



大会
安全理事会

Distr.: General
14 June 2006
Chinese
Original: English

大会第六十届会议

安全理事会 61 年

议程项目 120

千年首脑会议成果的后续行动

2006 年 5 月 19 日德国、瑞典和瑞士常驻联合国代表给大会
主席和安全理事会主席的信件



瑞士、德国和瑞典政府委托位于罗德岛普罗维登斯的布朗大学沃森国际研究所定向制裁项目研究小组，分析制裁委员会的现行做法，并提出加强联合国定向制裁程序的建议。

根据其分析结果，沃森国际研究所于 2006 年 3 月编写了题为《通过公正和明确的程序加强定向制裁》的白皮书（见附件）。我们愿向大会呈递该文件，以援助目前对 2005 年世界首脑会议成果的后续行动的审议工作，为支持安全理事会在加强定向制裁手段方面所做出的努力，我们也愿意向安全理事会呈递该文件。

沃森国际研究所对该白皮书的内容负责。白皮书中所载的观点、建议和结论不一定反映委托编写本文件的三国政府的立场。

如果您能安排使这封信和其附件在大会议程项目 120 项下作为大会和安全理事会文件分发，我们将非常感谢。

大使 Gunter Pleuger（[签名](#)）
德国常驻联合国代表

大使 Anders Lidén（[签名](#)）
瑞典常驻联合国代表

大使 Peter Maurer（[签名](#)）
瑞士常驻联合国代表

2006 年 5 月 19 日德国、瑞典和瑞士常驻联合国代表

给大会主席信件的附件

通过公正和明确的程序加强定向制裁

由布朗大学沃森国际研究所
定向制裁项目编写的白皮书

2006 年 3 月 30 日

感谢和免责声明

作者谨对瑞士、德国和瑞典等国政府给予的支持表示感谢，感谢它们为本文的研究与撰写提供方便，并感谢它们举办研讨会向早期的论文草稿提供反馈资料。本文中的评注和分析仅代表作者的观点，并不一定为瑞士、德国和瑞典等国政府所认可。

Larissa van den Herik 和莱顿大学的 Nico Schrijver 撰写了第二节中所载的法律分析。我们感谢他们在第四节设计审查机制的各项选择方面所做出的贡献与帮助。Jonathan Liu、Pieter Biersteker 和 Kate Roll 协助进行了本文的研究工作。沃森国际研究所助理研究员 Kate Roll 所做出的不懈努力应该得到表扬，尤其是她在第三节编制了总结联合国安全理事会各制裁委员会现行做法的表格。我们的同事 Peter Romaniuk 提供了富有洞察力的评论，并绘制了附录中的图表。

位于罗德岛普罗维登斯的布朗大学沃森国际研究所“定向制裁项目”负责撰写本白皮书。专家们在 2006 年 1 月的会议上讨论了初稿。所有与会者均以个人而非组织的身份发言。作者们想对参与者发表的意见表示感谢，作者还想对联合国各特派团的三十几名代表、秘书处官员、附属小组成员和其他在研究和撰写本文中接受采访的人士表示感谢。我们感谢他们花费的时间和提供的信息。我们特别感谢在起草本文时所得到的许多富有创见和详尽细致的意见。本文中的任何错误和遗漏均由作者负责。我们热切欢迎读者继续提供有关本文和相关问题的反馈资料。

Thomas J. Biersteker

Sue E. Eckert

沃森国际研究所

“定向制裁项目”

111 Thayer Street

Providence, RI 02912

电子信箱: Thomas_Biersteker@brown.edu

Sue_Eckert@brown.edu

目 录

页次

内容摘要	6
第一节	8
导言	
第二节	11
从国际法和欧洲法律的角度分析现行定向制裁制度中的人权问题	
第三节	25
联合国安全理事会制裁委员会的现行做法	
第四节	39
有关改进公正和明确的程序的建议与各项选择	
第五节	49
结论	
尾注	51
附录 A	57
行政协调中心和审查机制流程图	
附录 B	59
改进公正和明确的程序的建议与各项选择	

内容摘要

自 1990 年代早期以来，联合国逐渐采取了定向制裁以提高效力，降低人道主义方面的成本。虽然定向制裁对全面制裁做出了很大改进，减少了全面制裁所带来的人道主义影响，但从对国家制裁转为对个人或非国家实体制裁的措施也产生了新问题，尤其是产生了可能被错误地列入制裁清单者的权利与地位问题。虽然定向制裁在性质上属于政治和行政制裁，但它却能够以一种相当于刑事诉讼程序的方式对人们的生活产生影响。

法律质疑。最近向许多法院提出的法律质疑都对《联合国宪章》第七章规定实施的定向制裁提出重大疑问。虽然没有国家或地区法院否定联合国制裁委员会有关列入制裁清单的措施的效力，但是这些法律诉讼可能会对定向制裁的效力构成重大质疑。鉴于定向制裁在国际社会打击全球恐怖主义和维护国际和平与安全方面发挥日益重要的作用，这个问题就尤其令人关注。

安全理事会（安理会）的各项决议大多数不受司法审查。但在最近欧洲的案件中，法院已开始审查定向制裁的执行情况是否与绝对法准则（国际法高级法律体系，不得有任何减损）相一致的问题。在将来，法院可能会按照有效补救权利的要求来审查各种制裁。

有效补救权是关于定向制裁和人权辩论的核心。提出有效补救的要素包括：(一) 一个独立公正的权力机构，(二) 拥有决策权，以及(三) 可接触性。对实施制裁的程序做出改进，确保公正、明确地实施制裁，可以减少做出使促进国际和平与安全的努力复杂化的司法判决的风险。

制裁委员会的做法。随着时间的推移，联合国各制裁委员会，尤其是联合国安全理事会委员会关于基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1267（1999）号决议所设委员会（第 1267 号决议所设委员会），都已做出了重大改进。针对个人提名或列入清单的程序、委员会运作以及个人和实体从清单中除名的程序的批评一直存在。未能向列入清单的个人和实体发出通知，以及缺乏列入清单的依据的信息，这些问题促使人们产生一种不公正感。没有对那些列入清单者进行定期审查，没有规定解决像除名请求这类悬而未决的问题的时限，加上制裁的无限期性质，引起了人们对程序公正性的重大关切。而且，在大多数情况下，目前的程序只允许被列为目标的当事方的居住国或国籍国申请从清单中除名，对居住在反对或拒绝转交除名请求的国家的被列入清单的当事人而言，就会引起潜在的程序公正性问题。最后，委员会程序缺乏透明度和难于获得信息促使人们产生了总体的不公正感。

建议。为了克服目前联合国安全理事会制裁委员会程序中存在的缺陷，我们提出下列建议：

列入清单

1. 安全理事会决议中应提出列入清单的详细的但并非详尽无遗的标准。

2. 制定情况说明的准则与一般标准。

3. 将各制裁委员会审查列入清单建议的时间由两或三天延长至五到十天。

4. 在尽可能的程度上，被列入清单的目标（a）应由联合国一机构通知其被列入清单之事、所采取的措施以及有关豁免和从清单除名程序的信息，以及（b）提供一份经编辑的情况说明，指出列入清单的依据。

程序性问题

1. 在秘书处指定一个行政协调中心，负责处理所有从清单除名和豁免的申请，并通知目标方列入清单之事。

2. 对列入清单规定进行两年一次的审查。

3. 通过确定答复列入清单、从清单除名和豁免申请的时限，以及颁布关于从清单除名的明确标准与准则，来提高各制裁委员会的效力。

4. 通过完善网址、更经常地发表声明并且更广泛地宣传委员会的程序，来增加委员会做法的透明度。

对于审查机制的各项选择

除了改革程序以外，还需要建立某种审查机制使个人和实体可借此对其被列入清单的决定提起上诉。所考虑的选择方案有：

1. 在安全理事会授权下建立审查机制来审议除名请求。

a) 监测组——扩大监测组目前的任务。

b) 监察员——任命一位知名人士作为与联合国的联系人。

c) 专家组——设立专家组来受理除名申请。

2. 设立一个独立的仲裁小组来审理从清单除名申请。

3. 对除名决定进行司法审查。

第一节

导 言

“我们还吁请安全理事会……确保订立公正、透明的程序，用于将个人和实体列入制裁清单和从中删除，以及给予人道主义豁免。”

联合国大会，世界首脑会议成果文件，2005 年 9 月¹

制裁是联合国维护国际和平与安全的一个必要工具。自从 1990 年代早期对伊拉克实施全面制裁以来，联合国日益采用定向制裁²以提高制裁效力，减少制裁对无辜平民百姓造成人道主义方面的不利影响。虽然定向制裁制度对全面制裁制度做出了很大改进，减少了全面制裁所带来的人道主义影响，但从对国家制裁转为对个人或非国家实体的定向制裁也产生了新问题，尤其是产生了可能被错误地列入制裁清单的当事方的权利与地位问题。

定向制裁一般不是作为改变被制裁者行为的刺激措施，就是作为预防措施，正如对助长恐怖主义行为的个人或实体所实施的制裁那样。制止资助恐怖主义或不给恐怖分子提供安全庇护或禁止恐怖分子旅行的各种制裁措施，已成为全球打击恐怖主义的重要工具。随着为加强这一工具所做出的诸多努力，定向制裁在维护国际和平与安全方面的重要性与日俱增。分别由瑞士、德国和瑞典政府主办的茵特拉肯、波恩-柏林和斯德哥尔摩进程，都承诺加强定向制裁的效力与可信度。³

如果定向制裁制度能够有效实施，⁴将会对被列为目标的当事方造成经济混乱和财政困难。由相关制裁委员会酌情给予豁免保障其基本需求，会在某种程度上减轻这些影响。然而，被错误地列入制裁清单所带来的耻辱感和心理影响，可能比经济或财政困难的影响更重大、更深远。从从事商业经营的个人的观点来看，污名可能是被定为制裁对象的最重大和最长远的影响。虽然定向制裁的重点是个人或实体，但也会对被列为目标的个人的家庭、对被列为目标的实体的雇员、或对享受其服务的用户产生重大的间接影响，例如 2002 年针对巴拉卡特公司的制裁案。⁵ 在某些情况下，还会出现与及时通知、无正当理由列入清单或有关如何对提名提出上诉的信息等相关的问题。

联合国安全理事会各制裁委员会制订了许多措施来减轻这些影响，从使人道主义豁免标准化到制订各种形式和条件的除名程序（见第三节表三）。最明显的例子当属第 1267 号决议所设委员会，该委员会设立了一个协助委员会工作的监测组，使豁免成为惯例，并制订从清单除名的程序（见第三节图一）。尽管如此，人们还是普遍感觉目前的程序不够“公正和透明”，我们用最通用的术语来定义“公正和透明”，它包括程序公

正（公平使用措施、相称性、适当的通知权和申诉机会）以及对被错误地列入制裁清单的当事方采取的有效补救措施。

最近欧洲法院受理的五个案件，以及在欧洲、北美洲和其他地方的国家法院的法律诉讼（包括土耳其的两起诉讼案和巴基斯坦的一起诉讼案），都对安全理事会根据《联合国宪章》第七章对个人和实体所采取的措施提出相当大的质疑。虽然迄今为止没有国家或地区法院否定国家执行联合国制裁委员会决定的措施的效力，但是这些法律诉讼可能会对定向制裁的效力提出重大质疑。鉴于定向制裁在全球打击国际恐怖主义方面发挥日益重要的作用，这个问题就尤其令人关注。

这并不完全是一个新问题，尽管联合国安全理事会不习惯与个人和非国家实体打交道，但在推动定向制裁制度发展的三个多边进程期间，对人权和程序公正性问题的关注还是被提了出来。关于定向金融制裁的茵特拉肯进程强调了从制裁清单除名的申请权，波恩-柏林进程研究了旅行禁令的申请，而关于执行定向制裁的斯德哥尔摩进程承认了尊重国际人道主义法和人权的必要性。

最近，有关威胁、挑战与变革的高级专家小组在 2004 年 12 月指出：“在由安理会掌握的恐怖分子清单上添加实体或个人的方式以及缺乏对清单所列者进行审查或上诉，这引起了严重的责任问题，而且可能侵犯了基本的人权准则，违背了各项公约。”⁶ 随后，联合国大会在 2005 年 9 月世界首脑会议成果文件中呼吁安全理事会“确保订立公正、透明的程序，用于将个人和实体列入制裁清单和从中删除，以及给予人道主义豁免。”⁷ 作为回应，秘书长指示法律事务厅启动一个部门间程序，以便拟订提议和准则，处理这些令人关注的问题。⁸

在运用定向制裁方面的不公平感已经导致几个国家出现了公众反对意见，给另外一些国家也造成了偶尔的政治困窘。一些会员国出于这些担忧，已经表明越来越不愿意向被安全理事会所列出的定向制裁的个人和实体清单中添加新的名字。50 多个会员国已对列入清单和从清单除名缺乏正当程序和透明度表示关注。⁹

尽管这些关注是合理的，但重要的是要恰当地正确看待该问题的范围和程度。目前全球只有 925 个个人和实体被六个积极罗列清单的制裁委员会列入清单，其中 46 个迄今已被除名。第 1267 号决议所设监测组在最近的报告中指出，虽然有 345 名个人仍然留在第 1267 号决议所设委员会的清单上，但“只为 23 人提出（豁免）请求，并且只有 8 个国家（除两个国家外，其余都是欧洲国家）提出请求”。¹⁰ 注意到这个事实也很重要：即大多数受到法律质疑的案件都来自于 2001 年 9 月 11 日恐怖袭击后几个月内随即所定的提名。自那以后，对列入清单的条件和情况说明书的改进应该能够减少继续错误列入清单的可能性。

即使总的数量不多，委员会的程序也有所改进，但与定向制裁相关的持续存在的不公正感和对正当程序的潜在违反，意味着仍然存在着必须解决的政治问题。如果不能使制裁程序更透明、更便利、更易接受某种形式的审查，则通常有可能会破坏联合国制裁的可信度与效力。

在某些方面，联合国本身促使产生了这种不公正感。制裁委员会程序的不透明，即使在过去几年有所改进，也仍然是一个问题。委员会的审议应当适当保密，但有关列入清单、从清单除名和豁免的决定所依据的信息并不常为人知。一般在委员会的准则中备有申请豁免或请求除名的程序，但并非所有的委员会都有准则。有报道说，某些被制裁委员会提名的个人和实体说他们是从非官方渠道发现列入清单之事。

尽管在 1990 年代采取定向制裁的举措是想减少全面制裁所引起的人力费用和未预期的影响，但所有制裁，即使是定向制裁，也会造成影响和永远限制某些权利（详见本报告第 2 节）。重要的是要记住实施制裁更多地是一种政治和行政程序而非法律程序。实施制裁无需相同的证据标准、举证责任问题和获得法律程序的补救措施，但同时某种程度上又受到行政法程序的支配。¹¹ 定向制裁可能会以类似于刑事诉讼施加的惩罚那样影响人们的生活这一事实，加强了总体上的缺乏公正感。

被安全理事会制裁委员会列入清单的个人和实体的一多半是作为全球反恐斗争的一部分而被给予制裁的。建议实行公正和明确的程序是旨在实现权利与安全之间适当平衡的更广泛工作的一部分。恐怖主义是定向制裁的特殊情况，因为人们可能不愿意在恐怖主义案件下宣称确认人权问题的首要地位。这个问题不应当被视为安全与公正之间的权衡；两者更应该被视为是互相加强的关系。加强程序公正性能够加强安全，反之亦然。改进定向制裁使用中的公正性与透明度，将会加强全球为打击恐怖主义行为使用和实施定向制裁的努力。

归根结底，如果地区或国家法院的判决对国家采取的落实联合国制裁委员会列入清单的措施提出质疑，该判决可能会破坏实施联合国制裁的效力。而且这也是向《联合国宪章》第一百零三条提出挑战，该条规定会员国在《宪章》下的义务优先于任何其他国际协定下的义务。为改善情况而采取的审慎措施将会避免对定向制裁提出的具有破坏性的法律质疑，这些法律质疑可能最终会削弱目前的全球反恐斗争。

本白皮书研究了法律问题，分析了目前制裁委员会的做法，并提出了加强联合国定向制裁程序的建议。第二节分析了这个问题的法律方面，纵述了主要原则、最近的法律质疑及其意义。第三节阐述了六个不同的制裁委员会目前的程序和做法。第四节提出了具体建议和一系列选择方案，以应对对目前做法提出的批评，确保在执行联合国定向制裁中建立公正透明的程序。第五节载有一般性结论。

第二节

从国际法和欧洲法律的角度分析现行定向制裁制度中的人权问题

*Larissa van den Herik 和 Nico Schrijver**

本节第一部分大体上评估了哪些人权可能会受到定向制裁的影响。第二部分根据最近提出的法律质疑，分析了看上去最具重要意义的人权，尤其是公平审判权和有效补救权。第三部分审查了人权对制裁制度的异议，专门提到了受《欧洲保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）以及欧洲法律保护的人权。最后，第四部分评估了此种人权质疑对目前联合国程序所产生的影响。

一、定向制裁与总体人权情况

自 1945 年以来，一个令人难忘的人权法的框架被搭建起来。依据《联合国宪章》中为数不多的几项人权条款，¹²具有划时代意义的《世界人权宣言》于 1948 年通过。¹³随后，两项主要的国际公约——《经济、社会、文化权利国际公约》（1966 年）和《公民权利和政治权利国际公约》（1966 年）分别获得通过，同时，一系列具体的人权条约，如有关种族歧视的公约（1965 年）、妇女权利公约（1979 年）、禁止酷刑条约（1984 年）、儿童权利公约（1989 年）和移徙工人公约（1990 年）都获得通过。一项自 1993 年维也纳世界人权会议以来被人们广泛认可的观点是，这一整套公约所载的人权准则既是普遍的又是不可分割的。¹⁴

另外，还通过了各种地区性人权文书。主要有《欧洲保护人权公约》（1950 年）、《欧洲联盟基本权利宪章》（2000 年）、《美洲人权公约》（1969 年）和《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》（1988 年）以及《非洲人权和人民权利宪章》（1981 年）。

如第一节所述，1990 年代早期的全面制裁因其所产生的人道主义方面的不利影响而受到批评。虽然定向制裁在某种程度上是为了应对人权关切问题而形成的，但从其定义看，也影响了个人的人权。

像全面制裁一样，定向制裁会侵犯若干种人权。例如，旅行禁令主要干涉了移动自由，¹⁵而金融制裁对财产权产生了影响，¹⁶可能还会影响个人隐私、名誉和家庭权利。¹⁷如果这些制裁被错误地施予被列入清单的个人而不让他们申诉或对制裁他们的措施提出质疑，那就有可能侵犯诉诸法院权、公平审判权¹⁸和有效补救权。¹⁹

* Larissa van den Herik 和 Nico Schrijver 分别是荷兰莱顿大学国际公法的讲师和教授，电子邮箱为：l.van.den.herik@law.leidenuniv.nl 和 n.j.schrijver@law.leidenuniv.nl。

从极端方面讲，制裁可能会侵犯生命权，²⁰ 例如，如果旅行禁令阻止被列为目标的人离开本国去寻求医疗援助，²¹ 或金融制裁特别苛刻，以致于一个被列为目标的人没有钱去购买基本的商品如食物。但是，联合国的现行制裁制度还始终包括提供正好避免此类情况的豁免。²² 旅行禁令也可能使人权与自由，如宗教自由相冲突，²³ 如果特殊的宗教要求朝圣的话，并且与寻求避难权相冲突。值得注意的是，联合国各制裁委员会已使出于宗教目的旅行的豁免惯例化。²⁴

二、所涉及的具体人权：公正审判权和有效补救权

目前，关于定向制裁的最紧迫的人权问题是意识到个人很难向针对他的制裁提出质疑。已知总共有 15 起被列为目标的个人和组织向国家和地区法院提起法律诉讼的案例。这些法律质疑已经被提交到比利时、意大利、瑞士、荷兰、巴基斯坦、²⁵ 土耳其和美利坚合众国的国家法院。²⁶ 个人向这些国家法院申诉被联合国列入清单之事，或直接就各种制裁本身进行起诉。其他的案例是对国家提名提出质疑，或要求法院迫使提名人启动从清单除名程序。因此，这些国家案例的性质各不相同。大部分案例仍悬而未决。除了这些国家案例外，请求人还求助欧洲地区性法院。对其中一些欧洲案例的分析详见下文。

辩论的核心是公正审判权和有效补救权。因此，本节详细研究这两种权利。由于在欧洲已向一些地区法院提起了重要的法律质疑，而且《欧洲人权公约》（1950 年）是给予个人直接申诉权的少数几个人权体系之一，所以下文研究的重点放在该《公约》下的人权和程序方面。首先研究《世界人权宣言》（1948 年）和《公民权利和政治权利国际公约》（1966 年），尤其是《公民权利和政治权利国际公约》第 2（3）条和第 14 条比较合理。也对欧洲对应公约的此类规定进行了分析，如《欧洲人权公约》的第 6 条和第 13 条。

全球范围内的公正审判权和有效补救权（《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条和第 2（3）条）

公正审判权和有效补救权通常被列入《世界人权宣言》。公正审判权被列入《世界人权宣言》第 10 条。

人人完全平等地有权由一个独立而无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯，以确定他的权利和义务并判定对他提出的任何刑事指控。

《世界人权宣言》第 8 条有关有效补救权是这样阐述的：

任何人当宪法或法律所赋予他的基本权利遭受侵害时，有权由合格的国家法庭对这种侵害行为作有效的补救。

在《公民权利和政治权利国际公约》中，公正审判权被编入第 14（1）条。该条的相关部分内容如下：

……在判定对任何人提出的任何刑事指控或确定他在一件诉讼案中的权利和义务时，人人有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯……

与《欧洲人权公约》第 6 条相似,《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条(即有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯)只适用于涉及到判定“刑事指控”,或涉及到“一件诉讼案中的权利和义务”受到威胁的特殊案件。²⁷在人权事务委员会 1984 年对第 14 条所提出的一般性意见中,没有详细定义这两个概念。²⁸这导致学者 Manfred Nowak 请求支持按照《公民权利和政治权利国际公约》对这些概念进行自动解释,而无须考虑国家类别,从而限制缔约国废止该《公约》的可能性。²⁹

但是,有关“刑事指控”的概念应当怎样被自动解释,人权事务委员会的判例并没有提供很大帮助。一般认为欧洲人权法院判例法关于《欧洲人权公约》第 6 条的要素同样适用于《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条(见下文),因为这两个条款采用了完全相同的措词。³⁰

关于第 14 条的“民法依据”,值得注意的是《公民权利和政治权利国际公约》与《欧洲人权公约》使用了不同的措词,即《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条使用的是“一件诉讼案中的权利和义务”,而《欧洲人权公约》第 6 条使用的是“公民权利与义务”。人们可能会争论说所涉及的概念有些不同。³¹然而,这两项公约的法文版本却没有任何区别,两者都使用“*des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*,”因此也可以假定这两个概念大体上也是有问题的。

在 *Ivon Landry 诉加拿大一案*(1986 年)中,人权事务委员会指出了英文、法文、俄文和西班牙文本之间对“诉讼案件”表述的差异。无论如何,委员会坚持认为:

……“诉讼案”或其他文本的等同用语的概念是以所涉权利的性质为依据,而不是根据一个当事方的地位……因此必须根据其特点审查每一份来文。³²

因此,人们还是倾向于与下文陈述的欧洲人权法院判例法相类似的个案分析。人权事务委员会认为第 14(1)条的民事要素包括有关前军人的伤残退休金³³和公务员劳资纠纷的情况。³⁴但是,委员会也指出第 14 条未必适用于针对公务员实施的惩戒措施。³⁵与欧洲人权法院相比,人权事务委员会迄今为止仍未决定“一件诉讼中的权利和义务”是否涵盖庇护或驱逐程序³⁶和税务程序。³⁷鉴于判例法的多样性和开放式特点,还不能确定委员会是否会发现联合国制裁具有诉讼案件中的义务的特点,因此也并不完全确定《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条是否适用。

有效补救权被列入《公民权利和政治权利国际公约》第 2(3)条,该条规定如下:

本公约每一缔约国承担:

(a) 保证任何一个被侵犯了本公约所承认的权利或自由的人,能得到有效的补救,尽管此种侵犯是以官方资格行事的人所为;

(b) 保证任何要求此种补救的人能由合格的司法、行政或立法当局或由国家法律制度规定的任何其他合格当局断定其在这方面的权利；并发展司法补救的可能性；

(c) 保证合格当局在准予此等补救时，确能付诸实施。

被庄严写入第 2 (3) 条的有效补救权没有规定一个总范围，但只有在涉及《公约》的另外一种权利时才适用。联合国关于冻结资产的制裁会首先侵犯获得财产的权利。但是，该权利并没有被列入《公民权利和政治权利国际公约》，这样就对《公约》第 2 (3) 条的适用性产生了影响。相比较而言，《世界人权宣言》第 8 条为违反一系列基本权利的行为提供有效的补救措施，如果这些权利是由宪法或法律所承认的话。

这两项规定之间的另一个重大差异是，《世界人权宣言》第 8 条要求由合格的国家法庭进行补救，而《公民权利和政治权利国际公约》第 2 (3) 条则提到由合格的司法、行政或立法当局进行补救，从而为非司法补救提供了更大空间。

关于《欧洲人权公约》第 13 条，第 2 (3) (b) 条制定了一个较低的标准，因为它不需要司法当局审查。欧洲人权法院对该项权利实际涉及什么内容规定了更具体的准则，如在下文中所述。

根据《欧洲人权公约》的公正审判权

《欧洲人权公约》第 6 条包括了公正审判权。该条第 1 段第 1 句阐述如下：

在决定某人的公民权利与义务或在决定对某人的任何刑事罪名时，任何人有权在合理的时间内受到依法设立的独立与公正的法庭之公平与公开的审讯。

第 6 条确立了高标准（“公平与公开的审讯”，“在合理的时间内”，以及“由依法设立的独立的法庭”，但这些标准只适用于民事和刑事诉讼案件。再次出现的问题是列入制裁清单和实施像冻结资产之类的制裁是否有资格被归类为民事或刑事制裁而落入第 6 条范畴，或者它们是否更确切地说是行政措施或具有独特特点的措施而不属于第 6 条的范围之内。

欧洲人权法院裁定刑事指控的概念具有“自主意义”，独立于依据国家法采取的措施的特征。³⁸ 裁定某种措施是否有资格作为刑事指控的相关因素为：“所指控罪行的性质、所涉及制裁的严厉程度（特别是有关丧失自由、刑事责任特点）以及法律适用的群体（小型和严密界定的潜在罪犯群体暗示的是惩戒和行政性犯罪而非主流的刑事罪。）”³⁹

在裁定公民权利或义务的构成要素时，欧洲人权法院一直不太坦率。如同有关刑事指控的概念一样，公民权利或义务的概念在《欧洲人权公约》内也有自主含义，独立于国家规定的标准。⁴⁰ 不过，欧洲人权法院并没有制订一般的指导方针，以确定在某一案件中是否涉及公民权利或义务，但它选择在个案基础上处理

这一问题。因此，没收财产⁴¹ 和某些形式社会保障⁴²被视为属于第 6（1）条这一部分的范围，而与纳税义务相关的纠纷⁴³目前为止被视为是公共法律问题，没有被《欧洲人权公约》第 6（1）条所涵盖。

对第 1267 号决议的制裁措施来说，定向制裁的地位问题尤其重要，因为被列为目标的个人是根据与恐怖组织的联系而被列入该制度的清单中。列入清单的标准具有刑法的含义，尤其是在科特迪瓦的制裁案中。在该案中可根据相关的信息将个人列入清单，这些信息为：他们对严重违反人权和国际人道主义法的行为负责，或者是他们引起民愤和暴力行为。⁴⁴

除了列入清单的标准具有刑法的含义外，一些人争论说制裁的目的也似乎是惩罚性的，并说制裁可产生类似于刑事制裁的影响。然而，依据关于基地组织与塔利班及有关个人和实体的安全理事会第 1526（2004）号决议所设分析性支助和制裁监测组（第 1267 号决议所设监测组）一直认为，制裁“旨在防止恐怖主义行为，并非提供已定罪刑事罪犯的清单，”⁴⁵制裁不具备刑事特点。第 1267 号决议所设监测组在这方面也指出：“……归根结底，制裁并不是实施刑事处罚或刑事程序，例如拘留、逮捕或引渡，而是只是采取行政措施，例如冻结资产、禁止国际旅行和制止武器销售。”⁴⁶因此，制裁可能具有刑法的含义并不意味着制裁应该被描述为刑事制裁。

鉴于欧洲人权法院在这方面的判例法，定向制裁是否能另外归类为有法律约束力的义务还很难回答。大概，对这个问题的回答会因制裁类型不同而变化。冻结资产可能被归类为有法律约束力的义务，但旅行禁令很可能不会归入这个类别。

综上所述可以得出：定向制裁很可能不是刑事制裁。即使当个人按照似乎与犯罪定义接近的依据而被列入清单时，需要考虑的相关要素也应当是制裁的性质和目的。这两方面乍看起来并不支持制裁应当等同于刑事指控的结论。另外，也不能确定欧洲人权法院是否会视制裁为有法律约束力的义务。

制裁作为具有刑事指控、有法律约束力的义务或具有其他特点的措施的限定条件非常重要，主要有以下两个原因。第一：特征描述说明情况说明书要求的列入清单的证据。如果制裁被描述成刑事指控，则将个人列入清单所需要的证据必须满足“无可置疑”的标准。另一方面，如果制裁被描述成行政制裁，那么列入清单的举证责任就较低，在此情况下，仍可坚持说一个人的名字在清单上的时间就越长，其资产被冻结的时间就越长，影响就越有害。据此，可以论证在个人被列入清单一段时期，例如五年后，应当增加证据标准。

特征描述具有重大意义的另外一个原因是，把制裁描述成刑事指控还是有法律约束力的义务都会对任何潜在审查机制的要求产生直接影响。如果第 6 条适用的话，那么审查机制一定具有司法的性质。如果第 6 条不适用的话，那么有效补救权（《欧洲人权公约》第 13 条）仍可适用，但该条款规定了较低标准，因为补救权不一定具备司法性。（见下文）

如本节所论证的那样，制裁是否属于《欧洲人权公约》有关公正审判权的第 6（1）条的范畴还有讨论余地。即使第 6 条可以适用，但仍有可能以国家安全为依据限制其适用性。《欧洲人权公约》中的公正审判权没有以绝对的词语来表述，正像《欧洲人权公约》第 3 条中对禁止酷刑的描述。因此，就有可能引用国家安全问题作为理由，来限制《欧洲人权公约》第 6 条下的某些权利。第 6 条条文允许以国家安全为由在不公开审理中宣布判决。但是，它并没有提到以国家安全为由可能限制公正审判权的其他方面。关于以国家安全为由限制或排除诉诸法院权，欧洲人权法院没有给予明确的可直接适用于在联合国制裁背景下产生的正当程序问题的指导方针。尽管如此，在 *Tinnelly* 案件中，欧洲人权法院指出：

72. 法院忆及第 6（1）条包含“诉诸法庭的权利”，其中获取权利，也就是在民事案件中有向法庭提起诉讼的权利构成了一个方面的内容。

但是，这种权利并非绝对的，可能会受到各种限制；因为获取权利本质上要求缔约国做出规定，所以其所涉含义允许出现这些限制。在这一方面，缔约国享有某种程度的鉴别权，尽管有关遵守《公约》要求的最后决定取决于法院。必须确信所实施的各种限制不会限制或减少给予个人的获取权，以至于最基本的权利受到破坏。而且，如果限制不遵照合法的目标，如果在使用的的方法和欲实现的目的之间不保持合理的比例关系，则这种限制就不符合《公约》第 6（1）条规定。（见，在其他机构中，*Stubbings* 和其他人诉联合王国，1996 年 10 月 22 日判决，1996 年第四期《报告》，第 1502 页第 50 款。）⁴⁷

即使假定运用《联合国宪章》第七章为宣布紧急状态提供了理由，则一旦应用第 6（1）条，就应当有诉诸法庭权。但是，如上所述，《欧洲人权公约》第 6（1）条可能会一点都不适用，如果不适用，《欧洲人权公约》仍能根据第 13 条提出程序上的要求，该条规定享有有效的补救权。

《欧洲人权公约》规定的有效补救权

《欧洲人权公约》第 13 条规定：

任何人在他享有的本公约规定的权利与自由受到侵犯时，有权向国家当局要求有效的补救，即使上述侵犯行为是担任公职身份的人员所犯的。

如同《公民权利和政治权利国际公约》第 2（3）条，庄严载入《欧洲人权公约》第 13 条的有效补救权没有规定总的范围，但只有在《公约》的另外权利被涉及时才具有重大意义。⁴⁸从这个观点来看，与《公民权利和政治权利国际公约》不同，财产权被列入《欧洲人权公约第 1 号议定书》中，《欧洲人权公约》第 13 条的适用是不容置疑的。另外，如同第 2（3）条，《欧洲人权公约》第 13 条不需要司法补救，但作为替代提到了国家当局，这似乎给非司法补救提供了更多空间。

什么条件可以取得有效司法补救？既然补救不必具有司法性，监察员、行政或其他非司法程序可能也具备资格，只要它们能实现有效补救。为了确定某些补救是否有效，我们应当对所涉及机构的权力、程序诉讼保证和机构的权威性做出评估。⁴⁹ 而且，它还取决于所谈及的案例的情况，无论某些补救是否被视为有效。为进行本项分析，有两个案例可能特别重要：即 *Klass* 案和 *Leander* 案。在关于秘密监视的 *Klass* 案件中，欧洲人权法院认为：“鉴于任何秘密监视系统固有的追索权的有限范围，补救应当尽量有效。”⁵⁰ 在关于安全检查的 *Leander* 案件中，法院进一步认为即使国家系统下没有一项单一补救措施有效，但整体来说总的补救措施仍被证明是有效的。⁵¹

在欧洲委员会部长理事会的一项建议中可以发现关于有效补救要素的更具体的指导方针，该指导方针针对驱逐判决为被否决的寻求庇护者规定了有效补救。⁵² 在 R (98) 13 条号建议中，⁵³ 委员会主张由国家当局给予的补救只有在下列情况时才被视为有效：

- 该国家当局是司法机构；或者是准司法机构或行政机构，它已得到明确确认，并由公正、独立的成员组成；
- 该国家当局既有以事实为依据做出裁决的资格[……]又能提供适当救济；
- 被拒绝的寻求庇护者可以得到此种补救。

尽管肯定不能直接适用，该项建议还是为《欧洲人权公约》第 13 条的规定提供了有益的指导。

总之，本节论证了就定向制裁而言，各种人权可能会受到损害。某些制裁是否确实侵犯了具体的人权主要看是采取了哪种制裁。最有疑问的问题是实施定向制裁所遵行的程序。有关这些程序问题，在实施金融制裁和旅行禁令中的主要问题是列入清单和从清单除名的程序、给予豁免的程序性制度以及是否存在对所实施制裁的效力和必要性的定期审查。公平审判权需要对制裁进行司法审查，但是我们会问公平审判权是否适用于联合国制裁委员会所实施的行政程序。相比较而言，有效补救权可能会适用。只要在它们适用的环境中能尽可能达到有效，有效补救权就为各种补救的提供了更多空间。

三、针对联合国制裁制度提出的人权方面的质疑

在好几个场合中，甚至在对塔利班、乌萨马·本·拉登和基地组织实行制裁之前，人们就对将这些当时受到联合国制裁的个人列入清单的依据表示怀疑。特别是被后来的利比里亚制裁委员会列入清单的个人均表示了这样的担忧。⁵⁴ 在关于利比里亚问题的专家小组 2005 年 11 月的报告中，这个专家小组指出，他们已经收到一些个人的投诉，称他们被错误地列入制裁清单，因而不应该受到旅行禁令的约束。投诉者认定自己无罪，但他们缺乏有关于他们被列入清单原因的资料，也没有能够说明专家小组的报告并不客观的材料。这些投诉者甚至威胁要起诉联合国和专家小组。⁵⁵

按照大多数制裁委员会的指导方针，声称被错误地列入清单的个人，通常只能通过他们的国籍国或居住国的调解人来提交要求从清单中除名的申请，也就是通过某种现代方式的外交保护手段。⁵⁶

首次向国际法庭就列入清单的做法和随后联合国实施的制裁提出法律质疑的情况发生在欧洲，审理 *Yusuf* 和 *Kadi* 案件过程中，向位于卢森堡的欧洲共同体欧洲初审法院提出了质疑。在这些案件之前，设在斯特拉斯堡的欧洲人权法院在审理 *Bosphorus* 一案中涉及到可能侵犯人权行为的质疑，针对南斯拉夫的更全面制裁可能导致形成这种侵犯人权行为。在 *SEGI* 案件中，他们还欧盟实施安全理事会第 1373（2001）号决议的过程提出质疑。我们按年代顺序对这 3 个案件进行了分析。

欧洲人权法院： *Bosphorus* 案件

在 *Bosphorus* 案件中，于 1991 年对南斯拉夫实行的制裁包括武器禁运和扣押飞机。被扣押飞机的大部分或主要利益由在南斯拉夫联邦共和国（塞尔维亚和黑山）境内的，或者是在该国经营的个人或企业掌握。⁵⁷由土耳其 *Bosphorus* 公司向南斯拉夫 JAT 公司租用的两架飞机，最终在爱尔兰基于执行联合国制裁的欧洲共同体规定而被扣押。*Bosphorus* 公司在爱尔兰国家法院对这些措施提出质疑，爱尔兰国家法院然后请求欧洲法院进行初步裁决。作为答复，欧洲法院指出：

22 任何实施制裁的措施，根据其定义，均会产生影响到财产权以及进行贸易或商业的自由后果，因此而损害了个人的利益，而这些个人并不对这种导致采取制裁措施的情况负责。

23 此外，所述及的这种规定所要达到的目的，其重要性在于要证明因此带来的负面效果是正当的，哪怕对于一些执行者来说是相当严重的效果。⁵⁸

该法院认为这两架飞机应当受到制裁，因此这两架飞机没有被发还。此后，*Bosphorus* 在欧洲人权法院提起控诉，称其财产权受到侵犯。欧洲人权法院对爱尔兰根据欧共体的规定扣押飞机的行为也表示宽恕。法院声明：⁵⁹

155. 本法院认为，该国遵照法律义务采取的行动是合法的，只要相关的组织仍被认为是在保护基本的权利；关于所提供的实质性担保以及约束他们遵守规定的机制，在某种方面可被认为至少与《公约》规定的内容相等（见第 145 页引用的 *M. & Co.* 的判决，这是一种有关各方和欧洲委员会同意的方法）。说到“相等”，本法院是指“兼容性”：与本组织的保护性质“相同”的任何要求都可能与国际合作的利益背道而驰（上文第 150 段）。不过，发现的任何这种相等都可能不是最终的，一旦在基本权利保护方面有任何相关变更，就会受到审查。

156. 如果这种相等的保护被认为是由本组织提供的，那么推论就是，当一个缔约国只是在履行作为本组织成员所必须的法律义务时，该缔约国就没有偏离《公约》的要求。

可是，如果碰到一个特别的案例，任何这样的推论可能会遭到反驳，人们会认为明显缺少对于公约权利的保护。在这种情况下，《公约》在人权领域内“维护欧洲公共秩序的宪法手段”的作用就会超过其维护国际合作的利益的作用。（Loizidou 诉土耳其案（初步反对意见），1995 年 3 月 23 日判决，A 系列，第 310 号，第 75 段）。

该法院用它的标准来审理此案时，仅仅审查了欧共体是否提供了“相等”的保护，而没有把同等试验应用于联合国。该法院避免了联合国安全理事会是一切之根源这个事实，并声称：

145. 的确，欧共体第 990/93 号法规的起源是根据《联合国宪章》第七章而通过的一项安理会决议（在由政府 and 某些第三方提供的某些细节中说到这一点。）虽然该决议与对该法规（见行政长官的意见和欧洲法院的裁决，上文第 45-50 和 52-55 段）的解释有关，但该决议并不构成爱尔兰国内法的一部分（Justice Murphy 先生，上文第 35 段），因此也不能构成该国运输部扣押飞机的法律基础。

总而言之，尽管 Bosphorus 作为据称是无辜的第三方，显然受到对南斯拉夫的制裁所带来的不利影响，但在数个诉讼程序中都被这两个欧洲主要的法院认定为判决合理，没有发现有侵犯人权的行为。

欧洲人权法院：SEGI 案件

在欧洲人权法院审理的 SEGI 案件有关欧盟为执行联合国安全理事会第 1373（2001）号决议所采取的措施。⁶⁰ 该决议要求会员国执行某些反恐怖主义措施。为监测第 1373 号决议执行情况而设立的反恐怖主义委员会（反恐委员会），其本身并不实施制裁，因此不是一个制裁委员会。反恐委员会不拟定接受制裁措施的个人清单，这些措施依靠由第 1267 号决议所设委员会、单个的会员国或者地区组织所提出的清单。

欧盟通过“共同立场”（2001/930/CFSP 和 2001/931/CFSP 号文件）执行了第 1373（2001）号决议，并拟定了几个关于个人和组织的清单。青年巴斯克组织 SEGI 被列入涉及恐怖主义活动的个人和团体的清单之一。SEGI 就此列名向欧洲人权法院申诉，并援引了数项权利，如：被假定为无罪的权利、结社的自由、公平审判权、表达自由和拥有财产的权利。可是，人权法院宣布该项申诉不能被接受，因为法院发现，根据《欧洲人权公约》中的权利规定，SEGI 并不是受到权利侵犯的受害者。在提到现行案例法时，法院忆及，不可能对将来可能发生的或潜在的侵犯或者抽象的法律进行申诉。法院注意到，将清单作为附件的“共同立场”2001/931/CFSP 号文件不能直接应用于会员国。此外，申请者没有引证任何证据，以证明在“共同立场”的基础上对他们采取了任何特别措施。法院认为，SEGI 出现在清单上的事实“也许令人尴尬，但这种联系太脆弱了，不能成为适用《公约》的理由。引用（……）并不等于就是‘团体或实体’的控告，而且也不能证明他们有罪。”

因被列入清单而可能会遭到的制裁是否与《公约》的规定完全一致，对于这个问题该法院并未回答。但是法院明确裁定，仅仅是列入清单并不足以表明就是侵犯人权行为的受害者。

SEGI 后来向设在卢森堡的欧洲初审法院提起申诉，对其被列入欧盟清单表示质疑。然而，出于与欧盟法律及欧盟系统有关的技术原因，这项申诉也被宣布为不能接受。⁶¹在判决中，法院院长明确表示，SEGI 很有可能再也找不到一家法院提起诉讼，无论是国家级法院还是地方级法院。⁶²

欧洲初审法院：卡迪案件和尤素福案件（2005 年）⁶³

艾哈迈德·阿利·尤素福是一个瑞典籍索马里人；Al-Barakaat，一个以瑞典为基地的组织；亚辛·阿卜杜拉·卡迪是沙特的国民和居民——根据第 1267 号决议所设制裁委员会的规定，他们所有的资产都被冻结。他们就执行联合国安全理事会决议的欧共体法规的合法性向欧盟欧洲初审法院提出质疑。⁶⁴所有申请者都主张废除这些法规。除了提出两项理由认为在欧共体系统内该项法规不合法外，申诉者认为这些法规还侵犯了基本的人权，因此属于非法。因为颁布这些法规的欧共体机构没有任何酌处权，因此实际上是安全理事会的基本行动在欧洲法院受到了质疑。

这两个案件于 2005 年 9 月 21 日得到判决。总体上来说，尽管欧洲初审法院的确就联合国安全理事会的决议与绝对法的规范是否一致进行了审查，但还是维护了安理会的崇高地位。为本项报告的目的，该项判决的两个方面尤其具有重大意义：（1）欧洲法院进行了审查，及（2）法院把某些人权作为绝对法的规范标准的资格。

对联合国安全理事会行动的审查

如上所述，在卡迪案件和尤素福案件中实际受到审查的行动，与其说是欧洲共同体的法规，不如说是安全理事会的决议和其分支机构——第 1267 号决议所设委员会的决定。关于这些决议和随后的决定违反了基本人权的意见，使对联合国安全理事会各项决定进行司法审查这种高度敏感的问题显现出来。迄今为止，联合国主要的司法机关——国际法院，一直不愿意对联合国安全理事会的决议进行审查，如在洛克比案件中不愿意审查第 748（1992）号决议的合法性。⁶⁵不过，专门的国际法院和法庭似乎更不愿意处理这件案件。例如，特设刑事法庭，前南斯拉夫问题国际刑事法庭（前南问题国际法庭）和卢旺达问题国际刑事法庭（卢旺达问题国际法庭），在被告要求的时候，就承担了“内在管辖权”，以对由联合国安全理事会建立的这些机构进行审查。⁶⁶两个法庭的结论都认为设立他们这些机构是合法的，这并不令人感到奇怪。在卡迪和尤素福案件中，欧洲共同体（欧共体）的欧洲初审法院也认为自己有资格处理联合国安全理事会决议与其他国际法律文件和条例之间的关系问题。

欧洲初审法院首先规定欧共体和欧洲初审法院本身均受《联合国宪章》的约束。欧洲初审法院认为，尽管《联合国宪章》不能直接应用于欧共体，但欧共体仍因《欧共体条约》第 297 条⁶⁷和第 307⁶⁸条而受到安全理事会决议的约束。⁶⁹欧洲初审法院接着调查它是否有权审查联合国安全理事会的行动，并得出结论认为它没有权力这样做，因为《联合国宪章》第二十五条和第四十八条规定，联合国安全理事会的决定对

所有联合国的会员国都具有约束力，而《联合国宪章》第一百零三条授予《联合国宪章》一个特别的、高于其他国际条约的地位。⁷⁰ 欧洲初审法院认为，它无权对联合国安全理事会的决议与受欧共体法令保护的基本权利是否一致进行审查。不过，欧洲法院确实发现自己有权审查联合国安全理事会的决议与绝对法的规范是否一致。欧洲法院说，既然这些法规地位更高，不能减损，因此就对所有国际法主体，包括联合国机构具有约束力。⁷¹

强制法对联合国安全理事会具有约束力这种意见本身是符合逻辑的。欧洲初审法院后来认为，那些未遵守强制法的联合国安全理事会决议不能对联合国会员国进行约束。而人们可以对这种观点进行评论。欧洲法院没有回答的一个明显的问题是，由谁来决定某一项决议是否违反了强制法？一个会员国或者一个地区法院援引强制法时，能否以这些联合国安全理事会决议不符合强制法为由而选择不遵守这些决议？这种做法难道不会削弱整个集体安全系统吗？

绝对法的资格

最近判决的第二个显著方面与欧共体法院采用的，或者是不完全采用的程序有关，其目的是为了判断引用的人权是否构成绝对法。申请者在他们的案件中援引了 3 项人权：财产权、公平审判权以及有效补救权。关键的问题是这些权利是否拥有绝对法的地位。

得到广泛批准的《维也纳条约法公约》（1969 年）第 53 条为绝对法提供了一个定义，即“一般国际法强制规律指国家之国际社会全体接受并公认为不许损抑且仅有以后具有同等性质之一般国际法规律始得更改之规律。”2006 年 2 月，国际法院在关于“刚果境内的武装活动”（刚果民主共和国诉卢旺达）的案件中，⁷² 权威性地认可了绝对法的概念。在国际法委员会关于国家责任的条款草案的评注中，提供了关于绝对法规范的例子：禁止侵略、种族灭绝、奴隶制度和奴隶贸易、种族歧视和种族隔绝、酷刑和自决权。⁷³

问题是：财产权、公平审判权和有效补救权应该被加到这个清单上吗？

财产权

关于财产权，欧洲初审法院认为，武断地剥夺财产可能被看作是违反绝对法。不过，欧洲初审法院还认为，在该次案件中，按照第 1452（2002）号决议的规定，考虑到可能对制裁制度给予豁免，就不会有针对个人基本权利的武断、不相称，或者是不适宜的干涉。在得出这项结论时，欧洲初审法院还注意到，这些措施是作为联合国反恐行动的一部分而采取的。这样就抵消了有背于目标的措施的影响。欧洲初审法院进一步注意到，申请者的资产已经被冻结但没有被没收，它还提到了对制裁进行定期审查的综合体系。⁷⁴

欧洲初审法院实际上没有说财产权构成了绝对法规范，但它默示承认了这一点，因为司法审查明显地局限于绝对法规范。⁷⁵ 在争论中，法院还提到了禁止不人道的、有辱人格的待遇，与财产权相比，这一点

会更容易地被说成是绝对法规范，因为《维也纳条约法公约》第 53 条规定，绝对法规范必须为所有会员国所认可。

总之，欧洲初审法院在财产权是否以及在何种程度上构成绝对法问题上态度模糊，但却明确认定，在本案中该权利没有受到侵犯。

公平审判权和有效补救权

公平审判权涉及申诉人声称其权利受到侵犯的情况，因为他们在制裁实施后没有获得听证的机会，因此也就不可能针对第 1267 号决议所设委员会将其列入清单的裁定进行抗辩。

处理这一请求时，法院指出，第 1267 号决议所设委员会 2002 年 11 月的指导方针规定了对案件复审的可能性。根据这些指导方针，会员国可以代表其国民和居民，实施某种外交保护，并向第 1267 号决议所设委员会启动申请从清单中除名的程序。欧洲初审法院认为，这个程序足以驳回任何关于听证权受到侵犯以及缺乏有效补救的主张。在回应关于个人本身仍然没有出庭资格而依赖于政府的善意的论点时，法院辩驳说，一国国民如果其国家不愿意为其服务，可以通过国内诉讼迫使其国家向第 1267 号决议所设委员会提交他的案件。⁷⁶对于法院来说，这是一个进步的声明；因为有关国家实施外交保护是法律义务而不仅仅是一种权利或道德义务的条款，甚至在 2004 年国际法委员会关于外交保护的条款草案也没有列入。⁷⁷

申请者的上诉

卡迪和尤素福分别于 2005 年 11 月 24 日和 2005 年 12 月 1 日就欧洲初审法院的判决提起上诉。他们首个诉讼请求涉及欧共体系统实施制裁的法律依据。其次，卡迪声称当欧洲初审法院发现欧共体被迫按照《联合国宪章》执行第 1267 号决议和随后的各项决议，而没有对声称被误列入清单的个人采取独立的审查程序时，它就犯了一个法律错误。尤素福更概括性争辩说，欧洲初审法院认为接受公正审讯以及进行有效法律救济的权利没有受到侵犯，这种观点是错误的。⁷⁸

四、对联合国程序进行人权方面的质疑的意义

通过上文对 Bosphorus 案件中针对南斯拉夫实施的更全面制裁与在尤素福和卡迪案件中联合国安全理事会第 1267 号决议实施的定向制裁之间的区别进行的审查，得出了初步的评论意见。尽管全面制裁可能会对许多无辜的人和实体带来直接的损害，例如所称的土耳其 Bosphorus 公司，但关于审查机制的呼吁主要是针对定向制裁提出的。与全面制裁形成对照的是，定向制裁是针对具体的个人和实体，因为他们被怀疑与恐怖主义组织有联系，或者他们实施了一些被联合国安全理事会禁止的活动。尽管这些具体的个人和实体可能不一定是无辜的，而且在任何情况下都被怀疑与某个恐怖主义组织有牵连，⁷⁹但缺少法律补救的问题在定向制裁中一直显得极为迫切。

显然，定向制裁的一个缺点就是在联合国系统内缺少（足够的）补救措施。所以，许多个人向国家级或地区级法院提交诉讼案件。此外，这方面很明显的例子还有：尤素福和卡迪没有就欧洲初审法院在财产权方面的裁决进行上诉，但他们的确就公平审判权的裁决表示了异议。欧洲初审法院指出外交保护制度是那些被列入制裁清单的个人在除名程序中惟一可得到的补救措施，这种说法并不令人信服。第 1267 号决议所设监测组在其第三和第四份报告中的建议，即要求会员国即使在不同意的情况下也要将除名申请转交给第 1267 号决议所设委员会，并且扩大可以启动除名程序的会员国的数目。这些提议可能会在一定程度上会非常有助于中止诉讼申请。⁸⁰可是，在试图从正常程序出发加强现有制度时，这些提议最终还是认可了现有制度。问题是，是否这样就足够了，或者是否需要更加激进的改革措施。

在这一方面，欧洲法院比欧洲初审法院在初审中对于上诉进行了更为严格的审查。欧洲法院很有可能会决定将审查扩大到绝对法以外。相比较而言，特别刑事法庭（前南问题刑事法庭和卢旺达问题国际法庭）在审查安全理事会有关设立这些法庭的决议时并没有使用绝对法的概念，但对联合国的宗旨和原则进行了审查。人们可能会说，联合国的宗旨和原则包括了人权，那么欧洲法院则会认为，安全理事会受所有普遍接受的人权的约束，无论它们是否构成绝对法。如此严格的审查可能会导致在审查制裁的合法性时产生不同的结论。另外，在遇到定向制裁与人权标准的一致性方面的质疑时，欧洲人权法院可能也会实施更严格的审查。欧洲初审法院和欧洲法院是欧共体的法院，在其常规的诉讼活动中，并不经常涉及人权方面的案件。与其相反的是，欧洲人权法院是一个专门的人权法院，因此可能会从一个纯粹的人权角度来处理案件。到目前为止，欧洲人权法院还没有机会专门处理对联合国制裁委员会遵循的程序与公平审判权和有效救济权是否一致的质疑。鉴于在这两种权利上有现行的判例法，与欧洲初审法院在尤素福和卡迪案件中的表现相比，欧洲人权法院可能会显得有些更加严格。在这一方面，我们还可以回忆一下 *Bosphorus* 案件。在该案中，欧洲人权法院表示，一个国际组织提供了人权方面的“同等保护”，这种假设可以通过证明“明显缺乏”对于公约权利的保护来进行反驳。与这些可能采用的更加严格的检验相比较而言，欧洲初审法院或多或少地接受了现状。

正如所表明的那样，《欧洲人权公约》关于公平审判权的第 6（1）条是否适用，这一点值得怀疑。然而《欧洲人权公约》第 13 条确实具有关联性。根据这条关于有效补救的规定，可能会出现某种安全方面的状况使得补救的有效性受到限制，这一点欧洲人权法院已经接受。按照欧洲人权法院的意见，第 13 条确实要求一个机构在处理个人提出的关于侵犯人权的诉讼时，应该具有最低限度的公正和独立性，并且个人应该易于与该机构打交道。不过，欧洲人权法院认识到，补救具有行政特点，而不是司法特点。总之，对于欧洲人权法院在制裁委员会现行程序的立场上的预测仍然是一种推测，但是可以假设，该法院会比欧洲初审法院有点更加苛求。此外，业已证明《公民权利和政治权利国际公约》提出了类似的要求。因此，会员国的国家法院、《公民权利和政治权利国际公约》缔约方或者是那些实施习惯国际法的机构，在公正审判权或有效补救权方面，可能还会对联合国的制裁进行详细的审查，而且，与欧洲初审法院相比，他们还可能得出不同的结论。

到目前为止，对于欧洲判决的分析表明了一种组织间的等级制度，并且表明欧洲法院方面不愿以实质性方式对联合国的做法进行评估。这些法院指出，他们十分清楚现行的等级制度、联合国的特殊地位，尤其是联合国安全理事会的特殊地位。然而，这些法院也明确表示，如果存在那些明显的公然侵犯人权的案件，他们不会坐视不管。就像紧随 SEGI 之后的那个案件，仅仅因为一个人被列入清单，是不会上升到那种层次的。⁸¹武断地被列入制裁清单，以及特别是因为在是否无辜方面有自相矛盾的证明，从而使从清单中除名变得漫长艰难，所有这些看法可能，并且早已催生了许多严重的关注问题。此外，就像早已说明的那样，在世界各地有为数众多的案件等待国家法院判决。正如第 1267 号决议所设监测组在其第三次报告中指出的那样，“对正常程序进行的任何改进都将减少法院做出不利裁决，从而使执行工作更具复杂化的风险。”⁸²

第三节

联合国安全理事会制裁委员会的现行做法

联合国安全理事会下属的负责监测和执行定向制裁的各个委员会的做法存在重大差别。由于要使定向制裁适合特殊的情况和环境，以便使制裁行之有效并且切实可行，这种差异性做法通常是合适的。例如，在第 1267 号决议所设委员会中，从清单除名的申请主要以提名国和申请国（在大多数情况下，指的是被提名者的国籍国或居住国）之间的双边基础来处理。与这种做法正相反，由利比里亚制裁委员会和科特迪瓦制裁委员会提出的制裁清单上的个人，他们在寻求豁免或除名时，有权越过他们自己的政府，直接向联合国办公室申请。这种备选途径在很大程度上反映出国家机构瓦解和地区宗派斗争的程度。做法不统一可能会造成隐患，以致于不同的制裁委员会采用不同的做法，最终造成不同的程序公平标准。

长久以来，不同制裁委员会内部在程序上一直在发生重大的变化。造成这种变化部分是因为单个会员国表示需要公正和透明的程序，另外也是委员会本身内部（由委员会主席、成员或是监测组）进行改革的结果，这种改革是因为委员会的种种做法遇到了挑战，而且他们也感觉到这种定向制裁中出现的无效率和不公正现象。图一对关于列入清单、从清单中除名以及各种程序性问题的变化进行了总结。自 1999 年起，始终存在着一种渐进的解决程序性问题的趋势——这是第 1267 号决议所设委员会中形成的一种机构学习形式。其他制裁委员会利用第 1267 号决议所设委员会开发的先例和程序，同时互相学习。

说到这一点，肯定会对其他方面做出改进。现在人们已经对联合国制裁委员会的现行程序提出了严厉批评，而这些问题值得更进一步进行审查。在接下来的部分中，我们将关于程序性问题和公平性问题划为与以下事项有关的三大类：

- 一、提名或列入清单的程序；
- 二、委员会的程序运作；
- 三、从清单中除名的程序。

每一个大类都可以适当地细分成若干小类，以方便对这种现行做法进行审查。我们描述了现行做法的范围，尽可能地总结了程序运作规范，明确了人们针对这些做法提出的主要反对意见、批评、担忧和质疑。我们承认这些问题（列入清单、从清单中除名和一般性程序）的各个方面错综复杂，相互依存。关于第一节中提出并在第二节有详细阐述的程序公正性和透明性方面的一些普遍关注的问题，这可按照每个问题的不同变化程度来解决。

由于第 1267 号决议所设委员会列出了最多数量的个人和实体的制裁清单，而且是程序最为完备的制裁委员会，所以我们对该委员会的程序给予特别关注。另外，第 1267 号决议所设委员会清单的独特之处在于其覆盖全球范围，而不仅仅局限于国家或是地区范围，其侧重点是非国家行为人。还有，这些制裁措施在性质上主要是预防性的，而联合国大多数其他的定向制裁主要是要改变被制裁者的行为。

图一：联合国安理会第 1267 号决议执行过程中程序性变化的要点

日期	列入清单	从清单中除名	程序性变化
2000 年 2 月			委员会同意免除对朝觐航班的禁令。
2001 年 2 月			委员会批准人道主义援助豁免程序。
2002 年 1 月	安理会决议将制裁范围由与本·拉登和基地组织有联系的人扩大到那些与本·拉登、基地组织、塔利班有联系的人或与他们有联系的其他团体、企业或实体。		安理会第 1390 号决议对于旅行禁令给予了额外豁免。
2002 年 8 月		委员会宣布从制裁清单中除名的程序。	
2002 年 11 月	制裁委员会发布指导准则。	制裁委员会发布指导准则。	
2002 年 12 月			安理会第 1452 号决议对金融制裁实行豁免，包括对特别支出给予 48 小时的无异议程序。
2003 年 1 月	安理会第 1455 号决议强调了提供识别资料的重要性。		安理会第 1455 号决议要求制裁委员会每 3 个月将清单通报给会员国。
2003 年 4 月			制裁委员会修订指导准则，并将在准则里纳入关于更新清单的新一节内容。
2004 年 1 月	安理会第 1526 号决议要求会员国将详细的识别资料和背景资料包括在内。		
2005 年 7 月	安理会第 1617 号决议要求提供详细的情况说明，具体指明那些受到定向制裁的人；要求会员国通知被列为目标的目标；允许公开关于列入制裁清单的情况。		

日期	列入清单	从清单中除名	程序性变化
2005 年 12 月	制裁委员会修改指导方针，从技术角度对列入清单的程序进行变更。	制裁委员会修改指导方针，从技术角度对从清单中除名的程序进行变更。	制裁委员会修改指导方针，并将关于豁免的新的一节纳入其中。

一、提名或列入清单的程序

列入清单的做法可划分为四个主要类别：（A）列入清单所需要的资料的充分性（如情况说明中所述）；（B）每一项列名所提供的识别资料的数量；（C）委员会决定将个人或实体列入清单的程序上的实施细节；以及（D）委员会决定的通知。

表一：列入清单⁸³ 对联合国安全理事会的七个制裁委员会（基地组织/塔利班、塞拉利昂、伊拉克、利比里亚、刚果民主共和国、科特迪瓦和黎巴嫩/叙利亚）中关于列入清单程序的现行做法进行了总结。基于对每一个委员会最新发布的指导准则和相关决议的审读，以及对委员会成员和工作人员的采访进行了简要评估。由于缺少关于委员会的某些做法以及委员会具体运作的动态性质的公共信息，这些表的内容肯定是不完整的。

A. 关于列入清单标准和准则的充分性

尽管列入清单的标准明显因情况的不同而各异，但几乎所有的委员会都要求对每项列名进行叙述式描述并陈述理由。这意味着实际上各个委员会之间以及委员会内部在具体做法上有相当大的差异。例如，第 1267 号决议所设委员会的情况说明倾向于一页半的长度，而利比里亚制裁委员会的情况说明则一般在 2 到 3 段。刚果民主共和国制裁委员会对于其提出的提名有一个解释栏。

据报道，提交给第 1267 号决议所设委员会中的更多新的、重要的情况说明在篇幅和质量上都有所差异。一个极端的例子是一份由两个会员国联合提交的情况说明，该说明建议列出所指称的 3 个人的清单，包括有关主管这些个人的机构的全面背景情况，随后是关于个人的 6 段详细情况，其中还附有关于据说是他们采取的有关行动的特别资料。在另一份情况说明中，建议列出 6 人的清单并包括附有逮捕令复印件的长达 70 页的传真材料。另一个极端的例子是，一份情况说明据称列出 74 人的清单，只有一段关于列入清单理由的泛泛说明。由于该情况说明过于笼统，因此该申请被搁置，委员会也没有把这些名字列入清单。

随着时间的推移，情况说明中的证明资料在质量和数量上普遍有所改善，但此过程受到了那些直接参与执行的人的一些指责。

一些人认为，尽管安理会第 1617 号决议中对于“有关联”的定义已经有所改进，⁸⁴但列入制裁清单的标准（即，“阻碍和平进程”，或者是“与基地组织和塔利班有联系”）仍太宽泛。尽管最近做出的一些改进，但在大多数情况说明中没有足够的证明资料。这项批评具有更深远的意义。

表一：列入清单ⁱ

	基地组织/塔利班 (1267)	塞拉里昂 (1132)	伊拉克 (1518)	利比里亚 (1521) ⁱⁱ	刚果民主共和国 (1533) ⁱⁱⁱ	科特迪瓦 (1572)	黎巴嫩/叙利亚 (1636)
被列入清单的个人/实体 (总数)	347/119 (466)	30/0 (30)	89/206 (295)	77/30 (107)	15/1 (16)	3/0 (3)	0/0 (0)
列入清单的准则	与基地组织或塔利班有联系的个人、团体、企业或实体，或被他们的合伙人控制的那些人	前军政府和革命联合阵线(联阵)的成员，以及其家庭中的成年人	萨达姆·侯赛因、高级官员、直系家庭成员、由这些人控制的实体、前政府官员	T: 对泰勒及其家族，关系密切的合伙人和政府官员实行旅行禁令； F: 对威胁和平进程的个人，冻结其资金	不是《包容各方的协定》缔约方的外国和刚果军事团体	对和平及全国和解构成威胁，侵犯人权和国际法，阻碍联合国及法国军队	涉嫌参与暗杀哈里里的个人
理由	附有建议依据的情况说明、关于团伙的识别资料/背景资料		叙述式说明和理由	叙述式说明和理由		叙述式说明和理由	理由说明
识别资料 (个人)	姓名、出生日期、出生地、国籍、化名、住所、护照或旅行文件	姓名、头衔	姓名(阿拉伯语和英语)、出生日期、出生地、国籍、化名、住所、护照文件或旅行文件	姓名、出生日期、出生地、国籍、化名、住所、护照或旅行文件	姓名、出生日期、出生地、化名、护照或说明资料	姓名、出生日期、出生地、国籍、化名、头衔、住所、护照或旅行文件	姓名、出生日期、出生地、国籍、化名、住所、护照或旅行证件、头衔、财务信息

ⁱ 在表一至三中使用了缩写，具体如下：IO 系指是国际组织；NOP 系指无异议程序；T 系指旅行——禁止被列入制裁清单的个人经由除了制裁委员会所在国以外的国家入境或过境；F 系指金融——冻结个人和实体的资金、金融资产和经济资源，包括那些来自清单上的个人和联合实体拥有的、直接或间接控制的财产中的资金，或是从该财产中获得的资金，并且禁止获得清单上的个人或实体的资金或者金融资源；MT 系指监测组；MS 系指会员国，UN 系是指联合国，Blank box 系指在相关决议或者指导准则中没有发现资料。

目前，苏丹制裁委员会（根据安理会第 1591 号决议设立）正在积极考虑列入清单的指导准则。苏丹制裁委员会监督旅行和金融方面的制裁，尽管自从 2006 年 3 月起，还没有个人或实体被列入该委员会的清单。制裁针对的是那些阻碍和平进程，对达尔富尔以及该地区的稳定构成威胁，违反国际人道主义或人权法律，在达尔富尔上空进行挑衅的军事飞行，以及/或者违反了军事禁运的个人或者实体。

ⁱⁱ 利比里亚制裁委员会将旅行禁令和资产冻结的清单分开，每一项清单均有特别的程序和指导准则。以上包含的资料来自于关于资产冻结清单的程序。

ⁱⁱⁱ 在各个委员会中，已经出版的指导准则和程序的综合水平各有不同。例如，刚果民主共和国制裁委员会，在 1533 号清单的申请和实施方面，除了相关决议的资料外，没有公开的指导准则或程序。

表 1 续	基地组织/塔里班 (1267)	塞拉里昂 (1132)	伊拉克 (1518)	利比里亚 (1521) ⁱ	刚果民主共和国 (1533) ⁱⁱ	科特迪瓦 (1572)	黎巴嫩/叙利亚 (1636)
识别资料 (团体/实体)	名称、首字母缩略语、地址、总部、附属机构、分支机构、负责人、营业性质、领导人员		名称、首字母缩略语、地址、总部、附属机构、分支机构、负责人、营业性质、领导人员	名称、首字母缩略语、地址、总部、附属机构、分支机构、负责人、营业性质、领导人员	姓名、首字母缩略语、地址	名称、首字母缩略语、地址、总部、附属机构、分支机构、负责人、营业性质、领导人员	
由委员会维持的清单	旅行禁令, 资金冻结 ⁱⁱⁱ	旅行禁令	资金冻结	旅行禁令、资金冻结	旅行禁令、资金冻结	旅行禁令、资金冻结	旅行禁令、资金冻结
审查时间 (无异议程序)	5 天		3 天	2 天		2 天	2 天, 如有反对意见, 则延长到 15 天
公布决定	给会员国、国际组织、国际刑警组织、网站和新闻部门发出通知, 通报被列入清单的目标	新闻稿、网站、	通知会员国、网站	新闻稿、网站	新闻稿、普通照会、网站	新闻稿、普通照会、网站	通知会员国

另外, 关于情况说明中引用的资料的来源一般而言透明度不高。为加强定向制裁, 提交姓名纳入清单的会员国需要提交尽可能多的证明资料, 以支持这项工作。对于制裁委员会的合法性而言, 列入清单所采用的标准和准则的质量和一致性也具有重要意义, 因为定向制裁的应用需要公正, 不应被人视为武断的行为。

ⁱ 利比里亚制裁委员会将旅行禁令和资产冻结的清单分开, 每一个清单均有特别的程序和指导准则。以上包含的资料来自于关于资产冻结清单的程序。

ⁱⁱ 在各个委员会中, 已经发布的指导准则和程序的综合水平各有不同。例如, 刚果民主共和国制裁委员会在 1533 号清单的申请和实施方面, 除了相关决议的资料外, 没有公开的指导准则或程序。

ⁱⁱⁱ 列入 1267 号清单的个人和实体要受到金融和旅行制裁以及武器禁运。其他制裁制度, 采取武器禁运方式, 但不把禁运的理由纳入综合清单。

一般来说很少与受影响的（列入清单之个人的居住国或国籍国）会员国进行事先协商，特别是如果它们不是安全理事会成员的话。只有那些系安全理事会现任成员的国家才能自动接受并可以审查情况说明，并非所有会员国都可以这样做。这就提出了一个列名程序透明度的问题，一些会员国认为情况说明的文本（删去敏感信息的编辑文本）应更为散发。

B. 识别资料的充分性

由制裁委员会提供给实施会员国的识别资料的数量，随着时间的推移已经有了相当大的改进。安哥拉制裁委员会早期的那种做法已经一去不复返了。那时，对于一个被列入清单的个人来说，仅仅一个称为“大弗雷迪”（Big Freddy）的绰号就被认为是已经提供了充足的识别资料了。

列入清单要求资料充分，与之相对照的是，各个不同的制裁委员会现在似乎在要求个人和实体识别资料方面更趋一致。对于列入清单的个人，现行的标准是提供姓名（有时是用当地语言）、出生日期、出生地、国籍、任何已知的别名、住所以及护照和旅行文件号码。一些委员会（塞拉利昂、伊拉克、利比里亚和黎巴嫩/叙利亚）还要求标明职衔。对于列入清单的实体的标准是提供一个名称、首字母缩略语、地址、总部、附属机构、分支机构、负责人和业务领导人的类别。但刚果民主共和国制裁委员会显然是一个例外，该委员会只要求被列入清单的实体的名称和首字母缩略语。

尽管有这些现行的标准，但在实际提供的识别资料的数量上经常会有缺口。个人的姓名和别名以及实体的负责人众所周知非常难找。在很多情况下还会缺少护照和旅行文件号码。例如，自 2005 年 11 月起，刚果民主共和国制裁委员会对于列入制裁清单的个人就没有出生日期或者是护照号。为了确保对个人的制裁没有搞错对象，常用的姓名（如：查尔斯·泰勒）也要求提供更多详细的识别资料。

列入制裁清单同样需要充分的证明资料，与此形成对照的是，对于目前的准则相对来说却鲜有指责。现有的抱怨认为需要提供更多的资料，而且注意到有时难以为那些被列入某些委员会清单上的个人或实体更新资料。⁸⁵

C. 委员会的决策

所有的制裁委员会均在其成员协商一致的基础上实施制裁。委员会在审核列入清单的决定的时间上做法不同。利比里亚制裁委员会和科特迪瓦制裁委员会允许采用两天无异议程序来进行运作，伊拉克制裁委员会则需要 3 天，而第 1267 号决议所设委员会最近将审核的时间由 2 天延长到 5 天。⁸⁶塞拉利昂制裁委员会和刚果民主共和国制裁委员会则都没有规定具体的时间期限。⁸⁷在实际运作中，计划用 2 天时间来审核的委员会根据实际需要常常会延长时间。

对于许多会员国来说，其在 48 小时之内对列入制裁清单的提议做出反应的能力受到很大的制约。在他们接到通知时，他们相应的国家部门可能当天已经下班了（因为与纽约之间存在时差），这样，他们就只有不到一天的时间来决定是否要质疑和停止列入清单。其结果就是，被提议列入制裁清单的个人会被假定为符合列入清单的标准，除非有一个会员国要求搁置讨论。在某些情况下，会员国可能不愿意搁置讨论，因为这需要有时间来对提名国提出质疑，况且，搁置决议将不可避免地 与提名国一起把这个问题提到双边的日程安排上（很有可能因此而牺牲其他重要的双边问题）。

有时候，提名国会向一些联合国安全理事会的成员，但并不是所有的成员，提前三周发出一个预先通知。这种预先通知能加快讨论的进程，减少对委员会决定搁置讨论的次数。当然，并非所有的联合国安全理事会的成员都会得到这种预先通知的好处。2005 年底，向第 1267 号决议所设委员会提出的申请有 22 次搁置，其中有 11 次与建议的列入制裁清单有关。

D. 通知

通知在许多国家实施的行政措施中常常用到，尤其是在美国和联合王国。对于联合国制裁委员会列入清单事宜而言，有两种类型的通知：通知会员国和通知被列入清单的个人或实体。

关于给会员国的一般通知，第 1267 号决议所设委员会和伊拉克制裁委员会的指导方针规定，委员会直接通报会员国，发布新闻稿，并在网站上公布信息。尽管利比里亚制裁委员会和科特迪瓦制裁委员会在散发决定方面的做法可能与伊拉克制裁委员会或第 1267 号决议所设委员会不同，但他们的指导准则提出了一个更间接的方法，并且规定了普通照会和新闻稿的使用，而新闻稿也会在这些委员会的网站上公开发布。

关于对被列入制裁清单的个人或实体的通知，没有一个制裁委员会直接通知这些个人或实体。

对于这两种通知是否充分有很多批评。向会员国通报情况不充分，把跟上新情况的责任转移给了会员国，降低了执行的效率，并且缩小了执行的范围。更重要的是，向被列入制裁清单的个人或实体通知不充分造成了严重后果。要做到程序正当，其核心就是充分发生通知。需要向被列入制裁清单的个人和实体通知其列名之事，尤其是他们之所以列在清单上的依据和原因。制裁委员会主要依靠会员国来通知制裁对象关于其列名、豁免程序以及申请从清单中除名的程序。会员国有支持联合国并通知个人和实体列名之事的义务。由于依靠相关会员国来通知制裁对象的办法在很多情况下都很有效，因此，如果会员国缺乏能力或者缺乏意愿来执行委员会关于通知的要求，那么这种方法也可能变得无效。

二、制裁委员会的程序操作

本节讨论制裁委员会所采用的维护和审核清单的一般程序，包括在 A 小节中讨论的关于给予豁免的一般做法。一些委员会已经采用了定期审核待决问题的方法，对此在 B 小节中进行了讨论，这是一种解决有关透

明度问题的措施。委员会对会员国和他们所代表的个人以及团体的请求做出反应的问题在 C 小节进行了讨论。

A. 豁免

在豁免方面，制裁委员会在采用基本需求标准定义，建立关于豁免的一般标准，以及承认需要根据具体的个案考虑特别费用方面取得了重大进展。积极参与把个人和实体列入清单活动的制裁委员会，似乎已经将基本需求的定义制度化和惯例化，以便将“支付食品、房租或抵押贷款、药品和治疗、税款、保险费以及水电费”包括进去。⁸⁸强调这一事实非常重要：即这种标准化意味着，只要被提议成为制裁对象的个人能够利用申请豁免的权利，他们就不会被剥夺基本的需求。由于在提供基本需求方面可以有例外，因此定向制裁不会不恰当地干涉基本人权，从这一点上来说，定向制裁可被认为是相称的，申请豁免的数量因委员会的不同而各异，但第 1267 号决议所设委员会大约每周收到一次申请（包括提议列入清单、从清单中除名和豁免申请）。

委员会之间确实存在某种差异。联合国安全理事会的决议会根据具体情况而有所不同，一些委员会与其他委员会相比，更加不可能给予留置权豁免和裁决豁免。所以，在偿还尚未付清的财务责任方面，例如司法程序上的留置权或判决权，实施调查的委员会中仅有一半给予豁免。同样，在规定豁免所需的资料的指导原则上也很少进行协调。只有第 1267 号决议所设委员会和黎巴嫩/叙利亚制裁委员会（第 1636 号决议所设委员会）阐述了获得财务豁免所需要的识别资料，而只有利比亚制裁委员会、科特迪瓦制裁委员会和第 1636 号决议所设委员会规定了申请旅行禁令豁免所需要的资料类型。

在要求豁免的案例中，提交个人豁免申请的会员国，作为被列入制裁清单的个人或实体与制裁委员会之间的中间人，它所起的作用越来越重要。作为中间人，该会员国承担了代表被列入清单方的责任，另外还要核实识别资料的正确性，通知个人、实体以及机构（包括银行和航空公司）清单的变化或附加的豁免，或者是两方面的变化。资源短缺的会员国在行使这些职能时可能会显得能力较弱。也可能会发生一些会员国不愿提交申请的情况。例如，没有人知道会员国没有提交的豁免申请到底有多少。

在给予豁免方面存在一些其他的问题。例如，法人实体在何时、是否以及在什么基础上有资格获得豁免，对这些问题的答案一直模糊不清。另外，委员会在处理豁免申请上没有绝对的时间限制，对于这个问题人们一直表示担忧。至少有一次，一项豁免申请竟被拖了 3 年的时间。⁸⁹

表二：程序ⁱ

	基地组织/ 塔利班 (1267)	塞拉利昂 (1132)	伊拉克 (1518)	利比里亚 (1521)	刚果民主共 和国 (1533)	科特迪瓦 (1572)	黎巴嫩/叙利 亚 (1636)
审查待决问题	每月			T: 每 3 个月 F: 每 6 个月		每 3 个月	
金融资产冻结豁免的理由 ⁱⁱ	冻结前来自合同、协议或用于偿债款的利息和收入		对于留置权或判决带来的债务的偿还	- 支付留置权或判决带来的债务; - 冻结前合同、协议或偿债款的利息和收入	支付留置权或判决带来的债务	支付留置权或判决带来的债务	支付给专业人士的费用或服务费
旅行禁令豁免的理由	宗教义务, 司法程序, 个案	以个案为基础		宗教义务, 人道主义需要, 为了促进和平和稳定	宗教义务, 人道主义需要, 以个案为基础		
豁免理由 ⁱⁱⁱ	个人贫苦, 相对于其他方的法律义务	人道主义原因, 为了民主政府的利益			人道主义原因, 宗教原因, 为了地区稳定的原因	人道主义原因, 宗教原因, 为了地区和平的原因	人道主义原因, 宗教原因, 为实施决议的原因
请求豁免的代理	会员国希望授权获得资金	会员国通过常驻代表团		T: 常驻代表团或距离列入清单的个人/实体最近的联合国办事处	会员国希望授权获得资金	常驻代表团或距离列入清单的个人/实体最近的联合国办事处	会员国通过常驻代表团

ⁱ 苏丹制裁委员会（安理会第 1591 号决议）目前正在积极审查指导准则。安理会第 1591 号决议规定，除了在以下注释中谈及的费用以外，对于留置权或因判决而带来的债务的支付应免于金融资产的冻结。安理会第 1591 号决议中规定的旅行豁免包括了因宗教原因和/或人道主义原因而需要的旅行，以及为促进地区和平和稳定的旅行。

ⁱⁱ 本表所述包括了资产冻结（基地组织/塔利班、利比里亚、刚果民主共和国和科特迪瓦）内容的安全理事会决议，一律包括对于基本生活费用的豁免：“包括支付食物、房租或抵押贷款、药品和治疗、税费、保险费以及水电费，支付合理的专业人员酬金和偿付与提供法律服务有关费用，或国家法律规定的因日常扣留或保管冻结的资金、其他金融资产和经济资源而应支付的酬金或服务费。”这些决议还允许在具体个案的基础上给予特别费用的附加豁免。

ⁱⁱⁱ 仅指旅行和/或金融方面的豁免，不包括针对武器禁运的豁免。

表二续	基地组织/塔利班 (1267)	塞拉利昂 (1132)	伊拉克 (1518)	利比里亚 (1521)	刚果民主共和国 (1533)	科特迪瓦 (1572)	黎巴嫩/叙利亚 (1636)
考虑给予豁免需要的天数(最大值) ⁱ	2	2		T: 4	4	4	T: 5 F: 2
给予豁免所要求提供的资料	姓名, 银行资料, 目的, 转账的次数/金额, 支付类型, 利息, 日期, 特别资金			T: 识别资料, 目的, 日期, 日程安排和详情(如: 航班等)		识别资料, 目的, 日期, 日程安排, 细节和理由说明	T: 识别资料, 目的, 日期, 日程安排和详情 F: 姓名, 银行资料, 目的, 转账的次数/金额, 支付类型, 利息, 日期, 特别资金
豁免通知书 ⁱⁱ	委员会通知会员国	委员会通知会员国		T: 旅行者的姓名登在网上直至其返回	委员会通知会员国	委员会通知会员国	特别委员会或黎巴嫩政府通知会员国
清单更新通知	网站, 新闻稿, 通知会员国, 国际警察组织	网站, 新闻稿	通知会员国, 网站, 新闻稿,	T: 网站, 新闻稿, 给会员国的口头备忘录	网站, 新闻稿	网站, 新闻稿, 给会员国的口头备忘录	网站, 新闻稿
考虑更新清单所需时间	- 监测组通知委员会: 4 周; - 无异议程序: 5 天		无异议程序: 3 天	F: 季度审核前至少 2 天时间		季度审核前至少 2 天时间	

ⁱ 尽管委员会的指导准则中规定了委员会考虑豁免需要的天数, 但在某些情况下, 这些建议的时间限制被大大地超过了。

ⁱⁱ 在刚果民主共和国制裁委员会和科特迪瓦制裁委员会的指导准则中没有规定, 但在实际应用中, 这些委员会将豁免通知发给会员国。

B. 定期审查

在对委员会的提名缺乏定期审查的情况下，列入清单的工作在功能上相当于对资产的“没收”，或者意味着丧失个人旅行的能力。不以某种形式进行定期审核的不限期的制裁引起了人们众多的担忧。第 1267 号决议所设委员会、利比里亚制裁委员会和科特迪瓦制裁委员会要求对委员会中待决问题给予定期审查，包括豁免和从制裁清单中除名的申请。各个委员会审查的时间期限差异很大，其中第 1267 号决议所设委员会对待决问题进行月审，而对利比里亚制裁委员会仅要求其对金融制裁每年审核两次。一些人认为，规定对所有列入清单的个人和实体进行定期审查会增强清单的可信度，减少会员国在执行制裁过程中所进行的不必要工作。国际警察组织普遍采用这种定期审查做法。

C. 委员会的透明度

制裁委员会的做法，尤其是关于列入清单、从清单中除名和豁免的决定，都属于机密。一些人承认关于个人的案例需要保密，但也表示担忧，认为与安全理事会的非成员国相比，目前安全理事会的成员国所提出的问题和请求能得到委员会更多的关注。尤其严重的是，在资料的获取和委员会程序的透明度方面，人们普遍表示失望。因此，委员会如能在对资料申请的答复方面做出改进，将有助于减轻这种挫折感，并能起到鼓励所有会员国更加始终如一地执行制裁的作用。这一点在第四节进行了讨论。

三、从清单中除名的程序

关于定向制裁，最经常提到的指责之一就是认为缺乏充分的程序，以便让个人或实体申请将他们从清单中除名。尽管好几个制裁委员会的指导准则中包含了从清单中除名的程序，但这些委员会的指导准则各有不同。在以下几个方面判定了不同的标准：（A）谁具有申请从清单中除名的资格；（B）作为从清单中除名的依据资料 and 标准的要求，以及（C）对这种请求做出反应的时间期限。

表三就联合国制裁委员会关于从制裁清单中除名的现行做法进行了总结。在被调查的委员会中，有两个委员会——第 1267 号决议所设委员会和塞拉利昂制裁委员会曾把个人名字从清单中删掉，而另外 4 个委员会有这方面的指导准则或程序，允许申请从清单中除名的请求。就塞拉利昂制裁委员会而言，该委员会根据塞拉利昂政府以及联合国秘书长特别代表的请求，于 2003 年从旅行禁令的清单中删掉了 10 个人。之所以删掉这些人的姓名是因为这些人已经去世。到目前为止，第 1267 号决议所设委员会已经删掉了总共 19 名个人的姓名。

A. 谁会申请要求从制裁清单中除名

关于从制裁清单除名方面最有争议的一个问题是，谁才有资格向制裁委员会提出申请。例如，只有针对对象的居住国或国籍国才可以要求从第 1267 号决议所设委员会的综合清单中除名。

部分是因为担心个人或实体可能缺少就其列名而上诉的途径，同时也因科特迪瓦的独特环境，因此在科特迪瓦制裁委员会的指导准则中，允许被列为目标的实体的国籍国或居住国的常驻代表团，或者是联合国的办事处，来提交除名请求。作为对于制裁清单季度审核的一部分，这些指导准则为研究除名（书面）申请做出了规定。科特迪瓦制裁委员会最近才提出了一份要接受制裁的个人清单，至今尚未接到要求除名的申请。

表三：除名ⁱ

	基地组织/ 塔利班 (1267)	塞拉利昂 (1132)	伊拉克 (1518)	利比里亚 (1521)	刚果民主共 和国 (1533)	科特迪瓦 (1572)	黎巴嫩/叙利 亚 (1636)
制裁目标列入清单以及 从清单中删除的数目	464 个列入清单，19 个被删除	30 个列入清单，27 个被删除	295 个列入清单，0 个被删除	T: 59 个列入清单，0 个被删除 F: 58 个列入清单，0 个被删掉	16 个列入清单，0 个被删除	3 个列入清单，0 个被删除	0 个列入清单，0 个被删除
能够申请除名的有关方	申诉人居住国/国籍国政府		申诉人居住国/国籍国政府	F: 申诉人居住国/国籍国政府 T: 申诉人国籍国/居住国的常驻代表团 - 联合国办事处 - 个人 ⁱⁱ		- 申诉人国籍国/居住国的常驻代表团 - 联合国办事处 - 个人 ⁱⁱⁱ	
从清单中删除的标准	没有说明，双方谈判协商	没有说明，双方谈判协商	没有说明，双方谈判协商				个人不再被怀疑为参与暗杀活动

ⁱ 苏丹制裁委员会（根据联合国安全理事会第 1591 号决议建立）既没有把任何个人或实体列入制裁清单，也没有从清单中删除任何个人或实体；该委员会目前正在积极考虑从清单中除名的指导准则。

ⁱⁱ 个人只有在特殊环境下才可以直接向委员会提出从清单中删除姓名的请求。

ⁱⁱⁱ 与利比里亚制裁委员会的情况不同，关于个人直接向科特迪瓦制裁委员会申请要求从清单中除名的权力，并没有在相关决议或委员会指导准则中说明，而且把这种资料包括在内也是一种个人交流的结果。

	基地组织/ 塔利班 (1267)	塞拉利昂 (1132)	伊拉克 (1518)	利比里亚 (1521)	刚果民主共 和国 (1533)	科特迪瓦 (1572)	黎巴嫩/叙利 亚 (1636)
要求提供列入清单方的资料	理由及相关资料		理由及相关资料	F: 理由及相关资料		理由及相关资料	
审核删除姓名的请求所需的时间期限	无异议程序: 5 天		无异议程序: 3 天	T: 至少在季度审核前 2 天 F: 无异议程序: 2 天		季度审核前至少 2 天	无异议程序: 2 天; 如有反对意见, 有 15 天来考虑这种申请
如未能达成协议	提交给联合国安全理事会	提交给委员会主席	提交给联合国安全理事会				

由于利比里亚的独特环境，利比里亚制裁委员会的程序还考虑到可以通过被列入清单的个人的国籍国的常驻代表团，或者通过距离最近的联合国办事处，来提出从清单中除名的申请。而且，该委员会在“特别的案例中，会审议直接从个人那里收到的申请”。但为了研究个人案例，该委员会必须首先一致认为该案例是个“特别”案例。不过，并没有规定什么才是“特别”案例的指导准则，而那两个要求从清单中除名的个人申请也未能获得成功。利比里亚制裁委员会的这种做法，是个人在理论上被允许直接向一个制裁委员会提出请求的惟一例子。

由第 1267 号决议所设委员会制定的双边（提名国/申请国）除名程序得到了最多的关注，也受到了最多的指责。人们对这个程序予以关注主要是因为一个事实，即被列入第 1267 号决议所设委员会清单的个人和实体，从 2001 年 9 月 11 日以来大幅增长，多达 464 个，到目前为止，这个数字是最大的。长期以来，有 50 多个会员国，在安全理事会的委员会公开会议上，对于需要从程序上加强对受定向制裁影响的个人和实体的保护问题表示关注。由于被允许代表列入清单的个人或实体进行申请的会员国局限于被列为目标方的居住国或国籍国，这样就对某些国家列于综合清单上的被制裁对象可能产生问题，这些国家可能会不公正地反对或者是拒绝向第 1267 号决议所设委员会转交从清单除名的申请。迄今为止，第 1267 号决议所设委员会一直很愿意审议来自于个人的除名申请。

总共有 19 个实体已经从第 1267 号决议所设委员会清单上删除，但已经申请从制裁清单中除名的其他当事方有多少却不得而知。由于缺少他们的居住或国籍所在的会员国的支持，这些其他当事方的申请从未被转交给第 1267 号决议所设委员会。许多关于第 1267 号决议所设委员会除名程序的批评指出，除名程序中存在

的最大问题就是那些要求除名的请求从未能递交到该委员会。对程序的这些批评令人担忧，因为这样会使受到定向制裁影响的个人或实体无法获得为此上诉的渠道。

B. 关于除名的标准和所要求提供的信息

对于从清单中除名的请求，3 个委员会——第 1267 号决议所设委员会、利比里亚制裁委员会和科特迪瓦制裁委员会，均已公布了指导准则，并在不同程度上，均规定了申请者应提交请求除名的理由并提供相关资料。但对于更具体的指导准则，例如什么才是请求除名的充分理由，以及要求提供的资料的详细程度，则除了第 1636 号决议所设委员会外，其他任何委员会都没有提供。目前的程序中，各个委员会不仅缺少关于申请从清单除名的理由的具体指导准则，而且，由于有关的标准和原来提出制裁清单的国家的国家的问题一般不为人知，因此这些程序显得繁琐复杂。

在有关方已经从清单除名的情况下，通常会在双边基础上举行讨论，即原本提出清单的会员国与被提名者的居住国或国籍国，委员会将对这两国政府提出的请求进行审批。这种双边谈判通常是保密的，不过，两个瑞典籍索马里人于 2002 年被从制裁清单中除名的例子倒是提供了了解关于除名标准的线索。据美国政府官员所说，这两个人被从清单上除名，不是因为在提议清单时出了错，而是因为：

（他们）首先提交了资料、证据和誓词，表明他们并不知晓他们与之有关联的 al-Barakaat 集团公司正在直接或间接地被利用来资助恐怖活动；其次，他们还提交了证据、文件和誓词证明，表明他们已经断绝了与 al-Barakaat 公司的所有联系，并且已经完全彻底地不再与 al-Barakaat 公司往来。⁹⁰

在另一个案例中，一个人在与当局合作并作证指控其同伙后被从清单中删除。

对于第 1267 号决议所设委员会来说，一个特别令人烦恼的问题就是如何处理那些死者的姓名。第 1267 号决议所设监测组和会员国已经提出了这个问题，认为它与清单的可信度一样重要。诸如继承者的权利等一些复杂的问题，以及对于可能误用资产的问题，都在争论之中，但在制定针对已去世的个人的一般办法方面，迄今为止依然进展不大。

C. 关于对除名请求做出答复的时间期限

对于从制裁清单中除名的现行政程序，最后一项批评就是，尽管一些委员会对于考虑除名的请求有时间限制，但由于这些限制受到无异议程序的影响，所以实际上，这种请求可以无限制地进行下去。那些国家可以提出反对但不说明原因，或者要求从技术角度搁置，这样就会使这个请求处于无限期的搁置状态。大多数国家意识到了这个现状，因此在提交这种申请之前先进行双边谈判。为了改变这种状况，一些国家已经提出建议，要求针对正在讨论中的申请设置一个时间限制，在一段时间之后给予自动批准，或者要求这种搁置要附有反对的理由。

第四节

有关改进公正和明确的程序的建议与各项选择

第三节阐述了联合国各制裁委员会目前的做法、所面临的挑战与存在的不足，以此为基础，本节将提出改进公正和明确的程序的建议，同时提出建立新的制度化审查机制的选择方案。建议分为列入清单问题和程序性问题等类别，对于审议除名请求的审查机制提供了一些选择。附录 B 汇总了本节中所提出的各项建议。

建 议

正如本文在前面所提及以及图一所概述的那样，过去几年来在列入清单以及程序性问题上已经逐步取得改善，对第 1267 号决议所设委员会来说尤其如此。其他委员会尚未将程序修改到如此程度，另外还有一些措施应由第 1267 号决议所设委员会和其他委员会加以研究，特别是关于通知、有机会接受补偿、定期审查以及建立审查机制等问题。

A. 列入清单

从表一所提供的比较信息可以清楚地发现，联合国安全理事会大多数制裁委员会已经建立了有关识别被列入清单的个人与实体的信息的一般性准则。自 1990 年代早期开始实行定向制裁以来，识别资料的质量有了很大提高。在其他一些领域，各制裁委员会之间存在着很大差异。为了订立公正和明确的程序，我们提出如下建议以供考虑。其中有一般性原则，也有关于具体改革的建议。

1. 安全理事会决议中应详细提出列入清单的详细的但并非详尽无遗的标准。

对制裁目标和列入清单的标准的精确定义会促进制裁的有效实施，同时也有助于向个人说明为了取消制裁他们需要做什么。定义更清晰还有助于会员国评估哪些个人与实体应受到制裁。联合国安理会第 1617 号决议有效地定义了与基地组织、乌萨马·本·拉丹或塔利班“有关联”的含义，尽管一些会员国仍然发现在该决议执行部分第 2 段中“或以其他方式支持它们的行动或活动”的表述模棱两可。虽说人们普遍希望决议中能给予更精确的定义，但也认为仍需要保留一些灵活性，以免各制裁委员会受到限制以致无法对形势的重大变化做出反应，使它们今后很难适当地增列合适的清单。我们建议安全理事会决议就应受制裁者列入清单提出详细的但并非详尽无遗的标准。

2. 制定情况说明的准则与一般性标准

为确保非武断地公正地对个人与实体实施定向制裁，对情况说明的内容制定一致的准则和一般性标准非常重要。联合国安理会第 1617 号决议要求会员国就情况说明中的某项提名提出“提名的依据”。有关制裁委员会应确定一些有关编写情况说明的最佳做法，可能的话可用清单或标准化表格列出有关每一个列入清单的案件的信息，正如第 1267 号决议所设监测组第四份报告所建议的那样。同样，必要时正式逮捕证的副本可以附件形式包含在情况说明中。在为各项提名确定明确和具体的标准上遇到的困难，为考虑建立审查机制（见下文“从清单除名”一节）这一选择提供了强有力的依据。我们建议情况说明中包含有关被列入清单的个人或实体的具体陈述，同时附带详细信息说明该个人或实体参与安全理事会所禁止活动的情况。为促进广泛使用详细的情况说明，应在拟订列入清单的建议方面向会员国提供帮助，其中包括编写一本有关起草情况说明的指南。

3. 将各制裁委员会审查列入清单建议的时间由两或三天延长至五到十天。

重要的是，制裁委员会的成员应有足够的时间来审查列入清单的建议，以确保非武断地公正地实施定向制裁。第 1267 号决议所设委员会已经将列入清单建议的审查时间由两天延长至五天。鉴于纽约与许多国家的首都处于不同的时区，而且执法机构与情报机构都需要进行审查，因此要认真地进行审查并有效地实施无异议程序两三天是不够的。对于那些普遍缺乏行政能力的会员国来说情况更是如此。会员国常常请求并获准延长列入清单建议的审查时间。欧盟至少给其成员国十个工作日来研究列入清单的建议（并进行讨论）。因此，我们建议将各制裁委员会审查列入清单建议的时间由两或三天延长至五到十天。

4. 在尽可能的程度上，被列入清单的目标（a）应由联合国一机构通知其被列入清单之事、所采取的措施以及有关豁免和从清单除名程序的信息，（b）提供一份经编辑的情况说明，以及列入清单的依据。

a) **通知**对于建立公正和明确的程序是至关重要的。目前，联合国各制裁委员会依赖会员国通知个人或实体有关他们被列入清单之事。在许多情况下这样做就足够了，但是，通知在程序公正方面的核心地位意味着在制度方面累赘一些可能是有益的，可由一个联合国机构提供补充通知（意识到联合国的行动不具有直接的法律效力）。重要的是通知应与国家的执行措施同步（以防可能逃避制裁）。联合国安理会第 1617 号决议要求有关会员国尽可能以书面形式通知个人或实体有关采取的措施、委员会的指导准则以及列名和除名的程序。该决议未要求提供有关将其列入清单的原因的信息，也未明确“有关联”会员国的涵义。

只有在切实可行的情况下才会通知个人或实体其被列入制裁清单，通知并非被列入清单的先决条件。对于那些企图逃避国际法制裁的著名恐怖分子或个人，其藏身地点不为人知，通知他们是不可能的。为系统地实现补充通知的目标，同时允许被列为目标的个人提出除名与豁免的申请，我们建议在秘书处设立一个协调中心。（见下文建议 B-1）。

b) **经编辑的情况说明。**尽管情况说明并不分发，但联合国安理会第 1617 号决议授权在某些情况下分发情况说明，这有助于加强执行力度并提供更多的有关具体列入清单的原因的信息。一份经编辑的情况说明对于公正、透明并有效地实施制裁是重要的，它不会透露机密信息，而只会向目标方提供有关所采取措施的依据的信息。因此，我们建议编写这种情况说明，并尽可能地使被提名者有机会获得这份经编辑的情况说明以及陈述列入清单的依据的信息。

B. 程序性问题

如同有关识别被列入清单的个人与实体的信息的准则一样，制裁委员会还制定了处理豁免问题的一般准则。在各委员会中，豁免的依据与豁免所需要提供的信息越来越标准化，因为近年来似乎向其他委员会学习并借鉴了许多最佳做法。这再一次表明，自 1990 年代早期开始实施定向制裁以来委员会的做法有了改进。因基本需要而给予豁免有助于确保达到相称性标准，采用这种做法不会不适当地损害基本权利。然而，还有一些仍存在问题的领域，为了实现公平透明的程序，我们提出如下建议以供考虑。

1. 在秘书处设立一个行政协调中心，负责处理所有从清单除名和豁免的申请，并通知目标方列入清单之事。

要想准确地知道有多少申请未转递给制裁委员会是不可能的，然而，一些地区法院要求一些会员国将除名申请转递有关委员会这一事实表明，它可能是个重要的令人关切的问题。在发生冲突而现存的政府机构实际上已经崩溃的情况下，一些制裁委员会允许个人向联合国办事处提交从清单除名的申请，或者在特殊情况下直接向委员会提交申请。⁹¹ 被提名的个人或实体应确信他（她或它）的案件会被提交提名机构或其他适当机构（见下文“从清单除名”一节中关于审查机制的各种选择）进行审查。

为了解决从清单除名和豁免问题，第 1267 号决议所设监测组建议要求会员国向第 1267 号决议所设委员会转交任何从清单除名或豁免的申请，同时表明它们对此持支持、反对还是中立的立场。成立一个行政机构（在秘书处内设一个协调中心）可以实现这一目标，它可以系统地接收和处理有关从清单除名和豁免的申请，同时确保提名目标（尽可能地）获得有关他们被列入清单的通知。

我们建议在联合国秘书处设立一个行政协调中心，作为有关从清单除名和豁免申请的惟一进出点（附件 A 的表一展示了这个协调中心是如何运作的。）该协调中心将：

- 接收来自个人或他们的国籍国/居住国政府（或在某种情况下来自最近的联合国机构，或者在特殊情况下来自制裁委员会）的从清单除名申请；
- 将这些申请转交提名国以及国籍国或居住国，供它们参考并提出意见（同意、反对、中立立场），这些国家要将它们的意见提供给该协调中心；

- 向有关制裁委员会转达申请及任何意见，以供其采取行动。如果在不具备新的正当理由的情况下反复提出申请（虚假申请），也只有在这种情况下，该协调中心可决定不转交申请。

作为被列入清单的个人的联络中心，该协调中心还将：

- 提供有关他们被列入清单之事的补充通知（无论有关会员国是否已发过何种通知）；
- 提供一份经编辑的情况说明；
- 提供程序信息，包括委员会的指导准则，以及申请豁免或从清单除名的程序；
- 将制裁委员会的决定通知申诉人。

该协调中心不承担决策或咨询的责任，而仅负责行政事务，以确保能与被列入清单的各方进行高效而连贯的互动。

这种方式既向作为定向制裁目标的个人与实体发出了通知，又使他们有机会就列入清单问题提出上诉（对于某个人的政府对寻求从清单除名之事不感兴趣的情况，该方式尤为重要），而不用个人直接与制裁委员会或安全理事会接触。它将为从清单除名的程序问题提供一致的处理办法和共同标准，提高从清单除名和豁免程序的透明度，并且确保所有的申请都能被制裁委员会接收和处理。这也使制裁委员会摆脱了日常的行政事务，同时保留了它们的决策权力。一个配备少量工作人员的制裁行政办公室就可以承担这些事务。

2. 对列入清单规定进行两年一次的审查

对作为预防措施所进行的定向制裁（如对基地组织和塔利班所实施的制裁）的一种批评意见认为，由于制裁是无期限的，长期冻结资产而不进行定期审查可能变成事实上的没收资产（尽管冻结资产从技术上讲并非没收资产）。列入清单没有时限，显然能够无限期地持续下去。第 1267 号决议所设监测组提出对列入清单的申请实行定期审查，类似于国际刑警组织采取的五年审查制。第 1267 号决议所设监测组在其第四份报告中提出对列入清单实行自动延期，除非第 1267 号决议所设委员会一致确认威胁已经消除，有关个人与实体应予从清单中除名。该程序尽管很新颖，但它并不能导致在获得有关一项列入清单的新信息后及时对其加以研究。

鉴于大多数制裁的情况变化迅速，每五年进行一次审查时间确实太长了。因此，我们建议从开始列入清单之日起以连续的方式每两年进行一次审查。

在一定期限后除非达成新的共识否则就将列入的清单自动延期的做法不一定能确保对列入清单进行彻底的定期审查。有些人提出列入清单两年后自动失效，除非提名国或另一会员国能够提出列入清单继续有效

的正当理由。这会适当地给提出列入清单的国家带来更多的负担，它们需要重新提出情况说明，表明为什么不应该从清单除名，尽管如此，我们还是认为继续列入清单的决定仍应由制裁委员会一致做出，而不是将列入清单自动失效。然而，鉴于一段时间来标准方面的改进，将列入清单延期应该符合延期时所普遍编写的情况说明采用的更高标准与准则。显然，这些审查会需要投入资源，但重要的是委员会不应使其重要的工作陷入停顿。

3. 通过确定答复列入清单、从清单除名和豁免申请的时限，以及颁布关于从清单除名的明确标准与准则来提高各制裁委员会的效力。

目前，在制裁委员会内对于处理无限期搁置有关列入清单、从清单除名或豁免的申请问题没有时间限制。尽管有必要给会员国额外的时间来处理这些问题，但无限期的搁置会削弱制裁的有效性（如果合适的个人未被列入清单的话），并影响制裁的信誉（如果豁免和从清单除名的申请未获得及时研究的话）。一些国家建议有必要在一定时间未获得答复后自动批准申请。我们建议采用更加适中的方式，以确保及时地研究问题——对于答复已提出的申请，限定标准时限为 30 天（允许再延长 30 天），对于所有待决的申请，要定期（一个季度）通知委员会成员。

为提交从清单除名申请制定标准化准则会有助于消除拖延。尽管因制裁的目的不同从清单除名的具体准则会有所变化，但我们建议对于从清单除名采用一般性准则，这包括错误或不准确的列入清单（姓名相似，但住所或出生日期不同），情况变化（放弃恐怖主义或与国家合作），或者死亡（取决于遗产是否有可能被用于支持被禁止的活动）。

4. 通过完善网址、更经常地发表声明并且更广泛地宣传委员会的程序，来增加委员会做法的透明度。

提高透明度对于消除人们有关制裁委员会程序不公正的感觉具有重要意义。正如本报告所经常提到的，许多制裁委员会已在程序方面进行了重要的创新，在联合国内部正在进行大规模的制度借鉴工作。第 1267 号决议所设监测组提出，经编辑的情况说明一俟委员会批准就提供给各国和各组织（例如国际刑警组织），以便加强定向制裁。此外，安全理事会内部对这些问题的进一步关注——有可能与第三方（不是安全理事会成员的会员国，而是被列入清单而申请从清单除名的个人的出生国或居住国）举行阿里亚办法会议——可以使之成为一个公共论坛来研究有关的问题，增强人们的透明感与公开感。我们建议制裁委员会完善网址，更频繁地举行记者招待会，向非安全理事会成员的会员国和公众提供更多的信息。

C. 对于审查机制的各项选择

除了改革上文所提及的制裁委员会的现行程序以外，另一个重要问题是，是否具有某种审查机制而个人和实体可以就其被列入目标清单的裁定提起上诉。

法律学者之间所辩论的问题，即关于安全理事会是否受到国际人权标准的约束，因而有义务确保存在一个为制裁被列为目标的个人服务的公正和明确的程序，是一个重要的问题，但在这里我们不直接探讨这一问题。⁹² 相反，本白皮书假定联合国正在通过其所属机构尽可能地遵守公正和明确的程序（因此，我们看到了世界首脑会议成果文件中的指示）。联合国发现其决议的实施受到质疑这种情况，从最好的角度看是造成了不利影响，从最坏的角度看则是损害了联合国程序的信誉。到目前为止，国家和地区法庭已将安全理事会根据《联合国宪章》第七章所做出的决定视为优先于国际法，但正如我们在第二节中所谈到的，质疑已经出现。安全理事会可以通过改善现有程序，建立审查机制以确保公正与明确，来遏制这种行为。这种先发制人的行动不仅会避免昂贵的诉讼，而且会增强人们对于安全理事会是一个负责任而又透明的机构的感觉。

有效补救措施的要素

采纳上文提出的建议尚不足以解决第二、三节所确认的所有程序公正问题。特别是，获得有效补救的权利具有特殊的意义，需要在上文所提建议之外进行更多的改革。

一般来说，获得有效补救的权利通常包含三个要素：

- 1) 一个独立和公正的权力机构；⁹³
- 2) 提供适当救助的权力；⁹⁴ 以及
- 3) 诸如有关个人或实体有机会接受补偿等程序保证。⁹⁵

关键的问题是要确定哪种制度化机制和要素组合符合有效补救措施的要求。因为在实践中，安全理事会确定哪些措施能够确保实现适用于制裁被列为目标的个人和实体的公正和明确的程序是一个政治问题，因此我们提出一些选择供考虑，而不作推荐。

在安全理事会可以考虑将其作为解决从清单除名问题的制度化机制的五个选项中，有几个已经不同程度地讨论过，特别是有关法庭对根据联合国安理会第 1267 号决议将个人列入清单提出质疑的问题。然而，鉴于从清单除名是大多数制裁委员会目前都面临的问题，以下选项不必局限于第 1267 号决议所设委员会，而应该被视为制裁委员会的一般机制。

对每一个选项我们都提供简介以及正反两方面的论点。为便于对五个选项进行相互之间以及与第 1267 号决议所设委员会现行做法之间的系统比较，在本节末尾给出了一张表（图二）。

应特别注意的是，我们以启发的方式（或称理想的方式）给出五个选项，描述各不相同的审查机制是如何构成的。在每个选项中有多种选择，涉及到这种机制的具体要素——组成、权限、权力、透明度等。有必要意识到每个选项中有可能存在着变化，并且将这些选项视为一个审查机制可能采用的制度模型。此外，尽

管各会员国提出了一些有关审查机制的建议，但是不应将这些选项与名称相似的其他建议混淆，也不应将它视为某个会员国的建议。

1. 在安全理事会授权下建立审查机制审议除名申请。

下面是在安全理事会授权下设立一个审查机制的三种模式。这些选项假定除名申请是由一个行政机构（协调中心）接收的。

a. 监测组

一种制度化的机制将需要第 1267 号决议所设监测组承担审议从清单除名和豁免申请的责任。其成员由秘书长任命，由各领域的专家组成，这与目前的做法相同，并可能增加法律方面的专门知识。在对所有有关的信息进行分析后，监测组将向委员会提出建议。通过一个行政中心机制可以确保能够与监测组联系（否则，个人需要能够直接向监测组递交申请），但个人没有机会正式出现在监测组面前。监测组的审查是秘密进行的（不公开披露有关的建议），对制裁委员会的建议也是如此。监测组将会获得未经编辑的情况说明的全文。

这种办法的优点之一是它没有建立一个新的耗资巨大而又官僚的机构，而是将职能融入现有的结构。现有的监测组在准备分析评估和处理保密信息方面经验丰富，因此，它在完成这项管理任务方面会相对轻松一些。由于是秘书长指定独立于安全理事会的监测组的成员，个人接触监测组的机会得到了保证，因而满足了有效补救的两个要素。

监测组的建议仅具咨询性，对制裁委员会不具有约束力。而且，尽管监测组是独立任命的，但由于其任务是由安全理事会决定的，因此它在决策权方面或许不会充分独立。监测组在监督制裁、支持委员会以及发挥独立的咨询作用方面存在着潜在的利益冲突。对个人案件提出建议的责任可能会使监测组在履行其他重要职能时得不到信任。审理过程的机密性也有损于透明度。监测组成员（常常是各领域的专家）的专业知识与审查职责的要求之间可能存在差距。

b. 监察员

另外一种制度化机制可能需要任命一名监察员，个人可以向他提出申诉。监察员将独立任命，并对从清单除名申请独立提出建议。秘书长将根据联合国人权事务高级专员和主管政治事务副秘书长的建议选择一位知名人士担任监察员。以这种方式，监察员将是一位能够确保对从清单除名申请进行基础广泛地审查的人，并在做出决策时考虑到各种因素（提名国的关注、维护国际和平与安全、确保实现公正和明确的程序）。

监察员在审查了经编辑的情报说明后将向制裁委员会提出建议，而制裁委员会对此建议可以批准也可以不加理会。因此，监察员的决定对制裁委员会不具约束力。从程序上讲，被列入清单的个人能够与监察员接触，但没有正式听证的机会，监察员也没有机会接触到未经编辑的情况说明。每年将就监察员的工作编写一份工作报告。

设立监察员的好处在于它将为列入清单的申请提供一个独立的审查机制，因为他是独立任命的，而且他有权提出自己的建议。它还个人提供了直接提出控诉的机会，因此具有可接触性。

监察员的决定对制裁委员会不具约束力。监察员也没有机会进行听证，在审查未经编辑的情况说明时不能接触到全面的信息。实施监察员的建议需要维持一个小的行政机构，因而需要经费。此外，尽管设立监察员的目的之一是遏制对制裁制度的法律质疑，但是，如果一项建议遭到委员会的拒绝，就会进一步鼓励诉讼行动。

c. 专家组

利用联合国体制内外一种半司法半行政机构的模式组建的专家组，有权审议有关从清单除名的具体申请。有益的先例包括根据联合国各人权条约建立的监督组织（例如人权事务委员会（《公民权利和政治权利国际公约》）以及禁止酷刑委员会。⁹⁶ 秘书长将任命一组有适当经验（在刑事、行政或国际法方面）的独立专家组成常设的或特设的小组来审理个人有关从清单除名的申请。该小组有权做出决定，并通知制裁委员会。该委员会可以批准也可以拒绝该小组的决定，因此小组的建议对制裁委员会不具约束力。如果制裁委员会拒绝专家组的决定，则该问题将被提交到安全理事会进行更高一级的审查，但对从清单除名申请的最终决定权仍归安全理事会。

被列入清单的个人可以就其被列入清单一事直接向专家组提出上诉，这使得这一机制对个人来说是有机可以接触的。在审查时，该小组有权通过能够确保机密信息获得保护的适当程序，接触未经编辑的情况说明以及其他信息。专家组的决定虽然不具约束力，但它将在适当的范围对外公布。

设立专家组的好处在于，它为此类机构其他法庭提供独立与公正审查提供了获得广泛确认的先例，无论是在专家的任命方面，还是在小组独立做出决定的能力方面。尽管这种小组的决定不具有法律约束力，但它们已获得普遍接受。此外，专家组对于个人来说是可以接触的，可以根据情况听取个人的申诉。可以接触未经编辑的情况说明有助于对获得的信息进行全面审查，公开做出决定可以提高透明度。

与监察员那项选择的情况一样，专家组的决定对制裁委员会也不具约束力。设立专家组因要保留适当的专家并维持小组的运作因而花费多于设立监察员。此外，尽管设立这样一种机制的目的之一是遏制对制裁体制的法律质疑，但是，如果委员会拒绝一项建议，这很可能会进一步鼓励诉讼行动。

2. 设立一个独立的仲裁小组来审理从清单除名申请

基于诸如由海牙常设仲裁法院或国际投资争端解决中心成立的那些仲裁小组的模式，秘书长将拟定一份具有适当经验（刑事或行政法、安全、人权）的仲裁人与专家清单，并要求成立由三名成员组成的特设小组来审理个人从清单除名的申请。制裁委员会将授权做出决定，因此，仲裁小组的决定对制裁委员会具有约束力，并对外公布。仲裁小组将有机会接触情况说明全文（未经编辑），申请从清单除名的个人将有权要求听证。

仲裁小组可以类似于前南斯拉夫问题国际刑事法庭（前南问题国际法庭）的模式成立，在这种模式下，安全理事会将有罪或无罪的裁决权授予该法庭。该机制类似于第 1267 号决议所设委员会目前审理从清单除名申请的模式（作为在提名国与居住国或国籍国之间的双边问题），制裁委员会通常都遵循这一模式。这样，双边谈判的结果便具有约束力，因为制裁委员会认可仲裁小组对从清单除名申请的裁决。

设立仲裁小组的好处是通过小组的任命、具备决策权力特别是给予补救的能力等使其独立性获得了保证。此外，仲裁小组为个人提供了与其接触的机会，能够接触到未经编辑的情况说明有助于对所获得的信息进行全面审查。公开决定可以提高透明度。

这样一种选择可能会引起人们有关侵害安全理事会权限的担忧，要维持这样一种机制也需要一定的经费。

3. 对安全理事会决定进行司法审查

作为从清单除名申请遭拒绝时最后的求助手段，个人应可求助于一个独立公正的法庭，该法庭的决定对安全理事会和制裁委员会均具有约束力。安全理事会要设立一个有权审查制裁委员会关于从清单除名申请的决定的司法机构（如联合国行政法庭）。⁹⁷

对从清单除名的司法审查符合以下要素：独立性，有权给予补救，可接触性以及透明度。它将使安全理事会日益增加的立法与行政职能获得制衡。它还可以消除地区或国家法庭发现联合国制裁体制违反国际人权标准这种风险。司法审查能提供最高的透明度。

众所周知，对安全理事会根据《联合国宪章》第七章所做出的决定进行司法审查问题存在着反对意见。司法审查会使人担心侵害安全理事会的权威。为制裁委员会的判决进行辩护的成本会很高，在案件数量不大时尤其如此。

图二：审查机制选项与目前做法的简单比较ⁱ

	目前做法	监测组	监察员	专家组	仲裁小组	司法审查
组成： 独立任命	否	是	是	是	是	是
权限： 独立做决定	是	否	是	是	是	是
权力： 能够给予补救	否	否	否	否	是	是
程序保证： 个人有机会接触	否	是	是	是	是	是
其他： 调查权（可接触未经编辑的情况说明）	否 ⁱⁱ	是	否	是	是	是
听证 ⁱⁱⁱ	否	否	否	是	是	是
透明度 （公布决定）	否	否	是/否 ^{iv}	是	是	是

ⁱ 假设采用行政机构接收个人从清单除名申请的某种方式。

ⁱⁱ 如果提出列入清单的国家与申请从清单除名的国家共享信息，或者，如果申请从清单除名的国家是安全理事会成员国，或许能接触到信息，但不能保证。

ⁱⁱⁱ 在尽可能的情况下，明确受到国际法制裁的个人不能旅行或参加听证，但可以派代表参加。

^{iv} 监察员的年度报告可有一些透明度，但仅涉及总体情况而不涉及具体申请。

第五节

结论

联合国大会要求安全理事会“确保订立公正的程序，用于将个人和实体列入制裁清单和从中删除，以及给予人道主义豁免”。⁹⁸然而，对“公正程序”的准确含义存在争议，该含义的确定必然有赖于进行法律和政治辩论。这一问题最终将由安全理事会做出裁定。

公正和明确的程序的建立既需要程序上的公正，又需要一套有效的补救措施。程序公正意味着要有适当的诉讼程序，这就需要有获得充分通知的权利以及申诉的机会。⁹⁹因此，要做到“公正和明确”，联合国定向制裁的程序就应使有关个人或实体有机会接触使用，并且，如第二节所讨论的，在错误实施制裁时，应制定一套有效补救措施。尽管联合国各制裁委员会的运作已不同程度地符合了这些条件中的某些方面，但是，正如第三节所述，目前处理列入清单、豁免和从清单除名的体制尚未达到这些标准，因而需要进行改革。

采纳第四节提出的几项建议将有助于解决某些有关制裁委员会运作不公正、缺乏透明度的问题。目前双边（国与国）从清单除名的程序依赖于对个人的外交保护，这是从清单除名申请的惟一补救办法，这种程序是成问题的。因此，在秘书处设立一个行政协调中心，不仅接收所有从清单除名的申请，而且确保列入清单的目标方（尽可能地）获得相关通知，这将会提高这种做法在程序上的公正性。改进有关情况说明内容的准则与标准，延长有关列入清单建议的审查时间，将会提高提名工作的公平与公正性。对列入清单进行两年一次的审查，将会解决对有关无限期冻结资产变成事实上的没收资产的担忧。对答复有关列入清单、从清单除名和豁免申请设定时限，将能解决无限期搁置申请的问题。以经编辑的情况说明方式指出列入清单的依据，将有助于公众知晓预防性制裁的必要性，并为进一步的有效实施提供牢固的基础。

尽管采纳这些建议将会解决人们对缺乏透明度的普遍关注，但这还不能满足错误实施定向制裁时采取有效补救措施的要求。有效的补救措施要求有某种形式的审查机制来审理从清单除名的申请。这种机制应具备可接触性、独立性并且从法律意义上说能够提供适当的补救。成立仲裁法庭或建立司法审查显然会满足所有三项标准，包括提供补救的权限。在安全理事会授权下建立一种审查机制——监测组、监察员或专家组，因其独立程度各不相同，不能达到提供补救的能力标准（除非经安全理事会授权）。然而，对审查机构的决定予以某种程度的公布，将成为一种补救形式。

如上所述，这些问题既是法律问题，也是政治问题。鉴于安全理事会在促进国际和平与安全方面发挥的特殊作用，在解释有效补救措施的内涵方面留有某种余地或灵活性是适当的。迄今为止，处理这些问题的法庭已经承认安全理事会的特殊地位，重申安全理事会根据《联合国宪章》第七章所做出的决定的首要地位，

并重申安全理事会在维护国际和平与安全方面的特殊作用。因此，在涉及一国安全或者国际和平与安全面临威胁的情况下，确保有效补救措施的程序可能是不同的，有效补救措施的准则可能会有所变化。¹⁰⁰

尽管在许多国家出现的法律质疑给定向制裁带来了潜在的严重威胁，但同时也带来了机遇。要抓住这一机遇就需要对现有体制进行改革，既要改进制裁委员会的程序，又要建立某种形式的审查机制。最后，确保在联合国制裁行动中应用公正和明确的程序，将会加强定向制裁手段的有效性与可信性。

在这些问题上能够也将会做很多事情，若干重要问题本文并没有全面阐述。¹⁰¹ 尽管如此，我们仍然希望我们的努力将有助于澄清这些问题，并推动实现在定向制裁行动中应用公正和明确的程序这一共同目标。

尾 注

- ¹ 大会第 60/1 号决议,《2005 年世界首脑会议成果》,第 109 段,载于 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021752.pdf>。
- ² 定向制裁包括金融、旅行、航空、武器和商品方面的限制,目的是对违法的当事人、领导人和支持他们的主力 and 实体网络实施强制压力,以改变其行为或防止有悖国际和平与安全的行为。如对塔利班和基地组织的制裁。
- ³ 见《定向金融制裁:计划与执行指南》,载于 www.smartsanctions.ch 和 www.watsoninstitute.org/TFS/TFS.pdf;《武器禁运和旅行、航空相关的制裁的计划与执行:波恩-柏林进程》,载于 <http://www.bicc.de/events/unsanc/2000/booklet.php>;以及《使定向制裁发挥作用:美国政策选项执行准则》,载于 <http://www.smartsanctions.se/>。
- ⁴ 改善有效实施制裁的问题对许多会员国至为重要,值得进一步关注。
- ⁵ 2002 年 4 月 13 日,《纽约时报》。
- ⁶ 见威胁、挑战和改革问题高级别小组:一个更安全的世界,我们共有的责任的报告,2004 年 12 月 2 日联合国 A/59/565 号文件,第 152 段。载于 <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>。
- ⁷ 《2005 年世界首脑会议成果》,第 106-110 段。
- ⁸ 《2005 年世界首脑会议成果文件中由秘书长采取行动的各項决定的执行情况》,2005 年 10 月 25 日,联合国 A/60/430 号文件,第 20 段。
- ⁹ 见第 1267 号决议所设监测组第三次和第四次报告,载于 <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>。
- ¹⁰ 根据有关基地组织和塔利班及有关个人和实体的第 1526 (2004) 号决议和第 1617 (2005) 号决议所设分析性支助和制裁监测组的第四次报告,第 18 页。
- ¹¹ 这意味着受影响的个人和实体应最低限度保证得到《欧洲联盟宪章》第 41 条所定义的“善意行政权”,它包括了公平处事权、发表意见的权利、接触档案权(但尊重合法机密)以及政府说明决策理由的义务。
- ¹² 见《联合国宪章》导言、第一条和第五十五条。
- ¹³ 联合国 GA/RES/217 A (III) 号文件,1948 年 12 月 10 日。
- ¹⁴ 联合国 A/CONF/157/23 号文件,1993 年 7 月 12 日,第 8 段。另见《世界首脑会议成果》,第 121 段。
- ¹⁵ 《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条和《欧洲人权公约第四议定书》第 2 条。
- ¹⁶ 《欧洲人权公约第一议定书》第 1 条。
- ¹⁷ 《公民权利和政治权利国际公约》第 17 条保护个人的私生活、家庭、住宅或通信以及荣誉和名誉,而《欧洲人权公约》第 8 条保护私人和家庭。
- ¹⁸ 《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条和《欧洲人权公约》第 6 条。
- ¹⁹ 《欧洲人权公约》第 13 条。
- ²⁰ 《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条和《欧洲人权公约》第 2 条。

- ²¹ 这不是一个假设例子。在塞拉利昂制裁制度的案件中，制裁委员会被要求以人道主义理由对列在清单中的一个人，即 Foday Sankoh，取消旅行禁令，从而使被监禁在塞拉利昂特别法院的 Sankoh 能够在加纳的阿克拉接受治疗。在委员会花费好几个个月时间在审议这一请求，要求书面保证 Sankoh 有人监管，并要求另外提供更具体信息，如旅行目的、离开与返回的日期时，Sankoh 就死了。见《塞拉利昂制裁委员会年度报告》，联合国 S/2004/166 号文件，2004 年 2 月 27 日，第 13-14 段。
- ²² 豁免条款用于有关制裁伊拉克的伊拉克-科威特危机的情况中（如第 687（1991）号决议：如果有“基本的民事需求”则可对制裁制度提供豁免），以及有关对南斯拉夫（塞尔维亚和黑山）的制裁（例如第 757（1992）号决议：如果有“基本的人道主义需求”，则可对制裁制度提供豁免）。在 1960 年代对南罗得西亚在食品和教育材料方面实施的制裁制度中已包括了豁免条款，例如见 S/RES/253，1968 年 5 月 29 日，第 3（d）和 4 段。
- ²³ 《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条和《欧洲人权公约》第 9 条。
- ²⁴ 寻求避难权被列入《世界人权宣言》第 14 条，但没有被列入《公民权利和政治权利国际公约》或《欧洲人权公约》。1951 年《关于难民地位的公约》和《1967 年议定书》也同意给予那些寻求避难者以保护。
- ²⁵ 显然，巴基斯坦请求监测组帮助提供证据和信息，支持冻结有关的个人资产以加强其法院诉讼的力度。联合国 S/AC.37/2003/(1455)/35 号文件，2003 年 4 月 24 日，第 6 页。
- ²⁶ 见每一诉讼案件的资料，第 1526 号决议所设分析性支助与制裁监测组第三和第四次报告的附件，联合国 S/2005/572 号文件，2005 年 9 月 9 日，附件二。另见第 1267 号决议所设制裁委员会成员国根据第 1455（2003）号决议第 6 段的个别报告。
- ²⁷ 相反，《世界人权宣言》第 8 条的文本不要求权利或义务是民事性质。
- ²⁸ 《公民权利和政治权利国际公约》第 13 号一般性评论：法庭面前的平等及由一个依法设立的独立法庭进行公正的和公开的审讯权（第 14 条），1984 年 4 月 13 日。委员会没有提出定义，而是促请缔约国“详细阐述如何按各自的法律系统来解释‘刑事指控’和‘民事案件中的权利和义务’”。
- ²⁹ M. Nowak，《联合国公民权利和政治权利国际公约：CCPR 评注》，Kehl am Rhein:《Engel》，2005 年，第 314-315 页和第 318 页。
- ³⁰ M. Nowak，《联合国公民权利和政治权利国际公约：CCPR 评注》，Kehl am Rhein:《Engel》，2005 年，第 318 页。
- ³¹ 如在 *V.R.M.B. 诉加拿大* 案件中在人权事务委员会所辩论的那样，第 236/1987 号来文，1988 年 7 月 26 日，第 5.2 段。
- ³² 人权事务委员会，*Ivon Landry 诉加拿大*，第 112/1981 号来文，1986 年 4 月 8 日，第 9.2 段。如在人权事务委员会内所证实的那样，*Casanovas 诉法国*，第 441/1990 号来文，1994 年 8 月 10 日，第 5.2 段。
- ³³ 人权事务委员会，*Ivon Landry 诉加拿大*，第 112/1981 号来文，1986 年 4 月 8 日。
- ³⁴ 人权事务委员会，*Muñoz Hermoza 诉秘鲁*，第 203/1986 号来文，1988 年 11 月 17 日第 11.3 和第 12 段；*Casanovas 诉法国*，第 441/1990 号来文，1994 年 8 月 10 日，第 4.3 段和 5.2 段。
- ³⁵ 人权事务委员会 *Paul Perterer 诉奥地利*，第 1015/2001 号来文，2004 年 8 月 20 日，第 9.2 段。
- ³⁶ 人权事务委员会，*Williams Adu 诉加拿大*，第 654/1995 号来文，1997 年 8 月 12 日，第 6.3 段。
- ³⁷ 人权事务委员会，*I.P. 诉芬兰*，第 450/1991 号来文，1993 年 7 月 26 日，第 6.2 段。
- ³⁸ 欧洲人权法院，*Engel 和其他人诉荷兰*，判决，1976 年 6 月 8 日，第 81 段。

- ³⁹ C. Ovey 和 R.C.A. White 《Jacobs 和白种欧洲人人权公约》，牛津大学出版社 2002 年第 3 版，第 141 页（下文简称为 Ovey 和 White（2002 年））。
- ⁴⁰ 见例如欧洲人权法院，*König* 诉德国，判决，1978 年 6 月 28 日，第 88-89 段。
- ⁴¹ 欧洲人权法院，*Sporrong 和 Lönnroth* 诉瑞典，判决，1982 年 9 月 23 日，第 80-83 段。
- ⁴² 欧洲人权法院，*Feldbrugge* 诉荷兰，判决，1986 年 5 月 29 日，第 26-40 段（关于疾病保险计划）；欧洲人权法院，*Deumeland* 诉德国，判决，1986 年 5 月 29 日，第 60-74 段（关于工业事故保险计划），欧洲人权法院，*Schuler-Zgraggen* 诉瑞士，判决，1993 年 6 月 24 日，第 44-46 段（关于伤残退休金）。
- ⁴³ 见例如欧洲人权法院，*Vidacar s.a. 和 Opergrup s.l.* 诉西班牙，关于入场资格的判决，1999 年 4 月 20 日，（Appl. No. 41601/98；41775/98）。
- ⁴⁴ 安全理事会第 1572（2004）号决议，2004 年 11 月 15 日，第 9 段。2006 年 2 月 7 日，最初有三人被列入清单。所给出的列名理由如下：即被列入清单的个人反复发表倡导针对联合国设施和工作人员及外国人实施暴力的声明；指挥并参与街头民兵的暴力行动，包括拷打、强奸、法外杀害；清单中的其中一人指挥部队招募童子军、绑架、强迫劳动、对妇女的性虐待、任意逮捕和非经司法程序杀害。所有这一切都违犯了人权公约和国际人道主义法。
- ⁴⁵ 联合国 S/2005/572 号文件，2005 年 9 月 9 日，第 42 段。
- ⁴⁶ 第 1526 号决议所设分析性支助和制裁监测组在第三份报告中：还能更好地定义这个术语，联合国 S/2005/572 号文件，2005 年 9 月 9 日，第 41 段。另见第 39 段：“该清单并不是一份罪犯清单。清单上开列的是曾经以某种方式实际参与或支持基地组织或塔利班的恐怖活动的个人或实体，不论其是否已被任何主管机构正式指控犯有刑事罪。”另外还有第 1526 号决议所设分析性支助和制裁监测组第四份报告第 32 段：“该清单旨在作为预防措施，而非惩罚措施。”
- ⁴⁷ 欧洲人权法院，*Tinnelly & Sons Ltd 和其他人以及 Mcelduff 和其他人* 诉联合王国，判决，1998 年 7 月 10 日。另见 J.P. Loof，《人权与国家安全：可以协调一致的尺度？》，Wolf 法律出版社，2005 年第 320-324 页，以及 M.K. Bulterman，《噢，宝贝，宝贝，这是一个野性世界》，载于《国际法学家委员会荷兰分会公报》，第 30 期，第 1069-1084 页，第 1079 页。
- ⁴⁸ 对于适用的条款来说，不必证明《公约》的另一项权利已受到侵犯。只要提出关于侵犯《欧洲人权公约》的另一项权利的诉讼就足够了。见欧洲人权法院 *Klass* 诉德国，判决，1978 年 9 月 6 日，第 62-64 段。
- ⁴⁹ 欧洲人权法院，*Klass* 诉德国，判决，1978 年 9 月 6 日，第 67 段。
- ⁵⁰ 欧洲人权法院，*Klass* 诉德国，判决，1978 年 9 月 6 日，第 69 段，并且由 Ovey 和 White 引证（2002: 390）。
- ⁵¹ 欧洲人权法院，*Leander* 诉瑞典，判决，1987 年 3 月 26 日，第 84 段，而且还由 Ovey 和 White（2002: 390）引证。还见欧洲人权法院，*Klass* 诉德国，判决，1978 年 9 月 6 日，第 72 段。
- ⁵² 根据《欧洲人权公约》第 6 条没有涵盖庇护权的判决。
- ⁵³ 部长理事会向各成员国的建议，内容涉及被拒难民反对依据《欧洲人权公约》第 3 条所做出的驱逐出境判决的有效补救权，Rec（98）13 号建议书，1998 年 9 月 18 日在第 641 次会议期间通过。
- ⁵⁴ 见例如《利比亚问题专家小组报告》，联合国 S/2002/470 号文件，由 Ian Cameron 引用的第 158-159 段，《定向制裁和法律保障，2002 年瑞典政府报告》，第 7 页，脚注 17。这些控诉针对根据第 1343（2001）号决议所设立的利比里亚制裁委员会。另见另外一份《利比亚问题专家小组报告》，联合国 S/2004/396 号文件，2004 年 6 月 1 日，第 156 段，报道几个人对其列入制裁清单之事提出投诉，并认为他们与查尔斯·泰勒再没有任何联系与接触。另见《利比里亚问题专家小组报告》，联合国

S/2004/955 号文件，2004 年 11 月 23 日，第 171 段，这些后来的投诉都涉及根据第 1521（2003）号决议所设立的利比里亚制裁委员会。

⁵⁵ 联合国 S/2005/745 号文件，2005 年 11 月 25 日，第 157 段。

⁵⁶ 例如，在 2002 年 11 月 7 日通过的第 1267 号决议所设委员会的指导准则，于 2003 年 4 月 10 日修订，2005 年 12 月 21 日修改，第 8 段。利比里亚制裁委员会在特殊情况下能够直接收到个人的申请。见根据第 1521（2003）号决议受到旅行限制的个人清单的更新与保持，第 3 段。另见第 34 页表三对制裁委员会做法的比较。

⁵⁷ 联合国 S/RES/757（1992）、S/RES/760（1992）、S/RES/787（1992）、S/RES/820（1993）号文件。

⁵⁸ 欧洲法院 *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS* 诉交通、能源、通信和其他部门的部长，C-84/95，1996 年 7 月 30 日。

⁵⁹ 欧洲人权法院，*Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi* 诉爱尔兰案件，第 45036/98 号申请书，Grand Chamber，2005 年 6 月 30 日。

⁶⁰ 欧洲人权法院，*SEGI* 和其他人诉欧盟 15 国，第 6422/02 号申请书，2002 年 5 月 23 日。

⁶¹ 欧洲初审法院，*SEGI* 和其他人诉理事会，命令 T-338/02，2004 年 6 月 7 日。

⁶² 欧洲初审法院，*SEGI* 和其他人诉理事会，命令 T-338/02，2004 年 6 月 7 日，第 38 段。

⁶³ 欧洲初审法院，*Ahmed Ali Yusuf* 和 *Al Barakaat International Foundation* 诉理事会和委员会，案件 T 306/01；*Yassin Abdullah Kadi* 诉理事会和委员会，案件 T 315/01，2005 年 9 月 21 日。尽管这两个案件判决不同，但本论文中对相关问题的法律裁决是相似的，而且是基于同样的来源和法律论证。因此，在一个庭审中做出了这两项判决。

⁶⁴ 最初，在 *Yusuf* 案件中，另外两个人加入了质询的行列，即 *Adirisak Aden* 和 *Abdi Abdulaziz Ali*。但是，这两个人于 2002 年 8 月 26 日经瑞典政府要求从清单中除名。详情见：Per Cramér，《近期瑞典对联合国定向制裁的体验：对安全理事会信任的削弱》，载于 Erika de Wet 和 André Nollkaemper（编辑），《会员国对安全理事会的审查》，安特卫普，因特桑提亚出版社，2003 年，第 85-106 页。

⁶⁵ 欧洲法院，针对起因于洛克比空难的 1971 年《蒙特利尔公约》解释与应用问题的案件（阿拉伯利比亚民众国诉联合王国），《临时性措施，欧洲法院报告》，1992 年。

⁶⁶ 前南斯拉夫问题国际刑事法庭，原告诉 *Tadić*，上诉裁定，1995 年 10 月 2 日，第 14-22 段；卢旺达问题国际刑事法庭，原告诉 *Kanyabashi*，上诉裁定，1997 年 7 月 8 日。

⁶⁷ 修改后的《欧共体条约》第 297 条表述为：“成员国应当互相协商，从而共同采取必要的行动，以防止共同市场的运作受到一个成员国可能被要求采取的措施的影响……以便履行其为了维护国际和平与安全所同意承担的义务。”

⁶⁸ 第 307 条规定：“于 1958 年 1 月 1 日前，或者对加入国来说，在其加入日期之前，在一个或多个会员国或在一个或多个第三国之间缔结的协议所产生的权利和义务，将不会受到本《条约》条款的影响。”

⁶⁹ 卡迪案件，第 178-208 段；*Yusuf* 案件，第 228-259 段。

⁷⁰ 第 103 条规定：“联合国会员国在本宪章下之义务与依任何其他国际协定所负之义务有冲突时，应在本宪章下之义务应居优先。”

⁷¹ *Kadi* 案件，第 209-232 段；*Yusu* 案件，第 260-283 段。

⁷² 见欧洲法院判决，2006年2月3日，2006年欧洲法院报告，可访问 www.icj-cij.org。

⁷³ J. Crawford, 《国际法委员会关于国家责任的条款》Cambridge, 2002年, 第246-247段。

⁷⁴ *Kadi* 案件, 第234-252段; *Yusuf* 案件, 第285-303段。

⁷⁵ 注意财产权被包括在1948年《世界人权宣言》和1950年《欧洲人权公约第一议定书》中, 但不包括在1966年《经济、社会、文化权利国际公约》及《公民权利和政治权利国际公约》中。

⁷⁶ *Kadi* 案件, 第261-291段; *Yusuf* 案件, 第309-346段。

⁷⁷ 这是由报告员 John Dugard 在国际法律委员会第五十二届会议上, 在其关于外交保护的第一次报告中提出的, A/CN.4/506, 第74、87、88段, 但没有包括在向第六委员会和国际法律委员会提交的条文草案中。《外交保护, 起草委员会一读通过的条款草案的标题和案文》, 联合国 A/CN.4/L.647 号文件, 于2004年5月24日通过, 第2条。比较国际法律委员会第五十六届会议报告, 大会正式记录, 第五十九届会议 (补编第10号, A/59/10), 第17-22页。

⁷⁸ 欧洲法院, *Yassin Abdullah Kadi* 诉理事会, 对初审法院2005年9月21日的判决提起上诉, 案件 C-402/05 P, 2005年11月24日, 欧洲法院, *Yusuf* 和 *Al Barakaat International Foundation* 诉理事会和委员会, 对初审法院2005年9月21日的判决提起上诉, 案件 C-415/05 P, 2005年12月1日。

⁷⁹ “associated with” 一词在第1617 (2005) 号决议中有更进一步的解释。

⁸⁰ 联合国 S/2005/572 号文件, 2005年9月9日, 第55-56段, 特别是脚注25。

⁸¹ 尽管一些人争辩说 SEGI 案件涉及欧洲法律内部执行第1373号决议, 并不直接适用于第1267号决议的制裁, 但事实上法院的论证可以适用于第1267号决议的制裁。这些制裁还可被视为是抽象法, 因为它们需要会员国的执行, 正如“共同立场”需要欧洲共同体和成员国的执行一样。而且, 在第1267号决议实施的制裁中, 列入清单不是侵犯相关人权的行为; 由于列名而去实施的制裁才有可能侵犯人权。即使这些制裁是列名产生的直接结果, 它们是两种不同的行为。鉴于在该案中没有从这些后果中找到任何证据, 欧洲人权法院已经明确认定, 列名本身不会侵犯人权, 使得导致这一列名的制裁是否可能属于这种情况的问题悬而未决。

⁸² 联合国 S/2005/572 号文件, 2005年9月9日, 第54段。

⁸³ 缩略语解释: DOB 系指出生日期; DS 系指指定国; F 系指金融, 即: 冻结个人和实体的资金、金融资产和经济资源, 包括来自于由清单上有关联的个人和实体直接或间接地拥有或控制的财产的资金, 或从中获得的资金, 并且禁止清单上的个人或实体获得资金或金融资源; IO 系指国际组织; NOP 系指无异议程序; POB 系指出生地; PS 系指申请国; T 系指旅行, 即: 禁止清单上的个人通过除了制裁委员会所在国以外的国家入境或过境; Blank box 系指在相关的决议或指导准则中没有发现资料。

⁸⁴ 见 S/RES/1617 (2005), 第2段, 该段详细叙述了个人、集团、企业或实体与基地组织、乌萨马·本·拉登或塔利班“有关联”的行为, 包括: 参与资助、策划、协助、筹备或实施基地组织、乌萨马·本·拉登或塔利班或其任何基层组织、下属机构、由其分裂或衍生出来的集团实施、伙同它们实施、以它们的名义实施, 代表它们实施的行动或活动或支持它们的行动或活动; 为它们供应、销售或转移武器和有关军用品; 为它们招募人员; 或以其他方式支持它们的行动或活动。

⁸⁵ 关于欧盟在识别资料上的做法, 可见制裁指导准则的第22段 (欧洲理事会 15114/05 号文件称, “欧盟应努力在所有案例中做到, 确保在把个人列入清单时所提供的识别资料充分、准确, 以便能对该制裁对象进行明确无误的识别。在指定了个人或实体后, 应对识别资料进行不断的审核, 以便对这些识别资料进行详细说明并扩大其范围, 把所有那些能起到识别作用的人都包括进来, 特别是驻在有关第三国的欧盟使团团长、成员国主管当局、代理机构和金融机构。见 <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15114.en05/pdf>。

- ⁸⁶ 根据欧盟共同立场 2001/931/CFSP，欧盟成员国在审查提名提议时至少要按“工作日”，而不是日历日来计算。
- ⁸⁷ 刚果民主共和国制裁委员会没有正式的指导准则，但它在指定制裁个人的人选时临时借用了科特迪瓦制裁委员会的指导准则。
- ⁸⁸ 联合国安理会第 1452（2002）号决议，第 1(a)段。
- ⁸⁹ 关于请求豁免支付税费/律师费的问题，请见监测组的第 2 份报告，2003 年 12 月，第 22 页，载于 <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>。
- ⁹⁰ Jimmy Gurule，财政部执行次长，“关于跟踪恐怖主义分子金融资产的最新情况：一年以后”，外交新闻中心情况简介会，华盛顿哥伦比亚特区，2002 年 9 月 9 日。网上查阅，2006 年 3 月 21 日：<http://fpc.state.gov/13337.htm>。
- ⁹¹ 只有利比里亚制裁委员会执行了这些，而且只有历史性的 6 个月时间。
- ⁹² 在 A/Res/60/1 号文件第 109 段和秘书长报告 A/60/430 第 20 段中，联合国法律事务厅被赋予编写提案和指导准则的任务，以解决公正和明确的程序的问题。
- ⁹³ 为本项讨论的目的，独立性涉及两个方面：任命和决策。虽说独立任命（例如，秘书长独立于安全理事会任命一个小组）很重要，但独立性的首要含义与决策过程有关。据《布莱克法律辞典》，独立性意味着“不受另一人的控制或影响”。
- ⁹⁴ 按照对有效补救权的更严格解释，权力机构给予适当救济的能力通常被解释为做出决定而非劝告或建议的能力，例如，使其决定受到约束。但其他因素也可以考虑。
- ⁹⁵ 可接触性与个人应有机会（直接）获取补救的要求有关，例如，他应该能够提出申诉并可有机会行使该程序（起诉）的权利。其他程序要素包括：知情权情况说明资料是否完整（非编辑的）或是一部分（编辑的）、审讯的机会和透明决策。
- ⁹⁶ 另外一个有趣的典型是科索沃咨询小组关于在科索沃设立人权机制的可能性，如欧洲理事会威尼斯委员会的意见所概述。见《欧洲委员会通过法律意见实现民主》280/2004，2004 年 10 月 11 日，第 113-133 段，载于 [http://venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)033-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)033-e.asp)。
- ⁹⁷ 联合国行政法庭于 1949 年 12 月 9 日由大会（第 351（IV）号决议）设立，作为解决联合国与会员国之间争端的一种工具。
- ⁹⁸ 联合国大会第 60/1 号决议，《2005 年世界首脑会议成果》，第 109 段。
- ⁹⁹ 按照行政法的一般标准，程序公正还需要定向制裁在实施中也应该是公平（不专断）和相称的，它们不会不适当地干涉基本权利。至于公正实施，最近关于列名标准做法中的改进似乎接近非专断、公正实施的最低标准。通过制定有关情况说明内容的规范和一致标准（第四节（A2）的建议）以及延长对列名提议审议的时间（A3），则可以加强程序公正。鉴于安全理事会制裁委员会做法的标准化，现有的为满足基本需求而实施豁免的政策，似乎满足了关于基本权利方面最低的相称性标准和期望。资产冻结并不构成财产没有，但暂停使用某部分财产，保证了财产权没有被剥夺。
- ¹⁰⁰ 例如，只要能保证个人向审查机制申诉的权利，这种权利不必太直接。同样，鉴于有效补救权意味着审查机制具有约束权或判决案件的权力（不是劝告或建议），则可能最终的决策责任仍旧在于制裁委员会或安全理事会。具有忠告能力但却不能做出具有约束力的决策的审查机构，或许可被视为一种有效补救，尤其是如果其决定被公开的话。
- ¹⁰¹ 虽然本文从始至终都使用“个人和实体”的术语，但实体表示特殊问题，其意义在本文中没有阐述。鉴于近期各实体要求除名的经验，还需要做出进一步的分析。另外，本文没有讨论被错误地列入清单的个人的赔偿问题。

行政协调中心和审查机制流程图

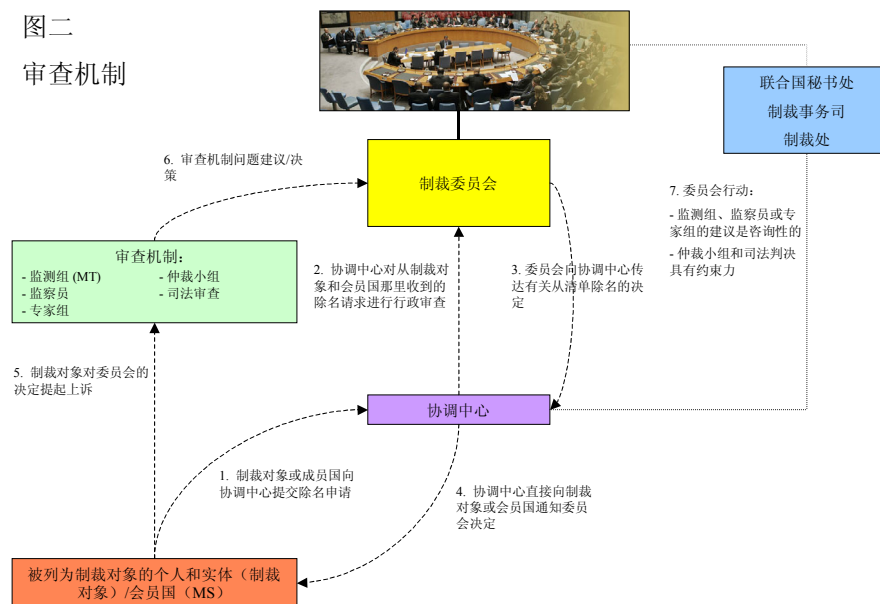
图一

行政协调中心

The diagram illustrates the administrative coordination center mechanism. At the top, there is a photograph of a large conference room with many people seated around a circular table. Below this, a yellow box labeled "制裁委员会" (Sanctions Committee) is connected by a solid line to a purple box labeled "协调中心" (Coordination Center). To the right of the "制裁委员会" box is a blue box labeled "联合国秘书处 制裁事务司制裁处" (United Nations Secretariat, Sanctions Management Section). A dashed arrow points from the "制裁委员会" box to the "协调中心" box, accompanied by the text "协调中心对从制裁对象和会员国那里收到的除名和豁免申请进行审查" (The Coordination Center reviews nominations and exemption applications received from the target and member states). Another dashed arrow points from the "联合国秘书处 制裁事务司制裁处" box to the "协调中心" box, accompanied by the text "委员会向协调中心转送有关列入清单，从清单除名和豁免的申请" (The Committee forwards to the Coordination Center applications for listing, delisting, and exemptions). From the "协调中心" box, three dashed arrows point downwards to two boxes at the bottom: an orange box labeled "被列为制裁对象的个人和实体（制裁对象）" (Individuals and entities targeted by sanctions) and a green box labeled "会员国（MS）" (Member States). The arrow pointing to the "制裁对象" box is accompanied by the text "直接向协调中心提交除名和豁免申请" (Directly submit nomination and exemption applications to the Coordination Center). The arrow pointing to the "会员国（MS）" box is accompanied by the text "会员国代表制裁对象提交除名和豁免申请；并就除名和会员国（MS）豁免申请进行沟通" (Member States submit nomination and exemption applications on behalf of the target; communicate about nomination and Member State (MS) exemption applications). Finally, a dashed arrow points from the "制裁对象" box back up to the "协调中心" box, accompanied by the text "协调中心直接通知制裁对象有关委员会的决定" (The Coordination Center directly notifies the target of the Committee's decision).

图二

审查机制



附录 B

加强公正和明确的程序的建议与各项选择

为了克服联合国安全理事会制裁委员会目前程序的缺点，我们提出了如下建议：

列入清单

1. 安全理事会决议中应提出列入清单的详细的但并非详尽无遗的标准。
2. 制定情况说明的准则与一般标准。
3. 将各制裁委员会审查列入清单建议的时间由两或三天延长至五到十天。
4. 在尽可能的程度上，被列入清单的目标（a）应由联合国一机构通知其被列入清单之事、所采取的措施以及有关豁免和从清单除名程序的信息，（b）提供一份经编辑的情况说明以及列入清单的依据。

程序性问题

1. 在秘书处成立一个行政协调中心，负责处理所有从清单除名和豁免的申请，并通知目标方列入清单之事。
2. 对列入清单规定进行两年一次的审查。
3. 通过确定答复列入清单、从清单除名和豁免申请的时限，以及颁布关于从清单除名的明确标准与准则来提高制裁委员会的效力。
4. 通过完善网址、更经常地发表声明并更广泛地宣传委员会程序，来提高委员会做法的透明度。

对于审查机制的各项选择

除了改革目前制裁委员会的程序以外，还需要建立某种审查机制使个人和实体可借此对其被列入清单的决定提起上诉。

1. 在安全理事会授权下建立审查机制审议除名请求。
 - a) 监测组：扩大监测组目前的任务。
 - b) 监察员：任命一位知名人士作为与联合国的联系人。
 - c) 专家组：设立组来受理除名申请。
2. 成立独立的仲裁小组审议从清单除名请求。
3. 对从清单除名的决定进行司法审查。