



大会
安全理事会

Distr.: General
23 June 2017
Chinese
Original: English

大会
第七十一届会议
议程项目 117
千年首脑会议成果的后续行动

安全理事会
第七十二年

2017年6月21日澳大利亚常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信

谨向你转递联合国制裁问题高级别审查评估报告(见附件)。

这项评估由澳大利亚政府主办，对2015年11月发布的《高级别审查简编》中所载建议的进展情况作出评估。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

吉莉恩·伯德(签名)



2017年6月21日澳大利亚常驻联合国代表给秘书长和安全理事会主席的同文信

评估报告

《联合国制裁高级别审查简编》中建议导致的成就、挑战和机遇

前言

2014年，会员国、联合国系统、民间社会和私营部门的代表举行了一系列讲习班，第一次全面审查联合国制裁。这次审查的结果是2015年11月发布的一份简编，其中载有150项实际建议，以进一步完善制裁及其执行，更好地保护国家和受害社区，增强制裁的预防效益，并更精确地制订定向措施。澳大利亚作为《简编》共同提案国(芬兰、德国、希腊和瑞典)之一，对其中许多建议得到采纳以及该简编持续作为参考工具感到高兴。

《简编》中的建议也被设想为进一步举措和讨论的起点。澳大利亚本着这个精神对高级别审查进行了评估。

评估的方向主要由成员国和其他利益攸关方掌握，在与国际合规和能力技能有限责任公司合作伙伴进行为期8个月的外联过程中，出现了几个核心主题。这些主题包括合作、协作、透明度和能力建设，构成评估报告的核心内容。

绝大多数利益相关者作出积极投入，强调联合国制裁非常重要，是以非军事方式应对全球和平与安全面临的威胁的关键措施，侧重于如何改进这一工具，造福所有人。

我要感谢所有对评估报告做出贡献者。我真诚希望评估报告将在进一步加强联合国制裁方面发挥作用，有助于继续进行通过《高级别审查简编》开始的重要讨论。

澳大利亚常驻联合国代表

吉莉恩·伯德(签名)

致谢和免责声明

评估报告反映了 2016 年 9 月 13 日至 2017 年 4 月 13 日期间参加磋商、圆桌会议和讲习班的联合国会员国代表的意见。报告完成了澳大利亚政府发起的评估，并得到联合国制裁高级别审查原始召集国芬兰、德国、希腊和瑞典以及许多其他参与会员国的支持。会员国代表参与关于评估报告的磋商并不意味着这些国家已经认可。

澳大利亚促进了相关研究，并与瑞典和智利政府一起召开评估会议，对文本的起草做出贡献。来自国际合规和能力技能有限责任公司的 Enrico Carisch 和 Loraine Rickard-Martin 组织了评估并起草报告，他们在上一次联合国制裁高级别审查(2013-2014 年)期间与来自沃森国际与公共事务研究所的 Sue Eckert 一道进行了这些工作。

评估项目旨在为会员国提供机会，思考高级别审查期间制定并在《简编》中公布的 150 项建议。为进行广泛磋商作出种种努力，目的是确定优先重点建议，并以更加务实和简洁的整理这些建议，以方便审议可能采取的后续步骤。

《高级别审查简要》和《评估报告》旨在作为持续对话以及参与促进更有效、更协作的联合国制裁程序的基础。为了确保持续获得这一制裁改革程序的产出，国际合规和能力技能有限责任公司已经为高级别审查和评估建立并将维护一个专用的密码控制网页。本文件将以数字形式提供，印刷为小册子，并作为联合国正式文件。

所有讲习班和圆桌会议都按照查塔姆大厦规则进行。有时根据会员国的要求对它们进行鉴定。

我们代表主办方感谢评估中的所有参与者继续对联合国制裁改革努力投入时间并提出见解和想法。

目录

| | 页次 |
|--|----|
| 前言 | 2 |
| 致谢和免责声明 | 3 |
| 目录 | 4 |
| 摘要 | 5 |
| 成就和机会 | 6 |
| A. 所有制裁利益攸关方促进有效合作和透明度 | 6 |
| 1. 加强联合国制裁系统内外合作与透明度(制裁委员会主席和专家组) | 6 |
| 2. 受制裁影响的国家和相关区域组织和机构 | 7 |
| 3. 与私营部门的外联 | 8 |
| B. 更准确地协作执行制裁 | 8 |
| 1. 统一制裁定义和术语及相关文本和程序 | 8 |
| 2. 监察员的独立性和工作条件 | 9 |
| 3. 加强整体的正当程序 | 10 |
| C. 增强在执行制裁方面负担过重国家的执行制裁能力 | 11 |
| 对执行制裁援助的需求 | 11 |
| D. 其他问题和新问题 | 13 |
| 1. 去风险化 | 13 |
| 2. 将第六章的考虑纳入联合国制裁程序 | 13 |
| 3. 专家组的外勤安保 | 14 |
| 附件 | |
| 一. 阿富汗政府请求旅行禁令和资产冻结豁免的表格 | 16 |
| 二. 安全理事会第 2253(2015)号决议第 2(a)段的资产冻结措施的豁免申请 | 18 |
| 三. 安全理事会第 2255(2015)号决议第 1(a)段的资产冻结措施的豁免申请 | 20 |
| 四. 加强全系统正当程序措施建议 | 22 |

摘要

澳大利亚政府决定开展发起联合国制裁高级别审查(高级别审查)简编一周年纪念活动。澳大利亚的设想是会员国评估 150 项高级别审查建议如何已经促进执行联合国制裁以及需要进一步关注和重视的方面。澳大利亚倡议还遵循了联合国制裁高级别审查(高级别审查)主办国澳大利亚、芬兰、德国、希腊和瑞典的共同观点。主办方经常指出,审查结果不是最终结果,而是进行更详细审核的一个阶段。因此,在 2015 年 11 月发布 150 项建议之后,高级别审查结果几乎立即推动进一步加强联合国制裁制度的效力、公平和透明度。

高级别审查评估于 2016 年 9 月开始,举行了一系列探索性圆桌会议和双边会议。这些会议是与安全理事会(安理会)现任和候任理事国以及具有特定区域或专题从属关系的联合国会员国举行的。2016 年 11 月在日内瓦和平周(瑞士)期间、2016 年 10 月在联合国法律周(纽约联合国总部)以及 2017 年 3 月在纽约联合国总部举行了向所有成员国开放的外联简报会。此外,还向有关会员国提供了评估调查,并启动了与约 350 家国际公司的互动。受密码保护的网站为有关行为体提供了审查和评论所有相关文件的访问权。

这些磋商有助于确定在高级别审查期间以及在发布《高级别审查简编》以来的几个月中已经取得的重大进展。例如,一些制裁委员会以公开通报会的形式增加了透明度,制裁委员会主席对受制裁影响的国家和地区的访问率升高,以及在秘书处协助下,就制裁制度各项措施和为个别定向制裁指认个人和实体进行更有效的交流。还报告称,制裁监测专家之间的跨专题交流得到加强。详细说明应持续关注进一步关注的领域,对六个专题群组作出实质性贡献:

- 加强联合国制裁系统内的全面合作努力;
- 增强联合国制裁系统与私营部门之间的合作;
- 改进制裁决议和相关文件中使用的定义和标准;
- 优化联合国制裁系统的正当程序做法;
- 支持承担过重制裁负担的国家;
- 处理其他问题和新问题。

本评估报告审查了会员国提出的支持或反对解决这些问题方法的主要观点,还概述了切实改进的建议,不一定提倡与这种努力有关的特定行动或语言。若干国家表示,现在应进行导致安全理事会作出正式决定的非正式磋商和建议,但其他国家认为更审慎的做法是有关国家进行非正式审议,以达成可能赢得安理会理事国支持的建议,最后由安理会审议和通过。因此,报告将经常提到“非正式工作组”,为任何可能希望参与向安理会提出问题供审议的国家开放道路。

本报告努力公正地反映会员国、包括参加这一外联方案的安理会常任理事国的代表表达的各种意见。在这方面,我们想要指出,安理会常任理事国对高级别审查进程有异议,认为由希腊牵头起草的制裁一般性问题工作组 2006 年报告充分说明了所有有关问题(S/2006/997)。¹

¹ 见 https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/997。

成就和机会

评估磋商和外联活动的参与者报告称，在一些高级别审查建议上取得了具体进展。虽然在预期强化方面未充分实现全部潜力，但显然许多利益攸关方已经认真关注高级别审查的精神和文字。尽管预算和其他资源的制约持续存在，但各制裁委员会主席和成员以及安全理事会事务司取得了显著成绩，对其中一些建议作出回应。

所报告的成果可以分为三类：

- A. 所有制裁利益攸关方促进有效合作和透明度程序；
- B. 促进更准确地协作执行制裁程序；
- C. 增强在执行制裁方面负担过重国家的执行制裁能力

A. 所有制裁利益攸关方促进有效合作和透明度

关于加强联合国制裁系统合作和透明度的讨论和建议针对以下制裁行为体：

委员会主席、成员和专家监测组

制裁受影响的国家和相关区域组织

私营部门

1. 加强联合国制裁系统内外合作与透明度(制裁委员会主席和专家组)

更加透明和协作的程序可以展现联合国制裁系统，消除误解和并推动执行。若干评估参与者报告称，各制裁委员会主席和成员已经注意到提高透明度的要求。例如，就与制裁有关的主题召开更多的公开通报会和辩论会以及“阿里亚办法”会议；邀请受影响国家和区域组织参加委员会审议；访问受制裁影响的国家，与区域行动体等进行磋商。发布执行援助通知被视为特别有帮助的办法，以确保就载于各项制裁决议的安理会意图加强合作和提高透明度。安全理事会第1718(2006)号决议所设委员会与其有关专家组协作，牵头起草和通过总共七项执行援助通知，并进一步努力协助各国予以执行。

在高级别审查磋商期间及发布《简编》之后，各制裁委员会主席加紧努力向他们在 10 个安全理事会候任当选理事国(10 个非常任理事国)中的继任者通报情况，提供秘书处实质性移交简报会中不包括的实用信息。一个非正式委员会专家小组也定期举行会议，力求简化委员会文书工作，取得的具体结果是制定一个模板，供委员会审议关于各项制裁措施豁免请求时使用的模板(见附件一)。一名与会者指出，这些进展增加了早期改进的内容，包括新列表简述、定期审查列表、更明确的列表标准、更有力的豁免程序以及除名协调人基本和特别豁免请求程序。

讨论还集中在制定特定工具，向来自 10 个非常任理事国的候任主席和专家及新专家组成员提供援助。这些准则或手册可阐述权利和义务、工作方法、惯例和程序以及标准作业程序，其中还可包括与执笔者和秘书处的关系，以及委员会秘书对委员会主席和成员以及专家组的支持。例如，西班牙和新西兰在其制裁委

员会主席任期结束时与继任者分享看法和经验教训，有人提到这是此类准则的良好开端。

建议 1

一些国家建议，以高级别审查格式开展工作的有关国家非正式工作组应着手为候任主席、10 个非常任理事国和专家组起草适当手册。

有人强调，制裁委员会面临的挑战之一涉及决策协调一致规则，即 15 个理事国拥有否决权，包括在程序性和实质性决定方面。鉴于这种团结所表现的力量以及必须考虑到所有意见，达成共识是理想做法，但在技术和程序问题上需要充分达成共识可能导致不必要的政治化，这可能会妨碍委员会工作的效力。

建议 2

新西兰建议委员会成员避免作出妨碍委员会工作效力的决定，并提议安理会审查委员会磋商一致决策的做法，以期改变这一做法。

2. 受制裁影响的国家和相关区域组织和机构

一些与会者积极评论一些制裁委员会主席自 2014 年春季开始高级别审查磋商以来针对受制裁影响的国家进行的重要外联活动。这项工作取得了进展，包括委员会与这些国家更频繁地举行会议，讨论具体合规问题和专家组调查结果，以及主席和一些委员会成员对适用制裁制度的区域和国家进行访问。

2012 年，在必须定期向安全理事会提出报告的九个制裁委员会中只有三个提出公开报告，各制裁委员会与主题/区域国家之间在过去七年中只举行了两次会议（刚果民主共和国和索马里，都于 2007 年）。然而，在 2015 年，十一个制裁委员会中有七个提出公开报告，另有五个制裁委员会与主题和地区国家举行了会议。

各制裁委员会主席在其 2016 年年度报告称，他们与国际或区域组织的代表或秘书长特别代表进行了 20 次非正式磋商，与非 10 个非常任理事国的会员国常驻联合国代表团举行了 22 次磋商或通报会，进一步访问了 14 个受制裁影响的国家，并举行了两次公开通报会。各制裁委员会至少发出 12 份普通照会，就与执行相关的问题和程序提供指导，并更新了现有执行援助通知以及大规模毁灭性武器相关项目或常规双重用途材料的清单，还致函国际组织并发布许多新闻稿。

许多与会者一致认为，如果讨论侧重更详细地讨论潜在的能力援助要求，适用制裁的国家就可能进一步受益于与委员会举行的会议。关于能力限制，据报专家组在不扩散制裁和安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会相关进程方面以技术咨询和指导的形式提供了特别有价值的服务。

建议 3

一些国家建议加强联合国制裁行为体与其区域组织和机构对应方之间的合作和交流，以确保其成员国更及时地通过安理会制裁。一些国家还表示支持提供更多合作协助，使受制裁影响的国家能够加强其机构能力。

3. 与私营部门的外联

联合国制裁措施日益复杂，因此各国和各公司都需要具备高超的执行能力。评估的参与方指出，虽然全球最大的私营公司在遵守联合国制裁方面有极强的技能和能力，但是在监督和执行制裁能力较弱的国家运营的数以千计的中型公司往往要为遵守制裁要求而承受过大的压力。

在涉及不扩散制裁和 1540 委员会的相关进程时，经常提到对受能力限制影响的公司和国家开展的外联工作，其中包括在执行安全理事会第 1718(2006)号决议对朝鲜民主主义人民共和国实施的制裁制度的复杂规定方面。德国出口管制当局、联邦经济和出口管制局及其威斯巴登进程被称为一种典范，也许可以效仿，并在调整后用以适应联合国不扩散制裁措施的要求。

一些参与方回顾，如果过分注重私营部门执行制裁的问题，反而可能减弱国家执行联合国制裁的特权，并表示认为，对私营部门的外联不应该是联合国的责任。另一方面，一些国家以及拥有大量在世界各地运营的公司的机构股东表示，它们有意确保其公司不会招致与联合国制裁有关的重大风险或声誉风险，而且想要限制可能导致违反联合国制裁或侵犯人权的公司活动。为了实现这一目标，投资方希望获得关于潜在威胁、政策和制裁对策的定期简报。它们希望与相关的联合国会员国设立一个非正式工作组，以制定准则和核查遵守制裁情况的程序，并打算敦促公司合规部门适用这些工具和见解。

B. 更准确地协作执行制裁

关于该专题的磋商围绕以下主题展开：

1. 统一制裁定义和术语以及相关文本和程序
2. 监察员办公室的独立性和工作条件
3. 加强整体的正当程序。

1. 统一制裁定义和术语及相关文本和程序

各制裁委员会主席和秘书处努力精简各项程序，尤其是简化委员会网页，从而有助于让人们认识到，制裁程序的统一工作正得到逐步改进。这一进展显著，但反恐和不扩散制度及进程依然复杂，而且所有制裁制度都需要继续以独特办法应对各自所面临的国际和平与安全方面的具体威胁和风险。各方确认了不同的制裁政策和目标带来的挑战，但也认识到有必要考虑到这些政策和目标的好处。

参与方强调，各制裁委员会为各种形式的定向制裁豁免拟订了统一文本，但是除了新西兰在担任安全理事会关于基地组织和塔利班及关联个人和实体的第1267(1999)号决议所设委员会主席期间编写的问卷之外，目前没有采用共同的模板。一些国家呼吁所有制裁委员会与国际刑事法院开展系统协作，为必须前往国际司法地点参加各项程序的个人提供标准的个人旅行禁令豁免。提出的第二个问题是自动指认国际刑事法院逮捕令涉及的所有人。一些委员会已经实施了相关的旅行禁令豁免，但是国际刑事法院还没有就上述两项请求中的任何一项提供更详细的解释。

安全理事会第1718(2006)号决议所设委员会于2016年12月发布了奢侈品制裁适用的第一份综合物项清单，从而再次做出进一步澄清。除此之外，还没有关于广泛使用的术语的全系统定义。一些有意扩大定义的参与方强调指出，金融行动任务组、世界海关组织、国际民用航空组织、国际原子能机构和相关国际不扩散文书开展了已被接受并在国际上采用的标准化工作，应在此基础上再接再厉。

随着多语文综合名单出台，包括推出名单检索平台(<https://scsanctions.un.org/search/>)，有关被指认人员和实体的信息传播工作得到显著改进。安全理事会事务司开展这些努力和其他工作的部分原因是为了弥补以下方面的工作：一份安全理事会决议于2014年提出了设立制裁技术委员会的构想，但该决议未获通过。

秘书处开展的其他任务包括调整各制裁委员会的网页，目前这些网页载有关于制裁措施及其背景的详细讨论。适用的豁免以标准化格式展示，其中还包括关于各制裁委员会、委员会主席、任务及其工作指导方针的相关公开数据。网页还酌情提供了有关委员会在指认定向制裁的个人或实体之前必须审议的列名标准的说明。网页继续提供以下方面的信息：所有相关决议、新闻稿、专家组报告和任命、委员会提交给安全理事会的年度报告以及国家执行情况报告。此外，各委员会的网站还载有委员会工作指导方针链接，并酌情载有执行援助通知的链接。

建议 4

制裁委员会现任和前任主席等参与方建议，可以设立由相关国家组成的非正式工作组，负责编写执行制裁通常使用的文本和术语定义，并酌情草拟标准格式或术语。为了使这些草稿得到最广泛的支持，他们还建议邀请各委员会主席、10个非常任理事国和不是安理会理事国的会员国参加这一工作组。

2. 监察员的独立性和工作条件

在定向制裁问题上观点一致的国家集团阐述了《高级别审查简编》所载关于扩大监察员和除名协调人的任务授权的建议。这些国家于2015年11月发布了一份文件，其中提出了一些额外措施。尽管其中许多问题仍然是1267委员会成员持续讨论的主题，但是据报告，在如何进一步保障独立监察员办公室独立性的问题上已取得更大进展。监察员在其报告中提供了最新的定期进展情况(S/2016/671和S/2017/60号安全理事会文件)。

虽然根据联合国现行条例，无法轻易做出提升监察员在联合国系统地位的预期安排，但是秘书处的非正式安排目前已经落实，以更好地保护该办公室的诚信。具体而言，已通过落实以下四项安排部分执行高级别审查建议 44：²

- 应在监察员办公室支助人员考绩中考虑到监察员的意见；
- 应让监察员参加该办公室支助人员的所有征聘程序，监察员的意见应得到考虑；
- 监察员应有机会查阅与办公室工作相关的所有材料(包括电子驱动盘)；
- 监察员应对监察员办公室网站具有全面的编辑控制权。

许多参与方认为应该将监察员办公室的任务授权扩大到包括所有制裁制度，一个参与方对此表示反对，认为无需扩大其任务授权，因为除名任务由协调人机制履行。

建议 5

大多数参与的会员国表示有兴趣进一步探讨可能以循序渐进方式将监察员办公室的任务授权扩大至所有联合国制裁制度的机会。其中一项建议是，首先寻求 5 个常任理事国和 10 个非常任理事国在关于将监察员职能扩大至非反恐制裁制度的问题上达成概念上的共识，而不是寻求立即就扩大后的监察员任务授权达成一致意见。

3. 加强整体的正当程序

在《高级别审查简编》发布后不久，相关国家和其他制裁制度利益攸关方就启动了有关如何加强整个联合国制裁制度的正当程序的讨论。有意见认为，虽然要努力改进监察员办公室的任务授权，但是为了使制裁制度公正有效，制裁执行制度中的所有其他行为体都需要对其正当程序义务有更好的认识。

为了更好地了解可能的进一步补救办法，一些参与方表示有意探讨联合国制裁制度可以采用的所有可能的渐进步骤，以便保护实际或潜在的被指证者的权利。以程序不公正为由不断对法庭提出质疑是产生这一意愿的部分原因。

参与方讨论了如何鼓励专家组加强其证据标准，以及制裁委员会对专家组是否遵循了这些标准提出质疑的依据。全系统正当程序办法包括鼓励各专家组和制裁委员会成员探讨如何确定罪责以及如何就此进行沟通，³ 并在设法给予被控施害者答辩权的同时避免引发资产外逃风险，确保对免责资料进行审查并酌情予以报告。可鼓励各制裁委员会核查报告标准，特别是核查可能导致进行指认的资料。它们还

² 建议 44. 秘书长在审查关于任命安全理事会授权的专家以及向其提供支助的各项安排时，应当提出备选办法以确保对监察员的行政、合同和其他支助安排专门对应其独特的作用，并且包括各项机构保护措施以求在事实上符合“独立办公室”的定义。

³ 或许可以阐述一些专家组目前采取何种办法来审查专家对信息和资料来源可靠性的信任度。

应确保及时向被指认者、所有会员国及其相关执法机构通报指认情况，同时持续进行监测，以确保指认理由和标准依然确凿。附件四概述了参与方的各项建议。

建议 6

参与方建议，设立由相关国家、制裁委员会成员、前专家组成员、监察员和联合国制裁问题协调人以及外部法律专业人士组成的高级别审查形式的工作组，为所有执行制裁的行为体起草详细的正当程序指南手册。还有人还建议，手册草案应作为一份安全理事会文件和当前制裁培训的基础。

C. 增强在执行制裁方面负担过重国家的执行制裁能力

在高级别审查磋商期间，许多国家和联合国组织均强调指出，对于那些因地理位置或贸易流动情况而承受过重执行负担的国家，需要从根本上改善国际社会加强这些国家执行制裁能力的办法。由此产生的高级别审查建议预计，这些挑战将主要由联合国系统应对。但是，如果没有大量的补充资金，大多数联合国机构显然无法扩大对各国的援助。因此，在启动评估之前就已经开始讨论如何确定提高能力的新办法和替代办法。一个参与方提及金融行动任务组的同行审议进程，各国通过这一进程彼此评估监管金融行业和落实结构性要求的能力，包括有关金融制裁进程的能力。

一组可能接受援助的国家举行了几次非正式会议，详细介绍了在提高能力工作中发挥指导作用的优先选项及原则。大多数国家面临的主要能力制约因素是，缺乏有关所有制裁执行问题的准确实用信息。还有人指出，各国的能力需求不同，应该根据各国所面临的风险和威胁来确定其能力需求。

还决定具体的能力援助项目一旦落实，往往产生双重效益，即不仅会提高监测和执行制裁的能力，而且还会使相关职能得到加强。可能还会为国家的总体法治、安全和边境管制或其金融基础设施带来有益的协同效应。在上述磋商基础上编制了一个模板(见下表)，其中概述了执行制裁能力援助的理想领域。

对执行制裁援助的需求[©]

| 法律 | | | | | |
|-----------------|-------------------|--------------|-----------------|-------------|---------|
| 起草法律和立法条文 | 将所有相关文本翻译为国家的官方语言 | | 以印刷和电子格式分发 | | |
| 细则、条例、监督程序和执行指南 | | | | | |
| 金融监管当局 | 出口控制机构和机场/海港当局 | 领空、沿海地区和沿河地区 | 移民、难民和境内流离失所者管制 | 国防、生产、贸易和出口 | 执法和国家安全 |
| 豁免指南 | 豁免指南 | 豁免指南 | 豁免指南 | 豁免指南 | 豁免指南 |

| | | | | | |
|--------------------|-----------------|--------------|-----------------|-------------|---------|
| 翻译 | 翻译 | 翻译 | 翻译 | 翻译 | 翻译 |
| 边境管制技术工具和系统 | | | | | |
| 指纹和生物识别技术 | 旅客身份查验预报系统 | 货物扫描机和 X 光设备 | 货物预先检查和识别 | | |
| 无人机监测 | 金属和爆炸物扫描机 | 盖革计数器 | 敏感过境货物的数字跟踪 | | |
| 关键基础设施监测 | | | | | |
| 敏感边境地区的机器人/摄像监视 | | | 防卫设施的摄像监视和扫描仪监视 | | |
| 培训 | | | | | |
| 金融监管当局 | 出口控制机构和机场/海港管理局 | 领空、沿海地区和沿河地区 | 移民、难民和境内流离失所者管制 | 国防、生产、贸易和出口 | 执法和国家安全 |

建议 7

参与方建议通过由相关国家和私营部门行为体组成的非正式工作组来探讨以下优先事项：

- 开发一个自我评估工具，供各国评估其履行所有执行制裁义务所需的技术、服务和机构支助；
- 更好地了解机构或私营部门可提供的技术、服务和支助；
- 调动私营部门提供相关服务和技术的潜力；探索供资技术；
- 探讨可能的供资来源。

重要的能力建设步骤已经展开，例如在安全理事会第 1718(2006)号决议对朝鲜民主主义人民共和国实施的制裁制度中。委员会主席在专家组的大力协助下，启动了起草一系列执行援助通知，尤其是《编写和提交国家执行情况报告的导则》的工作，其中还包括一份详细清单。这一经验显示，可以让各专家组更直接地参与评估各国的执行能力需求。

由于环球银行间金融电信协会参加了高级别审查最早举办的一次讲习班，高级别审查第二工作组取得了一个特别有效的成果，侧重点是制裁行为体之间的互动与融合。该协会注意到联合国制裁制度与全球金融机构之间缺乏直接有效的沟通，因此与秘书处开展了务实协作。环球银行间金融电信协会是全球金融行业使用最广泛的交易及合规资料渠道，该协会建立了一个信息和筛选工具，其成员可利用这一工具实时获得联合国制裁指认的最新准确信息。参与方鼓励与环球银行

间金融电信协会和类似服务之间的现有合作安排，并鼓励保证上述工作也会纳入新的辅助服务，如中国国际支付系统。

D. 其他问题和新问题

联合国制裁制度在不断演变，参与者指出，执行要求也必须不断调整。在发布《高级别审查简编》后，评估的参与者提出了三个引起特别广泛关注的领域：

1. 冲突地区资金流动的去风险化
2. 将第六章的考虑纳入联合国制裁程序
3. 专家组的外勤安保

1. 去风险化

一些参与者指出，最近观察到联合国和其他在武装部队或恐怖主义组织控制地区向平民提供人道主义援助的组织面临一个挑战。他们注意到，根据目前的资产冻结措施以及反洗钱和打击资助恐怖主义行为机制，几乎不可能向在这些高风险地区运作的此类组织汇转资金。通常为数不多的金融机构(更可能是汇款服务机构)继续服务于长期建立的客户，常常是个人和小商人。但是由于担心被视为违反制裁，这些机构往往拒绝为新组织和大额汇款提供服务。世界银行或其他国际机构等去风险化研究的参与者告诫说，找到解决这一意外后果的办法可能并不容易。

建议 8

参与者认识到，消除(或尽量减少)冲突和不稳定影响无辜平民的风险是全球金融系统一直努力处理的一个令人关切问题，但他们指出需要采取范围非常小的联合国制裁制度相关解决办法。考虑到需要重点非常突出的去风险化办法，参与者建议，应由有关国家组成的非正式工作组草拟示范豁免术语。还有人建议，必须减轻金融机构的忧虑，以协助制裁地区的援助提供者获得有效但小范围的资金流动。与此同时，收款者必须就汇转资金对相关制裁委员会负责，确保这些资金用于核定用途，不转用于资产被冻结的个人和实体。

2. 将第六章的考虑纳入联合国制裁程序

参与者普遍确认，政治意愿薄弱是制裁执行不充分的主要原因之一。高级别审查的一个重要目标是，解决一些会员国对联合国制裁制度的深层怀疑。一个参与的不结盟国家运动成员国提请注意 2016 年 9 月 17 日至 18 日在委内瑞拉玻利瓦尔共和国玛格丽塔举行的第十七次不结盟国家运动国家元首和政府首脑会议的《最后文件》。国家元首《最后文件》第 98.5 条表示，考虑到合理法律依据、公正性和正义，安全理事会实施的制裁仍是不结盟国家严重关切的问题。除其他关切问题外，强调了以下两点：

- 只有在用尽《联合国宪章》第六章所有规定后，才允许采用和执行联合国制裁；
- 执行联合国制裁往往使无辜平民受害。

建议 9

一些参与者建议，有关国家应举行高级别审查式的非正式磋商，探讨在采用制裁前是否以及如何能够更有效地适用第六章措施。不结盟国家运动是世界上最大的国家和人口集团，其成员国更积极的参与可协助建设更有效的联合国制裁制度。

3. 专家组的外勤安保

与专家组的组成和征聘、其方法和独立性有关的关切问题是高级别审查和评估期间的磋商要点。大家普遍同意，专家向制裁委员会和各国提供不可或缺的服务，同时经常发现自己陷入政治角力。可想而知，一些国家认为有些专家组报告有改进余地，它们认为对这些报告使用了不均衡的方法标准。一些评估参与者指出，迄今为止，高级别审查第 36 至 41 项建议的执行滞后。⁴

在专家组存在的 16 年中，共在 13 个制裁制度中部署了专家组。2017 年 3 月，刚果民主共和国专家组两名专家在刚果民主共和国执行任务期间惨遭杀害，他们的支助小组失踪，因此有必要进行认真的重新评估。在《高级别审查简编》中，谈到合同、人身安全和风险问题，在第五章(支持制裁的基础设施)B 节(专家组)的最后一段，非常有前瞻性地指出：

这次审查所咨询的专家组成员特别提请注意他们的职能给他们带来的人身威胁。根据专家组调查的性质，这种威胁可能会扩大到冲突地区实地工作固有的危险以外，包括被调查的个人或实体(例如，恐怖主义组织)制造的直接人身威胁。这些专家坚称，鉴于许多风险都由个人专家承担，这将他们

⁴ 36. 秘书长应当确保专家任命以专门知识和长处为基础，为所有专家组提供一致的专门知识标准，避免利益冲突。

37. 安理会应当请求秘书长审查当前的安排，并提出若干备选办法以建立可持续的安全理事会授权专家任命和支持系统。各项服务条件应当便于他们履行职能，吸引并留用最优秀的专家担此职责，以及提供及时、优质的行政和后勤支持。

38. 政治事务部、人力资源管理厅和各专家组代表应当就各项条款和条件进行磋商，以反映它们各自重要的专门作用。

39. 安全理事会应当请求秘书长确保各个专家组获得必要的行政和实务支持，以有效、安全且及时地履行其任务授权，包括高风险环境下的注意义务。

40. 安全理事会应当要求改进专家组的业绩评估系统，不仅包含有关专家组的评估，还包含在专家本身结构性反馈的基础上，有关联合国对专家组提供的行政和后勤支持的评估。

41. 秘书长应当根据请求授权专家组查阅联合国系统涉及相关局势的报告，包括密码电报和安保部的反馈，但未经信息来源人同意，这种信息只能用于了解背景情况，不得援引用于公开报告。

置于危险境地，因此在开展这种实地工作过程中，联合国应当负起适当的注意义务，并制定有效的注意义务政策。

秘书长已宣布将对杀害情形进行审查。

建议 10

在高级别审查磋商期间，参与的专家组成员呼吁联合国应当负起适当的注意义务，并制定有效的注意义务政策，这项呼吁依然是唯一的相关建议。考虑到除专家组任务规定以外，安全理事会还授权政治事务部、维持和平行动部以及安全和安保部在后勤方面予以协助，提供战术情报和安全，这一点不言而喻。如果要使这些杀戮成为原本非常有效和安全的联合国制裁监测制度的不幸例外，安全理事会、秘书处和会员国应力求澄清这一注意义务的具体要求。安全理事会不妨要求通报秘书处开展的任何内部审查的进展情况。

附件一

阿富汗政府请求旅行禁令和资产冻结豁免的表格

表格和流程说明

本表格旨在支助阿富汗政府申请安全理事会第 2255(2015)号决议第 1(a)和(b)段的旅行禁令和资产冻结措施的豁免。委员会将在 10 天内就豁免做出决定。

旅行禁令豁免请求应附有资产冻结措施的豁免请求,以获得支助拟议旅行的资金。该请求将同旅行禁令措施豁免请求一并审议。

本表格旨在协助阿富汗政府与和平高级委员会密切协调,为其证实为参加旨在支持和平与和解会议而需要前往某地或某些地方的被列入名单的人,向委员会提交旅行禁令和资产冻结豁免请求,供委员会审议。

关于豁免流程的进一步详细说明,请参阅 1988 委员会网站豁免一节和 1988 委员会准则。

根据第 2255(2015)号决议第 19 和 20 段请求旅行禁令和资产冻结豁免的表格草稿

(阿富汗)常驻联合国代表团向安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会致意,谨请求豁免对(插入 1988 制裁名单所列个人的姓名)的旅行禁令,并豁免资产冻结措施,以支助此次旅行,详情如下。

| | |
|------------------|---------------|
| 个人姓名和地址 | |
| 制裁名单固定编号 | |
| A. 旅行禁令豁免 | |
| 一. 护照或旅行证件号码 | |
| 二. 个人拟前往地点 | (包括过境点) |
| 三. 个人预计旅行时间 | (提供不超过九个月的期限) |
| B. 资产冻结豁免 | |
| (1) 收款者银行信息(如适用) | |
| (2) 发放资金的详细信息 | (提供总额) |

| | |
|------------------------------|-----------------------------------|
| 一. 交通 | (提供相关/已知的详细信息和金额) |
| 二. 住宿 | (提供相关/已知的详细信息和金额) |
| 三. 其他费用 | (提供相关/已知的详细信息和金额) |
| (3) 起付日期 | |
| (4) 付款频率 | 一次性/每月/其他(插入) |
| (5) 分期付款次数(如相关) | |
| (6) 付款形式(如相关) | 银行转账/直接借记(任选一项) |
| (7) 利息(如相关) | (提供金额(如已知)) |
| (8) 其他信息 | (请提供认为与协助委员会审议相关的其他任何信息, 并附上相关文件) |
| C. 联系人 | |
| (如对本请求有任何问题, 请提供代表团联系人的详细信息) | |
| 姓名: | |
| 电话号码: | |
| 电子邮件地址: | |

附件二

安全理事会第 2253(2015) 号决议第 2(a) 段的资产冻结措施的豁免申请
表格和流程说明

本表格旨在支助申请安全理事会第 2253(2015)号决议第 2(a)段的资产冻结措施的豁免。若提供一切必要资料，委员会将在接到通知后 3 个工作日内，依照第 2253(2015)号决议第 75(a)段(“基本开支豁免”)对豁免做出决定。委员会将在接到请求后 5 个工作日内，依照第 2253(2015)号决议第 75(b)段(“非常开支豁免”)对豁免做出决定。关于豁免流程的进一步详细说明，请参阅 1267 委员会网站豁免一节和 1267 委员会准则。

资产冻结豁免请求表草稿

(插入国名)常驻联合国代表团向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)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议所设委员会致意，并谨通知你，我们打算核准一些支出，受益者为(插入制裁名单所列个人或实体的名称)。

预计核准(插入总额；确保总额与下文所列数额相符)，涉及：

| | |
|---|--|
| 个人/实体名称 | |
| 制裁名单固定编号 | |
| 个人/实体地址 | |
| 收款者银行信息(如适用) | |
| 付款目的(请选一项) | <input type="checkbox"/> 基本开支(请填写 A、C 和 D) <input type="checkbox"/> 非常开支(请填写 B、C 和 D) |
| A. 如果是依照第 2253(2015)号决议第 75(a)段的基本开支豁免 | |
| 四. 食品 | (请提供相关/已知金额) |
| 五. 房租或抵押贷款 | (请提供相关/已知金额) |
| 六. 药品或医疗 | (请提供相关/已知金额) |
| 七. 税款 | (请提供相关/已知金额) |
| 八. 保险费 | (请提供相关/已知金额) |

| | |
|--|-----------------------------------|
| 九. 公用事业费 | (请提供相关/已知金额) |
| 十. 支付专业规费及偿付与提供法律服务相关的费用 | (请提供相关/已知金额) |
| 十一. 冻结资金或资产的费用或手续费 | (请提供相关/已知金额) |
| 十二. 上文未涵盖的其他任何基本开支 (请具体说明): | (请提供相关/已知金额) |
| B. 如果是依照第 2253 (2015) 号决议第 75 (b) 段的非常开支豁免: | |
| 上文未涵盖的任何费用(请具体说明) | (请提供相关/已知的详细信息和金额) |
| C. 进一步信息 | |
| 起付日期 | |
| 付款频率 | 一次性/每月/其他(插入) |
| 分期付款次数(如相关) | |
| 付款形式(如相关) | 银行转账/直接借记(任选一项) |
| 利息 | (请提供相关/已知金额) |
| 其他信息 | (请提供认为与协助委员会审议相关的其他任何信息, 并附上相关文件) |
| D. 联系人 | |
| (如对本请求有任何问题, 请提供代表团联系人的详细信息) | |
| 姓名: | |
| 电话号码: | |
| 电子邮件地址: | |

附件三

安全理事会第 2255(2015) 号决议第 1(a) 段的资产冻结措施的豁免申请
表格和流程说明

本表格旨在支助申请安全理事会第 2255(2015)号决议第 1(a)段的资产冻结措施的豁免。委员会将在接到通知后 3 个工作日内，依照第 2255(2015)号决议第 18(a)段(“基本开支豁免”)对豁免做出决定。委员会将在接到请求后 5 个工作日内，依照第 2255(2015)号决议第 18(b)段(“非常开支豁免”)对豁免做出决定。关于豁免流程的进一步详细说明，请参阅 1988 委员会网站豁免一节和 1988 委员会准则。

资产冻结豁免通知表草稿

(插入国名)常驻联合国代表团向安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会致意，并谨通知本代表团打算核准一些支出，受益者为(插入制裁名单所列个人或实体的名称)。

预计核准(插入总额；确保总额与下文所列数额相符)，涉及：

| | |
|--|--|
| 个人/实体名称 | |
| 制裁名单固定编号 | |
| 个人/实体地址 | |
| 收款者银行信息(如适用) | |
| 付款目的(请选一项) | <input type="checkbox"/> 基本开支(请填写 A 和 C) <input type="checkbox"/> 非常开支(请填写 B 和 C) |
| A. 如果是依照第 2255(2015) 号决议第 18(a) 段的基本开支豁免： | |
| 十三. 食品 | (请提供相关/已知金额) |
| 十四. 房租或抵押贷款 | (请提供相关/已知金额) |
| 十五. 药品和医疗 | (请提供相关/已知金额) |
| 十六. 税款 | (请提供相关/已知金额) |
| 十七. 保险费 | (请提供相关/已知金额) |

| | |
|---|-----------------------------------|
| 十八. 公用事业费 | (请提供相关/已知金额) |
| 十九. 支付专业规费及偿付与提供法律服务相关的费用 | (请提供相关/已知金额) |
| 二十. 冻结资金或资产的费用或手续费 | (请提供相关/已知金额) |
| 二十一. 上文未涵盖的其他任何基本开支(请具体说明) | (请提供相关/已知的详细信息和金额) |
| B. 如果是依照第 2255(2015) 号决议第 18 (b) 段的非常开支豁免: | |
| 上文未涵盖的任何费用(请具体说明) | (请提供相关/已知的详细信息和金额) |
| C. 进一步信息 | |
| 起付日期 | |
| 付款频率 | 一次性/每月/其他(插入) |
| 分期付款次数(如相关) | |
| 付款形式(如相关) | 银行转账/直接借记(任选一项) |
| 利息 | (提供金额(如相关/已知)) |
| 其他信息 | (请提供认为与协助委员会审议相关的其他任何信息, 并附上相关文件) |
| D. 联系人 | |
| (如对本请求有任何问题, 请提供代表团联系人的详细信息) | |
| 姓名: | |
| 电话号码: | |
| 电子邮件地址: | |

附件四

加强全系统正当程序措施建议

下文汇编的建议措施反映了评估会议和先前举行的高级别审查磋商的参与者的投入。这些措施旨在为有意参与全系统正当程序问题进一步磋商的各方说明情况。

| 情况 | 负责的制裁行为体 | 正当程序要求 |
|-----------------|---------------|--|
| 启动任务 | 专家组、 制裁委员会 | 制定并通过证据标准、收集和处理证据材料的工作方法以及报告标准 |
| 决定启动具体监测/调查 | 专家组、 制裁委员会 | 可信的初步证据资料必须达到合理标准，使专家的调查和索取信息要求有正当理由 审议所有开脱罪责的信息 |
| 监测或调查具体情况 | 专家组、 制裁委员会 | 核实证据的有效性 审查开脱罪责的信息 确保向制裁对象提供答辩权，同时采取一切预防措施，维护最终资产冻结的实效， ⁵ 并尊重所有会员国的国家安全特权 确保有罪证据符合专家组的方法标准 |
| 报告调查结果 | 专家组 | 报告所有相关证据，包括开脱罪责的信息 报告制裁对象答复的实质内容 说明给予答辩权的条件 |
| 审议专家组报告和保密附件的证据 | 制裁委员会 | 核实所提交证据的收集方式符合联合国和专家自己的方法和标准 核实报告证据的真实性 核实给予并行行使了答辩权 核实为寻找和报告开脱罪责的信息做出努力 |

⁵ 满足正当程序标准，维护最终资产冻结的实效，这是高技能并守纪的金融专家应能平衡的两项任务。从技术上讲，专家不应在完成所有调查任务前，猜测可能构成违反制裁的行动的可能后果。达到这双重期望是标准作法，在专家组 16 年工作中，没有发现潜在被指认者成功隐匿资产的事件。

| | | |
|------------|-----------|---|
| 指认后 | 制裁委员会 | <p>确保将指认告知制裁对象</p> <p>确保制裁对象获知向专家组传递新资料的机会</p> <p>确保制裁对象知道协调人和监察员</p> <p>确保定期审查指认标准</p> |
| 向协调人/监察员申请 | 制裁委员会 | <p>确保征求相关专家组的意见</p> <p>向制裁对象传达决定及理由</p> |
| 给予豁免 | 制裁委员会 | <p>确保相关会员国把豁免告知执法机构和相关组织</p> |
| 指认后监测 | 制裁委员会、专家组 | <p>持续监测被指认者，确保指认理由和标准保持有效</p> |
| 除名 | 制裁委员会 | <p>确保向所有相关会员国传达除名决定</p> <p>确保所有相关联合国文件反映除名</p> |