联合国 S/2006/997

安全理事会

Distr.: General
22 December 2006
Chinese
Original: English

安全理事会主席的说明

我谨在此转递安全理事会制裁的一般性问题非正式工作组主席 2006 年 12 月 18 日写给安全理事会主席的信，随信递交制裁的一般性问题非正式工作组的报告（见附件）。

06-68505 (C) 120107 120107

附件

2006 年 12 月 18 日安全理事会制裁的一般性问题非正式工作组主席给安全理事会主席的信

我谨在此转递制裁的一般性问题非正式工作组的报告，报告是工作组成员一年来根据其“围绕如何提高联合国制裁的效力提出一般性建议”的任务(见 2005 年 12 月 29 日 S/2006/841 号文件)做出努力的结果。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件并将其作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会制裁的一般性问题非正式工作组

主席

阿扎曼蒂奥斯·瓦西拉基斯（签名）

安全理事会制裁的一般性问题非正式工作组的报告

目录

		段次	页次
一.	导言	1	4
二.	制裁的设计、执行、评估和落实	2-7	4
	A. 设计	3	4
	B. 执行	4-6	5
	C. 评估和落实	7	6
三.	监测和强制执行	8-13	6
	A. 专家组的工作方法	9	6
	B. 专家组报告建议的执行	10	7
	C. 专家名册	11	7
	D. 信息管理	12	8
	E. 主席对有关区域的访问	13	8
四.	委员会工作方法	14-16	8
五.	制裁监测机制报告的方法标准（标准和最佳做法）	17-32	9
	A. 共同方法标准	19-20	10
	B. 阐明方法标准可采用的步骤	21-30	10
	C. 影响方法标准的其他因素	31-32	11
六.	有关制裁监测机制报告标准格式的标准和最佳做法	33-54	11
	A. 监测机制报告的技术格式	34-40	11
	B. 监测机制报告的标准内容	41-54	12

一. 导言

1. 制裁的一般性问题非正式工作组成员就工作组“围绕如何提高联合国制裁的效力提出一般性建议”的任务(S/2006/841)举行了 7 次非正式协商，并批准了涉及以下事项的最佳做法：制裁的设计、执行、评估和落实，委员会工作方法，监测和强制执行，方法标准和专家组报告格式。

二. 制裁的设计、执行、评估和落实

2. 定向制裁要行之有效，就必须在所有决策层面采取适当行动：安全理事会、制裁委员会、会员国及其行政机构。恰当设计、执行、不断评估和落实制裁制度是提高制裁效力的关键因素。

A. 设计

3. 预先评估或早期评估以及标准用语和术语，是包括准确定向在内的有效制裁设计工作的基本成分。安全理事会应：

(a) 在起草决议过程中，适当考虑到定向制裁的可行性及其影响，以及定向措施的最佳组合。如编写预先评估报告或早期评估报告具有可行性和适宜性，则此类报告应明确阐明安全理事会力求改变的行为、负有责任的行为者/实体的身份、制裁对象可用来采取规避行动的手段；以及可能产生的人道主义、政治和经济影响。

(b) 使用标准用语和术语，并在制裁决议中考虑到以下要点：

㈠ 尽可能在认为可行和适宜之时，用一般性用语界定安理会打算列入武器禁运的两用物品；

㈡ 明确界定制裁的范围以及放松或解除制裁的条件和标准；

㈢ 对所有定向措施，包括武器禁运、旅行限制、飞行禁令和金融制裁，一律实行标准人道主义豁免和其他豁免；

㈣ 为监测制裁制度确立可靠机制，确保充分考虑到专家组完成任务所需要的后勤和预算支助，包括使其有充分时间进行调查和编写报告。如未能进行预测、编制预算和向专家组提供充足的财务支助和其他支助，专家组的实地调查就会出现代价不菲的耽搁，调查工作就会不周全，各任务期之间的间隔也会过长；

㈤ 鼓励各委员会起草准则，确保按公平和明确的程序甄选列入清单的个人和实体；

㈥ 鼓励各委员会定期审查列入名单的个人和实体；尽可能确保在确定受制裁的个人和实体时尽量具体；并在制裁制度早期按公平和明确的程序通过各项用于除名的准则；

㈦ 敦促各捐助方，包括有能力提供援助的国家、国际组织和区域组织，向需要援助的国家提供适当的技术和财政援助。

B. 执行

4. 在整个制裁期间，有关委员会应以下列方式鼓励会员国确定/建立国家协调机制，更好地落实制裁制度：

(a) 信守承诺和确保国内协调：

㈠ 通报和定期提请会员国注意制裁的目的和会员国根据相关决议承担的责任；

㈡ 公开赞扬那些按时充分完成其报告和执行措施的会员国；

㈢ 鼓励会员国在各相关机构间开展有效的部门间协调，并确定中心联络点，以转递有关定向制裁执行情况的信息；

㈣ 鼓励会员国通过区域组织开展合作，以便确定最佳做法，与专家组和制裁委员会合作和报告违禁行为。

(b) 协助各国建立能力：

㈠ 确保那些无力有效实施制裁的国家在其提交给委员会的报告中具体提及这一问题；

㈡ 邀请无力有效实施制裁的国家寻求技术援助；

㈢ 确定能力建设的最佳做法，并向会员国传播这些做法；

㈣ 寻找资源，供秘书处建立一个可为能力建设提供技术援助的数据库；

㈤ 鼓励捐助方铭记，对受制裁国家的民众提供的各类援助水平的任何下调，特别是在某些经济部门（如木材或钻石）受到制裁的情况下，都会影响到受制裁国家民众对制裁目标的认识。

加强秘书处的能力：

5. 安全理事会应注意到安全理事会附属机关事务处（安理会附属机关处）的非正式背景文件，其中阐明专家组数目的不断增加使该处在提供必要的实质、行政、后勤和分析支助方面难堪重任。安全理事会应请秘书长设法确保秘书处有充足的人员，能有效地完成交给它的任务。要做到这一点，可保留各特设专家组的现行

结构，并将秘书处资源调拨给安理会附属机关处，使其得以适当地向专家组提供支助；

6. 安全理事会应请秘书长设法向秘书处提供必要的资源，维持一个供专家组储存、检索和分享信息的信息管理系统。该信息管理系统应尽可能使用和采纳制裁基地组织和塔利班委员会数据库已经采用的设计要点。

C. 评估和落实

7. 建议安全理事会：

(a) 考虑到各国根据国际法承担的义务，定期审查和评估制裁制度、其政治影响及其对平民的意外影响，并酌情作出调整；

(b) 制订一个宣传战略（必须明确阐明定向制裁，将其视为维护国际和平与安全的措施，而不是惩罚措施），不断针对受制裁国家和邻国的平民开展宣传工作，说明实行制裁的理由，以鼓励人们遵守制裁。

三. 监测和强制执行

8. 安全理事会近几年工作的一个重大创新是设立独立专家组监测制裁的执行情况。目前实行的大多数制裁，包括对“基地”组织/塔利班、科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚、索马里和苏丹的制裁，都有监测安排。这些小组对发现和纠正违反制裁的行为，对实现制裁进一步得到遵守的总体目标，作出了宝贵贡献。

A. 专家组的工作方法

9. 专家组的工作方法通过反复尝试发展形成。如果专家组在开展任何一项工作时采用的标准看起来不够严格，那么专家组整个报告的公正性就可能受到置疑。下面是建议采取的一些行动：

(a) 制定供专家组参考的明确的准则，以便这些小组在保持独立的同时，确保其调查和调查结果符合适当的高标准（包括消息来源是否可靠；信息是否属实；查明姓名以及允许个人、实体和国家行使答辩权）。准则将以最佳做法为依据，起草时同监测专家协商，并有可能同包括会员国在内的其他有关方面协商同时考虑到安全理事会各制裁制度和任务规定的独特性；

(b) 考虑到安全理事会各制裁制度和任务规定的独特性，同监测专家协商，确立专家组报告格式的最起码标准，鼓励采取切合实际和着眼于行动的做法；

(c) 鼓励各专家组在任务期开始时或在其间任何时候，向委员会明确了解其工作的职权范围；

(d) 推动各专家组相互加强合作和互动，提高效率，减少工作上的重叠；

(e) 解决秘书处规定监测机制和处理其报告所需要的时间的问题；

(f) 解决监测专家开展工作时间较为有限的问题（以及这对监测专家实地工作的质量和起草报告产生哪些影响的问题）。

B. 专家组报告建议的执行

10. 应采取一些步骤，改进安全理事会核准的专家组建议的执行情况。

(a) 由各委员会商定专家提交供审议的建议的标准格式，并参照执行的紧迫性和（或）难易程度等标准，按轻重缓急顺序排列各项建议；

(b) 确定每项建议的有关行为体，采取行动和后续行动；

(c) 如果个人或国家当局被指称违反制裁，即致函有关国家，要求立刻作出答复，并采取委员会认为必要的纠正行动和后续行动；

(d) 继续逐一邀请有关方面，包括邻国，前来委员会交流制裁执行情况的信息；向被指称违反制裁的国家索取进一步的信息，并公布讨论的结果，或许可在委员会年度报告中公布讨论结果；

(e) 把关于委员会后续行动的指导意见列入《开展工作的准则》；

(f) 安全理事会如果不打算执行监测机制提出的建议，则应在它认为适当时，解释这样做的理由。

C. 专家名册

11. 为了建立一个标准化的透明制度来确定专家组的候选人，秘书处几年前依靠不同的来源，其中包括会员国提交的人选、学术界和非政府组织，编制了一个专家候选人名册。人员的挑选依据的是有关领域专业知识以及学术资格标准，并适当考虑公平地域分配、性别均衡和介绍人的推荐。这一制度可通过以下方式加以改进：

(a) 继续定期审查候选人是否有兴趣任职和是否能前来任职，并据此修订名册；

(b) 建立一个透明的审评专家组成员业绩的制度；

(c) 考虑可否在不损害监测专家独立性的同时，延长其任期；

(d) 进一步努力寻找具备与监测机制任务相关的文化背景和国情知识的候选人。

D. 信息管理

12. 该项目的目的是设立一个储存各专家组累积的文件和信息的、可供检索的中央数据库，应尽可能全面使用和采纳制裁基地组织和塔利班委员会相关数据库已经采用的设计要点，还应采取下列步骤，以便：

(a) 寻找其他途径来增加秘书处有关实行制裁的惯例和先例的机构经验传承；

(b) 建立一个系统，在专家组开始执行任务时就为其提供这些资料。

E. 主席对有关区域的访问

13. 各委员会主席应继续根据安全理事会主席 1999 年 1 月 29 日的说明（S/1999/92），访问受制裁国家所处的区域，监测制裁执行情况，并向安理会报告重大或严重的违规行为。

四. 委员会工作方法

14. 在制裁过程中更多交流信息，将有助于提高透明度,并有利于更好地执行制裁措施。此外,让受制裁国人民更多地了解制裁的范围和目的，就会减少反制裁宣传对他们的影响力。

15. 解决这些问题的一些办法包括：提高各制裁委员会工作的透明度，加强同国际媒体的联系。可以更多地利用先进通信技术，加强各行动方与委员会的交往，同时降低费用。

16. 建议采取以下方式，改进委员会工作方法：

程序

(a) 各委员会在它们认为适当时，统一各项准则，包括统一用于列入清单和从清单上除名的程序，采用向全体会员国发普通照会以及在委员会网站刊登的方式，宣传准则；

(b) 在委员会网站上公布各国的报告，除非一国明确要求对其报告保密；

(c) 提供标准样本，协助各国达到编写报告的要求；

(d) 各委员会主席在得到相关委员会批准后，发布新闻稿和采用其他方式，公布已提交执行情况报告的国家，鼓励尚未提交报告的国家提交报告（年度报告目前只列出已提交报告的国家）；

(e) 各委员会主席经常开会讨论共同关心的问题、最佳做法和如何改进相互合作；

(f) 各委员会酌情在其准则中规定定期对成员提出的“搁置”进行审查。

外联

(g) 各位主席（单独或一同）定期向非成员通报监测和执行制裁的情况。也可以为此召开安全理事会公开会议；

(h) 各委员会（在联合国日刊和(或)其网站上）公布所有会议，并酌情设法提供临时议程和决定摘要；

(i) 各委员会主席与国际媒体（包括实地的联合国电台和电视台）接触，提供信息说明：㈠ 制裁的理由；㈡ 取消制裁的标准；㈢ 监测和执行工作涉及的问题；㈣ 各国违反和不遵守制裁的情况；

(j) 各委员会改进向公众分发已公布的专家组报告的工作，同时对机要文件保密；

互动

(k) 各委员会鼓励受制裁国家和邻国定期针对它们在监测和执行制裁过程中面临的挑战发表意见；

(l) 建立同区域组织和次区域组织(例如西非国家经济共同体、非洲联盟)交流信息的渠道，改进同区域组织和次区域组织的例行联系方法，以支持制裁执行工作，包括向它们提供援助和得到它们的援助；

(m) 改进联合国同专业国际组织（例如国际民用航空组织、世界海关组织、刑警组织及金伯利进程）的交流联系，请它们注意安全理事会决议提及的在各组织主管领域内采取的行动以及专家组报告提出的属于各组织管辖范围的事项；

(n) 需要时，在非政府组织有区域影响力的那些问题上，加强同这些组织的相互交往，探讨如何增加机会，以围绕制裁涉及的问题，同私营部门关键行动方进行磋商。

五. 制裁监测机制报告的方法标准（标准和最佳做法）

17. 建立制裁监测机制是安全理事会制裁制度的一大创新，有助于更加有效地执行制裁。这些机制通过在受制裁影响的国家开展调查，使人们明确了解定向制裁、包括武器禁运的执行情况以及违反制裁的各种可能途径。这些机制有助于人们了解在更系统地遵守制裁方面的障碍的性质和范围，从而增强联合国完善和强化定向制裁措施的总体能力。

18. 各监测机制采用的方法标准，是根据实况调查工作取得的经验逐步形成的。如果联合国报告所公布的不遵守和违反制裁的指控证据不足，就会使人们对整个

报告的完整性产生质疑。有鉴于此，制裁监测机制方法标准仍有进一步改进和共同商定的余地。

A. 共同方法标准

19. 制裁监测机制是安全理事会为支持附属机构设立的。因此，这些机构有不同的任务规定，具有独立、专家和非司法的性质，没有传讯权力，主要作用是向相关委员会提供与制裁有关的资料。然而，鉴于监测机制的调查结果（监测机制的报告或文件或机构成员的证词）可能被司法当局采用，因此它们会在很大程度上影响联合国的公信力。

20. 共同方法标准支持不同的任务规定，并借鉴了在以往和现有制裁监测机制积累的经验的基础上确定的最佳做法和经验教训，可以为此类机制查明和核实违反制裁行为和评估消息来源的可靠性，提供一个有用的参考点。

B. 阐明方法标准可采用的步骤

透明度和信息来源

21. 只要有可能，监测机制应指明报告所载信息的来源，确保证据尽可能透明并可以核实，以维护调查结果的可信度和有关工作的完整性，并且核对与证实所有的引证和事实。

书面证据

22. 监测机制应力求采用已核实的书面证据，并且只要有可能，都应采用专家本人的第一手现场观察，包括照片。

经可核实的独立消息来源证实的指控

23. 监测机制应努力确保每一项指控都得到确凿证据的证实。具体的调查结果至少应经过可信消息来源证实。

机密消息来源

24. 在分析机密情报的可靠性时，监测机制应特别谨慎，注意这种情报提供者的身份和作用。有关破坏或不遵守制裁情报的来源可能有必要予以保密，确保提供情报者的人身安全。任何情况下都应做出努力，与可核实的独立来源核对，确保秘密取得的情报真实无误。

25. 在为某些情报来源保密的同时，专家可对这些来源做进一步说明，把从各国收到的这种情报列为来自“官方但保密”来源的情报。同样，在说明来自个人的机密情报时，可以提到有关个人的职位和专业职称。

方法标准的说明

26. 应酌情在每份报告开头说明监测机制所采用的方法标准，并遵守这些标准。

介绍现有消息来源的情况

27. 为协助监测机制的工作，应了解或接收以往监测机制的准则和材料，了解通过联合国系统能接触的相关消息来源。

审阅、评论和作出反应的机会

28. 监测机制应在报告起草阶段强调公正和公平，并酌情向当事方（国家主管部门、实体或个人）提供其违法行为的证据，供其在规定的时限内审阅、评论和作出反应。在其后的报告中应列入当事方的反驳意见、对证据可信度的评价以及对已公布的指控作出的纠正。

秘书处的情况介绍

29. 秘书处应在新成立的监测机构开始工作时向其介绍情况，包括讲解专家个人和机构的法律地位、与驻实地的联合国其他机构的协调、与安全理事会和秘书长的关系、行政和人事问题以及方法标准。

30. 在设立和重新设立每个监测机制时，应进行这种情况介绍，尤其是要确保向所有新任命专家介绍情况。此外，扩大有关最佳做法的情况介绍会非常有用，而且秘书处不妨在监测机制整个任务执行期间为其提供法律咨询。

C. 影响方法标准的其他因素

31. 任命最合格的专家可有助于确保监测机制报告的质量和可靠性。

32. 安全理事会和各委员会应尽可能明确无误地阐明决议规定的措施和交给监测机制的任务，并应根据各机制的要求及时提供各种指导。

六. 有关制裁监测机制报告标准格式的标准和最佳做法

33. 为改进制裁监测机制报告的格式，利用这些机制过去借鉴撰写报告的经验确立的最佳做法，应提出共同准则，供这些机制参考。共同准则应该考虑到，各监测机制有不同的任务，并在不同的条件下开展工作。因此，这些共同准则不应具有约束力。

A. 监测机制报告的技术格式

34. 监测机制报告的语句应该明确无误，重点突出，简明扼要。

35. 编写报告使用的软件以及采用的字体、字体大小、行距、页码等，应符合秘书处规定的并以模板格式提供给各监测机制的通用标准。

36. 应以电子方式提交纳入报告内的说明性材料(包括图表、地图和照片)，所用格式应能为报告所用标准软件导入。

37. 在整个文件中，个人姓名、实体和地方的名称要前后拼写一致，应尽量避免用缩略语。在第一次用缩略语时，应该写出全称，并在报告的导言部分之前的“缩略语”部分明确列出。

38. 应该按照有关决议的规定，至少在预期发行日前提前四周以电子格式和一份硬拷贝形式向秘书处提交报告，以便有足够时间进行编辑和翻译。各监测机制应该提名一名成员，负责同秘书处联系编辑和翻译事项。

39. 建议采用的联合国所有报告不超过 35 页的限制也应尽可能适用于各监测机制的报告。但是，这一限制不应包括附件、脚注、照片、图表或报告主体部分附加的其他材料。

40. 监测机制不妨考虑，经验表明，指派监测机制的一名成员起草报告有助于做到报告前后统一，重点突出，行文风格一致。

B. 监测机制报告的标准内容

41. 以下内容应成为所有监测机制报告的标准：

缩略语和词汇

42. 缩略语应少用，并应同词汇表一并列出，以便快速查阅。

摘要

43. 篇幅不超过 2 页的执行摘要对于了解报告的主要调查结果和建议很有用。

导言

44. 导言应该阐明监测机制的任务或提及安全理事会有关决议。

监测机制的组成

45. 报告应该列出监测机制的成员及其专业领域，并列出协助监测机制开展工作的顾问。

方法

46. 必须有一个介绍方法的章节，让读者熟悉监测机制是通过哪些方法得出其结论的。监测机制也可在该章节中阐述它在开展工作中遇到的挑战。

政治背景

47. 大多数监测机制的报告都会提及有关的政治局势。这一章节应简明扼要，尽可能只阐述那些对该机制的任务有直接影响的问题。

对制裁执行情况的分析

48. 应该明确阐明对制裁执行情况进行分析的依据以及做出相关结论的理由。应该进行个案研究，并用原始文件加以证明，以便增加分析的深度，突出分析重点。

建议

49. 无论是在报告每一节的结尾提出，还是在报告的结尾一并提出，建议都必须列出按关键调查结果或意见要采取的具体和实际可行的步骤。在报告的结尾一并提出建议便于查阅，但也可在行文中，在作推论时自然地提出建议。

报告的准确性

50. 在起草报告时，监测机制必须提供具体资料说明不遵守或违反制裁行为的指控，并在叙述这种行为和点名时，适当注意措辞准确，无论涉及的是国家、个人，还是实体。

附件

51. 应该通过附件尽可能多地提供“铁”证(如图像、文件拷贝和载有详细技术资料的表格)，证实报告的调查结论 。附件应该清楚易读，起说明作用，并酌情重新打字。

52. 印有证明文件（例如伪造的最终用户证书）的附件特别有效。如果提供数字，例如，被禁货品的价值或运输量，应加列脚注表明其来源。

活动和会议

53. 报告应有一个附件，概列监测机制的活动，并列出各相关会议。

索引

54. 报告有索引有助于有选择地进行阅读。