



第五十四届会议

议程项目 48

海地境内的民主和人权情况

1999 年 11 月 22 日秘书长给大会主席的信

在我提交给大会关于海地境内的民主和人权境况的报告和提交给安全理事会关于联合国海地民警特派团(联海民警团)的报告中,我强调在驻海地国际文职特派团(海地文职特派团)和联海民警团的任务期限结束后,必须继续援助海地人民实现发展和民主的目标。需要对海地提供其他形式的援助,推动可行的过渡,以巩固迄今两个特派团所取得的成就。

在这种情况下并应各会员国的请求,我派遣了一个需要评估团于 1999 年 10 月 11 日至 15 日到海地访问,就今后继续海地文职特派团和联海民警团的任务提出建议。需要评估团的报告附于本信之后(见附件)。

需要评估团的建议性质涉及在司法、人权和警察部门的政治支持和技术援助的双重方案。执行这些建议将需估计约 2 400 万美元的资源,其中 1 000 万美元将需由经常预算资助;1 400 万美元由志愿捐款资助,后者涉及方案的技术援助组成部分。

我还附上 1999 年 11 月 8 日海地总统勒内·普雷瓦尔的信,其中要求联合国在联海民警团和海地文职特派团任务结束之后,继续提供援助(见附录)。

谨请将本信以及上述文件提请大会成员注意并审议为荷。

科菲·安南(签名)

海地需要评估团的报告

1999 年 10 月 11 日至 15 日

一. 概览

1. 联合国海地民警特派团(联海民警团)和联合国/美洲国家组织联合驻海地国际文职人员特派团(海地文职特派团)的任务期限将分别于 1999 年 11 月 30 日和 12 月 31 日结束,而在这段期间海地治安愈来愈引起关切,政治不稳定,管制机构脆弱,使人对海地的民主过渡能否持续产生疑问。

2. 长期的政治危机削弱了施政机构。勒内·普雷瓦尔总统于 1999 年 1 月 11 日宣布国会无效,使国会一直处于不明状态中。新政府和临时选举委员会——两者是今年 3 月同小部分在野党达成政治协议后成立的一——不完全具有宪法上的正当性。司法权力部门迄今仍未能确立为独立运作的权力机构。由于选举在即,一些问题利害关系,使得过去执政联盟中各政治派别的政策分歧以及对权力的控制更加突出。普通罪行和政治暴力事件剧增导致治安局势严重恶化。由于缺乏资源和物资、组织薄弱以及争夺对警察部队的政治控制权新警察部队在机构方面的巩固受到妨碍。据称警察人员中有人涉嫌犯罪活动和贩毒也进一步削弱了警察部队的效力。

二. 关于派遣新特派团的建议

3. 为了对海地局势进行第一手评价,派遣了一个需要评估团于 1999 年 10 月 11 日至 15 日期间到海地访问。根据 1998 年 11 月 25 日安全理事会第 1212(1998)号决议的请求以及后来我载于 1999 年 5 月 18 日 A/53/950 号文件中报告和 1999 年 8 月 24 日 S/1999/908 号文件中的报告及 1999 年 7 月 27 日经济及社会理事会第 1999/11 号决议中提出的意见,派遣特派团是为了就联海民警团和海地文职特派团任务的继续问题提出建议。该特派团由政治事务部率领,成员包括两个特派团团长、维持和平行动部和联合国开发计划署(开发计划署)的官员以及加拿大、法国和美国的专家。秘书长海地之友(阿根廷、加拿大、智利、法国、美利坚合众国和委内瑞拉)提供了宝贵的指导和协助。

4. 该特派团同海地政府进行了密切协商,并且同联合国系统的代表以及其他国际和双边捐助者会晤以了解它们的活动。对海地在警察、司法和人权领域的援助

需要进行了彻底审查,还考虑到海地国家发展计划和优先事项,接着该特派团在由联合国一个新特派团取代联海民警团和海地文职特派团的范围内就如何对这些需要作最佳的处理进行研究。

5. 联海民警团和海地文职特派团以及其他多边和双边援助方案,通过机构发展活动和能力建设工作,协助确立法治的一些基本要素。预期通过成立新特派团,联合国继续在海地驻留,一方面将可巩固联海民警团和海地文职特派团所取得的成就,另一方面将能以协调的方法,综合地促进尊重民主、善政和人权的气氛。

6. 因此,该特派团的建议集中在(a)加强和建设机构能力的核心活动;(b)培训和开发人力资源;(c)改进民主程序。该特派团的较短期目标将与长期框架和展望相配合,这样将能确保各项行动相辅相成和持续性,同时充分考虑到经济及社会理事会在最近一次会议所提出的请求,这些请求可能会导致制订海地社会、经济和机构发展较长期计划。

7. 2000 年将举行的立法和总统选举无疑会主宰海地的政治气氛。既然开发计划署对临时选举委员会(临选会)提供技术援助,并且为国际社会的财务和业务支助提供协调框架。因此,在选举领域,没有计划任何具体行动。后续的特派团将在其任务范围内,协助这些工作,以期确保选举进程自由公平。

三. 评估需要:司法、人权、警察

8. 预计联合国驻海地的新特派团将应海地当局在加强机构和民间社会方面的请求,继续提供技术和其他支助。新特派团巩固在警察、司法和人权领域所取得的成就。新特派团所依赖的这三个“支柱”是互相增强和相辅相成的。如果司法领域没有进展,海地国家警察将难以巩固其机构。如果没有能力建设和培训,负责确保尊重人权的国家机构就不易增强。改进司法素质将有助于阻遏违反正当程序情事的盛行,并且提高警察在维持法律与秩序方面的绩效。虽然特派团建议的是短期目标,但这些都是动荡政局中最重要的因素。

9. 特派团如要切实执行这三个领域的任务,将需在首都太子港和全国各省部署人员。如果海地司法部门要进行根本改革,司法改革必须包括乡村,因为乡村各地经常出现自行维持治安的行动和即审即决情事。国家警察由于一般缺少人手、装备、训练和组织,在太子港地区以外作出适当回应的能力受到限制。此外,海地人口

中有 60%居住在农村,在农村地区进行监测、促进和提倡人权是非常重要的。

A. 司法

10. 困扰着司法系统运作的缺陷与体系弱点,在尊重司法程序和案件审理准备工作领域暴露得非常明显,构成了对个人自由权和适当程序的严重侵犯。正如上述,它们还越来越严重地妨碍警察在维持法律与秩序方面的绩效。

11. 国际社会只有得到了海地当局坚决承诺和民间社会的支持,它对司法系统改革的继续援助才能成功。鉴于任务范围窄,时间有限,特派团的活动只能补充其它多边和双边方案,尤其是联合国系统各基金、计划署和专门机构所实施的方案,以确保特派团结束后的顺利过渡与继续。

主要目标

12. 提议派遣的特派团关于司法系统的运作的活动的主要目标如下:

(a) 加强司法和公安部及其附属机构(法官学校、未来的全国法律与司法改革委员会、司法督察员和工作组)在司法改革过程中的领导作用;

(b) 加强司法部门的独立性,优先录用新毕业的治安法官;

(c) 加强刑事诉讼机制,以减少审判前羁押的被拘留者百分比,加强在刑事诉讼中遵守司法保障,要特别着重提高进行有效刑事侦查的能力;

(d) 加强监狱管理局和监狱管理。

行动计划

13. 特派团关于司法系统的行动计划如下:

(a) 在组织刑事审理、改善刑事司法运作和案件追踪系统、促进更广泛的利用司法和法律援助等领域协助司法和公安部;

(b) 协助司法和公安部的附属机构规划工作方案;

(c) 协助司法和公安部起草部的指示,促进(一)有关公务员,尤其是检察官办公室落实有关司法裁决执行的现行刑法;(二)制订起诉轻微罪行的更便利程序;(三)组织刑事审理,以保障被告按适当程序审判的权利和保障罪行与滥用权力的受害者的权利;

(d) 特别强调刑事诉讼法的修订,以确保与《宪法》和国际人权条约一致。主要目的是引进刑事调解,简化巡回治安官的工作,实施便利裁定简单案件的权宜制度,设立审理复杂案件的专门法庭和检察官办公室,改进司法部门与司法警察之间的协调;

(e) 向司法督察员提供技术援助,以确保改善刑事司法系统的管理;

(f) 与法官学校合作,在各法庭和检察官办公室,在首都和各省为新毕业的治安法官,特别是刑事专业新毕业的治安法官提供基本教育、进修教育和指导计划;

(g) 为司法部门和 4 个法域的警察提供联合培训,将来推广到全国,以加强合作;

(h) 提供指导,以加强首都及各省的案件追踪系统和法庭及检察官办公室司法警察的警力;

(i) 援助监狱管理局有效管理监狱和执行内部规章,争取逐步实施国际标准,尤其是为法律助理和监狱工作人员提供培训和指导计划,以改善案件追踪系统;

(j) 为负责监狱问题的国家警察监察主任小组提供进修培训。

建议开展的活动

14. 落实特派团关于司法系统拟议的活动方案的最佳办法,就是提供上述领域里的技术顾问、培训员和指导者,以建设国家能力。这些活动将在太子港和各省开展。预计需要 37 名联合国人员来执行工作方案。

B. 人权

15. 建立在海地文职特派团人权领域活动所取得的成就之上,是建议部署的特派团一个关键部分。海地文职特派团目前负责提供机构援助(特别是涉及警察、司法部门、刑罚制度、监察员办公室及民间组织),支持促进和保护人权,核查对个人权利、基本自由及适当程序的遵守情况。它还协助编制了有关主要机构与人权问题的基本文件、研究报告和数据。这些活动,将根据新定的综合任务和海地政府确定的优先选择进行一些调整,继续开展。

主要目标

16. 在人权领域,特派团的目标如下:

(a) 建设地方能力(非政府组织、民间社会);

(b) 建设体制能力(监察员办公室、监察主任、海地国家警察、议会委员会);

(c) 提供人权培训(警察、司法部门、监狱、监察员办公室);

(d) 确保国家机构尊重人权;

(e) 加强民主文化的价值观念;

(f) 促进和宣传人权。

行动计划

17. 人权领域的行动计划将涉及以下各项活动:

(a) 监督国家执法人员(警察、司法部门、监狱)的人权行为;

(b) 提供体制职能检查监督,酌情提出调整建议;

(c) 在下列领域提供关于人权的理论和实际培训:监督;报告;和为民间社会组织和国家机构(监察员办公室/司法部)利用国际机制/申诉/文书;

(d) 提供行政和管理惯例培训,以巩固内部结构(监察员办公室/民间社会);

(e) 在太子港以外设立一个分支机构,以扩大监察员办公室的影响范围。

建议开展的活动

18. 落实在人权领域拟议的活动方案的最佳办法就是提供(a) 指导者,以帮助加强监察员办公室,(b) 能力建设专家,协助人权组织,(c) 顾问,以促进和宣传人权以及提供培训。这些活动不仅要在太子港而且也要在各省开展。预计将需要 33 名联合国顾问来执行工作方案。

C. 警察

19. 已成立四年的海地国家警察是海地 200 年的历史第一支文职国家安全部队。它在机构发展方面已取得巨大进展,现在,它已在制度上认识到保护人权的必要性。不过,若要使这一进展得到巩固并完成向专业文职警察机构的转变,任务仍很艰巨。尽管这是个长期工程,但特派团可在确定的时间范围内指导该进程。实际上,协助国家警察行使安全职责,对来年极其重要,因为海地人将在春季进行全国议会选举,在秋季进行总统选举。这是与已经在当地的双边捐助者合作,满足海地国家警

察的具体发展需求的独特时机,以期尽量利用联合国系统内外的各个部门的资源。

20. 拟议的活动方案旨在协助促进 1999-2003 年期间海地国家警察战略发展计划的目标,并对现有双边方案起到补充作用而非形成竞争。它将利用以前的特派团和联合国其他活动所取得的成功,并将涉及可在任务期限内取得可测量进展的需求领域。

主要目标

21. 关于警察事务方面,特派团的目标如下:

(a) 提高向海地人民提供服务的效率;

(b) 加强和组织海地国家警察的指挥结构以及对它的管理和控制;

(c) 提高警察的积极性,促进其专业发展并增强警察队伍的内部凝聚力;

(d) 在国家和地区一级建立协作关系并发展积极的伙伴关系。

行动计划

22. 关于警察事务方面的行动计划将涉及以下活动:

(a) 通过对警察进行培训和专业指导,并通过提高民间社会对警察在民主体制中的作用的认知,改善警察和民间社会的关系。警察培训的重点将是发展警察与民间社会不可分离而是民间社会的一部分的观念,以及培养不容忍侵犯人权行为的气氛。将协助民间社会阐述和表达其对海地国家警察的希望;

(b) 通过提高在刑事调查领域的技能并通过促进与更广泛的司法部门的进一步协调,提高司法警察的工作成效;

(c) 通过提高对完善管理原则和做法的认知及促进其实行,协助提高行政管理部门和后勤部门的作用。通过由具备能解决指定需求的特定能力的管理专业人员对海地国家警察进行指导,提高海地国家警察在物资控制、金融和人力资源管理方面的能力;

(d) 通过促进问责制和程序的透明度,并通过加强内部调查办公室,支持警察保持廉正;

(e) 通过加强学院的培训活动与外勤警察的需要之间的联系并通过增进总署与部门之间的交流,促进海地国家警察内部的更好协调。

建议开展的活动

23. 实现关于警察事务的拟议活动方案的最佳办法是让指导人员在警察内部担任管理一级的陪伴角色。海地国家警察的《战略计划》已确定了这些职位。考虑到现有的 20 位双边顾问,将需要 36 位联合国顾问。这些顾问将被分别安排到各省警务处、太子港警察总局、司法警察分支机构和行政管理分支机构。

四. 秘书长代表办事处

24. 根据设想,后续特派团将由秘书长代表领导。他将全面监督特派团的活动并负责与海地政府的政治协调以及协助协调双边捐助者的支助。联合国驻地协调员作为秘书长代表的副手,将协助秘书长代表工作,并将帮助协调联合国系统在海地的活动。同过去一样,这一职责将促进联合国系统向海地提供的援助的互补性。

25. 在决策和协调职责方面,一个小组将协助秘书长代表工作,该小组还将处理法律问题、新闻/宣传事务并监督特派团的目标。一名方案协调员将对活动的三个“支柱”进行实质性监督。

26. 为了确保工作取得成效,将需要由一个行政管理股为特派团提供后勤、运输、通讯以及医疗和人力资源方面的支持。在海地当前的犯罪和暴力气氛中——鉴于即将到来的选举,它们可能还会更加严重——提供充分的安全保障对确保特派团工作人员在首都特别是各省的安全,是至关重要的。

五. 结论

27. 还应指出,需求评估团在其结论上取得了一致意见。他们一致认为,为了提高施政成效,改善尊重人权的环境和加强警察和司法机构的机构效力,新特派团应采取协调和统一的做法。国际社会将以这种方式,继续支持海地政府和海地人民在艰难地寻求建设民主社会的过程中所作出的努力。

附 录

[原件:法文]

1999 年 11 月 8 日

海地总统给联合国秘书长的信

我谨提及联合国海地民警特派团(联海民警团)的任务期限即将到期。特派团是根据 1998 年 11 月 25 日安全理事会第 1212(1998)号决议设立的,以便除其他事项外,通过开展咨询活动和加强警察总署管理其所获双边和多边援助的能力,来协助海地国家警察实现专业化。

为此,我非常感谢联合国派遣了这一特派团,它为改进警察体制的业绩和促进国家稳定作出了宝贵的贡献。但是,很显然,为了巩固已经取得的成就,还需要国际社会在这一领域继续给予支助。

因此,海地共和国希望设立一个其成员不穿制服不携带武器的体制支助特派团,以便支持民主进程,协助海地政府加强司法机构和实现海地国家警察的专业化。

勒内·普雷瓦尔(签名)
