



2014年2月3日立陶宛常驻联合国代表给秘书长的信

谨通知你，安全理事会在立陶宛担任主席期间，将就在维护国际和平与安全过程中增进和加强法治的议题举行一次公开辩论。辩论将于2014年2月19日星期三举行。为帮助指导关于该议题的讨论，立陶宛编写了一份概念说明(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

大使

雷蒙达·穆尔莫凯特(签名)



2014年2月3日立陶宛常驻联合国代表给秘书长的信的附件 在维护国际和平与安全过程中增进和加强法治

概念说明

背景

过去经历过冲突的许多国家，面对着反复出现的暴力、流离失所、普遍的人道主义危机和不稳定的周期。法治机构薄弱导致公民安全和经济机会的减少，而且往往变为促成冲突的重要因素和(或)以可持续方式解决冲突的障碍。因此，建立应对这一情况的法治机构是打破这种负面循环的一个有效手段。这些机构通过以下方式支撑可持续的和平：在和平进程中确保问责制和控制争端，在平等权利的基础上恢复信任和社会凝聚力，树立对一个国家在无歧视情况下为所有人伸张正义能力的信心。因此，协助东道国加强其法治机构的工作，是联合国维持和平和建设和平工作的一个重要组成部分。

新情况

安全理事会已将加强法治机构确定为它所指派的维护国际和平与安全任务的重要组成部分。这种支助目前纳入 28 个安全理事会特派团任务中的 18 个，形式和背景各异，其中包括：重建警察和执法部门(马里稳定团、联海稳定团、联刚稳定团、联利特派团，联科行动和其他几个特派团)，确保人道和安全的监狱设施及建立国家移动法院系统(联科行动)，打击有罪不罚现象，特别是为此建立过渡司法系统(联布办事处)，加强法律框架——起草新的刑法和刑事诉讼法、就洗钱和恐怖主义问题立法(联海稳定团)，改革民事和行政法律中直接影响冲突的主要驱动因素、包括财产和土地纠纷的方面(达尔富尔混合行动)和管理自然资源(联利特派团)，消除冲突中的性暴力行为(联刚稳定团)，打击贪污行为(联利支助团)。

众多的专题文件中进一步强调了法治同维护和平与安全之间的联系。值得注意的是，在 2012 年 1 月 19 日安全理事会最近一次关于法治的专题辩论时发表的主席声明(S/PRST/2012/1)强调“法治的重要性，因为它是预防冲突、维持和平、解决冲突和建设和平的一个重要因素”。同样，各国元首和政府首脑在大会关于国家和国际各级的法治的宣言强调，“司法，包括过渡司法是冲突国家和冲突后局势可持续和平的重要基石”。它还强调“必须支持冲突后的国家民事力量发展和体制建设，方法包括按照各自任务规定开展维持和平行动，以期建立更有效的民事力量”。

同样重要的是，在确认法治支助在冲突后实现稳定中的作用之后，更多地强调有必要确保加强全系统的协调性和连贯性，以改进这种支助的交付。在满足这一需求的同时，秘书长保证针对联合国面临的挑战重新调整其机构对策。“一体

行动”模型被确定为优先事项，为此特别赋予在国内的最高级联合国官员任务，负起以下责任：指导和监督法治战略，通过消除政治障碍而支持战略的实施，协调联合国国家支助。为了协助这些新的责任，维持和平行动部和联合国开发计划署共同担负起冲突后和其他危机局势下法治领域警察、司法、惩教工作全球联合协调中心的责任。全球联合协调中心旨在成为一个“枢纽”，外地的领导者可以通过它获得人员、知识及资金、技术和业务咨询方面的支助，用以确立和实施法治战略。

作为同一目标的一部分，秘书长还向安全理事会提交一份报告，说明计量联合国系统为在冲突中和冲突后促进法治提供支助的实效(S/2013/341)，报告主要着眼于如何计量联合国的影响。安全理事会和联合国会员国尚未有机会讨论这份报告。

可探讨的挑战和机会

担任主席的立陶宛认为，现在正是对这些势态发展采取后续行动并考虑采取进一步实用方法以帮助提高法治任务在防止冲突再次发生和建设可持续和平中的整体影响的时机。

因此，担任主席的立陶宛提议，辩论的重点应是如何使法治任务更加有效，为此确定最适当的加强法治活动并安排其顺序，确保为在这些任务之后继续提供法治支助奠定基础。辩论可以有效地审查秘书长上述报告的主要结论，并审查可协助安全理事会对未来关于提供加强法治方面援助的请求做出反应的其他构成部分。特别是，与会者不妨考虑以下一个或几项内容：

任务的设计：清晰、可信和可实现

法治任务规定的措辞往往是广泛或主题式的，而有些则以是否实现其他政治目标为条件或者还包含实际的指导、甚至关于具体机构设计的建议。然而，法治任务的具体程度似乎与对特定国家环境中问题的重视没有直接联系。将重点置于最合适的法治活动并授权各项行动或特派任务充分和明显地开展这些活动，可能是增强其有效性的关键。这将包括支持东道国当局直接着手消除冲突的根源、推动和平进程并在冲突后环境中加强稳定的活动。同时，即使有了明确的和有针对性的法治任务，其实施最终仍是一项具体的实地工作，必须根据当地情况进行微调。

提供司法和安全服务中的另一项挑战是，这些服务通常是一个由众多行为体、机构和进程组成的体系的产物，这些方面都必须履行其特定职责，并与司法链中的其他环节协作。在维持和平环境中，警察改革常常快于司法和惩教改革，有损于整个部门的整体投入。因此，一个全面的方法可帮助平衡对各机构的支助，使各国当局能够领导部门改革，并协调对国家优先工作的国际支助。

需要考虑的问题：如何通过设计清晰和可信的任务而加强联合国对法治的支助（其在安全理事会所有相关决议中的重要性，授权开展特定的法治活动并支持特定领域，制订可能的法治活动的特定清单以便在设计任务时参考等）？这些任务如何支持加强在国内的高级联合国领导在协调和监督法治活动方面的作用（重在稳健执行法治任务并将其确立为任务规划中的一项核心优先工作，结合国家优先事项而利用其相对优势等）？如何确保整体地向所有相关机构提供法治支助（全部门办法，酌情说明政府军提供的军警上限人数等）？

管理过渡：提供支助的时间、顺序和连续性

在冲突结束后不久，针对消弭成为冲突根基的主要法治方面差距的工作必须尽早开始。有些活动，如支持重新建立法治机构，重新部署人员，支持流动法院，改善基础设施和一些关键立法，提供指导、培训和能力建设等，需要在不良行为变得根深蒂固之前尽早开始。同样，对付系统性侵犯人权的行为，可能需要立即开展保护弱势群体的工作。同时，着手解决成为冲突根基的更广泛的问题并支持更深入的法治改革，往往需要持续的长期参与。因此，完成法治任务需要正确地安排各项活动和优先工作的顺序。

此外，维和行动在其所活动的大多数国家中，发挥着支持提供司法和安全服务的核心作用。这些行动是警察、司法和惩教方面专家的最大多边提供者。因此，行动的撤离或缩编可能导致提供基本服务方面出现空隙。为了保障维持和平与建设和平的成果，维和行动以及其他联合国实体、区域组织和双边伙伴有必要与东道国当局合作，并仔细规划任务的移交工作。

需要考虑的问题：如何处理法治支助活动的的时间和顺序安排的问题（长期承诺，从维和行动/特别政治任务一开始就需要确立全面实施计划等）？如何更好地评价维和行动/特别政治任务对待法治的情况（相关的监测和评估机制，与撤离或缩编之间的联系及在法治方面取得的进展等）？如何确保过渡管理进程基于长期和平建设和发展行为体的实际能力和获得资助的举措，使其能够承担先前由维和行动/特别政治任务执行的任务（联合国建设和平机制，早在过渡之前对这些举措提供的捐助方支助等）？

成功的其他先决条件：国家自主权、政治参与、协调及工作和资源的接轨

加强法治工作要有实效，就应由国家所拥有、主导和实施，并使其适应东道国的文化和传统。这可能还需要与所有相关国家行为体的有效、大范围磋商和公众的参与，此举可使各项举措更可能成为适当的和可持续的。

通常，为了促成当地的实际变化，加强法治机构还需要技术专长及参与更广泛的政治改革进程。特派团高级领导、其他有关行为体和安全理事会本身可发挥重要作用，在缺乏政治承诺的情况下促成这种利于改革的承诺。

区域组织、双边行为体和联合国实体能够积极支持维和行动和政治部执行其任务的法治部分。它们之间的有效协调，除其他外，有助于避免出现以下情况：相对简单或低代价的干预措施——所谓的“速赢”——重复进行，而重要的但更复杂或代价更高的加强体制需求却得不到解决。

满足法治方面的需求还需要专门知识和方案支助方面的可持续和可预测的资源。因此，当务之急是使各项行动和特派任务掌握完成法治任务所需的支助和资源。在这方面，快速找到具有必要的完整技能和按联合国标准培训的专家、特别是来自发展中国家的专家为部署到行动中做好准备，仍然是一项特别的挑战。

需要考虑的问题：各项任务如何能够支持东道国加强法治机构的愿望（与东道国民众和国际社会制订法治契约等）？安全理事会如何能够加强与东道国的政治互动协作（国别辩论，东道国利益攸关方通报情况，在参观东道国时走访监狱、法院和执法设施等）？如何能够加强联合国和非联合国国际援助提供者之间的协调（国家主导或联合国协助的协调论坛，使用多伙伴信托基金和其他类似的融资机制等）？在确保工作和资源更好地接轨方面有那些事可做（使法治方案规划获得足够的资源，建立广泛的法治专业领域的专家名册等）？

模式和结果

预计联合国秘书长将向大家通报情况。会议将于 2014 年 2 月 19 日星期三举行，并将由立陶宛共和国外交部部长主持。会议将向非安全理事会理事国开放，供其参加。

担任主席的立陶宛将提议通过一项主席声明。