



安全理事会

Distr.: General
8 October 2014
Chinese
Original: English and Spanish

2014年10月8日阿根廷常驻联合国代表给秘书长的信

谨向你通报，在阿根廷担任主席期间，安全理事会预定就“安全理事会的工作方法”主题进行一次公开辩论。该辩论将于2014年10月23日星期四举行。为帮助指导关于这个主题的讨论，阿根廷编写了本信所附概念说明(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会的文件分发为荷。

常驻代表

大使

玛丽亚·克里斯蒂娜·佩瑟瓦尔(签名)



2014 年 10 月 8 日阿根廷常驻联合国代表给秘书长的信的附件

[原件：英文]

2014 年 10 月 23 日安全理事会关于“安全理事会工作方法”专题的公开辩论

概念文件

安全理事会的工作方法不仅安理会成员关心，广大会员国同样关心。除了对提高安理会工作的效率感兴趣外，会员国还特别希望发展更加民主的做法、透明度和问责制；可证明这一点的就是在安理会关于工作方法的年度公开辩论中，以及在讨论该问题的特定集团会议和其他会议上会一再提到这些问题。在 2013 年 8 月 28 日安全理事会主席的说明(S/2013/515)中，安理会成员承诺“继续提供机会，包括在关于 2010 年 7 月 26 日主席说明(S/2010/507)执行情况的任何公开辩论上提供机会，以听取更广大成员关于安理会工作方法的意见，并欢迎更广大的成员继续参加这种辩论”。

作为安全理事会文件和其他程序问题非正式工作组连续两年(2013 年 1 月至 2014 年 12 月)的主席国，阿根廷很高兴召开本次公开辩论以履行这项承诺，这也是阿根廷担任安理会 2014 年 10 月份主席期间的一个重要活动。

安全理事会的改革问题目前正由大会进行辩论，不是本次公开辩论的主题；公开辩论要讨论的是安理会的程序和安理会开展工作的方法问题。

1. 背景

多年来安全理事会的工作方法已经有了很大发展，但国际社会的要求在继续增加。一些问题会反复出现，或者是在内部讨论时，或者是在范围更为广大的会员国的发言中，目的都是为了寻求改善。但也出现了其他问题，即出现了新的关切领域。

在非正式工作组现任主席任职期间对反复出现的问题和新出现的问题都进行了讨论。

非正式工作组在 2013 年起草了两份主席说明：2013 年 8 月 28 日关于同非安全理事会成员和其他机构对话的说明(S/2013/515)和 2013 年 10 月 28 日关于安理会、秘书处及部队和警察派遣国之间磋商的说明(S/2013/630)。非正式工作组在 2014 年还起草了另外两份主席说明：2014 年 4 月 14 日关于执笔者在起草安理会产品方面的作用的说明(S/2014/268)和 2014 年 8 月 4 日关于安理会内部对话的说明(S/2014/565)。所有 4 份说明都是以安理会以往的决定作为基础的。非正式工作组在 2014 年还就 2014 年 6 月 4 日主席关于一项新问题“附属机构主席的工作移交”的说明开展工作(S/2014/393)。

阿根廷在担任主席职务之初提出的其中一项提议是，讨论将监察员办公室的任务范围扩大至涵盖其他制裁名单的问题，也就是说，不仅限于第 1267(1999)号、第 1333(2000)号和第 1989(2011)号决议建立的名单(基地组织制裁名单)。这一提议未能获得共识。此外，安理会到目前为止未能商定一项用于就安理会向国际刑事法院提出的情势采取后续行动的机制。这两个都不是新问题，但安理会尚未对其中任何一个问题采取行动。

2. 辩论的目标和拟议问题

关于即将举行的公开辩论，建议各代表团利用在以往关于安全理事会工作方法的公开辩论、总结会议及其他活动中进行讨论所获得的经验，评估自 2013 年年度公开辩论以来的进展情况，找出差距并向非正式工作组或向安理会提出具体建议，以增强安理会工作的效率、透明性和互动性。在评估进展情况时，必须考虑到自 2013 年公开辩论以来分发的关于非正式工作组商定的安理会工作方法的文件(S/2013/630、S/2014/268、S/2014/393 和 S/2014/565)和以往通过的安理会主席说明的执行情况或缺乏执行的情况。

请各代表团考虑安全理事会应以更有意义的方式进行处理的两个问题：正当程序和定向制裁，特别是将监察员的任务范围扩大至所有制裁委员会的可能性，和安全理事会就其向国际刑事法院提出的情势采取后续行动的问题。

加强制裁制度中的正当程序

定向制裁是联合国对 1990 年代初期流行的全面经济制裁的不利的人道主义影响引起的争议所采取的一项重要对策。定向制裁的目的是对在冲突期间或冲突刚结束后期间助长对国际和平与安全威胁的个人、实体或材料实施限制性措施。多年来，在定向制裁针对的每一个类别——金融、旅行、军火和商品，安全理事会都采用了一些政策创新，以改善定向制裁的设计并尽可能克服因执行不力造成的问题。

同关于有效执行定向制裁的要求一样重要的是，必须要有公正明确的程序，用于将个人和实体列入制裁名单、将其从名单上除名及给予人道主义豁免。经大会第 60/1 号决议通过的 2005 年世界首脑会议成果文件第 109 段就反映了这一关切问题。

为回应这一要求，安全理事会在 2006 年 12 月 19 日通过了第 1730(2006)号决议；安理会在该决议中请秘书长在秘书处(安全理事会附属机构事务处)内确定一个协调人，负责接收除名请求和执行决议附件开列的各项任务。申请人可以通过第 1730(2006)号决议规定的协调人程序或通过其住在国或国籍国提交除名请求。根据第 1730(2006)号决议附件脚注 1 的说明，一国可作出如下决定：作为规则，其公民或居民应将其除名请求直接递交给协调人。该国只要向相关制裁委员

会主席作此申明即可。到目前为止已有两个国家，其中包括安全理事会的一个常任理事国，提交了这类申明。

在联合国宪章和加强联合国作用特别委员会对该事项进行多年审议之后，大会在 2009 年表示注意到第 64/115 号决议附件载列的题为“采取及执行联合国制裁”的文件。该附件第 7 段如下：

“针对个人和实体的制裁制度应确保在决定将有关个人和实体列入制裁名单时遵循公平和明确的程序，包括酌情参考会员国提供的详细案件说明，并确保对名单所列名字进行定期审查；尽最大可能具体明确地认定目标个人和实体；此外也确保在建立制裁制度之初即订立公正而明确的除名程序。应将所作决定通知名单所列个人和实体，并尽可能详细告知案情说明中可予公布的部分。应当建立一个适当机制，供受理有关个人或实体提出的除名请求”。

监察员办公室是安全理事会第 1904(2009)号决议设立的，其任务期限分别经第 1989(2011)号决议、第 2083(2012)号和第 2161(2014)号决议获得延长。希望从基地组织制裁名单上除名的个人、团体、企业或实体可向秘书长任命的独立和公正的监察员提交其除名请求。监察员的任务是收集信息并与申请人、相关国家和组织就除名请求展开互动。然后，监察员将在一个确定的时间框架内向安全理事会关于基地组织及关联个人和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会提出一份全面报告。该报告将详细说明收集到的资料，包括来自申请人的资料，并提供分析结果和监察员的意见。该报告还将为委员会列出关于具体除名请求的主要论据并载列监察员就除名请求提出的建议。如果监察员建议委员会考虑除名，相关个人或实体就将从名单中除名，除非在 60 天内委员会以协商一致方式决定将相关个人或实体保留在名单上。但如果达不成这样的共识，则委员会的一名成员可在这 60 天期间内要求将这个事项提交安理会。监察员将向申请人转告委员会就除名请求所作的决定，说明理由并提供所有其他相关资料。

虽然随着监察员办公室的设立和安全理事会每一项新决议的通过，正当程序已得到改善；但鉴于对人权和安全问题的关切，安理会成员和范围更为广泛的成员国还在继续提出正当程序问题。也许会员国提出的一个最重大的关切问题是，监察员的任务范围仅涵盖在基地组织制裁名单上列名的那些申请人。

在监察员办公室根据安全理事会第 2083(2012)号决议附件二第 18(c)段分别于 2014 年 1 月 31 日和 2014 年 7 月 31 日提交的第七次和第八次报告(S/2014/73 和 S/2014/553)中，就继续执行公正程序和促进加强安理会制裁基地组织制度的实效和公信力提出了一些意见和建议。这两份报告在强调监察员程序在继续以遵循公正这一基本原则的方式进行运作的同时指出，在正当程序方面还需要获得新的进展，特别是在提出和提供除名和保留理由的方式方面，包括缺乏公开披露的问

题和程序普遍缺乏透明性。这两份报告还提出了一个关切问题：虽然监察员在实践中是独立发挥职能的，但还没有按照任务规定设立单独的监察员办公室。此外，用于执行该决议的行政结构，即预算、工作人员管理和合同安排，缺乏关键的自主性特征，对独立性的保障也不够。这两份报告在结论中指出，正当程序可以并且必须得到加强，同时可以看到设立一个独立和公正的监察员的好处，因为监察员除了具有在处理个人除名请求方面的经验外还就继续加强正当程序的问题向安理会提出了建议。

因此，鼓励公开辩论的参与者讨论定向制裁中的正当程序问题，特别是如何利用监察员办公室在制裁基地组织制度方面获得的经验将监察员的任务范围扩大到所有制裁委员会的可能性。

安全理事会就其向国际刑事法院提出的情势采取后续行动的问题

在安全理事会应危地马拉的倡议于 2012 年 10 月 17 日举行的关于“和平与公正，特别注重国际刑事法院的作用”的公开辩论中，一些会员国呼吁，对安理会提交给国际刑事法院的那些案件要采取比该法院定期报告所载列的措施更有效和更有力的后续行动，作为安理会为促进正义和促进对国际社会关注的严重犯罪的问责所采取的负责任行动的重要组成部分。在其他公开辩论中，许多会员国一直重申对安理会提交该法院的案件缺乏有效和负责的后续行动表示关切。

《国际刑事法院罗马规约》赋予安全理事会独特的司法作用。根据《规约》第十三条第 2 款，该法院赋予安理会如下权力：根据《联合国宪章》第七章行事，向该法院检察官提交显示一项或多项属于该法院管辖范围内的罪行(灭绝种族罪、危害人类罪或战争罪)已经发生的情势。另一方面，根据第十六条，安理会可根据《宪章》第七章通过决议，以与维护国际和平与安全相关的理由为由，将调查或起诉推迟十二个月。到目前为止，安理会已向该法院提交了两个情势：达尔富尔局势(第 1593(2005)号决议)和利比亚局势(第 1970(2011)号决议)。安理会在提交这两个情势时决定，有关国家当局应同该法院和检察官充分合作并提供必要援助，并在确认非罗马规约缔约国不承担规约义务的同时，敦促所有国家以及相关区域组织和其他国际组织充分合作。在第 1593(2003)号决议第 8 段和第 1970(2011)号决议第 7 段中，该法院检察官被邀请每 6 个月向安理会报告一次所开展的司法活动的情况，包括罗马规约缔约国和非缔约国给予合作或不给予合作的情况。此外，安理会还收到该法院院长就与该法院进行合作的义务问题发出的 7 封信函。安理会从未回复过该法院的任何信函或就不与该法院合作的情况采取过任何行动。

在国际刑事法院检察官根据第 1593(2005)号决议于 2014 年 6 月 23 日向安全理事会提交的第十九次报告中，检察官指出，第二预审分庭在其所作的一些裁决中重申：

“与国内法院不同的是，国际刑院没有直接的强制执行机制，因为它缺乏一支警察部队。因此，国际刑院主要依靠各国的合作，否则就无法履行其任务。当安全理事会根据《联合国宪章》第七章行事，将某一构成对国际和平与安全的威胁的情势提交给国际刑院时，如果罗马规约缔约国或苏丹显然未在该法院履行任务时按照安理会对它们的要求进行合作，那么必然会期望安理会以采取适当措施的方式作出回应。否则的话，如果安全理事会不采取后续行动，安理会根据《联合国宪章》第七章提交给国际刑院的任何案件都永远不可能实现其最终目标，即终止有罪不罚现象。因此，任何这种提交都将是徒劳无用的”（第 25 段）。

罗马规约缔约国和非缔约国都表示支持这个观点。

安全理事会在 2013 年 2 月 12 日关于保护平民的一项主席声明(S/PRST/2013/2)中表示注意到，通过在国际刑事法院，并按照《罗马规约》，在特别法庭和“混合”法庭以及各国法庭的特别分庭处理和起诉引起国际关切的最严重犯罪，加强了打击有罪不罚现象和对这些犯罪追究责任的工作，同时重申其先前发出的关于各国必须根据各自承担的义务与这些法院和法庭开展合作的呼吁，并表示决心切实追踪安理会在这方面的各项决定。安理会已请国际刑事法院检察官每 6 个月向安理会通报所提交的这两起案件的情况；但与前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭相关的问题有所不同，自 2000 年以来这两个法庭的问题一直由安全理事会国际法庭问题非正式工作组处理，而安理会到目前为止尚未就所提交的案件采取任何有效的后续行动，也未就后续行动机制达成协议。

这次公开辩论将为会员国提供一个机会，以继续讨论如何建立一个机制来显示安全理事会决心就其向该法院提交的案件采取有效的后续行动，包括考虑是否让国际法庭问题非正式工作组承担处理与提交给该法院的案件相关问题的任务或设立一个具体的附属机构。

3. 形式

会议将于 2014 年 10 月 23 日星期四上午 10 时以公开辩论的形式举行，以使会员国能交流对与正在审议的议程项目有关事项的看法。

与前几年举行的公开辩论有所不同，这次将采用一个创新做法：与会者将听取安全理事会关于基地组织及关联个人和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会监察员金伯利·普罗斯和国际刑事法院检察官法图·本苏达作情况通报。

将邀请监察员根据其授权任务就反恐怖主义制度和正当法律程序问题向安理会作情况通报，并为进一步增强反恐制度的实效提出建议。

然后将邀请国际刑事法院检察官根据打击对令人发指的犯罪有罪不罚现象这一共同目的，重点说明加强安全理事会与该法院之间合作的价值，特别是在所提交案件的后续行动方面。
