



第十一届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

2005 年 4 月 18 日至 25 日，曼谷

Distr.: General
1 April 2005

Chinese
Original: English

临时议程*项目 7

使标准发挥作用：预防犯罪和刑事司法
标准制订工作五十年

使标准发挥作用：预防犯罪和刑事司法标准制订工作 五十年**

秘书处编写的工作文件

目 录

	段次	页次
一、导言.....	1-6	3
二、联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的使用和适用.....	7-23	5
A. 对制订国家政策和国内法规的影响.....	7-12	5
B. 对国际社会的影响.....	13-23	6
三、扩大适用范围的机制.....	24-46	8
A. 报告和评价机制.....	24-33	8
B. 材料的散发和提高认识.....	34-35	10
C. 技术援助，特别是与维持和平行动和冲突后局势有关的技术援助.....	36-46	11

* A/CONF.203/1。

** 在最初提交的报告中未列入第 53/208 B 号决议第 8 段要求的脚注，大会在该决议中决定，如果报告迟交给会议事务处，应在该文件的脚注内说明延误的原因。



目 录（续）

	段次	页次
四、前进的道路.....	47-52	14
五、结论和建议.....	53-55	16

一、导言

1. 依据《联合国宪章》和《世界人权宣言》（大会第 217 A（III）号决议）规定的各项原则，联合国制订了预防犯罪和刑事司法方面的标准和规范，从罪犯待遇到少年司法和恢复性司法，涉及范围很广。自 1955 年在日内瓦召开第一届大会，通过《囚犯待遇最低限度标准规则》¹ 开始，联合国预防犯罪和刑事司法大会就一直在推动这个标准制订进程。1975 年在日内瓦召开的第五届大会和 1980 年在加拉加斯召开的第六届大会导致通过了《保护人人不受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚宣言》（大会第 3452（XXX）号决议，附件）、《执法人员行为守则》（大会第 34/169 号决议，附件）、《加拉加斯宣言》（大会第 35/171 号决议，附件）、保护死刑犯权利的保障措施（经济及社会理事会第 1984/50 号决议，附件）和有效实施《囚犯待遇最低限度标准规则》的程序（经社理事会第 1984/47 号决议）。

2. 1985 年在米兰举行的第七届大会通过了《米兰行动计划》，² 该计划随后由联合国大会在 1985 年 11 月 29 日第 40/32 号决议中批准；它建议通过《联合国少年司法最低限度标准规则》（《北京规则》）（大会第 40/33 号决议，附件）、《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》（大会第 40/34 号决议，附件）；并通过了《关于司法机关独立的基本原则》、³ 《关于转移外国囚犯的示范协定》和关于外国囚犯待遇的建议。⁴ 1989 年，经济及社会理事会通过了《有效防止和调查法外、任意和即决处决的原则》（经社理事会第 1989/65 号决议，附件）、有效执行《司法机关独立的基本原则》的程序（经社理事会第 1989/60 号决议，附件）和《有效执行执法人员行为守则的指南》（经社理事会第 1989/61 号决议，附件），联合国大会随后在 1989 年 12 月 15 日第 44/162 号决议中批准了这三项文书。

3. 1990 年在哈瓦那举行的第八届大会建议通过更多的标准和规范（见大会第 45/121 号和第 45/166 号决议），其中包括《联合国预防少年犯罪准则》（《利雅得准则》）（大会第 45/112 号决议，附件）、《联合国保护被剥夺自由少年规则》（大会第 45/113 号决议，附件）、《联合国非囚禁措施最低限度标准规则》（《东京规则》）（大会第 45/110 号决议，附件）、《囚犯待遇基本原则》（大会第 45/111 号决议，附件）、《引渡示范条约》（大会第 45/116 号决议，附件，及大会第 52/88 号决议，附件）、《刑事事项互助示范条约》（大会第 45/117 号决议，附件，及大会第 53/112 号决议，附件一）、《刑事诉讼转移示

范条约》（大会第 45/118 号决议，附件）、《有条件判刑或有条件释放罪犯转移监督示范条约》（大会第 45/119 号决议，附件）以及防止侵犯各民族动产形式文化遗产罪行示范条约。⁵

4. 大会在 1991 年 12 月 18 日第 46/152 号决议中核可了联合国预防犯罪和刑事司法方案的原则声明和行动纲领。在该原则声明和行动方案中，会员国注意到，方案的总体目标除其他外，应当有助于更加有效和有力地执行司法工作，促使在公正、人道、司法和职业行为方面达到最高标准（大会第 46/152 号决议，附件，第 16 段）。根据 1995 年在开罗举行的第九届大会和 2000 年在维也纳举行的第十届大会的建议，预防犯罪和刑事司法委员会继续推动标准制订进程，建议通过《预防城市犯罪领域的合作和技术援助准则》（经济及社会理事会第 1995/9 号决议，附件）、《在预防犯罪和刑事司法领域中消除对妇女的暴力行为的示范战略和实际措施》（大会第 52/86 号决议，附件）、《送还被窃或被盗用车辆双边示范条约》（经社理事会第 1997/29 号决议，附件二）、《刑事司法系统中儿童问题行动准则》（经社理事会第 1997/30 号决议，附件）、《公职人员国际行为守则》（大会第 51/59 号决议，附件）、《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》（大会第 51/60 号决议，附件）、《联合国反对国际商业交易中的贪污和贿赂宣言》（大会第 51/191 号决议，附件）、执行《为罪行和滥用权利行为受害者取得公理的基本原则宣言》的行动计划（经社理事会第 1998/21 号决议，附件）、关于恢复司法方案用于刑事事项的基本原则（经社理事会第 2002/12 号决议，附件）以及《预防犯罪准则》（经社理事会第 2002/13 号决议，附件）。

5. 1992 年，根据经济及社会理事会 1989 年 5 月 24 日第 1989/69 号决议，出版了一本联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范简编。⁶ 该简编的最新版本不久将会发行。

6. 大多数联合国标准和规范都是由联合国大会或经济及社会理事会以协商一致方式通过的，⁷ 因此，它体现了各国对于刑事司法系统应该如何构建、刑事政策战略应该如何制订以及预防犯罪和刑事司法应该如何保障的共同理念。尽管这些标准和规范没有对会员国规定可强制执行的义务，但这类文书为各国如何行事提供了实际指南，并且它们还明文记载了国际社会广泛接受的目标、做法和战略。

二、联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的使用和适用

A. 对制订国家政策和国内法规的影响

7. 大会一再重申在司法行政中充分和有效执行联合国人权标准和规范的重要性。《关于犯罪与司法：迎接二十一世纪的挑战的维也纳宣言》（大会第 55/59 号决议，附件）和执行该宣言的行动计划（大会第 56/261 号决议，附件）载有许多关于在国家法律和实践中使用和适用联合国标准和规范的规定（尤其见该行动计划的第九、第十、第十二至十五节）。该行动计划所涉问题大致说明了各国在以下领域内需要在国家一级采取的适当具体措施：预防犯罪、保护证人和犯罪受害人、监狱人满为患和监外教养办法、少年司法、刑事司法系统中妇女的特殊需要和恢复性司法。联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）与其他有关国际和区域实体合作，通过咨询服务、需求评估和能力建设等方式，酌情向提出要求的国家提供援助。

8. 秘书处在联合国预防犯罪和刑事司法方案的研究所网络和有关国家政府的支助下，广泛传播了联合国的各项标准和规范，促使将其翻译成多国文字，并编写了一系列的手册、指南和工具包，以推动执业人员加以执行。⁸ 许多国家的政府已将各种标准和规范纳入本国的刑事司法制度，并且正在通过立法、司法和体制改革，继续开展这一工作。有些国家政府利用其本国的资源，而另一些国家政府则依靠联合国或其他有关国际组织提供的技术援助来做这项工作。⁹

9. 联合国标准和规范还被用来进行国内刑事司法改革，如利用解释如何将全球文书用于刑事司法改革工作的联合国手册（例如，《人权与审前拘留：关于审前拘留问题的国际标准手册》¹⁰ 和《为被害人取得公理手册》¹¹），以及通过监督某些标准和规范的影响。正如 Dirk van Zyl Smit 所指出的那样，如果用联合国刑事司法标准来解释更普遍的、具有约束性国际效力的规则，它们就会对国家法律产生影响。¹²

10. 尽管无法对联合国标准和规范在多大程度上适用于个别会员国的问题做出准确的评估，但是秘书长的各种报告和由各会员国提供的资料都表明，这些标准和规范已对国家政策和国内立法产生影响。这一点可以从政府和非政府组织的工作中看出来，例如有关少年司法、犯罪和滥用权力行为受害者¹³ 以及囚犯待遇问题方面的工作。¹⁴

11. 尽管难以查明这些年来联合国的哪些标准和规范所产生的影响最大，但有人认为，在国家和国际级别上援用最多的可能是《囚犯待遇最低限度标准规则》。¹⁵

12. 一些较近期的联合国标准和规范，或现有标准和规范的进一步补充，都体现了预防犯罪和刑事司法领域的适当实践，因此提高了它们的潜在影响。例如，《在预防犯罪和刑事司法领域中消除对妇女的暴力行为的示范战略和实际措施》已经证明了其作为新的国际文书在促进实现这些目标方面的作用。除了从各国政府和各组织收到的答复大意如此之外，这种能力在世界范围内也得到充分证明。这可能是由于此项文书既注重政策又很实际的原因（E/CN.15/2001/9，第 38 段）。

B. 对国际社会的影响

1. 对多边条约制订过程的影响

13. 在大会通过《公民及政治权利国际盟约》（大会第 2200 A（XXI）号决议，附件）之后，随着有关国际刑法问题的文书制订工作在多年里保持越来越强劲的气势，现有联合国标准和规范中所载各种原则也逐渐被纳入具有法律约束力的各种文书之中。该盟约第 10 条涉及给予所有人员人道和尊重其人格尊严的待遇问题，其中规定了有助于实现这一目标的明确要求：应将男犯和女犯、少年犯和成人犯、未判决有罪的人与已判决有罪的人分开羁押。这些规定是直接从《囚犯待遇最低限度标准规则》中载入该盟约的。

14. 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（大会第 39/46 号决议，附件）也明确提及《保护人人不受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚宣言》。

15. 在《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》中阐明的若干原则已被纳入有关国际刑事法庭的规则之中（例如见《国际刑事法院罗马规约》第 68 条）。¹⁶

16. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（大会第 55/25 号决议，附件一）是全球预防犯罪和刑事司法标准对多边条约制订过程产生影响的另一个例子。公约第 25 条第 1 款责成各缔约国在其力所能及的范围内采取适当的措施，向贩运的被害人提供帮助和保护，尤其是在其受到报复威胁或恐吓的情况下，该款正是借鉴了《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》中关于提供保护

以防威吓和报复的第 6 (d)段。公约第 25 条第 3 款还借鉴了宣言第 6 (b)段，规定各缔约国应在对犯罪人提起的刑事诉讼的适当阶段，以不损害被告人权利的方式使被害人的意见和关切得到表达和考虑。宣言的影响在《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（大会第 55/25 号决议，附件二）的总体方法中，特别是在第 6 至第 8 条中，也是一目了然。

17. 《引渡示范条约》和《刑事事项互助示范条约》中体现的原则促使国际社会就在《打击有组织犯罪公约》（第 16 和第 18 条）和《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件）（第 44 和第 46 条）中拟订关于这些问题的具有约束力的条款达成共识。

18. 《联合国反腐败公约》第 8 条要求各缔约国在本国的体制和法律制度范围内适用正确、诚实和妥善履行公务的行为守则或者标准，并为此注意到《公职人员国际行为守则》（第 3 款）。

19. 《联合国反对国际商业交易中的贪污和贿赂宣言》为颁布反对国际商业交易中的贿赂的法律和法规起了开创性作用，特别是为经济合作与发展组织缔结《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》铺平了道路。¹⁷

2. 对联合国其他机构工作的影响

20. 在联合国其他机构的工作和方案中，也可以看到联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的影响。例如，人权事务委员会在审查国别报告以及个人投诉时利用了现有标准和规范。有些标准和规范在起草《儿童权利公约》（大会第 44/25 号决议，附件）过程中得到考虑，而依据公约第 43 条设立的儿童权利委员会也在利用现有国际少年司法标准的规范来履行其使命。人权委员会及其促进和保护人权小组委员会的各位特别报告员也将各种标准和规范用于其研究和报告之中，例如，关于司法机关独立、酷刑、法外和即决处决、滥用人权和贩运人口特别是妇女和儿童的受害者问题的研究和报告。

3. 区域事态发展

21. 通过制订新的标准和规范，彰显出标准和规范对区域一级的影响。例如，《囚犯待遇最低限度标准规则》为制订《欧洲监狱规则》¹⁸ 提供了依据，而后者又一直被欧洲人权法院用于其司法实践。

4. 对国际社会的影响

22. 标准和规范对国际社会的影响可能很大，但却未必总是十分明显。例如，《引渡示范条约》和《刑事事项互助示范条约》可当作缔结具有下述目的的多边和双边协定或安排的适当指南框架，即提高引渡和相互法律援助的效率，实际执行 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（第 6 和第 7 条）、¹⁹《打击跨国组织犯罪公约》（第 16 和第 18 条）和《联合国反腐败公约》（第 44 和第 46 条）的有关条款。《公职人员国际行为守则》也是如此，它可为拟订和适用作为反腐败的基本预防措施之一的公职人员国家行为守则或标准提供依据，从而落实《联合国反腐败公约》第 8 条之规定。

23. 不管各种标准和规范与某一条约的关系如何，它们都在继续体现着各种价值观和目标。正如秘书长在提交安全理事会的关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法问题的报告（S/2004/616，第 10 段）中所强调的那样：

“这些标准还为联合国的参与确定了规范界限，例如，联合国的法庭决不能允许使用死刑；联合国支持的和平协定决不能承诺赦免灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪或严重侵犯人权的行为；联合国的任务如果是行使行政或司法职责，其经管的设施必须严格遵守司法方面的国际人权标准。”

三、扩大适用范围的机制

A. 报告和评价机制

24. 经济及社会理事会在 1957 年 7 月 31 日第 663（XXIV）号决议中批准《囚犯待遇最低限度标准规则》时建议，各国就这些规则的适用进展情况每五年向秘书长报告一次。因此，确定了具体的报告程序，要求各会员国每五年向秘书长报告适用最低限度标准规则的程度及其在适用过程中所遇到的困难。²⁰

25. 随着标准和规范的迅速传播，人们开始对报告制度的实用性表示关切，主要集中在响应率低、感觉所提供的某些信息的质量不高和缺少有效的执行程序。因此，为了评价标准和规范的适用情况并对报告周期进行合理化调整，1991 年 10 月 14 日至 16 日在维也纳召开了评价联合国预防犯罪和刑事司法准则和指导方针执行情况专家会议。

26. 根据这次会议的结论和建议（见 E/CN.15/1992/4/Add.4），预防犯罪和刑

事司法委员会建议经济及社会理事会通过 1993 年 7 月 27 日的第 1993/34 号决议，在该决议的第三节，经社理事会请秘书长利用其他方面的调查和捐献，启动一个信息收集过程，同时关注联合国的各种标准、规范和指导方针，使各会员国能够有充足的时间做出答复，供委员会审议。第一个报告周期（1996-2002 年）在该委员会于 2002 年召开其第十一届会议时结束。就此提交的报告，包括各会员国、联合国实体、政府间组织、非政府组织和组成联合国预防犯罪和刑事司法方案网的各个研究所提供的答复摘要，反映出了采取的许多行动和取得的成绩。但是，它们并不能准确说明所产生的影响。

27. 在委员会第十一届会议期间，这一专题的讨论以“刑事司法制度的改革：实现效率和公平”为中心。根据 2002 年 7 月 24 日经济及社会理事会第 2002/15 号决议第一节，秘书长于 2003 年 2 月 10 日至 12 日在奥地利施塔特施莱宁召开了联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范适用问题专家会议。会议评价了在适用现行联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范方面所取得的成就和进展，审查了现行报告制度，评价了现有的持续收集信息的各种方法，评估了使用跨部门做法可能有的优势，并提出了具体的建议（见 E/CN.15/2003/10/Add.1）。

28. 在委员会第十二届会议上，有人提议采取一体化的办法，使所有相关的人权文书与有关刑事司法事项的文书相一致。重点是确保得到公正审判、被告人在刑事诉讼各阶段期间的权利和对被害人可能遭受的损害予以赔偿。还有人建议，联合国应更加重视人权与刑事司法过程中的有效性之间的相互关系，例如通过更加明确地规定囚犯的基本权利，还要侧重于性别观点或向被判有罪的少年犯提供教育和培训，以及向需要照顾和保护的儿童提供社会服务。

29. 根据专家会议的建议，委员会第十二届会议建议经济及社会理事会通过 2003 年 7 月 22 日第 2003/30 号决议，在决议中，经社理事会承认需要改革和调整信息收集过程，其最终目标是使这一过程更有效率和更具成本效益。为了更好地确定会员国的具体需要并提供一个改进技术合作的分析框架，经社理事会还决定将这些标准和规范分为以下几类：（a）主要与监禁、非监禁处罚以及青少年和恢复性司法有关的标准和规范；（b）主要与国际合作的法律、体制和实践安排有关的标准和规范；（c）主要与预防犯罪和受害者问题有关的标准和规范；（d）主要与善政、司法独立和刑事司法人员的廉正有关的标准和规范。鉴于报告制度是自愿性的，重点放在通过简化报告程序增强各国做出响应的动力上。

30. 根据经济及社会理事会第 2003/30 号决议，秘书长于 2004 年 3 月 23 日至

25 日在维也纳召开了联合国预防犯罪和刑事司法问题政府间专家组会议，编写供委员会第十三届会议审议的提案，这些提案涉及：（a）信息收集文书的设计，这类文书在标准和规范的类型选择方面要简短、简单、完整和便于理解，并且要以确定和解决请求援助之会员国的具体问题和为改进技术合作提供一个分析框架为目标；（b）最大限度地提高在预防犯罪和刑事司法的具体领域给予会员国技术援助之效益的新方法和手段，包括在维持和平和冲突后局势中重建刑事司法机构的背景下，尤其是在能力建设和促进法治方面。

31. 在第 2003/30 号决议中，经社理事会请秘书长向预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议提交报告，说明在有针对性地收集有关该决议中所述标准和规范分类问题的资料方面的进展情况（见上述决议的第 29 段），包括如何收集与会员国请求技术援助有关的资料。

32. 2004 年 3 月 23 日至 25 日在维也纳举行的联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范问题政府间专家组会议的报告（E/CN.15/2004/9/Add.1）提交给了委员会第十三届会议。关于标准和规范的四项资料收集文书草案——主要涉及监外教养办法、被拘留人员、少年司法和恢复性司法——系由欧洲预防和控制犯罪研究所编写，经政府间专家组会议修订，并作为会议室文件提供给委员会第十三届会议。

33. 在 2004 年 7 月 21 日第 2004/28 号决议中，经济及社会理事会注意到这四项资料收集文书；请秘书长将这些文书转交各会员国、政府间组织和非政府组织、联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所及其他联合国实体，供其发表评论意见；并且还请秘书长根据所收到的评论意见审查这些文书，并在审查之后，将订正后的文书提交给委员会闭会期间会议审批。

B. 材料的散发和提高认识

34. 委员会各届会议的审议都确定，联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的有效适用只有通过在国际、区域和国家各级广泛传播和宣传才能实现。因此，将有关案文交给负责建立国家行动框架的决策者和立法者、负责预防犯罪和刑事司法日常工作的从业人员以及其所影响到的个人，如被害人或被指控的罪犯，就是要提高认识，协调各项活动并与其他联合国实体和政府间组织及非政府组织合作，以期更广泛地传播现有标准和规范。

35. 可以通过咨询服务、专家组会议、培训研讨会、编写培训材料、修订现有

手册和开发最佳实践工具包，进一步改进标准和规范的使用和适用。更广泛地利用新技术散发这种材料及相关文献资料，可以对这一进程起到支持作用。

C. 技术援助，特别是与维持和平行动和冲突后局势有关的技术援助

36. 大会在第 46/152 号决议中决定，联合国预防犯罪和刑事司法方案应致力于向各国提供诸如数据收集、资料及经验分享和培训等方面的实际援助，以实现在国内以及在国家之间预防犯罪和提高对犯罪的反应能力的目标。根据该决议附件中所载的行动纲领，联合国预防犯罪和刑事司法方案汇总预防犯罪和刑事司法委员会、各区域的预防犯罪和罪犯待遇研究所和各届预防犯罪和刑事司法大会在援助会员国降低犯罪发生率和所涉损失以及研拟各国刑事司法系统的适当作用方面的工作。该方案的总目标应当有助于：（a）预防国内和国家间犯罪；（b）控制国内和国际犯罪；（c）加强预防犯罪、刑事司法和打击跨国犯罪等方面的区域和国际合作；（d）联合和巩固会员国在预防和打击跨国犯罪方面的工作；（e）更加有效和有力地执行司法工作，并应适当尊重所有那些受犯罪影响和所有那些涉及刑事司法系统的人的人权；（f）促使在公正、人道、司法和职业行为方面达到最高标准。

37. 根据以上目标，联合国一贯坚持促进人权和司法行政领域的以及关于预防犯罪和刑事司法的标准和规范，将它们视为在提供咨询服务时评价国家需求所要考虑的因素，并且将它们视作与各国政府、各政府间组织和非政府组织及有关专家密切合作制订和执行技术援助项目的一个框架。它还坚持与联合国区域间犯罪和司法研究所以及该方案网络中的其他研究所和其他有关实体密切协调，以加强联合行动，避免重复工作。

38. 向各国政府提供的法律咨询服务和技术援助包括协助它们批准或加入各项国际法律文书；协助它们起草立法，使之能够遵守其国际条约义务；通过培训执法人员、教化服务人员、检察官、社会工作者或司法机构的成员，提高能力；以及加强基础设施和体制建设。

39. 具体项目包括为执行禁毒和预防有组织犯罪国家立法的检察官、治安法官和法官举办区域培训，在禁毒和预防犯罪问题上进行区域合作和国际合作，特别是在引渡和刑事事项互助、建立金融情报单位、反腐措施、预防城市犯罪、针对妇女的暴力行为、贩运人口特别是妇女和儿童、少年司法和恢复性司法、刑法和监狱改革方面。

40. 作为对技术援助的一种补充，毒品和犯罪问题办事处与联合国系统内其他实体合作制订了许多工作工具和示范法律，最近的一个是关于引渡问题的示范法律，而有关刑事事项互助问题的类似示范法律目前也在编写之中（见 http://www.unodc.org/unodc/en/legal_advisory_tools.html）。大部分示范法律都有关于实际执行问题的评注。

41. 如果从联合国开展的各种技术援助活动和项目看，联合国标准和规范的影响就会变得更加明显。对它们的实际适用可以有助于使这些项目的功效最大化，特别是通过改善人权保护和提高国家刑事司法系统的运作情况。对它们的利用可以明了哪些领域需要做更多的工作，而且还为制订从国际角度评估国家刑事司法制度运作情况的公平性和有效性的可衡量标准提供了依据。

42. 近些年来，人们逐渐认识到必须把法治作为规划和成立维持和平和建设和平特派团和冲突后重建工作的核心，特别是通过改革刑事司法系统。²¹ 另外还认识到这一事实，即尽管在冲突破坏或阻碍国内法治的地方为保护人权和人的安全，可能有必要采取紧急行动，但从长远看，任何特别措施、临时措施或外部措施都不能够取代一个有效运作的国内刑事司法系统（S/2004/616，第 34 段）。因此，冲突后社会的治安干预措施应该被视为整个法治工作的一个组成部分，应该与刑事司法系统其他组成部分，如审判系统和处罚系统的对应干预措施相结合。正如在威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告（A/59/565 和 Corr.1，第 229-230 段）中所强调的那样：

“在建立安全的同时，建设和平的核心工作是建立有效的公共机构，通过同民间社会谈判，建立一个各方同意的、在法制范围内施政的框架。通过警察、司法和法治方面的改革，建立地方促进人权与和解的能力，并建立地方提供公共服务的能力，在保障平民安全方面进行的成本很少的投资，对长期的建设和平工作会有很大的助益。这应在联合国、国际金融机构和捐助者的政策中得到体现，并应在制订长期政策和提供资金时得到优先考虑。为完成这一工作，联合国的外地代表（包括维和行动的主管）需要在建设和平战略的各大方面，尤其是在法治方面，得到大力支持。”

43. 综上所述，联合国的各项标准和规范为现行维持和平使命和冲突后重建背景下的指导工作提供了坚实的基础，不但提供方向和灵感，而且还为建立、重建和加强刑事司法系统提供了一个适当框架。这必须与对紧急情况和重建工作早期阶段的干预措施结合起来，从而为形成新颖的举措、社区参与和加强地方政府结

构建立适当的基础。

44. 在这一点上，建立国内刑事司法系统的有效战略将适当地注意到法律、程序（正式和非正式程序）及机构方面的问题。不可或缺的是符合国际人权法和与本国当前的需要及现实相适应的立法。一个强有力的司法部门也是必要的，该部门应当是独立的，拥有足够的权力、经费、设备和训练有素的人员，能够通过司法工作维护人权。司法部门的其他机构也同样重要，包括依法建立的警察部队、人道的监狱部门、公正的检察机关以及能干的刑事辩护律师协会。除刑事法律领域以外，这些战略还必须确保建立有效的法律机制，以解决民事权利请求案件和争端（包括财产纠纷），审理行政诉讼、处理关于国籍和公民权的请求，以及冲突后环境中出现的其他重要法律问题。必须建立少年司法系统，以确保按照公认的少年司法国际标准适当地处理触犯法律的儿童。司法部门的各个机构必须关注性别问题，并且必须通过这个部门的改革，让妇女参与司法工作，赋予其权力（S/2004/616，第 35 段）。

45. 另一个与建设和平行动及冲突后重建工作有密切联系的重要方面，是联合国的各项标准和规范在制订示范性质的过渡刑法典方面所能提供的指导，比如在柬埔寨过渡时期联合国权力机构，或执法法典和标准，如《联合国维持和平警察刑事司法标准》（“蓝皮书”）²² 中。在这一方面，还应该提到关于罪行受害者问题法医调查的技术评注，这些评注是根据《有效防止和调查法外、任意和即决处决的原则》（经济及社会理事会第 1989/65 号决议，附件）编写的，另外还应该提到《有效防止和调查法外、任意和即决处决手册》²³ 和《联合国调查屠杀指控的指导方针》，²⁴ 这两项文书都附有尸体解剖示范议定书，已多次用于世界范围内建设和平和维持和平的行动。

46. 最近，毒品和犯罪问题办事处一直在审查一套全面的冲突后刑事司法示范准则草案，名为过渡时期准则。这个一揽子准则包括过渡时期刑事准则、过渡时期刑事诉讼准则、过渡时期羁押法和过渡时期示范警察指令。所有这些示范文书草案都是由美国和平研究所的法治方案和爱尔兰人权中心召集的一个专家组与联合国人权事务高级专员办事处合作起草的，它们涉及到在内战之后瞬息万变的局势中出现的法律真空问题，此时维和人员被授权作为某一领土的过渡当局，但是却没有控制和预防犯罪的法律文书。正如这些专家所强调的那样，这些文书草案不仅考虑到了《公民及政治权利国际盟约》、适用的区域条约和宣言（加上国家示范准则以及重要的国际和国内判例）的各项条款，而且也考虑到了“联

合国和其他机构为[上述]基本文书中相对简洁的条款赋予更多实质内容的各种宣言”。²⁵

四、前进的道路

47. 在考虑如何执行合并、简化适用联合国标准和规范的报告机制并使之更加合理的建议时，预防犯罪和刑事司法委员会欢迎采取“集束方法”，根据这种方法，报告将涉及多个重大问题，从而简化报告程序。

48. 另外，这种新方法可能会极大地促进根据联合国主要方案的优先次序为以后的报告周期拟订一个“路线图”，一如《维也纳宣言》及其行动计划所规定的那样。如前文所述，《维也纳宣言》及其行动计划载有许多关于在国内法律和实践中使用和适用联合国标准和规范的条款，侧重点是证人和罪行被害人、监狱人满为患和监外教养办法、少年司法、刑事司法系统中妇女的特殊需要和恢复性司法。

49. 在国际社会清查在国际标准制订方面所取得的成绩时，值得指出的是，尽管在适用联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范方面已经取得相当大的进展，但仍然还有许多工作要做。旨在推动在具体时限内遵守这些标准和规范的全面战略框架应是联合国这一领域政策的重点。²⁶例如，关于少年司法和保证公平对待触犯法律的儿童，特别是那些被剥夺自由的儿童的措施，人们注意到，尽管有些政府在将国际标准适用于少年司法方面取得了很大进步，但正如儿童权利委员会在审查各国报告时常常注意到的那样，在许多国家，触犯法律的儿童的待遇条件还未达到国际标准。

50. 因此，各国应该做出持续的一致努力，将国际标准适用于与触犯法律的儿童有关的所有问题，并且只将拘留措施作为异乎寻常的案件中的最后手段，并且只适用最短的适宜时间。在这一方面，应重点探讨制订少年司法行动计划的可能性，这种行动计划应规定降低被捕、被拘留或被监禁儿童数量的目标，并且还应侧重于收集和分析有关被剥夺自由儿童的国家资料，从而推动更加有效的预防少年犯罪措施，包括更广泛地使用替代处分办法。²⁷

51. 另外，还应该特别关注有效保护罪行被害人特别是有组织犯罪和恐怖行为的被害者的必要性，办法包括依照《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》、²⁸《打击有组织犯罪公约》关于贩运人口的补充议定书的有关条

款、以及经济及社会理事会和安全理事会的有关建议，建立和实施一项法律框架以及财政援助计划或基金，以用于向被害人提供支助。

52. 另外，还应该适当考虑当前为建立有效加强法治和保护人权的法律和制度框架所做的工作。下文是几例有望成功的做法：

(a) 为了保证更加广泛地适用联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范，好的做法是使用本地语言出版这些标准和规范，并且加以宣传，例如通过提高认识活动。将其在公共场所，如警察局、监狱和法院的显著位置公之于众也是不错的做法，最好配上解释性说明，指出受影响公民如何能够利用这些标准和规范中所规定的权利，从而使广大公众都能了解它们。另外，好的做法还有，在给关心行政司法的有关专业团体的可处理、便于取得的文件中提供有关标准；

(b) 在很大程度上，各种标准和规范的有效适用还取决于各个行政司法领域中经过适当培训的工作人员，即从执法人员、检察官、治安法官、法官、感化人员到社会工作者的忠诚和一心一意的工作。尽管在征聘阶段的适当培训至关重要，但不断进行教育使其及时了解新的发展情况，也是必不可少的；²⁹

(c) 许多国家已经认识到在司法行政中使用非监禁措施的价值，同时考虑到要维持对改造罪犯的需要、被害人的权利和社会对公共安全的关注之间的平衡。因此，一种好的做法是考虑对符合条件的罪犯采取监外教养办法，使他们能够从使他们有机会成为社会有用成员的改造制度中受益。³⁰ 戒毒所一般针对那些其对药物的依赖程度可能导致严重刑事犯罪，如盗窃、侵犯财产或家庭暴力，以及毒品交易（视司法辖区而定），同意参加且被认为适合参加该方案的罪犯。人们日益认识到，通过细心选择目标罪犯，治疗和康复计划可以解决罪犯潜在的毒品依赖问题，从而减少他们的相关犯罪活动。通过使这些罪犯成功改造重返社会，将会节省在处理其犯罪活动过程中所发生的监禁成本和其他成本，巩固社区安宁。越来越多的国家开始使用这类做法，以期切断药物滥用和犯罪之间的联系。在这一领域各种专家的帮助下，毒品和犯罪问题办事处制订了《2000 年示范戒毒所（治疗和改造罪犯）法案》（见http://www.unodc.org/unodc/en/legal_advisory_tools.html）；

(d) 同样，在少年司法行政中，许多国家在利用考虑到触犯法律儿童的特殊需求的措施。这种措施不同于适用于成年罪犯的措施，它们考虑到儿童的年龄和促使儿童重返社会并在社会中起建设性作用的客观需要。联合国少年司法技术

咨询和援助问题协调小组在即将出版的出版物《保护触犯法律的儿童的权利》中，对许多国家少年司法过程中的不足展开了讨论，并且提供了几例最佳做法。³¹

五、结论和建议

53. 自 1955 年第一届大会通过《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》以来，联合国系统就一直在为有效适用联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范而努力。人们认为联合国在这一领域中的作用极其重要，因为它是惟一能够提供全球观点并动员政府间组织和非政府组织提供支助的世界性组织。由于认识到联合国的各项标准和规范在推动法治方面的重要性，自预防犯罪和刑事司法委员会成立以来，它们就一直是该委员会议程上的一个常设项目。

54. 由于犯罪以及社会通过刑事司法系统的适当反应来应对犯罪所造成的威胁和挑战时所采取的方式都在不断发展变化，显然必须做更多的工作来协助会员国实施刑事司法改革方案，酌情利用联合国的有关标准和规范。在技术援助项目和活动中利用联合国标准和规范是为善政、体制建设和保护人权建立基础所不可或缺的，特别是对经济转型国家和刚刚摆脱冲突的国家而言。但是，即便是较发达的国家也可以利用这些文书查明其刑事司法系统中存在的差距和不足，并在必要时进行适当的改革。

55. 鉴于以上原因，并且考虑到各区域筹备会议的建议，谨提请第十一届大会审议以下建议：

(a) 在联合国系统内应继续高度重视适用联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范。在这种情况下，以后有关其适用情况的审查应侧重于查明困难和问题，以及克服它们的最佳做法，以期交流这种信息，提高技术合作活动的影响；

(b) 各国应该考虑在国家一级建立有关结构和机制，如适当的协调机构，负责促使尽可能广泛地适用联合国标准和规范，包括通过协调有关国家当局和机构的工作，以及促进它们之间的信息交流。这种机制应得到有关非政府组织和民间社会组织的支持；

(c) 考虑到在许多国家还押囚犯占监狱人口的大多数，还考虑到由于监狱人满为患，许多囚犯处于不人道的监禁条件之下，其人权常常遭到粗暴践踏，他们甚至遭到酷刑、不人道或有辱人格的待遇，因此各国应该确保人权法成为其刑事司法系统中的一个组成部分，有关国际人权文书得到始终如一的适用，尤其是

在面临复杂形式的犯罪活动，如有组织犯罪或恐怖行为时。就此，吁请第十一届大会注意根据各个区域行政长官发起的一项倡议拟订的囚犯基本权利宪章草案，³² 以及根据经济及社会理事会 2004 年 7 月 21 日第 2004/27 号决议于 2005 年 3 月 15 日和 16 日在维也纳举行的制订在涉及犯罪的儿童受害者和证人事项中的司法指南政府间专家组会议报告（E/CN.15/2005/14/Add.1）所载的建议；

（d）由于强制性判决限制了法院考虑每个罪犯的具体情况和适用替代处办法的酌处权，尚未颁布立法规定在判决中应有灵活性并实施非监禁措施的国家，应该考虑这样做。

注

- ¹ 《第一届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1955 年 8 月 22 日-9 月 3 日，日内瓦：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：1956.IV.4），附件一.A，以及经济及社会理事会第 2076（LXII）号决议。
- ² 《第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1985 年 8 月 26 日-9 月 6 日，米兰：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.86.IV.1），第一章，A 节。
- ³ 同上，D.2 节。
- ⁴ 同上，D.1 节。
- ⁵ 《第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1990 年 8 月 27 日-9 月 7 日，哈瓦那：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.91.IV.2），第一章，B.1 节，附件。
- ⁶ 《联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范简编》（联合国出版物，出售品编号：E.92.IV.1 和 Corr.1）。
- ⁷ 见联合国大会通过的关于人权和司法行政的各项决议（3144(XXVIII)、39/118、40/146、42/143、44/162、46/120、48/137、50/181、52/124、54/163、56/161 和 58/183），以及经济及社会理事会通过的关于联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的各项决议（1994/18、1995/13、1996/16、1997/32、1998/21、2002/15、2003/30 和 2004/28）。
- ⁸ 秘书处、联合国预防犯罪和刑事司法方案网络的各个研究所以及其他实体和组织出版的手册清单见毒品和犯罪问题办事处的网站（http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_standards.html 和 http://www.unodc.org/unodc/en/legal_advisory_tools.html）。
- ⁹ 例如见《公平审判手册》（伦敦，大赦国际，1998 年）；及由 Egbert Myjer、Barry Hancock 和 Nicholas Cowdery 编辑的《检察官人权手册》（国际检察官协会，2003 年）。
- ¹⁰ 《人权与审前拘留：关于审前拘留问题的国际标准手册》，专业培训丛书第 3 册（联合国出版物，出售品编号：E.94.XIV.6）；另见《人权与执法：警察人权培训手册》，专业培训丛书第 5 册（联合国出版物，出售品编号：E.96.XIV.5）和《司法行政中的人权：法官、检察官和律师

人权手册》，专业培训丛书第9册（联合国出版物，出售品编号：E.02.XIV.3）。

- ¹¹ 联合国药物管制和预防犯罪办事处，《为受害者取得公理手册：使用和适用为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》（1999年，纽约）；另见联合国药物管制和预防犯罪办事处，《关于执行为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言的决策者指南》（1999年，纽约）。
- ¹² Dirk van Zyl Smit，“联合国预防犯罪和刑事司法标准对国内立法和刑事司法活动的影响”，《专家组会议：适用联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范，2003年2月10日-12日，奥地利施塔特施莱宁》（联合国毒品和犯罪问题办事处，2003年），第133页及以下各页。（另见http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_standards.html）。
- ¹³ 见 *Victimas, Derechos y Justicia*, No.3 (Cordoba, Argentina, Oficina de Derechos Humanos y Justicia, 2001)。
- ¹⁴ 见 Andrew Coyle，《监狱管理的一种人权做法：监狱工作人员手册》（伦敦，国际监狱研究中心，2002年）。
- ¹⁵ 见 Matti Joutsen，“联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的适用”，《专家组会议……》，第19页及以下各页。
- ¹⁶ 联合国，《条约汇编》，第2187卷，第38544号。
- ¹⁷ 《发展中国家打击腐败、促进廉正倡议》（联合国出版物，出售品编号：E.98.III.B.18）。
- ¹⁸ 欧洲委员会部长委员会于1987年2月12日通过的R(87)3号建议。
- ¹⁹ 联合国，《条约汇编》，第1582卷，第27627号。
- ²⁰ 见秘书处根据在教养方面的发展情况编写的关于《囚犯待遇最低限度标准规则》的工作文件（A/CONF.43/3）；秘书处编写的关于拘留或社会中的罪犯待遇，特别有关最低限度标准规则的工作文件（A/CONF.56/6）；秘书处编写的关于最低限度标准规则执行情况的工作文件（A/CONF.87/11和Add.1）；秘书长关于最低限度标准规则执行情况的报告（A/CONF.121/15和Add.1）；以及秘书长关于最低限度标准规则的使用和适用情况的报告（E/CN.15/1996/16/Add.1）。
- ²¹ 见第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会非洲区域筹备会议的建议（A/CONF.203/RPM.3/1和Corr.1，第48段），及第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会亚洲及太平洋区域筹备会议的建议（A/CONF.203/RPM.1/1，第36段）。
- ²² 《联合国维持和平警察刑事司法标准》（“蓝皮书”）（维也纳，联合国，1994年）。
- ²³ 联合国出版物，出售品编号：E.91.IV.1和更正。
- ²⁴ 联合国出版物，出售品编号：E.97.I.21。
- ²⁵ William Schabas和Neil J. Kritz，“冲突后刑事司法示范准则”，冲突后刑事司法示范准则审查会议，日内瓦，2003年6月16日-18日。
- ²⁶ 见第十一届大会西亚区域筹备会议的建议（A/CONF.203/RPM.4/1，第32段）。

- ²⁷ 见第十一届大会亚洲和太平洋区域筹备会议（A/CONF.203/RPM.1/1，第 37 段）；第十一届大会拉丁美洲和加勒比区域筹备会议（A/CONF.203/RPM.2/1，第 63 段）；及第十一届大会非洲区域筹备会议（A/CONF.203/RPM.3/1 和 Corr.1，第 46 段）的建议。
- ²⁸ 见第十一届大会拉丁美洲和加勒比区域筹备会议（A/CONF.203/RPM.2/1，第 64 段）。
- ²⁹ 在监狱管理方面有可能成功的做法见 Andrew Coyle，《监狱管理的一种人权做法：监狱工作人员手册》（伦敦，国际监狱研究中心，2002 年）。
- ³⁰ 见《联合国非囚禁措施最低限度标准规则》（《东京规则》）；另见 1988 年公约第 3 条第 4 款，该条款允许缔约国规定作为对毒品犯罪人的定罪或惩罚的替代办法或补充办法，采取诸如治疗、教育、善后护理或重返社会等措施。
- ³¹ 另见《狱中的孩子：关于触犯法律的儿童的研究：为预防、停止监禁和达到国际标准而努力》（阿姆斯特丹，保卫儿童国际，2003 年）。
- ³² 见第十一届大会拉丁美洲和加勒比区域筹备会议（A/CONF.203/RPM.2/1，第 65 段）；第十一届大会非洲区域筹备会议（A/CONF.203/RPM.3/1 和 Corr.1，第 50 段）；以及第十一届大会西亚区域筹备会议（A/CONF.203/RPM.4/1，第 36 段）的建议。
-