



冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法

秘书长的报告

摘要

本报告应安全理事会的要求(见 S/PRST/2010/11)提交,目的是评估执行秘书长 2004 年关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告(S/2004/616)所载各项建议方面的进展情况,并为此考虑促进法治的进一步步骤。

联合国的法治举措对国际和平与安全是不可或缺的。在冲突中和冲突后环境里,联合国通过确保问责制和加强规范、建立对司法和安全机构的信心及促进性别平等,协助各国确立法治。本组织正越来越关注新出现的对法治的威胁,如有组织犯罪和非法贩运,以及冲突的根源,包括经济和社会正义问题。

今后要加大对多边努力的支持力度,以使法治领域获得亟需的可预测性和问责制。增强政治意愿、为建立国家自主权而作出更大的努力及更多地利用能衡量进步的客观措施,这些均将有助于确保国家改革举措的可持续性和影响力。

* 由于技术原因于 2011 年 12 月 19 日重新印发。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 法治与和平与安全议程	4
三. 促进各个层级的法治	4
四. 确保问责制和加强规范	6
五. 建立对国内司法和安全机构的信任	9
六. 通过加大司法救助力度促进性别平等	11
七. 解决正在出现的威胁和冲突的根源	12
八. 交付更加可预测、可问责和有效的法治援助	14
九. 向前迈进:结论和建议	15
A. 谈判、和平协定以及任务规定应考虑的事项	16
B. 联合国系统应考虑的事项	17

一. 引言

1. 2010年6月26日，安全理事会审议了题为“在维护国际和平与安全过程中增进和加强法治”的项目。6月29日安理会请秘书长提交一份后续报告，评估执行秘书长2004年关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告(S/2004/616)所载各项建议方面的进展情况，并为此考虑促进法治的进一步步骤(见S/PRST/2010/11)。在与会员国、联合国实体、民间社会组织和独立专家磋商之后，兹提交规定的报告。

2. 上述关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告用共同语言阐述了“司法”、“法治”和“过渡司法”，由此而演变成为一场热烈和前后连贯的对话。本报告还明确了我们提供援助的规范基础，即《联合国宪章》，以及现代国际法律体系的四大支柱——国际人权法、国际人道主义法、国际刑法和国际难民法，还有联合国人权、预防犯罪和刑事司法标准这一宝库。

3. 自该报告发表以来的7年中，联合国一直引导国际社会大力关注国内和国际各级法治的重要性。可证明这一点的有：《2005年世界首脑会议成果》(第60/1号决议)、秘书长2006年题为“汇聚我们的力量：加强联合国对法治的支持”的报告(A/61/636-S/2006/980)，以及自2008年以来秘书长关于加强和协调联合国法治活动的年度报告(A/63/226、A/64/298、A/65/318和A/66/133)。在2012年大会第六十七届会议高级别部分期间将举行的大会关于国内和国际各级法治问题高级别会议将进一步突显本组织对扩大国际社会的兴趣和支持所作的承诺。

4. 自2004年以来，我们在加强法治方面所采用的方法已得到更为明确的阐述。联合国在冲突中和冲突后社会里通过确保问责制和加强规范、建立对司法和安全机构的信心及促进性别平等，协助各国确立法治。本组织正越来越关注新出现的对法治的威胁，如有组织犯罪和非法贩运，以及冲突的根源，包括经济和社会正义问题。事实证明这些努力对更广泛的和平与安全议程是不可或缺的。尽管如此，会员国和国家利益攸关方还是理所当然地要求在本组织的活动中要有更多的可预测性、问责制和实效。必须承认，需要作出更多努力来确保以统一的方法应对法治、解决循证方案拟订工作中的差距，以及将安全部门的改革纳入范围更广的法治框架中。此外，还要加大努力，以提高国家自主权程度、促进捐助方的协调，以及增进政治意愿。

5. 在我们的所有努力中，时机至关重要。在中东、北非和其他地方，基层民众对加强问责制、透明度和法治的要求正以惊人的速度驱动着政治变革。就在起草本报告时，在科特迪瓦、埃及、利比亚、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和突尼斯快速发展的局势对我们的专业知识提出了高度要求，测试着我们能力的极限。迄今为止，联合国的法治部门从未面临过如此严峻的挑战或如此重大的历史机遇。

二. 法治与和平与安全议程

6. 人们越来越认识到，那些治理不力、采用镇压政策、充满贫穷、暴力犯罪率高和有罪不罚的国家对国际和平与安全构成重大威胁。国家司法和安全机构的能力严重不足，加上普遍腐败和政治干预，导致公民的安全水平不断降低，经济机会不断减少。对政府的反感、不信任或公开敌意正在加深。激进的思想运动往往随时利用这些情绪，煽动边缘化群体、失业青年和犯罪分子通过暴力手段挑战既定秩序。局势越日益不稳定，跨国有组织犯罪就越猖獗，在煽动新的暴力形式的同时进一步损害国家机构的合法性和能力。

7. 在刚刚摆脱冲突的社会里，脆弱的司法和安全机构费力地应对恢复进程所固有的范围更广的社会-经济和政治挑战。机构行为体可能并无能力或意愿清算以往的严重罪行。民间社会亦尚无能力对机构进行问责。在缺乏能顺应民意的政府的情况下，众多民众可能会因其司法和安全需求而转向支持好战分子，从而给恐怖组织和军阀披上了合法性。公民的信任正处于低谷，妨碍了迎接法治挑战的集体努力。时间拖得越久，再次陷入暴力冲突的风险就越大。

8. 对因缺乏法治而对国际和平与安全构成的挑战和风险的理解越深刻，会员国在不断讨论中就越能了解不安全的局势对可持续发展和实现千年发展目标所具有的影响。本组织为加强规范、增进问责制、建立对机构的信心及解决性别不平等问题所作的努力是这一新兴对话的核心。正如最近发表的世界银行《2011年世界发展报告》所强调的那样，这些努力对于促进能打破暴力循环和启动经济复苏的社会、政治和机构变革的复杂进程是至关重要的。

三. 促进各个层级的法治

9. 自2004年以来，越来越多的人认识到，加强法治工作需要的不仅仅是技术专才和方案支助。在各个层级的各种行为体必须采取一致和协调行动，表达政治意愿和加强利用我们的共同兴趣。

10. 正如安全理事会许多专题决议和针对特定国家的任务所证明的那样，安理会在增进法治方面正在发挥着日益重要的作用。自2004年以来，安理会在160多项决议中提及法治和过渡司法，比秘书长2004年报告之前的同期明显增加。安理会还给许多维和特派团和政治特派团规定了支持法治的任务，包括在阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚比绍、海地、伊拉克、利比里亚、塞拉利昂、南苏丹、苏丹和东帝汶。

11. 法治和过渡司法活动也越来越多地被纳入安全理事会用来阐明专题领域行动的决议中。例如，安理会第1674(2006)号和第1894(2009)号决议指出了安全部门改革和问责机制在保护武装冲突中的平民方面的重要作用。安理会第

1612(2005)号、第 1882(2009)号和第 1998(2011)号决议建立了能收集有关严重侵犯儿童权利事件的及时、准确和客观信息的监察和报告机制。用于追究国家对这类侵权行为所责任的《行动计划》补充了这些机制。同样，通过安理会第 1820(2008)号、第 1888(2009)号、第 1889(2009)号和第 1960(2010)号决议，对妇女的司法和安全需求的关注也得到了加强。

12. 作为对安全理事会所作强劲努力的补充，联合国特使和代表正不断在和平协议里促进法治和过渡司法举措。《2004 年报告》所概述的联合国关于拒绝赞同赦免种族灭绝罪、战争罪、危害人类罪或严重侵犯人权行为的政策在和平协议、停火安排和其他安排中得到了越来越多的反映；在今天，全面大赦的现象已不那么普遍了。但是，将司法和问责制措施纳入和平协议的情况仍然参差不齐。

13. 安全理事会必须坚持基本法治原则，以确保其行动的合法性。建立国际刑事法庭、维护复杂的制裁制度及其他举措引起了国际法是否对安理会具有约束性的问题。根据第 1989(2011)号决议扩大监察员在“基地”组织制裁制度下的任务范围，以及更多地利用国际法院来澄清国际争端的法律要素，这些步骤可以增强安理会行动的合法性。在会员国接受国际法院的强制性管辖权时，法院在维护国际和平与安全方面的作用就会得到进一步加强。

14. 联合国派驻各国的负责人，包括特别代表、副特别代表和联合国驻地协调员，提升了法治议程在诸如哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、利比里亚和尼泊尔这类国家内的影响力。他们的领导作用对于增进本组织各实体间的协调和在与各国对口部门举行的高级别会议上代表这些实体就关切问题发表意见是至关重要的。总部要铭记，冲突中和冲突后环境是具有许多相互竞争的优先事项的复杂环境，必须向外地领导人提供更为有力的法治政策和业务指导。

15. 越来越多的人意识到，要成功增进法治就需要在联合国、会员国和国家利益攸关方之间进行更为积极的协调。会员国通过双边方案向法治举措提供了绝大部分捐助资金，这些通常与多边努力和国家战略并行存在。与联合国一道并按照国家拥有的战略改善双边方案之间的协调可更高效和有效地使用资源。当法治方案是由集合筹资安排和现有的筹资机制供资时，可协助协调工作。财政资源应鼓励联合国系统内和与外部伙伴的联合方案拟订工作。应考虑捐助方和受援国为建立法治部门国际捐助方协调机制而发出的越来越多的呼吁。

16. 建立法治的努力需要得到国家利益攸关方的支持和参与，从而确保拥有法治举措取得成果所必需的权威和合法性。应进一步鼓励国家行为体参与法治战略的协调和拟订工作。作为补充，必须将来自妇女和边缘化团体等各类利益攸关方的国家观点纳入法治和过渡司法干预措施的设计、执行、监测和评价工作之中。

四. 确保问责制和加强规范

17. 过渡司法举措增进问责制，加强对人权的尊重，对于培育促进法治改革、经济发展和民主治理所需的强大公民信任度至关重要。过渡司法举措可同时涵盖司法和非司法机制，包括起诉个人、赔偿、真相调查、制度改革、审查和革职。

18. 自 2004 年以来，过渡司法举措已成为范围更广的联合国法治框架的既定组成部分和冲突后战略规划不可或缺的要素。联合国已积累了相当的经验，从而能采用更为全面和老练的方法。现在已认识到，大力进行国家磋商是确保过渡司法机制能反映受冲突影响社区包括受害者的需求的必要先决条件。越来越多的证据显示，经长期演变并有很强的国家自主权的过渡司法措施能增进冲突后环境的政治稳定。

19. 联合国加强了对过渡司法起支助作用的规范框架，包括得享司法正义的权利、了解真相的权利和保证历史不重演。特别值得指出的是，大会于 2005 年以通过《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》的方式重申了受害人获得赔偿的权利(大会第 60/147 号决议，附件)。

20. 当前有更多的人承认，过渡司法进程和机构能力建设是相辅相成的。例如，大家认识到，审查程序和国家起诉有助于解散暴虐的国家结构和犯罪网络，否则这些结构和网络会阻碍加强司法和安全机构的努力。真相委员会的报告可揭露侵犯行为的模式，提高对受害人权利的了解，并为改革提供路线图。只要在国家检察机关举措的设计和 execution 工作中列入了有关内容或致力于使说明真相的努力获得结果，过渡司法进程就有助于国家司法和安全行为体的能力建设。进行更为广泛的机构能力建设反过来也可为当局进行调查或为证人和受害人参与说明真相的机制提供更安全的环境。虽然自 2004 年以来加强了过渡司法进程与机构能力建设之间的关联，但今后仍需作出更大努力来整合我们的方法。

21. 本组织必须确保流离失所者、难民、妇女和儿童等边缘化民众的充分参与。越来越多的人认识到，儿童自愿参与过渡司法机制能增强问责制并促进和解。司法和非司法机制越来越重视追究对儿童的暴力行为肇事者的责任。但是，参与这些机制的儿童必须得到对儿童友好的政策、程序和做法的支持。此外，需要拟订有关儿童和过渡司法的共同最低标准。

22. 自 2004 年以来，越来越多的妇女和女孩参与了过渡司法进程，突显了被迫流离失所、绑架、性暴力和基于性别的暴力及侵犯经济和社会权利行为所造成的严重后果。今后，为过渡司法进程规定的任务应确保会考虑妇女和儿童的观点。此外，需要设立对性别问题敏感的程序，以保护受害人和证人，以及提供更高水

平的适龄社会心理支助。为指导今后的工作，必须要更系统化地评价过渡司法措施对妇女和儿童的影响。

23. 诸如真相委员会之类的非司法机制可在增强对侵犯人权行为的问责制方面发挥重大作用。它们可以发出与过去做法决裂的信号，并协助培养对新建的司法和安全机构的信任和信心。自 2004 年以来，已在下列国家建立了真相委员会：肯尼亚(2008 年)、利比里亚(2005 年)、东帝汶(2005 年)和所罗门群岛(2008 年)，并在布隆迪、科特迪瓦、尼泊尔和乌干达作出了新的努力。

24. 经验表明，如果没有适当的资源、规划和管理，真相委员会很快就可能失去可信性，从而破坏这些委员会想要建立的信心。如果在政治进程中过早设立真相委员会、有关方面会为政治利益操纵这些委员会或在争取利益攸关方的投入方面所作的努力不够充分，包括很难接触诸如流离失所者和难民之类的民众，那么真相委员会很可能就会失败。较强的国家自主权是必不可少的。令人遗憾的是，各国政府在落实真相委员会的建议方面的记录好坏参半；这就表明，需要建立后续机制以及国际社会和民间社会积极和长期的政治参与。需要尽早将联合国对建议执行工作的支持纳入规划进程。越来越多的人认识到，真相委员会还应解决冲突在经济、社会和文化层面上的问题，以增进长期的和平与安全。

25. 调查委员会越来越被看作是取得扩大问责工作所需事实真相的有效工具。自 2004 年以来，国际调查审查了科特迪瓦、几内亚、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、巴基斯坦、所罗门群岛、苏丹(达尔富尔)、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶和巴勒斯坦被占领土(加沙)的局势。这些调查鼓励国家当局采取行动，为诉讼奠定基础。此外，安理会还依赖调查委员会将案件移交给国际刑事法院，就像在达尔富尔那样。调查委员会还提出一系列更广泛的非司法措施建议，包括真相调查、赔偿和机构改革。有专门调查能力作支持，调查委员会在确定性暴力被用作战争策略方面显示了至关重要的作用。

26. 正如秘书长 2004 年报告指出的那样，各国义务既代表受害人又针对施害者采取行动。赔偿或许是最以受害人为中心的现有机制，也是改变受害人生活的最重要方式。联合国的经验显示，赔偿有利于实现国内和解和建立信心，从而带来冲突后社会中更稳定持久的和平。赔偿受害人还可以减轻社区对以激励为基础的解除武装、复员和重返社会方案的不满，加强受害人对重建工作的参与。联合国目前正在协助各会员国履行其提供赔偿并酌情建设机构能力的义务。哥伦比亚、危地马拉、尼泊尔、塞拉利昂、东帝汶和乌干达正在开展赔偿努力。

27. 人们也日益认识到赔偿是解决性别不平等问题的一个重要途径，性别不平等是造成暴力侵害妇女和女孩行为的根源。对性暴力和基于性别暴力的幸存者进行赔偿，必须将对个人的补救与消除经济和社会边缘化的努力结合起来，其方式包括获得更多的保健、教育、财产权机会以及积极的再分配措施。虽然儿童获得补

救的权利早已确立，但迄今仍很少有儿童受害人从赔偿方案中受益。赔偿方案的设计必须更充分反映儿童的需要。此外，需要加大努力，确保国际和国内的刑事起诉资源充足，以便在定罪的同时提供赔偿。赔偿举措需要更大的行政和政治支持。

28. 本组织继续发挥重要作用，将被指控犯有严重国际罪行的人绳之以法。为前南斯拉夫和卢旺达特设的国际法庭，以及塞拉利昂问题特别法庭，继续加强支持国际刑事问责的规范。例如，塞拉利昂问题特别法庭为惩治专门侵犯儿童的个人铺平了道路，并针对强迫婚姻做出有重大影响的判例。此外，这些法庭还努力收集和分类整理大量文件，确保今后不会为政治目的而歪曲历史。黎巴嫩问题特别法庭于 2009 年开始运作，其设立目的是对造成前总理拉菲克·哈里里死亡的袭击事件的责任人进行诉讼。该法庭的每一分庭的大多数法官是国际法官。

29. 卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际刑事法庭和塞拉利昂问题特别法庭在《完成工作战略》方面取得了重大进展。卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭将级别较低被告的案件转交给国家司法机关管辖，并允许公众查阅档案。设立了刑事法庭余留事项国际处理机制，分别在阿鲁沙和海牙设立卢旺达问题国际刑事法庭分支机构和前南斯拉夫问题国际刑事法庭分支机构。同样，还设立了塞拉利昂余留事项特别法庭，该法庭将在查尔斯·泰勒案件结案后履行塞拉利昂问题特别法庭的职能。在今后若干年中，这些法庭持续的外联需求将是一个重要的考虑因素。

30. 近年来的一个重要趋势是设立“混合”机制，例如于 2006 年开始运行的柬埔寨法院特别法庭以及于 2007 年开始运行的消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会。混合机制通常由国际和国内法官和检察官组成，有时设置在国内司法机关的特别分庭之内。事实证明，与特设法庭相比，混合法庭不那么费钱，而且更靠近受影响的社区。由于混合法庭通常设在当地，在建立国内信任方面有很大潜力。由于混合法庭大量依靠国内检察官和法官，还能协助国内司法系统建设能力。塞拉利昂问题特别法庭、柬埔寨法院特别法庭、黎巴嫩问题特别法庭、卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭不允许判死刑。

31. 国际刑事法院于 2002 年 7 月 1 日《罗马规约》生效之日开始运作，目前已有 118 个国家加入。国际刑院针对 6 个局势展开调查，起诉 16 人，其中 5 人在押。3 名被告自愿出庭。安全理事会曾将达尔富尔和利比亚局势移交国际刑院调查，这表明国际刑事问责是国际社会的优先事项。但是，让各国配合执行其他国际逮捕令仍然是个难题：国际刑院下令逮捕或传讯的 26 名个人中，10 人仍然逍遥法外。卢旺达问题国际刑事法庭还有 9 个未了起诉。安理会必须坚持要求各方与国际和混合法庭全面配合，包括应要求移送被指控的人员。

32. 正如秘书长 2004 年报告中指出的那样，国内司法系统应当首当其冲负责追究责任。但是，如果国内司法系统不能或不愿起诉国际罪行的犯罪人，国际社会则随时准备加以应对。国内机构通常不具备能力和资源来处理涉及国际性质犯罪或高层嫌疑人的复杂案件。例如，在受冲突影响的社会中，分析文件和证言证据并对案件进行排序所需的整套调查和起诉技巧很可能极为欠缺。在保护证人的支持措施和档案保存系统方面也可能存在重大缺陷。必须将国际刑事诉讼的特殊要求更连贯一致地纳入国家一级能力建设的主流。必须做出努力，以执行《罗马规约》的完整架构，包括程序和证据规则、犯罪要件、证人协助和赔偿以及性别问题顾问。发展国内处理严重犯罪的能力更具有成本效益，并能在整体上强化国家司法系统。因此，联合国系统参与协同努力，目的是帮助国家当局落实国际刑事法院与国家一级司法机构之间的互补性。考虑到所涉及的行为体和活动的潜在范围，捐助方与国家利益攸关方在筹资和技术援助举措方面进行协调至关重要。联合国的地位很适合为这些协同努力提供一个大本营。

五. 建立对国内司法和安全机构的信任

33. 联合国运用各种能力建设、法律改革和权利意识活动，建立对国家司法和安全机构的信任以及这些机构的合法性。自 2004 年以来，本组织扩展其办法，以提高国家自主权水平，更协同地努力采取全部门办法，更加强调便利获得诉诸法律的机会的举措。

34. 2004 年以来取得的最大进展包括，国家行为体在推广、制订和实施法治方案方面发挥着更大作用，增加了实现可持续影响的前景。目前，以国家发展战略对更多的法治方案进行指导和调整，正如在阿富汗、肯尼亚、利比里亚和南苏丹那样。联合国在更大程度上利用国内民间社会组织的能力来引导和便利获得诉诸法律的机会。国家当局接受方案拟订、管理、监测和评价方面的培训之后，法治方案的国家自主权得到加强。提升国家自主权需要国家行为体承担更大的领导职责，提供政治和经济支持。正如印度尼西亚、利比里亚和东帝汶这些迥异不同的社会所显示的那样，国家领导权是推动机构发展的强大因素。

35. 自 2004 年以来，日益明显的是，我们的能力建设努力应当集中在警察、检察官、司法和惩治机构上，使用全部门办法来加强法治。在许多情况下，国家做出重大努力装备和培训警察，但对司法和惩治部门却没有给予相似的能力建设投资。审前羁押率高居不下，导致监狱人满为患，增加了重罪犯人暴动和越狱的危险。尽管自 2004 年以来加强了重点，但仍需更多支持，要提供人力资源和基础设施，确保为被羁押人提供人道的条件。需要做出更多努力，运用流动法院、法律辩护和案件跟踪系统来减少导致监狱人满为患的案件处理上的延迟。鉴于剥夺自由仍然是对少年犯的常见惩罚形式，需要更加注重转化、替代羁押措施以及恢复性司法。

36. 在许多冲突中和冲突后环境中，由于法官和检察官经常缺乏足够或正式的法律培训，拥有的法律资源也很少，因此司法判决水平不高，加重了案件处理上的延迟。此外，法庭的行政管理系统普遍薄弱，或者已经完全崩溃，法庭运作所需的技巧匮乏。认识到这一点，联合国能力建设努力把重点放在增强行政效率、专业性以及符合国际规范和标准上。开展证据规则和程序培训，加上努力统一司法部门政策，给几内亚、利比里亚、塞拉利昂和东帝汶等国带来了即时可见的明显成果。在索马里兰，因为本组织的努力，刑事判决的比率和质量大大提高。在刚果民主共和国，联合国让警方调查人员队伍翻了两番。安全理事会第 1925 (2010) 号和第 1991 (2011) 号决议授权起诉支助小组协助刚果军事司法部门起诉被指称侵犯人权的行为人，该小组将显著增强起诉方能力。

37. 令人望而却步的费用、腐败和社会文化偏见常常阻碍人们上法院。自 2004 年以来取得的最重大进展是，联合国伸张正义方案已经援助数万名处于弱势的个人获得正义。通过支持法律援助、培训公设辩护人和准法律援助、宣传权利意识并与非正式司法的领导人密切配合，伸张正义方案导致暴力犯罪、包括性暴力和基于性别的暴力被定罪的情况显著增加。在危地马拉、利比里亚、塞拉利昂、索马里和苏丹，伸张正义的努力不仅有助于结束有罪不罚，而且还通过公众压力加强了机构能力。流动法庭是支持农村、流离失所和难民人群获得诉诸法律的机会的特别重要的工具。

38. 随着资源和关注的增加，应当更明确地评估伸张正义方案的系统性影响。联合国法律援助方案应当将更多注意力重点放在努力查明并支持又称作倡议性诉讼的那些诉讼上，倡议性诉讼挑战的是范围更广且影响到弱势群体的政策或法律。还呼吁特别在涉及性暴力和基于性别的暴力案件中，改进证人保护方案和移案网络。更多地从作为犯罪受害人和证人的儿童角度考虑问题，也会促进伸张正义方案。

39. 在许多冲突后社会中，非正式司法机制是满足公众司法需求的唯一可获得的申诉渠道。本组织认识到非正式机制在加强法治方面的潜力，增进了对非正式司法系统的了解。本组织意识到，虽然非正式司法能提供即时、可执行的决定，但这些决定并不总是符合国际规范和标准，而且普遍带有性别歧视。例如，在利比里亚、尼泊尔、索马里和东帝汶，联合国协助在非正式系统与正式系统之间建立起联系。非正式司法实践在利用传统调解技巧促进和平与安全方面所具有的潜在作用得到了确认。

40. 长期缺乏司法独立性、公正性和廉正，严重损害了机构的正当性，有可能加剧群体间的紧张关系，进而导致暴力冲突风险增加。尤其需要在《联合国反腐败公约》方面做出更大努力，确保对司法独立性宪法保障、司法部门对内部管理事务实施的控制权、根据业绩任命法官、强化法律专业协会以及经过改进的惩戒机制和程序。遗憾的是，本组织的努力迄今只取得了有限成果。必须利用所有行为

体更加协调一致的政治参与来取得成果，这些行为体包括在实地发挥领导作用的联合国机构、国际外交界、安全理事会和其他联合国机关、区域性组织和国际金融机构。在国家一级，必须增强民间社会组织的能力，以监测和监督刑事和民事司法机构。最后，需要做出更多努力，加强法律辩护能力，减少滥用权力并确保正当程序。

六. 通过加大司法救助力度促进性别平等

41. 在许多社会中，妇女和女孩面临暴力、经济和政治边缘化以及被剥夺基本权利的命运。性别不平等是产生上述状况的根源，雇用、政治权利、教育、保健和财产权等领域存在的歧视则加重了这些状况。脆弱的法律框架伴随各机构的歧视性政策和做法，限制了妇女获得法律补救的机会。国家司法和安全行为体的性别偏见削弱了妇女和女孩报告针对她们的犯罪行为的勇气，导致案件更多自然减少。冲突加剧了现有的不平等状态，为最凶残的性别暴力的泛滥创造条件并提供鼓励，其中包括广泛使用性暴力作为战争策略。冲突还毁灭了妇女和家庭所依靠的社区和社会网络，使其进一步陷入赤贫和贫穷的漩涡。

42. 自 2004 年以来，人们日益认识到，冲突和冲突后局势对妇女和女孩造成独特且不成比例的直接和间接影响。这开始告知人们，制定法治干预措施，应当特别处理妇女的司法和安全关切事项。人们目前做出更多努力来改革歧视性法律，增进司法救助，结束性暴力和基于性别的暴力犯罪有罪不罚现象，确保妇女参与各机构和建设和平论坛，将其作为给妇女和女孩的生活带来转型变革的综合对策的一部分。安全理事会第 1820(2008)号、第 1888(2009)号、第 1889(2009)号和第 1960(2010)号决议呼吁采取步骤结束对性暴力和基于性别的暴力的有罪不罚现象，确保促进性别平等的司法改革，保障妇女参与冲突后复原的各个方面，包括司法和安全部门改革。这些决议使得联合国各方案得到加强。特别是根据第 1888(2009)号决议第 8 段于 2010 年设立的专家组，其具体任务是加强国内能力打击性暴力有罪不罚现象，该专家组已在刚果民主共和国、索马里和南苏丹积极开展工作。

43. 经验显示，国家对政治稳定性的注重可能会拖延采取必要立法行动以解决针对妇女的暴力行为。民间社会的倡议和过渡期司法干预措施在实现立法和态度转变方面起着重要的鞭策作用。在塞拉利昂，真相与和解委员会进程帮助营造声势，推动随后制定了增强妇女权利和安全、包括将家庭暴力定为犯罪的法律。哥伦比亚、尼泊尔、卢旺达和乌干达在处理性暴力和基于性别的暴力、家庭、贫穷和土地保有制问题上成功实施立法改革，是国家承诺结束针对妇女和女孩暴力行为的有力象征。然而，立法通过之后，往往执行并不紧随其后。只有同时建立包括专款专用供资模式和行动计划或战略在内的综合政策框架，立法才更有可能得到执行。本组织必须继续努力开展法律监测，以确保法律的执行及其有效性。

44. 在冲突中和冲突后社会中，司法机构长期不能解决妇女的权利和关切事项，导致报告不足和报告自然减少的严重程度居高不下。自 2004 年以来，已经做出更多努力，以确保司法和安全机构的任务、程序和组织文化具有性别敏感性。加大力度提供法律援助、准法律支持和提高认识努力，增强了妇女能力。这些举措的结果是，在乍得、刚果民主共和国、尼泊尔、塞拉利昂、南苏丹、苏丹和科索沃等国家或地区，更多的性暴力和基于性别暴力的犯罪人被绳之以法。为上述发展态势提供补充的是越来越多地使用流动法庭，将法官和检察官带到位于乍得东部、刚果民主共和国东部、海地、尼泊尔和其他偏远地区的犯罪现场。

45. 必须大幅增加为妇女伸张正义方案提供的资金。这些举措需要注重不平等背后起驱动作用的经济和社会问题。此外，需要采取综合办法促进司法救助，解决暴力行为引起的身体、心理和广泛社会经济后果。在布隆迪、利比里亚和索马里，一站式服务中心在同一个地点为幸存者提供医疗服务、心理咨询、与警方调查人员接触的机会和法律援助，事实证明一站式中心能成功地减轻二次伤害，减少法庭的拖延，同时提高定罪率。

46. 本组织还必须继续推动妇女参与确定所有冲突后司法机制的规模、职权范围和设计，以依照第 1325 (2000) 号决议增加司法救助。通过妇女参与司法和安全机构，可以解决歧视问题。鼓励妇女从事法律职业的方案以及强制规定妇女参与司法机构的最低人数限额，有利于增加妇女专业人员的数量。

七. 解决正在出现的威胁和冲突的根源

47. 跨国有组织犯罪正在冲突和冲突后背景中生根，是正在出现的对和平与安全、发展和法治的威胁。特别是，海盗和非法贩运，正在孕育大量的暴力犯罪，造成跨界不稳定。有组织犯罪集团网络正在挑战国家对使用武力的垄断。执法当局在组织技能、应用新技术和网络方面可能落后于有组织犯罪集团。执法机构的国内和越界合作不足，可能会阻碍进展。与此同时，腐败和洗钱越来越多，对造成跨国有组织犯罪很关键，并正在削弱经济和吸干政府的收入。

48. 认识到跨国有组织犯罪是造成不稳定的原因，也是不稳定所引发的后果，正在越来越多地通过更广泛的法治框架下的长期能力建设努力来应对这一问题。例如，在索马里，本组织的反海盗战略包括向法官和检察官提供反海盗法律方面的技术援助、法律援助以及监狱容量援助。还更多地认识到，联合国应在紧接冲突后进行参与，防止罪犯辛迪加迅速巩固其影响力和使之制度化，从而解决跨国有组织犯罪问题。越来越多地利用联合国对联合国维持和平行动的东道国进行有组织犯罪评估，这是一种很有希望的情况发展。

49. 越来越多的人承认，需要区域办法来解决跨国有组织犯罪问题，需要国家和区域各级密切的合作和能力建设。本组织越来越注重加强跨界情报共享和执法合

作。本组织与西非国家经济共同体合作，支持西非海岸倡议，再加上该区域重要的政治变化，似乎在 2007 年后大幅减少了通过西非的贩毒。维持治安部门、检察人员和监狱管理部门加强协调、基础设施和能力，促成吉布提、肯尼亚和塞舌尔更多的海盗被捕和起诉。

50. 联合国应越来越多地将处理跨国有组织犯罪的方法融入法治方案拟订中。提高成果需要改进机构间合作。根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书提供的信息，跨国有组织犯罪的长期解决方案，可能需要重点关注司法和安全机构提供的基本服务。在某些情况下可能需要专门法院和调查机构来处理特定形式的犯罪，包括腐败。也需要跟踪和中断流向海盗和贩毒头目的资金流，以及支持对不明财富进行更彻底的调查。反腐败方面的进展可以遏制跨国有组织犯罪的发展，建立对国家的信心和恢复规范。需要强有力的政治意愿，否则，反腐败机构只能作出虚假的承诺。外交界、国家利益攸关方、私营部门、联合国领导层需要进行协调宣传，以便给反腐败和资产追回工作注入活力。

51. 除了跨国有组织犯罪带来的威胁外，人们越来越认识到，由于经济和社会权利受到侵犯所加深的不满，有引发暴力冲突的潜在可能性。平民流离失所和大规模返回，使得有关住房、土地、财产和自然资源开采的争端十分突出。然而，这些问题对多种背景下的和平与安全至关重要。也日益认识到无国籍状态是不安全、侵犯人权、被迫流离失所和暴力冲突的一个重要来源。本组织承诺，支持和促进采取行动，防止无国籍状态，特别是要矫正作为造成无国籍状态的通常原因和后果的歧视以及确保尊重无国籍人士人权。

52. 联合国必须促进关于实现经济和社会权利的对话，并通过过渡时期司法机制、司法改革、能力建设、土地和身份登记工作以及其他倡议来提供具体成果。本组织对法律改革的援助，除其他外，可以确保调整宪法保护，以解决边缘化群体的经济和社会正义的权利问题。在这方面，发展联合国就制定宪法提供咨询意见和收集最佳做法的常设能力，正在按部就班地进行。此外，应扩大获得诉诸法律的机会方面的方案拟订，要包括家庭、土地和财产以及法律文件问题，就象这些方面在巴基斯坦、斯里兰卡和苏丹所做的那样。和平协定，可以是促成对土地、出生和其他注册倡议作出早日承诺的重要工具。

53. (2005 年)有关归还难民和境内流离失所者住房和财产的皮涅罗原则标志着在形成有关冲突后环境中住房、土地和财产权问题上的国际商定最佳做法方面的重要一步。仍然需要更加广泛的联合国体制和政策框架，以更全面地解决住房、土地和财产权利，因为这些权利可以促进和解和早日复苏。必须进一步探索住房、土地和财产政策以及更广泛的发展举措之间的联系。应考虑需要国家安全保障以及归还财产裁决等方面的问题。就其被非法占领的财产对返回者进行补偿的赔偿机制出现了可喜的成果，应加以复制。也必须更广泛加强土地委员会的行政司法能力。

54. 自 2004 年以来，越来越多的人认识到，经济发展和就业在促进建设和平和恢复中的重要作用。当法治干预注重保护穷人的权利和让他们更大程度地控制自己的资源时，可支持经济发展。通过法律援助和权利意识来增加获得诉诸法律的机会也能保护小规模的土地持有人、贸易者和商人的利益，防止被精英掠夺。本组织正在努力加强刚果民主共和国、伊拉克和苏丹境内的法律与经济发展方案拟订之间的联系。向前发展，将需要更多地了解正常运作的司法和安全机构、健全的立法框架，包括国际贸易法是如何帮助促进投资和发展的。

八. 交付更加可预测、可问责和有效的法治援助

55. 联合国在以连贯和协调的办法参与法治方面取得了真正的进展。然而，本组织必须通过增加外地一级的协调、增强政策的连贯性以及加强联合国系统的安排来提高可预测性、问责性和有效性。

56. 2007 年，秘书长设立了一个负责总体协调联合国系统内的法治的机构间协调机制，即法治协调和资源小组。该小组由常务副秘书长主持，并由法治援助股提供支持，该小组由九个积极参与法治的部门和机构的主要官员组成。我 2006 年题为“汇聚我们的力量：加强联合国对法治的支持”的报告(A/61/636-S/2006/980)进一步提出了一个由法治分部门非排他性牵头实体构成的系统。但是，正如我最近关于冲突后文职能力的报告(A/66/311-S/2011/527)提到的那样，我致力于建立一个更实际和灵活的方法，通过在总部使用协调人来查明能力和差距，其中涵盖司法和安全等关键建设和平领域。

57. 在外地一级实现更大协调和一致性方面取得了稳步进展。法治问题已被系统地纳入和平行动的战略和机构间规划。在人道主义背景下，法治活动是“保护”这一集群下的五个责任领域之一。就象最近在乍得东部、几内亚比绍和海地的努力表明的那样，联合国实体更加频繁地进行联合评估和拟订战略举措。在维持和平背景下的联合方案拟订，如在刚果民主共和国、南苏丹在西非海岸倡议的框架内进行的联合方案拟订，已显著加强技术支持的交付。在哥伦比亚、尼泊尔和乌干达，联合方案拟订努力，正在促成增加妇女获得诉诸法律的机会。如在科特迪瓦和刚果民主共和国开展的促进多年联合司法方案的任务，对培育一贯性和协调很关键，应加以复制。

58. 联合方案拟订没有标准模型。相反，有关安排是由特定外地条件驱动的。主要由于不同实体对比强烈的业务程序，联合拟订方案的障碍仍然明显存在。在建立联合方案拟订的全系统激励的同时，需要开展合作，更好地调整业务程序。此外，可通过明确和联合阐明目标、战略和适当的实施方法来加强外地一级的协调。在维持和平的背景下，在早期阶段拟订共同的目标将有利于一个特派团的逐步缩编和确保酌情进行责任的有效过渡。更多地使用联合基线、指标和基准，对避免

关键的法治领域的漏洞至关重要，应将这些内容纳入冲突后背景下的任务规定中。

59. 围绕共同指标，将国家、民间社会、捐助者和联合国各实体团结在一起的联合监测机制，对确保开展协调一致的努力和全部门对影响的评价是有用的。迄今，基线数据不完整、软弱和相互竞争的监测和评价框架以及缺乏实体之间共享成果的激励，损害了衡量本组织有效性的尝试。其他挑战包括缺乏收集和分析行政数据的国家能力。拟订、全系统赞成和执行联合国法治指标来监测刑事司法机构业绩方面的变化，是一个值得欢迎的成绩。这一努力，以及诸如《少年司法指标衡量手册》等其他举措，是显示本组织正在加紧注重成果努力的一个积极迹象。

60. 自 2004 年以来，通过法治协调和资源小组主持下的正式审查和核准进程已相当程度地改进了更大程度地协调法治政策的工作。核准程序确保所有支持宪法、司法和立法改革的方案和政策促进性别平等。自 2004 年以来，已经发布了 6 个关于实质性法治主题的指导说明，澄清了联合国的立场和方法。这些说明对提高外地一级对政策方向的了解特别重要。还通过许多技术层面的讲习班和一个新的全系统培训散发了所吸取的良好做法和经验教训。联合国法治网站和文档库，集中了政策和指导材料，外勤人员、外部从业人员和一般大众均可查阅。

61. 外地专业人员的征聘、培训和保留仍然是联合国的重大挑战。应对这些挑战方面有前途的举措包括建立常备警察能力和常备司法和惩戒能力，以及最近向刚果民主共和国和海地特派团部署民事司法专家。对文职人员能力的审查应有助于提请注意与外部合作伙伴合作的重要性。

62. 尽管广泛认识到法治对和平与安全的重要性，但与其任务规模相比，联合国法治部门仍然资源不足。需要增加用于法治干预措施的分摊预算资金，以确保维和行动和特别政治任务达到其任务目标。在能力和人员存在允许的情况下，各特派团可以，并应发起没有资金可用或尚未调动自愿基金的授权职能活动。应该根据在此背景下的比较优势和其他行为体开展的活动来评估此类措施，同时尊重各联合国实体的基本能力和任务规定。利用其他联合国行为体来履行它们非常有能力从事的授权职能和预算职能，可带来实际优势，包括与部署特派团前就存在于该国或该地区，且很可能在特派团离开后会继续留在该地区的实体打交道。集合筹资机制也表现出其有节省可观的管理费用的潜能，应在更大程度上加以应用。

九. 向前迈进: 结论和建议

63. 联合国是昭示国际社会对和平的承诺的最有力象征，会在受冲突影响的人民中激发巩固争取长期法治目标的行动所需的信任和信心。在冲突期间和紧接着冲突结束后，联合国经常是到达当地的第一个国际组织，因此，联合国完全有能力展示出争取法治方面的早期、看得见和摸得着的进展，这种进展反过来会建立公

众对政治解决方案的信心。认识到了这一点，就必须对本组织的法治举措作出更大的财政和政治投资，以应对当前的和平与安全议程多方面的挑战。

A. 谈判、和平协定以及任务规定应考虑的事项

64. 鼓励安全理事会特别通过请国际法院提供咨询意见以及建议各当事方酌情将有关事项提交国际裁决来加强对国际法院的支持。

65. 安全理事会应鼓励联合国领导层，包括联合国驻地协调员和秘书长特别代表，在与国家当局进行的高级别对话中表示支持那些加强法治的活动和方案。

66. 在设计任务规定时，鼓励安全理事会考虑在相关时明确提及需要过渡时期司法措施，同时铭记妇女和儿童的具体关切。

67. 鼓励安全理事会拒绝赞同赦免种族灭绝罪、战争罪、危害人类罪或严重侵犯人权行为，并支持执行过渡时期司法以及和平协定中的法治条款。

68. 安全理事会应该鼓励进一步关注受害者，特别是与冲突有关的性暴力和基于性别的暴力受害者获得补救和赔偿的权利。

69. 安全理事会应继续促进追究对严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为的责任，包括通过支持执行国际调查委员会的建议来这样做。

70. 安全理事会应鼓励所有会员国与联合国设立的或其支持的国际和混合机制充分合作，并考虑规定定期报告国家在逮捕被起诉的犯罪嫌疑人方面的合作情况。

71. 安全理事会应继续授权拟订和执行联合国警察、司法和惩戒机构多年联合方案，并确保联合对这些方案进行评估、规划、实施、监测和评价。

72. 安全理事会应鼓励国家和国际利益攸关方定期执行联合国法治指标，以作为衡量冲突和冲突后局势中的执法、司法和惩戒机构的力量和有效性的一项关键工具。作为加强本组织衡量法治援助有效性的办法的一种手段，安理会还应授权开展基线统计调查，设定基准活动和定期对照指标报告有关进展情况。

73. 考虑到第 1325(2000)号、第 1820(2008)号、第 1888(2009)号、第 1889(2009)号和 1960(2010)号决议，安全理事会应鼓励将性别平等观点纳入所有法治方案，特别是有关执法和司法人员的培训中。安理会应酌情鼓励，增强特种警察部队和调查治安法官的权力和资源，以便它们能够调查与性暴力有关的犯罪。而且，安理会应鼓励对增加妇女获得诉诸法律机会的倡议进行更多的投资。

74. 安全理事会应鼓励各会员国提名民事司法专家来支持从事法治部门工作的联合国实体。

75. 安全理事会应该鼓励在维持和平行动和特别政治任务的分摊预算中增加给支持司法和安全机构等授权职能的资金。在某些情况下，各特派团可以，并应发起没有资金可用或尚未调动自愿基金的授权职能活动。应该根据在此背景下的比较优势和其他行为体开展的活动来评估此类措施，同时尊重各联合国实体的基本能力和任务规定。

76. 安全理事会应鼓励各国接纳国际刑事法庭宣告无罪或在被定有罪后已服完刑、但因安全原因不能返回其国籍国者。

B. 联合国系统应考虑的事项

77. 我将与国际刑事法院以及捐助者一道，加强协调，以便向国家当局提供前后一致和综合的支持，使它们能够起诉严重国际罪行的肇事者。

78. 我会确保过渡时期司法机制提供儿童保护和参与的全面框架。此类机制应符合《儿童权利公约》和其他国际法律标准和义务。

79. 我支持采取各种举措，加强法治的发展方式，促进司法和安全机构的能力建设，并整合对获得诉诸法律的机会以及过渡时期司法机制的支持，同时鼓励在联合国领导下在这些领域采取联合办法。

80. 我的目标是进一步拟订有关获得诉诸法律的机会的高定政策，包括将此类政策扎根于促进社会和经济权利以及和平解决有关诸如住房、土地和财产权利等民事纠纷中。

81. 我打算在内部以及与有关国家当局广泛协调，向国家和区域打击跨国有组织犯罪的能力提供有效的支持，并成立适当的反腐败机构来支持这些努力。

82. 我还将确保联合国及时和全面地响应国家当局的请求，协助制定宪法和立法改革进程，并充当最佳做法和比较经验的存放地。

83. 我将加强本组织的承诺，支持和促进采取行动，防止无国籍状态，所采用的手段包括矫正作为造成无国籍状态的通常原因和后果的歧视以及确保尊重无国籍人士人权。