



大会

Distr.: General
1 August 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 85

国内和国家的法治

加强和协调联合国法治活动

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [71/148](#) 号决议提交，载有过去十二个月内联合国在国家和国际两级提供的法治相关援助的最新情况和分析，并审查了加强本组织对会员国支助工作的有关建议。

会员国和广大国际社会都认识到，法治对于建设和平和保持和平的努力至关重要，是预防冲突、实现《2030 年可持续发展议程》以及全面保护和促进人权的使能因素。

联合国致力于向会员国提供更有针对性的支助并提升法治努力对人民生活的影响力。会员国的参与至关重要，有助于形成解决办法，战胜本组织在提供法治援助时面临的各种挑战。

* [A/72/150](#)。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 联合国加强法治支助和相关活动.....	3
A. 联合国在国家一级的支助	3
B. 在国家一级加强对国际罪行追究责任	6
三. 促进国际一级法治	7
A. 国际法律框架的编纂、发展和推行	7
B. 国际及混合法院和法庭	9
C. 其他国际问责机制	11
D. 全球严重关切问题的法律和司法对策	11
E. 加强本组织的内部司法	13
四. 加强联合国法治援助的有效性和连贯性.....	13
五. 展望未来：实效、连贯性、持续性.....	14
附件	
为加强法治而进一步传播国际法的途径和方法.....	16

一. 导言

1. 二十一世纪见证了非凡的技术进步、全球经济增长和基本社会指标的改善。与此同时，气候变化、人口大规模流离失所、移民、恐怖主义和日益复杂的冲突等全球问题要求各国采取深思熟虑的应对措施，并且必须立足于以法治为基础的国际秩序。
2. 在 2012 年“国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言”中，会员国重申法治对于进一步发展作为联合国立足之本的三大支柱，即国际和平与安全、人权和发展来说，也具有极为重要的意义。在国家之间，法治提供了政治对话与合作、和平解决国际争端、确保对国际罪行追究责任和促进解决全球问题的基础。
3. 会员国越来越多地促请联合国在国内和国际两级支持加强法治的努力。依照大会第 71/148 号决议提交的本报告载列了这方面所做的工作，尤其强调联合国法治援助工作的显著进展、挑战和最佳做法。
4. 本报告附件载有关于分专题“为加强法治而进一步传播国际法的途径和方法”的资料(见附件)，供第六委员会在大会第七十二届会议期间讨论(见附件)。已另行提交一份报告(A/72/86)，其中对贯彻落实《联合国宪章》第一百零二条的条例进行了审查。

二. 联合国加强法治支助和相关活动

5. 在国家一级，法治的发展没有单一模式。联合国各实体支持一些处于不同发展阶段的国家努力加强法治，并将继续应国家当局的请求提供支助。联合国支助以相关国际法律和人权框架为指引，借鉴比较经验和最佳做法，并与会员国的国家优先事项保持一致。

A. 联合国在国家一级的支助

6. 维持法治成果需要持续的努力，才能与不断演变的社会保持同步，没有任何国家可以例外。不论已达到哪个发展阶段，所有国家都面临挑战，需要解决可能破坏政治稳定和经济收益、削弱人权保护并且损害国家当局与其所服务的民众之间关系的各种风险和结构性弱点。在旷日持久的冲突中，法治为找到持久政治解决方案创造条件，让各国能够重建与本国人民的关系。
7. 考虑到这些动态，在本报告所述期间，联合国按以下六个主要工作领域，为国家一级的法治努力提供援助。需要联合国改进对策和支助的正在出现的问题将作重点强调。

有能力和负责任的司法和安全机构

8. 联合国支持世界各区域，诸如中非共和国、萨尔瓦多、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩和利比里亚等国为确保提供服务并加强民众与国家机构之间信任而开展的司法和安全部门改革。

9. 在索马里，宪法审查进程提供机会重新制定联邦和州两级的司法和惩教架构。联合国提供了技术援助，帮助建立共识，找到改进司法体系功能和独立性的最合适模式。巴勒斯坦权力机构启动了一项法律统一进程，依照国际条约项下承诺调整立法，包括关于性别歧视的法律。在伊拉克，当局制定了安全部门改革战略；在海地，警察总监加强了警务监督。在苏丹达尔富尔，当局重新开放监狱设施，重建了刑事司法系统链中这个缺失的环节。联合国开展了全球法律援助研究，目的是查明世界各地的法律援助现状，以协助各国和其他服务提供者。

10. 在马里，联合国支持该国努力恢复基本的司法服务，以打击恐怖主义和有组织犯罪。在几内亚比绍，联合国采用综合方法将法治扩展至该国全境，包括通过流动刑事司法工作队进行能力建设，建立模范警署推进社区警务并支持惩教机构。在中非共和国，登记并部署了超过 3 447 名警察，重新设立了十多个法院，监狱事务的去军事化仍在进行。在索马里，当局在一个行政区设立了第一个案件记录管理系统；在巴勒斯坦国，刑事司法服务自动化和法证科学实验室的建立有助于减少正当程序方面的延迟。在阿富汗，当局于 2016 年设立了一个专门的反腐败司法中心，就 41 宗贿赂或贪污指控定罪。

以社区为本的安保与减少武装暴力

11. 在国家和非国家行为体实施武装暴力并普遍侵犯人权的国家和区域，民众继续在无安全保障且犯罪不受惩罚的环境中生活，缺乏反应迅速的公安部门或其他执法、司法和惩教系统提供保护。

12. 联合国帮助减少小武器和轻武器的非法流动。本组织制定和传播的《国际小武器管制标准》为 100 多个国家提供了指导意见。在区域一级，联合国与欧洲联盟之间的合作有助于推动东南欧和东欧的裁军和军备控制。

13. 联合国还在伊拉克、巴基斯坦和塞拉利昂支持制定以社区为本的警务方案。在约旦和黎巴嫩，叙利亚难民的涌入造成了难民与收容社区之间的紧张关系，当局加强了警察能力和其他执法能力，向有需要的人提供服务并防范暴力升级。

14. 联合国的援助让萨尔瓦多和马里在减少暴力犯罪方面取得了切实进展，同时，哥伦比亚政府已在受暴力影响最严重的地区成功推行了公民安全和共存计划。在中非共和国，解除武装、复员和重返社会方案及减少社区暴力方案促进了整体稳定，为包容各方的选举创造了必要条件。在海地，减少社区暴力方案为年轻人提供了职业和就业机会。

边缘群体获得司法救助

15. 部分人口经常被削弱权能并被剥夺权利、发言权和代表权。联合国提供的支助包括，特别是在偏远地区，利用流动法院和专门法院解决争端，以及加强有利于少数族裔、土著人民、贫困社区和流离失所者的立法和政策框架。

16. 在联合国协助下，2016 年刚果民主共和国有 10 000 多人在该国东部地区的法律诊所获得法律信息，涉及 1 263 名性暴力和性别暴力受害者的案件被移交法院处理，法院就这些案件公布了 783 项司法裁决。在中非共和国，23 次流动法院

庭审在偏远地区提供了诉诸法律的机会。联合国的援助还促使阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、纳米比亚、泰国、突尼斯和越南通过了关于儿童权利和加强儿童司法救助的更完善程序和条例。在波斯尼亚和黑塞哥维那、海地、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、索马里和东帝汶，政府机构和民间社会通过量身定制的法律援助方案，为弱势群体和边缘群体提供更好的司法救助机会。

17. 在实行多元法律体系、男子和妇女都依靠习惯机制寻求救济的国家，联合国提供援助以期加强国家法律体系与习惯体系之间的职能联系，确保人权得到尊重并提供高质量服务。在达尔富尔，联合国支持农村习惯法院调解土地纠纷和引起族裔间冲突的其他推动因素，包括最终签订停火协议的长期部落间争端。在塞拉利昂和乌干达，联合国与地方理事会结成伙伴关系，在案件庭审过程中提高对妇女权利的尊重。联合国与危地马拉和多民族玻利维亚国密切合作，在促进土著司法体系内的性别平等方面取得重大进展。

为妇女和女童提供安全和正义

18. 结构性不平等、贫穷和歧视妨碍妇女和女童获得司法救助和安全保障。促进性别平等的法律体系、生计机会、女童受教育机会和减少性暴力和性别暴力的措施是建设有复原力社会的基石。

19. 安全理事会第 1325(2000)号决议和其后关于妇女与和平与安全的各项决议、《消除对妇女一切形式歧视公约》、消除对妇女一切形式歧视委员会关于妇女在预防冲突、冲突和冲突后局势中作用的第 30(2013)号一般性建议和关于妇女获得司法救助的第 33(2015)号一般性决议以及《2030 年可持续发展议程》为通过法治努力促进两性平等提供了相关框架。前任秘书长推出的关于促进性别平等的建设和平七点行动计划包含一项目标，即确保联合国管理的冲突后方案资金至少有 15% 用于满足妇女的需求和增强她们的能力。必须持续满足该目标。

20. 国家当局和民间社会正在与联合国合作，在阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国、危地马拉、伊拉克、利比里亚、马里、塞拉利昂、苏丹和其他国家预防和应对性暴力和性别暴力以及冲突中的性暴力。这些努力包括法律改革、法律援助方案、社区安全方案、为暴力行为的受害者和幸存者拟定专业服务、提高认识宣传活动和恢复方案。在达尔富尔，联合国提供支助在一座女子监狱中开设了一个适合儿童的家庭探视区，在吉尔吉斯斯坦，妇女参与地方公共安全会议，促使预防犯罪计划将性暴力和性别暴力问题列为优先事项。

21. 在阿富汗，设立了女警官委员会，以期减少歧视和家庭暴力。在科特迪瓦支持复员的前战斗人员，包括为 752 名妇女提供职业培训，让她们能够重新融入当地社区。在哥伦比亚，与来自受冲突影响地区 320 名妇女的磋商被纳入全国真相委员会的设计中。

经济 and 环境保护

22. 腐败对法治构成严重威胁，损害公众信任并加剧不平等。负责和包容的法治机构必不可少，能为正当开展经营和投资提供所需的稳定性和可预测性，以期创

造经济机会。在资金跨境流动的世界经济中，需要法律和执法能力来保证为资金流动提供保护并防止非法资金流动。在本报告所述期间，联合国各实体支持在所有区域发展法律框架、执法机构和反腐败委员会。

23. 强有力的法治框架和机构有助于加强会员国之间在共同关心的环境保护问题上的合作。联合国各实体提供了大量支助，以加强安提瓜和巴布达、智利、哥斯达黎加、老挝人民民主共和国、巴拉圭和秘鲁等国关于温室气体排放、禁止含铅涂料、私营部门减缓气候变化的行动和消除塑料袋等一系列广泛问题的法律框架。

24. 最后，应当强调，安全和正常移民既有利于移民，又有益于社会。确保制定法律框架来促进经济和社会包容，保证所有移民都能诉诸司法，便利汇款和允许携带赚取的利益，将给接收国和移民两方都带来更广泛的发展机会。

守法文化

25. 2015 年 4 月在多哈举行的第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会成果文件提到必须促进支持法治和人权同时尊重文化特性的守法文化。如果在了解当地社会政治文化和价值观的基础上开展法治努力，可以产生更大影响并且吸引更多政治支持。

26. 在会员国开展方案规划必须了解政治环境、制度缺陷与社区的司法和安全需求之间的联系。公众对机构的信任是关键。在几内亚，支持总统办公室召集包容各方的战略方向委员会，就安全部门改革战略作出决定并制定执行行动计划。由于具有透明度，突尼斯等国的过渡司法机制也有助于加强民众对法治的支持。在尼泊尔和东帝汶等国开展的项目侧重于教育和司法廉正，这也可以加强对机构的信任。

27. 还可以进一步支持会员国最大限度地利用社会政治资本，以推动法治和促进守法文化。必须加强本组织在这一领域的工作，特别是教育作用方面的工作，并与当地行为体合作，更好地了解当地价值观和实践的积极贡献。

B. 在国家一级加强对国际罪行追究责任

28. 会员国负有在国内司法体系内对国际罪行追究责任的首要职责。根据补充性原则，当一国不愿或不能有效处理其管辖范围内的犯罪时，国际刑事法院可以进行调查和起诉。国内调查和起诉应当根据符合国际规范和标准的国家法律和程序进行，必须让受害者和全社会看到司法公正，以确保国家努力的合法性。

29. 会员国已经在国家一级为加强对国际罪行追究责任做出循序渐进、有创新的贡献，这些罪行往往发生在冲突和暴力期间。在中非共和国，为特别刑事法院任命了治安法官和检察官，其中包括一名国际特别检察官。该法院于 2015 年设立，负责起诉 2003 年以来犯下的严重罪行。一旦充分运行，特别刑事法院将与国家法院平行运作，后者正在审理涉及 45 名由联合国协助逮捕的个人的案件。在哥伦比亚，2016 年和平协定规定设立和平特别司法管辖机制，包括一个专门的国内法院负责起诉战争罪行。消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会则是另一种模式，它是依照联合国与危地马拉政府之间关于根据国内法调查复杂犯罪的协定

设立的起诉办公室，由一名国际检察官领导。国际委员会成功调查了政府高级官员，包括一位前任国家元首和一位副总统。

30. 联合国各实体继续协助各国政府建立框架，目的是在国内法院起诉国际罪行。例如向伊拉克提供支助，制定一项这方面的法律。在刚果民主共和国，由于起诉支助小组的工作，在本报告所述期间有 215 人因严重罪行被定罪。为了发展国家调查和起诉冲突中性暴力行为的能力，联合国向危地马拉和突尼斯以及非洲联盟派遣了专家。

31. 多年来，联合国一直在完善其方法，并为一系列广泛的过渡时期司法进程提供了支助。最近的一个例子是，突尼斯真相与尊严委员会于 2016 年在突尼斯举行了第一次公开听证，其任务是向国家法院移交案件。政府还将设立专门法庭，以起诉前政权的严重罪行。联合国支持执行国家赔偿项目，协助危地马拉和尼泊尔境内的受害者组织建立联系，并支持哥伦比亚境内的这类组织参加和平谈判。在斯里兰卡，联合国协助受害者参与过渡时期司法机制多利益攸关方协商。

三. 促进国际一级法治

32. 联合国继续协助制定和推行一项由具有法律约束力的规范和标准以及机制组成的国际框架，目的在于：解决争端和维护国家间和平关系；推动对国际罪行追究责任；鼓励人道和公平的刑事司法制度；保护环境免于退化；防范侵犯人权行为。

A. 国际法律框架的编纂、发展和推行

33. 联合国继续倡导更多参与多边条约。在 2016 年举行的年度条约会议上，56 个国家完成了 79 项与条约有关的行动。联合国各实体继续提供指导和方案支助，以执行条约规定。

34. 为了促进《巴黎协定》加快生效，秘书长于 2016 年 9 月主持了一次高级别会议，会上有 31 个国家交存批准书或接受书。在加强对气候变化作出全球性回应方面，《协定》是一项具有里程碑意义的成就。截至 2017 年 6 月 30 日，有 152 个国家以及欧洲联盟加入了该《协定》。

35. 关于环境条约，在本报告所述期间，有 22 个国家成为《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》的缔约国。又有 2 个国家加入《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》，使缔约国数目达到 186 个。又有一个国家加入《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》。《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书修正案》于 2016 年 10 月 15 日获得通过，同时有 3 份批准书和 1 份接受书交存。2017 年 3 月，全球环境司法研究所通过了“世界环境法治宣言”，其中载列了促进和实现环境正义的 13 项原则。

36. 又有 3 个国家成为《执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定》的缔约国，使缔约国总数达到 86 个，有一个国家加入《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公

约>第十一部分的协定》，使缔约国总数达到 150 个。大会第 69/292 号决议所设筹备委员会继续开展工作，以期根据《联合国海洋法公约》的规定就国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题拟订一份具有法律约束力的国际文书。

37. 又有一个国家批准了《公民权利和政治权利国际公约》，一个国家成为该公约《第一任择议定书》的缔约方，三个国家成为《第二任择议定书》的缔约方，目的是废除死刑。一个国家成为《经济、社会及文化权利国际公约》的缔约方，一个国家加入该公约的《任择议定书》。有一个国家批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》，使缔约国数目增加到 178 个。有 3 个国家加入《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》，使缔约国总数达到 162 个，有 2 个国家加入了《任择议定书》。

38. 至于更近期的条约，有 8 个国家成为《残疾人权利公约》的缔约国，4 个国家成为《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的缔约国。又有 7 个国家成为《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》的缔约国，同时又有一个国家成为《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的缔约国。又有 2 个国家成为《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》的缔约国。有 3 个国家批准了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，有一个国家撤回其加入该公约时提出的保留。

39. 又有 3 个国家批准了《联合国反腐败公约》，使缔约国总数达到 181 个。该公约的同行审查机制于 2009 年设立，旨在评估各国的反腐败框架。该机制取得了明显成果，迄今已完成近 160 项国家法律和制度审查。就国内影响而言，89% 的国家已经修订或通过相关立法，以回应审查建议；77% 的国家承认，该机制有助于查明反腐败体制结构的差距和不足。

40. 在本报告所述期间，各条约机构就相关主题通过了若干一般性意见，例如，儿童权利委员会通过了关于促进实现儿童权利的公共预算编制的第 19(2016)号一般性意见，残疾人权利委员会通过了关于残疾妇女和女童的第 3(2016)号一般性意见和关于全纳教育权利的第 4(2016)号一般性意见。

41. 有一个国家成为《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》的缔约国，迄今为止缔约国总数达到 170 个，2 个国家成为《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，缔约国总数达到 144 个。又有 6 个国家成为《制止核恐怖主义行为国际公约》的缔约国，1 个国家成为《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》缔约国，2 个国家成为《制止恐怖主义爆炸的国际公约》缔约国。有 1 个国家加入《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》，2 个国家加入《反对劫持人质国际公约》。

42. 《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、维修或组装此类武器的零部件公约》于 2017 年 3 月 8 日生效，总共有 7 个缔约国。

43. 国际法委员会建议在该委员会于 2016 年通过的发生灾害时的人员保护条款草案基础上谈判达成一项条约。国际法委员会继续审议其他一些主题，包括“国家官员的外国刑事管辖豁免”和“危害人类罪”。

44. 2017 年，联合国国际贸易法委员会(贸易法委员会)第五十届会议通过了《电子可转让记录示范法》和《贸易法委员会担保交易示范法颁布指南》。已就国际贸易法领域若干条约采取行动，包括有 1 个国家加入《联合国国际货物销售合同公约》，1 个国家加入《联合国国际合同使用电子通信公约》，2 个国家批准《联合国投资人与国家间基于条约仲裁透明度公约》，该公约将于 2017 年 10 月 18 日，即第三份批准书交存之日后六个月届满时生效。此外，已有 4 个国家颁布了《贸易法委员会国际商事仲裁示范法》，3 个国家颁布了《贸易法委员会电子商务示范法》，2 个国家颁布了《贸易法委员会跨国界破产示范法》。

B. 国际及混合法院和法庭

45. 国际及混合法院和法庭是基于法治的国际关系的核心要素。这些法院和法庭对于和平解决国际争端、确保追究在国家一级无法解决或裁判的国际犯罪具有重要意义。

国际法院

46. 2016 年，国际法院庆祝其成立七十周年。国际法院的裁决明确并稳定了国家之间的双边关系，缓解了紧张局势。敦促会员国考虑扩大认可国际法院作为联合国主要司法机关的强制管辖权，声明接受国际法院强制管辖权，考虑撤回对此类声明所作的各项保留(如适用)，在条约中加入仲裁条款，并撤回对此类仲裁条款的各项保留。

47. 法院继续开展大量司法活动。现有 17 个案件等待法院裁决，包括一些诉讼案件以及一项就 1965 年查戈斯群岛脱离毛里求斯的法律后果提供咨询意见的新请求。

根据《联合国海洋法公约》设立的国际海洋法法庭以及仲裁法庭和调解委员会

48. 2016 年，国际海洋法法庭在其成立二十周年之际审理了两起案件，即加纳与科特迪瓦大西洋海洋边界划分争端(加纳/科特迪瓦案)和“Norstar”号轮船案(巴拿马诉意大利)。2016 年 11 月，法庭发布判决，裁定其有裁决“Norstar”号轮船案争端的管辖权。

49. 在本报告所述期间，进行了涉及多项海事问题的若干仲裁程序。在东帝汶对澳大利亚提起的强制性调解程序中，调解委员会做出裁决，认定没有任何问题妨碍其继续进行上述程序。2017 年初，调解委员会、东帝汶和澳大利亚宣布已经商定一揽子建立信任措施，并将继续会晤以解决帝汶海海洋边界分歧。

国际刑事法院及其他国际性法院和法庭

50. 2016 年，布隆迪、冈比亚和南非政府转递了退出《国际刑事法院罗马规约》的通知。冈比亚和南非政府随后分别于 2017 年 2 月和 3 月撤销退出通知。布隆

迪的退出将于 2017 年 10 月 27 日生效, 届时《罗马规约》缔约国总数将减至 123 个。阿根廷、智利、荷兰和葡萄牙最近通知秘书长其同意受《罗马规约》关于侵略罪的修正案约束, 使得已经表示同意的国家总数达到 34 个。按照《罗马规约》的规定, 一俟 30 个缔约国批准该修正案, 且 2017 年 1 月 1 日之后缔约国以三分之二多数决定国际刑事法院应对侵略罪行使管辖权, 该法院即可开始行使这种管辖权。

51. 2016 年 9 月, 国际刑事法院检察官启动对加蓬局势的初步审查, 重点关注据称自 2016 年 5 月以来实施的犯罪, 包括与该国 2016 年 8 月总统选举有关的犯罪。国际刑事法院还完成了对艾哈迈德·法奇·马赫迪的审判, 他因为 2012 年指挥袭击马里北部的历史遗迹和宗教建筑而被定罪。这是国际刑事法院审理的第一例专门关于袭击文化财产的案件。国际刑事法院开始审讯据称是上帝抵抗军指挥官的多米尼克·翁古文, 并启封了对图哈米·穆罕默德·哈立德的逮捕令, 后者据称于 2011 年在利比亚犯下国际罪行而被通缉。

52. 国际刑事法院首次裁定向前民兵领导人热尔曼·加丹加在刚果民主共和国所犯罪行的受害人给予单独和集体赔偿。前总统让-皮埃尔·本巴·贡博被判定犯有战争罪和危害人类罪, 包括其指挥下的部队大规模实施性暴力, 其后联合国在本巴案诉讼程序的赔偿阶段提交了联合法庭之友书状, 供法院审议。

53. 本组织仍致力于与国际刑事法院合作, 根据《联合国和国际刑事法院间关系协定》的规定提供行政、法律和后勤支持。

54. 2016 年 6 月, 前南斯拉夫问题国际法庭做出了斯坦尼希奇和茹普利亚宁案的上诉判决。法庭正在姆拉迪奇案初审和普尔利奇等人案上诉程序中对判决进行斟酌。对哈季奇案的初审因被告死亡而终止。法庭预计将于 2017 年底完成其工作。虽然已经没有涉及灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪的案件尚待审理, 但有三名因干扰证人而被控藐视法庭的被告仍然在逃。

55. 刑事法庭余留事项国际处理机制海牙分支机构正在按重审令审理斯坦尼希奇和西马托维奇案, 还在审理舍舍利案和卡拉季奇案两个上诉程序。在阿鲁沙分支机构, 余留机制正在处理让·乌温金迪针对拒绝撤销将其案件移交卢旺达的裁决而提起的上诉以及关于复核恩吉拉巴图瓦雷案判决的动议。余留机制正在监测卢旺达问题国际刑事法庭移交给法国和卢旺达国内法院的五件正在审理的案件。检察官办公室仍在努力寻找和逮捕余下的逃犯。

56. 2016 年 11 月, 柬埔寨法院特别法庭就涉及乔森潘和农谢的上诉案做出判决, 此案就此了结。涉及相同被告人的另一案件审理程序仍在继续, 其他案件仍在调查中。共同调查法官于 2017 年 2 月签发结案令, 驳回 004/01 号案件, 并于 2017 年 7 月发布了完整的理由说明。

57. 黎巴嫩问题特别法庭继续对被指控于 2005 年实施袭击导致杀害拉菲克·哈里里及其他 21 人的四名被告进行缺席审判。在其审理的第二起藐视法庭案件中, 法庭对贝鲁特《新闻报》公司以及包括其主管在内的有关个人处以罚款, 无人提出上诉。塞拉利昂问题余留事项特别法庭处理被塞拉利昂问题特别法庭定罪的人

员羁押、司法合作和早释条件有关事项。联合国继续向非洲联盟委员会提供技术援助，为南苏丹设立混合法庭，以处理自 2013 年 12 月以来实施的严重罪行。

58. 可以从这些机制的经验中吸取教训，以改善现有国际机制的效率、资金可持续性和对余留职能的规定。首先，余留事项处理机制采用的模式是以“按劳分配”方式支付法官薪酬，这有助于提高效率，减少业务费用。其次，随着时间推移，诉讼时长可能会对会员国自愿供资产生负面影响，应在不损害司法正常运作的情况下缩短时间。这些机构应制定监督和治理机制，以期在不损害司法独立和公平审判权的情况下加快处理案件。为受害人伸张正义并对严重罪行追究责任是个长期过程。虽然大会近期划拨援助金，填补了这些法庭自愿供资的部分短缺，但自愿供资还是不适合国际司法机制。在余留职能方面，应当制订计划以便这些法庭保存并继续取得成就。塞拉利昂问题特别法庭和卢旺达问题国际刑事法庭在完成任务后已经关闭。塞拉利昂问题特别法庭和余留事项处理机制设立的主要目的是：支持和保护受害人和证人；管理档案；监督判决的执行；复核判决；起诉剩余逃犯；支持国家当局的调查起诉工作。这些余留事项法院的经验在指导设立、运行和关闭现有和今后的法庭方面发挥着重要作用。

C. 其他国际问责机制

59. 全面记录据称发生的侵害行为并保留证据，对追究责任具有重要意义。在中非共和国，联合国启动了一项针对严重国际犯罪的摸底项目，以支持特别刑事法院。人权理事会授权多个独立调查委员会在布隆迪、刚果民主共和国、缅甸和南苏丹等国打击有罪不罚现象。

60. 2016 年 12 月 21 日，大会设立了协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制。该机制的任务是收集、整理、保存和分析叙利亚境内国际罪行和侵犯人权行为的证据，并编制档案以协助目前对这些罪行拥有管辖权或今后可能拥有管辖权的国家、区域或国际性法院或法庭根据国际法标准进行独立的刑事诉讼。应大会请求，为设立该机制做了必要安排，包括任命一名主管并设立了一个启动小组，小组由资深联合国工作人员组成，他们拥有相关的技能和经验，能够快速执行设立该机制所需的行政步骤。

D. 全球严重关切问题的法律 and 司法对策

61. 和平与安全面临的挑战要求我们加强国际法律秩序。国内和国际司法系统正在继续奋力应对下文所列的一些全球重大关切问题。

气候变化

62. 《巴黎协定》于 2016 年 11 月生效，这是全球应对气候变化承诺的一个里程碑，为缔约国规定了具有约束力的程序性义务，但相应的国际法律框架仍然处于相对初始阶段。智利和哥斯达黎加等会员国迅速应对，采取重要举措制定气候变化法律。秘鲁启动了一项法律分析，以期开发一个记录私营部门气候变化缓解措施的计量、报告及核查系统。

流离失所和移民

63. 当前流离失所和移民现象的趋势呈现出大规模和复杂的性质，构成了空前挑战。2016年9月，大会通过了题为《关于难民和移民的纽约宣言》的一整套承诺，其中再次确认国际法律框架的重要性，并重申会员国保护迁移人口的承诺，包括援救海上落难者的义务。

64. 尽管在移民权利方面存在强有力的法律框架和标准，但落实这些标准仍是难题。联合国通过全球移民小组制定关于保护处境脆弱移民的人权原则和准则。德国和意大利等近期接收了大量难民和移民的国家开始立法保护孤身儿童以及妇女和女童等易受侵害人群。流离失所和移民数量增加的当前形势要求在国内和国际两级采取强有力的司法和法律对策。

人口贩运和非法流动

65. 随着安全理事会一致通过其第一份关于冲突局势中人口贩运问题的第2331(2016)号决议，国际社会试图从国际和平与安全所受影响的角度来处理这个问题，例如，人口贩运在冲突地区被用作资助恐怖主义团体活动的手段。

66. 为应对人口贩运行为，包括应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国、博科哈拉姆、青年党和上帝抵抗军为实施性剥削和其他形式剥削而进行的人口贩运，会员国推进了国际规范和标准的适用，包括在本报告所述期间在打击人口贩运和偷运移民方面加强能力、研究和对策。展望未来，采取司法手段预防和打击这些犯罪并为受害人提供赔偿措施也同样重要。

打击恐怖主义和暴力极端主义

67. 关于司法和执法合作的安全理事会第2322(2016)号决议强调必须跨国共享关键信息，以加强国家司法系统在充分尊重法治和人权前提下有效调查和起诉恐怖主义行为的能力。在马里，政府设立专职部门调查和起诉与恐怖主义有关的罪行，联合国反恐执行工作队也已制定计划，处理恐怖主义威胁涉及的司法和人权问题，包括起诉、改造外国恐怖主义战斗人员并助其重返社会。该计划利用了联合国各实体的经验和不同职责。

68. 新设立的联合国反恐怖主义办公室旨在加强现有机构各项努力的内部协调、连贯性和影响力，以更好地支持会员国执行《联合国全球反恐战略》(大会第70/291号决议)。该办公室将确保在所有四个支柱方面均衡实施该战略，其中包括预防支柱(解决容易滋生恐怖主义和暴力极端主义行为的条件)以及贯穿各领域的保护人权和法治支柱。为支持这项工作，已敦促会员国加紧努力，缔结关于国际恐怖主义问题的全面公约草案。

跨国有组织犯罪

69. 日益精密的跨国有组织犯罪网络危及和平与安全，破坏发展，颠覆法治成果。联合国正在支持各国执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书，以及三项国际药物管制公约。联合国实体向约90个国家提供法律建议，以促进《打击跨

国有组织犯罪公约》的批准和执行，并向执法和司法官员提供培训课程。然而，为预防和遏制跨国组织犯罪，仍有必要加强司法对策方面的国际和区域合作。

70. 2016 年 11 月，在秘书长大湖区问题特使办公室的支持下，大湖区问题国际会议启动了大湖区司法合作网，以便该区域的检察官在引渡和司法互助、包括应对恐怖主义和非法开采自然资源方面加强合作。

E. 加强本组织的内部司法

71. 内部司法系统是本组织内部及其工作人员遵守法治的必要组成部分。截至 2017 年 6 月 30 日，联合国争议法庭已发布 1 469 项判决，联合国上诉法庭已发布 746 项判决。

四. 加强联合国法治援助的有效性和连贯性

72. 联合国采取日益灵活的办法提供法治援助，认可也许能够用于推进法治的广泛制度和解决方案，也承认不同环境下的挑战、机遇和优先事项。例如，联合国在索马里支持开展广泛的机构和法律制度改革，而在几内亚比绍和南苏丹等国则优先支持社区层面的司法救助。

73. 联合国决心尽力取得更好的成果。尽管已在哥伦比亚、东帝汶和突尼斯取得重要成果，但对于那些联合国长期存在、花费资源却没有带来相应改变的地方，需要审视已付出的努力。联合国必须进行反思并快速根据实地事态发展做出调整，同时借鉴在中非共和国设立特别刑事法院或在刚果民主共和国设立特别起诉小组等创新举措，国家当局在所有规划阶段均切实参与了这些举措。

74. 联合国必须在和平行动特派团开办阶段和过渡规划阶段强化其战略方针，以改善对法治的支持。近年来取得了一些改进，例如对东帝汶过渡阶段的管理，但经验表明，若要实现有效过渡，需要尽早建立起协作文化，以便在特派团缩编时渐进、高效地转移任务和职责。联合国全系统采取的联合举措没有一个标准模式，互操作性难题依然存在。不过，本组织应当借助正在进行的联合分析和评估、联合资源调动、专家能力共享和财务管理工作取得的进展，再接再厉。在逐案基础上为法治援助分配特派团预算中的方案资金是一项鼓舞人心的进展，这将提高联合国在这一领域的效率。方案资金应当继续体现在维和行动预算中。

75. 维持和平行动部和联合国开发计划署领导的冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心与联合国人权事务高级专员办事处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国毒品和犯罪问题办公室及联合国难民事务高级专员公署合作，加大了为国家一级援助提供的支持。全球协调中心是一项创新的内部工作安排，可促进横向整合联合国系统在提供法治援助方面的努力。全球协调中心继续在和平行动、过渡和建设和平环境中支持联合国系统，同时不偏离各实体的既定任务和统属关系。

76. 在本报告所述期间，全球协调中心强化了联合国向各国应对有组织犯罪(马里)、恢复刑事司法和安保职能(中非共和国)、加强警察问责(海地)、打击性暴力

和性别暴力(巴勒斯坦国)、改善社区安全、保障选举和规划警察部署战略方面提供支助的能力。全球协调中心查明了满足要求所需的专业能力,向布基纳法索、塞拉利昂、斯里兰卡和巴勒斯坦国等国家派遣司法、执法、性别平等、惩戒、规划和方案拟订方面的专家。全球协调中心继续巩固本组织三大支柱间开展联合规划和拟订方案、调动资源、共享知识和最佳做法的文化。通过全球协调中心而在海地、利比里亚和苏丹(达尔富尔)提供的支持表明,这一方法是帮助特派团以更为明智的方式进行过渡的宝贵工具,促成设立联合方案并组建由特派团人员和联合国国家工作队人员组成的综合小组,从而能在特派团缩编期间加强支持力度。本组织将继续加强跨支柱的协作办法和实践。

77. 在推动扩大法治援助伙伴关系方面取得了显著进展,在一些情况下,民间社会组织获得了提供急需服务所需的支持。鼓励会员国继续与民间社会组织合作,它们是促进法治的重要合作伙伴。

78. 为及时、协作地推进联合国的法治工作,法治协调和资源小组将继续召集整个联合国系统来自广泛工作领域的法治问题决策人。秘书长办公厅法治股将继续提供协调、指导和秘书处服务,支持法治协调和资源小组。

五. 展望未来: 实效、连贯性、持续性

79. 最近,在发展、和平与安全、管理和反恐领域启动了若干改革流程,以改进联合国的工作方式并消除分散应对的现象。在上述改革中反思所提供的法治援助的实效,特别是思考如何加强本组织三大支柱的实效、持续性和连贯性,正当其时。联合国欢迎与会员国进行坦诚、开放的对话,也欢迎会员国为共同改善法治援助所做的积极、建设性贡献。

80. 《2030 年议程》包含了重要的法治层面,贯穿所有 17 个可持续发展目标,是本组织最为宏伟的全球项目。本组织可以而且必须做出更多努力,支持执行这一普遍性议程。法治对于消除贫困、减少不平等、促进性别平等、保护环境和创造公正、包容、强有力的制度等方面具有明显的作用。联合国必须调动其掌控的一切资源并形成外部伙伴关系,以加大力度支持会员国执行《2030 年议程》,包括执行法治相关内容。请会员国就如何加强会员国间伙伴关系与合作提供指导,以期改善专业技术知识的可获取性并改进其他举措,加强联合国在这方面提供的支持。

81. 在联合国和平行动被授予法治方面具体任务的同时,本组织还帮助加强国家能力。为改善交付这种任务的能力,进一步反思时可考虑下列方面:

(a) 为确保协助执行特派团各项政治目标,更好地确定重点领域并设立明确的基准,从而促进定期衡量进展情况,可以采取哪些步骤来组织和平行行动中与法治有关的构成部分?

(b) 在特派团缩编前的适当时间,过渡期规划能作出哪些改进,例如把一些职能从联合国维和行动转移到东道国政府和(或)联合国国家工作队?

(c) 为确保法治援助在联合国维和行动层面获得充足资源以交付成果，包括为此进行基于成果的规划、灵活使用特派团预算以及加强与联合国国家工作队方案实体的联系，可以采取哪些步骤？

(d) 如何更好地融合警察部分和文职部分，特别是在能力建设方面，正如前任秘书长在关于联合国警务工作的报告(S/2016/952)中所提到的那样；如何更好地支持联合国警察，以满足会员国在无特派团情形下提出的援助请求？

82. 虽然认识到追究国际犯罪是会员国的责任，但在国内法院没有能力或意愿进行调查和起诉时，国际机制仍然具有相关性和重要性。这些机制在维护人权和法治方面发挥着重要作用。为提高国际问责机制的效率和持久性，请会员国参与对话，以找到各种方式改善此类机制的成本效率、财政可持续性、运作、余留职能、问责制和公众认识。与国际刑事法院的合作至关重要，鼓励尚未成为《罗马规约》缔约国的所有国家考虑这样做。

83. 近年来，通过全球协调中心等途径加强联合国在国家一级向会员国提供的法治援助的影响力工作取得了显著进展，全球协调中心这项安排将继续获得支持和强化。然而，仍需定期协调实地的联合国实体，加强对联合国法治援助影响力的问责。必须对法治援助影响力进行更彻底的评价，包括为秘书长特别代表和联合国驻地协调员提供指导，加强为国家一级实体提供总部支持的能力和业务流程，制定统一工具来改进对联合国各实体业绩的监测和评价工作。鉴于已经启动了改革进程，应当考虑其他备选方案，包括关于可持续供资以及改进联合国援助协调和影响力的各种提案。

84. 近年来，恐怖主义、腐败、网络犯罪和其他形式的有组织犯罪快速变化，给国家司法机构的调查和起诉能力提出了挑战。随着新的反恐怖主义办公室成立，本组织致力于解决恐怖主义威胁，特别是跨境恐怖主义的威胁。尽管联合国在这个领域已经取得了很大进展，但本组织仍然需要加强援助，以达到会员国的预期。请会员国考虑采取哪些方式能加强联合国在这些领域提供的支助。

85. 最后，有必要重申伙伴关系在增进合作、改善成果方面的重要作用。会员国需要建立共识，团结合作，以便在国境内外应对本报告概述的最紧迫的优先事项。鼓励会员国特别是在南南合作、与国际金融机构沟通互动以及发挥非洲联盟、欧洲联盟、欧洲安全与合作组织、英联邦秘书处、东南亚国家联盟等区域组织作用方面，确定如何在建立法治援助伙伴关系上取得进展。

附件

为加强法治而进一步传播国际法的途径和方法

1. 联合国通过法律事务厅及其专职部门负责传播国际法，以加强法治。
2. 法律事务厅特别负责大会 1965 年为促进了解国际法从而加强国际和平与安全并促进国家间合作而设立的《联合国国际法的教学、研究、传播和广泛了解协助方案》。¹
3. 联合国维护一个电子条约数据库，允许在线访问所有在秘书处登记的条约资料。联合国通过发行法律出版物以及在总部和区域一级与各国政府合作举办能力建设研讨会的方式，传播关于条约法和条约实践的资料。
4. 通过协调各组织的工作来传播国际商法，以促进：(a) 国际商法现代化和统一过程中的合作与一致性；(b) 通过技术援助活动，更广泛地参与现有国际公约；(c) 主要通过司法培训方式，统一解释和适用国际公约和统一法；(d) 通过联合国国际贸易法委员会网站，收集和传播关于国家立法和现代法律发展的资料。贸易法委员会联络联合国各机关和专门机构以及关注国际贸易的其他政府组织和非政府组织，邀请它们出席贸易法委员会会议。2016 年，贸易法委员会核可了关于加强联合国根据请求对各国提供支助以落实健全商法改革的指导意见说明，这份文件将被广泛分发。
5. 通过联合国电子资源传播国际海洋法资料，特别是关于海洋和海洋法问题政府间进程的资料。联合国发布简报，介绍关于国家立法、双边协定、多边协定以及国际争端和仲裁机构的裁决等法律资料。联合国-日本财团研究金方案和汉密尔顿·谢利·阿梅拉辛格海洋法纪念研究金已向来自发展中国家的海洋事务和海洋法工作者个人授予了 11 份研究金。联合国举办了第二次促进海洋科学研究的培训课程，来自加勒比区域的政府官员和科学家参加了课程。除与联合国教育、科学及文化组织政府间海洋学委员会协作开办法律和科学课程之外，来自东加勒比国家组织等区域组织的代表还提交了在加勒比区域促进和开展海洋科学研究的现有区域性文书。在本报告所述期间，还举行了包括会外活动和简报会在内的其他传播活动。

¹ 见 <http://legal.un.org/poa/>。