



第七十七届会议

议程项目 148

评价联合国科索沃临时行政当局特派团对法治的贡献

内部监督事务厅的报告

摘要

内部监督事务厅(监督厅)在对联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)的评价中,评估了该特派团 2016 至 2022 年期间为在科索沃实现既定法治成果所作的贡献。

科索沃特派团在安全理事会第 1244(1999)号决议通过后于 1999 年成立,此后一直充当科索沃临时司法行政当局,直至 2008 年科索沃单方面宣布独立。安理会针对实地不断变化的情况,确认欧洲联盟在联合国框架下、在法治领域发挥了更大的业务作用,因此对科索沃特派团在这一领域的法治职能和结构进行了调整。自 2013 年贝尔格莱德和普里什蒂纳签署《布鲁塞尔协定》以来,科索沃特派团对法治部门的支持集中在该协定的关键要素之一,即科索沃特别是科索沃北部司法部门的整合。

在本评价期间有若干重要的国际行为体在执行战略性多年举措,而科索沃特派团正是在这一法治空间背景下开展业务。特派团通过在捐助方、民间社会和地方法治行为体之间开展协调和信息共享,在满足特别是科索沃北部的非多数族群法治需求方面找到了自己的位置。

特派团通过向米特罗维察初级法院提供有的放矢的直接援助,为科索沃北部的司法整合工作提供了具体支助,切实推动减少了案件积压,提高了法院使用人的满意度。此外,特派团与当地一个民间社会组织合作,支持扩大向科索沃弱势群体提供免费法律援助。



鉴于自身任务规定，加上与科索沃当局接触有限，科索沃特派团无法制定或实施有针对性的长期活动，借以解决全境法治行为体在能力水平、多样性程度以及在公众对司法系统的信任度方面存在的更具宏观意义的差距。

科索沃的司法行政尽管多年来有所改善，但仍然需要具有战略眼光、可以持续而且协调得当的干预措施。不过，科索沃特派团的活动满足了短期业务需要。然而尽管这些活动在若干情况下取得了实效，但似乎效率不高或无法持续。

监督厅向科索沃特派团提出四项重要建议：与科索沃其他有影响力的法治行为体协调，解决首要需求；设计并实施更具战略意义的干预措施，侧重于补齐在全境范围内已查明的法治部门短板；向科索沃当局和所有族群通报这些活动，改善民众对特派团的想法，在所有行为体之间建立互信。为支持执行这些建议，监督厅呼吁改进业绩监测和报告框架。

一. 引言和宗旨

1. 内部监督事务厅(监督厅)评价的总体目标是尽可能系统并客观地确定联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)对科索沃法治所作贡献的相关性、成效和效率。评价主题来自评价一开始就提出的评价启动文件中所述的方案一级风险评估。¹ 评价工作按照联合国系统的评价规范和标准进行。²

2. 已征求科索沃特派团的评论意见(见附件)。

二. 背景

A. 任务和法治作用

3. 科索沃特派团是安全理事会于 1999 年根据《联合国宪章》第七章、经由第 1244(1999)号决议设立的，未设任务期限，总体目标是“确保科索沃所有居民过上和平和正常的生活”，并促进西巴尔干区域稳定。特派团在 2020 至 2021 年预算执行情况报告(A/76/525)中提出，计划在实质性民事部分下取得三项主要成绩(或次级构成部分)：³

- (a) 在科索沃所有族群的和解与融合方面取得进展
- (b) 普里什蒂纳与贝尔格莱德和区域组织的合作和对话取得进展
- (c) 在法治、安全和人权方面取得进展。

4. 本次评价评估特派团对科索沃法治的贡献，上文次级构成部分(c)是本次评价的重点。

5. 从 1999 年起直到 2008 年科索沃当局单方面宣布科索沃独立，科索沃特派团充当临时行政当局，建立了法治机构存在，行使司法职能并颁布法律。2008 年，在科索沃单方面宣布独立后，秘书长有意重新调整科索沃特派团的业务作用，使欧洲联盟能够加强其在法治领域的工作。安全理事会对此表示欢迎。⁴ 因此，欧洲联盟驻科索沃法治特派团在安理会第 1244(1999)号决议的指导下，承担了支助警务、司法和海关的责任。欧洲联盟法治特派团部署十年后，科索沃当局于 2018 年从法治特派团手中承接了这些领域的执行职能。

6. 由于出现了这些变动，科索沃特派团警察和司法部于 2008 年停止运作，成立了科索沃特派团法治联络处。科索沃特派团继续行使为公民证件提供官方核证

¹ 启动文件，任务号：IED-22-009。

² 联合国评价小组，《评价规范和标准》，2016 年。

³ 科索沃特派团的成果预算框架由两大部分构成：实质性民事部分和支助部分。

⁴ 见秘书长关于科索沃特派团的报告(S/2008/354)。秘书长在报告中指出，欧洲联盟准备在第 1244(1999)号决议的框架内并在联合国的总体授权之下，在法治领域发挥更大的业务作用。欧洲联盟驻科索沃法治特派团一直向联合国提交报告，报告作为附件载入秘书长关于科索沃特派团的定期报告。

的余留行政职能，为与不承认科索沃的国家往来提供方便，并代表科索沃与国际刑事警察组织(国际刑警组织)联络。这些余留职能继续得到行使。

7. 2013 年，贝尔格莱德和普里什蒂纳签署了《指导关系正常化原则的第一份协定》(《布鲁塞尔协定》)。《布鲁塞尔协定》中除其他外规定了指导方针，将目前在塞族占多数的市镇履行职能的警务、法院和检察院等主要并行法治机构纳入科索沃法律体系，包括在科索沃北部米特罗维察塞族占多数的地区设立一个多族群初级法院。⁵ 《协定》生效 4 年后，司法机构整合的实施工作在 2017 年切实启动。

8. 2015 年文职人员配置审查⁶ 之后修订了科索沃特派团法治方案，设立了法治办公室。法治办公室除履行余留行政职能外，还履行以下核心职责：(a) 监测和报告法治动向；(b) 开展方案活动，为扩大诉诸司法提供支持，并进一步整合司法机构，支持《布鲁塞尔协定》。

9. 科索沃特派团的法治方案为响应科索沃有关机构和族群的要求而制定。科索沃特派团还融入了秘书长的愿景，即联合国所有实体采取以人为中心的方针。这一方针注重扩大民众诉诸司法的机会，响应包括边缘人群和弱势群体在内的社群需求，⁷ 具体至科索沃而言，这些社群包括青年、妇女、残疾人和非多数族群(除其他外，包括塞族人、波族人、土族人、罗姆人、阿什卡利亚人、埃及族人、戈拉人和克族人)。科索沃特派团的法治工作有助于实现可持续发展目标 16，该目标旨在让所有人都能诉诸司法，并建立有效、负责和包容的机构。

10. 科索沃特派团在充满挑战的环境中开展法治活动，这种环境带来了特派团无法控制的障碍。最严峻的挑战莫过于分别设在贝尔格莱德和普里什蒂纳的两个政府对于特派团是否有必要作为维持和平行动继续存在持有不同意见。贝尔格莱德认为科索沃特派团有必要在科索沃长期存在，而普里什蒂纳则认为特派团已经完成任务。就联合国而言，自 2008 年科索沃单方面宣布独立以来，安全理事会第 1244(1999)号决议在法律上仍然有效，联合国因此一直对科索沃采取“地位中立”的做法。⁸ 此外，尽管政治局势不断变化，安全理事会自 1999 年以来并没有更新

⁵ “司法当局将进行整合，并在科索沃法律框架内运作。普里什蒂纳上诉法院将设立一个由科索沃塞族法官占多数的分庭，负责处理科索沃塞族占多数的所有市镇所涉事务。此上诉法院的一个分院由行政人员和法官组成，将在米特罗维察北部(米特罗维察区法院)长期开庭。该分院每个分庭的大多数法官为科索沃塞族人。将根据所涉案件性质由适当的法官开庭审理。”，贝尔格莱德和普里什蒂纳《指导关系正常化原则的第一份协定》，布鲁塞尔，2013 年 4 月，可查阅 www.srbija.gov.rs/specijal/en/120394。

⁶ 文职人员配置审查是 2013 至 2015 年期间对所有维持和平行动进行的一系列渐进式员额配置审查的组成部分，由当时的维持和平行动部和外勤支助部牵头开展。这项审查确定了文职人员能力构成方面可以协同增效和提高效率的机会。

⁷ 见《我们的共同议程》(A/75/982)。

⁸ 根据联合国秘书处的地位中立办法，联合国正式文件和信函在提及科索沃时均加脚注：“提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。”关于安全理事会辩论的更多信息，可查阅 <https://press.un.org/en/2008/sc9366.doc.htm>。

特派团的任务规定。⁹ 在内部，特派团借力联合国科索沃工作队各机构、基金和方案或当地民间社会组织等第三方开展方案活动，并与地方市镇行为体联络，随着时间推移不断调整自身总体态势、沟通和方案拟订，体现自身地位中立的立场。

B. 资源

11. 特派团 2021 至 2022 年拟议预算为 3 970 万美元，共有 374 个核定员额。特派团在普里什蒂纳总部和米特罗维察地区办事处开展工作，还得到联合国贝尔格莱德办事处的支持。法治办公室在普里什蒂纳工作地点和米特罗维察地区办事处工作地点共有 24 个核定员额：前台办公室 4 个员额，司法和惩戒科 14 个员额，高级警务顾问办公室 6 个员额。

12. 2017 至 2022 年，科索沃特派团的方案活动获得约 910 万美元拨款，其中 390 万美元分配用于法治和人权活动。这 390 万美元中至少 30% 用于资助与联合国科索沃工作队各实体联合开展的活动，其余用于资助与当地民间社会组织开展的此类活动。¹⁰

三. 评价方法

13. 本评价采用以变革理论为基础的混合法设计，利用各种数据源对使用定性和定量方法以及分析技术得到的结果进行三角测量(见表 1)。根据以下评价标准评估了科索沃特派团的活动：(a) 相关性和一致性；(b) 实效和包容程度；(c) 可持续性。¹¹

表 1
方法和分析工具

数据源	方法和分析
正式文件	对科索沃特派团、联合国科索沃工作队和包括捐助方在内的外部行为体编写的 70 多份文件以及普里什蒂纳和贝尔格莱德的正式文件进行结构化定性审查
官方统计和二级统计	对科索沃司法委员会、科索沃检察理事会、科索沃惩戒局和多边行为体(欧洲联盟、欧洲联盟驻科索沃法治特派团、欧洲安全与合作组织(欧安组织))就司法行政方面编制的定量数据进行描述性分析
主要信息提供者和专家	与科索沃特派团(23 名)、联合国科索沃工作队(12 名)、捐助方(17 名)、联合国总部(6 名)法治工作人员和管理人员以及科索沃境内身份独立的法治专家(4 名)开展半结构化访谈并对访谈内容进行分析

⁹ 安全理事会成员对驻科索沃特派团的必要性表达过不同意见，最近一次辩论是在 2022 年 10 月。见 <https://press.un.org/en/2022/sc15067.doc.htm>。

¹⁰ 资料由科索沃特派团办公室主任办公室提供。

¹¹ 监督厅根据其成果办法，详细评估了科索沃特派团为实现变革理论中概述的四项预期成果所作的贡献。

数据源	方法和分析
主要受益方和公众	• 与科索沃和塞尔维亚法治行为体(40 个)和民间社会组织(9 个)开展半结构化访谈并对访谈内容进行分析 • 对联合国开发计划署(开发署)、欧洲委员会、欧洲司法效率委员会和地方民间社会组织开展的民意调查进行描述性趋势分析 • 在利普连妇女惩教中心以及米特罗维察、普里什蒂纳和格尼拉内初级法院进行现场观察。

14. 局限。虽然特派团的绩效指标制定为高级别成果，但其执行情况文件中介绍的证据仅限于描述短期产出。特派团缺乏配备了相应数据收集工具的法治监测和报告框架，而是依靠其他国际组织和合作伙伴提供的数据(开发署公众意见调查、欧安组织案件监测数据和欧洲联盟报告)来编写执行情况报告。

四. 评价结果

A. 相关性和一致性

尽管在法治领域开展活动的有影响力的国际行为体数量激增，而且联合国科索沃临时行政当局特派团与科索沃当局接触有限，但科索沃特派团在应对非多数族群的法治需求以及协调科索沃北部法治活动方面仍然能发挥作用

15. 除科索沃特派团外，还有若干捐助方在实施多项战略举措，协助科索沃法治机构提高能力、开展运作并问责。欧洲联盟是最大的捐助方，2021 至 2022 年期间项目价值为 550 万欧元，其次是美利坚合众国，每年支出约 400 万欧元。大不列颠及北爱尔兰联合王国、挪威和瑞士等双边捐助方也通过多个项目作出了巨大贡献，每年项目价值从 100 万欧元到 200 万欧元不等。¹² 然而，科索沃特派团和其中几个捐助方均承认法治行为体之间鲜有协调。

16. 尽管存在上述情况，科索沃特派团仍根据《布鲁塞尔协定》支持北部司法机构特别是米特罗维察初级法院的整合工作，找准了适合自己的定位。科索沃特派团是米特罗维察地区最大的国际行为体之一，工作人员众多，并与地方当局和在该地区占多数的塞族族群保持良好关系。所有访谈对话者都认为，科索沃阿族和科索沃塞族司法机构的整合是成功的，自 2017 年以来，没有人对合议制、凝聚力或工作关系提出任何投诉。

17. 特派团发挥的另一项作用是资助了个别活动，从而解决了整合进程中遇到的执行瓶颈。科索沃特派团几乎总是通过联合国科索沃工作队的合作伙伴特别是联合国项目事务署(项目署)、开发署和当地民间社会组织提供资金并开展活动。当

¹² 例如，欧洲联盟资助了欧洲联盟科索沃司法部门方案和打击科索沃经济犯罪项目等机构能力建设项目。美国资助了商事司法活动方案。挪威为所有法院和检察院的司法案件管理自动化工作提供了资金。联合王国为科索沃司法委员会和科索沃检察理事会的业绩管理提供了支助。

地行动体非常赞赏这项切实的贡献，他们认为，多亏科索沃特派团提供支持，否则米特罗维察综合法院的日常运作会受到不利影响。

18. 科索沃特派团方案活动的受援方指出，与其他捐助方相比，特派团更能满足他们的业务具体需求。由于科索沃特派团的方案活动以年度为周期，加上靠近当地行为体，因此能够对局势有更敏锐的了解，得以应对紧急需求。

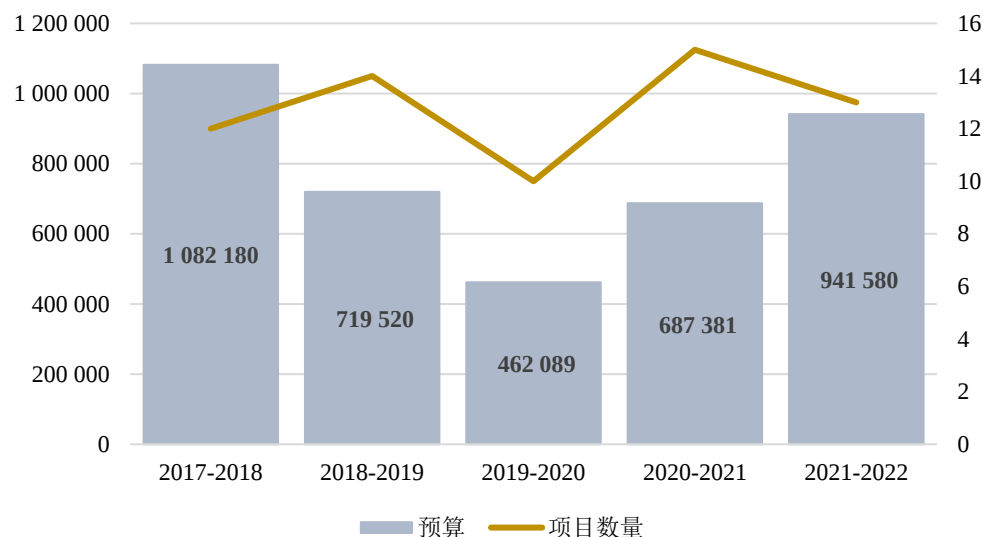
19. 科索沃特派团每月与米特罗维察地区的民间社会代表和国际伙伴举行协调会议。据认为，这些会议在整个米特罗维察地区成功分享了信息并协调了活动。一些利益攸关方认识到需要在科索沃全境建立一个类似机制，建议将科索沃特派团的协调工作扩大到其他地区，这也将有助于提高特派团的能见度和影响力。

20. 科索沃特派团的方案活动尽管发挥了作用，但往往是短期活动并属于后勤性质，着眼于各行为体迫在眉睫的战术层面业务需求，如提供法政设备、为笔译员办公室配备家具等。自 2017 年以来，科索沃特派团为法治和人权领域的 64 项方案活动提供了资金，预算总额约为 400 万美元(见图一)。仅在 2021 至 2022 年，特派团就为这一领域的各项活动拨款近 100 万美元，与双边捐助方为类似法治活动拨款的数额相当(见第 15 段)。但这种做法导致许多利益攸关方认为科索沃特派团在法治领域的能见度不高，这些利益攸关方建议特派团采取更大胆的姿态，公开宣传自身贡献。

图一

2017-2022 年联合国科索沃临时行政当局特派团法治和人权方案活动

(美元)

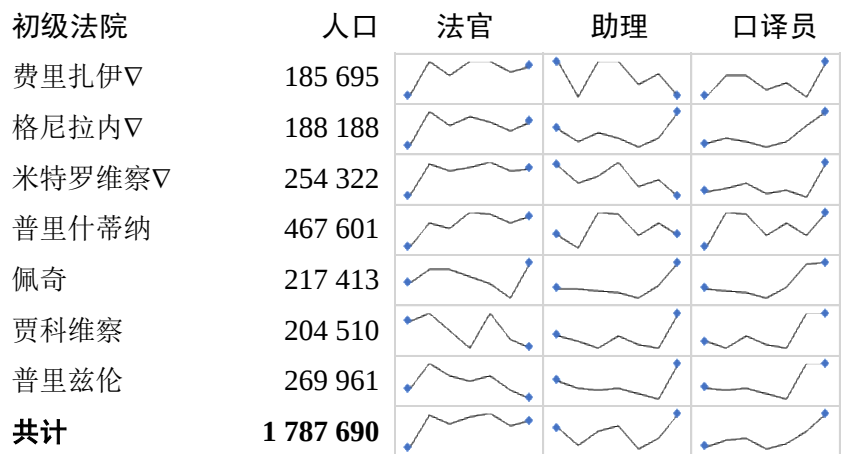


资料来源：科索沃特派团办公室主任办公室。

B. 实效和包容

1. 科索沃特派团对科索沃北部司法整合进程中存在的业务短板迅速作出应对，促进减少了米特罗维察初级法院的积压案件，提高了使用人对初级法院的满意度。然而从长远来看，为扩大并维持这些成果，有必要采取更具战略意义的办法
21. 科索沃特派团为科索沃两个初级法院操作落实司法整合工作提供了支持，参与程度不一。如前所述，这些支持是零散的，属后勤性质，然而解决了当时的燃眉之急。
22. 在米特罗维察初级法院，科索沃特派团出资雇用了笔译员¹³ 和 3 名法律干事，直接协助法官解决大量待决案件。这项支持意义重大，因为人力资源不足是最常提到的导致科索沃诉讼程序冗长、从而造成案件积压的因素之一。尽管科索沃各初级法院的司法和非司法工作人员总人数有所增加，但他们的相对比率没有达到当地基准(见图二)。2022 年，每 100 000 名科索沃居民中的法官仍为 17 人(欧洲联盟的基准为 21 人)，法律助理和口译员与法官的比例分别为 1.4:1 和 0.1:1(按照科索沃司法委员会的标准分别为 3:1 和 1:1)。

图二
初级法院司法和非司法工作人员人数的变化



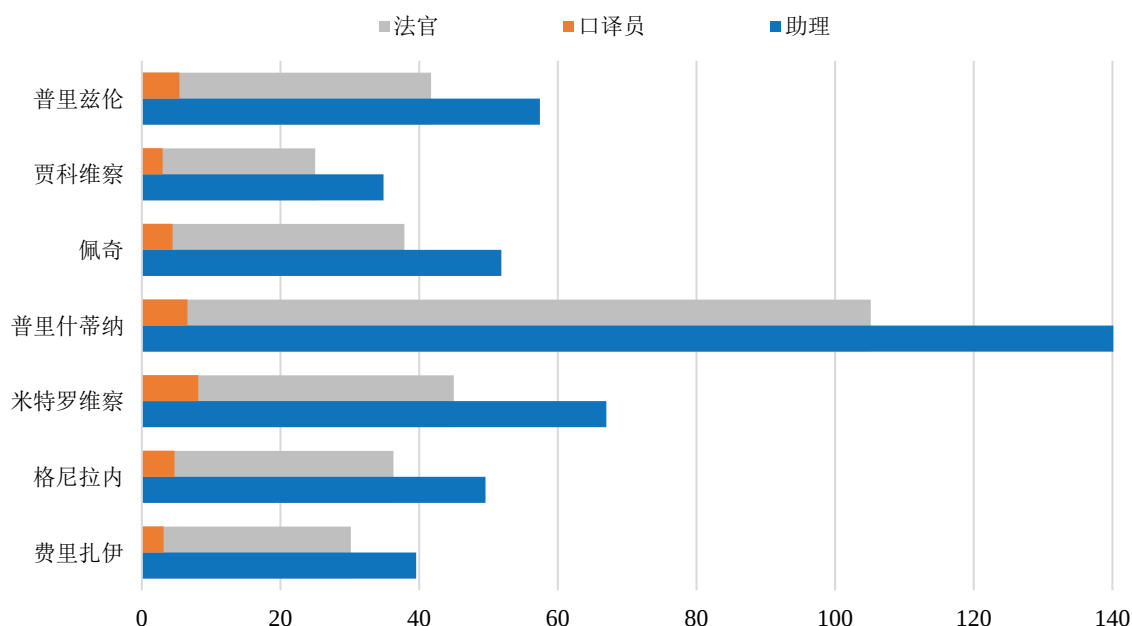
▽ 为科索沃塞族占多数的市镇提供服务。

资料来源：人口统计数据来自欧安组织(2018 年)；法院统计数据来自科索沃司法委员会(2022 年)。

23. 然而，2016 至 2022 年，米特罗维察的法官(80%)、法务官员(90%)和笔译员(200%)人数在所有初级法院中增长率最高。如图三所示，在米特罗维察，每名法官配备的口译员比例也最高(1 名口译员为平均 3 名法官提供服务，而其他法院则是 1 名口译员为 8 至 10 名法官提供服务)。众所周知，北部司法整合要提高效率并得以存续，最关键的需求就是翻译，科索沃特派团针对这一点作出了贡献，从而在一定程度上促成了上述成果。

¹³ 2022 年资助了 6 名口译员。由于预算问题，这一数字与以往各期相比似乎有所减少。监督厅无法获得评价期间的准确估计数。

图三
初级法院司法和非司法工作人员平均人数比较



资料来源：科索沃司法委员会(2022年)。

24. 在普里什蒂纳初级法院，科索沃特派团与开发署和当地民间社会组织科索沃法律研究所合作，出资雇用了 20 名法律实习生。实习生确定了超过法定时限的 30 000 多起轻罪案件，作了电子立案并起草了判决。此外，科索沃特派团为科索沃法律研究所举办的法律讲习课程提供支持，来自米特罗维察和普里什蒂纳的 20 名就读法律系最后一年的学生在讲习课程接受了法律实务技能培训，以备在法治部门就业。

25. 接受访谈的法院工作人员和管理人员赞赏科索沃特派团对人力资源的支持，认为这种支持帮助减少了案件积压，¹⁴ 而案件积压是科索沃法治部门面临的最严重问题之一。《科索沃法治战略》强调，¹⁵ 亟需解决结案严重拖延的问题，因为这将损害在合理时限内获得公平审判的权利，从而违反《宪法》和国际人权公约。

26. 图四和图五说明了这种紧迫性。2014 至 2020 年，科索沃初级法院的民事和商事案件结案率¹⁶ 下降，原因是新立案案件数量增加，待决案件结案所需时间长，¹⁷ 到 2020 年，37%的民事和商事案件案龄超过两年。在同一期间，严重罪行结案率

¹⁴ 未在既定时限结案的待决案件数目或百分比。

¹⁵ 《2021 至 2026 年科索沃法治战略》，由司法部制定并设想作为司法部门的路线图。

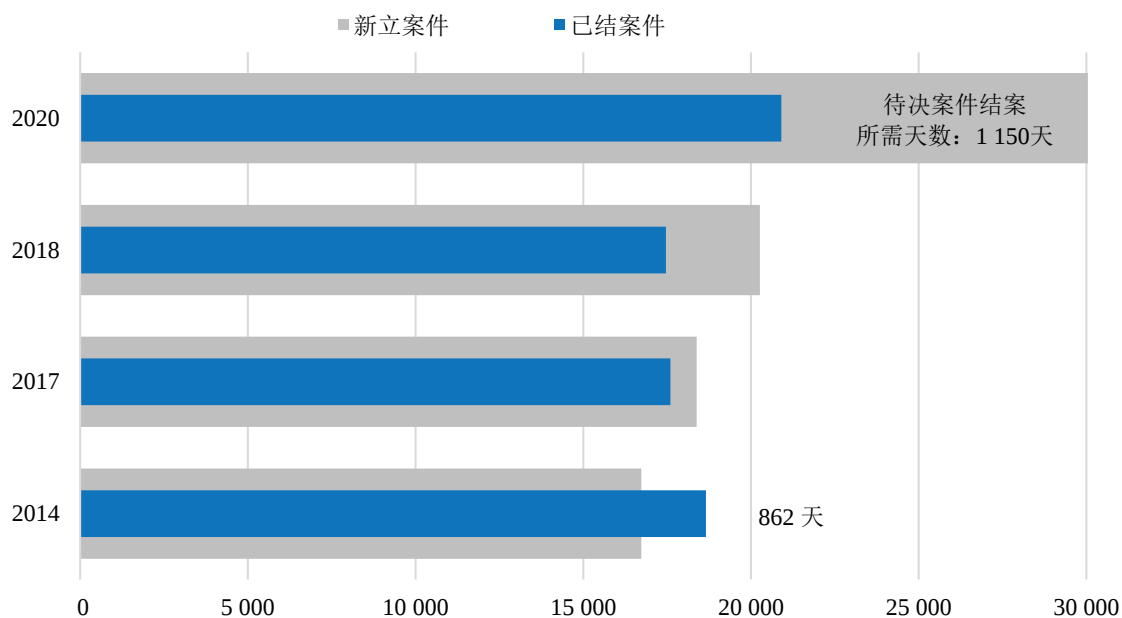
¹⁶ 已结案件与新立案案件的比例。结案率高于 100%说明法院了结的案件多于新立案案件，从而减少了积压案件。

¹⁷ 在既定时限内结案的案件(上诉或原始诉讼)所占百分比。

则略有提高，原因是新立案案件数目减少，待决案件结案所需时间缩短。然而，2020年，这些严重罪行案件中有 43% 的案龄超过两年，这说明等候裁决的时限被拖延。

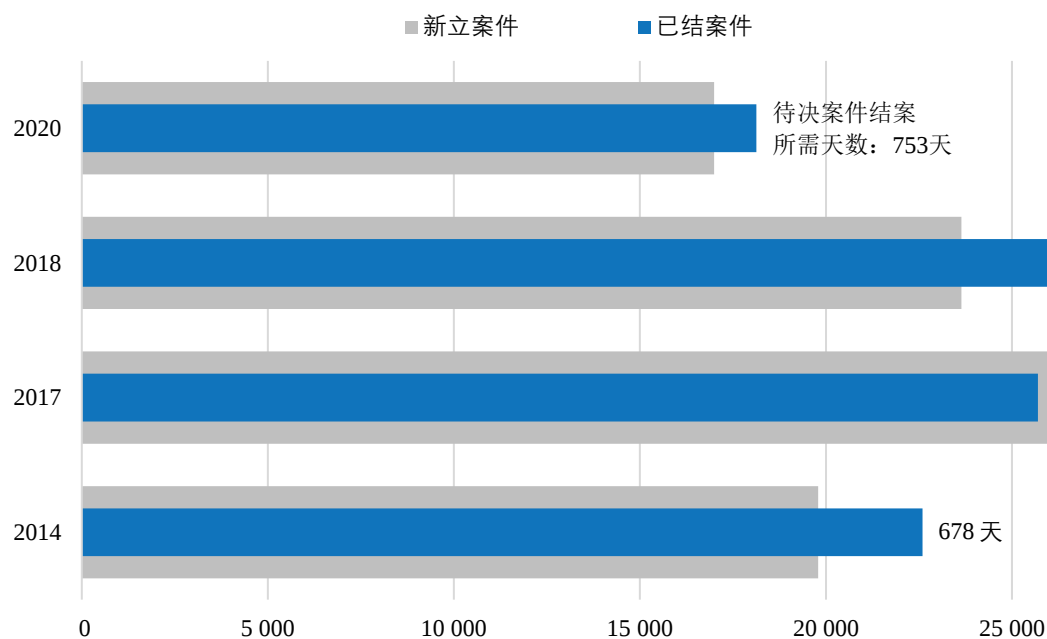
图四

科索沃初级法院民事和商事案件趋势



图五

科索沃初级法院重罪趋势

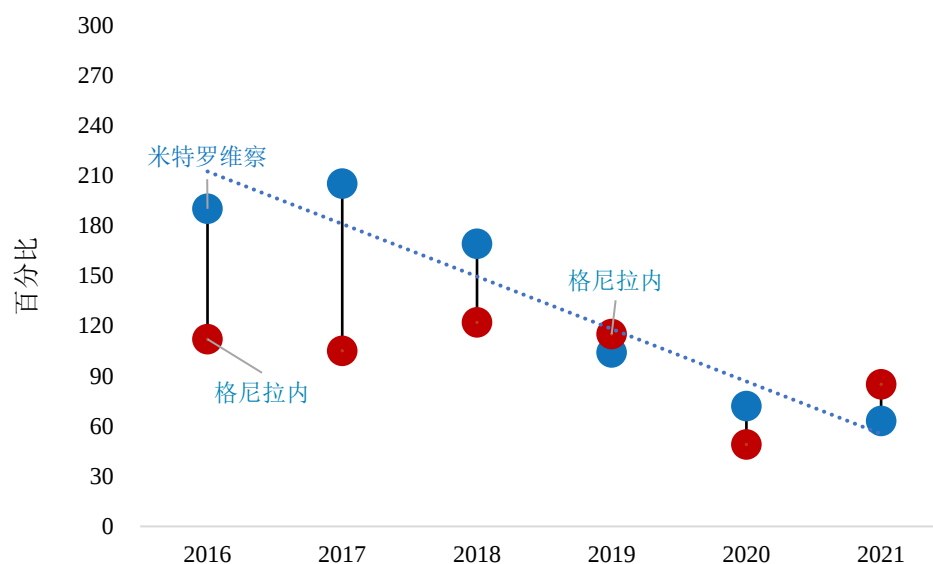


数据来源：欧洲司法效率委员会，“科索沃司法系统运作情况数据(2014-2020 年)比较评估” (2022 年 2 月)。

27. 米特罗维察的案件积压情况更为严重，该地区从《布鲁塞尔协定》签署之前在此地平行运作的塞尔维亚法院继承了大量案件。米特罗维察初级法院得到科索沃特派团的广泛支助，而格尼拉内初级法院则没有得到科索沃特派团的任何支助，后者虽然规模与前者相当，但随着时间推移，两者积压案件数量的变化有所不同。如图六所示，从 2016 至 2022 年，两个法院的结案率都在下降。米特罗维察一开始的待决案件数量高于格尼拉内，而格尼拉内则是受理的新案件数量更大。如图七和图八所示，随着时间推移，尽管两个法院的案件量都减少了，但米特罗维察的待决案件数量相对减少得更多。

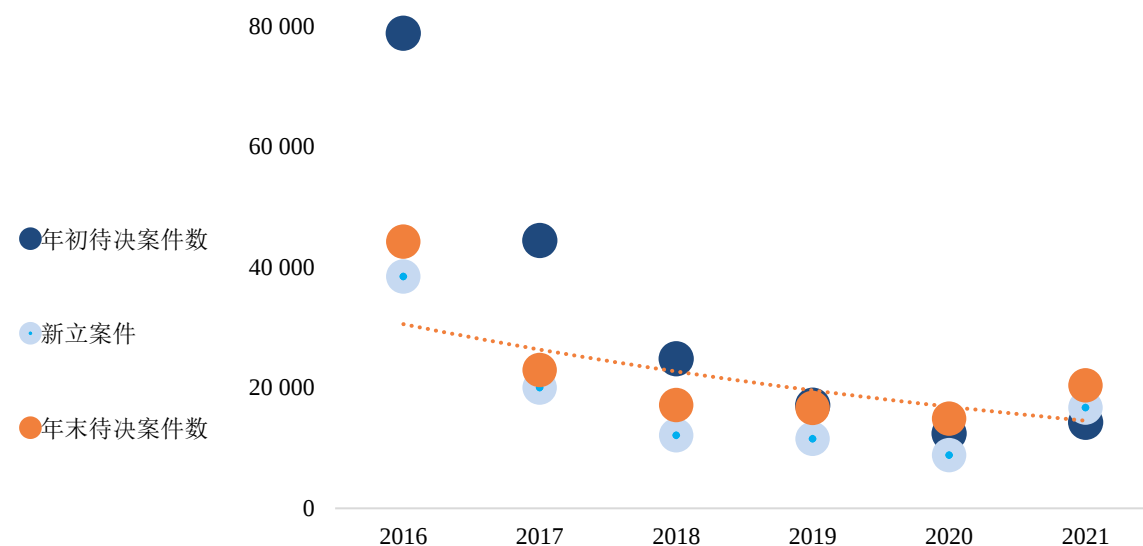
图六

米特罗维察和格尼拉内初级法院的结案率

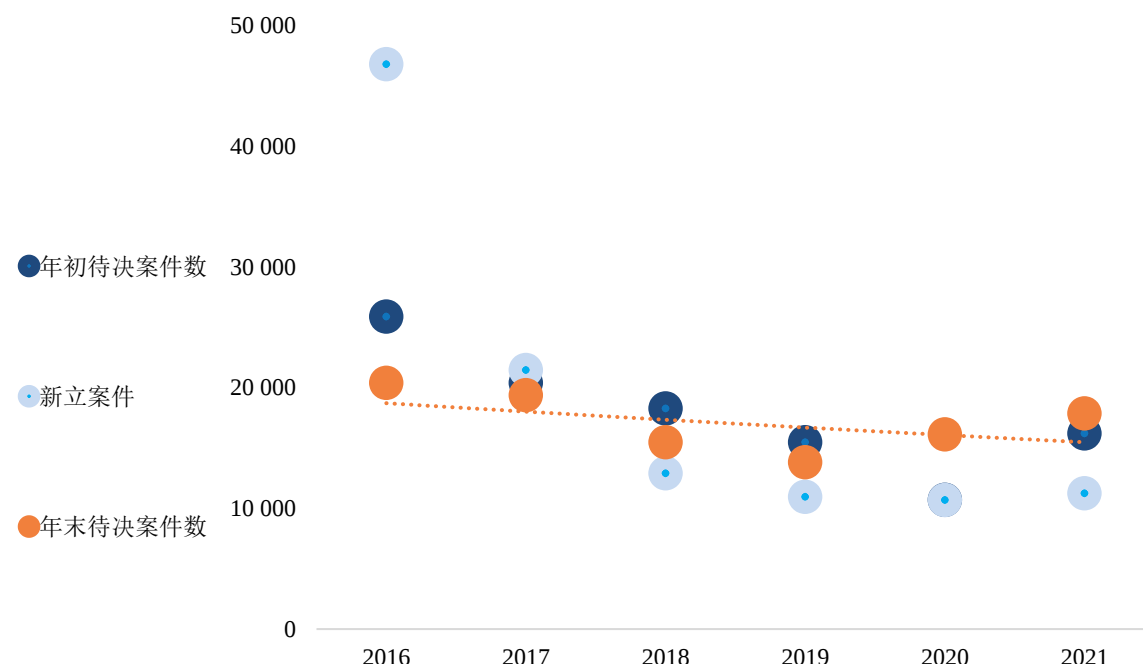


图七

米特罗维察待决案件的变化



图八
格尼拉内待决案件的变化



资料来源：科索沃司法委员会(2022年)。

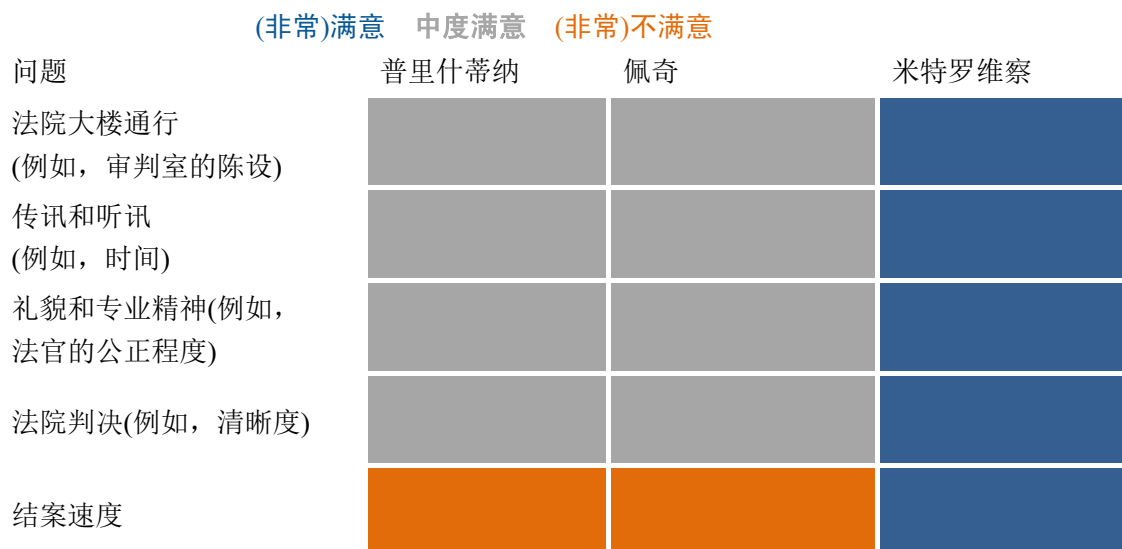
28. 然而，观察到的这一变化不能仅仅归功于科索沃特派团的支助。首先，欧安组织和美国国际开发署(美援署)等其他国际捐助方一直在为米特罗维察法院提供支助(能力建设讲习班、翻修、提供设备等)，这可能也推动了法院效率的提高。第二，在挪威的资助下，所有法院均安装了案件管理信息系统(尽管不是同时安装)，通过自动将案件分配给法官，推动缓解了法院工作量方面人力资源分配不当的问题。尽管该系统并非在所有法院都得到充分利用，但由于可以系统记录并公布处理时限，可能有助于提高司法机构的透明度和效率。

29. 除了为人力资源提供支持外，科索沃特派团还为建筑物和审判室的翻修和翻新提供了支持(例如，在南米特罗维察新建一个少年犯罪案件审判室，在普里什蒂纳新建一个翻译中心)。受援方对这种支持表示感谢，认为有助于提高专业精神、尊严和整合程度，特别是在米特罗维察。他们的看法体现在2018年欧洲司法效率委员会法院使用人调查结果中，¹⁸ 其中米特罗维察初级法院的使用人对所有参数的平均满意度高于普里什蒂纳和佩奇接受调查的使用人(见图九中的热图)。

¹⁸ 欧洲司法效率委员会，《对普里什蒂纳、米特罗维察和佩奇初级法院用作法院管理手段的法院使用人和律师满意度调查结果分析》，2022年9月。

图九

普里什蒂纳、佩奇和米特罗维察法院使用人满意度比较(答复者人数: 1 728 人)



资料来源: 欧洲司法效率委员会。

30. 然而, 受访者以及所审查的官方文件都指出了关于科索沃特派团对司法系统整合的贡献能否持续的若干关键问题。首先, 北米特罗维察和贝尔格莱德法律或翻译院系毕业生的文凭未获认证, 这一问题尚未解决。第二, 讲塞尔维亚语的人口不断减少, 加上科索沃塞族人没有申请法院的空缺职位, 据信会影响科索沃塞族人今后在司法机构中的代表性和融合程度。科索沃特派团提供的短期业务支助(为口译员提供经费)不足以解决这些较长期的重大短板, 需要所有利益攸关方针对科索沃各地所有法院和社区采取更具战略性的办法。

2. 科索沃特派团通过促进向弱势群体提供法律援助, 推动了改善诉诸司法, 尽管贡献有限。然而, 特派团本可以更好地利用其机构知识和能力, 在科索沃全境扩大并维持这类支助

31. 2017 至 2022 年, 特派团支持设立了科索沃法律研究所法律援助中心, 并为以下活动提供资金: (a) 资助一个当地民间社会组织为科索沃免费法律援助机构北米特罗维察分部雇用两名法律助理(见第 35 段); (b) 资助开发署制定法律援助和调解项目。这项支持满足了《科索沃法治战略》中承认的科索沃境内的一项需求, 即: 由于该法律援助机构预算和能力有限, 法律援助的提供水平仍然不足,¹⁹ 而且调解员和仲裁员提供的非诉讼纠纷解决方式服务利用率较低。该援助机构的米特罗维察分部只有一名工作人员, 没有设立常设办事处负责处理每年从该机构所服务的四个市镇收到的大约 90 宗案件。

32. 许多利益攸关方认为, 科索沃特派团标志性的方案活动之一就是特派团为科索沃法律研究所法律援助中心设立工作提供的支持。该中心为刑事、民事和行政

¹⁹ 科索沃免费法律援助机构是规管免费法律援助的官方实体。

案件提供免费法律援助，并为老年人、残疾人和没有能力远行的人开办了一个流动办事处。对于需要法律代理的案件，援助中心与科索沃律师协会达成协议，该协会迄今已提供了 100 名公益律师。这种支持很重要，因为法律代表不足尤其影响妇女、养老金领取者、寻求庇护者、被定罪者和性暴力幸存者。2018 年，欧安组织观察到其在科索沃监测的总共 1 154 起审判中，50% 的当事方没有法律代表，32% 的审判只有一方当事方有法律代表，导致司法质量受到影响。²⁰ 自 2019 年以来，援助中心在科索沃特派团的支持下，已向 2 398 人提供了援助(其中 38% 为妇女，约 26% 为罗姆人、阿什卡利亚人和埃及人等少数民族，3% 为科索沃塞族人)。²¹

33. 科索沃特派团的一些战略沟通举措也有助于提高对科索沃诉诸司法工作的认识并向公众开展这方面的教育。特派团为拍摄纪录片《不是你的财产》提供了资金，²² 影片着重刻画了妇女在行使财产权时面临的问题。科索沃特派团还资助了电视节目 *Tempus*，²³ 这档节目重点介绍科索沃当前的法律问题。这档节目由科索沃法律研究所制作，根据研究所内部记录，这是星期二黄金时段收视率最高的电视节目。

34. 另一个支助领域是通过科索沃特派团的一项余留行政职能提供的。例如，科索沃特派团继续协助核证民事、教育和工作相关证件，以便在不承认科索沃独立的国家使用。这项服务使居民能够获得公共服务并行使权利，如在科索沃境外工作或学习以及要求领取养老金。2008 至 2022 年，约有 39 000 份证件得到鉴定和核证。²⁴ 2008 至 2018 年期间，涉及养老金的证件约占核证文件总数的 70%。

35. 在本评价期内，科索沃法律援助预算较 2018 年有所下降，维持在较低水平，即占司法系统预算总额的 4%，²⁵ 相较之下，欧洲委员会成员国平均每年拨款 11%。²⁶ 在此期间，科索沃特派团在法律援助相关方案活动中投资了约 422 000 欧元，数额相当于科索沃免费法律援助机构的年度预算。²⁷ 尽管作出了如此大的贡献，但如上所述，这项支助仅限于为某些执行伙伴供资，而且本可扩大到解决科索沃法律援助提供方面的结构性缺陷，以及更好地宣传特派团为促进诉诸司法而提供的大量资助及其重大意义。

²⁰ 欧洲安全与合作组织(欧安组织)，《司法监测》(2018 年)。

²¹ 数据由科索沃法律研究所提供。

²² 纪录片宣传视频可查阅 www.youtube.com/watch?v=i21OL11Grn8&t=29s。

²³ 可查阅 www.youtube.com/watch?v=jY2OKIQWgSk&list=PLdZvL5MTAKShncEzUrSJCUIY29-wIHhbBS。

²⁴ 科索沃特派团法治办公室数据。

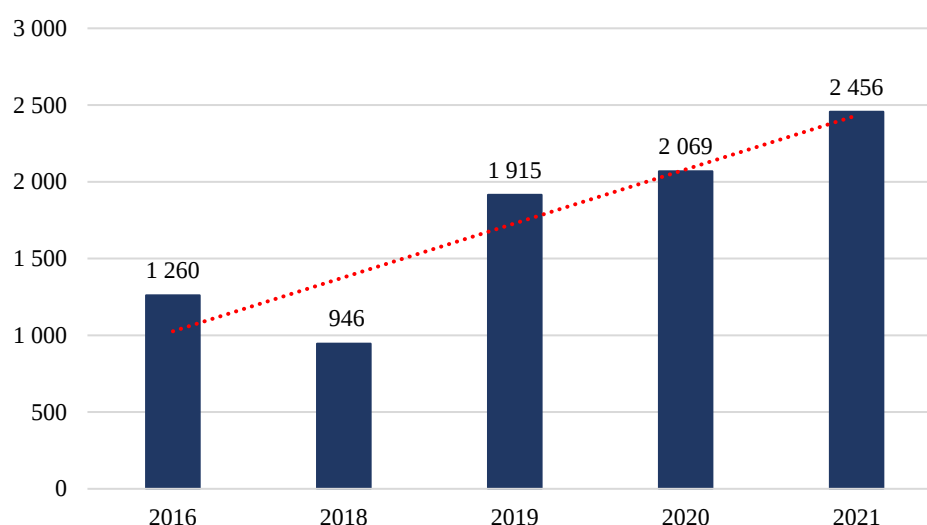
²⁵ 欧洲司法效率委员会，2022 年。

²⁶ 欧洲委员会，欧洲司法效率委员会，《欧洲司法系统评价报告》(斯特拉斯堡，2020 年)。

²⁷ 科索沃免费法律援助机构 2020 年预算为 422 698 欧元，但由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)危机，预算减少到 307 393 欧元。

36. 例如，利益攸关方提到的需要科索沃特派团等法治行为体给予更多关注并开展更多战略活动的领域之一，是性别暴力幸存者如何诉诸司法。尽管当局承认少报，但现有数据表明，2016 至 2022 年科索沃境内所报告的性别暴力行为增加了 48% (见图十)。为解决这一问题，司法部于 2022 年启动了《防范家庭暴力与暴力侵害妇女行为战略》。所咨询的法治专家一致认为，科索沃拥有欧洲最先进的打击性别暴力法律框架之一，但其运作和执行仍然艰难。鉴于科索沃特派团在接触弱势群体和非多数族群以及市镇一级地方当局方面具有比较优势，而根据《战略》，地方当局负责在当地提供服务援助幸存者、制定针对犯罪者的方案以及培训地方行为体，因此，当前情况为科索沃特派团今后扩大诉诸司法、支持性别暴力幸存者享受合法权利提供了可资利用的机遇。

图十
向科索沃警察报告的家庭暴力案件



资料来源：2016 至 2021 年科索沃监察员年度报告。2017 年未提供数据。

3. 科索沃特派团对提高法治行为体能力水平和多样性的贡献有限

37. 在科索沃的四类法治行为体(警务、检察、司法和惩戒)²⁸ 中，科索沃特派团与科索沃警察的接触最少，其次是检察机关，因此，对提高警务和检察机关能力和多样性的贡献有限。特派团与司法部门(如上文所述)和惩教部门进行了更为有的放矢的接触，产生了与所提供支助类型相称的效果。

38. 虽然科索沃特派团在 1999 年至 2008 年期间为在科索沃建立一支多族群、能力强的法治行为体队伍提供了相关支助，为现有机构奠定了基础，但在评价期间，两个主要背景因素阻碍了科索沃特派团在这一领域发挥作用和影响。首先，据报一些科索沃当局不大愿意在人力资源发展等战略事项上(例如审查法官、培养能力调查复杂的有组织犯罪或战争罪等)接受特派团的直接支助。第二，其他国际行

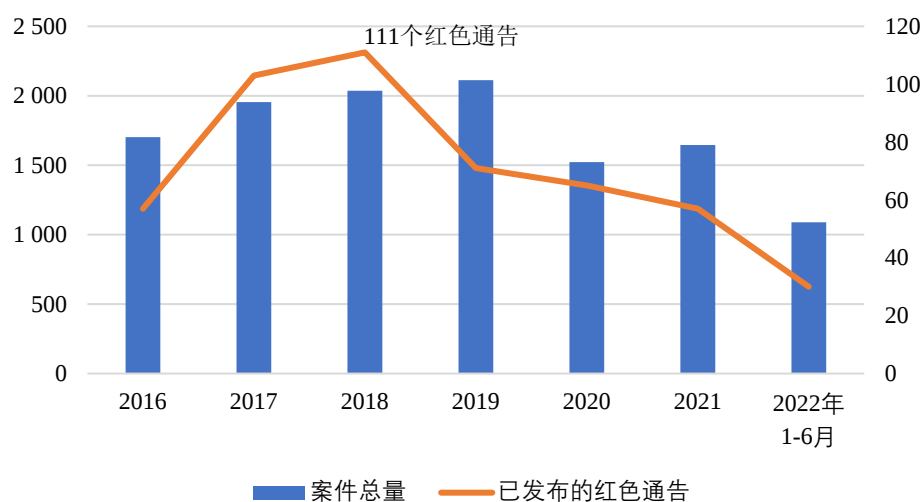
²⁸ 缓刑服务不在本评价范围之内。

为体在这些职能方面具有相对优势，因为这些国际行为体的活动规模和范围很大，而且得到当局的接受。

39. 科索沃特派团与科索沃警察之间的接触主要限于协同国际法律合作股发布国际刑警组织的国际通缉令即红色通告(图十一)。接受访谈的联合国系统代表认为科索沃特派团是国际刑警组织、其成员国和科索沃当局之间具有影响力的对接平台。然而，捐助方和法治专家却认为，这项行政职能正是导致当局不与特派团接触的首要原因，因为这种接触会被视为破坏了科索沃自行宣布的独立。由于发布这些红色通告花费了工作人员大量时间，加上当局缺乏参与，因此科索沃特派团向警方提供的支助有限，而且大多是警务后勤支助，并且往往与项目署合作提供(例如，普里什蒂纳的国际法律合作股办公室升级改造，在北部安装视频监控摄像头)。据传，科索沃特派团向科索沃司法鉴定实验室提供了设备支助，所开展的交叉质证和司法鉴定分析次数因此增加了 30%。

图十一

联合国科索沃临时行政当局特派团的国际刑警组织案件量



资料来源：科索沃特派团。

40. 科索沃特派团与惩戒设施的接触更加广泛，也更具战略性。特派团在惩戒设施开展了为数不多的规范性活动之一，起草了有关囚犯待遇和权利以及执行刑罚制度的细则和标准作业程序。特派团还推出了一些方案活动，通过与项目署和其他行为体合作提供设备(如面包烘焙烤箱，或囚犯在文化遗址开展清洁和园艺活动时的用品)，帮助一些拘留中心的囚犯改造。受援实体(特别是米特罗维察的受援实体)对这种支持表示赞赏。然而，这些活动属临时性质，并非以机构需求评估和行动框架为基础，因此这些活动今后能否持续，令人感到关切。

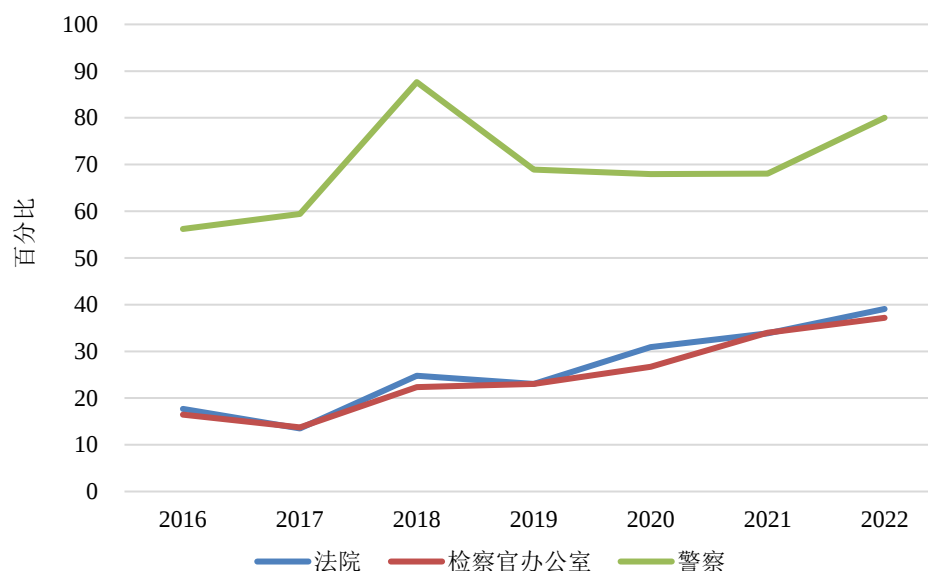
4. 科索沃特派团为综合司法系统提供了支持，提高了米特罗维察法院使用人的满意度，为提升公众信任作出了间接贡献

41. 科索沃特派团自 2015 年以来在其预算执行情况报告中使用的绩效指标²⁹ 之一是公众对司法机构的满意度，用的是开发署公众意见年度调查的结果。然而，难以在科索沃特派团的活动与这一指标的实现之间建立令人信服的联系。这是因为科索沃特派团对科索沃各地所有法治行为体的支持和参与范围有限，而且公众信任度受若干变量的驱动和影响，其中许多变量不受特派团控制，而且只能在较长时间后才能观察。

42. 然而，公众信任仍然是法治制度实效的重要晴雨表。与对其他法治行为体的满意度相比，科索沃公众对司法机构的满意度较低。根据开发署公众意见调查，平均不超过 30% 的受访者报称对法院和检察官办公室的表现感到满意，尽管这一比例自 2019 年以来呈上升趋势(见图十二)。在同一时期，科索沃监察员调查的所有案件中有 30% 针对法院(见图十三)。这类申诉最经常涉及公平公正审判权以及法律补救权。相较之下，70% 以上的调查答卷人对科索沃警察表示满意，而监察员调查的案件中只有 5% 针对科索沃警察。

图十二

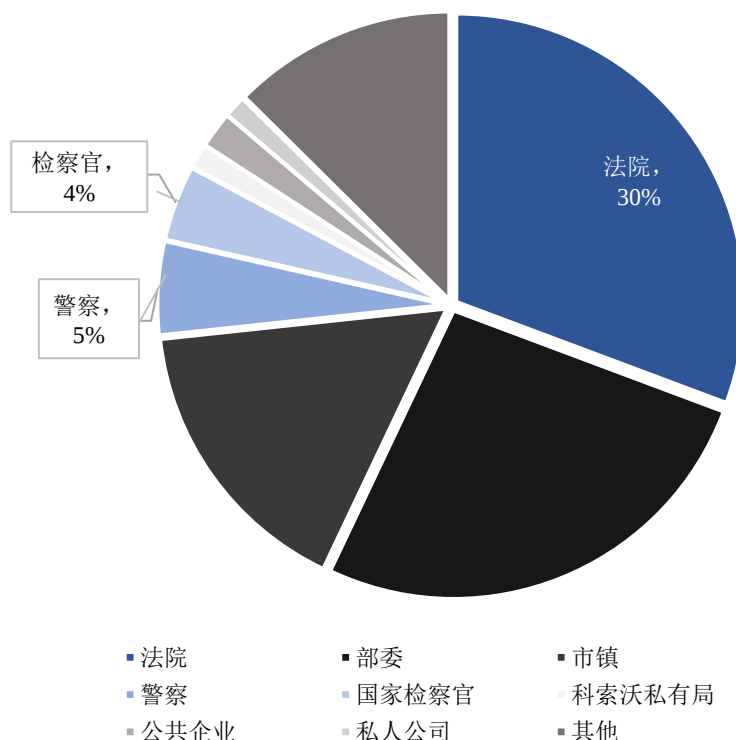
对科索沃法治机构的满意度



资料来源：开发署公众意见调查。

²⁹ 绩效指标是计量某一预算期间在实现预期成绩方面所取得进展的尺度。

图十三
科索沃监察员调查案件所涉当局(2016-2021 年)



资料来源：科索沃监察员年度报告。

43. 在此背景下，在 2018 年科索沃所有法院使用人满意度调查中，³⁰ 米特罗维察法院获得了最高的满意度，这一事实可能表明，特派团对该法院的定向支持(如上文所述)产生了积极影响。同样，接受访谈的米特罗维察法院工作人员指出，配备家具的审判室有助于营造专业氛围，使庭审能够在更有尊严的环境中进行，从而提高了各当事方对法庭审理程序的信任。

可持续性

5. 科索沃特派团的法治活动仍集中在局部，但主要是后勤活动。鉴于科索沃特派团运作的政治空间有限，特派团无法发挥主导作用直接处理经当地和国际行为体查明的科索沃法治部门战略能力差距

44. 科索沃特派团没有充分将可持续性纳入其法治方案的主流。后勤贡献(例如设备、翻新)往往在战术层面上针对特定的受益群体(例如口译员、法官)，这些贡献是必要的，但不足以解决更大、更顽固、影响到科索沃所有族群的短板(例如问责、独立性和专门能力问题)。特派团工作人员承认，在余留行政职能以及审查和

³⁰ 欧洲司法效率委员会(2022 年)。

批准拟议方案活动方面花费的时间过多，而且高度政治化的环境带来的困难使他们无法就更具战略意义的事项与科索沃当局开展接触。

45. 鉴于科索沃法治机构运作环境不断变化，人们对可持续性高度关切。一方面，根据世界正义工程提供的资料，³¹ 截至 2022 年，科索沃的法治总体得分(0.56)超过了全球平均水平(0.55)，该领土在 140 个国家中排名第 57 位，在其所在区域排名第二。³² 另一方面，欧洲联盟一直将科索沃法治系统评为“发展中”，因为这一系统效率低下，容易受到不当影响，不愿解决备受关注的敏感案件。³³

46. 捐助方认为，之所以出现这些差距，根源在于预算不足、法治工作人员年龄较大以及缺乏专门的行为体按照公认的国际高标准审判复杂罪行，从而导致执行工作失败。此外，受访者强调指出以下关键背景因素：贝尔格莱德和普里什蒂纳之间的政治对话缺乏进展、人口规模缩小、³⁴ 青年失业和人才外流(特别是来自非多数族群的人才外流)，认为这些因素令人怀疑该法治系统是否有能力应对冲击和迅速变化的局势。³⁵ 在 2021 年的一项调查中，³⁶ 科索沃塞族人认为政局不稳(53%)和青年移民(51%)是科索沃最大的问题。

47. 在此背景下，受访的利益攸关方认为科索沃特派团可以发挥更大的作用，因为特派团自 1999 年以来一直为奠定法治制度的基础作出贡献，而且拥有机构知识和网络，其财政和人力资源规模可媲美主要的法治捐助方。这些利益攸关方均认为，安全理事会第 1244(1999)号决议在可预见的将来也许仍然不设期限，这为特派团提供了机遇，检视自身在整个领土所发挥的影响力，并与其他法治伙伴协调，以更全面的方式参与战略干预。

五. 建议

48. 监督厅检查和评价司向科索沃特派团提出四项重要建议(见表 2)。

³¹ 可查阅 <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/Kosovo>。

³² 东欧和中亚中等偏高收入国家。

³³ 欧洲联盟委员会(2021 年)。

³⁴ 科索沃统计局估计，到 2050 年，科索沃人口将降至 166 万，与 1989 年时相比下降 11.22%。在整个巴尔干地区也观察到类似趋势。

³⁵ 2022 年 11 月，科索沃塞族人因汽车牌照纠纷，集体辞去国家机构职务，包括法治领域的职位。

³⁶ 非政府组织 Aktiv，《科索沃塞族族群的态度》。可查阅 <https://ngoaktiv.org/wp-content/uploads/2022/12/FINAL-SRB-TREND.pdf> (塞尔维亚文)。

表 2
内部监督事务厅的建议

建议	绩效指标
1. 加强业绩监测框架,利用成果一级的数据跟踪法治方案的拟订与执行情况并相应提供信息。	制定了涵盖法治优先事项的法治规划及业绩监测和评价框架;加大使用了全面规划和业绩评估系统的指标和数据
2. 与科索沃当局、联合国科索沃工作队、双边和多边实体以及民间社会和妇女网络等所有相关的法治机构和行为体协调,全面了解所有族群的需求,确定共同的战略工作领域,以期在各行为体之间建立信任。	- 在战略层面加强了向科索沃当局和国际法治行为体开展的宣传以及互动协作 - 与科索沃各地民间社会组织和非多数族群网络的协调机制得到扩大 - 利用了联合国总部包括法治和安全机构厅的战略能力和资源
3. 设计并纳入由科索沃特派团管理和执行的战略干预措施,与主要捐助方的战略干预措施相互补充并相互协调,以便传递机构知识并促进可持续性,主要集中在以下领域:	- 特派团制定了关于解决科索沃法治方面重大长期差距的计划 - 调动并重新分配了工作人员和预算资源,专门用于战略性法治干预措施和针对弱势群体的干预措施 - 特派团预算和执行情况文件中报告的战略方案活动与非方案活动数量增加
3.1. 针对长期战略差距,设计并实施对科索沃法治机构特别是法院和检察机关的支助活动,以利提高效率。	
3.2. 向当局提供支助,加强在科索沃全境特别是向弱势社群提供免费法律援助。	
3.3. 指导市镇当局将预防和打击性别暴力的法律服务形成制度并加以扩大。	
4. 利用更明显和更有针对性的战略信息和外联活动,以正式语文和其他语文与地方当局和所有族群接触,促进建立对特派团法治工作的信任和接受。	关于特派团法治活动、成果和最佳做法的宣传活动和出版物数量增加

附件*

秘书长特别代表兼联合国科索沃临时行政当局特派团团长就报告草稿发表的评论意见

根据您 2023 年 1 月 20 日的备忘录 OIOS-2023-00106，谨随函转递管理当局对报告草案的回复，并随附执行这些建议的行动计划，供您审议。

联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)感谢内部监督事务厅(监督厅)提供机会，就特派团对法治的贡献的成果评价报告最后草稿发表意见。科索沃特派团承认这一评价的重要意义，并对这项彻底的协商评价过程表示赞赏。

法治仍然是科索沃特派团以及科索沃稳定、治理和发展的优先事项。特派团在充满挑战的环境中开展业务，继续在科索沃管辖范围内通过宣传、监测和报告、履行余留行政职能和开展方案活动，根据短期、中期和长期优先事项安排支助工作顺序。

特派团为通过其方案活动支持稳定和巩固法治，与民间社会组织和联合国科索沃工作队特别是开发署合作，为以下事项提供了支持：(一) 整合科索沃北部的司法机构，(二) 增加所有人诉诸司法的机会，(三) 向弱势群体提供免费法律援助，(四) 加强各机构的反应能力，(五) 通过部署语文助理和法律助理改进案件管理并减少积压，(六) 升级档案系统，(七) 在大流行疫情期间支持法庭基础设施和设备，(八) 打击性别暴力，(九) 改善少年司法和惩教服务。

2022 年最后一个季度，科索沃北部的政治和安全事态发展最终导致科索沃塞族人退出法治机构，因此需要作出巨大努力来维护并恢复过去取得的重要成就，实现机构凝聚力并有效提供服务，从而推动巩固法治和民主善治，实现关系正常化。

特派团根据监督厅的建议，已着手加强与科索沃地方当局和民间社会的合作与协调，并进一步加强与联合国科索沃工作队和其他伙伴在战略性联合工作领域的协作，在工作上相辅相成，用好每个利益攸关方的相对优势。这将促进机构知识传递，促进报告草稿所定领域的可持续性，并将有助于在法治行为体之间以及族群之间建立信任，并有助于建立对公共机构的信任。科索沃特派团还在加强其业绩监测框架，利用成果一级的数据追踪并启发自身法治工作。此外，特派团正在利用能见度更高、更有针对性的战略信息传递和外联活动，使用地方当局和社区的语言与之接触，建立对科索沃特派团法治工作的信任和支持。

* 内部监督事务厅在本附件中列出了从联合国科索沃临时行政当局特派团收到的评论意见全文。这一做法系根据大会第 64/263 号决议并遵循独立审计咨询委员会的建议确立。

在对评估进行审查之后，我们欣然告知您，我们接受报告草稿中提出的全部四项建议并已着手采取相应行动。我们相信，这次评估及其建议将加强特派团对法治、和平、安全和人权的贡献。

您与参与评价的工作人员展现了高度专业素养和合作精神，我谨借此机会对你们表示感谢。
