



人权理事会
第十二届会议
议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及高级专员办事处的 报告和秘书长的报告*

关于人权与过渡时期司法问题的分析研究报告

提要

这份关于人权与过渡时期司法问题的分析研究报告系根据人权理事会第 9/10 号决议提交。研究报告的第一部分概述了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)驻地机构和联合国维持和平特派团及政治特派团人权单位开展的活动。人权高专办为全世界 20 多个国家的过渡时期司法方案提供积极支持,包括在和平谈判时期提供人权专家;协助制订和实施过渡时期司法程序和机制,如真相委员会和其他实况调查进程、起诉行动、赔偿方案和体制改革等;并由总部提供概念和政策支持。

本研究报告还包括对吸取的教训与最佳做法的综述、对其他需求的评估以及结论与建议。人权高专办根据国际法近期的发展和驻地机构的需要,继续探索过渡时期司法的新领域,以便为冲突后国家提供援助。本研究报告讨论了正义与和平之间的关系,包括和平协议中的人权与过渡时期司法问题。研究报告还探讨了在过渡时期司法机制和进程中更系统地纳入经济、社会和文化权利的可能性。此外,本研究报告还考虑了解除武装、复员和重返社会与过渡时期司法进程之间的关系。

* 迟交。

最后，本研究报告还列举了今后可探索的其他领域。需要进一步理解审查进程与人权相关的方面、在调查真相过程中对证人和受害者的保护、起诉行动以及传统司法与过渡时期司法机制之间的关系，以确保过渡时期司法方案对冲突后国家的司法、和平与和解发挥有效作用。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	4
二. 过渡时期司法.....	3-75	4
A. 概念.....	3	4
B. 联合国人权事务高级专员办事处.....	4-7	4
C. 联合国人权驻地机构的活动.....	8-50	5
D. 吸取的教训与最佳做法.....	51-71	15
E. 其他需求.....	72-75	18
三. 结论和建议.....	76	18

一. 引言

1. 人权理事会第 9/10 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)“与联合国系统其他机构、民间社会和其他利益攸关方磋商,提交一份关于人权与过渡时期司法的分析研究报告,其中回顾联合国人权系统,包括各和平特派团的人权部分所展开的各项活动,并提交一份所完成工作分析报告、所吸取教训和最佳做法汇编、全面需求评估以及结论和建议,以便协助各国展开过渡时期司法方面的工作,并清点最近各项和平协议中的人权与过渡时期司法问题”。本研究报告即根据这一要求提交。2000 年后和平协议中关于人权与过渡时期司法的内容汇编载于本研究报告的增编(A/HRC/12/18/Add.1)。

2. 本报告概述了人权高专办驻地机构及和平与政治特派团的人权单位自 2006 年以来开展的关键过渡时期司法活动(见 E/CN.4/2006/93 和 A/HRC/4/87)。人权高专办感谢联合国维持和平行动部、政治事务部、大赦国际和研究机构“瑞士和平”提供的意见资料。研究报告还分析了过渡时期司法领域近期的发展,并根据吸取的教训和最佳做法提出建议。2009 年 5 月 27 日和 28 日,人权高专办在日内瓦举办了“过渡时期司法的发展和今后走向问题专家研讨会”。本研究报告反映了专家研讨会讨论的内容。

二. 过渡时期司法

A. 概念

3. 秘书长在 2004 年提交安理会的有关冲突中和冲突后社会的法制和过渡司法的报告中,将过渡时期司法定义为“包含一个社会为抚平过去的大规模虐害行为所遗留的伤痛,确保究问责任、伸张正义、实现和解而进行的所有相关进程和机制”(S/2004/616, 第 8 段)。过渡时期司法既包括司法进程和机制,也包括非司法进程和机制,如真相调查、起诉行动、赔偿方案、体制改革,或其中任何一些的恰当组合。此外,过渡时期司法应致力于更为全面地解决冲突以及涉及冲突的所有侵权问题的根源,包括侵犯公民、政治、经济、社会和文化权利等问题的根源。¹

B. 联合国人权事务高级专员办事处

4. 在过去 10 年中,人权高专办为全世界 20 多个国家的过渡时期司法方案提供积极支持。人权高专办的支持包括:确保和平协议反映人权与过渡时期司法问

¹ 见路易斯·阿尔布尔“过渡社会的经济和社会司法”,《纽约大学国际法和政治学报》,第 40 卷第一期(2007 年秋季),第 26 至 27 页。

题；参与制定和实施有关过渡时期司法机制的包容性国家磋商；支持确定真相调查进程、司法问责机制和赔偿方案；并促进体制改革。人权高专办在国家一级提供专门的过渡时期司法方案；在总部提供概念和政策支持；并且与多个行为主体包括国家主管机关、国家人权机构、民间社会和其他联合国部门和机构建立伙伴关系。

5. 秘书长在 2006 年 11 月关于法治的决定中指定人权高专办作为联合国系统过渡时期司法领域的牵头实体(见 A/61/636-S/2006/980)。² 因此，人权高专办负责制订政策、确定标准、提供实质性指导、能力建设，并负责在联合国系统内外的行为主体之间就过渡时期司法问题进行协调。人权理事会第 9/10 号决议请人权高专办“继续增强其牵头作用，包括在过渡时期司法的概念和分析工作方面，并协助各国从人权角度制定、建立和执行过渡时期司法机制”。

6. 人权高专办编写了《冲突后国家的法治工具》系列出版物，旨在建设联合国驻地机构、过渡行政机构和民间社会的长期体制能力，以满足过渡时期司法的需要。这些工具以国际人权法为依据，载有联合国实地工作在以下方面吸取的教训和最佳做法：真相委员会、起诉行动、最大程度地加强混合法庭的影响力、审查、赔偿方案、掌握司法部门情况、监督法律系统及大赦等。人权高专办将于 2009 年对《法治工具：国家协商》及《法制工具：档案》定稿。³

7. 人权高专办继续探索和发展与过渡时期司法问题相关的其他领域，同时考虑到实地机构的需求以及国际法律的最新发展。参加专家研讨会的有学术界人士、实践者以及人权高专办驻地机构和其他联合国机构的代表。研讨会为介绍近期概念的发展、共享人权高专办驻地机构的经验、讨论吸取的教训、其他需求和过渡时期司法的未来提供了论坛。与会者讨论了司法与和平之间的关系、转型期国家的经济与社会正义以及进一步研究的领域。

C. 联合国人权驻地机构的活动

1. 真相调查

8. 真相调查进程旨在帮助冲突后国家调查过去侵犯人权的行为。个人了解这些侵权行为真相的权利得到若干条约机构、区域法院和国际法庭的支持(见 E/CN.4/2004/88 和 E/CN.4/2006/91)。真相调查进程由真相委员会、调查委员会或其他实况调查机制承担(见 E/CN.4/2005/102/Add.1,第 6 至 13 条原则)。真相委员会是非司法调查机构，负责掌握过去侵权行为的模式并查清这些破坏性事件的原因和后果。调查委员会和其他实况调查机制的目的也是揭示过去侵犯人权事件背

² 该领域包括：国家协商进程、真相与和解机制、赔偿、审查程序、专案调查、实况调查以及调查委员会。国际法庭与混合法庭由人权高专办和法律事务厅联合牵头。

³ 该系列出版物可在 <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/SpecialIssues.aspx> 上查阅。

后的真相，但是，对它们的任务界定更为严格。每个真相委员会都是在特定社会环境下设立的独特机构，设立真相委员会应经过国家协商，并纳入受害者和民间社会组织。人权高专办通过分享可适用的标准和最佳做法，协助筹划和设立真相委员会。人权高专办还支持调查委员会的工作，并开展实况调查活动。

(a) 非洲

9. 人权高专办在 2008 年 7 月至 2009 年 6 月期间与维持和平行动部及联合国开发计划署(开发署)合作开展概况普查工作，以便记录 1993 年 3 月至 2003 年 6 月期间在刚果民主共和国发生的严重侵犯人权和违反国际人道主义法行为。这一概况普查工作将列举出过去侵犯人权的模式，评估国家应对有罪不罚的司法能力，并为实施过渡时期司法机制提供建议。

10. 肯尼亚 2008 年 3 月的共享权力协议规定设立选举后暴力事件调查委员会以及真相、正义与和解委员会。前者于 2008 年 10 月发布报告，报告中记录了选举后的暴力案件，建议设立特别法庭并进行全面的警务改革。肯尼亚议会 2009 年 2 月的会议未批准设立特别法庭的宪法修正案。真相、正义与和解委员会于 2008 年 11 月依法设立。人权高专办对“真相、正义与和解委员会法案”的若干草案作了评论，并提请注意有必要对有关颁布大赦和可能破坏委员会独立性的条款进行修订。人权高专办驻肯尼亚办事处支持民间社会努力按照国际标准将《真相、正义与和解委员会法》付诸实施。2009 年 2 月，人权高专办驻肯尼亚办事处与肯尼亚女律师联合会及紧急行动基金会—非洲基金会合作组织研讨会，旨在审查设立真相、正义与和解委员会的程序及妇女非政府组织的参与情况。目前，人权高专办驻肯尼亚办事处正在设立由肯尼亚不同部门代表组成的咨商小组，以讨论真相、正义与和解委员会问题。

11. 利比里亚 2003 年的《全面和平协议》设想设立一个真相与和解委员会，国民议会于 2005 年 6 月依法设立该委员会。联合国利比里亚特派团(联利特派团)的人权和保护科支持颁布该法，并通过宣传和散发提名表等活动参与了该委员会委员的遴选进程。人权高专办与开发署联合开展了冲突情况普查项目，收集并汇编 13,000 份证人陈述，于 2006 年 2 月委员会成立时转交委员会。联利特派团人权和保护科还通过培训方案支持委员会的能力建设，培训内容涉及调查程序、案件管理、人权和国际人道主义法。委员会分别于 2009 年 1 月和 2009 年 6 月发布初步报告和最后报告。

12. 1999 年的《洛美和平协定》载有在塞拉利昂设立真相与和解委员会的条款，议会于 2000 年 2 月依法设立该委员会。该委员会于 2003 年 7 月结束听证程序，并在人权高专办的协助下编写报告，归纳其结论与建议。联合国塞拉利昂特派团(联塞特派团)的人权科通过地区传播委员会帮助散发该报告，还发行了易懂的节略本，供全国的宣传研讨会使用。联合国塞拉利昂综合办事处(联塞综合办)的人权和法制科继续开展传播与宣传工作，此外，还协助塞拉利昂政府实施真相与和解委员会的一些建议，包括颁布旨在保护妇女与儿童权利的法律、设立人权

委员会以及启动赔偿方案。联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)的人权和法治科继续就实施赔偿方案为政府提供技术支持。2009年,联塞建和办发表与其他联合国机构合作编写的“联合展望书”,确定继续将真相与和解委员会的一些建议作为干预的重点。

13. 2008年8月签署的《吉布提协定》规定在索马里设立有关正义与和解的高级别委员会,作为打击有罪不罚整体努力的一部分。2008年11月,联合国索马里政治事务处(联索政治处)的人权股为委员会成员举办研讨会,讨论设立调查委员会的可能性。联索政治处目前正在与索马里过渡联邦政府合作开展有关这一主题的进一步讨论。下一次会议定于2009年8月举行。

14. 乌干达政府已经启动了有关真相调查的正式研究,即将于2009年结束。在人权高专办驻乌干达办事处的协助下,民间社会团体主动拟订了关于真相委员会的法律草案。该法律仍有待政府审议。阿乔利传统和宗教领袖也指出,传统与宗教和解进程是调查真相的必由之路。人权高专办驻乌干达办事处将监测这些真相调查机制的实施情况,以确保它们符合国际人权标准。

(b) 亚洲和太平洋地区

15. 阿富汗2005年的“和平、和解与正义行动计划”要求阿富汗独立人权委员会开展调查真相的活动。阿富汗独立人权委员会一直在调查和记录冲突期间侵犯人权的案件,并计划于2009年印发关于普查工作的文件。联合国阿富汗援助团(联阿援助团)人权股为该项目提供技术援助,特别是帮助收集受害人和证人证词并制定战略保护乱葬坟,以保护证据。人权股还开展提高对真相权认识的活动,并与阿富汗独立人权委员会及两个受害者团体合作,于2008年4月组织流动剧院项目,展现受害者的苦难并倡导揭示真相。该股随后分发了一部录像记录片,片中含有话剧的场景以及就调查真相的需求对受害者和人权活动分子的采访。

16. 尼泊尔2006年的《全面和平协议》和《临时宪法》都承诺设立真相与和解委员会。2007年年中,和平与重建工作部在没有事先进行国家协商的情况下编写了有关设立真相与和解委员会的法律草案。该部随后开展了一系列区域协商,为相关各方提供就该法律发表评论的机会。人权高专办驻尼泊尔办事处就可供参考的经验和相关的人权及国际人道主义法律标准提供了资料,还为这些协商提供资金和后勤援助,并协助该部记录协商进程。人权高专办驻尼泊尔办事处继续支持该部在区域一级开展进一步专题协商,并主动请民间社会和国家机构参与过渡时期司法里程。人权高专办驻尼泊尔办事处继续就有关设立真相与和解委员会法律的后续版本提供评注。2009年2月,阿富汗总统颁布《失踪(犯罪与惩处)法令》,将强迫失踪定为刑事犯罪,并制定了失踪调查委员会框架。然而,该法令因未获得议会批准而失效。政府正在制订进一步立法草案。除提供条款范本以外,人权高专办驻尼泊尔办事处还为确保立法与国际人权标准相一致提供建议。

(c) 拉丁美洲和加勒比地区

17. 2005 年 6 月，哥伦比亚议会批准《正义与和平法》，为那些提供过去活动资料的非法武装集团成员复员制订了特别的司法程序，并为这类人员须承担责任的罪行的受害者提供赔偿。人权高专办驻哥伦比亚办事处监测该法的实施情况，监测方式包括：参加复员士兵自愿提供供词的进程、促进总检察官办公室不同部门之间更好地协调、监视失踪人员的遗体挖掘，并为受害者及受害者团体提供资料，帮助他们伸张其法定权利。

18. 关于设立危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会的协议于 2007 年 9 月生效。该委员会是一个混合机制，职能包括开展独立调查、向危地马拉公诉专署提交刑事指控，并作为辅助检察官参与危地马拉法院的刑事程序。委员会还努力促进法律与体制改革。人权高专办驻危地马拉办事处与委员会协调，就设立刑事分析股向民事情报局提供技术援助，就重组刑事调查的计划向国家民警当局提供技术援助。人权高专办危地马拉办事处与该委员会共同向奉命对侵犯人权案件进行调查的警察提供培训。人权高专办驻危地马拉办事处还就加强纪律制度以及保护证人及其他刑事程序所涉人员等事项，向公诉专署提供技术援助。

2. 起诉行动

19. 起诉行动旨在确保严重侵犯人权和违反国际人道主义法的罪犯受到审判及应有的惩处。对这类罪行行使管辖权主要是各国的责任(见 E/CN.4/2005/102/Add.1,原则 20)。因此，可持续的过渡时期司法战略的目的是发展国家公诉能力。然而，经历过多年冲突的国家也许无法或不愿意开展有效调查和起诉。在这种情况下，国际刑事法庭和国际化刑事法庭可行使平行管辖权。不论起诉行动采取何种形式，都应明确致力于打击有罪不罚、关注受害者需求并遵守公正审判的国际标准。人权高专办为起诉行动提供了技术援助与监测，以确保其遵守国际人权标准。

(a) 非洲

20. 联苏特派团(联合国苏丹特派团)人权股对达尔富尔事件特别刑事法庭的审讯进行了监测，令人权股感到关切的是，法庭没有处理达尔富尔冲突期间侵犯人权和违反国际人道主义法的重大案件。

21. 联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)就某些重要的人权案件向检察官提供信息和技术支持。为了建设该国民事和军事司法系统的长期检察能力，联刚特派团正在探索在某些东部省份设立混合起诉支持单元的可能性。这类单元由联刚特派团司法顾问牵头，由民事和军事检察官及警官组成，目的是为民主共和国的司法官员提供培训与协助，以确保对严重的罪行进行公正和有效的调查及起诉。

22. 塞拉利昂问题特别法庭是根据安全理事会第 1315(2000)号决议以及塞拉利昂政府与联合国之间的协定而于 2002 年设立的混合法庭，该法庭对冲突期间所犯严重罪行的最大责任者拥有管辖权。塞拉利昂和平特派团的人权与法治单元对

审判被告进行监测、向法庭提供专家证词，并为特别法庭及真相与和解委员会的技术会议提供便利。在冲突期间侵犯人权的两起案件也在国家法院进行起诉。习惯法院从事争端的裁决，尤其是社区一级争端的裁决。2008年，联塞建和办人权与法治单元同开发署合作，为习惯法院职员提供了有关司法中的人权问题及国际人权文书的培训方案。

23. 根据2008年《问责与和解协定》附件，乌干达政府宣布于2008年5月设立战争罪法院，作为乌干达最高法院的特别分支。政府为该法院任命了三名乌干达法官，并计划遴选两名国际法官。人权高专办驻乌干达办事处计划在该法院开始审理案件后对审判进行监测。

(b) 亚洲和太平洋地区

24. 2003年，联合国与柬埔寨政府商定设立柬埔寨法院特别法庭，负责对1975年至1979年红色高棉统治时期所犯罪行的主要责任者进行审判。人权高专办关注特别法庭的诉讼程序，以便明确最佳做法，并鼓励将其纳入国家司法系统。人权高专办正在进一步监测2007年8月颁布的《刑事诉讼法》在国内法院的执行情况。

25. 一些涉及冲突的侵犯人权突出案件目前还有待尼泊尔国家法院系统的审理。人权高专办驻尼泊尔办事处为调查这类案件机关提供技术支持，并继续监测司法方面的进展。人权高专办驻尼泊尔办事处记录并公布了其他侵权案件的证据，呼吁对这些案件进行调查，并请相关主管机关给予合作。尼泊尔最高法院已采取步骤打击有罪不罚现象，命令警察编写“首次情况报告”，并对涉及冲突的大量严重侵犯人权案件开展适当调查。2007年6月，法院还命令政府将强迫失踪定为刑事犯罪，并对相关案件进行调查和起诉。人权高专办驻尼泊尔办事处继续提供技术援助，通过将严重侵犯人权行为定为刑事犯罪加强法律框架，从而支持对这类罪行的起诉。

26. 联合国东帝汶综合特派团(东帝汶综合团)的人权与过渡司法科正在协助检察长办公室实施联合国东帝汶特别独立调查委员会的相关建议，该委员会调查了2006年4月至5月期间发生的事件。迄今为止，检察长办公室已启动18项调查。在东帝汶综合团人权与过渡司法科的协助下，东帝汶政府聘用了一名国际检察官协助检察长办公室开展这类调查。两宗案件的审判已完成，3宗案件的审判正在进行中，已经有4宗案件入档，有9宗案件正在进行积极调查。

(c) 拉丁美洲和加勒比地区

27. 在哥伦比亚，非法武装集团遣散的50,500名成员中有3,637人按照《正义与和平法》处理；3,637人中仍有430人处于司法进程中，20多人已收到部分起诉。基于这些准军事人员揭示的事实，哥伦比亚最高法院于2006年开始调查所称的高级政府官员与非法武装集团之间的关系。截至2008年底，已有73名议会成员受到起诉，其中11人被定罪，4人被宣告无罪。总检察长办公室目前正在

调查其他 250 宗案件，据称这些案件涉及高级政府官员与非法武装集团之间的关系。人权高专办驻哥伦比亚办事处对这些调查表示公开支持，并向最高法院提供技术援助，与其共享关于国际标准和可供参考的国家经验的资料。人权高专办驻哥伦比亚办事处正在组织关于刑事责任国际机制的研讨会，旨在提高有关利用国际刑事法院的认识，研讨会将于 2009 年 11 月举行。

3. 赔偿方案

28. 赔偿方案旨在为受害者提供一系列物质和象征性福利，从而对系统性的侵犯人权事件进行补救。大会第 60/147 号决议通过了《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》，其中重申了受害者获得赔偿的权利。补救可采取各种形式，包括恢复原状、补偿、康复、满足和保证不再发生。经验表明，最成功的赔偿方案是与受影响社区尤其是受害者协商制定的。人权高专办为设计和实施赔偿方案提供技术援助，支持民间社会组织参与有关赔偿的讨论，并倡导充分实施赔偿行动。

(a) 非洲

29. 苏丹《达尔富尔和平协议》包括一项设立达尔富尔赔偿委员会的条款，以解决冲突受害者的索偿问题。达尔富尔各省已设立委员会，但是还没有制订赔偿政策。2008 年 12 月，达尔富尔混合行动(非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动)人权科请北部丁卡酋长委员会工作人员参加在法希尔举行的过渡时期司法研讨会。北部丁卡酋长委员会主任后来要求达尔富尔混合行动人权科提供能力建设方面的支持，人权科于 2009 年 7 月组织了培训班。培训班上综述了关于受害者赔偿权的国际法律框架，讨论了实施赔偿方案所面临的挑战并比较了各国经验。达尔富尔混合行动人权科希望为其他丁卡酋长委员会提供这一培训。

30. 利比里亚 2005 年的《设立真相与和解委员会法》委托真相与和解委员会承担责任，为冲突受害者的福利设立信托基金。联利特派团人权和保护科参与了提高认识和宣传活动，内容涉及对战争受害者的赔偿、受冲突影响的社区以及真相与和解委员会委员等。真相与和解委员会还组织了听证会，并在地方报纸上发表关于赔偿的信息，然而并未广泛征集公众意见。

31. 塞拉利昂真相与和解委员会 2004 年的最后报告建议制订赔偿方案。2006 年初，联塞特派团人权和法治科与该国的一个非政府组织“良心论坛”组织了协商会议，讨论适当的赔偿措施。塞拉利昂政府随后组建赔偿工作组，工作组根据国家协商的情况，于 2007 年 6 月制订实施战略。联塞特派团人权和法治科是工作组成员，还协助制订项目，向联合国建设和平基金申请资金，该基金为赔偿方案拨款 340 万美元作为启动资金。联塞特派团目前是赔偿方案国家指导委员会的一员，为方案的实施提供援助。指导委员会决心为解决受害者在卫生、教育、心理支持和经济发展方面的迫切需要提供服务。迄今为止登记的受益人约有 12,500 人，预计总共登记的受益人将达到 16,500 人。

32. 乌干达政府一直在为乌干达北方拟订一揽子发展计划。然而，人权高专办驻乌干达办事处倡导提供更为全面的赔偿方案。2008 年，人权高专办驻乌干达办事处与乌干达人权委员会合作，开始在乌干达北部实施“赔偿、研究与能力建设项目”，提供有关提高对赔偿的认识的培训课程。人权高专办驻乌干达办事处同时还就受冲突影响社区对赔偿的看法开展研究，并在 2009 年 2 月有关过渡时期司法的大型论坛上向乌干达北部的民间社会说明初步研究结论。基于该研究，人权高专办驻乌干达办事处计划与委员会合作，于 2009 年发表报告，其中包括对政府赔偿政策的建议。

(b) 亚洲和太平洋地区

33. 尼泊尔政府声明将与真相与和解委员会合作制订一项全面的赔偿政策。同时，政府还启动若干方案，旨在为冲突受害者提供临时救济。和平与和解部批准向在战争中身亡者的家庭、在冲突中失踪人员以及希望返回原来社区的国内流离失所者发放津贴。人权高专办驻尼泊尔办事处针对受害者协商、受害者的分类和识别以及津贴的发放程序提出了建议。政府还批准以奖学金、医疗和赔偿等方式作为对受害者或其第一受益人的救济措施。国家人权委员会的任务是调查侵犯人权案件，并向政府提供关于赔偿措施的建议。尼泊尔最高法院也发布了与赔偿相关的若干决定，要求政府于 2007 年制订并实施针对失踪者家庭和国内流离失所者的一揽子救济方案。

34. 东帝汶综合团人权与过渡司法科支持为东帝汶受害者制订赔偿方案的努力，并聘用一名顾问，以支持国民议会第一委员会起草相关立法的工作。

(c) 拉丁美洲和加勒比地区

35. 哥伦比亚政府主要为冲突受害者提供两种形式的赔偿措施。根据《正义与和平法》，受害者可向已经完成司法程序的前战斗人员索赔。按照这一程序获得赔偿的人数很少，而且受益人仅限于范围很窄的受害者。非法武装集团侵犯人权案件的受害者也可按照政府在 2008 年 4 月制订的行政赔偿方案索取赔偿。政府已收到约 18 万份申请，但尚未开始提供赔偿。人权高专办驻哥伦比亚办事处在制订方案期间提供了专家咨询意见，目前正在监测方案的实施。有关受害者的法律草案有可能填补目前赔偿方案的某些空白。人权高专办驻哥伦比亚办事处就该草案提供了技术咨询意见。

36. 在危地马拉，“国家赔偿方案”已开始向受害者发放经济赔偿，政府还提供象征性赔偿，以恢复受害者的尊严。人权高专办驻危地马拉办事处就目前有关赔偿的国际标准以及实施赔偿方案的可供参考的经验，向“方案”提供技术援助。

4. 体制改革

37. 曾经助长冲突延续不已的公共机构必须转化为维持和平、保护人权以及促进尊重法治文化的机构。体制改革可通过建设公平和高效的公共机构，帮助冲突后政府防止再次发生侵犯人权现象。开展审查对这一转型至关重要。政府官员和

职员，特别是涉及安全和司法等部门的官员和职员，凡对严重侵犯人权行为负有个人责任者，应被撤职。将它们撤职应遵守正当法律程序的要求和不歧视原则。体制改革应进一步纳入全面的培训方案，为官员和职员提供有关适用的人权和国际人道主义法标准方面的培训(见 E/CN.4/2005/102/Add.1, 原则 36)。人权高专办通过培训、监测及提供资源等方式协助实施体制改革方案。以下为近期在这方面实施举措的实例。

(a) 非洲

38. 利比里亚政府开展了人口普查和识别方案，对现役利比里亚国家警察和新招募人员进行审查。联利特派团人权和保护科对这一进程提供协助，提供不符合共同商定的录用标准的个人背景资料。联利特派团人权和保护科还帮助为军队录用人员提供有关基本人权和国际人道主义法的培训。

(b) 亚洲和太平洋地区

39. 阿富汗存在一些对进入公共机构工作人员进行审查的机制，包括阿富汗改革与公民服务独立委员会、警方缓刑委员会、选举投诉委员会以及高级任命咨询小组。联阿援助团为这些进程提供技术、经济和政治援助。

40. 尼泊尔政府对《军队法》进行了修订，将某些种类的案件从军事法院移交民事法院，以提高公民对军队的监督。人权高专办驻尼泊尔办事处对这些修订内容作了评论。人权高专办驻尼泊尔办事处推动与政府和安全部队就审查方案进行讨论，并且已经开始将过渡时期司法问题纳入尼泊尔警方、武装警察部队和尼泊尔军队的人权培训方案。武装警察部队于 2008 年后半年开始实施有关在联合国维持和平行动部署之前选拔人材的新政策，人权高专办驻尼泊尔办事处参与了为改善这一进程提供援助的初步讨论。

41. 东帝汶综合团人权与过渡司法科支持东帝汶的警察审查程序，该股作为评估小组观察员，针对个别警官提供建议，并根据东帝汶综合团的监测记录提供信息。东帝汶综合团人权与过渡司法科还参与东帝汶综合团和东帝汶政府的联合评估，以确定地区警察单位是否为从东帝汶综合团接手执行警务的权力作好了准备。东帝汶综合团人权与过渡司法科还为东帝汶综合团及东帝汶警官和高级军官制定了人权培训方案，并出版和散发人权手册。

(c) 拉丁美洲和加勒比地区

42. 联合国海地稳定特派团(联海稳定团)一直根据 2006 年 8 月通过的“海地国家警察改革计划”制定的框架，协助海地政府对海地国家警察进行审查。审查程序包括由海地国家警察监督总局的代表和联合国警官联合组成的小组对海地国家警察进行背景审查。该小组根据海地有关警察服务的规章及国际标准，对每一名海地国家警察进行纪律、司法和银行记录的评估。联海稳定团还向该小组提供有关海地警官侵犯人权的资料。海地约有 9,200 名现役警员。截至 2009 年 3 月，

审查程序已对 6,574 名警员作了评估，并完成了 2,273 宗案件的调查；1,009 宗案件已送交主管机关，供采取适当行动。

5. 国家协商

43. 国家协商是以基于人权的方式处理过渡时期司法问题的重要组成部分，其依据的原则是：必须通过充分的公众参与，过渡时期司法战略才能够取得成效。公众参与能够揭示受影响社区的需要，从而使各国能够根据具体情况制订适当的过渡时期司法战略。此外，协商程序能够使当地受害者和民间社会其他成员在最后形成的战略中发挥自主的作用。虽然国家协商可对过渡时期总体司法战略的制定产生影响，但也可针对具体机制，如真相委员会或赔偿方案等开展国家协商。人权高专办通过提供法律和技术咨询、促进受害者参与、支持能力建设和调动资源等方式支持国家协商进程。

(a) 非洲

44. 2005 年 6 月，安全理事会通过了第 1606 号决议，其中请秘书长与布隆迪政府及布隆迪各利益攸关方就设立真相与和解委员会及特别法庭开展协商。2007 年 11 月，布隆迪政府和秘书长执行代表缔结了一项行动框架协议，设立了三方指导委员会，由联合国、政府和民间社会代表组成，负责指导国家协商。2009 年 5 月在布琼布拉举行了初步协商，在讨论中详细介绍了方法工具。联合国布隆迪综合办事处(联布综合办)人权和司法科在三方指导委员会中代表联合国，并积极确保将性别观念纳入方法工具。同时，联布综合办人权和司法科还针对民间社会代表、宗教领袖、学生、地方政治官员及媒体等目标群体组织了宣传和培训活动。国家协商于 2009 年 7 月开始实施。

45. 《达尔富尔和平协定》设立了达尔富尔—达尔富尔对话和协商机制，旨在推动苏丹达尔富尔人就和平协定的实施开展对话与协商。该《协定》仅获得两方签署，尚未实施，然而达尔富尔—达尔富尔对话和协商仍然是收集与记录有关司法问题观点的机制。已经与政府官员、国内流离失所者、民间社会成员及全达尔富尔其他群体成员开展了协商。达尔富尔混合行动人权科鼓励达尔富尔—达尔富尔对话和协商的协调人员将过渡时期司法的具体问题纳入协商。达尔富尔混合行动人权科还在北达尔富尔组织了研讨会，为达尔富尔—达尔富尔对话和协商协调人员提供培训，使其理解协商期间参与者提出的过渡时期司法相关问题。这一试点培训可能日后在其他达尔富尔省再次举行。

46. 多哥 2006 年 8 月《全面政治协议》中的一项条款规定设立委员会，以查清过去的暴力行为并解决受害者的需求问题。另一条提出了便利和解的措施建议。2008 年 4 月，富尔·纳辛贝总统启动国家协商进程，旨在提高公众对过渡时期司法问题的认识，并了解国家利益攸关方对这些潜在机制的看法。人权高专办驻多哥办事处为这类协商提供便利，在该国五个行政区域内共组织了 167 场会议，吸引约 2000 名与会者。2008 年 7 月，人权高专办驻多哥办事处编写报告，总结

了国家协商的结论，并提出设立真相与和解委员会等建议。2009年5月，总统发布政令设立该委员会。

47. 人权高专办驻乌干达办事处于2006年开始过渡时期司法方案，在受冲突影响的社区就人们对过渡时期司法的看法开展实地调查。该研究以乌干达北部的四个分区域为重点，研究的课题包括：不同类型暴力行为的严重程度、对各种赔偿形式的偏好以及对传统和正式司法机制的态度。2007年，人权高专办驻乌干达办事处发表了研究结论，为有关赔偿和传统司法形式的进一步研究提供了基础。政府与上帝抵抗军(上帝军)随后商定支持在和平谈判进展期间就问责制与和解开展国家协商。人权高专办驻乌干达办事处还协助乌干达民间社会在和平进程期间充分表达其观点。例如，人权高专办驻乌干达办事处为北部乌干达民间社会组织在朱巴和平谈判期间发表立场文件提供资金和技术援助。人权高专办驻乌干达办事处还为民间社会网络发展提供支持，这类网络吸引政府和公众参加有关过渡时期司法的讨论。

(b) 亚洲和太平洋地区

48. 人权高专办驻尼泊尔办事处在支持受害者参与尼泊尔的过渡时期司法对话方面发挥了关键作用，办事处为过渡时期司法问题组织了筹备会议，介绍了可供参考的经验，并编写了社区教育材料。人权高专办驻尼泊尔办事处注意到，开发以受害人为主导的工具能够大力促进受冲突影响社区参与过渡时期司法活动。人权高专办尼泊尔办事处还注意到在过渡时期司法讨论期间某些群体被边缘化，于是努力促进他们的参与。例如，人权高专办驻尼泊尔办事处支持过渡时期司法和两性协调小组共享资料和宣传战略，从而促进妇女团体更大程度的参与。

49. 东帝汶综合团人权与过渡司法科参与了总统办公室和挪威主教 Gunnar Stålsett 在挪威发起的支持国家协商一致对话工作组进程。2009年6月开展对话时，来自所有政党的代表商定在2009年期间向议会提交接纳、真相与和解委员会的报告，并审议报告提出的建议。人权与过渡司法科以及重罪调查小组还与民间社会及人权和司法监察员办公室合作，为受害者协会计划于2009年9月在帝力举行的受害者团体全国大会提供支持。

(c) 欧洲

50. 自1999年联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)对科索沃进行国际行政管理以来，已经采取了若干过渡时期司法方针。人权高专办驻科索沃办事处倡导制订一项全面框架，确保审议所有的过渡时期司法方针。人权高专办驻科索沃办事处致力于提高公众对过渡时期司法进程的认识，并鼓励为区域倡议讨论提供空间，这些倡议包括设立一个负责调查与发布战争罪真相的区域委员会。

D. 吸取的教训与最佳做法

1. 正义与和平

51. 人权高专办参与了阐述正义与和平之间关系的复杂讨论。过去的两难处境在于：是与国际罪行的犯罪者合作以巩固和平，还是以持续冲突为代价实现正义。然而，近年来，正义与和平之间这种假设的紧张关系已逐渐消融。联合国认为，如果方法得当，正义与和平可相互促进和维持。

52. 对正义与和平相互促进的认识不断增长，这一点体现于目前的国际法以及联合国有关大赦的政策。从各种国际法和联合国政策来看，如果大赦对战争罪、灭绝种族罪、危害人类罪、严重侵犯人权罪⁴ 负刑事责任者，或对严重违反国际人道主义法的个人免于起诉，则这类大赦不被允许。国际法和联合国政策都认为，受害者有获得赔偿等有效补救的权利，而且受害者和社会有了解侵权真相的权利。⁵ 联合国在正义与和平领域尤其是在大赦方面持续工作，目的是在和平进程期间及之后捍卫正义。

53. 最初引发对战争罪、灭绝种族罪和危害人类罪大赦合法性质疑的是 1999 年塞拉利昂政府与革命联合阵线签署的《洛美和平协定》，其中包括广泛的大赦。签署协定时，派赴塞拉利昂的秘书长特别代表在其签字时附加免责声明，指出“联合国不承认对灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和其他严重违反国际人道主义法行为的大赦”。

54. 联合国后来在安哥拉、苏丹和乌干达都坚持这一立场，联合国代表首先试图限制大赦的范围，如果无法做到这一点，则在签字时附加保留。2002 年，安哥拉武装部队与争取安哥拉彻底独立全国联盟(安盟)签署谅解备忘录时，秘书长特别代表提出保留，指出联合国不承认任何集体大赦。在苏丹，政府同意删除 2004 年政府与苏丹人民解放运动签署的《协定》中的集体大赦条款。乌干达政府和上帝军也从 2008 年有关裁军、解决武装和再融合的协定中删除了集体大赦条款。

55. 各国义务打击有罪不罚，确保对严重违反国际法的人进行有效调查和起诉。同时开展国家和平进程和寻求国际正义，还应以经验为基础。在对据称严重侵犯人权者进行起诉和调查被认为是和平绊脚石的情况下，也有成功进行刑事起诉的实例。⁶

⁴ 严重侵犯人权行为包括：酷刑和类似残忍、不人道或有辱人格的待遇；法外处决、即审即决或任意处决；奴隶制；强迫失踪；以及强奸和严重程度相当的其他形式的性暴力行为。

⁵ 见《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》(大会第 60/147 号决议)、《经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》》(E/CN.4/2005/102/Add.1) 以及《了解真相权利的研究报告》(E/CN.4/2006/91)。

⁶ 例如，前南斯拉夫问题国际刑事法庭 1999 年 5 月起诉 Slobodan Milošević，塞拉利昂特别法庭 2003 年起诉 Charles Taylor。

56. 2002 年成立国际刑事法院是近年来打击有罪不罚努力取得的最重要进展。

《罗马规约》坚持自己的补充作用，第十七条明确强调，各国政府应承担主要责任，确保对那些对国际罪行负最大责任者进行问责。因此，只有在国家有关主管机关无能力或不愿意的情况下，才由国际刑事法院将国际罪行的逞凶者绳之以法，而且该法院还对国家建设能力以履行这一义务发挥促进作用。

57. 本研究报告的增编中指出，2000 年后的和平协议反映了国际法及联合国政策在大赦及问责制方面的发展。集体大赦虽然仍存在于某些协定中，但是已不占主流。此外，越来越多的协议载有真相调查、起诉行动、赔偿方案及制度改革等有关过渡时期司法进程的条款。

58. 负责协调和平进程的秘书长特使和特别代表应继续倡导将打击有罪不罚、保护和增进人权纳入和平协议的承诺。为此，联合国特使应告知各方在人权和国际人道主义法之下的义务。因此，在和平谈判期间，应为联合国调解员配备相关的人权专家，并在联合国系统内召集这类专家。人权专家应现场参与和平谈判。

2. 经济、社会和文化权利以及过渡时期司法

59. 过渡时期司法不仅为大规模暴行受害者伸张正义，而且可帮助因冲突而受害的社会实现可持续和平与和解。和平与和解要求全面的社会转型，且须接受正义的广义概念，解决冲突及与冲突相关所有侵犯人权案件的根源问题。然而，国际社会尚未接纳能够综合处理侵犯经济、社会和文化权利案件的过渡时期司法方针。

60. 过渡时期司法机制为结合经济、社会和文化权利提供了可能性。负责揭示过去侵犯人权案件模式的真相委员会也具备对侵犯经济、社会和文化权利案件进行调查的良好条件。可酌情扩大真相委员会的任务，除了解决侵权行为最佳办法的建议以外，可纳入对这类侵权案件的审查。在东帝汶，接纳、真相与和解委员会在最后报告中用了一整章(第 7.9 章)讨论侵犯经济、社会与文化权利的问题，指出这类侵权行为可能与其他侵犯人权行为一样，对冲突受害者造成毁灭性打击。

61. 国际刑事法庭已对一些侵犯经济、社会和文化权利的案件进行了调查与起诉。例如，前南斯拉夫问题国际刑事法庭认为，大规模破坏房屋与财产可能构成危害人类罪。⁷ 一些区域和国家法院也查明并对侵犯经济、社会和文化权利案件作了裁决。在南非，因宪法法院作出有关“治疗行动运动”的裁决，所以制订了一项全面和有效方案，以遏止艾滋病毒/艾滋病的母婴传播。⁸

62. 赔偿方案还为解决受害者在卫生、教育和经济可行性等方面的需求提供了机会。最后，体制改革可通过确保受害者不受歧视地获得服务，进而确保今后不

⁷ 公诉人诉 Kupreskic 及其他人，第 IT-95-16-T 号案件，2000 年 1 月 14 日的判决，第 628 至 631 段。

⁸ 例如，见“卫生部长与治疗行动运动”(第 2 号)，2002(5)SA 721(CC)(南非)，可在 www.constitutionalcourt.org.za/Archimages/2378.PDF 上查阅。

会持续发生侵犯经济、社会和文化权利的行为。应通过重要的立法，并对其进行修订和加强，以确保国家承认与保护这些权利。

63. 宪法与和平协议也是冲突后的社会致力于保护经济、社会和文化权利的切入点。例如，《南非宪法》中规定须保护与住房、医疗、食物、水、教育与文化相关的权利。《达尔富尔和平协议》明确列举了基本人权，其中包括获得医疗和受教育权(第 3 条第 28 款)，还包括关于共享财富的条款。《尼泊尔全面和平协定》也规定保护食物权、医疗和受教育权(第 7.5 条)。

64. 纳入性别观念是另一种扩大过渡时期司法范围的方式。性别不平等是社会不平等的最主要表现形式，而且经常因冲突更为恶化。过渡时期司法必须认识到解决系统性性别不平等的必要性，尤其应关注妇女的经济、社会和文化权利。问责机制可通过起诉对冲突期间性暴力行为负责任者来结束对暴力侵害妇女行为有罪不罚的现象。妇女也应积极参与整个和平进程，从女性角度分享冲突经验，提出就她们而言通过适当过渡时期司法机制实现可持续和平与问责制的优先事项。

65. 人权高专办将继续探讨经济、社会和文化权利与过渡时期司法之间的关系。特别报告员及条约机构应继续给予这一专题适当讨论。应进一步鼓励发展国家能力，例如，冲突后国家的国家人权机构可承担起监测与确保实现这些权利的责任。

3. 解除武装、复员和重返社会以及过渡时期司法

66. 过渡时期司法机制以及解除武装、复员和重返社会行动对帮助国家从暴力向和平过渡发挥越来越重要的作用。同时，如果协调实施，则解除武装、复员和重返社会及过渡时期司法可积极地相互促进，这一趋势已日益明显。解除武装、复员和重返社会进程有利于保障实施过渡时期司法机制所需的稳定，而过渡时期司法机制可帮助受冲突影响社区接受前战斗人员重返社会，从而加强解除武装、复员和重返社会行动的合法性。

67. 理解解除武装、复员和重返社会及过渡时期司法之间的关系，对成功地结合两种举措并使其相互加强至关重要。例如，真相委员会可为前战斗人员提供机会，揭示其冲突经历，从而便利他们重新融入受冲突影响社区。

68. 起诉行动可将前战斗人员与侵犯人权者区分开来，以减少公众的误解，使公众不致认为解除武装、复员和重返社会方案是不论前战斗人员在冲突期间所犯罪行而一律接受他们全部重新融入社会。起诉行动还可以为解除武装、复员和重返社会进程消除障碍，如不合作的指挥官等，从而支持停止仇恨。

69. 制订赔偿方案也应结合解除武装、复员和重返社会行动，以消除前战斗人员和受害者待遇不平等的看法。向受冲突影响人口提供补救的赔偿方案，能够帮助平息受害者的不满，社区可以收容接受解除武装、复员和重返社会福利的前战斗人员。

70. 解除武装、复员和重返社会方案也是体制改革成功的重要决定因素。这类方案有利于短、中期的安全，而体制改革的目的在于创造更大范围的安全环境，转变公民与政府之间的关系。因此，这类方案常常作为冲突后社会的初步安全举

措，方案的成功可为安全部门及其他机构的长期改革奠定基础。如果没有在解除武装、复员和重返社会及审查程序之间进行协调，则犯有严重罪行或怀疑犯有严重罪行的前战斗人员可能重新加入国家警察或军事机构。联合国必须坚持禁止这种人在此类机构中服役，因为该做法可能破坏公众对政府机构的信任。

71. 为了更深入地理解解除武装、复员和重返社会进程及过渡时期司法进程是如何相互促进和维持的，还需要对两项进程之间的关系作进一步研究。人权高专办已与维持和平行动部开展合作，研究两项进程之间的关系，同时鼓励联合国系统了解研究结论，并将其纳入实地工作。

E. 其他需求

72. 对人权高专办驻地机构工作的分析及专家研讨会的讨论表明，还有其他几项问题有待进一步探讨。

73. 审查进程是过渡时期司法的一个组成部分，但是开展审查进程时常常没有适当考虑人权方针，而这一点是成功的体制改革的必要因素。因此，审查必须进一步从人权角度出发，以便系统地将人权方针纳入今后的审查程序。

74. 证人和受害者保护是有效调查和起诉蓄意侵犯人权者的基础。有必要进一步探讨在冲突后环境中适当保护证人和受害者的手段，以确保起诉和真相调查机制的成功。

75. 不同的冲突后社会可倡导利用传统司法机制来解决过去侵权的案件和实现和解。传统司法机制和各种过渡时期司法进程之间的关系尚需进一步探讨。

三. 结论和建议

76. 对联合国人权驻地机构活动的概述以及对吸取的教训和最佳做法的分析强调，人权高专办在为过渡时期司法领域提供广泛援助方面，发挥着越来越重要的作用。人权高专办总部还提供概念与政策支持，并考虑国际法律的发展及驻地机构的需要。鼓励联合国人权系统其他部门，包括特别报告员和条约机构，在履行职责时继续适度关注过渡时期司法问题。