



大会

第六十一届会议

议程项目 80

国内和国际的法治

安全理事会

第六十一年

汇聚我们的力量：加强联合国对法治的支持

秘书长的报告

摘要

2004年，我提出用共同语言阐述联合国的司法概念，将“司法”、“法治”和“过渡司法”的概念结合起来。我的报告发表以来，已经出现了重要而积极的变化。2005年世界首脑会议上，会员国重申致力于基于法治和国际法的国际秩序，认为这对各国间和平共处与合作至关重要。现在，法治和过渡司法问题经常被纳入新和平行动的战略规划和行动规划，会员国如今几乎普遍认识到，建立法治是维持和平的重要内容。因此，安全理事会越来越多地将人权以及警务、司法、惩戒和法律制度改革纳入任务规定。

如我的《大自由：实现人人共享的发展、安全 and 人权》报告所述，支持会员国加强法治是联合国的一项关键工作，也是确保“免于匮乏”和“免于恐惧”行动的基础。虽然联合国一直积极提供这种支持，但是在能力、统筹和协调方面，还有许多事情要做。

由于法治在本组织工作中的中心地位，联合国越来越多的部厅、基金和方案广泛参与法治活动。确实，我的2004年报告发表以来，又有其他行动者加入法治领域，联合国和非联合国行动者都在制订和实施培训和改革方案、刑事司法战略、导则和手册，有时彼此协调，有时单独行动。尽管做了这些工作，但联合国专门从事这项工作的能力仍然薄弱，在总部和外地都是如此。在冲突中和冲突后社会，尤其急需法治和过渡司法专门人员，但是我们仅指派了少量总部人员。由



于人员和资源有限，联合国不可避免要求助于非联合国行动者。尽管外部专门人员极为宝贵，但长期外包却不利于在联合国内部形成和保持机构记忆和专门人员。

本组织需要深化和理顺法治工作，加强能力，增进机构记忆，在联合国范围内并与外部行动者更有效地协调。为实现这些目标，关键联合国行动者之间正在明确分工。为确保整个联合国系统改善协调并获得足够的力量，根据其任务规定而指定的牵头实体将在特定的法治活动领域承担明确的职责。牵头实体必须采取行动，确保形成必不可少的全系统都能利用的力量。指定牵头实体的目的是确保在向会员国提供法治援助方面，加强统筹、可预测性和问责制。

此外，为确保全球一级和国家一级的牵头实体和其他行动者之间总体协调，我已经决定在秘书处内成立一个法治协调和资源小组。该小组由常务副秘书长主持工作，担任全系统法治活动的协调中心，以确保质量控制和更大程度的政策统筹和协调。该小组将在一个小型秘书处单位支持下，与有关牵头实体密切合作，作为法治材料、专家名册、网络资源和最佳做法的储存库。小组还将考虑建议设立法治信托基金。

法治协调和资源小组还将领导与有关合作伙伴，首先是与会员国进行的协商。协商过程将查明联合国在法治领域必须优先弥补的力量差距，并就何时何处建立这些力量提出建议。

一. 引言

1. 安全理事会于 2004 年 10 月 6 日举行会议，讨论“司法与法治：联合国的作用”以及 2004 年 8 月 23 日秘书长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）。在会议结束时，安全理事会主席代表安理会发表声明，强调在冲突后国家恢复司法与法治的重要性和紧迫性，不仅要正视过去的违法乱纪行为，而且要促进民族和解，帮助防止再次陷入冲突（见 S/PRST/2004/34）。为了加强联合国系统处理冲突中和冲突后国家的法治和过渡司法问题的努力，我在报告第 65 段提出了多项建议，安全理事会请秘书处就这些建议的执行工作提出方案。2006 年 6 月 22 日，安全理事会开会讨论“加强国际法：法治与维持国际和平与安全”，并在主席声明中，重申秘书处应当提出这些方案（S/PRST/2006/28）。

2. 本报告从较广泛的范围回应有关就改善联合国系统安排以支持冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的问题提出方案的要求（S/2004/616，第 65(a)段）和阐述我在报告中提出的其他考虑（第 65(b)至(j)段）。这是因为没有部署联合国和平行动或政治行动的国家也在加强法治工作的能力、统筹和协调。因此，本报告将提出建议，力求明确和统一联合国在其法治活动和援助事宜方面采取的总办法。

3. 我在《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》（A/59/2005，第 137 段）报告中表示打算在拟议的建设和平支助厅内专门设立一个主要由联合国系统现有工作人员组成的法治援助股，负责协助各国努力在冲突中和冲突后社会重建法治。《2005 年世界首脑会议成果》支持待提交报告后，设立法治支助股的意见，以便加强联合国促进法治的活动，包括通过技术援助和能力建设促进法治（第 60/1 号决议，第 134(e)段），安全理事会 2006 年 6 月 22 日的主席声明也表示安理会支持这项意见。2006 年 12 月 4 日，大会第六十一届会议通过一项决议，其中也对专门设立一个法治单位表示支持（第 61/39 号决议）。本报告将对这些请求作出回应。

二. 背景

4. 我于 2004 年向安全理事会提交有关这个问题的上一次报告，在报告中提出用共同语言阐述联合国的司法概念，将“司法”、“法治”和“过渡司法”的概念结合起来（见 S/2006/616，第 5-9 段）。我在报告中还提出联合国援助工作所依据的规范，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——和大量的联合国人权与预防犯罪和刑事司法标准。这些普遍适用的标准是联合国对司法和法治的支持活动所依据的规范。如我在《大自由》报告中所述（A/59/2005，第 128 段），保护和促进法治、

人权及民主等普遍价值观，本身就是目标。同时，这些价值观也是一个公正、充满机遇、稳定的世界所不可或缺的。

5. 自从发表 2004 年的报告后，出现了若干重要的情况。2005 年，出席大会世界首脑会议的国家元首和政府首脑确认法治为需要更加关注的四大领域之一。会员国重申决意维护基于法治和国际法的国际秩序，因为这是国家间和平共处及合作所不可或缺的（第 60/1 号决议，第 134(a) 段）。另外，会员国还确识，法治同样对持续增长、可持续发展以及消除贫困与饥饿极为重要（第 11 段）。

6. 另外，各国政府也同意用明确和清晰的语言界定国家保护本国人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任。国际社会还同意：如果和平手段不足以解决问题，而且有关国家当局显然无法保护其人民免遭此类罪行之害，国际社会应依照《联合国宪章》的规定发挥作用，通过安全理事会采取集体行动，帮助这些国家的人民（第 139 段）。此后，安全理事会将达尔富尔情势提交国际刑事法院审理。国际刑事法院也开始有关刚果民主共和国的首次审判。另外，新成立的人权理事会还通过了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，¹ 使法律保护得到加强。2006 年 6 月 22 日《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任择议定书》（第 57/199 号决议，附件）生效也具有重大意义。该议定书设立了防范小组委员会，并规定可以协同国家机构对国内拘留地点进行视察。

7. 就本组织而言，联合国一直设法将法治和过渡司法问题纳入新和平行动的战略和行动规划之中。为了实现可持续和平与安全，会员国几乎普遍认为重新推行法治是和平特派团的一个重要方面。因此，安全理事会比以前更加愿意将人权、警务、² 司法和法律系统以及监狱系统的责任纳入任务规定之中。目前，安理会授权在 17 项和平行动中部署 15 000 多名联合国警察。政府间预算机构和捐助国更经常地为冲突后和发展环境下的法治举措提供资金。2003 年以来，秘书处几乎在所有新的特派团中都规划、选定和部署了警察、司法和惩戒部门：此前，除了行政特派团，其他特派团很少涉及司法和监狱系统改革方面。维持和平特派团的规划模式包括与其他主要部门包括人权密切协调的警察、司法和监狱改革工作。

8. 2002 年和平与安全执行委员会拟订和平行动综合法治战略工作队制定的导则、手册和工具清单已予更新，秘书处的维持和平行动部、和联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办），以及联合国人权高级专员办事处（人权高专办）、联合国开发计划署（开发署）和联合国儿童基金会（儿童基金会）也在警察、监狱系统、法律和司法系统以及过渡司法方面，继续编写经验研究和指南材料。合格司法人

¹ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 53 号》(A/61/53)，第二.A 章，决议 1/1。

² 在本报告中，“警务”或“警察”一词包括行使警察权力，特别是行使逮捕和拘留权力的所有国家安全机构，如警察和宪兵。

员和监狱工作人员名册上的人数众多，目前外地出缺数目很少。2004年以来，为了确保联合国能够确定最有效的方法和提供各种工具，已经做了大量工作，确保在法治活动中考虑性别问题并确保妇女参与。人权高专办、开发署、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、儿童基金会和联合国妇女发展基金（妇发基金）等若干部门、基金和方案都在总部和外地设有专司两性平等规划和性别主流化工作的工作人员。

9. 尽管取得上述重大进展，我们在加强能力、统筹和协调方面仍有大量工作要做。

三. 现有作用和能力

A. 背景

10. 支持会员国加强法治，是联合国系统及许多联合国部门、基金和方案的重要工作。本组织内开展的法治活动相当广泛。³

11. 秘书处法律事务厅负责设立国际刑事法庭或国际协助的刑事法庭，向其提供业务支持，并为其他国际司法问责机制和专家委员会与调查委员会提供咨询。在联合国系统内，该厅还牵头为各国当局和其他人提供培训方案，普遍推广国际法。

12. 秘书处维持和平行动部在向维和特派团提供警务支持方面发挥着牵头作用，并对维持和平行动中其他有关法治的问题提供支持，如司法和法律系统及监狱系统。该部还负责召集联合国法治协调网会议；该网络是和平行动法治战略的协调机制。

13. 联合国人权事务高级专员办事处是联合国系统中促进和保护人权（包括过渡司法）的主导力量。人权高专办为过渡司法问题提供支持和指导，包括制定政策工具以及帮助设计、建立和执行各种过渡司法机制。人权高专办有关法治的举措包括如下活动：促进批准人权条约；改善国家司法；通过人权理事会在任意拘留、司法独立及酷刑等方面建立的机制记录侵犯人权的行为。人权高专办还为国际调查委员会以及建立和加强国家人权机构提供专家支持。

14. 联合国毒品和犯罪问题办事处依照相关国际文书，促进打击非法贩运、跨国组织犯罪、洗钱、贪污和恐怖主义的努力。作为预防犯罪和刑事司法问题的国际标准监管机构，禁毒办还协助各国改革和加强国家刑事司法系统。联合国儿童基金会致力于确保司法系统更好地服务于儿童，为被害人、证人和犯罪人提供更好的保护。其方案的重点包括：法律和政策改革，纳入儿童司法标准；执法、司法和社会福利部门的机构能力建设，支持改进儿童司法（包括过渡司法机制）；制定转送方案；提高公众对儿童司法的认识，加强对话和支持。秘书处政治事务部致力于将过渡司法纳入冲突解决和管理，其选举援助司则负责选举事务。

³ 关于总部开展的法治活动的详细介绍，见 S/2004/616 号文件，第 12 段。

15. 联合国开发计划署支持各国加强管理正规和非正规司法系统的能力，以便长期实现可持续发展，并具有在全球和区域范围内调动资源的一般能力。开发署开始致力于过渡司法方案以及支持警察部门的结构调整和能力发展、安保部门改革方案和监狱改革。联合国妇女发展基金帮助制定有关方案和战略，重点确保和平进程以及恢复与重建过程中的两性平等和性别正义。联合国难民事务高级专员办事处致力于建立协调一致并以法律为依据的国家庇护制度，确保难民和境内流离失所者在流离失所过程中及回返行动中能够得到司法救助，以便为难民和境内流离失所者创造有助于安全和可持续地回返的环境。该署还向各国提供法律和技术咨询，协助防止和减少出现无国籍状态，并推动通过全球和区域的标准制定文书。

B. 专用能力

1. 总部

16. 在总部一级，联合国法治工作人员负责处理在发生冲突、建立和平、维持和平以及冲突后建设和平等各个阶段以及在长期发展范围内出现的各种法治和过渡司法问题。这些工作人员负责制定整套的法治原则和政策，向我在外地的代表提供战略意见和指导，向和平行动提供法治和过渡司法的技术支助，征聘外地工作人员，评估并规划冲突后和平行动的活动，以及促使整个国际社会，包括双边和多边捐助者、援助机构、非政府组织以及私人基金参与支持这些努力。此外，这些工作人员还负责与从事法治活动但总部不在纽约的各部门、基金和方案进行交流。联合国的工作人员还就如何在冲突后和发展范围内加强国家司法系统和机构编写指南和推广良好做法。

2. 外地

17. 联合国经常是支持协调法治和过渡司法领域国际援助工作的协调中心。在外地，对联合国专门知识的需求取决于若干因素，包括东道国的法律制度、冲突的起因和范围、政治意愿的多寡、机构的强弱、文化影响、现有的传统和习惯制度，以及法治在冲突前治理中传统占有的地位。⁴ 除了提供技术援助、培训和支持，在冲突局势和冲突后局势中的东道国机构往往还需要大量的实物和财务援助。具体形式可以是改善基础设施，如修复警务设施、法院和监狱。可以利用联合国的信托基金及时支助薄弱的警务、司法和监狱系统。在发展范围内，联合国的支助着重于按照国际人权标准加强国家系统。

⁴ 专门知识可包括选举援助、警务行政、内部调查、法院管理、法律起草、司法问责、审查、真相调查、监狱管理、遣返、起诉、国际和混合法庭、法律培训、土地和财产权、国际人道主义法、人权法、难民法、宪法、机构建设、公共行政改革等。

3. 能力分析

18. 为了使本组织、建设和平委员会以及会员国在针对具体国家情况制订国际建设和平战略时能够知道可以利用的资源，2005年在总部和外地对本组织的建设和平能力进行了一次内部调查。调查着重于四个大方面，包括法治。

19. 这次调查关于本组织在建设和平范围内的法治专用专门知识，包括警务、司法、监狱和过渡司法的专门知识的结论，与一般调查结果一致。调查表明，在法治领域这个引人注目的领域，联合国特别是总部为数不多的人力资源显得非常突出。

20. 过去十年对改善本组织建设和平的知识和能力给予了很大的重视。各种同业网纷纷成立，交流知识、经验和良好做法。但是需要开展更多的工作，确保从制度上在联合国内发展能力。本组织的内部调查表明，联合国在从制度上确立和保留最佳做法、专门知识和人员方面还很薄弱。尽管开展了大量的建设和平活动而且本组织的工作人员在外地积累了大量的实际经验，但是本组织可靠地利用或完善知识库的能力尚嫌不足。

21. 由于总部和外地的专门知识偏少，本组织目前保留有意义的机构记忆的能力有限，因此联合国的许多行动者转向联合国之外的其他方面来弥补不足。这种外部的专门知识资源是宝贵的，因为此类伙伴关系一定会提高并丰富我们的工作。但是，过度依赖外部能力，而不在本组织内建立和保留机构能力，会破坏我们实现确保向会员国提供高质量、负责任、可预测的专门知识的目标。

C. 导则和其他材料

22. 自2004年以来，联合国各部门、基金和方案进行了大量努力来补充现有的法治材料，重点放在用于支持外地有限的知识基础和能力的工具方面。这些导则和手册涉及众多问题，包括司法、过渡司法、刑法和一般立法支助和改革、警察和监狱系统、住房和财产问题。

23. 作为联合国与国际刑事法院互动的切入点，法律事务厅为联合国系统其他实体就联合国行为者与法院进行初步接触提供咨询意见，以确保符合该厅制定的政策。

24. 维持和平行动部已为所有警察部门的负责人制订了指引，并制订关于使用武力的具体指引以及关于改革、重组和重建警察部队，内部评估，建制警察部队的职能和组织以及警务人员普查和识别的政策和导则。该部已编写了一本联合国警察手册，并且正在编写有关审查和培训警察以及评估警务的具体政策。该部还编写了监狱和司法领域的经验教训研究和指导材料。《监狱支助政策指引》和《监狱支助指导手册》提供了在联合国维和行动中支持国家监狱系统的有关原则、计划、管理业务和技术要求方面的最佳做法指导。《联合国实务指南——多层面维

和行动中的司法部门：加强法治》为司法部门外地官员提供建议和指导。作为一本实用指南，它描述了中心职能、方法和手法以及技术援助的优先领域和活动，包括有关如何建立关系和联系的指导。该《实务指南》是计划中的司法和法律改革领域指导材料系列的第一本手册。该部还建立并推动了一个主要包括警察、司法官员和狱警在内的电子“法治同业网”作为交流信息、经验和资源的论坛，特别是在外地业务方面。该部编写的《性别资源汇编》为确保将性别考虑纳入与法治相关的活动提供了一个基本工具。

25. 2006 年，人权高专办制定了确定在过渡司法领域最佳做法的导则。《冲突后国家的法治工具》用于确保联合国外地业务、过渡管理局和民间社会在相关的过渡司法问题上具有可持续和长期的机构能力。提出的五个工具列举了在调查司法部门情况、采取国家起诉措施、建立真相委员会、审查公职官员以及监督法律系统方面的基本原则。有关广泛传播混合法院的历史经验以及赔偿方案最佳做法的其他工具也将很快出版。此外，人权高专办还为几项设定标准的工作提供了支持，其中包括《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，附件）和《采取行动打击有罪不罚现象以保护和增进人权的最新原则》（E/CN.4/2005/102/Add.1）。人权高专办还编写了关于了解真相权利的范围和内容的研究报告（E/CN.4/2006/91）。人权高专办还在与其他联合国实体、民间社会和其他利益攸关方磋商的基础上，对联合国人权部门进行的过渡司法活动进行了研究和分析。

26. 开发署也编写了有关审查和机构改革的导则和一系列有关安保部门改革、司法救助、性别正义、人权本位的发展方案编制方法、公民安全和反贪污的政策文件、手册和工具。人权高专办还编写了有关在和平行动初期阶段解决住房、土地和财产问题的材料。它还与各国议会联盟合作编写了一本有关国籍和无国籍问题的手册，并正在更新其《登记手册》。儿童基金会编写了有关儿童和过渡司法的材料以及最佳做法汇编和青少年司法的全球指标，适用于冲突后情况和发展环境。禁毒办更新了《联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范汇编》，内容涉及刑事司法系统的各个领域，其增订本将在 2007 年初出版。在这些资料的基础上，禁毒办编写了一本详尽的《刑事司法评估实用手册》，其中包括一系列覆盖整个刑事司法系统的 16 个评估工具。这些工具用于帮助参与刑事司法改革的联合国行动者对刑事司法系统进行全面评估、确定技术援助的领域并支持联合国行动者设计结合联合国标准和规范的干预措施，包括在冲突后局势中的干预措施。最近，禁毒办编写了一本适用于冲突后环境的《处理对妇女的暴力行为执法人员手册》。

27. 上述许多导则和工具都是通过协作共同开发的。例如，人权高专办与开发署合作编写了有关审查（将过去违法乱纪的人筛除）的法治工具；联合国行动

者为维持和平行动部编写监狱政策、司法和惩戒指导材料以及司法和惩戒经验教训研究提供了投入和支持；法律事务厅、维持和平行动部、人权高专办、禁毒办和开发署正在合作编制联合国法治指数；禁毒办与维持和平行动部、开发署、儿童基金会和多个其他联合国行动者合作编写了《刑事司法评估实用手册》。禁毒办和儿童基金会正在联合出版一本关于衡量青少年司法指标的手册，并合作编写材料，促进在涉及儿童被害人和证人的司法事项中使用新的联合国导则。

28. 尽管联合国编写的材料范围很广，但秘书处尚没有建立正式的认可程序以确保材料提出的观点或方法协调一致并避免重叠。缺乏质量控制导致联合国其他部门没有义务使用所编写的导则和材料。即便使用相关导则，在内容、训练方法、所使用的专门知识、实施情况评估与监测方面也缺乏共识。

四. 协调办法

A. 背景

29. 2002年，和平与安全执行委员会拟订和平行动综合法治战略工作队举行了三个月的会议，讨论维持和平行动部刑法和司法咨询股如何可以最佳地调动和利用联合国系统的现有专门知识和资源，就法治问题向和平行动提供必要的支持。工作队提出的一项建议是在联合国有关部门和机构建立法治工作协调人网络，向刑法和司法咨询股不断提供直接支持，以便在更大的范围内坚持采用统筹办法和综合战略，处理和和平行动的法治问题。

30. 工作队在报告中建议在处理和和平行动和冲突后局势中的法治问题方面有大量专门知识和方案的部门和机构任命协调人，并指出在开始阶段参加工作队的所有部门和机构都应该指定负责这一事项的协调人。⁵ 执行委员会对工作队的建议表示同意，有关部门和实体的领导在2003年指定了协调人。

B. 总部协调情况

31. 2003年以来，联合国法治协调人网络根据实际需要举行会议。与会单位基本上限定在一些核心部门。虽然设立协调人网络的初衷是使其成为刑法和司法咨询股的支持机制，但是该网络主要是分享评估团、研讨会和会议等政策制定和法治活动的信息。协调人网络的部分成员就法治问题向刑法和司法咨询股及和平行动提供支持。例如维持和平行动部和人权高专办在利比里亚对从事人权及法律和司法事务的人员进行了如何监测司法体系方面的联合培训，人权高专办和开发署参加了对和平行动的一些法律和司法事务工作人员的面谈，但是此类援助仍然属于

⁵ 工作队的指定成员包括法律事务厅、政治事务部、裁军事务部、维持和平行动部、人道主义事务协调厅、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、人权高专办、禁毒办、开发署、难民署和儿童基金会。

临时性质。禁毒办也应维持和平行动部的请求向联合国和平行动派遣了几个方案规划团和评估团。虽然积极参与协调人网络的各方尽了最大努力，但是三年来该网络没有充分发挥工作队设想并且经过和平与安全执行委员会认可的作用，其主要原因是联合国系统内缺乏法治问题专门能力。

32. 除协调人网络外，还设立了若干部门间工作队，负责协调和平行动在法治和过渡司法等方面的规划工作。人权高专办和难民署分别与维持和平行动部签订协定，规定在维持和平行动中就人权和难民问题进行协调和联合行动的办法。另外，法律事务厅在人权高专办、禁毒办、世界银行和红十字国际委员会的参与下，协调在履行国际协定和义务方面向会员国提供的培训计划。少年司法问题机构间协调小组则负责协调在少年司法改革问题上与各国当局打交道的国际组织之间的政策、项目和活动。

C. 外地协调情况

33. 在和平行动中设立了多个法治工作组，成员包括从事警务、司法、惩戒、民政事务、人权、人道主义事务、无家可归者回返和性别问题等工作的联合国人员。在有些情况下，工作组属于特派团内部机构，就如何发现具有共性的问题和提出战略建议进行协调。在其他情况下，协调工作涉及国内行动者和捐助者。例如，在阿富汗，经过几个协调行动后，联合国阿富汗援助团被指定为协调人，负责主持新设立的司法改革问题国际协调小组的工作。该小组由在阿富汗参与司法改革的主要国际捐助者和联合国机构的代表组成，宗旨是协调向阿富汗政府提供的国际支持和援助，加强国际捐助者和机构之间的信息交流，找出差距、障碍和挑战，促进政策讨论，鼓励在国家一级和省一级对法治方案的制订工作采取更为一致、层次更加分明和更具战略性的办法并就此提出建议。

34. 但是，与此形成对照的是，一些具备法治能力的和平行动却没有协调机制。在另一些情况下，没有将本国利益攸关方或捐助者纳入协调轨道。在一些高度放权的联合国行动者内部，与总部的沟通或协调绝无仅有。

35. 在没有和平行动的国家，人权高专办、开发署、妇发基金及其他基金和方案利用国家工作队的协调框架规划和协调法治方案制订工作。1999年以来，人权高专办和开发署有了一项关于在国家一级落实人权的谅解备忘录。这种规划是特别为了落实秘书长行动 2 方案，加强国家人权促进和保护体系（见 A/57/387，第 51 段）。除这些正式机制外，大量协调工作是通过非正式接触进行的。

36. 在外地行动之间及外地和总部之间的协调和沟通方面仍然存在着许多问题。内部调查的结论是，本组织在总部和特派团范围内的参与、做法和协调仍然属于非正式和临时性质，在这方面与其他重要的外部伙伴的协调较差（见上文第 18 至 21 段）。

五. 加强我们的能力、统筹和协调

37. 为了加强我们在建设和平范围内的法治工作的全系统安排，我在 2006 年 7 月交给了法治和司法问题工作组⁶ 以下任务：就联合国法治能力在总部和外地最好采取什么结构拟定选择，就必要时加强联合国能力提出建议，以及处理改善与其他行动者联系的问题。还有一种共识，即任何建议的补救办法应超出建设和平范围。为了处理此事并确保解决长期存在的问题，使本组织能得到有效和有意义的加强，工作组提出了有关本组织各项工作中的法治活动的建议。

38. 继工作组提出建议后，我决定为了加强联合国的能力并使之合理化，特别是为了在法治方面协助会员国，秘书处及联合国其他关键行动者的主要目的，应当是在全球和国家两级大大加强本组织各机构以及与非联合国行动者的统筹和协调，并增强和深化三大“篮子”法治活动的优先领域所需能力：**国际一级的法治、冲突和冲突后局势中的法治；以及长期发展背景下的法治。**

39. 为了实现这些目标，已经同意在联合国关键行动者之间进行分工，指定的牵头实体在具体法治活动领域承担明确界定的协调和其他责任。

法治篮子和部门

40. 如上所述，为统筹和协调的目的，本组织的法治活动可划分为三个大篮子。第一个篮子，**国际一级的法治**，将包括有关《联合国宪章》、多边条约、国际争端解决机制、国际刑事法院以及国际法方面的宣传、培训和教育的问题。

41. 第二个篮子，**冲突和冲突后局势中的法治**，包括两个组成部分：**过渡司法及加强国家司法制度和机构**。过渡司法方面的活动可以包括：国家过渡司法协商进程、真相与和解进程、赔偿、国际和混合法庭、国家人权机构、审查过程、专案调查、事实调查以及调查委员会。

42. **冲突和冲突后局势中的法治**的第二个组成部分，也是关于**长期发展背景下的法治**的第三个篮子的核心部分，包括**加强国家司法制度和机构**领域的活动。这部分包括以下工作：加强法律和司法机构（例如检察、司法部、刑法、法律援助、法院行政管理和民法）、警务、刑罚改革、信托基金的管理及监测。此外还确定了以下优先领域：习惯、传统和基于社区的司法和解决争端机制；被害人和证人保护与援助；反贪污、有组织犯罪、跨国犯罪、非法贩运和毒品控制；法律教育；公法问题（例如土地和财产、注册、国民身份识别、公民资格和无国籍状态）、联合国履行的临时执法和行政司法职能；以及给国家警察机构的安保支助。为了确保连贯性，最后一个篮子，**长期发展背景下的法治的活动**，将与在冲突中和冲

⁶ 该工作组由一名助理秘书长主持，由法律事务厅、政治事务部、维持和平行动部、人权高专办、禁毒办、开发署和难民署的代表组成。

突后社会开展的活动十分相似。联合国人权标准和规范将被纳入这些篮子和部门。

1. 分工

43. 指定责任分明的**牵头实体**是为了确保在提供法治援助方面加强统筹、可预测性和问责制。将根据各实体的任务规定指定牵头者。牵头实体不会承担相关领域在全球一级或国家一级的全部责任，而是要履行业务、协调和政策职能，因此一般来说无论是在全球一级还是在国家一级，都需要确保它们拥有能够代表整个系统来提供的适当能力，其中应考虑到并最适当利用联合国其他行动者和非联合国行动者现有的能力、专门知识和任务规定。

(a) 全球一级

44. 牵头实体在全球一级的责任如下

- **应要求向会员国提供协助**
- **与非联合国行动者合作**：在特定领域，积极主动地与所有相关的非联合国行动者直接联系，确保有系统的协作
- **能力**：评估相关领域的整体需求和可利用的能力，采取行动确保存在所需能力和机制，包括确保有足够的工作人员能力可以让本组织其他部门利用，以及管理专家名册
- **协调**：在特定领域建立机制，在规划、标准、最佳做法、宣传和资源调动等方面与联合国其他行动者和非联合国行动者保持密切联系
- **制定政策、确立标准和最佳做法**，包括工具、手册和方法
- 在国际和区域一级提供**培训**，包括编制商定的训练工具和材料
- 向特派团和国家工作队提供**实质性指导**，包括为规划进程提供协助

(b) 国家一级

45. 在国家一级，牵头实体在与会员国协商后承担下列责任：

- **作为国家当局的主要对应方**
- **确定**活跃于特定国家或对该国感兴趣的**主要伙伴**
- 在特定领域**进行协调规划和战略制定**，包括进行需求评估和分析
- 与该领域内的所有相关伙伴**就方案的实施进行协调**，确保与其他相关领域建立有效联系
- **实施标准**：确保参与者了解相关标准，开展的活动符合这些标准

- 在国家和地区一级**提供培训**，与在同一地区进行培训的其他行动者相互协调
- **资源调动**：说服捐助者向参与者提供资金，以便在有关领域开展优先活动

46. 尽管一般会假定，一个全球性牵头实体将在已建立新法治方案的国家的相关领域发挥带头作用，但是为一个特定领域指定全球性牵头实体并不表示该机构承担全部全部执行工作。牵头实体将考虑和利用其他实体的能力和专门知识。驻地协调员或秘书长特别代表或副特别代表领导的协调和规划机制所发挥的主要作用将得到尊重，现有的法治活动安排应逐一审查，包括由上文提到的法治协调和资源小组进行审查。除其他外，这一方法将有助于避免出现不宜有的局面，即两个联合国行动者在同一国家就相同的法治主题各自开展方案。凡出现一个以上联合国行动者拥有可专用于一个特定法治部门的资源的情况，将在指定的牵头实体的指挥下联合起来开展方案。因此，在各项和平行动中，将由单一牵头实体领导同一和平行动范围内的法律和司法改革综合方案和单位。如果发生全球性牵头实体没有能力在某个国家发挥此项作用的特殊情况，则应就联合国国家工作队商定的各项安排与其进行协商，由牵头实体履行上述全球性支助职能。

47. 提出这一办法的目的是要提高可预测性，同时也要维持适当的灵活性，以便适应国家一级的情況。如果在国家一级出现无法调和的分歧，则应在与驻地协调员或秘书长特别代表和其总部对口单位协商后，将其提交法治协调和资源小组（见下文）。

2. 总体协调

48. 除了上文提出的分工问题外，我已决定设立法治协调和资源小组。法治协调和资源小组由联合国关键行动者组成，⁷ 作为协调全系统的法治专题工作的总部联络中心，以确保工作质量、政策的统筹和协调。⁸ 该小组将与各牵头实体密切协作，避免与这些实体在特定部门的协调和其他职能发生重叠。日常工作和外地一级的协调将作为分权进程的一部分，在上述三个“篮子”内进行。该小组将注重全面协调和政策问题，协助确保各牵头实体履行其职责。该小组的具体任务包括：

(a) 定期召开联合国提供法治援助的行动者会议，讨论法治方面的事态发展和工作并分享信息；

⁷ 法律事务厅、政治事务部、维持和平行动部、人权高专办、禁毒办、开发署、妇发基金和难民署。

⁸ 如会员国提出要求，法治协调和资源小组也将协调联合国在宪政方面的援助。

- (b) 维持关于联合国法治援助的提供单位和活动类别的信息中心，作为联合国内外各方面的信息来源；
- (c) 担任建设和平委员会和建设和平支助办公室的资料中心；
- (d) 协助确保联合国与各牵头实体密切协作，有效地统筹回应各国提出的援助要求；
- (e) 与有关牵头实体合作拟定政策文件，提供政策指导；
- (f) 调解联合国下属各法治援助提供单位在部门或国家一级无法解决的歧见，必要时将这些争端提交秘书长裁决，包括通过政策委员会提交争端；
- (g) 协助拟定法治援助全面战略；
- (h) 作为联合国法治资料和最佳做法资料的存放单位，确定和认可法治核心资料，建立并管理网络资源；
- (i) 便利参与拟定法治方案的联合国行动者与会员国、区域和政府间组织、捐助者和非政府组织之间的联络；
- (j) 保持一份全球法治领域专业人员的名册；
- (k) 支持促进国际关系中的法治观念；
- (l) 协助调动资源。

49. 在初始阶段，该小组的工作将得到至多 4 名专业工作人员的秘书处支持，人员从联合国各主要行动者借调。小组由常务副秘书长任主席并实施监督。小组设在何处将由新任秘书长决定。鉴于这一新的实体职权范围甚广，不宜将小组设在建设和平支助办公室内。

50. 一旦设立，法治协调和资源小组将牵头与各会员国和其他有关伙伴进行协商，查明联合国在法治领域必须优先弥补的能力差距，建议应在何处、何时建立这些能力。这项审查必须考虑到联合国没有必要参与一切法治领域的活动。联合国必须真正确定优先的切入点，因为其他主要的非联合国行动者也是大有可为的。此外，小组将协调大会提出的以下要求，即编制联合国目前在国家和国际两级专门为促进法治而开展的活动的清单。该小组还将考虑建议设立法治信托基金，供全系统支用。

六. 最后意见

51. 我在本报告中提出了一些实际措施，供联合国系统用以加强支持本组织法治和过渡司法活动的安排。在我确定的这些优先领域，联合国将与其他非联合国行

动者合作，共同向各会员国提供高水平的咨询和协助。联合国将继续提高和深化其在本报告确定的法治活动优先领域的的能力。

52. 我决定采用划分“篮子”和分工的办法来大幅度增强联合国上下的统筹协调，这将确保向各会员国提供的法治援助具有高度的可预测性和有力的问责制。此外，建立一个由联合国高级官员领导的强有力协调机制，将确保在总部和外地行动实施质量控制、政策统筹以及有意义的协调。随着一个强有力的协调机制的设置以及在各牵头实体的协助下，联合国将能开展一个新进程，确保法治领域的机构经验传承。

53. 鉴于各会员国重申其对法治的承诺并将法治作为促进人类安全与繁荣的必要框架，我也重申本组织承诺支持各会员国确保本国法律、司法、监狱和警察机构公平有效，使社会摆脱充满暴力的过去。我相信我的决定将确保联合国拥有一支在法治领域经验丰富的核心骨干队伍，再加上积极和强有力的协调，这将有助于各会员国对建立基于法治的国际秩序再次作出的承诺。此外，我深信，会员国作出投资，提高联合国支持各国维护法治的工作的能力，将对和平与安全以及可持续发展作出重要贡献。