



# 第十四届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会



2020年4月20日至27日，日本京都

Distr.: General  
24 January 2020  
Chinese  
Original: English

## 临时议程\*项目 5

各国政府促进法治的多方面办法，途径是根据《多哈宣言》，除其他外，让所有人都能诉诸司法；建立有效、可问责、公正和包容的机构；以及考虑社会、教育和其他相关措施，包括促进守法文化，同时尊重文化特性

各国政府促进法治的多方面办法，途径是根据《多哈宣言》，除其他外，让所有人都能诉诸司法；建立有效、可问责、公正和包容的机构；以及考虑社会、教育和其他相关措施，包括促进守法文化，同时尊重文化特性

秘书处编写的工作文件

### 摘要

本工作文件探讨了各国政府促进法治的多方面办法，途径是根据《关于将预防犯罪和刑事司法纳入更广泛的联合国议程以应对社会和经济挑战并促进国内和国际法治及公众参与的多哈宣言》，除其他外，让所有人都能诉诸司法；建立有效、可问责、公正和包容的机构；以及考虑社会、教育和其他相关措施，包括促进守法文化，同时尊重文化特性。本文件强调了可持续发展与推进法治之间的相互联系，还将预防犯罪和刑事司法改革的全面综合办法作为创建有利于可持续发展的环境这一更广泛议程的一部分予以了审查。

\* A/CONF.234/1。



## 一. 导言：实质性背景

1. 可持续发展目标 16 是创建和平、包容的社会，让所有人都能诉诸司法。诉诸司法是指人们依照法治原则和人权标准，通过正式或非正式司法机构寻求和获得补救的能力。这要求会员国采取让刑事司法系统中的所有行为体参与的全面的多方面办法，并注意采取措施，尊重和保护弱势社会成员及刑事司法系统中的妇女、儿童和犯罪受害者等有特殊需要的群体的权利。

2. 有效、可问责、公正和包容的机构对于实现可持续发展目标 16 至关重要。为实现和平、正义和包容，各国政府、民间社会和社区必须共同努力，采取持久的解决办法，以减少暴力、伸张正义、打击腐败并确保包容性参与。特别是可问责的机构，它们对于促进法治而言必不可少。

3. 在 2015 年 4 月 12 日至 19 日于多哈举行的第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过的《关于将预防犯罪和刑事司法纳入更广泛的联合国议程以应对社会和经济挑战并促进国内和国际法治以及公众参与的多哈宣言》中，会员国表示致力于推广基于保护人权和法治的守法文化，同时尊重文化特性，特别侧重于儿童和青年，寻求民间社会的支持，并强化预防犯罪方面的努力和措施，充分发挥家庭、学校、宗教和文化机构、社区组织及私营部门的潜力，以便消除犯罪的社会和经济根源。

4. 刑事司法机构有多重问责责任。这些机构必须遵守法治、正义、和平与安全原则，承担保护社会的责任，同时还必须对寻求公平管理和伸张正义的社会个体成员负责，尤其是犯罪受害者、被控犯罪人员以及遭受虐待和剥削的高风险人员，包括妇女、儿童、穷人和少数群体。

5. 在刑事司法机构内实行问责制需要采取多方面的办法。首先，必须在体制层面促进问责制，以便出台政策和程序，预防和遏制腐败，促进诉诸司法，并以有效、高效的方式履行机构职能。此外，刑事司法专业人员——警察、检察官、法官以及法院和监狱工作人员——必须保持高尚的人格和道德标准，并且高度重视正义、客观和公平原则，为机构和公众服务。为帮助实现这些目标，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）除其他外，在其“执行《多哈宣言》全球方案”下推出了一个全球司法廉正网，作为法官和其他司法领域利益攸关方的一个平台，用以交流良好做法，开发与维护司法机构和检察机关的廉正和问责有关的新工具和材料，以及使现有工具和材料可供使用，并在有需要时促进全球司法机构之间的技术合作。

6. 将法治纳入各级教育可以使年轻人通过考虑他们在推广守法文化中可能发挥的作用，成为积极的变革力量。<sup>1</sup>这也涉及到人权、全球公民意识和性别平等贯穿各领域的问题。预防犯罪的社会性方案还可以通过非污名化的社会和经济方案促进保护因素，包括面向处境危险的青年的技能培训，从而帮助推广守法文化。

7. 在第十三届预防犯罪大会明确承认教育对推广守法文化的重要性之后，<sup>2</sup>毒品和犯罪问题办公室在其“执行《多哈宣言》全球方案”下推出了两项相关倡议：“教

<sup>1</sup> 在预防犯罪和刑事司法委员会第二十六届会议上存在一种广泛的共同理解，即相关议程项目中的促进守法文化是各国政府使公众增进对法律和执法的信任和尊重的一种办法（E/2017/30，第 112 段）。

<sup>2</sup> 《多哈宣言》，第 10(c)段。

育促进正义”倡议和关于通过体育运动预防青年犯罪的“快乐锻炼，快乐生活”倡议。后者侧重于以体育运动作为培训儿童和青年社会和生活技能的手段，从而解决犯罪和暴力的主要风险因素。“教育促进正义”倡议的重点是，在初等、中等和高等教育层面开展法治、预防犯罪和刑事司法教育。这些方案响应了年轻人在正规和生活技能教育和培训方面的不同需要。<sup>3</sup>

## 二. 让所有人都能诉诸司法

### A. 背景

8. 诉诸司法是司法概念的一个关键组成部分。<sup>4</sup>如果无法诉诸司法，人们就不能行使自身的权利，无法挑战歧视，也无法追究决策者的责任。诉诸司法是指人们依照法治原则和人权标准，通过正式或非正式司法机构寻求和获得补救的能力。<sup>5</sup>

9. 国际社会在若干重要场合均承认了确保让所有人都能诉诸司法的重要性。2012年，在《国内和国家的法治问题大会高级别会议宣言》（大会第 67/1 号决议）中，会员国重点提到了包括弱势群体在内的所有人都享有诉诸司法的权利，并强调了提高对法律权利的认识的重要性。会员国还承诺采取一切必要措施，提供公平、透明、有效、不歧视和负责任的服务，以使所有人都能诉诸司法，包括能获得法律援助。会员国认识到必须确保妇女充分享受法治的所有惠益，并承诺使用法律来维护妇女的平等权利，确保增强妇女权能，使妇女可以充分诉诸司法。

10. 随着《多哈宣言》的通过，会员国重申其承诺确保所有人都能诉诸司法，为此，他们表示，除其他外，将努力确保人人有权在无不当拖延的情况下由依法设立的独立、公正的主管法庭进行公平审判，并有权在有适当程序保障的情况下平等地诉诸司法。会员国还承诺审查和改革法律援助政策，为那些没有足够手段者或在为司法利益所需的情况下，扩大在刑事诉讼中获得有效法律援助的机会，并承诺进行能力建设，以便能够就一切事项提供和确保获得一切形式的有效法律援助，同时考虑到《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》。

11. 2015 年，可持续发展目标的通过再一次充分肯定了所有人都能诉诸司法对于维护法治的重要性。在可持续发展目标具体目标 16.3 通过之际，国际社会承诺致力于在国家和国际层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会。

### B. 促进诉诸司法的措施

12. 确保所有人都能诉诸司法需要会员国采取让刑事司法系统中的所有行为体参与的全面的多方面办法，并适当注意采取措施，尊重和保护弱势社会成员和刑事司法系统中有特殊需要的群体（包括妇女、儿童、犯罪受害者、土著人民和移民）的

<sup>3</sup> 另见秘书处关于将体育运动纳入青年预防犯罪和刑事司法战略的报告（A/CONF.234/14-E/CN.15/2020/14）。

<sup>4</sup> 根据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，第 7 段）提供的定义，“司法”是一个负责任和公正地保护和捍卫权利，并防止和惩罚违法行为的理想。司法意味着重视被告人的权利、被害人的利益和整个社会的福祉。

<sup>5</sup> 联合国开发计划署（开发署），《司法规划：所有人都能诉诸司法——基于人权的诉诸司法方式从业人员指南》（2005 年，曼谷），第 5 页。

权利。正如《全球法律援助研究》所述，<sup>6</sup>只有共同努力进行关键改革，例如减少过度和任意的审前羁押，提高各国应对暴力侵害妇女和儿童行为的能力，以及加强法官和律师的独立性，才能真正实现所有人都能诉诸司法。

13. 为了让所有人都能诉诸司法，各国需要采取措施，通过使用易懂的语言和可获得的信息技术，以及适当考虑特定的语言需求和文化特点，来改善和扩大公众获取法律信息的机会。此外，为了让每个人都能迅速、有效地诉诸司法，需要采取政策和措施，使刑事司法系统更加亲民，包括通过相关机构的权力下放，以及确保刑事司法实体代表全体人民。

14. 由于妇女的贫困和受排斥程度较高，并且鉴于家庭、社区和社会中仍然存在的权力动态，妇女在作为求偿人、受害者、证人或罪犯时仍然面临障碍，这往往是由于体制、政策和法律未能消除歧视、性别偏见、陈规定型观念、污名、冷漠、腐败和有罪不罚现象。确保妇女，特别是属于较边缘化社会阶层的妇女能诉诸司法，是落实妇女权利的一种手段，是维持和平与法治的核心，有助于打击侵害妇女的犯罪不受惩罚的现象，消除贫困和排斥，并保护妇女免遭经济剥削和虐待。为了确保妇女有充分机会诉诸司法，需要各国改革歧视妇女的正式和非正式法律规范，包括酌情解决缺乏促进性别平等的法律这一问题；改革司法机构，包括刑事司法机构，以使其有效、可问责且促进性别平等；以及在法律上赋予妇女权能。<sup>7</sup>

15. 毒品和犯罪问题办公室响应《2030年议程》关于不让任何人掉队并优先重视更边缘化的群体（在许多情况下指的是妇女）的呼吁，与联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）、联合国开发计划署（开发署）和联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）合作，推出了“妇女诉诸司法方案制定从业人员工具包”，目的是确保司法系统的非歧视性和包容性，并为制定基于权利的全面诉诸司法方案提供参考和启示，使此种方案承认妇女各项权利是不可分割和相互依存的。此外，为了助力受暴力侵害的妇女和女童诉诸司法，毒品和犯罪问题办公室在2019年制定了“加强针对暴力侵害妇女行为的预防犯罪和刑事司法对策的全球方案”。<sup>8</sup>

16. 毒品和犯罪问题办公室认识到加强妇女诉诸司法途径的重要性，并于近年来开展了更多活动以助力各国在该领域的工作。在越南，毒品和犯罪问题办公室在实施法律和司法改革方面提供了政策咨询和技术支持，以增加诉诸司法的机会，还增强了法律和司法专业人员提供高质量服务的能力，并按照国际标准加强了法律援助的国家法律框架。特别是，毒品和犯罪问题办公室与联合国其他相关机构合作，帮助修订国会于2017年6月通过的法律援助法，该法增加了法律援助受益者的类别：目前包括所有儿童（根据越南法律，16岁以下为儿童）、家庭暴力受害者、人口贩运受害者以及16至18岁的被控犯罪者或犯罪受害者和经济困难者。毒品和犯罪问题办公室还帮助国家法律援助局、公安部和最高人民检察院制定关于向暴力侵害妇女行为受害者提供法律援助的培训课程，向1,000多名刑事司法官员和法律援助提供者提供专门培训课程。作为利比里亚、塞内加尔和塞拉利昂联合项目的一部分，毒品和犯罪问题办公室和妇女署助力法律援助提供者的能力建设，以便向女性罪犯

<sup>6</sup> 毒品和犯罪问题办公室和开发署（2016年）。

<sup>7</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）等，“妇女诉诸司法方案制定从业人员工具包”（2018年）。

<sup>8</sup> 另见关于预防犯罪促进社会和经济发展的全面战略的工作文件 A/CONF.234/4。

和犯罪受害者提供有针对性的服务，并与人权高专办、政府机构和民间社会合作，增强妇女的法律权能。

17. 暴力侵害儿童行为严重影响儿童的身心健康，因为它以多种方式影响儿童当前和未来的福祉。鉴于儿童身心发展情况，需要向其提供特殊保障，这包括助其有效诉诸司法。毒品和犯罪问题办公室通过其“预防犯罪和刑事司法领域内暴力侵害儿童问题全球方案”（该方案涵盖所有类型的暴力侵害儿童行为，无论其发生的背景如何）一直在积极帮助会员国，即在全球、区域和国家各级提供技术援助，包括开展提高认识活动，为根据适用的国际法制定或加强法律和政策框架提供支持，开展面向司法和儿童保护专业人员的国家、区域和在线培训，编写手册和开发工具，以及开展技术援助需求评估。<sup>9</sup>

18. 解决贩运人口背景下的诉诸司法问题至关重要，这需要来自整个司法系统以及政府、民间社会和公共部门的多方行为体的参与。为了使人们可以诉诸司法，需要推出有利于尽早明确受害者身份的法律、方案和政策。未能适当确认受害者身份可能导致各种负面后果，包括剥夺权利、无法获得服务、未能调查和起诉罪犯、将受害者驱逐出其没有居住权的国家，以及在某些情况下，犯罪受害者因其在被迫成为受害者的情况下犯下的罪行而被指控和起诉。

19. 在确认受害者身份之后，必须提供有助于其身体、社会和心理康复的适当帮助，承认被贩运者的自主性，尊重他们的隐私，并在可能的情况下注重保密性。这些措施除了能让受害者获得法律援助或法律代理以及关于刑事司法程序的信息外，还应使受害者能够参与刑事司法系统的所有阶段。还可以采取一些措施，使受害者能够作为证人参与刑事司法程序，将他们的处境及其遭遇的人口贩运视为一种涉及被告和受害者之间明显权力失衡的性别不平等犯罪。利用作证援助、支助人员、出版禁令或其他措施可以有助于受害者的参与，帮助法院行使调查真相的职能，并尊重被告的公平审判权。在促进诉诸司法方面同样有效的其他规定包括：使受害者能够分享他们的意见，并以此作为量刑过程的一部分；使受害者能够就所受伤害寻求赔偿。应定期评估诉诸司法措施，而这些措施应反映所帮助的对象经历和观点。

20. 毒品和犯罪问题办公室通过其政策制定和规范性工作，包括即将出版的《联合国打击跨国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和打击人口贩运示范法实施立法指南》修订版，以及在世界各国的技术援助工作，促进就这些问题和其他问题采取行动，使贩运人口受害者能够有效地诉诸司法。<sup>10</sup>

21. 法律援助是诉诸司法的关键组成部分，可以帮助穷人、边缘化和弱势群体诉诸司法，提供免费的法律援助可以保护那些被拘留、逮捕或监禁、涉嫌、被控告或被指控刑事犯罪的人，以及无法在刑事司法系统中维护和行使其权利的受害者和证人。<sup>11</sup>法律援助会对家庭和社区产生影响，因为它有助于减少嫌疑人被拘留的时间、

<sup>9</sup> 有关毒品和犯罪问题办公室制止暴力侵害儿童行为工作的更多信息，见关于应对刑事司法系统面临的挑战的综合办法的工作文件（A/CONF.234/5），第 25-30 段。

<sup>10</sup> 另见打击人口贩运机构间协调小组，“为贩运人口受害者提供有效补救”，议题文件（2016 年，维也纳，毒品和犯罪问题办公室）；毒品和犯罪问题办公室，《贩运人口案件中的证据问题：案例摘要》（2017 年，维也纳）。

<sup>11</sup> 关于满足受害者需求的更多信息，包括关于他们诉诸司法和获得补救的权利的信息，载于 A/CONF.234/5 号文件，第 31-41 段。

误判的数量、司法管理不善的发生率以及再次犯罪率和再次受害率。《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》以及《应对监狱挑战全球方案》的执行框架都确认了法律援助的关键作用。毒品和犯罪问题办公室提供的援助侧重于通过建设应对当地需求的能力和开发可跨区域应用的实用工具，助力各国执行《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》。<sup>12</sup>毒品和犯罪问题办公室继续将全球、区域和国家各级专家聚集在一起，交流经验并讨论有助于克服诉诸司法障碍的创新做法。

22. 正如《全球法律援助研究》所述，发展程度各异的所有国家都在建立国家法律和政策框架方面取得了进展，但挑战依然存在，特别是在扩大全国服务范围和服务质量以及惠及司法系统中的妇女和儿童等具有特定权利和需求的群体方面。在世界各地，创新项目旨在促进与卫生和教育部门行为体的伙伴关系，并利用新技术触及偏远地区的客户，以具有成本效益的方式教育和培训服务提供者。

23. 增加诉诸司法的机会的关键措施之一是采用恢复性司法。我们发现，刑事司法系统往往注重追究罪犯的责任，导致其程序完全以罪犯为中心。换言之，一旦刑事司法系统启动了一个案件，从逮捕、起诉和判刑到判刑后的程序通常只有罪犯参与。恢复性司法作为一种灵活的参与性刑事司法做法，可以补充刑事司法程序，也是刑事司法程序的替代办法，使受犯罪影响的所有人都有机会参与解决和修复犯罪造成的损害。恢复性司法通过受害者-罪犯调解以及家庭或社区小组会议和圈子等恢复性程序，扩大了受犯罪影响的所有人诉诸司法的机会，而不仅仅是扩大违法者诉诸司法的机会。

24. 毒品和犯罪问题办公室认识到恢复性司法的潜在益处，因此开展了一系列旨在促进扩大其使用范围的活动。其中，毒品和犯罪问题办公室于 2017 年 11 月 22 日至 24 日在渥太华召开了关于在刑事事项中采用恢复性司法的专家组会议，以审查关于在刑事事项中采用恢复性司法方案的基本原则的运用和适用情况，以及恢复性司法领域的新动态和创新做法；此外，毒品和犯罪问题办公室更新了《恢复性司法方案手册》（2019 年 6 月在曼谷举行的专家组会议通过了该手册草案），并编制了《恢复性司法培训课程》，该课程于 2019 年 10 月在曼谷举行的区域培训讲习班上试行。

### 三. 有效、可问责、公正和包容的机构

25. 腐败是社会和经济发展的一大障碍，对于客观决策、公众信任和诉诸司法具有破坏作用。然而，腐败这项挑战以多种形式在多个层面持续存在，并仍在污染着许多刑事司法机构。

26. 《联合国反腐败公约》为各国建立按照廉正、可问责和透明原则运作的有效、强大的无腐败机构提供了一个全面框架。

27. 有效、可问责、公正和包容的机构对于实现可持续发展目标 16 也至关重要。因此，各国应加强努力，实施持久的解决办法并进行法律改革，以确保其机构，特

<sup>12</sup> 见毒品和犯罪问题办公室，《刑事司法系统中法律援助示范法及评注》（2017 年，维也纳）；毒品和犯罪问题办公室，《刑事司法程序中法律援助服务质量保障手册：实用指导和可行做法》（2019 年，维也纳）；以及在项目中开发的工具，如利比里亚、塞内加尔和塞拉利昂妇女法律援助培训手册。



别是刑事司法机构伸张正义，没有腐败和其他犯罪行为，并促进法治。

28. 刑事司法机构有多重问责责任。这些机构必须遵守法治、正义、和平与安全原则，承担保护社会的责任；同时还必须对寻求公平管理和伸张正义的社会个体成员负责。

29. 问责制还需要与有效性、公正性、廉正、透明度、能力和包容性相辅相成。刑事司法机构必须为诉诸司法提供便利，并以有效、高效的方式履行机构职能。要建立基于这些原则运作的机构，就必须采取多方面的办法。

30. 就司法机构而言，所有努力还应以《联合国反腐败公约》第十一条规定的司法独立原则为基础。《第十一条实施指南和评估框架》<sup>13</sup>是专门为协助各国评估其遵守第十一条要求的程度而制定的。2018年，毒品和犯罪问题办公室在其“执行《哈宣言》全球方案”下，推出了“全球司法廉正网络”，作为支持司法机构制定和实施加强司法系统廉正和问责的战略、措施和制度的平台。该网络为法官创造联系交流的机会，促进信息共享和传播现有资源，并应对与司法廉正有关的现有和新出现的挑战。为应对这些新出现的挑战，该网络正在记录和分析良好做法和经验，以开发实用工具、指导材料和知识产品，并努力确定和满足技术援助需求，包括促进同行支持和学习机会。

31. 可靠的数据和数据分析应作为刑事司法改革的推动力。数据是了解刑事司法系统运作的关键因素，数据的收集和分析是改进刑事司法机构和应对具体挑战的重要工具。此外，应收集关于刑事司法从业人员能力和业绩的数据和统计数据。应制定这方面的方法、指标和分析办法。应该认识到必须采用以用户为中心的做法，特别是必须衡量那些受犯罪影响或参与刑事司法程序的人对诉诸司法、有效和公平地运用法律、公共机构的透明度以及公众对治理的信心方面的看法。司法运作和司法服务的所有领域都离不开收集和分析可靠数据。<sup>14</sup>

32. 鉴于创新和新技术的快速发展，会员国应在制定战略、政策和方案时将其考虑在内。创新和技术的使用贯穿各领域，应该在明确挑战和提出变革途径方面发挥关键作用。由于新技术的出现，刑事司法官员的传统任务和职责也在得到重新定义。目前，技术对各个机构的行政管理、案件管理、任务分配和决策都产生了影响。许多国家都引入了基于人工智能或预测算法的新系统。人工智能的使用带来了许多机会，但也带来了风险。例如，对于司法机构而言，人工智能快速准确地处理海量数据的能力使其成为工作量大的司法机构的宝贵工具。它以法院管理中使用的现有技术形式为基础，提供了提高司法效率的大好机会，有可能确保始终如一地履行司法职能，并增强公众对司法机构的信心。然而，人工智能在可靠性、透明度和问责方面给司法机构带来了重大挑战。例如，在司法决策过程中涉及机器学习和预测分析的案件中，存在技术工具正在取代法官自由裁量权的风险。全球司法廉正网络根据其2018-2019年工作计划，已重点关注这一领域，并推动就这些措施给司法廉正、独立、公正和问责带来的机会和风险开展对话。<sup>15</sup>

<sup>13</sup> 毒品和犯罪问题办公室（2015年，维也纳）。

<sup>14</sup> 另见“循证的预防犯罪”讲习班的背景文件（A/CONF.234/8）。

<sup>15</sup> 该倡议的咨询委员会核可了该网络的工作计划。咨询委员会于2018年4月在该网络的发布会上设立，由10名高级法官和来自各司法协会的代表组成，其中包括法官和律师独立性问题特别报告员。另见“目前的犯罪趋势、最近动态和新出现的解决办法，特别是新技术作为犯罪的手段和打击犯罪的工具”讲习班的背景文件（A/CONF.234/11）。

33. 在当今时代，社交媒体已经成为许多人和社区的社交生活重要组成部分，了解使用社交媒体的机会和风险非常重要。鉴于刑事司法机构的性质，以及公众对其廉正和公正性的信任的重要性，公职人员使用社交媒体可能会引发必须予以解决的具体问题。例如，全球司法廉正网络制定了关于法官使用社交媒体的不具约束力准则。这些准则涉及法官对社交媒体的认识和使用带来的风险和机会、社交媒体上的身份识别、内容和行为、网络友谊和网络关系以及培训等问题。

34. 此外，会员国应考虑将重点放在提高公众对法律和执法的认识和尊重的方式方法上。在这方面，可以努力开展工作，提高社区公众对现有的法律、法律补救措施和法律援助服务的认识，包括通过利用社交媒体等现代技术方式。

35. 将性别观点和对性别问题有敏感认识的做法纳入刑事司法系统的主流，是了解妇女和女童的重要作用 and 具体需求以及确保政策、方案和行动有效应对犯罪问题的关键。各国应重点关注的一些领域包括需要在领导、管理和其他各级实施提高妇女地位的有效战略，还需要继续促进妇女的充分参与；刑事司法机构需要对性别问题有敏感认识；需要采用以受害者为中心的办法来预防和打击犯罪，保护受害者并增强其权能。全球司法廉正网络根据其 2018-2019 年工作计划，一直在处理与性别有关的司法廉正问题，例如“性勒索”、性骚扰、基于性别的歧视、性别定型观念、性别偏见和性行为不当等。该网络就这一专题编写了一份专门的议题文件，旨在确定现有的挑战和良好做法，并就如何制定性别相关司法廉正问题区域和国家标准提出建议。

36. 刑事司法专业人员必须保持高尚的人格和道德标准，在为机构和公众服务时高度重视正义、客观和公平原则。在这方面，各国必须制定和实施职业行为或道德标准和守则。各国应加强了解这类措施对刑事司法机构及其受益者之间关系的影响，特别是对公众看法，以及公众对刑事司法机构的信任和信心的影响。此外，刑事司法从业人员应接受关于如何执行行为和道德标准或守则的有效培训。建设刑事司法从业人员的能力，有助于建立公众对法律和执法的信任和尊重，因此可能是一项有助于促进守法文化的重要措施。为支持这些目标，全球司法廉正网络开发了一套全面的司法道德培训工具，旨在让新任命的和在职的司法人员充分了解《班加罗尔司法行为原则》和《反腐败公约》第十一条的要求。这套工具包括一个广泛适用的互动式电子学习课程、一个针对上网可能存在困难的环境的自主课程，以及一份组织面对面培训活动的培训师手册。全世界已有 40 多个法域开始测试这些新工具，更多的法域表示有极大兴趣成为试点，并从毒品和犯罪问题办公室提供的帮助中受益。此外，全球司法廉正网络目前正在就如何制定和实施有效的司法行为守则编写一份实用指南。

37. 考虑到各机构不是在真空中运作，而是更广泛的相关机构系统的一部分，因此必须加强各机构之间的合作，并将此作为加强法治的重要手段。应建立有效的协调机制，包括设立官方协调机构或委员会，制定经商定的议定书或设立圆桌会议，使从业人员能够以标准的方式开展合作。

38. 为确保刑事司法机构能够有力且有效地运行，有必要通过有效的监督和检查机制和机构来改进职业行为，并加强廉正和对人权的尊重。应确保监督和评价各机构的工作，同时保证必要的司法独立性，并酌情保证检察机关的独立性。



39. 应强调需要促进与民间社会组织的伙伴关系，并将民间社会组织纳入预防犯罪和刑事司法活动之中。民间社会在提供有关公众需求的信息、追究刑事司法机构对公民的责任、捍卫人权和教育公众方面发挥着重要作用。因此，在预防犯罪和刑事司法方面与民间社会协调和合作是实现正义和法治的关键因素。

#### 四. 社会、教育和其他相关措施

40. 实现可持续发展目标是各国政府（国际、区域和地方各级政府）、民间社会、私营部门和整个社会的共同责任。因此，在国家与国际两级促进法治，特别是培养守法文化，有赖于不同利益攸关方和社会各部门之间的合作，包括从事预防社会犯罪的行为体<sup>16</sup>和教育部门。

41. 教育在培养守法文化、使全社会参与促进法治方面发挥着关键作用。在中小学教育层面，教育工作者可以鼓励学习者在日常生活中重视和应用法治原则，使他们做出的决定在道德上负责任。此外，教育可以使学习者具备适当的知识、价值观、态度和行为，使他们能够促进更广泛的社会法治的持续改善和重建。<sup>17</sup>在高等教育方面，教育部门可提供深度知识以供决策者参考，并为下一代专业人员提供专门知识和能力建设，其中许多专业人员将站在促进法治的最前线。<sup>18</sup>

42. 《多哈宣言》是一个重要的里程碑，它认为教育是促进法治和培养守法文化的关键。具体而言，《多哈宣言》关于社会、教育和其他相关措施的方面值得注意，这主要有两个原因。首先，《宣言》极力强调多利益攸关方参与促进法治，包括青年<sup>19</sup>的参与。事实上，《多哈宣言》是联合国承认青年在促进法治方面重要性的第一个重要政治宣言。<sup>20</sup>其次，《宣言》强调，在让多利益攸关方都参与时，不仅需要考虑不同群体如何才能从法治中受益，还需要考虑他们如何支持各国政府促进法治。

43. 《多哈宣言》中的这两点表明，国际社会在促进法治方面转向更具包容性的决策，必须考虑一个关键群体：年轻人。因此，虽然促进法治越来越依赖于青年的参与，但也需要与各部门和利益攸关方建立密切的伙伴关系，这对于创造有利环境，让青年有效参与进来并从中受益至关重要。这些部门和利益攸关方包括正规、非正规和非正式环境中的教育，<sup>21</sup>以及参与预防犯罪活动者。

44. 与《多哈宣言》类似，《2030年议程》的两项贯穿各领域的原则尤为重要：不让任何一个人掉队原则和必须建立支持实施可持续发展目标的伙伴关系。因此，各国政府在制定促进法治的多方面办法时必须适当考虑让尽可能广泛的利益攸关方

<sup>16</sup> 关于预防社会犯罪问题的更多信息，见 A/CONF.234/4。

<sup>17</sup> 关于教育在促进法治方面作用的更多信息，见联合国教育、科学及文化组织和毒品和犯罪问题办公室，《通过教育加强法治：政策制定者指南》（2019年）。

<sup>18</sup> 另见 A/CONF.234/4。

<sup>19</sup> 就本文件而言，术语“青年”和“年轻人”可互换使用。

<sup>20</sup> 《多哈宣言》，第7段。

<sup>21</sup> 根据联合国教育、科学及文化组织的国际教育标准分类法（ISCED 2011），正规教育系指通过公共组织和公认的私人团体进行的制度化、有目的、有计划的教育，它们的总和构成一个国家的正规教育系统。非正规教育系指通过教育提供者进行的制度化、有目的、有计划的教育。非正规教育的突出特点是在个人一生学习的进程中对正规教育的补充、替代和/或完善。非正式学习系指有意的或慎重的但不是制度化的学习形式。因此，它缺乏像正规或非正规教育那样的组织性和系统性。非正式学习可包括在家庭、工作场所、地方社区中心和日常生活中基于自我督导、家庭督导或社会督导的学习活动。

群体参与，包括儿童、青年和教育部门。这样，各国政府还可以促进和依赖合作伙伴关系，推动实现《2030年议程》，特别是目标16和相关目标。

45. 此外，与《多哈宣言》和《2030年议程》同年通过的安全理事会第2250(2015)号决议进一步支持了以下论断：多利益攸关方的参与，特别是青年的参与，对于国家和国际两级促进法治发挥着关键作用。此后，这些多边文件的执行深受青年欢迎。基于此，秘书长青年问题特使于2018年9月启动了一项重大青年战略。这份题为《青年2030：与青年合作并为青年工作》的文件概述了联合国应如何采取切实的措施，不仅让青年参与支持《2030年议程》，还与会员国合作，确保青年从政府推动落实可持续发展目标的工作中受益。

46. 《多哈宣言》、《2030年议程》和《联合国青年战略》还都涉及另一个议题，即教育的重要性。可持续发展目标的具体目标4.7是关于开展人权、性别平等等方面的教育、弘扬和平和非暴力文化，以及提升全球公民意识。也正因如此，会员国在《多哈宣言》中呼吁将预防犯罪、刑事司法和法治的其他方面纳入教育系统。

47. 必须从两个方面理解为何教育对促进法治具有战略意义。首先，它有助于预防犯罪，包括预防青年犯罪。其次，通过获取法治方面的知识，青年能够就这些问题采取行动，这样，社会上就会有更多的人参与促进法治。这种发展过程应从小学开始，开展以价值观为基础的教育和技能培养，为儿童在中等教育阶段讨论更具体的问题做准备。在高等教育中，大学在为未来的专业人员提供深度知识方面起着关键作用。因此，最重要的是，大学阶段的法治教育应与学生的各种职业路径相结合，而不是局限于法学院或人文类课程。

48. “教育促进正义”倡议以这些承诺为基础，为小学、中学和高等教育开发和传播了教育工具和材料。该举措有来自180多个会员国的417,000多名受益者，包括学生和教育工作者。<sup>22</sup>该举措的成功进一步表明需要进行法治教育，《反腐败公约》、反腐败公约缔约国会议第7/6号决议以及最近通过的大会第74/172号决议也都提到需要进行法治教育。

49. 在第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会区域筹备会议期间，绝大多数会员国和其他与会利益攸关方均支持以下观点：若教育部门等各利益攸关方之间不开展广泛对话与合作，法治就不可能实现。<sup>23</sup>此外，区域筹备会议极力强调了青年参与促进法治的必要性。与会会员国建议，除其他外，应组织青年论坛，以促进青年积极参与促进法治。<sup>24</sup>

50. 预防犯罪和刑事司法机构与教育部门之间的有效伙伴关系至关重要。各区域的实例凸显了此类合作的现有机制。例如，在巴西和毛里求斯，反腐败机关与教育部和学校积极协调，以促进廉正教育。此外，在巴西，负责提供免费法律援助的国家机构还与学校合作，促进对诉诸司法和人口贩运更广泛的认识。在乌兹别克斯坦，检察机关已与公共教育部联系，以促进关于廉正及预防腐败和暴力极端主义等问题的教育。

<sup>22</sup> 更多信息，见“教育和青年参与是使社会具有抵御犯罪能力的关键”讲习班的背景文件（A/CONF.234/10）和秘书长关于《多哈宣言》后续行动的报告（A/CONF.234/12）。

<sup>23</sup> A/CONF.234/RPM.1/1，第44(a)和(h)段；A/CONF.234/RPM.2/1，第42(e)段；A/CONF.234/RPM.3/1，第59(j)段；和A/CONF.234/RPM.4/1，第45(a)和(b)段；

<sup>24</sup> A/CONF.234/RPM.1/1，第42段；A/CONF.234/RPM.2/1，第42(e)段；A/CONF.234/RPM.3/1，第59(i)和(m)段；和A/CONF.234/RPM.4/1，第45(b)段；

51. 注重不同部门之间的合作，特别是与教育部门的合作，对于摆脱孤立主义做法至关重要，孤立主义的做法会促使人们认为法治只是执法和司法机构或政府的责任，而培养守法文化则是各国政府面向公众采取的一种办法。此外，注重不同部门之间的合作也更接近会员国在《2030年议程》中所表达的愿景，这一愿景认为不同的目标和具体目标相互依存。

## 五. 结论和建议

52. 为了确保所有人都能诉诸司法，第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会不妨考虑建议会员国：

(a) 设计和实施全面的政策和方案，以增加所有人，特别是社会中较边缘化和弱势群体诉诸司法的机会，并使刑事司法系统更加亲民，包括通过司法机构的权力下放和本地化，使其能够在偏远和农村地区运作；

(b) 使用易懂的语言和信息技术改善和扩大公众获取法律信息的途径；

(c) 制定并采取措施，增加妇女包括遭受暴力侵害的妇女和违法的妇女诉诸司法的机会，并考虑到一些更可能被排斥和边缘化的妇女，如女童和青少年、农村妇女、土著和少数民族妇女、感染艾滋病毒的妇女、女性移民、老年妇女和残疾妇女；

(d) 通过改进刑事司法系统的应对措施来增加儿童诉诸司法的机会，并认识到对相关专业人员进行儿童权利和司法方面的专门和最新培训至关重要；

(e) 助力毒品和犯罪问题办公室应会员国请求继续向其提供技术支持，包括通过毒品和犯罪问题办公室的“预防犯罪和刑事司法领域内暴力侵害儿童问题全球方案”；

(f) 采取有效措施加强和改善犯罪受害者，特别是人口贩运受害者等弱势群体诉诸司法的机会；

(g) 采取适当措施，确保法律援助对所有人都有效、可持续且无任何歧视，并贯穿刑事司法过程的所有阶段。此类措施包括促进使用和适用《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》，以及预防犯罪和刑事司法方面的其他相关标准和规范；

(h) 在刑事司法程序的各阶段增加对恢复性司法方案的使用，包括：(一)提供充足的资源，确保提供高质量的恢复性司法方案和相关支助服务；(二)考虑按照在刑事事项中使用恢复性司法方案的基本原则，制定立法框架，以便利诉诸恢复性司法和确保程序保障措施；(三)推动数据收集、监测和评价工作，以扩大恢复性司法的证据库，包括恢复性司法在预防犯罪和受害方面作用的证据库。

53. 为了推动建立有效、可问责、公正和包容的机构，第十四届预防犯罪大会不妨考虑建议会员国：

(a) 推行旨在加强刑事司法机构支持促进法治工作能力的政策和战略；

(b) 支持加强刑事司法系统及其机构，以确保它们能够履行其多重法定职责，并确保它们不以任何区别地对寻求公平司法和伸张正义的人员负责；

(c) 促进法治，特别是在将法律同等适用于其所适用的个人方面；

(d) 采取措施消除一切形式的腐败，以此作为打击犯罪和确保各级机构有效、可问责和公正的一项贯穿各领域的措施，包括促进司法和检察机关等刑事司法机构的廉正和独立；

(e) 将有效、可问责、公正和包容的机构框架纳入会员国之间的双边合作以及毒品和犯罪问题办公室提供的技术援助范围内；

(f) 支持毒品和犯罪问题办公室应会员国请求，通过其全球司法廉正网络等继续向会员国提供技术支持；

(g) 通过、加强并有效实施反腐败法律和战略，以加强公共机构的透明度和问责，取得公众的信任；

(h) 促进和加强信息和通信技术的使用，以促进法治，建立机制，让公民获得关于公共服务和相关法律框架的信息，并确保机构透明和可问责，以便公众能够及时举报或投诉犯罪；

(i) 重点关注建立有效、可问责、公正和包容的刑事司法机构这一当务之急，包括为此加强技术援助。

54. 为了加强社会、教育和其他措施，第十四届预防犯罪大会不妨考虑建议会员国：

(a) 建立国家合作机制，以制定有效、全面的战略，在社会所有相关部门（教育部门（包括学术界）、地方社区、刑事司法机构、执法机关和其他相关部门）中推广守法文化；

(b) 促进政府机构（包括教育部、高等教育部、内政部或司法部，以及私营部门、民间社会组织和学术界）内部和政府机构之间的伙伴关系，以推动各级法治教育；

(c) 支持毒品和犯罪问题办公室应会员国请求向其提供技术援助，包括通过“教育促进正义”倡议，以促进青年切实参与预防犯罪、刑事司法和法治的其他方面；

(d) 支持联合国、会员国和联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所分享良好做法，并加强它们之间的协调，以培养守法文化；

(e) 继续并加倍努力将促进法治纳入相关的社会和经济政策和方案，尤其是影响年轻人的政策和方案，特别强调为年轻人增加教育、娱乐和就业机会的方案；

(f) 通过利用教育和青年参与的机会等方式，推动开发青年有效参与的平台，以促进法治，确保不让任何一个人掉队；

(g) 开展全国性的提高认识活动并制定战略，让包括儿童和青年在内的社会所有相关部门都参与其中，以增强公众对法治的了解，培养守法文化；

(h) 促进就预防儿童和青年受害以及预防他们参与犯罪的良好做法和经验进行交流，包括通过推广促进地方执法官员与青年尽早接触的方案；

(i) 在筹备第十四届预防犯罪大会期间和第十四届预防犯罪大会上讨论法治和守法文化之间的关系，以推动就这一关系和预防犯罪方面重要的守法文化概念开展有意义的辩论。