



## 第七十六届会议

## 议程项目 146

## 内部监督事务厅活动报告

## 联合国马里多层面综合稳定团对马里法治和打击有罪不罚现象的贡献成果评价

### 内部监督事务厅的报告

#### 摘要

内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司对 2017 年至 2020 年期间通过联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)对回归、恢复和扩大法治领域国家权力以及打击马里北部和中部有罪不罚现象的贡献所取得的成果进行了评价。

在评价期间,马里稳定团在充满挑战和动荡的政治和安全环境中开展行动。计划和目标不断调整,而随着 2018 年任务授权扩大到该国中部,以及面对平民、马里安全人员和维和人员不断遇袭,稳定团的资源进一步捉襟见肘。

加强法治和打击有罪不罚现象的成就和进程有以下要点:

- 由信托基金支持的基础设施开发、修复和设备支助
- 支持解除武装、复员和重返社会
- 建立协商框架,作为在地方和大区层面协调各项举措的非正式平台
- 建立一个专门的司法单位,有 12 名法官、50 多名警方调查人员和其他司法人员
- 支持改革和立法,如关于正式和传统司法互补性的法律草案以及关于防止性别暴力的公报
- 支持和倡导司法检查和廉正



- 改善监狱管理
- 支持真相、正义与和解委员会
- 报告侵犯人权行为

除了这些成就，还发现了一些跨领域的缺陷。总体而言，缺少恢复和扩大国家权力的全国联合战略，东道国政府、包括马里稳定团在内的国际社会和民间社会之间对“稳定”也没有一个商定的定义。这被认为是根据每个行为体的相对优势通过共同努力消除缺陷的一个主要障碍。

基础设施开发和能力建设被认为已经达到收益递减点，开始将其移交给政府是一种选择。严格审查马里稳定团在本次评价中探讨的各成果领域的相对优势，将使稳定团能够重新平衡其优先事项。

社区的看法和合作伙伴的经验表明，未来的干预措施应平衡处理安全、政治、发展和建设和平需求，以便以更加可持续和全面的方式建立法治。这也符合 2021 年 3 月在恩贾梅纳举行的萨赫勒五国集团扩大首脑会议关于“大幅增加民事投入”，承认军事干预局限性的呼吁。

最后，对包括侵犯和践踏人权行为在内的严重罪行的起诉和处理略有改善，但北部和中部的总体人权状况恶化，此类罪行的有罪不罚现象持续存在。在这方面，对话者鼓励马里稳定团通过斡旋、召集力和政治宣传，更加果断地运用其影响力。

监督厅总共向马里稳定团提出了八项重要建议。这些建议与评价结果一致，是与稳定团对应方和外部伙伴协商确定，不仅涉及至关重要和高度相关的具体成果领域，还涉及马里稳定团及其伙伴可以增加重要价值的领域。第一项建议(制定恢复和扩大国家权力的全国联合战略)总揽全局，必须采取全稳定团办法，作出全稳定团努力，才能执行其他建议。

这些建议包括支持司法系统廉正，通过加强斡旋推动改革进程并调查和起诉严重侵犯人权行为，对能力建设工作进行严格审查，加强与国家人权委员会的合作，以及改善向民众通报法律权利和义务的宣传方案。

## 一. 导言

1. 评价的目的是评估马里中部和北部通过联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的支持,在多大程度上实现了关键的法治成果。根据评估结果,评价中提出了改进和改变马里稳定团方案编制和实施战略的建议。评价旨在促进问责和吸取经验教训,以提高稳定团的整体效力。

2. 评价根据联合国系统的评价规范和标准进行。<sup>1</sup> 马里稳定团和秘书处相关实体对报告草稿的评论在最后报告中作了考虑。马里稳定团的评论见附件。评价结果分为以下三方面和一个总体成果:

- A. 存在: 司法系统的可及性和反应能力增强
- B. 能力: 一致和可信地应用和使用知识、最佳做法和人权标准
- C. 合法性: 提高公众对司法系统合法性的认识和信任
- D. 总体成果

## 二. 背景

3. 促成设立马里稳定团的马里局势始于 2012 年北部武装团体发动的袭击。安全理事会由此通过了第 2100(2013)号决议,决定根据《联合国宪章》第七章采取行动,设立马里稳定团接手由非洲主导的马里国际支助团的任务授权。自 2015 年以来,北部的冲突蔓延到马里中部以及与布基纳法索和尼日尔的边境地区。这促使安全理事会从 2018 年开始将该国中部纳入马里稳定团的任务范围。

4. 马里稳定团自设立以来主要参与和平和政治进程,体现为安理会在第 2480(2019)和 2531(2020)号决议中指定了马里稳定团的两个战略优先事项:(a) 支持马里各方和马里其他相关行为体执行《马里和平与和解协议》;(b) 协助马里行为体执行一项政治主导的全面战略,以保护平民,减少族群间冲突,并在马里中部重建国家权力和基本社会服务。

5. 马里稳定团的核心任务是继续支持国家权力的回归、恢复和扩大,特别是在北部和中部,那里的腐败和有罪不罚现象损害了国家机构的合法性,这反过来又加剧了冲突。根据世界治理指标数据库的数据,<sup>2</sup> 2009 年至 2019 年,马里在所有指标上的排名都有所下降,“政治稳定和无暴力/恐怖主义”和“法治”降幅最大。同样,世界正义工程将马里排在全球 128 个国家和司法管辖区的第 106 位(2020 年法治指数),并指出秩序和安全显著恶化。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 联合国评价小组,“评价规范和标准”,2017 年。

<sup>2</sup> 可查阅 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>。

<sup>3</sup> 世界正义工程的“法治指数”衡量 128 个国家和司法管辖区在八个主要因素上的法治表现:对政府权力的制约;没有腐败;开放政府;基本权利;秩序和安全;监管执法;民事司法;刑事司法。见世界正义工程,“马里法治指数在 128 个国家中排名 106,下降两位”,2020 年 3 月 11 日。

6. 法治是一项治理原则，根据这项原则，所有个人、机构和实体，无论公营还是私营，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责(S/2004/616，第6段)。因此，法治是实现稳定、合法治理以及马里国家与公民契约的核心。法治缺失会损害对平民的保护，引发民众对国家的的不满和不信任，是导致和平进程不稳定的一个关键因素。<sup>4</sup>

7. 在评价涵盖的整个期间(2017-2020年)，<sup>5</sup> 政治和安全局势仍然动荡不安。大多数受访者认为，事实上这一时期的局势有所恶化。更多背景因素对马里稳定团支持恢复和扩大在法治等领域的国家权力构成挑战，导致成就和进展面临破坏风险。这些因素包括：

(a) 许多国际行为体没有完全保持一致，运作时缺少商定的稳定战略，这限制了它们之间以及它们与马里政府的长期规划、筹资和协调；

(b) 对马里稳定团的任务授权，包括在解决安全关切方面的稳健性和灵活性不满意、理解不清，这威胁到稳定团的声誉、公信力和影响力；

(c) 主要利益攸关方对和平进程的主人翁意识有限，这削弱了关键政治和体制改革的发展、接受和实施；

(d) 马里政府的财政和人力资源制约以及相互竞争的优先事项损害了国家行为体和机构在北部和中部的部署、支助和保持；

(e) 专家和马里民众对正式司法系统的有效性和完整性明显信心不足。

8. 虽然发现这些挑战和其他挑战可能在中期持续存在，但马里稳定团调整了方案编制和业务，以在短期应对这些挑战。本报告详细介绍了其中一些调整情况。

### 三. 方法

9. 评价涵盖 2017-2020 年期间，结合了远程数据收集和实地工作，通过各种方法从马里北部和中部四个地点(廷巴克图、加奥、莫普提和巴马科)法治部门内广泛的国家和国际利益攸关方和机构收集信息。这些利益攸关方和机构主要包括司法和惩戒部门(如法庭、监狱、法官和惩戒人员)、执法部门(如警察、国民警卫队和宪兵)、人权、民政(如省长和市长)和安全部门(如马里国防和安全部队)。下表 1 概述了为评价目的与之互动的利益攸关方群体。

<sup>4</sup> Charles Briefel 等人，《扩大在司法和惩戒领域的国家权力：对联合国和平行动工作的经验教训研究》(联合国，和平行动部，2019 年)。

<sup>5</sup> 选择这一时期是因为任务授权有了重大变化，例如纳入该国中部、该国最新政治事件和冠状病毒病(COVID-19)大流行。

表 1

## 主要评价利益攸关方

最终受益者	服务对象	马里稳定团	联合国伙伴	外部伙伴	民间社会
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 警察</li> <li>• 国民警卫队</li> <li>• 宪兵</li> <li>• 马里国防和安全部队</li> <li>• 司法部门</li> <li>• 起诉</li> <li>• 惩戒</li> <li>• 马里北部和中部民众</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 司法和人权部</li> <li>• 国防和安全部队部</li> <li>• 打击恐怖主义和跨国组织犯罪专门司法股</li> <li>• 真相、正义与和解委员会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 司法和惩戒科</li> <li>• 人权司</li> <li>• 安全部门改革和解除武装、复员和重返社会科</li> <li>• 政治事务司</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 联合国总部</li> <li>• 联合国毒品和犯罪问题办公室</li> <li>• 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)</li> <li>• 联合国开发计划署</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 选定的双边信托基金捐助方和区域实体</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 民间社会行为体，包括妇女团体</li> <li>• 马里司法专家</li> </ul>

10. 总共与 150 多人(45%来自马里稳定团和和平行动部，55%来自双边和多边伙伴、马里政府、民间社会组织和专家)进行了 85 次个人访谈和焦点小组讨论，审查了国家和稳定团文件，分析了二级数据，并进行了观察。

11. 本报告中使用和引用的二级数据选自有良好声誉的来源和机构，包括研究报告、人口或专家调查以及指数。其中提到的三个关键二级数据源是：

- (a) 弗里德里希·艾伯特基金会进行的年度全国调查“马里丈量”(Mali-Mètre)；
- (b) 斯德哥尔摩国际和平研究所进行的季度人口调查；
- (c) 世界正义工程发布的“法治指数”。

12. 2021 年 9 月上半月举办了分别与马里稳定团以及双边和多边伙伴举办了两次验证讲习班，其间审查和讨论了详细的评价结果。这两次讲习班还为下文第五节中的建议提供了投入和想法。

13. 本次评价面临的一个主要限制是，缺少或根本没有关于相关成果或对成果的贡献的稳定团方案监测和执行数据。由于缺少国家数据，特别是与可持续发展目标 16(促进和平和包容的社会以实现可持续发展，为所有人提供诉诸司法的机会，在各级建立有效、负责和包容的机构)有关的数据，情况变得更加复杂。

## 四. 评估结果

### A. 存在：尽管法治机构在该国北部和中部的总体存在有所增加，但其可及性和对民众需求的反应被认为不可靠和不充分

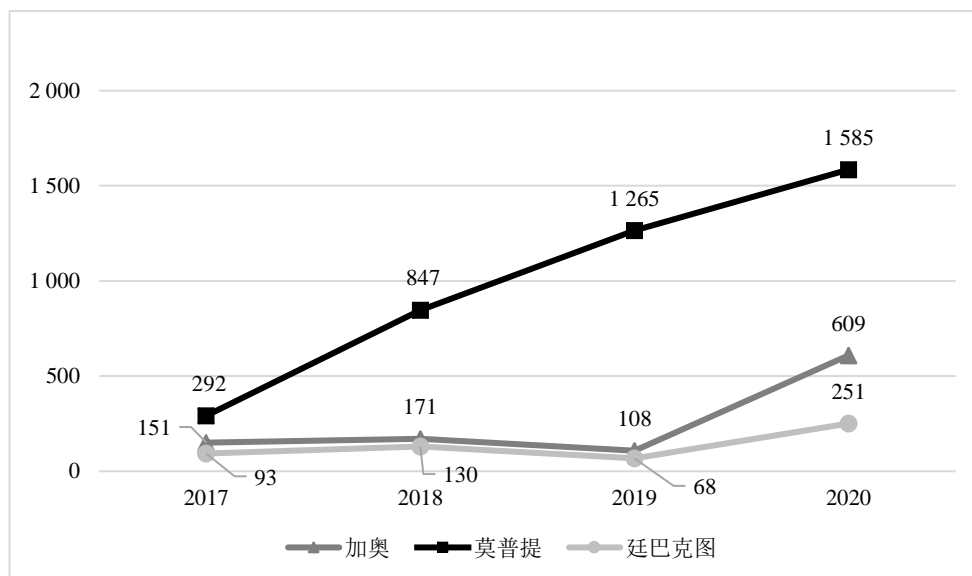
#### 1. 马里稳定团尝试稳定安全局势，创造有利于加强法治机构存在的环境，但成效有限

14. 尽管冲突动态各不相同，但该国北部和中部的安全局势仍然极不稳定。从袭击次数和死亡人数看，北部比中部稳定，主要是因为 2015 年签署了源于阿尔及

尔进程的《马里和平与和解协议》。<sup>6</sup> 马里中部以莫普提为中心，继续记录到 2018 年以来最多的袭击平民事件，其特点是武装分子众多，而且没有和平协议(见图一)。<sup>7</sup> 2020 年，所有地点的死亡人数都急剧增加。

图一

选定区域 2017 年至 2020 年的总死亡人数



资料来源：武装冲突地点和事件数据项目。

15. 作为袭击及其后果的主要受害者，马里平民证实了动荡加剧。根据 2021 年发布的第 12 次“马里丈量”报告和斯德哥尔摩国际和平研究所的综合结果，约三分之一受访者表示 2020 年安全状况恶化，并感受到更大程度的危险。

16. 针对北部和中部的普遍安全局势，马里稳定团及其伙伴设计了大量以安全为重点的干预措施。其中，关键通报人认为，安全部门改革和解除武装、复员和重返社会是确保安全的最关键因素，因此也是恢复、回归和扩大国家权力的最关键因素。

17. 马里稳定团通过建设全国解除武装、复员和重返社会委员会的业务和技术能力，为在北部实施和协调解除武装、复员和重返社会进程做出了重大贡献。由于这一进程，北部共有 7.5 万名签字方团体成员进行了预登记，约 2.6 万人被认定有资格解除武装、复员和重返社会，1 万人被认定有资格编入马里国防和安全部队，1.6 万人被认定有资格通过重返社会经济融入平民生活。尽管有这一初步势

<sup>6</sup> 在马里政府与北方的两个主要武装团体联盟之间签署，即纲领会武装团体联盟和阿扎瓦德运动协调会。

<sup>7</sup> 稳定团联合行动中心确认，2019 年之前的数据无法核实，因此不可用。

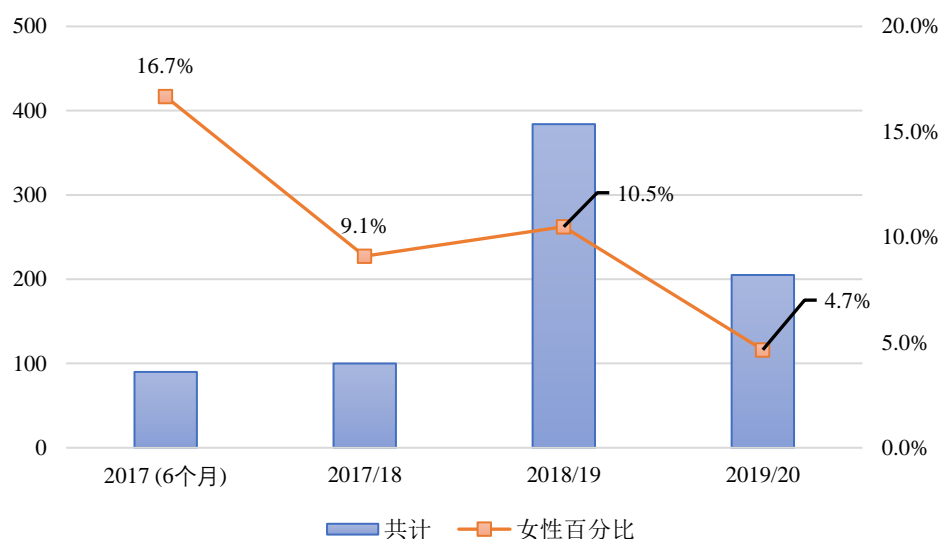
头，但由于签字方武装团体和政府之间的分歧和不信任日益增加，加上双方都未履行承诺，该进程在实施过程中出现了重大延误。<sup>8</sup>

18. 在没有全面和平协议的该国中部，稳定团启动了减少社区暴力方案，以防止有风险的年轻人被招募加入武装团体。此外，全国解除武装、复员和重返社会委员会启动了一个社区恢复方案，以促进自卫团体和民兵团体自愿解除武装。

19. 除了安全部门改革和解除武装、复员和重返社会之外，由联合国警察建立和支持的面向社区的警务和社区安全协商小组被认为在培养平民和国内安全部队之间相互尊重和信任的关系方面大有可为。联合国警察越来越注重加强社区警务实践，提供的培训数量就证明了这一点(见图二)。<sup>9</sup> 培训是在各个地方逐步实施，因此其影响还有待观察。与此同时，斯德哥尔摩国际和平研究所涵盖该国中部(2019年4月至2020年11月)的数据<sup>10</sup>显示，民众对马里国防和安全部队、宪兵和警察的信任度大幅提高。然而，总体而言，民众对国家为消除不安全状况而采取的行动的满意度较低，超过一半人(51%)不满意。

图二

接受联合国警察社区警务培训的马里安全人员



20. 尽管有这些贡献，但利益攸关方总体上承认，考虑到覆盖地区的规模和2018年延长任务期限，稳定团的资源有限，而且有超出负荷的风险。不过，利益攸关方对恢复国家权力所需安全的重要性的程度有不同看法。一方面，马里稳定团和政府实体的关键通报人一再指出，不安全是阻碍司法人员可持续返回管辖区的主

<sup>8</sup> 卡特中心也作了深入分析(见卡特中心，“独立观察员的报告：对源于阿尔及尔进程的《马里和平与和解协议》执行情况的意见”，2020年12月。可查阅 [www.cartercenter.org/news/pr/2020/Mali-121620.html](http://www.cartercenter.org/news/pr/2020/Mali-121620.html))。

<sup>9</sup> 由于 COVID-19 大流行的限制，2019-2020 年受训人数下降。

<sup>10</sup> 通过电子邮件收到的数据，但不用于披露或传播。



要因素。另一方面，许多伙伴受访者提到有两个同样重要的因素推迟了国家的回归，即认为政府缺少执法、资源和部署激励措施，以及缺少相称的社会保护干预措施，如人道主义和发展方案。2021 年 3 月在恩贾梅纳举行的萨赫勒五国集团扩大首脑会议确认了这种感觉，呼吁“大幅增加民事投入”，也就是承认军事干预的局限性，并强调安全部队在恢复安全方面的重要工作必须以脆弱地区高效的公共行政和公共服务作为补充。

21. 同样，马里人有时并不认为安全是他们日常生活中最重大的挑战。“马里丈量”和斯德哥尔摩国际和平研究所的调查数据都证实了这一点。<sup>11</sup> 尽管消除不安全状况仍经常位列前三大关切，但受访者一致认为，贫困、(青年)失业、粮食不安全和缺乏治理是马里面临的主要挑战。

## 2. 马里稳定团帮助加强机构存在和法治可用性，但是否可持续已证明具有挑战性

22. 马里北部和中部的法治机构，如法庭、警察局和拘留设施的可用性和存在有所改善，这主要是由于马里稳定团帮助规划、促进和资助了这些机构的建造和修复工作。尽管不知道实际基线，但马里政府受访者证实，一些地方以前没有国家建筑或基础设施。据稳定团报告，自稳定团设立以来，在加奥、廷巴克图、基达尔和莫普提共已修复 14 个法庭和 11 所监狱。

23. 马里稳定团信托基金在交付这些授权活动方面发挥了关键作用。从 2018 年 4 月到 2020 年 6 月，20 多个双边伙伴<sup>12</sup> 共承诺提供 2 860 万美元，用于支持国家权力回归、法治、人权、安全部门改革和解除武装、复员和重返社会进程。大多数基础设施项目由稳定团通过信托基金提供支助。此外，由于通过联合国开发计划署(开发署)的马里恢复国家权力和司法救助项目(2014-2020 年)提供了 1 800 万美元，146 栋建筑物(50 个领土行政机构、13 个地方当局、60 个司法部门、14 个监狱部门和 9 个安全部门)得到修复和装备。

24. 同样，在扩大监狱服务方面也取得了重大进展。2012 年，在马里稳定团设立之前，马里监狱系统的特点是监狱基础设施不足，条件不人道。<sup>13</sup> 马里稳定团与开发署合作，通过纳尔逊·曼德拉监狱项目(2017-2021 年)，显著改善了监狱管理和能力。

25. 这种基础设施提高了国家在民众中的能见度。根据第 12 次“马里丈量”报告，42%的受调查民众提到警察局数量在调查之前的两年中有所增加，62%提到警察和宪兵数量有所增加。马里国内安全部队(由国家警察、宪兵、国民警卫队和

<sup>11</sup> 斯德哥尔摩国际和平研究所和 Point Sud 研究中心，“马里中部安全与发展项目：2020 年 6 月 10 日至 24 日对马里中部发展和治理安全中心(PSDG)的调查”，2020 年。仅提供印本。所有“马里丈量”报告均可查阅 <https://mali.fes.de/mali-metre>。

<sup>12</sup> 某些捐助方指定资金用于司法、惩戒和人权相关项目，如马里问题国际调查委员会、跨国有组织犯罪和加强刑事司法链，重点是将妇女和儿童纳入项目主流。

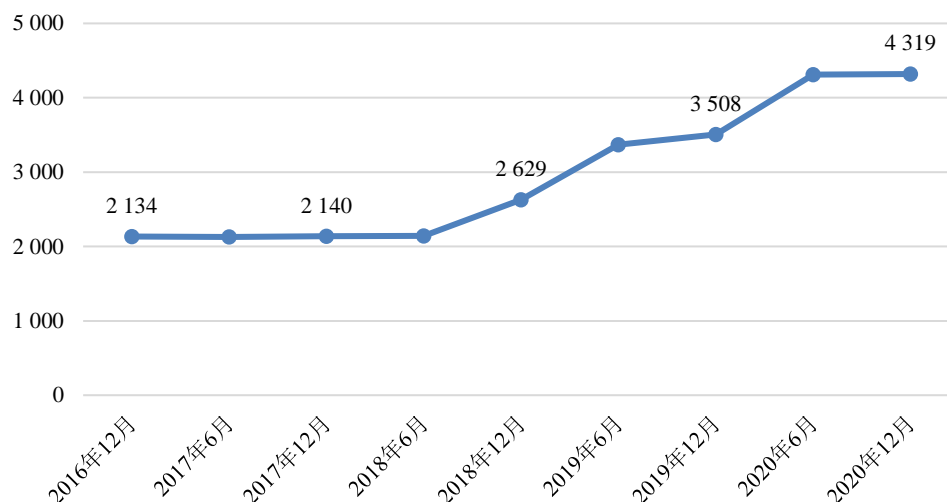
<sup>13</sup> 联合国开发计划署等机构，“全球协调中心曼德拉监狱项目：支持改善马里惩戒系统”，项目期限：2017-2021 年(无日期)。更多信息可查阅 [www.ml.undp.org/content/mali/fr/home/projects/GFP-Prisons-Mandela.html](http://www.ml.undp.org/content/mali/fr/home/projects/GFP-Prisons-Mandela.html)。



民防部门)增加部署也证实了这种能见度的提高(见图三)。此外,由于马里稳定团向各类民间社会组织提供了技术协助,全国各地部署了 686 名律师助理,向被告提供司法协助。

图三

马里安全人员在该国北部和中部的部署人数



资料来源:马里稳定团联合国警察。

26. 尽管有这一进展,这些机构的运作程度仍然令人怀疑。马里稳定团上一份预算执行情况报告(2020 年)确认,北部和中部总共 23 个法院中有 14 个法院是部分运作,同时出于安全考虑,有 7 个法院搬迁,使部分运作的法院数量增至 23 个中的 21 个。<sup>14</sup> 在目标是到 2020 年底全面投入运作的 16 所监狱中,至少有三分之一仍然需要加强监狱工作人员和囚犯的人身安全和保护。

27. 这突出表明了维护和保持国家基础设施和存在的固有挑战,而且因为恶劣的气候(例如,起伏不定的大雨和极端温度)以及不清楚政府是否有足够资源支付维护和修复费用而更加困难。

### 3. 持续的不安全以及缺乏激励和执法,严重阻碍、推迟或危害了国家行为体的可持续回归,并破坏了法治机构的运作

28. 总体而言,改善安全以及建设和修复国家基础设施的重大努力并没有自动导致刑事司法和民政管理人员在管辖区的可持续存在。据报告,零星、有限的存在和长期缺勤是妨碍社区获得司法服务的主要问题。

29. 由于局势不安全,一些治安官被转移到更为安全的地点,司法人员偶尔还由马里稳定团护送到指定的管辖区进行司法听证。有些治安官持续不在指定工作地点,有些则据报在巴马科办公。不过,监狱设施工作人员配备情况有所改善,北

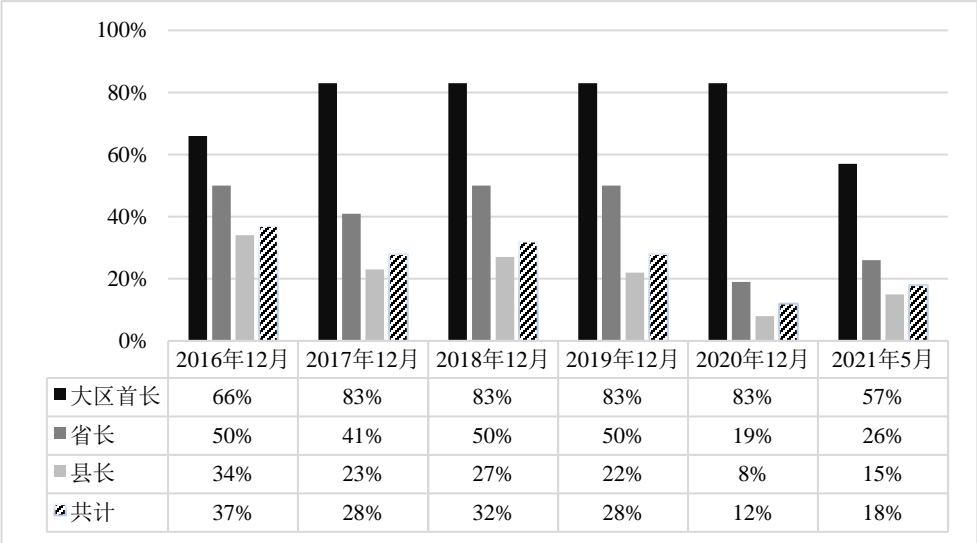
<sup>14</sup> 联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团),“秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员支柱业绩评价(2019-2020 年)”。仅提供印本。

部有超过 90%的官员(76 人)在指定岗位就职,莫普提大区有 93%的官员(80 人)在指定岗位就职。<sup>15</sup>

30. 访谈中广泛讨论了不同类型国家行为体和机构之间的关系。马里稳定团一些工作人员指出,司法人员的存在一定程度上取决于民政管理的存在,后者据信对全面恢复安全和国家有催化作用。自 2016 年 12 月以来,观察到该国北部和中部所有治理级别民政管理人员(即大区首长、省长和县长)的比例都呈下降趋势,从 37%降至 2020 年 12 月的 12%(见图四)。

31. 马里人还观察到国家行为体、包括司法机构的存在参差不齐。根据第 12 次“马里丈量”报告,41%的受访者认为,北部的法官和其他法院工作人员、如辩护律师的到位情况在过去两年没有变化(加奥 79%,廷巴克图 20%),而基达尔有 58%的受访者认为有所减少。<sup>16</sup> 中部各社区还观察到在各市镇的存在也参差不齐(斯德哥尔摩国际和平研究所,2020 年),明显缺勤率在 21%(塞古县长)和 52%(莫普提省长)之间。

图四  
2016 年 12 月至 2021 年 5 月按类别分列的部署情况



资料来源：马里稳定团民政司。

32. 司法人员的缺勤、临时在场或搬迁被认为是在马里重建一个充分运作和反应迅速的司法系统的主要障碍之一。<sup>17</sup> 世界正义工程指出,2020 年马里在 128 个

<sup>15</sup> 马里稳定团司法和惩戒科的报告。

<sup>16</sup> 弗里德里希·艾伯特基金会,《马里丈量:民意调查,“马里人怎么想?”》(巴马科,2021 年),附件,表 A7。可查阅, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2021-12.pdf>。

<sup>17</sup> 然而,在场有时并不等同于司法系统发挥功能,因为不在场的司法人员仍然可以远程提供服务。因此,评价将听证和处理案件的数量作为该系统运作情况的代用指标,但稳定团只有廷巴克图和加奥的数据。除了 2017-2018 年廷巴克图的听证和案件数量有所下降之外,每年的刑事和民事听证总数没有显著变化。现有证据无法显示 2016 年至 2020 年期间在报告案件、积压、延误和实现目标(若有)方面的明显趋势。

国家中民事司法排名第 111 位，刑事司法排名第 120 位。在该区域和低收入国家的 14 个次级因素中，该国有 11 个得分低于平均水平，专家发现，由于缺乏资源、人员不足和拖延，刑事调查和刑事审判系统基本上没有效力。<sup>18</sup>

33. 除了缺勤，马里各社区在获得或接受优质司法服务方面也遇到了结构性障碍。最突出的问题是：(a) 与最近的法院或法官的距离(特别是如果他们只服务于城市地区或来自巴马科)；(b) 司法案件的启动和处理费用；以及(c) 语言障碍，或者在某些情况下，缺乏关于如何寻求司法援助的信息。

34. 在这一背景下，马里稳定团对改善法治系统的功能和应对能力的重大贡献之一是支持设立打击恐怖主义和跨国有组织犯罪专门司法股。专门司法股及其调查队已全面投入运作，有 1 名任命的特别检察官、12 名治安官和 11 名其他司法人员，还有一个由 50 名警方调查人员组成的调查队，专门负责调查和起诉恐怖主义罪行。联合国警察通过培训、法证技术支持、犯罪现场管理、建立犯罪数据库以及调查有组织犯罪和涉恐犯罪，向专门调查队提供支持。

35. 另一个重大贡献是建立了刑事司法链协商框架，这是几个区域的主要政府和非政府法治行为体的非正式网络，定期开会讨论差距和需求，以保持刑事链的运作和持续进展。然而，妇女和广大妇女团体在这些会议上几乎没有代表。这反映了妇女在司法部门本已有限的代表性。不过，该协商框架被认为有潜力发展成为一种更长期或更正式的方法，以改善诉诸司法的机会和民众对司法系统的信心。

36. 马里稳定团通过其他几种方式调整方案，以解决缺勤问题。马里政府和法治行为体本身都赞赏远程听证或流动法院等缓解措施。但这些方法往往成本高、风险大，被认为不可长期持续，还可能导致司法人员缺勤正常化。为消除缺勤现象和提高司法廉正，一项大有可为的方案调整是支持国家当局制定内部监督和司法检查战略。

## **B. 能力：马里稳定团在支持立法改革进程方面取得了重大进展，但其能力建设活动未能实现成效和可持续性**

### **1. 马里稳定团为改革刑事司法系统的立法和政策框架做出了贡献，但大多数法案仍处于草案形式或被搁置**

37. 支持整体司法改革进程是马里稳定团上游工作的一个关键部分，受到了几个合作伙伴的赞赏和赞扬。在和平协议、过渡议程(日期为 2021 年 2 月)<sup>19</sup> 和宪法改革的框架内，起草并酌情通过了若干立法框架、法律和高级别战略，为建立符

<sup>18</sup> 世界正义工程，“马里的法治：合格受访者问卷和一般人口调查的主要结果”，2020 年。可查阅 <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/country-reports/rule-law-mali>。

<sup>19</sup> 与全国过渡委员会面前的马里过渡政府行动计划(2021 年 2 月 19 日)和马里政治过渡联合国综合过渡援助计划(2021 年 1 月收到草稿)保持一致。

合国际人权标准的司法系统奠定了坚实基础。马里稳定团可联络和定期接触高级别政府行为体，在咨询并倡导通过和实施这些改革议程方面发挥了关键作用。<sup>20</sup>

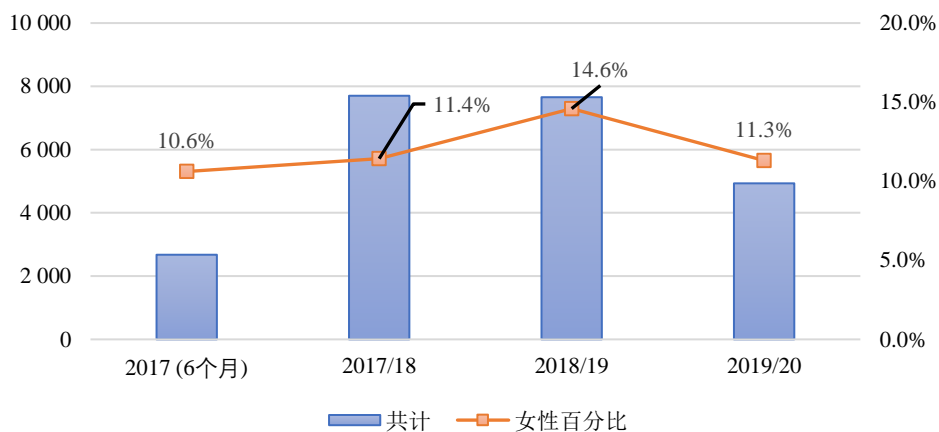
38. 改革进程进展有限，某些改革举措因明显不符合该国普遍的社会、文化或体制惯例而受到质疑。由于 2020 年 8 月的政变和冠状病毒病(COVID-19)大流行带来的限制，一些改革被搁置或推迟。此外，由于缺乏资源或者不理解资源的影响，一些通过的战略在实地的执行也受到限制。

## 2. 由于机构和个人能力建设方面的挑战，马里稳定团支持的司法行为体对新知识和新技能的应用和使用似乎有限

39. 马里稳定团最常依赖的干预模式之一是通过能力建设增强各个法治行为体的知识和技能。2017 年 7 月至 2020 年 12 月期间，联合国警察培训的马里国内安全部队(警察、国民警卫队和宪兵)人数就说明了通过培训进行干预的程度(见图五)。

图五

马里稳定团培训的马里国内安全部队人数和百分比



40. 另一个例子是马里稳定团与联合国毒品和犯罪问题办公室协作，在全国范围培训了 397 名狱警，包括巴马科的 15 名狱警以及廷巴克图、加奥和莫普提的 78 名狱警。这一协作仍在继续，而且自 2020 年 1 月以来，还纳入了旨在预防监狱中暴力极端主义的干预措施。

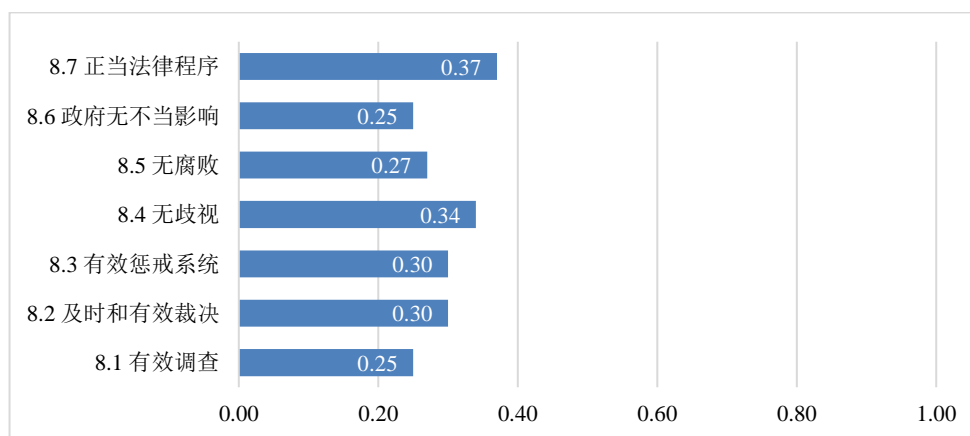
41. 没有足够证据来确定这些培训方案能有效改进所报刑事案件的处理和结案工作。没有一个执行部门进行过系统的事前/事后评估、后续研究或评价，以评估各法治行为体通过这些培训方案获得的知识和技能的使用和应用程度。受访的执行人员和国家对应方都担心，从专门用于这些活动的资源看，这些活动的效用有限。世界正义工程在“2020 年法治指数”中概述的调查结果部分证实了这一点。

<sup>20</sup> 一些突出的例子包括：关于正式和传统司法机制之间互补性的法律草案；2016 年通过的国家人权政策及其行动计划(2017-2020 年)；2018 年和 2019 年通过的国家安全部门改革战略及其行动计划；以及联合国、政府和两个主要签字方武装团体(纲领会武装团体联盟和阿扎瓦德运动协调会)关于防止冲突中性暴力和性别暴力的联合公报。

按得分在 0-1 之间评估，马里(刑事)调查的有效性以及裁决的及时性和有效性都低于撒哈拉以南非洲和低收入国家的平均水平(见图六)。<sup>21</sup>

图六

世界正义工程刑事司法因素



资料来源：世界正义工程，“马里的法治”。

42. 在文件、报告和与利益攸关方的访谈中，对培训为何没有产生预期效果提出了几种解释，首先是没有与政府就全面、整体和协调的法治培训方案进行沟通和谈判，其次是没有定期就需求和质量保证进行系统的评估。这加剧了在该领域提供培训的多个行为体作出重复努力的风险。此外，一些政府受访者对马里稳定团和其他国际伙伴在最后一刻要求指派参训人员感到不知所措，这已导致参训人员经常不在工作地点。一些接受访谈的参训人员指出，需要更多的亲身实践、在岗培训和辅导，以实时解决各类问题和议题，而不是传统的一次性课堂培训。

43. 与此同时，马里稳定团工作人员注意到政府参训人员的高更替率，并表示他们对参与者的选择和参训人员培训后的部署都没有施加影响。联合国警察培训可能最能说明这一点。尽管 2020 年 COVID-19 大流行期间有所减少，但每个预算周期参加培训的人数(8 000 人左右)约为该国北部和中部部署人数(不到 3 000 人)的三倍。这也表明，传统的能力建设活动可能已经达到收益递减点。

### 3. 马里稳定团认识到正式和传统司法机制的重要性，并支持加强两种机制之间的互补性

44. 几乎所有受访者都证实，马里民众，尤其是农村地区民众，都依赖社区领袖、卡迪、<sup>22</sup> 村庄首领、还有极端主义团体提供的非正式、传统的争端解决和司法机制。<sup>23</sup>

<sup>21</sup> 世界正义工程，“马里的法治”。

<sup>22</sup> 根据伊斯兰教法做出裁决的伊斯兰法官。

<sup>23</sup> 另见海牙法律创新研究所，2018 马里司法数据库。可查阅 <https://dashboard.hiil.org/mali-2018/>。现有数据来自对 8 000 多名随机抽选的成年人进行的司法需求和满意度调查。

45. 据报告，马里民众继续信任和依赖这些传统制度有几个原因。首先，这些制度可以立即获取，特别是在正式司法机构历来不存在或只局限于城市地区，出行会使当事人面临严重安全风险的地点。其次，传统行为体的判断被认为是中立、公正和迅速的，而且与文化相符，因为这些行为体对案件的背景和历史非常了解。

46. 相比之下，根据人口和专家调查的结果，马里民众认为司法部门普遍存在腐败，对正式司法系统和判决的公正性缺乏信任。83%的马里人完全同意或赞同“司法腐败”的说法(第12次“马里丈量”报告)。按得分在0-1之间评估，马里司法部门在马里政府机构中“无腐败”一项的得分最低(0.24)，而且大大低于撒哈拉以南非洲国家和低收入国家。<sup>24</sup> 本次评价没有审查这些感性认识的真实性。

47. 鉴于正式和非正式司法机制之间有潜在互补性，为避免相互竞争的系统并行存在，马里稳定团与国家政府合作起草了一项法律，承认传统的、为社区接受的机制并将其纳入正式系统，从而以符合文化的方式增加获得司法服务的机会。

48. 马里稳定团指导和宣传该法律草案的努力得到了合作伙伴和政府官员的广泛赞扬，但也有人特别是马里民间社会组织对非正式机制的内在风险提出了关切。首先，没有找到传统司法机制的共同定义，该国北部和中部的做法各不相同。有人认为，这些制度和行为体摆脱不了权势、干涉和腐败，并可由此复制和维持与等级、地位和身份(年龄、性别、种族和阶级)相关联的特定权力关系，甚至歧视某些人口群体。马里稳定团和接受访谈的非政府组织代表都承认，必须减轻这些风险，以充分利用为所有人提供公正和公平司法的潜力。

49. 法律草案获得批准后，马里稳定团分享了为两个系统划定责任范围提供技术指导、对传统领袖进行国际人权标准培训以及支持建立非正式行为体监督机制的计划。

### C. 合法性：对严重罪行的处理和起诉略有改善，但被认为不足以建立对正式司法系统的信任，也不足以促进该国的稳定

#### 1. 对包括侵犯和践踏人权行为在内的严重罪行的起诉和处理略有改善，但该国北部和中部的总体人权状况恶化，此类罪行不受惩罚的现象持续存在

50. 尽管不完整和不确定，但可以从已经处理或起诉的严重罪行的现有信息中观察到一些趋势。首先，报告的严重罪行数量增加，这在很大程度上是因为国家及国际报告和监测机制的发展以及民间社会组织和网络在公共宣传和提高认识领域的强化。其中一个最好的例子是与冲突有关的性暴力案件。2017年至2020年报告了94起案件，大多涉及主要由不明身份武装男子、签字方武装运动成员以及马里国防和安全部队成员在北部地区对妇女和女童实施的(集体)强奸(加奥、基达尔、廷巴克图和梅纳卡经常被提及)。<sup>25</sup> 自2014年以来报告的案件稳步增加。在马里稳定团的支持下，多个妇女民间社会组织网络收集了受害者的证词，仅在

<sup>24</sup> 世界正义工程，“马里的法治”。

<sup>25</sup> 马里稳定团对冲突中性暴力数据库的监测、分析和报告安排。



2018 年至 2020 年期间就提请国家当局注意了 150 起新增加的案件，包括性别暴力案件。<sup>26</sup>

51. 此外，由于国际社会的高级别宣传和政治影响力，具体案件，特别是马里国防和安全部队犯下的罪行、与恐怖主义有关的罪行和针对维和人员犯下的罪行，在过去几年的报告和调查中得到了更多关注。

52. 在没有国家或国际行为体维持的中央或系统化报告机制的情况下，很难看出案件数量的任何变化模式。大多数已知或已报告的所有各类严重犯罪案件似乎都没有得到调查，也没有受到起诉。一些受访者还认为，案件报告不足的现象很普遍。

53. 特别是，马里稳定团移交给政府当局进行国家调查和进一步司法处理的严重侵犯人权案件大多下落不明。<sup>27</sup> 马里稳定团人权司证实，从移交案件到启动调查通常会有很长的时间间隔，严重侵犯人权案件很少超过调查阶段。

54. 因此，受访者普遍承认该国人权状况已经恶化，在北部和中部犯下严重罪行者继续逍遥法外，只有少数例外，表明法律和司法系统只取得了微小的进展。<sup>28</sup> 根据 2020 年非洲晴雨表(Afrobarometer)的数据，<sup>29</sup> 67%的受访者认为，马里犯罪官员向来或经常不受惩罚。在“马里丈量”报告中的调查结果也证实了持续存在的高度有罪不罚感(回答类别为“经常”和“很经常”)，包括全国范围(2016 年：76%，2020 年：82%)以及莫普提(2020 年：89%)、廷巴克图(2020 年：87%)和加奥(2020 年：95%)。

55. 马里稳定团继续调查和报告据指称的侵犯和践踏人权行为(见表 2 中的趋势)，包括利益攸关方经常提到的两项具体活动，表明了他们的积极贡献。

56. 首先是向真相、正义与和解委员会提供支持，马里稳定团在开展人权调查方面向委员们提供密切指导和监测，并为该委员会的两次公开听证提供业务支持。第一次听证于 2019 年 12 月举行，第二次于 2020 年 12 月举行，计划于 2021 年举行第三次听证。2017 年至 2020 年期间收集了近 5 万份证词。

表 2  
人权情况

	2017	2018	2019	2020
报告的侵犯或践踏人权次数	386	696	324	2 091
这些报告中的受害者人数	736	1 639	1 334	2 007
提交马里当局调查的案件...	257	110	133	129
其中已知马里当局开始调查的案件	151	..	..	35

资料来源：马里稳定团人权司。

<sup>26</sup> 据“非洲妇女参与法律和发展”组织驻马里办事处报告。

<sup>27</sup> 根据调查保密原则，马里稳定团无权监测马里当局是否对移交的案件展开调查。

<sup>28</sup> A/HRC/40/77；以及马里国家人权委员会，“马里境内强迫失踪问题替代报告”，2020 年 6 月。

<sup>29</sup> 非洲晴雨表《成果摘要：2020 年非洲晴雨表马里第 8 轮调查》。可查阅 <https://afrobarometer.org/publications/resume-des-resultats-enquete-afrobarometer-round-8-au-mali-2020>。



57. 第二项活动是根据既定标准,<sup>30</sup> 将践踏和侵犯人权指定为标志性罪行。鉴于该国对报告或调查、核实的案件反应迟缓或有限,马里稳定团编制了一份清单,由稳定团高级管理层逐案作出决定并定期更新、审查和认可,以提升对某些案件的了解,推动采取进一步的司法程序,包括审判和起诉。据马里稳定团报告,马里当局已对移交给他们的 129 起案件中的 35 起展开独立调查。

58. 总体而言,受访的马里和国际代表都认为稳定团的努力不够。首先,马里稳定团被批评没有充分利用其高级别政治渠道来倡导在不损害国家主权和司法系统独立性的情况下调查严重罪行。第二,有受访者对具体人权报告的可靠性、通报调查结果的方式以及调查的及时性表示关切。

## 2. 马里对话方认为公众对公民权利和义务的了解很少,认为这是对司法系统缺乏信心的一个潜在原因

59. 访谈发现,公众获得关于正式和非正式司法系统的信息以及对权利和义务的了解有限。马里稳定团表示,在 2018-2019 年备受瞩目的恐怖主义审判期间,社交媒体活动有所增加,这表明公众对法治的了解越来越多。然而,大多数政府和民间社会代表普遍指出,民众的认识有限。在缺乏对公众认知进行系统监测的情况下,对 2016 年至 2018 年间“马里丈量”报告的数据进行审查后部分证实,公众对司法系统运作的了解没有显著变化。2016 年有 82% 的受访者(77% 男性和 87% 女性)确认对此知之甚少或一无所知,2018 年这一数字为 83%,女性受访者的这一比例增至 92%(男性增至 78%)。

60. 对正式司法系统的不良感受有时被认为源自对权利和义务缺乏了解。受访者提出了导致认识程度不高的几个障碍:无法在所有地点获得当地语言的法律文本;高文盲率及随之而来的对复杂且不断变化的国家法律环境的有限理解;以及正式系统的存在和能见度有限。

61. 稳定团开展了一些专门针对法治的提高公众认识运动,并分发了几种当地语言的法律文件,但这些干预措施仍不足以改变动态和公众对正式司法的感受。例如,司法部网站上登载了 87 部现有的国家法律文本和所有新的法律文本,但并非所有文本都通过对相关社区的实际外联工作以更容易获取的方式分发。

## D. 总体成果

62. 在评估每个成果领域对国家稳定作出贡献的意义(相关性和重要性)时,发现了一些总体上和跨领域的差距。首先,几乎所有对话者都指出,缺乏恢复和扩大国家权力的全国性战略。此外,东道国政府、包括马里稳定团在内的国际社会以及社会团体都没有商定的“稳定”定义。这是在每个行为体的比较优势基础上齐心协力消除差距的主要障碍。其次,如上文所述,一些活动被认为没有效力,这为稳定团和合作伙伴提供了一个机会,可以考虑取消这些活动或者开始计划将这些责任移交给东道国政府。与此同时,社区的感受和合作伙伴的经验表明,今后,

<sup>30</sup> 主要是侵犯或践踏行为的规模和严重程度、受害者人数、推定肇事者的概况和案件的政治意义(是否在全国和国际上引起广泛关注),以及对和解和稳定的直接和长期影响。

干预措施应平衡解决实地的安全、政治、发展和建设和平需求，以便以更加可持续的方式实现法治成果，同时适当顾及当地的司法规范。这将使稳定团能够更好地确定优先事项，严格审查其相对于稳定任务的比较优势，并酌情重新平衡今后的重点和资源。

## 五. 建议

63. 内部监督事务厅总共向马里稳定团提出了八项重要建议(R1-R8)。这些建议与评价结果保持一致，是根据累计进展和每项直接成果对促进该国总体稳定的重要性，与稳定团对应方和外部伙伴协商确定。表 3 中的建议不仅涉及非常重要和高度相关的具体成果领域，还涉及马里稳定团及其伙伴能够增加重要价值的领域。第一项建议跨越三个主题，需要采取全稳定团办法并作出全稳定团努力，因此是促进执行法治领域其他具体建议的基础。

表 3

### 内部监督事务厅的建议

跨领域建议			指标
<b>R1.</b> 马里稳定团应与东道国政府、联合国和非联合国伙伴以及少数群体代表、民间社会团体和妇女领袖密切协作，牵头制定一项关于恢复和扩大国家权力的联合国全国综合战略。该战略应平衡解决安全、政治、发展和建设和平需求以及资源要求，还应确定向国家政府移交选定关键责任(如国家行为体安全或基础设施维护)的明确目标和基准，并就国家资源调动战略提供咨询意见，同时考虑到不同的潜在情况			<b>R1.1.</b> 关于回归、恢复和扩大国家权力的联合国全国综合战略
主题	直接结果	根据结果提出的具体建议	指标
A. 存在	A.1 改善部署的安全保障	<b>R2.</b> 马里稳定团应继续支持马里政府改善司法系统的运作，解决人员缺勤问题(A.1 和 A.3)。提供这种支持的目的应当是建立民众对正式司法系统的信任和信心	<b>R2.1.</b> 根据已确定的差距和需求制定关于廉正机制的计划和概念说明
	A.2 基础设施得到改善并投入运作(法院、警察局、拘留设施)		<b>R2.2.</b> 制定监测指标，以跟踪解决正规司法行为体缺勤问题的进展
	A.3 刑事司法链行为体及相关民政管理人员的增加和可持续部署		<b>R2.3.</b> 建立廉正机制，除其他外，包括对正式和非正式司法行为体以及激励计划进行检查
B. 能力	B.1 通过适当的立法和体制框架	<b>R3.</b> 通过秘书长特别代表的斡旋，马里稳定团应鼓励和支持马里政府优先考虑通过关键的机构改革和政策框架，以便可持续地扩大国家权力(B.1)	<b>R3.1.</b> 秘书长特别代表或稳定团领导层在与马里政府接触时更多地明确提及立法和机构改革
	B.2 增强刑事司法链行为体的知识和技能		<b>R4.1.</b> 对能力建设工作进行全稳定团范围的严格审查，考

主题	直接结果	根据结果提出的具体建议	指标
		对于其他提供方的比较优势以及在保留和有限部署公务员(如司法、警察、民政管理)的挑战下的预期效用,并以此为基础严格审查能力发展努力的可行性和附加值。在完成审查后,马里稳定团应重新规划和设计在这一领域的支持(如培训办法)(B.2)	考虑其规划、实施、效用和结果,以确定相对优势  <b>R4.2.</b> 2023-2024 年预算和规划文件中包含新的或重新设计的能力建设活动
	B.3 加强正式和传统司法机制之间的互补性	<b>R5.</b> 马里稳定团应继续努力建设正式和传统司法机制之间的互补性,为此应与马里政府和有关各方一道,全面应对和减轻潜在风险,并评估进展、优势和劣势(B.3)	<b>R5.1.</b> 与马里政府和相关伙伴一道,就确保正式和非正式司法系统之间的互补性进行联合全面风险评估并编写进度报告
C. 合法性	C.1 改进对可能破坏和平进程稳定的严重罪行的处理和起诉	<b>R6.</b> 马里稳定团应加强相关政府实体和国家人权委员会的监测、报告和评价能力,以报告可能破坏和平进程稳定的侵犯人权行为和严重罪行(C.1)  <b>R7.</b> 马里稳定团应通过秘书长特别代表的斡旋,鼓励和支持马里政府:(a) 优先调查和起诉可能破坏和平进程的标志性案件;(b) 系统和透明地监测和报告这些案件(C.1)	<b>R6.1.</b> 在相关政府实体建立监测、报告和评价系统,以跟踪侵犯人权行为  <b>R7.1.</b> 秘书长特别代表和稳定团领导层在与马里政府接触时更多地明确提及起诉严重罪行,包括标志性案件
	C.2 改进公众对权利和义务的认识和了解	<b>R8.</b> 马里稳定团应制定和实施顾及民众教育、语言、社会经济和区域特点,与文化相符的宣传方案,并监测关于法律权利和渠道、人权和义务的信息在实物和知识层面的可获性(C.2)	<b>R8.1.</b> 制定并向公众宣传与文化和语言相符的权利和义务方案和项目

## 附件

### 联合国马里多层面综合稳定团对报告草稿的评论

联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)感谢内部监督事务厅(监督厅)提供就上述报告发表意见的机会。马里稳定团承认这一评价的重要性，并赞赏这一彻底的协商评价过程。

恢复和扩大国家权力和法治对于支持马里的可持续和平至关重要。稳定团继续根据任务授权安排工作顺序，以支持扩大国家权力，帮助执行和平协议和打击可能破坏和平进程的有罪不罚现象。由于支持恢复国家权力和法治的努力需要时间才能产生影响，马里稳定团继续将干预措施建立在短期、中期和长期优先事项的基础之上。

马里稳定团注意到必须增加高级别宣传并利用稳定团的斡旋，以尽可能扩大其支持司法和监狱当局的影响。此外，稳定团将继续加强与联合国国家工作队、技术和金融伙伴以及国家当局在这些领域的协作和协调，以利用每个利益攸关方的相对优势。

在对评估进行审查之后，我们高兴地通知你，我们接受报告草稿中提出的所有八项建议。我们相信，评估及其建议将加强稳定团在法治领域对恢复和扩大国家权力的贡献，并打击马里的有罪不罚现象。因此，我们将编写一项有时限的建议行动计划，明确阐述稳定团将如何处理这些建议。

---