



第六十六届会议

议程项目 83

国内和国家的法治

伸张正义：加强国内和国际法治行动纲领

秘书长的报告

摘要

尊重国际和国内的法治，这对于确保国际关系的可预测性和合法性以及为所有人的日常生活提供公正结果都是非常重要的。虽说加强法治的责任在于会员国及其公民，但联合国有理想的条件来支持会员国的努力，并提供综合有效的援助。为激发大家集体努力加强国内和国家的法治，秘书长提议大会通过一项法治行动纲领，同意启动制订明确法治目标的进程，并采用其他关键机制来加强法治对话。会员国还应借助大会第六十七届会议期间关于“国内和国家的法治”专题的高级别会议这一机会各自作出有关法治的承诺。



一. 引言

1. 全球体系正承受着我们人类和自然地理中相互关联而又复杂的转变所带来的前所未有的压力。环境退化、快速的城市化、冲突、严重的收入不平等以及弱势群体遭到排斥，这些都对人类发展和安全构成重大挑战。需要强有力的原则为我们未来的管理提供基础。法治是一项核心治理原则，确保公正和公平，这些价值观对我们人类至关重要。法治在秘书长下一任五年的愿景中占有中心位置，必须以此指导我们共同应对瞬息万变的世界。

2. 联合国将法治定义为治理原则，依照这一原则，所有个人、机构和实体、公共和私营部门，包括国家本身，都有责任遵守公开颁布、平等实行和独立裁决而且符合国际人权规范和标准的法律。法治还要求采取措施，确保遵守法律至上、法律面前人人平等、对法律负责、公正适用法律、权力分立、参与决策、法律的确定性、避免任意性以及程序和法律透明等原则(见 S/2004/616)。

3. 在国际一级，法治为国家的行动提供可预测性和合法性，加强其主权平等，加强国家对其境内受其管辖的所有个人的责任。全面履行《联合国宪章》以及包括国际人权框架在内的其他国际文书所载的义务对于共同努力维护国际和平与安全、有效地应对新出现的威胁以及填补国际犯罪的问责空白非常重要。

4. 在国家一级，法治是国家与其管辖下的个人之间社会契约的核心所在，确保正义贯穿于社会各个层面。法治确保保护所有人权，使公民和非公民对滥用职权行为都能诉诸合法途径，便于和平和公平地解决争端。国家机构可以制订和实施明确、公开和公正的法律，并一视同仁地向所有人提供公平、平等和负责任的公共服务，以此确保法治。加强法治促进建立这样一个环境，它有助于人类可持续发展，并对妇女、儿童以及境内流离失所者、无国籍人士、难民和移民等弱势群体给予保护和赋予权能。

5. 确保国际和国内法治是会员国及其公民的责任。联合国可协助加强法治。这种协助必须符合国际商定的规范性框架，而且必须由国家意愿引导，并立足于国家范围内。

6. 不仅是联合国各基金和方案，包括秘书处及其各部厅在内的每个联合国主要机关也都参与一系列广泛的法治活动。许多其他多边行为体和双边捐助者、私人基金会和非政府组织也参与法治活动。法治的广度和参与的行为体的数目在确定优先次序、协调一致方面带来挑战。

7. 为应对这些挑战，秘书长确定了有待会员国和联合国作出的主要承诺，以加强国内和国际法治。这些承诺以行动纲领形式载于下文，秘书长提议在大会第六十七届会议期间关于“国内和国际的法治”专题的高级别会议上予以通过。

8. 展望未来，秘书长坚信，会员国必须就法治的主要目标达成协议，并附有相应的具体目标，以便会员国和联合国有明确的目标去努力实现。秘书长提议会员国在高级别会议上同意启动这一进程。

9. 秘书长还提议在高级别会议上通过旨在加强国际和国内法治对话的其他机制。最后，为充分利用高级别会议带来的独特机会，秘书长提议会员国根据本国优先事项各自作出法治承诺。

二. 行动纲领

10. 秘书长提议，会员国和联合国作出下文所列的若干承诺，以便应对当前在加强国际和国内法治方面面临的挑战。这些承诺以行动纲领形式列出，旨在为所有会员国和联合国订立共同议程，以使今后关于这一广泛领域的讨论框架更加有效，并使集体行动更有针对性。

A. 加强国际法治

1. 更加遵守国际法

(a) 在联合国范围内强化遵守

11. 《联合国宪章》是国际一级法治的基础。它平等适用于所有会员国并适用于联合国各主要机关。此外，会员国还受更广泛的国际法约束。在这方面，安全理事会以及联合国其他主要机关必须完全遵守适用的国际法律和基本的法治原则，以确保各自行动的合法性。在这方面：

(a) 会员国和联合国各主要机关必须致力于在政策和做法上始终如一、不偏不倚地适用《联合国宪章》和更广泛的国际法；

(b) 秘书长鼓励会员国提出并敲定有关安全理事会改革的政府间讨论；

(c) 秘书长完全同意，相关国际法，特别是国际人权、人道主义和难民法，对联合国秘书处的活动具有约束力，并承诺履行相应的义务；

(d) 秘书长完全支持新的内部司法系统，并将确保法治原则始终如一地适用于整个联合国。

(b) 确保国家实施

12. 在联合国主持下制订的一系列国际准则和标准仍是本组织最伟大的成就之一。虽然有更多的领域需要制定法律，但真正的挑战在于执行现有的法律框架。对这一框架的遵守差强人意，违反的情况屡屡发生，确保一贯遵守的政治意愿太弱。履行义务所需的技术和财政能力往往有限。在这方面：

(a) 会员国应批准或加入尚未加入的国际条约，并审查和撤销对已加入的条约作出的任何保留；

(b) 会员国应在政治意愿和财政承诺的支持下，始终如一地全面执行国际法律文书，包括通过具体的国家行动计划加以执行；

(c) 如遵守国际义务因能力不足而受到阻碍，则会员国应致力于向双边和多边援助提供方寻求国际援助；

(d) 秘书长承诺对会员国在履行国际义务方面提出的援助要求给予综合回应。

(c) 加强条约机构

13. 许多国际文书包括审查会员国遵守情况的机制。这些机制为加强执行和凸显能力差距提供了必不可少的工具。应加强对条约监测机构的支持，使其建议得到贯彻落实。在这方面：

(a) 会员国应承诺向条约机构机制分配适足资源，定期履行报告规定，并落实这些机制的定论和建议；

(b) 如因能力不足而未报告或落实建议，则会员国应致力于寻求国际援助；

(c) 双边和多边援助提供方应在其法治援助预算编制和规划中包括支持落实条约机构机制的各项建议；

(d) 秘书长随时准备对会员国提出的援助要求给予综合回应。

2. 加强解决国际争端

14. 国际一级法治的主要特征之一就是会员国能够在不威胁或使用武力的情况下，诉诸国际裁决机制以和平解决争端。遗憾的是，一些国家不愿意始终如一地利用已有的国际裁决机构，加上对它们的管辖屏障，促使人们担心国际法律制度并不是一视同仁，国际法被选择性地适用。

(a) 加强国际法院及其在国际关系中的作用

15. 国际法院仍是会员国将几乎任何有关国际法的法律争端提交裁决的唯一司法论坛。其他论坛的司法管辖权都不可能比国际法院的影响深远。但只有有关国家接受其管辖权，国际法院才有权审理案件。接受的形式可以是签订一项向国际法院提交某一具体争端的临时协定或某一条约的管辖权条款。国际法院的管辖权也可源自接受国际法院管辖权具有强制性的任择声明。这种任择声明是确保所有国家间争端得到和平解决的最佳途径。然而，迄今只有 66 个会员国接受国际法院管辖权具有强制性。在这方面：

(a) 会员国应接受国际法院管辖权具有强制性；

(b) 秘书长将发起一项运动，以使更多会员国接受国际法院管辖权具有强制性。

16. 大会和安全理事会能够向国际法院提交任何法律问题，征求咨询意见，联合国其他机关和专门机构经大会授权也可以这样做。这使联合国各主要机关能够确保其采取的任何行动符合《联合国宪章》和国际法，提高其行动的合法性。但实际上很少向法院征求咨询意见。在这方面：

大会、安全理事会及酌情包括联合国其他机关应致力于进一步利用要求国际法院提供咨询意见的能力。

(b) 加强其他国际裁决机构

17. 国际裁决机构本身往往资源不足，且得不到必要的政治支持，特别是鉴于其缺乏执行机制。因此，国际裁决机构的裁决得不到执行是一个持久的问题。在这方面：

(a) 会员国应下决心为国际裁决机构提供足够的资源，以便其有效处理案件工作量；

(b) 会员国应承诺系统地遵守国际裁决机构的所有最终和有约束力的裁决。

B. 加强国内法治

1. 改进服务提供

(a) 有效和公平提供

18. 按照国际公认的准则和标准，不加歧视地向管辖区内所有个人有效和公平提供公共服务，这是强有力的法治所依靠的。这些公共服务包括治安、刑事司法、惩教、民事和行政司法、法律援助和协助以及制定法律。要确保公平获得这些服务，就可能需要对边缘化和其他弱势群体及性暴力和基于性别的罪行等具体罪行的受害人和证人或需要国际保护者采取特别措施。一旦无法公正、公平和有效地提供确保法治的服务，国家的合法性就可能被削弱。在这方面：

(a) 会员国应采取一切必要步骤，以公平、有效、非歧视性和负责任的方式提供确保法治的服务。这些服务必须符合国际标准，并可在全国各地提供和获得。必须采取特别措施，确保妇女和儿童以及弱势群体可全面获得与法治相关的服务，并确保这些服务响应他们的权利和需求；

(b) 会员国应承诺支持法律援助和协助服务，包括向最贫穷和最脆弱群体提供服务。

(b) 负责任和透明地执行

19. 在司法、安全和立法机构中，必须提高透明度，加强问责制和监督，并扩大参与决策过程，以建立公众的信心和信任。在这方面：

会员国应确保其法律框架包括政务公开的基本原则，如财政透明、信息获取、有关政府官员的披露、问责制、补救措施和监督机制、对举报人和证人的保护措施、公众参与决策，并确保有效实施这些法律框架。

(c) 国家预算编制和规划

20. 适当的资源分配、预算编制、规划和管理也是确保提高能力水平、从而使公众对司法、安全和立法机构具有信心的关键所在。在这方面：

(a) 会员国应确保法治机构得到适足比例的国家预算，并有有效的规划和管理结构，以便法治机构以专业和负责任的方式，公平和独立地执行职能，没有腐败和偏见；

(b) 会员国应考虑编写和发布多年期国家法治战略。

(d) 国家数据收集

21. 数据收集和分析对于加强服务提供至关重要，也有助于建立制订政策的参考基线，使行动针对优先领域。在这方面：

(a) 会员国应投入更多的资源，以加强国家机构的能力，按照国际公认的有关数据保护的准则和标准，有系统地收集和分析有关法治的数据，如犯罪率、量刑模式、完成审判平均所需时间、审前羁押率、使用民事法庭的人口所占百分比、法院判决执行率和执行速度以及公众对法治部门看法调查等工具的使用。这些工作需确保所有数据按性别分列，以使服务提供有的放矢，能满足全体人民的需要；

(b) 会员国应促进实施影响监测工具，以观察司法机构工作和基本特征的变化。

(e) 民间社会

22. 在所有个人都有权利和能力做到以下方面时，法治才能得到加强：主张自己的权利，要求采取有效的补救措施，并就公平和公正提供公共服务方面的问责制向公共机构表达正当要求。包括律师、检察官和法官的专业协会、学术和政策研究机构、律师辅助组织以及注重法治的宣传组织在内的民间社会组织对加强确保法治的各项服务都作出重要贡献，特别是在赋予个人权能和知情方面。在这方面：

会员国应承诺给予所有个人充分的结社和集会权利，并为民间社会组织的蓬勃发展提供支持和必要的立法和政治空间。

(f) 传统的和非正式的司法系统

23. 会员国可能有根据传统、习俗或宗教建立的司法机制与国家机构同时运作。这些系统可以在提供司法服务方面发挥重要作用，包括裁决和裁定纠纷。在这方面：

(a) 会员国和联合国应确保包括传统和非正式司法机制在内的所有法律和司法机制都符合国际准则和标准；

(b) 会员国应制订战略，以澄清和加强传统和非正式司法系统与正式司法系统之间的关系；

(c) 会员国应制订战略，以确保人人、特别是妇女和属于弱势或被边缘化的群体在所有司法提供机制内享有平等诉诸司法的机会。

2. 支持冲突和冲突后局势中的和平与安全

24. 在冲突和冲突后局势中，联合国支持对建立和平与安全必不可少的各项法治举措。联合国不仅就法治问题进行高级别的政治和战略接触，而且采取举措建立包括警察、司法系统和监狱在内的国内主要司法和安全机构的能力和廉正。泛而言之，提供援助以确保问责制和强化实行准则、建立对司法和安全机构的信心以及促进性别平等。其中还包括建立创新机制，如刚果民主共和国的起诉支助小组，其设立是为了协助国家当局起诉严重罪行。必须认识到司法机构对在冲突和冲突后局势中建立和平与安全作出的重要贡献，并应有序提供相应的支持。

25. 人们日益重视加强冲突和冲突后环境中的法治，但开展活动所需的人力和财力资源往往缺乏，而且，某些主要领域长期存在能力严重不足问题。冲突后民事能力指导委员会正努力通过加强与会员国、民间社会和其他多边伙伴、特别是南半球伙伴之间的合作关系，并在联合国更加清晰和负责的支持下，解决这些不足。此外，有关主要法治机构的力量和效力的经验数据有限。应鼓励会员国提供足够的资源，尤其是涉及安全理事会明确授权的法治举措。在这方面：

(a) 会员国应提名民事司法专家支持联合国在冲突和冲突后局势中的法治部门实施各项举措；

(b) 会员国应支持和资助联合国的多年联合方案的制订和实施，以加强冲突和冲突后环境中的法治，并应以人力和财力资源支持起诉支助小组等创新机制；

(c) 会员国应为在联合国维持和平行动和特别政治任务范围内开展法治活动增加资源，包括为联合国有关实体、机构、基金和方案开展的法治行动提供自愿捐款；

(d) 会员国应支持采用联合国的法治指标，作为衡量冲突和冲突后环境中各执法、司法和惩戒机构的力量和效力的一种不分等级的主要手段。

3. 为可持续人类发展营造有利环境

26. 强有力的法治促进人类可持续发展。为企业和劳工规定和实施稳定和可预见的法律框架可促进中小型企业的创业精神和增长、吸引公共和包括外国直接投资

在内的私人投资，从而刺激就业。经济发展与法治之间的联系早已确定。国家内部和国家之间不断加剧的财富不平等如今已是一个重要关切问题，可能削弱和破坏社会稳定。联合国支持制定一个整体的人类可持续发展议程，应对与包容性增长、社会保护和环境有关的挑战。在这样一个议程中，法治必须在确保平等保护和机会均等方面发挥关键作用。

(a) 促进经济增长

27. 会员国应继续重视法治，为可持续经济增长营造有利环境。这种增长必须是公平、包容和对社会负责的，从而为减贫和建设和平举措生根开花创造足够的稳定环境。在这方面：

(a) 会员国必须下决心制定和实施适当的法律框架，以促进创业、公共和私营部门投资以及促进中小企业的发展；

(b) 已在联合国范围内制定了贸易、投资和发展等领域的一些公约和其他法律文书，会员国应考虑采纳和执行这些公约和法律文书。在执行工作因能力不足而受阻时，会员国必须致力于寻求国际援助，并为这种援助提供足够的资金；

(c) 会员国必须下决心采取措施，鼓励就业和为包括在非正规部门就业的劳动者执行国际商定的劳工规范和标准。

(b) 打击腐败

28. 腐败问题是所有会员国都必须应对的挑战，尤其是鉴于腐败问题不严重与经济社会发展之间有着密切联系。会员国在联合国的主持下，建立了一个强有力的规范性框架，以应对这一挑战，现在必须将重点置于对该框架的普遍加入和全面实施。在这方面：

(a) 会员国必须考虑批准《联合国反腐败公约》，并充分执行其规定，同时利用《公约》缔约国会议设立的同行审议机制；

(b) 双边和多边援助机构应在其法治预算编制和规划中纳入对通过《联合国反腐败公约》同行审议机制所确定的会员国技术援助需要的支持。

(c) 保护住房、土地和财产权

29. 以法治原则为基础，对住房、土地和财产进行公平和透明的管理，这是经济、社会和政治稳定的关键。这方面的严重不足导致了暴力冲突和长期流离失所。在这方面：

会员国应下决心建立并充分执行有效保护国际公认的社会和经济权利的住房、土地和财产治理制度，并特别重视确保妇女获得住房、土地和财产的平等权利，包括通过继承和遗产。

(d) 创建和保持民事记录

30. 确保适当的民事登记和保存全面的民事记录对于国家的法律承认和法律面前人人平等至关重要，并且使个人能够参与经济和政治进程、寻求国家保护以及获得卫生和教育等公共服务。在这方面：

会员国应下决心为免费和普遍的出生登记及公民和其他民事记录建立有效的制度并向所有人完全开放。

4. 增强妇女和儿童权能

31. 世界各地都有妇女遭受暴力，基本权利被剥夺，受到歧视，而贫穷、年龄和法律地位往往加剧这种状况。薄弱的法律框架和国家行为体的性别和年龄偏见助长了机构的歧视性政策和做法，使妇女和儿童在获得法律补救方面受到限制，并使妇女和儿童不愿举报对其实施的罪行。

(a) 增强妇女权能

32. 妇女被边缘化对经济增长和社会福利有负面影响。妇女是社区发展的关键行为体，必须通过充分参与法治机构等途径增强妇女权能，使她们能够使用法律来维护自己的利益。在这方面：

(a) 会员国应下决心废除歧视性法律，并采用适当的法律框架以防止对妇女的歧视；

(b) 会员国应致力于积极促进诉诸司法的平等权利，包括为此而消除妇女在获得服务方面面临的一切障碍，并制定积极措施以增加获得这些服务的途径；

(c) 会员国还应下决心使妇女更多参与确保法治的服务提供，包括为此而规定相关专业中的最低配额；

(d) 会员国应增加分配给促进性别平等的法治援助举措的资金额。

(b) 增强儿童权能

33. 国家的法律、社会福利、司法和安全机构对待儿童的方式与国家一级的法治发展有机相关。儿童司法的目的是确保为所有作为受害人、证人和被指控犯罪人，或因其他有关护理、监护或保护等需要司法、国家行政或者非国家裁决干预的原因而与司法及相关系统接触的儿童充分适用国际规范和标准。尽管已取得重要进展，男孩和女孩仍须被视为法治举措中的完全利益攸关方。由于法治具有很强的文化层面，为所有儿童以及家庭和社区确保儿童权利教育和法律意识是法治长期发展的关键。

34. 《儿童权利公约》和其他与儿童司法有关的国际法律文书的有关规定尚未系统地反映在更广泛的政策改革、方案和其他在国家一级加强法治的工作中。在这方面：

(a) 会员国应下决心将女孩和男孩的权利视为加强法治举措的组成部分；

(b) 会员国应致力于制定保护儿童的适当政策，首先是建立免费和普遍的出生登记制度，并确保年龄评估工作充分尊重儿童的权利和最大利益；

(c) 会员国应下决心不对女孩和男孩使用拘留，除非作为最后的手段，并应制定相应的教化方案和拘留替代办法。

C. 加强国家一级和国际一级之间的联系

35. 有些威胁和罪行是在国家领土上作出和实施的，对其的处理则通过国际法律机制进行。因此必须加强国家和国际一级之间法治的联系。

1. 规定问责年龄

36. 国际罪行和其他严重侵犯人权行为的实施破坏社会结构，破坏受影响国家和所在区域的稳定，威胁国际和平与安全。在发生此类罪行和侵权行为之后，确保问责制和使所有受害人有权获得对其所遭遇的暴行做出矫正和适当赔偿的有效补救措施，这是提高公众对司法和安全机构的信任和建立法治和可持续和平的关键。

(a) 确保调查和起诉

37. 会员国负责调查、起诉和审判或引渡实施国际罪行和其他严重侵犯人权行为的犯罪人。在世界任何地方实施的这类罪行和侵权行为对每个会员国、联合国和整个国际社会而言都是理应关切的问题。在这方面：

(a) 所有会员国必须致力于确保对国际罪行和其他严重侵犯人权行为追究责任；

(b) 会员国不应采取阻碍问责制的措施，如批准或支持对国际罪行和其他严重侵犯人权行为实行大赦；

(c) 在其管辖范围内发生国际罪行和其他严重侵犯人权行为的会员国，或被指控实施上述罪行者系其国民的会员国，必须在政治和财政方面支持对国际罪行和其他严重侵犯人权行为的被指控犯罪人的国内起诉，同时保证这些工作的司法、检察和调查方面的充分独立性；

(d) 对国际罪行和其他严重侵犯人权行为有管辖权的会员国如果不能或不愿调查或起诉罪行和侵权行为，该国应考虑将这一问题提交适当的区域或国际问责机制，或将被指控的犯罪人引渡到任何声称对侵权行为有管辖权的国家；

(e) 对国际罪行和其他严重侵犯人权行为有管辖权的会员国如果不能或不愿行使其管辖权，其他会员国应探究行使自己管辖权的途径，并作出相应的引渡请求。

38. 需要对被控犯有国际罪行和严重侵犯人权行为的儿童作出特别的考虑。在这方面：

(a) 如果国际罪行和其他严重侵犯人权行为据称系由与武装部队或武装团体有关联的儿童实施，会员国应将儿童主要视为受害人，而不是犯罪人；

(b) 会员国不应仅因为一些儿童是武装部队或团体的成员而起诉、惩罚或威胁起诉或惩罚这些与武装部队或武装团体有关联的儿童；

(c) 当儿童作为证人参与司法或非司法问责程序时，会员国应致力于制定保护程序和法律保障，以在他们提供证词或陈述之前、期间和之后保护他们的权利。

(b) 加强国家能力

39. 国内机构的能力不足促使国际罪行和其他严重侵犯人权行为的犯罪人逍遥法外。联合国已经制定了一些创新机制，以协助国家当局调查、起诉和审判此种罪行和侵犯行为的被指控犯罪人，例如，通过建设警察调查性暴力和基于性别的暴力案件的能力以及按照安全理事会第 1925(2010) 和 1991(2011) 号决议授权在刚果民主共和国使用起诉支助小组等方式。在这方面：

(a) 会员国必须下决心加强国内对国际罪行和其他严重侵犯人权行为的被指控犯罪人进行调查和起诉的系统，并在必要时在此种工作中寻求国际援助。应作出具体努力，以建立必要的调查、起诉和审判性犯罪和基于性别的罪行以及侵害儿童罪行的能力；

(b) 双边和多边援助机构应在其法治援助中包括支持加强国家对国际罪行和严重侵犯人权行为实行国内法律程序的能力，并确保这种援助是国家和本地驱动的；

(c) 秘书长将确保联合国能够对会员国提出的任何援助要求作出综合反应。

(c) 其他问责机制

40. 除了国家当局在惩罚那些国际罪行和其他严重侵犯人权行为责任人方面发挥主要作用外，国际和混合刑事法庭在消除问责差距方面发挥了重要作用。调查委员会和实况调查团也日益被视为取得必要事实真相以扩大问责和过渡时期司法工作的有效工具。同样，在武装冲突局势中的儿童问题方面，安全理事会第 1612(2005)、1882(2009) 和 1998(2011) 号决议授权的儿童与武装冲突问题监察和报告机制是对严重侵害儿童罪行强化问责的一个重要工具。在妇女、和平与安全方面，安全理事会第 1888(2009) 和 1960(2010) 号决议建立了新的机制。在这方面：

(a) 会员国应鼓励和支持按照国际标准建立的国家和国际调查委员会和实况调查团，并支持落实其建议。安全理事会和人权理事会成员国在这方面负有特殊的责任；

(b) 会员国应与联合国设立或支持的国际和混合问责机制充分合作；

(c) 作为《国际刑事法院罗马规约》缔约方的会员国必须将《罗马规约》纳入国内法律，并应履行其与国际刑事法院全面合作的义务；

(d) 所有不是《罗马规约》缔约方的会员国应考虑批准该规约；

(e) 如果对国际罪行有管辖权的会员国不能或不愿行使管辖权且不是《罗马规约》的缔约方，身为安全理事会成员国的会员国应考虑根据《联合国宪章》第七章将该情况提交国际刑事法院检察官处理。

(d) 重视受害人

41. 受害人必须在任何一个追究国际罪行和其他严重侵犯人权行为责任的问责系统中处于核心位置。在这方面：

(a) 会员国应下决心在财政上和政治上支持旨在查明真相、和解及进一步追究实施国际罪行和其他严重侵犯人权行为的责任的过渡司法机制，并就此种机制的建议和决定采取后续行动；

(b) 会员国应考虑如何有效地履行其向国际罪行和其他严重侵犯人权行为的受害人给予补救和赔偿的义务，并特别考虑到受这些罪行影响最严重的群体和那些传统上被排除在赔偿方案之外或被边缘化的群体，如性暴力和基于性别的暴力的受害人；

(c) 会员国应考虑制定全面的受害人和证人保护方案，覆盖国际罪行和严重侵犯人权行为。

2. 应对跨国威胁

42. 有组织犯罪、海盗行为和贩运等跨国威胁是薄弱法治环境的原因及后果，并对国家的合法性以及国际和平与安全构成严重挑战。有组织犯罪团伙网络正在挑战国家的权威。执法部门可能在组织能力和使用新技术方面落后于有组织犯罪团伙。执法当局在国境内和跨境的合作不够，有碍进展。同时，愈演愈烈的腐败削弱经济并使政府收入流失，为跨国有组织犯罪提供便利，以致削弱了人们对法治机构的信任。

(a) 落实规范性框架

43. 通过《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三项补充任择议定书，即《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》、《关于打击

陆、海、空偷运移民的补充议定书》和《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》，建立了打击跨国威胁的坚实规范性框架。

44. 除了国际和区域反恐怖主义公约，所有会员国通过颁布及其后重申联合国全球反恐怖主义战略，商定了对国家、区域和全球各级的恐怖主义作出协调一致和全面的反应。通过全球战略及其行动计划，所有会员国都把尊重所有人权和法治作为反恐斗争的基本依据。

45. 重点现在必须放在普遍加入和全面实施这一规范性框架上。在这方面：

(a) 所有会员国均应考虑批准或加入《打击跨国有组织犯罪公约》及其任择议定书，特别是《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》；

(b) 作为《打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书缔约方的会员国，必须在其管辖范围内全面贯彻落实这一规范性框架，并在需要时与其他会员国合作；

(c) 会员国应致力于采用打击贩运的综合战略，包括保护和预防措施、起诉罪犯工作和增加获得全面赔偿的措施，包括对贩运受害人的法律补救；

(d) 会员国应加强其有效跟踪、扣押和没收非法资产和犯罪所得的能力，以切断有组织犯罪团伙的资金流，并考虑设立负责管理和处置非法资产的指定权威机构；

(e) 会员国应执行联合国全球反恐怖主义战略，尤其是发展和维持一个有效的以法治为基础的国家刑事司法系统，以确保按照引渡或起诉原则、国际人权法、人道主义法和难民法，包括正当法律程序保障，将涉嫌参与恐怖行为的个人绳之以法。

(b) 增加合作

46. 人们日益承认，解决跨国威胁需要采取区域办法，其中涉及国家和区域各级的密切合作和能力建设。国家当局交流和共享信息对于更充分地了解跨国威胁具有重要意义。海盗问题清楚地表明了会员国和人民在一个全球化世界中越来越相互依存。人、商业和安全利益受到威胁，促使有利害关系的许多会员国及国际组织和区域组织参与寻找解决办法。在这方面：

(a) 会员国应合作确定和分享具体的跨国威胁的信息；

(b) 会员国应制定国家和区域政策和方案，以保护青少年和年轻人不被有组织犯罪团伙和恐怖组织使用或招募；

(c) 联合国和会员国应致力于支持联合国系统打击跨国有组织犯罪和贩毒行为以消除其对安全与稳定的威胁工作组，以确保将跨国威胁问题纳入预防冲突、建设和平和发展规划主流的联合方案拟订工作。

D. 加强对会员国的支持

47. 加强法治是一项长期工作，要求联合国及其他多边和双边行为体采用灵活、协调一致的机制，有效协助各国。尽管有所进展，但协助工作仍然零星分散，效果也不确定。

1. 政治参与

48. 法治是国家主权和治理制度的核心。因此，加强法治的工作必然具有政治性，需要主要国家利益攸关方的支持和参与，以确保法治举措的权威性、可信性和正当性，并取得相应成果。为成功开展法治援助方案，援助提供方须与大量国家利益攸关方进行开诚布公的政治对话，包括与相关政府官员对话。在这方面：

(a) 秘书长将促进国家当局采用法治契约或其他类似文书，以便商定清晰的法治援助目标，并确定相互问责安排；

(b) 在联合国内部，秘书长下决心与联合国驻地协调员和秘书长特别代表等高层领导合作，使法治成为与国家当局高层对话中的优先事项；

(c) 会员国应协助开展与国家利益攸关方的高层对话，支持商定的法治优先事项。

2. 协调

49. 成功支持法治工作要求联合国、会员国和国家利益攸关方更积极地协调。会员国通过双边方案为法治举措捐助了大部分资金，此类方案通常与多边工作和国家战略同步推进。双边方案和多边捐助方如能在国家领导下并根据国家自主的战略加强协调，则可提高利用资源的效果和效率。在这方面：

(a) 在联合国内部，秘书长下决心加强参与法治部门工作的联合国实体之间的协调，为此将强化协调机制，增强授权，并重新确认秘书长特别代表和(或)驻地协调员对于确保整个联合国系统协调一致地交付方案的重要作用；

(b) 会员国和联合国下决心采用联合和全面的办法，明确阐述优先事项和计划，以确定举措的先后次序；

(c) 会员国和联合国下决心支持由国家主导的捐助方协调与协商机制，此类机制根据国家法治战略和优先事项指导援助和供资工作；

(d) 会员国和联合国应致力于增强援助，协助主要部委及其他适当机构建立规划和协调所得国际援助的能力；

(e) 会员国应更一贯地通过多边机制提供法治援助。

3. 供资

50. 会员国可通过篮子基金或其他集合供资安排注资，从财务上激励联合国各实体相互协调，联合拟定方案。由多年期集合安排供资的联合方案可更有效地支持国家优先事项，降低国家当局的管理成本和其他成本。在这方面：

(a) 在联合国内部，秘书长下决心制定并执行加强法治的多年期联合方案，包括加强警察、司法和惩戒机构，并确保联合规划、资助、执行、监测和评估此类方案。在驻有联合国维持和平行动或政治特派团的国家，将在统筹规划的基础上开展此项工作；

(b) 会员国应为联合国法治援助投入更多的资源，致力于通过联合国多年期联合方案加大支持力度，确保采用全面的办法。

4. 联合评估

51. 为帮助会员国和联合国了解能力差距，拟订和商定全面的法治援助方案，必须对法治部门进行全面评估。由受援国、联合国和所有相关捐助方商定开展的联合评估可提高方案拟定工作的效率，包括拟定联合国联合方案和工作计划的效率。应努力将以上办法纳入法治援助的主流。在这方面：

(a) 为对法治部门进行全面评估，秘书长致力于促进现有工具的使用并开发新工具，它们应基于一国的政治经济情况，并充分反映各国的具体国情和权力结构；

(b) 会员国在协调或提供法治援助时应考虑使用联合评估。

5. 监测和评价

52. 应定期设定可衡量的基线，用以监测和评价法治援助的进展并评估成效。由国家自主确定指标、支持司法和安全机构提高收集和评估数据及衡量进展的能力至关重要。在这方面：

为强化联合国衡量法治援助效果的办法，秘书长将普及现有工具，用以衡量冲突和冲突后环境中的执法、司法和惩戒机构的能力和效力，并推广基线统计调查、比照评估、达标情况定期汇报等工具。

三. 加强国际和国内法治的机制

53. 为加强国际和国内法治，秘书长建议大会采纳下文所述的机制。

A. 法治目标

54. 制定清晰、简明和共同的法治目标，配以衡量达标进展的相应基准和指标，这对于会员国和联合国在落实行动方案取得可衡量的集体进展至关重要。

55. 千年发展目标显示，当会员国就具体目标达成一致时，国际社会能更好地确定行动的优先次序，更有的放矢地提供资源。国际商定的目标和相应基准已证明是衡量进展及建立具有包容性的国家对话以商定实现目标战略的有用工具。秘书长因此而认为，制定法治领域的共同目标对于会员国和联合国具有重要意义。下文提出的协商论坛可作为指导目标制定工作的适当平台。

56. 另外，会员国不妨考虑，法治目标一旦商定后，应如何有效监测实现目标的进展，以及在缺乏进展时，会员国应如何为实现目标寻求援助。其他论坛已建立了多个同行审议程序，秘书长可随时提供相关的经验教训，并协助会员国开展此类讨论。

57. 在可能的情况下，法治目标应与其他现有进程相协调。其中的这样一个进程由建设和平与建设国家国际对话牵头，负责制定建设和平与建设国家五项目标的相应指标。截至 2011 年底，五项目标得到了 40 个会员国的认可。尽管建议制定的法治目标范围更广，且适用于建设和平以外的领域，秘书长仍建议会员国与国际对话密切合作，使两项工作协调开展。国际对话已开展的工作可为制定广泛的法治目标提供有益的基础。

58. 另一项相关进程是千年发展目标及其在 2015 年之后的后续工作。秘书长指出，法治目标将通过推动建立有利的环境，对实现千年发展目标产生积极影响。但这两项进程初期应独立开展工作，在今后加以协调统一。

59. 鉴于上述，秘书长建议大会启动制定和商定国际和国内核心法治目标的工作，并随时准备为会员国就此可能商定的任何进程提供支持。

B. 法治协商论坛

60. 在加强法治领域活跃着多个不同利益攸关方，但他们目前在探讨共同法治政策时并非是有组织地会晤，联合国主要决策者则无法利用多方面的声音为此类讨论提供指导。协商论坛可综合相关利益攸关方各种不同的声音，提出协调一致的全球政策建议，协助联合国和会员国加强国际和国内法治。这样一个论坛还可促成法治领域内有效的南南合作和三角合作。

61. 对所有会员国开放的论坛将包括相关国家当局的代表如检察官或法官、联合国、其他政府间组织、区域组织、非政府组织、学术机构、智囊团及私有部门。协商论坛每次会议的具体人员组成将根据议题而有所不同，并将力求促成具有变革意义的多利益攸关方伙伴关系。

62. 论坛的工作可由一个指导委员会指导。指导委员会由会员国和不同利益攸关方的代表组成，由联合国秘书处提供服务。指导委员会将商定论坛的工作方案和论坛每次会议的最合适参与者。为确保对这一进程的参与和广泛自主权，必须在

指导委员会和利益攸关方之间建立透明的沟通机制。论坛将就其工作情况定期向大会提交报告。

63. 论坛还可借助现有进程并与其他全球举措建立联系，如法律、司法与发展全球论坛。后者是由世界银行发起的多方知识伙伴关系，联合国秘书处为创始伙伴之一。

64. 鉴于上述，秘书长建议大会授权他召集多利益攸关方法治协商论坛。论坛将定期举行会议，探讨具体的专题并就这些问题向大会提出报告。

C. 全面的政府间对话

65. 法治原则贯穿大会审议的多项问题。因此，大会各主要委员会根据各自任务，在不同层面讨论加强法治问题，联合国其他主要机构也进行相关讨论。这曾导致大会对于法治方面问题采取不协调的办法。高级别会议使会员国有机会审议大会讨论法治问题的方式。

66. 大会全体会议定期将各主要委员会分别开展的讨论集中起来，可使全体会议围绕法治问题的讨论更连贯、更有层次。上文提议的协商论坛可按大会要求，为全会讨论提供进一步建议。还可在大会全体会议内定期审议行动方案。

67. 鉴于上述，秘书长建议会员国在大会全体会议上定期讨论法治问题。

四. 许诺

68. 会员国通过多个国际会议作出了具体许诺，推进会议目标的实现。红十字与红新月国际大会呼吁与会者以自愿许诺的形式，单独或联合作出具体的人道主义承诺。在 2010 年坎帕拉《罗马规约》审查会议上，会员国就与国际刑事法院合作或将《罗马规约》引入国内立法作出了具体许诺。在人权理事会，会员国在被选入理事会时，就加强本国的人权制度作出了具体许诺。

69. 会员国应通过大会高级别会议，根据本国优先事项作出法治许诺。许诺须简短、具体、可衡量，并与上述行动方案相关。

70. 鉴于上述，秘书长建议会员国通过高级别会议单独作出关于行动方案的许诺。