



人权理事会

第三十六届会议

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的 报告*

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员帕勃罗·德格列夫依照理事会第 27/3 号决议提出的专题报告。

特别报告员在报告中列出了他在 2016 年 10 月至 2017 年 7 月期间从事的主要活动。他还探讨了制度薄弱的冲突后环境中的过渡期正义问题，过渡期正义模型最初是在专制结束后的环境中产生的，这两种环境之间存在巨大差异。特别报告员注意到急需提高过渡期正义在这些新的适用环境中的效力，主张在这些情况下，过渡期正义必须包涵体制建设这一重要方面。不过由于体制建设是一个长期过程，他还强调应采取步骤以提高过渡期正义措施的响应程度。他坚持应对措施应适于具体环境和明确的目的。在本报告中，特别报告员提到了证人保护、优先策略和加强民间社会的措施等方面的进步情况，可将这些举措作为响应程度的指标，并可就这些举措继续开展真相、正义、赔偿和不再发生领域的活动。

* 为反映最新情况，本报告逾期提交。



寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
A. 国别访问.....	3
B. 通信和新闻稿.....	3
C. 其他活动.....	3
三. 法律框架	5
四. 问题.....	7
五. 过渡期正义的专制后渊源.....	7
A. 制度薄弱的冲突后环境中的过渡期正义.....	8
B. 现有法律框架中的能力问题.....	10
六. 提高过渡期正义的效力.....	11
七. 更直接的应对措施.....	13
八. 优先战略	14
九. 加强民间社会.....	16
十. 结论和建议.....	16
A. 结论	16
B. 建议.....	17

一. 导言

1. 本报告是依照人权理事会第 27/3 号决议向理事会提交的。寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员在报告中列出了 2016 年 10 月至 2017 年 7 月开展的关键活动，随后讨论了在制度薄弱的冲突后环境中执行过渡期正义措施的挑战；现有的过渡期正义模型最初是在专制结束后的环境中设计出来的，这两种环境之间存在深刻差异。与其他正义和人权方面的工作一样，新的适用环境对过渡期正义而言充满挑战。

2. 人们熟悉的过渡期正义模型建立在强有力的体制等前提之上，但这些前提在大多数冲突后环境中不易实现。在这样的环境中，过渡期正义项目必须包涵体制建设这一重要方面。然而，鉴于这是一个长期过程，特别报告员就在此期间可以采取哪些举措提出指导意见，以便提高过渡期正义在这些具有挑战的环境中的效力。

二. 特别报告员的活动

A. 国别访问

3. 特别报告员感谢斯里兰卡政府邀请他访问该国，并高兴地宣布访问将于 2017 年 10 月 10 日至 23 日进行。特别报告员感到遗憾的是，他访问巴西、哥伦比亚、刚果民主共和国、危地马拉、几内亚、印度尼西亚、日本、肯尼亚、尼泊尔和卢旺达的请求仍未得到答复。

4. 特别报告员与联合国驻地协调员和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)西非办事处协调，于 2017 年 5 月 8 日至 12 日对冈比亚开展了一次技术咨询访问。访问期间，他会见了政府、民间社会、外交界和学术界的代表。这次访问的目的是让特别报告员对情况进行初步评估，并就该国正在开展的过渡进程提供咨询意见。

B. 通信和新闻稿

5. 2016 年 12 月至 2017 年 6 月，特别报告员向阿根廷、哥伦比亚、刚果、法国、危地马拉、伊朗伊斯兰共和国、尼泊尔、尼日利亚、乌拉圭和斯里兰卡政府共发出 11 封函件(见 A/HRC/35/44)。他还发布了关于阿根廷和西班牙，以及关于任务授权相关专题问题的新闻稿。

C. 其他活动

6. 2016 年 10 月 18 日，特别报告员发表主旨演讲，庆祝东伦敦大学冲突中人权问题中心成立十周年。

7. 2016 年 12 月 5 日，特别报告员在伦敦参加了英国外交和联邦事务部举行的一个过渡期正义问题研讨会。

8. 2016 年 12 月 7 日，特别报告员参加了有罪不罚问题观察社在荷兰海牙组织的“受害者参与：前进之路”的会议，并在荷兰外交部发表了题为“过渡期正义的未来”的公开演讲。
9. 2016 年 12 月 8 日，特别报告员参加了荷兰外交部组织的“过渡期正义支持的未来”的捐助方会议。
10. 2017 年 2 月 14 日，特别报告员参加了比利时外交部在布鲁塞尔举办的一个高级国际会议，主题为“调停的可能性和局限：追求和平过程中的近期经验”。
11. 2017 年 3 月 18 日，特别报告员通过视频连线，参加了在加州大学(伯克利)法学院举办的一个研修班，主题是“南北对话：缩小过渡期正义方面的差距”。他发表了题为“在大规模暴力后寻求真相和问责：现在是否已到了重新讨论过渡期正义范例的时候？”。
12. 2017 年 4 月 20 日，特别报告员在纽约发表主旨演讲，为宾汉顿大学种族灭绝和大规模暴行预防问题研究所揭幕。
13. 2017 年 5 月 4 日至 7 日，特别报告员参加了在波哥大举行的第九届宝马基金“冲突后社会的责任、信任与和解问题”全球圆桌会。这次活动由奥斯维辛和平与和解问题研究所共同组织。
14. 2017 年 5 月 16 日和 17 日，特别报告员参加了在联合国总部举行的“联合国支持斯里兰卡过渡期正义”机构间专题务虚会。
15. 2017 年 6 月 6 日，特别报告员为了编写本报告，在日内瓦组织了一场冲突后过渡期正义问题专家会。
16. 2017 年 6 月 12 日和 13 日，特别报告员在圣萨尔瓦多参加了由人权高专办中美洲区域办事处和加拿大大使馆组织的一个过渡期正义问题公共论坛。在萨尔瓦多期间，特别报告员借机呼吁外交部长和立法机构的成员讨论与该国过渡期正义相关的问题。
17. 2017 年 6 月 22 日，特别报告员在大不列颠及北爱尔兰联合王国牛津市发表主题为“重新思考过渡期正义：它今天意味着什么？”的主旨演讲，庆祝牛津过渡期正义网络成立十周年。
18. 2017 年 6 月 25 日，特别报告员在美利坚合众国新泽西州联合镇肯恩大学举行的主题为“大规模暴力及其后果”的会议上发表主旨演讲。
19. 6 月 28 日和 29 日，特别报告员在纽约市组织了一个专家会议，联合国和民间社会行为体的代表出席了会议，讨论人权理事会第 18/7 号决议第 1(f) 段要求开展的过渡期正义问题全球研究的主要内容。会议期间，特别报告员与联合国的相关代表会面，讨论该组织的作用以及如何加强联合国各机构间的协调。

三. 法律框架

20. 有关过渡期正义的文献往往没有明确区分专制后和冲突后的过渡(这或许是由于其在专制后情况中的起源问题), 但过渡期正义被主要看成是一种对侵犯人权行为做出补救的努力。不过, 国际人权法和人道主义法都对走出冲突状况的国家规定了相关义务。就冲突后的情况而言, 这些义务处于过渡期正义项目的核心位置, 包括有责任: (a) 调查、起诉和惩治被控严重侵权者; (b) 向受害者和全体社会披露关于过去侵权行为的所有已知事实和情形; (c) 向受害者提供复原、赔偿和康复; 以及 (d) 确保防止此类侵权行为再次发生。多项人权条约都为这些积极义务奠定了基础, 包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《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》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》、《儿童权利公约》和《消除一切形式种族歧视公约》。¹

21. 《日内瓦四公约》及其附加议定书形成了国际人道主义法的基础性依据, 阐明了与冲突相关的权利和义务。尽管它们主要涉及的是国家间的国际冲突, 但共同第三条和《第二议定书》对非国际武装冲突也有隐含意义。² 共同第三条为冲突的所有各方规定了根本性规则, 要求他们以人道方式对待所有非战斗人员, 不得例外。该条明确禁止谋杀、残伤肢体、酷刑和其他形式的残忍、不人道及有辱人格的待遇, 以及挟持人质和法外处决。《第二议定书》第六条补充并发展了这些规定, 授权起诉和惩治有关冲突的严重罪行。人道主义法允许通过赦免为和平过渡与和解创造便利(《第二议定书》第六条第五款), 但国家不得免除自身或他人因战争罪和其他严重违反国际人权和人道主义法而产生的责任。³

22. 国际人权法和人道主义法也强调, 冲突各方负有寻找在冲突期间或在其后可能失踪或死亡的人员,⁴ 为家庭团聚创造便利,⁵ 以及向相关个人告知“其亲属命运”的积极义务。⁶ 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》提到获知真相的权利, 持续调查强迫失踪行为的相关要求(第三、第十二、第十七条第(三)款和第二十四条第(三)款), 以及起诉和惩治此类行为(第四至第六和第二十五条)。《公约》还规定, 国家必须向受害者告知“强迫失踪案情的真相, 调查的进展和结果, 以及失踪者的下落”, 并且提供赔偿(第二十四条第(二)和第(五)款)。

¹ 另见 A/HRC/21/46, 第 13 和第 14 段; A/HRC/24/42, 第 18 至第 20 段; A/HRC/27/56, 第 27 至第 32 段; 以及 A/HRC/30/42, 第 15 至第 19 段。

² 关于非国际性冲突的定义, 参见《第二议定书》第一条第(一)款; 《罗马规约》, 第八条第(二)款 6 项。

³ 见《日内瓦第四公约》, 第一四六至第一四八条; 《日内瓦四公约》, 共同第三条; 《第二议定书》, 第六条; 《罗马规约》, 第八条第(二)款 5 项。另见“通过打击不受惩罚现象的行动保护和促进人权的一套原则”第 24 段(E/CN.4/2005/102/Add.1)。

⁴ 见《第二议定书》, 第七和第八条; 以及《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》, 第三条。另见大会第 3220 (XXIX)号决议。

⁵ 见《第二议定书》, 第四条第(三)款 2 项; 以及《美洲人权委员会年度报告》, 1985 年至 1986 年。

⁶ 《第一议定书》, 第三十二条。

23. 人道主义法还规定保护平民人口和民用物体，包括文化场所、学校、诊所和礼拜场所。⁷《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》第二十八条对强制保护规定加以延伸，涵盖违反《公约》的情况；而《罗马规约》第八条第(二)款将故意指令攻击民用物体或场所定为严重违反武装冲突相关法律和惯例的行为。此外，安全理事会第 1325 (2000) 号决议特别呼吁各国在武装冲突期间保护妇女和女童免受基于性别的暴力。

24. 《日内瓦第三公约》第一一八条禁止长期和无限期地拘留战俘，并要求“实际战事停止后，战俘应即予释放并遣返”。不合理延迟构成严重违反《第一议定书》第八十五条第(四)款的情况，应按战争罪予以调查和起诉。如无安全或迫切的军事理由，各方不得强迫平民迁移；⁸ 在必须疏散的情况下，《日内瓦第四公约》第四十九条规定，应将平民“立即移送回家”。然而，由于禁止强迫平民迁移存在例外，这些义务只在国际冲突的背景下具有约束力。虽然共同第三条建议非国际冲突的各方遵守《日内瓦四公约》的所有规定，但这一领域仍需进一步阐述。

25. 除越来越多的国际和区域判例外，其他国际文书和机制也作出程序性和实质性澄清、支持和指导，从而使这些要求运作起来，例如通过打击不受惩罚现象的行动保护和促进人权的一套原则、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准则，以及人权高专办、条约机构和人权理事会特别程序的相关报告和声明。⁹

26. 按照习惯国际法和惯例，除人道主义法产生的义务外，国家如未能行使应尽职责，则应对私人行为者所犯的侵权行为负责。

27. 规范国际和非国际冲突的规定的规定的发展参差不齐，再加上现代武装冲突的性质日益复杂，这对人道主义法的适用构成各种挑战。近期出现的恐怖主义行为和非国家团体的战争行为合二为一的趋势产生了其他挑战。事实上，非国家武装行为者的义务和权利的总体问题远未解决。

28. 这一架构尽管存在不足之处，但仍然令人印象深刻，反映出宏大的保护计划，并呼吁在发生违规情况时加以全面补救。用人道主义方式处理冲突问题可能是一个最崇高的理想(仅次于全面消除武装冲突的想法)；努力用把真相、正义、赔偿和保证不再发生合而为一的全面政策处理武装冲突的后果，是许多国家都认识到的一个当务之急。

⁷ 见《第二议定书》，第十六条。

⁸ 《第二议定书》，第十七条；《日内瓦第四公约》，第四十九条。

⁹ 关于调查和起诉的义务，例如参见，美洲人权法院，Velásquez Rodríguez 案，1988 年 7 月 29 日；以及欧洲人权法院，Aksoy 诉土耳其，1996 年 12 月 18 日。关于了解真相的权利，见人权事务委员会，María del Carmen Almeida de Quinteros 等人诉乌拉圭，1982 年 10 月 15 日；以及欧洲人权法院，塞浦路斯诉土耳其，2001 年 5 月 10 日。

四. 问题

29. 在冲突后情况中对侵权行为加以补救的问题仍有令人愤慨的空白，本报告受到对这一点的忧虑的激励。特别报告员将探寻专制后的过渡期内形成的过渡期正义模型是否在不经修改的情况下，便可用于冲突后的过渡期。冲突环境中的义务与其他情况下的人权义务同等严肃，冲突中受到侵犯的权利应得到补救。特别报告员呼吁进一步研究和思考适当的手段，从而在冲突后情况中落实了解真相、诉诸司法、获取赔偿和保证不再发生的权利。

30. 关于过渡期正义的全球状况，特别报告员已经表明，这一领域尽管有一些持续存在和新出现的挑战，但仍取得了一些值得称道的显著成绩(见 A/HRC/36/50/Add.1)。

31. 过渡期正义也有助于巩固诉诸司法、了解真相和获取赔偿的权利，有助于落实这些权利的。在此过程中，过渡期正义承认受害者是权利持有人，促进公民信任，加强法治，推动社会融合与和解，并促进采取保证不再发生侵权行为的措施。

32. 尽管取得了这样的成功，但仍有几点值得注意。第一，大规模侵权行为表明某些国家遭遇了系统性失灵，这些国家一般需要更广泛、更深入的转型议程，而过渡期正义只是其中的一部分。这些国家通常需要过渡期正义范围以外的改革，包括社会经济、行政和财政性质的改革，但应将这些改革与过渡期正义协调起来(见 A/68/345)。

33. 第二，过渡期正义不是一个“普遍政策工具”，无法在所有环境中都起到同样的良好效果。过渡期正义的快速传播(以及复制相关制度而不顾其是否符合环境的总体趋势，即某些经济学家和组织社会学家所称的“同构模仿”)¹⁰可能模糊了这一明显的事实。过渡期正义早期取得的成功，取决于问题与补救办法以及环境与解决方案之间的紧密契合，这在最近的一些过渡期正义努力中不太明显。

五. 过渡期正义的专制后渊源

34. 即便大致回顾一下过渡期正义模式在过去 30 年的发展情况，人们也会发现它是在这样一组国家的经历中出现的，先是拉丁美洲的南锥体，其次是中东欧国家，然后是南非；这些国家具有许多共同特征。它们尽管各不相同，但都有一些重要的制度特征，使得它们有可能也有理由实施某些过渡期正义政策。同样重要的是，执行这些措施是为了应对特定类型的侵犯人权行为。

¹⁰ Lant Pritchett, Michael Woolcock and Matt Andrews, “Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure”, Center for Global Development, Working Paper 234, December 2010.

35. 应该注意的是，过渡期正义模式出现在制度化程度相当高的国家；这些国家的制度覆盖范围广，能够到达受其管辖的领土的每个角落。¹¹

36. 这些制度的覆盖面不仅广泛，而且“深入”；公民与国家互动的大部分重要领域已经受到法律规范。换言之，所涉国家没有大的法律真空(然而这并不意味着法律同等“明智”，甚至得到同等贯彻)。

37. 除了制度化的程度都相当高以外，出现过渡期正义模式的国家都有某种“冲突”(广义用法)。¹² 这些国家出现的侵犯人权行为是由野蛮行使国家权力造成的；只有高度制度化的国家才能实施某类侵权行为。这些国家正在摆脱专制统治。尽管其中几个国家(相对而言与此无关)正在经历武装叛乱运动，但这些国家的冲突并非传统或非传统意义上的内战。¹³ 这些侵权行为是由滥用极端不对称的国家权力造成的。

38. 除了在制度化和侵权行为类型上的共同点以外，各自的经历塑造出过渡期正义的国家都出现了一类过渡期，表现为“政权失灵”，要么是直接崩溃，要么是末端弱化。

39. 鉴于这些情况，过渡期正义这一观念形成这样的样貌也就不足为奇了。大多数相关国家认为自身正在恢复被专制统治临时扰乱的法律传统。虽然这一观点可能看似有些自说自话，但这些国家拥有现代而且运转良好的制度，有对刑事责任开展可靠的追究工作的能力，具有设立大规模赔偿方案的相关机构设置和经济能力，以及经得起改革进程的足够强大且规范的机构。侵权行为主要是且绝大多数是由一个行为者实施的，而且侵权行为尽管恐怖，但类型范围相对较窄；这些情况使过渡期正义具有了可行性。

A. 制度薄弱的冲突后环境中的过渡期正义

40. 特别报告员在本报告中的紧迫感，确切地说源于以下的观察，即过渡期正义模型形成后，就在几乎不加修改的情况下，就被移植到不存在令其产生效力的背景条件的环境中。过渡期正义往往，而且近期被一边倒地贯彻在制度薄弱的冲突后环境中。然而，这种环境与该模式发展起来的后专制环境有显著不同。不足为奇的是，执行的结果参差不齐。萨尔瓦多和危地马拉这两个早期案例是如此，塞拉利昂、利比里亚和刚果民主共和国的情况也是如此。目前，人们正在布隆

¹¹ 这并不意味着这些制度在国土的各个部分起到同等作用，也不意味着各国提供的服务具有可比性。国内差距更多是由优先次序，而不是由能力不足造成的。

¹² 在本报告中，特别是在本节中，“冲突”一词更多用于表示可能发生侵权行为的情况(即武装冲突)，而不是对构成武装冲突所需达到的死亡人数门槛等的具体理解。关于“冲突”的定义，例如参见“How is the Term ‘Armed Conflict’ Defined in International Humanitarian Law?”，红十字国际委员会，意见书，2008年3月。该词在本报告中的用法，旨在帮助确定与另一类侵权情况的区别(即专制政体)。“冲突后”一词不是指已不存在任何暴力的国家，因为众所周知，大多数武装冲突的结果不是消除暴力，而是转型过渡。就此可见《2011年世界发展报告：冲突、安全与发展》(世界银行，华盛顿特区，2011年)，第一章。

¹³ 即便在存在反政府武装力量的地区，冲突也仅是“双边性的”(尽管极不对称)，这与哥伦比亚、刚果民主共和国、塞拉利昂等国以及其他近期案例中有多个冲突方活跃的情况不同。

迪、中非共和国、科特迪瓦、利比亚、马里和南苏丹等国努力，将过渡期正义措施适用于冲突后的情况。¹⁴

41. 冲突后过渡期与专制后的早期进程之间存在重要的背景差异。首先，冲突后过渡期所处的环境极度缺乏安全感和发展。¹⁵ 许多这类国家都经历过的暴力循环影响生活的方方面面。冲突破坏基础设施，缩减外国和本地投资，扭曲政府开支，减少收入，扰乱教育，并且总体上耗费社会资本。¹⁶

42. 专制后和冲突后环境在上述因素上的差异非常明显：大多数冲突后国家的制度不仅在覆盖范围上，也在深度上明显较弱。在这种情况下，国家制度没有覆盖整个领土，存在巨大的法律真空以及执法缺陷。

43. 冲突类型也可能显著不同：在专制后的情况中，国家对侵权行为负有绝大多数的责任；而冲突情形具有更为“横向”或对称的暴力分布。事实上，典型的冲突情形已不再是二元对立式的，而是多个暴力主体作用的情况。用某个作家的话来说，“混乱已经取代专制，成为人权在 21 世纪的新挑战”。¹⁷

44. 如果专制国家的属性、能力及其负责的暴力行为之间存在相关性，同理便可比照适用于存在多个主体的冲突情形。然而，其中一个最重要的影响是，相对于专制后的过渡期而言，冲突后需加以补救的侵权行为和暴行很有可能属于不同的类型，单就量级而言就有显著差异。许多冲突的特点就是拥有众多的非国家武装行为者；人员不同，目的不同，纪律、训练、监督和管控的程度都不同，可以预见的是，所有这些因素导致了多种多样的暴力形式。¹⁸

45. 因此，一些使过渡期正义模型在专制结束后环境中具有可行性的背景条件，在冲突后的大多数国家并不存在。在这样的情况中，越来越难以将对立势力、平民与武装人员，甚至受害者和肇事者加以类比。同样，参与暴力的情况可

¹⁴ 在上述所有案例中，人们努力在民族国家内实施过渡期正义措施(即便某些冲突具有区域甚至国际性)。前南斯拉夫各国有过尝试，但总体上未能跨国实施这些措施。现在，有关通过国际论坛执行司法举措的经验已经较为丰富；这些经验不仅来自第二次世界大战结束后的纽伦堡法庭和东京法庭，也来自较近且较有相关性的前南斯拉夫问题国际刑事特别法庭、卢旺达问题国际刑事法庭，以及各个混合法庭、世界各地的普遍判例案件和国际刑事法院最近的案件。同样，人们从历史更长的国家间赔偿问题中也获得了丰富的经验，其中一些赔偿非常著名(例如德国在第二次世界大战后的赔偿努力)；然而，国家间赔偿一直主要是一个国家间的财富转移问题。联合国赔偿委员会在伊拉克入侵科威特后设立的相关方案，将国家间赔偿与国内大规模赔偿方案的某些特征结合起来；不过，这也不完全是一个能够说明针对跨境侵权行为的行政赔偿方案的例子。跨境真相调查机制方面的经验极少，印度尼西亚和东帝汶设立的真相与友谊委员会是唯一的一类。在本报告中，特别报告员关注的是在国内冲突之后实施过渡期正义措施的问题。

¹⁵ 例如，智利 1990 年(过渡年份)的人均政府年收入为 562 美元；《洛美和平协定》签署时，塞拉利昂 2002 年的人均政府年收入为 42 美元；《阿鲁沙协定》签署时，布隆迪 2000 年的人均政府年收入为 24 美元；在利比里亚，2003 年达成《全面和平协定》时，人均政府年收入为 12 美元(特别报告员根据各种来源计算出的数值)。

¹⁶ 例如，见《2011 年世界发展报告》(见脚注 12)，第一和第二章。

¹⁷ Michael Ignatieff, “State failure and nation-building” in *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, J. L. Holzgrefe and Robert O. Keohane, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2003), p. 321.

¹⁸ Eric Hobsbawm, “War and Peace in the 20th Century”, *London Review of Books*, vol. 24, No. 4 (2002), p. 16.

能在薄弱国家更为普遍，使得追责更加复杂。潜在受益者人数众多，加上经济匮乏，使得全面赔偿更不可行。缺乏既有的体制环境，使得就字面意义而言，有关改革的讨论比有关“体制建设”的讨论更不具说服力。此外，在公开冲突中，有关作法并不保密，这就改变了对真相的具体需求。

46. 毫不奇怪，过渡期正义至少就某些措施而言，对制度薄弱的冲突后环境更具挑战性，远远超过专制后的情况。一方面，制度薄弱的冲突后环境总体上不仅对过渡期正义构成挑战，而且对大量的政策举措也构成挑战。在很多方面，这些都是最艰巨的情况。有一点值得强调：过渡期正义在这方面的复杂情况并不一定比其他与权利或司法相关的领域更差。在冲突后情况下，要对法治改革方案、安全部门改革、解除武装、复员和重返社会，并在普遍性的最高层次上对发展援助开展大量的有效性评估。另一方面，过渡期正义的支持者一直没有做好准备，没有注意应加强对环境敏感度的主张；尽管适用环境存在显著不同，但制度政策惊人的相似，这便是证据。

47. 通过讲述具体案例，可能较容易阐明在制度薄弱的冲突后情况中，国家在过渡期正义的四个构成支柱的基础上，执行过渡期正义措施的方面遇到了怎样的挑战。然而，由于篇幅的限制，难以讲述每个案例的所有特殊情况，实际上把所有国家混为一谈也不公平；有的国家通过巨大努力取得了一定成功，有的国家确实尝试过但失败了，有的出于其他多种原因失败了，例如出于政治领导人的一己之私或政治权宜的算计，而罔顾法律义务。为了应对这一巨大的挑战，我们不妨重回现有法律框架的某些方面，以表明其先决条件恰恰不应被看成是理所当然：有效的机制。

B. 现有法律框架中的能力问题

48. 国际人道主义法和人权文书所依据的假设是，国家有能力对其尊重的权利提供支持。例如，根据《公民权利和政治权利国际公约》第二条，缔约国承诺采取必要步骤，“通过这种法律或其他可能必要的措施”，以落实《公约》承认的权利。根据第二条第3款，缔约国必须采取行动，以确保其承认的权利得到“有效的补救”，包括“司法补救的可能性”。第九条第3款承认在合理时间内被带见迅速行使司法权的有效的刑事司法体系的权利，以此作为人身自由和安全权的一部分。

49. 在描述各种各样的经济、社会和文化权利时，《经济、社会及文化权利国际公约》提到国家应设立执行这些权利的程序和措施。例如，第六条第2款提到“达到稳定的经济、社会和文化的发展……的计划、政策和技术”，包括技术的和职业的训练以及充分的生产性就业；而第十条第2和第3款提到有工作的母亲的各项权利，以及保护儿童免受“经济和社会的剥削”。

50. 《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》反复重点提到有必要建立有效的制度程序（“有效的立法、行政、司法或其他措施”），从而迅速地调查、惩治和防止酷刑并对过去的侵权行为开展复原工作。其中包括确保在安全部门人员的培训中传达禁止酷刑的信息。

51. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第三条要求各国根据《公约》“采取适当措施，调查”非国家行为者实施的行为；第四、第六、第七、第九和第二十四条规定了国家为了保护《公约》不受违反所应采取的措施。¹⁹

52. 《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》第三条和第四条第 3 款要求缔约国采取步骤，从而保护其境内的文化财产不因武装冲突的影响而遭到盗窃、破坏或侵占。

53. 《儿童权利公约》第 19 条规定在一切情况下保护儿童，各国“应采取一切适当的立法、行政、社会和教育措施，保护儿童……不致受到任何形式的身心摧残”，并且“采取其他预防形式，查明、报告、查询、调查、处理和追究……虐待儿童事件。”

54. 《消除对妇女的暴力行为宣言》²⁰ 第 4 条重点关注各国应采取的预防和补救措施，从而防止、调查、惩治和补救暴力侵害妇女情况。其中包括行使“尽职调查”，制定“适当措施”和执行执法官员培训政策。

55. 国际法中关于权利的规定提到相关体制和体制程序，意味着承认当有效的国家体制不存在时，国家确保国际法规定的权利受到保护的能力将被严重削弱。

56. 国际组织、其他国家或民间团体如何帮助冲突后的社会，从而有效地缩小可能妨碍实现国际法所规定权利的体制差距；这一问题从未得到发展制度或人权制度的足够关注。

57. 从这些观察中要得出的结论不是要对法律框架加以修改，从而削弱某些权利和义务的普遍性。这将意味着正义是一种只有富国(或者至少是制度良好的国家)才能负担得起的奢侈品。

58. 然而，单单重申现有的法律义务，却不考虑如何在特定的情况下才能履行该义务，这样做并不能消除真实的限制条件。解决办法是采取解决问题的态度，考虑设立何种程序才能确保在短期内让受害者获得最大程度的满足，并最终充分实现其权利。

六. 提高过渡期正义的效力

59. 特别报告员不想绘制一幅在机构缺乏的情况下实现正义的蓝图，原因很简单，不存在这样的蓝图。他希望提供某些指导前进的意见，审视在短期、中期和长期内可以执行，并且能够在体制薄弱的冲突后环境中提高过渡期正义应对措施质量的各种举措。

60. 一般来说，体制薄弱的冲突后环境必须找到办法，将过渡期正义议程与体制建设和体制强化进程紧密结合起来。要想确保补救和预防，就必须加强体制能力。

¹⁹ 另见《公约》第六条，该条规定“各缔约国应采取必要措施，至少追究下列人员的刑事责任：……所有制造、指令、唆使或诱导制造或企图制造强迫失踪的人，以及同谋或参与制造强迫失踪的人……”。

²⁰ 大会第 48/104 号决议。

61. 特别报告员在关于保证不再发生的报告(A/HRC/30/42 和 A/70/438)中提出了一条广泛的框架方针, 其中纳入的全面预防战略要素在很大程度上符合与冲突后环境特别相关的体制建设议程。在本报告中, 特别报告员将强调该议程中与体制薄弱的冲突后环境的具体挑战和需求相关的某些要素。

62. 应该制定面向短期、中期和长期的各种举措。在短期内, 旨在确立(或重新确立)合法身份的举措至关重要, 因为合法身份是一种入门权利, 对于行使其他权利而言至关重要。冲突通过多种方式破坏合法身份, 包括迁徙和流离失所以及故意销毁登记册, 危地马拉、秘鲁、波斯尼亚和黑塞哥维那、东帝汶和柬埔寨等地的冲突都证明了这一点。填补这一空白并不是特别麻烦, 将有助于为其他形式的权利主张奠定基础, 总体上加强权利保护工作。

63. 由于没有哪一份法律文件是自动执行的, 因此批准国际人权条约不会立即产生效果, 但会为后续的权利保障措施奠定基础。这有助于解决上文明确的一个问题, 也就是体制化深度不足的问题。

64. 包括修改紧急状况、安全和反恐方面的法律等其他法律改革也是一个步骤, 不一定会产生高昂的成本、过高的风险, 或者令薄弱的体制不堪重负的复杂问题。这些法律往往被用于为大规模侵犯人权行为辩护, 包括长期的“预防性”拘留和限制聘请辩护律师的机会, 并在某些情况下直接或间接的怂恿侵犯权利的行为, 例如关于禁止使用可能通过胁迫取得的证据的规定被削弱, 实际上是在唆使虐待被拘留者。

65. 筛查现有司法人员、加强司法独立性和提高司法机关处理侵犯人权行为的能力, 这方面的司法改革都可用于弥补冲突后环境中普遍存在的体制缺陷。这类改革是必不可少的, 可以补救过去的侵权行为和暴行, 并且预防其再次发生。设立专门的调查办公室、法院或法庭来处理大规模犯罪活动, 也可有助于(而不是偏离)打击目前的犯罪活动, 因为针对系统性犯罪的某些能力可以处理有组织犯罪问题。然而, 必须承认这些改革正是薄弱的制度不易承受的类型, 因而可能需长期分阶段开展, 或者逐步采纳。

66. 更加宏伟的步骤是各种宪法改革, 包括废除歧视性规定和采纳包容性机制, 在《宪法》中明确警察、军队和情报部门的作用, 以及加强权力分立, 甚至重新分配各个分支的权力。纳入权利法案也有助于填补法律真空(但也绝非易事或毫无争议)。建立宪法法院是一个宏伟的计划(不过建立法院和任命新法官是一种对司法机关进行职能审查的替代办法, 后者甚至更加困难)。当然, 所有的宪政计划中, 最有雄心的是制定新宪法。这一举措是在现在和过去之间划清界限、填补法律空白的一种强力手段, 但恢复各项制度, 可能要集中注意提供应对冲突直接影响的各项紧急服务(也可能受到相关技术负担的阻碍)。难以保障充分水平的参与和协商的时期, 可能不是启动这一进程的最佳时间。可能需要采用渐进的办法, 例如采取以上列出的更为独立的宪法改革, 甚至是制定临时宪法。

67. 考虑到安全部队可能在侵权行为中起到的作用, 有一系列改革可能有助于预防将来的侵权行为, 并对受害者提供多种形式的补救。这些改革包括审查安全部队的成员; 合理地调整部队; 收窄军事法庭的管辖权; 从宪法上确定警察、军队和情报部门的作用; 以及取消“军事特权”, 例如保障议会席位以及军队在冲突期间累积的其他特权(见 A/70/438)。

七. 更直接的应对措施

68. 鉴于实现诉诸司法、了解真相、获取赔偿和保证不再发生的权利需要冲突后国家可能(至少部分)没有的体制框架,如果体制建设不是其中的一个强有力的组成部分,那么过渡期正义在这些国家是不可想象的。然而众所周知,体制变革的过程需要很长时间,大多是以十年为单位来衡量的。²¹ 相关体制要足够强大才能采纳国际“最佳做法”,同样重要的是通过某种方式,对受害者的直接需求和权利做出反应。

69. 特别报告员没有说要提供全面充分的应对措施,解决体制薄弱的冲突后国家过渡期正义面临的挑战,但提出了几条可能提高过渡期正义效力的建议。

70. 在提出具体措施前,本报告要先提出几条一般的程序性建议。第一,负责设计和执行过渡期正义措施的人员不妨将重点放在过渡期正义的相关目的上,而不是像上文讨论的那样,集中精力复制在完全不同的环境中产生的体制形式。这一步有可能要更多地利用当地的措施、程序和资源,其结果是让部署的各项工具不千篇一律。假如相关应对措施更加有效,满足包容性、不歧视,并适时满足程序保障等基本标准,就不应将常见的工具当做是普遍适用或必不可少的。

71. 国际社会对此类努力的反应并不积极,例如在卢旺达诉诸加卡卡法庭。尽管本报告不宜试图对这种经验作出结论性评价,但特别报告员鼓励此种努力;事实上,国际社会对这种努力持更加建设性的态度,可以最大程度地提高其效力,更加符合形式和实质要求。

72. 如果正式的体制机制至少暂时无法取得案件要求的大规模的结果,其他干预形式能够认可受害者,并促进社会融合。应该欢迎那些使受害者能够参与并在公共领域获得安全空间的举措。所有过渡期正义进程,特别是在体制薄弱的冲突后环境实施的进程,都应发展受害者参与以及与广泛的利益攸关方协商的机制(见 A/HRC/34/62 和 A/71/567)。同样,可以从通常在地方层面开展的进程中学到更多经验,让宗教和其他民间社会领袖参与,这可以培育社会团结。²²

73. 特别报告员将在下一节中提供一部分议题的清单,这些议题如得到妥善处理,将可提高冲突后环境中过渡期正义措施的效力。

74. 由于过渡期正义措施依赖受害者和其他利益攸关方的参与,而且体制薄弱的冲突后环境存在严重的安全空白,这就需要比以往更加注意证人保护方案。挑战是巨大的;通常情况下,保护应由安全部队提供,但其成员正是受其看护的证人指证的部分对象。在不清楚某人是否是安全部队成员的情况下,成立比如专司保护的特别部队就不太容易实现。

²¹ 见《2011 年世界银行报告》(见脚注 12),第三章(特别是框 3.6)和第五章。

²² 例如,见“CAR’s archbishop and imam in peace drive”,英国广播公司新闻,2014 年 4 月 9 日; Tanenbaum 和平缔造者在行动网络(<https://tanenbaum.org/peacemakers-in-action-network>), the Nansen Dialogue Network (<http://nansen-dialogue.net>); 以及 national dialogues described in the National Dialogue Handbook: A Guide for Practitioners (Berghof Foundation Operations GmbH, Berlin, May 2017)。

75. 卢旺达在向证人提供保护时，在加卡卡程序和卢旺达问题国际刑事法庭的程序中都面临严重挑战。根据卢旺达政府 2008 年发布的一份报告，1995 年 1 月至 2008 年 8 月间，156 名种族灭绝的幸存者和证人因参与种族灭绝审判而被害。²³ 在某些国家，非国家武装行为者甚至在达成和平协定后依然势力强大，包括真相委员会在内的过渡期正义措施将面临巨大挑战，难以为证人提供保护。

76. 冲突后的某些保护模式值得系统研究；其中包括多种形式的社区参与保护，包括让前战斗人员参与。从体制上和实际操作上看，证人保护方案都无需交由现有的安全部队负责。其他可能的机构场所包括检察机关、人权机构，甚至是最高法院。也可以把它们设立为自治实体，向司法部报告，作为维和行动的一部分，或者依据双边或多边协定纳入一个国际组成部分。²⁴

八. 优先战略

77. 在前几份报告中，特别报告员表达了对大多数过渡期正义措施任务过度延伸的关切：过渡期正义措施的职能被扩大，但过渡期正义机构的能力却没有得到应有的注意。在最困难的情况下，合理的做法似乎是确保在长期目标的指导下，用最谨慎的方式部署紧缺的资源，并且应管理各项预期。

78. 关于刑事司法问题，特别报告员支持在部署(紧缺的)调查和起诉资源的过程中采取优先战略，特别是在选用旨在摧毁暴力网络的战略时(见 A/HRC/27/56)。在某些体制薄弱的冲突后环境中，对大量侵权行为伸张正义不可行(特别是在短期内)，急需此类战略(但执行难度较大)。这就可能要有各类国际支助，并在司法机关内成立专门机构，因为现有司法机构可能不具备所需的能力或公信力。

79. 关于讲述真相的问题，特别报告员关切地强调，设计专门的真相委员会任务的工作中出现了扩张主义趋势，丝毫不顾及其能力(A/HRC/24/42)。在最困难的情况下，应该在寻求真相过程的早期，着重对一类案件开展工作，这类案件无论从普遍性还是结果来看在冲突后也同样重要，也就是一般意义上的失踪案件，具体而言就是强迫失踪案件。

80. 众所周知，失踪人员生死不明，是让亲人产生深切焦虑的一个根源，并且造成各种类型的障碍(例如财产转让、再婚或继承的法律障碍)，妨碍重建任何正常生活的可能性。追查受害者是早期真相委员会的一项基本职能。自那时以来，尽管确定埋葬地点和遗骸的技术手段显著提高，但真相委员会被赋予了其他职能，挤占了追查受害者的职能。虽然不宜建立处理单一问题的真相委员会(真相委员会不可能凭一己之力解决冲突造成的大量失踪案件)，但是确保真相委员会妥善处理失踪问题，并为继续开展工作奠定基础，包括合理建议设立一个有效的国家机制以解决悬而未决的案件，将是一项重大成就。

²³ 补救组织，《Testifying to Genocide: Victim and Witness Protection in Rwanda》，2012 年 10 月，第 17 页。

²⁴ Chris Mahony, “The justice sector afterthought: witness protection in Africa”, Institute for Security Studies, Tshwane (Pretoria), South Africa, 2010.

81. 妥善处理失踪人员问题不仅是发掘乱葬坑和查明遗骸身份；例如，拉丁美洲开展的法医工作还包括追寻被绑架的儿童和研究秘密拘留中心，其实还有镇压问题的深层逻辑。这一过程还包括照顾生者的需求。民间组织在不同的冲突后环境中已经成功地提供了多种形式的心理社会支持，但这种支持很少被推广。除了更宏大的赔偿惠益外(见下文)，在送回受害者遗骸或确定其生死之前、期间或以后提供基本形式的社会心理支持，也是一项成就。

82. 特别报告员强调关于下落不明和失踪人员的工作是一个讲述真相的问题，但绝非暗示这项工作不应产生任何法律后果。正如他在所有报告中强调的那样，过渡期正义是一项整体政策；因此，各个组成部分之间存在着互补关系。就下落不明和失踪人员而言，必须努力满足人道主义和司法方面的目的。这里再次强调，这一宏伟计划在短期内并不可行；但是，几乎所有的决定都引起路径依赖的问题。因此，应该清楚的是，人们要对各种各样的最终目的进行调和。

83. 关于赔偿问题，考虑到一方面多种形式的匮乏影响正式制度，另一方面某些受害者的需求程度较高，特别报告员鼓励首先应加大对赔偿方案的国际支持。国际社会一直不愿资助此类方案，这与面向前战斗人员的解除武装、复员和重返社会福利方案不同。后者的理论依据是控制那些可能破坏和平进程的人，但解除武装、复员和重返社会方案最终要取得成功，取决于吸纳返乡战斗人员的社区的意愿；但只有手持武器的人才会得到国家(和国际社会)的关注，这样的信息会破坏他们的意愿(见 A/69/518)。²⁵

84. 第二，大规模赔偿方案往往不具备实现完全复原(恢复原状)的目的，但在体制薄弱的冲突后环境中，一方面存在大量的潜在受益者，另一方面存在深刻的资源匮乏问题，所以任何自称“完全的”赔偿方案在短期内都会削弱相关惠益的效果，以至于使其微不足道。²⁶ 也许可取的办法还是采用确定优先秩序的战略，从而把各项惠益首先分配给重度残疾者、老年人和少年儿童等最弱势群体。

85. 第三，特别是在这种情况下，应鼓励开展试验和采取当地补救办法，并且要努力通过集体分配惠益或分配具有乘数效应的惠益的办法，使即便较小的惠益也能产生最大的效果。²⁷

86. 最后，实际情况可能是出于资源匮乏等原因，短期内无法提供称得上“赔偿”的方案；但是，由于这是一个涉及权利以及不容拖延的深层需求的问题，因此应想办法按照人道主义努力的模式设立受害者援助方案。这些举措尽管不会免除社会对权利持有者的欠账，但至少会把某些注意力放到受害者的权利上，可能在满足需求方面有所作为，也可能在更完整地实现各项权利的过程中迈出第一步。

²⁵ 见 Pablo de Greiff, “Establishing Links between DDR and Reparations”, in *Disarming the Past: Transitional Justice and Ex-Combatants*, Ana Cutter Patel, Pablo de Greiff and Lars Waldorf, eds., Social Science Research Council, 2010.

²⁶ Pablo de Greiff, “Justice and Reparations”, in *The Handbook of Reparations* (Oxford University Press, New York, 2006).

²⁷ Hans Dieter Seibel with Andrea Armstrong, “Reparations and Microfinance Schemes,” in *The Handbook of Reparations*, ibid.

九. 加强民间社会

87. 在所有的过渡期背景下，包括受害者组织、非政府组织、青年和妇女团体以及宗教组织、工会和最近的社会运动在内的民间社会，一直是抗击有罪不罚现象、争取承认和实现不再发生运动的一个决定性因素。

88. 在某些情况下，各类困难以及特别报告员在本报告通篇引述的各种原因让官方机构不堪重负，因此应从变化的动因方面思考问题；民间组织一直是争取正义的动力，为加强民间组织的各种办法筹集资金也就成了当务之急。

89. 特别报告员在每份报告中都纳入了关于民间社会在追求正义和和解过程中的必要作用，以及关于如何强化这种作用的建议。他强烈重申这一点。在体制薄弱的冲突后环境中，正义的希望从长期来看，在很大程度上取决于民间社会不受阻挠地运转。明显难以履行自身义务的国家，尤其无法疏远以自选形式自由组织起来的民间社会。

90. 加强民间社会，至少意味着废除限制民间组织运作以及把抗议定为刑事犯罪的立法。这需要进行认真的协商，不将其视为一次性的活动，而是作为不断持续的沟通进程。它还要支持法律赋权的相关方式，从而为提出主张创造便利，这可能是作为权利持有者的最重要的方面。

十. 结论和建议

A. 结论

91. 过去 30 年来，过渡期正义对打击有罪不罚现象、争取正义和实现不再发生的目的作出了巨大贡献。首要的贡献是将补救的各个组成部分分门别类，这远远超越了刑事司法的范畴，同时还阐明全面的补救和预防政策的“支柱”。这对于巩固了解真相、诉诸司法、获取补救和保证不再发生的权利而言至关重要。除了对正式、依法巩固这些权利作出的贡献外，过渡期正义还通过制定大规模侵权行为的起诉策略，设立真相委员会，设计大规模赔偿方案，以及执行各种体制改革等手段，对这些权利的实际运行作出了至关重要的贡献(见 A/HRC/36/50/Add.1)。

92. 取得这些成绩的过渡期正义范式是在专制后的过渡期形成的；就广度和深度而言，相关的国家在滑向专制集权之前甚至在此期间，其体制化程度都比较高。相关机制能够触及国家的各个角落，并且通过法律这种公民与国家间互动的最基本形式得以实现。

93. 在这种情况下，国家面临的需要是对某一特定类型的侵权行为进行补救并防止其再次发生，也就是通过滥用国家权力实施的侵权行为。

94. 产生过渡期正义的国家还有许多其他重要的共同特征。总体而言，它们没有遭受深度的经济匮乏；其“冲突”绝大多数不是因族裔或宗教而起；过渡的原因看起来更像是政权崩溃(或者至少是衰竭)。

95. 新出现的过渡期正义模式至少凭借着其在起源地取得的成功，向完全不同的一类环境快速传播开来，也就是体制薄弱的冲突后环境，但这里并不具备使得这种模式具有可行性和合理性的条件；这里的体制环境完全不同。国家机构不具有广泛的覆盖面；它们没有能力在其领土的大块地方提供服务。这些制度还具有较大的法律真空，不仅仅是执行方面的空白。造成侵权现象的冲突也完全不同；过渡期正义此时远非要解决由一个主体(即国家，它应对绝大多数侵权行为负责)实施的高度不对称的纵向暴力，而是要补救由多重主体(其中有大量的非国家行为者)所造成的范围更加广泛的侵权行为。

96. 雪上加霜的是，这些环境的特征还有：经济匮乏程度深、社会资本量少以及各种能力显著不足，而且冲突是由未被击败的各方通过谈判结束的，这就要做出各种妥协。不足为奇的是，事实证明，在这样的环境中采用上述模式更加困难，结果也更不明确。

97. 过渡期正义的模式取决于法律义务，该领域的工作有助于巩固这些义务。本报告要得出的正确结论不是应该改变现有的法律制度，也不是说违反国际人道主义法产生的义务的严重程度不及违反国际人权法所产生的义务。不能把正义看成是只有富国才配得上的奢侈品。正是因为相关义务的普遍性不容置疑，所以才不能忽略在体制薄弱的冲突后环境中执行过渡期正义措施的种种困难。必须提高的正是设计和执行相关措施的效力。

B 建议

98. 背景条件的改善，包括经济环境的改善，当然会改善成功执行过渡期正义措施的前景。尽管暴力和侵权行为不只是不平等或贫困所单独或共同造成的，也不只是社会指标的任何简单综合所造成的，但众所周知，不平等和贫困与暴力密切相关。世界上的大多数暴力冲突都发生在正在或曾经深受严重不平等和贫困(往往是二者并存)影响的国家。此外，有人主张，持续和持久的不平等，以及与经济快速但不均增长相联系的其他形式的不平等，与国内冲突存在联系。为了消除不平等现象，特别是“横向”不平等形式，特别报告员建议执行有力的改革方案，这可以在事前和事后都对正义事业作出积极贡献。

99. 如果国家体制薄弱是执行过渡期正义措施的一个主要限制因素，特别报告员则认为，加强这些体制无疑会使过渡期正义的前景更加光明。特别报告员在前几份报告中倡导采用框架办法处理预防工作，旨在避免将预防行动降低为危机预防，将预防计划降低为体制改革。相反，他勾勒出了一个广泛的预防议程中的各个要素，其中包括可以在短期、中期和长期内实施的各项举措。这些举措包括法律、司法和宪法改革，以及安全部门改革，包括对相关部队进行审查和合理化，以及限制军事法庭的管辖权等等。这一框架办法还涉及旨在加强民间社会以及实现文化和个人信念态度转变的相关举措。应鼓励各国进行必要的改革，并在实施这些改革的过程中予以协助。这就需要东道国和国际社会的相关伙伴作出深刻承诺，至少因为其为长期的过程等原因。

100. 在体制薄弱的冲突后环境中实施过渡期正义，体制建设应是其中的一个重要组成部分；然而，由于这些进程都是按十年而不是按年来衡量的，再加上不能把受害者(他们本身拥有各项权利)的需求拖延这么长一段时间，因此要在过渡期

正义进程中更加严肃地看待背景情况。特别重要的是，负责设计过渡期正义措施的人员应避免抄袭制度应对措施这种普遍存在的倾向。特别报告员鼓励更多地思考如何确定在特定情形中最有效的手段，从而实现过渡期正义措施试图促进的各项权利；特别报告员还鼓励在体制应对措施方面开展更多试验。

101. 在正规体制薄弱，而且无法采用从别的环境经验中取得的“最佳标准”的情形下，求助于当地应对措施和资源看来是合理的。特别报告员敦促国际社会和全体伙伴，建设性地参与开展这项工作的过渡期正义努力，确保这些努力符合各项权利，即便其不采用专制后环境产生的较为熟悉的体制形式。本地解决方案应该让受害者参与，让致力于补救和预防理念的宗教和其他民间社会领袖参与。

102. 受害者及其他方面参与过渡期正义措施的前提是适度的安全局面，但不能想当然地认为冲突结束后必然出现这一情况。特别报告员敦促更多地关注证人保护方案，这实际上是近来所有过渡期正义进程中存在的一个问题。

103. 鉴于本报告中提到的某些相关国家在体制和其他方面的存在的严重缺陷，鉴于受害者需求的迫切性，以及表明相关体制应对对所犯侵权行为的重要性，特别报告员建议阐明有关过渡期正义四个领域的优先战略。

104. 鉴于侵权行为的规模，以及调查、检察和司法体系的缺陷，应该有效并可持续地收集和部署紧缺的资源，并为补救和预防工作提供进一步的激励。在刑事司法方面，特别报告员重申，他在此前的一份报告中呼吁阐明相关的起诉战略，旨在摧毁对最严重的侵权行为负责的犯罪网络。这可能还需要在检察和司法机关内设立专门部门，以填补能力和公信力方面的欠缺。

105. 在讲述真相方面，特别报告员在此前的报告中还表达了对这样一种倾向的关切，即不顾真相调查机制(特别是真相委员会)的实际能力而扩大其任务。考虑到在冲突环境中解决下落不明和强迫失踪人员的问题具有普遍和公认的紧迫性，特别报告员敦促负责设计真相调查机制的人员强调这一专题的重要性。不应该将本建议理解为要求把真相调查机制的任务缩减到这一问题上，或是暗示下落不明或失踪人员只是从讲述真相的角度看才是关注的问题。特别报告员借此机会重申他的看法，即过渡期正义是一项全面的政策，不仅包括真相，还包括正义、赔偿和保证不再发生这些方面。

106. 在某些情形中，既存在大量的潜在受害者，又存在经济匮乏和体制缺陷的问题；对于这种情况下的赔偿问题，特别报告员敦促国际社会考虑对赔偿提供更多支持，并提醒国际社会注意，赔偿问题可通过其他方式有助于面向前战斗人员的复员和重返社会方案。这些方案是否成功最终与社区的福祉联系在一起，但如果其需求和权利完全得不到满足，这些社区就没有太大的动力来吸纳前战斗人员。因此，这不仅是一个权利问题，也是应该提供支持的原因。特别报告员鼓励对分配模式和惠益类型开展更多试验。同样，如果广泛覆盖在短期内不可行，特别报告员建议与受害者和其他利益攸关方协商，明确提出一个在惠益的初始分配阶段照顾最弱势群体的优先战略。最后，特别报告员鼓励各国考虑设立受害者短期援助方案(但不是为了替代随后可能实施的赔偿方案)。

107. 特别报告员强调，尽管上述建议的目的是为了表明对受害者的权利和需求有所回应，但它们不大可能实现充分满足。然而，他认为这些建议不仅会提供救济，也会促成更充分的补救和预防形式得以明确的条件。

108. 在存在严重体制缺陷的情形中，应将民间社会视为一种资源和推动变革的主要动力，这极为重要。特别报告员呼吁各国和国际社会支持加强民间社会的举措。他敦促各国放开民间社会的空间，避免通过不当限制民间社会组织自由运作的法律，并废除现有此类法律，从而促进发展大有益于公众利益的各项能力。

109. 特别报告员鼓励开展进一步研究和讨论，旨在明确在国际法律框架中非国家武装行为者的作用。国际法律框架内有关其义务、权力和责任的空白，特别是在冲突后环境中，是妨碍实施过渡期正义措施的一个障碍。联合国各机构，特别是人权高专办可以在这些讨论中发挥带头作用。
