



第五十七届会议

临时议程* 项目 111(b)

人权问题：人权问题，包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

加强法治

秘书长的报告**

摘要

联合国人权事务高级专员办事处负责协调联合国系统在人权、民主和法治领域的活动。这一作用是得到大会确认的。在这方面，高级专员办事处把推动法治当作技术合作方案的优先事项，因为认识到法治同尊重人权之间存在联系。技术合作方案在许多领域提供援助，其中包括支助根据人权条约提出报告；制定和执行国家行动计划；建立和加强国家机构；协助宪法和立法改革、司法行政、选举和国民议会；培训警察、武装部队、监狱管理人员和法律专业人员。

办事处在法治领域实地工作中越来越重要的一个方面是，协助设计联合国和行动上的人权部分，并在其组建后提供咨询。为此，在波斯尼亚和黑塞哥维那、刚果民主共和国、东帝汶、厄立特里亚、格鲁吉亚、科索沃(南斯拉夫联盟共和国)和塞拉利昂同维持和平时行动部制定了合作安排；在阿富汗、安哥拉、布隆迪、中非共和国、危地马拉、几内亚比绍、利比里亚和塔吉克斯坦同政治事务部制定了合作安排。

* A/57/150。

** 日内瓦有关办事处在 2002 年 7 月 2 日期限之前完成并寄出了本报告定稿，但在向总部发送时被耽误了。

任何加强法治的框架中的一项基本内容是国内宪法和法律体制，其中根据《公民及政治权利国际盟约》第四条规定，列出并限制紧急权力，以及在紧急状态期间可以允许的人权减损。人权法在合理的国家安全考虑和保护基本自由之间求得平衡，同时承认，在国家紧急状态期间，可以允许若干权利受到减损。不过，盟约第四条规定，在宣布和实施紧急状态时，这种减损要有实质性和程序性保障；还要求一些权利在任何情况下都不得减损。这包括生命权；思想、良心和宗教自由；不受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇；不追溯原则以及刑法的精确性原则，只有随后的立法规定较轻刑罚的情况除外。

关于今后的活动，高级专员办事处打算同有关法官和律师协会就法官律师在国家、区域、分区域和国际各级在促进和保护人权和法治方面的作用交换意见、交流经验。此外，办事处目前还正在开展一个项目，以制定一些准则，协助确保冲突后和危机后国家把人权放在过渡时期司法行政的中心地位。

一. 导言

1. 大会 2000 年 11 月 2 日第 55/99 号决议申明联合国人权事务高级专员办事处协调联合国系统在人权、民主和法治领域各项活动的作用，欢迎在这方面正在开展的合作。高级专员办事处把推动法治作为其技术合作方案的优先事项，因为认识到法治同尊重人权之间存在联系。法治的关键内容包括独立司法部门，独立的国家人权机构，政府权力明确确定并有所限度，公平公开的选举，保护人权的法律框架，符合国际标准的警察和其他治安部队行为准则等。

2. 人权委员会第 1999/74 号决议鼓励高级专员努力在办事处同联合国系统其他机关和机构之间进行协商，以期为人权和法治争取更多的财政援助。目前，办事处法治活动的主要经费来源是经常预算(特别程序方面)和自愿基金(人权领域技术合作自愿基金)。

二. 技术合作

3. 高级专员办事处的技术合作方案应各国政府请求，支助它们在国家或区域级别促进和保护所有人权，具体是把国际人权标准纳入国家法律、政策和实践；建立可持续的国家能力，落实这些标准，确保尊重人权。

4. 要求得到加强和巩固法治方面的援助的国家数目继续增加，显示出各国日益了解到法治的重要性。截至 2002 年 4 月 30 日，有 51 项现行技术合作项目由人权领域技术合作自愿资金管理，其中至少 35 项是支助与加强法治有关的活动。

5. 技术合作方案在广泛领域里提供援助，其中包括支助根据人权条约提出报告；制定和执行国家行动计划；建立和加强国家机构；协助宪政和立法改革、司法行政、选举和国家议会；培训警察、武装部队和监狱管理人员和法律专业人员。继续有越来越多的非政府组织和民间团体参与执行工作，接受培训。

三. 人权培训材料

6. 为努力加强联合国全系统推动法治和人权的工作，高级专员办事处为联合国工作人员和接受技术合

作援助国家的公务员编制了培训材料。为联合国工作人员编制的培训材料有：人权监测配套培训材料；为选举干事编写的自由公平选举手册；为国际民警监测员编写的人权和执法实地工作指南。正在编写的材料包括警察和军事维和人员人权培训配套材料。

7. 为接受技术合作援助国家的公务员编制的培训材料有：人权培训配套材料和为民警编的审判前羁押手册。正在编写的其他材料还有：为监狱官员、法官、检察官、律师、议会议员和军事人员编写的手册。关于解决冲突的手册已经拟完，正等待最后核可，供实地使用。

四. 国家人权机构

8. 联合国人权事务高级专员办事处通过国家机构特别顾问，支助建立和加强国家人权机构，这是支助法治的关键体制。国家人权机构可以把国际文书的各项目标在国家一级化为现实，以此作出实质性贡献。

9. 国家人权机构通过以下途径，促进尊重法治的多元民主国家的发展、就立法、政策和方案问题向各国政府提供咨询；推动国家立法、规章和实践同国际标准接轨；通过教育和宣传促进人权和基本自由；在各国政府和民间社会之间建立沟通桥梁；应当局要求，或是主动调查指控侵犯人权案件；建立申诉机制，就关键问题提供早期警报；在意义重大、包括对法治问题意义重大的案件中担任“法庭之友”；允许公众问讯，对体制问题提供意见。

10. 高级专员办事处通常在需要评价或项目拟定团的范畴内，就有关国家人权机构的立法、程序和实质性问题提供咨询。目前开展的一些技术合作项目包括同马拉维、蒙古、卢旺达和乌干达人权委员会以及同厄瓜多尔保卫人民组织开展的项目。

11. 办事处还正在努力制定方法，在出现危机和处于过渡时期的国家建立国家人权机构。《波恩协定》规定，在阿富汗成立一个国家人权机构，办事处参加了立法文件的起草。在高级专员办事处的协助下，在东帝汶和塞拉利昂也建立了人权机构。在被占领巴勒斯坦

坦领土，办事处尤其重视巴勒斯坦公民权利独立委员会，将其作为关键合作伙伴，争取最终在国内立法中确立该机构的地位。

五. 高级专员办事处向维持和平行动提供了有关法治方面的支助

12. 办事处实地工作中越来越重要的一个方面包括：协助设计联合国和平行动中的人权部分，并在其组建后提供咨询。为此，在波斯尼亚和黑塞哥维那、刚果民主共和国、东帝汶、厄立特里亚、格鲁吉亚、科索沃(南斯拉夫联盟共和国)和塞拉利昂同维持和平行动部制定了合作安排；在阿富汗、安哥拉、布隆迪、中非共和国、危地马拉、几内亚比绍、利比里亚和塔吉克斯坦同政治事务部制定了合作安排。

13. 办事处提供的援助种类包括：向联合国阿富汗援助团派遣一名司法顾问，向从事法治工作的人员提供人权培训和教育，其中包括为联合国东帝汶过渡行政当局服务的当地民警和联合国民警。

14. 在一些冲突后国家，高级专员办事处同包括联合国开发计划署在内的联合国其他合作伙伴协调，通过为地方法官、检察官和律师开办能力建设和培训方案，并通过为公务员提供人权培训，支助司法改革和其他举措。办事处的人权培训方法在培训材料以及培训课程组织安排中都得到显示。这一方法是在联合国内外对培训活动进行深入审查之后制定的，力求就法治问题提供面向培训对象、切实可行和注重能力的培训。

15. 和平与安全执行委员会是根据秘书长授权成立的，它组成了一支由包括高级专员办事处在内的联合国所有有关机构和部门参加的法治问题工作队，负责审查联合国这些机构和部门在有关法治方面的能力和资源，以及以往在向和平行动提供有关法治支助方面的经验。工作队还负责审查曾同联合国工作队合作伙伴配合工作的各外部实体有关法治的能力和资源，以便为联合国和平行动制定全面的法治战略。

六. 紧急状态中的法治

16. 任何加强法治的框架中的一项基本内容是国内宪法和法律体制，其中根据《公民及政治权利国际盟约》第四条规定，列出并限制紧急权力，以及在紧急状态期间可以允许的人权减损。

17. 人权法在合理的国家安全考虑和保护基本自由之间求得平衡。人权法承认，在国家紧急状态时，可以允许若干权利受到减损，但盟约第四条规定，在宣布和实施紧急状态时，权利的减损要有实质性和程序性保障。这种保障包括：

- 紧急状态必须威胁到国家生命；
- 必须正式宣布紧急状态；
- 采取的措施只以紧急情势所严格需要的程度为限；
- 减损与该国的其他国际义务不相抵触；
- 减损权利的国家经由联合国秘书长，将它已减损的各项规定和实行减损的理由以及紧急状态结束的日期通知其他国家。

18. 《公民及政治权利国际盟约》第四条规定，某些权利在任何情况下都不得减损。这包括生命权；思想、良心和宗教自由；不受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇，不追溯原则以及刑法的精确性原则，只有随后的立法规定较轻刑罚的情况除外。

19. 负责监测各缔约国对盟约中各项保证的执行情况的联合国人权事务委员会在2001年7月24日通过的第29号一般性意见中，为盟约第四条以及允许减损盟约一些规定的解释提供了权威性准则(A/56/40，第一卷，附件六)。该意见认为，对于上文提到的权利之外的权利，要在人权法确定的特别情况下才允许减损：必须是非常性的，而且必须仔细权衡。任何此类措施在时间和实质上都必须严格限制，并且必须定期审查。委员会十分正确地批评了盟约若干缔约国没有进行定期审查，并且一直保持类似持久紧急状态的情况。最后，通过减损措施的过程必须符合既定的国家和国际程序。

20. 人权事务委员会在一般性意见中强调，即使在武装冲突期间，也只在情况构成对国家生命威胁时才允许减损盟约的措施。即便如此，各国也应仔细考虑为什么在这些情况下这一措施是必要和合法的。常常出现的情况是，宪法中有关宣布紧急状态的条款内容过于广泛，甚至包括盟约第四条没有提到的理由。一般性意见列出了一系列不得受到合法减损的权利和自由，其中包括以下内容：所有被剥夺自由者，必须尊重其人格尊严；禁止扣留人质、诱拐或私下扣留；而且“缔约国不能……作出紧急状态声明，……从事战争宣传或主张可构成煽动歧视敌对行为或暴力的民族、种族或宗教仇恨”（见 A/56/40，第一卷，附件六）。

21. 第 29 号一般性意见还列出了若干有关尊重公平审判权利的基本原则。因此，在紧急状态期间，任何导致死刑的审判都必须严格遵守盟约的各项规定，尤其是关于公平审判的规定。尊重无罪推定原则，享有经由有关、独立和公正法庭审判的权利，这些都是公平审判权利的基本内容；不过，如委员会指出，缔约国在紧急状态期间常常无视这些权利，紧急状态期间成立的特别法院运用的程序常常不符合盟约第十四条。委员会还强调，国际人道主义法，尤其是《日内瓦四公约》明确保障在武装冲突期间的公平审判权利，因此在其他紧急状态期间也不能减损对公平审判的保障。

22. 第 29 号一般性意见还指出，人权法规定，在非常情况下允许为了紧急状态以外的合理和明确确定的局势限制一些权利，但是一定要考虑到必要性和相称性原则。采取的措施必须妥当，最不妨碍实现这一目标。必须遵守不歧视原则，必须作出特殊努力，保护弱势群体的权利。针对具体宗教或族裔群体制定紧急措施和立法违反人权法。

23. 除第 29 号一般性意见列出的原则之外，人权事务委员会还制定了其他若干解释准则，以协助各国政府制定执行符合人权法的紧急措施。因此，委员会经常表示关注，缔约国有一种倾向，在紧急状态期间不遵守盟约第九条（人身自由和人身安全权利），扩大逮捕和拘留权利。人权委员会还表示，关注缔约国扩大

军事法庭的司法管辖范围，如在紧急状态等非常情况下对犯有普通罪行的平民进行审判。

24. 委员会表示，委员会今后将更加重视监测《公民及政治权利国际盟约》缔约国通过的紧急状态法令。

七. 法治领域技术合作活动实例

阿塞拜疆

25. 人权事务高级专员办事处正在援助该国政府，向国家警官提供培训，然后再向地区警官提供培训，以确保更好地遵守国际执法标准和司法行政标准。援助包括同国家警察学院官员合作，编制示范培训课程。办事处还将向该国政府提供咨询，制订涉及调查程序、逮捕、使用武力和火器、探访和获得律师、拘留条件及有关问题的一些重大题目的长期规则和条例。

26. 办事处还同阿塞拜疆司法部和其他部门合作，协助加强阿塞拜疆的条约汇报能力。今年，为有关部门和民间社会组织举办了一次改善对条约报告义务的协调问题讲习班。

布隆迪

27. 高级专员办事处在布隆迪开展人权监测工作，支助和平进程。外地办事处调查关于侵犯人权的指控，探访全国各地的监狱和警察设施。办事处还开展公务员培训活动，参训人员包括军法官、法警、以及各种专业团体。2001 年，为 37 名军法官和 34 名法警提供了司法行政中的人权和法律技巧方面的培训，还在布琼布拉培训中心为应征的宪兵提供了这种培训。

28. 其他活动有：举办了为期一天的酷刑问题讲习班、刑事审判证词问题讲习班，并向参与刑事司法进程的国家律师提供法律援助。2001 年，办事处还向布隆迪三个刑事分庭提供法律援助。有 8 名国家律师在刑事分庭的巡回审判中向原告和被告提供了援助。办事处的法律援助方案共在 1 896 起案件中提供了援助。

哥伦比亚

29. 高级专员办事处向关于促进、尊重和保障人权与应用国际人道主义法的总统方案提供咨询以确定方法，协助制定国家人权行动计划。外地办事处还协助拟定人权和国际人道主义法培训战略，供总检察长办公室刑事调查和刑事研究学院以及最高司法委员会培训学院使用。这两个培训班开办以来，共有 56 名官员接受了培训，其中包括检察官、调查人员、总检察长办公室技术调查股成员，以及在麦德林新成立的人权分部的 70 名成员。

30. 在全国公共倡导部举办了一个关于司法权利保障的研讨会，让公共辩护人发挥积极作用，确保提供司法保障。高级专员办事处还同人民权利倡导处工作人员协调，提供关于负责保护人权的国际实体和机制及其职能、报告、理论和判例的培训教育。

31. 高级专员办事处向刑事和管教政策处提供技术援助。为此，高级专员办事处派出了一个国际专家团队走访了 15 座监狱，与囚犯、政府和非政府当局、辩护律师和囚犯亲属进行了面谈，以编写关于监狱状况的技术司法报告。外地办事处还向总检察长办公室提供支助，根据同该办公室签署的谅解备忘录，制定防止违犯人权情况的政策。

南斯拉夫联盟共和国

32. 办事处在南斯拉夫联盟共和国的实地人员通过调查司法系统普遍存在的人权问题，分析法治改革的进展。办事处工作人员监测重要的审判和预审调查，探访监狱，访问严重违反人权案件的证人和受害者。高级专员办事处目前着重关注黑山时间很长的预审拘留情况、塞尔维亚万人坑调查拖延情况、以及塞尔维亚和南斯拉夫联盟共和国官员对关于塞尔维亚南部警察和执政官员侵犯人权的指控作出的反应。在科索沃，办事处请联合国科索沃特派团在司法行政方面严重的人权问题。

33. 与此同时，办事处还直接支助政府各部开展法治改革，就影响到人权的新立法发表意见，就成立全国人权(监察)机构事宜向塞尔维亚和黑山提供咨询(同

时为科索沃监察员进行培训评估)，支助新的司法培训机构的工作，并向政府官员和非政府组织人员提供培训，让南斯拉夫联盟共和国重新回到联合国人权条约汇报进程。办事处为监狱官员提供的人权培训手册已经翻译成塞尔维亚文，正在塞尔维亚监狱改革方案中使用。

34. 办事处在南斯拉夫联盟共和国的实地人员力求确保区域内机构间和跨界工作方法符合国际人权标准。这尤其涉及国内流离失所者、难民回返、对罗姆人的歧视等问题。高级专员办事处主持南斯拉夫联盟共和国的一个人权联络小组，审议这些问题的人权方面，参加人道主义事务协调厅主导的国内流离失所者问题工作组，审查南斯拉夫联盟共和国当局和特派团的难民和国内流离失所者政策。还提供技术咨询，说明怎样更加有效地把人权标准纳入由包括联合国国家工作队在内的其他方面执行的国内流离失所者方案之中。

35. 在南斯拉夫联盟共和国，办事处还对公务员进行培训，提高他们对国际人权标准的认识；保护少数民族成员；并在黑山同欧洲安全与合作组织、在科索沃同联合国妇女发展基金、并同非政府组织一起监测贩卖人口和性别暴力问题。

波斯尼亚和黑塞哥维那

36. 办事处实地人员的法治活动，以及向联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团提供的支助包括，同欧洲安全与合作组织一道牵头，就人权准则纳入国家政策、打击贩卖人口问题向政府提供咨询。干预工作的重点是确保优先重视被贩卖者的人权。

37. 办事处还协助拟定关于妨碍难民回返/回归社区的法律的区域战略(同其他机构的实地人员和合作伙伴一道拟定)，目前正在订正供特派团和国际警察工作队使用的培训手册。

东帝汶

38. 办事处同联合国东帝汶过渡行政当局开展的技术合作项目包括：提供支助和专家为东帝汶警察、民警、法官、检察官、公共辩护人、官员和东帝汶所有

三个监狱的警卫提供人权培训。培训以办事处警察、法官和律师培训手册为准，并兼顾当地情况。

39. 高级专员办事处还支助成立真相、接纳、和解委员会。迄今为止提供的援助包括起草成立委员会的立法，协助拟定组织计划和预算，确立委员会的方法和工作人员，以及向委员会提供动员捐款和筹资战略的咨询意见。今后的活动还有，在委员会开始听证后，还将提供常备的技术咨询。

40. 办事处在宪法起草过程中提供技术咨询，确保其反映国际人权标准，还就立法的起草和现行立法提供法律咨询和援助，确保其符合国际人权标准。

八. 今后关于法官和律师作用开展的合作

41. 人们越来越多认识到法治对于确保尊重人权的重要性，以及法官和律师在捍卫人权方面的作用。大家已经十分重视结构问题，如国家制度在促进和保护人权方面的重要性、国家行动计划和国家人权机构在办事处人权方案中的作用等。今后，将尤其重视法官和律师的作用，重视国际社会发挥作用，提供资料和案例法，供这一领域里的法官使用。还将更多地安排法官和律师在国家、区域、分区域和国际各级交流经验，逐渐加强法官和律师在全世界促进和保护人权方面的作用。为开展这些活动，办事处将在必要时同法官和律师独立性问题特别报告员配合，为其执行任务提供必要支助。

42. 作为更加重视法官律师作用的进程的一环，将定期分发资料和出版物以及人权材料，供法官和律师使用。将同注重法官律师作用的团体一道召开有重点的战略会议，以加强这一领域里的合作。为此目的，办事处目前正在完成为法官、检察官和律师编写的人权手册——“司法行政中的人权”，并将作为一项紧急工作加以印发，其中的摘要还将广为宣传。

九. 今后的活动

43. 办事处目前正在开展一个项目，以制定一些准则，协助确保冲突后和危机后国家把人权放在过渡时期司法行政的中心地位。该项目将同联合国关键合作伙伴以及其他有关外部实体协商，确定联合国系统的实际需求，并举办一次专家讲习班，为冲突后国家的司法行政刑事程序制定准则。此外，办事处还计划加强能力，为起草注意到人权的立法、法律和条例提供司法咨询意见。这一项目与和平与安全执行委员会制定和平行动全面法治战略工作队目前开展的工作有部分互利作用。

十. 结论

44. 促进法治的依据是促进和保护人权同法治之间存在联系，而这两项工作是可持续民主不可或缺的基础。因此，高级专员办事处将继续在其技术合作方案以及其他任务活动范畴内，利用现有资源，特别重视促进和加强法治。在这方面，将继续特别着重发展办事处的能力，应要求向各国提供人权教育中有关法治方面的支助和援助。这种活动还将包括，通过技术合作方案建立和加强国家人权机构。在联合国系统内，办事处将就有关法治问题向其关键合作伙伴提供更多支助和咨询，尤其是在联合国和平行动以及冲突后局势中的过渡司法行政范畴内提供支助和咨询。

45. 办事处将进一步加强向特别程序和机制、以及向主要人权条约提供的支助，尤其是向法官和律师独立性问题特别报告员以及人权事务委员会提供支助，制定关于法治问题的理论准则。为此，鼓励各国同各种特别程序和机制进行合作，协助把有关国际标准有效地纳入国家立法、政策和实践之中。