



## 人权理事会

## 第五十三届会议

2023年6月19日至7月14日

## 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

## 重构司法：应对法官和律师独立性面临的当代挑战

## 法官和律师独立性特别报告员玛格丽特·萨特思韦特的报告

## 概要

本报告是现任任务负责人玛格丽特·萨特思韦特提交的第一份报告。她在报告中提出了未来几年的任务设想。

法官和律师独立性特别报告员指出，有必要从遭受深层次不平等、系统性歧视和长期边缘化最严重的人的不同视角出发，重新构想诉诸司法和法治的途径。她列举了将在工作中优先处理的法官和律师独立性面临的主要挑战。

特别报告员还介绍了她的工作方法，并提出了初步建议。她期待与各会员国和其他相关行为者合作，共同解决司法和法律系统的体制性问题，捍卫独立法官和律师在制衡不受问责的权力和保护各项权利方面的作用，为所有人诉诸司法铺平道路，并支持基层司法解决方案。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 重构诉诸司法和法治 .....	3
三. 司法独立的主要挑战 .....	4
A. 法律标准 .....	4
B. 主要挑战 .....	5
四. 律师独立性和诉诸司法的主要挑战 .....	13
A. 法律标准 .....	14
B. 主要挑战 .....	14
五. 工作方法 .....	17
六. 结论和建议 .....	18

## 一. 导言

1. 本报告<sup>1</sup>是新任命的法官和律师独立性特别报告员玛格丽特·萨特思韦特向人权理事会提交的第一份报告。她在报告中提出了对未来几年任务的设想。她明确了指导其任务的核心原则，指出需要重新构想诉诸司法和法治的途径，特别关注那些遭受深层次不平等、系统性歧视和长期边缘化最严重的人的观点。
2. 特别报告员还列举了将在工作中优先处理的议题中包括的法官和律师独立性面临的若干主要挑战。鉴于本报告的性质，各议题的篇幅必然有限，此外，优先议题清单并未包括所有她拟处理的议题。
3. 特别报告员还介绍了她的工作方法，以及将如何与会员国、法官和律师、民间社会及其他方面进行接触，以通过独立、公正的法律和司法系统改进所有人诉诸司法的机会、加强法治和促进各项人权的实现。最后，特别报告员介绍了结论和建议，鼓励会员国维护司法、法律行业和检察职能的独立性，保护人权和法治。<sup>2</sup>

## 二. 重构诉诸司法和法治

4. 当今的世界面临着不同区域发生的残酷战争，持续三年的全球疫情大流行、气候危机、令人震惊的不平等现象、进一步加剧的两极分化，因此，重振甚至重新思考与司法有关的各类机制和规范已是刻不容缓。各区域均存在挑战：领导人将自己凌驾于法律之上、有组织犯罪得以逃避法律制裁、实力强大的经济行为体各行其是，以及边缘化社区无法获得法律保护。这些危害展现出相似的表现形式，包括政治领导人干预独立法官的工作；贿赂、威胁或以其他方式对司法机关和法律行业施加不当影响；以及拒绝向被歧视和排斥的社区提供法律服务——甚至最基本的法律服务。
5. 1994年设立的法官和律师独立性特别报告员的任务授权规定，特别报告员将发挥适当但重要的作用。国际人权法要求各国建立独立、公正的法律系统，确保无人凌驾于法律之上，无人不受法律保护，无人被法律排斥或伤害。这一愿景的实现面临诸多障碍。然而，我们可以通过清楚的认知关键障碍、接受国际人权法和国际准则以及学习世界各地的良好做法，找到前进的道路。通过开展并支持此项工作，特别报告员的任务能够解决法律体系的系统性不平等，维护独立法官在制衡不受问责的权力方面的作用，为诉诸司法铺平道路，并扩大基层的司法解决方案。
6. 新任任务负责人认为，当前应从根本上重新构想——或在某些情况下重新承诺致力于——法治和诉诸司法。当前应优先考虑未能充分享有法治和司法的人的观点，还应考虑有关数据、实践经验，以及有哪些创新的方法能解决根深蒂固的问题。从权利常被侵犯的人的视角重新构想法治，需要任务负责人与那些往往无法获得法律保护的人接触并向他们了解实情。这需要重新承诺实现基本保障，包括面对腐败、有组织犯罪和施加不当影响的企图时，如何最好地保障独立司法机

<sup>1</sup> 特别报告员感谢 Rebecca Riddell 为本报告所作的出色研究和分析，并感谢她在纽约大学法学院的学生协助编写本报告。他们对最终内容不承担任何责任。

<sup>2</sup> 人权理事会第 44/8 号决议。

构的作用。这意味着研究如何最好地解决在专制、民主衰退、气候危机、两极分化、虚假信息的疯狂传播和武器化、系统性歧视以及殖民主义遗留问题等影响下的司法体系的诸多问题。重新构想法治还需要深刻审视刑事法律体系和检察官的作用，包括考虑其如何能够最好地确保所有人享有安全和尊严的权利。

7. 重新构想诉诸司法要求确保所有人均能享有全部人权——公民、政治、经济、社会和文化权利。在这方面，律师和社区司法倡导者发挥着关键的作用。律师必须能够自由地从事职业工作，拥有必要的资源为被控犯罪的人辩护，为严重侵权行为寻求补救，并促进权利的实现。律师还能够努力消除导致法律体系发生排他现象的各类因素，包括影响到由于族裔或种族歧视而被边缘化的群体、极端贫困人群、残疾人、不同性别认同和性取向者、土著人民，以及其他长期被剥夺权利或遭受歧视的人的各种因素。最后，重新构想诉诸司法意味着扩大法律生态系统，承认社区律师助理、“赤脚律师”和法律导航员等社区司法倡导者的力量和潜力，扩大和加强对偏远的、服务不足的社区的法律服务和支持。

### 三. 司法独立的主要挑战

8. 在实现人权的共同斗争中，司法独立是至关重要的问题。司法独立是公平审判权的基石，对于全面推进人权至关重要。<sup>3</sup> 应正确理解的是，司法独立是防止独裁主义抬头的关键保障，也是确保司法体系能够实现其目的不可或缺的要素。司法独立要求关注国家结构和权力分立。

9. 特别报告员履行任务时将努力借鉴前任务负责人在此领域的工作，探讨加强司法独立面临的当代挑战和最佳做法。这包括重点关注法官和检察官面临严重风险的情况，识别司法独立面临的单个和体系性威胁，为更好地理解新挑战，探索创新的、有利于增强权利的检方实践做出贡献。

#### A. 法律标准

10. 《世界人权宣言》序言承认，人权应受到法治的保护。第十条规定，在判定任何刑事指控时，人人有权由独立和无偏倚的法庭进行公正和公开的审讯。自《世界人权宣言》通过以来，这项权利已被广泛纳入各主要国际和区域人权条约。《公民及政治权利国际公约》保障由依法设立的独立和无偏倚的法庭进行公正和公开审讯的权利，以确定任何刑事指控和诉讼中的所有权利和义务。<sup>4</sup> 独立和无偏倚法庭的要求是一项绝对权利，没有任何例外，各国必须采取具体措施保证司法独立。<sup>5</sup>

11. 充分享有人权依赖于并需要独立的司法机构。例如，司法独立对于实现妇女权利至关重要，<sup>6</sup> 司法不独立与腐败、有罪不罚的大环境，以及妇女诉诸司法受

<sup>3</sup> 人权事务委员会，第 32 号一般性意见(2007 年)，第 58 段。

<sup>4</sup> 《公民及政治权利国际公约》，第十四条。

<sup>5</sup> 人权事务委员会，第 32 号一般性意见(2007 年)，第 19 段。

<sup>6</sup> 消除对妇女歧视委员会，第 33 号一般性建议(2015 年)，第 1 和第 14 段(指出独立性是高质量司法系统需满足的一项要求，同时又是诉诸司法的重要组成部分，而诉诸司法对于实现受保护的权利至关重要)。

阻有关。<sup>7</sup> 司法独立也是保障经济、社会和文化权利<sup>8</sup> 以及移民工人权利的关键。<sup>9</sup> 同样，与禁止酷刑有关的权利和义务显然也要求司法独立，司法不独立会引发对问责的严重关切。<sup>10</sup> 反过来，人权保障又体现了司法独立和公平审判权的含义和要求。<sup>11</sup>

12. 《关于司法机关独立的基本原则》提供了有益指导，包括应将司法独立写入国家宪法或法律，以及法官应在不受任何限制、不当影响、诱惑、压力、威胁或干涉的情况下做出决定——无论这些影响是直接还是间接的。<sup>12</sup> 自 1985 年通过以来，这些原则为保障司法独立发挥了重要作用。<sup>13</sup>

## B. 主要挑战

13. 特别报告员表示严重关切的是，尽管国际法和国际标准提供了有力保护，但司法独立依然持续面临挑战。她将在前任务负责人出色的工作基础上继续向前推进，前任务负责人恰当地关注了一系列广泛的挑战和威胁，例如有组织犯罪<sup>14</sup>、腐败<sup>15</sup>、紧急状态<sup>16</sup>、军事法庭<sup>17</sup> 和“变相处罚”——旨在干预法官职业工作的处罚。<sup>18</sup>

14. 特别报告员还将重点关注司法独立面临的一些可能被忽视的挑战，这些挑战要么正在形成，要么在当前的背景下展现新的相关性。她将考虑如何能够以人权以及相关国际法和国际标准为指导应对这些挑战。

### 1. 专制与民主衰退

15. 近年来，世界出现严重的两极分化以及民主衰退和专制化浪潮，对人权构成了严重威胁。当一个国家正式民主制度的关键特征出现明显退化时，民主就会衰

<sup>7</sup> CEDAW/C/HND/CO/9, 第 14 和第 15 段; CEDAW/C/TUR/CO/8, 第 18 和第 19 段。

<sup>8</sup> E/C.12/UZB/CO/3, 第 7 段; E/C.12/SRB/CO/3, 第 9 段。

<sup>9</sup> 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 18 条; CMW/C/SYR/CO/2-3, 第 35 段。

<sup>10</sup> 《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》，第二条和第十三条; 禁止酷刑委员会，第 3 号一般性意见(2012 年)，第 2 和第 18 段; CAT/C/ARE/CO/1, 第 23 和第 24 段。

<sup>11</sup> Amal Clooney and Philippa Webb, *The Right to a Fair Trial in International Law* (New York, Oxford University Press, 2021), pp. 8 - 10, citing *Jadhav (India v. Pakistan), Judgment, I.C.J. Reports 2019*, p. 418, at p. 510, Declaration of Judge Robinson.

<sup>12</sup> 《关于司法机关独立的基本原则》，原则 1 和 2。

<sup>13</sup> A/74/176, 第 3 段。

<sup>14</sup> A/72/140.

<sup>15</sup> A/67/305.

<sup>16</sup> A/63/271.

<sup>17</sup> A/68/285.

<sup>18</sup> A/75/172.

退。<sup>19</sup> 当领导人削除或削弱政府其他部门制衡其权力的能力时，专制就会发生。这些变化包括治理结构的改变，也包括对基本权利的限制和公然的攻击。<sup>20</sup> 此外，这些变化往往伴随着对民间社会的镇压、公民空间缩小和对人权维护者日益严重的迫害。

16. 对司法独立进行攻击是专制和民主衰退的一个显著特征。另一方面，在面对专制和抵制民主衰退时，独立的司法机构可以发挥关键的作用，保护各项权利。特别报告员将重点关注攻击司法独立的情况，特别是司法机构和行政机构的职能和权限没有明确界限，或者后者能控制或指挥前者的情况，人权事务委员会已经清楚的表明，这些情况不符合独立法庭的定义。<sup>21</sup>

17. 当然，会员国在设立和改革法院系统方面享有广泛自由，可以在人权法之下进行各种各样的机制安排。然而，如果变革威胁到法庭的独立性，一系列广泛依赖司法独立的权利就会受到威胁。因此，不应允许伪装成良性改革而实则对司法独立进行攻击的作法。

18. 特别报告员将仔细审查法院改革，以了解在何种情况下法院改革可能与专制或民主衰退有关，导致司法独立被摧毁或破坏。通常，这类变革进展缓慢，在产生体系性影响之前，很难充分了解其造成的影响。特别报告员将关注这些变革及其对人权的影响，提出引发关切的问题，并努力保护独立司法机构。她将向力图修复司法独立损害的有关会员国提供支持，还将与防范此类攻击的国家沟通，找到良好做法。

19. 引起特别报告员关注的情况可能包括：对法院管辖行政机构或议会行为合法性的新限制，或法院——特别是高等法院——实行的、实际上削弱法院独立性和削弱其纠正侵犯人权行为的能力的性质或架构改革。这些限制和改革可能包括从政治层面战略性地缩小最高法院的规模，任意罢免法官或缩短其任期，或者将法官的作用政治化迫使其提前退休。有关限制和改革还可能包括通过政治化地扩大最高法院的规模，任意取消退休年龄限制或延长任期，或不定期地设立特别法庭，任命或留用亲政府部门的法官。特别报告员还将审视为了淡化对拟任命法官的能力和品行的关注，而偏重候选人假定或公示的政治背景而改变法官选拔和任命程序或规则的情况。特别报告员还将研究对司法解释和推理规则的强制修改，或在政治影响下进行的强制修改造成法律酌处权突然受到的限制。甚至看似中立的司法管理规则也可能被政治化，并被用作惩罚或奖励法官作出某种裁决的工具。特别报告员还对可能利用薪资发放损害司法独立的行为表示关切，如政治化的减薪或长期冻结薪资，这严重影响了法官的生活，削弱了法官职业的力量和独立性。

## 2. 气候危机和与气候有关的流离失所

20. 气候危机给包括司法系统在内的公共机构带来诸多新的复杂挑战，以人为本的司法解决方案变得更加重要。<sup>22</sup> 法院面临着新的问题，包括对高风险的气候

<sup>19</sup> Vanessa A. Boese and others, *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022* (Gothenburg, Varieties of Democracy Institute, 2022).

<sup>20</sup> 同上，第 16 和第 17 页。

<sup>21</sup> 人权事务委员会，第 32 号一般性意见(2007 年)，第 19 段。

<sup>22</sup> 国际发展法组织，“法治：应对气候不安全”，议题简报(2022)，第 10-16 页。

相关诉讼进行裁决，以及气候变化导致的流离失所等。因此，法院可能面临新的压力，法官也可能面临新的企图侵犯其独立性的尝试。特别报告员将在这些情况的背景下对司法独立进行研究。

### 3. 数字技术

21. 特别报告员对司法独立面临的数字技术相关挑战感到关切，特别是虚假信息、网上骚扰和威胁，以及人工智能。

#### (a) 虚假信息

22. 近年来，很大程度上由于数字技术的发展，虚假信息的传播范围和影响迅速扩大。虚假信息——此处指故意传播以造成社会严重危害的虚假信息<sup>23</sup>——可能对人权产生深远的负面影响。

23. 在这方面，特别报告员高度关切地注意到虚假信息给全球司法机构带来的挑战，并承认在虚假信息的背景下，独立司法机构在维护人权方面可以发挥重要的作用。特别报告员将重点关注散布有关司法判决、司法体系和司法行为者的虚假信息造成的破坏性影响，例如利用种族主义、仇外心理或性别歧视开展的虚假信息宣传运动。她将传播法院在应对影响司法独立的虚假信息方面的最佳做法，包括如何加强与公众的接触，提高司法程序和判决的透明度，并确保所有人能够切实获得信息。

#### (b) 网上攻击

24. 特别报告员对在网攻击法官，对其职业行为进行报复的情况感到关切。网攻击在此处定义为在网上密集或严重攻击某个法官或法官群体的伤害行为<sup>24</sup>，针对法官的网攻击可能展现不同的表现形式，如公开高度敏感的个人信息、传播虚假信息，甚至提出毫无根据的、可预见地使法官更易面临人身攻击风险的指控。特别报告员尤其关注司法机构中长期代表性不足的法官面临的网攻击，包括女法官、残疾法官、LGBTQI+法官，以及因族裔、种族、宗教或其他形式的歧视或排斥而被边缘化的群体的法官。网攻击引发了严重关切，这不仅因为数字平台是公认的公共场合，还因为网络欺凌和人身骚扰或攻击之间存在潜在关联。

25. 特别报告员将优先处理为破坏司法独立而实施的网攻击。这种情况下，网攻击可能构成对个人权利的侵犯，也可能构成对法治和三权分立的攻击。这种攻击，特别是由政府官员、附属机构和政党协调开展的攻击，代表着一个重要的、让人警惕的趋势。

26. 各国负有义务保护法官和法院官员免受网攻击。同样重要的是，各国和各公司在采取应对措施时，不应惩罚或审查对包括法官在内的公职人员和司法判决的合理批评。在工作中，特别报告员将努力更好地了解针对法官的网络欺凌行为的性质和影响，通过与司法人员进行接触了解有关情况。她将致力于支持遭遇网络

<sup>23</sup> A/HRC/47/25, 第 15 段。

<sup>24</sup> Pen America, “Defining ‘online abuse’: a glossary of terms”. 见: <https://onlineharassmentfieldmanual.pen.org/defining-online-harassment-a-glossary-of-terms> (last accessed 4 April 2023)。



欺凌的法官个人，强调指出各类欺凌的方式，找到并宣传在打击网络欺凌、维护人权方面的最佳做法。

(c) 人工智能

27. 特别报告员迫切希望解决人工智能给司法独立造成的后果和影响，包括司法决策越来越多地使用人工智能所引发的高风险和严重危险，以及研究在何种情况下使用人工智能可能符合人权法并促进诉诸司法。人工智能不单纯是一件事，而是一系列过程和技术集成的“星座”，使计算机能够补充或取代由人类完成的特定任务，如做决策和解决问题。<sup>25</sup>

28. 按照这样的理解方式，人工智能符合司法部门的固有利益，事实上，世界各地的司法体系都出于各种目的、在各类活动中使用人工智能。<sup>26</sup> 然而，算法决策既为法治和司法独立带来了希望，也带来了危害。特别报告员将深入研究这些问题，特别是探讨算法偏差、用于训练人工智能的数据集自身涉及的不平等问题、对人工智能系统进行民主监督、审计和问责，以及威胁隐私等问题如何与司法独立相互作用。她希望帮助会员国更好地了解在司法程序中使用人工智能时，应采取何种措施确保维护司法独立，并确保遵守人权法和相关标准。

4. 企业和具有经济优势的人对司法机关施加不当影响

29. 特别报告员对经济和企业力量可能扭曲司法独立感到关切。长期以来，指望法院维护权利的社区和民间社会组织一直担心企业和经济精英可能“捕获”司法机构。在这种情况下，“捕获”表达了将特定私人利益凌驾于公共利益之上的想法，即国家行动“被私人行为者接管，结果是以牺牲整个社会为代价而实现他们自己的利益”。<sup>27</sup>

30. 特别报告员将探讨，有显著经济优势的企业、个人或团体可以利用哪些方式对法官施加不当影响以获得对自己有利的结果。相关方式可能包括试图以腐败换取回报，也包括其他可能构成不当、有时是系统性的对法官施加不正当影响的行为。例如，她将研究由公司或利益集团支付费用的法官培训项目，或哪怕某人的任职资质不足，依然允诺未来为其提供有关岗位的情况，是否可能涉及不当影响。她还将考虑企业和具有经济优势的行为者可能运用哪些其他方式，以试图影响整个司法机构的性质和组成，创造更有利于某特定企业或经济利益的环境，包括长期、有组织地对司法任命程序施加不当影响。

31. 此外，她将研究企业是否以及如何试图利用司法程序和诉讼策略——有时是滥用——破坏受人权法保护的活动的。企业的这类试一旦成功，可能会挑战独立的司法体系是实现正义的手段这一根本概念。她将致力于了解，公司如何利用法院

<sup>25</sup> A/73/348, 第3段。

<sup>26</sup> 联合国教育、科学及文化组织，“人工智能与法治：司法体系能力建设”，2023年2月1日。

<sup>27</sup> Caroline Devaux, “Towards a legal theory of capture”, *European Law Journal*, vol. 24, No. 6 (November 2018), pp. 458 and 460.



挑战维护公共利益的权力捍卫者、社区和官员，如提起针对公众参与的策略性诉讼<sup>28</sup> 或滥用诽谤法。<sup>29</sup>

32. 特别报告员将探讨哪类证据可用于评估此类行为的影响，包括关于解决争端、专业和私营论坛是否能够获得信息和程序性保障的数据，以及评估民间社会受到的影响。她还将关注一些特殊话题，例如迅猛增加的气候诉讼带来的影响。<sup>30</sup>

33. 特别报告员将审查会员国为确保司法机构免受不当干预而采取的措施，根据企业或具有经济优势者不断试图对法官和司法系统施加不当影响的有关证据来考虑司法标准，并传播维护司法独立的最佳做法和创新理念。

## 5. 威胁独立的体系性不平等和歧视

34. 为有效捍卫法治下的人人平等，司法机构的组成应该是多样化且具有代表性的。人权法保障平等权和在不受歧视的基础上参与公共机构的权利，并特别考虑了经常遭受歧视的人参与司法机构的有关情况，包括妇女<sup>31</sup>、因族裔、种族或其他形式的歧视而被边缘化的群体成员<sup>32</sup>、残疾人<sup>33</sup> 和 LGBTQI+人群<sup>34</sup>。有关保障也得到了可持续发展目标的呼应，其中具体目标 16.7 反映了各国承诺确保各层级决策反应迅速、具有包容性、参与性和代表性。该目标的两个指标之一是“国家和地方机构中的职位按性别、年龄、残疾者和人口群体分列相对全国分配数的比例，包括……(c) 司法机构。”<sup>35</sup> 尽管各国做出了承诺，但现有分类数据显示，

<sup>28</sup> A/77/201, 第 71 和第 72 段; International Center for Not-for-Profit Law, *Protecting Activists from Abusive Litigation: SLAPPs in the Global South and How to Respond* (Washington, D.C., July 2020).

<sup>29</sup> Communication AL OTH 16/2018. 本报告提及的所有来文均可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

<sup>30</sup> Communication AL OTH 16/2018.

<sup>31</sup> 例如，人权事务委员会敦促大不列颠及北爱尔兰联合王国增加妇女在公务员和司法部门的代表性，因为妇女集中在下级法院(CCPR/C/GBR/CO/7, 第 12 段)。消除对妇女歧视委员会建议各国通过立法，促进或解决司法部门的性别代表性问题，有关国家包括法国(CEDAW/C/FRA/CO/6, 第 25 段)，卢森堡(CEDAW/C/LUX/CO/5, 第 22 段)，挪威(CEDAW/C/NOR/CO/7, 第 24 和第 25 段)、巴拿马(CEDAW/C/PAN/CO/8, 第 29 和第 30 段)，并欢迎摩洛哥设立比例清单和配额(CEDAW/C/MAR/CO/5-6, 第 27 段)。

<sup>32</sup> 例如，消除种族歧视委员会建议各国采取措施，确保少数族裔在决策岗位的公平和平等代表性，包括通过特别措施、找到并解决障碍问题(CERD/C/AZE/CO/10-12, 第 25 段)，以及招聘少数群体和/或族裔语言群体和地区的人员，确保司法机构的平等代表性(CERD/C/ZWE/CO/5-11, 第 44 段; CERD/C/POL/CO/22-24, 第 20 段)。

<sup>33</sup> 残疾人权利委员会在第 7 号一般性意见(2018 年)中指出，残疾人诉诸司法的权利(第 13 条)表明，残疾人有权与其他人一样，平等地参与整个司法体系。这种参与包括由残疾人担任法官，这也是民主制度的一部分，有助于实现善治(第 81 段)。委员会建议各国采取措施，确保司法机构中残疾人的代表性，例如为希望担任法官的残疾人提供个性化支持和程序便利(CRPD/C/BGD/CO/1, 第 28 段)或其他措施，包括通过立法以确保残疾妇女在司法机构中的代表性(CRPD/C/KOR/CO/2-3, 第 14 段; CRPD/C/SGP/CO/1, 第 12 段)。

<sup>34</sup> 例如，防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家强调，司法机构中应增加性取向和性别认同方面的代表性(A/HRC/38/43/Add.1, 第 80 段)。

<sup>35</sup> 见 <https://sdgs.un.org/goals/goal16>.

占主导地位群体在司法机构中比例过高<sup>36</sup>，寻求司法职业发展的人可能面临交叉歧视或障碍。<sup>37</sup>

35. 前任务负责人对世界各地法官和治安法官的性别不平等问题给予了必要的关注，敦促各国确保妇女在担任法官、法院官员和国际司法机构成员方面享有与男子同等的权利。<sup>38</sup> 特别报告员赞赏有关会员国近年来在增加司法机构妇女代表性方面取得重大进展。实证研究表明，改变法院任命程序的工作产生了切实影响，显著提高了妇女的代表性。<sup>39</sup> 她注意到，前特别报告员迭戈·加西亚—萨扬敦促各国按照可持续发展目标具体目标 16.7 的设想，确保到 2030 年，至少 50% 的司法机构工作人员由妇女构成。<sup>40</sup> 特别报告员希望进一步扩大工作范围，审查妇女在司法机构各层级代表性的差距，以及是否存在妇女集中在司法系统较低级别岗位任职的趋向。特别报告员拟研究的另一个问题是“专制化性别粉饰”，即在更系统地采取措施侵害人权(包括性别平等)的大背景下，采取有限的行动提高女性的代表性——如提名女性担任司法职务。<sup>41</sup>

36. 特别报告员还将审查司法体系中其他表现形式的系统性歧视，并推进以下原则，即获得独立和公正的法庭审判的权利包括诉诸不受种族主义、族裔偏见、性别歧视、能力歧视或其他系统性歧视或偏见影响的法院的权利。<sup>42</sup> 特别报告员在与会员国接触时，还将优先考虑改进分类数据的收集和发布方式，以帮助官员和广大公众更好地了解歧视和不平等的本质及对司法机构的影响。

37. 特别报告员还将审视殖民主义遗留问题对当今司法机构的持续影响。许多国家的司法体系深受殖民主义的影响。特别报告员将重点关注有哪些成功经验可以解决当代殖民主义的各种问题，这些问题可能威胁司法体系的合法性，损害公平

<sup>36</sup> American Constitution Society, “Diversity of the Federal Bench: current statistics on the gender and racial diversity of the Article III courts”; Tracey E. George and Albert H. Yoon, “The gavel gap: who sits in judgment on state courts” (American Constitution Society, 2016); Eric Lesh, “Justice out of balance: how the election of judges and the stunning lack of diversity on state courts threaten LGBT rights” (Lambda Legal, 2016), p. 14; and United Kingdom, Ministry of Justice, “Diversity of the judiciary: legal professions, new appointments and current post-holders – 2022 statistics” (14 July 2022), sect. 6.4.

<sup>37</sup> International Legal Assistance Consortium, “Judicial diversity: a tool to increase access to justice in Colombia, Guatemala and Mexico”, Discussion Paper III of the Judges as Peacebuilders Project (Stockholm, 2022), p. 11.

<sup>38</sup> [A/66/289](#).

<sup>39</sup> Nancy Arrington and others, “Constitutional reform and the gender diversification of peak courts”, *American Political Science Review*, vol. 115, No. 3 (2021).

<sup>40</sup> [A/76/142](#), 第 99 段。

<sup>41</sup> Pär Zetterberg and Elin Bjarnegård, “How autocrats weaponize women’s rights”, *Journal of Democracy*, vol. 33, No. 2 (2022). 另见联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署), “民主倒退和抵制妇女权利: 理解女权主义政治的当前挑战”, 讨论文件(2020 年)。

<sup>42</sup> 消除种族歧视委员会, 第 31 号一般性意见(2005 年)。

审判权。<sup>43</sup> 她将与各国政府、政府间组织和民间社会合作，共同找到消除体制性歧视和促进人人平等的良好做法。

## 6. 提高对土著人民司法体系独立性的尊重

38. 特别报告员还有意在实现土著人民权利的背景下重点关注司法独立问题。出于对系统性歧视的重视，她将研究司法独立与土著人民在“一般”司法系统中面临的严重歧视和不平等有何关联。<sup>44</sup>

39. 特别报告员还将优先考虑土著司法体系的独立性。正如《联合国土著人民权利宣言》所述，人权法承认土著人民在涉及其内部和地方事务的事项上享有自主权或自治权，有权维护和加强其独特的政治和法律机制，以及有权促进、发展和维护司法制度或习俗。<sup>45</sup> 然而，尽管世界各地的土著司法机制为解决争端和实现权利做出了宝贵贡献，但在实践中，一般来说，对土著人民传统司法制度和习惯法的承认仍然有限。<sup>46</sup> 特别报告员将在其他任务负责人和条约机构的工作以及土著法官、学者和领导人的著作的基础上，研究土著法律制度在承认法官司法独立方面面临的长期和当前的挑战。她将探讨土著司法系统的管辖、领土或属事限制对权利，包括对妇女权利<sup>47</sup> 的影响。<sup>48</sup> 她还将考虑会员国和其他方面可以采取哪些措施，确保尊重土著人民享有自主法律机构和程序的权利，并向会员国传播与土著人民司法制度有关的良好做法。<sup>49</sup>

## 7. 司法廉正的挑战

40. 除关注司法独立面临的体制威胁外，特别报告员还将探讨司法廉正问题，司法廉正是个人层面的司法独立。人权的实现取决于司法廉正，包括免于偏见、公正和人人平等。

41. 《班加罗尔司法行为原则》是经过广泛国际协商后于 2002 年通过的一套不具约束力但具有权威性的原则，为世界各国的法官提供了有益指导，包括提供了规范司法行为的框架。<sup>50</sup> 《原则》强调独立、公正、正直、得体、平等、能力和勤奋的价值。《原则》还就具体情况提供了指导，例如，如何回避涉及法官本人

<sup>43</sup> African Court on Human and Peoples' Rights, *Request for Advisory Opinion by the Pan African Lawyers Union (PALU) on the Compatibility of Vagrancy Laws with the African Charter on Human and Peoples' Rights and Other Human Rights Instruments Applicable in Africa*, No. 001/2018, Advisory Opinion, 4 December 2020, paras. 79 and 88–94 (认为游民法的制定“反映了一种过时的、基本上是殖民主义的看法，即个人没有任何权利，游民法的适用剥夺了被认为是地位较低者的人性，有辱其人格”，依据该法进行拘留侵犯了公平审判权)。

<sup>44</sup> A/HRC/42/37, 第 28-49 段。

<sup>45</sup> 《联合国土著人民权利宣言》，第 4、5 和 34 条。

<sup>46</sup> A/HRC/42/37, 第 52 段和第 62-67 段。

<sup>47</sup> A/77/136, 第 29 段。

<sup>48</sup> A/HRC/42/37, 第 75 段。

<sup>49</sup> 同上，第 50 段。

<sup>50</sup> 《班加罗尔司法行为原则》，序章。

或家庭成员经济利益的情况，或者在处理与律师的关系时，如何避免确实有可能引起偏袒或偏见的情况。<sup>51</sup>

42. 前特别报告员开展了重要工作，审查法官可能有违司法廉正原则的情况，包括可能对被告<sup>52</sup>、非本国人员<sup>53</sup>和妇女<sup>54</sup>产生偏见的情况。他们肯定了《班加罗尔原则》作为分析司法行为和加强司法廉正的框架具有的相关性，前特别报告员加西亚—萨扬敦促将《班加罗尔原则》纳入《关于司法机关独立的基本原则》。<sup>55</sup> 现任特别报告员将继续此项工作，并研究司法廉正和《班加罗尔原则》如何有助于应对当前司法行为面临的一系列挑战，包括基于性别、种族、阶级、残疾、性别认同、性取向和其他往往相互交叉的被禁止的原因的歧视、骚扰和虐待。

## 8. 加强独立检察官在保护人权方面的作用

43. 在各个法律体系中，检察官均被赋予代表社会采取行动，以及公平、一致和迅速地执行刑法的权力。《关于检察官作用的准则》强调，检察官的工作必须公正、客观、保密且以受害者为中心。正如前特别报告员加西亚—萨扬所述，检察官是司法系统的守护者，有责任在尊重、保护和维护既定人权的义务基础上，确保尊重法治。<sup>56</sup>

44. 前特别报告员加芙列拉·克瑙尔探讨了检察官在履职过程中必须接受问责与检察官必须独立开展工作且免于恐惧、压力、威胁和偏袒之间的一线之差。<sup>57</sup> 前特别报告员加西亚—萨扬强调了检察官在反腐斗争中的核心作用，她表示，无论腐败呈现何种表现形式，总是要付出代价的，而最终付出代价的是人民及人权。<sup>58</sup> 特别报告员赞同这一观点，并将继续推进前任的工作。在这方面，特别报告员指出，在一些案件中，明显因为检察官对腐败或权势人物涉嫌侵犯人权提起诉讼而本人反遭起诉和拘留，她已与各国就有关案件进行了接触。<sup>59</sup> 在某些情况下，检察官甚至似乎因其职业行为而遭杀害，这种骇人听闻、公然侵犯人权的行为严重破坏了法治。

45. 特别报告员还将探讨近年来在重新构想检察官消除歧视性做法、推进过渡或赔偿性司法的作用方面所做的工作。在许多国家，通常在社会运动和民间社会的努力之后，检察官会通过创新的措施结束过度监禁，消除偏见和歧视，并促进正义与和解。联合国系统已经认识到过度监禁的问题，尽管证据表明严格执法和量刑并不能遏制犯罪，但“零容忍”政策和民粹主义言论却要求进一步严格执法和

<sup>51</sup> 同上，原则 2.5 和 4.3。

<sup>52</sup> Communication LKA 5/2012.

<sup>53</sup> A/HRC/29/26/Add.1，第 43 段。

<sup>54</sup> 同上，第 72 段。

<sup>55</sup> A/74/176，第 23 段。

<sup>56</sup> A/HRC/44/47，摘要。

<sup>57</sup> A/HRC/20/19，第 2 段。

<sup>58</sup> A/HRC/44/47，第 20 段。

<sup>59</sup> Communication GTM 6/2022。人权事务委员会和禁止酷刑委员会对危地马拉单方面终止与联合国关于消除危地马拉国内有罪不罚现象国际委员会运作的协定，以及对该委员会一些前工作人员的迫害和刑事定罪表示关切(A/HRC/WG.6/42/GTM/2，第 28 段)。



量刑，这往往会加剧过度监禁的现象。<sup>60</sup> 联合国系统还强调，这些因素再加上歧视和边缘化，导致少数和边缘化群体在被监禁者中所占比例过高。<sup>61</sup> 特别报告员将与有创造力的检察官、民间社会和受相关政策直接影响的人接触，探讨解除监禁和非刑罚化问题。重中之重是找到检察官有哪些良好做法，可以利用其酌处权和权力，按照《关于检察官作用的准则》的设想<sup>62</sup>，探索可替代起诉的其他方法、不起诉、以及旨在不将受人权法保护的身份或行为定罪的法律改革。<sup>63</sup>

46. 特别报告员将审查的其他有望可行的做法包括，设立定罪公正性复审部门，对个别或相关系列案件进行重新调查，以发现潜在的司法不公并为之提供补救，特别是涉及被系统性歧视或边缘化社区的案件。此类部门和相关做法已经取得了无罪开释、驳回不当起诉，以及对涉及包括刑讯逼供在内的虐待案件提供补救的成效。<sup>64</sup>

47. 特别报告员还有意强调检察机关在符合人权法的情况下，在采取恢复性或赔偿性司法办法和过渡性司法模式方面所做的工作。这些办法包括努力弥补犯罪造成的伤害，使受害者及其社区恢复完整性。在某些情况下，过渡司法的模式可能是合适的，特别是在冲突或普遍暴力之后。这些模式要求犯罪者和受害者都积极参与，且必须保护受害者权利，保障被告获得程序正当、独立和公正的司法审判和法律援助的权利。在评估相关做法时，特别报告员将关注减少侵犯人权，同时促进受害者、被告和边缘化社区人权的做法。

#### 四. 律师独立性和诉诸司法的主要挑战

48. 特别报告员将在前任的重要工作基础上，找到加强律师自由、独立执业的具体办法，突出律师面临的风险，并改善诉诸司法的机会。相关工作基础包括前特别报告员莫妮卡·平托关于保护律师和法律职业独立性的宝贵工作<sup>65</sup>，以及前特别报告员加西亚-萨扬揭示律师独立性遭受的攻击所做的努力，包括对律师协会的干预、对律师及其家人的身心虐待、媒体诽谤，以及滥用纪律程序。<sup>66</sup> 相关工作还包括多个任务负责人长期以来为了澄清各国在刑事和非刑事事项、以及司法和非司法程序中提供法律援助的义务所开展的重要工作。<sup>67</sup>

<sup>60</sup> 联合国系统关于监禁的共同立场(2021年4月)，第4页。

<sup>61</sup> 同上。

<sup>62</sup> 《关于检察官作用的准则》，准则18和19。

<sup>63</sup> 联合国系统关于监禁的共同立场，第4页（“个人也可能因叛教或所谓的‘道德犯罪’而被剥夺自由，其中许多与歧视妇女和男女同性恋、双性恋、跨性别者或间性者有关”）。另见 African Court on Human and Peoples' Rights, *Request for Advisory Opinion by the Pan African Lawyers Union*, para. 155 (iii) (认为游民法以“个人身份”作为定罪缘由，不符合《非洲人权和民族权宪章》规定的人权)。

<sup>64</sup> Barry Scheck, “Conviction integrity units revisited”, *Ohio State Journal of Criminal Law*, vol. 14, No. 2 (2017), pp. 705–752. 另一种方式是使用定罪审查委员会。例如见 New Zealand Criminal Cases Review Commission/Te Kāhui Tātari Ture, “How the process works”.

<sup>65</sup> [A/71/348](#).

<sup>66</sup> [A/HRC/50/36](#).

<sup>67</sup> [A/HRC/8/4](#), 第23段; [A/HRC/23/43](#), 第46-48段。

## A. 法律标准

49. 国际法和国际标准牢固确立了律师在促进诉诸司法方面的关键作用。《世界人权宣言》承认，被控刑事犯罪的每个人均有权获得辩护所需的一切保障。<sup>68</sup>

《公民及政治权利国际公约》第十四条载有被控刑事犯罪的人获得律师服务的有关保障，包括有获得自行选择的法律援助的权利，以及出于审判需要而被告没有足够支付能力时获得免费法律援助的权利。此外，还有一些其他要求，包括与律师私下保密交流的权利，法院和其他相关当局不得阻碍律师有效履行其任务。<sup>69</sup>

50. 其他文书就以上所述保障的具体含义以及会员国应采取哪些措施确保律师在捍卫人权方面发挥重要作用提供了有益指导。<sup>70</sup> 有关文书包括《关于律师作用的基本原则》，这是保障法律援助权利和法律行业独立运作的最全面的国际规范框架。<sup>71</sup> 重要的是，《基本原则》规定了律师开展工作所需的一系列保障。<sup>72</sup> 例如，政府应确保律师能够在不受恐吓、骚扰或不当干预的情况下开展所有专业工作；能够与客户进行自由沟通；不因其职业行为而面临受处罚的威胁。<sup>73</sup> 《基本原则》视情适用于行使律师职能但没有正式律师身份的人。一些区域和国家法院明确援引了这些原则，此外，许多其他司法管辖区也承认这些原则阐述的价值观和保护措施。<sup>74</sup>

## B. 主要挑战

### 1. 针对律师

51. 特别报告员对律师因其工作而受到广泛且日益增加的打击表示极为关切。在全球专制化程度日益加深的情况下，律师越来越多的面临威胁、逮捕、起诉、监禁甚至死亡。对于积极捍卫人权、妇女权利、少数群体、难民和移民、土著人民、LGBTQI+社区和环境的律师来说尤其如此。<sup>75</sup> 这种针对律师的行为侵犯了律师的权利，影响了他人获得公平审判的权利和享有本应受法治和正常运作的司法体系保护的广泛人权。<sup>76</sup>

52. 特别报告员将在此领域开展工作，应对各个威胁——特别是威胁严重的情况或表明法律促进权利的能力被系统性削弱的情况——并找到有共性的、逐渐形成

<sup>68</sup> 《世界人权宣言》，第十一条。

<sup>69</sup> 人权事务委员会，第 32 号一般性意见(2007 年)，第 34 和第 38 段。

<sup>70</sup> [A/71/348](#)，第 21 段。

<sup>71</sup> 同上，第 22 段。

<sup>72</sup> 《关于律师作用的基本原则》，原则 16-22；其他原则规定，律师必须能够提供法律服务，在刑事司法中发挥其特殊作用，具有特定资格和培训，履行特定职责和责任，享有表达和结社自由，能够参加专业协会，并确保在纪律处分程序中得到公正待遇。

<sup>73</sup> 同上，原则 16。

<sup>74</sup> Law Society of England and Wales, *UN Basic Principles on the Role of Lawyers: Independence of the Legal Profession and Lawyer/Client Rights Worldwide* (2022), p. 52.

<sup>75</sup> [A/HRC/50/36](#)，第 2 段。

<sup>76</sup> 《公民及政治权利国际公约》，第十四条第三款。另见人权事务委员会，第 32 号一般性意见(2007 年)；《关于律师作用的基本原则》。

的趋势。她将密切关注针对律师提起的刑事和民事诉讼，包括针对公众参与的策略性诉讼案，以及其他可能滥用法律程序惩罚、压制合法法律工作的行为。

53. 她还重点关注律师和其他司法体系行为者因参与国际或区域人权机制而遭到报复的问题。她将注意突显这些试图削弱独立人权实体发挥重要保障作用的案件。

54. 此外，根据她扩大法律生态系统的工作重点，她将系统审查针对所有行使法律职能的人的行为，如律师助理，无论这些人是否具有律师身份。她还将关注因与法律体系有关而可能面临攻击的各行者，包括法院和司法机构工作人员。

55. 特别报告员将通过与联合国和政府官员、企业、民间社会、律师、社区司法倡导者和其他人员开展对话，收集有关威胁的信息，并就如何加强有关人员自由和独立地从事法律职业交流想法。

## 2. 消除行业内有害架构和做法

56. 特别报告员除了承认律师在促进诉诸司法方面发挥的重要、令人钦佩但往往又很危险的作用外，还将探讨律师在消除法律系统内可能损害权利人、阻碍平等司法的有关架构和做法方面的作用。

57. 她将研究法律中可能构成种族、族裔、种姓、性别、性取向、性别认同、能力、移民身份和其他任意理由的歧视的政策和做法。其中有些做法容易识别，如仅限男性获得法律执照等明文规定或事实做法。另一些做法可能未得到充分重视，例如无法进入法院和其他法律机构的情况。种族主义可能导致来自因族裔、种族或其他理由被边缘化群体的律师遭受歧视，无法凭其能力被视为律师或法律顾问。这些歧视发生在与国家的关系中，也发生在律师之间<sup>77</sup>。在一些地方，律师协会采用了歧视性的规则或做法，实际上将历史上被边缘化的群体排除在外。<sup>78</sup>只有极少数司法管辖区对律师提供了不歧视和平等保护。<sup>79</sup>

58. 最后，律师经常试图完全排除非律师——即便是受过训练和准备充分的人——从事法律教育，为寻求司法服务的社区提供咨询或辩护。特别报告员将讨论这些问题，并研究解决这些问题的良好做法。

## 3. 通过扩大法律生态系统缩小司法差距

59. 2019年，备受推崇的司法系统专家小组司法工作组估计，2.53亿人生活在极度不公正之中。<sup>80</sup>这一令人痛心的统计数字包括约4,000万人可能遭受现代奴役，1,200万人无国籍，2亿多人生活在“高度不安全以至无法寻求正义”的社

<sup>77</sup> Kieran Pender, *Beyond Us Too? Regulatory Responses to Bullying and Sexual Harassment in the Legal Profession* (London, International Bar Association, 2022).

<sup>78</sup> Adjoa A. Aiyetoro, “Truth matters: a call for the American Bar Association to acknowledge its past and make reparations to African descendants”, *George Mason University Civil Rights Law Journal*, vol. 18 (2007), p. 69.

<sup>79</sup> International Bar Association, “A global directory of anti-discrimination rules within the legal profession: main findings” (London, 2022) (其中指出，全球只有18%的国家的律师协会和监管机构在其条令、规则或条例中将歧视作为特定问题处理)。

<sup>80</sup> Task Force on Justice, *Justice for All – Final Report* (New York, Center on International Cooperation, 2019), p. 18.



区。<sup>81</sup> 工作组还指出了更广泛的不公正现象，估计 15 亿人面临无法解决的司法问题，包括未报告的暴力或犯罪，或自己无法解决的民事或行政司法问题。<sup>82</sup> 估计另有 45 亿人由于缺乏合法身份、在非正规部门工作，缺乏住房或土地保有权保障而“无法获得法律提供的机会”。<sup>83</sup> 这些情况使得他们“容易受到虐待和剥削，更难获得经济机会和公共服务”。<sup>84</sup> 除了这些直接影响外，“开放政府伙伴关系”和“和平、公正和包容社会的开拓者”认为，“缺乏诉诸司法的机会会对个人、企业和政府财政造成经济影响，并最终影响整个经济”。<sup>85</sup>

60. 司法工作组是倡导人人平等诉诸司法的众多倡议之一，其他倡议包括由各国和民间社会伙伴发起的司法行动联盟，以及经合组织发起的平等诉诸司法问题全球圆桌会议。<sup>86</sup> 这些倡议围绕以人为本的司法理念，呼吁司法系统应从“为少数人”服务转向为所有人提供可获得、可负担和优质的司法服务。

61. 特别报告员赞赏这些努力，并认为实现转变需要扩大法律生态系统。虽然世界上有许多律师，但在司法问题最严重的地方，包括在农村地区、非正规住区、监狱和其他拘留设施内，以及在边缘化或受排斥的社区，律师往往很少。<sup>87</sup> 即便有律师，律师服务也可能过于昂贵，或不适合解决日常问题。此外，对律师的正式培训可能导致他们仅从技术角度或以孤立、片面的方式看待问题，妨碍他们理解由于人际关系、家庭冲突和文化习俗出现的司法问题。此外，对于那些遭受不公正影响最大的人来说，进入法律行业往往面临特别严重的障碍。

62. 律师不是唯一可以帮助人们寻求解决司法问题的法律人士。证据表明，训练有素的外行人士——社区律师助理、“赤脚律师”或社区司法倡导者等被冠以各种不同称谓的人员——可以真正发挥作用，帮助社区和个人了解自己的权利、了解如何利用法律途径解决问题，并选择未来前进的道路。这些人的一手经验和对相关问题的理解在帮助他人解决其未实现的司法需求方面尤其宝贵。正如公共卫生系统不仅依赖医生，还依赖护士、医生助理和社区卫生工作者一样，包含各种角色的法律体系也将更好的系统性解决人们生活面临的各类挑战。<sup>88</sup>

63. 特别报告员将在前特别报告员克瑙尔的工作基础上，强调律师助理的贡献及其在加强诉诸司法方面的重要作用。她认识到，律师助理往往比律师更能够为有

<sup>81</sup> 同上。

<sup>82</sup> 同上。

<sup>83</sup> 同上。

<sup>84</sup> 同上。

<sup>85</sup> Mark Weston, “The benefits of access to justice for economies, societies, and the social contract: a literature review” (Open Government Partnership and Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2022), p. 7.

<sup>86</sup> 经济合作与发展组织，“经合组织以人为本的司法框架和良好做法原则”（2021 年），第 3-4 页。见 [www.oecd.org/governance/global-roundtables-access-to-justice/good-practice-principles-for-people-centred-justice.pdf](http://www.oecd.org/governance/global-roundtables-access-to-justice/good-practice-principles-for-people-centred-justice.pdf)。

<sup>87</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《非洲刑事司法体系中获得法律援助的机会：调查报告》（纽约，联合国，2011 年），第 11 和第 12 页，表 1。

<sup>88</sup> Vivek Maru, “How can we make legal support accessible to all?”, video, National Public Radio, 12 October 2018.

特定需求的社区和群体提供有针对性的法律服务<sup>89</sup>，他们往往生活和工作在社区内，这使得他们能直接了解社区的情况和需求，这是社区外工作的法律专业人士往往无法做到的。<sup>90</sup> 特别报告员认为，现在应该承认社区司法工作者的专业知识了。

64. 任何扩大正式法律系统的行为都必须谨慎进行，同时充分承认和保护律师在法律制度中的特殊作用。特别报告员渴望参与推动这一努力的讨论，从已实现法律系统扩大的民间社会和会员国收集良好做法并进行传播，并参与此领域的能力建设。她将着重举例说明，律师和社区司法工作者之间的合作如何能够成为力量倍增器，满足有困难的人的司法需求。在下一份专题报告中，特别报告员将深入研究这些问题，探讨社区司法工作者和其他形式的法律赋权在确保人人享有人权方面的潜力。<sup>91</sup>

## 五. 工作方法

65. 特别报告员期待与会员国、司法和法律专业协会、法官、律师、社区司法倡导者、民间社会成员和其他人就与任务相关的问题进行接触。她感谢前特别报告员与司法协会、律师协会和其他律师团体以及各国司法部建立了牢固的关系，她将继续保持这种关系。她认识到，权利曾被侵犯的人对法律制度可能的失败之处有特别重要的见解，将重点考虑在后续活动中与相关权利人进行直接交流。

66. 自接受任务以来，特别报告员使用官方信函、声明和新闻稿的方式，就与司法机构和法律专业独立性有关的据称侵犯人权的指控表达关切。指控包括据称侵犯个人或多人权利，包括法官、律师、检察官和其他司法倡导者个人的权利，<sup>92</sup> 以及据称侵犯群体和社区的权利，包括更广泛的律师和法官群体，特别是女性律师和法官的权利。<sup>93</sup> 她还对拟议的可能影响法官和律师独立性的国家立法是否符合国际人权法表示关切。<sup>94</sup> 特别报告员认为，来文是她提请各国政府和其他

<sup>89</sup> A/HRC/29/26, 第 43 段。

<sup>90</sup> A/HRC/23/43, 第 71 段。

<sup>91</sup> 本工作将借鉴世界多国社区司法倡导者的专业知识。例如见 Namati/Global Legal Empowerment Network, “About the Network”. 见 <https://namati.org/network>. 关于更多法律赋权内容，见 Stephen Golub, ed., *Legal Empowerment: Practitioners’ Perspectives* (Rome, International Development Law Organization, 2010); Commission on Legal Empowerment of the Poor and United Nations Development Programme, *Making the Law Work for Everyone: Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*, vol. 1 (New York, 2008); Vivek Maru, “Between law and society: paralegals and the provision of justice services in Sierra Leone and worldwide”, *Yale Journal of International Law*, vol. 31, No. 427 (2006); 和 Stephen Golub, “Beyond rule of law orthodoxy: the legal empowerment alternative”, *Rule of Law Series*, No. 41 (Carnegie Endowment for International Peace, 2003). 关于近期讨论内容，例如见: Uganda Association of Women Lawyers, Kenyan Section of the International Commission of Jurists and the Legal Empowerment Network, *The Role of Legal Empowerment Groups in Addressing Gender-based Violence in Sub-Saharan Africa During the Pandemic* (2022); 和 Sukti Dhital and Tyler Walton, “Legal empowerment approaches in the context of COVID-19”, *Journal of Human Rights*, vol. 19, No. 5 (2020)。

<sup>92</sup> Communications GTM 6/2022 and IRN 30/2022.

<sup>93</sup> 联合国人权事务高级专员办事处, “UN experts: legal professionals in Afghanistan face extreme risks, need urgent international support”, media statement, 20 January 2023.

<sup>94</sup> Communication ISR 2/2023.

方面注意指称的侵犯人权行为，并设法确保防止、制止或调查任何侵权行为的不可或缺的工具。

67. 特别报告员期待利用今后的专题报告强调和探索优先领域，并传播处理复杂紧急问题的最佳做法。她将于今年晚些时向大会提交第一份报告，内容是在法律赋权在促进诉诸司法方面的前景。她可能探讨的其他领域包括保障难民和移民法官的独立性、诊断和应对企业或具有经济优势者对司法机构施加不当影响的行为、土著人民司法系统的独立性问题、人工智能对司法独立的影响，以及消除法律和司法系统内的体制性不平等。

68. 特别报告员将利用国家访问与各国政府进行接触，并对法官、律师和社区司法倡导者的独立性以及所有人诉诸司法的机会和获得公平审判的权利进行深入评估。自接受任务以来，她已经向一些国家提出了访问请求。她非常希望能够得到积极的回应。

69. 特别报告员还将在收集、传播最佳做法方面发挥建设性的作用，包括组织和参与研讨班、培训和信息交流。她还希望与各国、政府间组织和各社区分享专业知识，应对与其任务相关问题。

70. 在其工作的各个领域，特别报告员均将重点加强其任务、与其任务有关的侵权行为影响最严重的个人和广大公众之间的关系。她将探索新的模式，提高各项工作的参与性，并加强其办公室对权利人的责任。她还将在工作中纳入女性主义、交叉联系和反种族主义的视角。为此，她计划召集各个不同的、具有全球代表性的咨询小组，在其任期内向其提供咨询。此外，根据社区的建议，她还将寻求开发便捷好用的、多语言的多媒体产品，利用社交媒体和新闻媒体更有效地收集和分享相关信息，提高透明度。

## 六. 结论和建议

71. 特别报告员赞同人权理事会的观念，即独立公正的司法机关、独立的法律职业、能够相应履行职能的客观、公正的检察机关以及廉正的司法系统，是保护人权和基本自由、实行法治以及确保不受任何歧视的公平审判的基本先决条件。<sup>95</sup>

72. 特别报告员期待履行任务；处理据称侵犯司法机关、律师和履行法律职能或隶属于法律系统的所有行为者独立性的指控，并记录在保护和加强独立性方面取得的进展；探讨她确定为优先事项的议题，并就此提出具体建议；进行国家访问，并通过访问和其他活动，与会员国和其他方面接触，以提供技术援助和支持；与其他特别程序、联合国机构、任务和机制密切合作，同时避免重复性工作；每年向人权理事会和大会提交报告；并在这样做的过程中，为加强司法独立和法律职业自由、促进所有人诉诸司法做出贡献。

73. 在本初次报告中，特别报告员将仅就各国政府如何与其开展合作提出有限的建议。由于她还未深入探讨拟优先处理的各类议题，因此目前没有进一步的建议。

74. 各国应：

<sup>95</sup> 人权理事会第 44/8 号决议。

(a) 采取措施保护和加强独立、公正的司法机构以及独立的法律职业；

(b) 与特别报告员合作并向其提供协助，包括积极回应她的访问请求，对她发出的信函作出及时、有意义的回复。

75. 特别报告员欢迎与司法和律师协会、法官、检察官、律师、社区司法倡导者、民间社会组织和任务其他有关人员接触。她期待了解他们的关切，对指称的侵权行为作出回应，记录最佳做法并参与建设性对话。

---