



## 第七十三届会议

临时议程\* 项目 74(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

## 法官和律师独立性问题特别报告员的报告\*\*

## 秘书长的说明

秘书长谨向大会转交法官和律师独立性问题特别报告员根据人权理事会第35/11号决议编写的报告。

律师协会在组织法律职业及其成员并维护其独立和廉洁方面发挥着至关重要的作用。创建律师协会的根本理由是要为法律职业不受任何外界干涉地开展合法活动提供一个平台。律师协会应至少满足以下要求：(a) 独立性；(b) 自治性；(c) 以保护法律职业的独立及其成员的利益为一般授权；(d) 受到法律承认。

律师协会在民主社会中扮演关键的角色，使律师能够自由并独立地执业，确保司法救助和保护人权，特别是保障正当程序和公正审判。律师协会也保护法律界个人成员，尤其是在他们无法充分维护自己权益的情况下提供保护；制定并执行法律职业准入要求和程序；制定职业行为守则；以及处理针对律师提出的纪律诉讼。律师专业组织也与国家机关进行合作，为贫困和弱势群体提供法律援助服务，并为律师提供覆盖整个职业生涯的法律教育和培训。

本报告分析针对律师协会独立性实施的各种形式的干涉，如设置法律或行政障碍，阻碍律师成立或加入独立的专业组织；行政或司法机关以不同形式管制法律职业的准入或继续执业；以及对律师协会成员威胁采取纪律行动和恐吓。

基于此分析，特别报告员阐明若干确保律师协会独立性和有效性的良好做法，并在报告结论部分就律师协会的建立、构成和职责提出了一系列建议。

\* A/73/150。

\*\* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



## 法官和律师独立性问题特别报告员的报告

### 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 概要 .....	4
三. 法律标准 .....	5
四. 律师协会：一般原则 .....	6
A. 定义 .....	6
B. 总体使命 .....	6
C. 独立性 .....	6
D. 建立 .....	8
E. 构成 .....	9
五. 职责 .....	10
A. 保护律师个人 .....	10
B. 法律职业准入 .....	11
C. 制定职业标准 .....	13
D. 纪律职责 .....	14
六. 政府与律师协会在维护法治、促进人权以及保障司法救助方面的伙伴协作 .....	15
A. 获得律师协助和法律服务 .....	15
B. 法律教育和培训 .....	16
C. 倡导与监督 .....	16
七. 结论 .....	17
八. 建议 .....	18
A. 建立 .....	18
B. 构成 .....	18
C. 义务与责任 .....	18
D. 保护律师 .....	19
E. 法律职业准入 .....	19
F. 制定职业标准 .....	19

---

G. 纪律诉讼 .....	19
H. 法律援助 .....	20
I. 法律教育与培训 .....	20
J. 倡导和监督 .....	20
附件: List of respondents .....	21

## 一. 引言

1. 本报告系根据人权理事会第 35/11 号决议提交。
2. 报告重点说明律师协会在民主社会中扮演关键角色，法律界使律师可以自由并独立执业，确保司法救助和保护人权，特别是保障正当程序和公正审判。
3. 为编写本报告，特别报告员要求各国、律师协会和民间社会提供资料。他请求各方提供信息，说明法律职业在国家层面的组织和监管方式；律师协会的构成以及协会与其它权力机关特别是行政机关和司法机关的关系；律师协会在监管法律职业方面的作用；以及这些律师协会的入会标准。
4. 在编写本报告时，特别报告员共收到了 40 份回复。特别报告员谨向所有支持本报告编写工作的国家和非国家行为体表示感谢。附件是回复调查的国家和机构的完整清单。提交的所有材料均可在联合国人权事务高级专员办事处的网站上进行查阅。
5. 此外，特别报告员谨感谢国际律师协会人权研究所和渥太华大学人权研究和教育中心人权讲习所对本报告起草工作给予的支持。

## 二. 概要

6. 获得律师协助的权利是公正审判权必不可少的一部分。若干国际和区域人权条约在每个人凡被控犯有刑事罪均享有的基本保障中，都列有获得其自愿选择的律师提供的法律援助的权利。该权利也载于多个联合国法律文书之中，包括《关于律师作用的基本原则》，该《基本原则》是旨在捍卫获得律师援助的权利以及法律职业独立运作的最为全面的国际规范框架。
7. 法律援助要有效，就必须独立实施。《基本原则》在序言中对此有所承认，其中指出，充分保护人权和基本自由要求“所有人都能有效地得到独立的法律专业人员所提供的法律服务”。
8. 自确立授权以来，若干特别报告员强调指出，律师专业组织在促进和保护法律职业的独立和廉洁以及维护律师的职业利益方面可发挥根本性作用(见 A/71/348，第 30 至 33 段和第 80 至 88 段；以及 A/64/181，第 19 至 27 段)。
9. 律师协会的建立、构成和运作方面的问题也在多个国别访问报告中有所涉及(例见 A/HRC/32/34/Add.1 第 56 至 62、66 和 81 段；A/HRC/29/26/Add.3 第 85 段；A/HRC/29/26/Add.2 第 75 至 81 段；A/HRC/23/43/Add.1 第 90 至 95 段和 A/HRC/23/43/Add.2 第 87 至 94 段)。在访问期间，任务负责人记录了针对律师协会独立性实施的各种形式的干涉，包括设置法律或行政障碍，阻碍律师建立或加入独立的专业组织(见下文第 34 至 36 段)；有关法律职业准入的立法和政策含糊不清(见下文第 54 至 61 段)；限制已有律师协会的范围或准许开展的活动的法律或限制其自我监管权力的立法(见下文第 24 至 28 段)；以及采取立法或监管措施，在律师协会的执行机构中加入政府任命的成员(见下文第 39 和 40 段)。任务负责人在

若干场合对国家控制的、实行强制会员制的协会表示批评，强调此类协会严重损害律师的独立性(见 A/64/181，第 22 段)。

10. 任务负责人还在人权理事会特别程序来文中提及针对律师协会的合法活动实施的各种形式的干涉。最常发生的干涉形式包括：律师协会执行机构成员因实施符合既定专业职责、标准和道德守则的行为而受到的纪律处罚(包括取消律师资格)或行政、经济或其他制裁；对律师协会的主席和成员的任意逮捕、拘留和起诉；针对律师协会及其成员发表的负面言论；国家和地方媒体进行的不实报道，包括暴露律师及其委托人身份，以及对律师界整体进行攻击，称其腐败、不诚实和贪婪。<sup>1</sup>

11. 本报告旨在评估有关在国家层面成立的保护律师个人以及法律职业整体独立性的律师协会或其他律师专业组织的现行国际和区域标准。本报告并非旨在为律师协会提出一个理想模式，或全面分析这些机构在保护法律职业独立性方面的有效性。基于收到的资料，特别报告员要求为确保已存在的此类机构的独立性制订共同标准，并找出与其使命、构成和职责有关的良好做法。

### 三. 法律标准

12. 《基本原则》承认，律师和其它公民一样，享有自由结社和集会的权利(原则 23)，包括成立和加入自治性专业组织以代表其利益的权利(原则 24)。《基本原则》也承认律师协会发挥重要作用，可促进获得律师协助和法律服务(原则 3 和 4)，推动律师的进修教育和培训(原则 9)，规定不得对准入或继续从事律师职业进行歧视(原则 10)，保护其成员免受迫害和不当限制与侵权(原则 25)，通过并执行职业行为守则(原则 26)，以及处理针对其成员提出的纪律诉讼(原则 28 和 29)。

13. 在区域层面，律师协会的作用、构成和职责在多个建议、原则和导则中都有所涉及。2000 年 10 月，欧洲委员会部长委员会发布了关于律师自由执业的 R(2000)21 号建议，其中专列一条，对律师协会及其在保护律师职业独立性和其成员免受不当限制或侵权方面的作用作出规定(原则五)。非洲人权和民族权委员会 2005 年通过的《非洲公平审判和法律援助权的原则和指导方针》中有一条规定了律师的独立性(第一条)，并就律师专业协会在促进律师职业独立性及其成员利益方面的作用作出具体规定。

14. 律师协会的一般作用、构成和职能在国际律师协会 1990 年通过的《法律职业独立标准》中有明确阐述。该标准承认，法律职业的独立性是促进和保护人权的基本保障，是确保有效和充分获得法律服务的必要条件。标准中列有专门条款，旨在促进律师专业组织履行法律职业准入、法律教育、法律援助和纪律诉讼方面的职能。

<sup>1</sup> 例见以下来文：OLAZE 1/2018(见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23569>)；OL KAZ 1/2018(见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23579>)；UAMDV 5/2017(见错误:超链接引用无效。)；JOL TUR 5/2017(见错误:超链接引用无效。)和 AL TJK 1/2015(见错误:超链接引用无效。)

## 四. 律师协会：一般原则

### A. 定义

15. 国际和区域文书一般用“律师专业组织”(professional associations of lawyers)指代律师在国家和地方层面成立的旨在保护律师独立性和利益的组织。在这些法律文书中，只有 R(2000)21 号建议明确将“律师协会”(bar associations)和“法律工作者组织”(lawyers' associations)并称。

16. 现行法律标准未对何为律师专业组织进行定义，只是重点说明了这些机构必须满足的必要条件，即独立性和自治性。例如，R(2000)21 号建议规定，法律工作者组织应为“自治性机构，独立于政府部门和公众”(原则五第 2 条)，其他标准中也有类似的表述。

17. 在大部分做出回复的国家中，法律工作者组织被称作“律师协会”(bar association)或“律师理事会”(bar council)。但在一些辖区，即沿袭英国法律传统的地区，“律师协会”仅仅指代表大律师(barristers)(即可在高等法院进行辩护的律师)的利益的协会，而小律师(solicitors)(为委托人提供咨询、在基层法院代理委托人以及为大律师出席高等法院做准备的律师)有单独的组织，通常称作“法律学会”(law societies)。

18. 本报告用“律师协会”指代在一定辖区建立的、旨在保护法律职业及其成员独立性的一般性律师专业组织。特别报告员认识到，这一术语含义的外延超过了其在一些辖区的意义。在这种情况下，有关律师协会的讨论比照适用于法律学会。

### B. 总体使命

19. 现行法律标准视促进和保护法律职业及其成员的独立与廉洁为律师协会的核心使命。

20. 《基本原则》规定，律师协会的宗旨是代表律师的利益，促进他们的进修和培训，并保护他们秉持职业廉正(原则 24)。R(2000)21 号建议列明，要加强职业标准，并维护律师的独立性和利益(原则五第 1 条)。《法律职业独立标准》强调，保护律师职业的独立性是律师协会的总使命，并阐明了这些组织为实现他们的总使命可行使的一系列职能(第 18 段)。

21. 特别报告员在多个场合强调，创立律师协会主要有两大目的：维护律师的职业利益以及保护和加强律师职业的廉洁与独立(见 A/71/348 第 82 段和 A/64/181 第 19 段)。

22. 在所有回复问卷的国家，律师协会的总使命都是促进和保护律师职业及其成员的独立性。

### C. 独立性

23. 一个律师协会如满足以下条件可被整体上视为独立：在职业监管、制定并执行职业行为守则以及律师加入协会的权利等问题上，大部分情况下不受外部影响，并经受得住来自外部的压力。<sup>2</sup> 取消或最大程度上减少直接或间接的政府管控。

<sup>2</sup> 国际律师协会，《法律职业的独立性：自由和民主社会的堡垒所面临的威胁》，2016 年，第 8 页。

24. 国家参与监管律师职业的情况有很大的差异。并非所有形式的外部干预都会损及律师协会的独立性。在一些国家，干预仅限于通过有关法律职业的法律，<sup>3</sup> 且常常会与律师协会进行磋商。国家也可能保留与律师协会合作确定律师费、<sup>4</sup> 法律职业的准入条件和程序、<sup>5</sup> 或法律援助方案的制定和管理<sup>6</sup> 办法的权力。

25. 另有一些国家的干涉则更为严重，例如，政府直接参加协会执行和纪律机构的工作，<sup>7</sup> 或在律师协会成立的、旨在处理对律师提出的纪律诉讼的纪律委员会中任命部分成员。<sup>8</sup> 在这些情况下，应采取合适的保障措施，确保将监管职能委任于外部行为体不会损及法律职业的独立和廉洁。

26. 独立性的最佳保障是建立一个自治性机构，被视作一个独立于国家或其他国家机关的组织。所有现行法律标准都强调，律师协会应为自治性组织。在实践中，这意味着律师协会应能制定自己的规章制度，自主决策而不受外界影响，代表其成员的利益，并能够维持自身存续。<sup>9</sup> 因此，该职业应有权利设立相关机构，通过录用、纪律处分和取消律师资格等权力，监督这些规章制度的执行情况。

27. 为确保真正的独立，律师协会也必须能够自我维持存续。如果财务难以为继，其运作和有效性就会受到影响。律师协会常通过收取会员费以及组织培训和活动来维持存续。<sup>10</sup> 若需从法律界法律职业之外获取资金，律师协会应始终确保外部资金不会影响其独立性，特别要谨慎接受政府资金，因为这种支持可能旨在笼络律师协会，不让其批判政府机构。<sup>11</sup>

28. 特别报告员在多个场合强调指出，应为律师协会独立自主地履行职责配备充足的人员和资金(见 A/HRC/29/26/Add.3 第 85 段和 A/HRC/23/43/Add.2 第 89 段)。在括号内第二份报告中，特别报告员还对给律师协会的拨款据称受个人关系和政治效忠支配而缺乏透明度表示关切。特别报告员在致哈萨克斯坦的来文中对一部现已生效的有关律师活动和法律援助的法律草案表示关切，该法律因取消了新律师的准入费，使得律师协会的财务独立受到不利影响。<sup>12</sup>

<sup>3</sup> 例如，在德国和立陶宛，有关法律职业的国家法律由行政机关制定，而在波兰，该法律由立法机关在和律师协会磋商的基础上负责制定。

<sup>4</sup> 如斯洛伐克和阿塞拜疆。

<sup>5</sup> 如立陶宛。

<sup>6</sup> 捷克、意大利和芬兰。

<sup>7</sup> 如塞浦路斯。

<sup>8</sup> 如阿塞拜疆和丹麦。

<sup>9</sup> Nusrat Chagtai, *Benchmarking Bar Associations* (International Bar Association, 2016), p. 20.。

<sup>10</sup> 如塞尔维亚律师协会、不列颠哥伦比亚法律学会和南非法律学会。

<sup>11</sup> *Benchmarking Bar Associations*, p. 32.。

<sup>12</sup> 见 OLKAZ 1/2018 号来文，参见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23579>。



## D. 建立

29. 律师协会首先意味着合法行使集会和结社自由(见《公民权利和政治权利国际公约》第二十二条和《基本原则》第 23 条)。在大部分辖区, 结社自由都受到国家宪法的承认, 因此也适用于律师, 他们可自由成立或加入任何专业组织。

30. 《基本原则》未就律师协会的建立提供任何指导。只有《法律职业独立标准》明确规定, 应在每个辖区建立一个或多个受法律承认且独立的自治性律师协会, 同时不影响律师建立或加入其它专业组织的权利(第 17 段)。

31. 特别报告员认为, 律师协会要履行其社会中的职责, 就应受到法律承认, 并且国家主管部门有责任支持律师专业组织的成立和工作, 不干涉他们的活动(见 A/64/181 第 21 段和 A/71/348 第 82 段)。承认律师协会的法律应至少列明有关其独立性、构成以及职能范围的条款, 并在法律界切实参与的情况下进行制定(见 A/HRC/32/34/Add.1 第 121 段和 A/HRC/29/26/Add.4 第 55 段)。

32. 律师集会和结社的方式在不同辖区各有不同。律师协会的成立和组织是以法律职业的独特需求为基础。国际律师协会指出, 法律职业主要有 5 种监管模式: (a) 由法院行使主要监管, 主要包括南美洲和加勒比以及美利坚合众国的一些州; (b) 由一个律师协会行使独家监管, 主要包括欧洲、法语国家和葡语非洲; (c) 由政府行使主要或独家监管, 包括海湾以及中亚和东亚一些国家, 如塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、中国和越南; (d) 由独立或委任机关行使主要监管, 例如在英格兰和威尔士、美国的一些州、加拿大和澳大利亚部分地区; 或(e) 由不同组织的代表在混合或协同的基础上行使主要监管, 例如在西部非洲, 如冈比亚和加纳, 以及在加勒比, 如伯利兹和牙买加。<sup>13</sup>

33. 拥有监管职能的律师协会一般通过法律进行确立,<sup>14</sup> 承认其为公共实体<sup>15</sup> 或拥有公共职能的私有组织,<sup>16</sup> 通常实行强制入会。专门行使代表职能的律师协会一般设为私有组织, 实行自愿入会。<sup>17</sup>

34. 在若干国别报告中, 特别报告员对缺少统一独立的自治性律师组织表示关切, 并建议成立此类组织(见 A/HRC/29/26/Add.1 第 78 和 123 段; A/HRC/23/43/Add.3 第 87 和 126 段; A/HRC/14/26/Add.2 第 69 和 88 段; E/CN.4/2006/52/Add.3 第 85 段; E/CN.4/2003/65/Add.3 第 39、93 和 108 段和 E/CN.4/1998/39/Add.1 第 146 段)。任务负责人也强调, 仅存在一个没有或很少有监管权力的国家律师协会(见 E/CN.4/2005/60/Add.2, 第 48 和 81 段), 或仅存在服务于律师商业或财务利益的纯私有自愿协会(见 E/CN.4/2003/65/Add.2 第 114 段和 A/HRC/23/43/Add.1 第 94 段), 不足以保护和促进律师的独立和廉洁。

<sup>13</sup> 国际律师协会, “Directory of Regulators of the Legal Profession” (2016), p. 12。

<sup>14</sup> 如阿塞拜疆、丹麦、蒙古、塞尔维亚和土耳其。

<sup>15</sup> 如丹麦、立陶宛和葡萄牙。

<sup>16</sup> 如捷克和瑞典。

<sup>17</sup> 如南非法律学会。



35. 当律师界无法行使自由结社的权利，或当该权利在法律或实践中受到限制时，律师可能处境孤立，无法采取集体行动对涉及整个法律职业以及律师为其委托人辩护的权利的重要立法和政策施加影响力。律师也更易受到滥用职权行为的影响，可能会丧失独立性(见 A/71/348，第 81 段)。在有关白俄罗斯的一份报告中，特别报告员关切地指出，由于行政机关对准入和纪律程序不断施加控制，以及妨碍有效落实控辩双方权利平等原则的其他法律和事实障碍，律师协会的运作受到了削弱，并建议政府采取一切适当措施，为律师成立自治性协会创造便利，并避免对律师职业实施过度管控(见 E/CN.4/2001/65/Add.1，第 53 至 59 和第 123 段)。

36. 特别报告员深为关切的另一趋势是主管部门关停律师职业协会，事实上，在很多国家中，职业协会是在随时都可能当局关闭的情况下运作的(见 A/64/181，第 25 段)。例如，在土耳其 2016 年 6 月宣布紧急状态以后，官方下令关停了 34 个律师协会，其资产被没收且未获得任何赔偿。这些协会的主席、董事会成员和普通成员遭到起诉，并被处以长期监禁。<sup>18</sup>

## E. 构成

37. 《基本原则》规定，专业协会的执行机构应由协会成员选举产生，并应不受外部干涉地履行职责(原则 24)。《法律职业独立标准》和《非洲公平审判和法律援助权的原则和指导方针》载有类似的表述。

38. 特别报告员强调，在法律职业组织执行机构的成立、运作和任命过程中，核心职责仍需由律师承担，律师协会执行机构的成员要多元化，这样他们就不会依附于某一个政治党派的利益(见 A/64/181，第 26 和 27 段)。律师协会不应充当官僚机构的一部分，使法律职业受政府控制；律师协会应作为职业协会运作，致力于保护其成员的权利。如果国家特别是行政部门控制了律师协会的所有部分或某个部分，或控制了其理事机构，而成为这类组织的成员又是强制性的，这显然不符合法律专业人员的独立性原则(见 A/71/348，第 86 段)。

39. 自确立授权以来，任务负责人记录了国家机关控制或试图控制律师协会的各种案例，手段包括通过法律修正案或法令，任命亲政府的律师为理事机构成员，以及直接或间接威胁、施压或恐吓。

40. 例如，在关于塔吉克斯坦的一份函件中，特别报告员对有关法律工作和律师协会的一份法律草案表示关切，该草案将负责监管法律职业各方面工作的机构置于司法部的直接控制之下。<sup>19</sup> 在关于阿拉伯联合酋长国的一份报告中，特别报告员关切地指出，行政机关广泛参与律师的准入和注册工作，而律师的参与却极其有限(见 A/HRC/29/26/Add.2，第 77 段)。关于白俄罗斯的一份报告提出了类似的关切，在这份报告中，任务负责人对行政机关过度控制法律职业组织的行为提出了批评(见 E/CN.4/2001/65/Add.1，第 66 至 76 段和第 123 段)。

<sup>18</sup> 国际律师协会人权研究所以及英格兰和威尔士法律学会，“Challenges to the Independence of the Legal Profession under the State of Emergency in Turkey” (June 2018), pp. 5–6。

<sup>19</sup> 见函件 AL TJK 1/2015，参见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?Id=21961>。

41. 在回复问卷的大部分国家中，律师协会的执行机构仅由同行任命的律师组成。

## 五. 职责

42. 《基本原则》在序言中强调，律师协会在维护职业标准和道德守则，在保护其成员免受迫害和不当限制与侵权，在向一切需要他们的人提供法律服务，以及在与政府和其它机构合作以推动实现正义和公共利益的目标等方面发挥着极为重要的作用。

43. 《法律职业独立标准》和 R(2000)21 号建议详细列举了律师协会在促进和保护法律职业及其成员的独立和廉洁方面可能履行的职责。这些职责可分为两类：监管职责和代表职责。

44. 监管职责指：制定法律职业准入条件；制定和执行职业行为最低标准；为法律职业成员提供基础教育和进修教育；处理针对律师提出的纪律诉讼；以及执行纪律决定。这种监管职责常常以律师协会自己制定的规则和程序为基础。

45. 代表职责包括：律师协会在促进和捍卫正义事业方面的作用；维护律师在社会中的角色；维护法律职业及其成员的荣誉和尊严；以及促进协会成员及其家人的福利。

46. 并非所有律师协会都开展上述所有活动。整体来看，律师协会的职责从直接监管法律职业的一个极端，到无监管权力而只严格履行代表职责的另一个极端，两者之间存在多种模式。国际律师协会指出，在 52% 的国家(219 个国家或地区中的 114 个)，法律职业由一个律师协会独家监管；在 19% 的国家由法院独家监管；6% 由政府独家监管；其余国家或地区实行共同或混合制度。<sup>20</sup>

### A. 保护律师个人

47. 《基本原则》明确规定，国家主管部门应承担义务，采取一切适当措施，确保律师能够履行其所有专业职责而不受恫吓、妨碍、骚扰或不当干涉(原则 16(a) 和 17)。《基本原则》还规定，律师专业组织应与政府合作，以确保除其他外，律师能在不受不当干涉的情况下，按照法律和公认的职业标准和道德守则，为其委托人提供意见和协助(原则 25)。

48. 第 R(2000)21 号建议规定，出现下列情况时，律师协会或其他法律工作者专业组织应采取任何必要行动，包括通过合适的机构维护律师的利益：(a) 律师被逮捕或拘留；(b) 决定采取质疑律师廉洁的诉讼；(c) 对律师本人或其财产进行搜查；(d) 扣留律师持有的文件或材料；以及(e) 发表需代表律师采取行动的媒体报告。建议还要求尊重律师协会在保护其成员以及维护其独立性方面发挥的作用。

49. 《法律职业独立标准》规定，在律师遭到逮捕或拘留时，应立即通知律师协会逮捕或拘留的原因和法律依据，并允许律师协会与被捕或被拘留的律师进行沟通。

50. 特别报告员认为，保护法律职业成员个人是律师协会的核心任务，特别是在其成员无法充分自辩的情况下。特别报告员在早前的一份报告中指出，律师协会

<sup>20</sup> “Directory of Regulators of the Legal Profession”, p. 14.

最大的目标或利益就是保护法律职业及其成员个人的独立性，并在其成员受到骚扰和恐吓时“有责任为其提供紧急援助”(见 E/CN.4/1998/39/Add.4, 第 36 段)。任务负责人在多份国别报告中关切地指出，在其成员因开展专业活动而受到安全威胁时，律师协会无法为其提供妥善的支持(例见 A/HRC/11/41/Add.3, 第 82 段)。

51. 类似关切也通过来文程序进行了探讨。特别报告员在致马代尔夫的一份函件中对有 54 名律师因签署一份呼吁司法改革的请愿而被任意暂停执业表示关切，并重申其前任报告员有关建立一个自我监管的独立律师协会的建议。<sup>21</sup> 任务负责人在有关土耳其的一份联合函件中关切地指出，2016 年 7 月政变未遂之后，律师遭到逮捕、拘留和刑事调查，若干律师协会遭到关停。<sup>22</sup> 在致俄罗斯联邦的一份函件中，特别报告员对执法部门和安全官员据称针对律师广泛实施干涉和暴力的行为表示关切，并提醒该国政府，当律师遭到逮捕或拘留，应将原因立即通知相应的法律职业协会，并允许其与相关律师进行沟通。<sup>23</sup>

52. 问卷的回复中有若干例子，说明了在律师个人因合法开展专业活动而遭到威胁和恐吓时可采取何种保护措施。有些律师协会设立了保护律师权利和合法利益的专门委员会，<sup>24</sup> 并制定了保护律师免遭威胁或骚扰的安全准则。<sup>25</sup> 当律师个人受到民事或刑事指控时，有些律师协会为其成员完成司法程序提供法律代表和援助。<sup>26</sup> 在多个国家，对律师办公场所、家或车辆的搜查，只能在有一名律师协会会员或协会授权人员在场的情况下进行。<sup>27</sup>

53. 多个律师协会成立了人权委员会，旨在通过快速响应机制和事实调查团为律师在国外提供支持。<sup>28</sup>

## B. 法律职业准入

54. 法律职业准入须满足一定的条件，即满足最低教育和培训要求；入行法律职业并获得执业资格证；以及成为律师协会(法律学会)会员。法律职业准入应接受法律监管，保证透明客观，以确保律师提供的法律服务和代理的质量。因此，必须制定保障措施，确保法律职业准入不是基于除知识、培训和技术能力以外的其它标准。

55. 《基本原则》要求政府、律师专业组织和教育机构采取一切适当措施，在法律职业准入及继续执业方面消除一切形式的歧视(原则 10)。《基本原则》还呼吁

<sup>21</sup> 见 UA MDV 5/2017 号来文，参见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23342>。

<sup>22</sup> 见 JOL TUR 5/2017 号来文，参见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23138>。

<sup>23</sup> 见 AL RUS 9/2010 号来文。

<sup>24</sup> 捷克律师协会和蒙古律师协会。

<sup>25</sup> 如北爱尔兰法律学会。

<sup>26</sup> 如丹麦律师协会和法律学会和赞比亚法律协会。

<sup>27</sup> 如立陶宛、塞尔维亚和斯洛文尼亚。

<sup>28</sup> 如日内瓦律师协会以及英格兰和威尔士法律学会。

采取临时特别措施，为弱势群体或特别容易遭受歧视的群体成员加入法律职业提供便利(原则 11)。

56. 特别报告员认为，法律界最有资格决定准入条件和程序，因此应由律师界负责组织考试并授予职业证书(见 A/64/181，第 34 段)。必须向所有符合相关标准的人员开放法律教育和职业准入机会，不得以任何理由在职业准入方面进行歧视。缺少明确的准入条件和标准，也没有强制且统一的司法考试，常常导致律师能力严重参差不齐(见 A/HRC/32/34/Add.1 第 56 段和 A/HRC/23/43/Add.2 第 92 段)。

57. 世界各地实行不同的法律职业准入制度。在一些国家，若要入行法律职业，就必须通过一门笔试和/或口试。考试可能由以下机构组织：由律师协会直接或通过考试委员会组织；<sup>29</sup> 由部级机构组织；<sup>30</sup> 或由司法部和律师协会设立的资格委员会组织。<sup>31</sup> 在第三种情况中，法律界可能对准入有一定程度的影响力，但具体要看律师参与委员会的程度，且前提是不论资格委员会作何结论，颁发执业资格证的部委都不保留最终决策权力(见 A/64/181，第 33 段)。在不需要通过考试便可入行法律职业的国家，特别报告员建议，须满足若干最低标准，包括成功通过一项公开考试，才可准入法律职业并获得执业资格证(见 A/HRC/20/19/Add.3，第 67 和 68 段和 A/HRC/17/30/Add.3 第 66 和 94(cc)段)。

58. 职业准入和颁发执业资格证是彼此不同但相互依赖的两个条件。通常来说，律师只有在获得准入之后才能获得执业的权利，但仅获得准入并不意味着有权利执业。一般而言，需持有每年换发的执业许可证或资格证。

59. 法律执业资格证的授予制度各有不同。在一些国家，执业资格证由律师协会自己颁发，<sup>32</sup> 而在另一些国家，执业资格证由某一个政府机关颁发，如司法部或其他相关部委(见 A/HRC/29/26/Add.1，第 79 和 80 段)和 A/HRC/23/43/Add.3 第 88 段)，或由最高法院颁发(见 A/HRC/35/31/Add.1 第 63 段和 A/HRC/23/43/Add.1 第 64 段以及第 91 和 92 段)。在某些国家，一段时间之后，可以是一年到几年不等，律师须向司法部重新申请再次注册或再次颁发执业资格证(见 E/CN.4/2001/65/Add.1，第 76 段)。

60. 多年来，任务负责人常关切地指出，法律职业准入或继续从事法律职业受到行政或司法机关的限制或控制，法律界在许可程序中不能发挥作用或作用有限(见 A/71/348，第 74 至 77 段和 A/64/181 第 31 至 39 段；另见 A/HRC/29/26/Add.2 第 77 段；A/HRC/26/32/Add.1 第 77 和 78 段；A/HRC/23/43/Add.1 第 91 和 92 段和 A/HRC/20/19/Add.3 第 66 段)。在这些情况下，国家主管部门可能会利用自己的特权，阻碍特定人员入行法律职业，或通过任意吊销律师证、取消注册或执业资格，将他们认为“有问题的”律师排除在外。特别报告员认为，在未获得相关律师协会事先同意的情况下，不应吊销资格证，且任何正式决定都应接受司法审查(见 A/64/181，第 39 段)。

<sup>29</sup> 如芬兰、蒙古、黑山、葡萄牙、斯洛文尼亚、斯洛伐克和南非。

<sup>30</sup> 如捷克和丹麦。

<sup>31</sup> 如立陶宛。

<sup>32</sup> 如北爱尔兰法律学会和葡萄牙律师协会。

61. 在很多国家，在国家相关部门进行注册，通常为对律师居住区域有管辖权的律师协会，是在国家司法机关为委托人提供代理服务的必要前提。<sup>33</sup> 特别报告员认为，强制在律师协会进行注册完全符合与获得法律服务有关的国际标准。但是，强制注册的前提是有严格明确的准入程序，不应导致合格的法律从业者遭到拒绝而无法获得平等有效的法律职业准入机会。特别报告员在致阿塞拜疆的一份函件中指出，律师若要在刑事案件中为委托人提供代理服务，必须在国家律师协会进行注册，这一强制要求据称导致最有“问题”的律师被任意排除在外，如曾与人权非政府组织合作或为政治反对派人士提供代理的律师。<sup>34</sup>

### C. 制定职业标准

62. 律师协会在制定和执行职业标准与道德守则方面发挥重要作用。事实上，《基本原则》所规定的法律职业自治权利和有效履行自我监管的义务相伴而生。<sup>35</sup> 《基本原则》规定，律师职业行为守则应由律师界或立法机关按照国家法律与习惯以及公认的国际标准和准则来制定(原则 26)。类似规定也可见于第 R(2000)21 号建议和《法律职业独立标准》。

63. 职业行为守则兼具两种功能。第一，守则旨在确保律师始终维护职业荣誉和尊严，并在履行专业职责时遵照预先确定的道德标准及其职责固有的义务和责任。第二，守则在确保律师个人及法律职业整体的问责，以及在增强公众权能以确保律师不负所望，保持高水准专业能力方面也发挥着根本性作用。特别报告员在有关墨西哥的一份报告中指出，对于法律职业的信心不足，除其他外，归结于缺少负责制定和执行严格法律职业道德标准的独立监督机制(见 A/HRC/17/30/Add.3, 第 65 和 66 段)。

64. 道德守则应由律师界自己制定。若要通过法律确立道德守则，则应在立法程序的所有阶段与法律界充分磋商(见 A/64/181, 第 53 段)。特别报告员在多份国别报告中对缺少全国统一且适用于所有律师的道德守则的问题表达了关切(例见 A/HRC/32/34/Add.1 第 57 和 58 段; A/HRC/29/26/Add.2 第 78 段; A/HRC/23/43/Add.2 第 90 和 129 段; E/CN.4/2005/60/Add.2 第 48 和 81 段和 E/CN.4/2003/65/Add.2 第 42 和 114 段)。

65. 在回复问卷的多个国家中，道德守则均由律师协会起草;<sup>36</sup> 在一些情况下，道德守则通过立法进行确立。<sup>37</sup> 一些国家存在若干职业行为守则(见 E/CN.4/2001/65/Add.3, 第 42 段)，而另有一些国家则尚未通过此类守则(见 A/HRC/23/43/Add.3, 第 87 段)。

<sup>33</sup> 如阿塞拜疆、塞浦路斯、丹麦、德国、意大利、波兰、塞尔维亚和斯洛伐克。

<sup>34</sup> 见 OLAZE 1/2018 号来文，参见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23569>。

<sup>35</sup> *Benchmarking Bar Associations*, p. 100。

<sup>36</sup> 如比利时、北爱尔兰、黑山、南非和乌克兰。

<sup>37</sup> 如丹麦和捷克。



## D. 纪律职责

66. 建立一个独立的纪律诉讼审议机制，以处理据称违反职业道德准则的行为，是确保法律职业独立性的一个重要因素(见 A/71/348 第 94 和 95 段和 A/64/181 第 55 至 58 段)。《基本原则》中有多项条款规定了律师协会在处理针对律师提起的纪律诉讼方面的作用，类似规定也可见于区域标准之中。这些规定的主要目标是在法律职业独立性和追究有违职业道德守则和标准的行为之间确保恰当的平衡。

67. 根据《基本原则》，对律师提出的纪律诉讼应交由法律界建立的公正无私的纪律委员会处理，或交由一个独立的法定机构或法院处理(原则 28)。《法律职业独立标准》和 R(2000)21 号建议规定，相关律师协会应负责处理也有权参与处理针对律师提出的纪律诉讼。根据这些原则，负责审议此类指控的机构应不受任何来自立法或行政机关或任何其他方面的影响或施压。特别报告员认为，纪律机构应最好由律师界自己建立(见 A/64/181，第 56 段)。

68. 《基本原则》还规定，对在任律师提出的指控应按照恰当程序快速公正地予以处理，律师应享有公正庭审的权利，包括有权得到其本人选定的一名律师的协助(原则 27)。纪律诉讼应按照职业行为守则和其他公认的法律职业准则和道德守则，并参照本基本原则进行判决(原则 29)，纪律诉讼审议机构的决定任何时候都应接受独立的司法审查(原则 28)。

69. 为了尽可能降低律师遭遇任意取消律师资格或受到定向纪律处罚的风险，监管机构必须确保有关惩罚律师的规定明确且透明。为了确保透明和公众对法律职业的信心，处理对律师的投诉相关程序性信息应予以公开，并确保易于查阅。

70. 问卷的回复显示，处理纪律诉讼的责任通常由律师协会<sup>38</sup> 或一个同等的独立机构承担。<sup>39</sup> 在其他国家，纪律诉讼由国内法院负责处理。<sup>40</sup>

71. 纪律诉讼可以是政府用以干涉律师专业活动的一把利器，特别是处理不利于国家的案子的律师或代理不受当下政权欢迎的诉讼或委托人的律师。

72. 在确立授权以来，任务负责人记录了若干由行政机关处理对律师提出的纪律诉讼的案例，或直接由司法部负责处理，例如，在马尔代夫，所有涉及律师的纪律事务均由一个政府机构处理(见 A/HRC/23/43/Add.3，第 43 段)；或由行政机关严格控制的资格委员会负责处理，例如吉尔吉斯斯坦(见 E/CN.4/2006/52/Add.3，第 56 和 59 段)。在最近有关哈萨克斯坦的一个案子中，特别报告员发现，根据当时的律师活动和法律援助法草案成立的纪律委员会，从其构成来看，不能视作一个不受立法或行政机关或任何其他方面影响或施压的独立机构。<sup>41</sup>

73. 取消律师资格，即可能终身吊销律师执业资格证，是对违反道德守则和职业标准的最严重行为的终极惩罚。国别报告显示，在很多国家，律师面临被取消执

<sup>38</sup> 如爱沙尼亚、意大利、立陶宛、葡萄牙和南非。

<sup>39</sup> 如阿塞拜疆、丹麦、芬兰、德国、蒙古、瑞典和乌克兰。

<sup>40</sup> 如比利时和德国。

<sup>41</sup> 见 OL KAZ 1/2018 号来文，参见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23579>。



业资格的威胁。这种威胁旨在阻碍他们履行职责，或是针对其为合法履行职责而开展的活动所实施的报复。特别报告员在多个场合强调，只有出现了职业行为守则所述最严重的行为不端情况，且只有在一个给予了被控律师一切保障的独立公正的机构履行正当程序之后，才可取消律师资格(见 [A/71/348](#)，第 96 段)。

## 六. 政府与律师协会在维护法治、促进人权以及保障司法救助方面的伙伴协作

74. 个人要能充分享有人权和基本自由，就必须受到国家法律体制的保护。尽管保护和促进人权的主要义务应由国家承担，但《基本原则》指出，法律职业在维护法治、促进人权和保障司法救助方面发挥着重要作用。《基本原则》在序言中规定，律师专业组织应与政府及其他机构合作，以推动实现正义和公共利益。律师协会也应与国家主管部门合作，使人们进一步了解自己的权利和义务，以及律师在保护他们的基本自由方面发挥的重要作用(原则 4)。

### A. 获得律师协助和法律服务

75. 为经济状况不佳的个人提供法律咨询、援助和代理服务，是律师协会与国家合作以保障司法救助和促进人权的一个重要领域。根据《基本原则》，律师专业组织应与国家机关进行合作，为贫困和弱势群体安排和提供服务、便利和其他资源(原则 3)。此外，原则 25 要求律师专业组织与政府和其它机构合作，以促进并确保人人都能切实获得法律服务。

76. 律师协会在这一方面的作用在 2012 年 12 月大会通过的《联合国关于在刑事司法系统内获得法律援助机会的原则和准则》中有进一步阐述。该《原则和准则》确认，国家有主要义务采取一切恰当措施，在国内法律体系中切实保障获得法律援助的权利，并制定不同的法律援助方案，为难以承担法律诉讼成本的个人提供法律援助。《原则和准则》吁请各国承认和鼓励律师协会在提供法律援助方面所做的贡献，并建议与律师协会建立公私伙伴关系，以扩大法律援助的覆盖面(原则 14)。

77. 特别报告员在向人权理事会提交的一份专题报告([A/HRC/23/43](#))中探讨了通过律师协会提供法律援助的各种方式。提供法律援助的问题也在多份国别报告(见 [A/HRC/29/26/Add.4](#) 第 60 段；[A/HRC/20/19/Add.2](#) 第 82 段和 [A/HRC/8/4/Add.2](#)，第 44 和 76 段)中有所讨论。

78. 问卷的回复显示，各国制定了旨在方便获得法律援助的多种方案。在一些国家，法律援助方案由国家自己制定并管理，<sup>42</sup> 有时是通过法院系统进行管理。<sup>43</sup> 在另一些国家，法律援助方案由律师自己或律师协会自主<sup>44</sup> 或与国家协作执行。<sup>45</sup>

<sup>42</sup> 意大利、芬兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

<sup>43</sup> 德国和瑞士。

<sup>44</sup> 丹麦、蒙古和黑山。

<sup>45</sup> 比利时、捷克、波兰、塞尔维亚、斯洛伐克和瑞典。

## B. 法律教育和培训

79. 此外，也鼓励律师协会与国家主管部门律师教育和培训开展合作。《基本原则》规定，政府、律师专业组织和教育机构应确保律师获得适当的教育和培训(原则 9)，以使其能够行使原则 12 和 15 所列的权利和职责，主要包括为委托人提供咨询并保护委托人的权利，以及维护正义。原则 24 中规定，律师协会的主要宗旨包括提供进修教育和培训。事实上，若律师未接受有关道德守则的教育，制定职业行为守则就无法实现其目标。<sup>46</sup>

80. 《法律职业独立标准》规定，律师协会的职责包括促进实现高标准的法律教育，以此作为法律职业准入的先决条件，还包括律师的进修教育，以及向公众宣传有关律师协会作用的信息(第 18 段(h)项)。同样，欧洲委员会 R(2000)21 号建议要求，应采取一切必要措施，确保律师获得高质量的基础教育和进修教育(原则二第 2 条)。

81. 任务负责人就法官和律师的基础教育和进修教育问题专门提交了一份年度报告(A/HRC/14/26)。特别报告员在此报告中强调了法律教育在加强法律职业独立性方面的重要作用，以及律师协会在为律师提供覆盖整个职业生涯的法律教育和培训方面的作用(同上，第 31 和 32 段、第 37 至 39 段和第 55 段)。特别报告员认为，在入行法律职业前接受一定时间的基础培训，并接受基本的法律进修教育，定会提升法律专业服务的整体质量，所有律师都应义务完成(同前，第 41 和 57 段)。

82. 在回复问卷的几个国家中，律师协会与政府和教育机构合作，为律师提供基础教育和进修教育。<sup>47</sup>

## C. 倡导与监督

83. 《基本原则》承认律师以个人身份或通过律师协会，可在有关法律、司法以及促进与保护人权等问题的公开讨论中发挥重要作用(原则 23)。

84. 律师协会必须确保国家颁布的法律符合国际人权法，并响应本国当下的需求和现实。律师协会应倡导确保强大独立的司法和法律职业，谴责国家主管部门妨碍或限制人们诉诸司法的任何滥权行为。特别报告员认为，在通过有关司法救助或法律职业组织的法律时，应至少征求律师协会的意见，并允许其参加相关公开辩论(例见 A/HRC/32/34/Add.1，第 121 段)。

85. 在法律制度不健全或尚在发展过程中的国家中，律师协会的作用尤其重要；在这种情况下，律师协会在社会转型过程中扮演根本性作用。<sup>48</sup> 律师协会可以倡导实行法律改革，以促进人权和法治，并在宪法审查或制宪过程中扮演重要的角色。通过法律改革活动，律师协会可进一步倡导制定落实国际人权标准的法律。

<sup>46</sup> *Benchmarking Bar Associations*, p. 111.

<sup>47</sup> 比利时、爱沙尼亚、芬兰、德国和南非。

<sup>48</sup> *Benchmarking Bar Associations*, p. 128.

86. 问卷的回复中有若干例子说明了律师协会参与有关其任务的立法和政策制定的方式。有些律师协会设立了一个人权委员会，以监督国家履行人权义务的情况，<sup>49</sup> 并参与有关法律改革、司法以及促进与保护人权等问题的公共讨论。<sup>50</sup>

## 七. 结论

87. 律师协会在组织法律职业及其成员并维护其独立和廉洁方面发挥至关重要的作用。创建律师协会的根本理由是要为法律职业不受任何外界干涉地开展合法活动提供一个平台。

88. 律师协会应至少满足以下要求：(a) 独立性；(b) 自治性；(c) 以保护法律职业的独立及其成员的利益为一般授权；(d) 受到法律承认。

89. 一个律师协会若在大部分情况下不受来自外部的影响，则可被整体上视为独立。独立性的最佳保障是建立一个自治性机构，被视作一个独立于国家或其他国家机关的组织，能够制定自己的规章制度，自主决策而不受外界影响，代表其成员的利益，并能够维持自身存续。

90. 因此，在评判独立性时，现行的法律规定和监管规定都应予以考虑，并评估这些规定对律师独立公正履行职责的能力有何实际影响。有些国家选择了自我监管的模式，而其他国家则实行允许一定国家干预的混合模式。并非所有形式的国家干预本身都会对法律职业依法履行专业职责的能力产生负面影响。

91. 本报告显示，律师协会可履行不同的职责，以促进和保护法律职业及其成员的独立与廉洁。他们可兼具代表职责和监管职责，也可仅承担代表职责。监管职责涉及以下方面：(a) 制定并执行法律职业准入条件和程序；(b) 促进律师的基础教育和进修教育；(c) 制定职业行为守则；以及(d) 处理针对律师提出的纪律诉讼。在回复问卷的大部分国家中，法律职业由律师协会独家监管。

92. 法律职业在维护法治、促进人权以及保障司法救助方面发挥重要作用。律师专业组织应与国家机关合作，为贫困及弱势群体安排并提供法律援助服务。本报告显示，在很多国家，法律援助方案或由律师协会自主提供，或由律师协会与国家通过公私伙伴关系提供。报告还强调指出，律师协会在为律师提供覆盖整个职业生涯的法律教育和培训方面发挥重要作用，并通过实例说明了律师协会在有关法律改革、司法、促进和保护人权以及法治等问题的公共讨论中所做的贡献。

93. 特别报告员在整篇报告中记录了针对律师协会独立性实施的各种干涉。在很多国家，法律或行政障碍妨碍律师成立或加入独立的专业组织，律师陷入孤立且无法采取集体行动以维护法律职业及其成员的独立性。在建立了律师协会的国家，报告指出，针对律师协会的合法活动，存在各种形式的外部干涉，包括行政和司

<sup>49</sup> 例如，不列颠哥伦比亚法律学会建立了一个顾问委员会，负责监督加拿大国内外违反法治以及侵害法官和律师独立性的行为。

<sup>50</sup> 阿塞拜疆、爱沙尼亚、德国、立陶宛、波兰、葡萄牙和瑞典。

法机关对法律职业准入或继续从事法律职业实施的不同形式的管控，以及对律师协会成员威胁实施纪律行动和恐吓，在极端情况下，甚至可能导致律师被任意逮捕和拘留。

## 八. 建议

94. 根据现行国际和区域标准以及收到的材料，特别报告员谨就律师协会的建立、构成和职责提出以下建议。这些建议并非旨在提出律师协会的“理想模式”，而是力求为确保律师协会独立且有效履行其作为法律职业独立性的捍卫者的职责确定共同的原则。

### A. 建立

95. 特别报告员建议，在没有法律专业组织的国家，优先建立独立自主的法律协会，以维护法律职业的独立与廉洁，使律师能够不受外界干涉地开展合法活动。

96. 为了保证律师协会能独立于行政和司法机关，并确保法律职业的有效自治，律师协会应得到法律承认。法律应至少对律师协会的独立性、构成以及职责范围做出规定，并在法律界切实参与的情况下进行制定。

97. 律师协会的建立和组织应考虑到法律职业的独特需求。为了确保法律职业整体的廉洁和法律服务的质量，最好是成立一个单一的专业协会，负责监管法律职业。

98. 应为律师协会独立自主履行职责配备适足的人员和资金。收取会员费是确保律师协会有效性和独立性的重要手段。不得已需从外部获得资金时，律师协会应始终确保外部资金不会损及其独立性。

99. 国家主管部门应支持律师协会的建立和工作，不对其工作进行干涉。

### B. 构成

100. 为了保证法律职业的独立性，律师协会的执行机构应主要由同行选举的律师组成。

101. 执行机构的成员应不受外界干涉地履行其职责。国家特别是行政机关控制律师协会整体或部分或其理事机构，不符合法律职业的独立性原则。

102. 律师协会执行机构成员的选拔过程必须确保透明度和参与性，以避免社团主义或选拔过程的政治化。执行机构成员需确保多元，以避免出现成员依赖某一政党利益的情况。

### C. 义务与责任

103. 律师协会的义务与责任应在承认律师协会的法律及其内部章程中予以明确界定。为了维护法律职业的独立性，律师协会应负责监管法律职业准入、制定并执行职业行为最低标准、为法律职业成员提供基础教育和进修教育，以及处理针对律师提出的纪律诉讼。律师协会也应履行有关促进律师的社会作用和维护法律职业及其成员荣誉和尊严的一般性职责。

104. 国家主管部门参与监管法律职业本身不会危及法律职业的独立性。在将特定监管职责赋予司法或行政机关时，应采取一切恰当措施，确保将此监管职责委任于外部行为体不会违背法律职业的独立和廉洁原则。

#### D. 保护律师

105. 保护律师协会的成员个人，特别是在他们无法充分保护自己的情况下，应是任何律师协会的核心任务。

106. 所有国家主管部门都有义务尊重律师协会在保护其成员方面发挥的作用，以确保其能够不受恐吓、妨碍、骚扰或不当干涉地开展专业活动。

107. 律师被逮捕或拘留时，应立即将逮捕或拘留的原因和法律依据通知律师协会，并允许探视被捕或被拘留的律师。

#### E. 法律职业准入

108. 特别报告员认为，法律界最有资格制定职业准入条件和程序，因此，应由法律界负责组织考试，并授予职业证书。

109. 法律职业的准入程序应依据法律或律师协会自己预先确立的客观标准。职业准入应择优鉴别，考察候选人的资质、技能和能力，以及独立性和廉洁。至少组织部分书面且匿名的竞争性考试，作为选拔过程的一个重要工具。

110. 国家主管部门参与评价候选人，可能会损及法律职业的独立性。当候选人是由一个部级机构或资格委员会正式批准加入法律职业时，应采取恰当措施，确保律师职业的准入是依据律师协会的建议决定，且相关主管部门在实践中应遵守该建议。

111. 授予律师执业资格证的权力应由律师协会行使。当资格证是由其他国家机关颁发，如司法部或最高法院，应采取恰当措施，确保资格证是依据律师协会的建议颁发，且相关主管部门在实践中应遵守该建议。同样的原则也适用于资格证的续展。

112. 在未获得相关律师协会事先同意的情况下不得吊销律师资格证，并且任何正式决定都应接受司法审查。

#### F. 制定职业标准

113. 律师协会应承担有关制定职业标准和行为守则的一般责任。若要通过法律确立道德守则，则应在立法程序的所有阶段与法律界充分磋商。

114. 特别报告员认为，制定全国统一且适用于所有律师的道德守则是一个好的做法。

#### G. 纪律诉讼

115. 特别报告员对广泛使用取消律师资格的方式恐吓律师并阻碍其履行专业职责的问题表示严重关切。只有出现了职业行为守则规定的最严重不端行为的情况，

且只有在一个给予被控律师一切保障的独立公正的机构完成了正当程序之后，才可取消律师资格。

116. 为了在法律职业的独立性与追究任何违反道德和职业标准行为的责任之间确保恰当的平衡，对律师提出纪律诉讼的责任应由法律界所设公正无私的纪律委员会，或由一个独立的法定机构或法院承担。

117. 纪律机构不应受到立法或行政机关或任何其他方面的任何影响或压力。权力行政机关参与处理对律师提出的纪律诉讼不利于法律职业的独立性。

118. 纪律诉讼应依据职业行为守则以及其他公认的法律职业标准和道德守则来判定。为了确保透明，并加强公众对法律职业的信心，处理对律师提出的指控的程序信息应予以公开，并方便查阅。

119. 接受纪律诉讼的律师应获得《公民权利和政治权利国际公约》第十四条所载的一切程序保障，包括自我辩护或自愿委托律师进行辩护的权利。

120. 纪律机构的决定应给出理由，并接受独立的司法审查。

#### H. 法律援助

121. 律师协会应与国家机构合作，为无法承担法律诉讼成本的个人提供法律咨询、援助和代理服务。

122. 为了扩大提供服务或无偿法律援助的覆盖面，国家应鼓励律师协会制定法律援助方案，或支持现有的法律援助方案。在合适的情况下，国家应与律师协会建立伙伴关系，确保提供法律援助。

#### I. 法律教育与培训

123. 特别报告员强调，法律教育是加强法律职业独立性的重要工具。

124. 律师协会应与国家及教育机构合作，促进实现高标准的法律教育，以此作为入行法律职业的先决条件，并为律师提供覆盖整个职业生涯的进修培训。

#### J. 倡导和监督

125. 律师协会在维护法治以及促进平等切实享有人权方面发挥重要的倡导作用。

126. 国家应采取一切恰当措施，确保律师协会能够参与有关法律、司法以及促进和保护人权等问题的公共讨论。



## 附件

**List of respondents****States**

Angola

Azerbaijan

Bahrain

Cuba

Cyprus

Czechia

Denmark

Germany

Greece

Iraq

Italy

Lithuania

Madagascar

Malta

Mexico

Mongolia

Montenegro

Namibia

Poland

Portugal

Qatar

Serbia

Slovakia

Sudan

Sweden

Switzerland

Turkey

Ukraine

**Bar associations**

Council of Bars and Law Societies in Europe

Cyprus Bar Association

Estonian Bar Association

Finnish Bar Association

German Federal Bar

Kuwait Bar Association

Law Society of England and Wales

Mexican Bar Association

Mongolian Bar Association

Slovenian Bar Association

Swedish Bar Association

**Civil society**

International Bar Association Human Rights Institute

---