



## 人权理事会

## 第二十届会议

## 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 法官和律师独立性问题特别报告员芙列拉·克瑙尔的报告

## 关于法律专业人员的人权教育和培训的全球性专题研究报告的先期报告\*

## 内容提要

这份报告是人权理事会第 15/3 号决议请特别报告员向理事会第二十届会议提交的关于法官、检察官、公设辩护人以及律师参与国际人权法能力建设活动的全球性专题研究报告的先期报告。报告是根据各缔约国、国家人权机构以及非政府组织对于特别报告员的问卷调查表的答复编写的。

特别报告员在本报告中评估了答复中有关目前国际人权法培训活动的结构内容的信息。她认为，法官、检察官、公设辩护人以及律师有关国际人权法的知识和国际人权法在国家一级的实施对于打击侵犯人权行为的有罪不罚现象，实施法治，加强民主以及确保以人权为基础的发展具有直接影响。

特别报告员在编写全球性专题研究报告的第一阶段评估了对于主要司法行为者的国际人权教育和持续培训。她研究了目前的培训方案、培训方式、培训次数、评估培训有效性的办法以及在开展适当的能力建设活动方面的主要障碍。

\* 迟交。

特别报告员分析了牢固的关于国际人权法和法律教育的知识和领悟对于法官、检察官以及公设辩护人的任命、晋升和事业的重要性。她分析了所面临的主要挑战，特别是缺乏必要的资源以及在对法官和律师进行培训的过程中遇到的性别敏感问题。

特别报告员在结束报告时提出了一系列的初步建议，以便鼓励提高培训活动的质量以及增强其有效性。在国际人权法领域中的能力建设活动是消除人权偏见以及更有效地增进和保护人权的重要工具。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	4
二. 对于问卷调查表的答复的分析.....	6-93	4
A. 一般性信息.....	24-45	7
B. 法律框架.....	46-51	13
C. 对于法律专业人员的人权教育和持续培训.....	52-74	14
D. 两性平等.....	75-93	19
三. 结论.....	94-104	24
四. 建议.....	105-120	25

## 一. 引言

1. 人权理事会在其第 15/3 号决议中请法官和律师独立性问题特别报告员开展一项全球性的专题研究，以评估目前对于法官、检察官、公设辩护人以及律师的人权教育和培训。本报告是这项研究的先期报告，是根据问卷调查表的答复编写的。本报告重点评估了目前人权教育和培训活动的结构内容。这种教育和培训应当致力于通过鼓励法律专业人员在国家一级实施国际人权原则和标准，改进他们履行职责的方式。
2. 在其提交人权理事会的第一份专题报告(A/HRC/14/26)中，特别报告员重点阐述了关于继续对法官、检察官、律师以及公设辩护人开展人权能力建设的必要性。本报告基于特别报告员的评估结论：应当加强司法部门的独立性，以便增进和保护人权，因为司法的质量对于国家的民主和发展具有直接影响。
3. 人权理事会在其第 15/3 号决议中请特别报告员在现有资源的范围内以及在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的协助下开展研究，并且明确规定研究报告中必须包括关于适当后续行动的建议。
4. 本报告是根据问卷调查表所收集的数据以及从联合国系统内外的不同行为者处获得的信息编写的。发出调查表的目的是：调查现有的培训机构和培训方案的状况以及造成特别报告员在其专题报告中所指出的差距的可能原因，以便确保司法系统更加有效地保障基本权利和自由，同侵犯人权的行为作斗争以及打击有罪不罚现象。
5. 在编写本报告时还参考了特别报告员在执行其任务的前几年中向人权理事会和大会提交的一些专题报告中的资料。<sup>1</sup>

## 二. 对于问卷调查表答复的分析

6. 全球专题性研究项目的基础是一项基本谅解：目前为司法系统所有行为者提供的有效的能力建设在确保法官、检察官、律师以及公设辩护人的独立性方面发挥着决定性作用，保障了民主社会中对于人权的尊重。向所有成员国以及其他利益攸关者(包括民间社会组织)发出的问卷调查表中所提出的主要问题，除其他外，涉及目前的培训方案、培训方式、培训次数(初次培训和持续培训)、评估培训有效性的办法以及在开展能力建设活动方面的主要障碍。

---

<sup>1</sup> 专题报告的内容如下：必须继续开展法官、检察官、律师以及公设辩护人的能力建设活动(A/HRC/14/2)；打击有罪不罚现象(A/65/274)；在司法工作中纳入性别观点(A/HRC/17/30)；以及在刑事司法系统中纳入性别观点(A/66/289)。

7. 确保人权的首要责任应由国家(包括其司法部门)承担。因此,应当向司法系统的主要行为者(法官、检察官、律师以及公设辩护人)提供人权培训和能力建设。
8. 可能很难接受这样的观点:司法系统的主要行为者可能缺乏关于国际人权法以及国家对此承担的义务的知识。必须指出,多数上述行为者,特别是老年行为者,在大学中没有学过国际人权法,因为涉及人权的事务只是近年来才逐步被纳入大学法律系和法学院的课程之中的。必须认识到这种情况,以便采取紧急措施予以弥补。
9. 司法机构的独立性的基础是:司法系统行为者的能力、专业精神、公正和廉明及其作为政府部门必须承担的责任:增进和保护在国家一级对于法制的尊重。
10. 全球性专题研究致力于通过确认人权培训方案、司法系统及其全球性运作的结构性内容,确认国际人权法领域中的能力建设课程(包括大学提供的课程以及法院和/或法学院推荐的课程)的内容以及确认在能力建设方面的实际的和潜在的障碍,弥补现有的能力建设机制中的差距。但是,看来,这些机制的成效不大。<sup>2</sup>
11. 编写研究报告的第一项工作是:向各成员国、法院、法官协会、律师协会、国家人权机构以及非政府组织发出问卷调查表,以便收集关于这个问题的信息。特别报告员在本报告中评估了第一阶段的工作成果。
12. 在提交本报告之后将组织区域协商会议,以便对现有的能力建设方案进行更加详细的和更加深入的评估,例如:确定良好做法及其有效运用以及实施国际和区域的人权文书和标准,其中包括收集关于在国内具体案件中实施的人权准则的司法裁决。
13. 区域协商会议(研究项目的第二项工作)应当包括在各个区域召开的会议,以便特别报告员收集、审查和交流关于司法行为者的人权能力建设的信息和趋势;比较成功和困难;以及讨论准备就司法系统行为者和机构、司法学校、培训中心以及非政府组织的资格或者能力建设方案采取哪些行动。
14. 特别报告员希望将区域协商会议作为一种机制,用以推动制定和使用司法领域中的人权手册(例如:人权高专办和国际律师协会所编写的手册以及国际检察官协会所编写的《检察官人权手册》)。特别报告员希望,从以上的培训中获益的人,特别是法官、检察官、律师以及公设辩护人,将获得对于国际和区域人权保护制度的运作的全面了解和理解。
15. 区域协商会议的成果将有助于特别报告员制定关于对法官、检察官、律师以及公设辩护人继续进行有效的人权能力建设的指导方针。

---

<sup>2</sup> A/HRC/14/26, 第 24 和 27 段。

16. 全球性专题研究项目的第三项工作是召开全球性会议，<sup>3</sup> 以便敲定和批准上述指导方针。

17. 特别报告员希望，这些指导方针将成为成员国、目前正在开展人权教育的机构以及监测人权教育成果的机构的有用工具，帮助它们进一步提高能力建设方案的有效性。因此，这些指导方针的最终目标是：通过坚持关于司法部门独立性、律师的作用以及检察官的作用等项基本原则，加强法制、良好管治、三权分立的原则以及民主。

18. 在研究项目的所有阶段(收集问卷调查表的答复；直接参与区域协商会议；以及参加全球性会议)，项目所涉的所有行为者的积极参与将是极为宝贵的。

19. 本报告所编制的问卷调查表旨在覆盖尽可能多的专题，以便收集关于各个司法系统的能力建设方案现状的全面信息以及关于这些方案的运作、有效性和实施情况的信息。研究项目致力于确认可能澄清现有的能力建设方案运作的内容，同时牢记至关重要是：司法系统的行为者获得必要的培训，以便确保其决定有助于增进和保护人权。因此，独立的司法系统必须显示出廉明、能力、勤奋以及公正。

20. 问卷调查表中的一些问题涉及能力建设的几个方面。发出问卷调查表是为了收集和分析有关数据，以便全面了解情况。调查内容包括：一般性信息、立法框架、法官和检察官的人权教育和能力建设以及律师和公设辩护人的人权教育和能力建设。特别报告员希望感谢巴西的 Mato Grosso 州法院，特别是该法院的信息技术部，感谢他们为这项全球性的研究项目提供了广泛的支助。

21. 下面一节提供了人权理事会第 15/3 号决议所要求的关于司法系统主要行为者能力建设方案面临的挑战的初步信息。

22. 特别报告员希望感谢对问卷调查表作了答复的 70 个国家和实体以及一些机构和非政府组织。由于在一些情况下同一个国家中的几个机构都作了答复，因此答复的总数为 82。

23. 特别报告员希望感谢那些为问卷调查表提供了额外信息的国家和机构；它们对为法官、检察官、律师以及公设辩护人提供人权培训和能力建设的必要性表现出了浓厚的兴趣。她希望在开展全球性研究的第二和第三阶段的工作时能够获得同样的支助。(这项全球性研究将于 2015 年 6 月结束)。

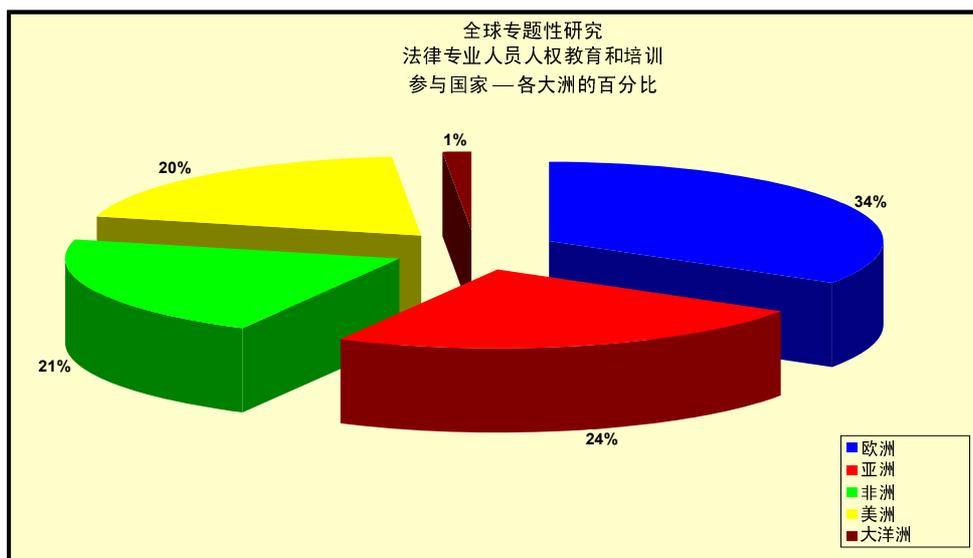
---

<sup>3</sup> 见 A/HRC/14/26, 第 78、80 和 101 段。

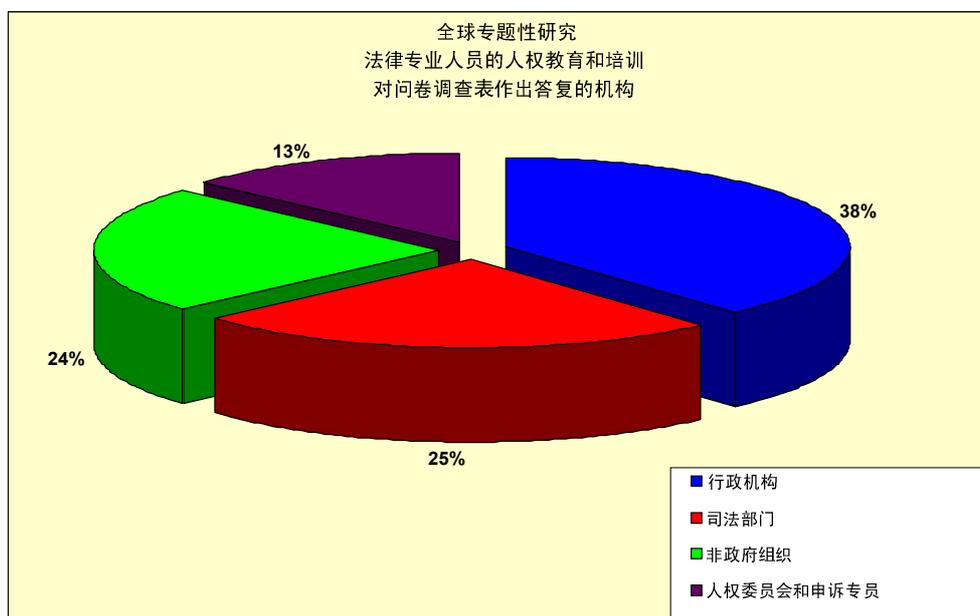
## A. 一般性信息

24. 从以下 70 个国家和实体处收到了对于问卷调查表的答复：阿富汗、安道尔、阿根廷、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、白俄罗斯、贝宁、不丹、巴西、喀麦隆、加拿大、中国、哥伦比亚、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、多米尼加共和国、埃及、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、加拿大、希腊、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、匈牙利、伊拉克、约旦、肯尼亚、科索沃、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、卢森堡、马来西亚、马尔代夫、墨西哥、摩洛哥、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日利亚、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、卡塔尔、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、卢旺达、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、塔吉克斯坦、前南斯拉夫马其顿共和国、多哥、突尼斯、土耳其、乌干达、大不列颠和北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭以及津巴布韦。

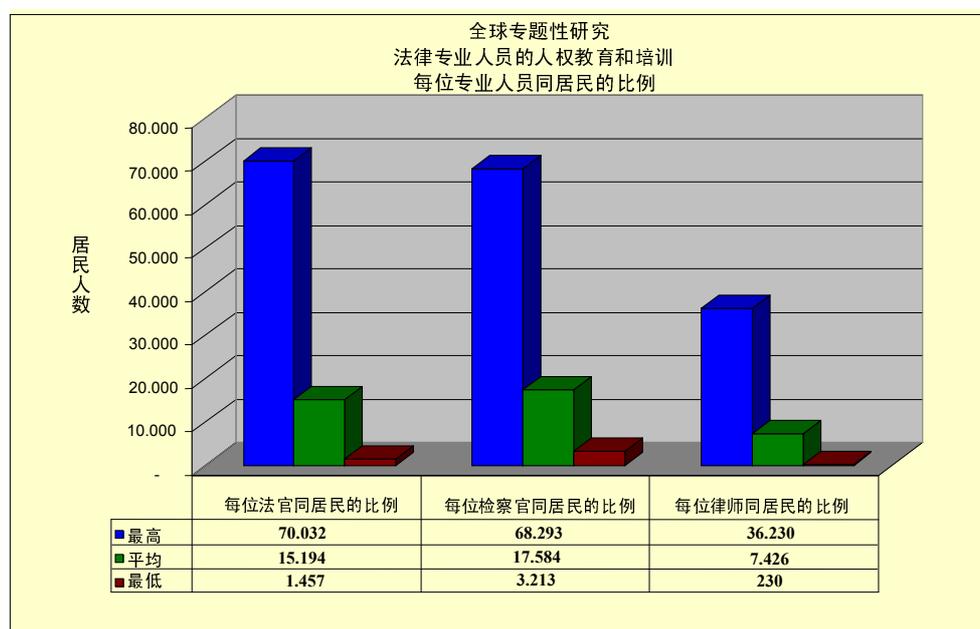
25. 对于问卷调查表的答复比较均匀地分布在各大洲：34%作出答复的国家在欧洲；24%的国家在亚洲；21%在非洲；20%在美洲；以及 1%在大洋洲。



26. 在作出答复的机构和组织方面也能发现这种同一性：38%的答复来自国家的行政机构；25%来自司法部门；24%来自非政府组织；以及 13%来自国家人权机构和申诉专员(见下面图表)。



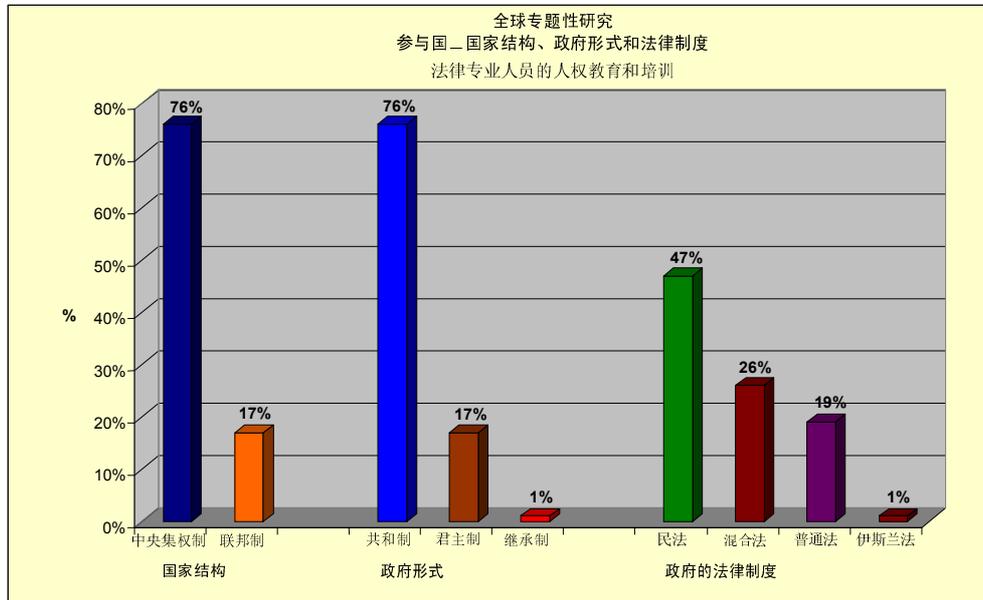
27. 下面的图表显示了有关人口以及法官、检察官和律师的数量的平均数据。



28. 特别报告员认为，没有列出公设辩护人同居民的平均比例是比较合适的，因为 85%的参与国没有公设辩护人办公室；法律援助是由律师直接提供的。在许多国家中，通过法律援助方案指定的律师是免费提供法律援助的。国家支付这些律师的工资，以便推动在审讯时的辩护或者保护人民权利。

29. 之所以列出每个法官、检察官以及律师同居民的最高、最低和平均比例，是因为希望避免给人以一种虚假的印象：本报告中的平均数足以确保良好的司法。

30. 应当指出，多数参与国具有中央集权制的国家结构；它们被认为拥有共和国政府；而且绝大多数参与国以民法或者大陆法作为其法律制度的基础。



31. 特别报告员根据她在访问和其他活动中所收集到的资料指出，在联邦制的国家中为法官、检察官、律师以及公设辩护人提供的能力建设更为复杂，其原因在于联邦和各州在立法和具体司法体系方面的多样性。由于各州和联邦在管辖权限规则方面的多样性(影响到有效司法)以及在制度和议事规则运作方面的差别，由于州和联邦两级管辖权在沟通上的困难，还由于司法机构的差异以及使用司法机构上的差别，在各州法院和联邦法院共存的情况下司法是十分困难的。考虑到司法制度运作的复杂性以及人民对于这种复杂性的认识，因此需要作出更大努力，确保人民能够诉诸于法律。

32. 关于司法制度，根据所收到的答复，估计平均有 47%的国家具有以民法为基础的法律制度；<sup>4</sup> 26%的国家具有混合型的法律制度；19%的国家具有基于普通法的法律制度；1%的国家的法律制度是以伊斯兰法为基础的。在多数答复中，混合型的法律制度由普通法和伊斯兰法组成。加拿大最高法院法官协会报告说，加拿大是一个联邦制国家，普通法适用于多数省份和领地；但是在魁北克省，实施以民法为基础的法律制度(刑法除外)。

<sup>4</sup> 估计平均数是指对于具体问题的答复中的平均数值，同时还考虑到：一些国家没有回答所有问题。

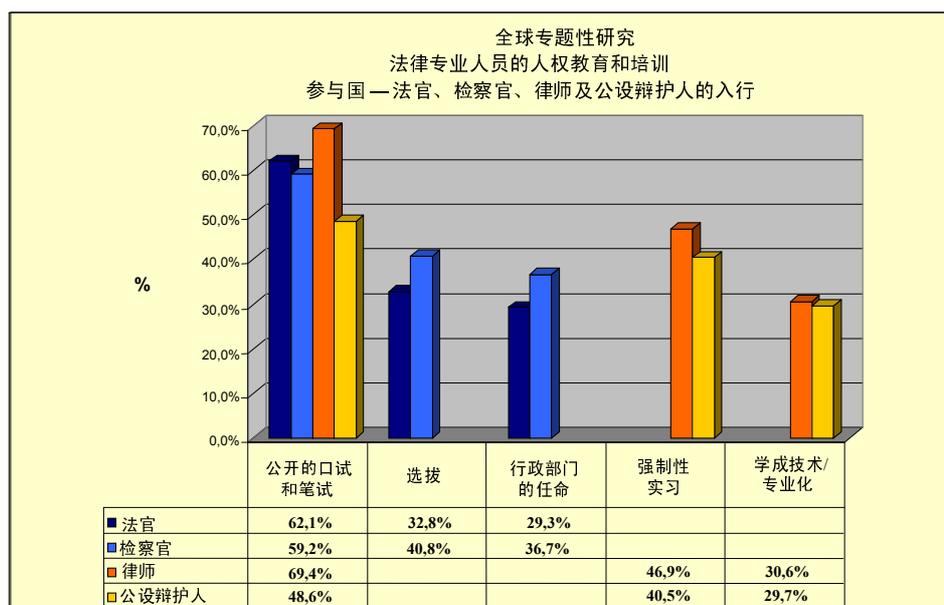
33. 应当指出，从某种程度上来说，在智利、哥伦比亚、格鲁吉亚以及墨西哥等国中，在程序性事务方面，有一种从以民法为基础的法律制度转到以普通法为基础的法律制度的倾向。特别报告员认为，普通法所规定的口头审理和求情谈判制度已经被视为加快司法程序和刑事审判的重要工具。那些主张对本国司法制度进行改革的人已经注意到这一点。

34. 这种变革取决于各国政界是否决定修改本国的法律制度。特别报告员希望指出这种政治决定的重要性，因为一旦做出决定就应该坚持，这样才能支持和实施所有为确保变革有效性所必需的行动。这就意味着，除了修建楼房和基础设施以外，还应该向所有法律专业人员和司法行为者提供关于新的法律制度的能力建设和培训。这种培训远远不止单纯研究新法律的案文；培训要应对的是深刻的文化变革。

35. 对法律制度进行改革还需要修改关于法律和司法的教育和培训的课程；而且要从大学法律系学生的启蒙教育开始。在转换司法制度的过渡时期，评估司法工作的有效性是至关重要的，特别是要确定应当采取何种进一步措施。在特别报告员正式访问哥伦比亚之前，该国刚刚决定：通过建立口头指控制度，将刑事诉讼的基础由民法转为普通法。特别报告员获悉，新的司法制度为法官提供了能力建设方案。然而，她还被告知，通过同一个外国机构建立伙伴关系，一些法官刚参加了一个基于民法的培训班。在她正式访问墨西哥期间，特别报告员注意到，该国也已经决定修改刑事诉讼制度；该国仍然需要推动和实施变革。

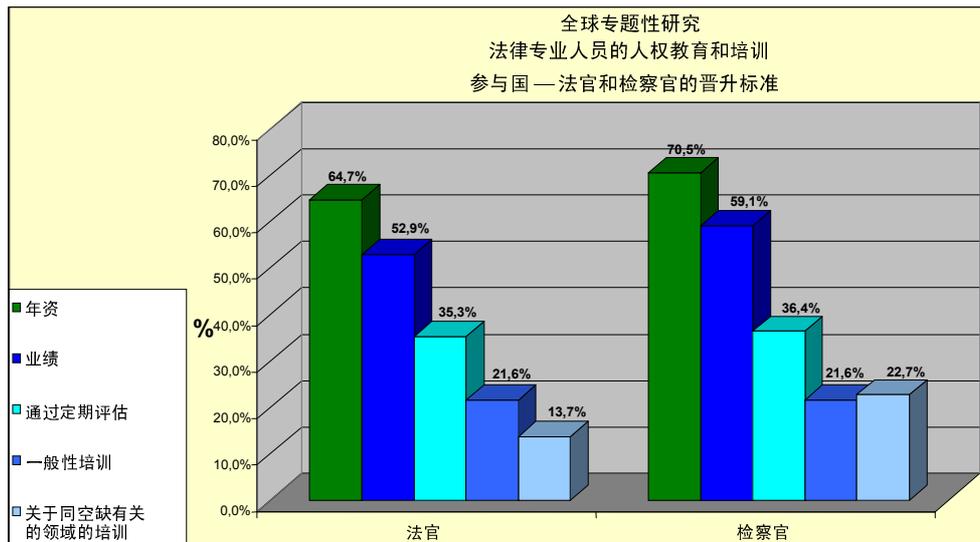
#### 1. 法官、检察官以及公设辩护人的事业和晋升

36. 司法行为者的事业往往开始于公开的口试和笔试。属于这种情况的有：62.1%的法官、59.2%的检察官、69.4%的律师以及 48.6%的公设辩护人。根据所收到的答复中的信息，第二种最普遍的投身法律事业的方式是行政机构的挑选、任命或者提名(36.7%的检察官和 29.3%的法官属于这种情况)。据指出，必须要有实际经验才能成为法官和检察官(有关百分比分别为：68.9%和 37.7%)。



37. 司法学院通常负责法官和检察官的初步能力建设。在一些国家中，在入行前必须接受培训(职前培训)。在另外一些国家中，司法学院还提供持续培训。<sup>5</sup>

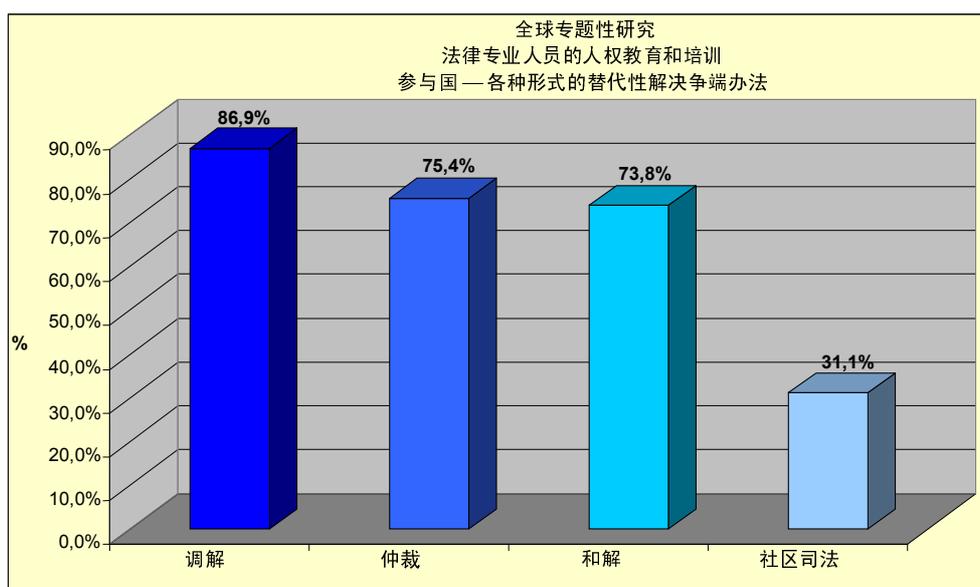
38. 提拔法官和检察官的标准通常基于年资。6.7%的答复指出，年资是法官晋升的一项标准。70.5%的答复指出，年资是检察官晋升的一项标准。业绩是法官和检察官获得晋升的第二项标准(有关百分比分别为 52.9%和 59.1%)。有关答复还指出，通过定期评估/考试也是法官和检察官获得晋升的一项标准(有关百分比分别为 35.3%和 36.4%)。



39. 在提拔法官和检察官时应当考虑到教育课程(例如：培训课程、专业化课程以及研究生学位课程)。在制定事业发展计划(晋升、调职以及其他调动情况)或者填补职位空缺的程序时，很少考虑到司法行为者的兴趣领域和/或进修。

40. 特别报告员指出，提出起诉的主要挑战在于案件积压、工作量、审理案件的成本和时间。她认为，各种形式的替代解决争端办法构成了重要的解决冲突机制。因此，司法行为者应该加强对于这些机制的使用。问卷调查表的答复表明：目前正在广泛使用这种替代性的解决争端机制。因此，司法行为者应当接受关于如何适当使用这种机制的培训。

<sup>5</sup> 例如，在保加利亚、罗马尼亚和土耳其。



41. 美利坚合众国指出，目前正在发展其他一些形式的替代性解决争端机制，例如：案件评估、早期中立评估、提供便利、家庭会议、小型审判、申诉专员、私人评判以及和解会议。

## 2. 机构

42. 特别报告员强调指出了一些为增进和保护人权作出了贡献的机构所发挥的作用。根据所收到的答复提供的信息，大约三分之二接受调查的国家设有全国性的人权机构。此外，大学也有责任通过法律、社会科学和政治科学课程向司法界的未来行为者提供关于法律制度的一般性基本教育。问卷调查表还显示，在法院的职能结构上存在相似之处；这是确保两级管辖权(司法权)的重要工具。多数国家都有司法学院或者法官学校。这些国家还有法官协会、检察官协会以及律师协会。

## 3. 财政资源

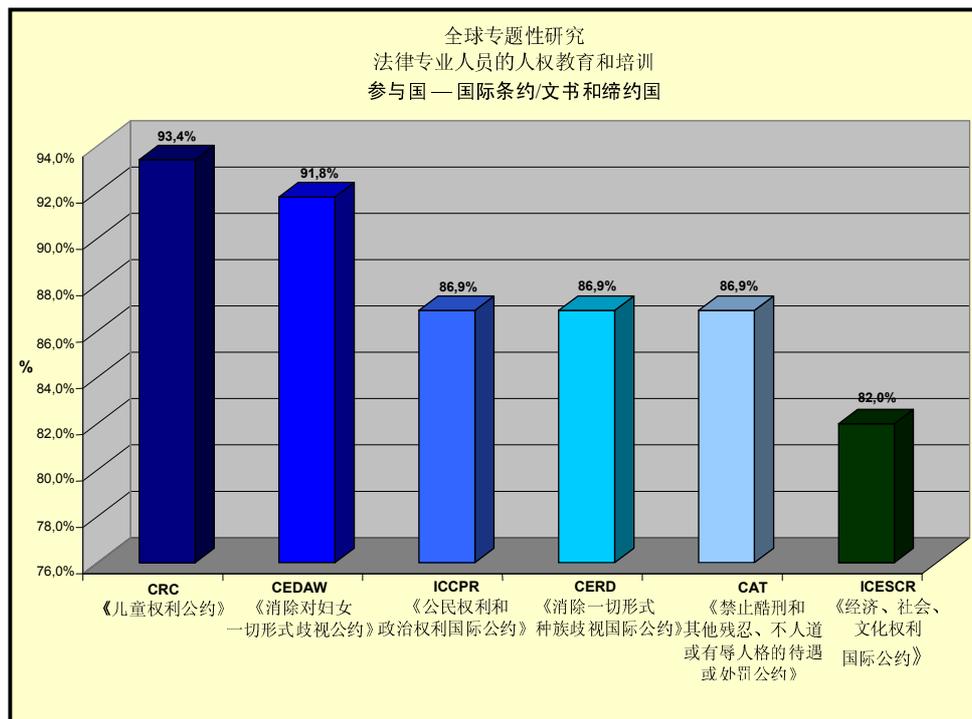
43. 在 46%的参与国中，最高法院自己管理预算。在 45%的参与国中，国家或者高等司法委员会管理自己的预算。在 32.9%的参与国中，行政机构管理司法部门的预算。议会负责审批预算。但是在苏丹，国家司法服务委员会制定、审批和管理自己的预算以及司法部门的预算。

44. 大约 67.5%的答复显示，培训中心有自己的预算，因此可以独立于法庭、最高法院以及国家或者高等司法委员会之外。培训中心根据法官、检察官以及公设辩护人的职能，专门设计课程对他们进行培训。培训的费用基本上由培训中心(40%)和/或司法部门(25%)和/或行政机构/司法部(24%)承担。然而，几乎 90%的研究生的学习费用由本人承担。

45. 特别报告员指出，尽管目前培训机构拥有财政资源，但是由于没有专门的预算，必要的能力建设方案的实施仍然受到影响。这是问卷调查表的答复共同表示的关注。

## B. 法律框架

46. 在接受调查的国家之中，获得批准最多的联合国人权条约是：《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《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》、《消除一切形式种族歧视国际公约》以及《经济、社会、文化权利国际公约》。

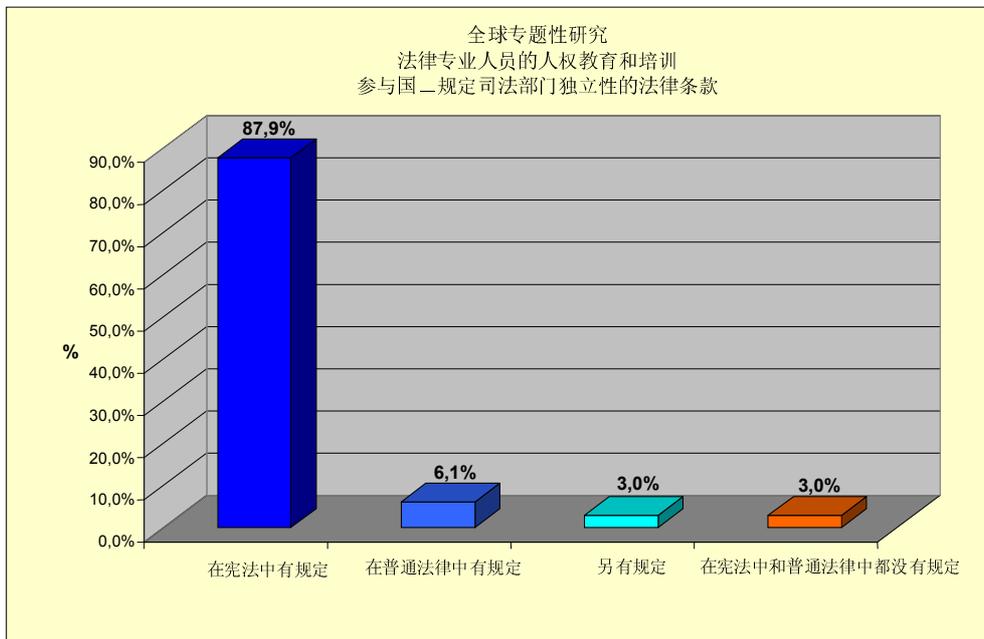


47. 根据各个国家的宪法制度，国际人权条约一经批准即享有与宪法同等的约束力或者宪法下的法律效力。收到的答复显示，在 41.9%的参与国中，人权条约享有宪法之下的法律效力。在 32.3%的参与国中，人权条约享有与宪法同等的约束力。在 30.6%的参与国中，人权条约享有超法律地位。

48. 特别报告员强调指出：在国际条约享有宪法地位时，不大可能有人声称国际条约的规定同宪法发生冲突。因此，对于人权的保护往往更为有效，也往往减少了在解释法律条文方面的司法决定。<sup>6</sup>

<sup>6</sup> A/HRC/14/26, 第 21-22 段。

49. 多数参与国的宪法都规定：司法机构享有独立地位；然后又在基本法或者普通法律中作了进一步澄清。



50. 有关答复还显示，在 56.7%的国家中，没有就实施国际人权机构和/或区域人权法院的决定或者建议作出任何具体的法律规定。

51. 关于法官、检察官、律师以及公设辩护人的资格和培训问题，多数国家的法律都对司法从业人员的资格问题作出了规定，具体百分比如下：法官 79.2%、检察官 73.3%、律师 71.8%以及公设辩护人 57.7%。只有一半国家的法律规定：必须进行培训。只有四分之一的国家的法律规定：必须进行人权培训。

### C. 对于法律专业人员的人权教育和持续培训

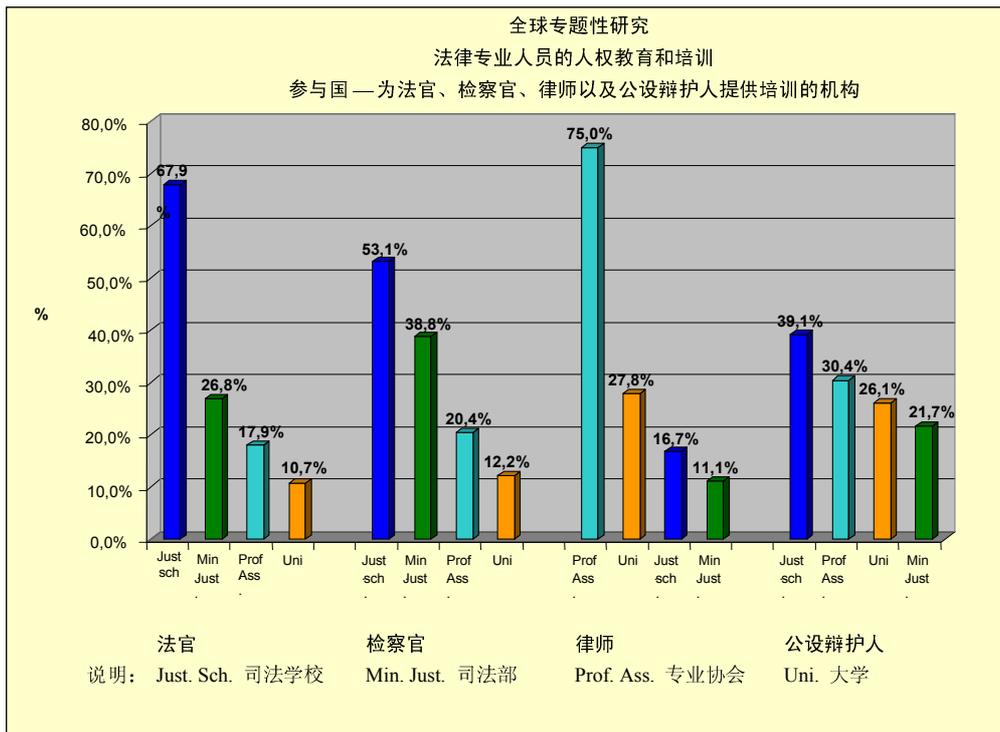
52. 一般来说，法律专业人员在完成大学法律系或者法学院的教育之后，开始从事司法工作。根据有关法学院课程的答复，在 64.5%的参与国中，关于人权和基本自由的课程是必修课。然而，只有 42.1%的国家规定：关于国际人权法的课程是必修课。在国际法、宪法、政治科学、社会科学以及公民教育等科目的课程中，学生研究有关人权和基本自由的问题。

53. 对于所有法律专业人员的初步培训通常是由法律系、司法学院、大学以及律师协会提供的。法官和检察官通常接受同样的法律教育；他们在完成这种教育或者进入具体的法官或者检察官学校和学院之后，才分科学习。法官和检察官通常使用共同教育方案。然而，律师无需接受职前培训。他们必须经过一段时间的

专业实习。律师自行决定进修的重点。对于律师的持续培训是自愿进行的，因此，他们无需定期参加培训班。

54. 例如：突尼斯的法官和检察官每年两次参加持续培训。入行不到 6 年的法官必须参加这种培训。在澳大利亚，通常根据具体专业(例如：家庭法)开展培训。在奥地利，为某些目标群体组织研讨会。

55. 下面的表格反映出司法学校在法官、检察官以及公设辩护人的能力建设和培训中发挥的重要作用以及律师协会在律师的培训中发挥的重要作用。



56. 正如上表所示，负责公设辩护人培训的机构数量最少。这种情况突出了设立司法学校或者司法机构以及增加能力建设课程的必要性。特别报告员强调指出了她的关注：对于公设辩护人的培训不足可能会影响到人民诉诸于法律。

57. 大学和法学院也在律师和公设辩护人的国际人权法培训和能力建设方面发挥极为重要的作用；其重要程度要远远超过法官和检察官的能力建设。大学负责法官和检察官的专业课程以及研究生学位课程。司法学院通常为法官提供根据其工作需要设计的专业培训课程。

58. 特别报告员在这一方面强调指出，在一些国家中，特别是在一些财政资源不足以及缺乏能够提供法律培训的合格专业人员的国家中，非政府组织在能力建设方面发挥了重要作用。阿富汗在其答复中提供了一些很好的例子。阿富汗多数法律培训是国际非政府组织同政府合作举办的。在安哥拉，国际律师协会的人权研究所在罗安达为法官、检察官和律师举办了培训班。为期两周的培训班(每个

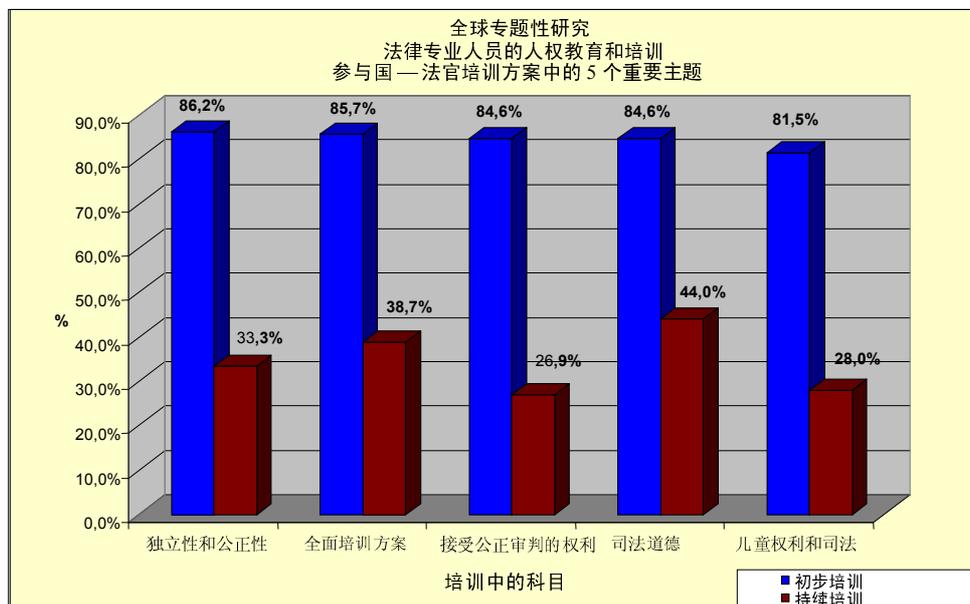
小组培训一周)是同安哥拉司法部和人权秘书处联合举办的。培训方案包括向法官、检察官和律师一般性介绍国际和区域人权法，其重点是司法中的人权，其中包括公平审判标准和拘留标准。

59. 应当指出，在一些情况下，国家司法委员会(或者高等司法委员会)为法官和检察官提供了具体培训。考虑到国家司法委员会通常有权监测法官和检察官的活动(或者对其实施管制)，并且对其采取纪律行动，特别报告员认为，在发生司法错误的情况下，国家司法委员会采取的第一项措施应当是确定在培训这些专业人员方面的不足之处，并且采取措施予以纠正。

60. 同时，国家也为法官(86.7%)和检察官(84%)提供持续的能力建设。在 58.8% 的接受调查的国家中，对于法官的培训通常是不定期的。在 65.9% 的国家中，检察官平均每年接受 20 至 60 小时的培训。最常用的培训形式是研讨会(91.1%)。

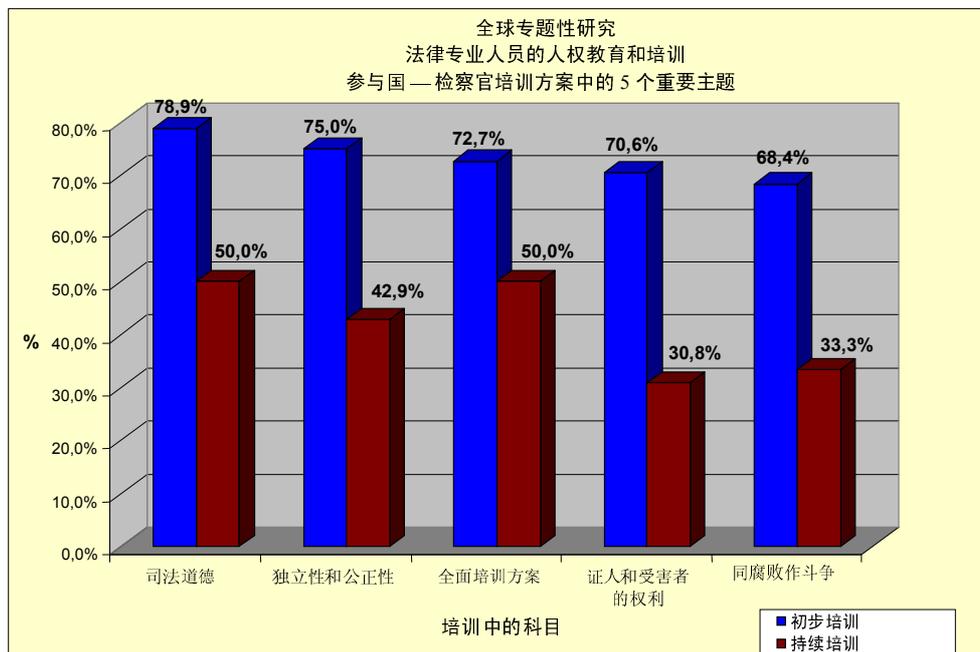
61. 在下面的图表中列出了在对于法官、检察官、律师以及公设辩护人的初步培训和持续培训中的最重要的 5 个主题。

62. 在对于法官的初步培训中最重要的 5 个主题是：“法官、检察官和律师的独立性和公正性”、“全面培训方案”、“接受公平审讯的权利”、“司法道德”以及“儿童权利和少年司法”。关于持续培训，有关的主要主题是：“司法道德”、“全面培训方案”、“人权的整体内涵(包括《宪法》所承认的基本权利)”、“法官、检察官和律师的独立性和公正性”以及“妇女权利和司法”。

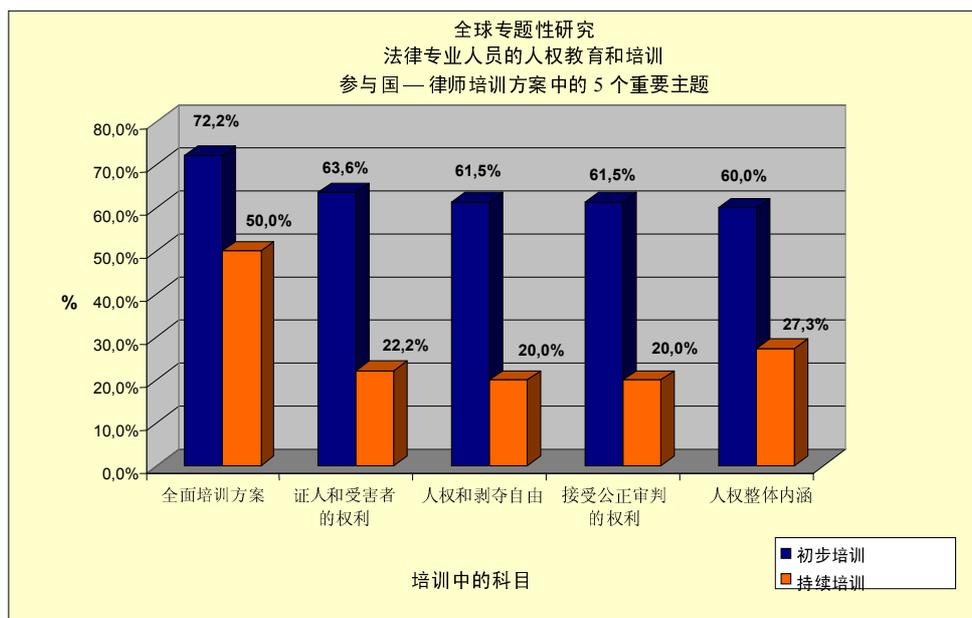


63. 在对于检察官的初步培训中最重要的五个主题是：“司法道德”、“法官、检察官和律师的独立性和公正性”、“全面培训方案”、“证人和受害者的权利”以及“同腐败作斗争”。在持续能力建设方面，最重要的课程涉及：“司法道德”以及“儿童权利和少年司法”。关于持续培训，有关的主要主题是：“全

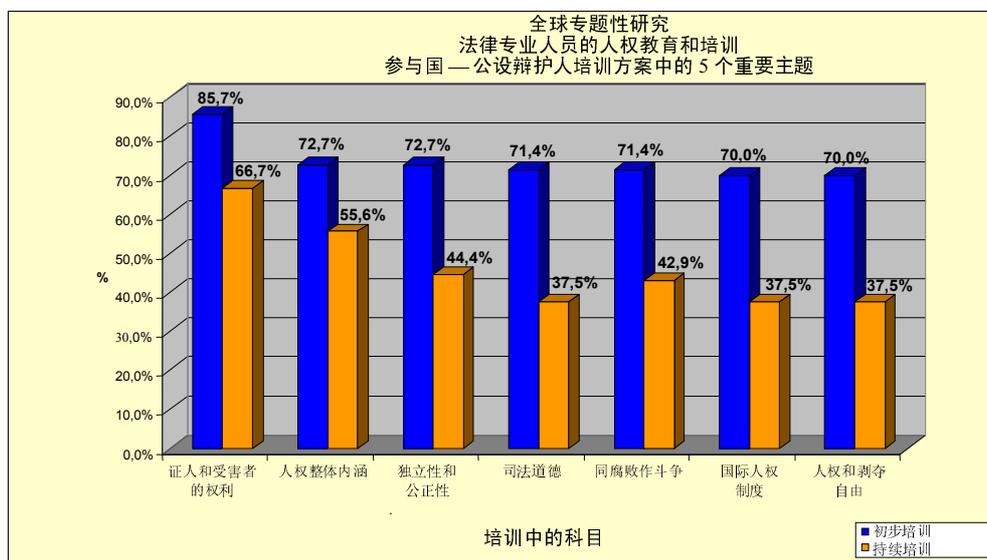
面培训方案”、“司法道德”、“国际人权体系”、“法官、检察官和律师的独立性和公正性”以及“人权的整体内涵(包括《宪法》所承认的基本权利)”。



64. 对于问卷调查表的答复显示，在对于律师的初步培训中最重要的主题是：“全面培训方案”、“证人和受害者的权利”、“人权和剥夺自由”、“接受公平审讯的权利”、“人权的整体内涵(包括《宪法》所承认的基本权利)”以及“国际人权体系”。关于持续培训，有关的主要主题是：“全面培训方案”、“司法道德”、“同腐败作斗争”、“人权的整体内涵(包括《宪法》所承认的基本权利)”以及“国际人权体系”。



65. 对于公设辩护人的初步培训侧重于以下主题：“证人和受害者的权利”、“人权的整体内涵(包括《宪法》所承认的基本权利)”、“法官、检察官和律师的独立性和公正性”、“司法道德”以及“同腐败作斗争”。关于持续培训，有关的主要主题是：“证人和受害者的权利”、“同腐败作斗争”、“武装冲突中的国际人道主义法和人权”、“司法道德”以及“全面培训方案”。



66. 在国家一级，批准国际和区域人权条约似乎对于制定司法系统行为者的能力建设方案具有积极的影响，因为绝大多数的能力建设活动都涉及国际条约所关注的主要问题。

67. 在参与调查的国家和实体之中，对于法官、检察官以及公设辩护人的初步培训基本上是强制性的(85%)；而持续培训是自愿的(35%)。另一方面，对于律师的持续能力建设占学习活动的 55%；初步培训占 28%。这种能力建设和初步培训并非明文规定，而是出于工作需要。

68. 上文图表表明：必须改进目前为法官、检察官以及公设辩护人提供的关于国际人权法的能力建设；必须鼓励开展这种培训，并且为其提供资源。同时还必须发展有关机制，以便确认和充分利用为法官、检察官以及公设辩护人提供的能力建设。

69. 在提供人权教育和培训方面所遇到的主要挑战似乎同财政资源直接有关。<sup>7</sup> 一些国家面临严重的贫困、文盲和腐败问题；而其他一些国家则缺乏国际人权法专家。

<sup>7</sup> 例如，不丹、加拿大和苏丹。

70. 只有四分之一的参与国和实体监测能力建设方案的有效性；而负责监测的正是那些为获取有关培训的反馈意见而提供方案的机构。

71. 多数国家没有衡量培训有效性的机制。捷克共和国只有一个机制，负责监测学员对于培训班所挑选的主题的满意程度。加拿大没有专门评估行为者在培训后表现的机制，但是该国的审计机构(例如：在安大略省的上加拿大法律协会)负责审查目前人权教育方案的有效性。

72. 然而，人们指出，一些体系负责监测能力建设方案的内容(例如：司法决定、法律意见、司法要求以及辩护)的有效性。哥伦比亚的一个方案监测司法学校举办的培训班的有效性；该方案要求对参加培训的学员的学以致用情况进行内部的和外部的评估。要求培训班的学员在培训结束之后监测某个国家的司法管理状况，从而帮助他们确定自己可在多大程度上运用所学到的知识。哥伦比亚的方案被认为是一种现代的，灵活的和客观的评估方式，可以用来评估培训班及其教师以及教育计划中的方案质量。苏丹则是通过考试和业绩评估来监测对于法官和检察官培训的有效性。

73. 关于监测培训有效性的机制问题，秘鲁解释说，经常通过对于司法档案的后续行动以及对对象所经手的案件监测负责刑事案件的公设辩护人。

74. 55%的参与国不愿意回答关于是否存在监测有罪不罚现象的机制的问题，其原因可能是并不存在这种机制；也可能是负责答复问卷调查表的机构并不掌握这种信息。

## D. 两性平等

75. 特别报告员还询问了关于将性别观点纳入为司法系统行为者提供的人权能力建设的问题。一些国家认为，提出这个问题只是想了解在法官的能力建设中的性别平衡问题。特别报告员是想了解性别平衡问题以及如何在能力建设纳入性别观点。然而，无论是对有关问题作出狭义的或者广义的解释，都可以确认一些实例。

### 1. 性别平衡

76. 奥地利特别注意司法部门的性别平衡问题。此外，该国还为休完产假的女法官提供研讨会和特别支助。尼日利亚法律规定，司法工作必须要有妇女参与。国家提供了关于妇女人权的培训以及关于国际和区域妇女权利公约的培训。在菲律宾，通过最高法院性别敏感问题委员会将这个问题纳入了工作主流。在法国，在整个教育过程中一直考虑到性别问题。据报告，实际上法国的女法官人数要超过男性法官。

## 2. 为法官和律师提供的性别敏感培训

77. 联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国女署)2011年的旗舰出版物《世界妇女的进步：追求正义》强调指出：虽然妇女的法律权利有了转变，但是存在于纸面上的法律无法确保为多数世界妇女带来平等和正义。该报告就司法体系为妇女服务的问题提出了10项建议，其中包括关于培训法官和监测其决定的建议。报告的结论是：平衡的、知情的和无偏见的司法决策是“确保妇女通过法律伸张正义的一个重要组成部分”。

78. 联合国女署于2012年就为法官和律师组织的关于妇女人权和性别平等问题的专业培训开展了一项概况普查工作，以便确定培训方案的规模和类型。普查人员同工作人员进行了面谈并且审查了一系列的文件。概况普查工作说明了自从2007年以来联合国机构所支持和评估的一些举措的类型以及评估报告所提出的建议。以下的信息来自普查工作的成果。

79. 一些联合国机构开展了和支助了为法官、检察官以及律师提供的关于妇女人权和性别平等问题的培训。这些联合国机构包括：人权高专办、联合国女署、消除对妇女的暴力行为联合国信托基金、维和行动部、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国毒品和犯罪办公室、联合国区域间犯罪和司法研究所以及联合国艾滋病规划署。许多培训活动是由联合国各个机构联合举办的。然而，并没有对所有培训方案进行系统的评估。特别报告员建议开展评估，以便确定能力建设方案的有效性，并且在必要时予以调整。

80. 联合国女署支持在非洲、亚洲、中欧和东南欧、拉丁美洲以及加勒比地区的许多国家中的正规和非正规司法部门的各种为法官、检察官、律师、助理律师以及其他法律行为者提供的各种能力建设项目。联合国女署的培训举措特别侧重于性暴力和基于性别的暴力，包括在武装冲突期间发生的暴力行动。这些举措还覆盖了其他一些领域，例如：工作场所的性别平等、家庭中的妇女权利以及妇女诉诸于法律(包括通过过渡司法机制诉诸于法律)。培训内容包括：《消除对妇女一切形式歧视公约》以及其他国际人权条约、国际刑事法律和有关的国家法律(例如：关于性别平等和暴力侵害妇女的法律)。

81. 消除对妇女的暴力行为联合国信托基金支持一些受益机构，其中包括国际女法官协会和各国法官协会。这些协会在许多国家(包括冲突后国家)中实施了为法官、检察官、律师以及其他法律专业人员提供的培训方案。培训侧重于涉及暴力侵害妇女问题的国际人权标准、基于性别的暴力、家庭暴力以及性暴力的妇女受害者诉诸于法律的问题以及相关的国家法律。

82. 联合国各个维持和平特派团(其中包括：联合国刚果民主共和国稳定特派团、联合国科特迪瓦行动、联合国中非共和国和乍得特派团、联合国利比里亚特派团、联合国海地稳定特派团以及联合国东帝汶综合特派团)向所在国家的司法人员(法官、检察官和律师)提供了关于性别平等、性暴力和基于性别的暴力以及刑事调查等问题的人权培训。开发计划署为许多国家的司法人员和其他法律专业

人员在民主管治、法治、诉诸于法律以及其他方案等方面的能力建设提供了资源。除其他外，培训突出了妇女人权(包括防治艾滋病毒/艾滋病方面的妇女人权)、《消除对妇女一切形式歧视公约》、性别平等问题以及性暴力和基于性别的暴力。人口基金会支持了拉丁美洲、亚洲以及北非等地的一些国家中的司法人员(包括检察官和律师)的能力建设举措，其重点是：基于性别的暴力(包括家庭暴力)、性权利、生殖权利、带有性别偏见的性别选择以及实施国家法律。

83. 人权高专办通过其总部以及区域、分区域和国家办事处支持和实施了为法官和检察官提供的国际人权法能力建设方案，其重点是妇女权利。培训内容涉及：基于性别的暴力(包括杀害妇女)、在冲突和非冲突环境中的性暴力以及妇女和司法。毒品和犯罪办公室实施了一项旨在建设刑事司法工作人员(包括法官和检察官)能力的全球性培训方案，以便确保对于贩运人口作出有效的应对。联合国区域间犯罪和司法研究所根据成员国的要求为司法人员设计和实施专门的培训；培训内容包括人权以及为性剥削和经济剥削之目的贩运人口。艾滋病规划署已经发起了一项行动，就同艾滋病相关的法律和人权问题为司法界的领导提供支助。

### 3. 关于性别问题培训的良好做法

84. 特别报告员在下文中重点介绍了一些良好做法。

85. 为了更好了解目标群体的日常情况以及有效地和适当地应对其需要，经常和定期地同这些群体进行联系是很重要的。在制定培训方案之前同目标群体进行性别敏感讨论有助于确保这些群体理解所讨论的问题。<sup>8</sup> 在许多情况下，联合国实体同接受培训方共同制定培训方案；阿尔巴尼亚的个案就属于这种情况。<sup>9</sup> 在制定培训方案方面也应当考虑到不同妇女群体的需要。一些联合国实体侧重于对于某些妇女团体的培训，例如，一些方案侧重于玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马以及秘鲁的农村妇女和土著妇女的需要和处境。关于艾滋病患者，艾滋病规划署强调指出，对于司法人员进行有关艾滋病和人权的培训是至关重要的。艾滋病规划署指出，必须依法采取保护措施，因为这样才能保护艾滋病患者，使其免遭侵权行为；这样才能消除针对艾滋病患者的恐惧、误解和偏见；也只有这样才能帮助艾滋病患者树立尊严感和正义感，并且帮助所有患者获得预防、治疗、照料和支助方面的服务。

86. 同国际和国内组织(例如：国家司法机构和民间社会组织)建立伙伴关系是十分重要的。同司法机构建立伙伴关系有助于同那些可能抗拒或者通常不接触妇女

<sup>8</sup> 例如，Sheila Reed 评估联合国妇女发展基金(妇发基金)和加拿大国际开发署共同资助的项目(2007 年至 2009 年)的文章“加强印度尼西亚亚齐省妇女的法律权利”，妇发基金曼谷区域办事处和妇发基金印度尼西亚亚齐省项目办公室，2009 年 9 月。

<sup>9</sup> 见妇发基金委托进行的联合国阿尔巴尼亚性别平等共同方案(2008 年 7 月至 2011 年 6 月)中期评估，2009 年 11 月/12 月。

权利和性别平等问题的法官建立联系。例如，在印度，国家司法学院积极支持为法官和律师制定关于诉诸于法律问题的培训方法；民间社会代表的积极参与给司法培训方案带来了“现实生活”的感觉。<sup>10</sup> 在赞比亚，赞比亚女法官协会是一个重要的伙伴；摩洛哥司法部也是如此。在牙买加，牙买加妇女事务局参与了一项伙伴关系，支持为检察官和警察的能力建设制定和实施关于应对性侵犯和性挑逗的程序。还同高等院校合作开展了成功的培训。例如，同智利大学人权中心以及波哥大的哥伦比亚大学对外部合作，为律师举办了关于妇女人权以及将性别观点纳入过渡司法进程的培训。

87. 应将培训定为一项制度，并且列出标准课程，以便确保长期成果和为妇女伸张正义。<sup>11</sup> 一些国家的培训工作已经制度化，例如：在塞尔维亚，关于妇女的社会和经济权利、基于性别的歧视以及工作场所的性别平等的教育模块已经成为司法学院的必修课。印度马哈拉施特拉邦司法学院已将关于带有性别偏见的性别选择和相关的国家法律的问题纳入了该校的上岗培训方案和在职培训方案。前南斯拉夫马其顿共和国的法官和检察官学院已将家庭暴力问题纳入了培训课程。哥伦比亚已经制定了一项关于预防妇女在发生武装冲突的情况下遭受性暴力侵害问题的协议，以增进和保护妇女权利。该国的所有政府机构都必须实施这项协议，而且该协议还将用于培训司法人员(包括检察官)。所有法科学生必须选修关于性别平等和妇女权利的课程；各级法官必须参加有关这些问题的持续培训。

88. 应当制定一种旨在支持法官、检察官、警察以及司法系统其他行为者的能力建设的整体方法。这种方法将有助于确保广泛宣传良好做法和有效应付基于性别的歧视(包括暴力侵害妇女)。例如，在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，各种官员(包括司法系统官员)都已经接受了关于暴力侵害妇女及其后果的实质性问题 and 程序性问题的培训。

89. 有人指出，法官更愿意接受同行的培训；这种做法被认为是开展建设性对话的一种有效战略。培训战略应当确保培训集中于能力建设和敏感；学员应当拥有法官的理论知识 and 实践经验。同行培训的方法、个案研究、解决问题的练习以及其他成人学习技巧已经证明是成功的，因为法官在将国际法运用于国内环境时加深了对于这种法律的理解，而且还有了一个论坛，可以讨论如何通过法律手段处理容易产生的问题。重点应该是实施法律的具体问题，而不是关于性别平等和人权的理论上的探讨。例如，在阿尔巴尼亚，培训方案是根据消除对妇女歧视委员会对于该国的报告的结论性意见制定的。<sup>12</sup> 在塞尔维亚，由法官以及来自学

<sup>10</sup> 见开发计划署“开发计划署印度民主管治方案(2008年至2011年)成果评估”。可上网查阅，网址：[www.in.undp.org/content/india/en/home/knowledge-and-solutions/evaluation-reports/](http://www.in.undp.org/content/india/en/home/knowledge-and-solutions/evaluation-reports/)。

<sup>11</sup> Kerstin Eppert 关于妇发基金项目“西巴尔干半岛妇女建设和平与人类安全：实施联合国安全理事会第1325号决议”的中期评估，2010年。

<sup>12</sup> CEDAW/C/ALB/CO/3。也见联合国阿尔巴尼亚性别平等共同方案中期评估(见上文脚注9)。

术界和政府机构的两性平等积极分子组成了一个专家小组，负责根据教学模块培训法官。特别报告员还强调指出，必须记录和传播成功故事，说明妇女如何利用法律和司法制度。成功的做法还包括：发表信息；介绍司法人员可能有的偏见和歧视；利用专业领域中的专家(比如：医生、医学专家和律师)以数据和科学资料驳斥偏见。特别报告员建议：在培训过程中利用个案研究发布重要信息；与法官共同编写法律手册。

90. 必须向各级司法人员(包括省级和地区级别的司法人员)提供培训。例如，在印度，关于带有性别偏见的性别选择以及实施国家法律的培训是在地区一级开展的。在前南斯拉夫马其顿共和国，所有上诉法庭的民事和刑事的法官与检察官都参加了关于实施家庭暴力法的地区能力建设。

91. 应当举行后续会议或者协商会议，评估实施情况和进展。同样，必须发展司法人员同其他执法人员之间的反馈环路，以便交流信息和知识。例如，赞比亚发展了这种类型的机制，其重点是：收集为基于性别的暴力案件定罪所必需的证据以及采取措施保护性侵犯案件中的儿童证人。特别报告员注意到，关于反馈意见和交流信息的安排往往决定基于性别的暴力案件的结果。前南斯拉夫马其顿共和国曾经组织过一次全国性的会议；接受过培训的法官和检察官在会上交流了关于处理家庭暴力案件的经验和标准做法。

92. 除了正规的司法制度以及就妇女权利作出许多决定的社区机构和宗教机构之外，也应该动员当地的调解员参加培训。印度尼西亚的亚齐省曾经组织活动，强调指出了《消除对妇女一切形式歧视公约》同伊斯兰教义和习惯法之间的协同作用和共同之处。事实证明，这种做法是成功的。<sup>13</sup>

93. 关于良好做法，特别报告员强调指出了：

(a) 国际女法官协会平等方案的判例。这个协会向法官和其他法律专业人员提供了关于在国内法庭上将国际和区域人权公约运用到歧视妇女的案件中的能力建设。<sup>14</sup>

(b) Sakshi, 一个印度的非政府组织。该组织使用了创新的方法将实际情况告知法官，使他们了解妇女在审理基于性别的暴力案件的法庭上所面临的偏见。

<sup>13</sup> Sheila Reed 为妇发基金泰国曼谷区域办事处和妇发基金印度尼西亚亚齐省项目办公室编写的评估联合国妇女发展基金(妇发基金)和加拿大国际开发署共同资助的项目(2007 年至 2009 年)的文章“加强印度尼西亚亚齐省妇女的法律权利”，2009 年。

<sup>14</sup> 见张贴于国际女法官协会网页上的文章“司法培训方案：平等方案的判例”(www.iawj.org/JEP.html)。

### 三. 结论

94. 特别报告员在本报告中指出：必须改变在司法系统的行为者(也即：法官、检察官、公设辩护人以及律师)的持续人权能力建设方面所采用的一些方法。必须防止有偏见的或者错误的推理：这些司法行为者已经获得了必要的知识，因此可以公平地履行其职责。有时，这种推理使人认识不到持续人权教育和专业进修的必要性。鉴于司法制度和条款的改变以及社会动因的演变，人权教育和专业进修证明是必要的。

95. 能力建设是消除针对人权的偏见以及在国家一级进一步领会和适当运用区域和国际人权法的重要工具。

96. 在特别报告员的调查中得出的一个重要结论是：法官和检察官往往在其事业初期获得比较多的培训机会；但是在履行其职责的过程中接受持续培训的可能比较少。

97. 为了鼓励法官提高司法质量，应将他们参加过的任何专业培训作为其调职或者晋升的一项标准。应将持续培训作为一项机构措施予以实施。

98. 特别报告员从所收集的数据中得出结论：司法学院在法官、检察官以及公设辩护人(如已任命)的能力建设中发挥着重要作用。能力建设课程通常是由司法学院监测的。由培训班的学员作出评估，反馈意见被用来改进培训工作。能力建设之目的在于丰富这些行为者的知识，使得他们更好地履行在法院、检察院或者公设辩护人办公室中的职责。应当改进和加强对于培训质量的监测；监测工作应由有关机构(法院、国家司法委员会、检察院以及公设辩护人办公室)负责。

99. 对于问卷调查表的答复表明：必须开展进一步的评估，并且在司法学院和上述机构(法院、检察院、公设辩护人办公室、国家司法委员会、大学以及律师协会)之间开展对话，以便执行关于针对不同专业需要开展的国际人权培训的决定。必须通过培训填补目前的知识空白。应当鼓励有关机构开展这种对话，以便不仅获得有效的国际人权法培训，而且还有效地监测所开展的培训(主要是在有许多对话者的情况下)。

100. 必须协调负责为司法系统的行为者提供国际人权法能力建设的国家机构(例如：司法学院、法院、司法部、专业协会以及非政府组织)的努力，以便制定培训和能力建设方案，促进适当的和有效的司法。因此，迫切需要加强这些机构之间的联系；确定司法系统中需要能力建设的领域；以及制定能够满足这些需要的适当的能力建设方案。

101. 特别报告员指出，发展能够衡量国际人权法能力建设方案的成效或者有效性的机制是极为重要的。一个精通家庭法的法官应当能够在符合其能力的法庭上履行其职责。此外，应当在审查国内司法决定、决议、法律意见或者申诉时使用所学到的知识；对于这种情况进行监测能够确保将知识用于帮助人民提出起诉和依靠法律伸张正义。提出能力建设方案意味着国家要付出代价；而如果不能做到

学以致用，代价可能会更大。换句话说，能力建设和活动的成果应当有利于增进和保护国家一级的人权。

102. 必须从学术和实际的角度对每个领域中的能力建设方案的有效性进行监测，这样才能将所学的知识用于向社会提供的司法和法律服务。

103. 问卷调查还表明：应当鼓励将对于律师的国际人权法能力建设作为国家人权政策的一部分，以便发动专业律师协会、大学以及司法学院向律师提供这种培训。

104. 在国家机构或者专业机构只有很少财力、人力或者技术资源的情况下(例如，在司法学院正处在开办或者发展的阶段)，非政府组织的作用就特别重要。特别报告员指出，非政府组织为实施人权能力建设项目作出了很大贡献，其中包括促使专业人员和专业机构合作，推动传播人权知识。

#### 四. 建议

105. 应在各级推动和加强国际人权法能力建设活动。

106. 应该鼓励各国继续支持法官、检察机关以及检察官的能力建设活动。还应该鼓励和推动律师协会的努力以及民间社会组织的贡献。

107. 应当加强联合国关于在国家一级推动实施国际人权法的努力，以及促进妇女人权和同一切形式歧视作斗争。

108. 在制定培训方案之前应该进行需求评估，其中包括收集关于司法人员的态度和认识的数据和信息，并对国家所参加的国际人权条约进行审查。

109. 应该同学员合作确定培训内容。

110. 在制定培训方案时应该考虑到司法系统的行为者(法官、检察官、公设辩护人以及律师)的需要。

111. 鉴于国际、区域以及国家司法机构和民间社会组织之间的协调与合作的重要性，应当明确界定和规定高等院校(例如：大学、研究所或者中心)之间的这种合作。

112. 应该要求法官、检察官、公设辩护人以及律师接受关于国际人权法的培训。应当规定：各级法官、检察官、公设辩护人以及律师必须接受持续法律教育。应当鼓励学习法律、政治科学和社会科学的学生在求学阶段就选修上述课程。

113. 应该采取一种综合性的方法，支持法官、检察官、公设辩护人以及律师的国际人权法能力建设。

114. 培训班的学员和教授应当具有人权领域的理论知识和实际经验。

115. 个案研究、解决问题的练习以及其他成人学习技巧证明是成功的，因为它们使得法官进一步了解到如何将国际人权法运用于国内环境。因此，重点应当是实际履行国际人权法，而不是进行理论探讨。

116. 必须记录和传播积极榜样和良好做法，介绍法官如何将国际人权法运用于国内司法制度；应当鼓励这种做法。

117. 应当向各级(包括国家、区域、省份和地区各级)法院和检察院的工作人员提供培训。

118. 应当举行后续会议或者协商会议，以便评估实施情况和所取得的进步。

119. 应当强调指出国际人权法和国内法律之间的协同作用和共同之处。

120. 特别报告员请人权理事会：建议各国继续向特别报告员所开展的全球性专题研究作出贡献，同时考虑到本报告中的初步分析，以便特别报告员在组织了关于对于法官、检察官、公设辩护人以及律师的国际人权法能力建设问题的区域协商会议和全球会议之后，于 2015 年向理事会提交有关本项研究的最后报告。

---