



大会

Distr.: General
28 July 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 71(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

法官和律师的独立性

秘书长的说明

秘书长谨向大会全体成员转呈法官和律师独立性问题特别报告员莱安德罗·德斯波伊根据人权理事会第 8/6 号决议提交的报告。

摘要

法官和律师独立性问题特别报告员的本报告包含三个主要章节。第一章分析了国际法为确保律师和法律界独立性规定的保障措施，因为它们是律师自由和有效地履行其职业职能的先决条件。特别报告员在整个任职期间都看到对于民主治理至关重要的司法机关独立性在世界各地受到威胁，这一领域的主要人员遭到各种攻击，影响到他们的职业和个人的诚信。律师尤其受到攻击，影响他们履行职责，并影响到他们的廉正和人身保障。因此，本报告旨在列述要建立的保障措施，以保证律师和法律界自由独立地开展工作。特别报告员在提交给人权理事会提交的最新报告(A/HRC/11/41)中阐述了为确保法官和司法机关的独立性应该建立的各种保障，本报告以此对该报告作出补充。

报告在第二章简略回顾和评估了任务执行人在任职六年期间所做的工作，就要应对的主要挑战和情况提出了具体建议，以提高这一特别程序任务的效力，真正对全世界的民主治理作出应有的贡献。

* A/64/150。



同先前提交给大会和人权理事会的报告一样，在第三章中介绍了国际司法的主要发展情况。

特别报告员希望借此机会欢迎巴西法官 Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva 女士 2009 年 6 月当选为他的继任者，并祝愿她工作一帆风顺。

目录

	页次
一. 导言	5
二. 特别报告员的活动	5
三. 律师和法律界的独立性	6
A. 法律框架	6
B. 法律界的组织	8
C. 法律教育和培训，包括进修	10
D. 进入法律界	11
E. 律师获取相关信息	12
F. 律师-委托人关系的保密性质	12
G. 言论自由	13
H. 道德准则和纪律措施	14
I. 不受非法干涉和确保律师安全的保障措施	15
四. 任务期六年的简要回顾和评估	17
A. 任务的范围和任务执行人	17
B. 向大会提交报告	17
C. 年度专题报告阐述的主要问题	18
D. 信函往来程序和报告	18
E. 国别访问	19
F. 技术援助和确立最佳做法	20
G. 参加活动和会议	20

H. 同法律职业人员及其协会的联系	20
五. 国际司法的重大发展	20
A. 国际刑事法院	20
B. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭	22
C. 卢旺达问题国际刑事法庭	22
D. 塞拉利昂问题特别法庭	22
E. 柬埔寨法院的特别法庭	22
六. 结论和建议	23
A. 结论	23
B. 建议	23

一. 引言

1. 本报告是特别报告员向大会提交的最后一份报告。他给人权理事会的最后一份报告是在 2009 年 6 月提交的。

2. 除了简要回顾大会第六十三届会议以来开展的各项活动外，本报告述及三个实质性领域。它谈到律师和法律界独立性问题，对阐述法官和司法机关独立性问题的报告(A/HRC/11/41)做了补充。此外，特别报告员还在报告中回顾和评估了他在担任任务执行人的六年时间中开展的工作，谈到为协助在全世界推行公平审判、法治和民主治理原则要应对的挑战。按照惯例，报告还提到国际司法领域最近的主要发展。

二. 特别报告员的活动

3. 特别报告员 2009 年 6 月提交给人权理事会的报告(A/HRC/11/41)阐述了他 2008 年 9 月至 12 月期间开展的活动。其后，除每天采取行动处理不断收到的个人和组织的诉求外，特别报告员还参加了各种会议和出访。

4. 2009 年 3 月向人权理事会第十届会议提交了一份关于向刚果民主共和国提供技术援助的报告(A/HRC/10/59)。报告是由一个 7 位独立专家组成的小组根据人权理事会第 7/20 号决议和 S-8/1 号决议编写的，特别报告员是小组成员；人权理事会在决议中请他们就如何以最佳方式从技术上协助刚果民主共和国处理人权局势提出建议，以便使实地情况有明显改进，并请他们紧急注意该国东部当前的局势。

5. 2009 年 5 月 8 日，特别报告员在阿根廷律师协会于阿根廷科尔多瓦举行的一次关于“律师在维护民主制度中的作用”的研讨会上作了发言，并主持了关于“司法委员会和陪审团在司法程序中的能力”的专题小组讨论。

6. 2009 年 6 月 3 日，特别报告员向人权理事会提交了年度报告(A/HRC/11/41 和 Add. 1 至 3)。特别报告员在专题报告中分析了保障司法独立性的措施。

7. 特别报告员参加了 6 月 29 日至 7 月 3 日在日内瓦举行的特别程序年度会议。

8. 应危地马拉政府的邀请，特别报告员 2009 年 1 月 26 日至 29 日访问了该国。危地马拉政府后来邀请特别报告员对该国进行后续访问；后续访问于 2009 年 5 月 8 日至 13 日进行。这两次出访的报告以及有关建议见年度报告的增编。特别报告员希望感谢危地马拉政府给予合作，感谢他会晤的机构和非机构行动者。特别报告员真诚希望他的建议帮助他们应对司法部门面临的重大挑战，确保司法机构的独立性得到尊重。

9. 在所列各个年份对以下会员国提出的访问请求仍然未获答复：安哥拉(2008年)、孟加拉国(2007年)、柬埔寨(2006年)、古巴(1995年)、埃及(1999年)、赤道几内亚(2002年)、斐济(2007年)、伊朗伊斯兰共和国(2006年)、伊拉克(2008年)、肯尼亚(2000年)、缅甸(2009年)、尼日利亚(1995年)、巴基斯坦(2000年)、菲律宾(2006年)、斯里兰卡(1999年)、突尼斯(1997年)、土库曼斯坦(1996年)、乌兹别克斯坦(1996年)和津巴布韦(2001年)。特别报告员的一贯经验是，在由他担任“诚实的调解人”的情况下，实地走访大大有助于消除误解和找到适当的解决办法，因此，他希望上述各国政府不久将会向他的继任者发出邀请。

三. 律师和法律界的独立性

10. 特别报告员在给人权理事会的最新报告中谈到了有关保障司法部门作为一个机构的独立性和法官作为司法系统中的主要行动者的独立性的问题。在本报告中，他阐述了有关保障司法系统中的其他主要行为者(律师和法律界其他成员)的独立性的问题。为了分析这一复杂的议题，特别报告员回顾了过去 15 年根据有关授权开展的工作。在他任职的六年中，特别报告员亲自收到许多律师遭受攻击、骚扰和恫吓的指控，¹ 不得不为此与世界各地许多国家政府接触。

11. 《关于律师作用的基本原则》² 的序言规定，“充分保护人人都应享有的人权和基本自由，无论是经济的、社会和文化权利或是公民权利和政治权利”，要求“所有人都能有效地得到独立的法律专业[……]所提供的法律服务。”³

12. 律师在履行职责保护其委托人不受任何非法行为伤害时，政府和其他国家机构，有时甚至包括公众，会把他们同委托人的利益和活动等同起来。这一偏见显然与律师在民主社会中的作用有冲突。不要期待律师像法官那样不偏不倚，但是，他们必须同法官一样，不受外界的压力和干扰。诉讼委托人要相信和信任他们，这一点至关重要。⁴

A. 法律框架

1. 有关律师和法律界的作用和独立性的国际标准、规范和准则

13. 在条约层面，国际标准、规范和准则包括：

¹ 见 A/HRC/11/41/Add. 1，见图表 5-10。

² 见《联合国第八届预防犯罪和罪犯待遇大会，哈瓦那，1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日：秘书处编制的报告》(联合国，销售品编号：E. 91. IV. 2)，第一章，B 节。

³ 应当根据特别报告员关于“获得公平审判的机会”的报告(A/HRC/8/4，第三章)来理解获取法律咨询的权利。

⁴ 见 E/CN. 4/2004/60，第 48 段。

(a) 《公民及政治权利国际公约》的第十四条(第三款);⁵

(b) 《欧洲保护人权与基本自由公约》的第六条(第三款);⁶

(c) 《美洲人权公约》的第八条(第二款);⁷

(d) 《非洲人权和人民权利宪章》的第七条(第一c款);⁸

(e) 《阿拉伯人权宪章》第十六条。

14. 在非条约层面, 国际标准、规范和准则包括:

(a) 《关于律师作用的基本原则》(以下简称“基本原则”);²

(b) 非洲关于公平审判和法律援助权利的原则和指导方针(以下简称“非洲原则”);

(c) 欧洲委员会部长理事会的第 R(2000) 21 号建议(以下简称“第 R(2000) 21 号建议”);

(d) 国际律师协会通过的法律界独立性标准(以下简称“国际律师协会标准”);

(e) 联合国条约机构以及各区域法院和委员会的各项裁决。

2. 规范律师和法律界的作用和活动的国内立法

15. 为了达到上述规范和标准, 许多会员国在其宪法或类似的基本宪章中列入所有公民都可聘请他们自己挑选的律师的权利。有些国家甚至规定了获得合格法律援助的权利。⁹ 这类立法应该详细规定这一权利的程序性依据。

16. 事实上, 要在尽可能高的法律层面确保律师的独立性, 就必须有这类条款。然而, 特别报告员在一些国家访问获悉, 还没有规范律师和法律界作用和活动的本国立法。¹⁰

17. 在其他会员国中, 现有的保障律师和法律界独立性的立法并没有本国宪法中的各项保障。

⁵ 见第 2200 A (XXI) 号决议, 附件。

⁶ 欧洲委员会, 《欧洲条约汇编》, 第 5 号。

⁷ 联合国, 《条约汇编》, 第 1144 卷, 第 17955 号。

⁸ 同上, 第 1520 卷, 第 26363 号。

⁹ 见 A/HRC/11/41/Add. 2, 第 38 段。

¹⁰ 见 E/CN. 4/2003/65/Add. 2, 第 41 段。

18. 在通过涉及法律界的条例、法令或其他法案时，行政部门尤其应注意不影响律师和法律界的独立性。有国家政府通过对保障法律界独立性的立法做出重大修改或甚至予以取代的行政令的情况。¹¹

B. 法律界的组织

19. 基本原则的原则 23 指出，“与其他公民一样，律师也享有……结社和集会的自由”，“他们应有权参加有关法律、司法行政和促进与保护人权事项的公开讨论并有权加入或筹组地方的、全国的或国际性的组织和出席这些组织的会议而不致由于他们的合法行动或成为某一合法组织的成员而受到专业的限制”。¹² 原则 24 进一步指出，“律师应有权成立和参加由自己管理的专业组织以代表自身利益，促进其不断受到教育和培训，并保护其职业的完善[……]”。¹³ 成立律师协会有两个主要目的：维护律师的职业利益，保护与增进法律界的诚信¹⁴ 和独立性。¹⁵

20. 自规定有关任务后，一个有组织的法律界的重要性一直不断得到强调。¹⁶ 对特别报告员来说，成立一个独立的自行管理的协会，¹⁰ 是政治过渡期的一个最重要步骤。¹⁷ 这就是为什么在这种情况下，他总是建议优先建立一个独立的职业组织。¹⁸ 条约机构也建议会员国在这方面采取行动。¹⁹

21. 基本原则(原则 25)还规定，“律师的专业组织应与政府合作以确保人人都能有效和平等地得到法律服务，并确保律师能在不受物理干涉的情况下按法律和公认的职业标准和道德向其委托人提供意见，协助其委托人。”由于这一条款，主管当局有义务支持律师协会设立和运作而不进行干扰。

22. 特别报告员在任职的几年里，常常不得不批评参加国家控制的协会是强制性的现象，因为这种规定严重损害律师的独立性。²⁰ 他还强调，律师协会需要独立

¹¹ E/CN.4/2001/65/Add.1，第 66 和 67 段以及第 74 和 75 段。

¹² 另见非洲原则，第 I(k) 节；第 R(2000)21 号建议，原则 I(3) 和 V(1)；国际律师协会准则，原则(14)。

¹³ 另见非洲原则，第 I(1) 节；第 R(2000)21 号建议，原则 V(1)。

¹⁴ 同样的，美洲间人权法院确认职业协会是一个规范和控制职业道德的手段，见美洲间人权法院，咨询意见 OC-5/85，1985 年 11 月 13 日，A 辑，第 5 号，第 68 段。

¹⁵ 第 R(2000)21 号建议，原则 V(4) 部分列出了律师协会的各种目标，另见国际律师协会准则，原则(18)。

¹⁶ 见 A/HRC/4/25/Add.2，第 43 段和第 89 段；E/CN.4/2003/65/Add.3，第 39 段；以及 E/CN.4/2002/72/Add.1，第 98 段。

¹⁷ 见 A/HRC/11/41/Add.2，第 73 段。

¹⁸ 见 A/HRC/4/25/Add.2，第 43 段和第 89 段。

¹⁹ 见 CAT/C/CR/30/1 和 Corr.1，第 7 段。

²⁰ 见 A/HRC/11/41/Add.1，第 71 至 76 段和第 357 段。

于行政部门。²¹ 人权委员会也对迫使律师参加国家集中控制的机构的规定感到关注。²² 禁止酷刑委员会同样对律师服从司法部的控制以及必须参加国家控制的律师社团感到关切。²³

23. 尽管律师协会不应由国家控制，但它们应享有官方地位，²⁴ 以便在拥有必要影响力的情况下开展工作。

24. 特别报告员认为，最好是建立单一的职业组织。当各种力量汇集在一个主要的协会中时，就比较容易确保整个行业的诚信和保障法律服务的质量，让全体成员有效参加有关加强法律和司法体系的讨论，对司法体系的其他行动者产生有益影响。然而，这并不是说不能成立区域和地方职业组织，在一个大的协会下开展工作。

25. 特别报告员深为关切地注意到这类职业协会遭当局关闭的趋势。事实上，在许多国家中，职业协会是在随时都可能当局关闭的情况下运作的。这严重损害了法律界的独立性，让它完全丧失效力。

26. 根据基本原则的原则 24“专业组织的执行机构应由其成员选举产生并应在不受外来干涉的情况下行使职能”。²⁵ 国际律师协会标准的原则 17 指出，这些执行机构应“由全体成员在没有任何其他机构或个人进行任何形式干扰的情况下，自由选举产生。”然而，特别报告员看到许多试图安插一些与行政部门关系密切的人担任职业协会领导的情况，其他任务执行人也表达了类似的关切。²⁶ 特别报告员始终强调说，律师仍然要在法律界执行机构的设立、运作和任命过程中发挥核心作用。有一次，他对司法部是否能够任命主席表示关切，因为主席接下来要指定地区协会的主席和律师会的副主席：这显然是行政部门在律师界的建立和运作方面越权。²⁷

27. 最后，特别报告员认为，至关重要，律师协会执行机构的成员要多元化，这样他们就不依附于一个政治党派利益，因为这种依附显然损害法律界的诚信和可信度。

²¹ 见 E/CN.4/2006/52/Add.4，第 93 段。

²² 见 CCPR/C/79/Add.86，第 14 段。

²³ 见 A/56/44，第 45(c) 段。

²⁴ 见 A/HRC/4/25/Add.2，第 89 段。

²⁵ 见非洲原则，第 I(1) 节。

²⁶ 见 A/HRC/4/36，第 38 段。

²⁷ 见 A/HRC/11/41/Add.1，第 356 段。

C. 法律教育和培训，包括进修

28. 基本原则的原则 9 规定，各国政府必须确保，律师接受适当的教育和培训，²⁸ 以便能够行使原则 12 至原则 15 规定的权利和义务。这些权利和义务主要是，为委托人提供咨询，保护其权利，维持公正。没有接受过职业律师的同等教育和培训的人和没有通过正常法律实践积累了丰富知识的人，都不能提供适当的代理服务。²⁹

29. 职前培训和初期培训十分重要，除此之外，进修机会对律师按公认标准履行其职责也至关重要。³⁰ 在这方面，第 R(2000)21 号建议的原则 II (2) 要求采取一切必要的措施，为律师提供进修机会。

30. 特别报告员认为至关重要的是，法律界要制定统一的为律师提供法律进修的强制性计划，进修还应包括道德准则、法制问题和包括基本原则在内的国际和人权标准方面的培训。³¹

D. 进入法律界

31. 世界各地进入法律界的途径不同，在许多国家中，进入法律界从业是由行政部门规定条件或控制的，法律界在颁发执照过程中不起作用或者作用非常有限。特别报告员经常对此表示关切，包括在访问几个国家过程中。³² 人权委员会也同样表示关切。³³

32. 行政部门控制法律界的最常见形式是由司法部或相应的部来管理执照的颁发。

33. 在有些情况下，进入法律界从业要通过书面或者口头的资格考试。在一些国家中，这种考试是由一个部级机构或“资格委员会”举办的。如果考试由资格委员会负责，视律师在委员会中的比例，法律界可能对谁能进入有一定程度的影响力。但是，这只是在无论资格委员会在考试结果出来后做出什么结论，颁发执照的部委都不拥有最后决定权的情况下。³⁴

²⁸ 见非洲原则(原则 I(a))。

²⁹ 见 E/CN.4/2003/65/Add.3，第 92 段。

³⁰ 见 A/HRC/11/41/Add.2，第 64 段；A/HRC/4/25/Add.2，第 41 段；E/CN.4/2006/52/Add.4. 第 62 段和 E/CN.4/2000/61/Add.1，第 155 段。

³¹ 见 E/CN.4/2004/60，第 42 段；第 R(2000)21 号建议，原则 II (3) 和国际律师协会准则，原则 (3)。

³² 见 A/HRC/4/25/Add.2，第 42 段；E/CN.4/2006/52/Add.4，第 61 段；E/CN.4/2006/52/Add.3，第 57 段；E/CN.4/2003/65/Add.2，第 44 段。

³³ 见 CCPR/C/79/Add.86，第 14 段。

³⁴ 见 E/CN.4/2001/65/Add.1，第 69 段。

34. 特别报告员认为，法律界最有能力决定入业的要求和程序，因此，应该负责举行考试和颁发职业证书。正如基本原则所建议的，这将进一步帮助维持其独立性和自我管理。在这方面，记得第 R(2000)21 号建议的原则 I(2) 还规定，所有批准以律师身份从业或进入这一行业的决定都应该由一个独立机构做出。

35. 为了维护法律界的诚信和取得公众和相关政府部门的信任，凭照从业有明确严格的进入程序，至关重要。此外，美洲间人权委员会宣布，有照方可从业有助于保护律师在法律面前的平等。³⁵

36. 报考者起码应在经过平均四年的大学学习后获取法学学位。此外，特别报告员建议，应规定必须经过相当长时间的实习。报考者只有达到这些标准，才应获准参加统一的律师资格笔试，为了保证客观性，考试要在隐匿报考者身份的情况下进行，³⁶ 除笔试外，还将由职业协会任命一个主要由律师组成的考试机构进行口试。

37. 入业程序应该规定报考者有权对考试结果提出申诉。³⁶ 此外，正如第 R(2000)21 号建议所主张的，批准以律师身份从业的决定应当经过一个独立公正的司法当局的审查。

38. 在有些国家中，律师在经过一段时间(可能一年至几年不等)后，需要重新向司法部申请重新登记或重新领取执照。这一程序在很大程度上限制律师独立开展工作，损害他们的独立性，特别报告员写给会员国的几封信函中表达了这一关切，³⁷ 人权委员会也在其结论意见中表达了关切。³⁸

39. 任意撤销律师执照、登记或执业证书是特别报告员在整个任职期内经常注意到的行政部门采用的一项措施。³⁹ 但凡律师承办政治敏感案件并被当局认为与其委托人利益一致时，这种情况尤其会发生。这类案件常常会有诽谤的指控。特别报告员认为，未经有关律师协会事先同意，不应该撤销执照，⁴⁰ 任何正式决定都要进行经司法审查(见下文第H节)。

³⁵ 美洲间人权委员会，OEA/Ser.L/V/II.74 Doc.10/ rev.1，1988 年 9 月 16 日，诉阿根廷案件的第 9777 和 9718 号案件 1988 年 3 月 30 日，结论，第 8 段。

³⁶ E/CN.4/2006/52/Add.4，第 93 段。

³⁷ 见 A/HRC/11/41/Add.1，第 71 和 72 段、第 355 段和第 357 段。

³⁸ 见 E/CN.4/2001/65/Add.1，第 69 段。

³⁹ A/HRC/4/25，第 26 段。

⁴⁰ A/HRC/11/41/Add.2，第 79 段和第 101 段。

E. 律师获取相关信息

40. 国际法规定，律师有权获得与其辩护案件相关的全部信息。为此，基本原则规定，各国必须“确保律师有充分的时间来查阅当局所拥有或管理的有关资料、档案和文件，以便使律师向其委托人提供有效的法律协助”。⁴¹ 该原则进一步规定，“应尽可能在适当时候让其获取。”

41. 《公民及政治权利国际公约》⁵ 第十四条[第三款乙项]规定，“在判定对他提出的任何刑事指控时，人人有权有相当时间和便利准备他的辩护”。人权委员会在其第 32 号一般建议中，把“相当时间和便利”等文字解释为能够查阅文件和其他证据。根据委员会的意见，“这种查阅能力必须包括控方打算在法庭上交的所有指控被告的材料或开脱罪责的材料”，也必须包括可能帮助辩方的证据，例如表明供述并非自愿的迹象。⁴² 委员会还注意到，不披露诉讼信息或在诉讼期间不披露信息，因为这样可能对国际关系、国防或国家安全造成损害，而这种做法或许未充分遵守《公民及政治权利国际公约》第十四条的规定。⁴³ 因此，缔约国应确保，不能根据个人或其代理人无法全部查阅的证据，判处个人。⁴³

42. 特别报告员在许多信函、⁴⁴ 国别访问⁴⁵ 和其他有关报告中均忆及上述各项原则。⁴⁶

43. 经验表明，有些国家主要在调查阶段限制查阅和摘录案件材料档案，⁴⁷ 而其他一些国家则按本国的规定，在接受调查刑事案件的所有细节视为“国家机密”。⁴⁸ 限制大都发生在当局声称案件涉及国家安全时。近些年来，这种情况在与恐怖主义有关的案件中尤为多见。⁴⁹ 在这方面，一个特别令人感到关切的问题是，有关“国家机密”和“恐怖主义”的法律规定范围很大，没有确切的定义。这使法官和/或调查机构在允许或不允许查阅相关的信息方面拥有酌处权。

F. 律师-委托人关系的保密性质

44. 律师行使职能的一项主要原则是律师-委托人之间的关系享有特权。在这一点上，基本原则的原则 22 规定，“各国政府应确认和尊重律师及其委托人之间在

⁴¹ 见原则 21；非洲原则，第 I(d) 节；第 R(2000)21 号建议，原则 I(7)。

⁴² 见 CCPR/C/GC/32，第 33 段。

⁴³ 见 CCPR/C/CAN/CO/5(2005)，第 13 段。

⁴⁴ 见 A/HRC/11/41/Add. 1，第 41、第 148、149 和 332 段。

⁴⁵ 见 A/HRC/11/41/Add. 2，第 37 段。

⁴⁶ 见 E/CN. 4/2006/120，第 35 段。

⁴⁷ 见 A/HRC/11/41/Add. 2，第 37 段。

⁴⁸ 见 E/CN. 4/2006/6/Add. 6，第 24 段。

⁴⁹ 见 A/HRC/4/26/Add. 2，第 20 段。

其专业关系内的所有联络和磋商均属保密”。⁵⁰ 当律师的委托人失去自由时，这一原则就更加重要。⁵¹

45. 特别报告员有一次建议不通过一项法律草案，因为它要求律师为可能进行调查，提供工作档案。⁵²

46. 前任务执行人在访问一个国家时获悉，一个看守最严的监狱的官员不允许律师直接将文件交给被告，而只允许通过监狱的服务人员递送，有人指控文件因此有可能被复印；此外，律师声称，他们与其委托人的谈话有人监听或录音。⁵³

47. 任意拘留问题工作组感到关切的是，有国家立法规定，如果怀疑律师是恐怖组织成员，监狱当局可以监测他/她与其在押的委托人之间的往来。⁵⁴

48. 条约机构也感到关切的是，在涉及恐怖主义的案件中，律师可以不受职业保密义务的约束而被迫作证，否则就可能入狱。⁵⁵

G. 言论自由

49. 基本原则的原则 23 规定，“与其它公民一样，律师也享有言论、信仰、结社和集会的自由[……]”。基本原则进一步规定，理应有权参加有关法律、司法行政和促进与保护人权事项的公众讨论。⁵⁶

50. 言论和结社自由尤其是法律界独立正常地开展工作不可或缺的，法律必须做出保障。⁵⁷ 尽管人人都享有这些自由，但是，对于从事司法行政工作的人来说，它们具有特定的意义。此外，美洲间人权法院在一个律师被控犯有诽谤罪的案件中认定，人人享有言论自由的权利，这项权利不应因身为律师而受到限制。⁵⁸

51. 特别报告员数次获悉主张直选律师协会主席的律师受到骚扰。⁵⁹ 他指出，这是对律师言论自由的无理限制，而且严重阻碍法律界的自我管理和独立。此外，

⁵⁰ 见非洲原则，第 I(c) 节；第 R(2000)21 号建议，原则 I(6)；国际律师协会准则，原则 13(a)。

⁵¹ 见国际律师协会准则，原则(12)，

⁵² 见 A/HRC/11/41/Add. 2，第 79 段。

⁵³ 见 E/CN. 4/2002/72/Add. 1，第 105 段。

⁵⁴ 见 A/HRC/4/40/Add. 5，第 42 段。

⁵⁵ 见 CCPR/C/TUN/CO/5，第 15 段。

⁵⁶ 见非洲原则，第 I(k) 节；第 R(2000)21 号建议，原则 I(3)和 V(1)；国际律师协会准则，原则(14)。

⁵⁷ 见 E/CN. 4/2004/60，第 46 段。

⁵⁸ 见美洲间人权法院，“Tristán Donoso 诉巴拿马”案，2009 年 1 月 27 日，C 辑第 193 号，第 114 段。

⁵⁹ 见 A/HRC/11/41/Add. 1，第 78 段。

特别报告员还遇到律师遭受威胁、甚至根本无法参加有关人权或法律制度的会议、培训课程或类似活动的情况。⁶⁰

52. 基本原则还规定，“律师在行使这些权利时，应始终遵照法律和公认准则以及按照律师的职业道德行事。”

H. 道德准则和纪律措施

53. 基本原则的原则 26 规定，律师的职业行为守则应该由法律界或由立法根据本国的法律和习俗以及公认的国际标准和准则来订立。区域标准也有类似的规定。⁶¹ 特别报告员认为，道德守则最好应该由律师协会自行起草，如果由法律来确立，则应在立法的各个阶段适当征求法律界的意见。

54. 此外，最好制定适用于全国所有律师的统一道德守则，因为倘若不同的协会制订不同的守则，那么，被一个协会开除的律师可能可以加入另一个准许他们继续从业的协会，尽管他们可能违反了道德准则。⁶²

55. 根据基本原则的原则 28，应由律师协会设立的不偏不倚的纪律委员会、独立的法律规定的当局或法院对律师提出惩处。⁶³ 因此，有关负责机构应该不接受现行立法或行政部门或其他任何方面的影响或压力。

56. 理想的情况是，法律界自己设立惩处机构。⁶⁴ 然而，通常是由司法部⁶⁵ 或资格委员会⁶⁶ 负责惩处程序。在一些会员国中，这些委员会在很大程度上由行政部门控制或其成员大都是国家官员，这显然影响到法律界的独立性。

57. 正如基本原则的原则 27 所述，对律师职业能力的投诉“应按适当程序迅速、公正地加以处理”，⁶⁷ 律师应有“受公正审讯的权利，包括有权得到其本人选定的一名律师的协助”。特别报告员在访问数个国家时强调了这一点。⁶⁸

⁶⁰ 见 A/HRC/8/4/Add. 1，第 133、320 和 159 段；A/HRC/4/25，第 26 段；A/HRC/4/25/Add. 1，第 64 和 171 段；E/CN. 4/2006/52/Add. 1，第 23 段。

⁶¹ 见非洲原则，第 I(m) 节；第 R(2000)21 号建议，原则 VI(1)。

⁶² 见 E/CN. 4/2003/65/Add. 2，第 42 段。

⁶³ 见非洲原则，第 I(o) 节。

⁶⁴ 见 A/HRC/8/4/Add. 2，第 46 段；A/HRC/11/41/Add. 2，第 78 段。

⁶⁵ 见 A/HRC/4/25/Add. 2，第 42 段。

⁶⁶ 见 E/CN. 4/2006/52/Add. 4，第 64 段；E/CN. 4/2006/52/Add. 3，第 59 段。

⁶⁷ 见非洲原则，第 I(n) 节。另见第 R(2000)21 号建议，原则 VI(3)；该原则要求，应按照欧洲人权公约执行惩处程序。

⁶⁸ 见 A/HRC/11/41/Add. 2，第 78 段。

58. 最后，无论惩处机构的性质如何，任何惩处程序都应按基本原则的原则 28 的规定，进行独立的司法审查。⁶⁹ 特别报告员在一些国家访问时，强调了这种司法审查的重要性。⁷⁰

I. 不受非法干涉和确保律师安全的保障措施

59. 基本原则的原则 16 规定，“各国政府应确保律师：(a) 能履行其所有职责而不受恫吓、妨碍、骚扰或不适当的干涉；(b) 能在国内以及国外旅行并自由地同其委托人进行磋商；以及(c) 不会由于其按照公认的专业职责、准则和道德规范所采取的任何行动而受到或者被威胁会受到起诉或行政、经济或其他制裁。”⁷¹

60. 然而，围绕本任务自 1994 年开展的工作表明，律师按照公认的职业职责、标准准则和道德规范采取措施，会面临各种风险，包括：骚扰、恫吓和威胁、包括身体暴力和谋杀在内的攻击、任意逮捕、拘留和失踪、限制行动自由和经济或其他处罚。

61. 如特别报告员在最近关于来文的报告(A/HRC/11/41/Add. 1)所述，在过去十二个月中的所有来文中，有 11%涉及对律师的恫吓和骚扰、威胁和包括身体暴力和谋杀在内的攻击。⁷² 在这方面，专门致力在全球增强律师独立性的非政府组织提交了一些令人不安的信息和报告。⁷³

62. 特别报告员访问一个国家时，听到一些令人不安的指控，称法官对律师委托人进行庭审前，找借口传唤律师，以对其进行恫吓和干预他们的工作。这种行动阻碍律师出席庭审和有效地为委托人辩护。⁷⁴

63. 在其他一些案件里，律师的行动受到限制，而无法会见委托人。⁷⁵

64. 基本原则的原则 18 规定，“不得由于律师履行其职责而将其等同于其委托人或委托人的诉讼事由”。⁷⁶ 但是，同其前任一样，特别报告员在整个任务期间发

⁶⁹ 见国际律师协会准则，原则(24)。

⁷⁰ 见 A/HRC/11/41/Add. 2，第 78 段；和 E/CN. 4/2006/52/Add. 4，第 64 段。

⁷¹ 另见非洲原则，第 I(b) 节；第 R(2000)21 号建议，原则 I(3)，(4)，(5)；国际律师协会准则，原则(8)。

⁷² 见 A/HRC/11/41/Add. 2，第 240 段。

⁷³ 见国际律师协会、律师帮律师组织和加拿大律师权利观察的报告。

⁷⁴ 见 A/HRC/8/4/Add. 2，第 48 段。

⁷⁵ 见 E/CN. 4/2006/95/Add. 3，第 78 段。

⁷⁶ 见非洲原则，第 I(g) 节；国际律师协会准则，原则(7)。

现，这是一个最经常得不到遵守的原则。⁷⁷ 律师在政治敏感的案件⁷⁸ 或者在涉及重大腐败、有组织犯罪、恐怖主义和贩毒⁷⁹ 案件中为委托人辩护时，尤其会发生这种情况。以有人指控律师与委托人所谓的犯罪活动有联系或承诺提供支持为由对律师进行调查，或律师只是因为代表委托人并为委托人辩护而最终被控诽谤的情况经常发生。⁸⁰

65. 在这方面，应该强调的另一个保护律师的重要保障措施是，律师对其在书面或口头辩护过程中，或者因职业关系在法院、法庭出庭或在其他法律或行政当局诚意发表的讲话，应享有民事和刑事豁免权。”⁸¹

66. 帕拉姆·库马拉斯瓦米博士 1998 年时就已经认为，“除非有证据证明，否则，将律师同其委托人的诉讼事由等同起来，即可视为是对有关律师的恫吓和骚扰”，并强调“如果有证据证明律师认同其委托人的诉讼事由，政府有责任将有关指控提交法律界的有关惩处机构”。⁸²

67. 特别报告员和其他任务执行感到严重关切的是，律师在谴责其委托人受到虐待或司法系统运作不正常后，会遭受压力，并可能遭到报复，甚至被起诉。⁸³ 条约机构也同样表示关切。⁸⁴ 在有些情况下，针对参与司法行政的人的暴力十分严重，以至律师否认承办有关案例。⁸⁵

68. 基本原则的原则 17 规定，“律师如因履行其职责而安全受到威胁时，应得到当局给予充分保护”。因此，各国无疑有采取有效措施保障律师的安全的义务。

69. 这一义务要求在律师受到任何骚扰或人身攻击时，立即进行公正和独立的调查。为了防止再度发生类似事件，必须将犯有这些罪行的人绳之以法。第 R(2000)21 号建议在原则五(5)中规定，在律师被捕或被押以及决定提起质疑律师诚信的诉讼时，职业组织要采取必要行动来维护律师的利益。国际律师协会准则的原则 20 规定，应立即将律师被捕或被押的原由和法律依据以及羁押地点通知律师协会，律师协会应有权接触被捕或被押律师。

⁷⁷ 见 E/CN.4/1998/39，第 179 段。

⁷⁸ 见 E/CN.4/2004/60，第 49 段。

⁷⁹ 见 E/CN.4/2002/72/Add.1，第 108 段。

⁸⁰ 最近：2009 年 7 月 1 日的新闻稿，可在人权事务高级专员办事处网站查阅。

⁸¹ 基本原则，原则 20；国际律师协会准则，原则(11)。

⁸² E/CN.4/1998/39，第 179 和 181 段。

⁸³ 见 E/CN.4/2006/6/Add.6，第 25 段；E/CN.4/2006/61/Add.3，第 55 段。

⁸⁴ 见 CAT/C/RUS/CO/4，第 8 段。

⁸⁵ 见 E/CN.4/2006/52，第 57 段。

四. 任务期六年的简要回顾和评估

A. 任务的范围和任务执行人

70. 先前的人权委员会在防止歧视和保护少数小组委员会开展数年工作后，初次规定了特别报告员的任务(第 1994/41 号决议)。迄今为止，已有两名任务执行人受命负责这一任务：1994 年至 2003 年 7 月任职的帕拉姆·库马拉斯瓦米博士和 2003 年 8 月至 2009 年 7 月任职的编写本报告的莱安德罗·德斯波伊。Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva 女士自 2009 年 8 月 1 日起当选为新的任务执行人。

71. 这一任务已有 15 年之久，在人权委员会和其后的人权理事会不断作出决定后，任务的初始范围已有很大变化。任务最初关注的是个别法官、律师和法律从业者，但它现在的范围可以说涵盖了与司法部门结构与职能和民主环境下的司法行政相关的所有问题，包括诉诸司法、享有正当法律程序的权利和这种权利的保障。

72. 特别报告员认为，这一发展是合理和得当的，因为影响到司法行动者的违法和滥用权力行为常常是与影响司法部门的结构和运作的情况分不开的。

73. 此外，过去十年国际司法多种形式和方式的发展，在司法行政方面开辟了全新领域，制订了具有普遍性的原则、标准和规范。因此，根据任务提交的报告宜体现这些事项，因为它们提出了法律原则普及的趋势。特别报告员认为，这些发展已经到了除了事实和数据外，需要根据任务从实质性的角度进行分析的程度。这显然需要增加任务可支配的资源与手段，特别允许年度专题报告的长度长于现行限度。

74. 最后，作为国际社会努力确保善治工作的一部分，过去十年的一个要点是司法行政领域的技术援助，特别是在那些处于过渡或者危机中的国家中。因此，必须在特别报告员的报告中阐述这些努力，并从实质性的角度对其进行分析，以帮助确定良好做法，加强成本与影响之间的关系。联合国应注重这一工作；联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)应密切参与这一努力。

B. 向大会提交报告

75. 2005 年，授权特别报告员向大会第六十届会议提交第一份进度报告。其后，这一做法一直延续下来，已经成为制度。

76. 特别报告员认为制度上的这种具体演变尤为得当，因为在过去 12 个月里第二次有机会向会员国介绍大家关注而又与任务相关的最新情况和实质性问题。

C. 年度专题报告阐述的主要问题

77. 特别报告员相继向人权委员会和其后的人权理事会提交的年度报告以及相继向大会提交的进度报告阐述了下列问题：

(a) 2004 年：E/CN.4/2004/60：(一) 回顾自 1994 年任务确立以来的发展情况以及(二) 在详细审查影响司法部门及其行动者的重要问题的基础上，确定今后工作的方法；

(b) 2005 年：E/CN.4/2005/60：(一) 司法与反恐斗争，尤其注重确立“敌方交战者”及其影响；(二) 过渡时期司法；

A/60/321：(一) 与厄瓜多尔合作及访问该国，作为最佳做法；(二) 反恐与得到公平审判的权利；

(c) 2006 年：E/CN.4/2006/52：(一) 司法行政与了解真相的权利；(二) 过渡时期司法部门与司法；

A/61/384：(一) 审判平民和严重侵犯人权行为的军事司法；(二) 关塔那摩湾被羁押者的状况；

(d) 2007 年：A/HRC/4/25：(一) 法治和紧急状态；(二) 1994-2006 年按任务规定处理的局势的分类；

A/62/207：(一) 影响司法行政和影响法官、检察官与律师独立性的情况；(二) 诉诸司法；

(e) 2008 年：A/HRC/8/4：诉诸司法；

A/63/271：法官在紧急状态方面的作用；

(f) 2009 年：A/HRC/11/41：司法独立性的保障措施；

A/64/181：律师和法律界的独立性。

78. 上述报告阐述了许多其它问题，有司法部门的财务独立性和有关机构及其行动者开展工作的物质条件，还有法官和律师的法律培训与进修；有司法腐败，还有检察官和法官各自作用的失衡；有全世界司法部门男女各自的参与程度和职位，还有各种司法体系在世界许多地方共存等。所有这些议题通常在访问具体国家的报告中得到详细阐述。值得对这些问题作更深入的分析。

D. 信函往来程序和报告

79. 从 2003 年 8 月到 2009 年 7 月底，以信件形式就 97 个会员国的局势向相关国家政府发函 670 份，函文中有指控和紧急呼吁。

80. 在许多情况下，由于所涉问题范围大，情况复杂，特别报告员采取了其他相关的特别程序任务执行人一起接洽有关会员国政府当局的做法；因为经验表明，这样做既适当，又有效。特别报告员借此机会感谢同仁给予的宝贵的支持与合作，特别是考虑到通过共同努力能实现的所有目标。

81. 特别报告员在关于信函的报告中提供了统计数据，以便表明司法部门及其行动者面临的压力、遇到的各种违规行为以及各国政府给予的合作。虽然需要在这—领域做出科学的改进，他认为提供的数据可说明有关任务、所开展的工作和产生的影响。

82. 在这方面，特别报告员在六年所工作中注意到，他同会员国的合作有明显的增加和改善。作为各国与特别程序任务执行人之间的对话的一部分，他欢迎这一事态发展，因为这对于相互核查指控和酌情寻找到符合国际原则和规范的解决办法至关重要。不过，他仍然对一些未获回复或未对他在请求中提出的要求作出实质性的答复的信函表示关切。

83. 特别报告员真诚希望为其继任者，并为所有特别程序任务执行人，提供更多的资源，以便信函程序实现系统化，采用更好的后续程序。令人遗憾的是，由于缺乏资源，目前不可能最大限度地利用这一十分重要的有用程序。可以在这项任务的范围内，汇编一种有用的“判例”，帮助任务执行人和会员国努力寻找办法来解决所指控的事项。

E. 国别访问

84. 特别报告员在其任职的六年时间里，进行了 12 次访问各国(见下文)，每次访问都有一份详尽的访问报告，介绍法院系统和他看到的有关国家法官、检察官和律师的情况，并提出具体的建议：

- 2004 年：哈萨克斯坦、巴西；
- 2005 年：厄瓜多尔(两次)、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦；
- 2007 年：马尔代夫、刚果民主共和国；
- 2008 年：俄罗斯联邦；
- 2009 年：危地马拉(三次)。

85. 特别报告员在编写访问报告时，确立了一个明确的模式，从而能够始终如一地阐述所有影响司法系统及其行动者的重大问题。他的目标是通过详细分析得出结论和详细具体的建议，帮助有关的不同行动者找到有效办法来解决他们面临的问题。

86. 特别报告员感谢所有邀请他访问并给予合作以进行坦率而富有成果的对话的国家，同时，他感谢所有本地行动者给予的信任与合作。特别报告员还感谢秘书处在这方面提供的协助。

87. 同通过信函联系的国家相比，走访的国家数目必然相对较少。此外，从访问的范围，包括要会见和与之交谈的行动者数目来看，上述各次访问的时间是短暂的。此外，特别报告员只有很少几次能够进行后续访问以确定他的建议取得成效的程度。这些事项可由人权理事会来审议。特别报告员尤其希望后续访问的问题可在其继任者任职期间得到妥善解决，尤其是因为特别报告员访问过的国家常常要求进行后续访问。

F. 技术援助和确立最佳做法

88. 特别报告员向厄瓜多尔、⁸⁶ 危地马拉和马尔代夫当局提供了技术援助。从这三国的经验来看，他认为在其他情况下可以产生一些良好的做法，并推动采取行动。例如，特别报告员希望提到马尔代夫，因为他的主要建议在那里在民主过渡进程之前、之中和之后都得到执行。⁸⁷

G. 参加活动和会议

89. 在时间和财力允许的情况下，特别报告员尽可能多地参加有关活动和会议，他总是指出，活动和会议提供了一个至关重要的机会，不仅可以介绍有关任务，而且可以获取反馈信息和建议，对他执行任务有很大帮助。

H. 同法律职业人员及其协会的联系

90. 特别报告员整个任期内尤其希望同参与司法行政的行动者及其协会建立持续联系，因为他认为他们必需尽可能紧密地参与联合国为保障其独立性做出的努力。他希望借此机会感谢所有希望促进司法部门的独立性和公平运作的法律界和各个组织的人士，感谢他们作出的宝贵贡献和给予的支持。

五. 国际司法的重大发展

A. 国际刑事法院

中非共和国

91. 在让-皮埃尔·本巴·贡博(所谓的总统和刚果解放运动总司令)的案件中，法院 2009 年 6 月 15 日公布它的裁决，确认两项危害人类罪指控，即，谋杀罪[《罗马规约》第七条第(一)款第 1 项]和强奸罪[第七条第(一)款第 7 项]，以及三项战争

⁸⁶ 见《联合国纪事》，“司法独立作为冲突预防和解决办法：厄瓜多尔高等法院的最新案例”，见 <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2006/issue1/0106p21.htm>。

⁸⁷ 见 A/HRC/4/25/Add. 2。

罪：谋杀罪[罗马规约第八条第(二)款第3项第(1)目?]、强奸罪[罗马规约第八条第(二)款第5项第(6)目]以及抢劫罪[罗马规约第八条第(2)款第5项第(5)目?]。

苏丹达尔富尔

92. 2009年3月4日第一预审分庭签发了苏丹总统奥马尔·哈桑·艾哈迈德·巴希尔的逮捕证，这是国际刑事法院有史以来首次对现任国家元首签发逮捕证。尽管逮捕证列入了战争罪和危害人类罪，但没有列入灭绝种族罪。但是，法官强调说，如果收集到补充证据，有关裁决不会妨碍检方提出修正逮捕证的要求。2009年7月7日，国际刑事法院检察官办公室提出要求，要求列入灭绝种族罪的指控。预计上诉分庭可能要几个月的时间才会就这一问题作出裁决。巴希尔总统承认国际刑事法院的管辖权，他得到了非洲统一组织国家元首和政府首脑会议在2009年7月3日决议中对他表示的支持；该决议指出，由于非洲统一组织提出推迟起诉的请求没有下文，它不会协助逮捕或引渡一位同仁。

93. 被认为作为共同犯罪人或作为间接共同犯罪人，根据罗马规约第二十五条第(三)款第1项的规定要对三项战争罪承担刑事责任的巴赫·伊德里斯·阿布嘎达(联合抵抗阵线主席和军事行动总协调人)，于2009年5月18日第一次出庭受审。确认指控的庭审定于2009年10月12日举行。

刚果民主共和国

94. 根据国际刑事法院2008年11月18日做出的继续审讯刚果爱国者联盟创始人和领导人托马斯·卢班加·迪伊洛的裁决，第一预审分庭的审讯2009年1月26日重新开始。在编写本报告时，审讯仍在进行。

95. 已经定于2009年9月24日开始审讯马蒂厄·恩乔洛·楚伊(民族主义与融合主义者阵线所谓的前领导人)和热尔曼·加丹加(伊图里爱国抵抗力量所谓的总司令)。

肯尼亚

96. 2009年7月9日，谈判缔结肯尼亚国民协议的非洲名人小组主席科菲·安南宣布，他已经向国际刑事法院转呈了一份名单，内有被怀疑要对2007年12月肯尼亚总统选举后发生1100多人死亡的暴力事件承担最大责任的人。肯尼亚政府建立并责成其调查选举后的暴力事件的瓦基委员会建议设立一个特别法庭来调查和起诉主要犯罪者，如果不这样做，将会把受指控的主要犯罪者名单提交给国际刑事法院检察官。

B. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭

97. 2009 年 2 月 26 日，前南斯拉夫问题国际刑事法庭(前南问题国际法庭)对南斯拉夫联邦共和国和塞尔维亚部队在科索沃 1999 年冲突期间对科索沃阿尔巴尼亚族人犯下的罪行下达了第一份判决书。⁸⁸

98. 2009 年 7 月 8 日，前南问题国际法庭驳回了被指控犯有灭绝种族罪、种族灭绝同谋罪、灭绝罪、谋杀罪和任意杀戮罪的拉多万·卡拉季奇提出的豁免要求。做出驳回豁免要求的裁决后，卡拉季奇最近又重新准备豁免辩护；他在辩护状中提出，应该撤销对他的指控，因为他声称当时与前美国驻联合国大使理查德·霍尔布鲁克有协议。卡拉季奇要求就他的声称举行证据听证会，坚持说大使曾表示，如果他在 1996 年自愿下台，就免除对他的起诉，并说这一协议有两个见证人。法庭裁定，卡拉季奇未能表明大使是在获得联合国安全理事会授权的情况下行事的，并裁定在诉讼中有滥用程序现象。2009 年早些时候，前南问题国际法庭的上诉分庭维持 2008 年 12 月的裁决；该裁决宣布，不存在任何豁免协议，而且即使有这样的协议，根据国际法，也是无效的。

C. 卢旺达问题国际刑事法庭

99. 2009 年 6 月 22 日，卢旺达问题国际刑事法庭(卢旺达问题国际法庭)第三预审分庭裁定卡利克斯特·卡利曼兹拉(前内政部代理部长)犯有灭绝种族罪以及直接公开煽动灭绝种族罪，判处 30 年徒刑。

D. 塞拉利昂问题特别法庭

100. 2009 年 7 月 14 日，利比里亚前总统查尔斯·泰勒在塞拉利昂问题特别法庭接受审讯首次作证时，否认战争罪的指控。指控泰勒先生犯有危害人类罪、违反日内瓦公约和其他违反国际人道主义法等 11 项罪行，这些罪行源于塞拉利昂的“恐吓平民百姓运动”。在法庭 2009 年 5 月驳回泰勒先生无罪释放的提议后，已重新开始审讯。由于塞拉利昂安全情况不好，审讯在荷兰海牙进行。

E. 柬埔寨法院的特别法庭

101. 在柬埔寨法院特别法庭进行的第一次审讯中，2009 年 3 月 30 日举行了康克由(别名“杜奇”)审的实质性听证会。被告是前红色高棉五人领导小组中第一个出庭的人，除了按照柬埔寨刑法犯有谋杀罪和酷刑罪外，被告在 1975 年至 1979 年期间犯有危害人类罪和严重违反 1949 年日内瓦公约的行为。2009 年 6 月 8 日，被告承认对羁押在 S-21 安全中心的儿童被杀一事负有责任，同时辩称他是按柬埔寨共产党的命令行事。

⁸⁸ 见 A/HRC/11/41，第 89 段。

六. 结论和建议

A. 结论

102. 本报告揭示了律师在履行职责时面临的许多障碍。它还表明会员国需要制订和采取各种保障措施来保证律师和法律界的独立性。特别报告员指出，建立一个有组织的法律界，是维持律师独立性的一个关键要素。此外，有助于进入法律界从业的明确标准和透明程序并有惩处程序也是决定性因素。除了非法干涉律师工作外，骚扰、威胁、甚至人身攻击是危及律师独立性的最有害因素。

103. 可以自由开展法律工作对于律师在社会中发挥既定作用最为重要。律师适当提供法律咨询的先决条件包括他们可以不受阻碍地获取任何相关信息和他们同其委托人的关系保密。言论和结社自由是司法行政体系的一部分，对律师尤为重要。进修法律应是法律界的一项优先工作。

B. 建议

104. 为了协助会员国加强律师和法律界的独立性，特别报告员提出下列建议。

105. 关于法律和体制框架，特别报告员建议：

(a) 在宪法中列入聘请自己挑选的律师的权利，或将其视为一项基本法律原则。必须以适当方式将这项基本权利变成国内立法；

(b) 那些还没有一个有组织法律界的会员国应优先建立一个独立的自我管理的职业组织。当局有义务支持这种职业协会的设立和运作而不进行干扰；

(c) 应该根据国际准则制订、通过和执行规范律师和法律界作用与活动的立法。立法应该增强法律界的独立性、自我管理和诚信。在通过立法之前，应在立法的所有相关阶段切实听取法律界人士的意见；

(d) 作为基本标准，此类立法除其他事项外，应规定：(一) 职业协会的执行机构应直接由其成员自由选举产生；(二) 律师加入自我管理的独立职业协会应是强制性的；(三) 应由律师协会负责进入法律界的程序；(四) 有权对有关进入法律界从业的决定提出上诉；(五) 只有在得到有关律师协会明确批准的情况下，才能取消律师从业的权利；(六) 应有对取消从业权利提出上诉的权利；

(e) 在那些进入法律界从业是由有关当局操办或控制的会员国中，应在规定的时间内逐步把这一责任移交给法律界；

(f) 规定律师继续从业要重新领取执照或重新登记的会员国应放弃这种做法。

106. 关于道德准则和惩处程序，特别报告员建议：

(a) 最好由律师协会自己起草适用于各国所有律师的统一道德守则。如果守则是经由法律确立的，在立法过程的所有相关阶段都要切实听取法律界人士的意见；

(b) 法律界应设立公正的惩处机构；应按照国际准则采用预先规定的程序进行惩处；

(c) 惩处程序应确保公平审讯的权利，包括由自己挑选的律师提供协助的权利，并应进行独立的司法审查。

107. 关于自由从事法律工作，特别报告员建议：

(a) 当局立即停止把律师同其委托人的利益等同起来的做法，不在公共场合发表相关的评论；

(b) 会员国应采取措施，提高百姓对律师作用的认识，支持律师协会提高认识的工作。

108. 为强化不受非法干扰和增进律师安全的保障措施，特别报告员建议：

(a) 当局不直接或间接干涉律师开展工作和行使职能，包括不对他们进行任何形式的报复；

(b) 律师受到骚扰、威胁或人身攻击时，应立即由一个公正独立的机构展开调查；

(c) 在律师的安全因履行职能而受到威胁时，应要求当局采取有效措施，确保其安全；

(d) 在律师被捕或被拘押时，当局除了有法律规定的义务外，还应立即将原由告知有关的法律界人士并准许其接触有关律师。

109. 为了律师获取信息，特别报告员建议通过立法并付诸实施，确保能充分获取当局掌握或控制的有关信息、档案和文件。应在调查阶段就提供获取信息的机会，以便能为进行适当辩护做准备。有关信息应包括所有开脱责任的材料或检方打算在法庭上提出的指控被告的所有材料。

110. 为了保障律师-委托人关系的保密性，特别报告员建议：

(a) 当局确保律师与其委托人在工作关系范围内的往来信函函件和磋商是保密的。在委托人被拘押的情况下，需要另外采取措施，以确保委托人与其律师之间有直接和保密交流。

(b) 律师的档案和文件在法律上和实践中应受到保护，不被查封或检查，不应截查律师的电子信函。

111. 为了保障律师的言论和结社自由，特别报告员建议：

(a) 会员国承认律师的言论和结社自由是法律界人士正当和独立地履行职能不可或缺的，必须在法律上和实践中予以确立并得到保障；

(b) 在涉及有关司法行政的事项中，律师的意见具有特别重要的分量；

(c) 会员国不阻拦律师参加在国内或国外举行的有关人权和法律制度的会议、培训课程或类似的活动；会员国应支持这些活动。

112. 为了协助律师协会加强律师和法律界的独立性，特别报告员建议：

(a) 律师协会努力确保其执行机构成员多元化，以防止政治上的干涉或其他任何第三方的干涉；

(b) 进入法律界从业的标准和程序应由法律界根据明确的准则来制订；参加律师资格考试的最起码标准应是有大学法学学位和必须跟随律师实习过一段时间；应允许符合这些标准的报考人参加统一的律师资格笔试，为了保证客观性，考试应该在隐匿身份的情况下进行；由律师协会指定的法律界考试机构应决定报考人能否进入法律界从业；这一程序应接受司法审查；

(c) 律师协会应该制订适用于有关国家所有律师的统一道德守则；守则应规定适用的惩处程序，并详细指明律师的哪些违规行为可触发惩处措施；惩处措施必须与违规行为的严重程度相称；法律界组织应积极统一执行和采用道德守则；

(d) 法律界应为律师制订统一的强制性进修法律计划，进修应包括道德准则、法治问题以及国际标准与人权标准，其中包括律师作用的基本原则。

113. 是在任务于 1994 年初次确立后积累的大量经验的基础上进行这一分析和提出建议的；分析和建议表明，有关律师作用的基本原则是任何公平司法程序的关键支柱，因为这些原则详尽地列述了律师和法律界自由独立履行职能的先决条件和保障措施。因此，特别报告员建议大会正式认可这些基本原则。