



第六十九届会议

临时议程\* 项目 69(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

秘书长谨向大会成员转呈法官和律师独立性问题特别报告员加芙列拉·克瑙尔根据人权理事会第 26/7 号决议提交的报告。

\* A/69/150。



## 法官和律师独立性问题特别报告员的报告

### 摘要

本报告述及需要考虑将法治的概念纳入 2015 年后发展框架，尤其包括法治的其中两个核心要素——司法救助和司法系统的独立。本报告提出了解决依据发展的狭隘经济观点提出的千年发展目标之不足之处的对策，并突出强调了国际社会更好地处理 2015 年后议程中法治、人权和发展之间内在联系的独特机会。

特别报告员首先审查了千年发展目标框架；之后讨论了法治、司法和发展之间的相互联系；最后提出了其关于将司法救助与司法系统的独立和公正作为成功的 2015 年后发展框架的核心要素的论点。报告最后提出了一系列建议。

特别报告员在其报告中表示，法治和发展是相辅相成的两个概念，法治包含以下相关方面：提供公平、顺应民需并且能够在发生侵犯人权情况下提供有效补救的司法系统；减贫、透明、问责和可持续性。突出强调，司法救助和司法系统的独立是打破贫穷、排斥和脆弱循环以及让人们能够主张其人权并因其被侵犯的权利而获得有效补救的关键。特别报告员强调，必须将人权标准和义务纳入整个 2015 年后议程的主流。

特别报告员促请将司法救助和夯实司法系统的独立性作为其在新发展框架中自身权利的目标。在为一整套新的发展目标拟订伴随的可衡量的目标和指标时，还应考虑到司法救助的基本方面和要素、司法机关的独立性和法治。

## 一. 引言

1. 本报告系依据人权理事会第 26/7 号决议提交。
2. 由于将法治和司法救助的概念纳入 2015 年后发展框架的势头猛进，特别报告员决定参与目前正在进行的讨论，介绍其在本报告中提出的愿景——这个愿景是她五年多以来在担任任务负责人期间提出的。
3. 通过建设性和参与式进程拟定的千年发展目标代表了为减少赤贫所做的独特努力，并制定了一系列有时限的目标和指标。然而，尽管取得了许多骄人成就，但千年发展目标拟定的发展框架在概念上太过狭隘，没有提及人权，特别是在司法和法治等重要的概念方面，这一点现在显而易见。事后人们可能会注意到，这个建立在经济增长理念基础之上的发展框架是不明智的，太过狭隘，不足以充分阐释人类的发展历程。
4. 国际社会已经开始讨论如何在 2015 年后开始实施的新的发展框架中解决这些不足之处并夯实千年发展目标的遗产。联合国和民间社会一直大力参与组织许多磋商、专家组会议和高级别小组，以讨论 2015 年发展议程的不同方面。在这此背景下，若干特别报告员在报告和公开发言中强调，有必要将人权和人权观点纳入 2015 年后发展框架。
5. 在这个背景下，特别报告员希望本报告将有助于突出公平、透明和独立的司法系统的重要性，保障所有人平等获得司法救助，这是更全面发展框架的一个核心特点。将司法救助纳入 2015 年后议程将代表着打破贫穷、排斥和脆弱的恶性循环的重要一步，后者损害了多项人权的享有。<sup>1</sup> 不承认司法系统的作用和各国在这方面的国际法律义务，必将妨碍 2015 年后发展议程取得成功。
6. 在本报告中，特别报告员在讨论法治、司法和发展的基本相互关系（第三章，B 节）前，首先审查了千年发展目标框架（第三章，A 节）。最后，特别报告员在结束并提出具体建议（第四和第五章）前，提出了其关于将司法救助以及司法系统的独立、公正、问责和权限作为核心要素（第三章，C 节）纳入 2015 年后发展框架的论点。

## 二. 特别报告员的活动

7. 特别报告员在向大会提交其上一份报告到 2014 年 4 月 27 日之间开展的活动载于其最近提交人权理事会的报告（A/HRC/26/32）。此后，特别报告员参加了下文列出的各项活动。

---

<sup>1</sup> A/67/278，第 5 段。

8. 2014年4月27日至5月1日，特别报告员参加了拉丁美洲法官联合会大会第六十三届会议和国际法官协会伊比利亚-美洲集团在圣多明各举行的年度会议。当时她就司法机构的独立当前面临的挑战和有必要在国际人权法方面促进法官和治安法官的能力建设活动发表了讲话。
9. 2014年5月8日和9日，特别报告员参加了 **Yüksel Karkin Küçük Attorney Partnership** 在土耳其伊斯坦布尔组织的关于司法和法治的国际研讨会，期间她就针对司法机构的各种形式的干预、施压和攻击发表了讲话。
10. 2014年6月13日，特别报告员向人权理事会提交了其关注司法问责的年度专题报告 ([A/HRC/26/32](#))。她还提交了其关于对俄罗斯联邦进行的正式国别访问的报告 ([A/HRC/26/32/Add.1](#))。此外，特别报告员介绍了她正在为2015年人权理事第二十九届会议编写的关于法官和治安法官适用国际人权法的培训手册。在这个背景下，她鼓励各国对她发送的问卷调查做出答复，以便提供意见，为手册的编写建言献策。
11. 特别报告员在人权理事会上的发言中还重申了其对于曾与或正在寻求与联合国人权机制合作的个人和团体采取的报复行为表示严重关切，包括那些在特别报告员的正式国别访问期间与特别报告员会面或落实人权机制所采取的各项决定的人员。响应秘书长、联合国人权事务高级专员和特别报告员同仁的号召，她呼吁在大会上完成关于理事会第 [24/24](#) 号决议的讨论，以确保将尽快任命全系统负责报复问题的高级协调人。
12. 在人权理事会2014年6月11日的会议期间，特别报告员还作为小组成员参加了国际法学家委员会组织的题为“加强委内瑞拉的法治”的会外活动。在这次活动中，她讨论了以下主题：法官的内部和外部独立性问题的不同方面、司法独立和判例法的统一，以及法院院长在维护司法独立方面的作用。
13. 2014年6月18日，特别报告员参加了塞尔维亚驻欧洲安全与合作组织代表团在贝尔格莱德组织的题为“司法机构的独立：国际标准和惯例”的活动。
14. 2014年7月15日，特别报告员成为国际律师协会人权研究所在金边组织的关于柬埔寨最近司法改革的新闻发布会的主旨发言人。
15. 此外，自上次向大会报告以来，特别报告员发送了对以下国家政府进行正式访问的申请和申请提醒函：阿根廷、中国、埃及、斐济、法国、德国、希腊、印度、伊拉克、肯尼亚、尼泊尔、菲律宾、葡萄牙、西班牙、突尼斯、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府。她还对邀请她访问自己国家的法国、德国、希腊、伊拉克、肯尼亚、摩洛哥、尼泊尔、葡萄牙、西班牙、突尼斯和美利坚合众国政府表示感谢。

### 三. 司法和 2015 年后发展议程

#### A. 千年发展目标框架

16. 大会（第 55/2 号决议）于 2000 年 9 月 8 日通过的《千年宣言》在一份单一协商一致文件内列出了新千年之际会员国在和平、安全与裁军、发展和消除贫穷、保护环境、人权、民主和善治，以及保护弱势群体等领域做出的雄心勃勃的承诺。在这种情况下，国家元首和政府首脑强调人类面临的重要挑战是需要确保全球化成为世界人口的积极力量。

17. 《千年宣言》最初包括明确提及法治、司法和人权。尤其是，国家元首和政府首脑决心在国际和国内事务中加大尊重法治的力度（第 9 段），并宣布他们将不遗余力地促进民主和加强法治，并尊重一切国际公认的人权和基本自由，包括发展权（第 24 段）。

18. 千年发展目标是 2001 年依据作为今后 14 年发展框架的《千年宣言》制定的，并很快获得国际和国内支持。千年发展目标旨在让联合国通过以下有限的优先事项，成为消除贫穷和促进发展的更有效工具：消灭赤贫和饥饿（目标 1）、实现普及初等教育（目标 2）、促进性别平等并赋予妇女权力（目标 3）、降低儿童死亡率（目标 4）、改善产妇保健（目标 5）、与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争（目标 6）、确保环境的可持续能力（目标 7），以及制定促进发展的全球伙伴关系（目标 8）。针对每项目标拟定了具体目标和指标，并明确说明如何实现这些目标以及如何衡量这些目标取得的进展。

19. 虽然一些千年发展目标在一定程度上反映出人权属于社会和经济权利类别，但这些目标没有广泛提及现有的国际人权标准。事实上，最终的框架文件中显然没有提及《千年宣言》中明确强调非常重要的与司法、治理、问责和法治相关的问题。尤其是，千年发展目标只字未提冲突、暴力、不公正和歧视对发展的灾难性影响。

20. 特别报告员想强调指出，她并不否定千年发展目标在全球层面发挥的重要作用。千年发展目标制定了一个发展框架，其中规定了几个明确的目标和指标，希望使成效最大化。此外，围绕千年发展目标的通过达成的政治共识促成了前所未有的政治动力，激励采取努力实现这些目标，并协助跟踪过去 13 年取得的进展和成功。尽管如此，在一些目标方面取得的进展掩盖了在性别、地理、年龄、种族、残疾和社会经济地位等方面逐渐扩大的差异。<sup>2</sup>

21. 特别报告员认为，显然需要进行真正的范式转变，因为促使通过千年发展目标发展框架的经济分析模式并未提及与不平等和镇压相关的问题。经济增长本身

<sup>2</sup> 经济和社会权利中心，“正义问题：确保将人权纳入 2015 年后发展议程”（2013 年），第 6 页。

不足以衡量人类发展，因为发展的概念包括经济指标和基准可阐释的更多内容。人民的发展需要并非限于单纯的经济诉求，而是包括正义、不歧视和机遇等主张。因此，显然全面的发展模式应把所有这些方面纳入考虑。

22. 有必要将司法救助纳入 2015 年后发展议程，这恰恰是建立在这个事实基础之上，即司法救助构成了一项得以享有其他权利的权利，不论是公民、文化、经济、政治或社会权利。因此，新的发展框架必须反映充分广泛的国际人权，这意味着这个发展框架应仔细注意公平的司法。正如联合国人权事务高级专员重申的那样，普遍商定和适用的规范性人权框架对发展面临的全球性挑战而言具有前所未有的重要意义。<sup>3</sup>

23. 特别报告员还强烈支持联合国人权条约机构主席 2013 年 5 月在关于 2015 年后发展议程的联合声明中表达的立场，其中他们特别表示，未充分重视人权的问责制原则和司法救助破坏了实现目标的动力，并且妨碍发展进程中其权利遭到忽视或侵犯的人们获得任何补救。

24. 在这个背景下，必须努力实现更高级别的问责。人权规范性框架明确确立了权利持有人和义务承担人有义务尊重、保护和实现人权。立足人权的新的发展框架将以普遍公认和通过的规范性框架的方式为今后的发展目标奠定基础。

25. 特别报告员希望，认识到 2015 年后发展议程需要采取新方针将为会员国商定今后一系列可持续发展目标提供必要的推动力，这些目标将具有更大的包容性，并重视法治、人权、司法和发展之间的内在关系。

## B. 法治、司法和发展之间的相互联系

### 1. 法治：发展的推动力和成果

26. 秘书长认为，可将法治视为一项治理原则，其中所有人、机构和实体，无论属于公共部门还是私营部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断，并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责。<sup>4</sup>

27. 根据秘书长关于法治的定义，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）解释说，人们应这样理解法治：一种建立在人权价值观基础上并保障人的安全的法律和政治秩序；一种通过提供社会秩序、安全以及强制执行的权利和义务促进发展的有利条件；以及一种过程，可通过采纳规则、做出决策和提供优质教育等对可持续发展至关重要的服务的明确制度来取得成果。<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组，“远离恐惧和匮乏：2015 年后议程中的人权问题”（2012 年 5 月），第 5 页。

<sup>4</sup> S/2004/616，第 6 段。

<sup>5</sup> 毒品和犯罪问题办公室，“2015 年后发展议程中安全和正义说明”（2013 年 10 月），第 8 页。

28. 在这个背景下，特别报告员一直强调，尊重法治对于任何运行中的民主都非常重要，司法系统的独立作为执行法治的体制监护人发挥着重要作用。平等诉诸法律的机会以及在法院和法庭面前平等是人权，而这个人权是法治的基本方面。

29. 然而，根据促进穷人法律权益委员会的数据，全世界 40 亿人被剥夺了更好地享受生活和摆脱贫穷的机会，这是因为他们被排斥在法治之外。<sup>6</sup> 这一状况是不可接受的。

30. 该委员会解释说，当法律为所有人服务时，就规定了所有人的权利和义务并予以强制执行。这使人们能够在确定和可预测的氛围中相互联系。因此，法治不仅促进发展，也是进步的重要来源。<sup>7</sup> 委员会确凿无疑地表示，法治和减贫及发展在这一点上彼此相连，即一个领域要取得可持续进步，必须将另一领域纳入所有政策和措施。

31. 在最近的一份报告中，毒品和犯罪问题办公室强调未实施法治的后果，如恐惧暴力、腐败、有罪不罚的文化和没有问责，威胁到社会合同的合法性，破坏法治，减缓甚至可能使发展进步出现倒退。<sup>8</sup>

32. 特别报告员认为，没有考虑法治的基本方面，如正义和安全，对于与千年发展目标相关的成就具有重大不利影响。正如开放社会司法倡议执行主任指出的那样，正在经历武装冲突的低收入国家没有一个实现了一个千年发展目标。相反，受冲突影响的国家——根据定义，没有法治的这些国家——在发展中世界的贫困、未受教育和婴儿死亡中所占的比例非常高。同样，在发达经济体中，人口中被剥夺获得司法救助机会的这些部分在教育和其他公共服务领域遭遇的歧视更高。<sup>9</sup>

33. 毒品和犯罪问题办公室认为，将安全和正义优先事项纳入 2015 年后可持续发展框架有实际理由。该办公室补充说，从统计学上看，安全和正义某些方面的改进与关键发展领域的必然进步相关。通过比较，促进穷人法律权益委员会表示，司法救助方面的改进还同卫生、教育、环境可持续和性别平等等主要发展部门取得的进步有关。<sup>10</sup>

34. 在其题为“人人过上有尊严的生活：加快实现千年发展目标并推进 2015 年后联合国发展议程”的报告（A/68/202）中，秘书长在指出透明和问责对确保公民参与决策的重要性时，也明确承认发展、人权和法治之间的相互联系。在该报

<sup>6</sup> 促进穷人法律权益委员会，“让法律为所有人服务”，第一卷（2008 年），第 1 页。

<sup>7</sup> 同上，第 3 页。

<sup>8</sup> 毒品和犯罪问题办公室，“2015 年后发展议程中安全和正义说明”，第 6 和第 7 页。

<sup>9</sup> 见 James Goldston，“为何发展需要法治”（开放社会司法倡议，2013 年 4 月 4 日）。

<sup>10</sup> 毒品和犯罪问题办公室，“2015 年后发展议程中安全和正义说明”，第 18 和 19 页。

告第 95 段中，他进一步表示，法律赋权、司法救助、司法独立和普及合法身份，对获得公共服务而言同样至关重要。

35. 大会可持续发展目标开放工作组<sup>11</sup>在其 2014 年进度报告中第 144 段参加了讨论，总结说，建立在人权、法治、民主、司法救助和获得信息、透明和问责制、和平和非暴力社会基础上的所有各级善治是可持续发展的推动力。

36. 特别报告员认为，法治和发展是两个相辅相成的概念。事实上，法治包含与发展相关的多个方面，包括提供获取公平和顺应需求，并且能够在发生与发展目标相关的侵犯人权行为时提供有效补救的司法系统。

37. 在这个背景下，特别报告员坚信，促进正义和巩固法治为推进更公平、包容和可持续的发展提供了必要的工具。法治既是发展的推动力，也是发展的成果。因此，不能过分强调法治对于推动可持续发展、减贫以及安全和增强公民的权能的贡献。

## 2. 腐败：破坏法治和发展的一个交叉问题

38. 特别报告员决定提及腐败的交叉问题，以表明其关于法治对于实现可持续发展的核心作用的立场。

39. 千年发展目标未提及腐败。这促使联合国人权条约机构主席在 2013 年 5 月关于 2015 年后发展议程的联合声明中声明，必须高度重视解决腐败等更广泛的治理问题。然而，构成腐败的犯罪和破坏廉正的罪行不仅损害法治、国家机构的信誉和民主，还可能对发展进程和成果产生严重不利影响，从而损害社会和经济发展。<sup>12</sup>

40. 不能以综合方式解决腐败现象，包括其法治方面，就无法消除腐败对经济和社会发展的危害性影响。尤其是，公正廉明的司法机构是确保遵守民主和法治的必要机构。

41. 鉴于司法系统负责监督其他公共机构，独立和廉洁的司法机构是维护法治和人权以及监测公共职能机构合规行为表现的根本。在国内和全球一级，如果其他保护措施未发挥作用，司法机构是保护公众依法抗击任何侵犯权利和自由行为的保障（A/67/305，第 14 段）。

42. 尤其是，保障和加强法官、检察官和律师的体制独立性，是保护这些行为人不受外部或内部压力和干涉并使他们能够廉正、专业和公正履行其职责义务的关键。法官、检察官和律师应坚信，他们能够在职业生涯中合理履行其法律职责而不受任何恐惧、骚扰和威吓（同上，第 96 段）。

<sup>11</sup> 联合国可持续发展大会成果文件，题为“我们希望的未来”（大会第 66/288 号决议，附件）第 248 段。

<sup>12</sup> 关于司法腐败和司法系统在打击腐败方面的作用的更全面分析，见 A/67/305。

### 3. 2015 年后发展议程中救助司法的全面框架

43. 正如强调指出的那样，发展的定义应该比千年发展目标所依据的定义更为宽泛。发展不可能仅与经济增长有关，还必须包括正义、法治、体制质量、善治、和平和安全等概念。

44. 特别报告员认为，法治提供了一个概念性框架和一系列工具，可帮助将各项权利进程转化为切实成果，因为可实际衡量依据某些核心法治原则的情况。依据法治和健全的机构建设和平和善治，尤其是独立的司法机构，是 2015 年后发展议程的根本。

45. 此外，特别报告员赞同毒品和犯罪问题办公室的肯定意见，尽管在联合国可持续发展大会以及 2012 年以来在联合国内外的磋商期间高度重视和平与安全，但相对而言，发展辩论甚少提及与法治，尤其是安全和正义在 2015 年后议程中的位置等相关问题，并且，尽管最高层原则上接受安全、正义和发展之间的相互联系，但在实践中如何将它们纳入进程方面可能存在分歧。<sup>13</sup>

46. 特别报告员希望呼吁所有会员国尽一切努力，以一系列与法治、正义和人权相关的目标和指标的形式，兑现其做出的承诺，以指导和补充完善各项发展政策、目标和措施。

#### C. 司法救助和司法系统的独立在 2015 年后发展框架中的重要性

47. 根据联合国开发计划署的定义，司法救助指的是人们依据人权标准，通过正式和非正式的司法机构寻求和获得补救的能力。<sup>14</sup> 这个定义得到了国际社会的普遍承认，填补了国际人权条约留下的空白，在其中找不到关于司法救助的任何具体定义。不过，若干国际和区域人权文书均提及司法救助是一项基本权利，应保障所有人享有。

48. 司法救助同司法独立的原则直接相关，因为司法机构的廉正、独立和公正是高效和透明的司法系统的基本要素，可促进保护人权和推动经济发展。<sup>15</sup>

49. 司法系统的独立和司法救助是法治的两个核心要素。特别报告员在本部分的分析限于这两个要素，不过她想指出，法治的其他方面，如安全、治理、决策和问责非常重要，因此应将这些方面充分纳入 2015 年后发展议程。

<sup>13</sup> 毒品和犯罪问题办公室，“2015 年后发展议程中安全和正义说明”，第 7 页。

<sup>14</sup> 开发计划署，司法的规划：面向所有人，基于人权的诉诸司法的方式，一名实践者的指南（2005 年），第 5 页。

<sup>15</sup> 见开发计划署，“司法救助：惯例说明”（2004 年）。

## 1. 司法救助：本身既是一项权利，也是人们行使权利和应享权利的手段

50. 特别报告员的前任 Leandro Despouy 明确确认，司法救助本身既是一项基本权利，也是行使或寻求行使遭到忽视或侵犯的各项权利的手段（[A/HRC/8/4](#)，第 17 段）。因此，司法救助对于任何旨在保障所有人充分平等享有人权的民主制度而言都是一项基本人权。故此，缺乏诉诸法律的机会严重影响充分享有人权。

51. 因此，司法救助让人们能够享有一切人权，因为没有司法救助，人们就无法主张其权利或与施加其身上的犯罪、虐待或侵犯行为相抗争，这反过来可能使他们陷入有罪不罚、剥夺和排斥的恶性循环。

52. 因此，司法救助对发展非常重要，因为当弱势群体的成员成为侵犯人权行为的受害者时，他们普遍有不安全感和不稳定感，这使他们更加贫穷和欠发展。公平和有效的司法系统能够为人们提供有效的矫正和适当的补救，通过减少同暴力和侵犯权利相关的风险和震慑犯罪人不再实施进一步侵犯行为，构成了确保安全、稳定和繁荣的最有效途径。

53. 从最广泛的意义上讲，司法救助的概念不仅涉及诉诸司法系统的机会，还涉及诉诸其他程序和机构的机会，这些程序和机构协助个人主张其权利并与国家机构打交道，包括全国人权委员会、督察员或调解机构（[A/62/207](#)，第 38 段）。

54. 可从不同互补的方面审查司法救助：(a) 诉诸本身即指有可能通过相关的法律代理诉诸司法系统，这是把问题转化为司法诉求的根本；(b) 提供运作良好的司法系统，即能够在合理的时间框架内做出公平判决/决定的制度；以及 (c) 可能支持完善的司法程序，例如，意指在审理期间，相关人员不会因其不开可控制的原因放弃采取司法行动（关于这一点，这个制度应为保障在整个司法进程中给予支持而提供必要的资源和工具）。

55. 如前所述，司法救助同国际和区域人权文书广泛承认的一系列权利密切相关。例如，公平审判权意味着，除其他事项外，诉诸预先决定和公平的法院的机会，法院的各项决定依据法律，遵循依照程序保障的诉讼程序。反过来，获得有效补救的权利强化了迄今获得司法救助的条件，因为它包括有效的程序性保障，例如公平审判或受法院保护的权利所需要或要求的要求保护（行使）宪法权利的办法或人身保护。另外，在法院面前平等的权利禁止在未依法以及不能依据客观合理的理由认定合理的情况下诉诸法院和法庭方面进行任何区别待遇。司法救助的概念还同平等武装原则和获得法律援助的权利内在相关，特别是，在保障时，这项权利必须及时、保密和免费（[A/HRC/8/4](#)，第 17-22 段）。

56. 正如特别报告员在前一份报告（[A/HRC/23/43](#) 和 [Corr.1](#)）中强调的那样，法律援助的目的是通过向那些无力支付聘请法律代理和诉诸法院系统费用的人们提供援助，推动消除损害或限制获得司法救助的阻碍和障碍。因此，根据《公民权利和政治权利国际公约》第 143 条 (d) 项的定义，法律援助的定义应尽可能

宽泛，不仅包括在刑事诉讼中获得免费法律援助的权利，还包括在旨在决定权利和义务，包括公民权利的任何司法或法外程序中提供有效的法律援助。

57. 实际上，如果司法救助要维护其普遍性并因此适当和合理运作，就有必要建立一个保障各项权利的司法系统，并采取并行措施，例如建立各种机制和方案，以便利在刑事和民事案件中提供免费的法律援助。在这个背景下，有必要强调指出，确保法律援助机制的自主和独立同等重要，从而使其服务于需要经济资助的人们的利益，以便他们能够在平等基础上与他人一样获得司法救助。

58. 特别报告员注意到，有必要承认司法救助的综合性。关于这一点，前任特别报告员强调，作为要求享受或恢复其他权利（包括公民、政治、经济、社会和文化权利）的手段，司法救助不限于确保法院受理其案件，也适用于必须根据法治原则（公正的审判和程序保证等）进行的、直到执行判决为止的整个过程。因此，平等的原则和任何争端解决机制应该具有的可利用性和有效性的条件，在争端解决程序开始时和整个过程中，都必须得到遵守（A/HRC/8/4，第 58 段）。

59. 免费和平等的司法救助使人们能够主张其权利，在他们所面临的犯罪中作证，以及使他们摆脱有罪不罚和排斥的恶性循环。通过为打破这个恶性循环提供有效工具，司法救助能够在平等基础上增强社会不同部分的权能。在人权遭到广泛侵犯的背景下，增强人们主张其权利的权能甚至更加重要。

60. 各种因素和境况阻碍适当和平等地获得司法救助（同上，第 24-32 段）。特别报告员的前任指出，缺乏消除妨碍获得司法救助障碍的公共政策，对处于弱势地位或生活极端贫困或在文化、经济和社会上处于不利地位的群体，具有较大的影响（同上，第 48 段）。

61. 例如，经济壁垒对获得司法救助具有巨大影响。在制度层面，经济壁垒尤其导致法官和司法系统的其他业务员缺乏培训，工作的物质条件困难，以及缺乏资助免费法律援助的资金。体制性障碍还可能包括与过度和任意使用拘留和监禁相关的问题以及腐败（A/67/278，第 48-50 和第 57-59 段）。在个人层面上，法庭诉讼可能意味着沉重的经济负担，这涉及启动和诉诸诉讼程序的费用，包括律师费。这些经济障碍严重影响低收入社会阶层的那些人群，尤其是生活在赤贫中的人们。

62. 同信息相关的障碍也阻碍着司法救助。此外，对其基本权利、可获得的补救和主张其权利所遵循的程序缺乏了解，尤其直接影响人们获得司法救助。

63. 文化障碍，如语言困难、社会污名、社会经济处于附属地位、权能不足和对司法系统的不信任，可能进一步破坏获得司法救助（同上，第 20-27 段）。

64. 此外，物理障碍常常也阻碍获得司法救助，除其他外，这包括距离法院或警察局等国家机构的地理位置远，以及针对有特殊需要的群体，如残疾人和老年人

的设施不足。特别报告员想指出，在武装冲突或冲突后局势中所有这些障碍都进一步加剧，在这些局势中，这些国家机构如果不是没有，就是往往极其脆弱。

65. 此外，特别是穷人和弱势群体等相关方面，法律和规范性障碍，如不健全的法律框架，没有司法审查和缺乏法人身份，以及结构性问题，如诉讼和法律程序的过度延误，过度形式主义，缺乏法律地位和诉讼的影响有限，都可能严重破坏司法救助。此外，对于难以诉诸司法系统的人群而言，利用非正规司法系统对落实人权等相关方面提出了严重关切（同上，第 85-90 段）。

66. 毒品和犯罪问题办公室概述称，正规和非正规司法系统所提供的服务的可得性、成效、速度和质量等方面在一定程度上影响有何种“公平”司法。这些方面代表了可制定目标、具体目标和指标的领域。<sup>16</sup>

67. 同其他任何人权一样，司法救助要求必须有保障制度，以便可推动充分行使这项人权。如上所述，这些保障必须包括将确保人人平等获得司法救助的法律和物质条件。为了建立这些保障，单纯地避免制造障碍是不够的；还有必要采取积极行动，其中包括积极消除妨碍有效行使司法救助权利的物质障碍。

68. 赤贫和人权问题特别报告员已经肯定表示，获得司法救助对于解决贫困、排斥和脆弱的根源至关重要（A/67/278，第 5 段）。因此，有效司法的建立有助于消除赤贫和饥饿。

69. 改善司法救助通过为妇女建立落实其各项权利的有效途径，还有望改善妇女的生活。为支持这一论点，据称为向妇女提供司法救助所采取的努力大大减少了影响妇女的非法行为，例如支付嫁妆。<sup>17</sup>正如特别报告员在之前的报告中所强调的那样，司法救助在有效保护妇女的人权，增强妇女的权能和促进妇女的发展，以及促进性别平等方面发挥着重要作用（A/HRC/17/30 和 Corr.1，第 82 段）。

70. 司法救助还可能对环境和环境权利产生积极影响。实际上，正如 Namati 组织指出的那样，获得法律援助可协助社区保障在共同土地上的各项权利，让他们在其生计上有更多的自主权并提供更大的激励措施以保护环境。<sup>18</sup>1992 年，《关于环境与发展的里约宣言》的第 10 项原则确立了司法救助与环境之间的联系，其中成员国认识到，最好通过相关阶层所有相关公民的参与处理环境问题，并且必须诉诸司法和行政程序的有效途径，包括矫正和补救。

71. 除了除有义务建立法律框架，以使自由行使其人权和基本自由并惩处侵犯这些权利的一切行为外，各国还因此必须为权利持有人行使获得司法救助的权利提供必要的条件，并迫使各机构为提供此种条件出力。这包括有义务组织政府和所

<sup>16</sup> 毒品和犯罪问题办公室，“2015 年后发展议程中安全和正义说明”，第 16 页。

<sup>17</sup> 见 Namati，“2015 年司法：司法如何影响发展”（开发社会司法倡议，2013 年 3 月）。

<sup>18</sup> 同上。

有行使公共权力的结构和机构，目的是确保自由和充分行使的人权，这些人权可通过司法补救主张和强制执行。

72. 在法律上保障获得司法和裁决机制不足以确保所有人事实上获得司法救助。因此，各国必须采取积极措施，确保法律和政策实质上是非歧视的，因为在这种情况下，个人寻求诉诸主管法院或法庭的努力系统地受挫，这同保障在法院面前平等的努力背道而驰。<sup>19</sup>

73. 综上所述，司法救助意味着任何人都应该了解其依法应享有并使其能够享有的保护和服务。<sup>20</sup> 因此，作为法治重要组成部分的司法救助同 2015 年后发展议程中的发展和建设可持续发展目标同等重要。

74. 最近，在关于大会有关人权和法治对 2015 年后发展议程的贡献的高级别会议背景说明中，大会主席重申，确保所有人均可获得快速、透明、有效、公平、顺应需要、参与和负责任的司法系统（包括非正式或习惯性的司法系统），使得能够和平解决争端，并以公平和独立的方式为冤情和索偿提供有效的补救。这提供了有助于可持续发展的社会稳定。同时，司法系统的独立及其公正和廉正，是维护法制的必要前提。

## 2. 加强司法系统的独立性、公正、廉正和才干<sup>21</sup>

75. 认为司法机关的独立是国际惯例，也是国际社会公认的一般法律原则。<sup>22</sup> 按照《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条第 1 款规定的“独立法庭”的要求，司法机关的独立构成了以条约为基础的义务，人权事务委员会确认，独立的法庭是一项绝对权利，不得有任何例外（CCPR/C/GC/32，第 19 段）。另外，正如《班加罗尔司法行为原则》规定的那样，司法独立是法治的前提和公平审判的基本保障。

76. 人权事务委员会在其对《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条的内容和范围的阐释中也强调了法官独立的重要性。委员会认为，第 14 条第 1 款关于合格、独立和不偏倚的法庭的规定是一项绝对的权利，不得有任何例外（同上）。

77. 没有司法机构的独立，就没有权力分离，而没有权力分离，就没有真正的法治或民主。特别报告员的前任肯定了权力分离和法治原则的重要性，他指出，权力分离和法治为司法的独立、公正和透明提供了保障。<sup>23</sup> 正如人权事务委员会在其第 32 号一般性意见中指出的，司法机构和行政机构的职能和权限如划分不清

<sup>19</sup> CCPR/C/GC/32，第 9 段和 A/67/278，第 11 段。

<sup>20</sup> 见 George Soros，“发展的缺失部分”（开放社会司法倡议，2014 年 2 月 4 日）。

<sup>21</sup> 关于保障司法独立的更多全面分析，见 A/HRC/11/41。

<sup>22</sup> 依照《国际法院规约》第 38.1 条(b)项。

<sup>23</sup> A/HRC/11/41，第 18 段；另见 E/CN.4/2004/60，第 28 段。

或行政机构能控制或指挥司法机构，这种情况是不符合独立法庭的概念的（[CCPR/C/GC/32](#)，第 19 段）。

78. 当司法机构未发挥作用，有罪不罚盛行，则后果可能是灾难性的。有罪不罚现象破坏民主、法治、人民对国家机构的信任及发展机遇。另外，薄弱的司法系统无法保证人人获得司法救助，这导致大部分弱势群体被排斥在司法系统外，使他们处于需要帮助而非增强权能的地位。

79. 影响司法独立的因素和情况纷繁多样，包括个人和机构层面。保障必须到位，以综合方式涉及所有这些要素，以加强司法独立，从而确保司法机关的正常运作。

80. 首先，应在最高级别从法律上，如有可能，以《宪法》保障司法机构的独立。为确保司法机构的独立需要建立的其它体制保障包括：(a) 法官和治安法官的透明选拔和任命程序，包括基于能力、廉正和优异的明确和客观的标准；(b) 普通法院法官或有权审理的法官的原则，该原则禁止有追溯力的法庭，并限制使用特别法庭和军事法庭；(c) 司法机构有足够的预算，必须提供充足的资源，使司法系统能够正常履行职责；(d) 法官和治安法官结社和表达自由，尤其是允许他们参加涉及其职能和地位，以及法律问题的辩论；(e) 法院案件的分配必须透明和客观，以防止外部和司法机构内部的干预；(f) 内部独立，规定法院院长的任命程序必须透明；以及 (g) 有纪律处分程序，这必须同时尊重公正审判和正当程序的原则，因为它强化了对法官和治安法官的问责。

81. 关于独立和公正的单个层面，保障应包括法官的任期有保障和不可撤换；在履行其司法职责过程中个人因某些作为或不作为而免责，立法和行为守则中必须对这一点做出明确规定；基于客观因素的宣传活动；以及服务的充分条件，包括薪酬、人力和物力、安全、培训和能力建设。

82. 作为司法机构的成员，法官有义务和有责任确保人们享有重大权利而不受任何类别的歧视，例如基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身份地位的歧视，以平等地保护和落实每个人的人权。正如特别报告员之前指出的那样，这涉及法官要主动承担起在案件审理和执行法庭程序过程中维护平等和不歧视国际标准的义务。法官可以在法律或规则不符合国际人权标准时建议予以废除或修正（[A/66/289](#)，第 38 段）。

83. 在这方面，司法系统的所有参与者需要接受丰富的教育和培训，使系统能真正地独立，并在以公平和透明的方式促进和保护人权方面发挥变革性作用，并适当考虑各国的国际义务和承诺，而不是通过严格适用不公平和不平等的法律来延续根深蒂固的歧视性模式。

### 3. 制定目标、具体目标和指标，包括保障司法救助和独立司法系统的要素

84. 特别报告员不同意“正义无法衡量”的简单说法。她认为，人权法规定了行为可衡量的标准和可评估正义的业务原则。

85. 全世界对联合国会员国的吁请中强调指出，有切实可行的方法可用来衡量司法的进步，各国政府在这方面正取得飞跃进步。司法部已经收集有关案宗和持续时间的数据。国家统计局通常在其调查中纳入法律知识和法律救助。<sup>24</sup>

86. 事实上，各国政府和司法机构一直使用指标和其他措施监测和评估司法系统和法院的运作情况。此外，联合国各机构已制定了与衡量司法系统运作进展情况有关的一系列指标，<sup>25</sup>特别是在刑事司法系统或司法救助方面。

87. 有几个方法工具可协助衡量法治领域的进展。这些工具应该就应选择哪些指标提供指导，并应包括管理数据、法律需求研究、观念调查、专家调查研究和定性研究。<sup>26</sup>

88. 具体涉及司法救助和司法独立，制定目标应反映这一事实，即这些概念本身和意味着落实人权和其他特权。应制定定性和定量指标，这样才能衡量手段和成果。还急需承认进程的重要性，因为正如开放社会司法倡议主席指出的，往往正是通过制定国家优先事项的进程最终决定着它们是否取得成功。<sup>27</sup>

89. 忆及《关于弱势群体获得司法救助的巴西利亚条例》，特别报告员想强调指出，必须建立司法系统，实际上正在建立这个系统，将其作为维护弱势群体的各项权利的工具。通过这项努力，尽一切努力将所使用的数据和资料分类，以拟定指标和措施，并评估按性别、族裔、经济地位或其他相关类别分列的所取得的进步，在帮助各国政府重视最需要帮助者的发展努力方面仍然前路漫漫。

90. 另外，司法机构必须独立和公正，并且对明理的观察员而言必须看上去独立和公正，在制定目标和指标时，有必要说明参与司法系统的人们生活的现状。实际上，只有了解利用司法系统或已努力诉诸司法系统的人们的经历，才可能找到具体的解决办法，改善每个人诉诸法律的机会，而不受法律或事实上的歧视。

91. 必须强调指出，虽然确保统一的目标、具体目标和指标的普遍目标需要反映国家和地方的境况、优先事项、能力和资源限制。<sup>28</sup>

<sup>24</sup> 见“联合国会员国的诉求：是否应将司法纳入 2015 年后发展目标”，可访问[错误!超链接引用无效。](#)

<sup>25</sup> 例如，在毒品和犯罪问题办公室的支持下制定的法治指标，这些指标拟订了 135 个单项衡量标准，以衡量法治领域不同方面取得的进步；或者联合国人权事务高级专员办事处拟订和推动的人权指标。

<sup>26</sup> 见 Peter Chapman，“发挥作用而非形式：制定 2015 年后发展议程中司法的指标”（开放社会司法倡议，2013 年 11 月 7 日）。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 毒品和犯罪问题办公室，“2015 年后发展议程中安全和正义说明”，第 43 页。

92. 在其整个授权任务期间，特别报告员一直强调，没有完美无缺的司法系统存在，而是在任何司法系统的机构和运作过程中必须遵守普遍原则，以使司法系统适当地实现其宗旨。

93. 因此，虽然应将普遍人权和法治作为核心，从而为所有人建立宝贵的共同立场，不过新的发展框架应在具体情景中支持相关战略。在这个背景下，必将把设计、通过和实施必要的改革的进程同改革的内容看得一样重要。

94. 事实上，建立在法治和正义基础上的发展议程得以建立必要的监测和问责机制，使人们能够主张其权利并在其权利遭到侵犯或忽视时获得有效的补救。

95. 在这个背景下，司法救助和加强司法系统的独立性应成为其自身权利的目标，反映国际社会做出的和本报告中提及的许多承诺。还应将司法救助的基本方面和要素、司法机构的独立性和法治纳入具体和可衡量的目标。

96. 已经就法治、司法救助和司法机构的独立提出了许多目标和指标。目标同评估结果的衡量标准同等重要。联合国认为，可在定量和定性上衡量司法救助。例如，在评估司法系统是否能提供诉诸刑事司法的机会时，可利用以下要素制定指标：是否有口译人员、保护被告和受害者的权利、因司法不当而获得矫正、诉诸法院的费用、为被告提供免费的法律援助、法律代理是否出色，以及应对性别暴力的对策。<sup>29</sup> 开发计划署认为，可通过制定法院程序的问责等指标来衡量司法救助是否有相关的法律代理、诉诸非正式的法律程序，如小型申诉法院和行政法庭，提供法律建议，以及公共法律教育。<sup>30</sup>

97. 例如，在 2013 年题为“建立新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫穷和改造经济”的报告中，2015 年后发展议程高级别知名人士小组提出的目标除其他外，涉及法律身份，减少暴力死亡以及无障碍、独立额资源充足的机构。反过来，国际非政府组织 Namati 建议把法律身份和无障碍的争端解决制度作为目标。加强世界安全组织还列出了一系列目标和指标。<sup>31</sup>

98. 特别报告员想重申，需要更加关注和提供更多资源，目的是让司法系统变得更加有效和透明，以确保所有人平等地获得司法救助。

## 四. 结论

99. 毋庸置疑，发展、法治和人权，包括司法救助和司法系统的独立之间有直接和内在联系。

<sup>29</sup> 见《联合国法治指标：实施指南和项目工具》（2011 年）。

<sup>30</sup> 见开发计划署，“司法救助：惯例说明”。

<sup>31</sup> 见 Peter Chapman，“发挥作用而非形式：制定 2015 年后发展议程中司法的指标”。

100. 在这个背景下，特别报告员希望忆及，1993年在维也纳举行的世界人权会议上，各国承认司法部门，包括执法和检察机关，特别是完全符合国际人权文书所载的适用标准的独立的司法和法律人员，对于充分而无歧视地落实人权至关重要，对于民主和可持续发展进程而言也是必不可少的。<sup>32</sup>

101. 因此，不仅应将与司法救助和司法相关的问题列入可持续发展议程的优先事项，而且应将其明确纳入务实的发展框架，这个框架是为了继续补充完善千年发展目标。这对于帮助打破贫穷、排斥和脆弱性恶性循环非常重要。在2015年后发展议程中强调，运作良好、独立、透明和能力突出的司法系统可在使人们能够在其权利遭到侵犯或忽视时获得有效补救方面发挥重要作用。

102. 立足人权的发展的发展方针有必要把人权放在发展进程的核心，规定权利持有人和义务承担人，推动参与、问责、不歧视、赋权和法治的根本和跨领域人权原则，所有这些对于实现无差别地实现可持续发展非常重要。因此，当务之急是将人权标准和义务纳入整个2015年后发展议程的主流。

103. 人权的普遍性令人信服地说明，必须将司法救助和公平司法的概念纳入2015年后发展框架。关于这一点，已在国际和国家一级拟订跟踪在实现人人享有人权方面所取得的进展的指标，包括与司法系统相关的各项权利。尤其是，已特别制定了衡量司法系统表现和公众满意性的各项指标。可评估和调整这些指标，以在今后切实可行的发展框架中反映出来。

104. 特别报告员最后想以James Goldston于2014年6月10日在大会提出的问题结束：司法系统将在今后拟订发展目标方面发挥什么作用？<sup>33</sup> 虽然现在人们认识到法治和人权是和平、稳定和繁荣的社会的必要前提条件，如果会员国愿意让司法发挥作用，它必将大显身手。因此，最后的信息非常简单：发展需要司法，而只有会员国肩负起自身的责任才可把这个需要具体具体化。

## 五. 建议

105. 应与目前关于将司法和法治等人权概念纳入2015年后发展框架的讨论一并考虑以下建议，并谨记这一点。特别报告员赞同开放社会司法倡议的观点，承认国际社会目前拥有缩小权利和发展世界直接差距的独特机会，通过这个角度，应将以下建议纳入考虑。

106. 在制订2015年后发展框架时，应高度关注千年发展目标未提及许多人权问题。具体而言，千年发展目标未提及冲突、暴力、不公正和歧视对发展的破坏性

<sup>32</sup> 《维也纳宣言和行动纲领》，第27段。

<sup>33</sup> 见James Goldstone，“司法促进发展：将司法与人权纳入2015年后发展框架”（开放社会司法倡议，2014年6月10日）。

影响，各国必须吸取这一点教训。在此背景下，特别报告员敦促各国考虑明确将人权关切纳入 2015 年后发展框架。

107. 特别报告员重申，关于发展的主要经济观点并未述及发展的要求，如公正、不歧视和机遇，并敦促 2015 年后发展框架以目标、具体目标和指标的形式将一系列国际公民、文化、经济、政治和社会权利纳入。

108. 各国应寻求将普遍接受和通过的以人权为基础的方针纳入 2015 年后发展框架，初步重点放在确保司法救助和司法机构的独立和公正。具体目标和指标应专门针对司法救助和司法机构的独立性。

109. 特别报告员敦促各国积极消除获得司法救助的物质障碍，并采取积极措施，确保法律和政策是非歧视性的，从而解决贫穷、排斥和脆弱性的根源，所有这一切，除了在民主方面是不能接受的，还对发展具有不利影响。

110. 特别报告员呼吁各国高度重视治理问题，尤其是腐败问题，因为它们威胁公共合法性，破坏法治，并对发展进步具有不利影响。

111. 各国应尽一切努力落实其关于提及将法治和司法纳入 2015 年后发展框架的承诺，办法是指定单独的目标，并制定定性和定量目标和指标，并将提及法治和司法纳入与其他目标相关的具体目标和指标的主流。关于这一点，各国应利用行政数据、法律需要研究、观念调查、专业调查研究和定性研究，以指导它们选择定性和定量指标。