



人权理事会

第二十三届会议

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加芙列拉·克瑙尔的报告

概要

法官和律师独立性问题特别报告员撰写的本报告，审查了为触碰法律，却负担不起法律咨询、律师和代理费的个人提供法律援助的相关问题及对之的分析。本报告的主要目的是鼓励各国拟订并实施有效且可持续的法律援助计划，使得个人能行使并享有若干人权，包括获得公平审理权和有效补救权。特别报告员认为，应确保为刑事和非刑事讼案提供援助，且包含为所有庭内或庭外程序阶段提供法律援助，以此，为那些若得不到法律援助，即无法聘请律师、代理和向法庭体制投诉的人，排除诉诸司法的障碍。

特别报告员除了简要概述 2012 年开展的一系列活动之外，本报告划分成三个主题部分内容。第一部分着重阐述了涉及法律援助问题的国际人权标准；第二部分重点是获得法律援助权的规范内容，并审议了关于此议题的一些体系机构和区域法院的案例；而第三部分则分析了各国为了使其本国制度有效履行获得法律援助权必须采取的立法、司法、行政、预算、教育及其它各项措施。最后部分载有各项结论和若干建议，旨在协助各国及其它利益攸关方颁布并履行适当有效的措施，加强各国司法实施体制为诉诸法律援助开设的通途。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 2011 年的活动	6-19	3
A. 国别访问和与成员国的信函交往	6-8	3
B. 其他活动	9-19	4
三. 法律援助	20-85	5
A. 导言	20-25	5
B. 规范性框架	26-42	6
C. 国家义务	43-85	9
四. 结论	86-90	18
五. 建议	91-105	18
A. 关于法律援助的立法	92-94	19
B. 设立国家法律援助制度	95-102	19
C. 为法律援助方案供资	103-104	20
D. 为妇女、儿童和特需群体提供法律援助	105	20

一. 导言

1. 本文是根据人权理事会第 17/2 号决议提交的报告。
2. 继法官和律师独立性问题特别报告员概要介绍了 2012 年履行的各项活动之后，本报告各专题章节着重阐述了法律援助问题。报告分成三个部分：第一部分重点是涉及法律援助问题的现行国际人权标准；第二部分着重于法律援助的规范内容，以及人权条约机构和区域法院对此问题的看法；而第三部分所载的分析探讨了各国为使本国制度有效履行法律援助权必须采取的法律、司法、行政、预算、教育和其它措施。
3. 特别报告员指出，独立的司法机构应确保不得有任何类别的歧视，诸如基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它见解、民族或社会出身、资产、出生或其它状况的歧视，切实履行司法工作，以平等保护和落实每个人的人权。法律援助是立足于法制所设的公平且有效司法制度的一个基本组成内容，正因为如此，法律援助是促进确保司法公正和赢得民众信任的一个重大保障要素。
4. 尽管如上所述，落实法律援助制度仍是摆在诸多国家面前的挑战问题，不是因为法律援助定义和确立可靠的标准问题对可提供的服务形成过度的限制；就因为各国缺乏有关落实法律援助方案的专业和资金资源。
5. 特别报告员在本报告中列数了上述种种挑战问题并提出了若干解决办法，鼓励各国设立有效且可持续的法律援助制度，旨在保障行使和享有各项人权，包括获得公正审理和有效补救的权利。特别报告员提出的分析、结论和建议均立足于国际人权标准，加上国家立法，可为如何面对涉及法律援助并确保人人都可诉诸法律援助的挑战问题，共同提供充实的指导。

二. 2012 年的活动

A. 国别走访和与成员国的信函交往

6. 特别报告员应下列各国政府邀请分别于：2012 年 5 月 19 日至 29 日，正式走访了巴基斯坦(A/HRC/23/43/Add.2)；2012 年 11 月 19 日至 26 日，正式走访了萨尔瓦多(A/HRC/23/43/Add.1)；和 2013 年 2 月 17 日至 24 日，正式走访了马尔代夫(A/HRC/23/43/Add.4)。
7. 特别报告员向：孟加拉国、斐济、肯尼亚、缅甸、尼泊尔、菲律宾、俄罗斯联邦、斯威士兰、乌克兰、赞比亚和津巴布韦各国政府提出了前往进行正式走访的要求。她感谢俄罗斯联邦政府向她发出的请邀请，并鼓励尚未予以回应的各国政府考虑发出近期走访的邀请。

8. 2012 年 3 月 16 日至 2013 年 3 月 1 日，特别报告员在履行任务期间，向 49 个成员国发送了总共 96 份指控侵犯人权行为的函文，所发送函文中有 77 份紧急呼吁，其余 19 份为指控信函。各份函文和各国政府回复的详情均载于特别程序的来文情况报告(A/HRC/22/67)。

B. 其它活动

9. 2012 年 4 月 4 日至 6 日，特别报告员出席了在美利坚合众国，加利福尼亚州，梅尔，加州上诉律师学院以“从州、国家和国际角度看待司法独立问题”为主题举行的会议。

10. 2012 年 6 月 4 日至 6 日，特别报告员出席了在加拉加斯，安德烈斯·贝罗天主教大学举行的关于法官和律师独立问题特别报告员及普世标准的作用问题会议，并出席了在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，玛格丽塔岛举行的第四十八届美洲律师协会年度会议。

11. 2012 年 6 月 11 日至 15 日，特别报告员出席了特别程序任务负责人年度会议。

12. 2012 年 6 月 25 日，特别报告员向人权理事会递交了她的年度报告(A/HRC/20/19)及她本人正式走访罗马尼亚、保加利亚和土耳其的情况报告(A/HRC/20/19/Add.1 to Add.3)。她还介绍了她关于人权教育和法律事务人员培训问题全球专题研究深度报告(A/HRC/20/20)。她还作为专题组成员出席了探讨迫害妇女死刑问题的会外活动。

13. 2012 年 9 月 26 日至 27 日，她出席了欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室在华沙举行的“人的方面问题执行会议”。

14. 2012 年 9 月 30 日至 10 月 1 日，她出席了《英格兰和威尔士法律年》开幕式。

15. 2012 年 10 月 24 日，特别报告员向大会第六十七届会议提交了她的年度报告(A/67/305)。

16. 2012 年 10 月 28 日至 11 月 1 日，特别报告员出席了在曼谷举行的国际检察官协会年度会议和大会，并组织了关于追查有组织犯罪问题主题讨论会。

17. 2012 年 11 月 7 日，特别报告员出席了巴西国际律师协会的人权机构和革新研究在巴西利亚举行的颁奖仪式。

18. 2012 年 11 月 28 日至 29 日，特别报告员在联合国人权事务高级专员办事处的支持下，在巴拿马市举行了关于中美洲司法机构独立和公正问题分区域磋商会。本报告增编载有该会议情况和结论的概要(A/HRC/23/43/Add.3)。

19. 2012 年 12 月 10 日，特别报告员与英联邦地方治安法官和法官协会成员共同出席了 Kennedy Van der Laan 律师事务所为律师庆贺国际人权日，在阿姆斯特丹为律师们举行的“国际检察官和律师协会”会议。

三. 法律援助

A. 引言

20. 法律援助是立足于法制所设公正且有效司法制度的一个基本组成部分。法律援助本身即是一项权利，以及行使并享有若干项人权，包括公平审理权和有效补救权的一项基本先决条件。获得法律咨询和法律援助也是一项重要的保障，可有助于确保司法实施的公平性，并赢得公众的信任。

21. 若干国际和区域人权条约确认获得免费法律援助是享有公平审理权的基本组成部分。《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 3 款(丁)项列明，遭刑事起诉者除了可依赖的程序保障之外，还可有权“亲自替自己辩护；或经由他自己选择的法律援助进行辩护；如果他没有法律援助，要通知他享有这种权利；在司法利益有此需要的案件中，为他指定法律援助，而在他没有足够能力偿付法律援助的案件中，不要他自己付费”。

22. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第十八条第 3 款(d)项所列规定与《公民权利和政治权利国际公约》所列条款基本相同。《儿童权利公约》确认，被剥夺自由的儿童以及那些遭指控、被告或被判定违反刑法的儿童，均有权获得“法律及其他适当的援助”(第 37 条(d)款和第 40 条(2)款(b)项第(二)和(三)分项)，但并未载有任何提及免费法律援助的表述。然而，儿童权利委员会第 10 号一般性意见则强调，援助应该免费提供。¹

23. 在一些区域性文书之中，欧洲和美洲体制均承认获得免费提供法律援助的权利。《欧洲人权公约》第 6 条第 3 款(c)项列明，当事人若无足够能力偿付，然而按刑事诉讼程序所列被告“最低程度权利”，系出于司法利益的需要，则应获得免费法律援助。《美洲人权公约》第 8 条第 2 款(e)项界定，有权获得当事国履行“不可分割的权利”提供律师援助，但与美国和欧洲的情况不同，该《公约》未列入任何关于出于司法利益或被告经济状况的表述。

24. 联合国数量众多的法律文书，包括《囚犯待遇最低限度标准规则》、² 《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》、³ 《关于律师作用的基本原则

¹ CRC/C/GC/10，第 49 段。

² 经济及社会理事会第 663 C (XXIV) 和 2076 (LXII) 号决议，第 93 段。

³ 大会第 43/173 号决议，附件，原则 17，第 2 段。

则》、⁴ 《保护被剥夺自由少年规则》(“哈瓦那规则”)⁵ 和《少年司法最低限度标准规则》(“北京规则”)⁶ 均宣布了免费获得法律援助的权利。

25. 2012 年 12 月,大会通过了《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》⁷ 其旨在“就刑事司法方面法律援助制度所应依据的基本原则向各国提供指导,并扼要列出高效和可持续的国家法律援助制度所需的具体要件”。这些原则和指导虽只是以刑事司法制度提供法律援助为着重点,但特别报告员认为,这些均代表了迄今为止发展和加强国家层面法律援助制度最为全面的法律文书。

B. 规范性框架

26. 现行人权条约并未列有任何法律援助定义。唯一载有国际公认定义的是《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》。该《原则和准则》推断“法律援助”一语包含了为刑事诉讼程序中因刑事罪被拘留、被捕或遭监禁、嫌疑或被告或遭起诉的人,以及为受害者和证人,提供法律咨询、援助和诉讼代理,对于没有足够经济能力的人或出于司法利益有此需要时,将予以免费提供。此外,“法律援助”意在包括法律教育、获得法律信息以及通过其它争议解决机制和追溯性司法程序为人们提供其他服务等概念。⁸

27. 特别报告员认为,法律援助的要旨是,为那些无能力的人提供法律援助,否则,他们即无法聘请法律代理,无法诉诸法庭审理制度,从而可促进消除损害或限制诉诸司法的障碍和壁垒。法律援助不仅应包括《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 3 款(丁)项所述,在刑事诉讼期间获得免费法律援助权,而且还应包括为任何旨在确定权利与义务的法庭内和法庭外程序提供有效的法律援助。

28. 特别报告员认为,获得法律援助既可被视为一项权利,也是一项有效行使其它诸项人权,包括人身自由和安全权、法院和法庭面前人人平等权、聘用律师权和获得公平审理权等的基本程序保障。鉴于获得法律援助权的意义重大,并考虑到其可能囊括的范畴,不论是刑事还是非刑事案件都应承认、保障和增强该权利。

29. 人权事务委员会第 32(2007)号一般性意见承认,“法律援助的有无,往往决定一个人是否能够诉诸有关诉讼或切实意义地参与诉讼”,并鼓励各国不仅就刑事诉讼,而且还要就其它案件,为能力不足,无法偿付的人,提供免费法律援助

⁴ 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日,在哈瓦那举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会上通过,原则 6。

⁵ 大会第 45/113 号决议,附件,第 18(a)段。

⁶ 大会第 40/33 号决议,规则 15.1。

⁷ 大会第 67/187 号决议,附件。

⁸ 同上,第 8 段。

助。有时，委员会认为，例如，对于某些“被判死刑者拟就刑事审判不符合法规之处提出宪法复审要求，却无足够能力偿付法律援助费用的”案件，缔约国甚至必须提供法律援助(第 10 款)。

30. 人权事务委员会第 28(2000)号一般性意见要求各缔约国提供资料阐明，妇女是否可与男性一样按平等的条件，享有《公约》第十四条所列诉诸司法的渠道和公平审理权，以及是否采取了一些措施确保妇女“尤其可就家庭事务，获得法律援助的平等机会”。⁹

31. 其他人权条约机构在各自发表的一般性意见或一般性建议时也提及获得法律援助权问题。经济、社会及文化权利委员会第 7(1997)号一般性意见将获得法律援助列入了应为遭强迫失踪并向法庭寻求补救者提供程序性保障的清单。¹⁰

32. 消除种族歧视委员会第 XXXI(2005)号一般性建议提议，《公约》各缔约国应(a) 向通常不了解其权利的社会最弱势群体人员开展法律宣传；(b) 增强这些人员生活区域所设免费提供法律援助的机构和咨询中心、法律信息中心以及和解与调解中心；并(c) 扩大上述援助机构与律师协会、大学研究机构、法律咨询中心和专职保护遭排斥族群权利和防止歧视事务的非政府组织携手合作。¹¹ 委员会第 XXIX(2002)号一般性建议还提议，各国采取必要步骤，确保世系族裔群体的每一位成员都可平等诉诸司法制度，“包括采取必要措施，使世系族群的所有成员都能够平等使用司法系统，包括提供法律援助、简化集体求偿手续和鼓励非政府组织维护族群权利”。¹²

33. 禁止酷刑委员会第 3(2012)号一般性意见阐明，缔约国应为曾遭受过酷刑或虐待，却无必需资源提出投诉和寻求补救的受害者，提供充分的法律援助，而若不为受害者和证人提供充足的法律援助和保护措施，即会阻拦享有补救权，妨碍有效实施第十四条。¹³

34. 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会关于移徙家庭雇工的第 1(2011)号一般性意见，鼓励驻用工国境内的家佣雇工原籍国大使馆和领事馆确保，通过培训有素的工作人员和机制，包括开设热线电话，与用工国境内各主管当局合作，受理和处置家佣雇工提出的申诉，乃至提供法律援助。¹⁴

35. 根据现行人权条约组织的司法案例，特别报告员认为法律援助的受益者概念应扩大至任何触碰到法律，但无力偿付律师费的人。这个概念还应包括(a) 由于国家行为方的某种作为或不作为，致使权利或自由遭侵犯的任何人；和(b) 任何诉诸“某项司法诉讼”，旨在通过法庭内和法庭外程序确定权利与义务的人。

⁹ CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 第 18 段。

¹⁰ 经济及社会理事会，正式记录，1998 年，补编，第 2 号(E/1998/22)，附件四，第 15 段。

¹¹ 大会正式记录，补编第 18 号(A/60/18)，第三十一号一般性建议，第 7-9 段。

¹² 同上，第五十七届会议，补编第 18 号(A/HRC/57/18)，第二十九号一般性建议。

¹³ CAT/C/GC/3, 第 30 和 38 段。

¹⁴ CMW/C/GC/1, 第 62 段。

36. 就第一类案情而论，有义务为那些无经济能力，无法偿付《世界人权宣言》第八条和《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款(甲)和(乙)项所列服务的人们提供法律援助。上述两项公约的条款确认国家主管法院有义务针对侵犯国际条约、宪法或法律所列基本权利的行为履行有效补救的权利。

37. 就第二类案情而论，鉴于该国际公约第十四条第 1 款就判定个人权利与义务的法律诉讼案，承认获得公平审理权，而形成了这项义务。人权事务委员会第 32(2007)号一般性意见指出，“法律诉讼”概念的依据是所诉问题的性质，而不是讼案某个当事方的地位，或国内法律制度判定各项具体权利的某个主管机构。¹⁵ 这个概念包含(a) 旨在判定合同领域、资产领域和私法领域，民事侵权行为所涉权利和义务的司法诉讼程序，和(b) 行政法领域，诸如终止公务员就业合同，或判定公务员社会保险福利方面的相等概念。

38. 欧洲人权法院的司法案例采取了同样的立场。《欧洲公约》第六条虽未明确要求各缔约国就民事事务提供法律援助，然而，欧洲法院却认为第六条第 1 款列有确保诉诸法庭的这项义务，认定“一旦法律援助是有效诉诸法庭和公平审理必不可缺之举措时，申诉个人即该获得免费的律师协助”。欧洲法院就 *Airey* 诉爱尔兰案判定，由于得不到法律援助，申诉人即无法获准与她的丈夫法律上分离的案情而论，存在着违反第六条第 1 款的情况。欧洲法院判定，她实际上被剥夺了诉讼法庭的可能，突显出了讼案的错综复杂性，而且婚姻纠纷往往涉及情感上的卷入，与法庭所推崇的客观程度罕有相符之处。

39. 获得法律援助权受两个条件制约。第一，受援者必须不具备偿付法律援助服务的“足够能力”。现行人权条约并未载有“足够能力”的定义，而且亦无案例法列明，在裁定是否准予法律援助时，可列入对个人能力程度或类别的考虑。¹⁶ 第二，针对刑事訴訟案，“不论出于司法利益是否有此要求”，都应给予法律援助。司法利益的考虑要兼顾到若干方面的因素，诸如就罪案情节的严重程度而论，对申诉人具有多大的风险，因而为此可能会获得什么样的判决结果。对于可判处死刑的案件，人权事务委员会阐明，“在涉及死刑的案件中，被告显然在诉讼所有阶段都应得到律师的有效协助”。¹⁷ 尽管必须给予被告为本人辩护的能力应有的考虑，然而，凡法律或案情事实越复杂的案件，就越发可能需要法律援助。

40. 审理主管机构提供的律师必须有效代理法律援助的受惠者。正如人权事务委员会所指出的，“行为公然不当和能力不足，例如在死刑案中不经商量即撤消上诉，或在这类案件中证人作证时缺席，都可能产生所涉缔约国违反第十四条第 3 款(丁)项的责任”。¹⁸ 欧洲人权法院在审理 *Artico* 诉意大利案时，判定仅仅正

¹⁵ CCPR/C/GC/32，第 16 段。

¹⁶ David Harris、Michael O'Boyle 和 Colin Warbrick 撰写的《欧洲人权公约法》，第二版，(纽约，牛津大学出版社，2009 年)，第 317 段。

¹⁷ CCPR/C/GC/32，第 38 段。

¹⁸ 同上。

式指派一位律师，并非即是履行了第六条第 3 款(c)项所列的免费法律援助权；相反，法律援助必须切实有效。当事国必须采取“积极行动”确保申诉人切实获益于其享有免费法律援助权。

41. 不论法庭内，还是法庭外程序的每个阶段都应提供及时和持续有效的法律援助。有效法律援助包括，但不仅限于，不受阻拦地诉诸法律援助方、信函交往的保密性、获取资料和查阅案卷的途径、给予准备法律诉案的充分时间和便利，以及提供法律咨询和教育，和解决纠纷的其它机制。被剥夺自由的人应在接受任何询问前，被预告告知他们可获得法律援助的权利及其它的程序性保障。¹⁹ 例如，欧洲人权法院针对 *S* 诉瑞士案判定，当遭到预审羁押的被告不被允许与其律师进行无狱警旁听情况下的询商时，即存在着违反第六条第 3 款(c)项的现象。

42. 有效法律援助应以实现援助的体制化方式进一步予以确保，从而可对法律援助的提供进行评估、安排和监督。此外，法律援助的提供方应为其提供的法律协助承担责任，以作为确保法律咨询、律师协助和诉讼代理质量和充分诉诸法庭制度的举措。

C. 国家义务

1. 一般法律义务

43. 根据国际人权法，国家负有首要责任，通过颁布一切相关立法、司法、行政、预算、教育和其它措施，力争全面实现其境内及其管辖下的任何一位无足够经济能力偿付法律援助或承担与司法诉讼相关费用的人，获得法律援助的权利。特别报告员谨强调必须让在缔约国境内或其管辖下的每一个人，不论是系为何国籍，还是无国籍者，包括寻求庇护者、难民、移徙工人，还是其他人员都可获得法律援助。²⁰

44. 各国有义务采取必要步骤，致使本国制度切实履行法律援助权。若国家立法或惯例还尚未保障这项权利，所涉各国则必须对本国立法和惯例作出必要的更改，以确保这些均符合各国所承担的国际法律义务。凡本国国内法与该国作为缔约国的国际人权法所列义务之间有不相符之处，国内法或惯例即应为履行上述国际人权标准作出修改。

45. 《世界人权宣言》第八条和《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款(甲)和(乙)项确认，国家主管法院应针对违反宪法或法律所赋基本权利的行为，履行有效补救的权利。关于法律援助问题，依据《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》原则 9(见上文第 25 段)，只要获得法律援

¹⁹ 《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》，原则 8。

²⁰ 见，大会正式记录，第四十一届会议，补编第 40 号(A/41/40)，第 15 号一般性意见，第 1-2 段。

助遭到损害、拖延，甚至被剥夺，乃至未向当事人充分通告其应获得法律援助的权利，各国即有义务采取有效的补救。

2. 具体法律义务

46. 特别报告员的前几次报告指出，为求得公正就必须设立一个保障各项权利的司法制度和各项并行不悖的措施，诸如便利于为刑事和民事案件，提供法律援助的机制和方案。²¹ 然而，特别报告员指出，许多国家在实践中仍缺乏增强人人可获得法律援助的必要资源和能力，然而，没有足够的资金，确保为那些无足够经济能力的人们提供法律支助，有损于他们诉诸司法的可能，最终会有损于他们平等和切实享有各项人权和基本自由。

47. 法庭诉讼对于个人可形成沉重的经济负担。这些由于法庭审案形成的费用，包括立案和法律诉讼费、律师费以及由于开庭审案带来的，诸如旅费和工时折损等在内的开支费用。这些费用对低收入人口阶层形成了更为沉重的负担，无力偿付法律援助费或无法承担与法庭审案相关的开支，正因为这种窘迫的个人经济状况使之在法律面前处于不平等的地位，一直被视为构成某种歧视的形式。²²

48. 为了在国内层面履行获得法律援助权，各国必须借鉴国际人权标准和公认的做法，发展和实施一项有效且可持续的法律援助制度。特别报告员指出，《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》提供了各项基本原则的指南，可据此建立起法律援助制度，并概要阐明为加强无所需资金的人们可诉诸的法律援助，必须具备的各项具体要素。尽管这些《原则和准则》只述及刑事诉讼方面的法律援助，然而，特别报告员认为，这些《原则和准则》略作相应修订，也可适用于民事和行政法案件有效诉诸法庭和公平审理，以及获得法律信息和咨询，和诉诸其它解决纠纷机制，必不可缺的免费法律援助。

(a) 建立国家法律援助制度

49. 《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》列出了下述提供法律援助的模式：公设辩护人、私人开业律师、签约律师、无偿援助方案、律师协会、法律辅助人员及其他人员。《原则和准则》还注意到，各国列入了一系列广泛的利益攸关方，诸如法律援助服务提供方，包括非政府组织、基于社区的组织、宗教和非宗教慈善组织、专职机构和协会，以及学术界。

50. 特别报告员认为，这应当由各国参照法律援助方案的范围和资金筹措情况，各国所隶属的司法制度类型，以及援助发挥职能的管辖领域，来判定何种法律援助模式可让该国境内和其管辖下的每一个人都能最大程度地诉诸免费法律援助。然而，她还谨想强调，不论法律援助方案的结构或其形式状况如何，法律援

²¹ A/HRC/8/4, 第 23 段。

²² 同上，第 25 段。

助绝对为自主和独立的方案，以确保法律援助支助那些需要经济支助的人，按与他人平等的地位诉诸司法。

(b) 立法

51. 鉴于法律援助构成有效行使若干人权的一项基本程序保障，这就必须在国家法律制度的最高层面上，最好在宪法层面保障法律援助。²³ 为此，特别报告员满意地注意到，有些国家已将此权利列入了宪法性质。²⁴ 尽管宪法法庭或其它司法机构视之为隐含的权利，然而却是有效行使《宪法》所列公平审理权的基本先决条件。²⁵

52. 一些国家通过颁布具有法规地位的法律援助议案，保护获得法律援助权。虽然在法律援助服务的定义、范围和实施规定上存在着某些差异，当出于司法利益的需要时，国内提供法律援助的立法规定，就不只限于为所有贫困者提供法定必备的辩护了。国内的这类规定不仅为法庭诉讼提供法律援助，而且还延伸至整个案件的程序性阶段和法庭外程序。²⁶

53. 那些还尚未颁布设立综合性法律援助制度具体立法的国家，应当考虑设立这种可诉诸、有效、可持续且可信赖的制度。涉及法律援助的立法应确保，在每一个司法程序阶段以及任何旨在确定权利与义务的司法或法庭外程序，提供有效法律援助协助，只要当事人无足够的能力偿付法律援助，以及出于司法利益的需要，为刑事案件提供支助。立法尤其要确保为人权遭侵犯的人提供有效法律援助，以保证受害者可通过主管国家法庭，针对侵犯国际条约、宪法或法律所列基本权利的行为，诉诸有效的补救办法。

54. 国家立法还应确定获得法律援助资格的具体标准，尤其因经济能力有限，可启动获得援助资格的标准。此外，对于那些依据国家立法所列标准不予提供法律援助的人，应有权就拒绝援助的决定提出上诉。²⁷ 以刑事案件为例，那些迫切需要法律援助的人，诸如那些羁押在警署或拘留中心的人，在其资格还尚待确定之际，可给予初步的法律援助。虽然，被告有责任证明其本人不具备足够的偿付能力，然而，被告不必拿出“绝对毋庸置疑”的证据，只须持有“某些证明”，表明不具备偿付力即可。²⁸ 一切交由法庭在对具体案情和被告的情况进

²³ 《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》，原则 1。

²⁴ 见例如，印度宪法第 39 条 A 款：“国家应(……)提供免费法律援助(……)以确保任何公民不会因经济或其它能力缺失的原因，丧失获得胜诉的机会”；加纳宪法第 294 条第(I)款：“任何人都可就与宪法相关的诉讼程序获得法律援助，只要他有合理的理由都可参讼、辩驳、起诉或成为诉讼当事方”；和荷兰宪法第 18 条第(1)款：“每一个人在法律和行政诉讼程序都可获得法律代理”。

²⁵ 见，例如，David McQuoid Mason 编撰的：“南非为非刑事案提供的法律援助，致使法律援助成为现实：决策者和民意社会的资源手册”(布达佩斯，公共利益法律研究所，2010 年)。

²⁶ 见，例如，1969 年南非法律援助法；1999 年英格兰和威尔士诉诸司法法；2005 年立陶宛法律援助法；和 2009 年塞拉利昂法律援助议案。

²⁷ 《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》准则 1。

²⁸ Harris, O'Boyle 和 Warbrick 《欧洲人权公约法》(见脚注 16)第 317 段。

行斟酌之后，判定是否该为当事人提供法律援助，或提供该援助是否出于司法利益的需要。²⁹ 对于民事案件，确定实质性的资格，通常更为复杂一些。判定是否该为民事案件提供法律援助的一些要素，往往基于经济标准和对成本和惠益的评估，这些均体现在基于案情事由获得胜诉的把握有多大以及被告可能的得失之间。³⁰

55. 尽管为了避免法律援助方案能力的重叠，必须设立财政规则，一旦检验标准的手段设定就绪之后，这些标准必须精确，并应考虑到家庭内的财富分配，从而使那些获得家庭财富途径受限制的人，诸如妇女和老年人不会处于不利的境地。除了经济能力标准之外，许多法律援助方案还规定了实质性的资格标准。这类资格标准确定了实施法律援助的条件，这些限制性的条件不应太过，从而哪怕对于胜诉把握很低的案件，亦不会剥夺个人获得法律援助的权利。民事法律援助方案设定的民事法律援助资格的实质性标准，大体上基于可能胜诉的案件，且可协助有效的提供资源。无论如何，对于依据国家立法所设定的标准被剥夺法律援助的人，应有权就法庭不予援助的决定提出上诉。

56. 法律援助的质量大体上取决于法律援助提供方的资质与培训。为此，关于法律援助的国家立法应确保，从事法律援助制度工作的专业人员拥有其提供法律服务的资质和培训。³¹ 当有资质的律师人手不足时，法律援助服务的提供也可由一些非律师，或法律辅助人员来承担。对于这种情况，国家立法应确保法律辅助人员的服务达到最起码的质量水准，并保证法律辅助人员得到过相应的培训并在有资质律师的监督之下运作。立法还应具体划定法律辅助人员可提供的法律服务类别，以及只有有资质的法律专业人员才可提供的服务类别。

(c) 关于法律援助的信息

57. 关于法律援助权的信息及法律援助的内容，包括可提供的法律援助服务以及如何获得这些援助服务的信息，构成了有效行使这项权利的基本先决条件。这类信息应通过适当的手法，包括传媒和互联网，提供给广大公众，并应让被监禁或拘留在(诸如警署、拘留中心或监狱等)任何监所里的人都可获得。此外，警官、检察官、律师和法官都应向无代理的人通告其具有获得法律援助的权利以及其它程序性的保障。外籍被拘禁者和囚犯应以他们能懂得的语言，向他们通告其有权要求毫不拖延地与本国领事主管机构联系的权利。³²

²⁹ 欧洲人权法院就 *Quaranta 诉 Switzerland* 案具体阐明，当判定法律援助是否出于满足司法利益的需要时，国内法庭必须考虑到罪行严重程度，案情的复杂性和被告为自己进行辩护的能力。

³⁰ 国家法律援助和辩护人协会“国际法律援助和辩护人制度发展手册：制订和实施为发展中国家贫困者提供法律援助的方案”，2010年11月(可检索 www.nlada.org)第44段。

³¹ 《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》准则13。

³² 同上，准则2。

(d) 国家法律援助制度：不同的观点

58. 法律援助取决于其范畴和供资状况、其隶属的司法制度类型及其运作的司法管理领域，各种模式相互之间相差迥异。一些最常见的法律援助模式是公设辩护人、私人开业律师、签约律师、无偿支助计划、律师协会和法律辅助人员。各国虽负有提供法律援助服务的首要责任，然而，一系列广泛的利益攸关方可提供捐助，资助为不具备必要经济能力的人提供法律援助。

59. 特别报告员认为，这得由各个国家在考虑到各自司法制度具体特点的情况下，自己去判定哪些是可在本国境内和其管辖下的每一个人最有可能获得免费法律援助的法律援助模式。

60. 各国采用各自不同的法律援助提供模式，支助那些不具备必要经济资源的人。这些模式包括如下所列各类。

(一) 国家经管的法律援助方案

61. 在有些情况下，法律援助方案完全由国家设立和管理，构成了纯粹的公共服务。由独立和自主法律援助机构或主管当局提供、管理、协调和监督这些法律援助服务。依据上述这些方案，律师们亦如国家付薪的公务员一样从事提供法律援助服务的工作。

62. 国家经营的法律援助方案，不管其行政管理结构如何，均不受不该有的政治或司法干预，独立于政府作出是否提供法律援助的决定。这些方案应拥有涉及提供法律援助方面的必要实权，例如，委派人员和确立法律援助提供方的标准及其认证，并应与司法部门一些至关重要的利益攸关方和民间社会组织磋商，筹划法律援助的长期战略。

63. 有些国家，特别是拉丁美洲国家则设立起了或作为国家机构的公设辩护人署(即，为司法机构或司法部所属机构)，或作为职能和资金上实行自主的实体。不论是什么样的组织或结构，公设辩护人方案应是拥有自主权并独立于司法机构、检察厅和执行权力的体制。特别报告员认为，这类方案往往构成了提供法律援助最有效的方式，因为公设辩护人在经济鼓励措施推动下，可为那些请不起律师的人和其他处境不利的人，提供充足、持续且有效的法律援助。

(二) 与非国家法律援助服务提供方的合作伙伴关系

64. 其它法律援助方案均基于律师协会、非政府或基于社区的组织、基于宗教信仰的团体或学术界等诸如此类组织之间形成公共—民间合作伙伴关系。各国不妨鼓励设立配备律师和法律辅助人员的法律援助服务提供中心，或与法律协会和律师协会、大学法律咨询所或非政府组织或其它组织签订提供法律援助服务的协议。依据上述这些公共与民间合作伙伴关系，各国必须为法律援助服务制定出质量标准，支持为非国家法律援助服务提供方开设标准化的培训方案，并建立监督

和评估机构以确保法律援助服务的质量。有些国家还设立了结合各种不同模式的综合法律援助制度。³³

65. 特别报告员鼓励各国确认和支持非国家行为方为提供法律援助所作的贡献，并建议各国采取一切适当措施，确保非国家法律援助提供方可有效、自由、自主和独立地履行其工作，不受任何恫吓、骚扰或不当的干预。

66. 有时，法律援助先由私人开业律师或律师协会提供，而后再由国家偿付所提供的服务。有些国家的法律援助方案被称之为“司法委托”(judicare)制度。³⁴在这些方案中，司法或行政机构临时指派一位私人开业律师按小时计费受理某个案件，而且往往对分配他或她受理的案件有规定的数量限制。这种做法的弊端包括了指派律师过程中会出现偏袒性和腐败问题，而且对于所提供的法律援助既无监督，也无持续性。律师协会也可协助增强每一起法律援助服务。各律师协会可协助为广大大众创建解答询问和提供咨询的法律援助热线电话；支持律师无偿服务活动；和提供有关法律问题宣传和教育的的手段。

67. 在另一些情况下，法律援助由律师出于自愿或义务，无偿提供的服务。在第一种情况下，律师协会可鼓励法律专业人员提供无偿法律援助服务。在第二种情况下，律师协会、开业执照颁发机构或政府不妨规定律师们必须履行提供无偿服务的义务。按规定义务提供的法律援助往往造成服务质量差的结果，因为法律职业从业人员被迫承担的委派案件，对他们并无任何经济刺激可言。

68. 另一个与无偿法律援助相关的问题是，没有监督机制监督所提供服务的质。为此，特别报告员谨提醒地指出，国际人权标准规定，免费法律援助必须“有效”且可持续(见上文第 40 段)。即使是国家指派的律师，亦不是可就律师本人行为承担直接责任的国家“机关”，与此同时，对于某位出庭辩护律师的每个缺陷，均不可要求国家来承担责任。然而，律师必须为他们所提供的服务负责，因为他们的所作所为必须以遵循法律职业的道德或行为操守为准绳。因此，凡律师提供的服务，不论是出于自愿，还是履行义务，他们都必须为其职业操守和行为负责。

69. 法律援助方案的另一种模式是在大学法律系内设立一个法律援助咨询所。根据此类方案，通常在一位有资质的律师或本系教员监督下，由法学学员提供免费法律援助，协助准备案卷和代表聘雇人出庭应诉。关于法律援助咨询所，各国应采取适当的措施，鼓励和支持在大学法律系内设立法律援助咨询所，并采取奖励措施，让学员在资深律师或法学教授的监督下参与法庭诉讼。

³³ 例如，在荷兰，法律援助制度依赖于公共投资的法律援助中心网络机构，雇用领取薪金的律师，为聘雇方提供法律服务；以及依赖于私人开业律师，他们由国家偿付费，直接为够资格的低收入聘雇方提供服务。

³⁴ 见，例如，美利坚合众国的法律援助制度，一般由国家偿付费用的私人开业律师提供民事法律援助。

70. 对于一些律师人手欠缺不足，无法提供民众所需法律援助服务的国家，法律辅助人员往往只是一种提供有效法律援助的唯一可行办法。《联合国原则和准则》第十四条和《关于非洲刑事司法系统中获得法律援助的利隆圭宣言》³⁵ 均确认，当律师人手有限时，法律辅助人员或类似服务提供方所发挥的提供法律援助作用。以《利隆圭宣言》为例，《宣言》承认按照非洲国情，依赖非律师，包括法学学员、法律辅助人员是唯一可确保诉讼司法制度的办法，而且为实施有效法律援助制度亦应该聘用法律辅助人员和法律助理来辅助相关的司法和法律服务。

71. 特别报告员认为，不可低估依赖法律辅助人员辅助履行法律援助制度的惠益。法律辅助人员可在自愿基础上或按极低的费用提供法律援助服务。他往往与经过培训的工作人员和其它专业人员携手开展工作，而且，由于他们通常在当地社区内生活和工作，他们往往掌握着该社区情况和需求的第一手资料，而这恰好往往是不在该区域工作的法律专业人员的短板。在庭审、诉讼和谈判期间，非律师或法律辅助人员可为聘雇人提供协助。他们可进一步协助起草文件，并在案情调查期间辅助有证照的律师和与聘雇人及证人面谈，由此协助加快法律程序的步履，减轻律师沉重的理案负担。

72. 各国应制订出可对法律辅助人员进行培训的方案和遵循的行为守则，从而，他们可提供有效的法律援助服务，诸如提出适当的法律咨询意见，甚至当哪儿或一旦律师人手不足，出现空档时，可参与庭审程序。

(三) 供资

73. 不论法律援助方案为何性质和模式，各国应为法律援助服务拨出与服务所需相称的适当预算，从而可确保向本国境内及其管辖下的每一位无法承担与起诉和司法程序相关费用的人，提供及时和有效的法律援助服务，否则，他们将打不起官司。

74. 为法律援助筹措的资金应包括对刑事、民事和行政案提供的法律援助。有些国家将刑事与民事案法律的援助完全分开，³⁶ 而另一些国家则合并在一起。³⁷ 尽管没有迹象表明，哪一种制度优于另一种制度，然而，在一个预算制度下，资金分摊，绝不可完全牺牲对民事和行政法律援助。本着所选择的案件应立足于可树立起惠及普众先例的具体资格标准，民事法律援助领域设立具体的“影响性诉

³⁵ 2004 年 11 月 22 日至 24 日，在利隆圭举行的“关于刑事司法设立法律援助问题会议：非洲的律师、非律师和其他服务提供方的作用”上与各方协商一致通过。

³⁶ 例如，见，英格兰和威尔士的刑事辩护服务和社区法律服务。

³⁷ 见，例如，南非法律援助委员会(查阅：<http://legaid.onsite.hosting.co.za/about/what.htm>)。

讼”基金，可被视为在资源稀缺情况下，支持民事法律援助，讲究成本效益的方式。³⁸

75. 为此，《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》准则 12 建议，各国采取一切适当措施，设立一个法律援助基金，资助法律援助方案，包括公设辩护人方案，以支持法律或律师协会提供法律援助；支持大学咨询所和支助非政府组织和其它组织，包括法律辅助人员组织提供全国范围的法律援助。缔约国还应明确输送法律援助资金的适当金融机制，诸如拨出国家司法行政预算一定百分比的资金，用于法律援助服务，并利用从缉查刑事活动追缴回来的资金，偿付对受害者的法律援助。

76. 特别报告员谨想强调必须为制订和执行可持续和有效法律援助制度开展技术合作。许多国家的法律援助服务仅依赖于捐助方的资金援助，因此有可能会随时告罄终止。为确保法律援助服务的可持续性，各相关联合国专门机构、方案和基金；各国、各捐助方和非政府组织应在双边或多边合作的框架内，提供基于救援国列明需求和轻重缓急确立的技术援助，以期建立并增强国家法律援助制度。³⁹

77. 特别报告员谨提醒各国，根据《联合国宪章》第一条第 3 款和第五十五和五十六条以及国际法牢固确立的原则，国际促进发展的合作，由此促进实现所有人权和基本自由，是所有各国，尤其是在这方面有能力援助他人的国家，肩上所担负着的责任。

78. 国际非政府组织也可通过如何提供技术合作和交流实施、发展和维持法律援助方案的最佳做法，促进法律援助方案的资金筹措工作。这类供资方式，虽然只能补充其它形式的筹资举措，肯定会拓宽法律援助服务，特别是对资金短缺国家提供的服务。

79. 特别报告员谨想强调，尽管法律援助是诉诸司法权的基本特点，然而，缔约国还是应采取其它领域的措施保障这项权利。这类措施具体包括简化法庭内和法庭外程序，提供法律信息和教育民众和开拓自我代理机制。

(四) 对妇女、儿童和特别需要群体的法律援助

80. 《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 1 款所载的法庭和法院面前平等权利，旨在保证平等诉诸司法的机会。这项条款不仅要求各国禁止，就不依据法律，与无客观和合理理由诉诸法庭或法院之间作出任何区别，而且还要求各国采取积极措施，确保没有一个人被剥夺伸张正义的权利。

³⁸ 见，例如 2001 年南非委员会设立了特殊影响诉讼基金，以支持“具有合理胜诉可能，从而胜诉结果将会树立一个惠益于南非贫困人口先例”的申索。2002 年《法律援助委员会年度报告》。

³⁹ 《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》准则 18。

81. 特别报告员先前的报告指出，尚无消除阻碍人人诉诸司法障碍的公共政策，对处以弱势境况或生活极端贫困，或在文化上、经济上或社会处境不利的群体产生更大影响。⁴⁰ 为了确保缺乏足够能力的人获得平等和有效的法律援助，必须不论年龄、种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其它见解、民族或社会出身，或资产、公民地位或住家、出生、教育或社会地位或其它地位，一概向所有人提供援助。

82. 为了保证人人都可平等和有效获得法律援助，应制订并采取特殊措施，确保妇女、儿童和特殊需要群体，包括，但不仅限于老年人、少数民族、残疾人、精神疾病患者、艾滋病毒/艾滋病及其它严重传染病患者、吸毒者、土著和原住民、无国籍者、寻求庇护者、外籍公民、移民和移徙工人、难民和境内流离失所者，都可获得切实有意义的法律援助。这类措施应针对上述各群体的特殊需求，包括敏锐地关注性别问题，以及与年龄相应的措施。⁴¹ 创建保障更全面、平等和可持续的法律援助制度，是为了绝对确保上述各类个体都可及时获得申索其权利所必要的手段。

83. 特别报告员先前的报告指出，旨在满足妇女特殊需求，尤其是生活贫困妇女需求的法律服务仍颇为罕见。以免费法律援助领域为例，特别报告员认为，妇女与男性竞争资源的分配，然而，尽管各自需求迥异，这些资源无论如何提供了单一类型的服务。⁴² 为加强为妇女提供法律援助的途径，《联合国原则和准则》准则 9 建议，在所有涉及法律援助的政策、法律、程序、方案和做法中列入性别平等观；采取步骤确保由尽可能让女性被告、被控者和受害者获得女性律师的协助；并在所有法律诉讼程序中为遭暴力之害的女性提供法律援助、咨询和庭审代理服务，从而确保可诉诸司法，避免二次伤害。

84. 不论儿童是如何碰触到法律，儿童若要诉诸司法，就必须让每一位儿童都能全面参与法律诉讼程序。在享有与成年人同样的保障之际，儿童必须得到特殊的保护，因为儿童最高利益至高无上。⁴³ 最近的报告表明，法律制度可在极大程度上着重关注儿童，然而，在得不到法律专职人员协助下，若并非不可，亦难以为儿童斡旋。⁴⁴ 法律援助为儿童提供理解法律程序的手段，维护儿童权利，并让儿童有发言权。然而，实际上，在一种与另一种管辖制度之间，对于不论是否在被押的儿童，能否提供法律援助，乃至援助实质如何却相差迥异。

85. 《联合国原则和准则》准则 10 建议，各国采取促进儿童有效诉诸司法和防止遭羞辱的特别措施。这类措施应包括确保儿童有权获得为他或她指派的代理律师；禁止在无律师或其他法律援助提供方在场情况下约谈儿童；确保儿童可自由

⁴⁰ A/HRC/8/4，第 48 段。

⁴¹ 《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》，原则 10。

⁴² A/HRC/8/4，第 51 段。

⁴³ 同上，第 53 段。

⁴⁴ 2013 年，儿童权利国际网络，儿童法律援助工具箱和儿童权利组织。检索 www.crin.org/docs/CRIN_Legal_Assistance_Toolkit_Updated_2013.pdf。

且完全私下保密地与父母和/或监护人和法律代表进行商询；以适合儿童年龄和成熟度的方式和儿童能理解的语言措辞，提供有关法律权利的信息；凡有可能，即鼓励采用取代剥夺自由的其它措施和制裁办法；并确保儿童有权获得法律援助，从而将剥夺自由列为最后才诉诸的措施，且尽可能缩短相应的剥夺期。

四. 结论

86. 法律援助是公平、人道和有区别地实施立足于法治司法制度的一个基本要素。法律援助是享有其它权利，包括公平审理权和有效补救权的根本所在，系为行使上述各项权利的先决条件，以及确保司法实施的基本公正并赢得公众信任的重要保障。

87. 特别报告员认为，法律援助的目的是要通过为人们提供援助，加强消除障碍和壁垒的力度，避免损害或限制诉诸司法的途径，否则，即无法获得律师、代理和诉诸法庭审理制度。因此，法律援助的定义应尽量宽泛，并包括为任何旨在确定权利与义务的司法或庭外协商程序，提供有效的法律援助。此外，法律援助不应仅限于为刑事、行政和民事诉讼程序提供法律援助和代理，而且还应包括法律教育、获得法律信息和通过其它解决纠纷机制和追溯性司法程序提供的另一些服务。

88. 依据这种更为宽泛的法律援助定义，特别报告员认为，法律援助的惠益方不应只包含刑事诉讼的被告方，而且还应列入(a) 由于国家行为方的作为或不作为，致使权利或自由遭受侵犯的任何人；和(b) 任何参与旨在确定“某一法律讼案”中权利与义务的法庭内和法庭外程序的人。

89. 各国须铭记首要的责任是发展和实施一项汲取国际人权标准和公认良好做法设立的有效且可持续的法律援助制度。国家立法或实践若尚未保障法律援助权，那么各国就必须对其立法和实践作出此类必要的修改，以确保立法与实践符合各国所承诺的国际法律义务。法律援助制度应实现体制化，从而可对之作出应有的安排和监督，而且，一旦发生未提供充足、恰当和有效援助服务的情况，则可追究提供方的责任。

90. 特别报告员注意到，尤其是许多国家仍缺乏必要的资源和能力，无法促进人人获得免费法律援助的权利，而资金不足无法保证为那些无足够经济能力的人们提供法律支助，则不利地阻碍了他们诉诸司法，最终有碍他们平等和有效地享有各项人权和基本自由。

五. 建议

91. 关于《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》，特别报告员提出了如下各项建议，旨在协助各国拟订和采取适当和有效措施，加强各国司法制度获取法律援助的途径。

A. 关于法律援助的立法

92. 国家法律制度应在尽可能的高度水平上，若有可能通过宪法，确立获得法律援助权。

93. 各国应考虑颁布具体的立法，设立可诉诸、有效且可信赖的综合法律援助制度。

94. 关于法律援助的立法具体应：

(a) 载有宽泛的法律援助定义；

(b) 推出判定可获得法律援助资格的具体标准；

(c) 确保在刑事司法审理、预审阶段和任何旨在确定权利与义务的非刑事司法或庭外程序的各个阶段，均可获得有效的法律援助；

(d) 确保通过适当方式，包括通过传媒和互联网，向广大公众，以及在任何监禁或拘留设施内遭羁押的人宣传获得法律援助权和该权利所含的援助内容，包括可提供的法律援助服务以及如何获得这些援助；

(e) 确定从事法律援助事务制度工作的专业人员和法律辅助人员获得最起码的资质和培训。

B. 设立国家法律援助制度

95. 各国在考虑到法律援助的规模和资金筹措情况，以及本国法律制度所属类别及其运作的管辖领域，从提供法律援助的各不同模式中选定一种可让本国境内及其管辖下的每一个人最有可能获得法律援助的模式。

96. 各国应考虑设立的独立法律援助机构或主管局署，诸如公设辩护人署等，履行行政管理、协调和监督法律援助服务等工作。国家经管的法律援助方案，不论行政结构如何，都应不受不该有的政治或司法干预，并独立于政府作出有关法律援助方面的决策。

97. 凡遇国家机构和非国家法律援助方之间分担提供法律援助责任的情况，即须设立相应的机制便于各不同法律援助机构之间的协调，从而争取法律援助制度的最大程度实效。

98. 各国应鼓励律师协会制订出法律援助方案或支助现行制度，以确保所提供的法律援助或无偿法律援助惠及更广泛的覆盖面。

99. 各国应酌情与律师协会和法律咨询所建立起合作伙伴关系，以确保在刑事司法审理、预审阶段和任何旨在确定权利与义务的非刑事司法或庭外程序各个阶段，均可获得有效的法律援助。

100. 各国应采取适当措施鼓励支持和在大学法律系建立上述咨询所，并采取刺激措施，鼓励法律学生参与法律援助咨询方案，作为他们学业课程或职业发展的一部分。

101. 一旦有资质律师人手短缺的情况下，各国应按标准化培训课程和认证方案，发展全国法律辅助人员服务网络机构。

102. 各国应与各民间法律援助提供方合作，拟定法律援助方认证标准；确保法律援助方受适用专家行为守则的规约；设立确保所有法律援助方拥有与从事其工作性质相称的足够程序教育、培训和技术及经验；并建立监管法律援助方的相应机制，尤其要防止这些提供方向受援人员征收任何法律援助费，但经批准允许的收费除外。

C. 为法律援助方案供资

103. 不论法律援助方案的性质和模式如何，各国应为法律援助服务拨出相应所需的预算款项。为此各国应采取一切适当措施，设立一个法律援助基金为法律援助方案供资，并确定相应的账务机制为法律援助调拨资金。

104. 为促进发展和加强国家法律援助制度，联合国专门机构、方案和基金；各国、捐助方和非政府组织应基于受援国列明的需求与优先顺序，提供双边或多边合作框架下的技术援助。

D. 为妇女、儿童和有特殊需求群体提供的法律援助

105. 鉴于认识到不制定国家政策消除众人诉诸司法的障碍，受影响更深重的是处于弱势境况或生活极端贫困的群体，各国应推出和实施相应的政策，确保妇女、儿童和有特殊需求的群体可获得切实意义的法律援助。
