



人权理事会

第四十九届会议

2022 年 2 月 28 日至 4 月 1 日

议程项目 3 和 5

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

人权机构和机制

人权、民主和法治论坛第三届会议

主席的报告

概要

根据人权理事会第 28/14 号和第 40/9 号决议，人权、民主和法治论坛于 2021 年 11 月 16 日和 17 日在日内瓦举行了第三届会议，主题为“所有人都能平等诉诸司法：民主、法治和人权保护的必要要素”。本报告概述了论坛的讨论情况、得出的结论和建议。



一. 导言

1. 人权理事会第 28/14 号决议决定设立人权、民主和法治论坛，以提供一个平台，促进就这些领域之间关系相关问题开展对话与合作，确定并分析各国在努力确保尊重人权、民主和法治方面的最佳做法、挑战和机遇。理事会第 40/9 号决议决定论坛第三届会议的主题为“所有人都能平等诉诸司法：民主、法治和人权保护的必要要素”。
2. 人权理事会第 28/14 号决议还请理事会主席为每届会议任命一名论坛主席。国际发展法组织总干事简·比格尔被任命为第三届会议主席。
3. 论坛第三届会议附加说明的临时议程¹ 是根据相关利益攸关方的意见编写的。² 本报告扼要载录了该论坛的讨论情况和提出的建议。
4. 2021 年 11 月 16 日和 17 日，论坛第三届会议在日内瓦举行，部分与会者在线参与。与会者有各国、联合国专门机构、区域和政府间机构、国家人权机构和非政府组织的代表。

二. 论坛开幕

5. 人权理事会主席纳兹哈特·沙米姆·汗在开幕词中指出，理事会第 28/14 号决议强调必须保持关于人权、民主和法治的对话，论坛为促进关于这些问题的对话与合作提供了一个平台。该论坛自成立以来成为了一个交流的空间，在相互尊重和理解的氛围中讨论在确保尊重人权、民主和法治方面的经验、挑战和良好做法。理事会选择“所有人都能平等诉诸司法”这一主题，认识到诉诸司法是民主和法治的核心组成部分。此外，正如理事会会在其第 46/4 号决议中重申的那样，司法机关的独立和公正、司法系统的廉洁以及独立的法律专业队伍是保护人权、法治、善治和民主的必要先决条件，也是确保司法工作中不存在歧视的必要先决条件。理事会致力于保护那些在人权领域与联合国及其机制合作的人员的权利和生命，并谴责针对这些个人或团体的任何恐吓或报复行为。
6. 联合国人权事务高级专员迈克尔·巴切莱特也指出，论坛第三届会议的主题是人权、民主和法治的核心。诉诸司法是民主的根本，因为它确保了人民能够向决策者问责。诉诸司法对法治也至关重要，因为它确保了对约束所有人和机构（无论是公共还是私人）的规范进行平等和独立的裁决。此外，诉诸司法也是人权的一种表现，因为它与获得有效补救的权利、在法庭面前平等的权利、公平审判的权利以及平等和不受歧视的权利有着内在的联系，而且还与保护和促进所有其他人权有关。诉诸司法对于防止侵犯人权至关重要，而这又是维持和平与发展的关键，将诉诸司法纳入可持续发展目标 16 就说明了这一点。2019 年，司法工作组发现，有超过 50 亿人缺乏切实诉诸司法的机会。³ 这一“全球正义差距”主要影响到被边缘化个人，而基于族裔、种族、性别或经济地位的系统性歧视往往

¹ A/HRC/FD/2021/1.

² 可查阅 www.ohchr.org/democracyforum。

³ *Justice for All: Final Report* (New York, Center on International Cooperation, 2019). 可查阅 <https://www.justice.sdg16.plus>。

是问题的核心。冠状病毒病(COVID-19)大流行加剧了这些长期存在的问题，为应对这一大流行而采取的紧急措施限制了在最需要法律监督、保护和服务的时候诉诸法院的机会。这些限制降低了公民对机构的信任。正如秘书长所指出的，正义是新社会契约的一个基本维度；⁴ 因此，迫切需要改善司法机关的运作，使所有人都能真正诉诸司法。为此，必须通过确保公共机构真正具有包容性、响应性、有效性并对社会所有成员负责来恢复信任。切实的参与至关重要，可确保司法系统对性别问题更加敏感、可持续且不加歧视地响应每个人的需求。司法必须以人为本，这意味着将人民的需求和解决办法置于司法机构的中心。还有必要确保司法系统的独立性。不能让法官、律师和检察官承受任何可能影响其工作公正性的干扰、压力或威胁。

7. 论坛第三届会议主席简·比格尔说，诉诸司法的能力是善治和实现人权的核心，但仍有太多人无法诉诸司法。国际发展法组织在促进法治和诉诸司法方面获得的经验提供了三个启示。第一，缩小正义差距需要自下而上地努力，使人们拥有工具和知识来主张自己的权利。这包括让习惯司法和非正式司法系统参与，全世界 80% 以上的争端是通过这些系统解决的。至关重要的是将这些系统与法定系统关联起来，并加强对妇女、青年、少数群体和其他人权利的尊重，这些人往往在传统权力结构中面临被边缘化的风险。第二，必须从上到下努力，使法律和机构更加有效、便捷、负责且迅速响应。在与司法机构合作时，国际发展法组织发现必须确保解决方案由国家掌握并旨在满足当地需求和需要。布基纳法索和马里采用了一种创新的基层做法(即使用协调干部)，使刑事司法官员、传统领导人和民间社会代表聚集在一起，确定和解决优先的刑事司法问题，并制定联合解决方案。第三，需要优先考虑那些最有可能掉队的人。COVID-19 大流行病对那些已经生活在贫穷和排斥条件下的人影响最严重，并有可能使几十年来之不易的发展成果付诸东流，特别是对妇女、女童和更广泛的年轻人而言。法治是解决多重交叉和重叠的歧视形式的关键，对司法服务(对妇女最重要)的投资至关重要，包括家庭法院、法律援助提供者和小额索赔法庭。COVID-19 大流行不仅暴露了多年来对司法系统投资不足的后果，扩大了司法差距，还为创新和探索加强司法系统的替代方法提供了机会，应更清楚地了解人们的需求并重新承诺保障他们的人权，在此基础上加强司法系统。以人为本的司法办法可以促进人权，建立信任，并解决许多全球性挑战的根源，包括腐败、脆弱性和不平等。

三. 平等诉诸司法：人权、民主、法治和可持续发展的根本

A. 讨论情况

8. 关于议程项目 2 的讨论由论坛第三届会议主席主持。讨论嘉宾包括墨西哥联邦司法机关选举法庭法官雅尼娜·M·奥塔洛拉·马拉西以及和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱。讨论的重点是平等诉诸司法的机会如何成为基于人权、民主和法治的治理体系的基础。与会者探讨了以人权为导向、有效并包容各方的司法系统如何成为民主治理和法治的核心。所表达的

⁴ [A/75/982](#).

意见说明了诉诸司法可以通过保护民主空间来保障参与，并保证选举进程真实且反映人民自由表达的意愿。

9. 特别报告员重申诉诸司法对于享有和平集会和结社自由权的重要性。⁵ 他指出，由于执法人员在世界各地的抗议活动中非法和过度使用武力，每年都有人被杀害、受伤以及遭到性侵犯。由于缺乏诉诸司法的机会和独立的司法机关，这些行为基本上仍不受惩罚。阻碍在和平抗议背景下诉诸司法，不仅侵犯了个人权利，而且对社会言论产生了寒蝉效应，阻碍了对集会的参与，并导致公民空间缩小。确保问责和获得补救，需要采取各种立法、司法、行政、预算以及教育措施和政策。特别报告员就此提出了建议。他强调，破坏在和平抗议背景下诉诸司法的行为包括：上诉机制存在障碍，难以对限制或禁止集会的决定提出质疑；无法识别执法官员的身份；抗议者被捕后无法立即获得法律顾问的帮助；以及不允许查阅所有相关的警方档案和文件。为了解决这些关切，必须对侵犯和平集会和结社自由权的行为进行系统、彻底和独立的调查。考虑到律师和其他法律专业人员在这方面发挥的关键作用，特别报告员请与与会者参考他于 2021 年向人权理事会提交的《律师支持和平集会准则》。⁶ 如果律师能够履行其职能，结果是抗议者会更加遵守法律，执法人员的暴力和镇压行为会减少。有些受害者无法在国家层面诉诸独立、公正和有效的司法，联合国人权机制对他们而言也很重要。最后，特别报告员强调，必须确保获得法律援助的机会，特别是确保最弱势群体获得法律援助，必须承认诉诸司法是获得法律保护权利的一个基本要素。

10. 奥塔洛拉·马拉西女士强调了保护政治权利的重要性。民主要求所有公民，特别是历史上被边缘化的个人和群体都能获得选举公正。在这方面，已作出努力确保尊重土著人民的自主权和自决权：确保从跨文化的角度来审判涉及土著人民的案件，在土著城市的内部监管体系中促进人权，特别是妇女的人权，并促进土著人民诉诸司法。在墨西哥，设立了土著人民和社区公共选举监察员，免费为土著人民和社区提供政治和选举建议。此外，选举法庭通过解决性别平等和基于性别的政治暴力问题，拓展了妇女诉诸司法的机会。确保诉诸司法以及承认妇女和土著人民的地位至关重要。正是通过那些强调平等重要性的裁决，社会才能变得更加包容、民主和公正。奥塔洛拉·马拉西女士强调国际条约在确保历史上被边缘化的群体获得司法救助方面发挥了重要作用。在制定影响土著社区的法律，打击对妇女的歧视和保护历史上受到歧视的群体的人权时，墨西哥的法官通过适用国际和区域公约，得以捍卫土著社区的自主权，确保与他们协商以寻求他们的自由、事先和知情同意。所有法官都应应将国际条约视为重要的通用资产，司法机关有责任在其工作中适用这些条约，以保护和促进人权，实现更平等的民主。

11. 在讨论期间，与会者强调需要诉诸司法、司法监督以及民主参与性进程，以维护民主原则，特别是在危机时期。有些人强调了称职、独立和公正的司法机关作为法治和保护人权的支柱的重要性，并鼓励遵守《关于司法机关独立的基本原则》。有人回顾了题为“我们的共同议程”的报告⁷，因为秘书长在报告中

⁵ [A/HRC/47/24](#).

⁶ [A/HRC/47/24/Add.3](#).

⁷ [A/75/982](#).

强调了必须弥合正义差距并加强对司法机构的信任。此外，与会者认识到，诉诸司法可以通过保护民主空间(包括媒体自由)来保障参与。

12. 与会者强调，必须保障就侵犯人权行为获得补救和赔偿的权利。他们讨论了促进问责文化和加强国家机制的必要性，包括确保对严重侵犯人权行为追究责任。有人指出了过渡期正义程序的重要性。与会者强调，有必要改革司法系统，以确保司法系统对每个国家的个人需求做出反应，并注意法律多元化和土著司法系统的作用。

13. 与会者讨论了诉诸司法的全球维度，并指出这一大流行暴露了各国之间的不平等。他们回顾了法官和律师独立性特别报告员的建议，报告员曾敦促各国将司法视为大流行期间的一项基本公共服务。最后，与会者呼吁立即采取行动，确保实现与可持续发展目标 16 有关的所有具体目标。

B. 建议

14. 各国应采取措施，根据《关于司法机关独立的基本原则》保护司法机关的独立性。应追究那些对法官、律师、检察官和法院官员的独立性进行攻击的人员的责任，尤其是在他们在履行专业职责时受到的威胁、恫吓和干预。

15. 为了促进善治和对司法机构的信任，各国应根据《联合国反腐败公约》第十一条采取措施加强司法人员的廉正并防止腐败机会。各国应促进司法透明，包括促进对审判的监督，以揭露任何运作不良的情况，并确定补救措施。

16. 各国应确保对侵犯和践踏和平集会和结社自由权的行为以及任何据称对记者和媒体工作者的暴力、威胁和攻击行为进行系统、迅速、彻底和独立的调查，并将肇事者绳之以法。各国应提供关于获得全面赔偿和保证不再发生的有效机制。受害者(包括被拘留的抗议者)也必须始终能够在有需要时获得迅速、保密和免费的法律援助。

17. 各国应确保法律规定对限制或禁止集会的决定提供迅速且有效的补救办法。这包括酌情提供行政审查程序和独立司法审查机制。

18. 各国应确保迅速、充分和有效的选举公正。这应在选举日历范围内予以执行，作为确保在真正的定期选举中保护选举权和被选举权以及获得补救权的一种手段。在这方面，各国应特别注意确保历史上被边缘化的个人和群体，包括妇女、土著人民和少数群体(包括非洲人后裔)，能够获得选举公正。

四. 让所有人都能真正有机会诉诸司法

A. 讨论情况

19. 关于议程项目 3 的讨论由粮食第一信息和行动网常驻联合国日内瓦办事处代表安娜·玛丽亚·苏亚雷斯·弗朗哥主持。讨论嘉宾包括塞拉利昂法律援助委员会执行主任克莱尔·卡尔顿·汉西莱斯、少数群体权利国际执行主任约书亚·卡斯泰利诺以及律师、尼加拉瓜 Sumu-Mayangna 土著人成员拉里·萨洛蒙·佩德罗。讨论侧重于法律赋权的重要性，以及相互交叉形式的歧视如何影响人们诉诸司法的能力。

20. 卡斯泰利诺先生承认法律中存在固有的结构性歧视，强调了有权势者如何设计了法律这座历史大厦来保护自己的利益。法律机构和固有的偏见对法治产生了负面影响，殖民化和强迫移民加强了法律固有的歧视性结构。维护人权将结束结构性歧视，确保尊重所有人的平等尊严，强调没有人可以凌驾于法律之上，充分参与对创建公平的民主制度至关重要。当代有三种政治趋势对法律产生了影响，削弱了人权、民主和法治：即分裂和失业，这削弱了社会结构；身份政治的发展；以及通过仇恨人为制造多数派。乔治·弗洛伊德之死再次引起全世界对刑事司法系统中结构性歧视的关注。首先，有必要从法律上的平等过渡到实践中的平等。第二，需要加强法治，因为法治的削弱，包括在 COVID-19 大流行背景下的削弱，导致了不当得利以及权力集中在少数人手中。第三，民主国家必须克服身份政治的挑战。卡斯泰利诺先生提出了一系列建议，包括借鉴少数群体问题论坛第八届会议的成果。⁸ 总之，有必要侧重于三项首要原则：需要对刑事司法机构和在刑事司法中遭受歧视最严重的社区提供教育、培训和能力建设；必须让社区参与，以确保社区能够为司法系统作出贡献，而不仅仅是被视为服务的接受者；需要实现多样性目标，以确保各机构能够更好地满足它们所服务的多族裔、多宗教和多语言社区的需要。最后，需要建立独立的监督机制，在技术合作框架内与国家合作，以确保社会没有仇恨，人权得到保护，每个人的尊严和工作得到尊重。

21. 卡尔顿·汉西莱斯女士审查了促进穷人和被边缘化群体(特别是妇女和女童)法律权益的问题，以及塞拉利昂法律援助委员会在提供法律援助方面获得的经验。创建一个可信、可靠和负担得起的法律援助方案提高了一个国家在人权问题上的国际地位，而且对于满足弱势群体的法律需求也至关重要。生活在贫困线以下的人，特别是妇女和儿童，往往不知道自己的法律权利，或没有手段主张这些权利。这导致发生侵犯人权行为，包括对财产权、食物权和住房权的侵犯。2015年成立的塞拉利昂法律援助委员会及时高效地提供了负担得起、易于获得和可信的法律援助服务。该委员会的任务是在民事和刑事问题上为生活贫困的人提供法律代理和援助，以及法律教育和赋权的手段。为了减少民事案件的数量，该委员会还被授权设立非诉讼纠纷解决小组。此外，该委员会还为在塞拉利昂任何刑事法庭受审的被告和被定罪者提供法律代理。卡尔顿·汉西莱斯女士提到该委员会为确保妇女和女童能够诉诸司法而制定的一些良好做法。其中包括在 COVID-19 期间与塞拉利昂警方合作开展了反对性暴力和性别暴力的运动，鼓励妇女举报虐待案件。该委员会还与正式和非正式法院密切合作，因为在这些法院中，妇女和儿童的权利往往受到威胁。考虑到存在许多习惯法，委员会还采取干预措施，在高度重男轻女的习惯法争端各方之间进行调解，以确保妇女能够平等诉诸司法。卡尔顿·汉西莱斯女士还强调了法律教育和赋权的重要性，该委员会通过社区市民大会、流动法律站点和社区广播电台提供了这种法律教育和赋权。她还强调了法律援助对实现可持续发展目标 16 的重要性。

22. 萨洛蒙先生从他作为律师和尼加拉瓜 Sumu-Mayangna 土著人成员的经验出发，谈到了土著司法系统。他赞赏那些在宪法中承认法律多元化和土著司法制度的国家。虽然尼加拉瓜宪法没有提及土著司法制度，但它确实承认土著人民的自决原则，这促使土著司法系统的作用得到承认，尽管只是针对不太严重的罪行。

⁸ [A/HRC/31/72](#).

土著司法制度存在差距，国家规范与传统规范之间存在紧张关系，因为国家规范往往凌驾于习惯规范之上。此外，社区法官和长者往往赞成调解以及其他非诉讼纠纷解决方式；对比而言，普通法院作出的判决往往导致拘留。在处理第三方在土著领土上犯下的罪行时也遇到了困难，因为国家当局通常禁止土著司法系统对土著土地上的非土著人和实体作出判决。虽然土著司法系统可以更迅速和直接地作出决定，但许多被告在选择由国家或土著系统审判时，会选择前一种方式，不是因为前者提供了更多的程序保障，而是因为有更多的技巧可用，例如，可以使用一些办法放慢法律诉讼的进度。

23. 在讨论过程中，与会者审查了平等诉诸司法的机会如何保护和促进其他人权。司法干预措施应基于证据和数据，以了解哪些群体面临系统性歧视。有人提到滥用反恐怖主义法，以歧视性理由阻止诉诸司法和起诉政治活动人士。

24. 与会者还表示关切的是，缺乏高质量的法律援助以及需要加强这种服务。他们鼓励遵守《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》；审议了单方面强制性措施如何对国际法治构成威胁并直接影响到诉诸司法的机会；谴责利用军事管辖权调查严重侵犯人权行为并起诉责任人；强调在军事人员实施此类侵权行为时应使用普通刑事司法系统；在移民问题上，承认在确保移民(特别是女性移民)平等诉诸司法方面做得还不够。

25. 最后，讨论嘉宾强调，冲突和占领等不同情况需要不同的解决办法，以满足受歧视社区的需要。强调了法律上的不对称，这往往是殖民主义的产物和遗留问题，并强调了全球团结的必要性。因国家不履行域外义务而造成的侵犯人权行为的受害者也需要诉诸司法。最后，如果国家不尊重公民和政治权利，以及经济、社会及文化权利，就应该被追究责任。

B. 建议

26. 各国应解决公共和私营部门的歧视和仇恨表达问题。根据国际人权法，它们应以充分的法律力量和强有力的领导，防止和应对种族主义行为、煽动种族仇恨、暴力和仇恨犯罪，包括追究肇事者的责任。

27. 各国应保障刑事司法系统中的平等待遇，例如，解决执法和刑事司法系统中对包括非洲人后裔在内的种族、族裔和宗教少数群体的成见、偏见和陈规定型观念，要求对性别问题有敏感认识，并确保妇女和女童得到平等待遇。各国应在适当考虑其独立性的情况下，采取措施评估和监督司法系统及其偏见，包括对歧视进行审查，创建和加强独立的监督、投诉、廉正和问责机制。

28. 各国应在所有法律诉讼中提供一切形式的程序便利，以确保普遍获得司法服务、设施和通信，包括确保法律和政策不因剥夺法律行为能力等原因而限制诉诸司法的机会。各国尤其应让残疾人能够作为申请人、被告、证人、陪审员、专家、法官、律师或司法系统的其他人员发挥作用，在与其他人平等的基础上行使参与公共和政治生活的权利。

29. 各国应采取建立信任措施，包括确保所有社区都能参与确定刑事司法系统，以期发展对机构的信任，特别是少数群体和被边缘化群体对机构的信任。在这方面，各国应确保执法和刑事司法系统的多样性，并加强社区警务。

30. 各国应该为执法和司法官员制定强制性的人权培训、教育和能力建设方案，包括涉及少数群体、妇女和残疾人的权利。还应在受影响社区的参与下提供和设计这种方案。

31. 各国应遵循警务和刑事司法国际准则，包括《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》、《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《关于残疾人诉诸司法的国际原则和准则》。

32. 各国应确保收集数据，包括关于获得法律援助的数据，并按性别、年龄、族裔、移民或流离失所状况、残疾、宗教、公民身份、收入、性取向和性别认同分列数据，作为整个执法和刑事司法系统的诊断工具，以便更好地制定措施，解决诉诸司法方面的不平等问题。

33. 各国应制订提供民事和刑事法律服务的法律援助计划。法律援助应是有效的、可持续的，所有人都可以不受歧视地获得法律援助，并且可以在司法程序的所有阶段获得法律援助。法律援助服务的制定应当与相关人群协商，并且应当完全无障碍，照顾到所有人的特殊需求，包括妇女、残疾人、土著人民和少数群体成员。

34. 各国应增加对法律和人权教育的投资。还应努力提高对法律援助服务的可用性以及获取服务方式的认知。国际社会、各国和民间社会应当作出努力，鼓励法律援助提供者之间建立联系，以交流信息和最佳做法。

35. 各国应确保在宪法和其他法律条款中承认法律多元化原则以及土著人民维护和运作自己的法律制度的权利。国家应就土著系统和国家系统之间的对话和合作的最佳方式与土著人民协商。应打击对土著司法系统的歧视态度。

36. 各国必须将性取向、性别认同和性特征作为受保护的合理理由纳入禁止歧视和仇恨犯罪的法律。各国应义务创建法律和体制框架及程序，便利诉诸独立和有效的司法机制，并确保寻求补救者得到公平的结果，不受任何歧视。各国还有义务解决侵犯和践踏权利行为不受惩罚的问题，包括废除所有允许对女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者和间性者实施暴力和歧视、维护或纵容这种暴力和歧视的法律或政策。

五. 发生紧急情况之时：在危机时期诉诸司法

A. 讨论情况

37. 关于议程项目 4 的讨论由国际律师协会人权研究所共同主席马克·史蒂芬斯主持。讨论嘉宾包括布加勒斯特法庭庭长米哈埃拉·劳拉·拉杜、约旦法律援助司法中心执行主任哈迪尔·阿卜杜勒·阿齐兹以及津巴布韦律师促进人权组织执行主任罗斯琳·汉兹。讨论嘉宾谈到了在危机情况下，包括在 COVID-19 大流行情况下，司法系统在确保平等诉诸司法方面所采取的战略和面临的挑战。讨论嘉宾审议了从大流行应对工作中吸取的经验教训，以及这些经验教训如何指导对未来危机采取基于权利的对策。

38. 拉杜女士介绍了司法系统在 COVID-19 大流行期间利用信息和通信技术的情况。例如，布加勒斯特法庭不得不调整其工作，以适应罗马尼亚宣布进入紧急状

态后的新卫生条例，同时继续维护诉诸司法和公平审判的权利。此外，高级司法委员会和上诉法院已经制定并公布了通用的非歧视性标准，以确定案件的紧迫性。在民事事项方面，该标准优先考虑与保护未成年人等有关的案件；在民事事项方面，该标准优先考虑与假释或监禁措施等有关的案件。紧急案件的审理通过使用信通技术得以远程进行。已作出努力，确保无法获得这些工具的人可以通过电话、邮寄或亲自预约的方式与法庭联系。必须为视频会议工具的使用制定明确的规则。例如，在布加勒斯特法庭，这种工具只用于紧急和非机密事项，并征得所有当事方及其律师的同意，而不用于审理与性别暴力等有关的敏感案件。虽然公开和亲临现场的听证会不得不加以限制，但在紧急状态结束后，记者和公众再次获准参加听证会。还必须确保在远程审理期间律师与其客户可以进行保密和有效的沟通，例如通过中断音频和视频连接来实现。在大流行期间，也根据国家法律确保了获得法律援助的机会。这场大流行为法院的信息和通信技术部门提供了一个开发数字应用程序的机会，以便利诉诸司法，包括电子归档系统以及在线登记服务和档案。

39. 阿齐兹女士提到，民间社会能够展现韧性并迅速适应，以支持在危机情况下诉诸司法。司法系统的设计应该从一开始就考虑到危机。司法系统的设计还应考虑到最弱势群体的需要，应对危机的有效性应根据司法体系满足掉队者需求的能力来衡量。保护系统和司法系统应分开设计，因为过于依赖司法机关或警察的保护系统将不具备必要的灵活性，无法帮助那些在危机中需要保护的人。必须收集分类数据，以查明在提供法律服务，特别是法律援助方面的差距，以确保最弱势群体能够获得服务。虽然使用技术进行听证增加了一些人诉诸司法的机会，但却使那些无法使用互联网或智能手机的人进一步被边缘化。法律赋权也是确保弱势和被边缘化群体信任司法机构的关键。法律援助应被纳入所有司法系统的设计中。民间社会在使司法系统更加人性化和更方便使用方面发挥了重要作用，所以有必要反对限制公民空间和打击民间社会组织的趋势，这些组织在危机时期提供了关键的服务。法律援助司法中心在大流行期间提供的服务，包括开通个人热线以请求保护或律师服务，发起关于规范紧急状态的法律和相关法令的提高认识运动，以及为移民和文盲注册在线社会福利服务提供支持。

40. 汉兹女士介绍了非洲在确保性别暴力受害者在私人和公共领域获得司法救助方面所面临的经验和挑战，特别是在 COVID-19 大流行的背景下。关于私人空间的性别暴力，许多妇女可能没有诉诸司法的手段，因为她们没有独立的收入来源，在某些情况下，这些收入来源由犯罪者控制。腐败是一项重大挑战，因为许多受害者被迫向司法官员行贿，以确保案件取得进展。在大流行封锁期间行动受限的情况下，启动对性别暴力的刑事应对计划通常是无效的。虽然包括津巴布韦在内的一些国家最终承认法律援助提供者是大流行背景下的基本工作人员，但行动限制以及缺乏足够的交通工具仍然影响着民间社会的工作。性暴力和其他形式身体暴力的受害者在寻求治疗以及收集和保存用于刑事诉讼的证据方面面临挑战。司法拖延以及性别暴力案件得不到优先处理是另一个挑战。⁹ 汉兹女士报告称，非洲许多法院缺乏进行网上诉讼所需的能力和工具，但肯尼亚和南非有一些例外。她强调说，性别暴力也发生在公共领域，尤其影响到妇女人权维护者。在部署军队负责执行封锁措施后，此类案件的发生率有所上升。另一个重点是童

⁹ 非洲联盟委员会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人权事务高级专员办事处和联合国人口基金，“COVID-19 大流行期间非洲的性别暴力”(2020 年)。

婚，司法系统没有充分处理这个问题，在大流行期间，童婚现象有所增加。最后，汉兹女士提请注意有必要为性别暴力的受害者和幸存者创造安全空间，并指出这种服务通常由民间社会提供。

41. 在随后的讨论中，与会者研究了司法机关的独立性如何在确保危机时期诉诸司法方面发挥重要作用。重要的是要分享关于诉诸司法的良好做法，为 COVID-19 大流行和其他危机做好准备、采取应对措施并从中恢复。与会者研究了信息和通信技术为加强诉诸司法带来的机会，以及信息和通信技术对那些最边缘化人员带来的挑战，包括国家内部和国家之间的数字鸿沟。在这方面，他们提到需要对刑事司法系统使用电子技术进行指导。

42. 与会者承认在这一大流行背景下性别暴力事件时有发生，强调了信息和通信技术在为这种暴力的受害者提供法律援助方面的潜力。还提到了性别暴力受害者在与冲突有关的危机中面临的挑战。在这方面，有必要加强国内起诉以确保追究责任，并加强这方面的国际监督。与会者还讨论了确保残疾人无障碍的重要性。

43. 在回答问题时，讨论嘉宾强调必须创建一个适当的法律框架来应对危机，满足最弱势群体的需要。他们呼吁增加对基础设施和培训的投资，包括对信息和通信技术的投资，并强调需要减小不同群体在危机时期诉诸司法时将面临的实际挑战。

B. 建议

44. 在紧急情况下，各国应按照《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》的规定，继续保障获得补救权、在法院和法庭面前平等权以及公平审判权。因此，应设计和调整司法系统，以确保为应对危机做好准备。在危机期间和危机之后，法院必须继续发挥其重要作用：对不必要、不相称或歧视性地适用紧急措施的情况提供有效补救；确保对紧急立法进行审查；并为紧急情况提供补救。法治在确保以基于权利的办法从大流行中复苏和帮助恢复国家内部和国家之间的社会契约方面可发挥特别重要的作用。

45. 司法当局应制定明确、非歧视性和透明的标准，以确定案件的优先次序以及如何确定某些案件为紧急案件；应广泛公布这些标准，并让法院官员、法律专业人员和广大公众都能了解。为应对紧急情况而采取的所有特别措施都应有时间限制，并定期审查，包括让使用者参与审查。

46. 应在民间社会的参与下制定司法部门的危机准备计划。当局应通过方便的手段和形式，迅速、明确、准确地向被告、证人、受害者和民事当事方以及律师和公众通报为应对特定危机而采取的特别措施。这种通报的内容应包括措施的性质、法律依据和适用的时限，并规定申诉程序。

47. 各国应发展利用信通技术的能力，包括投资于信通技术工具和加强司法官员的能力，以加强诉诸司法的机会。信通技术的使用应由在危机前制定的明确的法律和政策框架加以规范，并尊重国际人权法，特别是性别平等方面的法律。应当制定和实施有效措施弥合数字鸿沟，特别是帮助妇女、残疾人、老年人、农村地区居民和土著人民。

48. 各国应确保在紧急情况下继续安全地提供法律援助，包括通过热线和在线服务。各国和国际社会应将法律援助视为应对危机的一个基本要素，而不仅仅是一种发展干预措施。

49. 各国应承认民间社会在支持个人(特别是最边缘化个人)诉诸司法方面发挥的关键作用，并承认提供法律赋权和援助服务的民间社会行为体(包括社区律师助理)是危机背景下的的重要工作者。

50. 各国应确保为民间社会代表创造一个赋权、有利和安全的环境，包括确保他们免受针对他们或其家庭成员、同事或法律代表的所有威胁、攻击以及报复和恐吓行为，无论是线下还是线上的此类行为，并确保此类行为得到迅速、彻底和公正的调查，将肇事者绳之以法，并提供有效的补救措施。

51. 各国应确保性别暴力受害者能够继续诉诸司法，获得保护机制和服务，包括将性别暴力相关案件列为紧急案件，并重视为受害者提供服务。在这方面，各国应确保向受害者提供法律援助服务，继续向幸存者提供医疗、社会心理和经济支助，并对性暴力案件，特别是强奸(包括婚内强奸)案件进行安全的临床管理。应指示包括执法部门在内的服务提供者格外注意，并加强他们与受害者打交道的能力。各国应确保对国家行为体犯下的所有性别暴力事件进行调查，起诉和惩罚责任人，并向受害者提供补救。

52. 一旦发生公共卫生危机，各国应立即采取步骤解决监狱过度拥挤问题，包括执行世界卫生组织关于保持社交距离的指导意见。应优先释放儿童、有潜在健康状况的人、犯有轻微罪行的低风险人员、即将获释的人员以及因国际法不承认的罪行而被拘留的人员。当局应根据国际法紧急制定非拘禁替代办法，包括对移民的拘留。在危机情况下，应采取备灾措施，改善拘留场所的条件，减少过度拥挤，并确保遵守国际标准。

六. 拓宽诉诸司法的范围

A. 讨论情况

53. 关于议程项目 5 的讨论由第三届会议主席主持。讨论嘉宾包括孟加拉国法律援助和服务信托基金执行主任萨拉·侯赛因、母亲反对警察暴行组织的创始人科莱特·弗拉纳根、牛津大学国际环境法教授拉瓦尼亚·拉贾马尼以及纽约大学法学院人权与全球司法中心过渡期正义项目以及人权、预防和可持续和平项目主任巴勃罗·德格列夫。辩论的重点是以人权为导向的司法系统如何纠正而不是延续不公正和不平等，并作为预防工具。该小组探讨了受害者在诉诸司法方面的经验，以及人们如何战略性地利用司法系统，以扩大公众对当前挑战的认识并找到解决办法。

54. 侯赛因女士重点介绍了在正式和非正式系统中诉诸司法的主要障碍，以及与社会和法律从业人员合作解决这些障碍的必要性。许多国家都存在非正式司法系统，而且往往比正式系统更易于为人们所用。虽然非正式系统带来了一些与内部偏见和权力不平衡有关的挑战，但可以在传统系统内建立更好的程序，这些程序扎根于社区的现实，但也反映国际标准和价值观。正式司法系统通过法律援助方案，不仅提供法律代理和咨询，还提供非诉讼纠纷解决机制，增加了诉诸正式司

法的机会。必须在社区层面用当地语言促进法律赋权，包括通过社区律师助理、信息共享以及提高对国家法律规定的服务和补救措施的认识。法律赋权的重要性还在于它促使社区和机构之间有更好的联系，这也是克服诉诸司法的障碍的另一个手段。改善诉诸司法系统的机会也需要资源，例如公益执业律师和法律援助方案。在这方面，她表示，法院需要降低获得法律补救的成本，包括通过引入技术。在 COVID-19 大流行期间，法院表示可以优先考虑那些对社区影响最大的问题。在制定复苏阶段战略时，应继续强调优先次序。侯赛因女士强调必须采取基层法律赋权办法，如果不采取这种办法，国家和民间社会的服务就无法真正有效地提供平等诉诸司法的机会。在基层参与伸张正义的人权维护者往往面临巨大风险，需要确保对他们的保护，以真正拓展诉诸司法的范围。

55. 弗拉纳根女士说，她的独子克林顿·艾伦作为一个年轻的黑人男子在手无寸铁的情况下被警察杀害了，事后警察局和地区检察官办公室的领导对家属非常冷漠。因警察暴力而失去亲人的家属被隔离在警察调查之外，没有得到任何答案或赔偿。经过多年的抗议，“母亲反对警察暴力组织”终于说服了地区检察官设立一个民权单位，对警察枪击事件进行调查。对公众过度使用致命武力却不被问责，是助长美利坚合众国大部分警察局有毒文化的一个关键因素。这一现实植根于该国的种族主义历史。黑人占美国人口的 13%，但黑人被警察杀害的可能性是白人的两倍多。在日常警务中，使用致命武力的偏见有据可查，调查表明，“警察的拦截和搜查决定存在持续的种族偏见”。¹⁰ 虽然抗议和倡导政策变化可以促成执法实践的渐进式改革，但只有通过全国运动以及国家立法和政策战略才能应对这一挑战。有必要制定一项关于使用致命武力的全国性政策，并任命专门的联邦调查员和检察官来处理警察致命暴力案件。此外，应向警察暴行的受害者家属提供赔偿。最后，弗拉纳根女士指出，警察滥用职权是一种世界性现象，玷污了社会契约，需要国际团结起来并施加压力来解决这个问题。她呼吁联合国采取行动，包括呼吁创建一个强有力的国际问责机制，以支持和补充正在为消除美国的系统性种族主义所做的努力。

56. 拉贾马尼女士审查了民间社会团体，特别是青年活动人士，如何战略性地利用法庭来应对气候变化。她提到了战略诉讼工作试图解决的源自《巴黎协定》的三个监管治理差距：雄心差距、问责差距和公平差距。关于雄心差距，《巴黎协定》规定各国义务提交国家自主贡献，但没有义务实现某个特定结果。即使就在《格拉斯哥气候公约》达成协议之后，所产生的捐款仍不足以实现《巴黎协定》的目标。关于问责差距，没有机制对未实现既定目标的情况进行单独问责。最后，气候诉讼对国家行动的充分性提出了挑战，并强调应对气候变化的负担没有得到公平分担。有一系列案件涉及到上述差距，包括荷兰的 Urgenda 基金会、爱尔兰的爱尔兰环境之友和德国的 Neubauer 等人提出的案件，以及一群葡萄牙儿童向欧洲人权法院提出的案件。案件通常由青年活动人士提出，他们也强调了代际间的不公平问题。虽然气候诉讼的目的是触发所需的政策转变，但成功的案件很少，大部分案件因程序原因而告败，例如，由于缺乏起诉资格，或难以证明因果关系以及不存在科学证据。就气候变化采取全球集体行动的最佳选择是达成一项具有约束力的全面多边协定，其中包括共同目标、具体、准确和有针对性的义务，以及确保透明度、问责制和履约的机制。在一个由国家和非国家行为体以

¹⁰ Emma Pierson and others, “A large-scale analysis of racial disparities in police stops across the United States”, *Nature Human Behaviour*, vol. 4 (May 2020), pp. 736–745.

及包括活动人士在内的许多其他利益攸关方组成的生态系统中，司法行动只是解决方案中的一小部分。立法、诉讼和行动力所发挥的关键作用之间的相互影响将产生所需的变革性变化。

57. 德格列夫先生分析了司法系统在预防方面的事项，借鉴了他在司法工作组的工作经历，该工作组曾概述了全球正义差距。¹¹ 他谈到了他在过渡期正义方面的工作，强调侵犯人权行为与冲突之间存在密切联系，并强调需要确保纠正侵犯人权行为，以防止暴力再次发生。德格列夫先生在其报告中侧重于国家主导的干预措施，因为大部分预防工作不是由国际社会完成的，而是通过国家主导的方案在国家层面完成的。¹² 有必要拓展预防工作，并将工作重点放在上游，早在出现真正的危机风险之前就应该开始行动。德格列夫先生介绍了他为支持系统性的预防办法而作出的努力，这种办法与多边和国际机构采取的分散办法不同。这种办法强调了可持续的社会变革需要在文化、个人倾向、经济机会和一般社会关系的层面上进行改变。因此，有必要从独立的举措转向一个澄清不同举措如何相互关联的框架。司法系统是预防框架的一个重要组成部分；它不仅应被视为一种提供补救的机制，还应被视为一种预防性、事前、解决问题和反申诉机制。必须尊重各机构的原有职能，确保其代表性和透明度。预防方面的问题不是缺乏知识，因为与会者强调的许多挑战已经找到了解决办法。而是缺乏认识，没有认识到所面临的危机的全球性质和多部门性质，也没有认识到需要协调一致的战略规划和行动来应对。

58. 在随后的辩论中，与会者认识到，直面系统性的种族主义和殖民主义的遗留问题，对于确保公平诉诸司法并打破暴力和非人化循环至关重要。他们讨论了算法分析和人工智能使用增加所反映出的歧视所带来的挑战。与会者呼吁扩大受害者的参与空间，并强调参与性进程以及国际行为体和基层行为体之间的合作对于加强民主至关重要。

59. 与会者指出，法律专业人员独立性的核心是承认法官、检察官和律师必须在不受干扰的情况下履行其专业职责，并必须受到保护，免受攻击、骚扰和迫害。在冲突和冲突后环境中诉诸司法仍是一项挑战，导致受害者将伸张正义的希望寄托于国际刑事法院等国际机构。最后，与会者鼓励各国和联合国人权机制将联合国法治指标¹³ 作为一种战略工具，为落实可持续发展目标 16 提供具体支持。

60. 最后，讨论嘉宾强调，需要全球团结，并在各层面改善认识、教育、行动和透明度，以实现积极的社会变革。他们讨论了包括基层民间社会在内的不同利益攸关方之间联系的重要性。他们还强调，所有利益攸关方需要共同努力，减少不公正现象。

B. 建议

61. 各国应通过确保以人为本的司法办法，努力缩小正义差距。这种办法应考虑到人们的司法需求，并设计出应对这些需求的解决方案，解决现有的权力不平衡

¹¹ *Justice for All: Final Report*. 另见上文第 6 段。

¹² A/HRC/30/42 和 A/72/523。

¹³ 见 https://www.un.org/ruleoflaw/files/un_rule_of_law_indicators.pdf。

问题，使司法系统更具包容性、更易于使用且反应更迅速，同时考虑到法治是解决多重交叉和重叠的歧视问题的关键。

62. 各国和民间社会行为体应利用习惯司法和非正式司法系统的可用性和公共合法性。它们应该利用这些系统的潜力，特别是作为改善妇女和被边缘化人群诉诸司法的手段，同时认识到这些系统带来的挑战，如内部偏见和权力不平衡。应努力在习惯和非正式制度内促进既植根于社区现实又符合国际人权标准的新进程。

63. 在采取行动应对气候变化时，各国和所有其他相关利益攸关方应根据气候公正的概念，考虑到气候变化问题与公平、正义和法治问题的不可分割的联系。这就需要确保气候解决办法是基于：人权、平等和不歧视；受影响最大的群体的参与；公平分担费用、负担和利益；问责；以及法治。所有的预防、应对、减缓和补救措施都必须包括对污染者的问责，对受害者的补偿和对弱势群体的保护。

64. 法官、律师和参与气候诉讼的所有利益攸关方应战略性地利用广泛被接受的最先进的科学证据以及与各国尽责义务有关的所有现有国际法律框架，包括但不限于国际人权法和气候变化协定所载的框架。

65. 各国应确保为参与气候诉讼的律师和民间社会行为体提供安全和有利的工作环境，包括确保获取信息的权利，特别是获取关于环境、气候、科学和环境影响的信息。在这样的环境下，律师和民间社会应发展和维护跨管辖区和跨论坛的气候诉讼律师网络。这将确保使用创新的法律论证，并能够协调各管辖区的法律挑战。

66. 关于死于执法人员之手的非洲裔受害者家属诉诸司法的问题，各国应根据联合国人权事务高级专员提出的促进种族正义和平等的变革议程，确保追究执法人员的责任，弥补信任不足并加强机构监督。¹⁴ 更具体而言，采取强有力的措施，根据国际人权法终止有罪不罚现象，确保追究责任并为受害者及其家属提供补救，这至关重要。

67. 各国应对每一项关于执法人员侵权行为的指控进行有效、公正和及时的调查，给予相应的惩罚，并保证不再发生。此外，各国应审查种族歧视、陈规定型观念和偏见如何成为问责措施的核心。各国还应公布关于种族定性、与执法有关的死亡和严重伤害以及相关的起诉和定罪情况的数据，此类数据应按受害者的种族或族裔分列。

68. 各国必须尊重受执法违法行为影响的家庭了解真相、伸张正义的权利，并倡导保证他们的亲人的遭遇不再重演。各国应建立独立机制并为其提供资源，以支持家庭和群体了解真相，诉诸司法，包括向他们提供法律援助和专门援助。各国应确保家属有资格参与调查，并采取措施保护证人、受害者及其亲属和调查人员免受威胁、攻击和任何报复行为。各国还应该确保家属能够从受害者赔偿方案以及社会心理和丧亲援助中受益。

69. 鼓励各国和其他利益攸关方在世界各地与促进执法中的种族公正和平等的国际独立专家机制合作。¹⁵

¹⁴ 见 [A/HRC/47/53](#) 和所附会议室文件([A/HRC/47/CRP.1](#))。

¹⁵ 见人权理事会第 47/21 号决议。

70. 国际社会、各国、民间社会 and 所有利益攸关方都应认识到，过渡期正义在防止侵犯人权、暴力和冲突方面可以发挥关键作用。特别是，应认识到保证不再发生的预防作用，并因此支持和投资于国家举措，以促进国家机构、民间社会赋权、文化、个人倾向和经济机会各层面的变革。这包括旨在进行宪法改革的举措，包括加强司法独立、对民间社会的赋权和保护、教育改革、文化干预和增强经济权能的努力。

71. 国际社会、各国、民间社会 and 所有利益攸关方应采取“框架办法”，以便系统和有序地规划广泛的预防政策，该政策应在危机风险之前制定，并应将各级干预措施和包括民间社会在内的有关行为体联系起来。在这种情况下，应认识到司法系统不仅是一种补救机制，也是一种预防、解决问题和反申诉的机制。

72. 人权理事会和所有人权机制应注重保护法律专业人员，系统地提及并呼吁执行《联合国关于司法机关独立的基本原则》、《关于律师作用的基本原则》和《关于检察官作用的准则》。

73. 人权理事会应更经常地处理与法治和诉诸司法有关的问题，考虑到这些问题对保护人权和防止侵犯人权行为的核心作用，包括要求在人权理事会现有任务中审议这些问题，并考虑采取新的途径进一步推动关于法治和诉诸司法的讨论。

74. 国际社会、各国、民间社会 and 所有其他相关利益攸关方应考虑举行一次为司法救助举措提供资金的捐助方会议，以确定资金不足领域，以及如何最好地集中资源并从战略上利用现有方案，以确保司法系统更具包容性、更易于使用且反应更迅速，包括通过执行本报告中的建议。

七. 结论

75. 第三届会议主席比格尔女士在总结发言中对所有与会者的参与和承诺表示感谢，并感谢所有讨论嘉宾和主持人的贡献，感谢联合国人权事务高级专员办事处组织了论坛第三届会议，并感谢关于人权、民主和法治决议的核心提案小组。她回顾了人权理事会主席和高级专员所作的发言，他们阐述了人权、民主和法制之间的共生关系。她提到了影响全世界 50 多亿人的全球正义差距，这些人往往是最被边缘化或被排斥的人。

76. 主席注意到讨论中提出的要点。她表示满意的是，在本届会议期间，与会者普遍认识到，诉诸司法是法治的一项基本原则，开放的公民空间和切实的参与至关重要，司法系统必须是负担得起、易于使用、独立、透明和可问责的，以维护信任。她回顾说，弱势群体在诉诸司法方面面临结构性和实际障碍，包括有意识和无意识的偏见，并强调需要创建有效的法律援助系统，提高公众对权利和服务的认识。司法必须对性别问题有敏感认识，并对妇女和女童的各种需求作出回应。主席强调，在确保尊重国际人权法的同时，需要承认法律多元化的原则。强调了在发生危机情况之前进行预防和准备的重要性。对司法系统和技术的投资很有必要，但工具和系统必须具有包容性并符合人权。需要非歧视性的司法系统向受害者提供补救，并确保解决系统性问题，包括种族主义、持续的偏见和执法不当行为。增强社区的法律权益对于推动积极的社会变革至关重要，包括在气候治理方面。

77. 基于丰富的讨论内容，主席重申司法系统需要以人为中心。有效诉诸司法是民主治理的核心，也是建设有复原力和以权利为基础的社会的关键。应优先考虑纳入那些可能被边缘化或掉队的人。需要采取措施来保护司法机关的独立性。虽然创新是关键，但必须注意不要扩大数字鸿沟或侵犯人权。需要加强努力收集分类数据，以采取健全的循证司法干预措施；司法解决办法必须由国家掌握，并适合具体情况和人民的生活现实。主席强调必须让习惯司法和非正式司法系统参与，同时确保这些系统符合国际标准，并尊重那些可能在传统权力结构中被边缘化的人的权利。主席强调，气候变化的原因和影响以及解决这些问题所需的行动与公平、正义和法治问题密不可分，并指出了不断演变的气候公正的概念。法治在确保以基于权利的办法从大流行中复苏和帮助恢复国家内部和国家之间的社会契约方面发挥了特别重要的作用。有效的法律和机构可以促进经济复苏，加强对未来危机的准备，解决腐败、脆弱性和不平等的根源，并帮助向更环保和更具气候适应能力的发展模式过渡。这些问题需要更系统地解决，而不是孤立地解决，要使用多利益攸关方和多学科办法。最后，诉诸司法和法治对人权理事会的工作至关重要，主席强调，与会者希望看到理事会更经常地讨论这些问题，并积极跟进论坛的建议。
