



大会

Distr.: General
13 July 2023
Chinese
Original: English

第七十八届会议

临时议程* 项目 73(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

秘书长谨向大会转递法官和律师独立性特别报告员玛格丽特·萨特思
韦特根据人权理事会第 44/8 号决议提交的报告。

* A/78/150。



法官和律师独立性特别报告员玛格丽特·萨特思韦特的报告

促进法律权益在促进人人享有诉诸司法机会方面的前景

摘要

人权法保障人们诉诸满足其司法需求的独立和公正法律制度。但如果法律制度不能有效遏制侵权行为和解决问题，如果人们不能平等地诉诸法律机构，如果社区感到被疏远和被剥夺权利，这些制度就是失败的。据估计，51 亿人(占全球总人口的三分之二)无法获得有意义的司法救助。在这一统计数字的背后，是逝去的生命、破灭的梦想和引发的冲突。以人为中心的司法回应了权利与现实之间巨大而紧迫的差距。以人为中心的司法承认，修补边角或加倍努力以我们一贯的方式行事，不会确保所有人都能获得司法救助。通过支持社区了解和运用法律的能力，促进法律权益(一种以人为中心的司法干预)能够以快速、相对低廉和具体的方式扩大诉诸司法的机会。此外，通过为社区提供制定法律和改变不公平和有害法律的工具，促进法律权益有助于实现法律制度的民主化。以人为中心的司法方法将人民和社区置于辩论的核心，提高他们表达意见的能力，从而也尊重人类大家庭所有成员的固有尊严，这是《世界人权宣言》承认并已确立为联合国人权系统的基本原则。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 司法差距	5
三. 法律标准：诉诸司法和法律援助.....	9
四. 促进法律权益，确保人人有机会诉诸司法.....	10
A. 促进法律权益的定义	10
B. 促进法律权益的方法和途径	11
五. 推动促进法律权益面临的挑战.....	19
A. 骚扰和攻击	20
B. 禁律	20
C. 缺乏资源	22
六. 律师和法官作为促进法律权益的合作伙伴.....	23
七. 结论和建议	23

一. 导言

1. 人权法保障人们诉诸满足其司法需求的独立和公正法律制度。但如果法律制度不能有效遏制侵权行为和解决问题，如果人们不能平等地诉诸法律机构，如果社区感到被疏远和被剥夺权利，这些制度就是失败的。

2. 估计 51 亿人(占全球人口的三分之二)无法获得有意义的司法救助。¹ 司法问题工作队解释称，这包括无法为日常问题争取正义的人、被排除在法律提供的机会之外的人以及生活在极端不公正状况中的人。² 在这一统计数字的背后，是逝去的生命、破灭的梦想和引发的冲突。³ 例如，在许多地方，无证工人拿不到工资时无法获得救济。在农村地区，孕妇因地方卫生保健中心缺乏紧急输血所需的材料而死亡。在土著领土，采矿公司在他们的土地上留下的有毒废物渗入水源时，社区被迫放弃水源。在城市中，家庭面临是否为孩子提供一日两餐还是三餐的选择，因为必须省钱付房租或面临被驱逐。

3. 法律的存在往往是为了预防和补救这些人权问题。然而，成文的法律往往无法帮助人们解决司法问题。移民工人可能不知道，无论他们的证件状况如何，他们都可以讨回工资。当农村人试图将家人转到城市医院时，可能会遭到拒绝。当土著社区要求公司为在他们的土地上施工获得他们自由、事先和知情的同意时，他们可能会被忽视。城市家庭可能无法获得法律帮助，维护免遭驱逐的保护。与一些司法问题不同，这些问题中有许多无需重大法律改革、巨额技术投资或冗长的诉讼就能够得到解决。所需要的反而是关于保护权利持有人法律的易于获取的信息，以及人们利用这些法律获得公正结果的费用不高、快速和简单的方法。

4. 然而，许多法律制度也未能正视新出现的问题，或包含若干规则和程序，将一些人排除在保护之外，将另一些人置于较低地位，或主动伤害一些社区。例如，劳工法可能会将一些活动(如家政工作或农业劳动)排除在加班费或反歧视规定等保护之外。其他法律可能以国籍或证件状况为由限制权利主张，阻止移民获得医疗保健或粮食援助。还有一些法律本身就可能构成歧视和侵犯权利，其中包括对男女同性恋、双性恋和跨性别者处以监禁或因无家可归而拘留“流浪者”的法律。一些制度无助于解决当今人们所面临的最可怕的两难处境：一个家庭应该继续生活在低洼的自给农场，尽管洪水日益致命，还是移民到虽然可能对气候危机负有重大历史责任但却不向气候难民敞开大门的国家？在这种情况下，所需要的是增强受影响社区权能，让他们能够发出自己的声音，修改歧视性法律，并确保国内和国际法律能够解决最重要的问题。

5. 在世界各地，律师、法官和其他人员在社会和经济不平等日益加剧的背景下开展工作，在往往长期资金不足和被忽视的体系内勇敢地努力满足人们的司法需求。必须做更多的工作，以加强和资助这些体系，并帮助受排斥的人们获得司法

¹ 见司法问题工作队，“为所有人伸张正义”(国际合作中心，2019年)，第18页。

² 和平、公正和包容社会的开拓者提交的材料。

³ Legal Link 提交的材料。

救助。但我们也必须认识到，现有体系要满足上述所有司法需求是不现实的。除了改善诉诸司法的机会，我们还必须设想新的方式，使所有人都有享有诉诸司法的机会。

6. 以人为中心的司法方法可以为这些问题提供变革性的解决方案。以人为中心的司法回应了权利与现实之间巨大而紧迫的差距，并承认修补边角或加倍努力以我们一贯的方式行事，不会确保所有人都能获得司法救助。通过支持社区了解和运用法律的能力，促进法律权益(一种以人为中心的司法干预)可以快速有效地扩大诉诸司法的机会。此外，通过为社区提供制定法律和改变不公平和有害法律的工具，促进法律权益有助于实现法律制度的民主化。以人为中心的司法方法将人民和社区置于辩论的核心，提高他们表达意见的能力，从而尊重《世界人权宣言》所承认的人类大家庭所有成员的固有尊严。

7. 本报告是特别报告员玛格丽特·萨特思韦特向大会提交的第一份报告，⁴ 报告简要介绍了司法系统在多大程度上未能满足人们的需求，界定了促进法律权益，提供了促进法律权益办法的实例，确定了推动促进法律权益所面临的挑战，并就会员国、律师、律师协会、社区和其他行为体如何利用促进法律权益办法弥合司法差距提出建议。本报告借鉴了会员国、学术界和民间社会提交的 60 多份材料，⁵ 对专家的 20 多次访谈，以及与 67 个国家的从业人员进行的 7 次区域磋商中获得的的数据，⁶ 旨在推动促进法律权益，以此作为协同推动在司法救助方面取得重大进展的一种方式。这项需求十分紧迫，促进法律权益可推动各项可持续发展目标取得进展，尤其是在具体目标 16.3 方面，会员国同意“在国家层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会”。

二. 司法差距

8. 在各国，法律体系未能帮助人们以对他们最重要的方式伸张正义。这些体系所能提供的服务与人们需要帮助解决的司法问题之间存在巨大差距。海外发展研究所在一项新的研究中发现，在较低收入国家，只有不到 10% 的法律需求(如果有适当的法律支持，法律可以解决的问题)得到了满足，而在所研究的大多数较低收入国家，只有不到 5% 的此类需求得到满足。⁷ 该研究更新了司法问题工作队 2019 年发布的调查结果，估计在 51 亿有司法问题的人中，15 亿人无法找到解决

⁴ 特别报告员感谢 Katarina Sydow、María Alejandra Torres 和她在纽约大学法学院的学生为编写本报告提供的支持。她感谢 Namati 和纽约大学法学院伯恩斯坦人权研究所为组织区域协商提供的支持。他们对最终内容不承担任何责任。

⁵ 提交的材料可查阅联合国人权事务高级专员办事处网站 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-upcoming-report-legal-empowerment-un-special-rapporteur>。

⁶ 报告员与以下区域的从业人员进行了在线协商：非洲、亚洲、拉丁美洲、中东和北非、北美以及欧洲和中亚。

⁷ 见 Clare Manuel and Marcus Manuel, “Get serious about justice finance and fund front-line justice services”, Medium, 1 June 2023。可查阅 <https://medium.com/sdg16plus/get-serious-about-justice-finance-and-fund-front-line-justice-services-979dba189981>(2023 年 6 月 27 日访问)。

日常问题的办法，如举报犯罪或获得被不正当克扣的工资；45 亿人没有保护自身权利所需的基本法律工具，如出生证或土地所有权证；2.53 亿人遭受了极端不公正待遇，如现代奴役、无国籍或武装冲突。⁸

9. 遗憾的是，确认这些估计数并提供有关这些法律问题细节的数据一直很少，因为司法数据历来由法院、监狱和警察等正规机构收集。这些数据无法反映人们遇到的但没有向正规机构提出的法律问题，或因为他们无法诉诸正规机构，或因为他们没有意识到可以找到解决办法。⁹ 这有时会导致对特定人群的司法需求产生严重误解。例如，数据显示有关歧视妇女的法院文件数量较少，这可以解释为此类事件很少的证据。另外，这可能反映出司法系统对遭受歧视的妇女而言难以接近或不友好。

10. 需要以人为中心的司法数据，即涵盖所有司法问题的信息，包括人们寻求帮助的问题以及他们认为不可能解决的问题。¹⁰ 近年来在这一领域取得了很大进展。从业员和研究员已经开始利用法律需求调查来衡量所谓的“未满足的法律需求”，即人们无法解决可通过法律知识或支持解决问题的情况。¹¹ 法律需求调查显示，未得到解决的常见法律问题包括与住房和土地、金钱和债务、公共服务、家庭和就业有关的事项。¹² 108 个国家的法律需求调查数据现由世界正义工程在线托管。¹³ 还有其他证据。在一项重要研究中，据世界正义工程估计，21 亿人在非正规经济部门就业(他们被剥夺了许多劳工法保护)；每年有 11 亿人成为入室盗窃或偷窃等非暴力犯罪的受害者；23 亿人缺乏安全住房或土地保有权的证明；14 亿人的民事或行政司法需求未得到满足。¹⁴

11. 深层次的不平等与面临的法律问题相一致：遭受歧视、排斥或边缘化的人往往更有可能遇到法律需求得不到满足的问题。¹⁵ 有一个法律需求的人也可能会遇

⁸ 见司法问题工作队，“为所有人伸张正义”；Sarah Chamness Long and Alejandro Ponce, “Measuring the justice gap: a people-centered assessment of unmet justice needs around the world” (世界正义工程, 2019 年), 第 5 页。

⁹ 阿尔巴尼亚提交的材料。

¹⁰ 和平、公正和包容社会的开拓者提交的材料。

¹¹ 见 Long and Ponce, “Measuring the justice gap”, p. 13。

¹² 见 Peter Chapman 等人, “Grasping the justice Gap: opportunities and challenges for people-centered justice data”(纽约和巴黎, 世界正义工程以及和平、公正和包容社会的开拓者和经济合作与发展组织(经合组织), 2021 年), 第 5 页。

¹³ 世界正义工程, “Atlas of legal needs surveys”。可查阅 <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/atlas-legal-needs-surveys>(2023 年 6 月 27 日访问)。

¹⁴ 见世界正义工程执行主任(Elizabeth Andersen), “What is people-centred justice?”, statement to the American Bar Association conference “Putting People First: People-Centred Justice at Home and Abroad”, Washington, D.C., 18 May 2023. 可查阅 <https://worldjusticeproject.org/news/what-people-centered-justice#:~:text=Rather%20than%20reinforcing%20institutions%20to, services%20to%20meet%20those%20needs>(2023 年 6 月 27 日访问)。

¹⁵ 见经合组织和开放社会基金会,《法律需求调查和诉诸司法情况》(巴黎, 2019 年), 第 32 和 33 页。

到多个问题，¹⁶ 因为一个问题会引起新的问题。例如，因病被不公平地解雇可能导致无力支付房租，这可能导致被驱逐和难以支付医疗保健，进而引发健康危机。在印度尼西亚，收入低于最低工资的人最容易遇到法律问题。¹⁷ 在美利坚合众国，多种族美国人和美国黑人最常遇到法律问题。¹⁸ 在突尼斯，与公共服务有关的问题最常出现在农村地区受过小学教育并有经济需要的老年人中间。¹⁹ 在布基纳法索，无法支付基本需求的人比富裕的人更容易遇到土地问题。²⁰ 显然需要采取交叉方法理解司法需求。²¹

12. 需要更多数据来解人们寻求正义的途径。2019 年，批准了一项新指标(16.3.3)，用于跟踪可持续发展目标具体目标 16.3 的进展情况。该指标衡量“按机制类型分列的过去两年中经历过争端并诉诸正式或非正式争端解决机制的人口比例”。2023 年 7 月编写本报告时，正式报告该指标的会员国寥寥无几。²² 一旦获得数据，该指标将为人们利用制解决争端机制提供重要启示。

13. 然而，法律需求调查已经提供了一些证据，说明哪些类型的服务正在或未能解决人们的司法问题。一个重要的见解是，许多人不依赖正规的司法机构。在世界正义工程的全球法律需求调查中，只有 17% 的答复者表示他们会将法律问题提交主管当局或其他第三方进行调解或裁决。²³ 这意味着法官和律师可能只涉及世界上少数的司法问题。

14. 人们不将其法律问题诉诸正式司法系统的原因很多。律师可能稀缺或集中在城市。²⁴ 世界各地律师与居民的比例差异很大：布基纳法索每 125 635 人有一名

¹⁶ 同上。

¹⁷ Indonesia Judicial Research Society and others, *Legal Needs Survey in Indonesia 2019 in Lampung and South Sulawesi Provinces* (Jakarta, 2020), p. 2.

¹⁸ 见 The Hague Institute for Innovation of Law and Institute for the Advancement of the American Legal System, *Justice Needs and Satisfaction in the United States of America 2021: Legal Problems in Daily Life*, p. 8; 美国支持国际法学家委员会协会提交的材料。

¹⁹ 见 The Hague Institute for Innovation of Law, *Justice Needs and Satisfaction in Tunisia 2023: Legal Problems in Daily Life* (2023), p. 6.

²⁰ 见 The Hague Institute for Innovation of Law, *Justice Needs and Satisfaction in Burkina Faso 2022: Legal Problems in Daily Life* (2022), p. 60.

²¹ 见 Kathryne M. Young and Katie R. Billings, “An intersectional examination of U.S. civil justice problems”, *Utah Law Review*, vol. 2023, No. 3 (2023)。

²² 和平、公正和包容社会的开拓者提交的材料。

²³ 见世界正义工程, *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 101 Countries* (2019), p. 7。可查阅 <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-A2J-2019.pdf>。

²⁴ 在美国，见 Ethan Roubenoff, Jasmijn Slootjes and Irene Bloemraad, "Spatial and sociodemographic vulnerability: quantifying accessibility to health care and legal services for immigrants in California, Arizona and Nevada", *SOCIUS*, vol. 9 (2023)。

律师，越南每 9 073 人有一名律师，希腊每 260 人有一名律师。²⁵ 同样，在许多国家，特别是在农村地区，法院很少，而且上法院不方便，可能只有有限的或没有负担得起的公共交通工具。²⁶

15. 即使有相对充足的律师，这也不能转化为充分提供法律服务。即使在工业化国家，对于不富裕的人而言，聘请律师也可能过于昂贵。²⁷ 在美国，每 249 人中就有一名律师，但大多数低收入者并不愿意寻求法律帮助，一半以上的人称，如果他们需要律师，他们不知道能否找到或负担得起。²⁸

16. 人们不愿意与正规司法机构接触还有其他更复杂的原因。在一些国家，通常遭受歧视的人，包括妇女、种族、民族或国家边缘化群体、残疾人和男女同性恋、双性恋和跨性别者等，在律师和司法机构中的代表性可能很低。这些群体的人可能会担心法律专业人士难以理解他们面临的问题，甚至担心受到歧视性待遇，尤其是在这种待遇普遍存在的情况下。正式司法系统也可能不具备与更广泛社会接触的能力，尤其是如果它们以不熟悉的语言运作或需要技能或互联网连接。

17. 鉴于司法差距的规模，显然需要做出重大而紧迫的转变。越来越多的会员国、民间社会组织和研究人员一致认为，应从寻求解决其司法问题的人的角度确定解决方案。²⁹ 这些以人为中心的司法方法强调，根据专家认为最好的方法进行自上而下的变革，有可能重复上述问题。此外，认识到个人解决自身司法困境的能力的重要性，这是对他们的基本人格尊严和能动性的承认，而利用他们专门知识有望开启创新。

18. 以人为中心的司法原则概括如下：

- (a) 将人及其司法需求置于司法系统的中心；
- (b) 解决司法问题；

²⁵ 见联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国开发计划署，《法律援助国家概况全球研究》(2016 年)，第 69、89 和 441 页。

²⁶ 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，一位即将退休的资深法官描述了一名诉讼当事人徒步往返 24 英里出庭的情况。见 Jamie Grierson, “Access to justice in family courts ‘inadequate’ says outgoing head”, *The Guardian*, 27 July 2018.

²⁷ 见 Bill Graveland, “A ‘broken system’: Canadians can’t afford lawyers but don’t qualify for legal aid”, 加拿大通讯社, 2019 年 12 月 6 日。

²⁸ 见法律服务公司, *The Justice Gap: the Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans* (2022), p.8.

²⁹ 60 多个会员国通过以下所列认可了以人为中心的司法原则：《到 2030 年人人平等获得司法救助机会海牙宣言》、《人人平等获得司法救助机会布宜诺斯艾利斯宣言》、《七国+集团关于受冲突影响国家人人获得司法救助机会的联合行动计划》、2021 年 4 月 14 日举行的“通过人人享有正义建设和平与包容社会”部长级会议核准的致秘书长关于重新构想社会契约的联名信(伊比利亚美洲国家司法部长会议认可该联名信)、经合组织《里加司法议程：转变司法，促进充满活力的社会契约》、民主峰会关于法治和以人为中心的司法的联合声明和行动呼吁。见 Kelechi Achinonu and others, “From justice for the few to justice for all: a model for high-ambition action to deliver the SDGs” (United Nations Foundation, 2023), p. 9.

- (c) 改进诉诸司法历程；
- (d) 利用司法进行预防并促进和解；
- (e) 增强人民获得服务和机会的权能。³⁰

19. 以人为中心的司法侧重于人们在日常生活中遇到的问题，以及以及解决这些问题所需的法律服务和工具。以人为中心的司法寻求从高质量数据中学习，预防而不仅仅是应对法律问题，并确保人们了解自己的权利，能够诉诸司法来维护自己的权利，确保司法系统接受自下而上的创新，并从常常被排除在法律保护之外的人吸取经验教训。³¹ 促进法律权益是一项关键的以人为中心的司法创新，能够扩大诉诸司法的机会。在世界落后于《2030 年可持续发展议程》这一重要承诺之际，接受促进法律权益将增强所有人平等诉诸司法的势头。

三. 法律标准：诉诸司法和法律援助

20. 诉诸司法的权利源自《世界人权宣言》第八条(获得有效补救的权利)和第十条(由一个独立而无偏倚的法庭进行公正审讯的权利)，以及《公民及政治权利国际公约》第二(三)条(获得有效补救的权利)、第十四条(平等权和由一个合格、独立和无偏倚的法庭进行公正审讯的权利，获得法律援助的权利)和第二十六条(法律面前平等和受法律平等保护的權利)。法律面前平等还受到核心不歧视条款的保护，包括《消除对妇女一切形式歧视公约》第十五条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条、《残疾人权利公约》第五条以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 18 条。《联合国土著人民权利宣言》第 34 条申明，土著人民有权促进、发展和保持其独特的“司法制度或习惯”，第 40 条承认他们有权借助公正和公平的程序解决冲突，并在个人和集体权利受到侵犯时获得有效补救。

21. 《公民及政治权利国际公约》第十四条明确规定，面临刑事指控的人有权聘请自己选择的律师，无力支付费用的人必须获得免费法律援助。这项权利是通过《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》发展起来的。人权事务委员会解释称，各国还有义务在某些民事案件中为有经济需要的人提供免费法律援助。³²

22. 前任特别报告员强调了诉诸司法对于确保人人享有人权的核心作用。前特别报告员 Leandro Despouy 解释称，“诉诸司法概念的丰富内涵在于，它本身既是一

³⁰ 同上。

³¹ 访谈；联合国基金会提交的材料。

³² 见 [CCPR/C/GC/32](#)，第 10 段。

项权利,也是恢复行使被忽视或被侵犯的权利的手段”。³³ 前任报告员着重指出,国家有责任保证在其领土内或受其管辖的每个人³⁴ 都能不受歧视地诉诸司法。³⁵

23. 此外,前任报告员还指出,在人权受到威胁时,需要提供法律援助,以确保可以诉诸司法。³⁶ 前特别报告员加芙列拉·克瑙尔指出,许多权利需要法律援助加以保护,包括免遭强迫迁离、歧视和酷刑的权利,在合同、财产和侵权法中产生的权利,以及“行政法领域的等同概念,如解雇公务员,或确定社会保障福利”。³⁷ 许多特别报告员,包括种族歧视问题特别报告员、³⁸ 移民权利问题特别报告员³⁹ 和结社自由问题特别报告员⁴⁰ 都强调了法律援助和聘请律师权对保护其任务范围内的权利的重要性。前特别报告员克瑙尔强调,“获得法律援助的权利”既是“一项权利,也是有效行使其他人权的基本程序保障”。⁴¹

24. 前任特别报告员克瑙尔承认律师在确保法律援助方面发挥着核心作用,但她也强调了律师助理在提供此类服务方面的重要作用。她指出,在律师稀缺或负担过重的情况下,律师助理可以极大增加工作效力,而且“由于他们通常在社区内生活和工作,他们往往直接了解社区的情况和需求”。⁴²

四. 促进法律权益,确保人人有机会诉诸司法

A. 促进法律权益的定义

25. 促进法律权益是一种通过将法律交给最直接受到不公正影响的人来扩大诉诸司法机会的方法。⁴³ 它被概括为确保人们能够了解、使用和制定法律以实现正义的努力。⁴⁴ 在法律被用于压迫或伤害的情况下,促进法律权益的一个重要形式

³³ 见 [A/HRC/8/4](#), 第 17 段。

³⁴ 见 [A/HRC/47/35](#), 第 109 段。

³⁵ 见 [A/HRC/23/43](#) 和 [A/HRC/23/43/Corr.1](#), 第 43 段。

³⁶ 同上, 第 35 段。

³⁷ 同上, 第 37 段。

³⁸ 见 [A/74/321](#)。

³⁹ 见 [A/73/178/Rev.1](#)。

⁴⁰ 见 [A/HRC/47/24](#)。

⁴¹ 见 [A/HRC/23/43](#) 和 [A/HRC/23/43/Corr.1](#), 第 28 段。

⁴² 同上, 第 71 段。

⁴³ 见 Stephen Golub, "Beyond rule of law orthodoxy: the legal empowerment alternative", *Carnegie Papers, Rule of Law Series*, No.41(卡内基国际和平基金会, 2003 年); 另见 Rachel M. Gisselquist 提交的材料。

⁴⁴ Namati 提交的材料; 访谈; 北美区域协商。

也是寻求通过建设社区力量来要求进行系统性变革，从而改变法律。⁴⁵ 促进法律权益包含交叉性，应对不公正在社区和个人的歧视形式中的不同表现方式。⁴⁶

26. 促进法律权益产生于严重不公正的地方，促进法律权益工作往往由社区律师助理领导，他们来自受影响社区，利用法律促进社区权利。正如《坎帕拉社区律师助理宣言》序言回顾，“社区律师助理活跃在非洲已有数十年之久，至少从 1950 年代开始，当时律师助理开始协助南非黑人了解和抵制种族隔离法规”。在 1970 年代和 1980 年代初菲律宾实行戒严法期间，社区律师助理也不可或缺，当时倡导者“开创了培训和部署律师助理提供‘紧急法律援助’的战略”，采用了“陪同可能被拘留者前往拘留中心等战略，以帮助其避免酷刑或法外处决”。⁴⁷

27. 多年来，促进法律权益已证明了其价值。⁴⁸ 对这一领域证据的审查发现，促进法律权益可有效帮助个人和社区了解其权利以及如何维护这些权利，并对法律政策、机构做法和法律本身产生具体影响。⁴⁹ 还需正在进行更多研究，但正在这一领域作出重要努力。⁵⁰

B. 促进法律权益的方法和途径

28. 促进法律权益包括一系列促进司法救助的方法。本节从最具影响力的创新开始，审查一些普遍采用的方法：扩大法律生态系统，接纳社区司法工作者。

1. 扩大法律生态系统

29. 这些司法工作者(社区司法工作者)被称为社区律师助理、司法卫士、基层法律倡导者和赤脚律师，他们与律师不同，通常不是拥有法律专业学位的毕业生，也不是律师协会认可的成员。相反，他们通常接受由民间社会组织和律师、

⁴⁵ 见 Margaret Satterthwaite, “Critical legal empowerment for human rights”, in Gráinne de Búrca, ed., *Legal Mobilization for Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2021), p. 89; and Anuradha Joshi, Marta Schaaf and Dina Zayed, “The use of legal empowerment to improve access to quality health services: a scoping review”, *International Journal for Equity in Health*, vol. 21, No. 1 (2022)。

⁴⁶ 见 Ariadna M. Godreau-Aubert, “Lawyering in times of peril: legal empowerment and the relevance of the legal profession”, *New York University Law Review*, vol. 97, No. 6 (2022), p. 1,608。

⁴⁷ 见 Jennifer Franco, Hector Soliman and Maria Roda Cisneros, “Community-based paralegalism in the Philippines: from social movements to democratization”, Justice and Development Working Paper Series (World Bank, 2014), p. 5。

⁴⁸ 见 Laura Goodwin 和 Vivek Maru, “What do we know about legal empowerment? mapping the evidence”, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 9 (2017); Rachel M. Gisselquist, “Legal empowerment and group-based inequality”, *The Journal of Development Studies*, vol. 55, No. 3 (2019); and Mark Weston, “The benefits of access to justice for economies, societies and the social contract: a literature review” (Open Government Partnership and Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2022)。

⁴⁹ Goodwin and Maru, “What do we know about legal empowerment?” (见脚注 48)。

⁵⁰ 见 Rebecca L. Sandefur, Matthew Burnett and Julia Dos Santos Drummond, “People-centred access to justice research: a global perspective” (即将发布); and Namati, “Learning Agenda for Legal Empowerment” (可查阅 <https://namati.org/network/learning/learning-agenda/> (2023 年 6 月 27 日访问))。

培训学院或政府机构提供的较为有限的培训，内容涉及具体的法律领域和谈判、社区组织和宣传等技能，以及相关司法或其他部门机构的运作。接受培训后，他们可提高人们对权利、法律和政策的认识；帮助人们通过法律和行政流程寻求补救；支持社区参与法律和政策改革。⁵¹ 他们通常是所服务社区的成员，生活在社区内，而有些人在流动诊所工作，或搬至面临不公正的社区附近。⁵²

30. 现在有各种方法确保社区司法工作者根据适当的知识和技能提供优质服务，并确保客户能够找到合格的工作者。在一些国家，正式的法律承认已被纳入法律援助立法或法规。⁵³ 在其他国家，法律承认由相关机构提供。⁵⁴ 在许多国家，认可训练有素的司法工作者的最佳方法仍在制定之中。⁵⁵ 社区司法工作者与律师之间的关系也因管辖区域而异：有时社区司法工作者直接受律师监督，有时他们自主履行职能。区分合格律师提供的服务类型与社区司法工作者提供的服务类型非常重要。监管应着眼于通过区分服务提供者能够提供的服务，确保需要法律支持的人能够获得高质量的援助，同时扩大能够提供服务者的生态系统，并使这些服务更容易获得。

31. 社区司法工作者有时在特定部门工作：例如，美国的“监狱律师”是被监禁的个人，他们在入狱前一般没有受过正规的法律培训，但他们学习法律技能和实体法，为自己和同伴的权利辩护。⁵⁶ 在印度和塞拉利昂，社区司法工作者和律师一起在监狱工作，并在警察局派驻人员，这使他们能够在逮捕时提供协助。⁵⁷ 在菲律宾，社区司法工作者接受民间社会组织或政府机构的培训，帮助社区解决基本的法律问题，充当社区森林养护监护人，并在土地改革法庭和劳工委员会工作。⁵⁸ 在圭亚那、利比里亚、莫桑比克、塞拉利昂、乌干达和津巴布韦等不同国家，受过培训的社区司法工作者致力于捍卫社区或土著人的土地权利。⁵⁹ 在哥伦比亚、埃及、印度尼西亚、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、泰国、土耳其、乌克兰和美国等多个国家，社区司法工作者接受培训，为难民、寻求庇护者、移民和境内流离失所

⁵¹ Namati、国际律师协会人权研究所和巴西捍卫辩护权研究所提交的材料；与欧洲和中亚、非洲、亚洲、拉丁美洲以及中东和北非区域从业人员进行了协商。

⁵² 欧洲和中亚区域协商。

⁵³ 见 Vivek Maru and Varun Gauri (eds.), *Community Paralegals and the Pursuit of Justice* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018), p. 9.。

⁵⁴ 例如在菲律宾。见 Franco, Soliman and Cisneros, “Community-based paralegalism in the Philippines” (见脚注 47)。

⁵⁵ 如在美国。见 Michael Houlberg and Natalie Anne Knowlton, “Allied legal professionals: a national framework for program growth” (Institute for the Advancement of the American Legal System at the University of Denver, 2023)。

⁵⁶ 美国监狱律师倡议提交的材料；访谈。

⁵⁷ 亚洲区域协商。在塞拉利昂，“倡导援助”组织培训律师助理，在监狱和警察局提供支持(见 <https://advocaidsl.org>)。

⁵⁸ 见 Maru and Gauri, *Community Paralegals and the Pursuit of Justice* (see footnote 53), p. 22；访谈。

⁵⁹ 同上，第 7 页；访谈。

者提供个案支持。⁶⁰ 专门针对卫生部门的社区司法工作者在危地马拉、印度尼西亚、印度、肯尼亚和莫桑比克等区域国家提供支持。⁶¹ 社区司法工作者为所有区域的性暴力和性别暴力幸存者提供支持。⁶² 他们还努力在气候紧急情况下以及在面对灾难⁶³ 和武装冲突期间⁶⁴ 推进社区权利。⁶⁵ 社区司法工作者努力捍卫与国家或公司有关的权利，虽然他们侧重于国家法律体系，但一些努力也针对国际或域外行为体。⁶⁶

32. 社区司法工作者有时被赋予跨部门工作的权力，并可能得到国家或特定机构的承认，成为可以在正式诉讼中代表他人的专家。⁶⁷ 在美国，社区司法工作者越来越被认为有权从事有限的法律业务，通常侧重于家庭法、房东/房客纠纷、消费者债务和其他高需求领域。⁶⁸ 在美国，经认证的个人还可以在移民法官和行政决策者面前代表移民，⁶⁹ 在这种情况下，代表权不是由国家提供，但对结果有重大影响。⁷⁰ 在肯尼亚，社区司法工作者自 1970 年代以来一直为贫困社区(通常在非

⁶⁰ 见 Emily E. Arnold-Fernández, "Refugee legal empowerment: from accompaniment to justice" (New York University Center on International Cooperation, 2022); 访谈。

⁶¹ 访谈; Ellie Feinglass, Nadja Gomes and Vivek Maru, "Transforming policy into justice: the role of health advocates in Mozambique", *Health and Human Rights Journal*, 22 September 2016 (可查阅 <https://www.hhrjournal.org/2016/09/transforming-policy-into-justice-the-role-of-health-advocates-in-mozambique/>(2023 年 6 月 27 日访问))。

⁶² 性暴力和性别暴力问题区域协商参加者的百分比:非洲为 71%;亚洲为 56%;拉丁美洲为 54%;中东和北非为 25%。特别报告员未能从欧洲和中亚或北美洲区域协商中收集到这一数据,但从业人员在这些协商中提到了在性暴力和性别暴力方面开展的工作。

⁶³ 例如见 Erica Sánchez, "Activists around the world are fighting for climate justice. How Is This Rights Champion Helping?", *Global Citizen*, 11 June 2021。可查阅 <https://www.globalcitizen.org/en/content/climate-justice-vivek-maru-namati/>(2023 年 6 月 27 日访问); Godreau-Aubert "Lawyering in times of peril" (见脚注 46); 拉丁美洲区域协商。

⁶⁴ 见 Godreau-Aubert, "Lawyering in times of peril" (见脚注 46)。

⁶⁵ 见 Borys Grachov, "Ukrainian LGBTI activist on breaking down barriers to health despite deadly conflict", *the Global Fund*, 16 May 2022。

⁶⁶ 访谈; Satterthwaite, "Critical legal empowerment" (见脚注 45)。

⁶⁷ 如菲律宾。国际律师协会人权研究所提交的材料; 欧洲和中亚区域协商。

⁶⁸ 见 Michael Houlberg and Janet Drobinske, *The Landscape of Allied Legal Professional Programs in the United States* (Institute for the Advancement of the American Legal System at the University of Denver, 2022)。

⁶⁹ 见美国司法部, "Recognition & Accreditation(R&A) Program"。可查阅 <https://www.justice.gov/eoir/recognition-and-accreditation-program>(2023 年 6 月 27 日访问)。为培养这些代表,已制定一些有希望的方案。例如见维拉诺瓦大学, "Villanova interdisciplinary immigration studies training for advocates"。可查阅 <https://www1.villanova.edu/university/professional-studies/academics/professional-education/viista.html>。

⁷⁰ 见 Donald Kerwin and Evin Millet, "Charitable legal immigration programs and the US undocumented population: a study in access to justice in an era of political dysfunction", *Journal on Migration and Human Security*, vol. 10, No. 3 (2022)。

正规住区)⁷¹ 提供一线法律支持，最近被正式承认为法律援助提供者。⁷² 在其他一些国家，包括中国、印度尼西亚、马拉维、新西兰、菲律宾、摩尔多瓦共和国、塞拉利昂、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚，社区司法工作者得到正式承认，即一般承认或在特定部门承认。⁷³

33. 在世界各地，法律生态系统正在扩大，社区司法工作者正在填补司法空白，为社区提供工具，解决他们自己的大大小小法律问题。这些司法维护者不能取代律师。人权法规定了获得律师帮助的权利、能够接触自己选择的律师以及获得法律援助的权利。⁷⁴ 这有确实理由：当国家的全部力量都发挥作用时，个人应该得到一名独立、称职和有道德的律师。国家必须保障这项权利。特别报告员强调，扩大法律生态系统的努力不应被理解为避免或削弱人权法规定的获得律师帮助的权利。

34. 人们经常将社区司法工作者与护士或社区卫生工作者相提并论。与这些专业人员一样，社区司法工作者发挥着增强效力的作用，为边缘化、孤立和受排斥的社区提供紧急法律救助。这些司法维护者扎根于并往往来自他们所服务的社区，他们还带来了特殊的专业知识，如本土知识以及源于习俗和创新的解决问题方法。⁷⁵ 他们为面临法律问题的人提供更多选择，并在需要专业技术知识时将他们转介给律师。⁷⁶ 他们通过其在个人和社区问题上的工作了解到法律制度的薄弱环节或缺陷，并能够提出自下而上的解决办法。⁷⁷

35. 社区司法工作者还帮助实现法治民主化。法律规则、规范和程序以大大小小的方式影响着人们的日常生活。当社区了解影响他们的法律制度时，他们更有可能将法律作为促进其生活目标的工具。当边缘化社区在努力促进自身权利的过程

⁷¹ 访谈；非洲区域协商。

⁷² 见 Annette Mbogoh, “Pouring new wines in old wineskins: State capture, contestations and conflicting understanding of the paralegalism in Kenya with the advent of the Legal Aid Act 2016”, *Egerton Law Journal*, vol. 1, No. 1-192 (2021), p. 161。

⁷³ 见 Namati, “China: community paralegals: recognition & financing” (2019), “Indonesia: community paralegals: recognition & financing” (2019), “Malawi: community paralegals: recognition & financing” (2019), “Moldova: community paralegals: recognition & financing” (2019), “New Zealand: community paralegals: recognition & financing” (2019), “Philippines: community paralegals: recognition & financing” (2019) and “Sierra Leone: community paralegals: recognition & financing” (2019)(可查阅 <https://namati.org/resources/community-paralegals-recognition-and-financing/>)。另见 Helen Dancer, “Power and rights in the community: paralegals as leaders in women’s legal empowerment in Tanzania”, *Feminist Legal Studies*, vol. 26 (2018); and Robert Nanima and Ebenezer Durojaye, “The legal recognition of paralegals in Africa: lessons, challenges and good practices”, Dullah Omar Institute for Constitutional Law, Governance and Human Rights and the African Centre of Excellence for Access to Justice(2021)(可查阅 <https://reformer.co.mz/publicacoes/legal-recognition-of-paralegals-in-africa.pdf>)。

⁷⁴ 见第 20 至 23 段的讨论。

⁷⁵ 访谈。

⁷⁶ 亚洲、欧洲和中亚区域协商。

⁷⁷ 访谈。

中面对歧视、排斥或刑事定罪制度时，他们要求进行变革，改变、平衡或改善这些结构中的权力问责。

2. 了解你的权利和社区法律教育

36. 促进法律权益从业人员还开展“了解你的权利”运动，开展社区法律教育，树立权利意识，并从事旨在确保人们对法律具有批判意识的工作。⁷⁸ 这项工作至关重要：世界正义工程在一项全球法律需求调查中发现，不到三分之一的人(29%)认为他们的问题属于法律性质，而不是运气不好或社区问题。⁷⁹ 如果人们不知道可以利用法律补救方法，他们就不太可能寻求这些解决方法，也可能不愿意说不公正的情况。⁸⁰ 这可能导致人们与公共机构脱节，认为公共机构冷漠、不相干甚至具有掠夺性。⁸¹ 这种脱离可能埋下不满、两极分化甚至冲突的种子。另一方面，当社区知法并了解使用法律程序的途径时，他们往往会被拉进与国家更深层次的民主关系，最终参与使法律制度更加方便用户的努力。⁸²

3. 陪伴、引导和自我辩护支持

37. 面临根深蒂固不公正的社区往往是孤立或边缘化社区，可能不信任或不了解司法系统的运作方式。这些社区可能经历或害怕法律机构或其中工作人员的歧视、侮辱或排斥。出于这些原因，陪伴和引导是常见的促进法律权益方法，通过这些方法，受过培训的社区成员与寻求法律援助的人一起走上争取正义之路。⁸³ 这可能包括出席法庭听证会及参加行政诉讼程序和与政府官员的会晤。⁸⁴ 在这种情况下，社区司法工作者帮助确保官员遵循适当的程序，不滥用、诋毁或贬低寻求正义的人。⁸⁵ 他们还与社区成员一起“寻找获得补救的法律途径”，并以此帮助这些社区增进“更深刻的理解和主动感”。⁸⁶ 陪同人员也可能接受过培训，可为遭受虐待的幸存者提供精神支持或心理急救。⁸⁷ 与此同时，“法律导航员”提供法律制度方面的指导，解答关于机构中会遇到的常见问题，并为创造性地解决问题提供建议。⁸⁸

⁷⁸ 访谈；见智利 FIMA 组织、亚太论坛、尼泊尔援助和保护儿童权利中心、印度尼西亚 SUAKA 协会、埃及马特和平、发展和人权基金会和加拿大无国界律师组织提交的材料。

⁷⁹ 见 Andersen, “What Is People-Centered Justice?” (见脚注 14)。

⁸⁰ 访谈。

⁸¹ 北美、中东和北非区域协商；访谈。

⁸² 访谈；亚洲区域协商。

⁸³ 见北马其顿妇女解放、团结和平等协会提交的材料。

⁸⁴ 北美、非洲和拉丁美洲区域协商。

⁸⁵ 中东和北非区域协商。

⁸⁶ 访谈。

⁸⁷ 欧洲和中亚区域协商。

⁸⁸ Legal Link 提交的材料；欧洲和中亚、非洲及拉丁美洲区域协商。

38. 自辩支持是促进法律权益从业人员通常提供的另一项服务。⁸⁹ 在律师助理因害怕从事未经授权的法律业务而无法就法律事项提供哪怕是简单的咨询意见的法域中，自辩支持显得更为重要。自辩支持需要提供法律材料、解答常见问题并深入解释法律程序，但不提供个性化建议。一位美国前监狱律师说，这项工作是“通过确保你身边的人强大加强你的社区”。⁹⁰

4. 监测和数据收集

39. 在政府有关司法系统的数据中，遭受歧视、边缘化、犯罪化和排斥的群落往往被歪曲或遗漏。⁹¹ 但是，拟定以人为中心的司法解决方案需要高质量的数据，可说明这些群落遇到的司法挑战以及找到解决方案所需的资源。⁹² 因此，这些群落利用数据收集和监测来记录侵权行为并推动实现权利也就不足为奇。⁹³ 在圭亚那，一个土著地区委员会培训了社区监测员，记录非法采矿等活动；然后，委员会利用这些数据寻求政府采取行动，制止非法活动。⁹⁴ 在危地马拉，土著社区提名个人接受监测健康权的培训。⁹⁵ 这些维护者收集数据，并利用这些数据倡导更公平的医疗服务。莫桑比克的健康倡导者也采用了类似方法。⁹⁶ 社区还可以与律师合作，利用监测和数据收集来设计和推进社区主导的诉讼，如在美国。⁹⁷

5. 投诉和申诉，以及社区主导的诉讼

40. 政府机构往往不要求由律师提出投诉或申诉，这给社区司法工作者留下了与社区一起整理证据和寻求补救的空间。⁹⁸ 在北马其顿，社区司法工作者与罗姆人

⁸⁹ 见 The National Self-Represented Litigants Project(可查阅 <https://representingyourselfcanada.com/> (2023 年 6 月 27 日访问)); 另见美国支持国际法学家委员会协会提交的关于自辩诉讼人的数据。

⁹⁰ 访谈。

⁹¹ 被犯罪化的群落，包括男女同性恋、双性恋和跨性别者群落、性工作者和注射吸毒者，往往未被统计或统计不足(见 Sara L.M. Davis, *The Uncounted: Politics of Data in Global Health* (Cambridge, Cambridge University Press, 2020), pp. 45-64)。据估计，在国家人口普查和主要调查中，全球经济地位最低的 5% 的人未被计算在内。这包括无家可归、被监禁和住院的人，以及生活在非正规住区的人和许多土著人(见 Alex Cobham, *The Uncounted* (Hoboken, New Jersey, Wiley, 2020), pp. 157 and 158)。

⁹² 和平、公正和包容社会的开拓者、北马其顿妇女解放、团结和平等协会和亚太论坛提交的材料；访谈。

⁹³ 访谈。

⁹⁴ 见 South Rupununi District Council, “*Wa wiizi wa kaduzu: our territory, our custom*” (可查阅 <http://wapichanao.communitylands.org/index.html> (2023 年 6 月 27 日访问)); 另见 Satterthwaite, “Critical legal empowerment” (见脚注 45)。

⁹⁵ 见 Alison Hernandez and others, “‘History obligates us to do it’: political capabilities of Indigenous grassroots leaders of health accountability initiatives in rural Guatemala”, *British Medical Journal Global Health*, vol. 7, No. 5 (2022)。

⁹⁶ 见 Feinglass, Gomes and Maru, “Transforming Policy into Justice” (见脚注 61)。

⁹⁷ 访谈；北美区域协商。

⁹⁸ 生殖权利中心和亚太论坛提交的材料。

社区成员合作，以获得医疗保健所需的身份证件。⁹⁹ 在危地马拉，社区司法工作者利用正式的补救机制解决药品和服务的可获得性以及缺乏救护车响应的问题。¹⁰⁰

41. 社区司法工作者收集的证据还可以揭露和展示更广泛的歧视或其他违法行为模式，为倡导系统性变革奠定基础。例如，莫桑比克健康倡导者为 27 个保健设施的 1 000 多起申诉获得补救。通过根据收集到的数据进行宣传，他们还更容易获得服务和更好的医疗保健。¹⁰¹

42. 最后，社区司法工作者的数据收集可以为社区驱动的诉讼提供动力，在这种诉讼中，精心设计的战略性诉讼是为了维护社区权利。¹⁰² 在这种情况下，受不公正影响最大的人负责决定案件的目标，并带头监督执行情况。¹⁰³ 这“要求重新设想律师与客户之间的关系，从‘专家’关系转变为‘盟友’关系”。¹⁰⁴ 在阿根廷，非正规住区居民利用参与式摸底调查证明服务集中在较富裕的地区，然后利用这些数据进行公共卫生宣传，并与律师合作进行社区驱动的诉讼。¹⁰⁵

6. 社区组织和建设社区力量

43. 社区司法工作者不仅帮助社区了解和使用法律制度，还赋予他们拟定并最终改变法律的权力。当社区因系统性歧视和排斥而丧失权能时，恢复能动性和集体话语权是关键所在。¹⁰⁶

44. 社区司法工作者让社区参与分析个人的不公正待遇如何与更大的排斥或边缘化过程相联系，并帮助查明和阐明社区的变革要求。¹⁰⁷ 社区司法工作者还通

⁹⁹ 见 Anuradha Joshi, “Legal empowerment and social accountability: complementary strategies toward rights-based development in health?”, *World Development*, vol. 99 (2017), pp. 165 and 166.

¹⁰⁰ 见 Joshi, Schaaf and Zayed, “The use of legal empowerment to improve access to quality health services” (见脚注 45)。

¹⁰¹ Feinglass, Gomes and Maru, “Transforming Policy into Justice” (见脚注 61)。

¹⁰² 国际律师协会人权研究所提交的材料。

¹⁰³ 见 Bernstein Institute for Human Rights and Global Justice Clinic, “Community-driven litigation”, Justice Power。可查阅 <https://justicepower.org/community-driven-litigation>(2023 年 6 月 27 日访问)。

¹⁰⁴ 同上。

¹⁰⁵ 见 Sukti Dhital and Tyler Walton, “Legal empowerment approaches in the context of COVID 19”, *Journal of Human Rights*, vol. 19, No. 5 (2020)。

¹⁰⁶ 亚太论坛和“自然正义”组织提交的材料。

¹⁰⁷ 见 Samuel Nesner and Ellie Happel, “In Haiti, legal empowerment is resistance against exploitation”, Open Global Rights, 27 August 2018。可查阅 <https://www.openglobalrights.org/in-haiti-legal-empowerment-is-resistance-against-exploitation/>(2023 年 6 月 27 日访问)。

过向政府官员提供宣传¹⁰⁸ 或政策和预算分析方面的培训，帮助建设社区寻求改变法律和政策的能力。

45. 促进法律权益工作者强调社区共同形成集体理解的重要性。¹⁰⁹ 这一点既表明了促进法律权益空间内对民主进程的道德承诺，也表明了对追求更彻底变革、自下而上改变法律制度所需的深刻见解。正如一位工作者解释称，“人权是权力的转移”，¹¹⁰ 重视常被忽视的社区的正义要求。当各群体汇聚在一起，“法律的力量和社区的力量……联合起来争取正义”之时，¹¹¹ 他们就能够以消除不公正的方式转移权力。¹¹²

7. 非诉讼纠纷解决方式、土著系统以及习惯和非正式司法系统

46. 促进法律权益的努力并不仅仅侧重于国家的正式法律制度和机构。基层司法工作通常采用非诉讼纠纷解决方式。¹¹³ 例如，在肯尼亚，社区司法工作者带头进行调解和仲裁。¹¹⁴ 在危地马拉，在卫生部门工作的社区司法工作者发现，非正式调解往往比正式申诉程序更快地解决案件。¹¹⁵ 通过与机构领导人直接互动，社区司法工作者提高了他们在社区中的地位，使他们根据反复参与的经验提出的建议更有份量。¹¹⁶

47. 国际法保障土著人民发展和维护自身司法系统的权利。¹¹⁷ 这些土著司法机制为解决争端和实现权利做出了重大贡献。¹¹⁸ 土著社区司法工作者通过与这些

¹⁰⁸ 见 Meena Jagannath, Nicole Phillips and Jeena Shah, “A right-based approach to lawyering: legal empowerment as an alternative to legal aid in post-disaster Haiti”, *Northwestern Law Journal of International Human Rights*, vol. 10, No. 1 (2011), p. 10.

¹⁰⁹ 访谈；移民权利研究所提交的材料。

¹¹⁰ 访谈。

¹¹¹ 见 Jhody Polk and Tyler Walton, “Legal empowerment is abolition”, *New York University Law Review Online* (2023)。可查阅 https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2023/06/NYULawReview98_PolkWalton.pdf (2023年6月30日访问)。

¹¹² 见 Adrian Di Giovanni and Luciana Bercovich, “Legal empowerment in informal settlements: lessons on using the law to overcome urban exclusion and poverty in the Global South”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 54 (2021), pp. 93-151.

¹¹³ 马特和平、发展和人权基金会和国际律师协会人权研究所提交的材料。

¹¹⁴ 人权战略宣传会提交的材料。

¹¹⁵ 访谈。

¹¹⁶ 同上。

¹¹⁷ 见《联合国土著人民权利宣言》，第34条。

¹¹⁸ 见 A/HRC/42/37，第52和62至67段。

系统互动协作，扩大了诉诸司法的机会。¹¹⁹ 土著司法系统的作用和独立性通过土著社区司法工作者的促进法律权益工作得到加强。

48. 社区司法工作者还经常与习惯或非正式司法系统合作。¹²⁰ 这一点很重要，因为习惯或非正式司法机制是最常用的司法机构，边缘化群体往往依赖这类机制。¹²¹ 习惯或非正式司法机构得益于“文化和历史基础”，而且“由于其文化相关性、可用性和相近性，往往比国内国家系统更容易利用”。¹²²

49. 一些习惯或非正式司法系统受到边缘群体的正当批评，认为这些系统存在歧视，使用的程序没有优先考虑保护受害者或正当法律权利，并接受某些形式的暴力。¹²³ 这些关切非常重要：无论在何种情况下，都必须维护所有人的人权。在决定某个特定习惯或非正式司法机构是否是促进法律权益工作的适当场所之前，社区应与任何对这些机构维护其权利的能力感到关切的成员进行协商。这些系统的广泛使用往往是促进法律权益工作者参与并寻求改善习惯或非正式司法机构的一个原因。由于促进法律权益方法旨在促进所有人的人权，因此可以成为促进权利改革的重要驱动力。¹²⁴ 此外，习惯或非正规司法系统的重要参与可以通过接受以前被诋毁的前殖民系统，同时确保这些系统维护所有人的权利，从而推进非殖民化进程。¹²⁵

五. 推动促进法律权益面临的挑战

50. 遗憾的是，尽管社区司法工作者为推进以人为中心的司法做出了许多贡献，但他们面临着无数挑战，本节概述其中一些挑战。尽管如此，社区司法工作者面对最艰巨的障碍依然保持顽强韧性。

¹¹⁹ 见 [A/HRC/24/50](#) 和 [A/HRC/24/50/Corr.1](#)，第 5 段。土著社区司法工作者也在正式国家系统内参与重要的促进法律权益工作(见 Jérémie Gilbert, “Indigenous Peoples and litigation: strategies for legal empowerment”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 12, No. 2 (2020), pp. 301-320)。

¹²⁰ 马特和平、发展和人权基金会和国际律师协会人权研究所提交的材料；另见 Trevor C.W. Farrow and Ab Currie, “Exploring community-based services, costs and benefits for people-centered justice” (Toronto, Canadian Forum on Civil Justice, 2023), pp. 13 and 32。

¹²¹ 见 Lisa Denney and Pilar Domingo, “Taking people-centred justice to scale: the role of customary and informal justice in advancing people-centred justice” (Overseas Development Institute, 2023), p. 1。

¹²² 见 [A/77/160](#)，第 103 段。

¹²³ 见 Denney and Domingo, “Taking people-centred justice to scale”，p. 14。

¹²⁴ 同上，第 16 至 18 页；国际发展法组织提交的材料。

¹²⁵ 见 Alvin Kosgei and Robert Mutembei, “Access to justice and institutionalization of traditional dispute resolution mechanisms: lessons from South Africa”, *Egerton Law Journal*, vol. 2 (2021), pp. 89-109。

A. 骚扰和攻击

51. 社区司法工作者遭到人身伤害和杀害，并成为骚扰和网上攻击的目标。¹²⁶ 这些攻击似乎呈上升趋势。¹²⁷ 2021 年，对一项调查作出答复的社区司法工作者中有 50% 报告称，在过去一年中，他们所在组织的成员或服务对象在追求正义时受到威胁、逮捕或骚扰。¹²⁸ 在许多国家，公民空间正在关闭，这使社区司法工作者容易受到镇压异见人士的影响。¹²⁹

52. 据报，巴西与农民社区合作的社区司法工作者以及尼泊尔男女同性恋、双性恋、跨性别者和性别奇异者和妇女权利倡导者遭到人身攻击。¹³⁰ 在菲律宾，社区司法工作者有努力促进农村社区和土著人民权利的悠久传统，律师助理与律师一同被“红标”(被公开贴上共产主义者的标签)，并遭到人身攻击，甚至被杀害。¹³¹ 例如，当社区司法工作者采取行动阻止可能破坏环境的工业活动时，企业或其他经济行为体可能进行报复。¹³² 一些社区司法工作者成为反对公众参与的策略性诉讼的目标，受到反恐立法措施的制约，¹³³ 或因诽谤而被起诉，报复他们的司法工作。¹³⁴

B. 禁律

53. 社区司法工作者面临的最常见挑战之一是，有关法律实践的法律规章禁止或惩罚他们的工作。在许多国家，社区司法工作者因提供咨询或开展其他促进法律权益活动而受到刑事定罪的威胁，这些活动有时被视为等同于未经授权的法律实践。¹³⁵ 在美国，在州一级实施的其中一些法律正受到挑战，例如，一个组织通过培训人们使用在线工具，帮助低收入人群通过破产申请债务减免。该组织担心这种服务会被视为“未经授权的法律实践”，可被罚款并可能被刑事起诉，因此正在寻求通过诉讼改变未经授权的法律实践规则。¹³⁶

¹²⁶ 所有区域协商。

¹²⁷ Namati 提交的材料。

¹²⁸ 同上。

¹²⁹ 法律中心提交的材料；另见 CIVICUS - World Alliance for Citizen Participation, “People power under attack 2022: a report based on data from the CIVICUS Monitor” (2022)；访谈；法律中心、29 项原则组织、Namati 和欧洲人文大学宪政与人权中心提交的材料。

¹³⁰ 国际人民律师协会和尼泊尔援助和保护儿童权利中心提交的材料。

¹³¹ 国际人民律师协会提交的材料；亚洲区域协商。

¹³² 地球权利国际、“自然正义”组织和 Just Ground 提交的材料：访谈。

¹³³ 关于反恐措施如何影响民间社会行为体的讨论，见反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员菲奥诺拉·尼伊兰，“关于反恐对民间社会和公民空间的影响的全球研究”(联合国，2023 年)。

¹³⁴ Namati 提交的材料。

¹³⁵ 同上。

¹³⁶ 见 United States District Court Southern District of New York, *Upsolve, Inc. v. James*, Case No. 1:22-cv-00627, Complaint, 25 January 2022。

54. 美国的另一个例子是，监狱律师接受过法律研究方面的培训，法律允许他们向其他被监禁者提供同伴支持，但一旦他们回家，就不允许他们利用自己的技能帮助社区。¹³⁷ 如果他们试图这样做，就有可能因未经授权法律实践而被罚款，甚至受到刑事处罚。¹³⁸ 社区司法工作者报告称，房东或公司等有权势行为体的律师威胁说，如果他们继续进行律师工作，就会根据未经授权的法律实践规则举报他们。¹³⁹ 为编写本报告而采访的从业人员解释称，类似问题也出现在其他国家，据报在这些国家，受过特定法律领域培训的社区司法工作者被禁止在法律程序中提供陪同服务。

55. 对社区司法工作者及其工作给予法律上的肯定承认和监管是一个复杂问题。应根据具体情况加以处理，目的是承认社区司法工作者所做的重要工作，同时确保寻求帮助解决司法问题的社区成员能够相信社区司法工作者称职、有道德和负责任。在各种不同情况下，通过下列方式追求这些目标：通过许可证或认证制度给予法律承认；通过若干规则将律师监督的工作非刑罪化；或确保社区司法工作者不从事可能等同于法律实践的活动。每种方法都有好处和风险。在一些地方，认证制度导致有经验和有能力的社区司法工作者被排除在外，他们因费用、无法获得教育机会或其他挑战而无法达到新的许可或教育要求。¹⁴⁰ 在加拿大行之有效的替代办法是为律师助理创建一个任择许可证制度，同时建立一个由在社区法律诊所工作的律师直接监督社区司法工作者的制度。¹⁴¹ 在其他地方，向接受培训以在特定政府机构或法庭工作的人颁发许可证或认证书。¹⁴²

56. 世界各地对法律职业的监管方法不同，律师协会、司法部和法院在不同国家发挥作用。¹⁴³ 无论监管安排如何，《关于律师作用的基本原则》原则 25 规定，律师专业协会应“与政府合作，确保人人都能有效、平等地得到法律服务”。在许多国家，律师协会是向无力聘请律师的人提供法律服务、确保律师无偿提供服务并支持法律援助计划的重要伙伴。¹⁴⁴ 然而，鉴于司法差距巨大，以及在许多司法需求未得到满足的地方律师供应不均衡，特别报告员鼓励律师协会接受并支持促进法律权益模式，包括撤销或倡导改革将社区司法工作者的工作定为刑事犯罪或以其他方式加以禁止的规则。一些律师协会和其他律师团体对促进法律权益的努力

¹³⁷ 北美区域协商；访谈；伯恩斯坦人权研究所，监狱律师倡议。可查阅 https://www.law.nyu.edu/centers/bernstein-institute/legal_empowerment/jailhouse_lawyers。

¹³⁸ 监狱律师倡议提交的材料。

¹³⁹ 访谈；Vivek Maru, “Give the people the law”, Democracy, 4 September 2020(可查阅 <https://democracyjournal.org/arguments/give-the-people-the-law/>)。

¹⁴⁰ 见 Mbogoh, “Pouring new wines in old wineskins” (见脚注 72)。

¹⁴¹ 见 Namati, “Ontario, Canada: community paralegals: recognition & financing” (2019)。可查阅 <https://namati.org/wp-content/uploads/2019/02/Ontario-Canada-Community-Paralegal-Research-Brief-Final-1>。

¹⁴² 见 Franco, Soliman and Cisnero, “Community Based Paralegalism in the Philippines” (见脚注 47)。

¹⁴³ 见 A/73/365, 第 46 段。

¹⁴⁴ 同上；Legal Hub 提交的材料。

表示关切。¹⁴⁵ 可通过更公开讨论防止律师和社区司法工作者之间的冲突，讨论内容涉及如何以最佳方式扩大法律生态系统，优先考虑司法救助，同时确保所有司法工作者的独立性、能力和道德行为。

C. 缺乏资源

57. 社区司法工作者经常缺乏足够的资源。¹⁴⁶ 许多促进法律权益方案由民间社会组织实施，长期的资源挑战导致可持续性问题。在 2021 年的一项调查中，78% 的草根正义网成员报告称，由于缺乏资金，他们面临业务削减或关闭。¹⁴⁷ 这令人遗憾，不仅因为这项工作有助于维护人权，还因为经济学家发现，促进法律权益是促进人人享有司法救助的一种具有成本效益的方式。¹⁴⁸ 最近的一项分析表明，¹⁴⁹ 经济合作与发展组织(经合组织)成员国和中等偏上收入国家如果优先考虑普及司法服务，就可以在不增加司法系统资金的情况下为所有人提供基本司法服务。同样的分析表明，中等偏下收入国家需要增加对基本司法服务的资金投入，但可以通过税收实现，而低收入国家则需要捐助方的援助。

58. 在一些从法律上界定了社区司法工作者作用的国家，国家通过法律援助机构提供资金。在塞拉利昂，国家资助的法律援助委员会向社区司法工作者网络提供资源。¹⁵⁰ 加拿大和乌克兰的地方政府通过社区法律中心或法律诊所为社区司法工作者提供资金。¹⁵¹ 在世界范围内，多方捐助者倡议的促进法律权益基金支持旨在向基层转移权力的司法努力。¹⁵²

¹⁴⁵ 非洲和拉丁美洲区域协商；访谈。

¹⁴⁶ 所有区域协商；印度尼西亚 SUAKA 和 Namati 提交的材料。

¹⁴⁷ Namati 提交的材料。

¹⁴⁸ 海外发展研究所的一项成本计算研究估计，在一个典型的低收入国家，为满足人们的日常司法需求而普及基本司法服务的成本为每人每年 20 美元，中等收入国家为 64 美元，高收入国家为 190 美元，经合组织成员国为 230 美元。见 Marcus Manuel, Clare Manuel and Harsh Desai “Universal access to basic justice: costing Sustainable Development Goal 16.3”, Working Paper 554(海外发展研究所，2019 年)。可查阅 <https://cdn.odi.org/media/documents/12702.pdf>。

¹⁴⁹ Marcus Manuel and others, “Domestic financing for justice: who spends most on justice” (海外发展研究所，2023 年)。可查阅 https://cdn.odi.org/media/documents/Domestic_financing_for_website_FINAL.pdf(2023 年 6 月 29 日访问)。

¹⁵⁰ 见 Marcus Manuel and Clare Manuel, “People-centred justice for all: a route to scaling up access to justice advice and assistance in low-income countries” (海外发展研究所，2021 年)。

¹⁵¹ 同上。另见 Namati, “Ontario, Canada: community paralegals” (见脚注 141)。

¹⁵² 见 “Q & A: Legal Empowerment Fund Director, Atieno Odhiambo”, *Medium* (2021)。可查阅 <https://medium.com/sdg16plus/q-a-legal-empowerment-fund-director-atieno-odhiambo-3acaea20f416> (2023 年 6 月 30 日查阅)。

六. 律师和法官作为促进法律权益的合作伙伴

59. 许多律师欢迎社区司法工作者并与他们合作。¹⁵³ 这些律师认识到，与医生一样，如果让辅助专业人员发挥作用，他们的工作会得到支持，而不是被削弱。¹⁵⁴ 与护士和社区卫生工作者一样，社区司法工作者扩大了司法系统的能力，往往能够接触到否则会被排除在外的社区。¹⁵⁵ 这些行为体也为司法领域带来了重要的技能和能力，包括深厚的社区关系、相关语言和文化知识以及在法律领域可能代表性不足的观点。¹⁵⁶ 像医生一样，律师始终发挥独特的作用，提供高水平的能力、技术专长以及通过在复杂系统中重复参与而获得的知识。但是，律师和社区司法工作者共同合作，能够以律师无法单独完成的方式，推动为所有人伸张正义。

60. 许多国家的法官都倡导促进法律权益模式，支持社区司法工作者发挥作用。¹⁵⁷ 在某些情况下，这种支持源于他们对在法庭上遇到的无律师代理的当事人的关切。¹⁵⁸ 在其他情况下，这种支持是促进司法救助的更广泛努力的一部分。例如，在肯尼亚，最高法院首席法官一直热衷于通过参与方案拟订支持律师助理的工作，公开欢迎他们使司法更接近边缘社区的能力。¹⁵⁹

七. 结论和建议

61. 为了使人人能诉诸司法成为现实，会员国现在应承认，世界各地的司法制度必须不断发展以符合目标，并努力解决大多数人面临的各种法律问题。在各种类型的法律制度以及从低收入到高收入不同发展水平的国家中，交叉形式歧视、排斥和边缘化现象长期存在。在这一认识的基础上，会员国应将精力和资源集中于改变使不公正现象长期存在的制度。

62. 促进法律权益和其他形式的以人为中心的司法可有效扩大诉诸司法的机会，使人们的日常生活发生具体变化。司法解决方案应以受影响社区的知识为主导和基础，以与背景、文化和地域相关的方式满足法律需求。

¹⁵³ 亚太论坛、人权战略倡导组织、国际律师协会人权研究所和卡特和平、发展和人权基金会提交的材料；北美区域协商。

¹⁵⁴ 北美区域协商。

¹⁵⁵ 访谈。

¹⁵⁶ 访谈。

¹⁵⁷ 亚洲区域协商；Mbogoh, “Pouring new wines in old wineskins” (见脚注 72)。

¹⁵⁸ 非洲区域协商。

¹⁵⁹ 见 Namati, “Strengthening the global movement for grassroots justice: a public event” (可查阅 <https://namati.org/news-stories/strengthening-the-global-movement-for-grassroots-justice-a-public-event/>) (2023 年 6 月 27 日访问); Phinta Amondi, “CJ Koome launches PLEAD II to improve the justice sector”, Kenya News Agency, 11 May 2023. [https://www.kenyanews.go.ke/cj-koome-launches-plead-ii-to-improve-the-justice-sector/#:~:text=Chief%20Justice%20\(CJ\)%20Martha%20Koome,the%20lives%20of%20of%20countless%20Kenyans.2\(CJ\)%](https://www.kenyanews.go.ke/cj-koome-launches-plead-ii-to-improve-the-justice-sector/#:~:text=Chief%20Justice%20(CJ)%20Martha%20Koome,the%20lives%20of%20of%20countless%20Kenyans.2(CJ)%); 访谈。

63. 为此，会员国应当：

(a) 以不同方式行事，收集有效替代方案的证据：

(一) 借助社区的知识和智慧，满足社区的法律需求，为此了解当前国内促进法律权益的工作，并与社区和社区司法工作者进行协商，内容涉及有效做法、从业人员面临的障碍以及需要国家提供的支持；

(二) 在社区、民间社会和学术界之间建立资源合作伙伴关系，以积累知识，促进尊重人权的数据收集工作，了解人们诉诸司法历程以及他们在此过程中遇到的障碍；

(三) 为采用司法解决方案开辟新途径，同时鼓励伙伴关系采用循证方法，推广在基层得到证明和认可的解决方案；

(四) 对各部门、社区和国家的创新持开放态度。考虑使用监管沙盒鼓励创新，类似其他部门使用的方法；¹⁶⁰

(五) 定期报告可持续发展目标具体目标 16.3 的进展情况。

(b) 审查法律、法规和政策：努力消除障碍，为社区司法工作者创造有利环境。为此，会员国应使社区司法工作者未经授权的法律实践非刑罪化，承认社区司法工作者是人权维护者，并在需要时为社区司法工作者提供保护计划和安全资源；

(c) 提供资源：

(一) 确保有足够的资源，以便任何时候都按照人权或国内法要求提供有效的法律援助。对于低收入国家，优先考虑这一领域的发展合作，并确保资金专用于满足一线司法需求；

(二) 支持民间社会组织促进法律权益的工作，同时尊重其独立性，为强调基层司法工作的供资机制提供资源。

64. 在国际努力中，会员国应当：

(a) 考虑加入正义行动联盟或在其中发挥主导作用；

(b) 为实现可持续发展目标具体目标 16.3 注入活力并投入资源，将资金用于低收入国家以人为本的司法举措；

(c) 考虑支持促进法律权益基金以及专门用于促进基层法律权益和其他以人为本的司法举措的其他独立供资机构。

65. 鼓励律师协会和法官协会考虑：

¹⁶⁰ 见 Rebecca L. Sandefur and Emily Denne, “Access to justice and legal services regulatory reform”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 18 (2022)。

(a) 与社区司法工作者结成伙伴关系，使律师和法官认识到社区司法工作者在其管辖范围内的贡献或潜在贡献；

(b) 支持努力将社区司法工作者未经授权从事法律工作非刑罪化，与社区司法工作者合作，共同审查和改革妨碍社区司法工作者向有需要的社区提供司法服务的任何执业要求、道德守则或其他条例，并制定和采用其他方法，确保法律从业人员的素质和道德；

(c) 通过提供培训、开放和拓宽机会，支持社区司法工作者；

(d) 与国家机构、民间社会组织和社区司法工作者互动协作，帮助制订、评估和推广司法问题解决方案；

(e) 倾听社区司法工作者的意见，向他们学习，了解法律制度如何伤害和排斥某些群体，以及法官和律师如何能够成为工作中的可靠盟友，推动让所有人都有诉诸司法的机会。
