



人权理事会
第十一届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、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

莱安德罗·德斯波伊的报告*

* 迟交。

摘 要

本次法官和律师独立性问题特别报告员的报告分四个主要部分。报告第二章概述了特别报告员 2008 年 5 月至 2009 年 3 月期间的活动，包括在这一期间从事的国别访问。

特别报告员这一最后的专题报告(第三章)专门分析了有效保证法官独立性的必要参数。他分析了个人和机构因素。他认为这两方面因素既能增强，也可损害独立司法。他参考了与司法机关独立性有关的丰富的国际和区域性标准，和各条约机构的广泛工作和各区域组织的决定，以及此任务以前的工作。

最后，报告(第四章)通过观察国际刑事法院对各不同案件处置的发展情况，说明了国际司法领域近期的主要发展动态。特别报告员还参考了前南斯拉夫问题国际刑事法庭和卢旺达问题国际刑事法庭近期的判决，并研究了柬埔寨法院特别法庭取得的进展。此外，报告提及了黎巴嫩问题特别法庭和比利时就乍得前总统，侯赛因·哈布雷案件向国际刑事法院提出的起诉。

第五章介绍了特别报告员的结论和建议，重点是各成员国为增强法官的独立性，拟在个人和机构两方面上采取的措施。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 2	4
二、特别报告员的活动.....	3 - 13	4
三、司法独立性的保障.....	14 - 84	6
四、国际司法方面的主要事态发展.....	85 - 94	23
五、结论和建议.....	95 - 104	25

一、导 言

1. 自 2003 年 8 月上任以来，特别报告员的每次年度报告均探讨了一个或多个主要问题。本报告为现任特别报告员撰写的第六次报告，也是自 1994 年任务建立以来的第十五次报告，审查了有效保证法官独立性的必要因素。特别报告员从个人和机构两方面作了分析。他认为这两个方面既能增强，也可损害司法的独立。

2. 在分析这个复杂问题时，特别报告员参考了与司法机关独立问题有关的国际和区域标准，其中包括《公民权利和政治权利国际公约》第十四条、《欧洲保护人权与基本自由公约》第 6 条、《美洲人权公约》第 8 条、《非洲人权和人民权利宪章》第 26 条，和《阿拉伯人权宪章》第 12 条，以及关于《司法机关独立的基本原则》、《非洲关于享有公平审理和法律援助权的原则和指导准则》、欧洲委员会部长委员会第 R(94)12 号建议、《伊比利亚—美洲法官规章》和《亚太法协(亚洲和太平洋法律协会)地区有关司法机关独立原则的北京声明》。此外，他依据各条约机构所做的大量工作和各区域组织的决定，以及此任务先前所做的工作，包括就据称的侵犯人权行为向各国政府发出的信函展开了分析。

二、特别报告员的活动

A. 国际会议

3. 2008 年 6 月，特别报告员出席了人权理事会第八届会议，会上他介绍了其年度报告(A/HRC/8/4)、一份就具体申诉问题与同各国政府交流情况的报告(A/HRC/8/4/Add.1)和一份关于他访问刚果民主共和国的报告(A/HRC/8/4/Add.2)。同月，他还出席了人权理事会第五届特别程序年度会议。

4. 2008 年 9 月，特别报告员出席了，由哥伦比亚最高法院主办，在哥伦比亚卡塔赫纳举行的“司法与民主”研讨会。值此机会，特别报告员会晤了一些高级权威人士。

5. 2008 年 10 月，特别报告员出席了在纽约举行的大会第六十三届会议。会上，他介绍了研究法官在非常状态时期保护人权作用的报告(A/63/271)。

6. 2008 年 10 月 17 日，特别报告员出席了国际律师协会年度会议，会议专门探讨了法治问题，并就民主背景下司法机关独立问题作了介绍。

7. 2008 年 12 月，特别报告员出席了由第四世界扶贫国际运动在巴黎召开的关于“排斥：民主体制面临的一项挑战”国际会议，会上他讲述了“利用司法与弱势群体问题”。会议期间，他还会晤了巴黎律师协会，并为该协会纪念《世界人权宣言》六十周年的特刊《世界律师》投稿。12 月期间，在罗马莱利奥·巴索基金国际部主办的《世界人权宣言》六十周年纪念日国际会议上，他主持了关于“保护人权新机制”问题的小组讨论会。他还会晤了“促进民主和法治欧洲地方法官”组织和意大利法官协会。

8. 2009 年 1 月 21 日，特别报告员在日内瓦举行的防止灭绝种族行为问题研讨会上发了言，并着重阐述了支持各国努力防止灭绝种族行为的途径和手段。

9. 2009 年 3 月 26 至 27 日，他将作为顾问出席拟在金边举行的柬埔寨关于独立机构作用的全国会议。

B. 国别访问

10. 应俄罗斯联邦政府的邀请，特别报告员于 2008 年 5 月 19 至 29 日访问了该国。2009 年 1 月，特别报告员还应政府的邀请访问了危地马拉(见 A/HRC/11/41/Add.2 和 Add.3)。他谨感谢上述两国政府为访问提供的合作。

11. 特别报告员希望任务负责人近期内将能访问柬埔寨、哥伦比亚、斐济、伊朗伊斯兰共和国、肯尼亚、尼日利亚、巴基斯坦和菲律宾；仍在期待某些国家给予肯定的答复。另一方面，他感谢那些业已确认了邀请的各国政府，并希望很快将安排好进行国别访问的适当时机。他还提请注意，尚待一些国家就访问请求作出回复，其中有些访问已等待了十年之久，诸如对古巴、埃及和突尼斯的访问。2008 年 11 月，特别报告员向伊拉克提出了访问请求。

C. 其他活动

12. 为理事会第十一届会议编制的一份关于向各国政府发出的通函和所收到的答复，以及本次报告汇报期期间统计数据的简要概况(A/HRC/11/41/Add.1)业已公布。

13. 特别报告员是人权理事会第 7/20 和 S-8/1 号决议邀请的七位独立专家小组成员之一，被要求提出一份附有建议的报告，阐明如何从技术上最佳地协助刚

果民主共和国解决人权状况，以期在考虑到刚果政府提出的一些需求的情况下，实现实地状况的显著改善，并同时紧迫地审查刚果民主共和国东部的现状。报告(A/HRC/10/59)已提交给了理事会第十届会议。

三、司法独立性的保障

14. 早在任务开始之初，法官和律师独立的原则即按《国际法院规约》第 38 条 1(b)和(c)项所述的含义，分别被定义为国际社会公认的国际惯例和法律通则。此外，亦如《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 1 款规定的“独立的...法院”所示，这也是一项以条约为依据的义务，因此，按人权事务委员会第 32 号一般性意见所述，¹ 法院的独立是没有任何例外的绝对权利。

15. 此外，20 多年前，提交当时的防止歧视和保护少数小组委员会的一个报告着重指出，“公正² 和独立的原则，是每个国家司法职能的理性和合法性的标志……。倘无此原则会导致执法不公，并使司法审理的可靠性令人怀疑”。³ 正如《班加罗司法行为原则》所述“司法独立是法治的一个前提条件和公平审理的基本保障”。

16. 鉴于这一问题的极端重要性，特别报告员在按其目前职责向理事会提交的最后报告中力争界定有效保障法官独立性的因素。在不打算详尽无遗地阐述所有对法官独立性产生影响的要素情况下，他从个人和机构两方面作了分析。他认为这两个层面既可加强，也可损害独立实施司法。

A. 机构独立性：影响司法机关独立性的因素

17. 特别报告员在本章中将分析影响司法机关作为一个机构的独立性的一些特点。

¹ 人权事务委员会，第 14 条：法院和法庭面前的平等权和公平审理权，CCPR/C/GC/32, 第 19 段；第 263/1987 号来文，Gonzalez del Rio 诉秘鲁案，第 5.2 段。

² 司法机关的独立系指不存在对司法事务不应有的干涉，公正则通常意味着不持有事先判决或偏见的状况，见美洲人权法院，Apitz Barbera 及其他人诉委内瑞拉案，2008 年 9 月 5 日，第 55 段，和欧洲人权法院，Piersack 诉比利时案，1982 年 10 月 1 日，第 30 段。

³ E/CN.4/Sub.2/1985/18, 第 75 段。

1. 司法职责独立于其他权力机关作为前提条件

18. 分权原则和法治，为司法的独立、公正和透明提供了保障。⁴ 在这方面，应提一下的是，人权事务委员会在第 32 号一般性意见着重指出，司法机关与执行机构之间职能与主管权限无明显划分的状况，或执行机构得以控制或指导司法机关的状况，不符合法院独立性的概念。⁵ 因此，人权事务理事会的若干结论性建议指出了这个令人关注的问题，呼吁各不同权力机关之间明确划分权限。⁶

19. 此外，特别报告员在访问一些处于转型期的国家期间，询问了检察厅的重大作用以及检察官对司法审理的预审和各审判阶段施加影响情况。⁷ 为此，他着重指出了检察厅的独立性，尤其是就其所负责的任何调查和按职责从事检控工作时拥有独立性的重要意义。

2. 宪法方面的保障

20. 《基本原则》规定，司法机关的独立性要有“国家、宪法或国家法律的保障”。区域标准也有类似规定。⁸

21. 特别报告员认为至为重要的是，法律在尽可能高的程度上保障司法机关的独立性。因此，他在一些国别访问报告中提请注意，宪法载明了司法机关的独立性。⁹ 对于一些宪法未予以阐明的国家，他建议在宪法中写明司法独立的原则。至于那些无明文宪法的国家，应将司法独立性视为一项法律的基本原则。¹⁰

22. 这项原则即使得到宪法的保障，也必须在法律层面得到落实。因此，国家立法必须符合这项原则。人权事务委员会对宪法和立法条款指明法院要对立法

⁴ E/CN.4/2004/60, 第 28 段。

⁵ CCPR/C/GC/32(脚注 1), 第 19 段。

⁶ CCPR/CO/79/GNQ, 第 7 段; CCPR/C/79/Add.111, 第 10 段; CCPR/C/79/Add.79, 第 3 段。

⁷ E/CN.4/2006/52/Add.4, 第 86 段; E/CN.4/2005/60/Add.2, 第 70 段; E/CN.4/2006/52/Add.3, 第 76 段。

⁸ 非洲关于享有公正审理和法律援助权利的原则和指导准则 A1(a); 关于亚洲及太平洋法律协会区域法官独立原则的《北京声明》，原则 4。

⁹ A/HRC/8/Add.2, 第 7 段。

¹⁰ A/HRC/4/25/Add.2, 第 73 段。

机关负责，损害了司法机关的独立性，表示了严重关切。¹¹ 在另一些情况下，人权事务委员会关切地表示司法机关就法律的解释征求立法机关所设某一常设委员会的意见，这种做法致使议会委员会变成制定对司法机关有约束力的标准和指令的主管机关。¹²

3. 遴选和任命

23. 司法机关独立性的基本原则规定，根据品德和能力遴选法官，而任何法官遴选方法都应列有保障条款，以防出于不良动机任命法官。¹³ 这也是若干区域标准确立的关键原则。¹⁴ 此外，《非洲关于享有公平审理和法律援助权的原则和指导准则》着重指出遴选和任命程序必须具有透明度和问责制。¹⁵

24. 特别报告员注意到全世界设有遴选和任命法官的各类制度。这在大体上可划分为(由立法或权力执行分支机构推选的)政治任命；经民众竞选推举的任命；(由纯法官组成的机构推选出的)组合体任命；由多元代表组成的法官聘任委员会，或者由(如，法官聘任委员会)推荐机构为一类，与另一类不同性质的主管任命(如，政治任命机构)共同组成的混合体推选出。他在下文着重阐明对加强司法独立性至关重要的遴选和任命程序。

25. 特别报告员注意到，存在着关于由立法机关遴选法官的多种宪法条款和国内法规。他想说说普遍关注的问题：立法机关参与任命法官，具有致使法官任命被政治化的风险。¹⁶ 在许多情况下以及在特别报告员所研究的一些情况中，这种程序，特别是遴选低级法官的程序，究竟对谁有利难以论定。然而，即使对于较高级的法院，为之推荐的候选人，通常以法院必须特别关注普遍利益或福祉问题作为推举的缘由，然而，大部分的政治任命则并不是实现上述目的适当手段。

¹¹ CCPR/CO/72/PRK, 第 8 段。

¹² CCPR/CO/75/VNM, 第 9 段。

¹³ 原则 10。

¹⁴ 欧洲委员会部长委员会第 R(94)12 号建议，原则 I.2c；《非洲原则和指导准则》(脚注 8)，A4(h)；《北京声明》(脚注 8)原则 11、12 和 15。

¹⁵ 《非洲原则和指导准则》(脚注 8)，A4(h)。

¹⁶ 见 2009 年 11 月 5 日致塞尔维亚政府的指控信件，A/HRC/11/41/Add.1，塞尔维亚；禁止酷刑委员会，CAT/C/SRB/CO/1，第 9 段；还请见 CCPR/C/79/Add.50，第 288 段。

尤其在集权制向民主制转型期间，法院体制以独立和公正的方式，不受政治考虑的影响的司法，是赢得民众信任的关键所在。

26. 同样，许多其他国家的行政部门在遴选和任命法官方面拥有决定权。鉴于这种结构涉及在国家面前保护个人权利的风险，禁止酷刑委员会¹⁷和人权事务委员会¹⁸与特别报告员的一些访问报告一样，曾经多次就此表示关切。¹⁹

27. 一些区域标准以及人权事务委员会的一些结论性意见，建议设立一个遴选法官的独立机构。²⁰特别报告员在一些国别访问报告中也提出此建议。²¹

28. 遴选机构的组成对司法独立性至关重要，因为这个机构必须在遴选法官时，以客观、公正和独立的方式行事。虽然建议由立法委员、律师、学者及其他各利益攸关方派代表，以平衡的方式组建一个真正多元化的遴选机构，但在许多情况下，法官必须构成这个遴选机构的大多数，以避免任何政治或其他外部干预。特别报告员认为，若遴选机构主要由政治代表组成，那么这样的“独立机构”则始终有可能沦为只管加盖正式或法律橡皮图章的机关，而其背后是政府在施加间接影响。

29. 为了确保这样的机构能以客观、公正和独立的方式遴选法官，法律机关以及司法机关直接相关的其他各方，都必须在推举和选任独立机构的成员方面拥有切实发言权。²²根据某些区域性标准，独立机构的成员应由司法机关来推选。²³

30. 除遴选机构的组成之外，确定究竟赋予这个机关多大实权同样至关重要，因为这个因素对法官的独立程度具有重大影响，不仅摆脱政治权力，而且要摆脱遴选机构本身的影响。这个机构的权限可从举行竞争考试到面试，以聘任得分最高者直接掌握自酌权来任命候选人。为了保障法官的独立性和选出最适当的

¹⁷ CAT/C/TJK/CO/1, 第 10 段; CAT/C/UZB/CO/3, 第 19 段; A/56/44(Supp), 第 45 段; A/55/44, 第 74。

¹⁸ CAT/C/UZB/CO/3, 第 19 段; CCPR/C/79/Add.62, 第 16 段。

¹⁹ A/HRC/4/25/Add.2, 第 23 段; E/CN.4/2006/52/Add.3, 第 43 段。

²⁰ 脚注 14 和 CCPR/C/79/Add.79(1997), 第 18 段; 《世界法官宪章》第 9 条。

²¹ A/HRC/8/4/Add.2, 第 16-18 段; 第 69 段、第 74-75 段; A/HRC/4/25/Add.2, 第 78 段; E/CN.4/2006/52/Add.3, 第 84 段; E/CN.4/2006/52/Add.4, 第 14、50、92 段。

²² A/HRC/11/41/Add.1, 塞尔维亚。

²³ 第 R(94)12 号建议, (脚注 14), 原则 I.2c; 还请见 CCPR/C/MDG/CO/3, 第 26 段。

候选人，特别报告员强调指出，必须为遴选法官建立和使用客观的标准。人权事务委员会²⁴和禁止酷刑委员会²⁵也都强调了客观标准的原则。这些客观标准应具体涉及素质、品德、能力和效率。²⁶特别报告员强调，遴选法官必须只以业绩为依据²⁷。这也是第 R(94)12 号建议²⁸和《伊比利亚—美洲法官规章》²⁹所载的一个关键原则。特别报告员强调，至少以部分书面和不记名方式举行竞争考试³⁰可作为遴选过程的一个重要手段。

31. 采用其他一些程序充实使用客观标准选择法官的遴选和推荐办法，可增强公众对被推荐者品德的肯定。为此，可举行公众听证会，从而使公民、非政府组织或其他感兴趣的各方都能对具体的候选人表示关注或支持。

32. 在这方面，特别报告员提到 2005 年萨尔瓦多最高法院，依据特别报告员的建议，³¹特别是关于候选法官独立性、胜任能力和品德方面的建议，任命了法官。这就确保了遴选和任命程序的透明度。此外，萨尔瓦多有史以来首次举行了公众听证会，公开详细地审查候选人的背景情况。联合国将这一经验定性为良好做法的重要实例。³²

33. 在独立机构遴选出法官之后，如果一个行政机关或立法机关是正式任命法官的机关，³³只有在例外的情况下并以事先向公众公布的既定标准为依据，才可拒绝该机构的推荐。在拒绝任命的情况下，应有一个具体的程序，据此，行政机关必须以书面方式具体阐明理由，说明为何不能按照上述独立机构的推荐，任

²⁴ CCPR/C/GC/32(脚注 1)，第 19 段；CCPR/C/PRY/CO/2，第 17 段。

²⁵ 禁止酷刑委员会，CAT/C/SRB/CO/1，第 9 段；还请见《伊比利亚—美洲法官规章》第 12 条。

²⁶ A/HRC/11/41/Add.1, 塞尔维亚；特别报告员关于走访危地马拉的新闻发布会(2009 年 1 月 26 日至 30 日)，可检索以下网址：<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/79AC991E22A2DD8AC12575590056139A>，第 6 段。

²⁷ A/HRC/11/41/Add.2，第 99 段。

²⁸ 原则 I.2c。

²⁹ 第 11 条。

³⁰ CCPR/CO/70/ARG，第 6 段。

³¹ E/CN.4/2005/60/Add.4 和 E/CN.4/2006/52/Add.2。

³² 联合国纪事：“司法独立作为冲突预防和解决办法：萨尔瓦多高等法院的最近案例”，可检索如下网址：<http://www.un.org/Pubs/chronicle/2006/issue1/0106p21.htm>。

³³ 见建议 R(94)12(脚注 14)，原则 12(c)，第 2 段。

命所推荐的人选。此外，书面说明的实际理由应当向民众公布。这样的程序将有助于增强遴选和任命的透明度和问责制。

34. 特别报告员在进行国别访问时，定期审查了司法机关中女性和少数民族的代表比例。³⁴ 他得出结论，有些国家的女性和少数民族比例极低，甚至为零。³⁵ 特别报告员强调，必须采取和实施一些临时特别措施，提高女性和少数民族成员的比例，直至达到公充的平衡。³⁶

4. ‘合法’法官的保障 (禁止事后法庭)

35. 《司法机关独立的基本原则》规定，人人有权接受普通法院或法庭按照既定法律程序进行的审判。此外，原则规定，不得设立不采用按规定设立的司法程序进行审理的法庭，来侵占属于一般法院或法庭的司法管辖权。³⁷

36. 在整个任务履行期间，特别报告员相当重视军事司法问题³⁸ 和为审判与恐怖主义相关案件建立的特别法庭问题。³⁹ 为此，特别报告员提及关于关塔那摩湾被拘留者状况的联合报告。报告认定关塔那摩的情况违背了依法审判和公平审理权的原则。⁴⁰ 特别报告员进一步指出，特别军事法庭司法实施原则草案确定的规则，确定军事法庭没有审判平民的司法管辖权。

5. 司法预算

37. 《基本原则》和一些区域标准规定，每个成员国都有义务提供充分的资源，以使司法机关能充分地履行职责。⁴¹ 此外，《北京声明》明确规定，不得利

³⁴ E/CN.4/2005/60/Add.2, 第 27-28 段; E/CN.4/2006/52/Add.3, 第 60-62 段; E/CN.4/2006/52/Add.4, 第 67-68 段; A/HRC/8/4/Add.2, 第 37 段。

³⁵ A/HRC/4/25/Add.2, 第 31 和 66 段。

³⁶ A/HRC/4/25/Add.2, 第 80 段。

³⁷ 原则 5。

³⁸ A/61/384, 第 19-46 段; E/CN.4/2005/60, 第 38-41 段。

³⁹ E/CN.4/2006/120; A/61/384, 第 48-57 段; E/CN.4/2005/60, 第 20-24 段。

⁴⁰ E/CN.4/2006/120, 第 30-40 段。

⁴¹ 还请见《非洲原则和指导准则》(脚注 8), A4(五); 《北京声明》(脚注 8), 原则 41; 《伊比利亚-美洲法官规章》, 第 6 条。

用可影响法官资源的行政权力威胁或施加压力，胁迫某个法官或某些法官。⁴² 特别报告员在进行了一些国家访问之后，建议各成员国重新审查为司法机关分配的预算，以期逐步地增加预算。他主张按国内生产总值确立一个固定百分比。⁴³ 特别报告员在一个报告中表示，国家给司法机关的拨款当以预算额的 2%至 6%为基准。⁴⁴ 为此，特别报告员提到《北京声明》的原则 42。原则 42 规定，在国内经济出现重大拮据情况下调拨资源时，必须赋予司法机关和法院系统高度优先权。特别报告员要指出一些成员国的良好做法。这些成员国要么按宪法规定保障年度预算中最低的固定百分比，要么以其他方式兑现这方面的决定⁴⁵。

38. 关于确保司法机关的独立性，必须对与司法预算有关的两个不同问题进行分析。第一个问题是，如何确保在最严格尊重司法独立的情况下，为法院拨款。第二个问题是关于如何管理为司法机关所拨的款项。

39. 关于第一个问题，特别报告员一贯坚持司法方面必须切实参与预算编制工作。⁴⁶ 他指出，在这方面存在着不同的传统和做法。某些成员国的司法机关直接向主管财务的执行机构提出概算；另一些国家则通过主管司法事务的执行机构间接提出预算拨款。还有些国家则由法院直接提出方案。特别报告员着重指出，只要设有主管司法机关的独立机构，⁴⁷ 就应赋予其职责，负责接受各法院的提案，编制司法预算的综合概算，并将概算呈交立法机构。

40. 特别报告员赞赏那些成员国制订了进一步保障司法机关积极参与的措施：司法机关参与立法机关预算编制的权利。

41. 此外，特别报告员极为重视制定保障措施，以确保只有征得司法机关或某个代表司法机关的机构同意，才可削减本财政年度为各法院拨出的预算，或拟在下个财政年度准备拨出的资金。⁴⁸ 他强调，法庭预算的削减会对实施司法造成

⁴² 原则 38；还请见《英联邦议会最高地位和司法独立性拉蒂默豪斯准则》准则 2。

⁴³ A/HRC/4/25/Add.2, 第 77 段。

⁴⁴ A/HRC/8/4/Add.2, 第 76 段。

⁴⁵ 例如，哥斯达黎加和萨尔瓦多得以兑现 6%的固定额。

⁴⁶ 还请见《非洲原则和指导准则》(脚注 8), A4(V)(2)。

⁴⁷ 见上文第 27 至 30 段。

⁴⁸ A/HRC/11/41/Add.2, 第 81 段。

重大损害。因此，在任命法官方面会出现无道理的长期拖延，而某些成员国则会诉诸于任命临时法官。⁴⁹

42. 第二个问题，如上所述，是如何对法院的预算拨款进行财务和行政管理。特别报告员提到，某些成员国将预算编制工作交给司法机关，或某个主管司法机关的独立机构，而另一些国家则由某个政府机关负责。同时，还有一些混合制度，即高等或最高级法院各自自行管理预算，其余法庭的预算则归政府某个专门部门主管。⁵⁰

43. 特别报告员要强调的是，他认为直接授权司法机关或某个主管司法机关的独立机构主管，更可加强司法机关的独立性，⁵¹ 在处于转型期和/或司法与政府分支部门之间出现紧张的情况下更能加强独立性。因而，他向某些成员国提出了这方面的建议。⁵² 然而，司法机关或上述独立机构仍与所有其他的公共机构一样，要对外部独立监督负责。

6. 结社和言论自由

44. 根据《基本原则》原则 9，法官可自由组成和加入法官协会或其他组织。这类社团的目的是代表法官的权益并保护法官行使司法的独立性，因为通过联合的方式，可更有效地实现法官的独立性。⁵³ 一项区域标准具体提到了职业组织促进职业培训⁵⁴ 以提高裁决质量的目标。

45. 特别报告员指出，法官必须参与有关法官职责及其地位的辩论，以及一般性法律辩论。为此，法官须依据《基本原则》⁵⁵ 和《班加罗原则》⁵⁶ 的规定，保持法官职位的尊严和司法机关的公正性和独立性。

⁴⁹ 阿根廷目前就是这种情况。

⁵⁰ E/CN.4/2006/52/Add.3, 第 19 段。

⁵¹ E/CN.4/2005/60/Add.2, 第 26 段 ; E/CN.4/2006/52/Add.3, 第 82 段 ; E/CN.4/2006/52/Add.4, 第 90 段。

⁵² E/CN.4/2006/52/Add.4, 第 92 段。

⁵³ 见第 R(94)12 号建议(脚注 14), 原则四; 《北京声明》(脚注 8); 原则 9。

⁵⁴ 《非洲原则和指导准则》(脚注 8), A (4) (t)。

⁵⁵ 原则 8。

⁵⁶ 原则 4.6。

7. 法院案件的分派

46. 司法机关内分派案件的做法，对保证法官独立裁决至为关键。《基本原则》规定，法庭内对案件办理的分派是司法机关内部管理事务。这就意味着，案件的分派决不受外部干扰。

47. 此外，还必须建立起一种分配任务的机制，保护法官免遭来自司法机关内部的干预。在对一些国家进行访问期间，特别报告员指出了妨碍法官独立性的法院案件分派方法。例如，由任凭法庭庭长指派的法庭案件做法，有可能导致将某些比较敏感的案件分派给特定的法官，而排除了另一些法官。⁵⁷ 《北京声明》规定，指派案件的最终控制权必须由相关法庭的主审法官掌握。⁵⁸ 同时，某些国家的法庭庭长对具体案件握有实权，可将案件指派给某些法官，或者撤销由某些具体法官承办的案件，而这样做实际上可导致严重的滥用权力现象。⁵⁹ 因此，特别报告员建议，各成员国设立一个以客观方式指派法院承办案件的机制。一种可采取的做法是抽签，或者按姓氏字母顺序自动分配的做法。⁶⁰ 第二种可采取的办法是，按法庭采纳客观的标准预先制订的管理计划⁶¹来分派案件。上述这些法庭管理计划必须详实具体，从而避免在分派案件时出现人为的操纵。

8. 司法机关内的独立性

48. 特别报告员指出，法官的独立性必须得到保护，以免受来自内部和外部的干预。为避免这两方面的干预，司法机关内的适当结构有决定性作用。为此，特别报告员提请注意任命或遴选庭长的程序。

49. 法官必须在有利于作出独立裁决的氛围中工作。为了避免内部各司法层级妨碍法官的独立性，特别报告员鼓励各成员国考虑实行一种制度，规定由各法庭的法官们来推选出庭长。

⁵⁷ A/HRC/11/41/Add.2, 第 61 段; E/CN.4/2006/52/Add.3, 第 67 段。

⁵⁸ 《北京声明》(脚注 8), 原则 35。

⁵⁹ E/CN.4/2005/60/Add.2, 第 59 段。

⁶⁰ 同时, 请见第 R(94)12 号建议(脚注 14), 原则 I 2 (e)。

⁶¹ 这些标准可包括: 向法院提出申诉或转呈法院的日期, 某一当事方的姓氏, 或各当事方居住地, 或所述纠纷案的法律所属地域本身的名称字母排列顺序。

50. 此外，必须有适当的结构和条件，避免上级司法机关推翻判决的情况，包括对作出裁决的下级法官进行制裁的做法。上级干预会造成削弱司法机关内个体法官独立性的后果。

9. 对关于不正当干预的指控的调查

51. 司法机关独立性的一个重要表现是，调查对司法事务不正当的干预。在这方面，提一下人权事务委员会建议很重要，该委员建议一些缔约国以独立和公正的方式及时彻底地调查所有对干预的指控，并对干预方进行追究和惩处。⁶² 特别报告员强调，这样的调查是防止今后再发生干预和发现阻碍司法机关独立的系统性问题的重要手段。

B. 法官的独立性：影响法官地位的因素

52. 在本节中，特别报告员分析了一些影响法官个人独立性的因素。人权事务委员会第 32 号一般性意见说，除任命法官的程序和资格之外，独立性的要求还指的是法官法定退休年龄或规定任期届满之前职位稳定的保障；晋升、调动、停职和终止任职的规定条件；司法机关的实际独立性，受行政部门和立法机构的政治干预。⁶³

1. 职位的保有和不可免职

53. 《司法机关独立性的基本原则》原则 12、第 R(94)12 号建议的原则 I.3 和《非洲关于享有公平审理和法律援助权的原则和指导准则》的原则 A4(1)，均要求保障法官职位的保有，直至规定的法定退休年龄或规定的任期届满。

54. 人权事务委员会一再表示对职位无保障感到关切。⁶⁴ 人权事务委员会尤其关切的是，执政部门对法官的短期任命⁶⁵ 和定期审查任命的规定。⁶⁶ 特别报告

⁶² CCPR/CO/82/ALB, 第 18 段; CCPR/C/BRA/CO/2, 第 17 段。

⁶³ CCPR/C/GC/32 (脚注 1), 第 19 段。

⁶⁴ CCPR/CO/73/AZE, 第 14 段; CCPR/CO/74/GEO, 第 12 段; CCPR/CO/75/VNM, 第 10 段。

⁶⁵ CCPR/CO/71/UZB, 第 8 段; CCPR/CO/75/VNM, 第 10 段; CCPR/CO/72/PRK, 第 8 段; CCPR/CO/71/SYR, 第 15 段。

⁶⁶ CCPR/CO/83/UZB, 第 16 段; CCPR/C/79/Add.87, 第 16 段。

员得出结论认为，法官的短期任命削弱了司法机关，影响了法官的独立性和专业发展。⁶⁷

55. 在推行司法制度改革时，应特别注意法官任期问题。在这方面，特别报告员建议一些从集权制向民主制转型的成员将改革导向逐步延长法官的任期，最终实现终身制。⁶⁸

56. 特别报告员还注意到，有些成员国采用了法官试用期制度。为防止短期的初次任命有损司法机关的独立性，必须建立起具体的保障措施。⁶⁹ 特别报告员认为，不妨采用短期、不再续、试用期的做法，但是，此后则应自动批准终身任命或固定的任期，除非试用期法官因遭到纪律措施的制裁被解雇，或者因某个独立的机构经专门程序之后作出裁决，判定某人不能履行法官的职责。⁷⁰ 无论如何，特别报告员关切地感到，试用期之后再任命的规定，违背了法官独立性原则。⁷¹

57. 就个人而论，不管对法官是终身任命，还是一段限期的任命，至为关键的是，保障法官在他/她的被任命期间不可被免职。不可免去法官的职务是保证司法机关独立性的主要支柱之一。只有在例外情况下，才可打破不可被免职的原则。例外情况之一是适用了纪律制裁措施，包括停职和撤职。正如特别报告员在其一份国别访问报告中指出的，法律必须给予详细地指导，说明可触发纪律措施的法官违规行为，包括依据案情所涉违规行为的严重程度，应确定采用哪类纪律措施。⁷² 第 R(94)12 号建议的原则四(2)也载述了这项要求。

58. 在这方面，特别报告员提醒说，所采取的纪律制裁措施必须与法官所犯违规行为的严重程度相称。因此，他呼吁通过一项详细阐明的现行纪律措施方案。⁷³ 为此，特别报告员强调，法官不得因其在司法裁决上的失误，或因他们的

⁶⁷ 特别报告员对危地马拉走访的新闻发布会(脚注 26)，第 8 段。

⁶⁸ E/CN.4/2006/52/Add.3, 第 84 段; E/CN.4/2006/52/Add.4, 第 92 段。

⁶⁹ CCPR/CO/75/MDA, 第 12 段。

⁷⁰ A/HRC/11/41/Add.2, 第 99 段。

⁷¹ 同上，第 57 段。

⁷² 同上，第 99 段。

⁷³ 见各种不同的纪律措施的实例，见第 R(94)12 号建议(脚注 14)，原则六(1)。

裁决，经上诉审理或复审后被上级司法机关推翻而遭解职。这一点也得到了人权事务委员会多次的确认。⁷⁴

59. 根据《基本原则》，法官只有因能力不足或法官的行为举止与其所承担的义务不适宜的原因，才可予以停职或解职。人权事务理事会第 32 号一般性意见的第 20 段具体说明，只有基于行为不当或不胜任的严重理由，才可解除法官职务。⁷⁵

60. 特别报告员曾多次表示关切的是，一些国家的立法机关或行政机关在纪律裁判方面，若未起着决定性作用，也是起着重要的作用。对于议会掌控着法官纪律整肃程序⁷⁶，而在被任命法官的任期结束之前，执政部门即可予以撤换，没有具体法律和程序保障，⁷⁷ 人权事务委员会也提出了关注。特别报告员对委内瑞拉最高法院的司法委员会表示关注，因为该委员会可酌情解除法官职务，既不无需正当的理由，也无须经过保障解雇公正性的纪律程序。⁷⁸

61. 为此，人们必须注意到，人权事务委员会着重指出过，必须设立一个主管法官纪律整肃事务的独立机构或机制。⁷⁹ 人权事务委员会还着重指出，上述这样的机构的程序必须遵循应有程序和公平审理的保障条款。⁸⁰ 若是政治机构，即立法机关下达的法官免职决定，那么应有程序和公平审理的规定同样适用。最重要的是，不论哪类的纪律整肃机构，纪律整肃机构的裁决必须接受独立的复审。⁸¹

⁷⁴ CCPR/CO/75/VNM, 第 10 段; CCPR/CO/71/UZB, 第 14 段。

⁷⁵ 同时，请见建议第 1376/2005 号，Soratha Bandaranayake 诉斯里兰卡案，CCPR/C/93/D/1376/2005, 第 7.3 段。

⁷⁶ CCPR/CO/79/LKA, 第 16 段。

⁷⁷ CCPR/C/GC/32 (脚注 1), 第 20 段; 第 814/1998 号来文，Pastukhov 诉白俄罗斯案，第 7.3 段; 第 933/2000 号来文，Adrien Mundy Busyo 及其他人诉刚果民主共和国案，CCPR/C/78/D/933/200, 第 5.2 段。

⁷⁸ 见 2009 年 3 月 9 日提交委内瑞拉政府的指控信，A/HRC/11/41/Add.1, 委内瑞拉。

⁷⁹ CCPR/CO/84/TJK, 第 17 段; CCPR/C/79/Add.118, 第 14 段。

⁸⁰ CCPR/C/93/D/1376/2005 (脚注 75), 第 6.5 段; CCPR/C/78/D/933/2000 (脚注 77), 第 5.2 段; CCPR/CO/75/MDA, 第 12 段; 还请见美洲人权法院，宪法法院诉秘鲁案，2001 年 1 月 31 日，第 74 段和 84 段; 美洲人权法院，Apitz Barbera 及其他人诉委内瑞拉案，第 44 段。

⁸¹ 《关于司法机构独立问题的基本原则》，原则 20; 《北京声明》(脚注 8)，原则 26; 《非洲原则和指导准则》(脚注 8)，A4(q)。

一旦遭到政治机构的解职，那就更有必要对政治机构的决定进行司法复审。国际和区域标准也均载有这项规定。⁸²

62. 特别报告员认为，一些成员国的短期或临时法官，鉴于他们也执行司法任务，也必须按法官履行的司法任务，与终身或固定任期法官享有同样的保障。他强调，对临时法官的酌情解雇权，致使司法体制的独立性面临着风险。⁸³因此，唯有按照遵从公平审理保障的纪律程序，并经一个独立的机构审理后，才可解雇临时法官。

63. 为了提高透明度，特别报告员建议公布有关纪律措施的决定。⁸⁴

64. 作为第二个例外情况，可提一下从集权制向民主制度过渡的情况。在这种情况下，限制不可免职原则的目的是为了结束有罪不罚现象和防止再出现严重侵犯人权情况。特别报告员在前几次报告中更深入详细地分析了这些问题。⁸⁵在目前情况下，他要重申的是，法官的任期再续，可以不同的方式处置，但在任何情况下都必须确保符合《关于司法机关独立的基本原则》。此外，特别报告员还强调，个案分析(“复审”)，以及为争取依《司法机关独立的基本原则》进行独立复审而对决定提出上诉的可能性⁸⁶是一种较好的重续法官职务做法。⁸⁷因此，在这种情况下，至关重要，要逐案进行客观调查，不论法官是否为非法任命，或他/她是否由于某种效忠行动而获得司法权力，以确定是否要解除当事人的职责。⁸⁸

⁸² 《关于司法机构独立问题的基本原则》，原则 17；建议 R(94) 12 (脚注 14)，原则四(3)；《伊比利亚-美洲法官规章》第 20 条；《北京声明》(脚注 8)，原则 26；《非洲原则和指导准则》(脚注 8)，A(4)(q)。

⁸³ A/HRC/11/41/Add.1, 委内瑞拉 (脚注 78)；还见美洲人权法院，Apitz Barbera 及其他人诉委内瑞拉案，第 42-46 段。

⁸⁴ 《北京声明》(脚注 8)，原则 28。

⁸⁵ E/CN.4/2006/52, 第 40-55 段；E/CN.4/2005/50, 第 43-56 段。

⁸⁶ 原则 20。

⁸⁷ 见 E/CN.4/2006/52, 第 54 段。

⁸⁸ 更新《打击有罪不罚现象，保护和增进人权的一套原则》，原则 30。E/CN.4/2005/102。

2. 豁 免

65. 《基本原则》规定，法官应享有个人豁免，不因履行司法职责时的行为不当或不行为造成的经济损失而遭受民事起诉。根据《非洲关于享有公平审理和法律援助权原则和指导准则》，法官也不应因行为不当或不行为而被追究刑事责任。人权事务委员会强调，法官不应为下达“不公正的判决”，或裁判方面的法律失误，而承担刑事责任。⁸⁹

66. 为保护法官免遭受无理起诉，特别报告员认为，法官也必须被赋予某种程度的刑事豁免权。⁹⁰ 这项原则远远未得到普遍实施，而且最近他在对一国进行访问期间注意到并未制订出关于法官豁免的立法，建议通过一些具体的准则。⁹¹

67. 另一方面，特别报告员强调，必须确保法官的问责制，从而不会滥用豁免权。为此，他在一些国别访问报告中提及撤销法官豁免权的程序。⁹² 特别报告员强调，立法必须在详细制定撤销豁免权的程序，且应旨在增强司法体制的独立性。因此，他认为，若仅依靠行政部门机构自酌出作这样决定，则有可能使法官遭受政治压力。

3. 晋 升

68. 《司法机关独立的基本原则》原则 13 规定，法官晋升应根据客观因素，尤其是能力、品德和经验。各区域标准中也有类似规定。⁹³

69. 人权事务委员会第 32 号一般意见建议，为法官的晋升制订明确的程序和客观标准。⁹⁴ 在这方面，委员会满意地注意到，为司法人员确定了一个职业结构。⁹⁵

⁸⁹ CCPR/CO/72/PRK, 第 8 段; A/56/44 (SUPP), 第 37 和 39 段。

⁹⁰ 见《法官世界宪章》第 10 条。

⁹¹ A/HRC/4/25/Add.2, 第 30 和 82 段。

⁹² E/CN.4/2005/60/Add.2, 第 36 段; E/CN.4/2006/52/Add.4, 第 52 段。

⁹³ 第 R(94)12 号建议 (脚注 14), 原则 I 2; 《非洲原则和指导准则》(脚注 8), A 4 (o); 《北京声明》(脚注 8), 原则 17; 《伊比利亚-美洲法官规章》原则 17。

⁹⁴ CCPR/C/GC/32 (脚注 1), 第 19 段。

⁹⁵ CCPR/CO/72/GTM, 第 7 段。

70. 此外，人权事务委员会提出了关于批准法官晋升的机构⁹⁶和办法问题。委员会强调，若依靠行政当局酌情作出是否晋升的决定，就有可能使法官面临政治压力，并损害法官的独立性和公正性。⁹⁷

71. 特别报告员强调，最好由至少大部分法官组成的一个负责遴选法官的独立机构作出是否晋升的最后决定。⁹⁸ 这将增强任何有关法官职业前途决定的一致性，从而增强司法机关的独立性。

72. 特别报告员强调，充足的专业经验虽是晋升一条的基本先决条件，但在作出晋升的决定时，这不是唯一要考虑的因素。晋升与最初的遴选和任命一样，应在考虑到资格、品德、能力和效率之际，当以功绩为依据。

4. 履职条件

(a) 法官薪金

73. 国际和区域标准均规定，法官的报酬受法律保障。《基本原则》的原则 11 和若干区域标准也规定，报酬应当充足。⁹⁹ 然而，适身处地的现实远远与这项原则不相符。

74. 在这方面，值得回顾一下的是，特别报告员的几次国别访问报告都表示注意到，司法人员的薪金水平很低，有时显著低于平均国民收入，甚至不足以过体面生活。¹⁰⁰ 特别报告员还着重指出，尽管制定了相关的法律条款，然而实际支付给法官的薪金却不够充足。¹⁰¹ 另一个具体的问题是，不同级法官之间薪金报酬的重大差别，造成了乡村地区吸引和留住法官的问题。¹⁰²

⁹⁶ CCPR/C/MDG/CO/3, 第 26 段。

⁹⁷ CCPR/CO/73/AZE, 第 14 段。

⁹⁸ 见上文第 27 至 30 段；还请见《法官地位欧洲宪章》，第 4.1 和 1.3 节。

⁹⁹ 《非洲原则和指导准则》(脚注 8), A 4 (m); 《北京声明》(脚注 8), 原则 31。

¹⁰⁰ A/HRC/8/4/Add.2, 第 35 段; A/HRC/4/25/Add.2, 第 27 段; E/CN.4/2006/52/Add.4, 第 53 段。

¹⁰¹ A/HRC/8/4/Add.2, 第 35 段; E/CN.4/2006/52/Add.3, 第 47 段。

¹⁰² E/CN.4/2005/60/Add.2, 第 37 段。

75. 特别报告员和人权事务委员会在诸多场合曾一再表示关注，严重拖延支付薪金的问题。¹⁰³ 特别报告员感到关切的是，低工资和拖欠工资是促使一些司法系统腐败盛行的重大因素。因此，他呼吁按法官所负责任及性质支付其报酬。这也是人权事务委员会的建议。¹⁰⁴

(b) 人力和物质资源

76. 《司法机关独立问题基本原则》和区域标准要求成员国提供充分的资源，以使司法机关能正确履行职责。人权事务委员会遗憾地感到，缺乏人力和财力支援是一个可损害司法机关独立的问题。¹⁰⁵ 第 R(94)12 号建议提供了适当工作条件的具体实例。¹⁰⁶

77. 特别报告员的国别访问报告强调，必须为正确履行司法职责提供充分的人力和物力资源。他指出，为有些国家司法当局拨出的预算数额微乎其微，造成了法官和法院的短缺，低工资和不可接受的物质条件。¹⁰⁷ 因此，他积极建议，国家预算提高拨款百分比，改善司法系统的人力和财力资源。¹⁰⁸ 他注意到，某些国家的各地区法庭之间存在着重大差别，关键就在于各地方当局在多大程度上愿意支持法庭履行职责而提供物质资源。¹⁰⁹ 在这方面，特别报告员强调，虽然对某些国家联邦制度应给予尊重，但中央政府的任务是确保为各法院提供充足的人力和物力支援，从而履行司法职责。

(c) 安 全

78. 特别报告员强调，一些国家往往忽视了司法人员遭到多方面和多层面袭击，因而造成的法官人身安全问题。特别报告员的国家情况年度报告反映了这个

¹⁰³ CCPR/CO/74/GEO, 第 12 段; E/CN.4/2006/52/Add.3, 第 47 段。

¹⁰⁴ CCPR/CO/84/TJK, 第 17 段; 还见第 R(94)12 号建议 (脚注 14), 原则三(1) (b); 《伊比利亚-美洲法官规章》第 32 条。

¹⁰⁵ CCPR/CO/75/VNM, 第 9 段; CCPR/CO/83/KEN, 第 20 段。

¹⁰⁶ 原则三。

¹⁰⁷ A/HRC/8/4/Add.2, 第 35 段。

¹⁰⁸ 同上, 第 76 段。

¹⁰⁹ E/CN.4/2006/52/Add.4, 第 70 段。

问题，也说明了对这个问题的严重程度。¹¹⁰ 人权事务委员会第 32 号一般性意见第 19 段说，必须保护法官不受利益冲突和恐吓之害。为此，法律应充分保证法官的人身安全，因为这也是《基本原则》的规定。¹¹¹ 根据《北京声明》，行政当局有义务在任何时候确保法官及其家人的安全和人身保护。此外，《伊比利亚-美洲法官规章》也要求必须依据法官及其家庭所面临的风险，采取必要的措施。¹¹² 第 R(94)12 号建议提供了安全措施的具体实例，如在法庭内外为可能成为或已成为严重威胁受害者的法官提供安全警卫或警方保护。¹¹³

79. 特别报告员曾经多次谴责，一些国家当局未作出充分的努力应对和保护法官，甚至在警察或司法当局已接到通报时也未全力处置。¹¹⁴ 在这方面，他再次强调必须采取充分的预防性安保措施，加强对法官的保护，尤其要保护审理大规模腐败和有组织犯罪、恐怖主义和危害人类罪案件的法官。¹¹⁵

(d) 培 训

80. 根据《基本原则》和各区域标准¹¹⁶ 适当培训是遴选法官的前提条件之一。人权事务委员会建议，尤其注意法官的培训，以使法官能及时和公正维护正义。¹¹⁷

81. 除必要的任职前和初步培训之外，特别报告员还集中关注法官不断进修的机会。¹¹⁸ 特别报告员在一份国家访问报告中强调，没有足够培训和专业知识的意味着法官更容易受影响。¹¹⁹

¹¹⁰ A/HRC/4/25, 第 14 至 17 段。

¹¹¹ 原则 11。

¹¹² 第 35 条。

¹¹³ 原则三(2)。

¹¹⁴ A/HRC/4/25, 第 14 段。

¹¹⁵ A/HRC/11/41/Add.2, 第 99 段。

¹¹⁶ 《非洲原则和指导准则》(脚注 8), A 4 (i)和(k); 第 R(94)12 号建议 (脚注 14), 原则三(1); 《伊比利亚-美洲法官规章》第 24 条。

¹¹⁷ CCPR/C/79/Add.118, 第 14 段。

¹¹⁸ 见 A/HRC/11/41/Add.2, 第 99 段; A/HRC/4/25/Add.2, 第 26 段。

¹¹⁹ A/HRC/8/4/Add.2, 第 23 段。

82. 在这方面，他强调，第 R(94)12 号建议还具体规定了在法官的在职培训。这应当是免费的培训，特别是关于最近法规和案例法的培训。¹²⁰ 《伊比利亚—美洲法官规章》规定，进修一般是自愿的，但在某些特殊情况下，如在接任更高司法职务，或重大法律改革情况下，可为强制性培训。此外，《规章》规定，进修是法官的权利，也是司法机关的一项义务。第 R(94)12 号建议规定法官有义务接受任何必要的培训，以便以有效和恰当方式履行职责。

83. 在若干国家访问期间，特别报告员满意地注意到一些成员国设立了提供法律进修课程的机构。¹²¹ 并提议那些尚未成立法律进修机构的成员国开设这类机构。¹²²

84. 在这方面，特别报告员还想提一下一些成员国的司法职业定期考试制度。法官考试应由主管遴选法官的独立机构举行，且有利于不断提高司法水平。

四、国际司法方面的重要事态发展

A. 国际刑事法院

85. 中非共和国。在比利时当局 2008 年 5 月 24 日，应国际刑事法院的要求，逮捕了据称的刚果解放运动主席和总司令 Jean-Pierre Bemba Gombo 之后，于 2008 年 7 月 3 日将其转送到海牙。2008 年 7 月 4 日，他在国际刑事法院第三预审庭上首次出庭受审。

86. 苏丹达尔富尔。特别报告员感到遗憾的是，直至编写本报告时，政府未通报根据 51 项战争罪和危害人类罪发出的对 Ahmad Harun 和 Ali Kushayb 的逮捕令的执行情况。他敦促政府立即执行法院 2007 年 10 月的要求。

87. 2009 年 3 月 4 日，第一预审庭以犯有战争罪和危害人类罪为由，发布了对苏丹总统，奥马尔·哈桑·艾哈迈德·巴希尔的逮捕令。灭绝种族罪未列入逮捕

¹²⁰ 原则三(1)。

¹²¹ A/HRC/11/41/Add.2, 第 65 段; E/CN.4/2006/52/Add.4, 第 62 段; E/CN.4/2005/60/Add.2, 第 74 段。

¹²² A/HRC/8/4/Add.2, 第 79 段。

令。然而，法官强调，若控方收集到更多证据，这项决定不会妨碍控方要求修改逮捕令以列入灭绝种族罪。这是国际刑事法院首次对现任国家首脑发出的通缉令。

88. 刚果民主共和国。2008年11月18日，国际刑事法院决定审判刚果爱国联盟创建人和领袖，马斯·卢班加·迪伊洛。2009年1月26日第一审判庭重新开庭审理。2008年9月26日，确定了对据称的民族统一阵线前领导人，Mathieu Ngudjolo Chui 的指控，和据称的伊图里爱国抵抗力量司令，Germain Katanga 的指控。

B. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭

89. 2009年2月26日，前南斯拉夫问题国际法庭(前南国际法庭)就1999年科索沃冲突期间，南斯拉夫联邦共和国和塞尔维亚部队对科索沃阿尔巴尼亚族人犯下的罪行，下达了第一份判决书。前南斯拉夫副总理，Nikola Šainović；南斯拉夫将军，Nebojša Pavković 和警察总长，Sreten Lukić 以危害人类罪和违反战争法或惯例法，分别被判处22年监禁。南斯拉夫将军，Vladimir Lazarević 和总参谋长，Dragoljub Ojdanić 被判定犯有协助和鼓动将科索沃阿族居民遣送出境或强迫迁移罪行，分别被判处15年监禁。塞尔维亚前总统，Milan Milutinović 的所有被控罪名不成立。

90. 2008年7月21日拉多万·卡拉季茨被塞尔维亚当局逮捕，随后于2008的7月30日移交前南国际法庭。对卡拉季茨的控罪包括灭绝种族罪、协同灭绝种族罪、灭绝罪、谋杀和任意杀戮罪。2008年7月31日，他首次出庭受审。

C. 卢旺达问题国际刑事法庭

91. 2008年12月18日，卢旺达问题国际刑事法庭作出关于1994年卢旺达军队四名高级军官的判决。法庭根据卢旺达国防部办公厅主任 Théoneste Bagosora 上校、预备役突击营营长 Aloys Ntabakuze 少校和 Gisenyi 战区指挥官中校 Anatole Nsengiyumva 在卢旺达各种犯罪中的作用，以灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪判处他们终身监禁。法庭裁定陆军参谋部军事行动局(G-3)Gratien Kabiligi 将军无罪并命令将其释放。法庭还裁定上述各位被告在1994年4月7日之前蓄谋犯有灭绝种族罪的指控不成立。

D. 其他相关事态发展

92. 柬埔寨法院特设法庭。2009年2月17日，柬埔寨法院特设法庭第一个案件的初审是从审判 Kaing Guek Eav 开始的，他除根据柬埔寨刑事法被控犯有谋杀和酷刑罪之外，还面临危害人类罪和严重违反1949年日内瓦四公约罪行的指控。

93. 黎巴嫩问题特别法庭。于2009年3月1日开始运作。该法庭是根据安全理事会第1757(2007)号决议设立的，是为了起诉2005年2月14日杀害黎巴嫩前总理，拉菲克·哈里里并打死或打伤其他人的袭击行动及相关案件的责任人。2009年3月3日，安全理事会重申各成员国必须与检察厅充分配合，以便能展开有效调查和起诉。由七名外籍和四名黎巴嫩籍法官组成了混合或“混成”法庭。

94. 国际法院。2009年2月19日，比利时就塞内加尔有义务追究乍得前总统，侯赛因·哈布雷，或为了刑事起诉的目的，有义务将哈布雷引渡给比利时，向国际法庭提出了对塞内加尔的起诉。比利时在起诉中坚称，塞内加尔不理睬比利时希望看到塞内加尔对哈布雷先生进行法律追究的一再请求，对自1990年以来居住在塞内加尔境内流亡的哈布雷先生，既未采取任何行动，也未将他引渡给比利时，以就他所犯的罪行，包括酷刑和危害人类罪进行审判。2003年2月3日，塞内加尔因协同犯有酷刑和贿赂行为，对哈布雷先生实行软禁。

五、结论和建议

A. 结 论

95. 本报告从数量和种类上说明了在个人和机构两个方面影响法官独立性的因素。报告表明，遴选和任命法官的程序，以及法官的任期和职位保障是确保法官独立性的关键因素。在威胁司法机关独立性的因素中，特别报告员十分关切地强调，在一些成员国内日益增长的趋势是，不履行下述义务：为司法的有效运作任命所需要人数的法官，任命临时或试用法官。此外，法官可能的职业前途，包括晋升程序、充分的工作条件都是决定法官地位的因素。宪法必须为司法机关的独立性提供保障，同时尊重“合法”法官的原则。在此须强调的是，为司法机关拨出充分的经费和实行自主财务管理。报告指出，司法机关内的独立，也是一个令人关切的重要问题，同时还有法庭分派案件问题。最后，报告特别注意到法官

参与一般性和法律辩论的权利，以及成立和加入协会的权利，和对法官地位和权利的全面维护。

B. 建 议

96. 为协助成员国加强法官的独立性，特别报告员提出以下建议。

97. 关于法官的遴选、任命和晋升，他建议：

- 缔约国考虑设立一个负责法官遴选工作的独立机构，其组成应多元化并适当平衡，应赋予法官实质性发言权以避免政治化。
- 成员国通过载有遴选法官所适用的客观标准的立法，确保只根据实绩遴选法官。成员国考虑是否可采取至少举行部分书面和不记名方式的竞争性考试办法遴选法官。
- 确保遴选和任命程序透明，并可供公众查阅相关的记录。
- 以法律形式确定晋升法官的明确程序和客观的标准。最好由主管遴选法官的独立机构作出晋升的最后决定。

98. 关于职位的保有、不可免职、纪律措施和豁免问题，特别报告员建议如下：

- 各成员国考虑逐步实行法官终身任职。
- 废除由行政部门审查法官任命的制度。
- 建立具体保障，确保试用法官的任命不影响司法机关的独立性。试用法官自动地被给予终身任命或固定职位，除非法官因纪律措施被解聘，或某个独立机构经专门程序之后确定，某人不能履行法官职责，才可将之解职。
- 成员国必须极为重视坚持不可免职的重要原则。
- 成员国设立一个主管对法官实行纪律管束的独立机构。
- 成员国通过立法提供详细的指导，说明针对法官违规行为可采取的纪律措施，包括按违规行为的严重度可决定采取的纪律措施。纪律制裁措施必须与所犯违规行为的严重程度相称。
- 纪律制裁措施的决定应公布于众。

- 宪法或相等的法律保障法官享有适当的民事和刑事豁免，并由法律明确规定撤销豁免的详细程序，加强司法机关的独立性。

99. 关于工作条件，他建议：

- 在对法官责任和职务性质给予应有考虑的情况下，毫不拖延地为法官支付适当报酬。
- 配备适当人力和财力资源，确保司法正常运作。
- 特别注意确保法官的人身安全，特别是要采取预防性安保措施，加强保护审理大规模腐败、有组织犯罪、恐怖主义、危害人类罪案件，或审理任何其他有可能使之面临更高危险案件的法官。
- 除了任职之前和最初的培训之外，必须注意对在任法官进行法律进修教育。

100. 关于机构保障，特别报告员建议：

- 宪法或相等的法律明确规定不同权力部门的权限。
- 宪法规定司法机关的独立性，或将其视为法律的基本原则。这两项基本原则都必须切实转化为国内法。

101. 关于司法的预算，他建议：

- 在宪法或法律中规定出司法拨款至少要达到的国内生产总值最低固定百分比。在国内经济有重大困难的情况下，在调拨资源时，必须将司法机关和法院系统放在高度优先地位。
- 让司法机关积极地参与司法部门的预算编制。
- 法院系统拨款资金的行政管理工作，直接交由司法机关，或主管司法机关的独立机构负责。

102. 为增强法官的言论和结社自由，特别报告员建议：

- 法律上和实践中切实保障法官的言论和结社自由。
- 鉴于法官协会作为独立司法机关保障作用，成员国应支持建立法官协会。

103. 为了加强司法机关内部的结构和程序，他建议：

- 成员国建立客观分派法院案件的机制。

- 在司法机关和法院内建立起防止司法机关内部不恰当干预行为的适当结构。
- 对于不恰当干预的指控，彻底和及时进行独立和公正调查。

104. 本分析报告和上述各项建议是以 1994 年任务设立以来所积累的大量经验为依据。特别报告员认为，时机已到，应通过一整套确保和增强司法机关独立性的综合原则了。这套原则可作为所有成员国参考，尤其可供政治转型国家参考。此外，特别报告员建议，本任务根据确保和加强法官、公共辩护人和律师独立性的个人和机构两方面的因素，编写一份更新补充报告。

-- -- -- -- --