



人权理事会
第二十届会议
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

报告首先简要说明法官和律师独立性问题特别报告员 2011 年开展的活动，然后重点介绍有关检察官和检察机关的现行国际和区域标准。随后，特别报告员分析了检察官的作用和责任及全世界检察机关内存在的多种制度。她详述了检察官和其他在刑事司法制度内工作的行为者之间的关系，例如警察、司法部门、律师及其他与司法制度打交道的个人。

报告接下来重点介绍检察官的若干保障措施以及可能影响其独立性和公正性的各种因素。报告还分析了检察官问责性的问题。特别报告员专门分析指出，确保检察官负责任地履行职能与他们免于恐惧、压力、威胁或偏袒而独立工作这一当务之急二者之间仅存一线之差。她还强调在维护法治和保护人权方面，检察官如何必须表现为并真正地以客观、独立、公正的方式做出决定。特别报告员还强调必须通过适当的能力建设来发展拥有技能且能够胜任的检察机关。报告最后提出了一系列结论和建议。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 2011 年的活动	4-18	3
A. 国别访问和成员国的信函往来	5-7	3
B. 其他活动	8-18	4
三. 检察官的国际标准	19-23	5
四. 检察官和检察机关的独立性和公正性	24-28	6
五. 检察官的地位和作用	29-57	7
A. 检察机关结构的多样性	29-34	7
B. 检察官对于司法行为者及其他行为者的职 能和作用	35-54	8
C. 检察官在军事法庭的作用	55-57	12
六. 检察官独立性和公正性的保障措施	58-81	13
七. 检察官的问责性	82-87	16
八. 能力建设	88-92	17
九. 结论	93-97	18
十. 建议	98-126	19

一. 导言

1. 人权理事会第 15/3 号决议请特别报告员“探索是否有必要、并在适当情况下拟定出进一步的单独的体制性的相关要素，来确保并加强检察官及检察机关的客观性和公正性，以及其据此在保护人权和促进公正执法方面职权的能力”(第 4 段)。
2. 前任任务负责人已经分析了能够影响司法部门制度独立性的主要因素，影响法官个人地位的因素(A/HRC/11/41)，以及旨在确保律师和法律界独立性的保障措施(A/64/181)。然而，以往的报告仅略为提及影响检察官独立性和公正性的因素。¹ 应人权理事会的要求，特别报告员意图填补这一空白并突出强调要确保检察机关独立自主、客观公正的运作所需的保障措施。特别报告员还详细分析确保检察官负责任地履行职能与他们免于恐惧、压力、威胁或偏袒而独立工作这一当务之急二者之间仅存的一线之差。她还强调指出在维护法治和保护人权方面，检察官如何必须表现为并真正地以客观、独立、公正的方式做出决定。
3. 为了从广泛的法律制度中收集有关检察官和检察机关各类问题的资料，2012 年 1 月特别报告员向所有成员国及其他利益攸关方发送了调查问卷。共收到答复 31 份。特别报告员感谢成员国和其他利益攸关方对调查问卷做出的实质性答复。

二. 2011 年的活动

4. 特别报告员的活动是根据人权理事会第 17/2 号决议进行的。

A. 国别访问和成员国的信函往来

5. 特别报告员应政府邀请，对以下国家进行了正式访问：2011 年 5 月 9 日至 16 日，保加利亚(A/HRC/20/19/Add.2)；2011 年 5 月 17 日至 24 日，罗马尼亚(A/HRC/20/19/Add.1)；2011 年 10 月 10 日至 14 日，土耳其(A/HRC/20/19/Add.3)。
6. 特别报告员向以下国家政府提出了正式访问的请求：阿根廷、中国、印度、马来西亚、马尔代夫、尼泊尔、俄罗斯联邦、多哥、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国。特别报告员感谢格鲁吉亚、几内亚比绍、马尔代夫、巴基斯坦和俄罗斯联邦政府邀请她进行正式访问。

¹ 见 A/HRC/8/4, 第 41 段；A/HRC/4/25, 第 24 段；A/HRC/11/41, 第 104 段。

7. 2011 年 3 月 16 日至 2012 年 3 月 15 日，特别报告员按照其授权，共向 69 个成员国及两个行为者发出了 100 份指控侵犯人权事项的信函。在发出的信函中，67 份为紧急呼吁，其余 33 份为指控信。信函及各国政府答复的详情载于特别程序的来文报告。²

B. 其他活动

8. 2011 年 4 月 15 日，特别报告员在阿姆斯特丹举行的律师互助组织成立 25 周年纪念活动上发言介绍“联合国法官和律师独立性问题特别报告员对于促进和维护《关于律师作用的基本原则》的作用”。

9. 2011 年 5 月 26 日和 27 日，她参加了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在日内瓦举行的关于“性别平等与受害人和证人的保护”的专家会议，并在会上发了言。

10. 2011 年 5 月 30 日，她向人权理事会第十七届会议提交了报告，5 月 31 日参加了国际法学家委员会组织的关于“法官律师在危机期间的作用”的会边活动。2011 年 6 月 1 日，她参加了有关她访问墨西哥的报告(2010 年 10 月)的会边活动，该活动组织者是墨西哥捍卫和促进人权委员会、世界禁止酷刑组织、国际和平旅日内瓦办事处和法律协会。

11. 2011 年 6 月 16 日和 17 日，特别报告员出席了在基辅召开的关于加强各国法官协会的能力与在国内执行《保护人权与基本自由公约》问题的国际会议，并主持了关于“司法机关和法官独立性面临的挑战”的小组讨论。

12. 2011 年 6 月 23 日和 24 日，在海牙法律国际化研究所组织的第四届“未来的法律”大会期间，特别报告员参加了各互动小组的活动。

13. 2011 年 9 月 4 日至 8 日，特别报告员参加了在土耳其伊斯坦布尔举行的国际法官协会年会。

14. 2011 年 11 月 3 日至 4 日，她出席了在阿拉伯联合酋长国迪拜举行的国际律师协会年会。

15. 为编写本报告，特别报告员于 2011 年 11 月 7 日在日内瓦组织了检察官维护法治方面的作用专家会议。

16. 2012 年 1 月 31 日，她参加了在巴西利亚举行的国家司法委员会“公共辩护法”会议。

17. 2012 年 3 月 1 日至 4 日，特别报告员出席了在葡萄牙维拉莫拉举行的“司法、公民权和发展”第九届葡萄牙公共检察官大会。

² 见 A/HRC/18/51 和 Corr.1；A/HRC/19/44；A/HRC/20/30。

18. 2012 年 3 月 8 日，她参加了墨西哥塔巴斯科州政府和司法部门举行的国际妇女节庆祝活动。活动中为她颁发了 2012 年杰出妇女奖章。她宣布将把这枚属于墨西哥全体妇女的奖章交给人权理事会。共有 1,200 余人参加了此次庆祝活动，其中包括 700 名妇女。

三. 检察官的国际标准

19. 特别报告员指出，世界各地的刑事司法制度五花八门，检察官和检察机关的作用和地位也各不相同。这加大了为检察官制定共同国际标准的难度。

20. 在世界范围内，专门规范检察官职业的主要文书是《关于检察官作用的准则》³ (以下简称《联合国准则》)。尽管它并非一项具有法律约束力的文书，但是制定《联合国准则》其目的在于“协助会员国”在国内立法和实践中“确保和促进检察官在刑事诉讼程序中发挥有效、不偏不倚和公正无私的作用”(序言)。该文书载有 24 条适用于检察官的资格、地位、作用和职能的准则。检察官、司法部门、法律界、行政和立法部门成员及一般公众均应关注该准则。

21. 国际检察官协会 1999 年 4 月 23 日通过的《检察官职业责任标准和基本义务与权利声明》⁴ (以下简称国际检察官协会职业责任标准)对《联合国准则》作了补充。国际检察官协会成员包括 96 个不同司法辖区内的 145 家组织，个人会员超过 1,000 人。⁵ 联合国预防犯罪和刑事司法委员会在 2008 年 4 月 18 日第 17/2 号决议中对《国际检察官协会职业责任标准》表示赞同。

22. 还有几项国际文书载有适用于检察官的规定。例如，《联合国反腐败公约》⁶ 第十一条要求会员国采取措施在审判机关内部(若缔约国的检察机关不属于审判机关，也要在检察机关内部)加强廉政，防止出现腐败机会。

23. 此外，各区域(特别是在欧洲委员会的支持下)还通过了若干区域文书，就检察官的地位和作用及确保其行使重要职能所需的保障措施提供进一步的指导意见。这些文书包括 2000 年 10 月 6 日欧洲委员会关于检察工作在刑事司法制度中的作用的建议(Rec (2000)19)、2005 年《欧洲检察官道德和行为准则》(《布达佩斯准则》)(CPGE (2005)05)、欧洲法官咨询委员会和欧洲检察官咨询委员会 2009 年《民主社会的法官和检察官波尔多宣言》(CM (2009)192)。

³ 《关于检察官作用的准则》，第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过，1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日，古巴哈瓦那。

⁴ 国际检察官协会，《检察官职业责任标准和基本义务与权利声明》，1999 年 4 月 23 日。

⁵ 见国际检察官协会网站：<http://www.iap-association.org/default.aspx>。

⁶ 大会第 58/4 (2003)号决议，附件。

四. 检察官和检察机关的独立性和公正性

24. 如上所述，国际和区域两级都有适用于检察官的国际标准。然而，这些标准应该涵盖许多法律制度，而其中检察官的地位和作用又各不相同，因此标准制定得较为宽泛，以便涵盖各种司法制度。人权理事会请特别报告员详细说明增强检察官和检察机关的“客观性与公正性”的因素，没有提及“独立性”。前任特别报告员曾建议本任务编写一份最新的研究报告，在其中说明确保和增强检察官“独立性”的个人和机构因素。(A/HRC/11/41, 第 104 段)。此外，现任特别报告员曾强调指出，检察官必须能够独立、公正、客观和以透明的方式履行职责，这一点至关重要。⁷

25. 特别报告员认为，鉴于检察官发挥着“司法工作的重要行为者”⁸ 或“执法者”的作用，围绕检察官和检察机关编写的专题报告必须分析国内法律制度中运用的模式，确定检察官履行职责时可能遇到的问题，并探索加强其独立运作和公正性的方法。

26. 评估检察官独立性和公正性，必须审查检察机关的结构独立性及其运作独立性和公正性，或称职能独立性。缺乏自主权和职能独立性能够削弱检察机关的可信度，影响公众对司法制度的信任(A/HRC/17/30/Add.3, 第 16 和 87 段)。在这方面，《联合国准则》强调各国义务确保检察官能够免遭非正当干预地行使其职能(第 4 段)。

27. 在与其他部门特别是行政部门的关系方面，实行独立性更强的检察机关模式这一趋势日渐增强。⁹ 不过在一些国家，检察机关隶属于行政部门的关系可能常常只是一个原则问题而不是现实情况，因为即便行政部门有权干预个别案件或业务决定，它也会避免这样做。但是只要没有正式的保障措施预防这种干预，根本问题就依然存在。在公众看来，这种干预权利的存在能够与干预行为造成同样的破坏。

⁷ 例如，见 A/65/274, 第 18 段。

⁸ 《联合国准则》(见上文脚注 3)，第 3 段。

⁹ 见欧洲委员会，通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会)，司法制度独立性欧洲标准报告：第二部分——检察机关，2011 年 1 月 3 日，CDL-AD (2010)040, 第 26 段。威尼斯委员会发现的各国出现的这种趋势在各种国际机构的实践或磋商中也得到了体现。预防犯罪和刑事司法委员会在第 17/2 号决议中进一步指出，“检察官的廉正、独立与公正是有效维护人权……的必要先决条件”(序言，第 4 段)。美洲人权委员会认为，“公共检察厅必须是独立于行政部门的机构，而且必须具有不得撤换的属性和司法部门成员拥有的其他宪法保障”，而且“必须具有自主权且独立于其他政府部门”(美洲人权委员会，关于墨西哥人权状况的报告，OEA/Ser L/V/II.100, 第五章，第 372 和 381 段)。《罗马规约》规定，“检察官办公室应作为独立于法院的机关独立行事”，(第 42 条第 1 款)。“检察官和副检察官不得参加处理其公正性可能因任何理由而受到合理怀疑的事项”(第 7 款)或可能“使其独立性受到怀疑的活动”(第 5 款)。

28. 在此背景下，必须制定明确适宜的政策指导方针和行为伦理守则，明确界定有关行为者的行动范围和权力，以便查明、指责和补救可能出现的任何侵权或滥用权力行为。

五. 检察官的地位和作用

A. 检察机关结构的多样性

29. 检察机关的组成方式多种多样。首先，检察机关可以是行政权力的组成部分。检察机关可以作为一个普通的民事服务部门，管辖权属于司法部长或可承担部长责任并在司法部之外工作的总检察长。检察官的任命、职业发展和纪律处分程序可以由司法部管理，并/或由检察委员会或类似机构批准，或就这些事项提出建议。

30. 其次，检察机关可以作为一个自主机构，但可以与行政权力多少有些关联。这种情况下，检察委员会或类似的独立机构可以管理检察官的职业。司法部长或行政部门的另外某个机构往往对检察官的任用保留一定程度的控制权，并且能够就自主任用或对检察委员会的意见做出决定。这种结构中，司法部长依然能够负责组织事项和预算管理。在其他司法制度下，检察机关的业务领导负责所有的政策、业务和行政事项，不过主管部委可能保留一些预算控制权，这可能影响检察机关的独立性。应该补充的是，专有名称可能会产生误导，因为各司法制度中的专有名称并不一致。

31. 第三，检察机关是司法部门的一部分，在一些民法国家大多如此。这种结构中，通常由上级司法委员会或类似的独立机构管理检察官和法官的职业。检察官和法官有可能在两种职业中转换，有时要受到法律限制。

32. 最后，检察机关可以完全独立于行政和司法部门。

33. 不仅可以按不同的方式组织检察机关，其内部结构也可能有所不同。检察机关内部可以是检察官之间相互独立的水平结构，也可以是层级结构。水平结构中，检察官通常享有更大的自主权，而在层级结构中，更容易统一法律的适用和解释，以及对刑事司法政策采取相同的办法，因为这种结构会以保持一致的名义，力求确保各方都能遵循共同做法、程序和政策。但值得争议的是，层级关系越强，滥用权力的可能性却大；因此必须落实适当的监督和平衡制度以防范这种风险。这可以通过内部或外部审查或监督实现，例如通过监察员、外部专家组或检察官协会或工会进行。要保持层级结构检察机关中检察官的自主权，应避免要求检察官获得批准方能行使职能采取行动。正如前任特别报告员在关于由法官选举法庭主席的讨论中所言，应该考虑是否能够让检察官自己选出公共检察机关的负责人，以避免内部等级影响检察官的独立性(A/HRC/11/41, 第49段)。

34. 有些国家和法律制度中起诉是强制性的，检察官实行的是罪行通知(notitia criminis)(法定原则)。在某种程度上，特别是在备受瞩目的案件中，可将法定原则视为一种保障措施，因为提出合理的免于起诉理由的余地更小。另一方面，在是否起诉的问题上，检察官能够运用一些酌处权(便宜原则)，这样便能够采取不以定罪为基础的其他补救措施，而且还能避免案件积压。与此同时，虽然辩诉谈判越来越多地被用作权宜措施，但仍应避免过度使用辩诉交易来解决案件积压的问题。在这方面，《联合国准则》规定，“有些国家规定检察官拥有酌处职能，在这些国家中，法律或已公布的法规或条例应规定一些准则，增进在检控过程中作出裁决，包括起诉和免于起诉的裁决的公正和连贯性”(第 17 段)。

B. 检察官对于司法行为者及其他行为者的职能和作用

35. 检察官在保护社会防范有罪不罚氛围方面发挥关键作用，担任着司法部门的守卫。根据《联合国准则》，检察官应尊重和保护人的尊严和人权从而有助于确保法定诉讼程序和刑事司法系统的职能顺利地运行(第 12 段)。检察官的核心任务包括在刑事诉讼、提起和进行诉讼中发挥积极作用(第 11 段)；他们还可以“就全部或部分法院判决提起或进行上诉”。¹⁰ 其他任务取决于每个法律制度。《联合国准则》提到调查犯罪、监督调查的合法性、监督法院判决的执行和作为公众利益的代表行使其他职能(第 11 段)。

36. 检察机关的结构影响检察官与司法系统内其他行为者(即法官、警察及被害人、证人和诉讼当事人等个人)之间的关系。无论如何理解这些关系，要提高检察官的效率，《联合国准则》建议检察官按照法律规定，本着相互合作的精神，¹¹ 尽力与警方、法院、法律界和其他政府机构进行合作(第 20 段)。

检察官对于法官的作用

37. 《联合国准则》建议严格区分检察官的职责与司法职能(第 10 段)。法官和检察官的作用各异而又互补，要保障司法公平、公正而有效，需要他们各司其职。

38. 在检察机关从属于司法部门的国家，法官和检察官的职业由同一机构，即最高司法委员会或类似机构管理。如前文所述，在这种情况下，虽然机会有限，但检察官和法官有可能在两种职业中转换。

39. 有些检察官和法官认为，有机会变换职业是一件好事，因为这可以使他们对两种角色获得更广泛的认识和理解。然而，特别报告员认为这有可能影响他们的独立性和公正性，或者至少影响他们表面上的独立性和公正性，特别是考虑到

¹⁰ 欧洲委员会部长委员会，关于检察工作在刑事司法制度中的作用的建议 2000 年 10 月 6 日，Rec(2000) 19，第 2 段。

¹¹ 国际检察官协会，《职业责任标准》(见上文脚注 4)，第 5 条第 2 款。

他们拥有不同职能，发挥不同作用，虽然两种职业都需要很高的资历。交换角色能使同一人成为自己起诉的案件的法官。在很多国家，法官和检察官的职业是分开的，在两种职业间转换需要经过竞争性的选拔程序。

40. 无论实行哪种制度，都不应该混淆检察官和法官的作用。检察官和法官还必须被公众视为执行不同的作用和职能，因为每个国家机构都尊重各自的职权范围时，才能以最佳方式保障公众对于法治正常运作的信心。¹² 对于维护公众对平等原则和司法公正的信心，这一点至关重要。

检察官对于警方的作用

41. 警方和检察官之间的关系对于确保顺利进行刑事检控至关重要。各种类型的关系可大致分为两类：警察部门独立于检察机关开展调查和警察部门从属于检察机关。

42. 在警察部门独立于检察机关的国家，检察官无权指示警方，尽管检察官有可能在受理案件后要求为起诉采取额外的调查措施。在从属关系的情况下，检察机关可以责成警方进行调查并评估调查行为的合法性。检察官本人也有权进行调查，这就需要接受调查和法医学技能培训。

43. 几个国家的安全警察部队日益重要，导致警察部门分得更多的资源和权力。虽然普遍欢迎警察部门的壮大，但令特别报告员关切的是，某些情况下，警方可能会凌驾于检察机关之上。在这方面，特别报告员强调指出，尤其是警察部门独立于检察机关的国家必须采取有效措施，保障检察官和警察以适当的方式进行合作，¹³ 以获得最佳和最公平的结果，尤其是对受害者而言。她还强调指出，检察官需要对警察或调查人员编写的案件卷宗进行客观公正的评判。

检察官对于律师的作用

44. 在包括预审阶段在内的所有诉讼阶段，均应享有获得法律援助的权利。所有被逮捕、拘留或监禁者均应获得充分机会、时间和便利条件，毫无延迟地、在不被窃听、不经检查和完全保密的情况下接受律师¹⁴ 来访和与律师联系协商。¹⁵

¹² 见 A/HRC/20/19/Add.3，第 86 段。

¹³ 欧洲委员会，第 Rec (2000) 19 号建议(见上文脚注 10)，第 21 和 22 段。

¹⁴ “律师”意指私人律师和/或公共辩护人，而非检察官。

¹⁵ 见 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日古巴哈瓦那第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《关于律师作用的基本原则》，第 8 段。

检察官必须尽力保障上述权利。¹⁶ 《联合国准则》强调了检察官与法律界和公共辩护人合作的重要性。¹⁷

45. 若检察官在调查程序中承担更重要的作用，这种关系尤为重要。从一开始就参与调查的检察官应确保辩护权得到充分尊重。调查期间尤其是收集证据时，检察官应自始至终尊重职业特权原则。这一原则保护律师和客户之间所有联络的保密性，并且不允许将这种联系作为证据使用，而且被告与其律师之间的所有磋商均要私下进行。¹⁸

46. 公正审判的另一项保障措施是平等手段原则，这项原则要求控辩双方享有程序平等。¹⁹

检察官对于个人的作用

47. 检察官在保护受害人、被告和证人的权利方面也发挥重要作用。在调查显示指控没有依据时他们必须确保停止起诉。²⁰ 此外，检察官需要警惕“藉助非法手段获得的”证据，这种情况下，他们“应采取一切必要步骤确保将责任者绳之以法”。²¹

48. 检察官应考虑受害人和证人的利益，并在必要情况下采取措施保护他们的安全和隐私。《联合国准则》规定了检察官对受害人承担的几项职责，包括确保按照《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》，使受害者知悉其权利。²² 当受害人的个人利益受到影响时，若关系到自己的决定，检察官还应该考虑到受害人的立场及其意见和关切。

49. 至于嫌疑人或被告，检察官应尽可能确保被告知悉自己的权利，并确保考虑到所有相关因素，无论其对嫌疑人有利还是不利。此外，检察官有责任保障被告人接受公平审判的权利，²³ 确保充分尊重其为自己辩护的权利，包括

¹⁶ 人权事务委员会曾强调，在法律诉讼的所有阶段，特别是死刑案件中，均应提供有效的法律援助，这一点不言自明。见第 731/1996 号来文，Robinson 诉牙买加；第 781/1997 号来文，Aliev 诉乌克兰；第 775/1997 号来文，Brown 诉牙买加。

¹⁷ 《联合国准则》(见上文脚注 3)，第 20 段。

¹⁸ 例如见《关于律师作用的基本原则》第 8 和 22 段。

¹⁹ 见《公民权利和政治权利国际公约》，第十四条第 3 款(乙)项；《美洲人权公约》，第八条第 2 款(丙)项；《欧洲人权公约》，第六条第 3 款(乙)项。

²⁰ 《联合国准则》，第 14 段。

²¹ 同上，第 16 段。《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 15 条也强调了这一点，规定“每一缔约国应确保在任何诉讼程序中，不得援引任何业经确定系以酷刑取得的口供为证据”。

²² 《联合国准则》，第 13 段(丁)项。

²³ 国际检察官协会，《职业责任标准》(见上文脚注 4)，第一条第 6 款。

被告人以其理解的语言获知所受指控的权利和获得充足时间和便利准备辩护的权利。

50. 此外，检察官应在考虑嫌疑人和受害人立场的同时保护公共利益。²⁴ 然而，必须区分公共利益和国家利益以免造成混淆，即不应认为行使刑事起诉等公共利益职能起到保护政府、政党或其他任何国家机构的作用。²⁵ 在这方面，检察官也应保持不受个人利益或其他利益及媒体或公众压力的影响。²⁶ 检察官对于公众的另一项职责是有义务及时注意起诉公务人员所犯罪行。²⁷

检察官对少年的作用和起诉之外的办法

51. 关于少年，《联合国准则》规定检察官应尽量在绝对必要时才对少年采取起诉行动。在检察官拥有决定应对少年起诉酌处职能的国家，应根据有关少年司法审判法和程序特别考虑起诉之外的可行办法。在做这种评估时，应对罪行的性质和严重程度、保护社会和少年的品格和出身经历给予特别考虑。²⁸

52. 起诉之外的程序不仅适用于少年，在起诉之外的处理办法有益于司法或公众的所有案件中均可以酌情考虑使用。因此，《联合国准则》建议检察官应适当考虑免于起诉、有条件或无条件地中止诉讼程序或使某些刑事案件从正规的司法系统转由其他办法处理(第 18 段)。这样做的同时应充分尊重嫌疑人及受害人的权利。

检察官在确保不歧视做法方面的作用

53. 甄选检察官的标准应包含保障措施，防止基于偏见或成见的任用，不得因种族、肤色、性别、性取向、语言、宗教、政治见解或其他见解、种族、社会或族裔出身、财产、本人出身、经济地位或其他地位而对任何人实行歧视。²⁹ 在这方面，必须确保少数群体在检察机关具有适当的代表性。这些群体也应该能够平等地诉诸司法。

54. 各国还应确保起诉犯罪者的机制顾及性别差异，尤其是涉及性暴力和/或基于性别的暴力的案件，并确保起诉机制易于获得、有效而又顾及弱势群体的具体需求。检察官发挥了至关重要的作用，确保在诉诸法律方面完全平等及通过有效制裁犯罪者等手段防止暴力事件再次发生。特别报告员强调，检察官在处理案件

²⁴ 《联合国准则》，第 13 段(乙)项。

²⁵ 见威尼斯委员会，《欧洲标准报告》，CDL-AD (2010)040 (见上文脚注 9)，第 71 段；A/HRC/20/33/Add.6，第 56 段。

²⁶ 国际检察官协会，《职业责任标准》，第三条第 2 款。

²⁷ 《联合国准则》，第 15 段。

²⁸ 同上，第 19 段。

²⁹ 同上，第 2 (a)段。

时必须顾及性别差异。³⁰ 若未有效制裁罪行行为，就没有承认男女之间权利平等，甚而将不平等制度化。³¹

C. 检察官在军事法庭的作用

55. 各国必须确保检察官在军事法庭的行为和工作符合国际规范和标准。军事法庭的检察官必须独立、公正地行事，并以与民事法庭履行职能的检察官相同的方式维护法治。

56. 特别报告员谨此重申，如同关于这一问题的一些文书和报告所称，只有在特殊情况下，而且通常限于军事背景下所犯罪行，特别是军事人员所犯军事罪行，才应诉诸包括军事检察官在内的军事司法部门。³² 这意味着若所犯罪行对人权构成侵犯或事关平民，必须提交民事司法部门。³³

57. 军事检察机关的组织结构本身也可能引发对于军事法庭检察官的独立性和公正性的关切。某些国家的军事检察机关隶属于国防部，而且可能设在军事基地。³⁴ 这可以引发重大疑问，怀疑检察官在军事场所是否能够客观、公正地行事。正如本任务各项报告中所示，军事法庭包括检察官在内可能受到军队等级制度的相当大的压力，这有可能导致罪犯逍遥法外。³⁵ 尽管如此，《联合国准则》规定各国应确保检察官得以在没有任何恐吓、阻障、侵扰，不正当干预或不合理地承担民事、刑事或其他责任的情况下履行其专业职责(第 4 段)。特别报告员还强调指出，军事检察官应与民事检察官接受相同培训，包括人权法培训。

³⁰ 见 A/HRC/17/30 和 A/66/289。

³¹ A/HRC/17/30，第 32 和 33 段。

³² 例如，1985 年 8 月 26 日至 9 月 6 日意大利米兰第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《关于司法机关独立的基本原则》，第 5 段；经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》(E/CN.4/2005/102/Add.1)，原则 29；非洲联盟，非洲人权和人民权利委员会，《非洲公平审判和法律援助权的原则和指导方针》L 条；A/HRC/17/30/Add.3，第 42 和 89 段。

³³ E/CN.4/2005/102/Add.1，原则 29；大会 1992 年 12 月 18 日第 47/133 号决议，《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》第 16 条；《美洲被迫失踪人士公约》，第九条；A/61/384，第 26 段。

³⁴ 美洲人权委员会，关于哥伦比亚人权状况的第三期报告，1999 年 2 月 26 日，OEA/Ser L/V/II 102，第五章，第 107 至 109 段。

³⁵ 见 A/61/384，第 37 段；A/62/207，第 21 (e) 段。

六. 检察官独立性和公正性的保障措施

58. 许多因素影响检察官以独立、公正的方式履行职能的能力。有些问题涉及检察制度的结构和检察官职业的组织方式，而其他问题则取决于外部因素。特别报告员履行任务授权时经常遇到以下事例：缺乏适足的资源(如人力、财力和后勤资源)、内部或外部压力造成检察官缺乏自主性和独立性、服务条件差(如低工资、缺少基础设施和开展有效调查所需的技术设备)和对于检察官及其家属安全的关切。

任命和晋升

59. 《联合国准则》规定，检察官的甄选应依据客观标准，检察官应为受过适当培训并具备适当资历、为人正直而有能力的人(第 1 段)。《国际检察官协会职业责任标准》强调，检察官的招聘和晋升应依据公平、公正的决定程序。³⁶ 若干区域标准也包含上述条件。³⁷ 此外，检察官的甄选标准应包含保障措施，防止基于偏见或成见的任用和任何形式的歧视。³⁸

60. 任命程序在一定程度上取决于检察机关的制度化。在有些国家，出任检察官需要通过公开的竞争性考试或其他选拔程序。其他国家中检察官的任命涉及行政和/或立法部门。某些情况下，要出任检察官，需要拥有律师的从业经验。

61. 在检察机关从属于行政部门或与之关联的国家，管理检察官任免的机构通常是总检察官办公室或司法部。在检察机关与司法部门有关联或完全独立的国家，通常授权最高司法委员会、最高检察委员会或总检察官办公室等机构管理检察官的任免。

62. 特别报告员认为，公开的竞争性甄选程序(考试)是确保任命合格候选人担任检察官的一条客观途径。甄选和晋升程序均应做到透明以避免不必要的影响、偏袒或裙带关系。³⁹ 应依据能力和技能选择招聘机构，该机构应以客观标准为依据公正地行使其职能。该机构应主要由业内人士组成以避免任何可能出现的政治干预或其他外部干预。⁴⁰

³⁶ 国际检察官协会，《职业责任标准》(见上文脚注 4)，第 6 条。

³⁷ 见非洲人权和人民权利委员会，《非洲公平审判和法律援助权的原则和指导方针》F 条(c)款；欧洲委员会，建议 Rec (2000) 19，第 5 (b) 段。

³⁸ 《联合国准则》，第 2 (a) 段。

³⁹ A/HRC/17/30/Add.3，第 23 段。

⁴⁰ A/HRC/11/41，第 28 段。

总检察官

63. 总检察官的任命模式对于检察机关的正常运作也很重要，这方面存在许多模式。有些国家的总检察官由国家元首任命，并由议会或最高司法委员会参与或批准，或由司法部长或共和国总统建议，由最高法院建议，并经议会三分之二多数批准。还有些国家的总检察官由最高司法法院(上诉法院)从共和国总统提名的候选人名单中选择任命。在检察机关隶属或从属于政府行政部门的国家，总检察官可以由行政部门任命。

64. 政府希望对总检察官的任命保留一定的控制权，这一点可以理解，但是甄选办法必须维护公众对司法部门和法律界的信任和尊重。特别报告员认为，不同政府机构合作任命总检察官的办法比单一机构任命的办法更为可取，后一种情况下应该征求专家的建议。⁴¹

65. 在任期方面，任命总检察官时最好预先依法规定较长任期，因为寻求连任时，有可能出现某一政治机构偏袒连任或被认为偏袒连任的情况。⁴²

服务条件：任期、调动和薪酬

66. 《联合国准则》规定，检察官应享有合理的服务条件，包括任期和与其在司法部门发挥的关键作用相称的薪酬和退休金。⁴³ 合理的服务条件有助于确保检察官独立公正地行使其职责。

67. 检察官的任期取决于检察机关的结构。许多国家实行检察官终身制(检察机关通常从属于司法部门)，其他国家实行检察官任职定期制(检察机关是独立部门或者检察官由政党提名和选举)。特别报告员认为，检察官的任期保障对于加强其独立性和公正性至关重要。

68. 检察官服务条件中应包括的另一项重要因素是不可免职。不合理调动可能造成无理由的干扰，因为可以使用威胁检察官调动职位这一手段向其施加压力或者迫使其撤出敏感案件。特别报告员尤为关切的是，某些事例中根据检察官个人效忠的程度，调动制度可以被当做奖惩机制。

69. 特别报告员强调指出，调动的依据不应局限于服务需要，还应考虑到检察官本人的意见、志向、专长及其家庭状况。

70. 鉴于检察官的重要作用和职能，罢免检察官应符合严格要求，这些要求不应影响检察官独立、公正地开展工作。⁴⁴ 应该有一个处理检察官内部纪律事项

⁴¹ 威尼斯委员会，《欧洲标准报告》，CDL-AD (2010)040 (见上文脚注 9)，第 34 至 40 段。

⁴² 还见前一条脚注，第 71 段，建议任期不可连任优于可以连任。

⁴³ 《联合国准则》，第 6 段；国际检察官协会，《职业责任标准》，第 6 条第 3 和 4 款。

⁴⁴ A/HRC/20/33/Add.6，第 89 至 90 段。

和投诉的框架，检察官在任何情况下均应有权质疑(包括在法庭上质疑)关于其职业生涯的一切决定，包括纪律处分程序作出的决定。

71. 检察官要获得与其责任重要性相当的薪酬，这是另一项不能忽视的独立性和公正性因素。⁴⁵ 检察官们在不同场合向特别报告员表达了对薪酬水平的不满。她指出，检察官获得合适的薪酬还意味着他们的重要职能和作用得到认可，而且可以降低腐败风险。

72. 特别报告员还注意到，检察机关自主管理资源或预算能够成为其自主性和独立性的一个重要方面。

指示和准则

73. 为了确保刑事司法政策采取公平一致的方针，检察机关自身(内部)和非检察机关(外部)可以发布一般性准则。发布检察机关政策准则和其他一般性指示对于检察机关保持行动一致十分重要。在这方面，《联合国准则》规定，各国应确保检察官认识到其职务所涉的理想和职业道德(第2(b)段)。

74. 检察官还应有权要求以书面形式发布指示。⁴⁶ 任何情况下，所有指示均应有权有据并可以接受审查。《国际检察官协会职业责任标准》强调，非检察机关发出的指令应：透明、符合法定授权、符合用以维护检察工作独立事实和感知的既定准则(第2.2条)。标准还进一步强调，检察官有权免于遵守不法命令或有违职业标准或道德的命令(第6条)。适时调查有关不正当干预的指控对于检察官的独立性至关重要。

75. 在大多数检察机关呈分级结构的国家，总检察官或检察机关首长本人或其代表也可以向检察官个人下达关于具体案件的指示，包括在具体案件中是否提起或撤销起诉或将案件转交另一位检察官的指示。如果此类指示含有政治动机，则为滥用职权。特别报告员还强调指出，外部机构最好不要向检察官就具体案件做出指示，对此类指示应该加以正式记录和仔细限定，以避免不当干预或压力。

检察官的安全

76. 许多国家的检察官，尤其是处理有组织犯罪和恐怖主义等特别敏感案件的检察官直接面临着安全风险。为自身或家人安全担忧的检察官不可能完全独立、公正地履行职责。唯一一项专门关注这一重要问题的文件是国际检察官协会2008年制订的《公共检察官及其家人安全保护最低标准宣言》。《联合国准则》也载有关于检察官人身安全的重要保障措施(第4和5段)。

⁴⁵ 《联合国准则》，第6段。还见威尼斯委员会，《欧洲标准报告》，第87.21段。

⁴⁶ 欧洲委员会，建议 Rec (2000) 19，第10段。

77. 国际检察官协会《检察官安全最低标准宣言》强调，⁴⁷ 应有具体机构负责评估检察官及其家人的安全风险并为其提供有关人身安全的信息、培训和建议(第 4 和 5 段)。如果检察官或其家人遭受任何形式的暴力或暴力威胁，或者任何形式的恐吓、胁迫或不正当监视，政府有责任对此类事件进行充分调查并采取措施防止其今后再度发生，并在必要时向检察官及其家人提供必要的咨询或心理支助(第 8 段)。

78. 特别报告员强调指出，各国义务保障检察官及其家人的人身安全。

其他要素

79. 常有报告称，缺乏资源、工作繁重、物质工作条件不足是影响检察官有效履行职责的主要问题。

80. 检察机关内部分配案件的方法是保障检察官独立性和公正性的另一项重要因素。独立公正的案件分配制度保护检察官免受检察机关内部的干预。分配案件时最好应考虑到检察官的专长和资历。⁴⁸

81. 检察官享有言论、信仰、结社自由，还应该可以在公认的标准和职业道德范围内，自由组建专业协会来代表其利益，促进专业培训及保护其地位。⁴⁹ 检察官若不辞职通常不能成为政治选举候选人，但是大多数情况下，他们通常能够在政治任期结束后重返本职工作。特别报告员认为检察官在任何时候均应以职业方式行事，力求独立公正，并于人前付诸实行。⁵⁰ 她指出，检察官加入政党或担任政治职位候选人可能影响这方面的看法。

七. 检察官的问责性

82. 公平、独立和公正执法还要求检察官一旦未履行职能要为此负责。在这方面，特别报告员强调，自主权的存在不应该影响问责性(A/HRC/17/30/Add.3, 第 18 段)。

83. 可以通过几种不同方式对检察官实行问责：行政部门的监督；由检察委员会、检察机关监察员或类似的独立机构问责；议会问责，不过不应将这种问责形式用于审查个别案件。

⁴⁷ 国际检察官协会，《公共检察官及其家人安全保护最低标准宣言》，芬兰赫尔辛基，2008 年 3 月 1 日。

⁴⁸ 欧洲委员会，建议 Rec (2000) 19，第 9 段。

⁴⁹ 《联合国准则》，第 8 至 9 段。

⁵⁰ 见国际检察官协会，《职业责任标准》，第 1 条。

84. 在检察官办公室完全独立，行政或立法部门不审查检察工作的情况下，检察机关的问责问题尤为重要。这些情况下，可以由总检察官提交公开报告，以求问责。此外，检察官可以向公共审计人员说明财务或组织事项。

85. 案件提交法院时，检察官的工作要接受司法审查，虽然这种审查通常不包括不予起诉的决定。特别报告员强调，应该始终存在一种有效的监督机制，确保提高透明度并加强问责。在检察官长久以来拥有极广泛权力而且某些情况下将继续拥有这种权力的制度中，这一点尤为重要。

86. 特别报告员曾经指出，有关法官、律师和检察官的人权原则和标准确认他们应该负责任地履行职能，而且必要时可以对他们发起纪律处分程序。(A/65/274, 第 60 段)。然而，对检察官发起的纪律处分程序和其他程序必须严格遵照现行的国际准则和标准进行。例如，《联合国准则》第 21 段指出，“对检察官涉嫌已超乎专业标准幅度的方式行事的控告应按照适当的程序迅速而公平地加以处理。检察官应有权利获得公正申诉的机会。这项决定应经过独立审查。”特别报告员强调指出，纪律措施必须与违法行为的严重程度相称，报告员还回顾前任任务负责人拟定的关于法官的建议，法律应该就法官的违法行为及其引发的纪律措施提供指导意见。(A/HRC/11/41/Add.2, 第 99 段)，这条建议也应适用于检察官。要维护公众对于检察制度的信任，检察官应该直接或间接对公众负责。在这方面，为了建立公共问责制度，一些区域标准建议允许当事方质疑检察官不予起诉的决定。⁵¹

87. 特别报告员还要强调的是，需要采取具体措施打击检察机关的腐败现象。她建议作为优先事项在这方面采取有效措施。检察官道德守则也是一项增强专业性和廉正的重要工具。

八. 能力建设

88. 能力建设是特别报告员 2010 年提交人权理事会的第一份专题报告的重点内容(A/HRC/14/26)。她特别强调需要不断开展法律教育和培训，使法官、检察官和律师在审理国内案件时能够运用国际人权准则、标准和原则。

89. 要使检察机关富有能力和技能，有信心有能力在公众的支持和信任下自主行事，培训至关重要。按照《联合国准则》的要求，各国应确保检察官受过适当的教育和培训，了解宪法和其他法规中有关保护嫌疑犯和受害者权利的规定，以及由国家法律和国际法承认的各项人权和基本自由(第 2 (b)段)。检察官除了在任命前和任命时要接受培训，持续培训也十分重要。实际上，对人权准则、标准、规则和判例的了解和敏感意识可以巩固民主、法治和善政。几项区域准则和原则也

⁵¹ 欧洲委员会，建议 Rec (2000) 19, 第 34 段；威尼斯委员会，《欧洲标准报告》，第 87.10 段。

强调了检察官有权利接受适当的培训和教育。⁵² 欧洲委员会建议 Rec (2000) 19 强调培训承担着义务和权利的双重角色，对于实现最高执法水平至为关键(第 7 段)。

90. 特别报告员进一步强调，随着新犯罪形式的出现，检察机关需要对此作出适当反应。⁵³ 在这方面，专业化成为检察官培训中的一个重要方面，检察官还应获得适当的人力和技术资源，以便在承担任务时能够正确地调查犯罪行为。特别报告员还关切地注意到有些国家的检察官要自行支付培训费用。

91. 特别报告员认为，除了对检察官进行必要的具体培训和单独培训，对法官、检察官和律师就共同感兴趣的主题进行联合培训可以增进相互理解与合作。

92. 特别报告员称赞国际检察官协会的工作，特别是出版了《检察官人权手册》(2003 年)和《人权培训材料》(2010 年)，用于培训检察官如何在职业工作中实践国际人权标准。

九. 结论

93. 作为司法工作的重要行为者，检察官应尊重和保护人的尊严并维护人权，从而有助于确保法定诉讼程序和刑事司法系统的职能顺利地运行。⁵⁴ 检察官还应发挥关键作用，保护社会预防有罪不罚的氛围并担任司法部门的守卫。

94. 检察机关的结构影响检察官和司法系统其他行为者，即法官、警察、律师和个人，包括诉讼当事人之间的关系。无论如何理解这些关系，检察官应尽力与警方、法院、法律界和其他政府机构进行合作，增强检察制度的效率和有效性。

95. 报告所强调的一些结构性、制度性、偶然性或倾向性因素可能在许多方面影响检察官的工作。各国负责任提供必要的保障措施，使检察官能够以客观、自主、独立、公正的方式履行其重要的作用和职能。同样，检察官需要适当的人力、财力和技术资源开展工作。同时，必须确保检察官负责任地履行职责。

96. 特别报告员还强调，必须在检察官初次获得任命时和整个职业生涯期间均对其进行适当的能力建设和培训，以建设拥有技能并且能够胜任的检察机关。

97. 特别报告员提出以下建议，目的是保障和加强检察官和检察机关的客观性和公正性及其以这种方式履行职能的能力，以便促进司法公正。

⁵² 例如非洲联盟，《非洲公平审判和法律援助权的原则和指导方针》，F 条(a)款(i)项；欧洲委员会，建议 Rec (2000) 19，第 7 段。

⁵³ A/HRC/17/30/Add.3，第 58 段。

⁵⁴ 《联合国准则》，第 3 和 12 段。

十. 建议

检察机关的结构

98. 无论体制结构如何，检察官和检察机关均应该拥有自主权。各国应确保检察官能够以独立、客观、公正的方式开展职能活动。

99. 独立、公正的案件分配制度保护检察官免受来自检察机关内部的干预。分配案件时最好应考虑到检察官的专长和资历。

检察官与司法行为者和其他行为者之间的关系

100. 不应混淆检察官与法院和主审法官的作用。检察官拥有不同于法官的独立性和公正性，任何时候均应保持和表现出这一区别，因为他们的作用和职能大相径庭。

101. 政府应采取有效措施保证检察官以适当的方式与警方合作，尤其是在警方独立于检察机关的情况下。

102. 在关系到其决定时，检察官应考虑嫌疑人和受害人的立场，同时保护公共利益。必须区分公共利益和国家利益以免造成混淆。不应认为代表公共利益行事即是保护政府、某一政党或其他任何国家机构的利益。

103. 检察官应与法律界和公共辩护人合作，确保接受公平审判的权利和获得适当法律辩护的权利得到保障。各国应确保尊重检察官和律师之间权利平等的原则，这要求控辩双方在程序等方面享有平等。

104. 处理少年案件时，检察官应促进和考虑正式审判之外的其他措施。在起诉之外的办法有益于司法或公众的所有案件中均可以诉诸起诉之外的程序。

105. 各国还应确保起诉暴力犯罪者的机制顾及性别差异，尤其是涉及性暴力和/或基于性别的暴力的案件，并确保起诉机制易于获得、有效而又顾及弱势群体的具体需求。

检察官在军事法庭的作用

106. 各国必须确保检察官在军事法庭的行为和工作符合国际规范和标准。

107. 若所犯罪行对人权构成侵犯或事关平民，必须将案件提交民事司法管辖部门。

检察官的保障措施

108. 应依据客观标准，通过公开的竞争性选拔程序选拔检察官入职。

109. 总检察官的任命和甄选办法应该赢得公众对司法部门和法律界的信任和尊重。

110. 应确保检察官的任期保障，这对于加强其独立性和公正性至关重要。

111. 不应将调动检察官作为一种胁迫手段，调动的依据也不应局限于服务需要。决定调动检察官时还应考虑到检察官本人的意见、志向、专长及其家庭状况。
112. 检察官晋升的决定应依据公平、公正的决定程序，最好通过竞争性选拔程序。
113. 罢免检察官应符合严格要求，这些要求不应影响检察官独立、公正地开展工作。
114. 检察官应有权质疑(包括在法庭上质疑)关于其职业生涯的一切决定，包括纪律处分程序作出的决定。
115. 检察官的薪酬应该适中并与其所承担责任的重要性相称。
116. 应避免外部机构向检察官就具体案件做出指示。然而，在认为必须下达此类指示的特殊情况下，应以书面形式做出指示并对其加以正式记录和认真限定，以避免不当干预或压力。检察官应有权质疑收到的指示，尤其是他们认为非法或有违职业标准或道德的指示。
117. 应为检察官提供适当的基础设施和物质工作条件，以及有效履行职责所必需的人力和技术资源。这包括提供专门培训和必要的资源、调查设备和技术技能。
118. 各国应保障检察官及其家人的人身安全。应充分调查检察官或其家人遭受的任何形式的暴力或暴力威胁，或任何形式的恐吓、胁迫或不正当干预。各国同样应采取措施防止此类事件再度发生，并酌情向检察官及其家人提供必要的咨询或心理支助。
119. 检察官在任何时候均应以职业方式行事，力求独立公正，并于人前付诸实行。检察官若不辞职通常不能成为政治选举候选人。

检察官的问责性

120. 检察官应该负责任地履行职能。对检察官发起的一切纪律处分程序或其他程序必须严格遵照适用的国际准则和标准进行，包括在独立公正的法院或依法设立的纪律处分机构接受公正审判的权利。
121. 有关当事方应该能够质疑免于起诉的决定，这种方式能够确保更高的问责性和透明度。
122. 应该优先制定具体措施打击检察机关的腐败现象。
123. 应该制定检察官道德守则，并对遵守规定的情况实行监测和问责。

能力建设

124. 检察官在入职时应接受适当培训，任职期间也应定期接受培训。培训必须包括区域和国际人权准则和标准。还应进行处理案件时如何顾及性别特点的培训。

125. 除了对检察官进行必要的具体培训和单独培训，应该鼓励对法官、检察官和律师就共同感兴趣的主题进行联合培训，这样可以增进相互理解与合作。

126. 政府应该支付检察官的培训费用，作为激励其取得任职资格的重要手段。
