



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

议程项目 3

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

法官和律师的独立性

法官和律师独立性问题特别报告员的报告

概要

秘书处谨根据理事会第 35/11 号决议，向人权理事会转交法官和律师独立性问题特别报告员的报告。

特别报告员在报告中认为应当对他以前关于腐败对司法行为者独立性和公正性的影响的报告加以补充，并分析这一现象对检察机关的工作和切实享有人权问题的具体影响。检察官对于保障司法系统运作至关重要，有责任在尊重、保护和保障公认人权的义务基础上确保法治得到尊重。

因此，无论检察机关采用何种组织模式，反腐败都必须是世界各地检察机关的主要优先事项之一。在这一点上，《联合国关于检察官作用的准则》和《联合国反腐败公约》是检察机关在打击腐败及处理腐败对人权的影响方面应依据的关键参考框架。

在本报告中，特别报告员先介绍现状，随后阐述检察官办公室在反腐败中的作用，同时强调有效的国际合作对于实现所追求的目标的重要性。报告还重点阐述检察机关在合作和反腐败领域的一些良好做法和面临的挑战。

最后，特别报告员参考关于这一主题的现行国际标准以及各国、专业组织和民间社会组织的意见，在规范、体制和业务层面提出一些建议，以便有可能为应对此问题提供必要的工具。



一. 引言

1. 本报告是法官和律师独立性问题特别报告员迭戈·加西亚·萨扬依照人权理事会第 35/11 号决议提交的第三次报告。
2. 在司法独立问题特别报告员的广泛任务范围内，这涉及“可能破坏这种独立性和公正性的问题的性质”，这是当时的人权委员会在设立特别报告员职位时使用的一般术语。¹ 随着时间的推移，人权议程议题日益复杂，挑战与日俱增，腐败问题及其对遵守尊重人权的威胁日益引起关注。特别报告员在 2017 年向人权理事会提交的第一次报告² 中介绍其任务的总体方针时曾指出，特别报告员特别关注的一个专题是分析腐败对司法独立的影响，特别是对司法行为者的影响。
3. 在所有法系中，检察官办公室人员，包括称为检察官或以其他称号相称的人员，在刑事司法系统中占有关键地位，行使极其重要的职责。如果司法行为者不能在自主、客观、中立的条件下独立、正直、公正地行事，以开展敏感的工作，行使重大责任，法治就无可能，司法就无效。因此，为了健全体制，保护人权，一个优先事项是加强司法行为者的独立性，既独立于政治权力，也不受腐败力量的腐蚀。
4. 本报告是近期来集体努力的结果，特别报告员参考借鉴了检察官、法官、法律专家、学者和非政府组织代表的经验、观点、想法和建议。本报告重点分析腐败现象可能如何影响检察机关行使职能的过程，从而影响人权的合法享受。2017 年提交大会的报告(A/72/140)首次对这一专题进行了分析，本报告是对这种分析的补充。
5. 特别报告员特别感谢会员国及其总检察长办公室、国际检察官协会、民间社会组织、知名学者及时响应呼吁，为本报告的编写提出意见。
6. 特别报告员要感谢渥太华大学人权研究和教育中心人权诊所为本报告的相关研究和编写工作提供的大力支持。特别报告员也感谢国际检察官协会和伊比利亚-美洲检察官协会帮助分发特别报告员办公室起草的调查问卷并独立转交各国检察长办公室的答复。

二. 概述

7. 特别报告员在 2017 年第一次报告中强调，腐败损害法治，损害各国促进建设尊重和符合人权标准的政府制度的能力。³ 他还回顾说，腐败对人权的享受影响极大。科菲·安南秘书长⁴ 在 2003 年和现任秘书长安东尼奥·古特雷斯⁵ 在 2018 年都指出了这一点。

¹ 第 1994/41 号决议，第 2 段。

² A/HRC/35/31。

³ A/72/140, 第 21 段。

⁴ 《联合国反腐败公约》序言，第三页，联合国毒品和犯罪问题办公室，纽约，2004 年。

8. 在这方面，由于权力集中和公共行政缺乏透明度等情况，腐败对人权造成的破坏性后果显而易见。此外，腐败直接影响到各国为落实人民的经济社会文化权利而提供尽可能多的资源的义务，特别有损于最贫穷的社会阶层和儿童。

9. 以前的报告⁶曾指出，腐败对公共机构产生了重大影响，使民众失去对公共机构乃至对政府的信任，使公共机构乃至政府丧失合法性，削弱了公共机构保护人权的能力。负面影响的表现包括，腐败直接或间接阻止法官、检察官、律师和其他法律专业人员以公正独立的方式开展工作、履行其专业职责。⁷

10. 2012年，当时的特别报告员加布里埃拉·克瑙尔对检察机关的作用和地位进行了评估，包括对其独立性的保障进行了详尽的评估。⁸她参照《关于检察官作用的准则》对检察机关的结构独立性和职能独立性进行了审视。⁹报告除论及其他事项外，强调检察官的作用和责任，以及检察官与刑事司法系统内其他相关行为者的关系。最后，克瑙尔女士仔细分析了可能影响检察官独立性和公正性的不同因素。¹⁰

11. 联合国另一项值得注意的努力直接涉及检察官，由联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)与国际检察官协会合作开展，发表了一份报告，协助和指导各国修订和(或)制定适用于检察官办公室或总检察长办公室的国际标准。¹¹该报告重点提及的标准包括：《关于检察官作用的准则》；国际检察官协会的《职业责任标准》和《检察官基本权利和义务宣言》。¹²

12. 2019年，特别报告员开展了一系列工作，召开了研讨会和讨论，以收集见解和意见，使本报告的编写有了宝贵信息和意见的重要来源。特别报告员感谢各方提供信息，在报告编写过程中，各方的贡献对于特别报告员更好阐述关于这一专题的工作非常重要。

13. 有一项活动是由特别报告员于2019年7月在纽约推动开展的。在可持续发展问题高级别政治论坛框架内举办了一次会外活动，在目标16(和平、正义与强大机构)的框架内讨论了这一问题。会上，特别报告员召集了一个专家组，其中包括国际检察官协会现任主席以及来自非洲、拉丁美洲、亚洲和欧洲的现任和前任检察官和检察长。在重点关注人权问题的题为“从全球角度看检察官办公室的独立性及其当前挑战”的会议上，与会者评估了体制内部、国家其他机构或事实权力方对检察官办公室的独立性产生的影响或压力。当代一个持续不断的表现

⁵ 安东尼奥·古特雷斯，2018年12月10日，可查阅 <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contra-la-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>。

⁶ A/72/140, 第18段。

⁷ 同上，第97段。

⁸ A/HRC/20/19。

⁹ 1990年8月27日至9月7日在哈瓦纳举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会。

¹⁰ A/HRC/20/19, 第58至81段。为了避免重复，特别报告员提及该报告中的内容。

¹¹ 《检察官的地位和作用》，毒品和犯罪问题办公室，2014年，可查阅 https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf。

¹² 国际检察官协会，《检察官用人权手册》，第239页，第2修订版。海牙，2009年。

是，跨国腐败对检察官办公室的日常工作构成威胁，随之又对人权产生负面影响。

14. 2019年11月，特别报告员请会员国以及各检察官协会和一般组织回答与跨国腐败对人权和司法的影响有关的一系列问题。32个会员国及其各自的检察官办公室、民间社会组织、检察官专业协会和知名学者提供了关于腐败案件、调查的困难、根据《联合国反腐败公约》(下称《公约》)建立的国际合作机制的用途和益处以及反腐败方面的重大案例的信息和专门研究资料。

三. 检察官办公室在反腐败和保障人权方面的核心作用

A. 初步考量

15. 在以前的报告¹³和各种活动中，特别报告员已经提到腐败对整个社会的不良影响，特别是对司法系统、检察官办公室及其人员的不良影响，以及从整体上对人权的不良影响。特别报告员还强调司法系统，特别是检察官，在调查和惩治腐败，特别是跨国腐败方面能发挥关键作用，而跨国腐败是目前影响一些国家的重大问题之一。

16. 特别报告员在提交大会的第一次报告中指出，

《公约》也应被视为保护人权的根本性国际文书，因此相应的主管机构应持续重视《公约》，¹⁴

并强调现实情况在不断丰富。因此，认为腐败问题与人权机构的体制空间无关的说法现在已经过时。

17. 联合国的人权工作与反腐败斗争之间关系密切，人权委员会及随后接替人权委员会的人权理事会在这方面发挥积极、核心的作用。增进和保护人权小组委员会曾委托编写了一份与此相关的工作文件，随后设立了腐败及其对享有人权特别是经济、社会和文化权利的影响问题特别报告员职位。¹⁵特别报告员的三份报告(2003年、2004年和2005年)提出了关于腐败与人权之间关系的关键概念。¹⁶

18. 随后，人权理事会通过了关于腐败对享有人权的负面影响的决议。这些决议强调“腐败横行对享有人权造成越来越不利的影响”，并确认腐败是“对切实增进和保护人权及实现千年发展目标和其他国际商定的发展目标构成的障碍之一”。¹⁷理事会随后在2017年的另一项决议中提及反腐败与人权的国际法律框架具有相辅相成的性质，并就此提出了建议。¹⁸

¹³ A/HRC/35/31 和 A/72/140。

¹⁴ A/72/140, 第 29 段。

¹⁵ E/CN.4/2003/2-E/CN.4/L.3/2002/46, 第 2002/106 号决定, 第 77 页。

¹⁶ E/CN.4/L.3/2003/18、E/CN.4/L.3/2004/23 和 E/CN.4/L.3/2005/18。

¹⁷ A/HRC/RES/21/13。

¹⁸ A/HRC/RES/35/25。

19. 作为美洲人权保护机构的美洲人权委员会分析指出,《公约》的一些条款涉及这方面的相关主题,即人权问题。美洲人权委员会提及《公约》的各种规定:关于以效率原则、透明度原则和特长、公正和才能等客观标准原则为基础招聘公职人员的规定(第七条);货物和服务采购(第九条);社会参与以及透明度、获取信息和表达自由的标准(第十三条);加大力度打击腐败犯罪的刑事措施,但有正当程序和无罪推定的保障以及一些相关规则。

B. 在保护人权方面的挑战

20. 如今,腐败正在成为最大障碍之一,阻碍到 2030 年实现可持续发展目标,并阻碍人权的行使。¹⁹ 腐败有各种影响,其中之一是对国家机构的影响,直接损害其合法性,对司法工作来说尤其如此。无论形式如何,腐败总是以损害某人利益为代价的,最终受损害是全体公民及其人权。

21. 腐败行为有许多新形式,例如贿赂、挪用公款、洗钱、逃税。²⁰ 腐败通常发生在私营部门实体和个人与公共部门实体或个人之间,目的是为了获得合同、销售产品或从公共资源中私下获益而让肆无忌惮的公职人员受益。对此,各国和国际社会开展创造性有效互动至关重要。一项不可或缺的工作是加强体制,增强其活力及合法性,确保检察官和法官的独立性。

22. 腐败对人权的影响是一个非常令人痛心的问题,这个问题已经受到越来越多的关注。以前人们认为腐败与人权几乎无关或根本无关,其他机构已经在充分处理这一问题,或者更糟糕的是,有人认为这完全不是人权机构的事。如今,这种传统观念正在被摒弃。特别报告员不能同意这种观念,这种观念束缚手脚,使行动陷于瘫痪,与几十年前将人权的范围限于公民权利和政治权利的情况十分类似。

23. 这一领域要做的工作既广泛又复杂。各国必须履行各种基本职能,有义务预防、调查、惩罚腐败行为,这些事项直接属于人权机构的职权范围。

24. 就预防工作而言,从人权角度来看,核心事项包括“透明度、宣誓书、披露公共信息的法律和外部监控”等,即国家要有一套积极义务,一套体制或规范,也就是“应该做的事”。²¹ 调查、审判以及在必要时惩罚腐败行为的责任既依据国内法,也依据国际条约,特别是《公约》。司法当局和检察官办公室负有相关职能,是这方面的关键机构,应在尊重正当程序保障的基础上调查、审判和惩罚腐败行为。

¹⁹ 毒品和犯罪问题办公室,“反腐败活动对建设和平、保护人权和确保可持续发展至关重要”,2018年12月10日,可查阅 <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contra-la-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>。

²⁰ A/72/140, 第 72 段。

²¹ 人权理事会咨询委员会关于腐败对享受人权不利影响问题的最后报告, A/HRC/28/73, 第 28 段。

25. 这是以司法系统正常运作为前提的，司法系统包括检察官办公室，检察官办公室如果能以独立、廉正、中立的方式开展调查、提出指控、收集证据并履行其他职能、概念和程序，就能在打击腐败方面发挥核心作用。但如果司法系统未能履行其职能，或本身腐败，就会导致有罪不罚现象恶性循环，从而可能导致发生更多的腐败行为和侵犯人权行为。

C. 检察官：打击腐败的关键行为者

26. 本特别报告员赞同时任特别报告员加布里埃拉·克瑙尔关于检察官和检察官办公室的报告²²中所载的分析，特别是提及关于检察官独立性和公正性的适用一般标准以及《关于检察官作用的准则》、《检察官职业责任标准》和《检察官基本权利和义务宣言》中规定的行为标准。

27. 检察官和法官一样，也是法治运作的核心行为者。在大多数法律体系中，检察官调查犯罪行为的作用是不可替代的，同样，在作出是否启动刑事程序以及可能给予相应惩罚的决定的过程中，检察官的作用也是不可替代的。特别报告员在其他场合曾指出，偏见和腐败情况导致《公民及政治权利国际公约》第十四条受到违反，该条规定人人有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯。²³

28. 根据国际标准，检察官办公室的职能和行动应以尊重、保护和保障公认人权的义务为基础。²⁴ 这些指导原则意识到全球的腐败问题，明确要求检察官办公室特别注意对犯有腐败罪行的公职人员的起诉。因此，检察官办公室的主要职能之一就是打击腐败现象。²⁵

29. 在这方面，从体制和社会角度来看，调查和惩治腐败的责任在于法官和检察官，而法官和检察官是建立在尊重法律和人权基础上的公正司法系统的组成部分。检察机关的职能之一是代表整个社会行事并捍卫普遍利益，因此必须坚持行为高标准，保持中立和公平，彰显专业精神。检察官的遴选和指定过程应以才能、适当性和透明度为标准。

30. 特别报告员要强调指出，在出现腐败案件的情况下，公民对司法机构的信任度往往取决于调查和惩治腐败的有效能力。在这方面，腐败的受害者并不是与问题本身无关的。因此，在调查和审判过程中必须听取受害者的意见，受害者的参与、透明度和不歧视是基本要素，同时应考虑为受害者作出适当赔偿。

31. 人权维护者在推动对腐败案件进行调查方面经常发挥关键作用，而发挥此作用的人往往成为暴力攻击的目标。人权维护者应得到特别关注，并在适当情况下为他们采取保护措施，以防止他们因揭发腐败行为而遭到报复。

²² A/HRC/20/19。

²³ A/HRC/35/31, 第 100 段。

²⁴ 《关于检察官作用的准则》，准则 12；《检察官职业责任规则》和《检察官基本权利和义务宣言》第 1 条(h)款。

²⁵ 《关于检察官作用的准则》，准则 15。

32. 为了编写本报告，在 2019 年举行了各次会议，会上收集了相关信息和分析资料，各国、各国检察机关和专门组织也提供了这一领域的资料。所收集的资料显示，腐败做法变得更加复杂，对机构的工作影响极大。不仅在严格意义上对司法系统来说是如此，而且对检察机关的具体职责范围来说也是如此。

33. 必须指出，尽管情况往往不利，但也有相当多成功的刑事调查和起诉案例，在这些案例中，拥有很大政治权力或经济权力的人因严重的跨国腐败罪行而受到调查、起诉、定罪。然而，特别报告员认为，尽管有一些有效行动的标志性案例，但体制、规范和业务层面的挑战仍然普遍存在，导致许多非常重要的调查受阻或以失败告终。这不仅有利于腐败滋生，而且削弱刑事司法系统，削弱检察官办公室，削弱总体体制，从而不利于人权的行使。

四. 检察官与国际合作义务

34. 《世界人权宣言》第十条保障的司法独立在总体范围上涵盖检察机关的独立性。这是一项义务，在《关于检察官作用的准则》中已经提出，必须得到保障，而不是各国可以给予的特权。²⁶

35. 《公约》已经得到 186 个国家批准。各国根据《公约》应承担许多义务，其中两个重要方面突出检察官的作用和责任：检察官的独立性和廉正以及国际合作。这两者相互关联，而独立性是关键。

A. 独立、廉正与国际合作

36. 《公约》规定，独立和廉是各国能够合作调查和惩治腐败的重要条件。²⁷ 第十一条提到的两个具体方面。第一，“审判机关独立和审判机关在反腐败方面的关键作用”。第二，各缔约国有义务采取“措施加强审判机关人员的廉正，并防止出现腐败机会”。《公约》为法官和检察官办公室确立了独立和廉正这两项原则。因此，只要赋予检察官办公室人员独立性，同时国家采取加强廉正的措施，检察官就理所当然地成为国际反腐败斗争的基本力量。

37. 司法协助是《公约》规定的主要义务之一，也是这一国际文书中内容最为广泛、最为详尽的一条。²⁸ 对腐败罪行的“侦查、起诉和审判程序”归为一大类。²⁹ 联合调查是《公约》规定的另一特别重大的义务。³⁰ 根据大多数国家国内法的规定，这方面工作的中心是靠检察官办公室和检察官行使责任。

²⁶ A/HRC/35/31, 第 24 段。

²⁷ “第十一条。与审判和检察机关有关的措施

一、考虑到审判机关独立和审判机关在反腐败方面的关键作用，各缔约国均应当根据本国法律制度的基本原则并在不影响审判独立的情况下，采取措施加强审判机关人员的廉正，并防止出现腐败机会。这类措施可以包括关于审判机关人员行为的规则。

二、缔约国中不属于审判机关但具有类似于审判机关独立性的检察机关，可以实行和适用与依照本条第一款所采取的具有相同效力的措施。

²⁸ 第四十六条。

²⁹ 同上。

38. 互助合作本身是一种有效的信息交流和体制工作。出席第七次增进《公约》下国际合作不限成员名额政府间会议的专家表示，指南、模板和信息对于便利提出有效国际合作的请求很有用。³¹

39. 《关于检察官作用的准则》作为检察官独立和廉正的概念指导框架，与此直接相关，这是《公约》第十一条规定的检察官在互助和联合调查中依法发挥重要作用的关键前提条件。《准则》所载的 24 条规定的主要目标正是协助会员国“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）。在联合国预防犯罪和刑事司法委员会的支持下，国际检察官协会通过《职业责任标准》和《检察官基本权利和义务宣言》对《准则》做了补充。

40. 上述规定和特别报告员 2012 年报告³²中所载的分析构成检察机关和其他机构必须遵守的保障和起码标准，并且是保障检察官独立性和公正性的条件。这涵盖：与专业要求、遴选和培训有关的领域；服务条件；表达和结社自由；检察官在刑事程序中的职能；自由裁量权；替代起诉的方式；与政府其他机关或机构的关系以及纪律程序。

41. 合作领域包括与检察官工作密切相关的刑事事项：引渡、被判刑者的移送、司法互助、刑事诉讼程序移交、执法合作和联合调查。

42. 这些都不是因《公约》附带或偶然产生的要素，而在很大程度上是检察官权力中的重要事项。毒品和犯罪问题办公室在 2017 年进行的一项评价中，审视了各国在《公约》执行情况审议机制第一周期期间提交的报告，发现在国际合作问题上，³³

各国认为，对其具有约束力的双边和区域框架是腐败相关犯罪事项引渡和司法协助的“优先”法律基础。³⁴

43. 根据这一规范性概念性逻辑，检察机关的行动必须建立在客观、公正、一致性、尊重法律的基础上，必须符合国际人权标准和规范，确立必要的手段，确保以透明和负责的方式履行赋予的职能，确保合作得以进行。³⁵

B. 检察机关在国际合作方面的挑战

44. 在编写本报告期间收到的检察机关报告中反复提到的一个主题是，根据《公约》规定的标准开展有效国际合作的困难。

³⁰ 第四十九条。

³¹ CAC/COSP/EG.1/2018/4, 2018 年 6 月 8 日在维也纳举行的第七次增进《联合国反腐败公约》下国际合作不限成员名额政府间专家会议的报告，第 18 段。

³² A/HRC/20/19。另见国际检察官协会第二十三届年会(南非约翰内斯堡)的报告，该报告述及关于检察官办公室独立性的具体事项，可查阅 <https://www.iap-association.org/Conferences/Annual-Conferences/23rd-Annual-Conference>。

³³ 《公约》第七章规定了实施机制。第六十三条第一款规定设立公约缔约国会议，以增进合作，并审查实施情况。

³⁴ 毒品和犯罪问题办公室，《〈联合国反腐败公约〉执行情况、刑事定罪、执法和国际合作》，2017 年第 2 版，第 211 页。

³⁵ A/72/140, 第 97 至 106 段。

45. 从对特别报告员分发的调查问卷的答复来看，大多数检察机关似乎都承认《公约》规定的国际合作是帮助全面调查取得积极成果的一种手段。然而，这些报告表明，为了提高起诉腐败行为的效率和效力，相互合作的一些领域可予加强：

- (a) 处理时间；
- (b) 为在国外尽职调查提供便利；
- (c) 提高协调效率和效力；
- (d) 从体制上增强起诉犯罪行为的意愿；
- (e) 联合调查；
- (f) 确定证据材料的通用准则。

46. 在调查跨国腐败行为的具体领域，检察机关指出了在规范、体制和业务层面的各种挑战，特别是调查方法的统一问题。

47. 在规范方面，大家强调需要更新刑事法律，包括实质性法律和程序性法律，以便有适当的规则，能借以开展有效调查，既充分尊重人权，又保障受害者或被侵害方和(或)被指控的犯罪人的权利。因此，限制成功进行刑事调查和起诉的能力的因素包括：规范差异问题、腐败犯罪定为刑事罪且确定相应刑期的问题、国际合作机制正式渠道要求的最后期限问题、尊重人权问题、对能够在所有法域促进调查和起诉工作的多边工具了解有限的问题。³⁶

48. 许多检察官还强调，滥用管辖权或程序豁免权常常妨碍或阻碍对政府高级官员构成腐败罪的行为进行调查及给予可能的惩罚。

49. 此外，他们指出，如果被请求国不遵守保护受害者或申诉人的起码人权标准，这方面的调查就会障碍重重，这在许多情况下阻碍了刑事事项上的互助。

50. 一些检察官表示，尽管会员国承认其为追回资产提供便利的国际义务，但检察机关在这一领域仍然面临困难，这尤其是因为搜查、监测和追回被调查的财产或资源的程序缺乏规范。

51. 在体制层面，一些检察机关仍然面临的挑战之一与政府或国家权力机构其他部门是否尊重检察机关的独立性和自主性问题有关。特别相关的情况包括：可能削弱检察机关的行为、公众对刑事调查公正性的看法以及政治权力机构或事实上的权力机构不干涉检察机关工作的问题。缺乏财政独立也导致检察机关缺乏人力资源，这削弱了检察机关在合理时间框架内启动和进行调查的能力。

52. 缺乏自主性和职能独立性，除了有损于检察官的公信力和公众对司法的信心外，还有会掩盖可能存在的腐败行为。然而，独立性不能与责任背道而驰；³⁷

³⁶ 非洲—欧洲关于调查和起诉贩运人口和偷渡移民的国际司法合作会议，2018年9月18日至20日，埃及沙姆沙伊赫，会议报告。

³⁷ A/HRC/17/30/Add.3, 第18段。

在检察官办公室完全独立、行政部门或立法部门不能控制其行动的体制中，这一点尤为重要。³⁸

53. 与法官一样，检察官如果在某一案件中有个人利益或有偏见，或看似如此，就自动丧失处理案件的合法性。欧洲委员会欧洲法律民主委员会(威尼斯委员会)认为，鉴于检察官责任重大，可要求他们遵守某些条件和限制，以确保其决定具有一致性，保持公正和廉正。³⁹

54. 如果公众认为他们的行动可能存在偏见，那就是一个迹象，引发人们对反腐败行动的怀疑，并破坏司法的合法性和公共机构的有效性。因此，检察机关只对腐败采取行动是不够的，还需要让公众了解其行动。⁴⁰

55. 民间社会组织告知特别报告员，各法域没有有效的问责机制，没有要求检察机关向公众通报调查跨国腐败行为的进展或结果。民间社会组织还指出，它们无法查阅调查结果，或这些结果不予定期公布，也缺乏了解有多少案件提交司法系统的所需统计数据，不了解法院裁决的内容，特别是在涉及国家利益的案件的情况。

56. 检察官办公室接受问责本身不能被理解为相当于影响其独立性和自主性。在检察官办公室完全独立、行政部门或立法部门不能控制其行动的体制中，这项义务尤为重要。⁴¹

57. 在业务层面，限制成功进行刑事调查和起诉的能力的因素包括：规范差异问题、腐败犯罪定为刑事罪及处罚的问题、国际合作机制正式渠道要求的最后期限问题、尊重正当程序和人权的问题、对能够在所有法域促进调查和起诉工作的多边工具了解有限的问题。⁴²

58. 检察官、专家、警察和其他公务员的专门培训，特别是以人权为重点在调查犯罪方面的培训和一般司法工作的培训，一直是检察机关面临的挑战。鉴于今后需要执行新任务，鉴于腐败出现了新形式，有必要制定以人权为重点的专门方案，使检察官及其人员能够掌握必要的知识，能够根据高标准进行调查，在尊重人权标准和正当程序的基础上获取证据，取得更多实质性程序结果，开展更多可靠的调查。

59. 最后，考虑到信息技术发展的新趋势，有必要为检察官及相关人员制定与此有关的方案。至关重要的是，检察官及相关人员在刑事调查中能使用最新技术和技术手段，对于检察机关负责获取科学证据的专家来说特别如此。

³⁸ A/HRC/20/19, 第 84 段。

³⁹ CDL-AD(2010)040, 第 17 段。

⁴⁰ 因此，检察机关设立宣传处很重要，以便向公众通报其机构工作的结果。

⁴¹ A/HRC/20/19, 第 84 段。

⁴² 非洲—欧洲关于调查和起诉贩运人口和偷渡移民的国际司法合作会议，2018 年 9 月 18 日至 20 日，埃及沙姆沙伊赫，会议报告。

五. 检察官办公室在合作和反腐败领域的良好做法和当前挑战

A. 国际合作领域的标志性案例

60. 根据所收到的信息，特别报告员注意到一些可持续的行动或政策形成了良好做法，不仅有利于调查工作，而且有利于最终对责任人的起诉和刑事处罚。

61. 最近，不同国家检察官办公室通过协调，开展司法互助，有时还开展联合调查，在打击跨国腐败领域取得了重大成果。这些成果带来了希望，应予以推广普及，以便依照《公约》规定履行义务和职责，为权利受到影响的公众提供帮助。

62. 在 Lava Jato 案中，针对巴西一些建筑公司在拉丁美洲和其他地区涉嫌犯下的罪行进行的调查就是各国各地区法官和检察官开展有效国际司法合作的一个很好的例子。各国各地区检察官在调查在不同大陆发生的腐败行为方面进行了有效合作，这一事实本身就是一个里程碑。各方不仅开展了联合调查，而且在辩诉交易或有效合作方面开展了各种行动，取得了实质性进展。

63. 例如，截至 2019 年 9 月，巴西司法系统已向 61 个国家提出了 384 项合作请求。另一方面，巴西及其检察和司法机构收到了 39 个国家或地区的 497 项分享信息与寻求合作的请求，其中包括秘鲁的 191 项请求和瑞士的 110 项请求。收到巴西的请求最多的国家是瑞士和美利坚合众国，巴西从这两个国家获得了关于非法所得金融资产和银行资金流动的很有价值的信息，反映跨国腐败进程的不同环节。⁴³

64. 一些检察机关还提到，这对协助反腐败进程产生了积极影响，主要是有助于其他地区调查过程中交流信息和协调行政措施。例如，阿曼和瑞士在 2019 年进行了国际合作，在瑞士的帮助下，阿曼得以追回贿赂和洗钱的资产。⁴⁴

65. 特别报告员想介绍一下危地马拉消除有罪不罚现象国际委员会在 2019 年之前开展的相关工作，该委员会是联合国和危地马拉政府设立的调查合作机构，有权根据国家法律在起诉包括腐败在内的各种罪行方面进行调查和合作。⁴⁵ 该委员会的工作可以被认为是迄今为止实施的最相关的反腐败举措之一。委员会是政治上、组织上、财政上独立的国际实体，由 20 多个国家的法官、检察官和执法官员组成。该机构在其存在的 12 年中，在查出和起诉官员、商人和毒贩的腐败行为方面发挥了关键作用。

66. 特别报告员还希望提及洪都拉斯打击腐败和有罪不罚支助团的相关贡献，该支助团不仅重视处理涉及公共和私人腐败网络的案件，并在这方面取得了成功的结果，而且还帮助改革和加强体制，以防止腐败祸害继续破坏其当局和政治制度的信誉。特别报告员谴责 2020 年 1 月不延长支助团任务期限的决定。⁴⁶

⁴³ 巴西总检察长办公室国际合作秘书处法律顾问，2019 年 9 月。

⁴⁴ 阿曼对特别报告员为编写本报告而向各国发出的调查问卷的答复。

⁴⁵ 危地马拉消除有罪不罚现象国际委员会，题为“危地马拉司法遗产”的最后报告，2019 年，可查阅 https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf。

⁴⁶ 见 https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-003/20。

67. 在欧洲，在打击国际腐败方面也取得了相当大的进展。欧洲刑事司法合作机构促进和改善调查和起诉的协调以及成员国当局之间的合作。各国检察机关强调，欧洲刑事司法合作机构很有帮助，在需要具体知识时特别如此，而检察机关调查案件时通常有此需要。

68. 该机构的任务包括协助欧洲联盟各国检察官和其他调查人员处理可能影响两个或两个以上成员国的严重犯罪案件，或根据成员国当局、欧洲联盟警察合作机构(欧洲刑警组织)、欧洲检察官办公室和欧洲反欺诈办公室开展的行动和提供的信息而可能应予起诉的案件。

69. 欧洲议会指出，欧洲检察官办公室预计将在 2020 年底或 2021 年初开始运作。⁴⁷ 欧洲检察官办公室是一个独立的机构，负责对违反欧盟预算的罪行进行调查、起诉、采取司法行动，所处理的罪行包括价值超过 1,000 万欧元的欺诈行为、腐败行为或跨境增值税欺诈行为。⁴⁸

B. 检察机关的司法廉正与预防腐败工作

70. 《公约》第十一条特别重要，该条款敦促各国采取措施，加强司法廉正，防止司法腐败，同时不损害其独立性。此外，在检察机关不属于司法系统但享有类似独立性的地方，《公约》明确授权各国采取类似措施。

71. 腐败或不作为会全面影响法治，特别是影响体制空间，检察机关的独立性受到侵蚀，基本权利被削弱。如果检察机关在决策过程中受与其专业工作无关的情况影响、无法正常运行或被利用，就会形成一种有罪不罚的文化。

72. 检察机关没有单一的制度或模式来防止其遭受腐败行为的影响。⁴⁹ 在一些国家，三权分立概念以及法官和检察官独立和廉正概念尚未深深扎根，腐败现象确实很普遍。特别报告员注意到，检察官在解释和处理其职权范围内的事项方面拥有相当大的自由裁量权，这使他们成为令人垂涎的贿赂对象。

73. 例如，一些国家设有处理投诉的专门机构，这些机构收取投诉，并酌情提议将其存档或撤销。⁵⁰ 只有在订有可靠行动规程、对案件撤销有充分监督的情况下，这些机构才能开展有效的工作。否则，相关做法可能会成为“检察机关内产生不正当激励和腐败空间的借口”。⁵¹

⁴⁷ 2017 年 10 月 12 日委员会(欧盟)第 2017/1939 号条例要求加强合作设立欧洲检察官办公室，该条例于 2017 年 11 月 20 日生效。议会在 2017 年 10 月 5 日的立法决议中批准了委员会条例草案。

⁴⁸ 欧洲议会，关于欧洲联盟的专题介绍，“刑事事项司法合作”，2019 年。

⁴⁹ 特别报告员收到的资料具有机密性，因此，特别报告员无法实名列举。

⁵⁰ 例如，智利的简单事项投诉处和危地马拉的速决投诉处。

⁵¹ 司法和民主法治基金会，正当程序基金会和美洲司法研究中心，“关于检察官和检察机关自主性的国际标准”，墨西哥，2017 年，第 38 页，可查阅 http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf。

74. 在这方面，某人如果把个人、团体或政党利益凌驾于检察官办公室正当行为的利益之上，就会危及检察官办公室的正常运作，从而危及法治和人权保障。因此，如果检察官办公室隶属于行政部门，那就更有必要保证检察官办公室不受外部压力的影响，从而防止其遭受不适当的政治影响。⁵²

75. 若干检察机关报告说，为确保全面、高效、透明地管理检察机关的工作，它们订有道德操守和善治守则，设有相关委员会，并订有关于道德行为和利益冲突问题的指南，借以找出、调查并酌情惩罚未报告的利益冲突情况，以及违反关于正义、廉正、公正、不滥用、独立、保密和尊重法律的原则的行为。然而，尽管现已取得了重大进展，但仍有相当多的检察机关报告说，它们没有设道德操守委员会，没有订立道德操守守则。

76. 预防方案。检察官办公室的一些机构制定并实施了预防和纪律控制战略计划，以发现、调查和惩罚检察官办公室内可能的腐败行为。在这方面，有必要提及哥伦比亚采用的“玻璃袋”战略的例子，该战略力求使官员的行为透明，其目的是消除影响极大的腐败做法，包括司法领域出现的腐败做法，当然也涉及法官、司法服务中心、检察官办公室和司法警察。

77. 行动手册。一些检察官办公室还编写了关于腐败罪行调查、道德行为模式和利益冲突问题的手册，以及关于内部工作动态和关于信息保护和档案系统方面的良好做法。检察官工作指导原则包括正义、廉正、公正、不滥用职权、独立、保密和尊重法律。

78. 财产和利益申报。在一些法域，为了履行《公约》第十一条规定的义务，检察官有义务申报其伴侣、同居者及其子女的财产和利益。为了增强对检察官办公室的信任，会员国有必要在检察官财务透明度方面做出更大努力。

79. 内部审计。对打击腐败至关重要，设立专门的检察官办公室，以调查、起诉和惩罚与腐败有关的犯罪，并设立专门负责内部事务的检察官办公室，以审查公务员可能存在的的行为。

六. 结论

80. 如果存在权力集中和公共行政缺乏透明度等情况，腐败会对人权造成极其严重的后果。此外，腐败直接影响各国为落实人民的经济社会文化权利而提供尽可能多的资源的义务，特别有损于最贫穷的社会阶层和儿童。

81. 在所有法系中，检察官办公室人员，包括称为检察官或以其他称号相称的人员，在刑事司法系统中占有关键地位，行使极其重要的职责。如果司法行为者不能在自主、客观、中立的条件下独立、正直、公正地行事，以开展敏感的工作，行使重大责任，司法就无效。为了健全体制，保护人权，一个优先事项是加强司法行为者的独立性，既独立于政治权力，也不受腐败力量的腐蚀。

⁵² 威尼斯委员会，CDL-AD(2010)040，第 83 段。

82. 《公约》是应对腐败问题的重要的普遍性法律体制文书，有助于创造促进落实人权的条件。《公约》2003 年通过后，开启了一个不可逆转的丰富进程，使打击腐败和保护人权的工作趋同，互动日增。从本质上讲，首先，一个受尊重的人权体制，加上独立的司法系统，对于打击公共机构中的腐败行为及其各种表现形式至关重要。

83. 法官和检察官的独立性和廉正是《公约》的实质性规定之一，同时也是重要的核心规定。检察机关的独立和廉正条件对于其在国内外的合法地位至关重要，如果缺乏这些条件，《公约》关于国际司法协助和联合调查等关键的基本规范就无法得到实施。

84. 一个合法且受尊重的人权体制，加上独立的司法系统，对于打击公共机构中的腐败行为及其各种表现形式至关重要。联合国的人权工作与反腐败斗争之间关系密切，人权委员会及随后接替人权委员会的人权理事会在这方面发挥积极、核心的作用。⁵³

七. 建议

85. 考虑到腐败对享有人权的影响，必须在联合国内继续促进和发展人权与打击腐败工作之间的趋同动力。打击腐败工作和人权的国际法律框架的相辅相成作用必须得到加强与发挥。

86. 无论法律或体制模式如何，反腐败必须是所有检察官办公室的首要优先事项之一，检察官办公室应以独立、中立的方式行事，从人权角度出发，保护受害者和人权维护者。

87. 调查、审判以及在必要时惩罚腐败行为的责任既依据国内法，也依据国际条约，特别是《公约》。司法当局和检察官办公室负有相关职能，是这方面的关键机构，应在尊重正当程序保障的基础上调查、审判和惩罚腐败行为。为此，必须确保尊重检察官办公室的独立性以及在体制和财务上的自主权。

88. 《关于检察官作用的准则》对检察官办公室的职能和机构独立性特别重要。该准则的实施和持续传播是不可或缺的。该准则与《检察官职业责任标准》和《检察官基本权利和义务宣言》相辅相成。

89. 公民对司法和司法机构的信任必须在调查和惩治腐败行为的有效能力的基础上继续得到加强。为此，检察官办公室的行动必须建立在客观、公正、一致性、尊重法律的基础上，必须符合国际人权标准和规范，如《关于检察官作用的准则》，确立必要的手段，确保以透明和负责的方式履行赋予的职能，确保合作得以进行。

90. 检察机关在组织结构上要配置专门的反腐败单位。这些单位在技术上和财务上应享有必要的自主权，能够进行独立、可靠的调查。

⁵³ A/HRC/RES/21/13 和 A/HRC/RES/35/25。

91. 在规范方面，需要更新刑事法律，包括实质性法律和程序性法律，以便有适当的规则，能在《公约》的概念框架内开展有效的调查，既充分尊重人权，又保障受害者或被侵害方和(或)被指控的犯罪人的权利。
92. 在体制层面，政府或国家权力机构其他部门应更加尊重检察机关的独立性和自主性。这应包括为检察机关拨出充足的预算资源，以确保独立性和自主性不受影响。然而，独立性与透明度、问责制、宣誓书、关于获取公共信息的法律、外部监督等并不矛盾。
93. 一个优先事项是制定专门方案，提高检察官及相关人员的能力，使其掌握必要工具，按照高标准进行调查，利用现代技术或工具为刑事调查服务，尊重人权标准和正当程序，在此基础上获取证据，用作调查的依据。
94. 在业务层面，必须缩小规范差异，例如将腐败行为定为刑事罪并规定相应处罚、按国际合作机制的正式渠道的要求确定期限、尊重正当程序和人权等。同时，必须对检察官、专家、警察和其他公务员进行专门培训，特别是用人权方法调查犯罪的培训，而这些工作一直是检察官办公室面临的挑战。
95. 尚未制定检察机关道德守则的国家应该按照关于检察机关在履行职能中的行为的国际原则和标准，制定相关道德守则，以查明、防止和惩罚威胁检察机关独立性和廉正的做法，并为加强自主权和廉正提出预防性措施。
96. 为了按《公约》规定加强各国检察机关之间的国际合作并使之更加有效，必须改进某些领域的工作和程序，例如：缩小处理期限上的差异；为在国外尽职调查提供便利；加强联合调查，避免工作重复，订立证据材料共同准则。
97. 腐败行为的受害者并非与问题本身无关的。在调查和审判过程中必须听取受害者的意见，受害者的参与、透明度和不歧视是基本要素，同时应考虑为受害者作出适当赔偿。
98. 人权维护者在推动对腐败案件进行调查方面经常发挥重要作用。因此，这往往使履行这些职能的人成为暴力攻击的目标。人权维护者应得到特别关注，并在适当情况下为他们采取保护措施，以防止他们因揭发腐败行为而遭到报复。

附件

答复调查问卷的国家和实体名单

A. 国家

亚美尼亚：检察长办公室
阿塞拜疆：常驻联合国代表团
加拿大：公诉处
智利：检察官办公室
哥伦比亚：常驻联合国代表团
哥斯达黎加：检察院
古巴：检察官办公室
丹麦：丹麦军事总检察长办公室
斯洛伐克：检察长办公室
西班牙：检察长办公室
爱沙尼亚：检察长办公室
匈牙利：常驻联合国代表团
爱尔兰：公诉处主任
意大利：外交与国际合作部
约旦：常驻联合国代表团
吉尔吉斯斯坦：常驻联合国代表团
立陶宛：检察长办公室
卢森堡：总检察长办公室
北马其顿：常驻联合国代表团
马尔代夫：检察长办公室
摩洛哥：常驻联合国代表团
毛里求斯：常驻联合国代表团
墨西哥：共和国总检察长办公室
阿曼：检察长办公室
巴拿马：总检察长办公室
波兰：检察长办公室
葡萄牙：共和国总检察长办公室
摩尔多瓦共和国：检察长办公室

塞尔维亚：常驻联合国代表团

瑞士：联邦检察官办公室

土耳其：检察长办公室

乌拉圭：总检察长办公室

也门：也门法官俱乐部

B. 国际组织、民间社会组织和学术组织

伊比利亚—美洲检察官协会

国际检察官协会

委内瑞拉中心大学和平与人权中心

国际法学家委员会

汉堡大学法律与经济研究所所长斯特凡·沃格特
