



---

第七十四届会议

暂定项目表\* 项目 72(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

秘书长谨转交法官和律师独立性问题特别报告员迭戈·加西亚-萨扬根据人权理事会第 [35/11](#) 号决议提交的报告。

---

\* [A/74/50](#)。



## 法官和律师独立性问题特别报告员报告

### 摘要

本报告根据人权理事会第 35/11 号决议提交。法官和律师独立性问题特别报告员在本报告中重点阐述《关于司法机关独立的基本原则》作为司法独立的保障所发挥的重要作用，以及在当前的全球环境中，法官和律师的独立性以及包括检察官在内的整个司法系统的独立性面临的威胁和挑战。

特别报告员在本报告中强调，1985 年通过《基本原则》34 年后，仍需取得更多进展以应对当代挑战。在这方面，两个主题成为明确的优先事项。其一是全球和跨国腐败的威胁及其对社会和包括整个司法系统在内的各机构的影响，并考虑《联合国反腐败公约》在这方面发挥的关键作用；其二是将《班加罗尔司法行为原则》确立的原则纳入《基本原则》(1985 年通过的文本中没有这些原则)，并特别关注廉正原则。

特别报告员提出了一些建议，旨在促进开启分析和辩论进程，从而扩充《基本原则》，以便能够以此为工具应对自《基本原则》通过以来所发生的一些变化。

## 一. 导言

1. 国际标准规定，所有政府和国家机构都有义务尊重和遵守司法机关的独立性，并采取一切适当措施来确保法官能够公正地对其审理的事项作出裁决，且免受不当影响、压力或干涉。
2. 《关于司法机关独立的基本原则》列明了各国为确保国家一级司法机关的独立性需采取的各项措施。这些标准分为 20 项原则，涵盖以下问题：机构和个人的独立(原则 1-4、6 和 7)；法定法官原则(原则 5)；言论自由和结社自由(原则 8 和 9)；资格、甄选和培训(原则 10)；服务条件(原则 11)；任期保证(原则 12)和晋升(原则 13)；将分配案件作为内部事务(原则 14)；职业保密(原则 15)和个人豁免(原则 16)；纪律处分、获得公正申诉的权利、停职和撤职(原则 17-20)。这套原则及其所载概念和标准与法官和律师独立性问题特别报告员的日常工作紧密相关且对其工作有重大价值。《基本原则》提供了适用于所有成员国法律制度的准则和保障。
3. 在本报告中，特别报告员重点关注《基本原则》自 1985 年通过以来作为司法机关独立性的保障所发挥的重要作用，以及在当前的全球环境中，法官和律师的独立性以及包括检察官在内的整个司法系统的独立性面临的威胁和挑战。
4. 需要持续关注 and 监测旨在确保和加强整个司法系统独立性和廉正的一套可靠的国际法律规则、标准和原则，以明确和解决由社会、政治和经济变革引起的新的或再度出现的问题和挑战。然而，特别报告员强调，尽管《基本原则》为各国制定战略和推动积极进展提供了宝贵的概念性指南，但仍急需对其进行更新，以应对过去三十年发生的一些变化和过去 34 年未考虑的或者甚至不存在的挑战。因此，应借鉴《基本原则》通过后确立的一些国际标准并考虑当代社会面临的新威胁和挑战，对《基本原则》进行扩充和强化。
5. 今年以来，特别报告员在不同国家推动了与若干法官、检察官和律师就该事项开展各种会议、集会和辩论。尽管已经提出决策过程缺乏透明度、新技术和社交媒体使用不当、司法在现代发展中存在问题、司法机构效率低下、司法机关对社会需求缺乏回应以及普遍存在司法腐败等各种问题，但有两个显著且关系重大的实质性主题成为优先事项。
6. 第一个优先事项是应对全球和跨国腐败问题及其对社会和包括整个司法系统在内的各机构的影响，以及由此带来的具体挑战，尤其是法官和检察官面临的挑战，并铭记《联合国反腐败公约》<sup>1</sup>赋予他们的重要责任。第二个优先事项是将《班加罗尔司法行为原则》<sup>2</sup>确立的廉正、正当得体、平等及称职与尽责原则纳入《基本原则》(1985 年通过的文本没有这些原则)。

<sup>1</sup> 2003 年 10 月经大会第 58/4 号决议通过；《公约》于 2005 年 12 月生效。

<sup>2</sup> 经 2002 年 11 月 25 日至 26 日在海牙和平宫举行的首席法官圆桌会议修订，由加强司法廉正工作组通过。

7. 不仅法官及其辅助人员是重要行为体，检察官也很重要，必须承认检察官在司法方面发挥的重要作用。在跨国犯罪和腐败问题给当今社会带来重重挑战和责任的背景下，法官必须独立才能保证有效应对相关问题。必须铭记，应公正地且在不受政治干涉或其他形式干涉影响的情况下行使检察职能(见预防犯罪和刑事司法委员会第 17/2 号决议)。

8. 尽管《基本原则》未具体提及检察官，但任务负责人及其前任(见 A/HRC/20/19 和 A/62/207)和人权理事会(见理事会第 29/6 号决议)均强调了检察官职能与司法独立密切相关。因此，关于司法独立的国际标准必须保证检察官能够在履行其职责时不受不当影响、政治干涉或其他性质的干涉，且不畏惧、不偏袒或不存偏见。此框架必须能够应对当代影响检察官的挑战，并确保这些保障与现有的国际司法机构标准相辅相成。

9. 本特别报告员的目标是通过本报告促进开启分析和辩论进程，从而扩充《基本原则》，使其可以作为应对过去三十年发生的一些变化的宝贵工具。

10. 我们面临着通过《基本原则》时未曾充分考虑的挑战。特别重要的是，在过去几年，人们越来越关注司法机关的独立和廉正与跨国腐败和犯罪程度之间的关系和相互作用(见 A/72/140)。为应对这一重大当代挑战，需要建立诚信、有效的司法系统，使其独立于政治权力和实际权力之外，且能够为保护人权和有效应对挑战的社会需求提供保障。因此，易受外部影响的司法系统会削弱其自身，同时不仅会使公民无法获得保护，还会削弱民间社会对司法机构的信心。

11. 为了努力将密切相关的《班加罗尔原则》纳入《基本原则》，特别报告员在本报告中特别关注了腐败问题和廉正原则，以便能够将所讨论的关键概念纳入《基本原则》。

12. 特别报告员谨感谢渥太华大学人权研究和教育中心人权诊所为支持本报告的研究和起草所做的出色工作。

## 二. 国际和区域标准

13. 1985 年，第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过了《基本原则》(后经大会第 40/32 和 40/146 号决议核可)，将其作为司法独立的最低保障。自此，全世界三分之二以上的国家将司法独立载入其宪法，而其他国家则将该原则纳入其国家立法(A/72/140，第 80 段)<sup>3</sup>。

14. 《世界人权宣言》第 10 条和《公民权利和政治权利国际公约》第十四条保障人人有权由一个独立而不偏倚的法庭进行审讯，《基本原则》基于这两项条款，同时借鉴了先前关于司法独立的国际标准，包括国际司法独立和世界和平协会与

<sup>3</sup> 另见 Linda Camp Keith, “Judicial independence and human rights protection around the world”, *Judicature*, vol. 85, No. 4 (January - February 2002), p. 198 和 John Bridge, “Constitutional guarantees of the independence of the judiciary”, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.3 (December 2007), p. 4.

国际律师协会于 1982 年在新德里通过的《司法独立最低标准》以及 1983 年《世界司法独立宣言》。此外，第六届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会第 16 号决议呼吁预防犯罪和控制委员会将拟定有关法官独立以及法官和检察官选拔、专业培训和地位的准则列为其优先事项之一。

15. 《基本原则》为保障司法机关的独立提供了基本操作准则和标准，相关联合国机构进一步加强了这些准则和标准，例如，人权事务委员会关于在法院和法庭面前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见 (2007 年) (CCPR/C/GC/32, 第 19 段)。

16. 人权事务委员会在第 32 号一般性意见中规定，关于合格的、独立的和不偏倚的法庭的规定是一项绝对的权利，不得有任何例外。委员会紧接着对这项规定作出了实质性总结：

独立性的要求尤其是指程序和委任法官的条件，以及任用直至法定退休年龄或在有规定的情况下任期届满的保障，晋升、调职、停职和中止职务的条件，以及不受行政部门和立法机构的政治干预。

基于这项规定，委员会得出以下结论：

各国应采取具体措施，保证司法机构的独立性，制订或通过法律，规定司法人员的任命、薪酬、任期、晋升、停职和中止职务和对他们采取纪律制裁的明确程序和客观的标准，保护他们在裁决中不受政治干扰。司法机构和行政机构的职能和权限如混淆不清或行政机构能控制或指挥司法机构，这种情况是不符合独立法庭的概念的。

17. 正如特别报告员在向 2017 年大会提交的报告(A/72/140)中所指出的，跨国腐败和有组织犯罪已成为整个社会、司法独立和人权在当代面临的一项重大挑战。这些威胁不仅对司法机关，也对检察官和检察机关构成了重大挑战，所以需将检察官及其义务作为解决办法的重要部分。因此，不能忽视《关于检察官作用的准则》、《检察官职业责任标准和基本义务与权利声明》<sup>4</sup>和联合国毒品和犯罪问题办公室于 2014 年发布的题为《检察官的地位和作用：联合国毒品和犯罪问题办公室和国际检察官协会指南》的报告等文件所述与检察官相关的重要方面。

## A. 国际标准

18. 特别报告员坚信，在加剧的全球腐败不断损害公共机构和包括公司在内的私营机构的复杂背景下，须考虑通过借鉴其他国际标准和方法来扩充和强化《基本原则》，以防止其被曲解，从而可能影响司法机关的独立性。

19. 就这一方法而言，有两个突出问题是优先事项：(a)将《班加罗尔原则》中承认的司法廉正纳入《基本原则》；(b)有组织犯罪和跨国腐败对社会和包括司法系统在内的各机构带来的当代挑战。就后者而言，须铭记，鉴于《反腐败公约》条

<sup>4</sup> 1999 年 4 月 23 日由国际检察官协会通过。

款规定的内容，法官和检察官在应对这些挑战构成的威胁方面发挥着至关重要的作用。

### 班加罗尔司法行为原则

20. 第一任任务负责人拿督帕拉姆·库马拉斯瓦米向人权委员会第五十九届会议提交了《班加罗尔司法行为原则》(见 E/CN.4/2003/65, 附件)。《班加罗尔原则》概述了司法道德行为所需的独立、公正无私、廉正、正当得体、平等、称职与尽责的价值观。《班加罗尔原则》直接承认了《基本原则》在促进司法机关独立于国家其他部门方面的作用。此外，《班加罗尔原则》的目标之一是满足改进司法人员道德行为所需的各项条件，以进一步推动司法独立。

21. 关于加强司法行为基本原则的经济及社会理事会第 2006/23 号决议指出，《班加罗尔原则》与《基本原则》具有互补性，并请联合国毒品和犯罪问题办公室就《班加罗尔原则》编写一份评注。

22. 联合国毒品和犯罪问题办公室在加强司法廉正工作组<sup>5</sup>的协助下于 2007 年发布了《班加罗尔司法行为原则评注》，为准确解释《班加罗尔原则》所列六项价值观提出了准则。加强司法廉正工作组于 2010 年 1 月通过了有效实施《班加罗尔原则》的措施，其中细分了司法机关和国家在这方面的各项责任。

23. 《班加罗尔原则》应被视为《基本原则》的一部分，因而应将其纳入《基本原则》。前任务负责人加芙列拉·克瑙尔在其向大会提交的报告中的结论部分指出，《基本原则》和《班加罗尔原则》对于促进和保护世界各地法官、律师和检察官的独立性仍然绝对至关重要(A/70/263, 第 105 段)。

### 联合国反腐败公约

24. 特别报告员已多次强调《联合国反腐败公约》的重要性，并提及严重腐败对社会、法治和司法系统独立性构成的挑战。

25. 特别报告员在其 2017 年提交给大会的报告中强调，腐败和有组织犯罪有损法治以及各国促进尊重且遵守人权标准的治理体系的能力。另外，腐败还削弱了司法机关确保保护人权的能力，直接或间接地阻碍了法官、检察官、律师和其他法律专业人员履行其专业职责。此外，腐败还削弱了公众对司法的信心，对整个司法系统产生破坏性影响(A/72/140, 第 21 段)。

26. 特别报告员还强调，《公约》是全球性反腐败文书，也是多个缔约国签订的国际公约之一(同上，第 27 段)。《公约》将司法机关确定为预防和打击腐败的关键机构。特别是在第十一条中，规定各缔约国在不损害司法独立的情况下，采取相应的措施加强司法机关人员的廉正，并防止出现腐败机会。这些措施可以由各国的不属于司法机关但具有类似于司法机关独立性的检察机关制定和实施(同上，第 28 段)。

<sup>5</sup> 见 <https://www.judicialintegritygroup.org/jig-group>。

27. 《公约》序言表明国际社会认识到腐败对社会稳定与安全带来严重的问题和威胁，它破坏民主体制以及价值观、道德观和正义，并危害可持续发展和法治。此外，各缔约国认为有必要强调腐败同其他形式的犯罪特别是同有组织犯罪的联系。同样地，腐败现象的跨国性体现在，各缔约国确信腐败已经不再是局部问题，而是一种影响所有社会和经济的跨国现象，因此，开展国际合作对于预防和控制腐败至关重要（第 58/4 号决议，附件，序言第 4 段）。

28. 《公约》呼吁缔约国在其立法制度、机构和做法中采取包括国际合作在内的预防措施（同上，第二章）。还支持将公共和私营部门中最为常见的腐败形式定为刑事犯罪。<sup>6</sup>

29. 有效国际合作的规范框架，特别是调查和司法框架，对于有效应对跨国腐败和犯罪至关重要。为了实现这一目标，法官和检察官必须拥有必要的工具来确保其独立性和公正性，这一点毋庸置疑。

30. 《公约》为各国开展正式和非正式的国际合作提供了强有力的规范框架。第四章详细规定了引渡、司法互助和被判刑人的移管等刑事事项方面的主要国际合作方式；该章节还涵盖执法合作、联合侦查和特殊侦查手段。因此，这些规定还涉及法官、检察官和其他类别的公务员。此外，第四十三条规定缔约国在与腐败有关的民事和行政案件诉讼中相互协助。

31. 正如《公约》第四章所规定的，刑事事项国际合作的范围不仅涵盖“传统”合作形式，在跨国刑事司法领域还扩展到其他较新的形式，包括刑事诉讼的转移、建立联合侦查机构和适当使用特殊侦查手段。

32. 《公约》适用广泛且具有强制性，这使其成为唯一能够提供全面措施应对全球问题的文书，公正和独立的司法和检察机关对于应对全球问题至关重要。《公约》收集了一些重大的进展，是推进多个国家之间相互配合，同时开展刑事调查的明确和具体的工具（A/72/140，第 29 段）。

#### 针对检察官的多边标准

33. 《关于检察官作用的准则》承认《基本原则》，并提出了促进公共和特设检察官在刑事诉讼中发挥有效、公正和公平作用的准则。该准则在 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日于哈瓦那举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会上通过，随后得到大会第 45/166 号决议核可。

34. 虽然该准则并非一项具有法律约束力的文书，但制定该准则是为了协助会员国确保和促进检察官在刑事诉讼中发挥有效、不偏不倚和公正无私的作用。这一良好做法的汇编为检察官的资格、地位、作用和职能提供了宝贵且不可或缺的准则（A/HRC/20/19，第 20 段）。

<sup>6</sup> Argandoña, A. (2006). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales, Documento de Investigación nº 656, Navarra, Universidad de Navarra, p. 9.

35. 特别报告员已表示完全支持该准则，并指出其中所载标准的重要性(A/HRC/35/31，第 47 段)及其与《关于律师作用的基本原则》的大量重合。

#### 其他国际标准

36. 经大会第 45/166 号决议核可的《关于律师作用的基本原则》承认了法律界独立的重要性，并规定了各国需遵守的原则。《基本原则》中的原则 1 规定，所有人都有权请求由其选择的一名律师协助保护和确立其权利并在刑事诉讼的各个阶段为其辩护。这些原则还为律师的专业职能提供了保障。报告员已表示完全支持《基本原则》，并指出其中所载标准的重要性(A/HRC/35/31，第 47 段)。

37. 《世界法官宪章》<sup>7</sup>第 1 条认为，司法独立是公正的司法系统运作所不可或缺的。

38. 由世界人权会议于 1993 年通过的《维也纳宣言和行动纲领》指出，符合国际人权的独立司法机关是充分且不歧视地实现人权的关键，是民主与可持续发展进程所不可或缺的。

39. 若干其他联合国公约也简单提及了独立司法机关的重要性，包括《儿童权利公约》(第 37 条(d)项和第 40 条第 2 款(b)项第(三)和(五)目)、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 18 条第 1 款)、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(第十一条第三款)、《残疾人权利公约》(第十二条第四款)、《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(第 3.3、3.5、3.6、6.3、9.3 和 14.6 条)和《获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》(第 23 段(c)项)。

40. 国际律师协会的新德里《司法独立最低标准》、《国际道德准则》(1956 首次通过，1988 年更新)、《法律职业独立标准》(1990 年)、《法律职业一般原则》(2006 年)、《法律职业行为国际原则》(2011 年)和《律师协会反腐败指南》(2013 年)同样保护司法机关的独立性，但未明确提及《关于司法机关独立的基本原则》。

## B. 区域标准

### 美洲体系

41. 《美洲人权公约》规定，应尊重法院的独立性，且人人都有权由独立公正的法庭进行审讯(第 8 条)。美洲人权委员会的其他文件在述及司法机关独立于其他政府部门或国家机关、预算控制、司法方面平等和不歧视的一般条件以及基于资质择优甄选司法官员等方面的事项<sup>8</sup>时均提及《基本原则》。

<sup>7</sup> 由国际法官协会中央委员会于 1999 年 11 月 17 日在台湾通过，2017 年 11 月 14 日在智利圣地亚哥得到更新。

<sup>8</sup> Inter-American Commission on Human Rights, *Guarantees for the Independence of Justice Operators: Towards Strengthening Access to Justice and the Rule of Law in the Americas* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 December 2013).

42. 美洲人权法院在其判例法中指出，“必须根据司法独立标准审查司法保障的范围和对法官的有效司法保护”<sup>9</sup>。在 *Reverón Trujillo 诉委内瑞拉案* 中，法院强调，与其他公职人员不同，法官因司法机关所需的独立性而享有特定保障，法院认为这“对于行使司法职能至关重要”<sup>10</sup>。

43. 在 *López Lone 等人诉洪都拉斯案* 中，法院指出，“国家必须在两方面保证自主行使司法职能，一是机构方面，即作为一个系统的司法机关方面，二是个人方面，即某位法官个人方面”<sup>11</sup>。

44. 在最高法院(*Quintana Coello 等人*)和宪法法庭(*Camba Campos 等人*)诉厄瓜多尔的案件中，法院澄清，不应仅从被告方面分析司法独立，因为法官也应有一系列保障来确保司法独立。<sup>12</sup>

45. 最后值得一提的是，法院在发布与司法机关独立性有关的判决书时曾多次将《基本原则》作为法律渊源，但本报告不就此作详细分析。

## 欧洲

46. 在欧洲，主要是欧洲委员会及其各机构制定了关于法官和司法行为独立的区域标准。《基本原则》是《欧洲法官规约宪章》<sup>13</sup>的基石。部长委员会在其就法官独立性、效率和作用向成员国提出的第 R(94)号建议中称，“应采取所有必要措施尊重、保护和促进法官的独立性”。

47. 欧洲法官咨询委员会承认《基本原则》对于落实司法独立尤为重要(见第 1 号意见(2001 年))，且在若干其他意见<sup>14</sup>中具体提及了《基本原则》。

48. 欧洲人权法院在其于 2008 年 6 月 23 日通过的关于司法道德的决议中，阐明了法官独立、公正无私、廉正、称职与尽责、自由裁量权和表达自由原则。

49. 最后，欧洲法官协会对《基本原则》表示支持。2018 年，该协会认为“这些一般原则在其通过 33 年后仍然具有相关性，还强调须制定全球规则以确保法官

<sup>9</sup> *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador*, Series C, No. 266, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 23 August 2013, para. 144.

<sup>10</sup> *Reverón Trujillo v. Venezuela*, Series C, No. 197, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 30 June 2009, para. 67, citing *Herrera Ulloa v. Costa Rica*, Series C, No. 107, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 2 July 2004, para. 171, and *Palamara-Iribarne v. Chile*, Series C, No. 135, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 22 November 2005, para. 145.

<sup>11</sup> *López Lone et al. v. Honduras*, Series C, No. 302, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 5 October 2015, para. 194.

<sup>12</sup> *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador*, para. 153, and *Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) v. Ecuador*, Series C, No. 268, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment, 28 August 2013, para. 197.

<sup>13</sup> 在欧洲委员会于 1998 年 7 月 8 日至 10 日在法国斯特拉斯堡举行的会议上，由来自欧洲各国和两个国际法官协会的与会者通过。

<sup>14</sup> 第 3 号意见(2002 年)；第 4 号意见(2003 年)；第 17 号意见(2014 年)；第 19 号意见(2016 年)。

的独立性，并通过建立协会使法官能够捍卫司法独立原则”。尽管如此，该协会还指出，“可有效地重述和澄清其中一些原则”，以纳入新的关切。<sup>15</sup>

## 非洲

50. 根据《非洲人权和人民权利宪章》第 26 条，宪章各缔约国有义务保障法院的独立性。《非洲公平审判和法律援助权的原则和指导方针》概述了关于由独立和公正的法庭审讯的权利、对法官的适当培训和律师独立性的区域标准<sup>16</sup>。虽然这两份文件都称需要独立的司法机关，但均未提及《基本原则》。<sup>17</sup>

## 亚洲及太平洋地区

51. 《亚洲及太平洋地区法律协会关于司法机关独立原则的北京声明》<sup>18</sup>认为，“维护司法机关的独立性对于其在遵守法治的自由社会实现目标和妥善履行职能至关重要”。

52. 美国律师协会亚洲法律项目在《对柬埔寨王国司法行为守则草案的分析》中指出，若柬埔寨尚无法官协会，则鼓励采纳《基本原则》第 9 条<sup>19</sup>。该报告随附《班加罗尔原则》，并特别关注了《班加罗尔原则》在《守则》第四章“诚信原则”中的体现方式。<sup>20</sup>

## 北美

53. 加拿大司法委员会的《法官道德原则》<sup>21</sup>并未直接提及《基本原则》，但为联邦任命的法官的道德行为制定了准则，尤其是廉正、尽责、平等和公正方面的准则。

54. 至于《美国法官行为守则》，尽管其中的独立、公正和结社自由原则与《基本原则》一致，但该《守则》未提及《基本原则》。

<sup>15</sup> 见 [http://www.uhs.hr/data\\_sve/docs/rezolucije2018/Res\\_EAJ\\_Basic\\_UN\\_Principles\\_2018.pdf](http://www.uhs.hr/data_sve/docs/rezolucije2018/Res_EAJ_Basic_UN_Principles_2018.pdf)。

<sup>16</sup> 非洲联盟文件 DOC/OS(XXX)247，A、B 和 I 节。

<sup>17</sup> 在国家层面，毒品和犯罪办公室的《面向尼日利亚司法机关的司法道德培训手册》提及《基本原则》和《班加罗尔原则》。毒品和犯罪办公室在该文件中强调了独立、公正无私、廉正、正当得体、平等以及称职与尽责的司法价值观的重要性。此外，参照《基本原则》对索马里兰司法机关独立性开展的讨论见于法官 Abdishakur Ali Mohamed 于 2014 年发布的题为“*The principle of judicial independence and Somaliland courts*”的文件。

<sup>18</sup> 在 1995 年 8 月于北京举行的第六届亚洲和太平洋法院院长会议上通过。1997 年 8 月在马尼拉举行的第六届法院院长会议进一步完善了该声明。

<sup>19</sup> “法官可以自由组织和参加法官社团和其他组织，以维护其利益，促进其专业培训和保护其司法的独立性。”

<sup>20</sup> 见 [www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/cambodia/cambodia\\_judicial\\_conduct\\_draft\\_code\\_analysis.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/cambodia/cambodia_judicial_conduct_draft_code_analysis.pdf)。

<sup>21</sup> 1998 年在渥太华出版。

55. 前任务负责人拿督帕拉姆·库马拉斯瓦米建议墨西哥司法委员会确保纪律处分程序透明且符合《基本原则》(E/CN.4/2002/72/Add.1, 建议(c))。

### 三. 缺口和机遇

#### A. 腐败和有组织犯罪的影响以及各国和包括检察官在内的司法系统的应对措施

56. 在过去 10 年, 严重腐败已从国家关注的问题演变为全球性问题, 各个社会也日益认识到该问题。全球化和技术发展助长了跨国犯罪的猖獗。由于商业、企业、私人和技术领域日益全球化, 各系统之间联系也更加紧密。因此, 政治、私人和经济方面的相互依存成为各国正常运转的一部分, 同时, 新型全球腐败出现, 涉及决策层与有组织犯罪之间的互动, 并对公共机构产生影响。

57. 在识别全球腐败时, 须考虑一些特点。全球腐败通常通过有组织犯罪渠道运作, 试图通过与政治权力合作来确保有罪不罚或试图影响政治行为体。这通常涉及高层权力, 尤其是强大的政治和商业行为体之间的互动。这会导致动用大量资源和资金, 以牺牲多数人的利益为代价使少数人受益, 还会对个人和社会造成广泛的严重损害。

58. 跨国性是全球化的直接后果, 使得在全球层面预防和打击腐败的工作更为复杂。在这方面, 全球化“在腐败的供应端发挥作用, 激励国际企业设法加入新市场或取代竞争对手”<sup>22</sup>。各类腐败案件同时对不同国家产生影响, 这引起了司法系统的关注。

59. “洗车行动”等腐败丑闻突显了有组织犯罪与全球腐败之间的关系。该丑闻是拉丁美洲最臭名昭著的跨国贿赂案件之一, 涉及巴西主要的建筑公司, 这些公司与若干拉丁美洲国家甚至非洲国家的政治家和当地建筑公司参与了大量腐败活动。该案件是非常重要的跨国腐败例子, 使人们更加认识到各国司法系统有必要采取有效的协调行动。

60. 在试图影响决策过程的组织犯罪中, 腐败是一个基本要素。<sup>23</sup>重大腐败犯罪通常涉及一系列中间人, 其中许多是高层政治家。在受“洗车行动”影响的 21 个国家中, 一些国家的司法和检察系统的应对方式说明《反腐败公约》的许多条款适用于此类案件。司法机关和检察机关的国际合作是重要的手段, 有助于查明许多此类案件, 进而开展彻底调查并追回已被一些人不当、非法侵占的

<sup>22</sup> Alfredo Rehren, “The ethical challenges of political corruption in a globalized political economy”, in *The Ethics of Foreign Policy*, Robert G. Patman, David MacDonald and Betty Mason-Parker, eds. (London, Ashgate Press, 2007).

<sup>23</sup> Edgardo Buscaglia, Samuel González-Ruiz and César Prieto Palma, “Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate”, in *Terrorismo y Delincuencia Organizada: Un Enfoque de Derecho y Economía*, Andrés Roemer and Edgardo Buscaglia, eds. (National Autonomous University of Mexico, 2006).

部分资金。许多这类人正在接受调查或被起诉，在此过程中，需要积极适用《公约》所确立的关于国际合作的规定。

61. 在面对腐败导致的问题和应对腐败对司法系统的影响时，须铭记腐败是不容忽视的跨领域问题。腐败现象可能破坏机构的独立性，从而导致犯罪分子逍遥法外。同时，这样严峻的形势为独立和公正的法官和检察官采取行动指明了重要方向。

62. 政治机构和政治家的腐败已成为犯罪集团的重要工具，因为此种腐败行动范围广泛，使犯罪集团能够切实影响到国家行政管理的各个领域，包括司法系统。一旦法官受到影响，尤其是受到经济和政治利益的影响，就会影响决策过程。

63. 近年来，有越来越多的证据表明，有组织犯罪或跨国犯罪导致包括检察官办公室在内的司法系统腐败或受到威胁。<sup>24</sup>有组织犯罪试图借助与政界的联系掩盖其非法活动，从而可以开展此种活动而无须承担后果。腐败的政治家可以利用他们的权力地位充当中间人，从而掩盖非法活动。公共机关和政治家已成为犯罪集团能够有效开展行动的重要工具。在这种情况下，腐败是两个集团之间的纽带。这种运作方式使有组织犯罪集团能够渗入司法机关(A/72/140，第 48-53 段)。

64. 除了对国家的适当运作和尊重人权产生直接影响外<sup>25</sup>，腐败还对负责确保法治的机构产生极其严重的影响。为此，人权理事会在其第 23/9 号决议中宣称对普遍存在的腐败问题对人权的享受产生的日益严重的负面影响表示关切。此外，据联合国人权高级专员办事处（人权高专办）称，“法治系统的腐败会削弱旨在保护人权的问责结构，并助长有罪不罚之风，因为违法行为不受处罚，且法律未始终得到维护”<sup>26</sup>。

65. 参与全球腐败和有组织犯罪的行为体试图通过威胁、攻击或腐败逍遥法外；保护本国机构免受此类威胁是各国的一项国际义务。鉴于司法机关一般发挥防止腐败的作用，在许多情况下，司法腐败可能与有组织犯罪集团施加的压力密切相关，有组织犯罪集团以此削弱管理司法权力的行动所需的独立性，并确保其罪行不受惩罚(A/72/140，第 51、66、69、70 和 72 段)。

66. 这种情况会将诚信和独立的法官、检察官和辅助人员置于极其敏感的境地。《基本原则》原则 1 和 2 以及《班加罗尔原则》原则 1.1 要求各国提供安全措施，以保护司法机关不为任何外来影响、诱导、压力、威胁或干涉所左右。当

<sup>24</sup> National Security Council, “Transnational organized crime: a growing threat to national and international security”.

<sup>25</sup> Morten Koch Andersen, “Why corruption matters in human rights”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 10, No. 1 (February 2018), p. 7.

<sup>26</sup> 人权高专办，《反腐败人权案件》，第 4 页。

司法腐败不仅对司法独立性构成威胁，而且还需要接受调查时，这些措施就变得更为必要。

67. 特别报告员认为，为了确保司法系统的独立性，法官、律师和检察官不得为任何可能影响其判决和决定公正性的干涉、压力或威胁所左右(A/HRC/35/31, 第 70 段)。为此，各国不仅应尊重法官、检察官和司法人员在其决策过程中的独立性，还需要实施安全和保护制度，确保其安全和健康。此外，此类制度应具有专业的设计并得到严格维护，以防隐瞒或掩饰法官的活动(A/72/140, 第 82 段)。

68. 如前所述，《反腐败公约》吁请缔约国采取预防措施，并鼓励它们将公共和私营部门最常见的腐败形式定为刑事犯罪。此外，司法机关还被视为预防和打击腐败的关键机构。此类工作必须在司法机关内部和外部两方面开展。正如秘书长在 2004 年所言，在司法和法治问题上，“如果事先预防出力一分，其效力大大超过事后补救出力十分”。(S/2004/616, 第 4 段)。

69. 在应对腐败和有组织犯罪问题时，实施预防机制至关重要。然而，只有在确定和评估腐败和犯罪风险后，才有可能实施这些机制。特别报告员已强调，须加强司法机关，以减轻腐败对司法部门的影响 (A/HRC/35/31, 第 83 段)。特别报告员在其 2017 年向大会提交的报告中确定了这方面的若干良好做法和预防措施(A/72/140, 第 74-106 段)。

70. 在人权事务委员会第 32 号一般性意见确定的其他要素中，工作场所的稳定性是打击司法腐败的重要工具，因为这是确保司法独立的基本手段。为实现这种稳定性，就要实施一套工具和措施来防止任意调任法官和检察官，并确保司法人员能够履行其职能而无需担心因纯专业以外的原因而被取代。任期保证对司法机关的独立性和公正性有着极大影响(A/HRC/35/31, 第 33 段和 E/CN.4/1995/39, 第 65 段)。此外，在涉及有组织犯罪活动的刑事诉讼程序中，各国应确保由具有适当专门知识并能在心理上应对有组织犯罪的司法工作人员开展审判工作(A/72/140, 第 96 段)。

71. 有组织犯罪有罪不罚与机构无法充分履行其职能之间的相互关系直接影响到司法机关的独立和法治。因此，如果要解决跨国犯罪带来的挑战，各国的相关机构必须拥有坚实的能力。影响世界上多个国家的各种腐败案件表明，有组织犯罪集团和/或跨国犯罪集团会毫不犹豫地利用其掌握的任何手段渗透到司法、政治、经济和社会各阶层。<sup>27</sup>因此，只有通过民主巩固的强有力机构，才可能解决有组织犯罪活动造成的腐败行为。

72. 特别报告员在其 2017 年 7 月向大会提交的报告中介绍了犯罪网络如何试图渗入法律系统，按照它们自己的规则施加其权力和影响，从而在国家系统内建立豁免和有罪不罚领域。。其组织的一个关键要素是，它们能够渗透并影响司

<sup>27</sup> Salvador Herencia Carrasco and Jordi Feo Valero, “La integridad e independencia del poder judicial como garantía frente a la amenaza del crimen organizado transnacional”, *Relaciones Internacionales*, vol. 27, No. 55 (2018).

法部门的各机构，特别是利用腐败手段渗透司法部门(A/72/140，第 39 段)。因此，腐败是此类犯罪集团有罪不罚的根本原因。

73. 一个迫在眉睫的问题是，关注如何利用政治权力尤其对司法机关以及整个国家机器施加控制或影响。这不仅会有损司法独立，还会影响相关机构在面对强大的腐败和犯罪结构时采取行动所需的公正性。在大多数情况下，犯罪组织会建立一个得到政治权力默许的联络网。切记，任何国家都可能发生这种情况，无论其经济状况或民主巩固程度如何。<sup>28</sup>跨国犯罪采用微妙的方法来实现影响司法判决的目的，这正是该现象危险且难以预防的一个主要原因。因此，法院受到的政治影响是司法腐败的关键要素。

74. 因此，司法机关的独立和廉正是其可用于遏制和应对政治权力干涉的最重要工具。司法机构越独立，跨国犯罪分子的腐败行为就必然越无效。这也适用于以下情况：跨国犯罪分子与私营部门往来，以期影响政治家，进而影响司法机关，从而确保有罪不罚。

75. 特别报告员确定了一些措施，用以提高司法程序的透明度，确保对侵犯基本权利和行为标准的行为问责，并指出国际司法合作作为解决这一问题的关键要素发挥的重要作用 (A/72/140，第 74 段和第 97-106 段)。

76. 鉴于有组织犯罪和跨国腐败的特点和结构，在打击犯罪组织和由其造成的腐败时必然需要国际协调。在不忽视国家机构独立运作能力的情况下，如果整个国际社会能够制定一套协调一致的政策和战略用以解决潜在的威胁，那么显然能够更容易、更有效地打击具有国际影响的系统行为。国际合作是吸取知识、交流经验和分配资源的绝佳方式，《反腐败公约》已对这些活动作出了明确规定 (A/72/140，第 109 段)。

77. 如前所述，《反腐败公约》第十一条第一款承认司法机关在打击腐败方面发挥关键作用。《公约》还强调司法系统之间的国际合作对于打击腐败至关重要。因此，《公约》规定司法机关不得腐败，并在第十一条第一款吁请缔约国均采取措施，加强司法机构的廉正和独立，并防止其成员有腐败的机会。

78. 关于国际合作的《公约》第四章整章专门就这方面确立了明确且极为具体的规则，包括关于被判刑人的移管、司法协助、刑事诉讼的移交、执法合作或联合侦查等重要事项的规则，以及《公约》所载打击犯罪的许多其他具体措施。

79. 在应对全球腐败和跨国犯罪以及需要整个司法系统采取行动时，必须考虑指导检察官行动的原则和标准。必须铭记检察官和法官在确保司法系统正常运作方面的密切关系和重要相互作用。因此，特别报告员认为其有义务公开支持和重申关于检察官的国际标准。

<sup>28</sup> 例如对巴西、哥伦比亚和哥伦比亚等国均有影响的 Odebrecht 腐败丑闻以及“洗车行动”、奥地利 Ibiza 案、西班牙 Gürtel 案和加拿大 SNC-Lavalin 事件。

80. 检察机关人员的腐败将破坏法治并对司法系统的公信力产生负面影响。检察官廉正、独立和公正是有效保护人权和经济发展的必要先决条件(E/CN.15/2008/L.10/Rev.2)。

## B. 司法系统的廉正、问责和独立

81. 《基本原则》首先提及各国为维护司法独立应坚持的标准。尽管如此，特别报告员一再强调，要实现司法独立，就要实现司法系统的充分问责并维持其廉正。司法独立和问责必须并肩运作，因为它们都是司法系统有效、合法的必要条件。因此，司法独立的保障措施不得排斥或妨碍司法问责(A/HRC/26/32，第23段)。

82. 人权理事会第25/4号决议特别强调，应始终保证司法机关的廉正、独立和公正，这是保护人权和基本自由、维护法治和民主以及确保司法一视同仁所必不可少的先决条件。前任务负责人加芙列拉·克瑙尔在2012年承认了这一观点，她指出，廉正无可争议的司法机关是确保民主和法治的重要机构(A/67/305，第14段)。

83. 《基本原则》未明确提及司法问责，因此未就该事项制定具体标准。不过，《基本原则》原则2规定，司法机关应不偏不倚地裁决其所受理的案件，不应为任何不当影响、恫吓、压力、威胁或干涉所左右。原则8规定，法官应自始至终本着维护其职务尊严和司法机关的不偏不倚性和独立性的原则行事。原则18规定，除非法官因不称职或行为不端使其不适于继续任职，否则不得予以停职或撤职。

84. 《班加罗尔原则》被认为是对《基本原则》的补充，通过《班加罗尔原则》是为了确立关于法官道德操守的国际标准，确立普世适用的法官道德指南，加强司法廉正。因此，这些原则是填补国际法律框架在司法问责方面缺口的重要尝试(A/HRC/26/32，第29段)。

85. 《班加罗尔原则》的序言明确指出，有关原则预先假定法官须为其行为而向专责维持司法水准的独立及公正无私机构负责，旨在补充而非削弱对法官具约束力的现有法律及行为规则。原则6进一步规定，法官的专业活动应尽用于司法职责上，且不得作出违背其职责的行为。

86. 《班加罗尔原则》以独立、公正无私、廉正、正当得体、平等、称职与尽责为基础，确立了司法问责概念。这些价值观中的任何一项都不可能孤立地实现。同样地，全球司法机关面临的挑战形式多样，均应加以考虑。

87. 其他国际、区域和国家文件反映出为确保司法廉正和问责等作出的努力。例如，《世界法官宪章》、《欧洲法官规约宪章》、《英联邦三权分立(拉蒂默豪斯)原则》<sup>29</sup>、《伊比利亚-美洲法官规约》<sup>30</sup>、《关于司法机关独立原则的北京声明》、

<sup>29</sup> 在2003年于阿布贾举行的英联邦政府首脑会议上经英联邦法律部长商定。

<sup>30</sup> 在2001年5月23至25日于加那利群岛圣克鲁斯德特内里费举行的伊比利亚-美洲最高法院院长和法庭庭长峰会上通过。

加拿大司法委员会制定的《法官道德原则》和澳大利西亚司法研究所制定的《司法行为指南》<sup>31</sup>。

88. 已提出推进制定司法道德守则，建立仅由现任和/或退休法官组成的司法投诉机制(E/CN.4/2002/72, 第 37 段)。为强调这一方法，特别报告员将《班加罗尔原则》随附于其 2003 年度报告(E/CN.4/2003/65)。

89. 司法问责和廉正都应是《基本原则》的组成部分，且应被视为法治、人权保护和普遍正义的基本要素。需确保个人和机构两层面的司法问责，以提高司法机构的透明度、公平性、廉正和可预测性。整个司法部门的效率取决于其合法性，而合法性又取决于其廉正。

90. 现代司法机关面临的许多挑战均涉及司法问责和司法廉正。决策过程缺乏透明度、新技术和社交媒体使用不当、司法在现代发展中存在问题、司法机构效率低下、司法机关对社会需求缺乏回应以及普遍存在司法腐败等问题可能对公众对司法系统的看法产生负面影响，削弱公众对司法机构运作的信心。此外，司法问责未得到改善和司法机构失信于民为抨击和限制司法独立创造了有利的环境(A/HRC/26/32, 第 22 段)。

91. 全球司法廉正网络是司法独立和廉正方面国际合作的范例，毒品和犯罪问题办公室将其作为《执行〈多哈宣言〉全球方案》<sup>32</sup>的一部分加以推动。自该网络成立以来，特别报告员一直明确表示支持，并作为其咨询委员会的成员直接为其助力。

92. 自上任以来，特别报告员一直强调须就司法独立和廉正事项开展合作。2017 年，特别报告员在向人权理事会提交的第一份报告中指出，联合国系统各实体应更加紧密合作，就《反腐败公约》的实施采取后续行动。他在报告中举例称，2016 年，毒品和犯罪问题办公室发起了一项关于促进遵纪守法文化的全球方案，其中包括建立一个全球司法廉正网络，交流关于司法廉正和预防腐败方面的重点挑战和新出现问题的最佳做法和经验教训 (A/HRC/35/31, 第 85 段)。

93. 最后，除了需要以《班加罗尔原则》所载的问责和廉正概念和《反腐败公约》中关于有组织犯罪和腐败的条款巩固《基本原则》外，特别报告员还确定了与司法独立密切相关的和可适时纳入《基本原则》的其他主题，包括司法机关在全球化世界中的作用；检察官的作用；性别和少数群体代表性；军事法庭；司法委员会；全球化世界中新形式的媒体和技术的影响及数据保护；公民和民间社会的参与等当代问题。

94. 特别报告员谨重申，本文件所提出的反思并非旨在以一套新的原则取代《基本原则》，而是为了确定协调空间，从而填补本报告和其他论坛强调的缺口。

<sup>31</sup> 第三版于 2017 年出版。

<sup>32</sup> 《全球方案》旨在支持各国实施 2015 年在第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会上通过的《关于将预防犯罪和刑事司法纳入更广泛的联合国议程以应对社会和经济挑战并促进国内和国际法治及公众参与的多哈宣言》强调的四个主题领域，包括司法廉正。

## 四. 结论和建议

### A. 结论

95. 不应把存在一套旨在确保和加强整个司法系统独立性和廉正的可靠的国际法律规则、标准和原则视为理所当然。要确保司法独立，就要持续关注和监测，以确定和应对由社会、政治和经济变革引起的新的或再次出现的问题和挑战。

96. 特别报告员通过其工作和活动认识到，一些地方在制度方面对涉及司法独立性的软法规则持漠不关心的态度。在这种情况下，需要重申《基本原则》和其他关于该问题的补充性国际标准。

97. 《基本原则》为保障司法机关的独立提供了操作指南和标准。然而，在 30 多年后，需要对该《原则》进行补充，以应对 1985 年未曾考虑到或不存在的挑战。因此，应以旨在应对司法机关独立所面临新威胁的其他现有国际标准(包括针对检察官的国际标准)对《基本原则》加以补充。

98. 正如特别报告员在其之前提交大会的一份报告中所承认的，有组织犯罪和跨国犯罪以及腐败对司法系统独立性的影响日益严重，但缺乏充分的相关信息和细节，这凸显出有必要特别关注该问题，以确定犯罪组织试图影响法官和司法系统其他官员的独立性和公正性的方式(A/72/140，第 45 段)。同时，法官和检察官必须充分认识到其作为司法机关独立性的保障者所面临的巨大挑战，其所发挥的作用对于打击这些威胁至关重要。

99. 历史上，通过使用政治权力来影响司法机关以及整个国家机器总能对人产生诱惑。然而，迫切需要解决该问题，它不仅破坏司法系统的独立性，还影响整个国家采取行动应对与政治行为体和公共机构勾结和互动的腐败犯罪网络和跨国犯罪集团的能力。司法系统的独立和廉正是司法机关可用于遏制和应对政治权力干涉和跨国犯罪网络的最有效工具。

100. 鉴于有组织犯罪和全球腐败的特性，在应对犯罪组织造成的司法腐败时必然需要法官和检察官独立以及国际司法合作。特别报告员认为，《反腐败公约》范围广泛且具有强制性，这使其成为能够全面应对全球腐败行为的唯一合法文书。因此，《公约》提供了就该问题开展有效的实质性国际合作的基本规则。

101. 独立和公正的法官和检察官进行有效的国际合作是应对社会和司法机关中的跨国犯罪和腐败的唯一可行途径。为了产生尽可能大的影响，司法独立必须与司法部门的问责和廉正相平衡。因此，只有真正不为任何外部或内部影响左右的公正法官和检察官制度才能应对有组织犯罪和全球腐败带来的挑战。<sup>33</sup>

<sup>33</sup> 关于保障适当的甄选程序和任期及保障免受外部压力，美洲人权法院指出，所有此类保障均“来源于司法独立，也得到了欧洲人权法院的肯定，并且《联合国基本原则》对其作出了规定”(López Lone et al. vs. Honduras, para. 195)。

102. 司法机关缺乏廉正会导致司法问责的恶化，并削弱公众对司法系统的信任，为抨击和限制司法独立创造温床。

103. 《班加罗尔原则》对于应对本报告的主题至关重要。这些原则是由民法和普通法法域的法官制定的，因此在司法机关中具有极大的合法性和可信度。即使每个国家的司法机关都在考虑本国司法制度的基础上采用这一规范司法行为的框架，《班加罗尔原则》也可以在保证司法机关独立性方面发挥关键作用。对此，值得一提的是，《班加罗尔原则》的主要用途在于，这些原则被视为制定管理法官职业行为的国内标准和规则的基础(E/CN.15/2007/12，第 15 段)。

## B. 建议

104. 特别报告员建议加强《基本原则》，以避免一些解读可能影响其所追求的目标，加强其在司法机关(即法官、律师、检察官和其他法律专业人士)打击跨国腐败时面临的当代威胁和挑战方面的效力和一致性，以及保证实施必要的保障措施来确保司法机关的安全和独立履行其职责的能力。

105. 特别报告员建议，应推动旨在将《基本原则》、《班加罗尔原则》和《反腐败公约》联系起来的举措。在这方面，不仅应结合《关于检察官作用的准则》、《班加罗尔原则》和《公约》来解读《基本原则》，以填补其中的缺口，还应对其加以扩充，纳入这些国际标准中所载的重要问题。

106. 《反腐败公约》是打击司法腐败的国家和国际举措的核心，可促进共同标准和最佳做法的实施和适用。作为解决一般腐败问题的关键工具，整个《公约》还应被视为补充《基本原则》的基本国际文书。

107. 应将《班加罗尔原则》的主要组成部分视为《基本原则》的一部分。

108. 特别报告员吁请会员国设立一个不限成员名额的政府间专家组，以扩充《基本原则》。特别报告员谨强调，这一进程必须建立在《基本原则》原则 1 至 20 所载的现有标准基础上，绝不能破坏这些原则。

109. 特别报告员吁请各会员国在即将于 2020 年 4 月在日本京都召开的第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会上讨论当前司法独立所面临的威胁和挑战，并明确授权联合国相关机构推进正式的政府间进程，以将关于跨国腐败和有组织犯罪以及廉正的新法律标准纳入《基本原则》。

110. 特别报告员愿为这一进程提供专门知识，以加强对法官和律师的保护，使其免受任何威胁、恐吓、骚扰或干涉。

111. 特别报告员谨向会员国重申，须继续努力传播有关法官、律师和检察官独立性的文书和其他国际标准的内容，并采取紧急措施加以充分实施。这些措施应包括严格实行二元制的国家快速将国际法转化为国内法。