



人权理事会

第三十八届会议

2018年6月18日至7月6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

法官和律师独立性问题特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交法官和律师独立性问题特别报告员依照理事会第35/11和26/7号决议编写的报告。司法委员会在保障司法机构的独立性和自主权方面发挥着至关重要的作用。设立司法委员会依据的基本理由，是需要使司法机关和法官的任用程序免受外部政治压力。除了发挥保障司法独立性这一主要职能以外，越来越多的司法委员会还在提高司法效率和质量，以及使司法、法院管理和预算编制合理化领域被赋予广泛的权力。

在本报告中，特别报告员指出，司法委员会的通用模式并不存在。每个司法管理机构都源自一种具有独特的历史、文化和社会渊源的法律制度，每个机构发挥的特定作用各国不尽相同。特别报告员的报告显示，近几十年来，司法委员会的数目大幅度增加。特别报告员估计，迄今为止，世界上70%以上的国家都设有某种形式的司法委员会。在这方面，缺乏全球一级的统计数据，因而难以评估全球趋势。

特别报告员还指出，尽管在世界所有区域司法委员会数目有增加，但在国际层面，专门涉及司法委员会的作用、构成和职能的国际法律标准缺乏。《关于司法机关独立的基本原则》并未列有任何专门涉及司法委员会的规定。欧洲在欧洲委员会主持下，为制定与司法委员会的设立、成员和作用相关的最低标准作出了最为广泛的努力。

考虑到现行国际和区域标准，在国家或非国家行为者提供的资料基础上，特别报告员就司法委员会的设立、构成和职能提出了一些建议。这些建议无意提出国家司法委员会的“理想模式”，而是想要确定共同原则、总体趋势和良好做法，以确保此类机构的独立性，并确保其有效行使作为司法独立性的保障者的职能。



法官和律师独立性问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 概述.....	3
三. 法律标准.....	5
A. 国际标准.....	5
B. 区域标准.....	6
四. 司法委员会：一般原则.....	7
A. 定义.....	7
B. 总任务.....	8
C. 设立.....	9
五. 司法委员会的义务和职责.....	10
A. 法官的遴选、任命和晋升.....	10
B. 法院管理和预算控制.....	11
C. 纪律程序和问责.....	12
六. 司法委员会的构成.....	13
七. 结论.....	17
八. 建议.....	17
附件	
答复者名单.....	21

一. 导言

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 号决议提交的第二份报告。
2. 本报告重点述及司法委员会和/或其他独立于立法和行政部门的机构在确保司法机关的独立性方面的作用问题。
3. 为编写本报告，特别报告员请国家、国际和区域人权机制、国家人权机构、司法委员会及民间社会提供资料。具体而言，特别报告员索取关于以下方面的资料：是否设有负责确保司法独立性的国家机构或机制；这种机构或机制的构成，及其成员的任命程序；这种机构或机制在所有涉及法官职业的决定(选拔、任命、晋升、停职、撤职)方面的权限。
4. 截至编写本报告之时，特别报告员共收到 77 份答复。特别报告员要对所有为便利本报告的编写而提供资料的国家和非国家行为者表示衷心的感谢。附件载有提供答复的国家、国家人权机构、民间社会组织及政府间组织的详细名单。关于所有提供的资料，可查阅联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)网站。
5. 特别报告员要感谢渥太华大学人权研究和宣传中心人权讲习所在本报告的研究和编写方面持续提供支持。
6. 在法律正当程序基金会于 2018 年 4 月 13 日在利马组织的一次会议期间，美洲的一个由 30 个组织组成的团体向他提出了一些建议，对此，特别报告员向该团体表示感谢。

二. 概述

7. 司法机关的独立性是受到公正审理的权利和法治的一项基本要素。法官必须享有独立性，而且必须公正行事，这并不是为了法官的自身利益而赋予的一项特权，之所以这样规定，是因为需要使法官能够发挥作为法治和人们的人权及基本自由的保护者的作用。据此，每个公民都应当将司法机关的独立性视为真理、自由、尊重人权以及在不受外部影响的情况下公正执法的一种保障。
8. 司法机关的独立性是三权分立民主原则的一个必然结果，根据这项原则，行政、司法、立法构成三个单独、独立的政府部门。这项原则规定，国家的不同机关承担着专有、特定的责任，任何权力部门都不得干涉其他权力部门。
9. 国际标准规定，所有政府机构和其他机构都有义务尊重和遵守司法机关的独立性，并采取一切恰当措施，确保法官能够以公正方式并在不受任何不当影响、压力或干预的情况下，对受理的事项作出裁定。
10. 为确保司法独立性，有些国家设立了自治司法机构，如司法委员会等，以便保护和促进司法机关的独立性和自主权。设立司法委员会依据的基本理由，是需要使司法机关和法官的任用程序免受外部政治压力，尤其是来自行政部门的压力。

11. 大陆法和普通法国家都设有司法委员会，但是，司法委员会是具有大陆法传统的法律文化的一个尤其突出的特点。第一个法官高等委员会(Conseil Supérieur de la Magistrature)于1883年在法国成立，1946年，该机构成为一个自主的宪法机构，但是，只有少数成员(12名成员中有4名)为由其同类直接选出的法官。其他一些西欧国家仿效法国的做法，设立了旨在确保司法独立性的监察委员会。1948年，意大利法官高等委员会成为第一个使法官完全不受任何外部干预的司法委员会。

12. 司法委员会的通用模式并不存在。每个司法管理机构都源自一种具有独特的历史、文化和社会渊源的法律制度。但是，所有委员会均须遵循关于司法机关的独立性和政府部门实行三权分立的相同的总原则。

13. 各国在设立司法委员会方面遵循两个主要趋势，取决于委员会的职责是主要侧重法官的任用还是法院工作的管理。1999年，一项关于欧洲联盟不同的司法委员会的研究发现，存在两种模式，即南欧模式和北欧模式。在南欧模式中，相关机构基于宪法，而且只是行使保障司法独立性方面的主要职能(例如，法官的任命以及对法官的纪律程序等)；而在北欧模式中，委员会在行政、法院管理和预算编制方面拥有广泛的权力。¹ 西欧国家较为严格地遵循这种区分，而世界各地的其他国家则趋于借鉴这两种模式的做法。从司法委员会拥有的多项权力和承担的多项职责来看，各国的做法都有其独特之处，但这些权力和职责往往是这两种模式的变异。²

14. 最近几十年中，中欧和东欧、拉丁美洲、非洲及中东的司法委员会数目大量增加，据估计，迄今为止，世界上70%以上的国家都设有某种形式的司法委员会。不过，在这方面，缺乏全球一级的统计数据，因而难以评估全球趋势。

15. 所有司法委员会都有着共同的经历，面临共同的挑战，遵循相同的一般原则。作为重要的司法机构，司法委员会应当在确保司法独立性方面发挥至关重要的作用。它们应当行使政府和司法机关之间的中间机构的职能，并在各自辖区的司法体系中以自主方式运作，以确保维护法治，以及保护和促进人权与基本自由。

16. 每个司法管理机构都发挥着特定的作用，这种作用各国不尽相同，依各司法管理机构应当处理的具体的问题而定。在有些国家，主要任务是对抗行政、立法部门或政党对司法机关的控制；在另一些国家，司法委员会的主要职能是限制最高法院的监督职能，因为据认为最高法院对下级法院法官拥有太大的控制权。在另一类国家，设立司法委员会是为了通过将行政事务管理权从司法机关转至独立于法院体系的机构，提高司法机关的有效性和效率。³

¹ W. Voermans and Pim Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, European Commission for the Efficiency of Justice (Strasbourg, Council of Europe, 2003), p. 12.

² Violaine Autheman and Sandra Elena, *Global Best Practices: Judicial Councils — Lessons Learned from Europe and Latin America*, Rule of Law White Paper Series, No. 2 (Arlington, International Foundation for Electoral Systems, April 2004), pp. 5–6.

³ United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality — Revised Edition* (Washington, D.C., January 2002), p. 16.

17. 自从规定任务以来，几位特别报告员都曾强调司法委员会在保障司法机构独立性方面发挥的至关重要的作用，建议会员国考虑设立一个负责法官的遴选和惩戒的独立机构，并采取恰当措施，确保此种机构的多元和均衡构成(见 A/HRC/11/41, 第 24-30 段和第 97 段)。在先前关于司法问责的报告(见 A/HRC/26/32, 第 88-93 段和 125-126 段)，关于法官的继续教育的报告(A/HRC/14/26, 第 53 段)，以及一些国别访问报告(例如 A/HRC/35/31/Add.1、A/HRC/32/34/Add.1、A/HRC/23/43/Add.3 和 A/HRC/23/43/Add.1)中，曾提出过一些类似的意见。

18. 不过，设立司法委员会本身并不足以确保司法独立性和促进司法问责。为使委员会能够发挥保障司法独立性的作用，有必要确保委员会在所有与法官职业相关的方面拥有广泛的权力，并确保委员会的体制结构和构成有助于使司法机关和法官的任用程序免受外部政治压力。

19. 在一些访问报告中，特别报告员和他的前任发现，一些司法委员会在结构、构成和职责等方面存在严重缺陷，这些缺陷有损于这些委员会促进司法独立性的能力(例如，见关于波兰的报告(A/HRC/38/38/Add.1, 第 63-70 段和第 85 段)；关于几内亚比绍的报告(A/HRC/32/34/Add.1, 第 11 段、第 35-36 段和第 110 段)；关于马尔代夫的报告(A/HRC/23/43/Add.3, 第 44-47 段和第 99 段)；以及关于萨尔瓦多的报告(A/HRC/23/43/Add.1, 第 49 段、第 51-55 段、61-63 段、113 和 119 段))。在这些情形和另一些情形中，司法委员会的设立并没有使得司法机关免受政治控制的干预方面出现重大改善。

20. 在本报告中，特别报告员对与国家一级为促进和加强司法机关的独立性而设立的司法委员会或对应独立和自主机构相关的国际和区域标准进行评估。目的是确定一个司法委员会的“理想模式”，并对这些机构在确保司法独立性和问责方面的有效性作全面分析。本报告在收到的资料基础上，力求确定确保此种机构的独立性的共同原则，并提出与此种机构的任务、构成和职能相关的良好做法。

三. 法律标准

A. 国际标准

21. 《关于司法机关独立的基本原则》，列出了国家为确保本国司法机关的独立性而须采取的措施。这些措施规定，各国应保证司法机关的独立，并将此项原则正式载入本国的宪法或法律之中。这些原则重申，尊重并遵守司法机关的独立，是各国政府机构及其他机构的职责(原则 1)。这些措施包括一些具体规定，涉及：法官的地位，包括法官的独立性和公正性(原则 2 和 4)，资格和任命(原则 10)，服务条件和报酬(原则 11)，任期保障(原则 12)，晋升(原则 13)，案件分配(原则 14)，以及针对法官的纪律性程序(原则 17 至 20)。然而，《基本原则》并不载有任何关于设立司法委员会的具体规定。

22. 在全球一级，只有经修订的《世界法官宪章》规定设立“一个司法委员会，或另一对应机构……但向来采用其他手段确保这种独立性的国家除外”；并

在法官的聘用、培训、任命、晋升和惩戒方面，载有与这种机构的构成和权限相关的具体规定。⁴

B. 区域标准

23. 区域法官协会或法官最高级会议通过的一些原则、准则和建议，述及司法委员会的基本职能、构成及核心权限。其中一些文书仅仅侧重法官的任命，⁵而另一些文书则对司法委员会在确保司法机关的独立性和自主权方面应当发挥的作用作更为详细的分析。⁶

24. 欧洲在欧洲委员会主持下，为制定关于司法委员会的设立、成员和作用的最低标准作出了最广泛的努力。最初，这些努力侧重这一点，即需要确保法官的遴选和职业发展“在一个独立于行政和立法部门的机构的干预下进行，在这一机构中，至少半数成员为由其同类采用确保司法机关最广泛的参与的方法选出的法官”。⁷

25. 关于司法委员会的构成和职能的更为详细的标准，对上述文书作了补充。2007年，经欧洲委员会部长理事会请求，欧洲法官协商委员会通过了关于为社会服务的法官委员会的意见。这项意见对司法委员会的构成和职能作了全面分析。⁸协商委员会于2010年通过的《法官大宪章》，也建议设立“一个司法委员会或另一特定机构，该委员会或专门机构本身独立于立法和行政部门，拥有广泛权限，负责处理与[法官地位]及司法机构的组织、运作和形象有关的一些问题”。⁹2010年，欧洲委员会部长理事会通过了一项关于司法独立性的新的建议，该建议专门有一章论及司法委员会，而且还载有关于司法委员会的权限和职能的详细规定。¹⁰

⁴ 《世界法官宪章》，国际法官协会中央理事会 1999 年 11 月 17 日在中国台湾省台北核准，2017 年 11 月 14 日在圣地亚哥修订。

⁵ 见亚洲和太平洋法律协会[亚太法协]区域《关于司法机关独立的北京原则声明》，1995 年 8 月 19 日在北京举行的第六届亚太首席法官会议通过；以及 1998 年 6 月 19 日通过的英联邦《议会最高地位和司法独立性拉蒂默豪斯准则》。

⁶ 见《关于司法程序透明的伊斯坦布尔宣言》，2013 年 11 月 20 日至 22 日于伊斯坦布尔举行的亚洲区域首席法官和资深法官会议通过；以及欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室，《关于东欧、南高加索和中亚地区司法独立性的基辅建议：法官的管理、遴选和问责》，2010 年，(下称“《司法独立性基辅建议》”)。

⁷ 见欧洲委员会，《欧洲法官条例宪章》(European Charter on the Statute of Judges)，1998 年，第 1.3 条。还见欧洲委员会部长理事会，关于法官的独立性、效率和作用的 R (94) 12 号建议，1994 年，原则 1，第 2 段(c)分段。

⁸ 欧洲法官协商委员会，关于为社会服务的法官委员会的第 10 号 (2007 年) 意见，2007 年 11 月 23 日(下称“欧洲法官协商委员会第 10 号意见”)。

⁹ 见《法官大宪章》(《基本原则》)，在 2010 年 11 月 17 日至 19 日于法国斯特拉斯堡举行的欧洲法官协商委员会第 11 次全体会议上通过，第 13 段。

¹⁰ 欧洲委员会部长理事会，关于法官的独立性、效率和职责的 CM/Rec(2010)12 号建议，2010 年。

26. 2013 年，美洲人权委员会公布了一份立法关于保障美洲司法人员独立性的报告。该报告专门有一节介绍司法人员的行政管理机构。¹¹ 美洲人权委员会指出，虽然国际法并没有规定必须设立此种机构，但是，设立负责管理司法机关的独立机构，是加强司法机关独立性的最佳做法。该委员会敦促尚未设立此种机构的国家“设立此种机构，并为此种机构提供保障”，使其能够以国际法律标准规定的方式，“独立行使各项规定其行使的职能”（第 248 段）。

四. 司法委员会：一般原则

A. 定义

27. 关于司法委员会，目前没有一个普遍商定的定义。在 2010 年通过的关于司法独立性的建议中，部长理事会将“司法委员会”定义为“旨在维护司法机关和法官的独立性，从而促进司法系统的高效运作的独立机构”（第 26 段）。《关于东欧、南高加索和中亚的司法独立性的基辅建议》，将“司法委员会”定义为“承担司法管理的具体任务，拥有独立权限，以便保障司法独立性的机构”（第 2 段）。其他法律文书并没有对何为司法委员会作出界定，只是简单地述及这种机构须具备的必要条件，即独立于行政和立法部门，以及机构的多数成员由司法机关成员组成。

28. 法律体系的多样性，在立法者选择国家一级负责保护司法独立性的机构的名称方面得到体现。在大陆法国家，这些机构一般称为“司法委员会”，¹² “法官委员会”，¹³ “最高/高级司法委员会”，¹⁴ 或者“法官高等委员会”。¹⁵ 在普通法国家，这些机构一般称为“司法事务委员会”。不过，另一些名称也得到采用，如“司法和法律事务委员会”，¹⁶ “司法行政事务委员会”，¹⁷ “司法总委员会”，¹⁸ 以及“法官和律师委员会”¹⁹ 等。在有些情形中，机构的名称取决于规定相关机构应当行使的特定职能(如法官任命理事会、委员会或机构，²⁰ “法官考试委员会”²¹，“法官提名委员会”²²，“法官人事委员会”²³，以及“法官调查委员会”²⁴ 等。)

¹¹ 见美洲人权委员会，“保障司法人员的独立性：争取加强美洲的诉诸司法进程和法治”（2013 年 12 月），第 240-248 段。

¹² 哥斯达黎加、匈牙利、约旦、尼泊尔、斯洛伐克。

¹³ 多民族玻利维亚国、萨尔瓦多、拉托维亚。

¹⁴ 阿尔及利亚、安道尔、希腊、多哥。

¹⁵ 比利时、格鲁吉亚、意大利、塞尔维亚。

¹⁶ 毛里求斯。

¹⁷ 阿曼。

¹⁸ 蒙古。

¹⁹ 菲律宾。

²⁰ 丹麦、爱尔兰、日本、马耳他、挪威。

²¹ 爱沙尼亚、立陶宛。

29. 在本报告中，特别报告员在提及国家一级为保障法官和整个司法机关的独立性而设立的各种独立、自主机构时，统一使用“司法委员会”这一名称。

30. 有些司法委员会除了负责维护法官的独立性以外，还对负责公诉人事务。²⁵ 本报告仅述及司法委员会在法官方面的作用和职能。与公诉人的地位相关的问题，包括公诉人的任命、晋升、能力培养和惩戒，以及国家检察委员会或对应独立机构的组织和职能等，在先前一份专门讨论公诉人和检察机关的独立性和公正性的文件(A/HRC/20/19)中得到述及。

31. 并非所有对问卷作出答复的国家都设有负责处理法官的遴选、任命、晋升、调动、停职或撤职事宜的国家机构或机制。其中一些作出答复的国家表示，这些职能由国内其他主管机构负责行使。²⁶

B. 总任务

32. 对问卷的答复显示，多数司法委员会的主要宗旨是维护司法系统的独立性和法官的独立性。

33. 司法委员会还有另一项总体目标，即推动提高司法效率和质量。这项目标与加强司法独立性密切相关，因为将管理职能移交独立于行政部门的司法委员会，可限制对司法的外部干预。

34. 在许多欧洲国家，包括最早出现司法委员会的国家，行政管理的改善并没有包括在这些机构的职能中，而是仍由司法部负责。相反，行政管理的改善和对司法预算和人员的控制，构成一些北欧国家(如丹麦和瑞典)及一些拉丁美洲国设立司法委员会的主要理由。²⁷

35. 设立司法委员会想要实现的第三个目标，是对司法独立和自行管理以及法官和司法机关的问题这两者进行兼顾。关于司法机关独立性的区域标准，建议赋予司法委员会或类似的独立机构以职责，以便因法官的行为而追究其责任。从对问卷所作的许多答复中都可以看出这项权限的存在。²⁸

36. 为避免权利过多地集中于一个司法机构，或避免被视为本位主义，一些区域标准明确建议设立不同的独立机构，这些机构负责司法管理的一些特定方面——如法官的遴选、晋升和培训、惩戒、职业评估及预算——不受某个单一机构

²² 瑞典。

²³ 大韩民国。

²⁴ 利比里亚。

²⁵ 波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、意大利、土耳其。

²⁶ 捷克、德国。

²⁷ Autheman and Elena, *Global Best Practices*, p. 3.

²⁸ 例如，阿塞拜疆、巴林、克罗地亚、格鲁吉亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、葡萄牙、多哥。

或机关的控制。²⁹ 一些提交的资料指出，设有不同的自治机构，这些机构负责法官职业生涯的不同方面。³⁰

37. 《关于司法机关独立的基本原则》要求各国为司法机关拨出足够资源，以使其能够恰当运作(原则 7)。在对细节作必要的修改之后，同样的原则也适用于司法委员会。尽管司法委员会本身不是司法机关，而且并不行使司法职能，但它们作为司法机关自主权和独立性方面的监督机构发挥的职能，要求它们独立于行政和立法部门，并且公正行事。出于这些理由，应当向司法委员会提供足够的人力和资金，以使其能够独立、自主地行使职能。具体而言，为了行使职能，司法委员会应当拥有自己的房地，并且拥有秘书处和足够的合格人员。

38. 在多数对问卷作出答复的国家，司法委员会都有独立的预算和专职人员。在有些情形中，由法院管理部门³¹ 或司法部³² 提供司法委员会行使职能所需的人力和资金。

C. 设立

39. 一些人权机制和机构——包括法官和律师的独立性问题特别报告员及美洲人权委员会(见以上第 17 和 26 段)，建议设立独立的司法委员会。

40. 欧洲法治民主委员会(威尼斯委员会)的立场较为含糊。在一项关于法官任命的意见中，该委员会指出，欧洲有着多种不同的法官任命制度，并不存在一种适用于所有国家的单一模式。在一些成立较早的民主国家，行政部门有时对法官任命产生决定性影响。这些制度实际上运行良好，并且顾及独立的司法机关，因为行政部门受到法律文化和传统的约束。但是，较为年轻的民主国家则没有机会形成这些传统。至少在这些国家，该委员会建议尚未设立独立的司法委员会的国家考虑设立独立的司法委员会，以防止在法官的任命方面出现滥用权力现象。³³

41. 为确保司法机关独立于行政和立法部门，并确保其切实实行自治，有些(并非所有)区域标准建议：“有成文宪法的国家在宪法中对司法委员会作出规定；其他国家在对应基本法或组织文书中对司法委员会作出规定”。³⁴

42. 通过在宪法中作出规定设立司法委员会，可强调此种委员会作为司法独立性的保障者所发挥的至关重要的作用，特别是就正在设法巩固民主机构的国家而言。在宪法中作出规定，可赋予新成立的机构以“合宪性，并可有助于该机构免受行政、立法或司法部门通过立法、命令或裁决实施的干预”。³⁵ 《宪法》应当包括与此种机构的设立、其构成及其职能的确定相关的规定，以及与此种机构相对于行政和立法部门享有的自主权相关的规定。考虑到司法委员会不属于法院体

²⁹ 见《司法独立性基辅建议》，第 2 段。

³⁰ 例如，约旦、拉托维亚、马耳他。

³¹ 挪威。

³² 毛里塔尼亚。

³³ 见威尼斯委员会，关于任命法官的第 403/2006 号意见，2007 年 6 月 22 日，第 44-48 段。

³⁴ 见欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 11 段。

³⁵ Autheman and Elena, *Global Best Practices*, p. 7.

系等级系统，因而无法对案件的是非曲直作出裁决，《宪法》还应当对与法院特别是与法官的关系作出规定。³⁶

43. 在多数对问卷作出答复的国家，《宪法》都明确载有关于设立司法委员会的具体条款。³⁷ 在有些情形中，司法委员会的构成、权力和自主权由一般法加以规定。³⁸

五. 司法委员会的义务和职责

44. 有些区域标准列出司法委员会可以单独或与其他机构合作执行的任务。³⁹ 美洲人权法院认为，委托司法委员会行使的职能应当由法律加以确保，并且应当包括行政、遴选、任命和惩戒制度。⁴⁰ 这些任务与司法委员会发挥的作为司法机关独立性的保障者的宪法上的作用密切相关，因此应当在《宪法》或对应基本法或组织文书中得到阐明(见以上第 41 段)。

45. 区域文书建议将司法委员会的不同职能——如法官任命、惩戒事项和培训等——交由司法委员会各分支机构⁴¹ 或负责处理司法行政的具体事务的不同独立机构行使。⁴² 这些分支机构或独立机构的构成应当反映任务的类型和任务执行的方式。

46. 其中一些权力，如法官的任命和晋升等，是多数司法委员会负责行使的权力；而另一些职能(例如与管理 and 预算事项相关的职能)，只由少数司法委员会负责行使。总的来说，为了更好地保护和促进司法独立性并确保高效率地司法，司法委员会应当拥有广泛的权限。

47. 在本节中，特别报告员只是侧重论述司法委员会的几项主要权限，这些权限涉及(a) 法官的遴选、任命和晋升；(b) 法院管理和预算控制；(c) 纪律程序和问责。

A. 法官的遴选、任命和晋升

48. 司法委员会得到最广泛确认的职能，是其在任命法官方面的作用。为保障司法机关的独立性，国际和区域标准建议，由司法委员会或一独立于立法和行政部门的对应机构对法官的任命和晋升作出决定。国际和区域机制提出了类似建议。

³⁶ 见欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 13 段。

³⁷ 阿根廷、巴林、萨尔瓦多、毛里塔尼亚、蒙古、尼泊尔、波兰、斯洛文尼亚、土耳其。

³⁸ 比利时、约旦、黑山、挪威、巴拉圭、瑞典。

³⁹ 见欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 42 段；以及欧洲法官理事会网络，关于司法机关自治的决议：兼顾独立性和问责，2008 年 5 月 21 日至 23 日于布达佩斯举行的欧洲法官理事会网络大会通过，第 2 段。

⁴⁰ 见美洲人权委员会，“保障司法人员的独立性”，第 243 段。

⁴¹ 见欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 43 段。

⁴² 见《司法独立性基辅建议》，第 2 段。

49. 法官的遴选、任命和晋升程序，应当基于先前依法制定或由主管机构制定的客观标准。关于法官的遴选和任用的决定应遵循择优录用标准，考虑到候选人的资格、技能和能力，及其品德、独立性和公正性。在遴选法官过程中，不得基于任何理由，如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治和其他见解、民族或社会出身、财产、出生、残疾、性取向或其他身份，对法官或法官职位候选人实行任何歧视。但是，关于法官职位候选人必须是有关国家的国民的规定，不应当视为具有歧视性质。

50. 在一份关于保障司法独立性的专题报告中(见 A/HRC/11/41, 第 23-34 段)，特别报告员注意到，世界各地现有多种法官遴选和任命制度。特别报告员对立法或行政部门参与法官任命进程表示关切。⁴³

51. 议会负责选举法官，有时被视为可提供更大的民主合法性。但是，这种办法可能导致法官任命的政治化，使政治考虑压倒国际和区域准则中规定的客观标准(才干、资格、品德、独立和公正意识等)。

52. 对于宪法或立法规定，法官由国家元首、政府或立法部门正式任命或提拔的情形，区域标准规定，司法委员会或对应独立机构，如资格委员会，应当有权提出相关任命机构实际上会遵循的建议或意见。⁴⁴

53. 对问卷的答复显示，各国拟订了关于法官的任命和晋升的不同的程序，这些程序可大致分为两类：选举制度(法官由议会选举⁴⁵)和直接任命制度。在直接任命制度中，任命机构可以是共和国总统/国家元首、⁴⁶ 政府⁴⁷ 或司法委员会本身。⁴⁸ 在多数议会选举制度中，国家元首须遵循司法委员会、议会或者两者提出的建议。在有些国家，共和国总统保留不采纳司法委员会的建议的自由裁量权。⁴⁹

54. 在许多国家，法官的遴选在国家竞争性考试基础上进行，⁵⁰ 在一些国家，法官从经验丰富的从业人员中挑选。⁵¹ 法官职位空缺信息应当公布。特别报告员曾经强调，举行至少部分以书面和无记名方式进行的竞争性考试，可作为遴选过程的一项重要手段(见 A/HRC/11/41, 第 30 段)。

B. 法院管理和预算控制

55. 关于司法委员会在法院管理和预算控制方面的权限，没有明确规定的标准。一些区域标准建议赋予司法委员会以法院系统管理和/或向各法院划拨预算

⁴³ 威尼斯委员会在关于任命法官的第 403/2006 号意见(第 7 至 17 段)中，提出了类似的关切。

⁴⁴ 见 欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 49 段；欧洲委员会部长理事会 CM/Rec(2010)12 号建议，第 47 段；以及《司法独立性基辅建议》，第 23 段。

⁴⁵ 哥斯达黎加、萨尔瓦多、斯洛文尼亚。

⁴⁶ 例如，捷克、爱沙尼亚、希腊、利比里亚、挪威、斯洛伐克。

⁴⁷ 澳大利亚、丹麦、瑞典。

⁴⁸ 例如，波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、蒙古、摩洛哥。

⁴⁹ 立陶宛。

⁵⁰ 阿尔及利亚、比利时、葡萄牙、塞尔维亚、瑞典。

⁵¹ 爱尔兰、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

资源方面的总体责任；⁵² 一些标准仅仅规定，其他国家机构应当就这些问题征求司法委员会的意见。⁵³

56. 特别报告员认为，赋予司法委员会法院以法院管理和预算控制方面的总体权限，是保障司法机关独立性的一项重要手段。将管理职能从司法部或最高法院移至司法委员会，依据的理由是，这样做可以减少外部特别是行政部门对司法事务的干预。法院系统预算拨款的管理，应当直接由司法机关或一个主管司法机关的独立机构(如司法委员会)负责(见 A/HRC/11/41, 第 43 和 101 段)。威尼斯委员会认为，关于向法院划拨资金的决定“必须在最严格遵守司法独立性原则的前提下作出”。该委员会建议，“使司法机关有机会就概算向议会提出看法，可以通过司法委员会这样做”。⁵⁴

57. 在一些对问卷作出答复的国家，司法委员会总体上负责法院管理和预算控制。例如，在拉脱维亚，司法委员会参与制定司法系统的政策和战略，并参与改善司法机关工作的安排。

58. 针对最高司法机关负责行使行政职能的情形，特别报告员曾提倡将行政职能和司法职能分开，以便使司法机关能够充分注重行使司法职能。例如，在关于萨尔瓦多的报告中，特别报告员建议最高法院将它目前行使的部分行政职能交由另一机构(如司法委员会)行使(见 A/HRC/23/43/Add.1, 第 106 段)。

59. 司法委员会应当以透明方式运作，并且应当对其在法院管理和预算控制方面的活动负责。透明度是公民对司法系统的运作信任方面的一个至关重要的因素，可以防范政治干预，或确保人们不产生司法机关谋私利，实行自我保护和任人唯亲的看法。扩大司法委员会的财政权，不仅意味着委员会应当对行政和立法部门负责，而且还意味着它应当对法院和公众负责。⁵⁵ 一旦司法委员会被赋予预算权，它们就必须在资金的使用方面对拨款机构负责，必须定期向财政主管机构提交报告，详细说明预算资金的使用情况。

C. 纪律程序和问责

60. 国际和区域标准认识到，法官可因足够严重的渎职行为，如“使其不适合履行义务的不胜任或行为”，而受到纪律程序处理和处罚，这种处罚直至并包括撤职。⁵⁶

61. 对法官实行纪律程序，应当由一个独立机构(如司法委员会)或一法庭负责。一些标准明确规定，负责审理违纪案件并就惩戒措施作出决定的独立机构，应当

⁵² 亚太法协区域《关于司法机关独立的北京原则声明》，原则 36-37；欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 76-79 段；以及《司法独立性基辅建议》，第 6 段。

⁵³ 《欧洲法官条例宪章》，第 1.8 条；以及经修订的《世界法官宪章》，第 2-3 条。

⁵⁴ 见 Venice Commission, “Report on the independence of the judicial system, part I: the independence of judges” (Strasbourg, Council of Europe, March 2010), para. 55.

⁵⁵ 见欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 75 段。

⁵⁶ 《关于司法机关独立的基本原则》，原则 18。

主要由法官组成。⁵⁷ 为避免出现本位主义的指称并确保进行公平的纪律程序，这机构还应当有法律界以外的人员参与，但此种人员决不能是国家立法或行政部门的人员。特别报告员(见 A/HRC/11/41, 第 60-61 段；和 A/HRC/26/32, 第 91-93 段)和人权事务委员会(见关于在法庭和裁判所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))都强调，行政部门成员(国家元首、司法部长或政治机关的任何其他代表)参与纪律机构，在事实上有悖于司法机关的独立性原则。

62. 为确保公平的纪律程序的进行，一些国际标准明确规定，受理违纪申诉和对违纪案件进行调查的权限，以及对法官违纪案件进行裁决的权限，应当归于司法委员会的不同分支机构或不同的机关。⁵⁸

63. 纪律程序应当为被控法官提供《公民权利和政治权利国际公约》第十四条规定的所有程序保障，包括亲自为本人辩护或在他们自己选择的法律顾问协助下为本人辩护的权利。纪律机构作出的裁决应当基于充分的理由，对裁决不服的，可向主管法院提出上诉。

64. 对问卷的一些答复显示，对法官实行纪律程序的职责归于司法委员会⁵⁹ 或对应的独立机构。⁶⁰ 在另一些国家，所有纪律程序都由当事人居住地的管辖法院负责，⁶¹ 而在有些国家，当事人居住地的管辖法院仅负责针对最高法院法官实行的纪律程序。⁶²

65. 对照关于司法机关独立性的现行标准，一些在国家层面使用的将法官停职或撤职的机制会引起一些关切。例如，在匈牙利，决定是否将法官撤职的权利归于共和国总统。在利比里亚，议会可决定将法官免职，全国律师协会可吊销当事人的开业执照，从而在事实上对法官作停职处理。

六. 司法委员会的构成

66. 民主国家在设立司法委员会方面须参照标准模式并不存在，但是，司法委员会的构成必须能够保障委员会的独立性，并使其能够有效行使职能。⁶³ 不过，从国际层面来看，司法委员会趋于实行混合型构成做法，而且多数成员趋于为其同类选出的法官。

⁵⁷ 亚太法协区域《关于司法机关独立的北京原则声明》，原则 36；欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 64 段；以及经修订的《世界法官宪章》，第 7-1 条。

⁵⁸ 见欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 64 段；以及《司法独立性基辅建议》，第 5 和第 26 段。

⁵⁹ 例如，阿塞拜疆、巴林、克罗地亚、格鲁吉亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、葡萄牙、多哥。

⁶⁰ 纪律顾问办公室(波斯尼亚和黑塞哥维那)；法官和治安法官委员会(马耳他)；司法纪律委员会(大韩民国)；国家违纪罪处理委员会(瑞典)。

⁶¹ 波斯尼亚和黑塞哥维那、哥斯达黎加、捷克、丹麦、萨尔瓦多、爱沙尼亚、约旦、立陶宛、尼泊尔、挪威、菲律宾、波兰、北爱尔兰。

⁶² 瑞典。

⁶³ 见威尼斯委员会，关于任命法官的第 403/2006 号意见，第 23 段。

67. 混合型构成“既能使人们不会产生(司法委员会)谋私利, 实行自我保护和任人唯亲的看法, 又能反映社会的不同观点, 从而增强司法机关的正当性”。⁶⁴ 混合型构成可降低形成某种集团意识的可能性, 而这种集团意识可能会影响委员会的决策。除了法官和初审法官以外, 其他人也负责司法。

68. 如果委员会的构成属于混合型构成, 那么可取的做法是恰当兼顾司法机关成员和其他当然成员或选任成员。如果法官的比例过高, 那么就可能引起“本位主义的风险, 并使委员会不受任何外部监督”。⁶⁵

69. 在多数对问卷作出答复的国家, 司法委员会成员都由法官和非法官人士组成。在有些国家, 司法委员会则完全由法官组成。⁶⁶

法官成员

70. 在绝大多数对问卷作出答复的国家, 法官都构成司法委员会成员的多数; 只有在少数国家, 法官才构成委员会成员的少数。⁶⁷

71. 在司法机关哪些级别的人员应当在司法委员会担任成员这一问题上, 目前国际上还没有形成共识。早先的法律标准建议从司法机关较高级别人员中挑选法官成员,⁶⁸ 而晚近的文书则提倡“从司法机关各级人员中挑选法官, 而且此种条件应当尊重司法机关的多元性”。⁶⁹ 实际上, 在许多国家, 高级法官都构成司法委员会法官成员的多数。⁷⁰

非法官成员

72. 关于司法委员会的非法官成员、区域文书规定, 这类成员可由包括法学教授、知名法学家和律师界成员在内的法律界人员, 以及具有公认名望和经验的公民组成。为了使司法机关免受外部干预, 一些区域文书明文规定, 活跃的政界人士、议员、政府部门或行政部门人员不能在司法委员会充当非专业成员。

73. 特别报告员认为, 法律机关以外的人士的参与可为司法委员会的工作提供附加值, 而且考虑到需要避免“本位主义”的风险以及便利对司法的质量公正性实行民主监督, 这种参与可能是合理、正当的。鉴于司法逐步触及广泛的社会领域的趋势, 特别报告员认为, 似宜让法律以外的领域的专业人员(如管理、金融或社会科学等方面的专家)也充当司法委员会的成员。

⁶⁴ 见欧洲法官协商委员会第 10 号意见, 第 19 段。

⁶⁵ 例如, 见威尼斯委员会, 关于对“前南斯拉夫的马其顿共和国”《宪法》的七项修正案的 779/2014 号意见, 具体而言, 该意见涉及司法委员会、宪法法院的权限及特别金融区, 2014 年 10 月 13 日, 第 76 段。

⁶⁶ 巴林、匈牙利、阿曼。

⁶⁷ 安道尔、挪威、菲律宾、葡萄牙。

⁶⁸ 例如, 见亚太法协区域《关于司法机关独立的北京原则声明》, 原则 15。

⁶⁹ 见欧洲委员会部长理事会 CM/Rec(2010)12 号建议, 第 27 段。还见欧洲法官协商委员会第 10 号意见, 第 27 段; 以及《司法独立性基辅建议》, 第 7 段。

⁷⁰ 例如, 日本、墨西哥。

74. 关于司法委员会非专业成员的国家实践各不相同。在绝大多数对问卷作出答复的国家，司法委员会包括从法学教授、知名法学家、法律专业人士及有公认地位的公民当中选出的非专业成员。在有些国家，国家元首或共和国总统、⁷¹ 政府成员(通常为司法部长)⁷² 以及议员⁷³ 等，通常以当然成员的身份参与委员会的工作。

挑选方法

75. 特别报告员认为，根据能力、经验、对司法生活的理解、讨论问题的能力和独立思想素质等挑选司法委员会成员(不论是否为法官)至关重要。挑选应当在客观、公平和透明程序基础上进行，在这一程序中，“司法机关和与司法系统直接相关的其他当事方，必须在此种机构成员的挑选和任命方面拥有很大的发言权”(见 A/HRC/11/41, 第 29 段)。适用这些标准，是为了尽可能避免司法委员会的政治化。因为如果这些机构受到政治控制，最终就会产生适得其反的效果，即司法独立性遭到破坏。挑选和任命方法必须阻止有着特定和/或不可告人目的的实权人物和网络控制或影响决策进程，同时保障充分透明，以便使人们意识到这种危险。

76. 司法委员会法官成员的挑选可通过选举进行，或者，少数成员(如最高法院或上诉法院院长)可以当然成员的身份参与委员会的工作。国家主管机构可制定恰当的挑选程序，确保司法机关各级享有最广泛的代表性。为防止司法委员会受到外部干预，使其不被政治化并免受过度压力，国际标准不主张政治机关(议会或行政部门)在挑选进程的任何阶段进行参与。司法机关权力层对挑选进程的干预应当避免。

77. 对问卷的答复显示，各国在挑选司法委员会法官成员方面制定了不同的程序。在多数国家，法官成员由其同类选举。但是，在有些国家，法官成员则由共和国总统、⁷⁴ 立法部门⁷⁵ 或行政部门⁷⁶ 选定。

78. 区域文书在非法官成员的挑选方面提供的指导有限。迄今为止，这一事项主要由各国斟酌处理。各国必须对需要使司法机关免受外部压力和需要避免司法机关内部产生本位主义的不良结果这两者进行恰当兼顾。⁷⁷ 一般来说，非法官成员不应当由行政部门任命；非法官成员也最好不是由立法部门任命。如果由议会

⁷¹ 意大利。

⁷² 科特迪瓦、毛里塔尼亚、黑山、尼泊尔、塞尔维亚、土耳其。

⁷³ 克罗地亚、黑山、塞尔维亚。

⁷⁴ 土耳其。

⁷⁵ 波兰、塞尔维亚。

⁷⁶ 丹麦、瑞典。

⁷⁷ 见威尼斯委员会，关于任命法官的第 403/2006 号意见，第 27 段。

负责选举，区域标准规定，非法官成员应以特定多数选出，这就需要相当多的反对派的支持。⁷⁸

79. 对问卷的答复显示，在许多国家，非法官成员的任命由立法机构负责，⁷⁹往往以特定多数的方式进行。在另一些国家，非专业成员由国家元首⁸⁰或行政部门⁸¹正式选定。在有些国家，如秘鲁，非法官成员由律师协会、专业协会和大学的非政治机构选出。

司法委员会主席

80. 关于司法委员会主席的挑选，欧洲法官协商委员会和威尼斯委员会都建议，主席由与政党关系并不密切的公正人士担任。⁸²在实行总统和国家元首仅拥有形式上权力的议会制国家，据认为可以任命国家元首担任司法委员会主席。但是，在实行其他政体如半总统制的国家，在主席的挑选方面则采取不同的做法。总体而言，欧洲法官协商委员会建议，主席由委员会本身选举而且应当是法官；而威尼斯委员会则认为，为避免委员会内部出现可能的本位主义倾向，主席最好从委员会非法官成员中选出。特别报告员曾经在一些访问报告中建议，委员会主席一职由一名法官成员担任(例如，见 A/HRC/23/43/Add.1, 第 113 段(a)分段)。特别报告员和美洲人权委员会都认为，不应当任命最高法院首席法官或院长担任司法委员会主席(例如，见 A/HRC/17/30/Add.3, 第 94 段(i)分段)。⁸³

81. 对问卷的答复显示，司法委员会主席任命方面的国家实践多种多样。在一些实行议会政体的国家，共和国总统或国家元首担任委员会主席。⁸⁴在另一类国家，主席则由委员会本身从成员中任命。⁸⁵在有些国家，司法部长担任主席，⁸⁶但该主席往往无表决权；在另一些国家，立法明确规定，不能选举司法部长担任委员会主席。⁸⁷在有些国家，最高法院首席法官或院长兼任委员会主席，首席法官或院长同时担任两个职务。⁸⁸

⁷⁸ 见欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 32 段；以及威尼斯委员会，关于任命法官的第 403/2006 号意见，第 32 段。

⁷⁹ 例如，亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、格鲁吉亚、意大利、毛里塔尼亚、黑山、葡萄牙、塞尔维亚、斯洛伐克(三名成员)、斯洛文尼亚、瑞典、土耳其。

⁸⁰ 阿尔及利亚、格鲁吉亚(一名成员)、葡萄牙(两名成员)、斯洛伐克(三名成员)、多哥。

⁸¹ 丹麦、爱沙尼亚、斯洛伐克(三名成员)。

⁸² 见欧洲法官协商委员会第 10 号意见，第 33 段；以及威尼斯委员会，关于任命法官的第 403/2006 号意见，第 35 段。

⁸³ 还见美洲人权委员会，“保障司法人员的独立性”，第 246 段。

⁸⁴ 阿尔及利亚、意大利、马耳他。

⁸⁵ 黑山、斯洛文尼亚。

⁸⁶ 保加利亚、土耳其。

⁸⁷ 黑山。

⁸⁸ 丹麦、尼泊尔、阿曼、菲律宾、葡萄牙、多哥、北爱尔兰。

82. 区域机制中没有关于司法委员会成员的数目和成员的任期的既定原则。这些事项由各国自行决定。各国应当在考虑到司法系统的规模以及需要执行的任务的数目的前提下，决定司法委员会委员的数目及其任期。同样，委员会成员应当担任全职成员还是兼职成员，也由各国自行决定。

83. 司法委员会的职责之一，是保护法官，使其免受外部政治影响。为确保委员会职能的延续性，委员会成员不应当在恰逢议会选举时替换，也不应当在议会选举之后更新。具体而言，允许在议会选举之后完全更新司法委员会的构成，将违背司法机关独立性原则。特别报告员在关于对波兰进行国别访问的报告中表示，提前终止司法委员会全体法官成员的任期，将会导致新的国家司法委员会的设立，在该委员会中，被政治任命者将占多数，这将违反关于司法机关独立性和三权分立的现行标准(见 A/HRC/38/38/Add.1, 第 70 段)。

七. 结论

84. 司法委员会在保障司法机关的独立性和自主权方面发挥着至关重要的作用。设立司法委员会所依据的基本理由，是需要使司法机关和法官的任用程序免受政治压力，主要是来自行政部门的压力。除了行使保障司法独立性这一主要职能以外，已有越来越多地司法委员会被赋予提高司法效率和质量，以及使司法、法院管理和预算编制合理化等项广泛的权力。

85. 特别报告员已经指出，司法委员会的通用模式并不存在。每个司法管理机构都源自一种具有独特的历史、文化和社会渊源的法律制度；每个机构发挥的特定作用各国不尽相同，取决于相关机构的设立想要处理的特定问题。在本报告中，特别报告员已经表明，近几十年来，司法委员会的数目大幅度增加：根据目前的估计，世界上 70% 以上的国家都设有某种形式的司法委员会或对应的独立和自主机构。然而，在这方面，缺乏全球一级的统计数据，因而难以评估全球趋势。

86. 特别报告员还已经指出，尽管在世界所有区域司法委员会数目有增加，但在国际层面，专门涉及司法委员会的作用、构成和职能的国际法律标准缺乏。《关于司法机关独立的基本原则》并未列有任何专门涉及司法委员会的规定。欧洲在欧洲委员会主持下，为制定与司法委员会的设立、成员和作用相关的最低标准作出了最为广泛的努力。

87. 特别报告员的问卷收到了大量答复，因此，与国家一级为保障司法机关独立性而设立的司法委员会或对应的独立和自主机构的成立、构成和职能相关的总体趋势和良好做法，能够得到确定。

八. 建议

88. 考虑到现行国际和区域标准，在国家和非国家行为者提供的资料基础上，特别报告员想就司法委员会的设立、构成和职能提出了以下建议。这些建议无意提出司法委员会的“理想模式”，而是想要确定共同原则，以确保此类机构的独立性，并确保其有效行使作为司法独立性的保障者的职能。

制订国际标准

89. 鉴于国际层面关于司法委员会作为司法独立性的保障者发挥的作用的详细法律标准缺乏，特别报告员建议在联合国主持下制订一套全面的原则，以便确定司法委员会的设立、构成和职能方面的共同原则和良好做法。

90. 这些最低标准可作为所有会员国特别是尚未设立司法委员会的国家的有用的参考工具。此种标准应当通过一个开放、透明的进程加以制订，这个进程不仅有会员国参与，而且也得到国家人权机构、民间社会、法官及其代表组织的参与。这套新的原则的制订和落实，应当考虑到关于司法委员会的现行国际标准以及国际和区域机构的建议。

设立司法委员会

91. 特别报告员认为，设立一个负责保护和促进司法机关独立性的独立机构，属于良好做法，而且可鼓励尚未设立司法委员会或类似独立机构的国家考虑设立此种机构，但向来通过其他手段确保司法独立性的国家除外。

92. 为确保司法委员会的独立性，使其免受行政立法部门的干预，并确保司法机关有效地实行自治，在有成文宪法的国家，司法委员会应当在《宪法》之下设立，在其他国家，司法委员会应当在对应基本法或组织文书中得到设立。《宪法》或对应基本法应当载有关于此种机构的设立及其构成和职能的详细规定，并确保委员会相对于行政立法部门的自主权。

93. 应当为司法委员会提供足够的人力和资金。具体而言，司法委员会应当有自己的房地、秘书处以及独立自主地行使职能所需的足够的合格人员。

司法委员会的义务和职责

94. 应当赋予司法委员会以法官遴选、晋升、培训、专业评估和惩戒等方面最广泛的权力。司法委员会应当在法院系统管理和/或向各法院划拨预算资金方面承担总体职责。

95. 为防止权力过分集中于一个司法机构，避免人们产生本位主义的看法，特别报告员认为，宜设立不同的独立机构，这些机构负责法官管理的具体方面(如法官遴选、晋升、培训及惩戒等)。这些机构的构成应当体现委派其执行的特定任务。

96. 考虑到司法委员会行使着广泛、重要的职能，社会和适当的国家机构应当在体制和法律上对其进行问责。

法官的遴选和任命

97. 关于法官的任命和晋升的决定，应当由司法委员会或一独立于立法和行政部门的对应机构通过透明程序作出。

98. 法官的遴选、任命和晋升程序，应当基于先前依法制定或由主管机构制定的客观标准。关于法官的遴选和任用的决定应遵循择优录用标准，考虑到候选人

的资格、技能和能力，及其品德、独立性和公正性意识。举行至少部分以书面和无记名方式进行的竞争性考试，可作为遴选过程的一项重要手段。

99. 特别报告员认为，立法或行政机关参与法官的任命，会导致法官任命的政治化。在法官由国家元首、政府或立法部门正式任命的情形中，任命应当根据司法委员会提出的、相关任命机构在实践中遵循的建议进行。

法院管理和预算控制

100. 在不妨碍行政和立法部门的现行职责的前提下，特别报告员认为，应当赋予司法委员会以法院系统管理、司法预算编制和向各法院划拨预算资金方面的总体职责。

纪律程序

101. 对法官实行纪律程序，应当由一个主要由法官组成的独立机关(如司法委员会或法庭)负责。

102. 受理违纪申诉和进行违纪调查的权限，以及对法官违纪案件进行裁决的权限，应当归于司法委员会的不同分支机构或不同的机关。

103. 这些机关可有法官职业以外的人员(律师、学者、民间社会成员)的参与，但此种人员决不能是立法或行政部门的成员。

104. 纪律程序应当为被控法官提供《公民权利和政治权利国际公约》第十四条规定的所有程序保障，包括亲自为本人辩护或在他们自己选择的法律顾问协助下为本人辩护的权利。

105. 纪律机构作出的裁决应当基于充分的理由，对裁决不服的，可向主管法院提出上诉。

司法委员会的构成和委员会成员的挑选

106. 委员会的所有任命程序都应当透明并鼓励参与，以避免和防止本位主义及实权人物把持任命程序。

107. 司法委员会成员应当包括法官。为避免本位主义和谋取私利现象存在的可能性，委员会还可以包括非专业成员，例如律师、法学教授、法学家、律师界成员以及具有公认声望和经验的公民等。活跃的政界人士和立法或行政部门的成员不能同时在司法委员会任职。委员会的法官成员应由其同类选举，选举时采用确保能够最为广泛地代表各级法官的方法。委员会某些成员，如最高法院院长，可作为当然成员选定。

108. 委员会非专业成员的选举应交由非政治机关负责进行。如果由议会负责选举，非专业成员应以特定多数选出，这就需要相当多的反对派的支持。非专业成员决不能由行政部门挑选或任命。

109. 为消除政治干预和实权人物把持程序的危险，并防止出现本位主义的指称，司法委员会成员的挑选和任命应当以开放、透明的方式进行。

110. 各国应当颁布恰当措施，以确保在委员会的构成方面落实公平性别观，并提倡司法机构内部的性别平等，具体而言，应当设法减少司法部门难以消除的阻碍晋升和职业发展的基于性别的障碍。

111. 如果行政部门成员(如司法部长)以当然成员身份参与委员会的工作，那么就应当制订恰当措施，确保他们免受任何潜在的干预。

112. 委员会主席应当由不属于任何党派的公正人士担任。在总统或国家元首只拥有形式上权力的议会政体中，可以任命总统或国家元首担任司法委员会主席。在所有其他情形中，主席应当由委员会本身从其法官成员中选出。不论是首席法官、最高法院院长，还是司法部长，都不应当被任命担任司法委员会主席。

附件

答复者名单

国家

阿根廷

阿尔及利亚

安道尔

亚美尼亚

澳大利亚

阿塞拜疆

巴林

比利时

多民族玻利维亚国

波斯尼亚和黑塞哥维那

保加利亚

哥伦比亚

科特迪瓦

克罗地亚

捷克

丹麦

萨尔瓦多

爱沙尼亚

格鲁吉亚

德国

希腊

洪都拉斯

匈牙利

爱尔兰

意大利

立陶宛

马耳他

毛里塔尼亚

毛里求斯
黑山
摩洛哥
挪威
阿曼
巴拉圭
波兰
葡萄牙
大韩民国
俄罗斯联邦
塞内加尔
塞尔维亚
斯洛文尼亚
西班牙
瑞典
瑞士
多哥
突尼斯
土耳其
大不列颠及北爱尔兰联合王国(北爱尔兰和苏格兰)
乌兹别克斯坦

国家人权机构

人权监察专员机构(波斯尼亚和黑塞哥维那)
监察专员办公室(哥斯达黎加)
丹麦人权研究所
公设辩护人办公室(格鲁吉亚)
国家人权委员会(希腊)
国家人权委员会(印度)
国家人权中心(约旦)
监察专员(拉脱维亚)
国家人权事务独立委员会(利比里亚)

国家人权委员会(墨西哥)

国家人权委员会(尼泊尔)

人权委员会(菲律宾)

人权事务专员(波兰)

监察专员(葡萄牙)

斯洛伐克国家人权中心

国家人权委员会(多哥)

民间社会组织

法官协会(亚美尼亚)

治安法官协会(多民族玻利维亚国)

法官协会(克罗地亚)

法官协会(日本)

法官协会(挪威)

治安法官和法官协会(巴拿马)

法官协会(巴拉圭)

法官协会(塞尔维亚)

欧洲司法委员会网络

国际法学家委员会

政府间组织

欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室

欧洲法治民主委员会(威尼斯委员会)

