



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/65/Add.1
8 February 2001
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会

第五十七届会议

临时议程项目 11(d)

公民权利和政治权利，包括以下问题：
司法机构独立性、司法裁判、法不治罪

法官和律师独立性问题特别报告员
帕拉姆·库马拉斯瓦米先生根据委员会
第 2000/42 号决议提交的报告

增 编

访查白俄罗斯的报告^{*}

^{*} 本访问报告的内容提要以所有正式语文分发,本文件附件中所附的访问报告本身则只以原文和俄文印发。

内容提要

法官和律师独立性问题特别报告员根据人权委员会 1994 年 3 月 4 日第 1994/41 号决议所述任务(2000 年 4 月 20 日第 2000/42 号决议又延长其任期三年)于 2000 年 6 月 12 日至 17 日赴白俄罗斯实地访查，本文件是访查情况报告。

特别报告员访查的问题可摘述如下：

- (a) 司法现状，特别是司法机构的独立性和办案公平情况；
- (b) 白俄罗斯 1996 年公民投票及其对司法独立和法治的影响；
- (c) 法律教育制度和从事法律工作的资格；
- (d) 法官和律师受到威胁、骚扰和恐吓的指控；
- (e) 白俄罗斯法律遵守国际规范的情况。

特别报告员访问期间会见了政府官员，包括外交部、司法部、总统府的代表。还会见了宪法法院、最高法院、高级经济法院、地区法院和检察院的代表。也征询了各非政府组织、律师协会代表、学者和私人的意见。特别报告员仅访问了明斯克市。

特别报告员承认，白俄罗斯是一个处于转型期的国家，经济严重萧条，切尔诺贝利事故的后果尤在。现在行政权力完全集中于总统，致使议会民主的政府制度转为集权体制。司法、连同它的所有机构即司法机构、检察机构和律师行业都遭受破坏，谈不上独立自主。法治难以实行。

政府似乎不尊重它对所批准的国际人权条约的承诺。国际法应该优先于国内法，宪法和所有法律都必须遵守政府自愿批准的国际条约，而且宪法第 8 条也规定“普遍承认的国际法原则的最高地位”。

1996 年关于宪法的公民投票

特别报告员对 1996 年公民投票违反法治、侵犯司法独立深表关切。宪法法院曾认定此次公民投票只是协商性质，政府公然无视这一决定，破坏了法治和司法机构作为政府三权之一所起的制衡作用。宪法法院的决定是强制性的，取缔它的决定事实上是干预司法进程，违反联合国《关于司法机关独立的基本原则》中的原则 4。

宪法修正案赋予总统以平行的立法权力，允许他在例外情况下通过行政令颁布法律，导致通过总统令无约束施政的局面。有人说，按议会程序通过法律时间冗长，所以此种立法权是必要的。这一论点站不住脚，因为它违反了作为法治核心价值之三权分立原则。

必须对 1996 年具有争议的宪法进行审查，取消总统过大的行政权力。这样做可以按照三权分立原则恢复政府中三个权力机构之间的政治平衡。具体而言，应该废止规定总统有权撤消宪法法院、最高法院和经济法院法官职务的宪法第 84 条第 11 款，还应该废止“必要时”赋予总统立法权力的第 101 条。为此，应该撤消 1999 年 11 月 23 日第 40 号总统令、1998 年第 289 号总统令以及类似的压制性法令，并追溯执行。这些行政令执行过程中给任何人造成的损害应该获得赔偿。如果议会按第 101 条第 1 款赋予总统立法权力，那么这种授权也必须严格限制在该条要求的范围内。行政机关必须对议会负责。

特别报告员对公民投票后免除 Mikhail Pastukhov 法官的职务表示关切。总统令所述对其免职的理由在《白俄罗斯宪法法院法》关于宪法法院法官提前离职的第 18 条中找不到。该条规定的程序，即免职须由宪法法院建议，国民议会通过，也未得到遵守。此外，援引的其他理由，如宪法第 84 条第 11 款，也只允许总统依法解除宪法法院法官的职务。特别报告员认为，总统无权按上述法律解除 Pastukhov 法官的职务。引述宪法第 146 条，总统的行动也不合法，因为该条要求在宪法生效三个月内组织权力机构。总统本人说，公民投票只是修正宪法，变动不等于制定新宪法。

特别报告员认为被免职的 Pastukhov 法官没有享受白俄罗斯法律和联合国《关于司法机关独立的基本原则》的原则 17 和原则 18 规定的适当程序保障。对他的免职说明了总统明确打算决定法院未来的组成，因为未辞职的四名法官在 1997 年 1 月法院重组时被重新任命为法院法官。

司法机构

对司法机构的行政控制和对独立法官采取压制性行动，使许多法官对司法独立产生一种漠不关心的态度。许多人对错误的任命、晋升和不公平的纪律程序和服务条件熟视无睹。这些程序违反了关于独立司法机构的国际和区域最低标准。

应该向法官们宣传司法独立概念、其价值和原则，以便在该国充分实现人权、民主和可持续发展。为此，法官们应该接受适足的培训。

为保证司法机构的独立性，不仅需要颁布有关的法律规定，还需要在实际上尊重司法机构的独立。特别报告员认为建立一个部门间委员会来监督案件的处理或由政府官员直接干预单个案件是对司法程序的不适当擅自干涉。政府应该取消这一委员会。

法官遴选委员会应该确保按客观标准挑选候选人，并应该得到广大公众的认同，否则司法机构独立性将受到损害。特别报告员认为赋予总统以任命和免职法官的绝对权利不符合司法独立原则。行政机构可以参与正式任命程序，但不应该插手法官的遴选、晋升或纪律处罚。

特别报告员特别关切任命宪法法院法官程序。他认为规定由总统全权任命六名宪法法院法官是对司法独立的威胁。遴选程序没有要求总统与司法机构成员或大的司法界协商，以确认最合适的候选人。程序缺少透明度，不是以明确、公开的标准为基础。总统还任命宪法法院院长，由他参与提名宪法法院其他六名法官，这更增加了总统对法院组成的影响。总统对任命宪法法院法官具有绝对权利意味着该法院不可能独立于总统行事。

政府必须依法设立独立的法官遴选、晋升和纪律处分委员会，以遵守《关于司法机构独立的基本原则》的原则 10、1998 年《欧洲宪章关于法官地位的一般原则》第 1.3 段和《关于保障法官独立的布达佩斯结论——对司法改革的评价》第 3 段。特别报告员认为，只有由独立的法官委员会遴选法官才符合实质和形象公允的双重要求。

法官任期长短对确保法官在不受直接或间接的不适当影响、诱劝、压力、威胁或干预的情况下自由决定所处理的事项起着决定性作用，因为任期时间短可能使法官遭受来自再任命的压力。如果再任命权掌握在行政首长手中，这种压力可能更大。原因是行政首长可能经常作为当事一方出庭或法官决定的诉讼结果与其利益有关。特别报告员以前曾提出过，五年任期太短，不符合司法独立原则。其它法域的法院也表达了类似的意见。

对法官进行试用，使法官缺少对其履行职责十分必要的任期安全感。法官的试用期制度和准予其终身职位的决定应该由独立的司法委员会专门负责。

没有经验的法官人数多与初始任期短的问题并存。特别报告员访问时会见的许多人关切地表示，经验不足的法官多、他们的服务条件差和依赖于政府威胁着司法机构的独立性，使法官们面对压力，也容易受腐蚀。

法律中没有明确规定司法机构的服务条件。法官工资低，依赖于政务院和总统府给予晋升和提供其他最低服务条件，损害法官独立审判案件的能力。工资低还使法官容易遭受腐蚀。国家预算应该为司法机构优先拨款。特别报告员认为，虽然白俄罗斯是一个处于转型期的国家，存在着严重的经济问题，但也必须具有保证以法治国的最低标准。政府必须确保法官的报酬和服务条件足以维持其职业的尊严，使他们能够公允地司法。

律师职业

同样，行政机构特别是司法部对律师职业的管制过多。此种管制损害了独立律师职业的核心价值和《关于律师作用的基本原则》，产生了滥用现象和引起了关于行政部门干扰、恐吓和干预的指控。

政府应该允许律师组成自治协会，应该避免过度管制律师职业。特别报告员不反对按照法律组成统一的职业协会，但执掌权力的必须是主要由执业的律师们组成的机构。

特别报告员关切地注意到将某些维护当事人利益的律师当成了目标。因职业活动起诉或威胁起诉律师违反《关于律师作用的基本原则》的原则 20。特别报告员认为，因人权方面的工作而对律师进行迫害违反言论自由原则，侵犯《关于律师作用的基本原则》的原则 14。必须允许律师在不受政府或任何其他部门干扰、恐吓、阻拦或不正当干预的情况下执业。对此，政府应该注意它依《关于律师作用的基本原则》的原则 16、原则 17 和原则 18 所承担的义务。

检察机关

检察机关的独立和尊严也因行政机构的过份控制而受到损害，引起了关于出于与联合国《关于检察官作用的准则》不符的明显政治理由进行或不进行起诉的严重指控。

政府必须确保检察制度符合《关于检察官作用的准则》，必须通过适当的培训计划对检察官进行义务和责任教育。