



第七十二届会议

临时议程\* 项目 73 (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

秘书长谨向大会成员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/72/150。



## 法官和律师独立性问题特别报告员的报告

### 摘要

本报告由法官和律师独立性问题特别报告员迭戈·加西亚·萨扬编制，是其向大会提交的首次报告，报告阐述了有组织犯罪问题及其在司法系统中的影响。鉴于有组织犯罪造成的司法腐败对司法独立性和公正性构成实质性威胁，特别报告员将这个问题确定为其任期内解决的关键问题之一。

在简述了 2017 年 1 月任职以来开展的活动之后，报告分析了有组织犯罪与司法腐败之间的联系及其产生的威胁，以及司法系统和法律界专业人士面临的挑战。特别报告员强调了《联合国反腐败公约》的重要意义，并着重指出作为打击腐败的一项重要文书，《公约》还应被视为保护人权的基本国际文书。

应特别指出的是，本报告旨在确定 *a)* 通过有组织犯罪导致司法腐败的原因和因素，*b)* 腐败对司法机关和整个社会的影响及范围，*c)* 有组织犯罪使用的主要腐败模式和策略。根据这一分析，特别报告员确定了预防和打击与有组织犯罪相关的腐败的多项良好做法，并在报告末尾列出了一份建议清单。

## 法官和律师独立性问题特别报告员的报告

### 一. 引言

1. 本文是根据人权理事会第 35/11 号决议提交的报告。是法官和律师独立性问题特别报告员迭戈·加西亚-萨扬自其于 2016 年 12 月任职以来向大会提交的第一份报告。
2. 报告对有组织犯罪问题及其在司法系统中的影响进行了分析。特别报告员将这个问题确定为其任期内处理的关键问题之一(A/HRC/35/31, 第 109 段)。本报告借鉴了国际法在这一方面的发展, 以及前任报告员开展的司法腐败研究工作(特别是见 A/67/305)。
3. 在本报告的编写过程中, 特别报告员获得了各国、各联合国机构、法官、律师和检察官专业协会以及民间社会的支持。特别报告员在以下方面征求意见和信息: 律师或法官独立性受到腐败或有组织犯罪活动影响的案件, 以及如何予以处理; 为保护法官和律师免受腐败和有组织犯罪的影响而采取的或计划的措施; 当有大量和初步证据显示法律专业人员实施了腐败犯罪行为时, 为追究这些人员对腐败行为的责任而采取的措施; 为加强法官和律师打击腐败和有组织犯罪能力而采取的措施。
4. 至本报告编制之日为止, 特别报告员共收到 23 份答复(16 个国家和 7 个组织)。特别报告员希望向为本报告的编制做出贡献的所有国家<sup>1</sup>和非政府组织<sup>2</sup>转达最诚挚的谢意。详情可查询人权事务高级专员办事处的网站。
5. 特别报告员还要感谢渥太华大学人权教育与研究中心人权办公室为本报告的研究和编制提供的支持。

### 二. 自 2017 年 1 月起开展的活动

6. 在莫妮卡·平托辞职后, 迭戈·加西亚-萨扬于 2016 年 12 月被任命为特别报告员。随后, 2017 年 6 月 19 日, 通过人权理事会第 35/11 号决议, 其任期延长三年。特别报告员自 2017 年 1 月起开展了包括下文所列项目在内的多项活动。

#### A. 国别访问

7. 特别报告员先后向喀麦隆、洪都拉斯、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、波兰和土耳其提出了正式访问要求。特别报告员感谢摩洛哥和波兰政府做出积极回应。并感

<sup>1</sup> 德国、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、古巴、萨尔瓦多、爱沙尼亚、俄罗斯联邦、洪都拉斯、匈牙利、日本、墨西哥、黑山、塞内加尔、瑞典和土耳其。

<sup>2</sup> 民主法官协会(洪都拉斯)、非洲跨学科研究中心、哥伦比亚法官联合基金会(哥伦比亚)、突尼斯律师、At-sik-hata :Nation of :Yamassee-Moors、UIA-国际律师协会、国际律师协会、危地马拉公正法官协会、司法研究院、有罪不罚现象监测和打击有罪不罚现象国际平台(危地马拉)。

谢阿尔及利亚在人权理事会第三十五届会议期间于 2017 年 6 月 12 日在互动对话中发出访问邀请。

## B. 信函和新闻稿

8. 2017 年 1 月至 2017 年 7 月中旬，特别报告员发送了总共 18 份函文，包括 10 份紧急呼吁和 6 份指控信。其中 17 份函文是与其他特别程序共同发送的。这些函文与各国政府的回复定期在各特别程序的来文情况报告中公布。

9. 特别报告员于 2017 年 2 月 13 日与其他特别程序一同发布了一份鼓励危地马拉正在进行的宪法改革的新闻稿。<sup>3</sup>通过这份新闻稿，特别报告员强调有必要加强司法救助。他还强调建立公正的司法专业人员遴选机制势在必行，并且必须确保司法的独立性和公正性。

10. 2017 年 6 月 30 日，特别报告员发布了有关委内瑞拉最高法院冻结总检察长路易莎·奥尔特加·迪亚兹的资产并防止其离境之决定的新闻稿。<sup>4</sup>他特别强调，他反对采取威胁提起刑事诉讼等任何旨在干涉总检察长在委内瑞拉履行职能从而影响委内瑞拉各机构民主运作的措施。

## C. 其他活动

11. 2017 年 3 月 14 日至 16 日，特别报告员参加了在日内瓦举行的一系列工作会议和磋商。

12. 2017 年 3 月 16 日，特别报告员组织了一次与民间协会代表进行的非正式磋商，包括法律专业人员协会和各国代表在内，以阐明未来的工作策略，并记录他们的意见，接收就其任职期间可能开展的活动提出的建议。

13. 同日，在人权理事会第三十四届会议召开期间，特别报告员参加了由英格兰和威尔士律师协会与律师互助协会组织的名为“律师风险”的会外活动。在活动中，特别报告员阐述了其前任开展的专题工作，并强调了有助于发展其任务的核心概念元素。

14. 2017 年 6 月 12 日，特别报告员向人权理事会第三十五届会议提交了年度报告(A/HRC/35/31)。在这份报告中，特别报告员提出了其工作展望，并确定了其工作开展过程中将有机会尝试处理的相关问题。他还介绍了前任特别报告员就 2016 年 4 月 29 日至 2016 年 5 月 7 日对斯里兰卡的正式访问编写的报告(A/HRC/35/31/Add.1)。

15. 此外，特别报告员还于 6 月 12 日参加了公共活动“司法机构的独立性：议会为何应关注此事”的专题小组，这次活动在于日内瓦的国际研究和高级

<sup>3</sup> 见 [www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21167&LangID=S](http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21167&LangID=S)。

<sup>4</sup> 见 [www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21819&LangID=S](http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21819&LangID=S)。

研究所举行，由国际发展法组织和各国议会联盟组织举办，并获得了意大利、日本、墨西哥和英国政府的支持。

16. 2017年6月27日至30日，特别报告员出席了报告员和特别代表、专家和特别程序工作组主席年度会议。

17. 2017年7月12日，特别报告员参加了美国律师协会组织的有关土耳其法官和律师独立性情况的讨论和分析，并提出了他对这个问题的现行相关国际标准的看法。

### 三. 有组织犯罪与司法腐败

#### A. 引言

18. 腐败直接影响人权的享有。首先，它剥夺了社会可以用来满足卫生、教育、基础设施或安全<sup>5</sup>方面的基本需要的重要资源。其次，还体现在它对一般国家机构，特别是对于负责确保法治和公正管理的机构的运作具有直接的负面影响。

19. 在全球范围内，跨国犯罪对经济的影响占世界GDP的1.5%，对世界商品出口量的影响约占7%。<sup>6</sup>从具体分类而言，贩毒的影响达到3200亿美元，贩卖人口的影响达到320亿美元，非法贩运枪支的影响介于1700至3200亿美元之间，网络犯罪的影响达到10亿美元左右。

20. 2000年，联合国大会通过了千年宣言(第55/2号决议)，其中各会员国决定全面加强打击跨国犯罪。在2005年世界首脑会议的最终文件中，各会员国指出“跨国犯罪，包括走私和贩运人口、全球麻醉药品问题及小武器和轻武器的非法贸易，对发展、和平与安全及人权造成了负面影响，而且各国日益易受到这类犯罪的冲击，我们对此表示严重关注”(大会第60/1号决议，第111段)。

21. 在向人权理事会提交的第一份报告中，特别报告员指出，腐败和有组织犯罪破坏了法治以及各国促进尊重和遵守人权标准的能力。另外，腐败还削弱了司法机关确保保护人权的能力，直接或间接地阻碍法官、检察官、律师和其他法律专业人员开展其工作和履行专业职责。此外，腐败还降低了公众对司法的信心，对整个司法系统产生破坏性影响(A/HRC/35/31，第115段)。

22. 自任务创建以来，历任特别报告员均对腐败对司法机关和法律专业人员的不利影响表示关切。特别报告员感谢前任特别报告员就腐败如何威胁法官和律师独立性的本质，以及确定解决这一问题的措施开展重要工作(见E/CN.4/1996/37、E/CN.4/2000/61、E/CN.4/2001/65、E/CN.4/2002/72/Add.1、A/HRC/4/25、A/HRC/11/41、A/HRC/20/19、A/64/181、A/65/274、A/67/305和A/70/263)。

<sup>5</sup> 根据经济合作与发展组织和其他来源提供的资料，腐败成本占全球GDP的5%以上，每年支付的贿赂金额超过1万亿美元(见www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf)。

<sup>6</sup> 见www.unodc.org/toc/en/crimes/organized-crime.html。

23. 本报告考虑了特别报告员完全支持以往报告中包含的分析和结论,并且侧重于有组织犯罪和司法腐败之间的联系、其产生的威胁、其给司法系统和法律界专业人员带来的挑战,同时考虑了打击腐败和有组织犯罪的国际文书。特别是,报告旨在确定 a)通过有组织犯罪造成司法腐败的原因和因素, b)腐败对司法机关和整个社会的影响及范围, c)有组织犯罪使用的主要腐败计划和战术。根据这一分析,特别报告员确定了预防和打击有组织犯罪相关腐败的一系列良好做法。

24. 目前已有大量国际、区域和国家层面的有关预防或打击有组织犯罪和腐败的报告、计划和政策。但是,这些资料很少涉及对这两种现象之间联系的研究。<sup>7</sup>在国际层面,已有两项打击有组织犯罪和腐败的单独的公约:《联合国打击跨国组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》。

25. 《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其三项议定书是打击有组织犯罪的主要法律文书。<sup>8</sup>其宗旨在于促进国家、区域和国际合作,以便起诉或处理出现的有组织犯罪活动,并预防和打击有组织犯罪活动对社会经济方面造成的不利影响(第1条)。

26. 该《公约》的一些条款确认有组织犯罪和腐败之间的联系,例如,在第8条中,促请各国采取措施处罚腐败行为,在第9条中,促请各国采取立法、行政或其他性质的措施,防止、侦查和惩罚腐败行为。该《公约》通过后,大会承认应当有一项独立于《联合国打击跨国组织犯罪公约》的反腐败国际法律文书,并决定开始拟定该文书(见第55/61号决议,第1和2段)。

27. 《联合国反腐败公约》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。<sup>9</sup>在其序言中,《公约》表示关注“腐败同其他形式的犯罪特别是同组织犯罪和包括洗钱在内的经济犯罪的联系”。《公约》通过后,当时的联合国秘书长科菲·安南重申关注腐败对“无论大小与贫富”任何类型的国家的影响,并关注腐败“破坏民主和法治,导致侵犯人权,扭曲市场,损害生活质量,并允许有组织犯罪、恐怖主义和其他对人类安全的威胁猖狂肆虐”。<sup>10</sup>

28. 该《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11条中,要求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

<sup>7</sup> 见:例如 E. Buscaglia 和 J. van Dijk, “控制公共部门中的腐败和有组织犯罪”,《犯罪与社会论坛》,第3卷,编号1和2,2003年12月(联合国出版物,出售品编号:E.04.IV.5),第3至34页。

<sup>8</sup> 经2000年11月15日大会第55/25号决议通过,《联合国打击跨国组织犯罪公约》于2003年9月29日生效。至2017年6月25日,共有187个缔约国签署该《公约》。该《公约》有三项《附加议定书》,涉及三类有组织犯罪,分别为:《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》;《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》;《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》。

<sup>9</sup> 经2003年10月31日大会第58/4号决议通过,《联合国反腐败公约》于2005年12月14日生效。至2017年6月25日,共有187个缔约国签署该《公约》。

<sup>10</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室,《联合国反腐败公约》,纽约,2004年,第iii页。

的廉正，防止司法机关的成员之间出现任何腐败机会。这些措施可以由各国的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制定和实施。

29. 该《公约》适用广泛，并且具有约束力，这使其成为有助于制定全面措施处理这个全球性问题的独一无二的文书。《公约》中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。作为解决腐败问题的重要工具之一，可以说《公约》还应被视为一份保护人权的根本性的国际文书，因此相应的主管机构应持续关注该《公约》。

## B. 有组织犯罪或有组织犯罪集团

30. 《联合国打击跨国组织犯罪公约》未包含对“跨国组织犯罪”的准确定义，也未列出一份可构成跨国组织犯罪的犯罪类型清单。之所以未进行定义，正是因为它是一份足够灵活的有效文书，能够涵盖随着犯罪集团的发展变化及其适应所处环境对犯罪活动的调整而出现的新情况。

31. 该《公约》第2条仅宽泛地将“有组织犯罪集团”界定为：<sup>11</sup>在一定时期内存在的、为实施犯罪而非随机地形成的“有组织结构”的集团。为了能够确定“有组织犯罪集团”的结构，必须明确的是，其活动目的在于获得“直接或间接地通过犯罪而产生或获得的任何财产”（第2e)条）。<sup>12</sup>

32. 《联合国打击跨国组织犯罪公约》只涉及“跨国”犯罪。这一定义包含两个方面：在一个以上的国家境内实施的犯罪或由在一个以上国家境内运作的组织实施的犯罪。此外，不具有上述性质但对另一国产生影响的活动也视为跨国犯罪。

33. 该《公约》的三项附加议定书中载有最常见的有组织犯罪类型。<sup>13</sup>有组织犯罪集团从事各种活动，例如儿童国际收养、贩运儿童或贩毒、贩运外来动植物、贩运武器、贩运人体器官或失窃物品，还涉及赌博、洗钱、性剥削或儿童色情制品。

### 1. 本报告的对有组织犯罪的定义

34. 已有多位学者对“有组织犯罪”这一术语作出不同的定义。有的侧重于有组织犯罪集团的结构和特点，有的侧重于这些集团实施的犯罪活动类型。所有这些定义似乎都有一个共同点，也即从集团的角度出发描述“有组织犯罪”及其特点。

<sup>11</sup> 根据《公约》第2a)条，“有组织犯罪集团”由三人或多人所组成的在一定时期内存在的、为了实施一项或多项严重犯罪或根据本公约确立的犯罪以直接或间接获得金钱或其他物质利益而一致行动的有组织结构的集团。

<sup>12</sup> 根据联合国毒品和犯罪问题办公室的规定，“‘有组织犯罪集团’的定义不包括不企图获得任何‘经济利益或其他物质利益’的集团”。因此，不以物质利益为目的的恐怖组织或反叛团体不包含在《公约》的适用范围之内。但是，《公约》可以适用于犯有《公约》所载任何罪行的恐怖组织或团体(联合国毒品和犯罪问题办公室，《联合国打击跨国组织犯罪公约及其议定书实施立法指南》(联合国出版物，出售品编号：S.05.V.2)，第13页，第26段)。

<sup>13</sup> 见上文脚注8。

但是，不能仅通过犯罪本身来定义这种现象：任何定义都应纳入并考虑到“有组织”这个术语，因为“简单的罪行清单无法揭示更多关于有组织犯罪的内容”。

35. 特别报告员认为，在尝试对这一现象作出定义时，应足够宽泛，并着重描述有组织犯罪的主要特点，确定犯罪活动的范围和构成这类犯罪的社会现象。因此，特别报告员认为有组织犯罪存在以下特点：

a) 在一个持续的时间段内实施的活动，而不是多名人员偶尔共同实施某个特定的行动；

b) 拥有结构和层次明确的组织，这些组织可以是以下不同类型：金字塔型、企业型、公共或私人类型等；

c) 犯有以盈利为目的的严重罪行的组织；

d) 犯罪组织利用腐败或暴力开展其活动及保护自身不受影响。

36. 就本报告而言，术语“有组织犯罪”和“有组织犯罪集团”既包括跨国犯罪，也包括有组织集团在一国境内的活动。在几十年前，区分跨国组织犯罪与国内犯罪可能有一定的意义，但随着全球化以及技术发展，从世界任何地方都可以实施非法行为，这种区别在今天已经消失。

## 2. 有组织犯罪的共同要素

37. 三人或多人合作实施的犯罪行为、寻求利益或权力、腐败、洗钱、企业结构、使用暴力和恐吓、国际活动、专业化、持续性和纪律性以及对其成员的控制，这些都是验证是否存在有组织犯罪的要素。

38. 全球化进程直接导致跨国性，它使打击有组织犯罪的工作以及该领域的不同国家与机构之间的合作极大地复杂化。目前，犯罪组织可以像跨国公司一样运作，具有相同的偿付能力，与跨国公司有千丝万缕的关系，甚至竞争某个细分市场。<sup>14</sup>

39. 犯罪网络试图施加权力，影响民主法律体系的规则，从而渗入民主法律制度机构，在国内建立豁免和有罪不罚领域。其中一个重要部分是从制度上渗透司法部门，特别是利用腐败手段渗透司法部门。<sup>15</sup>无论是腐败还是可能影响司法系统打击犯罪基本职责的威胁，都对司法系统带来了巨大挑战。

## C. 有组织犯罪和腐败对司法系统的影响

40. 司法腐败破坏司法。在司法过程的任何阶段出现腐败都会严重损害个人受到公正审判的权利，严重损害公众对司法的信任(A/67/305，第 32-33 段)。犯罪集团

<sup>14</sup> C. Arroyo Borgen, “Una revisión conceptual del crimen organizado y sus tendencias en América Latina”, Mirador de Seguridad: Boletín informativo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Crimen organizado. Conceptos, prácticas e implicaciones (2007 年 4 月-6 月), 第 14 页。

<sup>15</sup> 哥斯达黎加共和国，司法部，法院秘书处，合议庭特别会议，2014 年 8 月 25 日第 041 号记录，第二十四条，“调查有组织犯罪和贩毒向司法机关的渗透问题调查委员会报告”，第 226 页。



试图影响司法系统工作人员的独立性和公正性，目的是实现对其犯罪活动有罪不罚或合法化。

41. 近几十年来，许多国家的司法腐败证据增长。2013 年国际透明组织开展的一项涵盖 95 个国家的全球性调查显示，<sup>16</sup>司法机关是继警察机关之后第二个最为腐败的机构。司法系统专业人员和检察官的腐败尤其能够破坏正在经历机构改革或合并进程的国家的法治。

42. 在 20 个国家，受调查人认为司法机关是最腐败的机构：平均 30% 的人声称曾向司法机构成员赠送礼物。<sup>17</sup>司法系统专业人员和检察官的腐败尤其能够破坏正在经历机构改革或合并过程的国家的法治。

43. 尽管腐败现象往往在法治较为薄弱的国家更为普遍，但腐败对任何类型国家的司法系统都有不良影响。一些国家已经认识到腐败带来的挑战，并开始采取行动进行打击。本报告收集的数据显示，一些国家对腐败涉案法官进行了谴责。<sup>18</sup>此外，其他国家也启动了纪律程序，采取措施清退、转换和/或变更腐败涉案法官或其他涉案官员的职务。<sup>19</sup>

44. 除了刑事调查和纪律程序，若干国家报告称在反腐败斗争中使用了其他工具。例如，有些国家报告称，通过其建立的机制，个人可以对司法机关提出投诉，<sup>20</sup>还有些国家表示已经针对法官和/或律师制订了一些反腐败教育方案，<sup>21</sup>其他一些国家制订了某种形式的法官行为守则，其中有些直接针对腐败问题。<sup>22</sup>

45. 大部分与腐败有关的研究未能提供证据，证明腐败对司法机关的独立性和公正性的影响，或是腐败的性质及其与有组织犯罪之间的相关程度。在本报告的编制过程中，只有两项将一般腐败与有组织犯罪联系起来的研究可供特别报告员考虑，这两项研究都是在欧盟的框架内开展的。<sup>23</sup>关于有组织犯罪影响司法系统独立性的方式，由于缺乏可靠和具体的信息，有必要特别关注这个问题，以确定这些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。

<sup>16</sup> 国际透明组织，《2013 年全球腐败晴雨表》，第 11 页。

<sup>17</sup> 同上，第 17 页。

<sup>18</sup> 2007 至 2017 年间，三名法官在爱沙尼亚受贿案件中被判有罪。此外，波斯尼亚和黑塞哥维那（一名法官）、萨尔瓦多（三名法官）和匈牙利（两名法官）被判犯有腐败罪。

<sup>19</sup> 阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、萨尔瓦多。据波斯尼亚和黑塞哥维那提供的资料，变更检察官的职务是由于与有组织犯罪存在联系。

<sup>20</sup> 波斯尼亚和黑塞哥维那（高级司法检察委员会）、哥伦比亚（司法部门委员会）和洪都拉斯（法院检察总署）。

<sup>21</sup> 德国、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、萨尔瓦多、日本、黑山、瑞典和土耳其。

<sup>22</sup> 阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、古巴、洪都拉斯、黑山和瑞典。

<sup>23</sup> 欧洲晴雨表（2006 年），《关于跨国有组织犯罪和腐败的意见》，特别欧洲晴雨表 245；民主研究中心，《审查有组织犯罪与腐败之间的关系》，Sof ía，2010 年。

## 1. 司法腐败的概念

46. 国际层面通过的任何法律文书均未对“腐败”或“司法腐败”这两个术语作出界定。在其针对此问题向人权理事会提交的报告中，对于法官和律师的独立性，特别报告员加芙列拉·克瑙尔女士采用了国际透明组织作出的定义，将腐败解释为“滥用委托权力谋取私利”(A/67/305, 第16段)。最近一项研究将司法腐败定义为“损害司法公正性并涉及司法系统中的任何行为者，包括但不限于法官、律师、司法辅助人员、当事人和公务员的所有形式的不当影响”。<sup>24</sup>在正当法律程序基金会2007年进行的另一项研究强调，腐败的法官或司法工作人员的行为目的是“为其自身或第三方获得不当或非法利益”。<sup>25</sup>本报告考虑了这些定义，以便分析有组织犯罪的腐败网络对司法机关的独立性和公正性造成的不利影响。

47. 本报告只包含了所谓的“司法腐败”，该术语应理解为旨在影响法官和司法机关其他成员(包括检察官、管理人员和陪审员)公正性和独立性的任何行动。除担任犯罪组织中间人的情况以外，本报告未考虑到律师。

## 2. 政治、有组织犯罪和司法腐败之间的联系

48. 政治腐败已成为犯罪集团利用的重要工具，因为其行动范围广泛，让犯罪集团能够影响国家管理的几乎所有层面，包括司法部门。通过与政治的联系，有组织犯罪寻求为其非法活动获得保护伞，避免应开展非法活动遭受惩罚。依据其权力地位，腐败的政客可以作为有组织犯罪的中间人，让其能够确保其非法利益。

49. 为了开展犯罪活动，有组织犯罪对政治的依赖程度日益提高。<sup>26</sup>政治已经成为这些犯罪集团有效开展其活动，并在腐败集团之间建立联系不可或缺的工具。这种方式使得有组织犯罪集团能够渗入司法部门。

50. 因此，政治家和政府官员成为这些腐败网络的主要目标，因为他们有能力影响有组织犯罪活动。如果有组织犯罪对政客和官员顺利产生影响，其活动则不太可能遭受司法制裁。

51. 鉴于上述特点，很容易理解司法官员为何成为犯罪组织的首要目标。司法系统是有组织犯罪活动得以顺利实施的一个必要环节。审判员、法官和律师构成一个网络，借助于其提供的保护，犯罪组织开展的活动将被视为合法，或者不会依法受到惩处。

<sup>24</sup> 国际律师协会，国际律师协会司法公正倡议书：司法系统与腐败，2016年5月，第12页(其中包括，S. Gloppen, “Courts, corruption and judicial independence”, en T. Soreide y A. Williams (eds.), *Corruption, Grabbing and Development: Real World Challenges*, Cheltenham and Northampton (MA), Edward Elgar, 2014)。

<sup>25</sup> 正当法律程序基金会，《司法腐败的控制和不可控问题。中美洲和巴拿马司法腐败和司法腐败打击机制评估》，华盛顿特区，2007年，第7页。

<sup>26</sup> 联合国人权事务高级专员办事处，腐败对享有人权的不利影响；J. E. Alt 和 D. D. Lassen, “Political and judicial checks on corruption: evidence from American State governments”, *Economics and Politics*, vol. 20, n.º 1 (2008), p.ºs. 33 a 61。

52. 一般腐败与司法腐败之间的联系是显而易见的：普遍存在政治腐败的国家也被认为司法系统腐败高发。但调查显示，与其他政府部门相比，平均来看对司法腐败的感知水平较低。<sup>27</sup>

53. 然而，对腐败的感知水平可能存在显著变化，并不一定表明腐败的实际水平。<sup>28</sup>

### 3. 犯罪组织引起的各类司法腐败

54. 最常见的影响司法的两种腐败是行政或立法机关从政治上干预司法程序以及贿赂。<sup>29</sup>

55. 从政治上影响法院是司法腐败的一个关键因素，尤其是在政治腐败程度高的国家。如果当法官作出不利判决时会面临报复威胁，例如失去职务或被调至偏远地区，那么判决过程就会受到影响。不当的影响和干扰通过不同的方式表现出来。在某些国家，犯罪集团可以通过关闭非正式网络，例如社交网络或专业网络，对司法机关实施不当影响。

56. 在其他国家，特别是在有组织犯罪与政治集团联系较为紧密的国家，司法机关可能受到更加直接的干扰，例如对划拨给司法行政的财政资源进行限制。在法官由民众投票任命或政府控制任命程序的国家，法官可能为了获得政治支持而自愿改变判决。在政治支持下，法官能获得职位、晋升和事业发展，任期结束后还可以享受优惠待遇或就业承诺，这些都会导致腐败。在一些国家，政治支持可以在高等法院法官和地方法官之间建立垂直的腐败系统。在其他一些国家，政客、法官和犯罪组织的成员结成封闭的腐败网络，但不一定有组织性。<sup>30</sup>

57. 政治权力的不当干预也可能是暴力性的，特别是在有组织犯罪的成员直接实施干预的情况下。这些干预旨在确保达到某些目的，例如结束对特定案件的审理或赦免具体人员。这些干预行为往往伴随威胁、恐吓和/或勒索。<sup>31</sup>

58. 贿赂可以包括直接或间接向法官、检察官或行政人员做出承诺，向所涉雇员以及其他人员或实体提供不正当利益，以便所涉雇员在履行职责的过程中实施或放弃实施某种特定的行为。<sup>32</sup>现金贿赂、送礼、款待，包括提供性好处、餐饮、娱乐及海外度假是直接的司法腐败(A/67/305，第23段)。在政治和政府系统深受有组织犯罪影响的国家，最突出的腐败形式是通过威权方式进行勒索或索贿，并经常伴随对拒绝同流合污者实行暴力威胁的情况。<sup>33</sup>

<sup>27</sup> 国际律师协会，《国际律师协会司法廉正倡议书……》(上文脚注24)，第15页。

<sup>28</sup> 同上，第15和16页。

<sup>29</sup> 国际透明组织，《2007年全球腐败报告：司法系统中的腐败》，布宜诺斯艾利斯，德尔波多黎各，2007年，第十五页。

<sup>30</sup> 民主研究中心，《审查有组织犯罪和腐败之间的关系》(上文脚注23)，第13页。

<sup>31</sup> 国际律师协会，《国际律师协会司法廉正倡议书……》(上文脚注24)，第25页。

<sup>32</sup> 同上，第11页(引用，《联合国反腐败公约》第十五条)。

<sup>33</sup> 同上，第20页。

59. 在不同国家，通过贿赂实施的腐败各有不同。<sup>34</sup>在腐败现象普遍存在并影响所有国家机构的国家，贿赂司法机关是一种惯例，有时甚至是获得任何服务不可或缺或缺的。

60. 法官和司法系统的其他行为者可通过多种方式参与或共谋实施腐败交易，例如，受贿或索贿以影响某个案件或提供司法服务，否则就不提供司法救助；检察官索贿或者由于外部压力而延迟或加快司法程序；律师索要“额外费用”以便为其委托人的利益贿赂司法领域的其他专业人员。在许多国家，司法工作人员的工资往往不高，或者至少明显低于向其提供的贿赂，这种情况进一步刺激了他们实施违反道德的行为。例如，司法官员可能索要钱财以故意丢失或变更法庭记录，影响对案件的审理，或在公布判决之前泄露判决结果。

#### 4. 司法腐败的要素

61. 司法系统内的腐败对其他国家机构的工作具有重大影响，甚至可能导致有罪不罚(A/65/274, 第 44 段)。这种腐败做法还可能影响司法机关的内部管理(缺乏透明度、分赃体系)或者因司法政治化、法官的政治依附关系或任何形式的司法庇护网而导致在司法程序和判决中进行有偏向的干预(E/CN.4/2004/60, 第 39 段)。

62. 有关司法腐败的文献显示，复杂的结构和缺乏透明度可能会刺激或掩盖腐败行为，导致腐败风险增加。例如，与公众接触的执法人员可能利用繁琐的程序，索要贿赂作为加快服务进程的代价。同样，复杂或模糊的制裁程序可能导致对有影响力的人有罪不罚。<sup>35</sup>

63. 为了促进从理论上理解这些司法腐败的构成要素，特别报告员将这些要素分为两类：主观要素和客观要素。也就是说，当“有组织犯罪集团造成的司法领域内的官员政治腐败的来源或起源主要是司法工作人员和司法官员的个人和内在原因”时，为主观要素。<sup>36</sup>尽管这些机构在法律上有义务说明作出判决的理由，但仍有一定的自由裁量空间，法官在这方面仍具有决定性作用。

64. 客观要素是指不是来源于司法官员的内部原因，而是来自其履行职能的背景的要素。值得重视的客观要素包括犯罪集团的巨大经济能力或施压能力(通过威胁或胁迫)以及缺乏针对司法官员的有效遏制措施。根据地点和社会经济环境的不同，客观要素会发生实质性变化。

#### 5. 司法腐败追求达到的目标

65. 司法腐败从审前活动或程序开始，延伸至审判结果以及法院官员或执法官员对判决的有效执行。刑事诉讼中的法官腐败的常见动机包括避免审前羁押、妨碍启动审判或延迟或终止审判、影响审判结果，例如通过赦免获得较轻的处罚、罚

<sup>34</sup> 同上，第 19 页。

<sup>35</sup> 同上，第 17 页。

<sup>36</sup> E. B. Gómez Mérida, “El problema del nexo entre la política y los grupos criminales, dentro de la administración de justicia en Guatemala”, Tesis de Grado, 2014, págs. 73 y 74.

款或较短刑期，改变监禁地点或监禁性质——从安保级别高的监禁变更为级别较低的监禁——和避免执行判决。

66. 司法程序不同阶段的行为者都有较大的腐败风险。在案件递交至法院之前，律师和检察官有受到政治影响或贿赂的风险，这种腐败旨在操纵向主管法院提交的证据和/或指控。在司法程序中，法官、律师和法庭秘书可能被收买，从而影响案件的判决，加快或延缓诉讼进程，撤销指控或改变最终判决。诉讼程序结束后，律师可能被命令不得上诉。法官、监察官及其助理和行政人员也可能由于腐败而透露有关刑事调查的机密信息(假定腐败的法院或检察院工作人员可能向嫌疑人或被告提供相关调查信息)

67. 最后，以有组织犯罪公司的形式存在的犯罪集团对司法机关实施腐败活动(往往通过贿赂或政治影响)，以便影响公开招标或公共合同。事实上在许多国家，有组织犯罪都涉及参与滥用公共资金的犯罪企业。因此，控制公共合同合法性的行政机构可能成为有组织犯罪的目标。

68. 国际律师协会编制的司法腐败研究报告表明，刑事案件更易出现腐败现象。这可能是由于在刑事诉讼中，或者更准确地说，在与有组织犯罪有关的诉讼中，涉及与被告利害关系的问题。<sup>37</sup>

69. 犯罪组织通过司法腐败追求的主要目标是通过司法系统的行为者的不作为或不当干预法律行为，掩盖其实施的犯罪活动或使之合法化。法官或检察官在解释和解决其职权范围内的问题时拥有自由裁量权，这导致他们成为犯罪组织最期望接触的目标之一。

70. 司法腐败的直接后果之一就是由于司法系统不同行为者的腐败而产生的有罪不罚现象。<sup>38</sup>因此，腐败成为了有罪不罚的基础，并且可以通过这种或那种方式，实现犯罪集团的目的。

## 6. 脆弱因素、影响和压力机制

71. 由于地理、文化、制度、历史或社会经济情况的不同，脆弱因素和对司法系统的压力机制在不同国家存在明显差异(A/67/305，第17段)。

72. 和其他人员一样，司法官员也是有社会关系的社会个体，归属于不同群体。这种私人属性带来了一系列社会关系，使其归属于不同群体，可能会影响其在专业领域的决策。司法系统最常见的压力机制主要包括威胁、敲诈、政治影响、贪污、贿赂、恩惠(包括任人唯亲和家庭关系)或社会和家庭关系的干预。

<sup>37</sup> 国际律师协会，《国际律师协会司法廉正倡议书……》(上文脚注24)，第32页。

<sup>38</sup> M. Carbonell, “Corrupción judicial e impunidad: el caso de México”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); disponible en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)。

73. 为实现反腐败目标，应鼓励实行以下做法：透明度、体面工作条件、充足报酬、透明的司法人员任命程序、持续培训、适用行为守则、良好管理、预防、法庭审理公开和监测腐败行为，以及监控司法系统所有相关工作人员的财产。

#### 四. 长期解决方案的组成部分

74. 《联合国反腐败公约》第十一条第一款承认司法机关在打击腐败方面的关键作用。《公约》还强调，为实现这一目的，司法系统之间的国际合作至关重要。因此，《公约》还承认司法机关本身不能腐败，并在第十一条第一款中促请各缔约国采取措施加强司法的廉正和独立性，避免司法机关成员之间出现任何腐败机会。建议采取的措施之一是制订司法机关成员行为守则。第十一条第二款还建议在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实行和适用此类措施。

75. 根据国际律师协会的研究，如何实现独立性和措施落实之间的平衡，以便使法官对自身的非法行为和犯罪行为承担责任，这对所有司法系统都是一个结构性挑战。这种平衡对于保护法官和其他司法专业人员在履行其专业职责的过程中不受任何不良影响至关重要，同时还能促进完善的监督和透明度机制，以确保法官根据最严格的独立和公正标准判决向其提交的案件。<sup>39</sup>

##### A. 加强司法机关的廉正和独立性的措施

76. 司法机关的廉正和独立性原则载于《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 1 款，其中规定人人有资格“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[……]”。人权事务委员会第 32 号一般性意见第 19 段中指出“对法院资格、独立性和无偏倚性的要求[……]是一项绝对权利，没有任何例外”。

77. 有一系列可用于防止有组织犯罪影响司法系统的良好做法，特别是在防止司法腐败方面。较为重要的措施包括：

##### a) 立法

78. 司法独立原则是法治原则的前提条件，也是对公平审判的根本保障。<sup>40</sup>司法独立原则的核心是法官享有按照自己的判断对提交其审理的案件作出判决的自由，不受政府、压力集团和其他意志的干扰。<sup>41</sup>

<sup>39</sup> 国际律师协会，《国际律师协会司法廉正倡议书……》(上文脚注 24)，第 15 页。

<sup>40</sup> 《班加罗尔司法行为原则》(原则 1)，经济及社会理事会第 2006/23 号决议，附件。

<sup>41</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《班加罗尔司法行为原则评论》，纽约，2013 年，第 33 页；可查阅 [www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN\\_eBook.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf)。

79. 根据有关司法机关独立性的基本原则，国家有责任通过国家立法保证司法独立性。<sup>42</sup>

80. 世界三分之二以上的国家在其宪法中宣布司法独立，其他国家也在国家立法中确立了这一原则。<sup>43</sup>

b) 身体和心理安全

81. 根据《关于司法机关独立的基本原则》的原则 1 和 2，以及《班加罗尔司法行为原则》的原则 1.1 的要求，国家必须提供相应的安全措施，以保护司法机关免受任何其他影响、诱惑、压力、威胁或干涉。但是，这些安全措施不得违背对公民的司法保障。

82. 然而，安全制度必须具有严谨和严格的设计及操作，以免掩盖或隐藏法官的活动。此外，在某些情况下，可能需要保护法官的生命和人身安全，这项措施应当精心设计和实施，避免出现极端情况，例如“隐形法官”意味着克减《公民权利和政治权利国际公约》第十四条中规定的司法保障。<sup>44</sup>

83. 据报道，一些法官受到威胁和暴力的国家提供了相应的安全措施，以便在不违背对公民的司法保障的情况下保护司法机关。<sup>45</sup>

c) 工作场所的安全

84. 工作场所的安全是打击司法腐败的重要工具，也是确保司法独立性的基本方式。该原则能避免法官的任意调动，并确保司法工作人员可以顺利履行其职能，而无需担心因非专业原因被替换。

85. 确保法官在法定任职期限内的任职安全极为重要。<sup>46</sup>此外，无论是以行政方式任命的法官，还是选举产生的法官，保证其不会在任期届满之前被免职也是至关重要的。<sup>47</sup>

86. 在有些国家，选举或任命的法官是终身的，至少在终审法院或其他高级法院是如此。<sup>48</sup>

<sup>42</sup> 1985 年 8 月 26 日至 9 月 6 日在米兰(意大利)召开的第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过，并由大会在其第 40/32 号和第 40/146 号决议中确认的有关司法独立性的基本原则。

<sup>43</sup> L. Camp Keith, “Judicial independence and human rights protection around the World”, *Judicature*, vol. 85, núm. 4 (enero-febrero de 2002), pág. 198 (disponible en: [www.utdallas.edu/~linda.keith/JudicatureJudicialIndependence.pdf](http://www.utdallas.edu/~linda.keith/JudicatureJudicialIndependence.pdf)); J. Bridge, “Constitutional guarantees of the independence of the judiciary”, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.3 (diciembre de 2007), pag. 4 (disponible en: [www.ejcl.org/113/article113-24.pdf](http://www.ejcl.org/113/article113-24.pdf)).

<sup>44</sup> 例如，见人权事务委员会，第 577/1994 号来文，Polay Campos 诉秘鲁(CCPR/C/61/D/577/1994) 和第 678/1996 号来文，Gutiérrez Vivanco 诉秘鲁(CCPR/C/74/D/678/1996)。

<sup>45</sup> 墨西哥、洪都拉斯。

<sup>46</sup> 《关于司法机关独立的基本原则》(见上页脚注 42)，原则 11。

<sup>47</sup> 同上，原则 12。

## d) 财政安全和行政独立性

87. 国家应当保证公务员获得确保其体面生活的合理报酬。这能避免其试图接受贿赂以补贴收入。如上所述，必须促进司法机关的财政独立，以避免其受到司法领域其他行为者可能的干扰。

88. 司法独立性基本原则承认合理报酬对于确保和促进司法独立性的重要性。<sup>49</sup>此外，人权事务委员会第 32 号一般性意见促请各缔约国确保依法提供合理的报酬，并为司法机构的成员建立明确的薪酬程序和客观标准。

89. 有些国家已承担起责任，确保在司法机构，包括检察机关和相关公共部门的任职人员获得足够的报酬。<sup>50</sup>此外，作为反腐败斗争的一部分内容，有些国家也在努力将本国法官的报酬提高到适当的水平。<sup>51</sup>

90. 司法机关必须具有妥善管理其职能所需的能力和资源，而无需依靠其他机构（《关于司法机关独立的基本原则》，原则 7）。国家拥有足够的经济能力，以承担持续现代化和改善司法的成本。<sup>52</sup>为此，国家必须制定长远的规划。

91. 在 2007 年关于有组织犯罪的研究中，Jan van Dijk 得出结论，认为刑事司法系统在打击有组织犯罪方面的影响受到忽视。<sup>53</sup>对于审判有组织犯罪集团活动的大型案件，各缔约国应当确保法院设施（在场所方面，但也包括在司法人员或口译员方面）能够处理有组织犯罪的大案要案。否则，在一些案件或诉讼中，分开审理案件可能导致被告难以出席多个审判或听取证人证言。<sup>54</sup>

## e) 教育和培训

92. 《班加罗尔司法行为原则》的原则 6.3 规定，应当持续向法官提供培训、进修课程和其他便利条件，使其能够提高其知识、技能和个人素质。持续培训对于客观、公正、合格地履行司法职能以及保护法官不受不良影响是必不可少的。<sup>55</sup>

<sup>48</sup> 德国、阿塞拜疆、古巴、塞内加尔和瑞典。

<sup>49</sup> 《关于司法机关独立的基本原则》（见上文脚注 42），原则 11。

<sup>50</sup> 德国、瑞典和日本。

<sup>51</sup> 例如，阿塞拜疆已经提高法官的薪酬以打击腐败。

<sup>52</sup> 经济合作与发展组织，拉丁美洲和加勒比经济委员会，美洲国家税务管理中心和美洲开发银行，《1990-2015 年拉丁美洲和加勒比地区的税收收入统计》，巴黎，经济合作与发展组织出版社，2017 年；经济合作与发展组织，《2016 年税收收入统计》，巴黎，经济合作与发展组织出版社，2016 年。

<sup>53</sup> J. van Dijk, “Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies”, Trends in Organized Crime, vol. 10, n.º 4 (diciembre de 2007), p.º 47, citado en T. Feltes y R. Hofmann, “Transnational organised crime and its impacts on States and societies”, en P. Hauck y S. Peterke (eds.), International Law and Transnational Organised Crime, Oxford University Press, 2016.

<sup>54</sup> 欧洲委员会最佳做法调查。刑事犯罪学和和组织犯罪学专家委员会(1997-2000 年)和刑事犯罪学和和组织犯罪学专家组(2000-2003 年)的报告，第 195 页。

<sup>55</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，《班加罗尔司法行为原则评论》（上文脚注 41），第 200 段。



93. 从这个意义上讲，司法行为道德准则，如《班加罗尔司法行为原则》，对于指导司法实践是不可或缺的。一些国家已经制定了“道德操守守则”，详细说明了司法机关的良好做法。<sup>56</sup>

94. 如上所述，一些国家制定了针对法官、检察官和/或律师的教育方案，以打击腐败，加强对司法机关的道德培训。<sup>57</sup>

95. 为了开展全面有效的培训，建议系统化地研究系统上的脆弱性，并分享培训活动的成果。例如，在德国，联邦警察局通过开展公开或保密的调查和发放问卷，对警察、司法工作人员和检察官的腐败情况进行了评估。<sup>58</sup>

96. 在涉及有组织犯罪活动的刑事诉讼程序中，各缔约国应确保由经验丰富并能在心理上应对有组织犯罪的人员开展审判工作。从这个意义上讲，建议由高等法院审理有组织犯罪案件，因为这些法院的法官往往更有经验。<sup>59</sup>但是，应当慎重考虑关于设立专门法院审理案件的问题。在 *Kavanagh 诉爱尔兰案* 中，<sup>60</sup> 人权事务委员会裁定，爱尔兰没有证明以合理和客观的方式在专门法院对一个犯罪集团的成员进行审理，因此侵犯了法律面前人人平等的权利(《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条)。爱尔兰向人权事务委员会辩称，鉴于被告隶属于一个犯罪集团，陪审员或证人可能有受到恐吓的风险，因此才设立了一个专门法院进行审理。<sup>61</sup>

## B. 防止司法机关成员之间存在任何腐败机会的措施(问责制)

97. 司法机关必须遵守透明度和问责制原则，以确保所有司法判决都以公正、独立和不存在腐败的方式做出。<sup>62</sup> 在提高司法程序的透明度，加强对侵犯基本权利和违反行为准则的行为的问责方面，有一系列措施：

<sup>56</sup> 根据各国的答复，16个国家中有7个制订了法官道德操守守则，3个国家制定了律师守则，3个国家制订了检察官守则。

<sup>57</sup> 德国、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、萨尔瓦多、日本、黑山、瑞典和土耳其。例如，在德国，司法学院提供与司法的独立性和职业道德有关的教育方案。2009年至2013年间，共有766名法官和检察官参加了这些教育方案。此外，欧洲委员会在黑山提供了一个教育方案，针对司法机构开展腐败和道德问题培训。

<sup>58</sup> 欧洲委员会最佳做法调查。刑事犯罪学和和组织犯罪学专家委员会(1997-2000年)和刑事犯罪学和有组织犯罪学专家组(2000-2003年)的报告，第195页。

<sup>59</sup> 同上。

<sup>60</sup> 人权事务委员会，第819/1998号来文，*Kavanagh 诉爱尔兰案*，2001年4月4日的意见(CCPR/C/71/D/819/1998)。

<sup>61</sup> 同上，第8.3段。

<sup>62</sup> 国际法学家委员会，《司法问责制》，日内瓦，2016年，第15页。

## a) 纪律措施、暂停或免除职务

98. 司法独立需要酌情确保在必要时检举、追责和惩处滥用职权的法官、检察官和其他公职人员。根据《关于司法机关独立的基本原则》(原则 17 至 20)，可以采取各种适当的措施：根据行为的严重程度，给予纪律处分、暂停或最终免除职务。撤职是一项特殊措施，只能在法官不具备继续履行职能的资格的重大理由时方可实施。<sup>63</sup>

99. 一些国家对腐败指控适用非刑事纪律处分程序。这些程序导致采取多种措施，包括解职、调任和/或变更涉及腐败行为的法官或其他官员的职位。<sup>64</sup>

100. 但是，《联合国反腐败公约》第十一条第一款强调，采取这些措施不得破坏司法机关的独立性。必须按照相关程序(《关于司法机关独立的基本原则》的原则 17)及时、公正地处理与法官的不合法司法行为或专业行为有关的指控或投诉(原则 19)，并进行独立审查(原则 20)。在 *Mundy Busyo* 等(68 名法官)诉刚果民主共和国案中，人权事务委员会认为，以腐败、不道德和不称职为由解除这些法官的职务是对国内和国际程序以及解职保障的不尊重。因此，委员会认为，解除这些法官的职务违反了《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第 1 款所载司法独立性原则。<sup>65</sup>

## b) 刑事责任

101. 虽然原则上不得因所作裁决或判决的内容而对法官提起指控，但对法官实施的与其司法职能无关的共同犯罪，应追究其责任。<sup>66</sup>在这方面，《联合国反腐败公约》第三十条第一款规定了根据犯罪行为的严重性予以处罚的义务。

102. 如上所述，收到本报告的缔约国提供了信息，其中一些报告了对涉腐法官的制裁，还有些缔约国已经启动或扩大了对司法机关腐败案件的刑事调查。例如，2015 年以来，危地马拉总检察长办公室在打击腐败方面做出了巨大努力，对大量法官和其他官员开展调查，揭露出牵涉多个公共管理机关成员的广泛的犯罪网络。<sup>67</sup>对包括议员、国家部长和法官在内的共 184 名公职人员开展了 21 项刑事调查。<sup>68</sup>此外，匈牙利在检察院内部建立了一个专门打击腐败的特殊部门。

<sup>63</sup> 其中，参考人权事务委员会第 32 号一般性意见第 19 段。

<sup>64</sup> 根据阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那以及萨尔瓦多等国的答复，针对法官和/或检察官(阿塞拜疆的 32 名法官，波斯尼亚和黑塞哥维那的 1 名检察官，萨尔瓦多的 3 名法官)的腐败行为执行了纪律处分程序。

<sup>65</sup> 人权事务委员会，第 933/2000 号来文，*Mundy Busyo* 等人诉刚果民主共和国案(CCPR/C/78/D/933/2000)。

<sup>66</sup> 国际法学家委员会，《司法问责制》(上文脚注 62)，第 28 页。

<sup>67</sup> 见联合国人权事务高级专员关于驻危地马拉办事处活动情况的报告(A/HRC/31/3/Add.1)，第 3 至 5 段。

<sup>68</sup> 危地马拉打击有罪不罚国际委员会，2016 年 6 月 6 日，与专员伊万·贝拉斯克斯·戈麦斯的会谈(可查阅 [www.cicig.org/index.php?page=NOT\\_051\\_20160606](http://www.cicig.org/index.php?page=NOT_051_20160606))。

103. 但是，腐败问责仍然是有限。在向本报告提交答复的国家中，尽管有超过十个国家制定了旨在惩处法官和律师的法律和/或机制或者纪律程序，但只有四个国家表示存在腐败案件。<sup>69</sup>

c) 受害者获得有效补救和赔偿

104. 《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款承认，当《公约》承认的权利或自由受到侵害时，人人拥有获得有效补救的权利，即使这种侵害是相关人员在履行其官方职能的过程中造成的。<sup>70</sup>这些法定补救措施包括修复、赔偿、恢复、补偿和/或保证不重犯等形式(《获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》<sup>71</sup>)。特别是，《联合国反腐败公约》第三十五条规定向因腐败行为而蒙受损失或损害的人员提供法定补救，以获得及时和适当的补偿。

105. 对于大规模有组织犯罪案件，可以建立立法机制和具体基金，以确保有效的补救。国家立法或可规定将解散有组织犯罪集团时收缴的财产用于确保有效补偿受害者。此外，在贩卖人口等组织犯罪案件中，应针对受害者及其所处环境建立心理和社会支持机制，避免其遭受双重伤害。

d) 知情权

106. 受害者还有权详细了解可用的补救措施，在适当情况下，还有权获知司法程序的进展，有权验证事实和向公众披露真相，但上述披露不应伤害或威胁到受害者及其家人、证人或参与帮助受害者或参与防止进一步违法行为的人士的安全和利益(《获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》第 22(b)段)。

## 五. 结论和建议

### A. 结论

107. 有必要加强缔约国的民主，以确保严格尊重司法制度，并给予最高级别的重视，不断完善其原则，同时严格履行确保司法系统以最佳状态运作的义务，努力从正面系统性地打击司法系统内部的有组织犯罪和贩毒的影响。<sup>72</sup>

<sup>69</sup> 例如，在对本报告的答复中，洪都拉斯称存在规范司法机关行为的各种法律，但未报告具体的腐败案件。但是，根据民主法官协会收到的答复，在洪都拉斯存在多起应予以调查的司法机关腐败案件，特别是在 2009 年政变之后。

<sup>70</sup> 这项权利得到多项国际和区域公约和宣言的承认：《世界人权宣言》第八条；《美洲人权公约》第 25 条和第 63 条第 1 款；《非洲人权和人民权利宪章》第 7 条，第 1a)款；《阿拉伯人权宪章》第 12 和 13 条；《保护人权与基本自由公约》，第 5 条第 4、13 和 41 款。

<sup>71</sup> 大会第 60/147 号决议中通过的《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》。

<sup>72</sup> 哥斯达黎加共和国，司法部，法院秘书处，合议庭特别会议，2014 年 8 月 25 日第 041 号记录，(见上文脚注 15)，第 226 页。

108. 为确保保护和尊重基本权利和自由，必须保证司法机关的廉正、有效性和独立性。只有建立在这些原则上的司法系统，才能应对国内或跨国有组织犯罪带来的挑战。司法机关的腐败剥夺了对公民的保护，并危及对人权的尊重。

109. 鉴于有组织犯罪的结构和特点，在打击犯罪组织造成的司法腐败方面开展国际合作是必不可少的。如果国家机构能够独立运行，那么显而易见就能更容易、更有效地打击系统性的腐败行为，如果国际社会作为一个整体行动，就能协调一系列合作政策和战略，应对潜在的威胁。国际合作是收集知识、交流经验和分配资源的极佳方式，在《联合国反腐败公约》对此作出非常明确的规定。政治权力机关控制司法机关是一个紧迫的问题，它危及司法独立性原则，削弱了司法系统面对强大的腐败和犯罪网络的行动能力。这种情况可能会在所有国家发生，不论其经济水平或民主团结水平如何。仅在实现影响司法判决这一目标的细节方面有所区别。

110. 在实现现代化和改革时，司法系统是最重要和最复杂的机构之一。这不仅是因为司法系统直接负责保护人权和加强法治，还由于改革司法系统可被视为动摇其独立性。如何在司法独立性和所承担的司法职能责任之间寻求平衡，这是一个结构性的挑战。

111. 持续教育和培训至关重要，其目的不仅在于实现法官的高度廉正、称职和尽责，还能使社会公众对自身的权利以及对基于人权、民主和法治的有效和独立司法机关的期望有敏感认识。

112. 本报告确定了有组织犯罪对司法腐败的影响的要素，以期奠定基础和鼓励未来的讨论。首先，特别报告员指出了确定有组织犯罪的三个主要因素：a)在一段持续时间内实施的活动，b)此类组织拥有明确的结构和层次，c)犯有严重罪行，特别是利用暴力和腐败牟利。

113. 其次，本报告特别重视有组织犯罪对司法系统的影响。特别报告员强调了司法腐败对司法系统构成的挑战，并指出司法机关的首要目标是应对试图扩大对国家机构的影响，并建立有罪不罚和赦免领域的犯罪网络的干扰。

114. 此外，报告还指出，最常见的影响司法机关的腐败类型是由行政权力部门或立法部门对司法程序进行的政治干扰以及贿赂或勒索，并显示出采取暴力方式的趋势。

115. 从事实调查到终审判决，在司法程序的所有阶段，司法系统的所有行为者都可能成为惯用腐败交易的犯罪组织的目标。

116. 最后，报告还确定了可以用于防止有组织犯罪影响司法系统的一系列良好做法，包括加强司法机关独立性的措施(通过立法、工作场所的安全、财政安全、行政独立性、身心安全、教育和培训)，作为防止任何腐败机会的措施(纪律处分和刑事处罚措施，以及确保受害者获得有效补救和赔偿以及其知情权)。

## B. 建议

117. 各国应研究腐败的前因后果并持续开展严格评估,以评估在打击和预防有组织犯罪,乃至改革司法系统方面的所需,这包括增加人力资源和能力,简化司法程序,明确各机构的管辖权,以及加强法官和检察官的权力。

118. 各国应鼓励采取综合响应对策,并应通过国际合作予以大力加强,提升效力。必须不仅考虑司法变量,还要考虑社会和文化变量,综合处理问题。

119. 各国应当加强和促进实施各项法官和检察官的战略和活动,旨在启动或实施《联合国反腐败公约》,特别是第四十三条及以下各条规定的所有促进与其他国家法官和检察官开展国际合作的措施。

120. 各国应当通过宪法或其他惩处侵犯司法机构独立性行为的国内立法等方式,颁布实施国内法律及预防性措施确保司法机构独立性。

121. 缔约国应按照《关于司法机关独立的基本原则》原则 12 的规定,在通过行政命令任命的或选举产生的法官达到退休年龄或其任命或选任期限届满之前,确保其任期安全。

122. 各国应确保在法官所属法院内向法官分配案件是一内部事项,由司法机关行政部门专属处理。

123. 各国应确保依法为司法系统的成员提供充足的薪酬,并应对司法系统成员以及行政和辅助工作人员的薪酬建立明确的程序和标准。

124. 各国应确保提供充足资源,以便司法系统的人员能够独立持续地履行其职能,同时考虑到涉有组织犯罪的做出综合判断的特殊需要。

125. 各国应设计和实施适当的保护和安全措施,确保司法人员在有利于其身体和心理安全的条件下履行职责。

126. 各国应确保从事司法行政的人员接受关于防止和打击腐败的持续培训,其中包括贯穿整个职业生涯的培训,以及与尊重人权或打击腐败有关的具体专题培训,以及编写确立司法独立性基本原则的道德守则和打击腐败的良好做法。