



人权理事会

第三十二届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——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莫妮卡·平托根据人权理事会第 26/7 号决议编写的报告。本报告是特别报告员 2015 年 8 月 1 日任职以来的首次报告。她在报告中回顾了任务的起源以及三位前任的工作所研究、评估和发展的国际和区域法律框架。她指出，尽管已有一个全面的国际和区域法律框架，详细说明了拥有独立、称职和公正的司法机关以及独立合格的律师界的必要前提和先决条件，但在世界许多地方，这种独立性和公正性仍然极其脆弱，受到损害，甚至根本不存在。

在此背景下，特别报告员指出，现在应重新审视司法独立性和公正性及其前任开展的重要工作，包括提出的各项建议，以帮助所有利益攸关方采取具体措施，更加有效地实现司法系统的独立性和公正性。为此，她建议开始制定一套可供国家机构、法官、检察官、律师、民间社会行为体、捐助方和合作机构使用的独立性和公正性指标，以评估特定司法系统的独立性和公正性，确定改革需要，并促进采取有针对性的措施和行动，以更有效的方式改善司法和司法系统。

特别报告员最后指出，法官和律师的独立性对于促进和保护人权极其重要，并提到她希望在任期间能够继续监测或更详细地研究的具体问题。



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. 2015 年 8 月 1 日以来的活动	3
A. 国别访问	3
B. 来文和新闻稿	4
C. 其他活动	5
三. 重新审视司法系统的独立性	7
A. 任务的起源	7
B. 国际法律框架	7
C. 需要一个民主的环境	9
D. 关于法官和律师独立性的承诺	9
E. 营造司法独立的国内文化	10
四. 指标	11
五. 结论和考虑	13

一. 导言

1. 本报告是法官和律师独立性问题特别报告员莫妮卡·平托 2015 年 8 月 1 日任职以来的首次报告。报告根据人权理事会第 26/7 号决议提交。
2. 特别报告员在首次报告中借机强调，她从各位前任，即加芙列拉·克瑙尔、莱安德罗·德斯波伊和帕拉姆·库马拉斯瓦米那里继承了很多，他们在解释这一任务的范围和内容的同时，使之获得了影响力和认可。这些前任特别报告员通过专题报告和国别访问报告，澄清并强调了实现和维护司法系统独立性和公正性的必要条件。在探讨今后如何改善和加强司法机关和法律界的独立性时，应当考虑到他们留下的财富。
3. 特别报告员指出，尽管已有一个全面的国际和区域法律框架，详细说明了拥有独立、称职和公正的司法机关以及独立合格的律师界的必要前提和先决条件，但在世界许多地方，这种独立性和公正性仍然极其脆弱，受到损害，甚至根本不存在。在此背景下，她认为现在应重新审视这些既定的原则及其前任提出的各项建议，以帮助所有利益攸关方采取具体措施，更加有效地实现司法系统的独立性和公正性。为此，她建议开始制定一套可供国家机构、法官、检察官、律师、民间社会行为体、捐助方和合作机构使用的独立性和公正性指标，以评估特定司法系统的独立性和公正性，确定改革需要，并促进采取有针对性的措施和行动，以更有效的方式改善司法和司法系统。
4. 特别报告员在 2015 年 10 月向大会第三委员会发言、介绍她的前任编写的专题报告(A/70/263)时，开始提出她的方法和想法。在本报告中，她回顾了自任职以来开展的活动(第二部分)，然后继续解释她的工作背景(第三部分)。接下来，她提供了拟就指标开展工作的初步信息(第四部分)。最后，她指出法官和律师的独立性对于促进和保护人权极其重要，并提到她希望在任期间能够更详细地研究的其他一些专题(第五部分)。

二. 2015 年 8 月 1 日以来的活动

5. 特别报告员的前任在 2015 年 3 月 1 日至 7 月 31 日期间开展的活动见其前任提交大会的最后一份报告(A/70/263)。2015 年 8 月 1 日至 2016 年 3 月 15 日，特别报告员参加了下文所列的各项活动。

A. 国别访问

6. 2015 年 10 月 10 日至 16 日，特别报告员对几内亚比绍进行了她首次正式国别访问，以考察和分析几内亚比绍在确保法官、检察官和律师的独立性以及司法机关的公平和称职方面取得的成就和面临的挑战(见 A/HRC/32/34/Add.1)。她感谢当局的邀请和对她任务的参与，希望采取具体措施落实她的建议。她还鼓励

国际捐助界考虑她的报告，并在确定合作优先事项和就具体举措作出决定时，考虑其中所载的建议。

7. 特别报告员还感谢斯里兰卡政府邀请她与酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员胡安·门德斯于 2016 年 4 月 29 日至 5 月 7 日对该国进行联合访问。这次访问的最后报告将提交给人权理事会 2017 年 6 月第三十五届会议。

8. 2015 年 8 月 1 日以来，特别报告员向厄瓜多尔和黎巴嫩政府发出了正式访问请求，并向中国、埃及、伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府发出了关于请求未获答复的提醒。她还致函肯尼亚(该国已接受其前任提出的访问请求)，确认她有兴趣进行访问，并建议在 2016 年下半年进行。在编写本报告时，她尚未收到对这些请求的答复。

9. 最后，特别报告员谨感谢法国、德国、希腊、伊拉克、摩洛哥、尼泊尔、西班牙和美利坚合众国政府对她的前任发出的国别访问请求作出的积极答复。在这方面，她要感谢有关国家当局。她还告知人权理事会，她将在适当时考虑上述答复。

B. 来文和新闻稿

10. 2015 年 8 月 1 日至 2016 年 2 月 29 日，特别报告员共向各区域集团的 32 个成员国和一个其他实体发送了 55 份来文，其中包括 46 份紧急呼吁(占来文的 84%)和 9 份指控信(占来文的 16%)。这些来文及各国政府的答复载于特别程序的来文报告(2015 年 8 月 1 至 11 月 30 日发送的来文见 A/HRC/31/79,2015 年 12 月 1 日至 2016 年 2 月 29 日发送的来文见 A/HRC/32/53)。

11. 所有 55 份来文均是与其他特别程序任务负责人联合发出的。特别报告员认为，这反映出如下现实：影响到法官、律师和检察官的独立性和公正性、司法系统的正常运作以及正当法律程序和公平审判权的情况经常是在这种背景下发生的，那就是其他民主制度也处于危险之中或各种人权同时受到侵犯，如不受任意逮捕或拘留的权利、免遭酷刑或虐待的权利、见解和言论自由权、不受歧视的权利或和平集会和结社自由权。

12. 多数来文涉及违反正当法律程序或公平审判保障的问题，如见到律师的机会缺乏或不足，在无适当理由的情况下进行秘密审判，违反权利平等原则和侵犯辩护权，由军事法庭审判平民，法官缺乏公正性等。有 10 份来文提出了关于个人在被判或可能被判死刑的案件中缺乏正当程序或公平审判的指控。还有 10 份来文包含关于侵犯律师权利和独立性的指控，包括杀人、袭击、威胁、恐吓、骚扰和拘留，以及对其工作的不当限制。有几份来文提出了关于对检察官施加不当压力，威胁、袭击和恐吓法官以及强迫失踪和单独关押的问题。

13. 特别报告员希望强调，上述来文完全反映了她所收到的信息，她随后采取的行动都以这些信息为根据。所包含的信息不充分、不属于她的任务范围或特别报告员由于时间、工作量或其他因素制约无法采取行动的申诉未反映在本报告提供的数字中。此外，与司法系统的独立性和公正性有关的问题也不限于特别报告员发送了来文的国家或实体。此，如果某个国家或实体没有收到来文，不应将这一事实解释为，这表示该国或该实体不存在与司法机关的独立性和公正性以及内部司法有关的挑战。

14. 在编写本报告时，特别报告员发出的来文的总回复率为 42%。特别报告员谨鼓励各国及时回复收到的所有来文，并以有意义的方式处理其中指出的具体侵权行为和关切事项，特别是当来文涉及需要及时处理的问题时，这些问题可能会对人们造成不可挽回的后果。

15. 特别报告员使用新闻稿，促使公众关注她确认的格外令人关切的局势。除与国家访问有关的新闻稿和公开声明外，她共发表了 10 份新闻稿；其中有 9 份涉及各个区域集团的特定国家局势，1 份关注与其任务有关的特定主题。7 份宣传其专题报告的调查结果和建议。所有这 10 份新闻稿都是与其他特别程序任务负责人联合发出的。

C. 其他活动

16. 特别报告员上任后不久，于 2015 年 9 月 14 日至 18 日在日内瓦参加了一系列会议和磋商。

17. 2015 年 9 月 15 日，她以主持人的身份参加了人权理事会题为“法官、律师，检察官和人权：联合国行动 30 年”的会外活动。这次活动由国际律师协会人权研究所和国际法学家委员会召集，并由澳大利亚、博茨瓦纳、匈牙利、爱尔兰和泰国常驻代表团、欧洲委员会以及防止酷刑协会、无国界律师组织、哥伦比亚法学家委员会、英联邦律师协会、英联邦地方法官和法官协会、国际法律援助联合会、“法官为法官”组织和“律师为律师”组织共同赞助。

18. 此次会外活动庆祝了《关于司法机关独立的基本原则》¹ 通过三十周年及《关于律师作用的基本原则》和《关于检察官作用的准则》² 通过二十五周年。在此背景下，特别报告员强调，如今司法机关的独立性被认为是保护人权和实施法治所不可或缺的。她认为这三套原则和准则是司法独立性和公正性以及法律界独立性方面最基本的标准。

¹ 1985 年 8 月 26 日至 9 月 6 日在意大利米兰举行的第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过，大会第 40/32 号和第 40/146 号决议核可。

² 二者均由 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日在古巴哈瓦那举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过。

19. 2015 年 9 月 16 日，特别报告员与民间社会代表、包括法律专业人员协会举行了开放的非正式磋商。

20. 2015 年 9 月 17 日，特别报告员以小组成员身份参加了人权理事会题为“马尔代夫的公平审判和司法问责：前进的道路”的会外活动，此次活动由大赦国际举办。她在这次活动上回顾了对马尔代夫进行正式访问的两位前任(德斯波伊先生 2007 年，克瑙尔女士 2013 年)的结论和建议。她还强调了克瑙尔女士就 2013 年以来司法机关独立性下降表示的关切。

21. 2015 年 10 月 27 日，特别报告员介绍了她的前任向大会第三委员会提交的最后一份专题报告(A/70/263)。在报告的第一部分，克瑙尔女士讲述了她在担任特别报告员的六年间开展的许多活动，提供了有关国别访问、来文和新闻稿等方面的详细信息和统计数据。在报告的第二部分，她回顾了在执行任务期间处理的问题和专题，将它们分为七个专题组：法官、律师和检察官的教育、培训和能力建设；诉诸司法和获得法律援助；法官独立性和公正性面临的挑战；保护律师的独立性；保障检察官的独立性和公正性以及检察机关的自主性；在法院面前平等和保障公平审判；侵犯人权行为不受处罚。

22. 特别报告员还利用她的口头介绍回顾了其主要要点，并强调，为确保司法系统的独立性和廉正，需要予以持续的关注和监测，以查明并应对因社会、政治和经济变革引发的新的和重新出现的问题和挑战。

23. 2015 年 12 月 14 日，特别报告员以视频会议的方式，参加了国际法学家委员会举办的第六届日内瓦年度法官与律师论坛，此次论坛的重点是司法问责。她在主旨发言中强调，独立性和问责制是确保司法机关人员称职和廉正以及遵守法治所必不可少的。她指出，法官和检察官只有在被证明没有能力、被定罪或其行为使之不适合履行专业职责的情况下才能被免职。她还提醒注意问责与不当压力或干预之间的细微差别。

24. 2016 年 1 月 14 日和 15 日，特别报告员以小组成员和专家身份，与其他特别报告员一起，参加了卡特中心在美利坚合众国亚特兰大举办的人权与选举标准研讨会。前总统卡特出席了这次活动，其目的是探讨如何促进人权理事会特别程序在选举情况下的工作，以及改善特别程序与选举监测组织之间的合作。在这方面，特别报告员对处理选举投诉的裁决机构的成员应当具有独立性和公正性的问题提出了意见。

25. 2016 年 3 月，特别报告员在人权高专办区域南美办事处、联合国难民事务高级专员办事处和阿根廷政府人权事务秘书在布宜诺斯艾利斯举办的一次关于世界人权制度的培训活动中作了发言。她在发言中向一些国家官员介绍了各特别程序的工作，以及他们的工作方法。

26. 最后，2016 年 3 月 10 日，特别报告员应图库曼省最高法院人权与司法办公室邀请，为在阿根廷圣米格尔——德图库曼举办的治安法官和司法人员长期培训课程致开幕词，重点是二十一世纪司法的主要特点。她谈到人权和司法权，特别

是诉诸司法的机会、独立性和公正性要求，以及继续开展法律培训、包括国际人权法和性别问题培训的必要性。她还强调社会观念十分重要：正义不应离人们太遥远或需付出高昂代价，或需要很长时间才能得到伸张。

三. 重新审视司法系统的独立性

A. 任务的起源

27. 法官和律师独立性问题特别报告员的任务是人权委员会第 1994/41 号决议所设立的，以便对干预和损害司法机关、律师和法院人员的重要指控进行调查；不仅认定和记录这些损害，还要认定和记录在这方面取得的进展；并对现实的重要原则问题进行研究，以保护和加强法官、律师、检察官和法院人员的独立性。

28. 不过，联合国在设立这一任务之前已表现出对法官、检察官和律师独立性问题的关切。早在 1980 年，防止歧视及保护少数小组委员会(后来被称为增进和保护人权小组委员会)就任命 L.M.辛维为报告员，开展有关这个问题的的工作。他连续提交了几份报告，³ 最后一份报告包含《世界司法独立宣言》草案，其中载有一些关于法官和律师独立性的重要原则。⁴ 小组委员会决定将这一主题提交人权委员会，后者建议在执行 1985 年通过的《关于司法机关独立的基本原则》时，应考虑到辛维先生的宣言草案中所载原则。⁵

29. 1989 年，小组委员会的专家成员路易·儒瓦内被任命编写一份关于如何监测《关于司法机关独立的基本原则》的工作文件。⁶ 通过辛维先生和儒瓦内先生的工作，于 1994 年设立了法官和律师独立性问题特别报告员的任务。

B. 国际法律框架

30. 支持这一任务各项目标的国际法律框架已经非常完善，并具有普遍性。该框架包括条约法，如大会 1966 年 12 月通过并已于 168 个国家生效的《公民权利和政治权利国际公约》第十四条，以及类似的区域条约，如对欧洲委员会 47 个欧洲成员国生效的 1950 年《欧洲保护人权与基本自由公约》第六条，对美洲国家组织 23 个成员国生效的 1969 年《美洲人权公约》第八条，对非洲联盟 53 个成员国生效的 1981 年《非洲人权和人民权利宪章》第七条，或对阿拉伯国家联盟 13 个成员国生效的 2004 年《阿拉伯宪章人权》第十二、第十三和第十六条。

³ 1980 年的初步报告(E/CN.4/Sub.2/L.731)及 1981 年(E/CN.4/Sub.2/481 and Add.1)、1982 年(E/CN.4/Sub.2/1982/23)和 1983 年(E/CN.4/Sub.2/1983/16)的进展报告。

⁴ 见 E/CN.4/Sub.2/1985/18 和 Add.1-6。

⁵ 见 E/CN.4/RES/1989/32。

⁶ 见 E/CN.4/RES/1989/22。

31. 《公民权利和政治权利国际公约》第十四条是这些条约规定中最为普遍的，人权事务委员会不断在一般性意见⁷及其判例和关于公约缔约国定期报告的结论性意见中对该条作出解释。这种解释对于评估司法系统独立性的范围及其主要特点十分重要。

32. 司法独立还得到 1948 年《世界人权宣言》第十条以及 1948 年《美洲关于人的权利和义务宣言》第十八条和第二十六条的保护。后来，1985 年，第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过了《关于司法机关独立的基本原则》，这些原则不久即得到大会的核可。此外，正如库马拉斯瓦米先生在提交当时的人权委员会的第一份报告中所指出的，“各国把保证独立和公正司法的一般惯例视为法律，因此，它构成《国际法院规约》第三十八条第一款(丑)项意义上的国际习惯。”⁸

33. 五年后，这套相当全面的国际和区域规则 and 标准又得到 1990 年第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《关于律师作用的基本原则》和《关于检察官作用的准则》的补充。特别报告员指出，尽管这些原则最初被设想为并且被看作是确保所有因刑事指控而受到起诉的人获得公平和公正审判的额外基本保障，但现在，司法机关的独立性已不再与刑事司法事项密切相关，独立和公正的司法系统被视为保护和促进人权及法治的固有组成部分。司法机关和法律界的独立性对于因人权受到侵犯而获得适当和有效补救的权利也是至关重要的。

34. 区域人权法院的判例也相当详细地、并在各种情况下涉及独立公正的司法系统的范围和要求。例如，美洲法院人权强调，《美洲人权公约》第八条——关于公平审判权的规定——适用于行使司法职能的任何公共机构作出的决定。⁹ 该法院在另一起案件中裁定，在裁决机构就选举事项作出决定的案件中，也必须执行对独立性和公正性的要求。¹⁰ 欧洲人权法院认为，负责选举事务的机构以透明方式运作和保持公正性和独立性、不受政治操纵十分重要。¹¹ 欧洲委员会部长委员会则建议，如果需对法官采取惩戒措施，法律应规定适当的程序，以确保他们至少享有《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)规定的所有正当程序，特别是案件应在合理时限内审理，他们应有权就任何指控进行答辩。¹² 区域法院的许多其他裁决明确了司法独立和公正原则的适用范围。

⁷ 特别是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。

⁸ 见 E/CN.4/1995/39 第 35 段。

⁹ 美洲人权法院，宪法法院诉秘鲁，2001 年 1 月 31 日的判决，C 辑第 55 号。

¹⁰ 美洲人权法院，Yatama 诉尼加拉瓜，2005 年 6 月 23 日的判决，C 辑第 127 号。

¹¹ 欧洲人权法院，格鲁吉亚工党诉格鲁吉亚，2008 年 10 月 8 日的判决；以及欧洲人权法院，Namat Aliyev 诉阿塞拜疆，2010 年 7 月 8 日的判决。

¹² 部长委员会向成员国提出的关于法官独立性、效率和作用的 R (94) 12 号建议。

35. 尽管有这样一个全面的法律框架以及大量判例和解释，但在世界许多地方，法官、律师和检察官的独立性仍然极其脆弱、受到损害或根本不存在。因此，特别报告员认为应及时重新审视关于独立公正的司法系统的各项原则，以便就更有效地实现这种独立性的具体方法提出建议。为此，特别报告员不仅需要考察现有的国际规范和标准，还需注意必须确保和维护独立性的环境，并处理所有利益攸关方尤其是国家所作承诺或缺乏承诺的问题。

C. 需要一个民主的环境

36. 根据这一法律框架，法官、律师和检察官独立的自然环境显然是民主环境。所有人权条约都提到民主社会是保护和促进人权的自然环境。在民主社会中，也需要制定衡量标准，以便对人权和基本自由方面的限制进行评估，确定这些限制是否可以接受。有效的民主应确保三权分立，并且，如第一任特别报告员所言，“三权分立原则……是司法独立和公正要求的基础”。¹³

37. 但民主并不是一成不变的，它随着社会发展，呈现出不同的特点。然而，任何特点都不能损害司法系统独立性和公正性的核心原则。

38. 要确保诉诸司法机会以及法院面前人人平等和获得公正审判的权利，包括刑事诉讼中特定的正当法律程序保障，还需要有一个强大和独立的法律界。因此，律师必须能够与当事人自由协商，对其进行协助，并能在自由安全的环境中提供法律咨询，从事自己的职业。

D. 关于法官和律师独立性的承诺

39. 各国政府和其他政治经济行为体以及法官、检察官和律师本身关于尊重、保护和加强司法系统独立性和公正性的明确承诺也很必要。如果没有遵守并执行法律规定的承诺，任何关于保护法官、律师或检察官独立性的法律规定都毫无用处。此外，这些群体中的任何一个如果“忘记”了他们应在民主社会中发挥的特定作用——与权利和义务相连的作用——就难以具备实现独立性的先决条件。

40. 各国必须在不同层面、以不同方式尊重和保护法官、检察官和律师的独立性。各国应根据相关的国际规范和标准，遵守有关法官和检察官遴选、任用、晋升、调任和处罚的适当机制。还需有保护法官、检察官和律师免遭压力、干预、恐吓和攻击并确保他们安全的机制。

¹³ 见 E/CN.4/1995/39，第 55 段。

41. 各国还应及时、认真地遵守或执行司法裁决和判决。此外，各国应通过为司法机关履行职责提供适当的基础设施、设备和物质资源，并将国家预算中合理的一部分拨给司法部门，表明对建立一个独立、公正和称职的司法系统的承诺。各国还应承诺颁布必要立法，确保对司法系统独立性和公正性的保护。

42. 各国还应尊重律师的独立性，并认识到他们发挥的重要作用，包括保证他们的安全，允许他们自由结社。没有独立、称职的律师，要伸张正义是不可能的，或无法合理想象的。因此，各国必须确保律师能够不受阻碍地从事他们的职业。

43. 各国应努力确保人人有机会诉诸司法，包括为资源缺乏者制定免费的体制化法律援助方案。在这方面，特别报告员指出，2015年9月25日，联合国193个会员国通过了《2030年可持续发展议程》，承诺让所有人都能诉诸司法(见可持续发展目标16)。

44. 各国还应当确保人人都能进入法律界、检察部门和司法机关，而不受任何形式的歧视，尤其是以性别为由的歧视；各国应促进妇女和少数群体更大的代表性。

45. 独立性是不是法官的特权，而是他们的责任。法官应充分认识到他们在社会上担负的特殊职能和人们对他们的看法。法官应通过适用法律裁定主张和解决争端，维持社会和平。他们有义务在人人平等的基础上公正地伸张正义。为此，他们应确保自己无论是从个人、政治还是智力角度而言，都是独立的。他们应与诉讼各方没有任何牵连。他们还应具有个人自主性，以及欧文·费斯所说的政治孤立性，也就是独立于政治机构和一般公众。¹⁴

46. 律师也必须承诺在职业上独立，并认识到他们在司法链中发挥的核心作用。当律师不是在做生意，而是在从事一种职业，这种职业既有特定权利，也有重要义务，并需遵守职业道德。

E. 营造司法独立的国内文化

47. 鉴于多种原因，国内规则 and 标准十分重要。它们既有象征意义，也有法律价值，使公众能够了解哪些行为是可以接受的，哪些是被禁止的。不止一个国家需要审查国内法律规定，以载入对法官、律师和检察官独立性的要求。

48. 然而，仅靠规范是不够的。还必须有一种法律文化，即法治，尊重法官和律师的独立性在其中发挥着至关重要的作用。这种法律文化是通过正规教育(在法学院和司法学校提供)和非正规教育(需有政治行为和信号，包括在最高一级政府)来建立的，以发出适当信息，强调遵守和执行这些规则的重要性。在此情况下，政府官员、政治和社会领袖以及学术界均可发挥重要作用。敌视法官、律师和/

¹⁴ Owen Fiss, "The limits of judicial independence", *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 25, No. 1, p. 57.

或检察官独立性的官方言论——即使不采取具体行动——会使司法机关丧失合法性，损害民主社会可据以和平解决争端和向人权遭到侵犯的受害者提供有效补救的主要机制。

49. 如上所述，目前已经有了—套旨在确保和加强司法系统独立性和廉正的切实的国际法律规则、标准和原则。许多国家也有全面的国内规则和原则。但不应将独立性视为理所当然。事实上，为确保独立性，需要持续的关注和监测，以查明并应对因社会、政治和经济变革引发的新的和重新出现的问题和挑战。这些挑战不仅需要各国采取适当行动，还需要民间社会和其他利益攸关方进行充分的监测。

四. 指标

50. 特别报告员认为，法官、检察官、律师、国家机构和其他利益攸关方，包括国际社会在内，能以更加系统一致的方式收集关于特定司法系统独立性、公正性和有效运作的信息，以根据这方面的国际标准对其进行评估，应是一个优先事项。

51. 目前，还没有一个通用的系统提供关于国家司法系统实际情况的详细而具体的信息。但这些信息对于评估国家司法系统的独立程度并制定适当和有效的改善和加强措施至关重要。有些类别的信息有助于了解司法系统工作的背景，另一些类别的信息说明履行司法职能的程序和要求，还有一些类别的信息则可用来推断系统失灵情况。特别报告员认为，这些信息对于建立一个参考框架十分有用，使国家、国际组织和民间社会能够研究司法系统的工作方法，评估这些系统的独立性和公正性，并查明不足和挑战。有了精确的信息，应当可以作出和采取更好、更有效的决定和措施。

52. 特别报告员意识到越来越需要有定性和定量指标来帮助促进和监督人权的实施情况。指标是有益工具，有助于清晰地表述和推动对责任承担者的指控，以及制订促进实现人权的公共政策和方案。2012年，联合国人权事务高级专员办事处发布了旨在将有关人权的描述变成适合具体情况的指标和标准，用来在国家一级落实和衡量人权的指南。¹⁵ 就法官和律师的独立性而言，采用适当指标可提供关于某一特定司法系统的精确而相关的信息，这将有助于国家和其他利益攸关方，包括特别报告员在内，评估在履行与独立性和公正性有关的国际人权义务方面的进展情况。

53. 特别报告员认为，现在是制订一套指标的时候了，以提供关于国家司法系统的信息，包括它们的结构，以及它们是如何遵守有关独立性和公正性的国际标准

¹⁵ 《人权指标：衡量和实施指南》，HR/PUB/12/5，纽约和日内瓦，2012年。

和规范的。指标能提供对于了解具体情况和评估履行人权义务的进展情况十分重要的真实信息和数据。

54. 指标的使用已促进开展了一些调查活动，特别是在区域层面，如欧洲联盟¹⁶和美洲司法研究中心¹⁷开展的活动，并促进采取了一些私人举措，其中侧重于一套与司法系统的结构及其工作方式和服务质量有关的指标。¹⁸ 这些举措的目的可能不同，但都提供了有关司法系统独立性和公正性的极其有用的信息。

55. 具体指标可以衡量司法系统的不同层面。例如，指标可有助于了解司法部门的人员组成及其培训、分配给他们的预算资金、其薪资情况甚至司法独立程度。

56. 有很多理由可以说明为何需要以司法系统为重点的指标。首先，这种指标是更准确地了解每个国家情况的有用工具。在通过这些指标获得的信息基础上，各国可以更精确地诊断问题，并制订更有效的解决方案，以改善所发现的问题和运作失灵情况。因此，这些具体指标将成为一个有助于各国更好地管理其各自司法系统的工具。

57. 其次，司法指标可以促进所涉及的不同群体(可在司法系统中发挥作用的群体和受益于该系统的群体，包括法官、律师、检察官、政府官员、民间社会成员或国际捐助界)之间关于司法系统需要和进展的对话。

58. 特别报告员认为，司法指标可用作评估某个国家各种司法机构现状的框架，以及希望取得进展和提高司法部门业绩的国家的指南针。

59. 特别报告员指出，指标最初将不涉及关于每个司法系统质量的评价系统。指标应包括一套便于研究基本司法结构现状的基准。

60. 鉴于上述原因，特别报告员希望能在她任职期间提出关于司法指标的建议，以提高对每个国家中司法作用的认识。为此，她将拟订一个初步项目，并在适当时提交人权理事会和其他利益攸关方，她希望在该项目中纳入本报告所述的不同角度，以提出一套可得到国际社会一定程度接受的指标。

¹⁶ 欧盟委员会，司法总司，《2015年欧盟司法记分牌》，COM (2015) 116 定稿。这份文件的前言指出，“《欧盟司法记分牌》概括介绍欧盟成员国司法系统的质量、独立性和效率。它与对具体国家的评估一起，有助于确定可能的缺陷或改进，以及定期反思进展情况。”

¹⁷ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Cifrar y Descifrar: Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*, vol. 2 (2005).

¹⁸ See, for instance, Germán Garavano and others, “Indicadores de desempeño judicial”, Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, in *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 18 July 2000; and Todd Foglesong and others, “Measuring progress towards safety and justice: a global guide to the design of performance indicators across the justice sector”, Vera Institute for Justice, New York, 2003.

五. 结论和考虑

61. 本报告表达了特别报告员对其任务及其希望开展的特定项目的初步看法。基本来说，她注意到目前已有一套相当完整的关于法官、检察官和律师独立性的原则和先决条件，这些原则和条件得到许多国际和区域文书(其中有些对各国具有约束力)的认可，并通过区域法院的判例、条约机构和其他解释性文件得到发展，其中包括前任务负责人的专题报告和访问报告。

62. 《公民权利和政治权利国际公约》生效四十年、《关于司法机关独立性的基本原则》通过三十年以及《关于律师作用的基本原则》和《关于检察官作用的准则》通过二十五年后，已到了重新审视法官、检察官和律师独立性的时候。

63. 在当前形势下，有必要重新对关于独立公正的司法系统的各项原则作出承诺，以便使之成为现实。所有利益攸关方，包括政治当局、司法人员、法律界和检察机关以及民间社会代表在内，都应认识到独立的法官、检察官和律师在民主社会中发挥的作用，并促进尊重和保护这种独立性。

64. 特别报告员认为，司法系统人员、其他利益攸关方和国际社会通过一套可提供相关信息的指标了解某个司法部门的现状和进展情况，应是一个优先事项。目前，国际社会缺乏这样一个能提供关于国家司法系统实际状况的一致和全面信息的通用系统。

65. 特别报告员认为，制定一套指标，提供关于国家司法机构及其如何遵守有关司法独立性的国际标准的准确和相关信息，不仅是必要的，也是及时的。司法指标可有助于了解司法系统的不同层面。

66. 最后，特别报告员将努力加强对其任务在保护和促进人权方面普遍性和关键性的了解。为此，她将继续关注其前任已经涉及的问题，如诉诸司法、可持续发展目标 16、检察官的独立性和状况、司法机关的廉正和问责以及律师的状况，特别是妨碍他们独立从事职业的障碍和严重侵犯他们权利的行为，以及律师协会应在保护律师独立性和加强法治方面发挥的作用、军事和特别法庭审判平民、侵犯人权行为有罪不罚等值得特别报告员和人权理事会关注的问题。