



第七十七届会议

暂定项目表* 项目 68(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

秘书长谨向大会转递法官和律师独立性特别报告员迭戈·加西亚-萨扬根据人权理事会第 44/8 号决议提交的报告。

* A/77/50。



法官和律师独立性特别报告员迭戈·加西亚-萨扬的报告

摘要

本报告是法官和律师独立性问题特别报告员迭戈·加西亚-萨扬根据人权理事会第 44/8 号决议提交的第六份、也是最后一份报告。

在本报告中，特别报告员考察了司法独立在《2030 年可持续发展议程》背景下的挑战和前景以及司法独立在可持续发展目标 16(“促进公正、和平和包容的社会”)中的体现。¹ 他着重阐述了“人人都能诉诸司法”这一贯穿其各项报告的基本指导理念。

特别报告员回顾了他的各份报告对实现可持续发展目标 16 中各项具体目标所作的贡献，并指出了各国在司法领域面临的突出挑战和任务。这些挑战根据其内容和特点可分为三个主要领域：威权主义对司法独立和律师的作用的影响；腐败对司法系统构成的挑战；人人都能诉诸司法。

特别报告员在报告的最后就实现《2030 年议程》所载具体目标提出五项主要建议，以确保人人都能诉诸司法。

¹ 大会第 70/1 号决议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 实地访问、特别报告和文函	4
三. 《2030 年可持续发展议程》中述及的法官和律师独立性	5
四. 《2030 年议程》中司法独立和诉诸司法方面的突出挑战	10
威权主义对司法独立及律师的作用的影响	11
腐败对司法系统构成的挑战	13
人人都能诉诸司法	14
五. 结论和建议	17
A. 诉诸司法：主要挑战	17
B. 独立和完整的司法	18
C. 司法是反腐败的关键工具	18
D. 性别平等：妇女在高等法院的任职情况	18
E. 法官和律师的权利	19

一. 引言

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-萨扬根据人权理事会第 44/8 号决议提交的第六份、也是最后一份报告。²
2. 在本报告中，特别报告员考察了司法独立在《2030 年可持续发展议程》背景下的挑战和前景以及司法独立在可持续发展目标 16(“促进公正、和平和包容的社会”)中的体现。他着重阐述了“人人都能诉诸司法”这一贯穿其各项报告的基本指导理念。
3. 在整个文件中，特别报告员提到了《2030 年议程》中述及的司法系统独立方面的突出挑战。特别报告员在 2017 年向人权理事会提交的第一份报告中就开始明确提及《2030 年议程》，并说明了他对其任务的看法(A/HRC/35/31, 第 78 段)。
4. 《2030 年议程》是迄今为止在全球一级商定的消除极端贫困、减少不平等和保护地球的最宏大倡议，这一事实使之成为所完成工作的结构和一致性的适当参照系。这就是为什么特别报告员在其最近一份报告中重点关注司法独立与《2030 年议程》之间的联系——该议程的最后期限正在迅速逼近。
5. 《2030 年议程》是贯穿于特别报告员整个任务的一条共同主线，从理念上指导其任务期间开展的活动和编写的报告，而且是制定前瞻性指导方针和基本目标的依据。
6. 在其整个任务期间，特别报告员注意到在实现司法、法治和基本人权方面存在的一些障碍和威胁。国际环境为行使公权力的威权主义潮流、国际有组织犯罪网络和腐败铺平了道路，其相应的表现形式是践踏司法独立和人民的基本权利。除其他外，所有这一切都反映在性别平等和妇女权利方面的倒退、腐败和有组织犯罪的影响、对人权维护者的袭击、对司法独立和法律职业的践踏以及对弱势群体的暴力行为。
7. 特别报告员感谢渥太华大学人权研究和教育中心的人权诊所对本报告的研究和起草工作给予的大力支持，并感谢联合国内外的个人和机构使他能够有效、独立地履行其任务。

二. 实地访问、特别报告和文函

8. 在履行其任务规定的职能时，特别报告员应有关政府的邀请进行了国别访问。遗憾的是，疫情影响使他无法在 2020 年和 2021 年进行此类访问，但这些访问可能在 2022 年恢复。
9. 这些访问的目的是考察可能对司法系统的独立性和公正性产生影响的不同程序。在访问期间，特别报告员评估了立法和其他措施(A/HRC/38/38/Add.1)、各

² 特别报告员于 2016 年 12 月任命，任期将于 2022 年 10 月 31 日结束。新的任务负责人将在人权理事会第五十一届会议上任命，任期将于 2022 年 11 月 1 日开始。

国在履行其国际义务以确保法官和检察官的独立性和公正性以及自由从事法律职业方面取得的进展(A/HRC/44/47/Add.2)、正在进行的司法制度改革(A/HRC/44/47/Add.1)、司法状况、诉诸司法的机会以及司法系统应对国家重大挑战(例如腐败、暴力侵害妇女行为和维护士著人民权利)的能力。在访问结束后,特别报告员向人权理事会提交了相应的报告(A/HRC/50/36/Add.1)。

10. 在其任务期间,特别报告员记录了大量袭击法官和检察官以及限制其自由和独立从事职业的事件,并提请国家主管部门注意这些信息,以应对可能违反此方面国际标准的行为。特别报告员根据可靠来源提供的具体资料发出的 300 件文函有助于实现和解,为提出令人满意的解决办法铺平道路。

三. 《2030 年可持续发展议程》中述及的法官和律师独立性

11. 《2030 年议程》提出的一项具体任务是,使人人享有人权成为现实,实现性别平等,增强所有妇女和女童的权能,确保法治和正义。就特别报告员工作涉及的具体背景而言,《2030 年议程》重点关注三个基本领域:确保普遍获得独立司法程序;建立透明、负责任和接受问责的机构;建立可以确保实现这些目标的国家能力。

12. 目标 16 不仅本身就是一个目标,还可以促进其他目标的实现,因为这些目标要求各机构能够以透明和负责任的方式回应社会诉求。《2030 年议程》要求对人权、正义、问责制和透明度作出必要承诺,这是确保创造一种有利环境,使人民能够过上自由、安全、富裕生活的先决条件。

13. 目标 16 明确提到特别报告员任务中的一个根本要素,即人人享有诉诸司法的机会,这使之成为任务的基本要素之一。这可以促进在公平、有力、有效和可利用的制度的基础上实现独立公正的司法,这些制度确保所有人都能诉诸司法,使法院和司法系统成为国家问责制度的固有组成部分。这一目标以具体目标 16.a 和 16.b³作为补充,而这两个具体目标的重点是加强法律和司法机构,打击歧视。

14. 在其任务期间,特别报告员以贯穿各领域的方式将《2030 年议程》的内容纳入其各份报告,使报告与目标 16 的具体目标保持一致。按时间顺序,报告述及以下主题:对特别报告员任务的看法;有组织犯罪对司法系统的影响;要求司法委员会和律师协会在司法独立方面发挥的作用;对法官和检察官可能受到的言论自由、结社自由及和平集会自由限制的分析;《关于司法机关独立的基本原则》;独立检察机关在保护人权和打击腐败方面的作用;对法官和治安法官的变相制裁;冠状病毒病(COVID-19)疫情对独立司法的影响和构成的挑战;妇女参与司法工作。

15. 在关于对法官和律师独立性特别报告员的任务规定的看法的报告(A/HRC/35/31)中,特别报告员概述了其前任的专题工作,随后介绍了他在任期内特别关注的几个具体问题,特别是腐败和有组织犯罪问题。

³ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>。

16. 特别报告员直接纳入了目标 16 的各项具体目标，重点是司法独立的保障、腐败、司法问责和司法系统的独立性、保护法律专业人员、在司法行政中赋予妇女权能以及对在独立、公正和主管法庭享有公平审判和正当法律程序的权利的的限制等全球性问题。⁴

17. 就具体目标 16.4、16.5 和 16.b 而言，特别报告员在其关于有组织犯罪及其对司法系统的影响的报告(A/72/140)中概述了在 2017 年 1 月至 7 月开展的活动，重点是腐败、特别是通过有组织犯罪的行动造成的影响、司法独立性和司法公正性以及司法系统面临的挑战。

18. 根据《联合国反腐败公约》，司法和国际法律合作在应对司法系统面临的反腐挑战发挥核心作用。特别报告员在报告中强调，《公约》具有重要性，而且《公约》作为处理腐败问题的一个关键工具，也应被视为保护人权的一项基本国际文书。

19. 法官和检察官在缔约国执行和适用《公约》方面发挥关键作用。打击有组织犯罪和腐败必须以独立和公正的司法制度为基础，这是有效国际法律合作的一个基本要素。特别报告员考察了同一问题的另一个面，即有组织犯罪对司法系统的影响，分析了在这两种情况下与具体目标 16.4 和 16.5 所列目标有关的内容。

20. 在其关于司法委员会的报告(A/HRC/38/38)中，特别报告员依照现有的国际和区域标准，并根据从各国和民间社会收到的资料，就司法委员会的设立、组成和职能提出一些建议，以期加强此类国家机构。他指出，据估计，目前世界上 70% 以上的国家都设有某种形式的司法委员会(同上，第 85 段)。

21. 这些建议的目的并不是要提出司法委员会的单一模式，而是在确保这些机构(如已设立)的独立性及其作为司法独立保障者有效履行职能方面寻求提出共同原则。这些建议强调了与以下方面有关的问题：制定国际标准、设立司法委员会的必要标准、司法委员会的职责和责任、法官的甄选和任命、法院管理和预算控制、纪律处分程序、司法委员会的组成及其成员的甄选(同上，第 88-112 段)。

22. 该报告的主要目标是，根据具体目标 16.6，确定那些可以加强和保障司法委员会在司法系统独立性方面的机构作用的要素。

23. 司法委员会日益被赋予更多权力，以提高司法效率和质量，并使司法、法院管理和预算合理化。只有透明度和问责制原则得到尊重，才能有效履行这些职能。

24. 尽管世界各区域的司法委员会数目都有所增加，但在专门规范司法委员会的作用、组成和职能方面缺乏国际标准。特别报告员认为，这些机构的设立和任命程序必须透明和有各方参与。民间社会应在这一领域发挥重要作用，以避免和防止社团主义和掌握实权者篡夺这一进程。

⁴ 联合国毒品和犯罪问题办公室，“为建设和平、保护人权和保障可持续发展而开展的反腐败基本活动”，2018 年 12 月 10 日。可查阅 www.unodc.org/bolivia/es/。

25. 律师协会在组织和保障法律职业及其成员的独立性和完整性方面发挥至关重要的作用。特别报告员在 2018 年的报告(A/73/365)中强调了律师协会在确保自由和独立地从事法律职业、诉诸司法以及保护人权方面的重要性。

26. 创建律师协会的根本理由——即其存在的理由——是提供一个平台，使法律职业能够在不受任何不当干预的情况下开展其正当活动。在这一分析的基础上，特别报告员指出了一些确保律师协会的独立性和效力的良好做法，包括就这些机构的设立、组成和职能提出建议。国家有义务确保律师自由行使职能。这一义务有一个主动部分和一个被动部分：即采取必要的立法和政策措施，使这些职能得以有效履行；确保律师或律师协会的行动不会受到干扰，而这种干扰可能被视为对其决策自由和行使职能自由的侵犯。

27. 在报告中，特别报告员记录了干扰律师协会独立性的各种形式，例如，助长设置法律或行政障碍以阻止律师成立或加入独立专业组织的一些模式、行政部门进行控制的各种形式、对律师协会成员进行纪律处分行动和恐吓威胁，等等。

28. 关于具体目标 16.6，特别报告员对分配给律师协会的资金缺乏透明度表示关切，据称这种分配有时受制于个人关系和政治忠诚度(A/73/365，第 28 段)。

29. 特别报告员强调，律师协会执行机构成员的甄选过程必须透明和有各方参与，以避免社团主义或过程政治化——这可能令人对其最终职能产生疑问，这样可以确保法律专业人员以自由独立的方式自由开展工作，不会受到不当干预。

30. 就目标 16.6 而言，特别报告员在其关于法官和检察官的言论自由、结社自由及和平集会自由的报告(A/HRC/41/48)中强调，在司法方面，若要在各级建立有效、透明和负责任的机构，就必须有一套强有力的国际标准、规范和原则，以确保和加强司法系统的独立性和完整性，应对任何可能出现的不当干预。

31. 在整个报告中，特别报告员记录了干扰法官和检察官行使基本自由的各种形式。根据现有国际和区域标准以及区域法院和机制的判例，特别报告员就如何在法官和检察官个人的基本权利与国家的正当利益之间找到平衡点，向国家主管部门提出一些建议。

32. 特别报告员还通过他的建议，指导法官和检察官个人如何以符合其职业尊严及其职务独立性和公正性的方式行使其基本自由，以期在法官和检察官个人的基本权利与国家的正当利益之间达成必要平衡基础上促进有效和透明的司法(A/HRC/41/48，第 92 至 112 段)。

33. 在纪念《关于司法机关独立的基本原则》通过三十五周年的报告(A/74/176)中，特别报告员就这一涉及具体目标 16.b 的内容强调，在 30 多年之后，有必要回顾和讨论对这些原则加以补充的现实意义，以便应对新情况。这绝不意味着应对既定原则加以修订或修改。

34. 特别报告员希望强调指出，作为关于司法独立的规定，《基本原则》具有强制性规范的性质，因此属于强行法的范畴。⁵

35. 特别报告员在这方面建议，在《基本原则》、《班加罗尔司法行为原则》和《联合国反腐败公约》之间建立强有力的联系。因此，对《基本原则》采取更新做法意味着应将《基本原则》与《关于检察官作用的准则》、《班加罗尔原则》和《公约》一并解释，以填补其中一些文书可能存在的任何漏洞。

36. 为了实现具体目标 16.b(涉及《维也纳宣言和行动纲领》)，这也是可取的。《维也纳宣言和行动纲领》第 27 段指出，完全符合国际人权文书所载相关标准的独立司法机构和法律职业对于全面和无歧视地实现人权至关重要，对于民主和可持续发展进程也是不可或缺的。

37. 就具体目标 16.5、16.6 和 16.b 而言，特别报告员在关于独立检察机关在保护人权和打击腐败方面的作用的报告(A/HRC/44/47)中介绍了公共检察机关的现状，然后描述了这些机关在反腐败斗争中的作用，同时强调了有效国际合作对于实现既定目标的重要性。

38. 除了促进对这些目标的认识外，特别报告员还着重介绍了检察机关在合作和打击腐败方面的一些良好做法和当前挑战。关于促进和执行非歧视性法律和政策以促进可持续发展的具体目标(16.b)，特别报告员于 2019 年 7 月在纽约可持续发展问题高级别政治论坛的背景下协助举办一项活动，以在“目标 16 ‘和平、正义和强有力的机构’”的主题下讨论这一问题(A/HRC/44/47，第 13 段)。

39. 检察机关的独立性属于《世界人权宣言》第十条所载的司法独立的一般范围。这是《关于检察官作用的准则》中规定的义务，必须按照《关于司法独立的基本原则》的同样方针坚持这项强制性义务。

40. 特别报告员在整个任务期间一直指出的那样，因为腐败剥夺了社会可用于满足基本需求的大量资源，腐败对捍卫人权有直接影响。腐败还对国家机构的总体运作以及司法系统的信誉和透明度产生直接影响，这表现在腐败通过其行动使这些机构失去合法性(A/72/140，第 18 段)。这一弊端破坏了社会对正义和司法廉正这一公正社会不可或缺的要素的看法。

41. 《联合国关于检察官作用的准则》和《联合国反腐败公约》都是检察机关在打击腐败和消除腐败对人权影响方面所依据的基本参考框架。

42. 就具体目标 16.6 和 16.10 而言，特别报告员在其关于对法官采取纪律处分措施和使用“变相”制裁的报告(A/75/172)中考察并记录了一种存在模式，即对法官实施各种形式的变相制裁，以骚扰、惩罚或以其他方式干扰其合法开展专业活动。

43. 与在完成正常的纪律、行政、民事或刑事诉讼后作出的处罚不同的是，变相制裁不是在法律规定的情况下或按照公平、透明和客观的程序进行的。变相制裁

⁵ Alirio Abreu Burelli, *Independencia judicial (jurisprudencia de corte interamericana de derechos humanos)*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2007.

的目的是诱使法官放弃对某一案件的审理，以某种方式对某一案件进行裁决，或对法官在行使司法职能时作出的决定进行惩罚，特别是在处理政治敏感案件时。

44. 这类行动的目的是在必须公开和问责时避免公开和问责，从而损害了司法机构的效力。在这种情况下，特别报告员认为不可能按照具体目标 16.6，确保这些机构的效力和透明度。这也突出说明了在实现具体目标 16.10 方面仍需开展工作。

45. 就具体目标 16.3 和 16.7 而言，特别报告员在关于冠状病毒病疫情对独立司法的影响和挑战的报告(A/HRC/47/35)中重点阐述了冠状病毒病疫情对司法系统及其独立性和对诉诸司法的影响。根据他的分析，他提出了一些建议，旨在帮助国家主管部门、社会及社会机构确保诉诸司法，并确保有一个向民众开放、正常运作的独立司法系统。

46. 在此期间，司法系统的运作受到严重影响，其原因是诉诸司法的机会受到严重限制，因此在根据具体目标 16.3 确保所有人都有平等诉诸司法的机会方面也存在严重限制。在疫情期间，司法机关对技术在刑事和民事诉讼中的使用可能对法治和基本权利产生的影响表达了一定程度的关切。

47. 特别报告员还强调了在全球范围内技术能力参差不齐的情况下接入互联网的问题。在司法领域使用技术需要有获得电子手段和技术知识的能力。

48. 根据具体目标 16.7，国家有责任确保诉诸司法的机会，因此必须探讨以何种措施确保更灵活地利用与技术有关的知识产权，检视促进加快这一领域投资的政策设计(同上，第 115 段)。为根据具体目标 17.3 实现这一目标，必须调动资源，包括私营部门参与。

49. 就具体目标 5.1、5.5 和 5.c 而言，特别报告员在其关于妇女参与司法的报告(A/76/142)中记录了妇女在进入司法职业并获得晋升方面面临的一些限制。他指出，司法系统对妇女的歧视源于各种法规障碍以及体制、结构和文化障碍，这些障碍导致妇女担任决策职位的人数偏低或被限制在司法系统的某些领域。

50. 特别报告员强调了实现性别平等和增强妇女权能的总体目标，这是 17 项可持续发展目标中每一项目标的有机组成部分。⁶ 具体而言，特别报告员建议，应利用可持续发展目标，确保到 2030 年司法和检察机关中 50% 的公共职位由妇女担任。

51. 具体而言，特别报告员还特别强调，必须在国家和国际两级促进法治，确保人人平等诉诸司法。司法系统和检察机关的行政部门和理事机构应推动采取有效的公共政策，确保为女法官和女检察官实现实质平等，使之不仅在进入司法职业而且在责任分配和实质性工作方面都有平等机会(A/76/142，第 44 段)。

52. 特别报告员促进了司法领域对具体目标 5.1、5.5 和 5.c 的认识，为此他具体提到有助于消除司法领域在对妇女的歧视、确保妇女充分有效参与并拥有担任领

⁶ <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs>。

导职务的平等机会、以及加强相关政策和法律以促进性别平等和赋予所有妇女的权能等的一些要素(同上, 第 98-111 段)。

53. 就具体目标 16.1 和 16.6 而言, 特别报告员在关于攻击律师问题的报告(A/HRC/50/36)中谈到了保护法律从业人员的问题, 因为自由从事法律职业是确保公平审判和保护人权的法律保障中的一个不可或缺的要素, 也是确保实现具体目标 16.3 的一个基本要素。当律师的活动侧重于打击腐败、捍卫人权、妇女权利和保护弱势群体时, 他们尤其容易受到伤害。因此, 国家有义务在形式上和实质上确保这些人能够在不受国家和非国家行为者的任何干涉、骚扰、威胁或恐吓、或任何其他形式的外部干涉的情况下履行其专业职责。

54. 法律专业人员可能受到各种行为者的攻击或恐吓, 其中包括国家机关和机构、有组织犯罪实体以及在某些情况下还有律师协会本身。在许多国家中, 为某些事业辩护的律师团体受到的攻击近期大量增加。

55. 对于那些其工作涉及行使表达自由或政治权利、捍卫人权、环境、妇女权利、少数族裔权利或男女同性恋、双性恋、跨性别者和性别奇异者群体权利的法律从业人员而言, 他们成为威胁和攻击、乃至谋害的目标。谴责这些类型的行动有助于减少一切形式的暴力和相应地减少这一群体的死亡率(具体目标 16.1)。

56. 在一些国家, 主管部门将取消律师资格作为一种压迫形式, 以此打压为人权案件辩护的律师、政治反对派成员、抗议者或倡导法治和人权基本原则的律师。再者, 如具体目标 16.6 所述, 公布这种行为有助于通过追究机构责任来提高机构效力。

四. 《2030 年议程》中司法独立和诉诸司法方面的突出挑战

57. 司法系统的独立、公正和廉正是法治的目标, 也是确保司法公正所不可或缺的组成部分。在这方面, 司法独立具有特殊意义, 因为它使社会能够将其争端提交法院并依法解决。如果没有司法独立, 构成法治的其他原则就会受到破坏。因此, 法治是确保国际和平与安全、人权和发展所不可或缺的要素。⁷

58. 在其整个任务期间, 特别报告员指出了司法系统中依然存在的与《2030 年议程》有关的一些挑战。这些挑战根据其内容和特点可分为三个主要领域: 威权主义对司法独立和律师的作用的影响; 腐败对司法系统构成的挑战; 改善人人享有诉诸司法的机会。

59. 具体目标 16 包括: 促进民主法治和诉诸司法(16.3)、打击腐败(16.5)、建立有效的机构(16.6)和确保获得信息(16.10)。《2030 年议程》通过其设定的不同目标明确涉及司法系统, 而这些目标是世界各国所面临挑战的一部分。司法与以下方面

⁷ 2012 年 9 月 24 日大会第 67/1 号决议。

特别相关：推动建立和平、包容社会，促进可持续发展；使所有人都能诉诸司法；在各级建立负责和有效的机构。⁸

威权主义对司法独立及律师的作用的影响

法治

60. 法治若要持久，就必须有一个有效的分权制度，以此确保司法独立。只有通过促进法治机构和原则，才能阐明为应对与司法有关的三个挑战(即威权主义、腐败和普遍诉诸司法)所采取的不同措施。

61. 《2030 年议程》明确承认这一支柱的重要性，其中敦促国际社会在国家和国际两级促进法治，并确保人人平等诉诸司法。根据这一原则，组成国家的所有群体、实体和组织都平等地服从立法机构颁布的法律。民主还意味着适用的法律必须符合国际人权标准(S/2004/616)。

62. 法治意味着需要采取措施，确保遵守法律至上、法律面前人人平等、三权分立、参与决策、合法性、避免任意性以及程序和法律透明度等原则(同上)。在这些情况下才有可能制衡行政部门可能实施的任何专制性质的过度行为。

63. 威权主义对司法独立性的最大影响之一是，政府未遵守必须规范其行动的法律规定(A/HRC/47/35)。2020 年 3 月，特别报告员公开警告，为应对 COVID-19 疫情而宣布紧急状态可能对人权构成危险。⁹

64. 在许多国家，仍然是政治主管部门(行政部门、立法部门或二者)在高等法院法官、检察官和宪法法院法官的甄选和任命程序方面起决定性作用。这些程序有时是通过缺乏透明度、限制民间社会组织参与和并非总是包含客观资质评审标准的机制制定的。¹⁰

65. 在紧急情况下，人们注意到，各国政府在某些情况下往往没有以应有的严重程度遵守国际人权标准中规定的关于宣布紧急状态的要求和保障(A/HRC/47/35，第 11 段)。

66. 特别报告员意识到各国在紧急情况下可能受到的压力。然而，无论面临何种挑战，在任何时候都必须遵守对总体法治、特别是对司法机构成员的独立性和完整性加以规范的原则。

67. 一个其廉正获得公认的司法机构是应对国家威权主义倾向和确保遵守民主和法治的一个必不可少的机构(A/67/305，第 14 段)。对于保护人权和基本自由、

⁸ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，Guía para operadores judiciales sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con énfasis en el ODS 16, Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información, No. 9, 2017。

⁹ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E。

¹⁰ 教科文组织，Guía para operadores judiciales sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con énfasis en el ODS 16, Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información, No. 9, 2017。

维护法治和民主以及确保司法工作中不存在歧视而言，司法系统的廉正是一个必要前提(人权理事会第 25/4 号决议)。

司法系统的跨部门性质

68. 作为最终负责确保社会尊重人权和基本自由的机构，司法系统是确保实现《2030 年议程》确认的所有内容的一个跨部门要素。

69. 独立的司法制度对于保障政府不同部门的任务至关重要，例如，这表现在实行问责制、实现权力平衡以及在必要时防止超越国家宪法框架范围和不符合国际标准的行政或立法举措等方面。

70. 《2030 年议程》在述及导致暴力、不安全和不公正的因素时，明确提到正义是一种价值观，对建设和平、公正和包容社会具有促进作用。甚至可以认为，具体目标 16.3 通过规定社会应提供平等诉诸司法的机会，确立了一项主观权利。因此，正义是发展与和平共处的一个基本要素，因此也是任何可持续发展目标的一个跨部门要素。

71. 促进公正与和平的社会，消除性别暴力，保护人权以及健康权、教育权和健康环境权，都是一些普遍关心的问题，在这些方面，司法系统必须采取跨部门行动，确保在执行《2030 年议程》方面不让任何一个人掉队。

检察机关在实现《2030 年可持续发展议程》目标方面的作用。

72. 特别报告员已在其 2020 年提交人权理事会的报告中指出，鉴于检察机关在确保法治和平等诉诸司法方面具有至关重要的作用，在检察官甄选过程中，必须以基于才干、适任和透明度的客观标准为主要考虑因素(A/HRC/44/47, 第 29 段)。

73. 世界各国检察机关的组织模式和宪法规定不尽相同。无论采取何种模式，检察机关的自主权及其不受任何不当压力或干扰的有效独立性是司法机构独立的一个必然结果。

74. 由于检察机关的职能包括代表整个社会行事和捍卫公共利益的责任，因此必须以高标准的行为、中立、公正和专业精神为准绳。在甄选和任命过程中，必须谨慎行事，确保将才干、适任和透明等标准作为首要考虑(同上)。

75. 2016 年，欧洲委员会指出，检察官的甄选程序是确保司法独立性的主要挑战之一，并回顾说，某些形式的检察官选举可能会使检察机关更容易受到政治压力或影响，从而危及其独立性(SG/Inf(2016)3rev)。

76. 经济合作与发展组织还注意到检察官的独立性与其甄选方式之间的密切联系，强调需要在最高专业资格的基础上以及在不受政治团体或机构影响的情况下，开展公平和公正的甄选程序。¹¹

¹¹ 经济合作与发展组织，《东欧、中亚和亚太地区检察官的独立性》，2020。可查阅 <http://www.oecd.org/corruption/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>。

腐败对司法系统构成的挑战

77. 有证据表明，腐败对人权和体制结构具有破坏性影响，会造成权力集中和公共行政缺乏透明度等问题。腐败还直接影响到国家为实现人民、特别是社会最贫困阶层和儿童的经济、社会和文化权利，最大限度地分配现有资源的义务(A/HCR/44/47，第 80 段)。

打击跨国腐败

78. 特别报告员整个任务期间反复出现的一个主题是，提请注意跨国腐败对司法机构独立性的影响，检视腐败对法官和律师的影响(A/HRC/44/47、A/72/140)。特别报告员还强调了独立的司法机构在切实打击腐败方面必须发挥的关键和不可替代的作用。

79. 司法官员在打击腐败方面发挥不可替代的核心作用，因为他们在指导调查、提出指控和收集用于打击腐败的证据时必须在行事时做到独立、廉正和中立。至关重要的是，司法的目的是防止那种可能引起恶性循环的有罪不罚现象，这种恶性循环包括进一步的腐败行为和侵犯人权行为。

80. 如同在 2019 年所指出的那样(A/74/176，第 6 段)，特别报告员认为，将《班加罗尔司法行为原则》纳入《关于司法机关独立的基本原则》，¹² 是应对腐败对司法影响的有效措施。通过这一举措，可以把《班加罗尔司法行为原则》中规定的廉正、得体、平等、胜任和尽责等原则纳入《基本原则》，而这些原则在 1985 年通过的案文中是没有的。

81. 尽管对跨国腐败不断予以谴责，打击跨国腐败仍然是我们各国社会面临的巨大挑战之一，COVID-19 危机也再次证明了这一点。

82. 许多国家在应对 COVID-19 疫情时仍面临问责和透明度方面的挑战。对公民自由的限制表明，即使是在民主和问责制更加巩固的国家，在打击腐败方面也出现了倒退。¹³

83. 建立可以交流良好做法的国家问责机制，对于加强反腐败方面的体制系统和国际合作至关重要。¹⁴

¹² 经大会 2003 年 10 月第 58/4 号决议通过。《公约》于 2005 年 12 月生效。

¹³ Transparency International Corruption Perception Index, 2021.

¹⁴ 联合国毒品和犯罪问题办事处，Mecanismo nacional de aplicación a los Sistemas Locales Anticorrupción y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción。可查阅 https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/sectors/Anticorrupcion_UNCAC_Mecanismo_Nacional.html。

人人都能诉诸司法

司法工作中的性别平等问题

84. 根据目标 5，性别平等不仅是一项基本人权，也是一个和平、繁荣和可持续发展世界的关键组成部分之一。

85. 特别报告员在其报告(A/76/142)中详细论述了这一问题。他在报告中建议利用可持续发展目标，确保到 2030 年司法和检察机关中 50%的公职由妇女担任(A/76/142，第 99 段)。

86. 司法系统必须在各个级别实现任职人员的多元化和多样化，以此维护和加强公众信心以及司法机构的公信力、合法性和独立性(同上，第 89 段)。报告中提出的观点有助于凸显在促进妇女不仅参与司法工作而且担任这一领域最高责任岗位的迫切需要。

87. 在司法系统的架构中，女性所占比例过低。统计数据显示，在许多国家，妇女在司法机关和检察机关担任高级职务的比例与从事这两个职业的妇女人数不成比例。在这两种情况下，妇女往往在总体百分比中占多数，但她们担任高级职位的比例明显低于男性。

88. 对妇女的歧视不仅源于各种法规障碍，也源于体制、结构和文化障碍，这些障碍导致妇女担任公共决策职位的人数偏低或被限制在司法系统的某些领域(同上，第 17 和 67 段)。

89. 家长制式的体制结构在进入高等法院任职的制度中制造了一个更明显的玻璃天花板，这些职位的任命通常不是基于客观考试。必须建立确保妇女在平等和客观的基础上进入高等法院任职的制度，并检视司法职业入职或晋升的正式要求，以确保“玻璃天花板”不会继续存在，也没有阻碍妇女进入司法机构任职的官僚主义障碍(A/76/142，第 103 段)。

90. 为了对新一代和整个社会产生影响并鼓励将妇女纳入各级司法职业，需要应对妇女作为法官或检察官的作用没有受到充分肯定、一些国家缺少女性榜样、缺乏支助网络等相关因素。

91. 然而，在司法领域采取性别平等做法不仅仅意味着推行平等政策，以建立工作场所入职和绩效方面的平等条件。妇女担任高等法院和高级检察机关职位的人数有限，这是全球普遍存在的一种情况。即使在不同法院中男女任职比例相等的国家，女法官所占比例也随着职务升迁而大幅下降。再次敦促各国执行纳入性别平等视角的可持续公共政策准则(同上，第 91 和 101 段)。

高等法院的多元化

92. 《2030 年议程》设想了一个普遍尊重人权和人类尊严、法治、正义、平等和非歧视的世界。如果没有平等机会，使人的潜力得以充分发挥，促进共同繁荣，那么，这些目标就无法实现。¹⁵

93. 特别报告员指出，土著人民在高等法院中的任职人数不足，这一情况令人担忧(A/76/142, 第 93 段)，因为这阻碍了全面落实《2030 年议程》、特别是可持续发展目标 16。在某些土著或非洲裔人口集中的地区，担任这些高级职位的妇女很少(如果有的话)属于这些群体。必须采取措施，使所有妇女都能不分出身或种族，进入司法系统任职。

司法工作中的新技术

94. 世界各地的司法系统、检察机关和其他具体领域的司法机构正在探索如何在司法系统中使用新技术。各国政府和司法工作者必须考虑到这一领域的迅速发展、在司法系统中利用这类技术的相关挑战和机遇及其对人权和法治的影响。¹⁶

95. 在这些年里，一直有必要改善人人享有诉诸司法的机会，在 COVID-19 疫情后尤其如此。为实现这一目标，必须通过各行为体之间的协调、合作和沟通以及采用新型司法制度，包括旨在减轻司法工作积压的信息和通信技术系统，使诉诸司法的基础设施实现现代化并扩大其范围。只有通过公私伙伴关系的协调，为必要投资提供适当的财政资源，才能根据《2030 年议程》规定的最后期限，在司法领域加快实现各项目标。

96. 在司法行政中使用新技术具有明显优势，可以使法律和司法服务更容易获得。¹⁷ 然而，在任何情况下，将信息和通信技术纳入司法工作都不应因此而减少基本权利或损害司法独立——这都是法治的关键要素。

97. 若要实现法律和司法服务的可及性，就必须确保公民拥有足够的计算机设备和知识，以便能够利用这一服务。这些系统的设计也应着眼于让任何公民都能加以使用，并纳入必要的工具或应用程序，使残疾人有可能使用这些系统。

98. 新技术对司法系统的公正性和最弱势的社会群体构成一些挑战，因此，必须谨慎使用新技术(A/HRC/47/35, 第 114 段)。

99. 各组织强调了在审查司法新技术时应考虑的不同问题。第十六届伊比利亚-美洲司法首脑会议的最后报告包括一份关于司法技术差距的研究报告。¹⁸ 在全球

¹⁵ 大会第 70/1 号决议，第 8 段。

¹⁶ 教科文组织，“人工智能与法治：司法系统的能力建设”。可查阅 <https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/rule-law/mooc-judges>。

¹⁷ 经济合作与发展组织：2020 年 9 月 25 日，诉诸司法和 COVID-19 疫情。

¹⁸ Final report of the XVI Ibero-American Judicial Summit, “Technological Gap in Justice”, Plenary Assembly, April 25-27, 2012, Buenos Aires. 可查阅 http://www.cumbrejudicial.net/c/document_library/get_file?p_l_id=1547708&folderId=129359&name=DLFE-5247.pdf。

范围内，将信息和通信技术纳入司法工作的进展没有同步，其直接后果是公民之间出现了不平等差距。

100. 除伊比利亚-美洲司法首脑会议外，¹⁹ 欧洲委员会还就司法系统使用信息和通信技术及人工智能所涉及的道德问题发表意见，²⁰ 指出了使用此类必须依据的要素、可能遭到侵犯的基本权利、司法系统在纳入使用信息和通信技术及人工智能方面所面临的挑战、以及该系统在司法道德规范范围内取得发展所需的工具。

101. 欧洲委员会司法质量专责小组于 2018 年 12 月通过了《关于在司法系统及其环境中使用人工智能的欧洲道德宪章》。²¹ 该文件提出了在司法领域应用人工智能时应遵守的若干基本原则：尊重人权、不歧视、质量和安全、透明度和“在用户控制之下”原则。

传统或习惯司法

102. 不让任何一个人掉队是《2030 年议程》的基本原则之一。因此，各国承诺加强包容性和参与性政治进程，减少一切形式的暴力，确保人人都能诉诸司法，并通过首先帮助落在最后的人来保护人权。²²

103. 传统或习惯司法制度通常是社区一级的争端解决机制，具有非国家起源和文化及历史基础。²³ 这些机制具有文化相关、可用和就近的特征，因此往往比国内的国家系统更有可及性(A/HRC/24/50, 第 50 段)。联合国土著人民权利专家机制确认，土著人民的文化权利包括诉诸司法的机会(同上, 第 28 段)。

104. 在采用传统司法系统的地方，其合法性寓于所在社区的传统权威机构的领导力。这种情况绝不能阻止他们遵守关于性别平等和人权的国际标准。

105. 这种形式的司法尤其是植根于非洲和美洲大陆。在拉丁美洲，许多国家的法规框架承认土著权威机构的权限及其适用习惯法的权力。²⁴ 事实上，玻利维亚、

¹⁹ Ibero-American Commission on Judicial Ethics, Ninth report, 12 March 2020, on the judge's use of new technologies: ethical advantages and challenges. 可查阅 <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/CIEJ/Dictámenes/>。

²⁰ European Commission for the Efficiency of Justice, *European Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial systems and their environment*. Available at: <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>.

²¹ European Commission for the Efficiency of Justice, *European Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial systems and their environment*.

²² 联合国系统职员学院，“2030 年可持续发展议程”。可查阅 https://www.unssc.org/sites/default/files/2030_agenda_for_sustainable_development_-_kcsd_primer-spanish.pdf。

²³ 联合国人权事务高级专员办事处，非洲的人权和传统司法系统(2016 年，纽约和日内瓦)。

²⁴ Justice Studies Centre of the Americas, “La justicia indígena y la justicia ordinaria frente a los conflictos civiles: camino para su articulación”, Chile, 2021.

哥伦比亚和秘鲁等一些国家已将传统司法作为其法律制度的一部分纳入立法，使之成为司法制度的一个重要组成部分。²⁵

106. 由社区领导人充当决策者、社区成员的公开参与以及着眼于和解与维持和谐的诉讼程序，是传统司法制度的一些特征。²⁶

107. 传统司法在全世界许多社区中发挥重要作用，而且传统司法对许多公民来说是其唯一所知的司法制度，有鉴于此，每个国家——无论传统司法制度是否已被纳入其法律秩序——都有责任确保传统法院的裁决符合国际和区域人权标准，并确保传统权威机构在履行其职能时享有与正规法官相同的独立性。

五. 结论和建议

108. 根据《2030年议程》，并考虑到自1994年人权委员会设立这一任务以来的经验，以下五个关键问题是国际社会应优先考虑的重点事项。

109. 在特别报告员任期内提交给联合国各机构的报告有助于理解目标5和16中规定的不同具体目标。

A. 诉诸司法：主要挑战

110. 在这一支柱下，特别报告员提出以下意见和建议：

(a) 地球上有60亿人无法诉诸司法，因此，在到2030年在缩小这一差距方面取得实质性进展至关重要。各国义务确保全面拥有正式和制度化的司法，包括提供适当预算，促进全境覆盖。

(b) 为此，各国义务确保提供适当、可利用的程序系统和使用必要的语言，并确保现有基础设施的地点和特征得以保持。

(c) 促进和确保在法律规定的范围内并完全按照国际人权标准实施和行使习惯司法。

(d) 在提供司法服务方面使用现代技术手段是一个将长期持续存在的现实。世界上许多地方存在的数字鸿沟是大部分人获得司法服务的一个障碍。

(e) 人工智能可以帮助提高司法的效率和质量，但必须在遵守国际人权文书所确立的法律保障的情况下使用。各国和国际组织必须探讨以各种措施确保更灵活地利用与技术有关的知识产权，并确保制定有助于加速对该领域投资的政策。

(f) 各国应使自己有能力和必要措施，确保在医疗卫生紧急情况或类似情况下平等诉诸司法。COVID-19疫情突出表明，许多国家在这方面缺乏准备。

²⁵ Jordi Feo Valero, “Jurisdicción especial indígena, derecho colombiano y normativa internacional: la necesidad de un equilibrio en el marco de la extracción de minerales y el impacto de género” *Revista Socio-Jurídicos*, 21(2), 387-416 (July 2019).

²⁶ 联合国人权事务高级专员办事处，非洲的人权和传统司法制度(2016年，纽约和日内瓦)。

B. 独立和完整的司法

111. 在这一支柱下，特别报告员提出以下意见和建议：

(a) 法官和律师的独立性与目标 16 密切相关，而目标 16 除其本身是一个关键目标外，还可被视为实现所有其他可持续发展目标的促进因素。

(b) 鉴于自 1985 年通过《关于司法机关独立的基本原则》以来出现了新情况，应结合《班加罗尔原则》和《联合国反腐败公约》系统地阐述《基本原则》。不仅对该文书而且对影响司法或检察机关的其他规则和原则采取这种更新的做法，对于确保促进可持续发展的适当体制进程至关重要。

(c) 在人权以及独立、有效和透明的司法系统方面有一个合法的体制框架，对于确保在公共机构中诉诸司法和打击犯罪(包括腐败及其各种表现形式)至关重要。

(d) 司法独立应与确保问责、透明度和廉正的机制相平衡。若要成为改革的推动因素，司法委员会等机构需要根据明确的规则运作，这些规则可以确保根据才干和对人权的承诺入职司法岗位和获得晋升。

(e) 作为司法独立和扩大诉诸司法的保障者，高等法院应发挥具体作用。整个司法系统，包括检察官、警察、法官、监狱和处理这些问题的部委，都应有共同的体制目标。

C. 司法是反腐败的关键工具

112. 在这一支柱下，特别报告员提出以下意见和建议：

(a) 腐败是到 2030 年实现可持续发展目标的主要障碍之一，因此也是行使人权的主要障碍之一。

(b) 《联合国反腐败公约》是保护人权国际框架的一部分。利用《公约》开展司法工作和国际法律合作是国际体系为消除这一毒瘤而确定的主要工具。在这方面，一个独立、合法、有效的司法系统是必不可少的。

(c) 社会对司法制度及其廉正的信心在现代社会中至关重要。实施司法廉正措施以及开展公众看法和信任度调查是重要的体制工具。

D. 性别平等：妇女在高等法院的任职情况

113. 在这一支柱下，特别报告员提出以下意见和建议：

(a) 在司法系统包括在高等法院中实现均等：各国应采取措施，确保到 2030 年高级法院或同等机构中 50% 的职位由妇女担任，其中包括司法机关和检察机关。

(b) 这一领域的主管机构应促进有效的公共政策，确保女法官和女检察官获得实质性平等，以防止她们在司法工作中受到歧视。

(c) 各国应批准各种举措，以防止设置法规障碍以及体制、结构和文化障碍，这些障碍导致妇女担任决策职位的人数偏低或被限制在司法系统的某些领域。

(d) 尚未这样做的国家应考虑为女法官、女治安法官和女检察官采取临时特别措施，以确保她们尽快获得职业机会，并在各自机构中担任最高职务。

E. 法官和律师的权利

114. 在这一支柱下，特别报告员提出以下意见和建议：

(a) 各国应在形式上和实质上确保法官、检察官和律师能够在不受骚扰、威胁或恐吓的情况下，正当地从事各自的职业。

(b) 各国应履行其职责，及时制定有效的体制工具，以便报告、调查和惩罚有损于法官、检察官和律师(特别是负责具有特殊公共或政治意义的案件的法官、检察官和律师)的廉正的行为，或可能使权力集团的政策和行动受到质疑的行为。

(c) 应确保法官和治安法官的表达自由，并应以符合其职业尊严及其职务独立性和公正性的方式行使这一自由。

(d) 各国应采取措施，根据适用于检察机关的国际文书，例如《世界人权宣言》或《关于检察官作用的准则》，确保检察机关的独立性。

(e) 与制裁法官、治安法官和检察官或取消律师资格有关的程序应当透明公正，并保障受影响者的权利，包括多重审理。

(f) 应确保不对律师协会的工作进行政治干预，这些机构中执行机构的甄选和任命过程应是独立、透明和各方参与的，以确保自由从事法律职业。

(g) 特别报告员呼吁各国处理已发出的文函，以加强对司法机关、检察机关和律师的独立性的保护，将此作为加强这三个法治基本领域的具体作为和承诺。