



第七十五届会议

临时议程* 项目 72(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

秘书长谨根据人权理事会第 [35/11](#) 号决议，向大会转递法官和律师独立性问题特别报告员迭戈·加西亚-萨扬的报告。

* [A/75/150](#)。



法官和律师独立性问题特别报告员迭戈·加西亚-萨扬的报告

摘要

法官和律师独立性问题特别报告员迭戈·加西亚-萨扬在本报告中，着重阐述了对被指控在履行职能时犯有不当行为的法官进行纪律处分的程序。特别报告员并述及了对法官实施的旨在恐吓、骚扰或以其他方式干扰法官专业活动为目的的“变相”制裁。

对法官的纪律处分程序必须基于法治，并根据旨在保障司法独立的某些基本原则进行。国际标准以及区域法院和独立咨询机构的判例规定：**(a)** 纪律程序应依法确立；**(b)** 可能引起纪律责任的行为应通过法律明确界定；**(c)** 纪律程序应由独立机构或法院裁决；**(d)** 纪律程序应为被告法官提供充分的程序保障，纪律机构的决定应具有动机，并接受上级司法机构的审查；**(e)** 制裁应事先通过法律确立，实施制裁应遵循相称原则。

为了保障司法独立，保护法官不受起诉或无理民事诉讼，国际和区域标准规定，法官享有一定程度的民事或刑事管辖豁免。这种豁免不是全面的，仅仅涉及在履行司法职能时以诚意开展的活动。现有标准没有就可能引发责任的行为种类或确定责任的程序提供全面指导。

特别报告员在本报告中，记录了对法官实施各种形式的骚扰、惩罚或以其他方式干扰法官合法开展专业活动的模式的变相制裁。与正式诉讼结果所施加的处罚不同，法律规定和(或)根据规定程序处理的案件并不实施变相制裁。变相制裁的目的是诱导法官放弃对案件的审理，以特定方式裁决案件，或因法官在履行司法职能时作出的决定而对其进行处罚。处理政治敏感案件的法官尤其容易受到变相制裁。

特别报告员根据现有国际和区域标准，就如何建立和实施明确程序和客观标准以制裁严重和不可原谅的不当专业行为案件以及容易损害司法机构名誉的案件，向国家当局提出了一些建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 法律标准	4
三. 纪律责任	6
四. 民事和刑事责任	12
五. “变相”制裁	13
六. 结论	18
七. 建议	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 35/11 号决议提交的第四次报告。
2. 特别报告员在本报告中，重点阐述对被指控在履行职能时犯有不当行为的法官的纪律处分程序。他并述及对法官实施的旨在恐吓、骚扰或以其他方式干扰法官专业活动的“变相”制裁。他在报告中介绍了“软性”骚扰(如换小办公室)和严重、持续施压或威胁等各种变相制裁。
3. 自从任务确定以来，任务负责人在一些专题报告中阐述了法官的纪律、民事和刑事责任问题，其中一份专门论述了司法问责问题(A/HRC/26/32)。关于行使言论、结社及和平集会自由权利的报告，也探讨了法官的纪律处分(A/HRC/41/48，第 5-7 段)、国家司法委员会(A/HRC/38/38，第 60-65 段)和司法独立保障(A/HRC/11/41，第 57-63 段)等问题。一些国别访问报告也述及了司法问责问题。
4. 特别报告员在准备本报告时，呼吁各国、国际和区域人权机制、法官专业协会和民间社会为报告作出贡献。他在编写本报告时，收到了 57 份对调查问卷的答复。他谨向为编写报告作出贡献的所有国家和非国家行为者(见附件)表示感谢。调查问卷和提交的资料可在联合国人权事务高级专员办事处网站¹上查阅。
5. 特别报告员感谢渥太华大学人权研究和教育中心人权小组为本报告的研究给予的宝贵支持。

二. 法律标准

国际标准

6. 《关于司法机关独立的基本原则》载有若干关于对法官进行纪律处分的规定。根据原则 18，法官只能因为缺乏能力或行为不适合履行职能而停职或免职。纪律制裁只能根据适当和公平的程序(原则 17)和既定的司法行为标准(原则 19)实施，并应接受独立审查(原则 20)。
7. 经修订的《世界法官宪章》有两项条款专门涉及司法责任问题。第 7-1 条建立在《关于司法机关独立的基本原则》中规定的纪律责任的一般原则之上，而第 7-2 条规定了法官的民事和刑事责任。
8. 人权事务委员会在其关于法院和法庭面前平等和公平审判权的第 32 号(2007)一般性意见以及根据来文程序通过的一些意见中论述了司法责任问题，委员会认为，违反既定程序和保障措施解雇法官违反了《公民及政治权利国际公约》第十

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/ResponsesDCCLJ.aspx。

四条第一款以及与其相关联的第二十五条第三款，该款承认每个公民都有权在普遍平等的条件下获得公共服务。²

区域标准

9. 一些区域文书载有关于法官纪律、民事和刑事责任的规定。这些文书有：

- (a) 《亚洲和太平洋法律协会地区有关司法机关独立原则的北京声明》；
- (b) 《欧洲法官法宪章》；
- (c) 《关于政府三权分立的英联邦(Latimer House)原则》；
- (d) 《非洲关于公平审判和法律援助权利的原则和准则》；
- (e) 欧洲理事会关于司法独立的建议；³
- (f) 《关于东欧、南高加索和中亚司法独立的基辅建议》。⁴

10. 欧洲人权法院和美洲人权法院审理过几起涉及法官的纠纷，涉案法官或被解除司法职务，⁵ 或在不终止法官职责的情况下被解除行政职务，⁶ 或被停职，⁷ 或受到纪律处分，但都没有为被告提供基本的正当程序保障。⁸

11. 欧洲理事会的咨询机构也帮助澄清了司法责任的主要方面。欧洲法官协商理事会通过了一项专门针对法官刑事、民事和纪律责任原则和程序的意见，⁹ 并在其他一些意见以及《法官大宪章》中提到了这一问题。¹⁰ 欧洲通过法律实现民主

² 见《Pastukhov 诉白俄罗斯》，第 814/1998 号来文，2003 年 8 月 5 日；《Mundy Busyo 等人诉刚果民主共和国》，第 933/2000 号来文，2003 年 7 月 31 日；《Bandaranayake 诉斯里兰卡》，第 1376/2005 号来文，2008 年 7 月 24 日。

³ 欧洲理事会，部长委员会关于法官：独立性、效率和责任的建议，CM/Rec(2010)12，2010 年。

⁴ 欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室，《关于东欧、南高加索和中亚司法独立的基辅建议：司法行政、遴选和问责》(2010 年 6 月)。

⁵ 关于欧洲人权法院的判例，见《Oleksandr Volkov 诉乌克兰》，2013 年 1 月 9 日判决；《Sturua 诉格鲁吉亚》，2017 年 3 月 28 日判决；《Denisov 诉乌克兰》，2018 年 9 月 25 日判决。关于美洲人权法院，见《Reverón Trujillo 诉委内瑞拉》，2009 年 6 月 30 日判决，第 70 段；《最高法院 (Quintana Coello 等人)诉厄瓜多尔》，2013 年 8 月 23 日判决；《Colindres Schonenberg 诉萨尔瓦多》，2019 年 2 月 4 日判决。

⁶ 欧洲人权法院，《Baka 诉匈牙利》，2016 年 6 月 23 日判决。

⁷ 同上，《Paluda 诉斯洛伐克》，2017 年 5 月 23 日判决。

⁸ 同上，《Ramos Nunes de Carvalho e Sá 诉葡萄牙》，2018 年 11 月 6 日判决。

⁹ 欧洲法官协商理事会，指导法官职业行为原则和规则特别是道德、不相容行为和公正性的第 3 号意见(2002 年)。

¹⁰ 同上，关于司法独立和法官不可撤职的标准的第 1 号意见(2001 年)，第 59 和 60 段；关于司法委员会为社会服务的第 10 号意见(2007 年)，第 62-64 段；关于防止法官腐败的第 21 号意见(2018 年)，第 30 段；《法官大宪章》，2010 年 11 月 17 日，第 6 和 18-22 段。

委员会(“威尼斯委员会”)在一些专题报告¹¹以及与个别成员国有关的意见中讨论了司法责任问题。¹²

三. 纪律责任

依法确立(合法性原则)

12. 为了保障司法独立,一些国际和区域标准明确规定,法官只有在案件中才能受到纪律处分,并且必须符合《宪法》或法律先前规定的程序。¹³ 人权事务委员会和欧洲法官协商理事会也认为,纪律行动的标准和程序必须由普通立法进行规范。¹⁴ 美洲人权委员会强调,缺乏关于解除法官职务的理由和程序的明确规则,会对司法独立产生不利影响,并“导致任意滥用权力,直接影响正当程序权利和不受事后法律约束的自由。”¹⁵

13. 一项规范要定性为法律,应该能够为有关的人所获得,并以足够精确的方式制定,使其能够规范自己的行为并预见某一特定行动可能带来的后果。在《López Lone 等人诉洪都拉斯》一案中,美洲人权法院确认,与刑事制裁一样,纪律制裁是国家惩罚权力的一种表现,因为惩罚权力会严重影响人权的享受(特别是在最严重的纪律措施,如解雇的情况下)。因此,适用于刑事事项的合法性、可预见性和狭义解释原则也比照适用于纪律事项。¹⁶

纪律责任的理由

14. 国际和区域标准没有就可能导致实施纪律制裁的行为提供详细的指导。一些标准规定,法官可能因“使其不适合履行职能的行为”¹⁷或与司法职责不符的重大或严重不当行为而被停职或免职;¹⁸一些标准则规定,如法官未能以有效和适

¹¹ 例如,见欧洲通过法律实现民主委员会,“关于司法系统独立性的报告:第一部分——法官的独立性”(CDL-AD(2010)004),2010年3月,第39-43段;“关于法官言论自由的报告”(CDL-AD(2015)018),2015年6月,第16-23段。

¹² 欧洲通过法律实现民主委员会,“威尼斯委员会关于法院和法官的意见和报告汇编”(CDL-PI(2019)008),2019年12月。

¹³ 国际法官协会,《世界法官宪章》(2017年),第7-1条;亚太法律协会:亚洲及太平洋法律协会,《亚太地区法律协会司法机关独立原则北京声明》(1997年),第20段;伊比利亚美洲最高法院和法院院长峰会,《伊比利亚美洲法官规约》(2001年),第19条;非洲人权和人民权利委员会,《非洲获得公平审判和法律援助权利的原则和准则》,原则4(m)和(r);《法官大宪章》,第19段。

¹⁴ 人权事务委员会,关于法院和法庭面前平等和获得公平审判的权利的第32号一般性意见(2007年),第19段;欧洲法官协商理事会,第3号意见(2002年),第63段。

¹⁵ 美洲人权委员会,《保障司法人员的独立性:努力加强美洲的司法救助和法治》(2013年12月),第207段。

¹⁶ 美洲人权法院,《López Lone 等人诉洪都拉斯》,2015年10月5日判决,第257段。

¹⁷ 联合国预防犯罪和罪犯待遇大会,《关于司法独立的基本原则》(1985年),原则18。

¹⁸ 《北京声明》,第20和22段;《非洲获得公正审判和法律援助权利的原则和准则》,原则4(p)。

当方式履行职能¹⁹ 或涉及可能会严重损害司法机构声誉的重大和不可原谅的专业不当行为案件，可能会实施纪律制裁。²⁰

15. 特别报告员在一份关于司法问责的报告中指出，长期不履行职责、腐败行为、习惯性放纵、任职期间的故意不当行为、有损司法机关名誉的行为以及严重违反司法道德的行为，都是可以作为实施纪律制裁，包括停职和免职理由的行动或行为的例子(A/HRC/26/32，第 84 段)。

16. 必须在国家宪法或普通立法中确立法官纪律责任的理由。如在宪法中确立，应在普通立法中更加准确地重申纪律责任的理由，因为宪法条款的广泛性质可能不符合最严格的合法性检验。确立纪律责任的理由，使法官能够意识到对他们最低行为标准的期待，并向任何可能试图违反这些标准的人提出公平的警告。

17. 纪律处分的理由模糊不清，如“损害司法尊严”、“不道德行为”或“社会丑闻”，为过于宽泛或滥用的解释敞开大门，因此有可能损害司法独立(A/HRC/44/47/Add.1，第 58 段；A/HRC/23/43/Add.1，第 76 段)。过于笼统的表述也可能对需要采取纪律行动的行为造成不确定性和不可预测性，并违反合法性原则。

18. 对调查问卷的答复显示，在一些国家，法官继续因过于笼统和模糊的纪律处分理由而受到纪律处分。例如，在加纳，国家立法规定，法官可能因“懒惰”、“不守时”或“不履行职责”而受到纪律处分。在波兰，退休法官在退休后或任职期间，可能会因“侵犯司法尊严”而受到纪律处分。在一些国家，除了严重不当行为之外，法官还可能因“严重不称职”、“效率低下”或“不遵守司法道德守则”而被免职。²¹

19. 特别报告员认为，这些纪律处分的理由过于宽泛和笼统，使法官面临因其决定的内容或不符合严重不当行为门槛的行为而受纪律处分或被撤职的风险。特别报告员在一些国别访问报告中关切地注意到，关于司法责任的立法未能就引发纪律措施的违法行为，包括确定在本案中适用何种纪律措施的违法行为的严重性提供详细的指导(例如，见 A/HRC/44/47/Add.1，第 57 和 58 段；A/HRC/29/26/Add.1，第 53 段；A/HRC/11/41/Add.2，第 62 段)。

20. 道德守则可以作为法官解释法律的补充指南，但不应作为确立司法责任的主要来源。在某些情况下，严重违反道德规范也可能意味着过失和疏忽行为，根据法律应导致纪律制裁。纪律处分是否适当可能取决于其他因素，例如违法行为的严重性、是否存在不当活动的模式以及不当活动对他人和整个司法系统的影响。

¹⁹ 欧洲理事会，《欧洲法官法宪章》(1998 年)，第 5.1 条；欧洲理事会关于司法独立性的建议，第 69 段。

²⁰ 《基辅建议》，第 25 段。

²¹ J. van Zyl Smit，《英联邦原则下法官的任命、任期和免职：最佳做法简编和分析》(伦敦，宾汉姆法治中心，2015 年)，第 85 页。

21. 国际和区域标准确认，不得因法官裁决的内容、法律解释的差异或司法错误而对其采取纪律行动。²² 特别报告员在一些专题报告和国别访问报告中强调了这项原则(例如，见 A/HRC/26/32, 第 87 段; A/HRC/11/41, 第 58 段; A/HRC/44/47/Add.1, 第 110 段; A/HRC/26/32/Add.1, 第 103 段)。一般而言，法律和程序错误将通过上诉制度得到纠正。司法错误只有在出于恶意并意图在诉讼中对一方有利或有害或由于重大过失的情况下，才可能成为纪律处分的理由。

22. 关于法官纪律责任理由的定义，在国家一级没有统一的方法。对调查问卷作出答复的大多数国家都选择制定一份包含所有违法行为的清单，通常根据违法行为的严重程度进行分组。其他国家则选择笼统地界定这些理由，²³ 或将违纪行为与违反道德守则中规定的职业行为规则联系起来。²⁴ 特别报告员认为，好的做法是在一个全面的定义中附带一份可能引发纪律责任的行为类型的非详尽清单。

负责审理法官纪律案件的机构

23. 惩戒法官的权力应赋予独立机构、²⁵ 司法机构²⁶ 或独立的机构或法院。²⁷ “自然法官”原则要求依法设立惩戒权。不能认为根据个案成立特设纪律小组与司法机构的体制独立性相一致。

24. 一些标准明确规定，纪律机构应主要由同行选举的法官组成。²⁸ 为了防止对社团主义的指控并保证公平的纪律程序，纪律机构还应包括司法专业以外的成员，但在任何情况下，他们都不应是国家立法或行政部门的成员。²⁹

25. 为了确定法庭或纪律机构是否可视为“独立”，区域人权法院认为，除其他外，必须考虑该机构成员的任命方式、任期、是否存在抵御外部压力的保障以及该机构是否表现出独立性的问题。

26. 例如，在《Oleksandr Volkov 诉乌克兰》一案中，欧洲人权法院认为，高级司法委员会的组成——大多数由行政和立法当局直接任命的非司法人员组成，司法部长和总检察长担任当然成员——暴露了一些结构性缺陷，损害了独立性和公正性的要求，违反了《保护人权与基本自由公约》第 6 (1)条。

²² 《世界法官宪章》，第 7-1 条；《非洲获得公正审判和法律援助权利的原则和准则》，原则 4(n)(2)；欧洲理事会关于司法独立性的建议，第 66 段；《法官大宪章》，第 21 段；《基辅建议》，第 25 段。

²³ 瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

²⁴ 塞浦路斯。

²⁵ 《世界法官宪章》，第 7-1 条。

²⁶ 《伊比利亚美洲法官法》，第 20 条；《北京声明》，第 24 段。

²⁷ 《欧洲法官法宪章》，第 5.1 条；欧洲理事会关于司法独立性的建议，第 69 段；《基辅建议》，第 26 段。

²⁸ 《世界法官宪章》，第 2-3 条和 7-1 条；《欧洲法官法宪章》，第 1.3 条；欧洲理事会关于司法独立性的建议，第 26-29 段；亚洲地区首席法官和高级法官会议，《关于司法程序透明度的伊斯坦布尔宣言》(2013 年 11 月)，原则 15。

²⁹ 《世界法官宪章》，第 2-3 条；《基辅建议》，第 9 段；《伊斯坦布尔宣言》，原则 15。

27. 在一项关于波兰最高法院纪律分庭独立性的初步裁决中，欧洲联盟法院认为，适用欧洲联盟法律的国家法院有责任无视国家法律中授予法院管辖权的条款，根据欧洲联盟法律，该法院不能被视为独立和公正的法庭。³⁰ 2020年4月8日，欧洲联盟法院大审判庭发布一项临时措施，命令波兰立即暂停适用关于最高法院纪律分庭在法官纪律案件中的权力的国家规定。³¹ 特别报告员在一份国别访问报告中，对纪律分庭的独立性表示严重关切，该分庭的成员由“新的”国家司法委员会选举产生，委员会主要由目前执政的多数派政治任命者控制(A/HRC/38/38/Add.1，第60-62段)。

28. 关于纪律机构的职能，接受纪律投诉和进行纪律调查的权限以及裁决司法纪律案件的权限应属于司法委员会的不同分支机构或不同的主管部门。³² 这并不意味着需要建立一个单独的机构；当司法委员会的一名成员作为“原告”启动纪律程序时，该成员没有以“法官”身份参与确定指控就已足够。³³

29. 各国在负责对法官进行纪律处分的机构的组成方面的做法各不相同。在一些国家，司法机关保留审理纪律案件的权限，³⁴ 而在另一些国家，这一权限委托给一个独立的机构，通常是司法委员会。³⁵

30. 在一些国家，由行政部门，通常是司法部的成员正式任命纪律机构的成员，³⁶ 或作为纪律机构的当然成员参与纪律程序。³⁷ 在普通法司法管辖区，纪律机构向负责正式撤销职务的国家元首提交关于解除法官职务的建议仍然是常见的做法。³⁸

31. 特别报告员多次强调，行政权力部门参与遴选纪律机构成员或纪律程序引起了人们对司法独立和权力分立的严重关切(A/HRC/38/38，第61段；A/HRC/26/32，第91-93段；A/HRC/11/41，第60和61段)。人权事务委员会在其第32(2007)号一般性意见第20段中强调，例如行政部门在任命法官的任期届满之前将其解职，没有向其提出任何具体理由，也没有有效的司法保护来对解职提出异议，是不符合司法独立的。

³⁰ 欧洲联盟法院，A.K.等人《最高法院纪律分庭的独立性》，2019年11月19日判决，第166段。

³¹ 同上，《欧洲联盟委员会诉波兰》，2020年4月8日命令。

³² 欧洲法官协商理事会，理事会关于司法机构为社会服务的第10号意见(2007年)，第64段。另见《基辅建议》，第26段。

³³ 欧洲人权法院，《Volkov诉乌克兰》，第115段。

³⁴ 格鲁吉亚、匈牙利、波兰、斯洛伐克、联合王国。

³⁵ 阿根廷、亚美尼亚、巴西、哥伦比亚、塞浦路斯、哈萨克斯坦、拉脱维亚、北马其顿、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛文尼亚。

³⁶ 波兰、瑞典、土耳其。

³⁷ 黑山、塞尔维亚、土耳其。

³⁸ J. van Zyl Smit，《英联邦原则下法官的任命、任期和免职》，第104页。

32. 在一些司法管辖区，立法机构在针对法官的弹劾程序中保持核心作用。³⁹ 国际机制，包括特别报告员认为，立法机构在弹劾程序中实施的纪律控制对保障法官的独立性和公正性构成了威胁，特别是考虑到在界定许多弹劾理由时使用了宽泛和模糊的语言。⁴⁰

纪律程序

33. 国际和区域标准没有为可能对法官提起纪律诉讼的个人或机构提供详细的指导。欧洲法官协商理事会认为，导致采取纪律行动的程序需要进一步正规化。⁴¹ 为了保护法官个人相对于其上级的独立性，一些标准规定，法院院长在纪律领域应发挥有限的作用。⁴²

34. 谁可以对法官采取纪律行动以及如何采取纪律行动的问题主要在国家一级进行处理。在大多数对调查问卷作出答复的国家，纪律处分程序是由某些法官或司法委员会等独立机构发起的。在一些国家，提起诉讼的权力也可以由行政和立法部门的成员以及⁴³ 任何有合法利益的个人行使。⁴⁴

35. 国际标准规定，对法官的纪律处分程序必须按照适当的程序迅速和公平地进行，并强调被告法官有权获得某些最低限度的程序保障。特别报告员一贯认为，纪律程序必须按照正当程序和公平审判保障进行，必须向被告法官提供《公民及政治权利国际公约》第十四条规定的所有程序保障(A/HRC/38/38, 第 63 段; A/HRC/26/32, 第 90 段; A/HRC/11/41, 第 61 段)。

36. 地区法院有助于澄清受到纪律处分的法官有权获得的最低保障。在《Olújić 诉克罗地亚》一案中，欧洲人权法院指出，权利平等意味着职位受到威胁的法官“必须有合理的机会……在不使其相对于对法官提起诉讼的当局处于实质性不利地位的条件下……陈述案情。”⁴⁵ 在《宪法法院诉秘鲁》一案中，美洲法院认为，为了确定被解职的法官是否有机会为自己辩护，必须考虑到他们是否有足够的时间熟悉对其提出的指控，他们是否有适当的机会获得证明材料，为他们进行辩护所给予的时间是否足够，以及他们是否被允许盘问其证词作为纪律程序基础的证人。⁴⁶

37. 《关于司法机关独立的基本原则》规定，在最初阶段，针对法官投诉的审查必须保密，除非法官另有要求(原则 17)。但是，公开和透明应当成为纪律程序后

³⁹ 阿根廷、加拿大、哥伦比亚、日本、马尔代夫、塞尔维亚。

⁴⁰ 美洲人权委员会，《司法人员独立性的保障》，第 202-205 段。

⁴¹ 欧洲法官协商理事会，第 3 号意见，第 68 段。

⁴² 《基辅建议》，第 14 段。

⁴³ 亚美尼亚、厄瓜多尔、斯洛文尼亚、瑞典。

⁴⁴ 阿根廷、哥伦比亚、马尔代夫、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、联合王国。

⁴⁵ 欧洲人权法院，《Olújić 诉克罗地亚》，2009 年 2 月 5 日判决，第 78 段。

⁴⁶ 美洲人权法院，《宪法法院诉秘鲁》，2001 年 1 月 31 日判决，第 81-83 段。

期阶段的指导原则。纪律听证会只能在例外情况下，应法官的要求，在法律规定的情况下，以非公开方式举行。

38. 国际和区域标准规定，纪律案件的裁决应接受独立审查。大多数对调查问卷作出答复的国家都是这样。但是，在一些国家，纪律机构的裁决是最终裁决，不得上诉，尽管受影响的法官可以向不同的机构提出申诉。⁴⁷ 对于议会根据弹劾程序通过的免职决定，缺乏司法审查会造成更大的问题。⁴⁸

39. 为了能够有效行使上诉权，一些标准明确规定，纪律机构的裁决必须具有动机并予以公布。⁴⁹ 正如美洲人权法院所认为，为裁决提供依据的义务对于评估法官作为公职人员的行为、适当性和表现，并最终“分析行为的严重性和制裁的相称性”至关重要。⁵⁰

制裁

40. 国际和区域文书没有就可能对法官实施的制裁提供详细的指导。一些标准只确定最严重的制裁，如“停职”和“免职”，⁵¹ 而一些标准则将纪律制裁的确定留给国家立法。

41. 对调查问卷的答复显示，在国家一级，对法官可能实施的纪律制裁的类型和规模存在很大差异。一般来说，在英美法系国家，宪法或国家立法中规定的唯一正式制裁是在严重不当行为的情况下免职，而轻微的纪律问题通常不编入法典，由司法机构负责人(通常是首席法官)处理。在大陆法系国家，立法通常提供一份全面的制裁清单，其中可能包括经济处罚。在一些国家，立法还包括一种最低要求，以防止在违法行为本身无关紧要的情况下进行纪律处分。⁵²

42. 纪律制裁必须与违法行为的严重程度相称。⁵³ 在《Kudeshkina 诉俄罗斯》一案中，欧洲人权法院认为，作为对批评司法机构缺乏独立性的惩罚，开除公职与罪行的严重性并不相称。⁵⁴ 为了评估制裁的相称性，必须考虑到案件的所有情况，包括违法行为的严重性、是否存在不当活动的模式以及任何不当活动对他人和整个司法系统的影响。

⁴⁷ 瑞典、联合王国。

⁴⁸ 马尔代夫。

⁴⁹ 《北京声明》，第 28 段；《基辅建议》，第 26 段。

⁵⁰ 美洲人权法院，《Chocrón Chocrón 诉委内瑞拉》，2011 年 7 月 1 日判决，第 120 段。

⁵¹ 《司法机关独立基本原则》，原则 18；《北京声明》，第 22 段；《非洲获得公正审判和法律援助权利的原则和准则》，原则 4(p)；《伊斯坦布尔宣言》，原则 15。

⁵² 亚美尼亚、匈牙利、瑞典。

⁵³ 《世界法官宪章》，第 7-1 条；《欧洲法官法宪章》，第 5-1 条；欧洲理事会关于司法独立性的建议，第 69 段。

⁵⁴ 欧洲人权法院，《Kudeshkina 诉俄罗斯》，2009 年 2 月 26 日判决，第 98 段。

四. 民事和刑事责任

43. 国际标准规定，法官享有一定程度的民事或刑事管辖豁免。

44. 司法豁免源于司法独立原则，旨在保护法官在履行专业职能时免受任何形式的恐吓、阻碍、骚扰或不当干预。如果没有一定程度的豁免，起诉或民事索赔可能被用作报复性或强制性措施，通过挪用法院履行正常职能的时间和资源来削弱独立和公正的决策。

45. 司法豁免不是全面的，而是限于在履行司法职能时真诚作出的决定或开展的活动(职能豁免)。与其他人一样，法官可能因在其司法职务之外违反民事或刑事法律而承担民事或刑事责任。

46. 民事、刑事和纪律责任并不相互排斥。法官故意实施的行为或不行为，加上故意的滥用，或者可以说是一再的严重或重大过失，一方面可能导致纪律处分和处罚，另一方面可能导致刑事责任或民事责任。在无法确定法官的民事或刑事责任的情况下，纪律制裁甚至可能是适当的，例如，由于无法确定超出任何合理怀疑的刑事犯罪而没有启动刑事诉讼。

47. 一些国际和区域文书载有关于法官民事责任的规定。作为一般规则，法官在履行司法职能时，⁵⁵ 特别是就其裁决的内容而言，应享有因善意的不当行为或不行为造成金钱损失的民事诉讼的个人豁免。国际文书载有关于可能引发法官民事责任的行为的不同规则。一些标准规定，法官承担任何个人责任都是不适当的，即使是通过国家偿还的方式，除非是故意失职，⁵⁶ 而一些标准则将法官的责任扩大到“重大过失”案件。⁵⁷

48. 对调查问卷的答复表明，在国家一级，法官的民事责任问题有几种不同的处理方式。在第一组国家，不可能对法官提起民事诉讼，司法错误的受害者只能向国家要求损害赔偿。⁵⁸ 在第二组国家，只有在法律规定的有限情况下，并经司法委员会或另一国家当局授权，才可以对法官提起民事诉讼。⁵⁹ 在第三组国家，法官可能因故意失职或严重和不可原谅地违反司法职责履行规则而承担民事责任，特别是在不满的诉讼当事人应国家请求确立了对国家的赔偿权之后。⁶⁰

49. 国际和区域标准规定，法官在履行专业职能时，享有个人豁免权，不因其在履行司法职能时善意的不当行为或不行为而被逮捕和起诉。法官只有在执行公务

⁵⁵ 《司法机关独立基本原则》，原则 16；《北京声明》，第 32 段；《非洲获得公正审判和法律援助权利的原则和准则》，原则 4 (n) (1)。

⁵⁶ 《世界法官宪章》，第 7-2 条；《法官大宪章》，第 22 段。

⁵⁷ 《欧洲法官法宪章》，第 5-2 条；欧洲理事会关于司法独立性的建议，第 66 段。

⁵⁸ 塞浦路斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、北马其顿。

⁵⁹ 亚美尼亚。

⁶⁰ 巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、格鲁吉亚、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典。

时故意犯罪(如接受贿赂),才能被追究刑事责任。⁶¹ 至于在其办公室以外犯下的罪行,法官与其他个人一样要承担刑事责任。⁶²

50. 在对调查问卷作出答复的一些国家,只有在故意失职的情况下,法官才能对履行职能时实施的刑事犯罪负责。但是在其他国家,法官可以像其他公务员一样,在某些重大过失案件中受到惩罚(如将人投入监狱太长时间)。⁶³

51. 在一些国家,法官可能因履行职能作出的决定而受到刑事诉讼。⁶⁴ 例如在乌克兰,根据《刑法》第 357 条,法官作出故意不公正的裁决构成刑事犯罪。特别报告员赞赏地注意到,2020 年 6 月,宪法法院宣布该条款违宪,称“不公正的决定”一词过于模糊,因此容易损害司法独立。⁶⁵

52. 即使在法官可能被依法剥夺豁免权——例如与贿赂或腐败等刑事犯罪有关的情况下,也必须制定适当的程序保障措施,以保护法官不受以对其威胁或施加压力为唯一目的的无理取闹或明显缺乏根据的投诉。在一些司法管辖区,旨在取消司法豁免的程序需要司法委员会或类似的独立机构的干预,⁶⁶ 而在其他国家,程序进行的授权由国家元首或国民议会给予。⁶⁷

五. “变相”制裁

53. 对调查问卷的答复强调指出,在一些国家,法官受到“变相”制裁。全球司法廉正网络表示,缺乏最低机构保护的法官容易受到各种类型的非纪律干预,如经济无保障、职业不稳定、缺乏人身安全或来自其他机构或司法机构内部的不当压力。所有这些都可以被认为是变相制裁。⁶⁸

54. 国际文书没有规定针对法官的变相制裁。变相制裁的要素已在国际和国家法院的判例中得到确认。

55. 一项措施成为变相制裁,必须要有主观和客观的因素。

56. 主观因素在于措施的目的。纪律措施的目的是对法官在履行专业职能时的不当行为进行纪律处分,与此相反,变相制裁并不是为了追求法律规定的合法目标。其真正的目的是恐吓、骚扰或以其他方式干涉法官的专业活动。如果一项措施是

⁶¹ 《世界法官宪章》,第 7-2 条;欧洲理事会关于司法独立性的建议,第 68 段。

⁶² 《法官大宪章》,第 20 段。

⁶³ 巴西、瑞典。

⁶⁴ 摩尔多瓦、罗马尼亚。

⁶⁵ 乌克兰人权监测团(联合国人权事务高级专员办事处)提交的资料。

⁶⁶ 亚美尼亚、格鲁吉亚、黑山、北马其顿、瑞典。

⁶⁷ 匈牙利、哈萨克斯坦、拉脱维亚、斯洛文尼亚。

⁶⁸ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)提交的资料。

为惩罚被指控的法官不当行为而实施，即使诉讼程序不符合国际或国家标准，也不构成变相制裁。

57. 客观因素在于，这些措施总是对法官的职业生活产生不利影响(如任期、经济保障、人身安全、适当报酬、服务条件或退休年龄)。不会对法官职业产生不利影响的措施不构成变相制裁。

58. 变相制裁可以采取各种形式，从“软性”骚扰(如换小办公室)到严重和持续的压力或威胁。变相制裁可能被用来诱使法官驳回对案件的审议或以特定方式作出裁决，或构成对法官在进行专业活动时表达的意见或作出的决定的惩罚，即使被制裁的行为符合国家立法和相关的专业行为标准。区域人权法院审理了法官因对司法或司法系统改革发表批评意见而受到纪律处分或被撤职的各种案件。⁶⁹

59. 变相制裁可能由司法机构或其他国家机构实施，并针对个别法官、特定类别的法官(如最高法院法官)或整个司法机构。处理具有高度政治或社会影响的案件(如反腐败、有组织犯罪、国家官员侵犯人权)的法官尤其容易受到这种制裁。即使是针对个别法官，这种制裁也可能对其他法官产生寒蝉效应，他们可能因为害怕受到惩罚措施而不愿从事类似的活动。

60. 对调查问卷的答复显示，许多法官受到了“司法骚扰”——恶意且经常同时使用纪律处分程序、民事诉讼和(或)起诉作为报复或胁迫策略，迫使法官放弃对特定案件的审理、调换法院或法庭或辞职。⁷⁰ 有时，司法骚扰构成了对法官在履行专业职能时所作决定的惩罚，或对就司法等级或司法改革发表的批评意见的惩罚。⁷¹ 在某些情况下，针对法官的法律诉讼多年来一直不予解决，目的是对不愿遵守政府或司法机构指令的独立法官持续施加压力。

61. 一些对调查问卷作出答复的法官协会报告称，他们的执行成员因开展有利于选民的活动而受到威胁、压力或司法骚扰。⁷²

影响任期保障的措施

62. 影响法官任期的变相制裁有：

- (a) 在法庭外和(或)未经法律规定的程序被免职；
- (b) 被迫辞职、要求提前退休或请长假或病假；
- (c) 在民事或刑事诉讼有结果之前暂时停职；
- (d) 因负面专业评价而被解雇；

⁶⁹ 例如，见欧洲人权法院，《Baka 诉匈牙利》、《Kudeshkina 诉俄罗斯》和《Wille 诉列支敦士登》，1999年10月28日判决。。另见美洲人权法院，《López Lone 等人诉洪都拉斯》。

⁷⁰ 多民族玻利维亚国、巴西、厄瓜多尔、危地马拉、摩尔多瓦。

⁷¹ 波兰、罗马尼亚。

⁷² 危地马拉、波兰、罗马尼亚。

(e) 法官的临时任命不予延长。

63. 不论法官任期是终身还是有期限的，法官的任期必须通过在法官被任命期间不可撤职来保证，除非是缺乏能力或严重不当行为的案件。在任务负责人审议的几个案例中，行政或立法权力部门的成员将法官免职，以报复他们在履行职能时采取的行动或作出的决定。⁷³ 在其他案件中，法官通过威胁和恐吓被迫辞职、被要求提前退休或延长休假。

64. 在对法官提起的法律诉讼有结果之前，暂时停职可能是必要的，以维持公众对司法机构的信任，特别是在法官面临严重不当行为的可信指控的情况下。但是在一些案件中，临时停职被用作恐吓或惩罚一名独立法官或阻止一名法官对其的待审案件进行裁决的一种间接方式。在极端情况下，停职可能会持续很长时间，相当于事实上的免职。

65. 在对法官定期进行专业评估的国家，⁷⁴ 评估程序可能被用来对独立法官施加压力或解除他们的职务，以报复他们在法律适用或司法系统组织问题上的独立立场。在其中的一些国家，法官可能会因为在这一过程中得到不满意的分数而被解雇，这往往是强调产量而非质量参数的评估的结果。⁷⁵

66. 在法官非终身制国家，⁷⁶ 定期合同的法官可能会感到压力，不得不作出有利于国家的决定，以增加其被再次任命的机会。特别报告员在几次报告中关切地注意到，临时任命制度使法官面临不当压力和干预的风险，削弱了法官的主管和客观的独立性(A/HRC/11/41, 第 54 段; A/67/305, 第 52 段; A/HRC/44/47/Add.1, 第 46 段)。欧洲法官协商理事会和欧洲通过法律实现民主委员会也表达了类似的关切。⁷⁷

影响服务条件的措施

67. 影响法官服务条件的变相制裁会对法官的个人或财务安全、人身安全或职业机会产生不利影响。这种制裁包括：

(a) 对日常工作产生不利影响的“软性”骚扰(如换较小或共用的办公室，或停止行政协助)；

⁷³ 例如，分别见斯里兰卡、菲律宾和尼日利亚免除首席法官的 UA LKA 7/2012 (可查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=20485>)、AL PHL 6/2018 (可查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23835>) 和 AL NGA 1/2019 (可查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24327>)。

⁷⁴ 哈萨克斯坦、摩尔多瓦、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚。

⁷⁵ 国际法学家委员会，《塞尔维亚法官和检察官：漫长的独立自治之路》(2016 年)，第 35-38 页。

⁷⁶ 塞尔维亚、瑞士、乌兹别克斯坦。

⁷⁷ 欧洲法官协商理事会，第 1 号意见，第 46-53 段；欧洲通过法律实现民主委员会，“司法任命”(CDL-AD(2007)028)，第 40-43 段。

- (b) 财务处罚, 如减少基本薪酬或取消或减少福利, 如房租补贴或使用公车;
- (c) 未经法官同意, 在国际标准所指的情况之外, 将其调到其他法院或法庭;
- (d) 职业发展方面的歧视性待遇, 如在晋升或持续培训机会方面。

68. 任务负责人考虑了变相制裁影响法官服务条件的各种情况。通常, 这些措施被描述为法官的上级为使组织合理化或加强有效性而作出的正当决定。例如, 一名法官被调到法院的其他部门处理不熟悉的工作, 或被换到一个较小或共用的办公室。另一个例子是, 法官的权利——如处于危险中的法官的行政支持或警察护送——因为所谓的财政削减或预算原因而被拒绝或中止。

69. 影响法官服务条件的最常见的变相措施之一, 是将案件移交给其他法院或法庭, 作为惩罚独立和勇敢的法官并阻止其他法官进行效仿的措施。据报告, 这一措施在一些国家作为变相制裁使用, 有时是以开除或实施纪律制裁相威胁, 目的是阻止法官对某一特定案件作出裁决, 或惩罚和排挤被认为过于独立或不符合政府利益的法官。⁷⁸

70. 国际标准规定, 法官不应“在未经其自由同意的情况下”从一个司法管辖区或职能转到另一个司法管辖区或职能, 除非是根据司法机关经过适当考虑制定的定期轮换或晋升制度。”⁷⁹ 特别报告员多次指出, 不可撤职原则延伸到未经法官同意的任命(包括晋升)或派往不同的办公室或地点(临时除外, 或在法院重组的情况下)。

71. 在一些国家, 法官职业发展的决定由政府当局作出, 通常是司法部。这使法官面临政治压力的风险, 特别是在晋升决定不是基于诸如正直、资格和经验等客观因素, 或者不是根据法律规定的明确和透明的程序作出的情况下。据报道, 塞尔维亚就是这种情况, 高级司法委员会通过的晋升决定没有说明候选人排名所采用的标准, 令人怀疑“顺从”的候选人可能会以牺牲独立法官为代价获得优势。⁸⁰

72. 特别报告员在一些国别访问报告中注意到, 在一些国家, 职业晋升制度或者缺乏法律监管, 或者基于一种实际上没有遵循的程序, 晋升可能被用作影响法官工作并最终影响其独立性的不正当手段(例如, 见关于斯里兰卡(A/HRC/35/31/Add.1, 第40段)、关于巴基斯坦(A/HRC/23/43/Add.2, 第42段)和关于保加利亚(A/HRC/20/19/Add.2, 第52和53段)的报告)。

⁷⁸ 匈牙利、蒙古、波兰、俄罗斯联邦、塞尔维亚、土耳其。

⁷⁹ 毒品和犯罪问题办公室,《联合国反腐败公约》:《第11条执行指南和评价框架》(2015年),第59段。

⁸⁰ 塞尔维亚法官协会提交的资料。

对司法机构的攻击

73. 对整个司法机构或某些类别的法官实施集体变相措施的例子可能包括：

- (a) 影响法官自由和安全的威胁和恐吓；
- (b) 任意逮捕和拘留；
- (c) 在案件之外和(或)没有法律规定的程序的情况下集体解雇和免职；
- (d) 通过媒体攻击司法机构的威望和权威。

74. 在许多国家，某些类别的法官，如处理腐败、有组织犯罪或武装部队严重侵犯人权的法官，受到系统的刑事定罪、威胁、恐吓(包括通过监视和监测)和职业机会方面的歧视性待遇。这些措施可以由国家当局或在国家当局默许下由非国家行为者实施，目的是防止法官处理政治敏感案件或以特定方式进行裁决。总的来说，这些措施还会对司法机构的独立性产生怀疑，并间接对其决定的合法性产生怀疑。

75. 任务负责人设立以来，审议了几起法官被剥夺自由作为对他们在履行职能时所作决定或所采取行动的惩罚的案件。例如，2018年，特别报告员谴责据称在马尔代夫任意逮捕和拘留两名最高法院法官，作为向其余法官施压的一种方式，以推翻法院先前关于释放和重审九名政治领导人的一致裁决。⁸¹ 在土耳其，在紧急状态下采取的措施导致约30%的在职法官和检察官被立即大规模解雇，以及法官和检察官因被指控为费特胡拉武装恐怖组织(FETÖ/PDY)的成员而被大规模逮捕和拘留。

76. 议会因多数派的变化大规模罢免法官，是一个经常出现的影响司法机构的变相措施的例子。在《最高法院(Quintana Coello 等人)诉厄瓜多尔》一案中，美洲人权法院的结论认为，通过议会决议任意罢免最高法院的27名法官，并且没有解除其职务的明确法律框架，构成了对司法独立权的侵犯。⁸² 据报道，在一些英联邦国家，如斯威士兰、莱索托、马尔代夫、瑙鲁和塞舌尔，由于议会多数派的政治变化，法官被免去职务。⁸³

77. 解雇法官有时是因为需要重组国家司法系统或司法系统合理化。在某些情况下，免职是作为司法系统更广泛重组的一部分而撤销法院的结果。在其他情况下，立法改革为了取得提高司法机构效率的结果。后一项措施的一个例子是波兰最高法院的法案获得通过，最高法院法官的法定退休年龄从70岁降低到65岁。特别报告员认为，这一措施将导致约40%的法官提前退休，并构成一种摆脱过去议会

⁸¹ 见 AL MDV 2/2018。可查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23641>。

⁸² 美洲人权法院，《最高法院(Quintana Coello 等人)诉厄瓜多尔》，第155段。

⁸³ 英联邦地方法官和法官协会提交的资料。

多数派任命的“老”法官、代之以按政治路线挑选的新法官的变相措施(A/HRC/38/38/Add.1, 第 55-57 和 72 段)。

78. 有时, 政党、国家机构或非国家行为者(如强大的商业企业)的攻击会损害司法机构的威望和权威。这种攻击可能针对整个司法机构——将其描述为一个低效、腐败或不负责任的机构, 或者针对特定类别的法官——如处理政治敏感案件的法官。这种攻击具有破坏司法独立和权力分立的隐形意图, 目的是将司法置于行政部门的控制之下。反对法官的运动传统上通过传统媒体进行, 但现在越来越多地在社交媒体上进行。

79. 这种攻击的例子之一, 是伴随波兰司法改革出现的大规模反对司法机构的宣传。特别报告员在国别访问报告中关切地注意到, 针对法官的负面和不公平言论妨碍了公众对司法机构的信任和信心, 并损害了司法机构根据法律公正地决定其审理事项的能力(A/HRC/38/38/Add.1, 第 17-19 和 79 段)。

80. 有时, 个别法官会因为他们在职业生涯中所作的决定而受到攻击。任务负责人记录了立法和行政部门成员通过与其相关的媒体或社交媒体对法官个人实施的一些攻击。例如, 2019 年 7 月, 特别报告员对当时意大利内政部长在社交媒体上针对初步调查阿格里根托的法官的贬损言论表示关切, 该法官违反意大利当局的命令, 下令立即释放停靠在兰佩杜萨港的一艘船只的船长, 以挽救船上人员的生命。⁸⁴

81. 一些对调查问卷作出答复的法官协会也报告了针对法官个人的攻击, 具体涉及他们作出的决定或他们负责的案件的性质。⁸⁵ 在危地马拉, 处理腐败、有组织犯罪和严重侵犯人权案件的“高风险”司法辖区的法官在新闻界(主要由政党或强大的经济团体控制)和社交媒体上受到有系统的攻击、报复和恐吓。特别报告员在 2009 年进行的国别访问中记录了旨在诋毁个别法官的广泛媒体宣传(A/HRC/11/41/Add.3, 第 80 段)。美洲人权委员会对一些因负责的案件而面临生命和人身安全威胁的法官采取了临时保护措施。

六. 结论

82. 本报告分析了法官的纪律、民事和刑事责任; 分析了法官在履行职能时可能因被指控的不当行为而受到纪律处分的案件, 以及在考虑到案件所有情况的基础上, 为确定实施制裁是否合理而应遵循的程序; 述及了可能对法官实施的旨在恐吓、骚扰或以其他方式干扰专业活动的“变相”制裁。

83. 对法官的纪律处分程序必须基于法治, 并依据旨在保障司法独立的某些基本原则。国际标准以及区域法院和独立咨询机构的判例规定: (a) 纪律程序应依法确立; (b) 纪律程序应由独立机构或法院裁决; (c) 纪律程序应为被告法官提供充

⁸⁴ 见 AL ITA 6/2019。可查阅: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24702>。

⁸⁵ 危地马拉、塞尔维亚。

分的程序保障，纪律机构的决定应具有动机，并接受上级司法机构的审查；(d) 法律应明确界定可能引起纪律责任的行为；(e) 制裁应依法事先确立，实施制裁应遵循相称原则。

84. 为了保障司法独立，保护法官不受起诉或无理民事诉讼，国际和区域标准规定，法官享有一定程度的民事或刑事管辖豁免。这种豁免不是全面的，仅仅涉及在履行司法职能时真诚开展的活动。现有标准没有就可能引发责任的行为种类或确定责任的程序提供全面的指导。与法官的纪律责任相比，这是一个研究相对较少的领域，主要在国家一级进行管理，特别是关于声称作为司法不公的受害者是否以及在多大程度上可以对法官提出申诉的问题。

85. 特别报告员在本报告中记录了对法官实施的各种形式的骚扰、惩罚或以其他方式干扰其合法开展专业活动的变相制裁。与纪律、民事或刑事诉讼的结果不同，变相制裁不是在法律规定的情况下和(或)根据公平、透明和客观的程序实施的。其目的是促使法官驳回案件的审理或以特定方式进行裁决，或因法官在履行司法职能时作出的决定而对其进行惩罚。处理政治敏感案件的法官尤其容易受到这种制裁。

七. 建议

86. 根据报告中概述的现有国际和区域标准，并考虑到区域人权法院和独立咨询机构的判例，特别报告员提出以下建议。

纪律责任

87. 法官只能在案件中，并根据《宪法》或法律先前规定的程序，受到纪律处分。法律应规范纪律程序的主要方面，包括法官纪律责任的理由、负责处理这些程序的机构的组成和职能、向被告法官提供的程序保障以及可能对法官犯下的具体罪行实施的制裁。

88. 必须在宪法或普通立法中确立法官纪律责任的理由。法律应明确界定应受惩罚的行为及其主要要素，以便将这种行为与不受惩罚的行为区分开来。只有严重的、不可原谅的、容易损坏司法机构名誉的不当职业行为才应受到惩罚。

89. 法官不应因其决定的内容受到纪律处分，除非是故意失职。法官犯下的法律或程序错误将通过上诉制度得到纠正。

90. 惩戒法官的权力应该授予司法委员会(或类似的独立机构)或法院。司法委员会应主要由同行选出的法官组成。为了避免社团主义和利己主义的风险，司法委员会也可以吸收司法专业以外的成员。在职的政治家和立法或行政权力部门的成员不能同时在司法委员会任职。

91. 在解除法官职务的权力赋予议会的国家，宪法或法律应规范弹劾程序的主要方面，包括解除的理由和给予被告法官的程序保障。采用合格的多数可能会减少行政控制弹劾程序的危险。

92. 接受纪律投诉和进行纪律调查的权限以及裁决司法纪律案件的权限应授予司法委员会的不同分支机构或不同的当局。为了保护个别法官相对于其上级的独立性，法院院长不应有启动或采取纪律措施的权力。

93. 纪律程序必须根据既定的司法行为标准确定。必须向被告法官提供《公民及政治权利国际公约》第十四条规定的所有程序保障，包括亲自或在自己选择的法律顾问的协助下为自己辩护的权利，以及获得公平审讯的权利。

94. 纪律案件的裁决应接受司法审查。特别报告员强调，在政治机构通过纪律处分决定又被议会驳回的情况下，独立审查的权利特别重要(A/HRC/11/41, 第 61 段)。

95. 特别报告员认为，制定一份适用于全世界法官的纪律制裁总清单既不可能、也不可取。应由国家主管当局界定其自身纪律制度允许的制裁。纪律措施必须与违法行为的严重性相称。犯有最严重的罪行，或在重犯的情况下，方可免职(A/HRC/41/48, 第 99 段； A/HRC/11/41, 第 59 段)。

民事和刑事责任

96. 法官在履行司法职能时，除故意失职的情况外，应免于承担与诚意开展的活动有关的民事和刑事责任。特别是，法官绝不应该因为作出“不公正的判决”或在其决定中犯下法律错误而承担刑事责任(A/HRC/11/41, 第 65 段)。

97. 为了保护法官不受可能无意义或虚假的指控或投诉，只有在司法委员会或类似独立机构的干预下，才能依法剥夺法官的豁免权。

98. 法官与其他个人一样，可能因在司法职务之外违反民事或刑事法律而承担民事或刑事责任。

“变相”制裁

99. 各国必须采取一切适当措施，保护和促进司法机构的个人和机构独立性。为了保障法官的独立性，法律应充分保障法官的地位，包括任期、独立性、安全性、适当报酬、服务条件、养老金和退休年龄。

100. 为了避免被用作干涉司法独立的手段，问责机制应遵循法律规定的明确程序和客观标准以及既定的专业行为标准，明确区分纪律、民事和刑事责任，并规定适用的制裁类型(A/HRC/26/32, 第 78 段)。

101. 问责机制应保护法官不受任何形式的威胁、骚扰、压力或干涉，无论其来源如何，并对试图干涉司法专业自由和独立运作者实施适当的处罚。

附件

调查问卷答复者

国家

阿富汗

亚美尼亚

巴西

哥伦比亚

克罗地亚

塞浦路斯

厄瓜多尔

格鲁吉亚

加纳

匈牙利

哈萨克斯坦

马尔代夫

毛里求斯

黑山

北马其顿

波兰

葡萄牙

俄罗斯联邦

斯洛伐克

斯洛文尼亚

瑞典

多哥

突尼斯

乌克兰

大不列颠及北爱尔兰联合王国

法官协会

克罗地亚法官协会

蒙古法官协会

亚美尼亚共和国法官协会

奥地利法官协会

保加利亚法官协会

加拿大高级法院法官协会

英联邦地方法官和法官协会

捷克法官联合会

塞浦路斯法官协会

爱沙尼亚法官协会

格鲁吉亚法官协会

危地马拉廉正法官协会

波兰正义法官协会

日本法官协会

塞尔维亚法官协会

司法行为调查办公室(英格兰和威尔士)

澳大利亚司法会议

拉脱维亚行政法官协会

罗马尼亚法官论坛协会

罗马尼亚地方法官协会

斯洛文尼亚法官协会

司法专业协会(西班牙)

瑞土地方法官协会

“忒弥斯”法官协会(波兰)

哈萨克斯坦法官联合会

地方法官联合会(法国)

民间社会组织

法律适当程序基金会

国际法学家委员会

和平、发展与人权玛特(土耳其)

开放对话基金会

政府间组织

乌克兰人权监测团(联合国人权事务高级专员办事处)

联合国毒品与犯罪问题办公室
