



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/39/Add.3
16 February 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十四届会议
临时议程项目 8

所有遭受任何形式拘留或监禁的人的人权问题

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人权委员会

第 1997/23 号决议提交的报告

增 编

关于特别报告员察访比利时的情况的临时报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 5	3
一、一般背景.....	6 - 12	4
二、改革提案.....	13 - 17	5
三、国际标准.....	18 - 23	7
四、议会调查委员会.....	24 - 26	8
五、司法责任.....	27	9
六、Jean-Marc Connerotte 法官解职事件.....	28 - 32	9
临时结论和建议.....	33 - 34	10

导 言

1. 本临时报告记述了 1997 年 10 月 14 日至 17 日法官和律师独立性问题特别报告员根据经过重申的人权委员会 1994 年 3 月 4 日第 1994/41 号决议赴比利时察访实情的情况，人权委员会第 1997/23 号决议重申了该决议并将特别报告员的任期再延长三年。除其他外，特别报告员的任务包括对送交特别报告员的任何重要指控进行调查并汇报调查的结论。

2. 特别报告员在提交人权委员会第五十三届会议的第三份年度报告(E/CN.4/1997/32)中指出，他曾就所收到的关于调查儿童卖淫、绑架和谋杀案件的一位治安推事被解职而引起示威游行的资料，向比利时政府发送一份紧急呼吁。特别报告员在这一紧急呼吁中说：虽然该治安推事的行为使人们对他处理这个问题的公平与否感到怀疑，因而根据比利时法律予以解职的做法或许适当，但突出了这样的印象：据以任命、提升治安推事和法官及解除其职务的制度的运作是基于政治和/或同党的利益。特别报告员已被告知：公众因此已对比利时的司法制度失去信心。此外，对于媒体在报道中称比利时公众认为司法制度腐败，特别报告员深感担忧。对于首相保证政府将推动宪政改革，以便——除了其他目的以外——制止基于政治考虑任命治安推事的做法，特别报告员表示赞赏。特别报告员要求随时了解此类建议的有关情况。最后，特别报告员要求在他下次察访欧洲期间会见首相、司法大臣和最高上诉法院院长，以便讨论改革方案。

3. 特别报告员还报告说，比利时政府在 1996 年 12 月 11 日来信，对他的紧急呼吁作了答复。政府转交的资料包括一份《比利时宪法》和政府对《宪法》第 151 条的修订建议。在 1996 年 12 月 11 日的信中，比利时政府接受了特别报告员关于在布鲁塞尔会见有关人士以讨论治安推事和法官任命程序改革方案的要求(同上，第 80 和第 81 段)。

4. 在察访期间，特别报告员到过布鲁塞尔和纳夫夏托。在布鲁塞尔，特别报告员会见了下列政府官员：首相 Jean-Luc Dehaene 先生；司法大臣 Stefaan de Clerck 先生；最高法院首席院长 P. Marchal 先生；最高法院总检察官 E. Liekendael 女士；和众议院议员兼议会司法委员会主席 Dugesne 先生。在纳夫夏托，特别报告员会见了 Connerrotte 法官。特别报告员还会见了下列非政府组织和个人：机会平等和反对种族主义中心法律干事 Koen Dewulf 先生和 Mieke Van de Putte 女士；治安推

事工会主席 Pensis 女士；全国治安推事联盟副主席 Dewolf 先生和 Peeters 先生；全国治安推事委员会主席 Palmes 先生；欧洲失踪和受虐待儿童中心总干事 Christian Wiener 先生；怀特委员会的 F. Luc Montulet 先生；国际法学家委员会比利时分会会长 Pierre Olivier 先生；比利时律师协会会员，包括会长 Joseph Michel 先生、副会长 Paul van Mallegem 先生、前会长 Jef van den Hewvel 先生和主任 Theo Mineur 先生；De Ruiver 教授和 Van Orschoven 教授。

5. 特别报告员要感谢比利时政府在他察访期间给予的良好合作与协助。特别报告员尤其要感谢的是，他所会见的所有政府官员都坦诚地、全面地回答了他的问题。特别报告员还要感谢为他提供信息、帮助他了解十分困难而又复杂的情况的所有非政府组织和个人。

一、一般背景

6. 1996 年期间，在所谓的 Dutroux 丑闻被揭露以及对恋童癖集团进行调查之后，比利时司法机构及一般司法情况受到了严厉的批评。1996 年 8 月，负责调查的治安推事 Jean-Marc Connerotte 在 Marc Dutroux 所拥有的房屋中发现了两名还活着的年幼女童，Dutroux 本人则已于 8 月 15 日因另一名女童失踪事件被捕；在 Dutroux 家的后院发现了其他两名年幼女童的尸体，这两名女童是 1996 年年初 Dutroux 被警方拘留期间饿死的。

7. 当局透露，Dutroux 曾因强奸其他几名年幼女童而被判处 13 年徒刑，但只关押了 3 年就于 1992 年释放，这使得公众感到愤怒。还透露的一点是，女童被关在 Dutroux 家中时，警察事实上去过那里。更让人气恼的是，警方曾于 1993 年获悉 Dutroux 正在家中建造牢房(据说牢房是供女童被送出国之前关押她们用的)，但警方却没有采取行动。在绑架和谋杀女童一案上，最后逮捕了 10 名嫌犯，其中包括一名据说包庇此一恋童癖集团的警官。

8. 1996 年 10 月 16 日，危机进一步恶化，因为最高法院裁定，发现两名幸存女童的负责调查此案的治安推事 Connerotte 先生违反了比利时法律规定的严格保持中立的法官职守，因而不得继续调查此案。作出此一裁决的根据是，Connerotte 先生曾参加为受害者父母募款的餐会，这一行为使得他在 Dutroux 案件上的中立立场受到质疑；按照比利时法律，负责调查的治安推事有责任为被告和检察官双方都准

备辩护材料。最高法院的裁决引发了大规模群众示威，250,000 至 300,000 人在布鲁塞尔司法大厦前游行抗议。

9. 这些事件促使政府提出种种宪法改革草案，以求解决 Dutroux 事件所揭露出来的司法问题。司法大臣对特别报告员说，目前有 75 项法案正在审议之中。

10. 其中有一项提案是要改革负责调查的治安推事和检察官的任命程序。传统上，他们是由国王任命的。同样，法官也由国王和立法机构任命，其理由是此种政治任命可使得司法机制具有社会代表性。有人认为这样做的一个不利后果是，司法机制会受到政党的牵制，因而会使人们对司法机制独立公正地实行法治的能力失去信心。信心的丧失从 Dutroux 事件(更具体地说，从 Connerotte 法官解职一事)可明显地看出来，人们指控司法当局想要掩饰真相。

11. 特别报告员在察访期间得知，司法当局多年来即抱怨资源不足。在发生 Dutroux 丑闻和公众随后表示不满之前，历届政府一直没有理会资源不足的问题。1997 年，拨给司法系统的款额为 371 亿比利时法郎，不到联邦预算的 2%。1998 年的拨款增至 391 亿比利时法郎，距需要的水平仍相去甚远。政府承诺在 1998-2000 年将再增加 50 亿比利时法郎。

12. 有人认为，如果司法系统能够早一点得到所要求的资源的话，Dutroux 丑闻所暴露出来的司法系统种种缺点也许根本就不会存在了。

二、改革提案

13. 1996 年 11 月 5 日，众议院提议修订关于任命治安法庭、警察法庭和初审法庭法官的《宪法》第 151 条，该条规定这些法官由国王任命。根据这一修订案，治安法庭及各法庭法官、上诉法院和最高法院推事均由国王任命，但须依法行事。除其他外，修订案中规定：

“第 151 条

- 1 “治安法官、法院法官、上诉法院和最高法院法官应由国王按法定程序任命。在不妨害其他咨询机构的行动的前提下，任命之前，除其他外，应先由一个咨询机构加以评定，该咨询机构由司法推事及其他成员组成，这些司法推事由参议院根据举荐以所投票数的三分之二多数任命，另一些成员由参议院以所投票数的三分之

二多数任命，其余成员则由参议院以同样的多数任命。如果是任命上诉法院法官 [或最高法院法官]，法律还规定，在作上述评定之前，须由这些法院按法定程序发表意见……。

- 4 “比利时全国已经有一个最高司法委员会，半数成员为司法推事，从司法界中直接选出，其余成员由参议院以所投票数的三分之二多数任命。法律应规定该委员会的以后组成及运作方式。最高委员会应按法定条件和程序，根据请求或采取主动，就司法机构的一般运作 [及刑罚的实施]，除其他外向联邦政府及各部门提出意见和建议，并应为此目的审议法定调查手段的问题。法律应制定程序，使该委员会能够审理对司法机构一般运作情况提出的申诉。”

14. 有必要指出，现行的法官惩戒程序属于自我惩戒性质。只有最高法院才能解除法官职务，而上诉法院能够以其他方式惩戒推事、初审法庭法官、商业法庭法官、领事法庭法官、治安法庭法官和警察法庭法官。劳动法院可惩戒推事、社会推事、法官和社会法官。

15. 根据这一修订案，负责监督司法机构的高等司法委员会将由具备各种经历的 24 名成员组成。人文、管理或其他相关领域的律师、教授和学者将可成为候选人，但政治代表则被排除在外。

16. 现有的改革提案还保留了根据 1991 年 7 月 18 日的法律第 21 条设立的治安推事提名委员会(暂时安排)。该委员会的目的是针对先前对司法人员任命的政治性提出的批评意见，制定一项提名和任命治安推事的客观程序。根据这一法律，该委员会一共有 22 名成员，分成两个审查委员会，一个由说荷兰语的成员组成，另一个由说法语的成员组成。每个审查委员会的组成如下：五名治安推事，其中三名为法庭审判官，两名来自政府部门；三名既非治安推事也非律师的大学教授；以及三名律师(司法法，第五之二章，第一节)。另一个设想是实行一种对所有常任法官进行考评的制度。

17. 还有一项提案是任命首席院长、总检察官、审计长、院长、钦定检察官、劳动法庭审计官和军事法庭审计官，任期均为五年，连选可连任。这些职位的候选人必须提出一项“行动纲领”，其中载明该候选人打算如何履行其职责。最高法院院

长及各分院院长、上诉法院各庭庭长、各法庭副庭长、预审法官、青少年法庭法官和刑罚实施法庭法官将由大会选出和/或由有关法院院长或法庭庭长推荐。

三、国际标准

18. 有人向特别报告员表示，其中一些改革案若付诸实施，也许会损害司法机制的独立性。但特别报告员要强调的是，改革进程仍处于辩论阶段，他目前还继续收到政府及其他有关方面提供的材料。因此他认为，此时此刻就改革进程下任何最后结论，为时尚早。但他引以为忧的是，各方并没有充分考虑到确保司法独立的国际标准。

19. 在资格、甄选和培训方面，《关于司法机关独立的基本原则》的原则 10 作了如下规定：

“获甄选担任司法职位的人应是受过适当法律训练或在法律方面具有一定资历的正直、有能力的人。任何甄选司法人员的方法，都不应有基于不适当的动机任命司法人员的情形。在甄选法官时，不得有基于种族、肤色、性别、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、血统或身份的任何歧视，但司法职位的候选人必须是有关国家的国民这一点不得视为一种歧视。”

20. 《基本原则》没有对任命法官的理想方法规定任何指导方针，只是规定任何方法都不应有基于不适当的动机任命司法人员的情形。既然比利时设立了治安推事任命委员会，显然可以为甄选程序制定更为客观的标准。但特别报告员认为，确保司法独立的一个重要因素就是实行自我管理。特别报告员感到关注的是，法官在所设立的委员会的成员中只占少数，也许会使人们产生相反的印象。最高司法委员会的情况尤其是这样，法官在该委员会中并非多数。

21. 在惩戒问题上，自我管理的概念甚至更为重要。《关于司法机关独立的基本原则》的原则 17 规定：

“对法官作为司法和专业人员提出的指控或控诉应按照适当的程序迅速而公平的处理。法官应有权利获得公正的申诉的机会。在最初阶段所进行的调查应当保密，除非法官要求不予保密。”

22. 《基本原则》在这方面也没有对适当程序规定具体的指导方针。但特别报告员认为，自我惩戒应成为基本原则。《关于审判员、陪审员和评审员的独立性和公正立场以及律师的独立性的宣言草案》(E/CN.4/Sub.2/1988/20/Add.1)中对这项原则作了阐发。又称为《辛格维宣言》的该宣言的原则 26(b)规定：

“一旦提出对法官的撤职或纪律处分程序，应由法院或主要由司法机关人员组成的委员会主持进行。然而，撤职权亦可通过弹劾或联合请求撤职方式赋予立法机关，但最好能以此等法院或委员会之建议为依据。”

(着重号为附加)

23. 同样，1982年10月在新德里举行的国际律师协会第十九届两年度会议通过的《司法独立最低标准》在第31条中规定，“如果惩戒法官和解除法官职务的权力归非立法机构所有，则在此种制度中应当有一个负责惩戒法官和解除法官职务的常设法庭，该法庭应主要由司法人员组成。”

四、议会调查委员会

24. 在群众示威之后，议会成立了一个委员会，通常称为 **Dutroux** 委员会。除其他外，该委员会负责调查司法体制的缺点以及此一体制是否受到任何政治影响或压力。若干名治安推事应邀出席了委员会的听证会。听证会是公开的，而且作了电视直播。

25. 一些治安推事向特别报告员抱怨说，委员会进行调查的方式不妥当，使治安推事们看来像是受审问。他们觉得受到屈辱。一些治安推事认为，举行这种听证会是为了讨好公众，使公众能够发泄他们对司法系统的厌恶之情。

26. 特别报告员还没有机会研究该委员会的调查结论，但他从政府权力分立这一基本原则出发，怀疑由议会的一个委员会来调查与司法有关的问题是否适当。无论如何，他怀疑听证会的过程是否有必要公开——尤其是通过电子媒介转播。特别报告员获悉，比利时在调查委员会方面没有多少经验。

五、司法责任

27. 比利时发生的事件似乎已引起人们对司法责任问题展开了辩论。固然在民主社会中每一个公共机构都须为其所作所为负责，但特别报告员认为，从程度上说，不应将司法责任拉到与政府行政部门和议会向公众应负的责任等量齐观的地步。司法责任如果超过限度，可能会严重损害司法独立性。法官的责任限于公开、公平地审理面前的案件，不拖延地作出判决，并说明所作判决的理由；其判决须接受上诉法院的监督。如果法官的行为不端，他们应按法定机制受到惩戒。除此之外，法官不应当为他们的判决或裁决或行动而向任何其他方面负责。任何改革显然都应铭记，不应当因强调司法责任而损害了司法独立性。

六、Jean-Marc Connerotte 法官解职事件

28. 以上第 8 段已指出，触发 1996 年 10 月大规模街头示威的事件是 Jean-Marc Connerotte 法官被解职，不得继续调查 Dutroux 一案，而他是在参加了为受害者父母募款的餐会之后被解职的。除其他外，解职的理由如下：

- (1) “法官的公正不阿是司法的基本原则，这样才能使受审者得到保证：法官将公正地应用法律”；
- (2) “负责调查的治安推事公正不阿的必要条件是对有关各方保持完全独立，使检察一方或被告一方无法对他调查工作的公正性产生任何怀疑”；
- (3) “司法法第 828 条列举了有违公正性的种种行为，而刑事调查法第 542 条则规定，在有偏见的情况下，案件须由一个法院转交给另一个法院审理。对这两条加以参照可以明显看出，如果负责调查的治安推事接受由其中一方付费的招待，接受其礼物，或因而对该方表示同情，但仍继续调查该案件的话，必然会使其他各方、特别是被告一方对他以客观公正的方式履行职责的能力产生怀疑。”¹

29. 在察访期间，特别报告员有机会与总检察官、最高法院院长、Connerotte 法官本人及其他法官和政府官员讨论了这项解职决定。根据这些讨论及所有可以获得资料，特别报告员确信，解除 Connerotte 法官职务的决定是根据关于独立性尤

其是司法人员公正性的最崇高传统标准作出的。特别报告员没有发现任何证据显示这项决定别有隐秘动机。尽管面对来自公众的要求不如此裁决的巨大压力，最高法院仍忠实地实行法治，维护了专业原则。

30. 虽然在此种情况下对公众的愤怒情绪导致规模空前的街头示威是可以理解的，但特别报告员认为还应告诉公众，最高法院的裁决维护了一项重要原则，一个独立的司法制度的一项基本原则。还应进一步告诉公众，拥有独立公正司法制度的权利是所有利用司法机制的人都应享有的权利。这一权利不是法官和律师的权利或特权。因此，社会大众出于本身利益的考虑，也应不计一切代价地维护这一权利。

31. 从法治的要求出发，法院有时候不得不作出一些也许不受公众欢迎的裁决。如果让司法裁决顺应街头示威者的要求，将会出现混乱无序的状态。

32. 特别报告员感到遗憾的是，政府、新闻界乃至有组织的律师协会都没有在这个问题上开导公众。特别报告员认为，在群情激愤下对最高法院所作的指控，是站不住脚的。

临时结论和建议

33. 过去两年来在比利时发生的事件表明，公众对该国司法机制的信心出现了危机。特别报告员认为，这一机制存在缺陷的根本原因在于历届政府不重视司法机制。目前正在进行的改革应可恢复公众对司法的信心，但改革进程必须确保不为短期的政治利益而牺牲独立性和公正性。司法机制不但应做到独立和公正，而且必须让人们能够确信它做到了独立和公正。因此，治安推事的任命、升级和惩戒程序不但须具有独立性，而且须使人们确信它具有独立性。同样，司法机制的任何监督机构也应具有独立性，而且应使人们确信它具有独立性。要满足这一要求，在这些监督机构的成员中，从治安推事之中任命或遴选出来的成员就应占大多数。司法责任不应导致司法独立性受到损害。

34. 特别报告员在前面已经指出，由于改革仍在进行之中，此时此刻他还难以下最后结论或提出具体建议。因此，他将继续注意事态的发展，与该国政府及其他有关团体保持现有的联系，在确保司法机制的独立性和公正性得到充分保证。特别报告员将向人权委员会下一届会议提出进一步的报告。

附 注

- ¹ 最高法院关于解除 Connerotte 法官职务的裁决(第 p. 96. 1267. F 号裁决)。

-- -- -- -- --