



人权理事会

第五十六届会议

2024 年 6 月 18 日至 7 月 12 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

面对当代民主挑战，保障司法系统的独立性

法官和律师独立性特别报告员玛格丽特·萨特思韦特的报告*

概要

在本报告中，法官和律师独立性特别报告员玛格丽特·萨特思韦特警告称，各国政府攻击法治和司法系统独立性，破坏民主的趋势日益严重。

司法系统和人员在保障民主方面发挥着至关重要的作用：确保自由和公正的选举和权力的和平移交；落实关键权利；保证法律平等适用于所有人，包括国家官员；以及限制政治行为者的过度权力。但司法系统的这些重要作用也使其成为寻求权力的政治行为者的目标，他们试图削弱司法系统或夺取指挥权。

特别报告员对专制政府用来削弱司法系统和司法人员的能力或独立性的手段进行了分类。这些手段包括：(a) 控制或限制司法系统和司法机构；(b) 滥用司法系统来影响或控制司法行为者；以及(c) 对法官、检察官、律师和社区司法工作者进行直接攻击和干涉。

2024 年是一个“大选年”，在此期间将有 60 多个国家的人民参加投票，这些国家的人口几乎占世界总人口的一半。特别报告员向各国和司法系统内的行为者提出建议，建议它们可以采取哪些措施来抵制专制趋势、保障司法系统和推进切实的参与式治理。

* 本报告逾期提交会议服务部门处理，以纳入最新信息。



一. 导言¹

1. 世界正处于参与式政府的十字路口。联合国人权事务高级专员称 2024 年为“大选年”，在此期间将有 60 多个国家的人民参加投票，这些国家的人口几乎占世界总人口的一半。² 然而，尽管表面上民主选举盛行，但在 2023 年，普通人享有的民主水平暴跌至 1985 年的水平。³ 仅靠选举并不能保证有意义的民主。在举行多党选举的国家，35 亿人缺乏足够的保障，无法确保选举是自由和公正的。⁴ 有证据表明，有效和负责的参与式政府的其他组成部分也在动摇。2023 年，在世界上大多数国家，法治已经削弱，56% 的国家司法系统有效制衡其他政府部门过度行为的能力下降。⁵

2. 民主治理有各种要素，包括自由和公正的选举、包容性的公民身份以及公民和政治权利，使人们能够交流关于候选人的信息，组建和参加政治组织，以及进行和平抗议。⁶ 总之，这些因素确保政府由人民选择并对人民负责。相比之下，专制或威权治理的特点是缺乏自由和公正的选举，人民无法限制政府官员的权力，也无法追究他们的责任。⁷

3. 司法系统促进和保护作为参与式治理基础的一项基本原则：法治。⁸ 这一原则坚持认为，所有人(甚至国家行为者)都应遵守同样的法律，并公平、一致地适用这些法律。⁹ 一般而言，实现法治需要将国家权力划分为不同的部门，司法部门负责确保行政和立法行动不超越宪法和法律的限制。

4. 为了有效开展这项工作，司法系统必须独立于政治控制。有时，政治人士会质疑独立司法制衡其权力的重要性，声称司法机构会损害“人民”的意愿。¹⁰

¹ 特别报告员感谢 Katarina Sydow、Aloysia Sonnet、Ben Polk、María Alejandra Torres 和她在纽约大学法学院的学生为编写本报告提供的支持。她还感谢非洲法官和法学家论坛、替代性法律团体、正当法律程序基金会、国际律师协会人权研究所、纳马提组织、印尼法律援助机构基金会对组织区域磋商的支持。他们对报告内容不承担任何责任。

² United Nations News, “‘Mega election’ 2024 could be a landmark for democracy: UN rights chief”, 4 March 2024.

³ V-Dem Institute, *Democracy Report 2024*, p. 9.

⁴ 同上，第 11 页。

⁵ World Justice Project, *Rule of Law Index*, p. 33.

⁶ Anna Lührmann, Marcus Tannenberg and Staffan I. Lindberg, “Regimes of the world (RoW): opening new avenues for the comparative study of political regimes”, *Politics and Governance*, vol. 6, No. 1 (2018), p. 62.

⁷ 同上，第 63 页。

⁸ United Nations, “[New vision of the Secretary-General for the rule of law](#)” (2023); and Organization of American States, *Inter-American Democratic Charter*, art. 2.

⁹ S/2004/616: “‘法治’是本组织使命的核心概念。它指的是一项治理原则，在这一原则下，所有个人、机构和实体，无论属于公营部门还是私营部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施、独立裁断、并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责。它还要求采取措施，确保遵守法律至高无上、法律面前人人平等、对法律负责、公正适用法律、权力分立、参与决策、法律确定性、避免任意性以及程序和法律透明的原则”。

¹⁰ Nicola Lacey, “Populism and the rule of law”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 15 (2019); 以及 Julio Ríos Figueroa, “El poder judicial ante el populismo y la erosión democrática. El caso de México, 2018–2021”, *Revista de Estudios Políticos*, No. 198 (2022), pp. 191 and 198.

特别报告员注意到，对民选权力的限制可确保官员在当选后依法行事并对人民负责。对于生活在一个国家的每个人，包括可能被多数人忽视、排斥或迫害的边缘化人群和社群的基本权利和不同利益而言，这种限制也是必要的。这些限制也保护了批评政府的民间社会组织和少数派政党。通过维护所有人的权利，独立的司法机构与其他民主机构一道，确保社会上的各种观点都有发言权，确保政府对每个人负责并作出回应，确保个人的尊严不受国家强权的侵犯。¹¹

5. 报告重点关注对司法系统维护法治的能力构成威胁的趋势，而法治是民主治理的基础。特别报告员使用“专制化”的概念来描述脱离切实实行参与式治理和民主价值观的一种趋势，重点阐述这种变化是如何通过独立司法系统的衰落来实现的。¹²

6. 本报告简要介绍了全世界民主治理所面临的挑战，概述了载有参与政治生活之人权的国际法律标准以及法治和司法独立在保护这一权利方面的重要性。本报告还探讨了组成司法系统的法律专业人员(包括法官、检察官、律师和社区司法工作者)在维护民主方面发挥的重要作用，并探讨了他们在开展工作时面临的各种威胁和障碍。特别报告员向各国和司法系统行为者提出建议，阐述它们可以采取哪些措施来抵制专制趋势和推进参与式治理。该报告参考了学术界和民间社会提交的超过 89 份材料，¹³ 以及与来自 43 个国家的对话者进行的五次在线磋商所获得的数据。¹⁴

二. 当代民主挑战

7. 对参与式治理的公开挑战往往以革命或政变的形式出现。¹⁵ 近几十年来，对民主的更微妙的挑战变得越来越普遍。¹⁶ 在有些国家，合法当选的领导人(至少在一开始)会利用手中的权力削弱或消除民主制度和权利。例如，这些领导人可能试图损害那些负责确保自由和公正选举的机构，或限制个人的表达自由、结社自由或信息自由。

¹¹ 美洲人权法院，López Lone 等人诉洪都拉斯案，判决书，2015 年 10 月 5 日，第 201 段(“司法独立，包括司法机构内部的司法独立，不仅与巩固民主制度密切相关，而且还力求维护每个公民的人权和自由”)。

¹² 专制化和民主倒退的概念被世界各地的学者和政策分析家广泛使用。Alejandro Monsiváis-Carrillo, “Autocratización”, *Prontuario de la Democracia*, 26 March 2021, 可查阅 <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/autocratizacion/>; Héloïse Lhéréte, “Un monde moins démocratique? ”, in *La Démocratie: Entre Défis et Menaces*, Jean-Vincent Holeindre, éd. (Éditions Sciences Humaines, 2020), pp. 107–116; V-Dem Institute, *Democracy Report 2024*; 以及 Julian Huertas, “Protecting individual rights to counteract democratic backsliding: human rights law as a partial response to autocratic populism”, *Proceedings of the 116th Annual Meeting of the American Society of International Law* (2022), p. 137. 世界正义工程报告称, “从 2016 年开始, 威权主义趋势引发了全球法治衰退”(法治指数, 第 33 页)。

¹³ 提交的材料可在网站查阅: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-special-rapporteur-independence-judges-and-lawyers-next-thematic>。

¹⁴ 特别报告员与以下地区的法官、律师、社区司法工作者和民间社会代表进行了在线磋商: 非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比以及欧洲。她还与全球基层司法网络的成员进行了磋商。

¹⁵ Nancy Bermeo, “On democratic backsliding”, *Journal of Democracy*, vol. 27, No. 1 (2016).

¹⁶ 同上。

8. 报告概述了针对司法系统和机构的一部分活动，这些活动阻碍司法部门人员在保护法治和民主进程中发挥不可或缺的作用，甚至利用司法机构来对付政治对手。虽然这些活动可能没有政变的剧烈动荡，但它们对作为世界自由、正义与和平基础的平等和不可剥夺的人权构成威胁。特别报告员指出，有些国家的领导人通过选举以外的手段上台，这些国家也可能出现这种情况。在这种情况下，特点都一样：独立的司法机构变为受政治影响的机构，有可能无法在确保法治方面发挥关键作用。

三. 法律标准

9. 参与政治生活是一项基本人权，也是保护和促进其他基本人权的重要工具。

《世界人权宣言》第二十一条第一款规定，“人人有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利”。《公民及政治权利国际公约》第二十五条(乙)款申明，每个公民都应有权利和机会“在真正、定期之选举中投票及被选。选举应保证选民意志之自由表现”，并在第十九条和第二十二条中要求缔约国确保有意义的选举所必需的公民及政治权利，包括意见、表达、信息和结社自由。其他国际人权条约确认人人有权平等参与公共生活，不受基于种族、肤色、民族或族裔出身¹⁷、性别¹⁸、残疾¹⁹和其他方面的歧视。特别报告员认为，法官、律师和法院在保护这些权利和自由以及其他权利和自由方面发挥着至关重要的作用。

10. 国际法还确认了法治原则，要求政府仅按照人民赋予的权力行事。《世界人权宣言》在其序言中认为，“为使人类不致迫不得已挺而走险以抗专横与压迫，人权须受法律规定之保障”。此外，《公民及政治权利国际公约》第二十六条要求尊重这一原则，指出“人人在法律上一律平等，且应受法律平等保护，无所歧视”。

11. 法治要求司法独立，而司法独立在确保参与权方面发挥着重要作用。²⁰ 如果法官没有独立性，在面对政府施压时，他们可能难以平等地对有权势的政治行为者适用法律，也难以维护基本民权利。国际人权法要求各国保障司法独立。

《公民及政治权利国际公约》第十四条第一款规定，人人享有由依法设立的独立和无偏倚的法庭进行审讯的权利，以确定任何刑事指控或诉讼中的所有权利和义务。人权事务委员会澄清道，“法庭”的概念是指依法设立的机构，独立于政府的行政和立法机构或在司法性质的诉讼中裁定具体案件的法律事项时，享有司法独立性。²¹ 法庭必须不受政府的政治干预，才具有独立性。在结构和职能上依赖政治机构的司法系统更容易受到政治控制。人权事务委员会指出，“司法机构和行政机构的职能和权限如混淆不清或行政机构能控制或指挥司法机构，这种情况是不符合独立法庭的概念的”。²²

¹⁷ 《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(寅)款。

¹⁸ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第七条。

¹⁹ 《残疾人权利公约》，第二十九条。

²⁰ 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 20 段。

²¹ 同上，第 32 号一般性意见(2007 年)，第 18 段。

²² 同上，第 19 段。

12. 参与式治理、法治和司法独立之间的基本相互依存关系已多次得到联合国的确认。大会第 62/7 号决议重申“……人权、法治和民主是相互关联、相辅相成的”；它们“同属普遍而不可分割的联合国核心价值 and 原则”。同样，特别报告员在之前的报告中强调，“尊重法治和促进权力分立及司法独立是保护人权和民主的先决条件”。²³ 这些关联也在《2030 年可持续发展议程》所载的可持续发展目标中得到了确认，其中包括在国家和国际层面促进法治，确保所有人平等获得司法救助，²⁴ 并确保各级决策具有响应性、包容性、参与性和代表性。²⁵ 此外，独立法官在维护人权、法治和权力分立方面的作用已得到区域人权法院的承认。²⁶

四. 法官、检察官、律师和社区司法工作者在维护民主方面发挥的作用

13. 司法系统在保障民主方面发挥着至关重要的作用，包括确保自由和公正的选举以及权力的和平移交；落实关键的公民权利和政治权利；确保法律平等适用于所有人，包括国家官员；限制政治参与者的过度权力。司法系统的工作是由人来完成的。在本节中，特别报告员审查了各种司法人员(法官、检察官、律师和社区司法工作者)在确保政府为人民服务、代表他们的意见和尊重他们的权利方面发挥的具体作用。

14. 司法人员在确保自由和公正选举方面发挥着关键作用。具体作用因法律和选举制度而异：社区司法工作者可向选民宣传选举程序及其投票权；²⁷ 社区司法工作者以及律师可观察和监督投票站；律师通常代表公民对违法行为提出异议。²⁸ 检察官可对达到犯罪程度的选举不当行为提出刑事指控，如欺诈或骚扰选民。法官裁决有关选举程序的公平性和合法性的争议，包括选区边界、候选人资格、竞选财务规则、选举程序和无障碍环境等。²⁹ 在有些制度中，此类争议由专门的选举法庭审理，此类法庭负责解决有关选举结果的争议，而在另一些制度中，则由普通法院审理。³⁰

15. 除了与选举有关的工作外，司法人员还负责确保行政和立法部门的当选官员不僭越人民赋予他们的权力。法院经常对个人提出的国家当局不当或非法适用法律的指控作出裁决。³¹ 在许多国家，法院拥有司法审查权，包括有权评估法律

²³ A/HRC/35/31, 第 16 段。

²⁴ 大会第 70/1 号决议，可持续发展目标具体目标 16.3。

²⁵ 同上，具体目标 16.7。

²⁶ 美洲人权法院，宪法法庭(Campa Campos 等人)诉厄瓜多尔案，判决书，2013 年 8 月 28 日，第 221 段(声称解除宪法法庭所有成员的职务损害了对保障人权和自由至关重要的权力分立，从而破坏了厄瓜多尔民主制度的稳定性)；以及欧洲大学研究所提交的材料。

²⁷ 卡里奥班吉律师助理网络提交的材料。

²⁸ 见 <https://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lfb12/lfb12a/lfb12a03/default>。

²⁹ 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 20 段；以及国际律师协会人权研究所提交的材料。

³⁰ 见 <https://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lfb12/lfb12a/lfb12a03/default>。

³¹ 国际律师协会人权研究所提交的材料。

和行政行为是否符合宪法，如果法律和行政行为超出了宪法范围，则法院有权予以打击。司法审查还可以评估国际人权法的遵守情况，³² 若行政部门声称存在威胁，如恐怖主义或国家安全风险，有理由暂停宪法规则或个人权利，在评估行政部门的此类声称时司法审查尤其重要。因此，司法系统可以作为一道屏障，防止行政部门在实际或感知到的紧急情况下以不民主方式篡夺权力。

16. 检察官对选举之外的权力进行制约，在有证据表明国家行为者犯下腐败、贿赂或严重侵犯人权等罪行时，追究其责任。律师可为当事人寻求对侵犯人权行为的补救。社区司法工作者与社区合作，确定为此类侵权行为伸张正义的途径和资源。

17. 特别报告员注意到，要履行上述每一项保护职能，都需要诉诸独立的法院，使申诉人能够对法律的合宪性或行政行为的合法性提出质疑。

18. 然而，仅有独立的法院是不够的。寻求补救的个人还必须能够获得律师的支持，这些律师能够在不受任何限制、恐惧或骚扰的情况下从事其职业。律师必须能够自由地代表委托人，不论其身份或从属关系，包括代表种族、族裔、民族、宗教或其他边缘化群体的成员。社区司法工作者必须有帮助社区寻求人权的自由。

19. 在整个选举周期及之后，法官、检察官、律师和社区司法工作者在维护法治和保护基本人权方面发挥着关键作用。因此，他们是确保权力分立和有意义的民主治理制度不可或缺的一部分。然而，因为司法人员在维护民主价值观方面做着重要的工作，他们在自由独立地开展专业活动方面面临威胁(详见下文第五节)。

五. 法官、检察官、律师和社区司法工作者在维护法治和基本人权时面临的障碍、风险和挑战

20. 当司法系统运作不佳时，国家有权利和义务对司法系统进行改革，以确保其效力并改善诉诸司法的机会。然而，这些改革不得侵犯法治，也不能对保护基本人权有不良影响。³³ 当国家采取行动削弱司法机关的独立性、检察机关的自主权或法律职业的从业自由度时，这可能会削弱司法系统在确保有意义的民主治理方面发挥作用的能力，如上所述。

21. 有些政府当局试图削弱司法对其权力的限制，从而采取了一系列策略。这些策略包括：因司法人员捍卫民主价值观的工作而针对司法人员个人的行为；系统性法律变革不当削弱司法系统和机构维护法治的独立性或能力；以及利用司法系统和机构的权力来恐吓、骚扰和惩罚本来可能制衡其权力的司法人员。

22. 特别报告员列举了一些行为，这些行为有可能破坏权力分立或削弱法院在维护法治和基本权利方面发挥作用的能力。不过，她认为，必须在整个国家制度的

³² 同上。

³³ John Ferejohn and Larry D. Kramer, “Judicial independence in a democracy: institutionalizing judicial restraint”, *Norms and the Law*, John N. Drobak, ed. (New York, Cambridge University Press, 2006), pp. 161–207.

背景下评估这种行为对特定国家的总体轨迹的影响，即是走向还是远离有意义的参与式治理。这项工作不属于本报告的范围。

A. 修改以控制或限制司法机构

1. 控制或限制法庭

23. 参与式治理面临的一个系统性威胁是行政或立法部门对法院和法官的控制权不当增加。通过削弱权力分立，法院的独立性和合法性可能会受损，同时其制衡政治权力的能力也会被削弱。特别报告员将这种现象称为“控制”法院。最高法院和宪法法院在制衡国家权力、审查政府行为的合法性和合宪性以及裁决选举争端方面往往发挥着最重要的作用，当“控制”法院的情况发生在最高法院和宪法法院时，会对民主价值观构成特别严重的风险。然而，“控制”法院会影响整个司法系统的法院和权利持有人。

24. 两种类型的改革预示着“控制”的可能性；尽管这些改革并不一定意味着“控制”，但仍应加以仔细审查，以确保其目标和预期影响不违反民主。第一类改革是修改司法任命规则，以增加行政和/或立法部门的影响力。在司法委员会³⁴负责任命法官的国家，当政治部门对司法委员会成员的任免方式获得更多控制权时，³⁵ 当司法委员会的组成发生变化以包括政治部门的代表或附属机构时，³⁶ 或者当司法委员会被解散或替换时(如 2022 年在突尼斯发生的情况)，³⁷ 就可能出现“控制”的风险。在所有国家，如果法律或惯例增加了行政或立法部门在司法任命中的直接作用，就有“控制”的风险。控制可能是公开发生的，如在缅甸，国家行政委员会解除了几名最高法院法官的职务，由军方人员取而代之。³⁸ 最后，如果法律规定政治部门应参与挑选法官以审理某些政治敏感案件，法院就有可能被控制。人权事务委员会、特别报告员及其他机构曾就中国香港行政长官负责指定审理国家安全案件的法官名单一事向中国表示关切。³⁹ 无论进行何种改革，如果法律或政策的任何变化改变了司法人员甄选规则，以增加根据法官(被认为的)政治派别任命法官的可能性，并削弱客观、择优标准和程序的作用，那么法院被控制的风险就会增加。⁴⁰

25. 第二类改革通过改变司法机构的组成来增加法院被控制的风险，即政治化地创造新的司法职位空缺，使政治部门能够通过扩大法院的规模或数量或撤换现有

³⁴ 见 A/HRC/38/38。

³⁵ 大学法律援助机构网络(Nulai)提交的材料。

³⁶ 欧洲大学研究所提交的材料。

³⁷ Human Rights Watch, *World Report 2023: Events of 2022* (2023); 以及 TUN 5/2022 号来文。本报告提到的所有信函可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

³⁸ 见 OTH 74/2023 号来文；以及 Human Rights Watch, “‘Our numbers are dwindling’: Myanmar’s post-coup crackdown on lawyers” (2023)。

³⁹ CCPR/C/CHN-HKG/CO/4; CHN 2/2023 号来文；以及 29 原则组织提交的材料。

⁴⁰ 《第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1985 年 8 月 26 日至 9 月 6 日，米兰：秘书处编写的报告》(联合国出版物，出售品编号：E.86.IV.1)，第一章，D.2 节，附件。原则 10；以及 A/HRC/38/38，第 49 段。

法官来任命被视为更忠于其目标的法官。⁴¹这方面的例子包括：试图罢免或弹劾现任法官；制定法律，使政治部门更容易罢免法官；⁴²新政府拒绝承认上届政府任命的法官；⁴³对现任法官适用新法律以实行新的或降低的强制退休年龄。⁴⁴在匈牙利，通过立法将法官的法定退休年龄从 70 岁降至 62 岁，导致 200 多名法官提前退休。⁴⁵行政部门也可意图对法官的任期加以限制或改变现任法官的服务年限。⁴⁶此外，司法委员会可能会受到职位空缺的影响。2024 年，秘鲁国会强行实施了一套模糊的法律规定，解除了国家司法委员会多名成员的职务，使委员会的独立性受到威胁。⁴⁷

26. 扩大法院的数量或规模可能造成职位空缺，也可能导致任命程序发生变化，从而增加行政或立法部门的影响力。一个特别令人关切的做法是设立新的法院或分庭(其任命方法往往更具政治色彩)，或在赋予法官对反恐或国家安全等敏感问题的审判权时，采用指定法官的具体程序。为本报告提交的材料显示，这种单独的安全法院的法官往往是由行政部门仓促任命的，此类法院的定罪率可能很高，有时甚至达到 100%。⁴⁸新法院还可能被授予与民主程序或体制有关的重大权力，或对司法系统中其他行为者有控制权。在波兰，最高法院设立了一个新的特别审查和公共事务分庭，对选举争端、选举结果以及关于法院或法官缺乏独立性的申诉和法律问题拥有专属审判权。⁴⁹新的分庭还有权审查波兰法院在过去 20 年中作出的任何终审判决。⁵⁰

27. 即使在没有司法职位空缺的情况下，也可能出现“控制”现象。例如，如果行政当局预计空缺职位可能由更独立的法官填补，就会缩小法院的规模，以消除空缺职位，从而集中那些被视为忠于政治部门的法官的影响力。同样，在没有新的司法任命的情况下，如果国家对司法机构内某些关键人物(如首席法官或法院院长)的任命方式拥有更大的控制权，也可能出现“控制”现象。

⁴¹ 国际律师协会人权研究所提交的材料；以及正义广场基金会提交的材料。

⁴² 正当法律程序基金会提交的材料。

⁴³ A/HRC/38/38/Add.1, 第 23 段；以及 POL 1/2017 号来文。

⁴⁴ 国际律师协会人权研究所和欧洲大学研究所提交的材料。

⁴⁵ European Court of Justice, *European Commission v. Hungary*, case C-286/12, Judgment, 6 November 2012; European Court of Human Rights, *Baka v. Hungary*, Application No. 20261/12, Judgment, 23 June 2016; 以及 HUN 1/2012 号来文。

⁴⁶ 见 KIR 1/2023 号来文；以及 Commonwealth Lawyers Association, “Statement on the attempted deportation and arbitrary detention of High Court Judge David Lambourne, the continued suspension of the Chief Justice of Kiribati and the continuing disregard for judicial independence in Kiribati”, 11 August 2022.

⁴⁷ 见 PER 6/2023 号来文；以及 Human Rights Watch, “Perú: el Congreso avasalla el Estado de derecho”, 11 March 2024(英文版可查阅 <https://www.hrw.org/news/2024/03/11/peru-congress-runs-roughshod-over-rule-law>)。

⁴⁸ 司法委员会和埃及人权阵线提交的材料；29 原则组织提交的材料；以及叙利亚人民争取真相与正义组织提交的材料。

⁴⁹ European Court of Justice, *European Commission v. Poland*, Case No. C-204/21, Judgment, 5 June 2023.

⁵⁰ A/HRC/38/38/Add.1, 第 59-62 段。

28. 削弱司法机构整体权力的措施也有可能削弱司法系统维护法治的能力。旨在限制法院力量的改革可能包括：取消或限制法院审查立法或行政行为的管辖权；限制对某些政治敏感案件的司法监督或审查，例如涉及恐怖主义罪行或移民和庇护申请的案件；⁵¹ 授权行政或立法部门推翻法院判决；规定的审查标准不那么严格；或通过立法，使普通法免受宪法审查。⁵² 削弱司法系统权力的做法可能包括大幅削减资源、增加工作量⁵³ 或阻止或推迟公布法院判决，以限制司法机构工作的影响。⁵⁴ 最后，限制和控制法院的措施可能会同时进行，例如，通过一项国家政策，在采取步骤改变法院的组成之前，拒绝执行法院的判决。

29. 改变法官任免方式或影响法院管理或运作的法律变革并不一定表明存在“控制”。可以出于合法的理由并在保障司法独立的情况下进行此类改革。但是，如果这种改革增加了政治观点或政治派别在法院和法官日常工作中的影响力，则应将其解读为通过控制或限制法院而增加了专制化的风险。

2. 控制或限制律师协会

30. 法院并不是对保障民主至关重要的唯一法律机构。国际规范承认律师有权成立和加入自治的专业协会。⁵⁵ 律师协会是负责规范律师行为的专业机构，通常还负责向律师发放执照，其职能是确保法律职业的独立性和质量。⁵⁶ 这反过来又使律师能够发挥作用，保护其委托人的权利，包括在不受干扰或恐吓的情况下向国家提出索赔。

31. 如果政府认为法律职业的独立性对其构成威胁，就可能会将律师协会作为打击目标。可能的控制行为包括试图控制或任命律师协会领导层、⁵⁷ 授权其他机构调查律师协会⁵⁸ 或任意审查成员资格。⁵⁹ 例如，在为本报告提交的材料和进行的磋商中，发现有些独立律师协会被置于国家主导的国家律师协会控制之下，国家律师协会可以审查和禁止出版物，或利用其权力对律师进行各种专题的突击考试，不论其专业领域是什么。未能通过此类临时考试的律师可能会被取消律师资格。⁶⁰ 在俄罗斯联邦，对关于建立律师协会的法律提出了拟议修正案，将把

⁵¹ 英格兰和威尔士法律协会提交的材料。

⁵² 见 HUN 3/2013 号来文；Human Rights Watch, “Wrong direction on rights: assessing the impact of Hungary’s new constitution and laws” (2013); 以及 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, document CDL-AD(2013)012, para. 87。

⁵³ 见 SLV 2/2023 号来文；以及 Cristosal 组织提交的材料。

⁵⁴ [A/HRC/38/38/Add.1](#), 第 32 段。

⁵⁵ 《关于律师作用的基本原则》，原则 24。

⁵⁶ [A/73/365](#)。

⁵⁷ 白俄罗斯捍卫者组织提交的材料。

⁵⁸ [A/HRC/44/47/Add.1](#), 第 82 和第 83 段；以及马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

⁵⁹ 马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

⁶⁰ 白俄罗斯捍卫者组织 2018 年倡议提交的材料。

要求对律师进行纪律制裁和控制资格考试的权力移交给司法部；这些措施可用于针对参与敏感案件或政治性案件的律师。⁶¹

32. 限制律师协会的做法包括试图限制其为成员辩护或批评政府的能力，⁶² 或采取措施授权甚至鼓励建立竞争性律师协会，从而分散律师的集体力量，削弱他们对成员质量的控制。⁶³

33. 上述所有做法导致律师有可能因其专业资格以及道德和专业标准遵守情况以外的原因而被登记、被纪律处分或取消律师资格。这些原因可能包括他们所属的政治派别、他们捍卫基本民主权利的工作或他们在政治敏感案件中代表委托人。如果律师的权利得不到强大而独立的律师协会的保护，那么可从事这一重要工作的律师的数量和质量都可能会下降。

B. 滥用司法系统施加影响或控制

34. 现有的法律机构、程序和法律有时会被滥用，对司法行为者施加不当的政治影响。这种滥用可能采取刑事起诉、行政纪律程序或利用行政或管理决定来惩罚和奖励法官和检察官的形式。如果完全或主要是出于政治原因用这些方法来恐吓、影响或惩罚法官、检察官或律师，例如因为他们维护法治和追究政府官员责任的工作，或他们被认为与反对派人士或支持民主的理想有关联，那么这些方法就对法治和民主构成重大威胁。

35. 本节所述行动可与下文所述的贬损、攻击和干涉(见 C 节)区分开来。在后一节中，特别报告员概述了一些看起来似乎是对司法独立和自由从事法律职业的不当侵犯的情况。在本节中，报告员探讨了可被称为适当利用刑事、司法或纪律制度，但实际上可能构成滥用这些制度，变相干涉法官、检察官和律师合法开展专业活动的情况。⁶⁴

1. 出于政治动机起诉法官、检察官、律师和社区司法工作者

36. 被认为对国家当局构成威胁的法官和检察官可能成为受国家控制的司法行为体提起刑事起诉的目标。刑事起诉可能会针对那些处理过公共腐败或政府侵犯人权案件的法官和检察官，从而阻碍他们依法追究国家责任。这被称为“确保有罪不罚的战略”。⁶⁵ 曾参与此类案件的法官和检察官的豁免保护可能会被取消，这样就可以对他们的专业工作提出指控。司法行为者也可能面临看似与其专业工作无关的刑事指控，但这些指控是出于政治目的，⁶⁶ 最终可能导致他们被定罪和处罚。⁶⁷ 这种行为挟持了检察职能，使之成为压制的工具。被控制的法院有

⁶¹ 见 RUS 1/2024 号来文。

⁶² 马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

⁶³ A/HRC/35/31/Add.1, 第 64 段；以及日内瓦国际人权倡导协会提交的材料。

⁶⁴ 见 A/75/172。

⁶⁵ Cyrus R. Vance Center for International Justice, “Criminalization of justice operators in Guatemala as a strategy to secure impunity”, December 2022.

⁶⁶ 公正组织(Be Just)提交的材料。

⁶⁷ 正义广场基金会提交的材料。

时会大规模使用压制性的起诉。在土耳其，在 2016 年未遂政变后的几年里，数千名法官和检察官被逮捕和解雇，这是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)所称的“集体”和“任意”行为的一部分。⁶⁸

37. 律师和社区司法工作者也可能因其工作而面临压制性起诉。在某些情况下，被视为与政治反对派结盟或代表反对派政治人物或人权维护者的律师可能容易受到出于政治动机的刑事起诉。在为编写本报告而举行的磋商中，有人指出，寻求对据称由政治领导人犯下的罪行追究责任的律师已被定罪。在其他情况下，律师可能因在政治化环境中代表边缘化群体而成为攻击目标，包括面临行政和民事诉讼。一个基层组织报告称，各国的社区司法工作者都受到了诽谤指控和反公众参与策略性诉讼，⁶⁹ 美洲人权法院谴责这种做法是“滥用司法机制”，破坏了社会的民主监督。⁷⁰

38. 特别报告员以及前任任务负责人和其他任务负责人都曾向中国政府表示关切，因为中国政府使用“在指定地点监视居住”的做法来针对人权律师的专业活动。遗憾的是，这种做法已被中国国家法院编纂和接受为一种允许的拘留形式。拘留条件等同于隔离拘留，增加了被拘留者遭受酷刑和其他不人道和有辱人格待遇或处罚的风险。⁷¹

39. 针对法官、检察官、律师和社区司法工作者政治化地利用刑法和法律机构，会对法治产生全系统的影响。刑事定罪表明，法官的职责是维护公平的法律制度，但他们个人却很容易因履行专业职责而受到惩罚。这可能会对检察官产生寒蝉效应，使他们不愿对有权势的政治人物提起诉讼。在个人起诉国家的案件中，这可能会诱发或加剧为个人辩护的律师的恐惧感，甚至可能使他们不愿行使为客户提供咨询的权利。⁷² 最后，针对社区司法工作者的做法对他们的生活和生计有害，并对其他司法工作者“产生威慑作用”。⁷³

2. 将纪律处分、撤职和取消律师资格的做法工具化

40. 法官、检察官和律师都受到专业标准的约束，这些标准由纪律机构负责执行。法官必须独立和称职地行事，并“展示和促进高标准的司法行为，以加强公众对司法机构的信心”。⁷⁴ 检察官作为“司法工作的重要代理人”，必须“维

⁶⁸ 人权高专办，“关于紧急状态对土耳其人权影响的报告，包括东南部的最新情况”，2018 年 3 月，第 48-55 段；以及正义广场基金会提交的材料。另见 TUR 5/2017 号来文。

⁶⁹ 纳马提组织提交的材料。

⁷⁰ Inter-American Court of Human Rights, *Baraona Bray v. Chile*, Judgment, 24 November 2022, paras. 90 and 91.

⁷¹ 见 CHN 3/2017、CHN 15/2018、CHN 6/2020、CHN 16/2020、CHN 20/2020、CHN 8/2022、CHN 10/2022 和 CHN 5/2023 号来文；International Service for Human Rights, “Several questions about ‘residential surveillance at a designated location’”, 23 February 2022；以及 29 原则组织提交的材料。

⁷² *Aministia i llibertat* 组织提交的材料。

⁷³ 纳马提组织提交的材料。

⁷⁴ 《班加罗尔司法行为原则》，原则 1.6。

护其职业的荣誉和尊严”。⁷⁵ 律师应“根据法律和公认的准则以及律师的职业道德，自由和勤奋地采取行动”。⁷⁶

41. 对法官、检察官和律师进行纪律处分的适当程序应遵循明确的国际规范，其中规定，纪律指控应按照一致的程序迅速、公正地处理，面临纪律指控的人有权得到公正审讯。⁷⁷ 纪律处分决定应接受独立审查。⁷⁸ 在此类决定涉及律师的情况下，国际准则规定应进行独立的司法审查。⁷⁹ 应根据适用的法律、国际规范和既定的专业行为标准确定纪律处分程序。⁸⁰

42. 纪律机构对于确保维护专业标准、保护司法独立和自由从事法律职业都很重要。《关于律师作用的基本原则》规定，“针对律师提出的纪律诉讼应提交由法律界建立的公正无私的纪律委员会处理或提交一个独立的法定机构或法院处理”。⁸¹ 无论形式如何，这些权力机构必须“不受立法或行政机关或任何其他方的任何影响或施压”。⁸²

43. 然而，政府官员可能设法利用现有的纪律机构来阻止或惩罚对国家权威或渎职行为的挑战。或者，被控制的法院或机构可能会寻求建立新的惩戒机构，或扩大现有惩戒机构的范围，以纳入带有政治色彩的违规行为。特别报告员对以色列提出的规定表示关切，该规定赋予以色列律师协会纪律机构广泛的权力，使其可以在没有适当程序保障的情况下，因受保护的政治言论而对律师停职。⁸³

44. 对法官个人的纪律制裁，包括停职或撤职，可能有损人权和民主价值观，例如，法官因维护遭受社会耻辱的群体的人权而受到纪律处分。法官还可能因在备受瞩目的选举案件中发表意见或就与司法机构运作有关的问题发言而遭到明显的报复。在美利坚合众国的一起案件中，特别报告员收到指控称，一名法官因公开反对法律制度中的种族不公正而受到调查。⁸⁴

⁷⁵ 《关于检察官作用的准则》，准则 3。

⁷⁶ 《关于律师作用的基本原则》，原则 14。

⁷⁷ 《关于司法机关独立的基本原则》，原则 17；《关于检察官作用的准则》，准则 21；以及《关于律师作用的基本原则》，原则 27。

⁷⁸ 《关于司法机关独立的基本原则》，原则 20(附带说明，该原则可能不适用于最高法院的裁决和立法机关在弹劾或类似程序中的裁决)；以及《关于检察官作用的准则》，准则 21。

⁷⁹ 《关于律师作用的基本原则》，原则 28。

⁸⁰ 《关于司法机关独立的基本原则》，原则 18 和 19；《关于检察官作用的准则》，准则 22；以及《关于律师作用的基本原则》，原则 29。

⁸¹ 《关于律师作用的基本原则》，原则 28。

⁸² [A/73/365](#), 第 67 段。

⁸³ 见 ISR 3/2024 号来文；以及 Adalah – Legal Center for Arab Minority Rights in Israel, “Crackdown on freedom of speech of Palestinian citizens of Israel”, 23 October 2023。

⁸⁴ 见 USA 5/2024 号来文；以及 National Association for the Advancement of Colored People, “Civil rights organizations stand with North Carolina Supreme Court Justice Anita Earls”, 25 September 2023。

45. 在为本报告提交的材料中，描述了据称法官因反对立法修正案、⁸⁵ 在政治腐败案件中进行定罪⁸⁶ 或在国际法庭上质疑腐败而被免职的案例。⁸⁷ 在某些情况下，据称这种免职未经正当程序。⁸⁸

46. 检察官也可能因不当的政治原因被免职，从而影响其公正行事的能力，尤其是在涉及知名政治人物的案件中。⁸⁹ 检察官受到纪律处分、免职和任意拘留，这可能相当于对反腐败工作的报复，迫使一些人流亡。⁹⁰

47. 此外，律师还容易受到出于政治动机的纪律处分和制裁，可能导致其执业执照被吊销。对于意图干涉律师工作的政府而言，此类程序是强有力的工具，尤其是“那些处理针对国家的案件或代表不受现行制度欢迎的事业或委托人的律师”。⁹¹ 还有律师因为为政府反对者辩护而被吊销执照，这是一种报复手段。

48. 在其他情况下，在律师发表相当于合法行使表达自由的言论后，对律师启动了纪律处分程序，有时导致被吊销律师资格或停职。这些言论涉及以下方面：促进妇女权利，支持自决权，倡导民主，或者呼吁改革君主制。在赤道几内亚，一名律师分享了一段视频，她在视频中表达了对该国司法系统的看法，强调了司法系统的缺陷，并鼓励法官更加独立，之后她被暂停了执业资格。⁹² 这种惩罚削弱了公民空间中各种观点的表达，从而破坏了民主。

49. 此外，律师可能仅仅因为履行职责而受到惩罚。正如一些提交材料所报告的那样，律师因主张宣告其委托人无罪、通过代理被拘留的委托人的工作对法官构成“侮辱”⁹³ 或呼吁释放政治犯而被停职或取消律师资格。⁹⁴ 据称，其中一些纪律处分是应司法部的要求采取的。⁹⁵

50. 上述出于政治动机的纪律行动有可能侵蚀司法系统履行其基本民主职能的能力，并削弱公众对司法系统的信任。法官可能会受到寒蝉效应或“威慑效应”的影响，这“很可能会影响其判决的内容”，降低司法独立性并削弱法治。⁹⁶ 同样，检察官在进行具有政治敏感性的调查或指控之前也会犹豫不决。律师和社区

⁸⁵ 罗马尼亚法官协会论坛提交的材料。

⁸⁶ 公正组织(Be Just)提交的材料。

⁸⁷ 欧洲大学研究所提交的材料。

⁸⁸ 日内瓦国际人权倡导协会、大学法律援助机构网络、Cristosal 组织和正当法律程序基金会提交的材料。

⁸⁹ Anita Dywaba 提交的材料。

⁹⁰ 公正组织、正义广场基金会和正当法律程序基金会提交的材料。

⁹¹ A/73/365, 第 71 段。

⁹² International Observatory for Lawyers in Danger, “Joint letter to the Equatorial Guinea Bar Association for the protection of lawyer Gemma Jones”, 13 February 2024, 可查阅 <https://protect-lawyers.org/en/item/gemma-jones/>; 以及 GNQ 1/2024 号来文。

⁹³ SHOAA 人权组织提交的材料。

⁹⁴ 同上。

⁹⁵ 2018 年倡议提交的材料。

⁹⁶ European Court of Justice, *European Commission v. Poland*, Case No. C-791/19, Judgment, 15 July 2021, para. 157; 以及 Allyson Duncan and John Macy, “The collapse of judicial independence in Poland: a cautionary tale”, *Judicature*, vol. 104, No. 3 (Fall/Winter 2020–2021)。

司法工作者可能不愿意与不受政府青睐的个人合作，也不愿意处理那些挑战国家权威和保护基本民主权利的案件。

3. 操纵工作条件

51. 国际规范要求各国提供充足的资源，使公共司法官员能够开展工作。《关于司法机关独立的基本原则》中的原则 11 规定，法律应保障法官享有适当的报酬和工作条件。《关于检察官作用的准则》中的准则 6 也提出了类似要求，即法律或公布的规则或条例应对检察官的合理工作条件予以规定。这些规定旨在确保政府的政治部门不能通过降低法官或检察官的工作环境和工作条件的标准来对其施加不当影响。

52. 尽管有这些明确的国际规范，但在有些情况下，司法资源和工作保障安排发生了变化，表明有人企图影响法官或检察官的行为。在一些国家，对审理知名度高或政治敏感案件的法官取消了个人安全保护。提交的材料还阐述了一些案例，在这些案例中，政府在对法官和整个司法系统进行言辞攻击的同时，试图减少司法机构的总体可用资源，包括福利和工作保障。⁹⁷

53. 将检察官和法官调往资源不足、危险或不受欢迎的地点，也可能造成不当影响。⁹⁸ 为本报告提交的材料显示，人们普遍认为这种转移是惩罚、报复或“警告”。⁹⁹ 在其他情况下，案件分配可能会受到操纵，以确保将“政治敏感案件”分配给被视为同情政府的法官，或将对政府政策持不利态度的法官排除在这些案件的审理之外。¹⁰⁰ 此类行为破坏了法治和人人有权在法律面前不受歧视地得到平等保护的原则。

C. 针对司法行为者的攻击和干涉

54. 司法和法律人员应当能够履行职责，而不必担心自己或其家人的人身安全或自由。国际规范申明，各国必须保护司法行为者及其家人的安全。¹⁰¹ 各国不得对司法工作者进行杀害、使其失踪、人身攻击、非法拘禁或以其他方式进行骚扰，还必须为可能面临非国家行为者或法律诉讼当事方实施的此类攻击的司法工作者提供充分的安全保护。各国还必须避免对司法行为者进行贬损或贴上有害标签，因为这会助长非国家行为者进行人身攻击的宽松环境。

55. 特别报告员在下文中概述了攻击和干涉司法工作者或未能保护他们免遭此类行为的情况，这些情况可能构成针对他们维护人权和法治工作的出于政治动机的报复。此类攻击也可能是为了阻止或劝阻司法行为者今后采取此类行动。在这两种情况下，司法系统捍卫民主的能力都受到削弱。

⁹⁷ 国际社会责任和人权研究所提交的材料。

⁹⁸ 见 COL 7/2023 号来文。

⁹⁹ 正当法律程序基金会提交的材料。

¹⁰⁰ 国际法学家委员会提交的关于印度的材料。

¹⁰¹ 《关于司法机关独立的基本原则》，原则 11；《关于检察官作用的准则》，准则 5；《关于律师作用的基本原则》，原则 17。

1. 政府的贬损和有害标签

56. 政府官员对法官、检察官和律师的贬损以及贴标签的行为可能会影响他们的独立性，并在公众中播下蔑视的种子。特别报告员强调，公众对推理提出有力的批评、对裁决提出异议或对案件结果表示失望往往是适当的，因为不同意见是民主治理所固有的。然而，当政府官员发起人身攻击、贬低个人特征或身份、使用有辱人格或侮辱性的词语描述司法工作者或将他们称为“敌人”时，这些言论就越界了，往往构成有针对性的干涉。

57. 反复无凭无据的贬损可能表明有人蓄意恐吓或影响法官。在波兰，由执政党和一家国有企业创建的基金会领导了 2017 年“公平法院”运动，该运动利用广告牌、电视和社交媒体广告以及专门的门户网站，将法官描绘成波兰人民的“敌人”和波兰社会的恶魔。¹⁰² 特别报告员还表示关切的是，在某位法官决定释放反对政府的被告后，以色列政府高级官员公开将其称为“国内敌人”和“内部敌人”。¹⁰³

58. 墨西哥前总统在每天的新闻发布会上都会挑出他不认同的法官，称他们“腐败”，并用其他贬义词给他们贴标签。在某些情况下，据报这些指控会受到调查或这些法官后续会受到网络骚扰。在一个不相关的案件中，美洲人权法院警告称，公职人员攻击法官(特别是高级别法官)的类似言论可能构成对司法独立性的干涉，特别是在威胁要提起法律诉讼或进行纪律处分的情况下。¹⁰⁴ 在美国，前总统唐纳德·特朗普在任期间对个别法官的攻击已被广泛报道。¹⁰⁵

59. 在为本报告提交的材料和进行的磋商中，提到有律师因代表政治敏感客户或处理人权相关事务而被贴上“叛国者”或“外国特工”标签的案例。¹⁰⁶ 律师协会提请注意大不列颠及北爱尔兰联合王国政府官员给移民律师和其他人权律师贴上“左翼”或“教唆犯罪团伙”的标签；一些律师报告称，在这些评论广泛发表之后，他们受到了死亡威胁。¹⁰⁷ 为本报告提交的材料包含了在多个国家出现的类似问题。¹⁰⁸

¹⁰² A/HRC/38/38/Add.1, 第 19 段；以及 European Court of Justice, *European Commission v. Poland*。

¹⁰³ 见 ISR 3/2024 号来文。

¹⁰⁴ Cyrus R. Vance Center for International Justice and Fundación Barra Mexicana Joint Committee, “Seguimiento a los Ataques a la Independencia Judicial en México”, 可查阅 <https://www.vancecenter.org/our-programs/latin-america-policy-program/vcfbm/>；“我们想要的正义”基金会提交的材料；以及 Inter-American Court of Human Rights, *Apitz Barbera et al. (First Court of Administrative Disputes) v. Venezuela*, Judgment, 5 August 2008, para. 131。

¹⁰⁵ Michael J. Nelson and James L. Gibson, “Has Trump trumped the courts?“, *New York University Law Review Online*, vol. 93 (2018)；以及 Christopher D. Kromphardt and Michael F. Salamone, “‘Unpresided!’ or: what happens when the president attacks the federal judiciary on Twitter”, *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 18, No. 1 (2021)。

¹⁰⁶ SHOAA 人权组织提交的材料。

¹⁰⁷ 英格兰和威尔士律师协会提交的材料；以及 Anne McMillan, “The global assault on rule of law”, *International Bar Association*, 14 September 2022)。

¹⁰⁸ 罗马尼亚法官协会论坛提交的材料。

2. 骚扰和威胁

60. 特别报告员一再对法官、检察官、律师和社区司法工作者受到骚扰和威胁表示关切。在厄瓜多尔，包括法官、检察官和法院官员在内的司法人员一直遭受暴力袭击和恐吓。¹⁰⁹ 在危地马拉，法官和检察官，特别是负责监督腐败和人权案件的法官和检察官一再遭到恐吓、攻击和报复。¹¹⁰ 有时，报复带有性别色彩，例如在网上泄露与女法官有关的私人信息。

61. 维护民主价值观和人权的律师和社区司法工作者受到人身、法律和数字威胁和骚扰，这令人关切。在孟加拉国，据称一名律师因维护族裔和宗教少数群体、LGBTIQ+群体以及反对派政治人物的权利而受到政府的威胁和骚扰。¹¹¹ 在俄罗斯联邦，为反战抗议者辩护的律师遭到执法官员的骚扰和恐吓。¹¹² 特别报告员收到的指控涉及对律师的类似威胁和骚扰，要么由政府人员实施，要么是因为政府未提供足够的安全措施以防范非国家行为者，包括在黎巴嫩、¹¹³ 巴基斯坦¹¹⁴ 和委内瑞拉玻利瓦尔共和国都存在这样的问题。¹¹⁵ 特别报告员还感到关切的是，菲律宾律师和社区司法工作者在代表属于边缘化社区成员的委托人时，会被贴上“红色标签”。¹¹⁶ 美洲人权法院认识到人权维护者在加强民主方面的重要作用，最近规定了对人权维护者的“特别保护义务”，包括加强各国的义务，防止对人权维护者的攻击或恐吓，减轻现有风险，并在风险情况下采取和提供充分且有效的保护措施。¹¹⁷

¹⁰⁹ Inter-American Commission on Human Rights, “Ecuador: CIDH condena violencia política y alerta ataques a la democracia”, 11 August 2023.

¹¹⁰ Inter-American Commission on Human Rights, “Chapter IV.B: Guatemala”, in *Annual Report 2022* (2022), para. 8; 见 Inter-American Commission on Human Rights, Precautionary Measure No. 574-23: Cesar Bernardo Arévalo de León and Karin Herrera Aguilar regarding Guatemala, resolution 48/2023; 以及 GTM 3/2021 号来文。

¹¹¹ 见 BGD 1/2023 号来文；以及欧洲联盟律师协会，关于 Shahanur Islam 律师及其家人不断受到威胁和骚扰的信函，2023 年 7 月 7 日，可查阅 https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_RIGHTS_LETTERS/Bangladesh_-_Bangladesh/2023/EN_HRL_20230707_Bangladesh_Continuous-threats-and-harassment-against-lawyer-Shahanur-Islam-and-his-family.pdf。

¹¹² 见 RUS 6/2022 号来文；以及 International Commission of Jurists, “Access to lawyers for anti-war protestors in the Russian Federation”, briefing paper, June 2022。

¹¹³ 见 LBN 8/2021 号来文；日内瓦律师协会，关于对 Mohammad Ahmad Samir Sabloun 律师处境的严重关切的信函，2021 年 11 月 10 日，可查阅 https://odage.ch/wp-content/uploads/2021/12/2021_11_10_mrr_mohammad_ahmad_samir_sabloun.pdf。

¹¹⁴ 见 PAK 4/2023 号来文；以及 International Bar Association’s Human Rights Institute, “IBAHRI concerned about the discrimination of Ahmadiyya lawyers in Pakistan”, 10 August 2023。

¹¹⁵ 见 VEN 9/2021 号来文。

¹¹⁶ 见 PHL 2/2023 号来文。关于使用红色标签，见意见和表达自由权问题特别报告员，对菲律宾访问结束时的初步意见，2024 年 2 月，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/expression/statements/20240202-eom-philippines-sr-freedex.pdf>；以及 A/HRC/44/22。

¹¹⁷ Inter-American Court of Human Rights, *Miembros de la Corporación colectiva de abogados “José Alvear Restrepo” v. Colombia*, Judgment, 18 October 2023, paras. 972–981.

62. 为本报告提交的一些材料强调指出，由于监控技术很先进，律师与委托人之间的保密性面临更大的压力。区域磋商的参与者报告了政府对律师使用监视软件和窃听通信网络的情况。

3. 任意拘留、酷刑、强迫失踪、人身攻击和暗杀

63. 法官和检察官遭到任意拘留，有时如果他们的行为引起国家其他部门不满，他们还会暂时失踪。同样，本报告前面讨论的对律师的起诉有时也是以任意拘留或强迫失踪行为开始的。在其他情况下，律师可能未经指控而被关押，或面临与国家安全有关的指控。

64. 为本报告提交的材料强调，法官和检察官在努力维护民主规范时，有时会遭受酷刑或残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚。¹¹⁸ 另据报道，律师遭到袭击、酷刑和杀害，但对这些事件的调查却不充分。此类案件在土耳其曾多次发生。¹¹⁹ 在菲律宾，一名人权律师 Juan Macababbad 被杀害，另一名律师 Angelo Karlo Guillen 在一次暗杀中幸免于难。¹²⁰ 在斯威士兰，律师和民主倡导者 Thulani Maseko 在家中当着家人的面被暗杀。¹²¹

65. 特别报告员敦促各国确保对这些可怕的罪行进行调查。她强调，司法人员在维护法治和捍卫基本人权方面发挥着重要作用，而且支持营造一个良好环境，让有意义的参与式政府蓬勃发展，所以他们应得到相称的保护、尊重和支持。

六. 结论和建议

66. 国际法要求所有国家机关积极尊重、保护和确保人权，坚持司法独立、参与式治理和法治的原则。当这些原则被写入宪法条款、成文法和行政法规，受到独立法院、法官和其他国家行为者的保护，得到民间社会的积极维护，并被广大公众视为民主的核心价值时，它们就会发挥最大的效用。

67. 近年来，独立司法系统在保护参与式治理方面的作用受到了政治行为者的攻击，包括通过贬损性言论和负面言辞来攻击。令人遗憾的是，在有些国家，这种论点得到支持，特别是认为司法制衡削弱了政府执行人民意愿的能力。在这种视角下，法官、检察官和律师被描绘成遥不可及的“精英”的一部分，在最极端的例子中，甚至被描绘成人民的“敌人”。一旦这种描述深入人心，社区可能更倾向于认为政治部门应加强对司法人员的影响和控制。

¹¹⁸ 正义广场基金会、29 原则组织、司法委员会和埃及人权阵线提交的材料。

¹¹⁹ 见 TUR 5/2023 号和 TUR 8/2023 号来文；以及欧洲联盟律师协会，关于 Aytekin Aktaş 律师遭受暴力袭击的信函，2023 年 6 月 5 日，可查阅 https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_RIGHTS_LETTERS/Turkey_-_Turquie/2023/EN_HRL_20230605_Turkiye_-_Torture-threats-and-attacks-against-lawyer-Aytekin-Akta.pdf。

¹²⁰ 见 PHL 2/2023 号来文；Human Rights Watch, *World Report 2022: Events of 2021* (2022)；以及 Amnesty International, “Philippines: surge in killings of lawyers and judges shows justice system ‘in deadly danger’”, 26 March 2021。

¹²¹ 见 SWZ 1/2023 号来文；OHCHR, “[Türk condemns killing of Eswatini human rights lawyer, urges accountability](#)”, 23 January 2023；以及 Human Rights Watch, “Eswatini: activist, rights lawyer brutally killed”, 25 January 2023。

68. 为了保护分权、法治和参与式治理，必须做更多的工作，恢复公众对司法机构的信任，维护司法行为者及其在保障民主方面不可或缺的作用。所有国家都可以采取的最重要步骤是充分尊重和确保司法机构的独立性、检察官的自主权、法律职业的自由从业以及社区司法工作者的贡献。各国应特别关注这些机构和个人行为者在保障选举和全民投票、公众集会和抗议以及公民言论和辩论等基本民主进程方面发挥的作用。

69. 使法院更好地反映其所服务社区的需求，加强法院与社区的互动，也能使司法系统具有更强的韧性可抵御攻击。增加法官、检察官和律师的多样性可能有助于对抗这些职业的民粹主义框架。国家和司法人员还可以通过确保在司法系统中体现民主原则来实现司法民主化。提高法庭和诉讼程序的无障碍性，提高正式司法程序的透明度，用清晰易懂的语言解释司法程序的结果，这些都是重要的初始步骤。然而，还应采取更多创新和非传统的办法。当公民感到自己在司法系统中得到重视并与司法系统联系在一起时，司法系统本身也更容易被认为是民主和人权的核心，因而值得保护。

70. 为实现这些目标，特别报告员建议各国：

(a) 适当调查任何针对法官、检察官、律师或社区司法工作者的暴力或暴力威胁行为，或任何形式的恐吓、胁迫或不当干预行为，并采取措施防止今后再次发生此类行为；

(b) 确保法官、检察官及其家人的人身安全，并酌情提供必要的咨询或心理支持。

71. 关于司法机构的独立性，特别报告员还建议各国：

(a) 如果尚未建立司法委员会或类似的独立机构，则应建立此类机构；司法委员会应透明运作，不受政府立法部门或行政部门的任何不当影响或施压；

(b) 通过司法委员会或独立于立法和行政机关的同等机构执行的透明程序，就法官的任命和晋升作出决定；法官的甄选和任命程序必须以法律或主管当局事先规定的客观标准为基础；

(c) 尽可能委托司法委员会或同等的独立机构，而不是立法机构或行政部门，对法院系统的行政管理(包括司法指派和调动、案件分配和移交以及法院排期)、司法预算的编制和预算资源的分配承担一般责任；

(d) 将对法官进行纪律处分的责任赋予主要由法官组成的独立机构，如司法委员会或法院，而不是立法部门或行政部门。

72. 关于检察机关的正常运作，特别报告员建议：

(a) 无论体制结构如何，检察官和检察机关都应在职能上独立于立法部门和行政部门；在这方面，各国必须确保检察官能够以独立、客观和公正的方式履行其职责，从而使刑事司法不被用作实现政府目标的工具；

(b) 检察官必须避免因履行其专业职责而受到出于政治动机的惩罚或奖励；通过法律确保检察官的任期保障；检察官的晋升应基于客观因素，并通过公平公正的程序决定；不得将检察官调职作为威胁；检察官的免职应依据法律法规，并接受独立审查。

73. 为保护法律职业的自由从业，特别报告员建议：

(a) 各国在法律上承认律师协会的设立，至少包括关于这类协会的独立性、组成和职能定义的规定，并通过法律界的切实参与来拟订和充实这些规定；

(b) 签发法律执业许可证的权力应属于律师协会，法律职业的准入程序应基于法律或律师协会本身事先制定的客观标准；

(c) 负责纪律的机构应不受任何来自立法或行政机关或任何其他方的影响或施压；

(d) 根据职业行为守则的规定，只有在最严重的不当行为情况下，并且只有在独立和公正的机构向被指控的律师提供所有保证的正当程序之后，才能取消律师资格。

74. 为了确保社区司法工作者能够提高公众对法律的认识，确保对侵权行为的补救，并建立对机构的信任，进而加强民主，特别报告员建议各国：

(a) 消除对社区司法工作者的法律或监管障碍，承认他们作为人权维护者的身份，并在必要时向他们提供保护计划和安全资源；

(b) 制止或努力防止对社区司法工作者使用反公众参与策略性诉讼、诽谤指控或仇恨言论指控，这些行为都是对他们支持权利持有人了解、使用和塑造法律的工作进行的报复；

(c) 支持民间社会组织开展的法律赋权工作，同时尊重其独立性，为注重基层司法工作的筹资机制提供资源。

75. 特别报告员敦促各国和司法系统的所有行为者，包括法官和司法协会、检察官、律师、律师协会和社区司法工作者，公开表明支持司法独立、权力分立、法治和参与式治理的立场。在编写本报告过程中，与特别报告员接触的人员为所有此类行为者提供了重要的经验教训。特别报告员吸取这些经验教训，向司法系统行为者提出以下建议。

76. 特别报告员建议司法机构：

(a) 警惕：

(一) 政府强加的可能有损司法独立和权力分立的变革；

(二) 似乎是根据政治标准奖惩司法行为的行政或管理决定；

(b) 在案件分配(尽可能随机化)、分庭分配或其他资源分配方面采取保护措施和透明规则；

(c) 认真审查那些被指控或被怀疑不当利用司法的案件；

(d) 增加社区参与法院程序的机会，包括通过扩大公开听证会的空间、公布可查阅的判决摘要、直播以及组建利益攸关方团体来监测判决的执行情况，特别是在涉及重大公共利益或影响重大的案件中。

77. 特别报告员鼓励律师和律师协会：

(a) 保护律师的表达自由和结社自由，并抗议对律师合法和合乎道德的言论及表达活动的打压行为；

(b) 如果一个国家有多个律师协会，确保这些协会在涉及法律职业及其与国家关系的关键问题上进行协调，采取一致做法，以避免损害律师协会的权力和权威；

(c) 明确律师不应因按照公认的专业职责、标准和道德履行其职业而受到刑事指控。
