

有效執行班加羅爾司法行為原則措施 (執行措施)

司法廉政工作組

路沙卡（尚比亞）會議通過

2010年1月21及22日

目次

前言	…	3
第一編		
司法機關之責任		
1. 擬定司法行為原則文件	…	6
2. 司法行為原則之適用與執行	…	6
3. 分案	…	7
4. 法院行政	…	7
5. 接近司法	…	7
6. 行使司法職務行為之透明化	…	8
7. 司法訓練	…	9
8. 諮詢意見	…	10
9. 法官之免責	…	10
第二編		
國家之責任		
10. 司法獨立之憲法保證	…	11
11. 司法職務之資	…	12
12. 法官之任命	…	12
13. 法官之任期	…	13
14. 法官之待遇	…	13
15. 法官之懲戒	…	14
16. 法官之免職	…	14
17. 司法機關之預	…	15
定義	…	15

前言

班加羅爾司法行為原則確認了 6 項法官的核心準則—獨立、公正、廉潔、妥適、平等、稱職與盡責。此等原則旨在建立法官之倫理行為標準，為法官執行職務提供指引，並作為司法機關規範司法行為之框架；亦擬協助行政機關與立法機關官員、律師及公眾對於司法之角色有更深入之瞭解，提供社會衡量與評估司法領域表現之標準。班加羅爾原則之評注，則旨在促進對此等原則之更佳瞭解。

班加羅爾司法行為原則「執行」部分內容提到：

由於司法職務之性質，如在本司法管轄區內尚未設有機制實施以上原則，有關國家之司法機關應採取有效措施，藉此實施以上原則。

在某些司法管轄區，已經存在法官行為倫理標準之建立機制及程序，即存在有制定法或法院規則，在其他地方則沒有。因此司法廉政工作組提供本措施之內容，旨在作為指導原則以及建構制度之基準。

本文分為兩編，第一編是有關司法機關應採取之措施，第二編則是有關為了確保司法獨立，在國家權限範圍內，制度上應有之建構。雖然司法獨立在某種程度是司法機關成員之內心狀態，但國家應該建構一些制度，以使法官及其他相關職務人員得以具備該內心狀態。保護司法之運作免於政治的影響或干涉，無法由司法機關單獨成就。雖然法官有責任避免與行政及立法機關有不當關係，但建構一些制度，以確保司法機關獨立於其他二個政府機關，是國家之責任¹。

在草擬本措施之內容時，參考幾個國家憲法以及地區及國際上倡議，以確保其反映許多國家及國際上看法之一致性。後者包括：

¹ 聯合國人權委員會在其第 32 號 (2007) 一般評注中表示，公民與政治權利國際公約第 14 條第 1 項有關獨立之要件，尤其是指法官任命之程序與資格；並保證其任期之安定，直到命令退休年齡或任期屆滿時 (如有該規定)，規範升遷、調職、休職及停職之條件，以及司法機關真正獨立，免於行政及立法機關之政治干預。因此國家必需採取特別措施來保證司法機關之獨立，透過憲法或通過法律，建立司法機關成員有關任命、待遇、任期、升遷、休職及免職明確之程序及客觀標準，以及對其所採取之懲戒處分，使法官免於任何形式之政治干預。

- (a) 司法機關獨立原則（「錫拉庫扎原則」），由一群專家代表組成之委員會於 1981 年所擬定；
- (b) 司法獨立最低標準，由國際法曹協會於 1982 年所通過；
- (c) 司法機關獨立基本原則，聯合國 1985 年通過；
- (d) 司法獨立一般宣言草案（「Singhvi 宣言」），1988 年由 Singhvi 草擬；
- (e) 法官獨立、效率及角色，依歐洲會議部長委員會於 1994 年第 R（94）12 號建議書所通過；
- (f) 司法機關獨立原則北京宣言，由亞太地區首席法官於 1995 年會議通過；
- (g) 歐洲法官法憲章，1998 年通過；
- (h) 法官之普世憲章，由國際法官協會於 1999 年通過；
- (i) Latimer House 關於大英國協國會至上與司法獨立指導原則，2001 年通過；
- (j) 歐洲法官諮詢會議之意見書：
 - 第 1 號意見書（2001）：關於司法機關獨立及法官不可免職性之標準；
 - 第 2 號意見書（2002）：規範法官職業行為（尤其是倫理，不相容之行為）及公平之原則及規則；
 - 第 3 號意見書（2003）：國家及歐洲水準之法官初任及在職適當訓練；
 - 第 10 號意見書（2007）：司法機關之會議；
- (k) 布蘭太爾法治／權力分立公報，由所有非洲南部發展共同體地區之 3 個政府部門代表於 2003 年所發布；
- (l) 司法獨立之開羅宣言，由第 2 次阿拉伯司法會議參與者於 2003 年所通過；
- (m) 司法獨立與接近司法之蘇瓦（斐濟首都）宣言，由一個司法討論會於 2004 年所通過；

- (n) 「司法事務」－愛爾蘭公民自由會議有關獨立、問責及愛爾蘭司法之報告，2007 年；
- (o) 人權委員會第 32 號一般評注，有關公民與政治權利國際公約第 14 條之評注；
- (p) 有關司法任命之威尼斯報告，2007 年；
- (q) 加強司法廉正及能力指引草案，聯合國毒品和犯罪問題辦公室 2009 年 10 月。

第一編

司法機關之責任

1. 擬定司法行為原則文件

- 1.1 司法機關應參考班加羅爾司法行為原則，通過司法行為原則文件。
- 1.2 司法機關應確保該司法行為原則文件散播於法官間以及社會中。
- 1.3 司法機關應確保以該司法行為原則文件為基礎之司法倫理，為法官最初及在職訓練不可缺少的內容。

2. 司法行為原則之適用與執行

- 2.1 司法機關應考慮建立一個由現任（及／或退休法官）所組成之司法倫理諮詢委員會，提供其成員有關其目前或未來所擬行為之妥當性之意見²。
- 2.2 法院未提供對於司法機關成員申訴不符倫理行為者，司法機關應考慮建立一個可受信賴、獨立之司法倫理審查委員會，受理、調查、解決並決定該等申訴。該委員會成員，得由法官占多數，但最好包括足額之外界代表，以強化社會信心。該委員會應依法確保申訴人及證人之保護，而對於被申訴之法官，也要確保其受正當程序之保護，在最初調查階段，於法官要求保密時，應予保密。為使委員會賦與證人權利等，法律有必要給與委員會在程序上絕對或有條件之權力。委員會可將相當嚴重之申訴案移轉給負責對法官行使懲戒權之單位³。

² 在許多設置有該等委員會之司法管轄區，法官可以要求提供有關其行為妥當性之諮詢意見。該委員會也可以主動針對有利害關係之事件，向司法機關表示意見。諮詢意見所表示者，為法官目前或未來擬進行之行為，而非過去或現在之行為，除非該行為與未來之行為有關或正持續中。委員會正式之意見，僅針對法官所表示之事實，提供諮詢。委員會引用及提供有關之規則、案例及其他判例之意見，並引述所適用之司法行為原則。原始之正式意見寄送要求提供意見者，而經過修改之版本，省略當事人姓名、法院、地點及其他可能驗證提出該要求之人之資訊，寄送司法機關、律師公會及法學院圖書館。所有意見，僅有諮詢效力，不具拘束力，但遵從諮詢意見而為之行為，可能被作為善意之證據。

³ 在許多已設立該等委員會之司法管轄區，對於正繫屬法院之案件所為申訴，不會接受，除非申訴事由係不當遲延。申訴應以書面為之，並簽名，且記載被申訴法官之姓名、詳細說明其所主張

3.分案

- 3.1 提名在法庭上執行職務之法官，為行使司法權不可缺少之一部分。
- 3.2 在法院法官中，區分工作部門，包括分配案件，通常應在法律或全體法官所合意之既定分配模式來處理。該分配模式可能在明確之狀況下，例如考慮到法官特別知識經驗，而有所改變。案件之分配可能藉由固定模式，例如依字母排序或時間順序或其他隨機選擇程序之方式為之。
- 3.3 案件不應在無正當理由情形下，由特定法官處撤回，該等撤回之理由及程序，應以法律或法院規則定之。

4.法院行政

- 4.1 法院行政之責任，包括法院人員之任命、監督及懲戒權應歸屬於司法機關或受其指揮及控制之單位。
- 4.2 司法機關應將司法廉政工作組在 2005 年所擬定之法院人員行為原則，列為擬定法院人員行為原則之參考，並通過且執行之。
- 4.3 司法機關應努力利用資訊與溝通技巧，以加強司法之透明、廉潔及效率。
- 4.4 司法機關在履行其促進司法品質之責任時，應經由案件統計、法院使用人及其他利害關係人之調查、與法院使用人委員會之討論，及其他方法，努力審查公眾對司法之滿意度，並確定司法程序之缺點，以謀改進。
- 4.5 司法機關應定期回覆法院使用人之申訴，並出版活動年報，說明所遭遇問題以及謀求改進司法系統功能之措施。

5.接近司法

不符倫理之行為、證人姓名，以及申訴人之地址及電話。除非委員會認定可能有違反倫理規範情事，否則不會通知法官有申訴案件。除非申訴人同意，申訴人之身分不會透露給法官。然而在必要時，申訴人在聽證時要以證人身分作證。委員會之程序保密，如果委員會認定可能有違反倫理情事，委員會通常會以與法官商議之非正式程序來處理。如果委員會對法官提出正式控訴，其可能進行聽證，而如其認定控訴理由堅強，則可能對法官予以私下勸誡，或予以一定期間及條件之監督。如果委員會認為控訴內容相當嚴重，足以要求其退休、予以公開譴責或免職，則會將申訴案移轉給負責對法官行使懲戒權之單位。

- 5.1 提供公眾接近司法之途徑，是法治中基礎工作。司法機關在其權力範圍內，應採取促進公眾接近司法之程序。
- 5.2 於政府未充分提供法律扶助之地點，司法機關有必要考慮提供高成本之私人法律代理服務，而在適當狀況，例如經由法律職業團體所選擇之訴訟當事人之平民法律代理、任命法院之友、法律外紛爭解決方法，及社區司法服務程序，以保護在法院程序中未委任代理人者之利益，並規定允許適當無資格之人（包括律師助理）在法院代理當事人。
- 5.3 司法機關應著手使用現代案件管理技巧，以確保法院程序之行爲及結論公平、有序而迅速⁴。

6.行使司法職務之透明化

- 6.1 司法程序原則上應公開進行，以公開審理確保程序之透明，司法機關應將有關審理時間與地點之資訊，向公眾公開，並於合理範圍內，考慮案件潛在利益、審理期間及其他問題，提供適當設施以供有意出席之公眾使用⁵。
- 6.2 司法機關應主動促進司法之透明，並於司法監督之下，確保公眾、媒體及法院使用者就有關司法程序，包括繫屬中及已結案件，享有取得可信賴資訊之權利，不論是經由法院網站或經由適當及可取得之記錄。該資訊應包括附理由之判決、訴狀、申請及證據，但宣誓書或尚未被法院所接受爲證據之證據文書得予以除外。

⁴ 傳統上，爭議當事人主導案件之進行，法官與法院人員只不過扮演促進者之角色。現在許多司法管轄區，承認司法機關（尤其在初審法院），從起訴到判決，應主動監督與控管案件之進行，包括所有判決後步驟之完成在內。由法院主動管理案件進度，旨在鼓勵公平、有序而迅速解決爭議。其方式可能包括案件從一開始至結束，均由同一法官處理，由最初指定一個幾乎不會變更之審判期日；法官自己訂期且於審前給予相關指示；如案件進入審判，由同一法官審理案件。法官主動介入案件，使其有效處理案件有爭議之部分，例如有瑕疵之訴狀、過度之文件開示及其他經常被用以延滯程序之技巧。其亦可促進案件之持續審理，而非短暫且不完全而延續數星期或數月之審理。

⁵ 公開審理之要件並不必然適用於上訴程序，該程序可能以書面爲之，或爲審前程序之判決。公民與政治權利國際公約第 14 條第 1 項承認法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，或於保護當事人私生活有此必要時，或因情形特殊，公開審判勢必影響司法，而在其認爲絕對必要之限度內，禁止全部或部分公眾旁聽。除了該特殊狀況外，審理程序應對包括媒體在內〔且不得限於（例如）特別種類之人〕之公眾公開。而除爲了少年利益所必要或事關婚姻爭執或子女監護問題外，上開不對外公開之案件，其判決，包括重要事實認定、證據及判決理由應予公開。

- 6.3 協助公眾接近司法體系，司法機關應確保潛在法院使用者可以容易獲得標準格式、對使用者友善之表格及說明，及有關起訴費用、法院程序及審理計劃等清楚而正確之資訊。
- 6.4 司法機關應確保證人、其他法院使用者及有興趣之公眾可以輕易瞭解法院標誌及公開顯示之情況指引，於法院門口提供足額法院人員，經由公共資訊服務回答問題。民眾服務及資源中心也應設置於容易接近之地點。法院使用者有權享有安全、乾淨、方便及對使用者友善之法院場所，有舒適之等候區、適當之公共空間及為特別需求使用者（例如兒童、被害人及殘障人士）所提供之便利設施。
- 6.5 司法機關應考慮開始實施延伸計劃，用以教育公眾有關司法體系在社會中之角色，並就公眾對司法體系不明瞭或誤解之處，加以說明⁶。
- 6.6 司法機關應提供媒體適當協助，以便其執行使公眾瞭解司法程序（包括特殊案件之判決）之合法功能。

7. 司法訓練

- 7.1 司法機關本身應盡其最大權限，組織、領導及監督法官之訓練工作。
- 7.2 無適當訓練設施之司法管轄區，司法機關應經由適當管道尋求適當國家及國際單位與教育機構之協助，提供使用該設施之途徑或發展區域知識之能力。
- 7.3 所有被任命為法官之人在擔任職務之前，應具備或獲得相關國內及國際實體與程序法領域之適當知識。經適當任命之法官，也應接受其他與司法行為相關領域（例如，案件管理與法院行政、資訊處理、社會科學、法律歷史與哲學及訴訟外紛爭解決方法）之介紹。
- 7.4 法官之訓練應以多元主義為出發點，以擔保及加強法官開闊心胸及司法機關

⁶ 司法延伸計劃涉及法官為防免司法受害所採取之措施，以及其與所服務之社會直接互動，偏離了法官應維持與社會隔離以確保其獨立及公正之傳統信念。然經驗顯示，公眾對於法律及法院程序之瞭解，不僅促進司法之透明化，而且促進公眾之信心。最近之延伸途徑，包括了市政廳的集會、廣播與電視節目之製作，以及增進瞭解之資料（例如法院使用者指引小手冊，提供有關逮捕、拘禁及保釋、刑事及民事程序之資料）之散布，以及為犯罪被害人、證人及其他使用者有益之接觸。

之公正。

7.5 雖然在一般基礎上建構法官訓練計劃有其必要，但在職訓練應建立在司法機關成員之自願參與基礎上。

7.6 法律文書之語法（例如判決彙編、上訴法院判決等等），不同於法律教育之語法，就前者之教導應向律師及法官為之。

7.7 訓練計劃應在司法機關不同部門或審級人員可以會面，並由談話中交換經驗與獲得共同觀點之環境下舉行，且鼓勵以此方式舉行。

8. 諮詢意見

8.1 除有憲法或法律明示情形之外，法官或法院不應對行政或立法機關提供諮詢意見。

9. 法官之免責

9.1 法官在違反一般刑事法律規定時，應負刑事責任，且不能主張豁免一般刑事程序。

9.2 法官就行使司法職權之行為應享有民事訴訟之個人豁免權。

9.3 因司法違誤之救濟（不問是關係管轄權、實體或程序），應循適當之上訴或司法審查程序解決。

9.4 法官因行使職權之過失或錯誤所造成損害之賠償，由國家負擔，且不得向法官追索。

9.5 由於司法獨立並未賦與法官豁免公共責任，對於司法之合法公開批評是確保依法究責之方法，因此法官原則上應避免使用刑法及藐視法庭程序來限制對法院所為之批評。

第二編

國家之責任

10.司法獨立之憲法保證

10.1 司法獨立原則需要國家以憲法或其他方法提供保證：

- (a) 司法機關應獨立於行政及立法機關，且任何權力均不得干涉司法程序；
- (b) 任何人均有權被依法設立之法院或法庭以適當速度及無不當遲延情事來審判、上訴至法院或由法院審查；
- (c) 不得成立特別法庭來取代一般法院管轄權，除非其隸屬法院；
- (d) 法官在決定過程，得以不受任何來源，基於任何理由所為之任何限制、不當影響、利誘、壓力、威脅或干涉，自由自在地依據良心適用法律及認定事實，公平審理案件；
- (e) 司法機關對於司法性質之所有事件，有直接或經由審查方式取得管轄權，除法院以外之其他機關，不得本於法律所規定其本身管轄及權限終局地作出決定；
- (f) 行政機關應避免因行為疏忽而取得司法解決紛爭之權力，或使法院裁判之適當執行受挫；
- (g) 有行政或立法權之人不得以任何方式對法官公開或秘密施加壓力或企圖施加壓力；
- (h) 可能影響法官職務、待遇、工作條件或其資源之立法或行政權，不應用來威脅特定法官或法官們，或對其施以壓力；
- (i) 國家應確保司法機關成員及其家人之安全與身體之保護，尤其於其已受威脅之時；及
- (j) 指控法官涉有不當行為，不得在立法機關討論，但法官在此之前已受通知被提出免職或譴責申請者除外。

11.司法職務之資格

- 11.1 被遴選擔任司法職務之人，應具有才能、品格端正，以及在法律上受適當訓練或具備相當資格，而能有效率地解決爭議之能力。
- 11.2 司法職務候選人之評估，所應考量者不僅是法律專業及一般職業能力而已，而且應考量其對社會之認知及敏感度，及其他人格特質（包括倫理之敏感度、耐心、禮儀、誠實、普通常識、機智、謙虛及準時），以及溝通技巧。候選人之政治、宗教或其他信仰或忠誠度，除能證明其為強化法官執行司法職責者外，應非相關因素。
- 11.3 於法官遴選過程，不應有基於非相關因素而有差別待遇情事。要求司法職務候選人必需是有關國家之國民，則不應被認為是基於非相關因素之差別待遇。其人選是否確保在各方面反映司法機關之公正，應予以適當考量。

12.法官之任命

- 12.1 法官之任命應以法律定之。
- 12.2 司法機關成員及社會人士，在遴選適合司法職務之候選人時，應扮演適當而清晰之角色。
- 12.3 為了確保任命及遴選程序之透明與有責性，其標準應讓一般公眾知悉，包括高等司法職務候選人所需之特質。所有司法職缺應對外公告以吸引適合被任命之候選人之聲請或提名。
- 12.4 發展新憲法之國家，採取了一項特別機制，即創立一個較高層級之司法機關會議，由司法機關成員及外部代表組成，其代表之產生不應有政治上考量。
- 12.5 設有任命法官之獨立議會或委員會者，其成員之遴選，應考量其學經歷、對司法生涯的瞭解、溝通技巧以及對於審判獨立重要性評估之能力。其非法官代表成員，可能由聲譽卓著之法律學者或素孚眾望之社會人士，經由適當任命機制產生。
- 12.6 法官之升遷，如非以年資為基礎，應由負責任命法官之獨立單位，以法官所

表現之客觀評價為基礎，考慮其專業、能力、個人特質及初始任命所需之技巧。

12.7 某些國家之首席法官或最高法院院長，依輪替方式產生，由該法院法官自行遴選，並無不符司法獨立原則，其他國家可以考慮採用。

13.法官之任期

13.1 提供足額法官來執行司法機關工作，為國家之責任。

13.2 法官之任期應受憲法保障，直到強制退休年齡或任期屆滿時止⁷。任期屆滿時，其任期並不更新。但經依客觀標準及表現良好而為再任命決定之程序者，不在此限。

13.3 雇用暫時性或兼職法官，不應取代全額之全職法官。地區法律允許暫時性或兼職法官之雇用者，其雇用期間，應以盡可能排除危及其獨立性危險，作為任命條件，並保證其任期或客觀性。

13.4 由於試用職法官之任命，如遭濫用，可能損及司法機關之獨立性，因此決定是否不予認可任命，僅應由負責任命法官之獨立單位為之。

13.5 除依據法律所定，或經司法機關適當考慮所訂定之一般排序制度，且僅由司法機關或一個獨立單位所操作者外，非經法官同意，不得調動法官之司法管轄區、職務或地點⁸。

14.法官之待遇

14.1 法官之薪資、工作條件及退休金應與其職務之地位、尊嚴及責任相當，並應定期以該等目的再檢討。

⁷ 各國慣例傾向於上級法院法官有特定退休年齡，憲法對於最高法院法官所規定之退休年齡，由 62 歲之貝里斯、波札那、蓋亞那，65 歲之希臘、印度、馬來西亞、那米比亞（可能延長到 70 歲）、新加坡、斯里蘭卡及土耳其，68 歲之塞普勒斯，70 歲之澳大利亞、巴西、迦納、秘魯及南非，至 75 歲之加拿大及智利。然而在某些司法管轄區（例如貝里斯及波札那），有規定達到退休年齡之法官，「在其退休前已受理之案件，如有需要他作出判決，或處理相關事務」時，可以持續在職。

⁸ 由於法官調動機制可能被用以懲罰具獨立性且有勇氣之法官，並威嚇其追隨者，因此許多國際文件均有提到此一問題。

14.2 法官之薪資、工作條件及退休金，應以法律擔保之，且於任命後不得有不利利益之變更。

15.法官之懲戒

15.1 對於法官之懲戒程序，得僅限於嚴重之不當行為⁹。適用於法官之法律，於定義可能進行懲戒措施及其程序之行爲時，其用語應盡可能明確。

15.2 主張因法官嚴重不當行為而受害之人，有權向有發動懲戒行動責任之人或單位，提出申訴。

15.3 應依法設置特別單位或人，負責受理申訴、收受法官之回應，以及依該回應審查是否有對法官發動懲戒之充分事由。如其結論爲肯定，則該單位或人應將案件移送懲戒機關處理¹⁰。

15.4 懲戒法官之權力應屬於獨立於立法及行政機關之機關或法庭，由現任或退休法官組成，其成員也可以包括法官以外之人，惟其應非立法或行政機關成員。

15.5 所有懲戒程序應參考所建立之司法行為標準，並依充分保障防禦權之程序來決定。

15.6 應有由懲戒機關上訴至法院之制度。

15.7 對於涉及法官懲戒所進程序之最終決定，不問程序爲秘密或公開，均應對外公布。

15.8 每一司法管轄區依其本身懲戒制度而確認可容許之懲戒處分，並確信該等懲戒處分合乎比例原則。

16.法官之免職

16.1 法官僅於被證明失能、觸犯重罪、有重大不適任情事或具有顯然與司法之獨

⁹ 欲施以懲戒措施之行爲，應與未能遵守職業行為標準的情形，加以區隔。職業行為標準爲法官言行之圭臬，乃所有法官所應渴望言行之最佳實踐，是以此並不同於應進入懲戒程序之行爲。然而違反職業行為標準，於其違反情節達到足以進行懲戒措施程度時，可能即有相當關連性。

¹⁰ 除非有過濾機制，法官可能會面臨失望之訴訟當事人所提議之懲戒程序。

立、公正及廉潔有違之行爲，始得予以免職。

16.2 立法機關被授以免除法官職務權力者，其權力應僅限於有權懲戒法官之獨立機關提出建議時，始得爲之。

16.3 法院裁撤，不得作爲免除該院法官職務之事由。法院有裁併情事時，所有法院成員，應再被任命爲取而代之之法院或任命爲相同地位或任期之另一司法職務。在無該種相同地位或任期之司法職務時，應補償有關法官因失去職務之損失。

17.司法機關之預算

17.1 司法機關預算之擬定，行政或立法機關不可對於司法機關施加壓力或影響，而應與司法機關合作共同擬定。

17.2 國家應提供司法機關充足資金與資源，以使每一法院均得以有效執行其職務，且不致於有過度之工作量。

17.3 國家應提供司法機關爲組織及執行法官訓練所必要之財務上或其他資源。

17.4 司法機關之預算應由司法機關本身管理，或由獨立之行政及立法單位在與司法機關協商下管理。司法機關所獲得之資金應避免被轉讓及濫用。

定義

本執行措施下列用字之意義如下：

「非相關因素」指種族、膚色、性別、宗教、祖籍、社會等級、殘障、年齡、婚姻狀況、性傾向、社會和經濟地位及其他類似原因。

「法官」指任何行使司法權之人，不論其任命方式如何，且包括治安法官及獨立法庭之成員。