

## 第二章 相關的國際慣常做法

2.01 “獨立無私的審裁機關”的概念，在多份國際人權基本文獻中已有提述。《世界人權宣言》第 10 條訂明：

人人完全平等地有權由一個獨立無私的審裁機關進行公平公開的審訊，以確定他的權利和義務並判定對他提出的任何刑事指控。

《公民權利和政治權利國際公約》第 14（1）條中有類似規定：

任何人受刑事控告或因其權利義務涉訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定審裁法庭公正公開審問。

另外也可參考《歐洲人權與基本自由公約》第 6（1）條：

在判定某人的民事權利與義務或在判定對某人的任何刑事罪名時，人人都有權在合理的時間內受到依法設立而又獨立無私的審裁機關進行公平公開的審訊。

有關這項條文，歐洲人權法院認為：為確定某組織能否視為“獨立”，要考慮的因素包括委任該組織成員的方式、成員的任期、免受外界壓力的保障，以及該組織是否看來獨立。<sup>1</sup>

2.02 “獨立的”審裁機關的涵義並未在上述國際文獻中界定。自一九八零年代初起，多份嘗試闡釋司法獨立概念的文獻，已為各個國際組織所採納。雖然這些文獻均無法律約束力，但卻有不同程度的說服力，視乎採納它們的人或組織的性質和地位，以及採納時的環境和引述或倚仗它們的程度而定。下文會介紹這些文獻，並會重點提述其中有關法官薪酬的條文。這些文獻將會順時序討論，雖則其權威性主要視乎上述提及的因素，而與其訂立時間的先後無關。

---

<sup>1</sup> *Bryan v United Kingdom*（1995 年） 21 EHRR 342 at 358，第 37 段。另見 *Judicial Independence: Law and Practice of Appointments to the European Court of Human Rights*（London: Interights, 2003 年）。

- (1) 《關於司法機構獨立的錫拉丘茲原則草案》（*Syracuse Draft Principles on the Independence of the Judiciary*）：<sup>2</sup>

一九八零年五月，聯合國經濟及社會理事會（Economic and Social Council of the United Nations）授權防止歧視和保護少數人士小組委員會（Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities）委託特別報告員——印度的 L M Singhvi 博士就司法機構和律師的獨立性撰寫報告。為協助 Singhvi 博士撰寫報告，國際刑事法協會（International Association of Penal Law）和國際法學家委員會於一九八一年五月在意大利錫拉丘茲舉行專家委員會（Committee of Experts）會議，就司法機構獨立草擬原則。與會者包括非洲、亞洲、美洲、東歐和西歐的法官和法學家。其後，《錫拉丘茲原則草案》於一九八一年八月提交防止歧視和保護少數人士小組委員會。

《錫拉丘茲原則草案》包含 32 項條文，大部分附有註釋，印在相關條文之下。有關法官薪酬的一條如下：

第 26 條：法官應為提供服務而定期獲得薪酬，數額與其身分相稱，在其任內不會削減。退休後，他們應獲得退休金，讓其可以獨立並合乎身分地生活。

[註：司法機構獨立的一個要素是，所定的薪金水平，應可使法官免受誘惑，無庸尋求其他入息來源。

在經濟困難時期，假如公職人員的薪金劃一削減，對司法人員也一視同仁，則可作別論，不減薪原則可不遵從。]

- (2) 《關於亞洲太平洋法律協會（亞太法協）地區司法機構獨立的東京原則》（*Tokyo Principles on the Independence of the Judiciary in the Lawasia Region*）：<sup>3</sup>

一九八二年七月，亞太法協人權常務委員會（Lawasia Human Rights Standing Committee）在東京開會，討論司法獨立原則在亞

---

<sup>2</sup> 見 Shimon Shetreet and Jules Deschenes 合編的 *Judicial Independence: The Contemporary Debate*（Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985 年），第 35 章（《原則草案》文本）及 36 章（評註）。

<sup>3</sup> 出處同上，第 37 章。

洲的應用。與會者包括多位首席法官、法官、律師及教授。東京原則由是擬就，其中包含以下條文：

12. 與行政機關的關係：

(a) 委員會知道法官受到威脅及壓力的事例 一  
例如：

(i) 有些法官由一個法庭調往另一個法  
庭，或因不當理由停職；

(ii) 法官的薪酬或所享利便因其所作判決  
而受到影響；

(iii) 法官薪金的價值不獲維持。

(b) 不得運用可影響在職法官、其薪酬或其所  
享利便的權力，以致對某位法官或多位法  
官構成威脅或帶來壓力。

(3) 《國際律師協會司法獨立最低標準守則》（*International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*）：<sup>4</sup>

一九八零年，國際大律師協會司法獨立最低標準計劃（the International Bar Association (IBA) Project on Minimum Standards of Judicial Independence）展開。耶路撒冷希伯來大學（Hebrew University）Shimon Shetreet 教授獲委任為該計劃的總報告員，南澳洲首席法官（Chief Justice of South Australia）Leonard King 獲委為總統籌員。在草擬《最低標準》期間，來自 30 個國家的著名法學家所撰寫的報告提交大會並獲審議。多個工作會議分別於一九八一年在里斯本、一九八二年三月在耶路撒冷、一九八二年十月在新德里舉行，與會者包括多國的法官、律師和學者。《最低標準》最後在新德里會議上通過。有關標準包括下列條文：

14. 法官薪金及退休金必須足夠，並因應物價上升而  
定期調整，不受行政機關控制。

---

<sup>4</sup> 出處同上，第 31 章（the IBA project on minimum standards of judicial independence），第 32 章（《最低標準》文本）、第 33 章（Shimon Shetreet 的評註）、第 34 章（the Hon. Leonard King, Chief Justice of South Australia 的評註）。《最低標準》文本亦載於 [www.ibanet.org/pdf/HRIMinimumStandards.pdf](http://www.ibanet.org/pdf/HRIMinimumStandards.pdf)。

15. (a) 法官的地位、其獨立性、保障及足夠薪酬，須受法律保障。
- (b) 法官薪金不可在其任內調低，除非其減薪是整體公共經濟措施的連貫部分。

(4) 《世界司法獨立宣言》（*Universal Declaration on the Independence of Justice*）：<sup>5</sup>

這份《世界宣言》的英、法語版於一九八三年六月在蒙特利爾舉行的世界司法獨立首次會議（*First World Conference on the Independence of Justice*）上通過。該會議由加拿大 Jules Deschenes 法官帶領籌辦，贊助機構為七個加拿大機構（包括加拿大司法議會（*Canadian Judicial Council*）、加拿大法官會議（*Canadian Judges Conference*）、加拿大大律師協會（*Canadian Bar Association*）、國際法學家委員會加拿大分部（*Canadian section*）等）。有 26 個國際組織的代表出席會議；該等組織包括聯合國、海牙國際法院、歐洲人權法院、國際律師協會、國際法學家委員會、亞太法協、國際特赦組織等。《世界宣言》包含下述條文：

- 1.14 法官的薪酬及退休金條款須予確立並維持，藉以確保其獨立。該等條款須顧及法官在任期內及卸任後在專業拓展上的已知限制，而該等限制乃在法例中界定，或在實際上得到認知和接受。
- 2.21 (a) 在任期間，法官得獲取薪金，並得在退休後獲取退休金。
- (b) 法官的薪金和退休金必須足夠，與其職位的地位、尊嚴及責任相稱，並須定期調整，以完全追上物價的上升。
- (c) 法官薪金不得在其任內調低，除非其減薪是整體公共經濟措施的連貫部分。

---

<sup>5</sup> 出處同上，第 33 章（Shetreet 的評註）、第 38 章（Deschenes 法官的引言）、第 39 及 40 章（《宣言》的英、法語文本）、第 41 至 42 章（評註）。

(5) 《關於司法機構獨立的基本原則》（*Basic Principles of the Independence of the Judiciary*）：<sup>6</sup>

這些原則於一九八五年九月在意大利米蘭舉行的第七屆防止罪案及罪犯待遇聯合國代表大會（7<sup>th</sup> United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders）上，獲得通過。聯合國大會在一九八五年十二月十三日通過的第 40/146 號決議中，表示歡迎該份《基本原則》，並請各國政府予以尊重。經濟及社會理事會在一九八六年五月二十一日通過的第 1986/10 號決議中，促請成員國每五年知會秘書長在落實《基本原則》方面取得的進展。聯合國大會在一九八六年十二月四日通過有關執行司法工作的人權事宜的第 41/149 號決議，對這項建議表示歡迎。《基本原則》第 11 條如下：

法官的任期、其獨立性、保障、足夠薪酬、服務條件、退休金及退休年齡，均須受法律妥為保障。

在削減法官薪酬的問題上，《基本原則》並無相關條文。

(6) 《世界司法獨立宣言草案》（“Singhvi 宣言”）（*Draft Universal Declaration on the Independence of Justice*（“Singhvi Declaration”））：<sup>7</sup>

這份《宣言草案》由特別報告員 L M Singhvi 擬備；聯合國防止歧視和保護少數小組委員會在一九八零年委託 Singhvi 先生就司法機構的獨立無私和律師的獨立性擬備報告。報告初稿在一九八五年提交小組委員會，並向委員傳閱，以供評論。草案修訂本在一九八八年提交小組委員會，小組委員會把修訂本轉交人權委員會進一步審議。人權委員會在一九八九年通過第 1989/32 號決議，請各國政府在落實《聯合國關於司法機構獨立的基本原則》（UN's Basic Principles on the Independence of the Judiciary）時，顧及《Singhvi 宣言》所載的原則。《宣言》論及法官薪酬問題的條文如下：

16. (a) 法官的任期、其獨立性、保障、足夠薪酬及服務條件，均須受法律保障，不得作出不利於他們的更改。

---

<sup>6</sup> *Basic Principles of the Independence of the Judiciary*（New York: United Nations, Department of Public Information, 1988 年）（DPI/958），亦載於 [www.unhchr.ch/html/menu3/b/h\\_comp50.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm)。

<sup>7</sup>（1989 年）25 CIJL Bulletin（以日內瓦為基地的 Center for Independence of Judges and Lawyers 的期刊），頁 38 至 58。

(b) 除《宣言》所載有關紀律和罷免的條文另有規定外，不論是委任還是選出的法官，任期均須受到保障，直至屆強制退休年齡或其合法任期屆滿為止。

18. (a) 在任期間，法官得獲取薪金，並在退休後獲取退休金。

(b) 法官的薪金和退休金必須足夠，與其職位的地位、尊嚴及責任相稱，並須定期檢討，以抵銷或盡量減低通脹的影響。

(c) 未經在職法官同意，其退休年齡不得更改。

(7) *歐洲議會部長委員會就法官的獨立、效率及角色致成員國第 R (94) 12 號建議 (Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges) :*<sup>8</sup>

該建議在一九九四年十月十三日獲部長委員會通過，並在下文提到的《歐洲法官法憲章》(European Charter on the Statute for Judges) 中提述。有關法官薪酬方面，該建議載有以下條文：

法官的任期及薪酬須受法律保障。(《原則》I 第 2 (a) (ii) 段)

應定立適當條件，讓法官可有效率地工作，尤其是透過……(b) 確保法官的地位和薪酬與其職業的尊嚴和所承擔的責任相稱。(《原則》III 第 1 (b) 段)

在削減法官薪酬的問題上，此文件並無相關條文。

---

<sup>8</sup> <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>

- (8) 《亞太法協（亞洲太平洋法律協會）地區有關司法機構獨立原則北京聲明》（*Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA (Law Association of Asia and the Pacific) Region*）：<sup>9</sup>

這份《聲明》在《梅師賢報告書》<sup>10</sup> 中曾作討論。《聲明》最先在一九九五年亞太法協司法分部（Judicial Section）在北京舉行的亞洲太平洋首席法官雙年會議（Biennial Conference of Chief Justices of Asia and the Pacific）上獲得通過，其後在一九九七年於馬尼拉舉行的跟進會議上略作修訂。現時《聲明》已有 32 個簽署人，全是亞太區的首席法官（chief justices），包括俄羅斯聯邦最高法院首席法官（Chief Justice of the Supreme Court of the Russian Federation）。《聲明》第 31 和 38 條訂明：

31. 法官必須獲取足夠的薪酬及享有恰當的服務條件。於法官在職期間，不應對其薪酬及服務條件作不利於他們的更改，但若這些更改是公共經濟措施的一部分，且一視同仁地實行，並獲有關法院的法官或他們的大多數同意，則不受此限。
38. 不得使用可影響在職法官、其薪酬或條件或其資源的行政權力，以致對某位或多位法官構成威脅或帶來壓力。

《北京聲明》的主要草擬人是西澳洲首席法官（Chief Justice of Western Australia）兼亞太法協司法分部會議主席（Chair of the Judicial Section of LAWASIA）David K Malcolm。他在二零零三年八月舉行的亞洲開發銀行司法獨立研討會（Asian Development Bank Symposium on Judicial Independence）上發表的演講中，<sup>11</sup> 闡述對法官薪酬的看法：

與任期保障有關的問題，是足夠和受保障薪酬的問題。法官薪酬應與法官的職位相稱，這一點是重要的，因為有助吸引合適人士加入司法界，這是第一點。第二，可盡量減低訴訟人利用財力影響判決的可

---

<sup>9</sup> [http://lawasia.asn.au/beijing\\_statement.htm](http://lawasia.asn.au/beijing_statement.htm)

<sup>10</sup> 第 6.6 至 6.8 段。

<sup>11</sup> [www.adb.org/Documents/Events/2003/RETA5987/CJ\\_Malcolm\\_Keynote\\_Address.pdf](http://www.adb.org/Documents/Events/2003/RETA5987/CJ_Malcolm_Keynote_Address.pdf)

能性。第三，可有助建立並維持司法機構作為一個機構組織的地位。

薪酬應受保障，具體來說，不可更改薪酬，以致不利於在職的法官，這一點也尤其重要。假如法官的判決令行政機關不悅，法官因而可能要面對財政上的不利情況，他的處境便會使其不易真正公正無私地執行司法職能。

假如削減薪酬屬於全面適用於公職人員的、一視同仁的，且又符合國家經濟利益的，並得到有關法官同意，則可視作正當的例外情況，上述原則可不遵從。<sup>12</sup> 這類減薪對司法獨立並無負面影響。

(9) 《歐洲法官法憲章》：<sup>13</sup>

這份憲章在一九九八年七月歐洲議會舉行的一個多邊會議上獲得通過。這是“為所有歐洲國家制定的正式文件”，旨在“加強歐洲各國的有關保障”，並期望歐洲諸國的法官法會顧及該憲章的條文。在法官薪酬方面，該憲章訂明：

6.1 為了防止有人會為影響法官的判決，或較廣義而言，為影響法官在其司法管轄範圍內的表現，對法官施加壓力，從而損害其獨立無私，因此，以專業身分執行司法職務的法官，有權獲得薪酬，而所定薪額應足以讓他們可以抵禦這些壓力。

6.2 薪酬多寡，可視乎法官的服務期、獲派以專業身分執行的職務的性質，以及獲指派工作的重要性而定，而衡量準則必須具透明度。

---

<sup>12</sup> [本報告撰寫人註腳：]《北京聲明》中有關法官同意減薪的條文，在《梅師賢報告書》中備受批評（第 6.7 至 6.8 段）。《北京聲明》第 31 條（載於上文）第二句或許可作如下理解，使其合理：假如削減法官薪酬的建議屬於劃一的公共經濟措施的一部分，便不涉及對司法獨立的威脅。然而，在實施減薪前，仍應徵求法官同意，一來以示尊重司法機構，二來以確保司法機構有機會提出其他正當和可公開辯解的理由（即對司法獨立構成威脅以外的理由），反對減薪，例如，減薪會令招聘和挽留資歷良好的法官出現困難，或（如下文第四章所述的美國情況）法官及司法人員薪金並未跟隨通脹調整，而且過往當其他以公帑支薪的人員加薪時，法官及司法人員的薪金卻維持不變或未有按比例增加。

<sup>13</sup> [www.richterverein.de/j2000/eurstat1.htm#.htm](http://www.richterverein.de/j2000/eurstat1.htm#.htm)

(10) 《世界法官憲章》（*Universal Charter of the Judge*）：<sup>14</sup>

此憲章在一九九九年十一月獲國際法官協會中央會議（*Central Council of the International Association of Judges*）通過。《憲章》序言說：“來自世界各地的法官一起參與本憲章的起草工作。目前的文本是他們努力的成果，已獲國際法官協會的屬會通過，成爲一般最低標準規範。屬會已獲邀請在附件 A 的文本上把其保留條款記錄在案。”關於法官及司法人員薪酬，《憲章》第 13 條訂明：

法官必須獲得足夠薪酬，以保障真正的經濟獨立。薪酬不得視法官的工作結果而定，也不得在其提供司法服務期間削減。

法官有權退休並按其專業類別獲得年金或退休金。

在法官退休後，不得純粹因其曾任法官而阻止其執行另一項法律專業工作。

2.03 **本章摘要：**“獨立無私的審裁機關”的概念，曾在多份國際人權基本文獻<sup>15</sup>中提述。可是，“獨立的”審裁機關的涵義，並未在這些文獻內詳加闡釋。自一九八零年代初開始，多份試圖闡釋司法獨立概念的文獻，獲得多個國際組織採納。雖然這些文獻無一具有法律約束力，但卻甚有說服力。關於財政保障作爲司法獨立的體制保障之一這點，這些文獻普遍規定，法官薪酬（包括薪金及退休金）應定於足夠的水平，與法官的社會地位相稱，並應受法律保障。部分文獻並建議，法官薪金應定期檢討，並隨持續上升的物價水平而調整。有關不削減法官薪酬的問題，本章探討的十份文獻中，有四份<sup>16</sup>支持不得減薪的制約原則（該制約條文爲不得減薪一般原則的例外情況，即削減法官薪酬，爲削減政府開支的整體公共經

---

<sup>14</sup> [www.iaj-uim.org/ENG/07.html](http://www.iaj-uim.org/ENG/07.html)或[www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUK.pdf](http://www.domstol.dk/html/publikationer/universal/UniChaUK.pdf)

<sup>15</sup> 該等文獻包括《世界人權宣言》、《公民權利和政治權利國際公約》及《歐洲人權與基本自由公約》。

<sup>16</sup> 該四份文獻爲《關於司法機構獨立的錫拉丘茲原則草案》、《國際律師協會司法獨立最低標準守則》、《世界司法獨立宣言》、《亞太法協地區有關司法機構獨立原則的北京聲明》。《北京聲明》增訂一項條件，如引用例外情況，便須同時符合該條件，即須得到法官同意減薪。

濟措施的連貫部分)。另外四份文獻<sup>17</sup>並沒有提及削減或不削減法官薪酬的問題。另外兩份文獻<sup>18</sup>則規定不得削減法官薪酬而不附制約條文。

---

<sup>17</sup> 該四份文獻為《關於司法機構獨立的東京原則》、《關於司法機構獨立的基本原則》(經聯合國大會通過)、歐洲議會部長委員會就法官的獨立、效率及角色致成員國第 R(94)12 號建議,以及《歐洲法官法憲章》。

<sup>18</sup> 該兩份文獻為《世界司法獨立宣言草案》(“Singhvi 宣言”)和《世界法官憲章》。