

● 国际法

联合国反酷刑监督机制的未来^{*}

王 光 贤

(武汉大学 国际法研究所, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 王光贤(1966-), 男, 湖北郧县人, 武汉大学国际法研究所博士生, 主要从事国际法研究。

[摘 要] 《禁止酷刑公约》低效能的实施监督制度设计决定了监督机构权能的有限性, 并集中反映出联合国反酷刑监督机制的缺陷。要摆脱这种低效能所带来的困境, 应当对各实施机制进行必要的修订, 特别是联合国应当借鉴和引进《欧洲防止酷刑公约》中高效能的预防性实施机制, 而各反酷刑监督机构也应当加强合作。

[关键词] 禁止酷刑; 监督机制; 《禁止酷刑公约》; 低效能

[中图分类号] DF 97 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)05-0555-06

从 1948 年联合国大会通过《世界人权宣言》到“冷战”结束, 国际人权领域的主要工作是确立国际标准。在此期间, 国际社会相继通过了一系列的全球性和区域性的人权公约, 最后通过的两个人权公约是 1984 年《禁止酷刑公约》和 1989 年《儿童权利公约》。此后, 国际社会把工作重点转移到国际人权标准的实施上面。1993 年在维也纳召开的联合国世界人权大会, 是国际人权运动重心转移的一个重要里程碑。这次会议公布的《维也纳宣言和行动纲领》, 特别强调“加强联合国在人权领域的机制, 促进尊重、遵守国际人权标准的目标”。此后, 联合国开始推进禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚国际标准的实施进程, 以解决当今世界普遍存在的“酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚”这个严重问题。《禁止酷刑公约》作为联合国惟一的专门性禁止酷刑公约, 其中的实施监督机制是其他相关监督机制的典型代表。因此, 以《禁止酷刑公约》的实施监督机制为切入点, 可以探索整个联合国反酷刑监督机制的缺陷, 为联合国反酷刑运动的进路解开症结。

一、《禁止酷刑公约》机构与制度

设立《禁止酷刑公约》实施监督机制, 旨在通过条约机构对缔约国国内措施进行国际监督, 以确保公约义务得到履行。《禁止酷刑公约》的实施监督机构是禁止酷刑委员会, 实施监督制度有报告制度、调查程序、国家间指控制度和个人申诉制度。

(一) 禁止酷刑委员会

禁止酷刑委员会具有以下职能: 1. 审查报告的职能。禁止酷刑委员会的首要职能是审查缔约国提交的报告, 并就各国的报告作出其认为适当的“一般性评议”, 然后将此评议送交报告国。2 调查职能。如果委员会收到可靠的情报, 认为其中有确凿的迹象显示在某一缔约国境内经常实施酷刑, 委员会应请

该缔约国合作研究该情报,并就有关情报提出说明。如果委员会认为有正当理由,可以指派一名或几名委员进行秘密调查并立即向委员会报告。在该缔约国的同意下,这种调查可以包括到该国境内访问。

3. 接受并审查缔约国之间的指控以及个人申诉的职能。此外,禁止酷刑委员会还有报告的职能,即向缔约国和联大提交年度报告。

(二) 实施监督制度

《禁止酷刑公约》实施监督制度有报告制度、调查程序、国家间指控制度和个人申诉制度。

1. 报告制度。缔约国负有向禁止酷刑委员会提交报告的强制性报告义务。具体而言,缔约国应在公约对其生效后一年内,通过联合国秘书长向委员会提交关于履行公约义务所采取措施的报告。之后,缔约国应每 4 年提交关于其所采取新措施的补充报告以及委员会可能要求的其他报告。

《禁止酷刑公约》的报告制度借鉴自《公民权利和政治权利国际公约》。但是,与后者相比,前者有两个特点:它明确规定禁止酷刑委员会可以对各个国家的报告单独作出“一般性评议”。因此,禁止酷刑委员会是第一个能够对缔约国报告进行专门评议的联合国公约机构;明确规定了定期报告的期限,即提交初次报告后每 4 年得提交定期报告。

2. 调查制度。《禁止酷刑公约》的调查程序在联合国人权公约中是特有的,目的是为了加强对缔约国的监督力度。如果禁止酷刑委员会收到可靠的情报,认为其中有确凿迹象显示在某一缔约国境内经常实施酷刑,委员会应请该缔约国合作研究该情报。委员会如果认为有正当理由,可以指派一名或几名成员进行秘密调查并立即向委员会提出报告。在该缔约国的同意下,这种调查可以包括到该国境内访问。禁止酷刑委员会指派的成员在调查完毕后,应当作出调查结果,并提交禁止酷刑委员会审查。禁止酷刑委员会应将这些结果连同适当的意见或建议一并转交该有关缔约国。经委员会与有关缔约国协商后,可将调查结果摘要载入其向缔约国和联合国大会提交的年度报告。

3. 国家间指控制度。国家间指控制度是指条约机构可以接受并审议某缔约国指称另一缔约国未履行该条约义务的来文,往往以双方均已声明条约机构有此权利为前提。国家来文的处理程序可以分为两个阶段:(1)来文国与收文国双方处理阶段,在性质上是一种协商、谈判程序。某一缔约国如果认为另一缔约国未执行《禁止酷刑公约》的规定,可书面通知提请后者注意并展开协商、谈判。如果在双方之间不能得到满意解决,任何一方均有权以通知方式将此事提交禁止酷刑委员会。(2)禁止酷刑委员会处理阶段,在性质上是调解程序。禁止酷刑委员会收到来文后,经查明符合其受理条件,应举行非公开会议,并应当对有关缔约国提供斡旋,适当时可以设立一个特设调解委员会,以便达成友好解决。

4. 个人申诉制度。个人申诉制度是指人权条约监督机构有权接受并审议缔约国管辖下的个人声称该缔约国侵害条约所载任何权利的受害者来文的程序制度。对于《禁止酷刑公约》的个人申诉制度,应当注意三点:(1)受理条件。个人申诉来文在下列情况下不予受理:匿名申诉;滥用申诉权;曾经或正在受到另一国际调查程序或解决办法的审查;没有用尽国内救济。(2)临时措施。在决定是否受理来文或作实质性审查的过程中,即在作出决定之前,禁止酷刑委员会可以要求缔约当事国采取措施避免对申诉人造成无法补救的损害。这实际上是禁止酷刑委员会在作出决定之前,赋予声称受到侵害的个人以临时保护,同时又不影响委员会的最终决定。(3)处理结果。在审查完毕后,委员会应将其审查意见告知有关缔约国和个人。

二、《禁止酷刑公约》实施机制的困境

实践证明,《禁止酷刑公约》实施监督机构的权能不大,实施监督程序制度的效能不高,直接影响到设置条约实施机制目的之实现。

(一) 实施机制的运作中存在的问题

除了国家间指控制度尚为开始运作,禁止酷刑委员会在报告制度、调查制度和个人申诉制度中已经

拥有不少实践,并且已经面临许多问题。

首先,报告制度在实践中出现的问题有:1.报告迟延问题。有相当数量的缔约国不按时提交报告。虽然禁止酷刑委员会在其年度报告中列出了没有提交报告的国家并建立了对报告迟延国家的提醒函制度,但是成效不大。2.报告质量问题。为此,禁止酷刑委员会仿效人权事务委员会的作法,就报告的格式和内容制作了详细的报告指南,并且要求后期报告应当对委员会在前期报告中提出的建议作出回应。3.报告的积压问题。主要表现在随着缔约国数量的增加,禁止酷刑委员会不能及时、迅速地给予审查。4.禁止酷刑委员会委员的素质问题。主要表现在:对某些报告的审查和讨论质量不高,如口头调查缺乏深度,没有切中关键问题,甚至对《禁止酷刑公约》规定存在误解,等等。例如,《禁止酷刑公约》第4条规定:“每一缔约国应保证将一切酷刑行为定为刑事罪行”,这种义务只是指缔约国应当确保所有酷刑行为在其国内法中被定为犯罪行为,无论这些行为是在什么罪名之下。但是,禁止酷刑委员会在审查一些国家的报告(包括中国的第2期和第3期报告)之后,建议在其刑法中确立酷刑罪名。这些问题引起了人们的批评,认为这可能是禁止酷刑委员会工作的影响力不大的原因^[1](P. 633)。

其次,《禁止酷刑公约》的调查制度在联合国人权公约中被视为具有突破性的实施制度。但是,实践表明,同国家间指控制度一样,调查制度的效能极低,基本上成为一种摆设。虽然只有极少数缔约国对调查制度提出了保留,但是,自1987年公约生效以来,禁止酷刑委员会只公布过两次调查,其中到缔约国境内访问只有一次。这反映了国家普遍不愿意国际机构到其境内进行访问的现实。

最后,国家间指控制度尚无一例实践,提交到禁止酷刑委员会的个人申诉虽然呈上升趋势,但总数量并不大。至1997年5月,禁止酷刑委员会10年内共受理67件个人申诉。截止2001年10月19日,已经有48个国家声明接受禁止酷刑委员会审查个人申诉的权能,但是共登记183项个人申诉,只涉及20个国家。

(二)实施机制所存在问题之根源

《禁止酷刑公约》实施机制实践中的问题根本上缘于制度性缺陷。低效能的制度设计使禁止酷刑委员会的权能自《禁止酷刑公约》问世起就存在痼疾。

通观联合国国际人权公约的起草过程可以发现,许多国家对国际人权条约机构监督人权标准的实施持怀疑态度,担心强权国家以人权为借口,利用国际机构作为寻求其利益的工具,干涉他国内政。因此,他们反对由国际机构监督其人权实施情况,并寻求对国际人权条约实施监督机构权能的限制。例如,对于条约机构的权能往往要求缔约国声明接受,不赋予条约机构的建议或决定以法律约束力。这些担心同样体现在《禁止酷刑公约》实施监督机制之中。

通常认为,在国际人权领域,促使国家履行其义务的惟一有效途径,是通过公布或其他可以引起政治或舆论压力的方法。但是,禁止酷刑委员会在报告制度中的权能仅限于对缔约国的报告分别作“一般性评议”。同之前的条约机构的相关权能相比,禁止酷刑委员会可以对各缔约国的报告单独作出评价以及可以酌情将其载入其年度报告是一个进步。然而,一方面“一般性评议”是否隐含着禁止酷刑委员会可以提出相应的建议并不明晰;另一方面,如果缔约国不提交报告,禁止酷刑委员会就不可能作“一般性评议”,更不可能将之载入年度报告,从而规避委员会的有效途径。

国家间指控制度和个人申诉制度的缺陷在于要求缔约国声明接受为条件,而接受该制度的国家并不多,并且禁止酷刑委员会审查决定没有约束力。国家间指控制度在性质上是一种谈判和调解程序,如果禁止酷刑委员会没有解决这一争端,它就没有权力对其中的事实和法律问题作出任何决定,更无权对当事国作出有法律拘束力的决定。这就是说,对于缔约国间的争端,根据这种国家间指控程序很可能以没有任何结果而告终。同样,个人申诉不仅受到受理要件的制约,而且禁止酷刑委员会对个人申诉作出的决定没有约束力。这里存在一个根本性难题,即:如果把国家间指控制度和个人申诉制度设计为强制性的,并赋予禁止酷刑委员会的决定法律约束力,就直接影响到《禁止酷刑公约》的缔约国的数量;如果设计为任择性制度,由于接受国家数量极少,就使之形同虚设。

禁止酷刑委员会的调查程序具有两个特征,即调查的秘密性以及禁止酷刑委员会职权的有限性和依赖性,使其不可能有多大效能。一方面,禁止酷刑委员会所进行的一切调查程序,除了被调查缔约国以外,均应对所有其他国家、机构和人员保密。另一方面,禁止酷刑委员会在调查程序中的职权在很大程度上受制于缔约国或被调查国。这种依赖性表现在四个方面:1. 禁止酷刑委员会能否启动调查程序受制于缔约国对调查程序是否声明保留,因为《禁止酷刑公约》第 28 条明确规定调查程序可以提出保留;2. 禁止酷刑委员会在进行调查时若要到被调查国境内访问,应当得到被调查国的同意;3. 禁止酷刑委员会在程序的各个阶段的活动均应当寻求缔约国的合作;4. 禁止酷刑委员会在完成调查程序后,如果要将调查的结果摘要载入其年度报告,应当与被调查国协商并征得其同意。调查程序的以上特征决定了禁止酷刑委员会在调查程序中的作用相当有限,难以实现调查程序的目的。调查程序的保密性极大地限制了通过调查程序的国际压力防止酷刑发生的目的,而酷刑行为被公布后的难堪是防止国家实施这类犯罪的最为有效的手段^[2] (P. 185, 203)。

综上所述,《禁止酷刑公约》的各种实施监督制度,实际上更多的反映了国家主权原则和不干涉内政原则。设置这些制度的初衷是确保禁止酷刑公约有效促进和保护人权,但其中的缺陷使这一初衷自制度设计之时就埋下了层层障碍,致使有人认为禁止酷刑委员会“缺乏真正实施公约所必需的手段”,只是一个“在象征性的实施制度中没有真正权力的象征性执行机构”^[3] (P. 293)。

可见,联合国在着手推进“酷刑其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题”的解决之时,首先面临着如何建立有效的执行机制的紧迫问题。

三、联合国反酷刑监督机制的进路

联合国为了加强其他人权公约中相关条款的效能,专门制定了《禁止酷刑公约》,但没有赋予其实施监督机构和程序制度应有的权能和效能。与此不同,欧洲理事会为了加强《欧洲人权公约》中的相关规定,专门制定了《欧洲防止酷刑公约》并取得了巨大的成功。为了突出《欧洲防止酷刑公约》所建立的高效能的条约机构和视察制度,有必要首先对之进行考察。

(一)《欧洲防止酷刑公约》实施机制的启示

欧洲理事会于 1987 年通过的《欧洲防止酷刑公约》设立了欧洲防止酷刑委员会以及相应的现场访问和建议等程序制度。欧洲防止酷刑委员会的有效性和可信性不仅表现在委员的高素质要求和委员阅历的综合构成,而且体现于他们在调查制度中高效的权能^[4] (P. 250)。

首先,欧洲防止酷刑委员会委员的资格要求和实际组成,能够确保其履行访问使命。欧洲防止酷刑委员会由同《欧洲防止酷刑公约》缔约国数量相等的委员组成。委员必须具有高尚的道德品质,且在人权领域有声誉或者在本公约范围内有职业经验。实践中,防止酷刑委员会委员的选任注重阅历的混合组成,如法律从业人士、医生、国会议员、法学家、心理学家、圣职人员、刑事司法实务人员等。

其次,与其他人权公约中各种补救性程序制度不同,《欧洲防止酷刑公约》的程序制度是预防性的,重在对缔约国可能发生酷刑和不人道或有辱人格待遇或处罚的场所进行视察,并提出相应的整改建议。这种预防性访问和建议制度,不仅检查缔约国是否遵守了条约义务,而且将禁止行为消灭在萌芽状态或从根本上消除产生这种情形的可能性,无疑更有利于对剥夺自由者的权利的保护。

最后,欧洲防止酷刑委员会具有行使其职权所必需的权能。首先,欧洲防止酷刑委员会只要经过事先通知,就可以随时访问该国。其次,欧洲防止酷刑委员会拥有下列权利:进入缔约国境内的权利以及不受任何限制的旅行权利;获得所有剥夺人自由场所的情报的权利;不受限制地到任何上述场所并不受限制地进入这些场所的权利;特权和豁免的权利。最后,欧洲防止酷刑委员会的成员还可以单独会见被拘留者,可以自由地同任何其认为可以提供情报的人交谈,包括狱警、监狱管理人员、医生、律师或其他人员,并可即刻将视察结果转交有关缔约国职能部门。因此,欧洲防止酷刑委员会几乎可以不受限制地

访问缔约国境内任何剥夺人自由的场所，如监狱、警察拘留中心、军事营地、甚至精神病医院等等。与仅仅审查缔约国自己提交的报告或者审查某些国家指控或个人申诉相比，到缔约国境内进行实地检查并提出相应的建议，其行为的影响力更大。

更重要的是，它突破了《禁止酷刑公约》实施监督机制中关于公布报告和提出建议方面的能力缺陷。欧洲防止酷刑委员会每一次访问之后，可以同被访问国协商并提出促进被剥夺自由者的保护方面的建议。如果被访问国不予合作或者拒绝按照委员会的建议予以改进，委员会经其委员的2/3多数可以决定将此事公布。经被访问国要求，委员会应当将其报告连同该国的反应予以公布。此外，欧洲防止酷刑委员会每年应当就其活动情况向欧洲理事会部长委员会和咨商大会提交报告，并予公布。

《欧洲防止酷刑公约》的实施机制并非完美无缺，在某些方面必定存在某些弹性，如第9条关于缔约国有权不同意欧洲防止酷刑委员会在某个时间或对某些场所访问的例外规定等。尽管如此，《欧洲防止酷刑公约》仍然不失为一个“以新的方式对人权保护所作的勇敢尝试”^[5] (P. 153)。

欧洲社会如此关注被剥夺自由者的待遇问题，自然有其历史、文化等背景。但是，为了取得像欧洲防止酷刑委员会那样的成果，赋予联合国禁止酷刑委员会不经事前明确同意即可访问监狱和拘留所等剥夺人自由的场所的可能性，并赋予其促使其决定或建议得到缔约国遵守或重视的手段，很有必要。

(二) 联合国反酷刑机制之展望

联合国反酷刑监督机制主要的带有共性的问题是其权能和效能问题。鉴于机构的权能已经在各自的条约或决议中所确定，任何改进就意味着对条约的修订，实非易事。但是，要增强机制的效能，一方面需要各监督机构的积极运作，另一方面仍然需要进行机制改革。

首先，每一个机构都应当加强合作，密切注意其他机构的活动，以避免工作的重叠导致的效能低下。不难想象，如果禁止酷刑委员会和欧洲防止酷刑委员会同时到某个缔约国境内访问，前者只能成为后者的辅助性机构，不可能有多大的影响力。如果其报告国同时又是《禁止酷刑公约》的缔约国，人权事务委员会应当将其审查限定在《禁止酷刑公约》覆盖范围之外的保护事项，即侧重于对“其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚”问题的审查，因为《禁止酷刑公约》主要侧重于对酷刑的禁止，而对于“其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚”问题，缔约国的义务仅限于在培训或相关的规则或指示中列入这些内容，或者在发生这些问题时应当立即进行公正的调查或审查。这样，这些机构工作的侧重点不同，避免了不必要的重复，有助于提高效率。

其次，这些机构在活动中应当注意到欧洲防止酷刑委员会在确立标准方面的成就。欧洲防止酷刑委员会所到之处，通常会指明其视察的标准，并提出非常详细的建议和改进措施。因此，尤其是在报告制度方面，禁止酷刑委员会和人权事务委员会都应当使其建议尽可能具体，以明确其所希望达到的最低标准。虽然其建议没有约束力，但长期向有关国家提出详细的改进建议，必定会取得一定的成效。

再次，扩大禁止酷刑委员会委员的数量和提高委员素质。欧洲防止酷刑委员会委员的数额和《欧洲防止酷刑公约》缔约国的数量相同，其优点是委员随着缔约国数量的增加而同步增长，以免其超负荷运转，影响到公约的效果。相比之下，禁止酷刑委员会只由十位委员组成，其中近一半是兼职人员，并且每年只开会两周，却负责监督几乎全球国家的实施情况的繁重任务。因此，这个问题只有依靠增加委员数量和相应增加经费来解决。

此外，对于监督机构的建议难以得到积极的回应的问题，只有通过后续的程序或者长期持之以恒的跟踪，不断施加影响才能够解决。当然，在联合国人权条约机制、特别是报告制度中欠缺跟踪程序。在《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》的个人申诉制度中，后续性质的调查(fact-finding)机制只是作为人权事务委员会最后建议(views)的实施监督手段。曾经有人建议在《公民权利和政治权利国际公约》报告制度框架下提供一个跟踪访问程序^①，但是没有引起重视。应当说，这是一个可以发展的领域，因为跟踪访问是有效的监督手段。应当注意到，没有哪个机构——包括欧洲防止酷刑委员会——能够对任何新变化保持密切的、持续的监督。因此，应当充分利用非政府组织在这方面的优势和贡献。

最后,保护人们免受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的最有效途径,就是引进一个全球性的预防性访问机制。《欧洲防止酷刑公约》已经树立了一个成功的典范。为此,联合国人权委员会 1992 年成立的工作组正在起草的《禁止酷刑公约任择议定书》,尤其值得关注。该议定书的起草工作已进入最后阶段,其目的就是完善《禁止酷刑公约》实施机制,像《欧洲防止酷刑公约》一样,授权一个专家组访问《禁止酷刑公约》缔约国管辖下的任何监禁场所,以防止酷刑和其他残酷、不人道的或有辱人格的待遇或惩罚的发生。毫无疑问,该议定书的问世将使联合国反酷刑监督机制从根本上摆脱困境。

尽管该议定书的问世可能会面临不少困难,尤其将取决于各《禁止酷刑公约》缔约国的积极意愿,但是,我们仍然满怀希望,拭目以待。

[参 考 文 献]

- [1] ROLAND, Bank. International Efforts to Combat Torture and Inhuman Treatment: Have the New Mechanisms Improved Protection [J]. *European Journal of International Law*, 1997, (8).
- [2] AHCENE, Boulesbaa. An Analysis of the 1984 Draft Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment[J]. *Dickinson Journal of International Law*, 1986, (4).
- [3] AHCENE, Boulesbaa. The U. N. Convention on Torture and the Prospects for Enforcement[M]. Martinus Nijhoff Publishers, 1999.
- [4] MALCOLM, Evans & MORGAN, Rod. The European Committee: Membership Issues [J]. *European Journal of International Law*, 1994, (2).
- [5] ANTONIO, Cassese. A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture[J]. *American Journal of International Law*, 1989, (1).

(责任编辑 车 英)

UN Supervisory Mechanisms on Torture: Tomorrow

WANG Guang-xian

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: WANG Guang-xian (1966-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in public international law.

Abstract: The ineffectiveness of supervisory implementation systems of Convention Against Torture results in the limited competence of its treaty body, and reflects the defects of all UN supervisory mechanisms against torture. To break through the limitations caused by ineffectiveness, implementation systems should be revised. Especially, the more effective preventive mechanisms of European Convention for the Prevention of Torture should be borrowed or introduced into UN human rights systems. Furthermore, cooperation should be enhanced among all supervisory bodies.

Key words: prohibition of torture; supervisory mechanisms; Convention against Torture; ineffectiveness