论国际人权条约的准司法监督机制

万鄂湘 陈建德

作者 万鄂湘, 武汉大学法学院教授、博士生导师, 武汉, 430072;
陈建德, 武汉大学法学院博士生, 武汉, 430072。

关键词 国际人权条约 准司法监督机制 国际监督

提要 第二次世界大战后, 联合国制定了一系列国际人权条约。为保证缔约国履行保护人权的国际义务, 这些条约设立了相关的监督机构和程序, 形成了具有准司法性质的监督机制。但由于各国国情的多样性和差异性, 各国政府和学者往往从自己的利益和立场出发, 对人权条约的监督机制提出不同的观点和看法。本文试图从国际监督的角度出发, 对国际人权条约的监督机制作一探讨。

一、准司法性国际监督的基本特征

人权条约的监督机制实质上是国际监督在国际人权保护领域内的运用和体现。所谓国际监督, 就是国际社会的成员通过一定的手段和方法, 促使国家履行国际义务, 防止并纠正危及国际公共安全和违反法律规则的行为, 以达到尊重并实现法律的目的。传统国际法中的国际监督主要是国家间的监督, 它的实施依赖外交手段来进行。因此, 这种形式的国际监督所存在缺陷也是显而易见的: 一是监督的实施由于取决于国家诉诸外交手段的意愿而具有任意性; 二是监督的后果存在不公正性, 它通常受到监督者与被监督者之间力量对比的影响。随着国际社会组织化的趋势日益加强, 国际监督的实施开始从分散走向集中, 形成了以国际组织为主体的新形式的国际监督。这种国际监督在很大程度上克服了国家间监督存在的缺陷, 其监督手段也日益多样化, 形成了政治监督、司法监督和准司法监督等多种制度化监督手段同时并存的局面。政治监督是由国际组织的政治机关, 如国际联盟行政院和联合国大会实施的国际监督。它通常以投票表决的方式形成有法律拘束力或无法律拘束力的决定或决议。司法监督是国际司法机关, 如国际法院和欧洲联盟法院实施的监督, 它的实施是通过以个人身份任职的国际法官根据正当的法律程序, 解决国家间或国家与个人之间的争端来进行。司法性

国际监督的决定以判决的形式作出,并对有关当事方具有拘束力。

准司法性监督是介于政治性监督和司法性监督之间的监督形式。它在监督机构、监督职能和监督程序上有着自己的基本特征:

首先,准司法性监督机构的组成有多样性,一般说来有三种类型:一是监督机构的成员全部由国家代表组成,他们以政府代表的身份参加工作,并接受其本国政府的指示,联合国经济社会理事会下属的人权委员会就是属于这一类监督机构;二是机构的成员完全由国际组织任命或经选举产生的独立专家组成,他们以个人身份进行工作,不代表所属国政府。从某种意义上讲,组成监督机构的独立专家只代表所属国际组织或全体有关国家的共同利益。二战以后产生的某些重要的国际人权条约设立的人权机构,如人权事务委员会、禁止酷刑委员会等都属于这种类型;三是监督机构具有混合特征,即它由政府代表和独立专家组成,虽然独立专家代表自己的国家,但并不代表本国政府的利益,也不接受本国政府的指示,而是代表国内的利益团体或非政府组织。这种监督机构的例子包括1922年的《德国—波兰关于上西里西亚专约》建立的混合委员会和国际劳工组织。

其次,从监督的职能看,审查与矫正是监督的核心,也是国际监督固有的两种职能。与政治性监督和司法性监督一样,准司法性监督通常也具有这两种职能。但是,准司法性监督的职能更多地体现为对国家履行国际义务的审查。审查的结果一般是以报告或建议的形式通知有关缔约国,或向国际组织的有关机构提出,以便进行政治性的讨论,作出有法律拘束力的决定。虽然准司法性的监督机构在实施监督的过程中可以向有关国家提出建议,要求采取具体措施履行国际义务,甚至可以依照一定程序友好解决争议,但它既不能作出类似国际司法机关所作出的有法律拘束力的判决或裁定,也缺乏对违反国际义务的国家实施制裁的权力。由于制裁通常被认为是行使国际监督矫正职能最重要的,也是最后的手段,因此,准司法性监督机构所行使的矫正职能只停留在道义上的规劝和外部的政治压力这一层面上。

第三,从程序上看,无论是政治性监督还是司法性监督,其实施都是以一国被怀疑或被指控违反国际义务为前提的。而准司法性监督既可以因国家被控诉违反国际义务而开始实施,也可以因某些国际条约的受益人(个人或个人团体)的申诉而开始,甚至监督机关本身也可以自动开始监督程序,定期对缔约国履行国际义务的状况实施审查。此外,准司法性监督还具有构成司法监督基本要素之一的正当程序。监督机关在实施监督时,必须遵循事先确定的程序规则,特别是在因控诉或申诉而开始的监督中,控诉或申诉方与被告国应享有平等的机会向监督机关提出书面材料或申辩,或派遣代表出席监督机关的会议予以陈述。但是,与司法监督不同的是,准司法性监督的审查程序一般是不公开的。

二、国际人权条约的监督机构和程序

从历史上看,准司法性国际监督的诞生最初是与国际联盟确立的保护少数者权利的机制相联系的。国际联盟解体后,虽然作为国际联盟继承者的联合国并未把这机制继承下来,但是,由联合国主持制定的许多国际人权条约除了规定缔约国应采取立法、司法及其他措施保障条约规定的各项权利的实现之外,还规定了对缔约国履行保护人权的义务进行国际监督的程序,并设立相应的国际机关负责实施监督。1991年《儿童权利国际公约》生效时,依照有

关国际人权条约设立的国际监督机构包括：消除种族歧视委员会、人权事务委员会、反对体育领域种族隔离委员会、禁止并惩治种族隔离罪行三人小组、消除对妇女歧视委员会、禁止酷刑委员会、儿童权利委员会以及经济、社会和文化权利委员会。从组织结构和实施国际监督的手段上看，这些人权机构全部或部分地继承了国际联盟保护少数者权利的机制的模式。

（一）监督机构的组成及工作程序

除禁止并惩治种族隔离罪行三人小组外，其他国际人权条约所设立和监督机构在结构上基本相同。组成监督的成员由缔约国在其国民中提名，并经选举产生。选举时还须考虑公平地域分配原则，并能代表不同文化形式和主要法系。在资格上，成员必须是在人权领域或其他专项领域内有公认的专长，并享有崇高的道德地位。他们必须以个人身份任职，即他们都有一定程度的独立性，既不接受其本国政府的指示，也不从属于任何其他国际组织或机构。

就工作程序而言，国际人权条约的监督机构在行使其职权时，一般采用会议（session）的形式。例如，根据《公民权利和政治权利国际公约》第37条，人权事务委员会第一届会议制定了《临时程序规则》。该规则第1条规定，人权事务委员会得按充分行使职权之需要定期举行会议，会议通常每年举行两次。此外，人权条约的监督机构根据其不同的职权采用公开会议和非公开会议两种形式，并以“协商一致”原则作为其作出决定时的表决方法。

（二）国际人权条约的监督程序

1. 报告制度

报告制度是国际人权条约广泛采用的监督缔约国履行义务的强制性程序，它无需缔约国的特别批准而自动适用于缔约国。根据这一程序，缔约国有义务向监督机构递交报告，陈述它们在履行条约义务、保障条约所确认的权利方面所采取的措施和取得的进展。缔约国递交的报告可分为定期报告、补充或特别报告。定期报告是缔约国根据国际人权条约的规定在一定期限内按照监督机关提出的调查表（questionnaire）递交的报告；补充或特别报告是监督机关审查定期报告后要求缔约国递交的，或应监督机关要求在某种情况发生之后递交的报告。报告的内容既涉及报告国保护国际人权条约所规定之权利的一般法律制度，如宪法和法律中有关权利与基本自由的保障及限制措施，权利遭受侵害的个人可采用的司法、行政等救济措施，也包括缔约国就监督机构所作建议而提供的意见或情报，与监督机构合作采取的措施，以及国内司法机关或行政机关的执法行为。监督机构在报告制度中只行使审查的职能，一般说来，它们不能要求缔约国按照其意见设立或修改其国内的人权保障制度，或要求缔约国采取它所要求的措施以防止或矫正违反条约义务的情势。监督机构审查缔约国的报告之后，可提出它认为适当的一般建议（general comments）。但此种建议不对缔约国履行条约义务的状况作出结论性评价，它只是向全体缔约国和联合国大会提出的一般性质的建议，以便缔约国更好地履行条约义务，保障并实现条约所规定的权利。

2. 国家间控诉制度

国家间的控诉制度也称政府间的指控程序。它是国际人权条约规定的一项任意性监督程序，只适用于声明承认监督机构受理并审议缔约国间控诉的管辖权的缔约国。根据有关国际人权条约的规定，国家间的控诉程序包括四个阶段：①谈判，即某一缔约国认为另一缔约国未履行公约义务时，可以书面通知的形式提请该缔约国注意，被通知的缔约国亦可提出书面声明，其中应尽可能地包括已经采取或即将采取的国内救济措施；②审查，如果争议未通过

双方协商得到解决,任何一方可将此争议提交监督机关。在国内救济措施已用尽前提之下,监督机关以非公开会议的形式进行审查;③斡旋,监督机关在审查缔约国提交的争议时应应对双方进行斡旋,以使该争议在尊重人权和基本自由的基础上求得友好解决;④报告,如友好解决的努力失败,监督机关应向有关缔约国提出报告,报告仅限于对事实的扼要陈述,并附双方的书面声明及口头陈述的记录。

很显然,监督机关在国家间控诉制度中的职权仅限于按照既定程序确定事实,并进行和解。有的人权条约还专门为此设立了和解程序,在有关缔约国同意的前提下,临时特设和解委员会。从理论上讲,国家间控诉制度可以起到促进缔约国之间在保护人权方面相互监督的作用。但是,人权条约所确立的这项制度在实践中还很少被使用。究其原因,这与国家出于自身的国际政治和经济利益的考虑不无关系。

3. 个人申诉制度

这是个人对国家侵犯其人权而向有关国际监督机关投诉的制度。虽然有关国家在个人申诉权问题上存在重大分歧,但个人申诉制度被国际人权条约确立后,便在实践中得到广泛的运用,并形成了较为完备的程序。个人申诉制度实质上可分为二个阶段。一是申诉受理阶段。监督机关在收到个人或个人的团体的申诉后,需根据有关人权条约的规定审查申诉是否符合条件。这些条件包括申诉非匿名,用尽国内救济措施,没有滥用申诉权,申诉与公约条款一致等。在实践中,监督机关对受理条件的审查,大多与申诉和条约一致及用尽国内救济措施有关。例如人权事务委员会在审查申诉是否与《公民权利和政治权利国际公约》一致时,通常从以下四个方面进行:时效审查,审查违反公约的行为是否发生在缔约国批准或加入公约之后;实体审查,审查申诉者声称受到损害的权利是否为公约所承认的权利;资格审查,审查申诉者、被申诉国及受害者的资格;属地审查,审查申诉者是否属于被诉国的管辖范围。此外,人权事务委员会还就用尽国内救济措施确立一项原则,即缔约国若未详尽说明申诉者可使用的具体救济措施,并证明该措施有效,申诉则不能被认定为未用尽国内救济措施而不受理。这说明国内救济措施必须具备有效性和可适用性,缔约国并负有相应的举证责任。二是事实审查阶段。一旦监督机关决定受理申诉,应将受理申诉的决定和事实审查的程序通知被诉国。被诉国应对申诉提出自己的解释或声明。根据“诉讼权利平等”原则,监督机关收到被诉国的解释或声明之后,还需将该解释或声明通知申诉者,后者可在一定期限内提出相应的声明或材料。最后,监督机关在所获得的所有书面材料的基础上作出结论性意见。虽然监督机关的结论性意见并不构成对缔约国有法律拘束力的决定,但是,监督机关在认定事实后,往往根据所确认的事实指出缔约国是否违反条约义务,甚至在每一项意见后还附有缔约国应采取的相关措施。这些措施不仅包括对受害者进行补偿,提供救济措施,改善被拘留者的监禁条件等,甚至还包括缔约国应修改其国内法,使之符合人权条约的规定。

三、国际人权条约监督机制的制约因素

实践表明,二战以后建立的国际人权条约的准司法监督机制仍处在一个不健全和低效运作的阶段。它既没有起到其设计者所预期的作用,其有效性也不及由政治监督和司法监督相结合的欧洲和美洲两个区域性人权保障机制。究其根源,这主要受到国际社会成员的多样性

和差异性与国家主权两大客观因素的制约。

人权的实现最终要依赖国家自身，也是一个涉及政治、经济、法律和意识形态等多方因素的错综复杂的过程。国际社会成员在文化价值观念、政治社会制度、法律意识以及经济发展水平方面的差异性和多样性自然会在人权宗旨的实现过程中留下自己的印记。虽然国际社会通过联合国的立法宣示了各国都应努力遵循的人权国际标准，但是这些标准并不都是绝对的，它在效力上具有层次性。有的人权规则体现了国际社会最基本的利益，构成国际人权法的强行规则，但这些规则在国际人权规则体系中只占少部分。绝大部分规则只具有相对的效力，构成人权的条约性标准和参考性标准。条约性标准是国际人权条约所宣示的人权标准，它只对条约的缔约国或参加国具有效力。但是由条约所确认的标准并不是在任何时候、任何地方都是一致的。一方面，除国际人权条约本身规定绝对不能克减的条款外（它们实质上是国际人权的强行标准），大多数实体条款都有许多限制性规定，即权利的行使受到国内法律、国家安全、公共秩序、社会道德等限制，而这些限制往往由国家根据自己的国情和需要加以确定。另一方面，缔约国在批准或加入条约时所作的各种保留也使得国际人权条约的标准在适用时残缺不全。由此可见，人权的条约性标准不是绝对的，它不仅对非缔约国不具效力，而且在缔约国国内适用时，国内标准的考虑要优先于国际标准，如果两者产生冲突，缔约国就会以保留的方式，或者利用条约自身的限制性条款排除国际标准的适用。参考性标准是供主权国家在国内从事人权立法、制定人权政策、实施人权司法保障时参考的标准。它们大多以宣言的形式表现出来，是人权价值国际化的体现，属于国际人权的“应然法”的范畴，对主权国家并不具有法律拘束力，国际社会也无任何有效方式强制实施这些标准。我们知道，国际监督的有效性取决于制定规则的国家同意或合意的程度。这种同意或合意程度的表现形式之一便是国家承担的实体义务的确定性与完整性。既然人权标准存在多重性和相对性，那么人权的监督机关就很难对国家的义务范围作出明确的解释，这就抑制了人权条约监督与执行措施的有效适用。

从国际监督的一般性质上看，任何国际监督机关都不具有当然的管辖权，它们为保证国际法律规则的有效实施而进行的国际监督，必须建立在国家主权原则的基础上。国际监督的这一特点是由国际社会和国际法的基本特征所决定的，国际社会是一个高度分散的社会，它不存在任何超越主权国家的更高的权威，国际法的实施主要依靠作为国际法主体的国家本身的行为。虽然有关国际人权条约都规定缔约国应采取立法、司法等措施保障条约所规定的权利的实现，但是国家有权根据自己的政治制度和价值观念选择实现这些权利的方式，其国内的人权保障制度并不因加入国际人权条约而成为主权范围以外的事项。因此，国际人权条约监督机制的有效性不可能不受到人权的国际保护与国家主权原则这一矛盾的制约。虽然从本质上说，人权与主权是一致的，但这并不排除它们之间有时存在不一致、甚至是对立的情况。由于现代国际法将人权的国际保护作为一项重要内容，《联合国宪章》和一系列国际人权条约都为各国普遍确立了保护人权的国际法律义务，并制定了相应的国际监督和执行措施，这便构成了对国家主权中“对外独立权”的限制。鉴于此，国家在批准或加入国际人权条约时，往往将国家主权的考虑放在第一位。特别在条约规定个人享有申诉权的情况下，由于个人没有国家那么多的顾虑，国家会受到它不得不应付的控诉或申诉的困扰，并且还要承受事先无法预计、甚至是不利的结果，因此，国家就会从自己国家利益出发，或者不愿将其部分主权转

让它无法施加影响的监督机关,或者在涉及自己存在的人权问题时,援用“国家主权”或“人权系国内管辖事项”为理由来抵制监督机关实施的监督。

需要指出的是,人权的国际保护不仅是重要的国际法律问题,而且是一个敏感且棘手的国际政治问题。国际人权条约的监督与执行必然会受到来自国际政治因素的干扰和影响,甚至在一定条件下,国际政治是妨碍人权国际监督和执行机制有效和正常运作的主要因素。战后西方国家长期推行“冷战”政策,使人权的国际保护失去了各国1945年在旧金山联合国制宪会议上表现出来的促进和尊重人权的情感动机和政治愿望,而沉沦于作为“冷战”的工具。由于“冷战”的思维,西方国家在构造人权的国际监督和执行机制时,往往强调其“公开揭露”和“集体羞辱”的政治压力功能,并在实施监督的过程采用“双重标准”。人权的这种工具化和功利化的态势使得其他国家对人权的国际保护采取冷漠,乃至抵制的态度。此外,各国对人权国际保护的不同态度同样反映在国际人权条约的监督与执行机制上。西方国家不仅指责人权条约的监督机关缺乏执行其决定的必要权力,而且认为监督机关“协商一致”的工作程序和申诉制度中的“非公开”原则阻碍了国际社会对人权状况不佳的国家施加政治和舆论压力。另一方面,许多发展中国家因担心成为西方国家人权政治化和工具化的牺牲品而停留在人权条约的范围之外。这就使得人权条约的监督机制的适用范围极为有限。有的国家即使接受了人权条约的监督机制,也对监督机关缺乏信任,进而采取不合作的态度。

四、对话与合作是实现国际人权宗旨的最终途径

虽然国际人权条约的监督机制在实践中受到来自多方因素的制约,但是我们在探讨其有效性的时候不能背离这样一个事实:国际人权条约的监督机关既不同于具有执行权力的国际政治机关,也不同于国际司法机关,它只是依条约设立的准司法性的监督机关。正如我们在前面所论述的,准司法性监督机关的职能更多地是对事实的审查,一般说来,它不具有政治性和司法性监督机关的矫正职能。即使它在审查事实之后会就缔约国是否违反国际义务,以及应采取的措施提出意见,但这些意见并不具有法律拘束力,它只能在规劝的层面上对缔约国施加影响。国际社会之所以选择这样一个模式来监督国际人权条约的实施,是由于国际人权法仍处在逐步完善和发展的阶段。在现阶段内,人权的国际保护因各国国情不同和利益冲突而呈现复杂性和特殊性。国际社会还很难找到一条适用于所有国家的实现人权的标准。鉴于此,国际社会应该摒弃冷战的思维模式,放弃通过人权的国际监督机制对他国施加政治和舆论压力,转而寻求对话与合作。对话与合作并不意味着战后初步形成的以各种监督与执行措施为主体的人权国际监督机制的倒退。人权的国际保护是一个复杂且渐进的过程。它不能超越国际人权法的发展阶段,也不能忽视国际社会主权国家林立、各国国情不尽相同的现实,为了少数国家的私利而追求具体措施在一时一地的效果。相反,它应该着眼于总体的有效性和未来的发展,把人权的国际监督建立在对话与合作的基础上,促进国情不同的国家在人权理念和价值判断上的趋同,从而最终在整体上促进并提高人权国际保护机制的效力。