

论联合国人权条约监督机制的改革

On Reform About The Supervision System For UN Human Rights Treaty

戴瑞君

(中国社会科学院国际法中心 北京 100720)

内容提要:联合国人权条约监督机制在运行过程中暴露出来的问题在 20 世纪 80 年代已引起了国际社会的关注,随后围绕如何完善这一机制的讨论一直没有间断。与此同时条约监督机制自身也在不断进行调整,然而时至今日,改革并没有取得令人满意的效果。本文通过梳理和反思以往联合国内部的改革努力以及社会各界的改革提议,提出了人权条约监督机制改革可能的努力方向。

关键词:联合国 人权条约 条约机制 改革

一、联合国对人权条约监督机制的改革

(一)改革论证

从论证其必要性到探索具体的改革之道,联合国对人权条约监督机制的改革进行了较为系统的论述。对此,本文以独立专家的三份研究报告和两次马尔邦会议为例加以说明。

1. 独立专家的研究报告

1988 年联合国大会通过的第 43/115 号决议^①要求秘书长委托一名独立专家研究并探索监督新的人权文件的长效途径。于是澳大利亚的菲利普·阿尔斯通(Philip Alston)教授受命从事了这项研究,并先后于 1989 年^②、1993 年^③、1997 年^④提交了三份报告。这三份报告发展地研究了人权条约机制,特别是国家报告制度遇到的问题,全面分析其成因并提出了许多改进建议。教授建议允许国家对根据不同公约提交的报告中的重复之处进行交叉引用;鼓励条约机构列出问题清单同缔约国进行对话;条约机构应通过多种途径获取可靠信息;条约机构的委员们应得到充分报酬;联合国应当为缔约国提供关于国家报告的咨询服务;为条约机构的工作建立电子数据库;加大对条约体系的宣传力度;条约机构应提高结论性意见

质量;从长远看,可通过减少条约机构数目、合并报告、用有重点的报告代替定期综合报告等方式来减轻报告负担;等等。

2 马尔邦会议

联合国人权高级专员办事处在列支敦士登政府的合作下,先后于 2003 年和 2006 年在列支敦士登的马尔邦^⑤和特里森贝格^⑥举办了两届讨论人权条约机构系统改革问题的会议。这两次会议也被称为“关于人权条约机构改革的集思广益会议”或“马尔邦会议”。

第一次马尔邦会议召开之前的 2002 年,联合国秘书长在《加强联合国:进一步改革纲领》的报告中提出有两项措施有助于解决现行人权条约体制的不足,一是各委员会制订协调一致的办法开展活动,并将各种不同的报告要求标准化;二是应允许各缔约国编写一份单一的报告,综述其遵守已加入所有国际人权条约的情况。^⑦

第二次马尔邦会议是联合国人权事务高级专员提出设立统一常设条约机构的大背景下召开的,因此本次会议主要围绕“设立统一常设条约机构”的提议展开讨论。非洲集团和亚洲集团的代表从一开始就不赞成这一提议,并得到很多发言者的声援。不赞成者认为拟议的改

作者简介:戴瑞君(1980-),女,汉族,内蒙古巴彦淖尔人,中国社会科学院博士研究生。

① UN Doc A/RES/43/115, para 15.

② UN Doc A/44/668, Annex

③ UN Doc A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, Addendum.

④ UN Doc E/CN.4/1997/74, Annex

⑤ UN Doc A/58/123, Annex

⑥ UN Doc A/61/351, Annex

⑦ UN Doc A/57/387, para54.

革方案可能重复现行制度;统一机构还会降低针对性和具体性,弱化对某些类别的权利持有者的保护力度。会议认为,由于各国法理十分不同,很难在短期内对某种改革方案形成一致意见,这需要更多地参考民间社会的意见,并下大力气推动政治意愿的转变。从总体上看,设立统一常设机构的建议在这次会议上没有得到多少支持。

(二) 修补调整

在改革论证的同时,各条约机构也在解决实践问题的过程中,在现存条约机制的框架内进行着自适应的调整。调整的总体趋势是通过加强各条约机构内部以及条约机构同其他联合国机构、人权组织的沟通,发展条约机构的工作方法,减少冲突与重复,使其更加协调一致。

现如今一年一度的条约机构主持人会议及委员会间会议均将包括改进工作方法在内的条约机制的改革问题作为议题之一。两会为各条约机构相互之间以及条约机构同联合国其他机构、非政府组织、国家人权机构等提供了难得的对话与互动平台。通过这些会议,各条约机构可以了解到其他机构为解决这些问题采取的新举措,相互参照、彼此协调,尽量避免重复,在工作的协调化方面已初见成效。

(三) 探索结构性改革

上述修补调整多属应急之策,难以从根本上解决条约监督机制效力低下的问题,于是对条约机制进行结构性改革的探索成为必然。在联合国内明确提出对条约机构进行结构性改革始于2005年联合国人权高级专员起草的《行动计划》。^⑧在《行动计划》中,高级专员提议建立一个统一的常设条约机构,以便提供一个得到加强的、更加有效的监测系统。随后,秘书长向人权条约机构第五次委员会间会议和第十八次人权条约机构主持人会议提交了《关于高级专员设立统一常设条约机构建议的构想文件》^⑨(下文称“构想文件”)。

构想文件认为,人权条约监督制度“从现有结构来看即将接近其绩效的极限。……为了确保其长期有效性,将需要进行更为根本性的、结构性的变革”。文件列举了设立统一常设条约机构可能产生的积极效果,统一常设机构可能的运作方式及其监测职能。在构想文件中,秘书长也罗列了建立这样的机构需要考虑的问题,包括对特定群体权利的具体保护;各国批准条约的不同模式

在程序上带来的挑战;机构成员的资质、选举及薪酬;设立统一常设机构的合法性,即机构的产生依据问题等。

构想文件提出后,首先在人权条约机构第五次委员会间会议和第十八次人权条约机构主持人会议上进行了讨论。两会的许多与会者对这一建议表示了担忧。与会者强调任何改革都应维持各项条约的独特性,而条约之下的具体权利以及特定权利持有者的权利不应受到减损。^⑩一些缔约国在应邀参加第十九次人权条约机构主持人会议时对设立统一常设条约机构的提议感到关切,并强调讨论的重点还应放在协调各条约机构的工作方法上。^⑪人权条约机构第六次委员会间会议以及第二十次人权条约机构主持人会议没有再继续讨论这一问题。

二、学术界关于人权条约监督机制改革的提议

面对联合国举步维艰的改革尝试,关心人权条约机制改革的人们展开了热烈的讨论。

1996年国际法协会国际人权法律与实践委员会指出联合国人权条约面临着执行危机。^⑫2001年,加拿大的贝叶斯基(Anne Bayefsky)教授在《联合国人权条约体系:处在十字路口的普遍性》的报告^⑬中确信时间的推移将证明对条约机构进行合并的必要性,认为如果不合并,即便普遍地豁免报告义务,条约机构仍将无效力也无效率。她的报告主张将现有的条约机构合并成两个功能不同的机构,一个负责审议国家报告,另一个专门负责个人来文和调查程序。与此同时进行的另一项关于“联合国人权条约在国内层面的影响”的实证研究则建议通过区域会议审议国家报告,条约机构的功能可以在一定程度上进行合并,另外条约机构应着力改进结论性意见以强化后续程序。^⑭

建立“统一常设人权条约机构”的提议更是一石激起千层浪。有人认为,“统一常设机构”的提议有考虑欠成熟、冒进之嫌。例如弗莱厄蒂(Michael O'Flaherty)教授指出,秘书长的构想文件更倾向于断言而不是为统一性辩护,从而显得不太有说服力。^⑮作者进一步认为构想文件至少忽略了两个关键性的问题,一是条约机构与联合国人权理事会的关系,是重复还是相互补充,理顺这一关系对提高条约机构的效率至关重要;二是如何保障人权保护的专门性的问题。约翰斯通(Rachael Loma John-

⑧ UN Doc A/59/2005/Add 3, Annex

⑨ UN Doc HR I/MC/2006/2

⑩ 同上注,第27段。

⑪ UN Doc A/61/385, Annex

⑫ UN Doc A/62/224

⑬ LA, Committee on International Human Rights Law and Practice, Report on the UN Human Rights Treaties: Facing Implementation Crisis, available at <http://www.bayefsky.com/reform/ila.php/pfriendly/1>

⑭ Anne E. Bayefsky, The UN Human Rights Treaty System: University at the Crossroads, available at <http://www.bayefsky.com/report/finalreport.pdf>

⑮ 这项实证研究由南非比勒陀尼亚大学的 Heyns 与 Viljoen 教授主持,考察了联合国主要人权条约对全球范围内 20 个国家的影响力。研究结论可参见 Heyns & Viljoen, The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level, 23 Human Rights Quarterly 483

⑯ Michael O'Flaherty & Claire O'Brien, Reform of the UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: A critique of the Concept paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, 7 Hum. Rts. L. Rev. 141

stone)教授也认为在新的人权理事会的形式和效果明了之前对条约机构进行改革显得过于匆忙。^①汉普森 (Francoise J. Hampson)教授则更加直白地批评这一建议“在根本上是破绽百出、不负责任的”。^②有学者进一步分析了这一提议可能面临的法律和现实中的困难。迈克尔·伯曼 (Michael Bowman)教授撰文指出“以法律上无懈可击的方法进行改革”和“快速完成改革进程”是一对相互矛盾的标准,却是当前的改革需要同时达到的目标。目前提出来的改革途径没有哪一个是十拿九稳的,成败皆取决于能在多大程度上说服国家接受改革的方案。^③

鉴于上述种种可以预见的缺陷和困境,还有学者另辟蹊径,提出了其它的改革建议。例如,诺瓦克 (Manfred Nowak)教授就提议成立世界人权法院。

三、对人权条约监督机制改革的反思

(一)明确人权条约监督机制改革的目标

作者认为,确定改革的目标,首先应对条约监督机制有准确的定位,即人们创设这一机制的初衷是希望它发挥什么样的作用,这一机制是否起到了这样的作用。从各主要人权条约的文本可以看出,条约机构由若干以个人身份任职的、人权领域的专家组成,从性质上讲它是独立于缔约国政府的专家机构。这样的独立专家机构被赋予的职责不外审查缔约国履约报告并发表建议和意见;经缔约国认可,接收来文、提请相关缔约国注意并要求缔约国答复或解释;在缔约国的同意和配合下进行调查,经缔约国同意后将调查结果载入工作报告。就条约机构被赋予的这些职能来看,它是经缔约国合意授权督促国家履行公约义务的机构,它行使每一项职责均离不开缔约国的密切配合,它的工作结论均以“建议”、“意见”、“评论”等形式出现因此仅具有参考、国家酌情决定是否接受的有限效力。那么,条约机制是否在发挥这样的督促作用呢?答案是肯定的。每个条约机构都在马不停蹄地审查着缔约国的履约报告,经授权的条约机构在抓紧审议个人来文,有些机构,例如禁止酷刑委员会还在对一些国家进行着调查。但是,由于种种原因,条约机制发挥的督促作用非常有限,或者说效果较差。于是,改革的直接目标应该确立为争取所有的缔约国都能按时递交报告,条约机构能够及时地审查递交来的报告、能及时审议收到的来文。而达到这一步只能说条约机制实现了形式上的正常运转。而条约机制“督促国家履行公约义务”职能的实际效果则要看国家对条约机构提出的建议、做出的决定的执行程度。

(二)客观评价正在进行的改革尝试

如上文所述,联合国一直在朝着减少工作重复、加快工作速度的方向努力。个别机构已经开始践行灵活处理

报告时间、分组审议等方法来提高工作效率。

另一方面,近些年联合国开始强调各种制度的后续跟踪程序,通过跟踪监督来督促缔约国落实条约机构的建议。以提升条约监督机制的实际效果为出发点还提出了五花八门的建议,这些建议的思路,如前文指出的,就是武装条约机构。这么做,一是忽略了条约机制的性质,二是忘记了由谁来武装条约机构。现行机制是缔约国合意授权产生的,缔约国曾承诺自愿接受条约机构的监督,但实际上却消极懈怠,漠视承诺;如今我们还能指望缔约国以更加严厉的机制来监督自己吗?因此,在对其可行性进行充分论证之前不应该大张旗鼓地推行这种改革路径。

(三)通过完善国家人权保障机制提升人权条约监督机制的效力

提高人权条约监督机制的有效性只靠监督机制独善其身是远远不够的。人权条约监督机制的主要目的,是通过促进国家履行条约规定的义务,使人权在国家一级受到保护;其作用的发挥无不受制于国家配合的程度;评估条约监督机制的有效性要看机制的产出在多大程度上被国家纳入到了保护人权的努力当中。既然是这样,我们何不换一种思路,将推动改革的力量用到促进国家人权保障机制的完善上呢?正如海因斯与维尔乔恩教授通过实证研究所证明的,“当条约规范或多或少的同时成为国内法的一部分……而不是(通过国家报告、个人申诉、秘密调查程序)作为对规范的执行时”,将产生最大的影响力。^④

鉴于条约机制对国家人权保护的监督仅是一种外部的促进因素,是外因,而它的效果有赖于国家的合作,最终体现为国家人权保护水平的提高,所以国家人权保障水平的提高对条约机构高效运行起到决定作用。若从这方面努力,作者认为理顺条约机构与缔约国的关系是前提。上文提到许多西方学者坚称将条约监督机制演变为一种具有强制执行力的压制机制。如果依然承认主权平等是国际法和国际关系的一项基本准则,国与国之间、国际组织与国家之间就应该以对话、合作的方式建立联系。人权条约监督机制与缔约国之间的关系更应如此。作为督促机构,条约机构善意的鞭策当然是必要的,同时应与缔约国平等对话,给予其更多的鼓励和信任;而缔约国则应铭记“约定必须信守”的准则,以自觉、积极的态度进行合作,明确自身的责任,在提高国内人权保护水平上下功夫。

(责任编辑:刘宇琼)

① Rachael Loma Johnstone, Cynical Savings or Reasonable Reform? Reflections on a Single Unified UN Human Rights Treaty Body, 7 Hum Rts L. Rev. 173.

② Francoise J. Hampson, An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery, 7 Hum Rts L. Rev. 7, 12.

③ Michael Bowman, Towards a Unified Treaty Body for Monitoring Compliance with UN Human Rights Conventions? Legal Mechanisms for Treaty Reform, 7 Hum Rts L. Rev. 225.

④ 前注 16。