

“人权法庭”的制度断想

莫纪宏

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

摘要:中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“完善人权司法保障制度”。完善人权司法保障制度,在法理和制度上一个最重要的手段就是适时设立以专门审理人权案件为主要制度功能的“人权法庭”。没有专门审理人权案件的人权司法机构,人权是很难得到法律制度的充分保障的。应当在我国中级人民法院以上的法院组织系统内部设立专门审理人权案件的“人权法庭”,目前主要负责审查死刑案件和剥夺政治权利的案件,今后可以发展成专门审理各类人权案件的司法审判机构。应当根据我国现行宪法以及联合国《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》的规定,制定《中华人民共和国人权保障法》,从而使得我国的人权保障获得更加完善和系统化的立法依据,进一步提高人权司法保障能力和水准。

关键词:人权案件;人权法庭;《国家人权报告》

中图分类号:D926 **文献标志码:**A **文章编号:**1006-639X(2014)01-0049-08

2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确提出了“完善人权司法保障制度”的要求。《决定》关于“完善人权司法保障制度”的改革精神具有划时代的意义。一方面,《决定》对“人权司法保障制度”的合法性是明确肯定的,它包括了两层意义:一是司法保障制度是人权法律保障制度的重要内涵,是与立法保障制度、行政保障制度同等重要的保障人权的法律制度;二是人权的“司法保障制度”在我国现有的法律制度体系下是已经存在的制度“事实”,而不是应当追求的制度“目标”。另一方面,《决定》用“完善人权司法保障制度”来确立人权的司法保障制度改革目标,其制度着力点在于“完善”,这就意味着在我国现有的“人权司法保障制度”下,“司法”对人权的保障还存在很多需要解决的问题,这里既有制度缺失的问题,也有现有制度保障能力不够的问题。总之,《决定》关于“完善人权司法保障制度”的改革精神为下一步在司法实践中采取切实有效的制度手段来加大司法对人权的保障力度和保障水准提供了基本的政策依据。本文正是从《决定》上述规定精神出发,提出建立“人权法庭”

对于“完善人权司法保障制度”具有非常重要的现实意义和重要的制度建构作用。

一、“人权法庭”的主要制度功能 就是专门受理人权案件

“人权法庭”,顾名思义,是专门以审理人权案件作为自身的组织机构功能的审判机构。就其组织机构设置来说,可以是附属于一般法院组织体系内部的,与审理民事案件、刑事案件和行政案件相对应的民事法庭、刑事法庭和行政法庭相并列的专门法庭,也可以是独立于普通法院组织体系之外的以审理人权案件作为主要制度功能的专门审判机构。从广义上来说,凡是具有审判人权案件职能的审判机构都可以视为“人权法庭”;从狭义上来看,“人权法庭”是审理人权案件的专门审判机构,“人权法庭”只审理人权案件,不审理一般的法律纠纷案件。

广义上的“人权法庭”在多数设立宪法法院或宪法法庭的国家中,是由宪法法庭或宪法法院来承担“人权法庭”的制度功能的。例如,联邦德国宪法法院就是依据基本法规定可以审理基本人权案件的人权审判机构。根据《联邦德国基本法》第18条规定,如果任何人滥用宪法所规定的言论、新闻、教育、

收稿日期:2013-12-01

作者简介:莫纪宏(1965-),男,江苏靖江人,中国社会科学院研究员,博士,博士生导师,中国宪法学会常务副会长,主要从事宪法学研究。

集会、结社、通信秘密、财产权以及庇护权,其目的在于挑战基本的民主秩序,那么,联邦宪法法院享有唯一的剥夺滥用权利者继续享有这些权利并决定剥夺到何种程度的权力。不过,这样的宪法诉讼在实践中只在联邦德国成立早期发生过两次,而且,也没有导致剥夺有关宪法权利。该条规定也招致了不少的批评,许多意见认为该条规定是联邦德国基本法中少数阻碍宪法权利实现的条款。不过,将这样的审查权力唯一地赋予宪法法院在实践中看来是比较适当的,它可以防止其他国家权力机构利用这样的权力来打击或者是迫害政治对手。^[1]由普通法院来承担审理人权案件功能的司法传统来自英国的衡平法院制度,美国联邦宪法确立的联邦审判制度则赋予了联邦各级法院在审理普通案件的过程中同时有权审理涉及到联邦宪法所规定的基本人权案件。此外,介于普通法院审理人权案件与宪法法院审理人权案件之间的人权法庭制度设计还有一种设置在最高法院下的专门的宪法法庭,如爱沙尼亚就在最高法院下面设立了宪法审查法庭。

狭义上的“人权法庭”最早产生于人权的国际法保护领域。二战后,由于人权问题成为国际社会的一个共同课题,保护人权已经超出了传统的民族国家的范围。因此,产生了处于民族国家之上的就人权保护事项享有司法审判权的国际性或者是区域性人权法院。这些法院在法律效力上并不当然对所有国家都具有管辖权,只有承认其管辖权的国家才接受其约束。这些国际性法院的特点就是受理在国内法院已经穷尽了救济途径的案件,起诉人可以是国家,也可以是公民个人。目前,这样的法院主要有国际法院、欧洲人权法院、美洲国家间组织人权法院和欧盟法院。这些法院从其法律功能上来看,实际上是宪法法院在另一种层次上的表现。因为,这些法院审理的案件往往是经过所在国宪法法院或者是行使宪法审判权的法院审理过的案件,并且由于案件审理的结果也为缔约国所接受,所以,这些国际人权法院是超越民族国家之上的行使保护缔约国宪法所保障的人权的审判职能的宪法法院或普通法院。这一性质是由于人权的国际保护引起的,如果承认某国际人权法院对其有管辖权的缔约国认为国际人权法院对其享有司法管辖权会有损主权或者是其他原因的话,那么,该国在任何时候都可以作出声明收回这样的承诺。这一原则在很多人权国际公约中都有明确的规定,如《欧洲人权公约》(European Con-

vention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom)。因此,国际人权法院作为超越民族国家之上而存在的起着宪法法院作用的保护人权的功能必须基于《维也纳条约法公约》(Vienna Convention on the Law of Treaties)的规定才能发生效力,这一点是国际人权法院区别于民族国家中履行人权司法保障功能的宪法法院的根本点所在。当然,在人权的国际法保护层面,如果不拘泥于“人权法庭”的“司法审判”性质,那么,联合国层面的“联合国人权理事会”以及9个重要的国际人权公约下的条约实施保障机构^①,都可以视为国际法层面的专门审理人权案件的“人权法庭”。

从专门审理人权案件的国家人权保障机构设置情况来看,联合国早在1946年就提出了各区域建立人权委员会的建议。1978年9月,联合国人权委员会曾举行设立国民人权机构的会议。1992年联合国人权委员会提出了国家人权机构的地位与功能的原则。1993年6月,联合国世界人权大会又提出建立国家人权机构的指南,其指南的内容包括:国民人权机构享有尊重和增进人权的广泛职权;人权保障机构的形成与权限及其范围应在宪法和相关法律中有明确的规定。1995年为了进一步强化国家人权保障机构的建设,联合国专门提出了“办事指南”。由69个国家的国家人权机构组成的“国家人权机构国际调停委员会”定期召开国际会议,交流各国的经验,提出人权保障方面的新建议和新要求。2004年在韩国召开的第七届“世界国家人权机构大会”,发表了“汉城宣言”,对通过国家人权机构推进人权发展提出了有益的建议。“宣言”指出,国家人权机构的特殊功能是:把国际的人权标准适用于国家生活层面,保障人权的持续发展,建立符合巴黎原则的具有特殊法律基础与多元主义的国家人权机构,通过同政府与市民社会之间的对话解决社会面临的纠纷。“宣言”同时要求在国际人权保护体系下进一步强化国家人权机构的作用与参与。在联合国的积极努力下,各国在发展人权保护机制的过程中,建立了形式多样化的国家人权保护机构。目前,联合国193个成员国大多数都设立了“人权委员会”来审理人权案件,这样的“人权委员会”的制度功能实质上就是专门审理人权案件的“人权法庭”。例如,韩国于2001年通过《国家人权委员会法》,成立了由11人组成的国家人权委员会之后,到2003年11月,共受理案件35666件。通过人权相谈中心

接受的事件是7408件,其中相当于人权侵害的事件是5856件,占整个事件总数的79%,不平等事件数为547件,占7.4%。因公权力侵害人权的事件为5874件,已处理的事件数为4502件。人权侵害事件的类型主要有:拘禁设施2799件(47.7%)、警察1541件(26.2%)、安全部等国家机关786件(13.4%)、检察官474件(8.0%)、军队有关的183件(3.1%)、保护设施91件(0.1%)等。从2001年到2003年共调查、处理了歧视等方面的事件547件,共调查了18个领域的不平等或歧视的问题。^[2]

总之,随着人权保护事业的发展,通过司法保障制度来有效地保护人权,通过建立专门审理人权案件的“人权法庭”来集中处理与人权保障有关的法律问题已经成为人权法律保障领域一种为国际社会和联合国主要成员国普遍接受的制度规则。所以,建立“人权法庭”来“完善人权司法保障制度”已经成为国际社会和世界各国人权保障实践的普遍共识,无需在理论上再做过多论证。当然,世界各国由于政治制度不同,在设计具体的“人权法庭”组织体制时又有一些制度上的不同,因此,“人权法庭”的制度设计也需要根据各国的法律制度特点有针对性地设计,不能千篇一律。

二、人权案件在我国现有的司法制度下 无法得到圆满和有效的解决

相对于国外由专门的宪法法院、普通法院或者是专门的国家人权委员会来审理或处理人权案件的人权保障制度来说,在我国现有的司法制度下,并没有“人权法庭”制度的存在,因此,人权案件通过司法制度得到有效解决的可能性还存在诸多制度上的障碍。

首先从司法审判制度的组织体制设计来看,我国现有的司法审判组织体系中,没有设立“人权法庭”,只有审理民事案件的民事法庭、经济案件的经济审判庭、刑事案件的刑事法庭和行政案件的行政法庭。此外,根据《人民法院组织法》的规定,在我国司法审判组织体系中,还设置了军事法院。另外,在近几年的司法体制改革中,在现有的法院组织体系内部,还设置了知识产权审判庭、青少年审判法庭、海事法院等等。从《人民法院组织法》第3条规定的人民法院的“任务”来看,人民法院审判刑事案件和民事案件,并且通过审判活动,惩办一切犯罪分子,解决民事纠纷,以保卫无产阶级专政制度,维护

社会主义法制和社会秩序,保护社会主义的全民所有的财产、劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,保护公民的人身权利、民主权利和其他权利,保障国家的社会主义革命和社会主义建设事业的顺利进行。其中“保护公民私人所有的合法财产,保护公民的人身权利、民主权利和其他权利”的“任务”已经包含了人民法院审理案件应当承担保障人权的功能。但是,在具体的受案制度下,到底哪些案件属于人权案件,哪些不属于人权案件,涉及到人权的案件应当如何处理,不论是国家的立法,还是最高法院的司法解释或人民法院自身的司法实践,这个问题并没有清晰的答案。从人权案件涉及到国家机关或国家机关工作人员在保障人权方面的义务性质来看,目前人民法院组织体制内部,只有行政案件或者是国家赔偿案件涉及到政府或司法机关的人权保障义务。但从人权案件涉及到基本法律关系来看,行政案件或者是国家赔偿案件由于涉及到国家立法正当性问题,故是否属于典型意义上的人权案件,至少从国外的人权司法保障实践来看,还是存在理论上的争议的。当然,不可否认的是,行政案件,包括刑事案件,甚至是某些民事案件或经济案件,其中都间接地涉及到国家机关和国家机关工作人员在保障人权方面的基本法律义务问题,可以说,从广义上进行分类的话,都可以纳入人权案件的范畴,但由于目前在我国司法审判中,人民法院不能援引宪法或者是我国已经批准的国际人权公约来审理案件,故人民法院缺少运用保障人权的法律依据的能力和手段来保护人权,所以说,从制度设计的层面来看,人民法院还没有承担起在司法审判中直接保障人权的制度功能。

其次,从官方对待“人权法庭”设置的态度来看,目前缺少非常明确的态度:一是对法院在保障人权中发挥了什么样的作用以及应当如何发挥作用认识不到位;二是对在制度上是否应设立专门审理或处理人权案件的人权机构态度也不是很明朗。在阐述如何通过司法体制来保障人权的,中国向联合国提交的《国家人权报告》^[3]中作了如下描述:从2008年底开始,中国启动了新一轮司法体制改革,加强人权保障是本轮改革的重要目标。改革从优化司法职权配置、落实宽严相济刑事政策、加强司法队伍建设、加强司法经费保障等四个方面提出具体任务。目前,本轮司法改革60项任务已基本完成,并体现在修订、完善的相关法律中。例如,最高人民法院承

担了人民陪审员制度改革、量刑规范化和审理程序改革等任务。为确保改革落到实处,最高人民法院于2009年3月出台了《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》,提出了132项具体改革任务,其中包括扩大陪审员选任范围和参与审判活动范围,严格规范法官裁量权等。这些具体改革任务目前已完成113项。最高人民检察院于2009年2月出台了《关于深化检察改革2009—2012年工作规划》,提出87项具体改革任务,其中包括改革人民监督员选任方式和程序,健全完善对刑事、民事诉讼活动的法律监督等,这些任务已基本完成。从《国家人权报告》对“司法体制”对保障人权的作用的描述来看,除了突出了“人民陪审员”、“人民监督员”在司法审判中的作用之外,看不出人权案件是如何在司法审判程序中有效加以处理的。对于人权保障机构的描述,《国家人权报告》声明:中国政府积极支持国家人权机构的理论研究。中国社科院、中国政法大学等就国家人权机构的职能、作用和中国设立国家人权机构的可行性进行深入研究。一些机构还设立了专题研究小组,召开多个研讨会,并前往已经设立国家人权机构的国家考察学习,出版发行了《国家人权机构总览》等一批书籍和学术专著。2013年3月27日,中国外交部与澳大利亚人权委员会在北京联合举办研讨会,就“国家人权机构的职能、作用和未来发展”、“中国设立国家人权机构可行性分析”等议题进行深入研究。从中国向联合国提交的《国家人权报告》中披露的信息看来,设立专门审理或处理人权案件的人权机构目前在中国还处于“理论研究”阶段,离实践中具体设立审理人权案件的专门“人权法庭”或人权机构还有很长的一段路要走。

当然,中国目前缺少在司法审判组织体系下的“人权法庭”或者是专门审理或处理人权案件的国家人权机构,并不意味着在实际生活中就缺少人权案件,也不意味着政府就没有通过一定的法律机制来解决与人权保护相关的案件。从理论形态来看,中国目前处理人权案件最主要的制度机制还是在信访领域。以2005年国务院发布的《信访条例》为例,《信访条例》第14条明确规定:信访人对下列组织、人员的职务行为反映情况,提出建议、意见,或者不服下列组织、人员的职务行为,可以向有关行政机关提出信访事项:(一)行政机关及其工作人员;(二)法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组

织及其工作人员;(三)提供公共服务的企业、事业单位及其工作人员;(四)社会团体或者其他企业、事业单位中由国家行政机关任命、派出的人员;(五)村民委员会、居民委员会及其成员。对依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的投诉请求,信访人应当依照有关法律、行政法规规定的程序向有关机关提出。很显然,《信访条例》的上述规定是直接针对行使公权力的国家机关和国家机关工作人员的,而《信访条例》并没有限制信访人可以信访的“事项”,只是对国家机关提出了应当认真处理信访案件的法律职责的要求,也就是《信访条例》第3条所规定的:各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当做好信访工作,认真处理来信、接待来访,倾听人民群众的意见、建议和要求,接受人民群众的监督,努力为人民服务。各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当畅通信访渠道,为信访人采用本条例规定的形式反映情况,提出建议、意见或者投诉请求提供便利条件。任何组织和个人不得打击报复信访人。从《信访条例》关于信访人权利和信访案件的处理方式来看,信访机制实际上在中国承担了人权案件的受理和处置功能,尽管由于信访机制不能实质性地解决信访人的实际问题,但是,至少在法律机制上,信访机构承担了某种意义上的“人权法庭”的制度功能。这也能从终审法院处理的案件仍然可能流向信访机构的实际信访状况得到证明,也就是说,我国的信访机构事实上承担了“人权的最终制度救济者”的制度角色,当然,信访机构承担的“人权法庭”的制度功能是低水平的,没有形成一种制度意义上的强有力的保障机制。为此,从充分发挥信访机构在人权保障中的制度功能出发来改革我国现有的人权法律保障制度,也是“完善人权司法保障制度”的一条很好的思考路径。

三、建立“人权法庭”是“完善人权司法保障能力”最有效的制度选择

从制度上设立“人权法庭”必然会涉及到司法体制的改革问题,毕竟我国目前的司法审判体制下并没有专门审理人权案件的“人权法庭”。但从设立“人权法庭”的现实性来看,不论是设在法院组织体系下,还是设在法院组织体制之外,“人权法庭”的存在都必须与现行的基本法律制度相适应。

从与人权案件的相关性来看,目前在我国现有的法律体制下,与“人权法庭”制度功能相似的人权

保障制度主要存在于两个领域,一是中级以上人民法院的刑事审判与人权问题密切相关;二是全国人大常委会具有监督宪法实施和审查违宪或违法问题的法律职权。

根据我国现行《人民法院组织法》、《刑法》和《刑事诉讼法》的相关规定,人权问题在中级以上(包括中级)人民法院的刑事审判中表现得非常突出。例如,2012年新修订的《刑事诉讼法》第三编第四章“死刑复核程序”,详细规定了对中级人民法院作出的死刑判决如何复核的事项。该章共6条,其中第235条规定:死刑由最高人民法院核准。第236条规定:中级人民法院判处死刑的第一审案件,被告人不上诉的,应当由高级人民法院复核后,报请最高人民法院核准。高级人民法院不同意判处死刑的,可以提审或者发回重新审判。高级人民法院判处死刑的第一审案件被告人不上诉的,和判处死刑的第二审案件,都应当报请最高人民法院核准。第237条规定:中级人民法院判处死刑缓期二年执行的案件,由高级人民法院核准。第238条规定:最高人民法院复核死刑案件,高级人民法院复核死刑缓期执行的案件,应当由审判员三人组成合议庭进行。第239条规定:最高人民法院复核死刑案件,应当作出核准或者不核准死刑的裁定。对于不核准死刑的,最高人民法院可以发回重新审判或者予以改判。第240条规定:最高人民法院复核死刑案件,应当讯问被告人,辩护律师提出要求的,应当听取辩护律师的意见。在复核死刑案件过程中,最高人民检察院可以向最高人民法院提出意见。最高人民法院应当将死刑复核结果通报最高人民检察院。毫无疑问,上述6个条文都是围绕着中级人民法院作出的死刑判决而设计的。从人权保护的角度来看,因为中级人民法院就已经依法掌握剥夺人的生命权的刑事审判权,故要保证人民法院在作出死刑判决中有效地保护人权,必须要对死刑案件在司法组织体制上设置特殊的监督制度,也就是说,应当在中级人民法院设立“人权法庭”,凡是涉及到死刑判决的案件,必须有“人权法庭”的参与,要彻底改变死刑案件完全刑事化的问题。而高级人民法院和最高人民法院要复核死刑案件,也必须设立专门的“人权法庭”来负责监督死刑判决的合法性。对于涉及到死刑的案件进行审查和监督的“人权法庭”,必须要按照特殊的组织原则来组建,不能完全由职业法官组成,可以包括政府组织的成员、非政府组织的成员、人权保护组

织的成员、专家和学者等等。“人权法庭”即便是设立在法院系统内部,也必须具有高度的“政治性”,特别是要接受国家权力机关的监督。要在制度上通过“人权法庭”的设立彻底解决完全由职业法官处理涉及到人的基本权利的案件的纯粹司法主义倾向,要通过“人权法庭”的设立改革现有的司法审判机制过于职业化、专业化的特点,要让人权问题接受全社会的监督。考虑到设立“人权法庭”旨在促进人权的司法保障,在尽量避免对现有的法院组织体制制作过大的变动的情形下,除了将死刑案件的监督职责赋予“人权法庭”之外,还可以考虑将“剥夺政治权利”的案件的审查任务交给“人权法庭”。因为公民的政治权利与生命权一样都属于基本人权,如果在司法审判领域能够通过特殊的司法审判程序来加以审理,并且由专门审理人权案件的“人权法庭”来审理,无疑对于转变传统的司法审判理念具有非常重要的制度创新意义。当然,在“人权法庭”逐渐发挥出自身的制度功能之后,应当不断地扩大“人权法庭”的审判能力,将更多的人权案件的审理任务赋予“人权法庭”,从而使得人权案件在司法审判程序中得到特殊的对待,进一步强化人权的司法保障能力和保障水平。

设立“人权法庭”的另一条制度化的思路可以考虑如何发挥全国人大常委会在人权保障方面的作用。根据我国现行宪法第67条第1项的规定,全国人大常委会有权解释宪法,有权监督宪法实施。同时现行宪法还将批准国际人权公约和重要协定的权力赋予了全国人大常委会。所以,从制度设计的源头来看,在我国现有的法律制度下,只有全国人大常委会享有对人权案件的最终的“发言权”,也就是说,只有全国人大常委会才是我国现行宪法所认可的审理人权案件的最高司法审判机构。尽管在法理上,全国人大常委会作为我国的最高司法审判机构并没有得到学界的完全认可,但全国人大常委会对宪法的专有解释权从根本制度上决定了只有全国人大常委会才享有人权案件的最终决定权,包括目前由最高人民法院行使死刑案件的最终复核权在制度上都缺少充分的依据。国外也有这方面的实践,例如乌克兰的死刑案件不能由普通法院决定,必须由具有捍卫宪法职责的宪法法院来行使死刑案件的最终审判权。我国全国人大常委会实际上在制度上也享有死刑案件的最终审判权,其法律地位近似于国外的宪法法院。虽然学界对全国人大常委会的司法

性质颇有微词,但造成这种理论认识误差的主要原因是因为迄今为止全国人大常委会没有主动地依据宪法和法律的规定来有效地行使最高司法审判权。不过在制度上,由全国人大常委会来行使最高司法审判权是有充分法律依据的。2000年的《立法法》第90条和第91条就明确了全国人大常委会有权审理违宪或违法的案件。《立法法》第90条规定:国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求,由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。前款规定以外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议,由常务委员会工作机构进行研究,必要时,送有关的专门委员会进行审查、提出意见。第91条又规定:全国人民代表大会专门委员会在审查中认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向制定机关提出书面审查意见;也可以由法律委员会与有关的专门委员会召开联合审查会议,要求制定机关到会说明情况,再向制定机关提出书面审查意见。制定机关应当在两个月内研究提出是否修改的意见,并向全国人民代表大会法律委员会和有关的专门委员会反馈。全国人民代表大会法律委员会和有关的专门委员会审查认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触而制定机关不予修改的,可以向委员长会议提出书面审查意见和予以撤销的议案,由委员长会议决定是否提请常务委员会会议审议决定。《立法法》上述规定已经非常清楚地表明全国人大常委会在我国现行的法律审判体制下是享有最高司法审判权的国家机构,只不过因为全国人大常委会一直没有启动此项职权,导致自身的最高司法审判权被“搁置”、受“误解”。

从加强人权的司法保障制度建设的角度出发,除了在中级以上人民法院设立“人权法庭”来加强对人权案件的审理外,全国人大常委会也应当设置相应的工作部门^②来协助自身处理重大和重要的人权案件,至少在制度上可以赋予全国人大常委会作为人权案件的最高决定机关的法律权威。可以考虑

在程序上设置对最高人民法院复核的死刑案件不服的,可以向全国人大常委会申诉,由全国人大常委会作为最终的救济机关,从全国人大常委会履行监督宪法实施的职责来看,全国人大常委会也可以主动行使监督职权,就最高人民法院处理的重大和重要的人权案件行使监督权,从而赋予人权以司法上的最终救济,使得司法程序真正成为人权保障的最后一道制度屏障,由此,从制度结构上来完善人权的司法保障,提高人权司法保障能力和制度化水准。

四、保证“人权法庭”履行制度功能 必须加强人权立法工作

如果在制度上建立以审理人权案件为目标的“人权法庭”,同时又要保证“人权法庭”具有明确的受案范围,审理人权案件有着明确的法律依据,就当下而言,加强人权的立法工作是必需要做的一项紧迫性任务。也就是说,《决定》强调要“完善人权司法保障制度”,但真正要“完善人权司法保障制度”,仅仅从“司法制度”入手是不够的,人权的“司法保障”与人权的“立法保障”和“行政保障”是密不可分的。尤其是作为司法审判的法律依据,人权的“司法保障”离不开人权的“立法保障”。一旦在制度上设立了以审理人权案件为主要任务的“人权法庭”,不论这种“人权法庭”是设置在法院组织体系下的司法审判机构,还是设置在法院组织体系之外的人权委员会或者是其他以审理人权案件作为主要制度目标的人权机构,如果没有自成一体的审理人权案件赖以存在的人权立法,那么,“人权法庭”要能够充分发挥自身在保障人权中的制度功能也是很困难的。

所谓人权的“立法保障”不外乎人权的国内立法的保障以及人权的国际法保障。人权的国际法保障主要是指一个国家已经批准生效的国际人权公约。根据中国向联合国提交的《国家人权报告》,目前我国在人权的立法保障方面已经取得了一定成绩。

在人权的国内立法保障方面,《国家人权报告》指出,截至2010年底,一个以宪法为统帅,以宪法相关法、民法、商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系如期形成。此后,中国继续加强人权立法工作,制定《非物质文化

遗产法》、《精神卫生法》等^③新法律,通过《刑法修正案(八)》并修改《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《律师法》、《劳动合同法》、《职业病防治法》等25部法律。截至2012年底,中国已制定宪法和现行有效法律共243部,中国特色社会主义人权法律体系不断得到充实和完善。

在人权的国际法保障领域,《国家人权报告》也作了充分和有效地说明。中国已参加26项国际人权公约。中国已签署《公民权利和政治权利国际公约》(ICCPR)。目前,有关部门正在继续稳妥推进行政和司法改革,为批准该公约做准备。自2009年初至2013年7月,中国政府参加了消除种族歧视委员会对中国履行《消除一切形式种族歧视国际公约》第十至十三次合并报告的审议,向联合国提交了《儿童权利公约》第三、四次合并履约报告、《〈儿童权利公约〉关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》首次履约报告、《消除对妇女一切形式歧视公约》第七、八次合并履约报告及《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第六次履约报告。2010年按期向联合国残疾人权利委员会提交了中国履行《残疾人权利公约》首份报告,2012年顺利通过审议。

从《国家人权报告》的说明情况可以看出,目前中国人权的立法保障已经具有一定水平,但是,不论国内立法如何丰富,也不论批准了多少国际人权公约,如果作为人权的基本法律保障——宪法不能作为审理人权案件的法律依据的话,那么,在司法审判实践中也很难真正确立保障人权的司法制度。即便是在制度上设置了专门审理人权案件的“人权法庭”,由于关于国家机关和国家机关工作人员在人权保障方面的基本宪法义务和法律义务不清晰,因此,要想通过对人权案件的专门审理来明确人权被侵犯所应当承担的法律责任,由于法律责任主体以及承担法律责任在法律上的归责原则无法科学和有效地确立,人权案件的审理也只能依据现行生效的并不以专门保障人权为立法目标的一般性法律为审判依据,其结果不仅很容易混淆人权案件的法律性质与一般民事案件、刑事案件和行政案件法律性质的界限,更重要的是由于缺少宪法上的保障人权的责任主体和责任机制,对人权案件的审理结果很可能要由其他性质的法律关系主体来承担人权保障的法律责任,也就会出现现象最高人民法院“8·13批复”处理“齐玉苓案件”所采取的司法态度^④,即一个公

民在法律上可以侵犯姓名权的方式来侵犯另一个公民的宪法上的受教育权,而在人权理论上,只有依法承担教育行政管理职责的国家行政机关或者是法律法规授权的社会组织才应当承担侵犯公民宪法上规定的受教育权的法律责任。

基于我国目前人权的立法保障并不十分系统和明确的特点,笔者主张,为了配合未来在司法审判体制上设置的“人权法庭”有效地审理各类具体的人权案件,有必要基于现行宪法和中国业已批准和加入的国际人权公约的规定,尽早制定出台一部统一的《中华人民共和国人权保障法》。制定该法的法律依据有两个方面:一是中华人民共和国宪法的规定;二是有关国际人权公约(主要是两个国际人权公约)的规定。宪法作为该法制定的依据,是由我国宪法作为根本法的特性决定的。宪法是我国的根本大法,它确立了人权保障的一般原则,并且也设立了不同层次的人权保障制度,其他法律、法规和规章都必须以宪法为依据,否则就构成了违宪。《中华人民共和国人权保障法》作为我国人权保障领域的专门性法律以及全国人民代表大会通过的基本法律,也必须以宪法为依据,这样才能保证我国人权保障立法的法制统一原则。将国际人权公约作为该法的立法依据之一,说明了作为国际人权公约的缔约国,我国政府高度重视全面准确地履行国际人权公约下的义务。目前我国已经批准26个国际人权公约^⑤,根据这些国际人权公约的基本要求,我国政府都有义务通过立法来保证这些国际人权公约在我国的准确实施。其中,对我国人权保障的国内立法影响最大的应当是联合国1966年通过的两个国际人权公约,即《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。虽然我国目前只批准了《经济、社会和文化权利国际公约》,但是,签署《公民权利和政治权利国际公约》也意味着我国政府必须遵守该公约的基本精神,同时,应当积极创造条件,争取早日批准该公约。由于我国实行的社会主义制度,社会主义法制的高度统一要求我国在处理国际人权公约与国内法之间的关系时,不能简单地采用“纳入”的理论,不能在国内法上直接适用国际人权公约的规定,因此,从法治原则出发,通过制定《中华人民共和国人权保障法》,将国际人权公约,尤其是《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》规定的主要内容转化成国内法的形式,是我国政府履行国际人权公约下

的缔约国义务的最重要的法律形式,既保存了我国的独立的法律主权,同时,又最大限度地遵守了国际义务。所以,从某种意义上又可以说,《中华人民共和国人权保障法》是两个国际人权公约在国内法上的实施法,两个国际人权公约在我国是通过《中华人民共和国人权保障法》的各项规定来实现的。

制定《中华人民共和国人权保障法》对于“完善人权司法保障制度”具有非常重要的现实意义。一方面,该法的制定可以为“人权法庭”审理各类人权案件提供非常明确和清晰的法律文本依据;另一方面,依法审理人权案件也比较符合我国司法审判活动的特点,可以保证人民法院审理人权案件的法律依据的统一和规范。

注释:

① 自1965年第一个普遍性的人权条约——《消除一切形式种族歧视国际公约》在联合国大会通过之后,至2013年10月,联合国通过并已生效的核心人权条约共有9项,分别是《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《残疾人权利公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。每项核心人权条约均建立了一个专家委员会即所谓条约机构(Treaty Body)来监督缔约国履行条约的情况。参见戴瑞君:“联合国人权条约机构体系的加强进程——联合国人权保护机制的最新发展”,《环球法律评论》2013年第6期。

② 笔者曾提出:可以在全国人大常委会下设人权委员会作为人权类案件的最高审理机构。人权案件的审理法官应具备较高素质,一部分可来自法院系统,一部分可从已经或即将退居二线的党政领导中选拔,还有一部分可从专家学者中选择。如此,组成既有理论水平,又有审判实践经验的人权案件审理队伍,保证人权案件的有效审理,并通过人权诉讼给予公民人权司法上的有效救济。参见《法制晚报》2013年11月29日。

③ 最高人民法院2008年12月18日发布公告:该院审判委员会第1457次会议于2008年12月8日通过了《关于废止2007年底以前发布的有关司法解释(第七批)的决定》,其中包括以“已停止适用”为理由,废止了《最高人民法院关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》(“法释〔2001〕25号”)。该决定自2008年12月24日起施行。至此,困扰着宪法学界达7年之久的齐玉苓案“批复”在制度层面的争议暂告一个段落。

④ 中国向联合国提交的《国家人权报告》中的最新统计数据。

参考文献:

- [1] Cf. Model of constitutional jurisdiction, Helmut Steinberger, Science and technique of democracy, European Commission for Democracy through Law, p. 33.
- [2] 韩国人权委员会. 人权白皮书:第一辑[M]. 2004:50.
- [3] 中国向联合国提交《国家人权报告》[N]. 人民日报, 2013-09-25.

责任编辑:施业家

(E-mail: shiyejia678@sina.com)