

欧洲归来话人权

徐立志*

2001年10月,我受中国社会科学院法学研究所指派,参加由欧盟项目办公室和司法部组织的中国—欧盟法律和司法合作项目高级访问者代表团,到欧洲进行了为期一月的学习考察,先后访问了英国、丹麦、比利时、德国以及欧盟和“大欧洲”的有关机构和组织,所涉及的内容比较广泛,大多与公民权利的司法保护有关。本文仅在访问所涉及的范围,参考有关文献,对欧洲国家在公民权利司法保护方面出现的几种趋势作一概括叙述。

一 公民基本权利的保护 进一步国际化

公民基本权利保护的国际化趋势,是第二次世界大战结束后随着《世界人权宣言》和有关人权保护公约的产生而逐渐出现的。欧洲是这种趋势出现较早并且发展较快的地区,50年代就形成了由《欧洲人权公约》和相关机构组成的区域性公民基本权利国际保护系统。与世界性的人权宣言、人权公约以及人权组织相比,其最大特点是建立了一套使成员国公民的基本权利可以得到有效保护的实施机制。1950年签署、1953年生效的《欧洲人权公约》,在规定应予保护的公民基本权利的同时,还具体规定了为实现这种保护而设立和指定的机构及其运行原则,由1954年设立的欧洲人权委员会和1959年设立的欧洲人权法院,^[1]以及此前已经存在的欧洲理事会部长委员会所组成的《公约》实施系统,为成员国公民和在成员国逗留的非成员国公民按《公约》的规定获得权利保护和救济提供了有效途径。^[2]发生在成员国的人权案件,在用尽国内的司法手段之后,都有机会通过这个途径获得解决。尽管这

些机构不具备完整的司法执行机制,其对案件的处理在绝大多数情况下仍能得到执行,^[3]这实际上是在各国司法系统之上增加了一个区域性的国际司法保护层次。此外,由于系统具有切实有效的实施机制,《公约》等文件中所包含的关于基本权利保护的规范对成员国也有较强的约束力,如成员国法律与之冲突,可通过人权法院的判决加以矫正,从而使成员国的法律被纳入受国际法规制的轨道。

几十年来,随着欧洲人权保护系统的完善和发展,欧洲国家公民基本权利保护的国际化趋势不断增强,特别是近十几年来,在世界人权问题不断升温 and 欧洲格局发生重大变化的背景下,欧洲国家公民基本权利保护的国际化步伐进一步加快,出现了前所未有的局面。

(1) 加入欧洲人权系统,接受国际约束和管辖的国家迅速增加。1953年《欧洲人权公约》生效时,加入《公约》的只有西欧和北欧的8个国家。1959年人权法院建立时,增加到13个国家,1988增至21个国家。而到2000年底,加入公约的国家已达41个,其中包括东欧国家和前苏联解体后分离出来的欧洲国家,欧洲绝大多数

* 中国社会科学院法学研究所研究员。

[1] 关于欧洲人权法院设立的时间,说法不一,国内有些出版物认为设立于1958年。根据该法院因特网网页的记载,应是1959年。见 <http://www.echr.coe.int/Eng/edocs/infodocrevised2.htm>。

[2] 欧洲人权法院对案件的管辖实行属地主义,凡发生在其管辖国的人权案件,不论受伤者是否该国公民,均属其管辖范围。

[3] 欧洲人权机构对案件的处理,主要通过对该国施加政治的和外交的压力获得执行。欧洲理事会部长委员会有权将拒不执行人权法院判决或部长委员会决定的国家开除出欧洲理事会。该国的国际形象也将受损。

国家都已成为该系统的成员国。^[4]而且参加的程度也有加深的趋势,有的国家由接受《公约》的约束和管辖发展为直接将《公约》合并到国内法中。^[5]

(2) 被列入国际保护范围的权利内容逐步扩充。《欧洲人权公约》规定了13项应予保护的基本权利,《公约》签订后缔约国多次以签署议定书的方式进行扩充,其中1952年通过、1954年生效的第一议定书增加了3项内容;1963年通过、1968年生效的第四议定书增加了4项;1983年通过、1985年生效的第六议定书增加了1项;1984年通过、1988年生效的第七议定书增加了5项。所扩充的内容包括财产权,教育权,自由选举权,不因债务入狱权,自由迁徙权,禁止驱逐国民,禁止集体驱逐外国人,取消死刑,刑事申诉权,错案赔偿权,不就同一行为被两次刑事审判和处罚权,配偶平等权等。^[6]从而使缔约国公民可以获得更广泛的保护。

(3) 人权机构在保护成员国公民基本权利方面的作用越来越大,案件持续增加。1955年到1982年,欧洲人权委员会和人权法院在27年间共接到案件申请10210件,平均每年378件。以后每年平均以20%左右的速度递增,到1990年,一年间收到的新申请案件即达1657件。而到2000年,这一数字已增至10486件,超过早期27年的总和。所处理的案件数量也不断增长。早期27年中,共处理各种申请9251件,平均每年342件;作出判决61件,年均不到3件。1990年,一年的处理数为1065件,判决数为30件。到2000年,年处理6769件,判决695件,一年的判决数相当于前27年总和的10余倍。其中来自东欧和前苏联国家的案件增加得较为明显。1998年新申请的案件中,来自俄罗斯、波兰、罗马尼亚、捷克、乌克兰、保加利亚6国的案件共有1360件,而2000年则迅速增至3974件,几乎增加了两倍。^[7]可见欧洲人权机构在这些地区的作用也在不断增强。

(4) 人权保护系统的实施体制发生重大变革,公民基本权利保护的国家界限进一步淡化。欧洲人权保护系统形成时,实施机构采取政治与司法相结合的混合模式,人权委员会负责对人权申诉的初步审查和争议的协商解决,人权法院负责司法审判,而部长委员会则兼有对人权案件直

接处理和对人权法院的判决监督执行的职权。按照《公约》的规定,人权法院只能对缔约国向欧洲理事会交存书面声明承认人权法院的强制管辖权的国家行使管辖权。但其管辖国的个人、非政府组织和个别团体不能直接向人权法院起诉,只能向人权委员会提出申诉,由人权委员会决定是否受理。人权委员会对受理的案件经调查核实后,先在当事方之间进行友好协商,如未能协商解决,再提交人权法院审理。人权委员会决定不受理的案件,人权法院无权受理。人权委员会对案件作出处理后,要向部长委员会报告,对应提交人权法院审理而逾期未提交的案件,由部长委员会作出处理决定。案件经判决或作出处理决定后,由部长委员会监督执行。这种实施体制是在当时人权保护国际化所达到的水平上产生的,其基本特征是人权纠纷的司法解决受制于政治机构,司法机构的权力相对较小,不能完全独立运作。在实践中,不仅使公民通过司法途径获得救济的权利受到一些限制,而且由于对公民申诉实行人权委员会审查前置制度,案件处理过程拖沓冗长,也降低了人权保护机制的有效性和及时性。因此,80年代就出现了对实施体制进行改革的动议。至90年代,在经过长期的争论之后,欧洲理事会确定了改革的基本方案并逐步付诸实施。1994年,通过了部长委员会组织起草的体现改革内容的《欧洲人权公约》第十一议定书,并于同年开始向成员国开放签字。1997年,议定书经所有成员国批准,于1998年10月开始生效。《欧洲人权公约》的内容也随之作了修改。改革后的欧洲人权保护实施体制实行单一专门法院制,以欧洲人权法院为核心机构,撤销了欧洲人权委员会,取消了部长委员会裁决案件的职

[4] 欧洲43个国家中有38个加入人权公约,未加入者为白俄罗斯、南斯拉夫、波斯尼亚和黑塞哥维那、摩那哥、梵蒂冈。此外还有3个亚洲国家为公约成员国,即土耳其、塞浦路斯、格鲁吉亚。此数字来自欧洲人权法院工作人员的介绍和该法院的网页。见 <http://www.echr.coe.int/Eng/EDocs/DatesOfRatifications.html>。

[5] 如丹麦1992年把《公约》吸收到本国法律体系中,英国1998年通过国会立法(Human Rights ACT)确认《公约》成为本国人权法的一部分。

[6] 见 <http://www.echr.coe.int/Eng/edocs/infodcrevised2.htm>。

[7] 以上数字皆来自欧洲人权法院网站。

能。各成员国的公民个人、非政府组织和个别团体均可就违反《公约》的人权案件在用尽国内的司法手段之后，直接向人权法院起诉。为使所有人能充分行使这一权利，新体制还设定了对无力聘请代理人的公民给予帮助的法律援助制度。此外，新体制还加大了人权法院对成员国案件的强制管辖力，所有加入《公约》的国家，不论是否专门作出承认人权法院管辖的表示，都要接受人权法院的强制管辖。^[8]

这次改革使欧洲公民基本权利保护系统出现了质的变化。一方面，允许成员国公民直接到人权法院起诉，意味着公民个人在一定范围内可以成为国际法上的主体，从而使公民基本权利保护的国家界限大为淡化；另一方面，人权法院核心机构地位的确立和它对成员国人权案件强制管辖权的增强，在很大程度上强化了超国度司法机构的地位和职能，意味着成员国关于公民基本权利的案件的最终管辖权进一步向国际司法机构转移，体现了国际化程度的加深。近年来，随着新体制的运行，改革的成效已初步显示出来，成员国中更多的个人、非政府组织和个别团体通过人权法院获得了较以前更为及时有效的保护和救济。

二 公民权利的行政司法保护向专业化方向发展

欧洲是现代行政法和行政司法的发源地。在很长时期内，公民权利的行政司法保护主要是通过由具有法律专长的法官所组成的法院来实现的，无论是普通法国家的普通法院还是大陆法国家的行政法院，都不按行政所涉及的领域进行细致的专业分工。随着社会的发展，政府行为所涉及的领域越来越专门化，公民与政府间的权利纠纷，越来越多地出现在专门领域，由单一的普通法院或行政法院的法官来对处涉及各种专门领域的案件，难免会出现种种的问题，因而欧洲一些国家中出现了按行政所涉及的领域向专业化发展的趋势。具体有两种方式。

1. 在原有法院之外大量增设专业裁判机构。

欧洲许多国家都有这种做法，其中以英国最为典型。英国作为老牌的普通法国家，其行政司法的专业化是通过在普通法院之外建立专门裁判机构来实现的。英国传统的行政司法主要由普通

法院中的高等法院承担，高等法院中的王座法庭是处理行政案件的主要机关，以下达调卷令、禁令、强制令等特别的行政司法救济方式和其他与处理民、商案件相同的方式，对公民的行政诉讼请求进行处理。^[9]但王座法庭并不是专门的行政法庭，除行政案件外，还审理合同和侵权以及货物销售和运送等方面的民事案件和过失造成的损害案件，只是近几年才出现了在王座法庭内设立行政法庭的趋势。但在英国，行政司法的专业化不可能通过扩大法院系统内法庭和法官的分工来实现，因为按照英国的传统，法院和法官有着极为特殊的崇高地位，法院系统的调整要受很多限制。因而在法院系统之外发展起来的行政裁判所就起到了实现行政司法专业化的作用。

英国的行政裁判所是一种很特别的机构，既不属于行政系统，也不属于法院系统，严格地讲，只能算是准司法机关。因为裁判所的裁判官有的不是法官，而且都不戴假发，审理案件的程序也比法院简单。行政裁判所都按专业设置，是为适应社会需要而陆续发展起来的，往往议会每通过一项法律就设立一个裁判所，以解决施行这个法律所产生的争端。因此裁判所种类很多，据统计有60个不同种类。^[10]大致可分为两类，一类处理民间纠纷，如土地裁判所，劳动裁判所等；一类处理公民和政府间的行政纠纷，如税务裁判所，社会保障裁判所，移民和难民裁判所等。不同种类的裁判所其裁判人员的构成不尽相同，大体包括具有法律资格的人员和具有相关领域专业知识的人员，其中以后者居多。其审理案件一般由三人组成合议庭，其中一人有法律资格，另两人可能是专家或互相对抗的利益集团代表，通过表决决定对案件的处理。裁判所作出的判决如未被执行，可通过法院判决强制执行。当事人对裁判所的判决不服，可以上诉到上诉法院，也可上诉到行政部门的有关部长。和普通法院相比，行政裁判所具有程序不统一、缺乏强制

[8] 见 <http://www.echr.coe.int/Eng/edocs/infodocrevised2.htm>。参见吴慧：《欧洲人权公约 实施机制的发展》，《国际关系学院学报》2001年第1期。

[9] 参见李湘如：《英国行政法上几种特殊的司法救济方法》，《外国法译评》1996年第1期。

[10] 周道鸾主编：《外国法院组织与法官制度》，人民法院出版社2000年版，第137页。

执行机制等缺陷，但在英国的司法系统中有很重要的作用，是公民在专门领域获得行政司法保护和救济的重要机构，其所处理的案件通常超过普通法院数倍。

受英国的裁判所制度影响，欧洲其他国家专业行政审判机构也有增加的趋势。当然，法国也有大量的专业行政法院，专门处理发生在特定领域的行政案件。

2. 在普通行政法院内实行专业化分工。

这种方式出现在德国。德国的行政司法系统由行政法院和一些专业法院组成，行政法院是既不属于政府也不属于普通法院的独立系统，由地方行政法院，高等行政法院，联邦行政法院三级法院组成。除行政法院外，还有一些专业法院也具有行政司法功能，如财政法院，社会法院，惩戒法院等，但数量不是很多。在行政法院和专业法院的上面，实际还有一个救济层次，即联邦宪法法院。公民的权利在行政司法系统没有得到有效保护，可向宪法法院申请解决。

在普通行政法院中，地方行政法院按照案件所涉及的行政领域实行专业分工。专业种类很多，有警察、航空、铁路、公务员、兵役、税务以外的公共缴费、矿山、建筑、教育、营业许可、水资源等等。由法院的院长会议和庭长会议制定法官职务分配计划，按管理编码划分专业领域，规定各法官负责办理的案件类型。平时案件的分配要严格按分配计划进行，任何人都不能随意改变。如果案件的分配不符合分配计划表，则法官对案件的审理属于无效，因而各法官只能在所分配的专业领域办理案件。职务分配计划每年制定一次，一般要保持专业分工的连续性，各法官大体可稳定在一定专业领域。实行这种制度一方面有利于对法官和案件实行合理管理，防止因临时分配案件而出现不良操作，另一方面实现了法院工作的专业化，法官在特定专业领域办理案件，有利于提高审判的准确性和有效性，更好地发挥行政司法保护和救济公民权利的功能。

三 对刑事犯罪受害人的保护逐渐增强

近代以来，刑事司法中首先受重视的是对嫌疑人和被告的权利保护，因为司法过程中这部分

人容易遭受不当侵害。相对而言，对受害人的保护则发展得较为缓慢。有一种观点认为，惩罚犯罪就是保护受害者，因而不重视对受害人的专门保护。实际上随着时代的进步，近20多年来情况已经发生了很大变化。1985年，联合国通过了《为罪行和滥用权力受害者取得公理的基本原则宣言》，要求各国重视对受害人的保护，并列出了所应保护的基本内容。在欧洲国家，对刑事犯罪受害人的保护已和对嫌疑人和被告的权利保护一样，受到越来越普遍的重视。欧洲组织和许多国家都制定了专门的立法，以加强对刑事犯罪受害人的保护。如1983年，欧洲理事会签署通过了《欧洲暴力犯罪受害人赔偿公约》（《European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes》）；1990年，英国内政部制定了《受害人宪章》（《Victims Charter》）。此外，各国的刑事程序法中都有关于受害人权利的规定。为了规划组织保护受害人的工作，各国还普遍设立专门机构，如英国有支持受害人国家办公室（Victim Support National Office），法国有受害人国家支持委员会（National Council of Victim Support）等。此外，还有很多民间组织从事这方面的工作。受害人保护已由国家相关机构的一种职能发展成为有公共机关和各种专门社会组织参加的一项事业，使越来越多的人得到保护和帮助。欧洲国家关于受害人的保护，大体可分为两个方面。

1. 诉讼内的保护

由于现代刑事诉讼的目的主要是为维护公共利益，而不是为受害人复仇，受害人在诉讼中的主要身份是证人，其权利受被告权利的制约，因而诉讼内受害人保护的发展空间比较有限。从英国的情况看，诉讼中的保护主要是防止受害人因参与诉讼而再受伤害，其主要制度和措施有：（1）在案件进行中受害人有知情权，警察局和检控署有义务向受害人提供信息，告知受害人由哪个警察侦查此案，以及案件的处理进程，如侦查情况，起诉的罪名等。（2）受害人有对案件发表意见和被听取意见的权利。在起诉前，警察局和皇家检控署须就起诉决定征求受害人的意见，并在决定中考虑受害人的利益。假如公诉人想从轻起诉，受害人可把自己的看法表达出来。如果起诉会对受害人造成更大的伤害，则可考虑不予起诉。决定起诉后，受害人有权通过皇家检控署向

法庭提供关于自己被害情况的陈述，检控署必须将陈述的内容吸收到起诉材料中。案件审判后，若被告因缓刑而要被释放，或服刑犯人获得假释，在释放前应征求受害人意见，如果受害人认为释放后会威胁自己的安全，强烈反对释放，就予以释放。(3) 庭审中尽量减少由于出庭作证给受害人造成的再伤害。法庭外的等候场所专门设置受害人及其亲属的等候房间，以免受害人和被告的亲属碰在一起，给受害人造成刺激。庭审中，对受害人中的弱者给予特殊保护。比如强奸案，受害人的名字终身不公开，法庭上，被告人本人回避，由律师代行向受害人提问，但律师不得向受害人询问以前有关两性的经历。17岁以下的未成年受害人在有些案件中不能在与被告面对面的情况下作证，要用录像通过闭路电视来传输证据，以免给受害人造成心理压力。(4) 在特殊情况下，受害人可以自行起诉。如果嫌疑人没有被起诉，而社会上关于此案呼声很高，受害人可提出私的起诉。欧洲其他国家关于受害人诉讼内的保护，也有与英国类似的制度，如瑞典和丹麦均规定受害人在案件进行中有权知道有关情况，案件的审理不能给受害人造成负担等。

2. 诉讼外的保护

与诉讼内的保护相比，诉讼外的保护更为广泛，发展也更为明显。这类保护通常由国家非司法机构和民间组织进行，可以看作是对刑事犯罪受害人的司法外围保护。主要包括：

(1) 案件发生后对受害人的支持和帮助。刑事案件发生后，受害人往往会处于非常痛苦和困难的状态，同时会面临一系列需要马上处理的事项，通常都需要他人帮助。欧洲多数国家都有专门给受害人提供这类帮助的组织。如英国1974年就出现了受害人支持组织（Victim Support），此后这种组织不断发展，1978增加到30个，1999年增至386个，近几年每年都有上百万人得到这种组织的帮助。此外爱尔兰地区还于1985年设立了本地区的受害人支持组织，至2000年发展出40个分支机构，每年帮助近8000人。组织中的工作人员绝大多数为志愿工作者，1999年英国受害人支持组织有1.6万工作人员，志愿人员占94%。这些组织和支持受害人国家办公室一起，给受害人提供广泛的帮助，包括案件发生后赶赴受害人所在地通过真诚交谈给受害人以

精神抚慰；帮助受害人与警察或法院联系，以及与其他需要联系的机构和组织联系；帮助受害人联系保险赔偿以及医疗服务；帮助受害人联系证人；在受害人出庭作证时帮助提供信息，陪伴出庭等。如案件发生时警察先到场，警察有义务立即与受害人支持组织联系，以便使受害人得到相应的帮助。^[11] 欧洲其他国家如丹麦、瑞典等也有民间组织给受害人提供这类帮助，瑞典的做法和英国很接近，社会上有非政府组织受害人支持委员会，刑事案件发生后，警察要告知受害人从这个组织取得帮助。

(2) 对刑事犯罪受害人给予国家赔偿。刑事犯罪往往会给受害人造成财产损失，包括因身体被伤害而引起的医疗费用和耽误工作而造成的损失。这些损失通常要由犯罪人赔偿，有的可通过保险获得补偿。但犯罪人真正能充分赔偿的很少，有些损失通过保险途径也不能解决，为此，欧洲许多国家都实行国家赔偿制度。英国刑事受害人的赔偿由政府设立的机构——刑事损害赔偿局（Criminal Injuries Compensation Authority）负责办理。刑事案件的受害人在不能从犯罪人和保险公司获得赔偿的情况下，可向该机构申请国家赔偿。瑞典负责刑事受害人赔偿的机构为犯罪受害人赔偿和支持管理局（Crime Victim Compensation and Support Authority），赔偿的范围主要是由暴力犯罪和侵犯隐私犯罪所造成的损失，其中包括未能确认犯罪人的案件，只要查明损害是犯罪伤害的结果，不是事故，即可纳入赔偿范围。财产犯罪造成的损失也可赔偿，但一般只限于犯罪人逃跑或没有抓到的情形。根据犯罪伤害赔偿法的规定，一般犯罪的赔偿应于案发后两年内提出，但特殊情况下可以延长期限。如果是比较严重的案件，赔偿事项比较复杂，可由律师办理，律师费用由国家支付。在瑞典，国家赔偿是受害人获得赔偿的主要渠道，每年国家支付的赔偿额远远超过加害人所付的赔偿。

(3) 通过诉讼外调解减轻或消除受害人心理创伤。这是世界上一些国家实行的一种比较特殊

[11] 以上内容来自访问中了解到的情况和因特网上的材料，见 <http://natiasso03.uuhost.uk.uu.net/witness.htm>，<http://members.lycos.co.uk/victimsupportbristol/flash2.swf>。

的受害人保护制度。案件发生后，由调解委员会之类的中间机构出面，将受害人和犯罪人约到一起，通过双方的陈述与交流，达成对对方的理解。一方面使罪犯知道其犯罪给别人造成的伤害，从而能够有所悔悟，减少再犯罪的可能性，另一方面使受害人得到心理的安慰，减轻其所受的心理伤害。很多受害人在被罪犯伤害后都会留下心理创伤，有的受害人对于为什么自己要受到如此伤害想不通，产生很大的精神痛苦，通过双方交谈，可以从犯罪人那里找到答案，再通过犯罪人的道歉，获得心理上的安慰。所以这是一种很特殊的调解制度，调解的目的不是为了解决纠纷，而是为了解决双方认识上和心理上的问题。它不能代替司法机关对案件的处理。因而调解既可以在案件进行中进行的，也可以在法院判决后进行。在案件进行中进行的调解，一般不影响法院的判决，但有时当事人通过调解改变了态度，进而改变了在法庭的陈述，会对法院审理案件产生影响。

在欧洲，这种制度正在被推广，欧盟关于实行这种制度制定了指导性文件。丹麦1995年开始试行这种制度，最初在四个城市试验，后来扩大到更多的地区，即将由国会决定是否正式实行这种制度。具体做法是，由司法部出资设立调解委员会，人员主要来自志愿者，政府给以很低的补贴。每一警区安排一名调解员，另外再指定4

名警察或公诉人作联系人。案件发生后，两方面的人员进行联系，尝试调解的可能性。调解的原则是犯罪人和受害人双方自愿。调解的要求可以由双方中的任何一方提出，通常都是受害人首先提出，调解员知道了受害人的意愿后，再通过警方征求犯罪人的意见。在确定可以进行调解之后，选择一个对双方来说是比较中性的地方，如图书馆、市政府会议厅等，由调解员引导他们进行交流。如调解成功，就制作一个协议，内容包括犯罪人道歉，受害人接受，以及以后是否见面，双方如何对待等。然后将调解情况通知警方，并将有关记录交给警方，调解即告结束。

丹麦试行这种制度已取得明显效果，司法部最近曾进行过一次问卷调查，收回的问卷中有9/10的人认为这种制度是成功的，1/10的人持否定意见。参加调查的犯罪人有的表示有机会道歉这一点很重要，还有人表示希望帮助受害人。参加调查的受害人绝大多数认为犯罪人已经对他们的行为有了认识，表示了歉意。主持这项工作的人认为这个做法不能解决这方面的所有问题，但它确实具有法庭所没有的作用。所以，这是一种值得关注的尝试。

总之，欧洲国家刑事犯罪受害人保护制度的发展是比较明显的，这从一个侧面反映了当代世界法制发展的某种趋势。