

论联合国人权国际保护的执行措施

朱晓青

第二次世界大战结束迄今的四十余年里,联合国在人权领域作了大量努力,制定了一系列旨在促进和保护人权和基本自由的国际文件,建立了各种人权机构,确立了各项人权国际保护的执行措施,形成了由这三者构成的人权国际保护的基本机制,并提高了公众对人权国际保护重要性及必要性的认识,可说成绩斐然。在国际人权的立法方面尤为如此。但相比之下,联合国在人权国际保护执行措施的实践方面所取得的成就则较为有限。长期以来,各国政府、组织和个人从不同的角度出发,就人权国际保护执行措施的实际效果及其运用中的问题展开了激烈争论。对此,笔者试图从理论及实践方面进行分析,以期有所澄清。

一、人权国际保护执行措施的各种观点辨析

二次大战后,人权国际保护成为国际法的重要组成部分。然而,人权国际保护是通过什么途径实现的,也就是说,人权国际保护的执行措施是什么?对此,国内外学者仁者见仁,智者见智。

我国国际法学者或从保护者的角度,或从施以保护的时间,或从被保护的人权内容,或从内政角度,对人权国际保护的执行措施作了种种表述或划分。一曰人权的国际保护由三个层次构成:一是联合国系统的保护,即普遍性的保护,适用于所有联合国成员国;二是区域性的保护,仅适用于区域人权保护制度的参加国;三是国际法所要求的国内法保护,这是最基本的保护。^①二曰积极保护和消极保护。前者是指以国际立法所进行的保护,又称事前保护;后者是指发生人权侵害后,国际社会如何干预,又称事后保护。^②三曰国际指导和协助及国际监督和制裁。这种观点认为,前者是以国际社会或有关国家的名义就某国家具体的个性人权问题向该国提出一个以世界性(或区域性)国际法律文件为依据的人权保护框架性方案,并且无条件地提供实质性援助,以帮助实现或完善具体人权保护所需的物质性环境。这是在积极意义上的非强制性国际保护,且受指导和协助国有较大的自主选择权。后者是以国际社会全体的名义就某国的共性人权问题向该国提出一个严格按照世界性国际法律文件规定的人权标准拟就的实质性保护方案,并对该国实施该方案的情况进行监督。必要时,对该国实行政治、经济、文化等方面的制裁,以敦促或迫使该国有关共性人权状况的好转。这是消极意义上的强制性国际保护,受

①、②1990年6月中国社会科学院法学研究所主持召开“全国人权理论研讨会”,这两种观点系会议发言提供。

监督和制裁国没有自主选择权。^①四曰直接保护和间接保护。直接保护是指一旦侵犯人权的事件超出一国内部事务的范围,影响到国际社会的整体利益上所进行的一种保护。间接保护是指努力促进各主权国家实现对人权的国内管辖,并对任何形式的干涉别国内政,对别国的人权状况横加指责以及将自己的人权观强加于人的行径进行彻底揭露和坚决抵制。^②

西方学者也从自己的视角出发,论述了人权国际保护的执行措施或方法。美国哥伦比亚大学国际关系学副教授B·G·拉姆查伦也主张人权国际保护的措施有直接与间接之分,但他是从国际性的角度来阐述的。他称直接保护为“保护之盾”(protective shield),即指根据受害者的要求进行国际实体调解,或者按照国际保护机构本身的决断终止侵犯人权的行为。^③按照拉姆查伦的观点,诸如预防、紧急行动、有形援助、实情调查、和解、斡旋、请愿书的审议、指控、谴责、补偿和司法保护等均属直接保护措施。可实施直接保护的机构有联合国、国际劳工组织、联合国教科文组织、联合国难民事务高级专员办事处、国际红十字会,以及欧洲人权法院、非洲统一组织、美洲国家人权法院及非政府组织等。间接保护又称“环境建造”(Climate-building)。这种保护措施包括创设有助于实现人权的国际环境、人权领域的教育、调查研究、信息传播、舆论、重建援助、咨询服务、报告的审议促进等。可使用间接保护措施的国际机构与直接保护基本相同。^④除上述观点外,国外学者还主张先行或预防式保护,即侵犯人权行为的受害者或代表紧急控诉书的呈递,关于某一人权状况的紧急会议、说情等;矫正或减轻式保护,即国际组织采用的阻止或减轻正在进行的暴行,矫正或调整助长这类暴行的情势的各种指控程序及调查制度;补救或补偿式保护,即各种国际组织通过补救或补偿来达到人权国际保护目的的程序,如请愿制度、重建援助、司法保护措施等。^⑤

本人认为,人权国际保护的执行措施是一个复杂问题,对它的理解可以做这样的概括:人权国际保护的执行措施是指国家和国际组织依据国际人权公约及有关决议促使、保证和监督人权的国际保护得以实施,以达到确保尊重人权目的的措施。其特点在于:1. 人权国际保护执行措施的法律依据是国际人权公约及其它国际人权文件,如决议等。2. 人权国际保护执行措施的作用在于促使、保证和监督人权国际保护的有效实施,最终达到充分尊重和实现人权的目。3. 人权国际保护的执行措施由多种制度和程序所构成,其执行者有国家和国际组织,以及这些组织所属的各有关机构。人权国际保护的执行措施具有多元化、多层次、多角度及多样性的特点,但它们的目标是一致的,即使人权得以充分实现。4. 人权国际保护的执行措施在实际运用中是相互转化和相互补充的,具有交叉性和灵活性。由于人权国际保护的执行措施是针对已经发生或可能发生的侵犯人权的行而创设的,实际中侵犯人权的行方式多种多样且多变,因此,执行措施也就不可能固守一种模式。各种措施在运用中也要随着具体情况的变化而发生变化。

二、人权国际保护的主要执行措施及其实际效果

如同立法与司法构成国内法律制度不可或缺的内容一样,保护人权的国际立法与执行措

① 王惠均:《试论人权国际保护的质的规定性》,载《当代人权》(论文集),中国社会科学出版社1992年版,第311~312页。

② 李林梅:《主权原则和人权的国际保护》,同上,第368~369页。

③ ④⑤ B·G·Ramcharan, "The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights", Martinus Nijhoff Publishers, 1989, P18~21.

施也是人权国际保护机制不可分割的组成部分。前者旨在确立个人和国家在人权领域内的共同标准和行为准则,后者则致力于共同标准的实现以及行为准则的遵行。联合国成立以后主持制定并通过的国际人权公约及有关决议均不同程度地规定了人权国际保护的执行措施。主要有以下几种:

(一) 报告制度

这是国际人权公约规定的监督缔约国履行公约义务的一项制度。它要求缔约国在公约规定的期限内,或在有关国际机构要求时,以公约规定的程序,向有关人权机构提交它们在履行条约义务方面所采取的措施和所取得的进展的报告。早在联合国成立前,报告制度就被某些国际组织用来监督成员国履行义务的情况,国际劳工组织是最先采用报告制度的国际组织。不过,早期的报告制度从报告程序及内容等来看,均较为简单。

联合国成立以后即着手建立人权定期报告制度。1956年联合国经社理事会根据联合国人权委员会的建议,创设了人权定期报告制度。按照这一制度,联合国会员国以及联合国专门机构的成员国每三年提出报告一次,说明它们在人权问题上所取得的发展和进步以及所采取的措施。报告的内容包括《世界人权宣言》中所列举的各项权利以及要求自决和独立的权利。而后制定的联合国系统的国际人权公约则几乎均将提交人权定期报告规定为缔约国的一项主要义务。其中,《公民权利和政治权利国际公约》第40条及《经济、社会、文化权利国际公约》第16至21条对缔约国提交报告的程序、时间、内容、审议机构及其职责作了明确规定。但是,1968年至1974年,只有为数很少的国家提交了关于公民和政治权利的定期报告。鉴于此,1975年人权事务委员会要求各国在提交的定期报告里提供关于它们在确保充分享受人权方面碰到的困难的更加详细的情报。此后情况有所改变。自1977年人权事务委员会第一届会议以来,委员会收到并已审查了缔约国提交的大量报告。如果报告制度能得到有效运用的话,它能对侵犯人权的行为起到防范于未然的作用。

(二) 国家间指控制度

也可称政府间指控程序。按照这一制度,如果国际人权公约的一缔约国认为另一缔约国未实施公约的有关规定,可依该公约规定的程序将此事项通知有关委员会,提请该委员会注意。《消除一切形式种族歧视国际公约》第11至13条对此作了较为明确的规定。《公民权利和政治权利国际公约》对于指控制度所作的是任意性规定。根据该公约第41条的规定,只有在发表声明承认人权事务委员会有权接受并审议一缔约国指控另一缔约国不履行公约义务的来文的公约缔约国之间才可援用指控制度。截至1993年7月31日,已有40个缔约国声明承认人权事务委员会的权限。从理论上讲,国家间的指控制度可以促进公约缔约国之间在履行公约义务方面互相监督。但由于各缔约国出于政治的、经济的种种考虑,通常并不选择这种程序。就《公民权利和政治权利国际公约》而言,它的指控程序虽已于1979年3月28日生效,但迄今尚未有任何国家向人权事务委员会提出过任何指控。

(三) 实情调查制度

实情调查制度一般是指有关机构对侵犯人权的情况或指控进行调查的一种制度。实情调查通常由联合国及其有关机构任命的工作组、特别报告员、代表或其他专职人员组成的专家来实施。早些时候,联合国仅有2至3个就某几种侵犯人权的情况而设立的工作组进行实情调查。如1967年,人权委员会曾建立了特设专家工作组,调查关于南非对囚犯和其他拘禁者施加酷刑和虐待的指控。该工作组的任务后来扩大到调查南部非洲侵犯人权的各方面情况,其中

有政治犯待遇、从国内刑法观点看种族隔离等。在葡属非洲领地取得独立以前,这个工作组也曾受命调查葡属领地侵犯人权的行为,特别是种族歧视方面的行为。由于实情调查侧重于对侵犯人权行为的事实的调查,能够为处理侵犯人权的事件提供第一手情报,并能促进问题的解决,因此,近年来联合国及其有关机构已设置了一系列工作组、报告员和代表等,在人权领域进行了大量的实情调查。1984年初,联合国实情调查团被派往毛里塔尼亚,对奴隶制习俗进行调查。1975年至1990年间,联合国人权委员会也派出了多个工作组、报告员或调查团到阿富汗、波利维亚、智利、赤道几内亚、危地马拉等国,对侵犯人权的状况进行实情调查。

实情调查制度在实际运作中的基本特点在于:它是一种盘根究底的调查,但调查的目的不是为了对被调查的事项进行裁定或谴责,而是为了恢复遭侵犯的人权;调查的范围涉及侵犯人权的事实及法律问题;是否进行实情调查并不取决于被指控国的同意;调查者只对委派他的联合国机构负责,而不对被调查国负责;实情调查所形成的调查报告的内容不仅包括调查结果,而且还包括解决问题的建议。这是实情调查制度的一个重要的特点。事实上,提出建议也正是调查所要达到的目的之一。尽管实情调查制度在实施时存在有关国家是否通力合作的问题,但它还是以其重证据性而在实践中发挥了不可低估的作用。

(四) 专题程序

这是联合国人权机构按照专题类型处理世界范围的某一特定类型的侵犯人权行为的程序,自80年代起在联合国人权机构出现。其出现的主要原因在于:由于有关政府的抵触或对立,要想掌握详尽的侵犯人权的情况是极其困难的;专题程序更便于发现问题,解决问题。因此,1980年,联合国人权委员会建立了被迫或非自愿失踪问题工作组。这个工作组是联合国人权领域内以专题方式处理侵犯人权行为的第一个工作组。以后几年,联合国又建立了其它专题程序。1982年人权委员会任命了即决或任意处决问题专题报告员,这是联合国首次指派一人研究世界范围内某一特定类型的侵犯人权行为。其后,又任命了酷刑问题专题报告员、宗教不容忍问题专题报告员及雇佣兵问题专题报告员。

专题程序的实际运作有时并不令人满意。比如,目前被迫或非自愿失踪问题工作组处理四十多个国家的约18000起个人案件,由于工作组力所不及的原因,这些案件中只有一小部分得到澄清。然而,由于工作组或报告员与有关政府的耐心接触,可能防止更多侵犯人权案件的发生。可以说,专题程序在实践中还是发挥了较为切实的作用。无怪有人认为,专题程序的运用是80年代联合国人权工作的最重要的革新之一,并且将它列入人权国际保护的成功的组织战略之列。^①

(五) 个人申诉制度

这是个人对国家侵犯其人权而向有关国际人权机构投诉的制度。《公民权利和政治权利国际公约任意议定书》第1条和第2条对个人申诉制度作了原则规定。据此,加入议定书的公约缔约国管辖下的个人,如果声称其在公约规定下的任何权利受到该国的侵害,得书面请求人权事务委员会对该侵害事项进行审查。

根据《任意议定书》第1—3条和第5条第2款的规定,人权事务委员会接受并审查的受害人的来文必须符合下列条件:首先,来文所涉及国家既是公约缔约国又是议定书的缔约国。其次,来文须具名,并不构成滥用此项呈文权,且须符合公约的规定。来文一般应由声称权利受到

^① See B·G·Ramcharan, "The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights", P191.

侵害的本人送交。若受害者本人不能提交来文,可由被证明是他或她的代表的人呈交来文。凡与声称其权利受到侵害者无明显联系的第三人不得送交来文。再次,来文个人已用尽可以运用的国内补救办法。最后,来文所涉及同一事件不在另一国际调查或解决程序的审查之中。

《消除一切形式种族歧视国际公约》第14条对个人申诉制度所作的是任意性规定,即缔约国可随时声明承认消除种族歧视委员会有权接受并审查本国管辖下的个人或联名向该委员会提交的有关权利遭受侵犯的来文。

(六) 来文审查程序

这是审查个人或团体关于侵犯人权问题的来文的程序。联合国有四种主要的来文审查程序:“728F程序”、“1235程序”、“1503程序”以及“任意议定书程序”。前三种程序是经济及社会理事会决议规定的来文审查程序,是人权公约规定之外的程序。

“728F程序”由经济及社会理事会1959年7月30日通过的第728F(XXⅢ)号决议所制定。制定这个程序的主要目的是为了改变联合国人权委员会对于涉及人权的申诉无权采取任何行动的状况。这个程序的基本特点之一,它是一个秘密程序,即不得透露来文者的身份,除非他们说明不反对透露。特点之二,人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会不能直接接受关于侵犯人权问题的来文。但它仍然加强了人权来文处理程序。

1967年6月6日,经社理事会通过第1235(XLⅡ)号决议。该决议授权人权委员会及防止歧视和保护少数小组委员会“审查各国有严重侵犯人权和基本自由的情报”;人权委员会可在适当情况下,“彻底研究一贯侵犯人权的情况”,向理事会报告有关情况并提出建议。“1235程序”采用公开方式审查来文。

随后,1970年5月27日,经社理事会通过了题为“有关侵犯人权及基本自由的来文的处理程序”的第1503(XLVⅢ)号决议。该决议授权防止歧视和保护少数小组委员会审查有确凿证据的一贯严重侵犯人权和基本自由的来文。“1503程序”的主要特点在于:它适用于联合国所有会员国;其审查内容涉及对一切人权和基本自由的侵犯行为;任何直接或间接了解所称侵犯行为的个人、团体或非政府组织均可援引“1503程序”;它是秘密程序,且不适用于个别情况,而是针对长期影响大批人的情况,即“一贯侵犯行为”而设立的。

在实践中,防止歧视和保护少数小组委员会所设的来文工作组通常审查的来文有两种类型:其一是个人来文,其二是充分事实证实某政府对一贯严重侵犯人权的状况负有责任的来文。从1972年到1988年,该工作组已处理了35万余件指控侵犯人权的来文以及各国政府的几千项答复。

除上述程序外,还有《公民权利和政治权利国际公约任意议定书》的“任意议定书程序”。该程序于1976年生效。它是规定人权事务委员会接受和审议宣称其人权受到有关缔约国的侵犯的个人来文的程序。按照该程序,个人来文由人权事务委员会在非公开会议上审议。但在整个程序中,委员会均将提出申诉的个人和据称侵犯了其权利的国家置于平等地位,每一方都有机会对另一方的论据提出意见。该程序与“1503程序”的主要区别在于,它是根据一项国际公约制定的特定程序,只适用于加入或批准了公约和议定书的国家,且审查内容仅关系到受《公民权利和政治权利国际公约》保护的公民权利和政治权利。80年代后期,随着公众对人权事务委员会所承担工作的认识,委员会收到的个人来文数量成倍增长。至1991年3月,委员会共审查了涉及33个缔约国的445件个人来文。委员会完成了审查工作,并就119个案件发表了意见,而且确认其中93起案件有违反《公民权利和政治权利国际公约》的现象。但这里值得

注意的是,人权事务委员会既不是法院,也不具有准司法性质的职权,因而,它就案件所作出的决定仅被视为“意见”,而不是“判决”。

以上程序虽然在制定根据、审查范围、审查方式等方面有所不同,但它们的目标是一致的,就是促进人权国际保护的实现,最终达到充分实现人权的目的。在实践中,它们也发挥了一定的作用。

(七) 国际法院的司法解决程序

国际法院的司法解决程序即诉讼程序。几乎所有普遍性的人权公约都不同程度地规定有缔约国间关于公约的解释、适用或执行的争端,如不能以其他方法解决,应提交国际法院处理或裁决的条款。

根据人权公约的规定,国际法院的诉讼管辖权具有准强制性(与制裁措施相比较)和任意性两类。前者表现为,公约不仅要求缔约国在不能以其他方式解决其间的争端时,应提交国际法院裁决,而且规定,缔约国不得对此作出保留。如《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制之制度与习俗补充公约》、《关于难民地位的公约》、《关于无国籍人地位的公约》的规定,均属于准强制性管辖规定。然而,多数公约的规定属于后者。其中有的公约规定,缔约国在一定条件下将其间的有关争端提交法院审理,如《消除对妇女一切形式歧视公约》。更多的公约则允许缔约国对有关国际法院管辖权的条款作出保留。

(八) 制裁措施

制裁措施的主要法律依据是《联合国宪章》。《宪章》第7章规定,对于威胁和破坏和平的行为可采取经济、外交或军事等制裁。制裁措施是典型的强制性措施。也就是说,是否实施这种措施并不取决于被制裁国的同意或被制裁国是否人权公约的缔约国。制裁措施是人权国际保护执行措施中强度最大的一种,因此,实践中对它的实施要求具备一定的条件,主要即:(1)侵犯人权的行为已危及或可能危及国际或地区的和平与安全;(2)发生大规模严重侵犯人权的行为,构成对全人类的威胁;(3)发生危害人类的国际罪行。对上述行为的制裁可以是政治的、经济的、法律的、军事的等等。在人权领域,适用制裁措施的典型例子有:第二次世界大战后对战争罪犯的法律制裁、1963年开始的国际社会对南非种族主义政权的持久而全面的制裁以及对伊拉克的侵略而导致的危及和平与安全行为的军事制裁。可以说,这些制裁都达到了预期的效果,制裁的作用与影响是不言自明的。

综上所述,联合国人权国际保护执行措施或多或少地在发挥着其监督、促进和保证人权的实现,及预防或阻止仍在世界的许多区域存在或可能发生的严重侵犯人权的行为的作用;它为国家设置了保护人权的责任,同时也为作为个人的人和作为集体的人提供了寻求人权保护的广泛的机会。但这是否就意味着执行措施尽善尽美了呢?当然不是。事实上,它在运作中的缺陷、弊端或障碍仍是显而易见的。

三、人权国际保护执行措施实际运作中的困难

与国际法其他领域一样,国际人权法领域内不存在统一的、超国家的司法机关,国际人权法的遵行一般是以主权国家的自愿为前提的,这就不可避免地为一国是否接受人权国际保护执行措施的管辖或在何种程度上接受这种管辖带来了较大的任意性。加之执行措施本身的缺陷,这些措施未得到充分、有效地运用。其突出表现为:一些缔约国尚未按有关公约要求的时间和内容提交定期报告;《公民权利和政治权利国际公约》规定的国家间指控程序虽已于1979年

生效,但至今尚无任何缔约国试图援用这一程序;对人权事务委员会就侵犯人权的案件发表的意见或调查结果,承认委员会职权的国家有时并未重视;执行措施的职司机构往往心有余而力不足,以致造成不能迅速和充分解决侵犯人权案件的状况;作为联合国主要司法机关的国际法院自开始工作以来所审理的涉及人权的案件屈指可数,等等。造成上述状况的原因主要有以下几点:

(一) 执行措施本身的缺陷

首先,目前的执行措施基本是反应性的,意即“事后”措施。由于联合国本身没有监测各国人权状况和了解正在发生和可能发生的侵犯人权问题的系统的监察制度或程序,因而,有权实施人权国际保护执行措施的联合国及其各有关机构只是在获悉发生侵犯人权事件的情报后,才决定是否启动相应的执行措施,这就限制了执行措施作用的发挥。

其次,执行措施彼此重叠,未形成协调统一的体系。目前,国际性与区域性执行措施并存,联合国本身的同一类型而运作方式不同的几种执行措施,如来文审查程序并举,虽然增加了个人获得救济的机会,但也同时增加了有关国家的负担,并可能因此引起它们的不满和抵触。另外,由于执行措施的实施机构通常都有各自的受理来文的标准,因而便有可能造成彼此间的推诿,或者对同一事项同时主张管辖,或者对同一事件作出彼此冲突甚至截然相反的解释或提出相抵触的意见的结果,而使有关国家无所适从,从而限制了执行措施的效力。

再次,国际人权公约或有关决议的规定不明确。表现之一,人权公约关于缔约国义务的规定不甚明了。众所周知,有效适用人权国际保护执行措施的前提条件之一是确定有关国家的行为是否违反了其所承担的义务。然而一些主要人权公约中关于缔约国义务的措辞,诸如“相当时间”、“适当方法”、“有效的补救”、“特殊情况”等过于模糊,对于“限制性条款”的解释及其适用限度的规定不够明确等,使得有关机构很难对缔约国的义务范围作出明确而适当的解释,从而造成它们在确定有关国家是否违反公约义务时的困难,抑制了执行措施的有效适用。表现之二,由于未规定执行措施的运作期限,往往导致实际运作的周期过长。以“任意议定书程序”为例。人权事务委员会要确定一项来文是否可以接受一般需要6个月到1年的时间,对来文的意见可能要在1年或2年之后提出。处理一项指控的整个过程一般需要2至3年。其结果或者导致“事过境迁”,处理意见变得毫无价值;或者侵犯人权的行为得不到及时的阻止,以致造成更为恶劣的后果;或者侵犯人权行为的受害者得不到适时的援助,面临更大危险……,这样便影响了执行措施最终目标的充分实现。

(二) 执行措施适用范围的局限

通过人权国际保护执行措施监督、促使和保证国家履行其保护人权的义务,除制裁措施外,原则上是以有关国家接受这些措施的管辖为前提。根据国际人权公约的规定,人权国际保护的执行措施有准强制性(与制裁措施相比较)与任意性两类。准强制性措施如报告制度以及某些人权公约规定的国际法院的司法解决程序,如《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制之制度与习俗补充公约》、《关于难民地位的公约》、《关于无国籍人地位的公约》等规定,不得对有关国际法院管辖权的条款作出保留。在这种情况下,加入有关公约就意味着接受该公约的执行措施的管辖。然而,多数情况下,人权公约规定的执行措施是任意性的,只有在:(1)缔约国作出承认执行措施管辖的声明,如《公民权利和政治权利国际公约》规定的关于国家间指控制度的声明;或(2)不对有关执行措施的条款作出保留;或(3)加入规定执行措施的人权公约,如《公民权利和政治权利任意议定书》等情况下,人权公约规定的人权国际保护执行措施才能适用于各该

缔约国。由于目前为数不少的国家没有接受任意性执行措施,因此,人权国际保护执行措施的适用范围是有限的。

(三) 各国在适用人权国际保护执行措施时的种种考虑

1. 因为国际人权问题不仅是一个重要的国际法律问题,也是一个敏感且棘手的国际政治问题。因而,各国常常从政治角度出发,不仅在是否接受人权国际保护执行措施的管辖上慎之又慎,而且在适用这些措施时反复权衡利弊得失。一方面,几乎所有国家在涉及自身存在的人权问题时,多是援引人权系“国内管辖事项”这一传统理由来抵制他国或国际组织的“干涉”;另一方面,某些国家对于他国的人权问题往往采用“双重标准”。上述做法严重混淆了合法的人权国际保护执行措施与干涉内政的区别,严重影响了执行措施所应具有客观性和公正性,从而妨碍了其作用的有效发挥。

2. 缔约国考虑到缔约各国本身就是相互人权记录的“审判官”,担心指控他国可能会导致引火烧身,招致被指控国同样的攻击,因此,出于某种“同病相怜”的考虑,往往不愿公开相互谴责,结果导致国家间指控制度形同虚设。

3. 缔约国出于国家利益,或者具体国情,或者暂时还不能达到人权公约某些条款的要求等的考虑,对公约某条或某些条款的保留。截至1993年7月31日,《公民权利和政治权利国际公约》的122个缔约国中仅有40个国家声明承认该公约第41条规定的人权事务委员会的权限,更多的缔约国未承认人权事务委员会的权限。此外,该公约的缔约国中也只有半数国家加入了公约《任意议定书》。

总之,在国际人权领域已形成了一个以各种执行措施为主体的促进、监督和保证人权国际保护得以实现的初步的保护机制与体系。但实践证明,该机制与体系仍处于一个不健全和低效运作的阶段,因为,在大多数情况下,执行措施未能达到有效性的标准,也没能充分发挥制订者所预期的作用。但这并不意味着人权国际保护机制与体系前景暗淡。事实上,挫折与机遇并存。根本原因在于,人类社会存在着越来越多的相互依赖性,人类有着共同的利益也面临着共同的危险,因此,国际保护机制与体系的革新与完善依然为人类社会所迫切需要。而且,随着人类在人权问题上信念和价值判断的趋同,执行措施的作用和效力将会得到强化。可以预测,未来的人权国际保护机制与体系将是由更具有监测与预防、调解与行动、保护与促进功能的执行措施构成的高效力的和协调统一的机制与体系。不可否认,由于人权国际保护的复杂性,以及各国国情不同和利益冲突的存在,人权国际保护机制与体系的完善和高效将困难重重。可以肯定地说,它将会是一个渐进的过程。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)

责任编辑:张少瑜