

The Study of the Supervision System of UN Human Rights Treaty

Yinyi Yao

School of Arts and Law, Beijing University of Chemical Technology, Beijing
Email: yaoyinyi1209@163.com

Received: Feb. 21st, 2018; accepted: Mar. 7th, 2018; published: Mar. 14th, 2018

Abstract

UN human rights treaty plays an important role in implementing human rights successfully; its specific operation system includes the reporting system of the states parties, the system of allegations of communication among the states parties, the system of individual complaints and the investigation system of convention institutions. However, due to the influence of many factors, for the supervision system of UN human rights treaty, there is a long distance between the implementation and actual effect. This article intends to review and forecast the UN system of monitoring the international human rights treaty under the background of the human rights treaty in the UN system.

Keywords

United Nations, Human Rights Treaty, Supervision System, Comment, Outlook

论联合国人权条约监督机制

姚愔怡

北京化工大学文法学院, 北京
Email: yaoyinyi1209@163.com

收稿日期: 2018年2月21日; 录用日期: 2018年3月7日; 发布日期: 2018年3月14日

摘 要

联合国人权条约监督机制对于人权条约的顺利实施具有重要的意义, 其具体运行制度包括缔约国报告制度、缔约国间指控来文制度、个人申诉来文制度以及公约机构调查制度。然而由于诸多因素的影响, 联合国人权条约监督机制的实施与实际效果仍有距离, 本文拟以联合国系统内人权条约为背景, 对国际人

权条约规定的联合国监督制度进行评析和展望。

关键词

联合国, 人权条约, 监督机制, 评析, 展望

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

人权是联合国的基石之一, 自《世界人权宣言》发表以来, 联合国逐步确立了一系列有关国际人权保护的原则和规则, 制定了大量国际人权保护的法律文件, 成立了各种人权保护组织, 初步确立了联合国人权条约监督机制和相应的实施程序。国际人权条约实施的联合国监督制度是国际人权保护的重要组成部分, 联合国监督制度对于人权条约的实施具有十分重要的意义, 然而由于国际人权问题的复杂性、国际政治因素的影响以及联合国人权保护机制自身也存在诸多需要改进之处, 联合国人权条约监督机制的实施与实际效果仍有距离, 本文拟以联合国系统内人权条约为背景, 对国际人权条约规定的联合国监督制度进行评析和展望。

2. 联合国人权条约监督机制的产生

人权, 作为人所享有的基本权利与自由, 这一概念最初是在近代资本主义国家的政治法律制度上得到一般的确认, 人权问题广泛引起国际社会关注, 并全面地进入国际法领域是第二次世界大战以来的事情¹。二战期间法西斯国家对人权和基本自由的肆意侵犯和践踏, 令国际社会开始认识到人权应受到整个国际社会的保护。于是, 强化人权保护意识, 建立一种切实有效的人权国际保护机制成为战后国际社会的普遍共识。

1942年1月1日, 26个反法西斯国家签署的《联合国宪章》把“增进并激励对全体人类之人权及基本自由之尊重”规定为联合国的宗旨之一, 而《宪章》中关于人权条款的规定, 不仅有着空前的历史意义, 也为战后联合国在人权领域的活动奠定了重要的法律基础。应该说, 联合国按照《宪章》对于人权起了重要作用[1]。1948年12月10日, 联合国大会通过了战后第一个专门关于人权的国际文件——《世界人权宣言》。这个宣言是人权保护发展史上的重要里程碑, 标志着人权问题全面进入国际法领域, 成为国际社会共同关切的事项。在《世界人权宣言》的基础下, 联合国1966年制定了两项国际人权公约, 分别是《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》, 它们和《世界人权宣言》一起被称作“国际人权宪章”, 是当代国际人权法的基本文件。另外, 还有一系列专门性的国际人权条约如《消除一切形式种族歧视国际公约》《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》《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》《残疾人权利国际公约》《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》等在特定领域规定了人权保护的权利和义务, 也构成了国际人权法的核心和实体内容[2]。

上述七项已经生效的国际人权条约, 除《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》以外, 均采取由独立

¹ 因为直到第二次世界大战以前, 人权问题基本上是被当作纯属国内管辖事项来对待的, 人权应受国际保护的观念在那时还没被接受。

专家组成的常设机构来对缔约国履行人权条约规定义务的情况进行监督。这种由独立专家组成的机构，又称条约机构。条约机构是自成一类的专家监督机构。独立专家由条约缔约国自其国民中选出，以个人身份任职，不接受本国政府和任何国际组织的指示。独立专家应具备崇高品质、德高望重，并在人权领域具有公认的专长[3]。各条约机构成员的任期一般为4年，组成人数稍有差别。于是，联合国人权条约监督机制得以初步建立。

3. 联合国人权条约监督机制的具体运行制度

“正如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施也是联合国保障机制不可分割的组成部分”[4]。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联合国人权条约监督的执行制度，主要有以下几种：

3.1. 缔约国报告制度

缔约国报告制度是条约监督制度中最具普遍性的一项监督手段，多数人权条约都制定了报告制度，在联合国成立前就已经广泛存在，主要是要求各缔约国根据条约规定，在一定时间内或在有关条约机构要求的情况下，就其履行条约情况提交报告，所有的报告应送交联合国秘书长转交各条约监督机构审议。报告程序是作为一种经常性的监督制度，对于人权条约的实施具有重要的意义。其主要目的是在条约机构与缔约国之间建立一种建设性对话关系，对缔约国实施人权条约义务的情况进行全面的经常性监督[3]。同时它还会对缔约国违反人权条约起到预防作用。缔约国可以在条约监督机构帮助下，了解本国人权保护的立法和实践与人权条约之间差异，加深对人权条约规定的理解[5]。

3.2. 缔约国间指控来文制度

缔约国间指控来文制度是指缔约国一方可向条约机构指控另一缔约国未履行其所承担的条约义务，条约机构就缔约国指控的问题为当事各国提供斡旋，以求和睦解决问题，实质上是一种斡旋与和解制度[2]。缔约国间指控来文制度由五部分组成，分别是谈判、审查、斡旋、报告以及最终的和解。

《公民权利和政治权利国际公约》是该制度的典型，该《公约》第40条规定，缔约国可以随时声明承认人权事务委员会有权接受和审议一缔约国指控另一缔约国不履行公约义务的通知。根据《公约》第41条，人权事务委员会在认定用尽了国内救济措施之后，有权处理已接受任择条款的缔约国之间的指控，提供斡旋，以便求得有关事项的友好解决。但如果未能获得满意的解决，经有关缔约国同意后，人权事务委员会可以指派一个由5名委员组成专设和解委员会进行和解。不过，由于该制度的适用范围有限、实施措施软弱、实践运用性不强，国际人权条约缔约国极少使用缔约国间指控来文制度，比如《公民权利和政治权利国际公约》规定的国家间指控制度迄今为止就从未启动过。

3.3. 个人申诉来文制度

个人申诉来文制度指的是缔约国管辖下的声称因条约所载权利遭受侵害而成为受害者的个人，可以向条约机构提交申诉来文的一种监督制度。《公民权利和政治权利国际公约》《消除一切种族歧视国际公约》(14条)《禁止酷刑公约》(22条)都分别采取了任择议定书和任择性条款的形式，规定了个人申诉或来文指控的制度。

根据个人申诉来文制度，在缔约国承认条约机构有权接受并审查个人来文的前提下，缔约国可以对缔约国侵害条约所载权利的行为进行审查并提出纠正性意见或建议，同时在国际层面上对受害者提供救济，从而实现对缔约国实施人权条约义务的具体性监督。但是，由于条约机构并不是一个司法机构，它对有关缔约国提出的纠正意见或建议和对个人提供的国际救济不具有任何的法律效，其行为只是一个独

立专家机构所作出的一种善意行为。缔约国对条约机构的意见或建议是否尊重和执行，完全取决于缔约国的自主决定以及这种意见或建议在道义上的权威性。

3.4. 公约机构调查制度

公约机构调查制度对于人权条约监督制度而言是一项创新，它授予了条约机构到缔约国就有关违犯人权条约情势开展实地调查的权利，指的是有关机构对侵犯人权的情况或指控进行调查的一种制度。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[6]。

《禁止酷刑公约》第20条规定，如委员会收到可靠情报，认为其中有确凿迹象显示在某一缔约国境内经常施行酷刑，可以派一名或几名委员进行秘密调查并立即向委员会提出报告，在该缔约国的同意下，这种调查可以包括到该国境内访问。第28条又规定，各缔约国可声明不承认第20条所规定的委员会的职权。但是由于公约机构调查制度在政治上较为敏感，对缔约国的查访很容易造成对缔约国主权的不尊重，政治对抗性较强，所以在实践中很少运用。

4. 联合国人权条约监督机制的评价及展望

4.1. 联合国人权条约监督机制的评价

作为一种介于政治性监督和司法监督之间的自成一类的特殊监督制度，联合国人权条约监督机制的运用反映了国际社会的现实，以及国际人权保护的基本特征。

一方面，联合国人权条约监督机制对于人权条约的实施具有积极意义。首先，从国际社会在政治上普遍尊重人权和人权宣言，到缔约国在法律上承担履行公约的义务，到由监督机构多年不间断地、无例外地审议每个缔约国实施公约的报告，这是以往从未有过的情况，体现了国际上促进人权的进展[7]。其次，联合国人权条约监督机构在审查个人申诉来文以后会向有关缔约国及个人提出相应的意见。尽管这种意见并不具备任何法律上的效力，缔约国是否接受这种意见，也完全是自己主权范围内的事项。不过，由于条约监督机构是由独立专家组成的，具有相当的权威性和客观公正性。通过条约监督机构向有关缔约国提出意见或建议，可以促使它们修改不符合人权条约的立法和实践，而这种方式也很容易被广大的缔约国所接受，也能加强条约实施监督的效力。

另一方面，联合国人权条约监督机制又有其自身的弊端。首先，联合国人权条约监督机制运行效率低下。由于联合国是“一种非中央集权的合作机制”[8]，其主要功能是协调，这在缔约国间指控来文制度中可以得到充分的体现，即实质上促使缔约国间纠纷的和解。联合国人权条约监督机制的天然妥协性使得其工作效率明显低下，难以发挥预期的作用。其次，西方发达国家传统的人权价值观在人权条约中占据主导地位，联合国人权保障机制在价值上的有工具化倾向，这无疑会影响人权公约的监督力度和实施效果。这也是许多国家在批准加入人权条约时提出了大量的保留意见，并在接受国际监督方面采取不合作态度的原因。最后，联合国人权条约监督机制的具体运行机制存在弊端。缔约国报告制度流于形式，各条约机构均面临报告拖延、积压、质量不高等问题；个人来文制度存在先天不足，体现在适用范围有限，条约机构的意见不具有任何法律上的效力；条约机构的监督职能存在交叉与重叠，没有形成协调统一的体系；国际人权公约或有关决议的规定不明确以及核心人权条约存在相关或类似条款等等。

4.2. 联合国人权条约监督机制的展望

通过以上分析可知，联合国人权条约监督机制存在着种种弊端，我们应据此采取相关措施加以改进，关于加强条约机构之间的沟通与协调，可以有以下展望：

首先，加强条约机构之间的沟通与协调，提高工作的效率。联合国人权条约监督机制本身就有妥协

性，而条约机构的监督职能存在交叉与重叠都会导致工作效率的低下，各条约机构在行使监督职能时均需要加强彼此的信息沟通与交流，努力克服其监督职能的部分重叠带来的诸多问题。

其次，加强联合国人权保护国际法律机构的建设，增强联合国人权监督事务的法律约束力。这一点是根据条约机构的意见不具有任何法律上的效力而言的，通过赋予联合国人权监督事务的法律约束力，可以使条约机构的意见得以落实，进而实现联合国人权条约监督的真正目的，并且提高人权条约监督的权威性。

参考文献

- [1] 王铁崖. 国际法[M]. 北京: 法律出版社, 1995: 146.
- [2] 杨国华. 联合国人权条约监督机制评析[D]: [硕士学位论文]. 北京: 外交学院, 2007: 1.
- [3] 彭锡华. 国际人权条约实施的国际监督制度[J]. 西南民族学院学报: 哲学社会科学版, 2001, 22(10): 151-157.
- [4] 贺鉴, 赖建云. 论冷战后联合国人权保障机制[J]. 河北法学, 2005(5): 34-36.
- [5] 彭锡华, 谷盛开. 论国际人权条约实施的国际监督制度[J]. 现代国际关系, 2001(12): 29-34.
- [6] 肖健明. 论联合国人权保障机制的改革[C]//2006 年中国青年国际法学者暨博士生论坛论文集: 国际公法卷. 武汉: 武汉大学国际法研究所, 2006: 265-266.
- [7] 何志鹏, 崔悦. 国际人权监督的理论分析与制度审视[J]. 东方法学, 2012(1): 25-42.
- [8] 利昂·戈登克, 陈思. 联合国 50 年: 组织机构的发展[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1996(2): 61-79.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2169-2556, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org