

# 從區域性人權公約看國際人權之實踐

吳全峰

加州大學柏克萊分校法學博士班

[chwu@boathall.berkeley.edu](mailto:chwu@boathall.berkeley.edu)

國際人權之規範，除普世性（universal）<sup>1</sup>之國際人權公約，如聯合國憲章（Chart of the United Nations）、世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights, UDHR）、公民與政治權利公約（International Covenant of Civil and Political Rights, ICCPR）與經濟，社會，與文化權利公約（International Covenant of Economic, Social, and Cultural Rights, ICESCR）外，尚有其他區域性（regional）之國際人權公約，作為聯合國在人權實踐上之補充，甚至是提升；如歐洲人權公約（European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom，又稱 European Convention on Human Rights, ECHR）之對人權保障之內容與規定。

聯合國對區域性國際人權公約，原本是抱持著反對之態度；其主要理由在於國際人權之實踐應有其普世一致性（universality），而區域性國際人權公約卻有可能將國際人權之普世價值打破，使得人權實踐因各地之文化風土民情之不同而出現差異。換言之，聯合國認為若以區域性條約作為國際人權實踐之工具，將使得國際人權之架構與價值被不當切割，甚至成為政府侵害或忽視國際人權之藉口。

但由於國際人權公約之實踐與落實之困難，並不在於法律文件之制定或人權內涵之定義，而是在於不同國家政治文化與政治意願之妥協與折衝<sup>2</sup>；因此，全球性國際人權之實踐在現實上遭遇到種種阻礙與挫折。其中，尤以冷戰時期蘇聯及東歐附庸國對相關全球性國際人權公約之抵制，以及美國對相關社會權（或稱受益權）之不信任，使得包括公民與政治權利，以及及經濟，社會，與文化權利之保障均受到衝擊，國際人權之實踐與落實亦受到相當程度的阻礙。也因此，學者及西歐國家不得不開始思考以區域性國際公約作為暫時性替代之國際人權實踐工具。

而目前國際上除現有之三大區域性（歐洲、美洲、非洲）國際人權公約系統外，尚有一套尚未實施之阿拉伯法體系，以及研議中之亞洲區域性國際人權體系。其中以歐洲之區域性國際人權公約之發展最為完備及蓬勃，美洲及非洲地區之發展則明顯呈現模糊之情況，其他

<sup>1</sup> 所謂普世性（universalism）在此是指公約之內容係由聯合國會員國簽署並通過。

<sup>2</sup> David Forsythe，高德源譯，人權與國際關係，175-2001。

地區則屬於尚未開化的人權處女地了。本文則將就目前存在之區域性國際人權公約體系作一概括性之討論。

## 一、歐洲國際人權公約體系

歐洲自 1940 年起便將公民與政治權利之推展與保護視為該區域內發展之重要指標<sup>3</sup>，其主要原因便在於<sup>4</sup>（1）歐洲各國自二次世界大戰後便相信政府對於人權之尊重將有助於防止戰爭之發生；（2）藉由區域性整合與分享共同之價值（在此即指國際人權之普世價值）將有助於區域內和平之發展。因此，歐洲保障人權與基本自由公約（European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms，或稱歐洲人權公約，European Convention for Human Rights，簡稱 ECHR）於 1950 年通過，並於 1953 年正式生效後，便成為歐洲保障國際人權之基本架構。但歐洲人權公約之保障僅限於基本之公民與政治權利公約；而其與公民與政治權利公約之不同之處在於其對國際人權之限制除因國家安全（national security）或公共利益（public safety）外，更強調是在民主社會中所必要之措施（necessary in a democratic society）<sup>5</sup>；也因此，歐洲人權公約對於國際人權之保障實際上是多加了一道安全閥，亦即對於國際人權之限制並非政府單方面聲稱有危害國家安全或公共利益之虞即可，而必須是在民主社會中（因此排除了極權國家之獨裁決定）所為之必要措施（因此須受到法律上之檢驗是否為必要）使得對國際人權作出限制。另一方面，公民與政治權利公約對於人民之國際人權受到侵害，僅要求國家作出之司法上救助之「可能」（develop the possibilities of judicial remedy）<sup>6</sup>，亦即在國家能力範圍之內提供救助即可；但歐洲人權公約則未有類似之限制，而是要求國家再人民國際人權受到侵害時，國家要提供有效之救助（an effective remedy before a national authority）<sup>7</sup>。其他之差異點則是在於歐國人權公約對於自我決定權（self-determination）並未作出規範。

而自 1950 年後，相關議定書之提出（共有 11 項議定書獲得通過採納）則更加充實歐洲人權公約之內涵與相關程序性規範；如財產權（the peaceful enjoyment of possessions）、教育權、政府舉辦自由選舉之義務（obligation to hold free elections）、遷徙與居住自由（freedom of movement and residence）、廢除死刑（abolition of the death penalty）等等人權之確立，則使的

<sup>3</sup> David Forsythe，高德源譯，人權與國際關係，177 2001。

<sup>4</sup> Henry Steiner，Philip Alston，International Human Rights in Context，787 2000。

<sup>5</sup> 參考歐洲人權公約第 8 條至第 11 條。

<sup>6</sup> 參考公民與政治權利公約第 2 條。

<sup>7</sup> 參考歐洲人權公約第 13 條。

歐洲區域內國際人權保障之面貌更呈多樣及完整。

但如前所述，歐洲人權公約之內容主要以公民與政治權利為主；因此，為保障社會、經濟、文化權利，歐洲國家又於 1961 年通過歐洲社會憲章（European Social Chart），以處理相關社會權利之議題，並歷經數次修正<sup>8</sup>。其他如歐洲禁止酷刑即不人道或污辱之待遇或處罰公約（European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment，或稱 European Convention for the Prevention of Torture，簡稱 ECPT），以及歐洲保護國內少數民族架構公約（Framework Convention for the Protection of National Minorities）亦分別於 1986 年及 1995 年通過。

但歐洲區域性國際人權公約架構最令人感興趣之處在於其所用以確保所有成員服從相關人權規範之方法<sup>9</sup>。除歐洲理事會（Council of Europe）、歐洲聯盟（European Union）及歐洲安全暨合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe）提供之政治規範與影響外，歐洲人權公約主要提供兩種法律上程序供歐洲人權法院（European Court of Human Rights）採行，以對其會員國是否應對侵害國際人權負責（accountable）作出判斷：第一種方式是依據歐洲人權公約第 34 條之個別行為者請願程序（individual petition procedure），即歐洲人權法院得接受個人、非政府組織、或團體所提出有關國際人權受國家侵害之主張（claims）；第二種方式則是依據歐洲人權公約第 33 條之國際程序（interstate procedure），亦即允許某個批准國對他國違反人權之行為提出主張。但須注意的是，歐洲人權公約亦十分重視各國之司法管轄權；換言之，國際人權若受到侵害，各國政府仍須負擔起最初始之補救責任（primary responsibility for implementation），僅有在該國內之救濟方法均已窮盡，歐洲人權公約之機制始介入救濟對國際人權之侵害。

而當歐洲人權法院判決認定國家有違反歐洲人權公約並侵害國際人權之情事時，即可命令國家賠償當事人之損失，並要求當事國之行政運作與國內立法體系須對侵害國際人權之政策或法令有所修正；而最重要的一點是，歐洲大部分國家對於歐洲人權法院之判決大多願意遵守。

## 二、美洲國際人權公約體系

<sup>8</sup> 包括 1988 年，1991 年，1995 年，及 1996 年之相關議定書之通過，除擴張原有隻國際人權基礎外，亦對相關程序加以修正，如提出集體訴訟 collective complaints 之體系。

<sup>9</sup> David Forsythe，高德源譯，人權與國際關係，178 2001。

與歐洲相同,美洲地區亦於 1948 年成立一個國際性組織,亦即美洲國家組織 Organization of American States, 簡稱 OAS), 並於同年通過美洲人權與責任宣言 ( American Declaration of the Rights and Duties of Man ), 並於 1959 年成立美洲人權委員會 ( Inter-American Commission on Human Rights ), 1969 年通過美洲人權公約 ( Inter-American Convention on Human Rights ); 但尚有包括美國及加拿大在內的六個國家尚未批准該公約。

美洲人權委員會得在有國家侵害國際人權之情事發生時, 扮演仲裁者之角色, 並以政治力「軟性」地介入仲裁該侵害案件, 並於平時負責對人權情況進行報告、調查、並進行外交上之積極行動計畫; 但因其軟性介入之基調, 使得其介入往往無法對特定國家之特定行為或政策行程一定之制約。除美洲人權委員會外, 1979 年成立之美洲人權法院 ( Inter-American Court on Human Rights ) 則是另一個仲裁機構; 目前雖然大部分國家均已同意接受美洲人權法院之管轄權, 但美國及加拿大卻仍不承認該法院, 而在缺少這兩大強權國家之加入下, 也使得美洲人權法院之功能, 相較於歐洲人權法院在主要國家支持與認可下之運作, 更顯虛弱而沒有價值。

另一方面, 即令美洲對於國際人權保障之體系與架構, 與歐洲國際人權保障體系十分類似, 但其發展卻與歐洲截然不同。相對於歐洲之軍事與獨裁政府均十分少見及短命, 美洲國家之軍事與獨裁政府卻是屢見不鮮, 其國內之司法體系亦相對弱勢, 甚至是貪污腐敗; 也因此, 美洲國際人權體系所著重或處理的, 往往是與酷刑 ( torture )、失蹤 ( disappearances ) 與處決 ( executions ) 有關之人權侵害<sup>10</sup>。同時, 亦因為部分美洲國家並非民主自由之國家, 因此, 在政治之干預下, 長期以來美洲國家之人權體系並未真正落實其人權價值, 而使得其人權保障僅僅成為對政治自由主義的一種宣傳口號而已<sup>11</sup>。

而另一個嚴重影響美洲國際人權體系運作之原因, 則在於美國本身不穩定之人權影響力<sup>12</sup>; 換言之, 由於美國強大的軍事及經濟影響力, 使得美洲國家對於其國際人權保障體系並不信任, 因為美國往往以其國家利益為優先考量, 而使得人權之普世價值在其強力介入下產生扭曲變形。

舉例而言, 1984 年 Nicaragua vs. United States of America 一案中, 尼加拉瓜便主張國際法庭對於美國對其主權 ( sovereignty ) 及政治獨立 ( political independence ) 應有強制管轄權

<sup>10</sup> Henry Steiner, Philip Alston, *International Human Rights in Context*, 869 (2000)。

<sup>11</sup> David Forsythe, 高德源譯, *人權與國際關係*, 203 (2001)。

<sup>12</sup> David Forsythe, 高德源譯, *人權與國際關係*, 203 (2001)。

( compulsory jurisdiction ), 並要求國際法庭對美國對尼加拉瓜港口之任何軍事行動 ( 包括設置水雷 ) 應立即停止。但美國卻主張關於國家安全之議題並不應受到國際法庭之管轄, 並拒絕出庭國際法庭為此一案件進行辯護。但國際法庭駁回美國之集體自我防衛 ( collective self-defense ) 主張, 並判決美國須對尼加拉瓜非特定但潛在之損失 ( unspecified but potentially tremendous level of damages ) 賠償 170 億美金。但美國拒絕承認該判決, 並導致美國對國際法庭產生不信任及敵意, 導致美國在後來之數年均不循國際法庭路徑解決相關之國際紛爭。

本案雖非於美洲國際組織或美洲人權公約所處理之案件, 但卻明白地顯示出美國以本國國家利益為優先考量將對美洲國際人權之實踐所發生之潛在但實質之巨大影響。

但美國之影響力雖對美洲國際人權體系架構之建立及運作之穩定性造成影響; 但不諱言, 在其堅實之政治實力下, 卻也對原本積弱不振的美洲人權保障體系提供了正式管道以外的保障程序。舉例而言, 藉由 1789 年通過之外國人侵權索賠法案 ( Alien Tort Claims Act, 簡稱 ATCA ), 美國聯邦法院對於違反美國法律或國際公約之侵權行為 ( torts in violation of the law of nations or treaties of the United States ) 有管轄權; 於 1980 年, 美國法院更進一步主張其對於嚴重 ( egregious ) 之國際人權侵害 ( 如刑求或虐待他人 ( torture ) 司法外殺戮 ( extrajudicial killing ) 強迫勞動 ( forced labor ) 強姦 ( rape ) 種族滅絕 ( genocide ) 等 ), 可依據該國內法而擁有管轄權; 而 1991 年通過之酷刑受害者保護法 ( Torture Victim Protection Act, 簡稱 TVPA ) 除進一步確認法院對於嚴重國際人權之侵害行為有管轄權外, 並允許美國公民對於外國政府或個人之不法行為亦得以提出控訴主張。

舉例而言, 在 1999 年所提出之 Romagoza et al v. Garcia and Vides Casanova 一案中, 該案的原告和被告均為薩爾瓦多公民, 其中原告與被告均以取得美國國籍並在美國居住。而原告向美國法院被告 Carlos Eugenio Vides Casanoru 將軍 ( 於 1979 年至 1983 年擔任薩爾瓦多國家警衛隊局長 ) 與 Jose Guillermo Garcia 將軍 ( 於 1979 年至 1983 年擔任薩爾瓦多國防部長 ) 對於 1980 年代末期薩爾瓦多軍隊與警察所犯下之酷刑虐待等不人道侵害國際人權之罪行應負民事上侵權賠償責任。2002 年, 美國法院判決原告勝訴, 並且要求被告須賠償 5460 萬美金<sup>13</sup>。類似案件之重要性不在於受害人實際上獲得了多少經濟賠償, 於是眾多在美國居住或到訪美國的外國獨裁者或高級官員和軍官, 均可能因其在美國以外的侵害國際人權行為被提起控訴。

---

<sup>13</sup> 目前本案件尚在上訴中, 但其主要上訴理由係程序上之時效問題, 而非對被告所犯下之罪行有所爭執。Juan Romagoza Arce, Neris Gonzalez, and Carlos Mauricio v. Jose Guillermo Garcia, and Carlos Eugenio Vides-Casanova, 400 F.3d 1340 ( 2005 )

當然，外國人侵權索賠法案中由美國法院判決他國官員有罪的做法，卻也引起不少學者擔憂其將可能使美政府捲入種種外交糾紛，甚至導致對國外政府主權干涉之批評。本文在此並不深入討論該部法案所引起之爭論，而是單純介紹該法案得以作為國際人權受侵害時尋求救濟之工具之一。

### 三、非洲國際人權公約體系

非洲之國際人權體系係最近成立但爭議也最大之區域性國際人權公約體系。非洲國際人權公約體系係始於 1981 年非洲國家團結組織（Organization of African Unity，簡稱 OAU）通過非洲人類與人民權利憲章（African Charter on Human and Peoples' Right），並於 1986 年正式生效。而該憲章亦某種程度反映出非洲地區國家欲與國際認可之國際人權體系接軌之努力。

然而，由於文化上之差異，非洲之國際人權體系與歐洲與美洲之國際人權公約體系，甚至是與全球性之國際人權公約體系不同之處，在於前者係以義務導向（duty-oriented）為主，而後者則是以權利導向（rights-oriented）為主來架構人權體系；深入來說，義務導向之人權架構是以賦予個人對於其他個人、社會、或國家之義務為主，而權利導向之人權架構則是以賦予國家或其他集合實體（collective entity）之義務為主（亦即傳統上相對於國際人權之國家義務概念）<sup>14</sup>。如非洲人類與人民權利憲章前言中即強調「每一個人對於權利與自由之享有同時亦負擔對於義務之履行」（considering that the enjoyment of rights and freedoms also implies the performance of duties on the part of everyone）。

而這種文化上之差異，亦反映在非洲國際人權體系重協調而不重司法體系之特色上。舉例來說，非洲國家團結組織十分重視成員國間之和諧與團結（unity and solidarity），甚至要求應該盡力維護其會員國之主權（sovereignty）、領土完整（territorial integrity）、與獨立（independence），而在這些前提概念之引導下，非洲國家團結組織對於會員國之國內事務，即令與國際人權之侵害有關，也往往便抱持著不予干預的立場。因此，不同於歐洲與美洲之國際人權公約體系下均設有人權法院，非洲國際人權公約體系僅有一個機構負責監督與建議非洲各國對非洲人類與人民權利憲章之遵守與服從程度：非洲人權委員會（African Commission on Human and Peoples' Rights）。而非洲國際人權體系便是藉由討論及政治調解之方式解決爭端，而非透過對抗式之司法審判途徑以保障人民之國際人權<sup>15</sup>。更甚者，非洲國

<sup>14</sup> Henry Steiner，Philip Alston，International Human Rights in Context，342 2000。

<sup>15</sup> David Forsythe，高德源譯，人權與國際關係，209 2001。

際人權公約體系亦無要求成員國對於其規範有實現（enforcement）之義務。

但這種國際人權保障之方式卻顯然不足；數據顯示，非洲國家對於國際人權保障所提供之資訊、建議或決定（recommendations or decisions）個人對國家不當行為之主張（claims）或是對國家不當行為之調查（investigations），其數量均遠遠不及另外兩個區域性國際人權公約體系<sup>16</sup>。從而可以想見，在缺乏稍具強制力之區域性國際人權法院規範下，非洲人類與人民權利憲章之實踐完全植基於國家間政治力之運作與妥協，並使得該憲章對於其會員國僅能發揮極有限之影響力；同樣地，各國對於非洲國際人權之執行機關-非洲人權委員會-亦抱持著輕忽且敷衍之態度，而非洲人權委員會亦無足夠之支援與力量改變該情形，更遑論要求當事國改善其侵害國際人權之政策與法規了。而非洲國際人權體系更要面對美洲國際人權體系所面對之問題：區域內之頻繁之獨裁主義、政治動盪、以及嚴重侵害國際人權之事例。

#### 四、結論

由以上之介紹不難發現，國際人權之保障，除了現有之聯合國體系外，各區域內之人權保障體系，不論其執行程度之良窳程度如何，均扮演著越來越吃重之角色。更進一步來說，區域性與全球性之國際人權架構實際上是扮演著互補有無之角色，區域性之國際人權體系將能對區域內之國際人權侵害提供較直接且迅速之協助，同時能兼顧文化上相對主義（relativism）所引發之爭議；而全球性國際人權體系則能提供普世性之國際人權體系架構與理論基礎。

然而，由於幅員廣大以及種族文化之歧異性，使得亞洲地區迄今尚未出現一套規範國際人權保障之區域性機制；影響所及不僅使得該區域內之人權保障無法獲得落實，也對於亞洲地區之國際人權理論架構之建立產生不良之影響。

---

<sup>16</sup> Henry Steiner, Philip Alston, *International Human Rights in Context*, 920 (2000)。