

聯合國的兩項國際人權公約

■楊新彥／新世紀文教基金會國際關係委員會研究助理

■陳錦稷／新世紀文教基金會研究助理

政治公民權利公約亦稱為「社會權公約」，被視為第一代人權理念，主要著重在個人權利，到了第二代人權，也就是經濟、社會、文化權公約亦即「自由權公約」，則被賦予集體的權利，此兩項公約已被視為人權保障的基本公約。

聯合國憲章第55條強調聯合國「應促進全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守。」為了實現第55條的宗旨，憲章第62條要求經濟社會理事會做成建議案，並根據第68條設置一個委員會以促進人權，此即是聯合國人權委員會(the Commission on Human Rights)。人權委員會設置於1946年1月，從成立之初即以闡明《聯合國憲章》人權條款作為其歷史任務。1947年，人權委員會著手建立以憲章人權條款為基礎的國際人權憲章體系，並設定這個體系是由一部世界人權宣言與採用條約形式的國際人權公約及執行措施所組成。因此，它首先提出世界人權宣言草案，並由聯合國大會在1948年12月10日通過。世界人權宣言不僅包括十八世紀的公民權和政治權，同時亦涵蓋二十世紀現代憲法內所列的經濟、社會和文化權利，但它只是作為草擬其他國際人權公約的序幕，尚須擬定多邊國際公約將人權宣言的原則詳加規定，並經由各國批准條約的手續，使其成為法律上的義務。依照人權委員會初期的

構想，世界人權宣言可說是實施憲章中人權條款的第一步；第二步是草擬國際人權公約，第三步則是確立執行的步驟。世界人權宣言儘量列舉所有的人權，作為所有國家人民所希望享有的權利；而國際人權公約所規定的權利，應是聯合國大多數會員國願意參加，並肩負法律責任予以遵守和逐步推行者。國際人權公約所規定的權利，應是一般最低限度的標準，是可為大家普遍接受且願意付諸實施的人權規範。

於是，在聯合國大會通過《世界人權宣言》後，人權委員會即致力於起草國際人權公約。1950年，人權委員會將僅保護個人的公民權利和政治權利國際公約草案，提交第五屆聯合國大會審議。大會在對草案進行審議之後，認為這一公約並未能全面包含《世界人權宣言》的全部內容，即未保護經濟、社會和文化權利。聯合國大會乃要求人權委員會對草案進行補充和修正。鑑於公民權利和政治權利與經濟、社會和文化權利難以共同以一監督機構為之，人權委員會乃請求聯合國大會重新考

慮其決定。1952年，第六屆聯合國大會通過由印度和黎巴嫩所提出對於兩個公約草案的主張，倡議分別對公民權利和政治權利以及經濟、社會和文化權利予以保障，決定由人權委員會起草兩個人權公約，一個包括公民權利和政治權利，另一個包括經濟、社會和文化權利。1954年，人權委員會將經濟、社會和文化權利國際公約草案（簡稱社會權公約草案）以及公民權利和政治權利國際公約草案（簡稱自由權公約草案），一同提交第九屆聯合國大會審議。聯合國大會從1955年到1966年的十餘年間，由第三委員會（即社會、人道和文化事務委員會）對兩項國際人權公約草案進行逐條審議。

一、經濟、社會和文化權利國際公約——社會權公約

1966年12月16日，第21屆聯合國大會以105票一致通過《經濟、社會和文化權利國際公約》（第2220A[XXI]號決議，以下簡稱社會權公約），並開放給各國簽字、批准和加入。該公約在《世界人權宣言》之後，成為國際人權憲章體系的第二個文件。社會權公約確認：「按照世界人權宣言，只有在創造使人類可以享有經濟、社會及文化權利，正如其享有公民和政治權利一般的情況下，才能實現人類享有免於恐懼和匱乏的自由的理想。」社會權公約闡明個人所應享有的各項經濟、社會和文化權利，包括工作權；公正和良好的工作條件；勞動基本權（組織和參加工會權、罷工權），也包括社會保險在內的社會保障權，免於飢餓的權利，獲得相當生活水準的權利，體質和心理健康的權利，受教育權，參加文化生活等權利。社

會權公約授權聯合國經濟及社會理事會監督公約規定的執行。經社理事會設立經濟、社會和文化權利委員會（簡稱社會權公約委員會），以輔佐其任務的完成。

值得注意的是公約第2條第2項規定：「本公約締約各國承擔保證，本公約所宣佈的權利應予普遍行使，而不得有例如種族、膚色，性別、語言、宗教政治或其他見解，國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等任何區分。」第3條則規定：「本公約締約各國承擔保證男子和婦女在本公約所載一切經濟、社會及文化權利方面有平等的權利。」這些都強調本公約在實施上最重要的課題是平等與廢除歧視或差別待遇。

另一方面，社會權公約所規定的各項權利，可用各種適當的方式（尤其是立法步驟）加以實現。為了實現經濟、社會和文化權利的保障，必須具備所有必要的財源和技術，才能促成經濟的發展和社會的進步。正因為如此，實施公約所應採取的步驟，除了個別國家可以單獨執行外，依照其第2條1段的規定，是「個別的（締約國）以及透過國際間（尤其是經濟和技術）的合作和協助，以便逐步實施。」

一般而言，在國際性實施步驟（International measures of implementation）方面，一般可分為三類，每類性質各不相同。比較常用的是定期報告的制度。締約國依照規定，應就其履行義務所採取的行動，向國際組織定期提出報告。這項報告的審議可由既存的機構或臨時性的組織負責，至於附屬機構可否參加審議，將依個案決定。在這項審議工作以後，常會向締約國提出建議，希望他們能採取其他措施，以充分擴大實施公約的內容。第二個

方式是，如何解決締約國在履行條款時所引起的糾紛。這個方案主要目的是先由一個客觀的團體，查明事實真相，再尋求合理的條件或基礎以便和解。某些條約甚至規定，提出控訴的國家可將糾紛案提交國際法院請求解決。最後一種方式是設置一個特別機構接受並審核個人所送達的通報 (Communication 亦稱來文) 或申訴書 (petition)。

社會權公約要求締約國逐步實施其條款。然而，如社會權公約第8條有關每人有權組織及參加工會組織，以及享受勞動基本權等，應該即刻付諸實施。同條第一項 (d) 設法保證罷工的權利，但在限定行使罷工權方面，應考慮該國的法律規定。社會權公約第13條3項規定締約國應尊重父母有為小孩挑選學校的權利，只要學校符合最低的教育標準，便可不必就讀政府設立的公立學校。締約國同時保證，學童可依照他們自己的信念，接受宗教與道德的教育，並尊重個人有從事科學研究和創造性活動的自由。此條必須立刻付諸實施。至於第一條有關自決權，問題是否應即刻實施或是「推進性」的實施，則須依個別情形才能決定。

根據社會權公約的規定，所有報告必須依照經濟社會理事會規定的階段逐步提出。同時，報告形式亦依照相同的方式辦理，至少處理問題須依此程序進行。至於報告的內容則包括締約各國在遵行本公約承認的權利方面所採取的措施和所取得的進展。

社會權公約將審查報告的工作，交給聯合國經濟社會理事會。在本公約生效後一年內，社會權公約締約國有義務定期將報告提交聯合國秘書長，再由其將副本轉交

經社理事會 (第16條第2項)。若報告內容涉及聯合國專門機構的職司範圍，則聯合國秘書長應將副本或其中有關部分轉交該專門機構 (同條第3項)。經社理事會依其在人權方面的責任，得就相關部分與聯合國專門機構進行協議 (第18條)，且在必要時可請聯合國人權委員會合作協同處理 (第19條)。社會權公約所規定的目標：(1) 促進締約國遵守其應該負擔的義務；(2) 增進國際間的合作。為實現前項目標，經濟社會理事會可依據其本身的主動或採用人權委員會的草案，向大會提出一般性建議和材料 (第21條)。其所以規定建議須是「一般性」，主要目的在防止對任何一個政府提出特別的建議意見，尤其不希望指出該政府在人權方面所採取的態度。另一方面，社會權公約的內容與聯合國及其專門機構的關係相當密切，它們與締約各國均得就經社理事會的一般性建議或就人權委員會的任何報告，向經社理事會提出意見 (第20條)。為了實現第二項目標，經社理事會可將報告中所提任何事項，促請提供協助的聯合國專門機構注意 (第22條)。經濟社會理事會並可為諮商、研究目的與有關政府召開區域會議和技術會議，甚至簽訂新的協議、公約，提出建議和進行技術合作，以實現本公約所承認的權利 (第23條)。

二、公民權利和政治權利國際公約——自由權公約

1966年12月6日，第21屆聯合國大會以一百零六票一致通過《公民權利和政治權利國際公約》(第2220B[XXI]號決議，以下簡稱自由權公約)，並開放給各國簽字、批准和加入。該公約繼《世界人權宣

言》和《經濟、社會、文化權利國際公約》之後，成為國際人權憲章體系的第三個文件。該公約對公民權利和政治權利訂立具體規定，並旨在保護個人應享有的這些權利和基本自由。自由權公約保障的人權包括：維持個人生命和肉體、精神健全的權利；法的適用程序和刑事制度的權利；遷徙和旅行的自由；表現自由以及思想、良心和宗教自由；家族、兒童權利；少數者的權利；參政權；平等權利和不受歧視的自由等。

另一方面，自由權公約對享有某些權利亦有限制。該公約允許締約國在社會緊急狀態威脅到國家生存，並經正式宣布時，得限制某些權利的享受，但這類限制“以緊急情勢所嚴格需要者為限”，並不得與締約國在國際法上所應負的其他義務相矛盾，而且不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會出身為理由的歧視。然而，自由權公約的某些權利（如生命權、免受酷刑權等）即使在緊急狀態下亦不能加以限制。此外，言論自由（第19條），集會自由（第21條），結社自由（第22條），以及個人宗教信仰自由（第18條）等權利享有，亦不應受到任何限制。

該公約並規定須設立人權事務委員會作為監督機構，以監督各締約國執行公約規定的狀況。與公民及政治權利有密切關係的主要問題之一，便是保護個人，防止政府當局對人權有所侵害。因此，必須迫使這些政府當局將他們所採取的有關行動，向國際機構提出報告，尤其希望對於個人所提之通報以及應如何處理的情形上，國家亦能夠採取相同的因應行動。

依自由權公約的規定，締約國於公約生效後一年內必須提出報告，而且人權事務

委員會有權向其索取報告，亦可要求締約國遞送補充資料。人權事務委員會是審議報告的唯一機構。審議的性質，將與監督機構所能運用於評估的因素，以及它所能享受查詢的權力，有著密切的關係。真正有效的監督，必須包括下列幾個重要方面：資料來源應該不限於官方，可由具備技術專長的機構審核資料，並且能對政府所提報告予以補充而求其完備。然而，現有的監督機構並無直接調查的權力。

三、人權事務委員會的四項功能

人權事務委員會是自由權公約中保障人權最主要的機構，由締約國各推薦其國民二人，再由全體締約國選舉十八人組成，委員多以私人身份參與工作。在選舉委員時必須顧到他們地理的分配，不同文化和法律制度的代表性，除須在人權方面有其公認的能力外，必須有相當的法律經驗和高度的道德品格。這些人權委員雖由締約國推薦，但並非該國的代表，而是以私人身份參與委員會事務，但並未規定必須完全脫離其母國政府，而是由個人自主地保持獨立地位。委員的薪水則由聯合國支付。人權事務委員會的功能有下列四方面：

（一）研究各締約國所送報告，並將委員會的報告與一般性意見送達締約國。委員會亦可將這些意見送到經濟社會理事會。任何國家一旦成為締約國，便有義務向委員會提出報告（第40條）。

（二）委員會可以受理締約國一造控訴另一造破壞或違反人權的案件，並隨時準備居中調解，以求取和平解決。但前提是必須是締約國雙方都接受並承認其機能，否則委員會不能參與其內（第41條）。在委員會無法順利解決雙方爭執時，該項牽

涉到國家間的互控案，將由專設協調委員會處理（第42條）。

（三）如果締約國亦批准第一任意議定書，則委員會便可受理個人因其權利受到國家（已成為公約及議定書締約國）侵犯時所提出的申訴。委員會處理這類案件時，其任務不在從中斡旋，而是將其對該問題的觀點，送達有關的國家和個人（第一議定書第1條及第5條第4項）。

（四）委員會每年應將其活動向大會提出報告，有關第一議定書的活動亦應在報告中作概括性的說明（公約第45條及第一議定書第6條）。

換言之，除報告制度之外，按照公約第41條的規定，在締約國聲明承認委員會權限的前提下，委員會有權接受和審議一締約國指控另一締約國不履行公約義務的通報，以幫助締約國解決因履行條約義務所引起的糾紛。值得注意的是自由權公約這一部分的規定並不普遍施行於所有締約國，而只適用於那些已經承認人權事務委員會有權可以接受和考慮他們所提出申訴的國家。倘若締約國雙方事前已接受人權事務委員會在處理案件時有權干預，則該委員會即會在相關案件中酌情參與（*intervene*）。因此，自由權公約第41條與42條的規定等於是另外一項任意議定書，但這兩條文必須在依照第41條規定特別宣稱表示接受人權事務委員會參與的締約國超過十國以上時，才能正式生效。

自由權公約規定締約國必須採取立法步驟或其他措施（最好是立法程序），以便有效實施。只要締約國的法律承認這些權利，且其行政當局亦能加以遵守，則公民權利政治權利的保障即可實現。依照自由權公約第2條3項的規定，當個人的權利和

自由遭受破壞時，可由主管的司法、行政或立法當局予以裁定，而作有效的補救。因此，自由權公約所包括兩項實施辦法，必須要在充分運用締約國內的補救辦法而無成效時才能援用。這兩項實施辦法是：協調機制（*conciliatory machinery*）和個人通報制度（或稱來文制度，*system of communications*）。

關於前者，在處理締約國間的控訴問題時，首先是使爭端國家兩造直接對話，提出要求的國家可將對方未履行條約義務的情況，以書面提出，促請對方的注意。對方於接獲這項來文後，應在三個月內提出答覆，說明原委，並報告國內救濟辦法業已運用，或者仍可援用以資補救等情形。

四、改善人權才能使世界邁向和平

其次，被控訴國收到第一件來文後六個月內，如經由所有當地的補救辦法後，而問題仍無法獲得當事國雙方滿意的解決，當事國任何一方都有權將控訴案提交委員會。委員會處理時應查明對於此事可以應用的國內救濟辦法是否已援用無遺後，再依照國際法的原則加以處理。委員會應設法斡旋，以求和平解決；必要時，可要求當事國提供資料（不論是口頭或書面）詳加考慮。在開始處理後六個月內，委員會必須提出報告，並將事實經過簡要敘明。

在收到第一次來文後一年之內，若未能取得妥善解決，可在當事國同意的前提下，由委員會指派專設和解委員會，由五人擔任委員，均以私人資格任職。五名委員可由當事國相互同意挑選；倘雙方未能達成協議，則由人權事務委員會的委員中遴選之。和解委員會除委員會所送資料

外，亦可請當事國提供任何其他有關情報。和解委員會主要目的在協助和平解決糾紛。若能和睦解決問題，則和解委員會的報告書只要簡單說明事實和解決辦法。若和解委員會在十二個月內完全充分審議整個案件而仍未能和平解決時，則其報告書應包括其對爭執事件一切有關事實問題的結論，和對於此案件各種和平解決可能性的意見。這項報告書應將當事國提出的書面陳述和所作的口頭陳述的記錄一併包括在內。當事國應在收到報告書後三個月內通知委員會主席，表明是否接受和解委員會報告書的內容。

至於規定於任意議定書的個人申訴制度，原則上可說是保障人權最進步的方式。任何人聲稱因某國不遵守公約而成為受害者時，可依照議定書向人權事務委員會提出書面申訴，委員會首先要決定是否接受這個來文。值得注意的是，此項來文不能匿名，申訴內容須與公約規定相符，且不是權利的濫用。此外，被指控的國家和申訴者所屬國家必須是公約和議定書的締約國。委員會在進行案件審議之前，尚須注意兩項前提：（1）同一案件並未透過其他國際調查步驟或機構尋求解決。（2）是否已嘗試過國內所有補救措施。經過此番調查之後，委員會認為符合條件，便將被指控

國和申訴者所提資料一併審議，然後將其意見送達當事國和陳情者。

雖然有論者指出人權事務委員會並非司法機構，且只能在有限度的調查基礎上進行，故其意見是帶有政治性而無「法律」價值的「看法」。但公約使締約國和個人立於同一階層議理案件，已是對傳統主權觀做了相當大的突破。此外，公約第二任意議定書則是有關以廢除死刑為目的，等於是第5條的修正手續，對第6條有關生命權的規定加以修改。依第8條12項的規定，在第10份批准書寄達3個月後生效。本議定書於1991年7月11日生效。簽署本議定書者為公約締約國，而監督實施狀況者亦為人權事務委員會，且在未表明反對意見時，即表示自動賦予人權事務委員會受理、檢討國家通報和個人申訴的權限。無庸贅言的，本議定書的加入國須在國內法上廢除死刑，只是議定書第2條1項中亦承認締約國可在戰時犯罪(軍法)中對此加以保留。

無可否認地，公約及任意議定書所規定辦法不夠完備，但在當前國際社會中已是最可能且最進步的制度。我們相信，當客觀的情況逐漸改變，保護人權的制度亦會隨之改進。人權的不斷改進，亦是使人類社會邁向世界和平的大道。 ◎