

歐洲人權公約

■ 廖福特／東海大學法律系客座助理教授

歐洲保護人權及基本自由公約是最早提供國際司法救濟之國際人權條約，其結果擴展了權利及自由之保障範圍，並設立一永久性人權法院，建立了人權保障之國際司法救濟系統。

第二次世界大戰之後國際法的重要發展之一為國際人權法的產生與拓展，而國際人權法的架構除了由聯合國主導所訂定之一系列人權公約之外，亦包含了歐洲、美洲及非洲等區域人權公約。其中歐洲保護人權及基本自由公約（European Convention for Protection of Rights and Fundamental Freedoms）¹是深受世人重視之區域人權條約，究其原因，除了其所保障之權利及自由之外，更重要的是歐洲人權公約係最早提供國際司法救濟之國際人權條約。以下則介紹歐洲人權公約之發展歷史，所保障之權利及特性，監督機構，以及歐洲人權法院判決對歐洲各國之影響。

一、歐洲人權公約之發展歷史

歐洲人權公約簽訂之歷史背景為：
（1）對納粹、法西斯暴行之不能忘懷；
（2）對共產主義擴張之恐懼；（3）阻止專制在西歐復活及國際人權提倡之意願。

二次大戰結束後歐洲開始其統合運動，其中相當重要的是歐洲理事會（the Council of Europe）之建立，1949年5月5日西歐十國²在倫敦簽訂歐洲理事會規約（the Statute of the Council of Europe），此規

約於1949年8月3日生效，其中規約第一條表明，歐洲理事會的目的之一乃是促進人權與基本自由之維護及進一步實踐。第三條亦明言，歐洲理事會各會員國必需接受法治原則，並確保其管轄權內所有人民均得享有人權及基本自由。

歐洲理事會各國於1950年11月4日於羅馬簽訂歐洲人權公約，本公約於1953年9月3日生效。其條文除前言之外共分五章66個條文，而歐洲人權公約之基本原則為：（1）平等原則：即於各國管轄權內，不論國籍或是否為歐洲理事會之會員國之國民，均受保障。（2）集體保障原則：即如公約前言所述，透過集體保障辦法，促使世界人權宣言中所載若干權利獲得尊重。（3）不歧視原則：即如公約第14條所言，人權之享有不因性別、種族、膚色、語言或宗教諸原因而有所不同。（4）不溯既往原則：即公約生效日前各會員國之行為不受本公約之拘束。（5）限定原則：即公約中所保障之權利及自由乃採列舉式而非例示式，列舉之外之權利及自由不受本公約之保障。

其後歐洲理事會各國共簽訂11個歐洲人權公約之附加議定書（Protocol）。其中

第一、四、七議定書擴充所保障權利及自由之範疇，第一議定書增加財產權、教育權及自由選舉權之保障，第四議定書增加免於因民事債務而受拘禁之自由，遷徙及選擇居家之自由，離國及返國權，免於受本國驅逐之自由及禁止集體驅逐外國人之自由。第七議定書則增加外國人非依法定程序不受驅逐之權利，刑事上訴權，司法錯誤之賠償權，一事不二罰及夫妻於私法及對子女權利之平等權。

而第二議定書則賦予歐洲人權法院對於解釋公約及各議定書之法律問題提出諮詢意見之權力。第六議定書則為有關廢除死刑之規定。

再者，第三及第八議定書主要目的為修改歐洲人權委員會之組織。第五議定書調整歐洲人權委員會委員及歐洲人權法院法官之任期。第九議定書則賦予個人，非政府組織或個人團體將案件提交歐洲人權法院之權利。第十議定書則將部長理事會（the Committee of Ministers）之決議由2/3多數決改為普通多數決。

然而其中最重要的乃是第十一議定書，其修改原有公約第9至56條，並將歐洲人權公約修改為共51個條文，即除了第1至18條有關權利及自由保障之規定外均加以修正，而其實質內容最主要乃是將原有之歐洲人權委員會及歐洲人權法院廢止，另行設立一永久性歐洲人權法院。其次，第十一議定書則對公約及各議定書之各章、各條款訂定名稱。再者，第十一議定書亦廢除第九及第十議定書，並將第二、三、五、八議定書併入公約本文中。第十一議定書已於1998年11月1日生效，因而歐洲人權公約現今之結構包括公約本文，議定書³、第四、第六及第七議定書。

值得重視的是，目前歐洲人權公約已有41個締約國，其領域幾乎遍及全部歐洲國家，其締約國數目及領域遠甚於歐盟（the European Union）之範圍，可說是歐洲統合過程中最成功亦最具影響力之部分。

二、保障之權利及自由及其特色

依據歐洲人權公約本文及其第一、第四及第七議定書之規定，歐洲人權公約所保障之權利及自由包括，（1）生命權（第二條）；（2）免於酷刑與不人道待遇之自由（第三條）；（3）免於強制或強迫勞役之自由（第四條）；（4）人身自由及安全之權利（第五條）；（5）公平審判之權利（第六條）；（6）罪刑法定原則之保障（第七條）；（7）要求尊重私生活、住家及通訊自由及權利（第八條）；（8）思想、信仰及宗教自由之權利（第九條）；（9）表現自由權（第十條）；（10）和平集會及結社之權利（第十一條）；（11）結婚及組織家庭之權利（第十二條）；（12）有效國內司法救濟之權利（第十三條）；（13）財產權（議定書第一條）；（14）受教育之權利（議定書第二條）；（15）自由選舉權（議定書第三條）；（16）免於因民事債務而受拘禁之自由（第四議定書第一條）；（17）遷徙及選擇居家之自由（第四議定書第二條）；（18）離開國家之自由（第四議定書第二條）；（19）免於受本國驅逐之自由（第四議定書第三條）；（20）返國權（第四議定書第三條）；（21）禁止集體驅逐外國人（第四議定書第四條）；（22）非依法定程序不得驅逐外國

人（第七議定書第一條）；（23）刑事上訴權（第七議定書第二條）；（24）免獄賠償權（第七議定書第三條）；（25）一事不受二罰（第七議定書第四條）；（26）配偶平等權（第七議定書第五條）。其內涵可說是集中於古典的市民及政治權利，

其次，公約第十四條⁴定了禁止歧視原則，即權利及自由之享有不應受種族、財產、宗教、政治意見諸原因而有不同範疇，然而歐洲人權法院認為此條款非獨立之人權保障條款，而是如有違反某一權利或自由時方可適用之。而公約第五十三條亦明白表示歐洲人權公約所保障之權利及自由並非限制或免除各締約國國內法或其參加之國際協定所保障之權利之自由。再者，公約第五十三條要求各締約國除非有特別協議，不將有關適用及解釋本公約之爭議提交本公約以外之機構解決之。

另一方面，公約亦規定有關各權利及自由之限制。首先，公約第十七條禁止權利之濫用，言明公約不得解釋為賦予任何國家、團體或個人參與或從事任何以破壞任何本公約所保障之權利及自由，或超過其範圍為目的之任何行為。其次，公約第十五條賦予各締約國於戰爭或國家危難時及以不違反其國際法義務之方式，得免除（*derogation*）其公約上之義務。但是第十五條第二項則規定，第二、三、四、七條所保障之權利及自由不得免除。再者，公約第五十七條亦給予各締約國於簽字或批准公約時針對特定條款提出保留（*reservation*），然而此項保留不得為一般性的保留，即僅得對特定條款為之。

再者，個別有關權利及自由之條款亦有不同之限制方式，其模式可歸納如下：

無特別的限制規定，例如公約第三、十三條，議定書第二及第三條，第四議定書第一、第三及第四條。

依國內法規定得保障之，例如公約第十二條規定。

明定權利及自由保障之例外情形，例如公約第二、四、五條。

明定需符合合理性及正當目的方得限制，其典型可由公約第八至十一條及議定書第二條發現之。

然而對各權利及自由之限制不得以超越公約明文規定之目的為之，以禁止對權利及自由之過度限制。

值得附帶一提的是，在公約草擬過程中，對權利及自由之保障方式曾有兩種主張，一種為只言明保障之權利及自由之範圍，但不加詳細規定細節。另一種主張則認為應對權利範圍，限制方法及界限作詳細規定，否則難以確定範疇。後來由英國主導的要求詳盡規定之主張得到妥協性認同，乃有現今公約之完整規定權利保障及限制範圍，而非僅列舉各項公約所保障之權利及自由。

三、歐洲人權公約之監督機構

如前所述，1998年11月1日第十一議定書生效後，既有之歐洲人權委員會及歐洲人權法院已被取消，而由一永久性歐洲人權法院取代，因而可說歐洲人權公約之監督機構的演進可分為兩個時期，茲分述之：

1、1998年11月1日以前

依第十一議定書生效前之公約第二十四及二十五條規定，歐洲人權公約體制下之請求案包含兩種，即國家對國家之請求

案及人民對國家之請求案，兩者亦可稱為國家請求案及個人請求案。兩種案件均需向歐洲理事會之秘書長提出之。然而實質上歐洲理事會秘書長均又將案件交與歐洲人權委員會主席，再交至人權委員會秘書處，而公約規定案件需提交至歐洲理事會秘書長主要乃是彰顯此人權保障制度乃是在歐洲理事會體制下運作。

歐洲人權委員會秘書處對國家請求案之處理程序通常會直接轉至人權委員會審理。然而對個人請求案之處理程序則有三步驟：（1）為必要之基本溝通，（2）如申請案已有提出之意思，則設一臨時檔案，（3）如初步認定符合申請要件，則登記為正式申請案。然而因為秘書處與個人之溝通有時難與人權委員會之決定區別，所以影響個人之申請意願，而導致許多申請案望之卻步而撤回之，使秘書處成為第一道過渡關卡。

歐洲人權委員會在審理案件過程中扮演四種角色：（1）決定是否受理案件；（2）如應予受理，則調查事實，並可嘗試和解之可能性；（3）如無法和解，則撰寫報告說明有無違背人權公約之規定，並將案件移送歐洲人權法院或歐洲理事會之部長委員會（the Committee of Ministers of the Council of Europe）。茲再詳述如下。

依第十一議定書生效前之公約第二十五、第二十六及第二十七條規定，成立個人請求案之要件包括：（1）需聲稱為被害人；（2）已用盡國內救濟；（3）於六個月期限內提出；（4）需署名；（5）非已審查過之案件；（6）未向其他國際機構請求救濟；（7）需符合現今公約之規定；（8）非顯無理由；（9）非濫用權

利。而所謂符合現今公約規定，則包括六種原因：（1）屬物理由（*ratione materiae*），即申請人所指稱之權利或自由，需為公約所保障；（2）屬地理由（*ratione loci*），即申請人所指控之行為需於締約國管轄權內；（3）屬人理由（*ratione personae*），即請求人及被指控國均需符合公約之規定；（4）屬時理由，即所指控之行為必須在公約生效後發生；（5）請求所依據之權利及自由，屬於被指控國已聲明免除或保留之條款；（6）申請案違反第十七條之規定。然而另一方面，依第二十七條規定，國家請求案則僅需符合六個月期限及已用盡國內救濟兩要件，歐洲人權委員會便可受理。

其次，依第十一議定書第二十九條規定，在個人請求案方面，即使歐洲人權委員會受理案件後，如發現有第二十七條之情形時（即上述（4）（5）（6）（7）（8）（9）諸要件），仍得以三分之二多數決駁回請求案。另外依第三十條規定，無論個人請求案或國家請求案，歐洲人權委員會得於其程序任何階段，如有（1）申請者無意繼續本案之請求；（2）案件之問題已由其他方案解決；（3）基於其他理由，歐洲人權委員會不適合繼續審理本案，將案件除去。但是如果有基於尊重公約所規定之人權之必要時，人權委員會應繼續審查，不得將案件除去。

在調查事實方面，人權委員會可要求雙方提出書面資料，舉行聽證程序，為實地調查，並有權要求各國提供必要之措施。而和解程序，則是由人權委員會為協調工作，使各國在國際司法機關為決定之前，有再一次更正錯誤，使人權保障先由國內救濟之機會。

案件受理後，歐洲人權委員會未將案件除去，亦無和解之情形，人權委員會應撰寫報告，此報告分為四部分：（1）事實；（2）人權委員會之決定；（3）委員之個人意見；（4）人權委員會之建議。人權委員會應將報告送達部長委員會及當事國，但此報告不得公開。另外，此報告僅為人權委員會之意見表達，對人權法院及部長委員會無拘束力。

在人權委員會將報告送達部長委員會後三個月內，人權委員會、被害人所屬之國家，對人權委員會提出請求案之國家，及被指控之國家，得將案件提交歐洲人權法院審理。法院以判決表達是否有違反歐洲人權公約之意見，而且此項判決為最終判決，各當事國受判決之拘束。其次，依第十一議定書生效前公約第五十條規定，如果歐洲人權法院判決某一國之措施全部或部份違反歐洲人權公約之義務，且其國內法僅提供部份賠償時，歐洲人權法院得於必要時判決給予受害人適當之賠償。另外須強調的是，只有當事國已接受歐洲人權法院之管轄權時，人權法院方有權審理有關此當事國之案件。而歐洲人權法院判決之履行，則委由部長委員會監督之。

另一方面如果三個月內案件未經人權委員會或相關當事國提交至歐洲人權法院，或是歐洲人權法院無管轄權，則案件由部長委員會以三分之二多數決決定是否有違反歐洲人權公約之情形。各相關當事國亦受此決定之拘束，如有違反公約情形，部長委員會並應要求各相關當事國於一定期間內為部長委員會決定中所要求之措施，並應將歐洲人權委員會之報告公布。

2、1998年11月1日以後

歐洲人權公約第十一議定書於1998年11

月1日生效後，其並未增修歐洲人權公約所保障之權利及自由，而是改變歐洲人權公約之監督機構，即廢止歐洲人權委員會及歐洲人權法院，而另設一常設永久性之歐洲人權法院審理所有案件。另外部長委員會不再有權決定案件，而僅維持其監督判決執行之權力。附帶一提的是，歐洲人權委員會則繼續存在至1999年10月31日，以處理其已受理但未完成報告之案件，舊有之歐洲人權法院未審理完畢之案件，則移送至新設之歐洲人權法院審理之。

新歐洲人權法院分為委員會（Committee）、分庭（Chamber）及大法庭（Grand Chamber）。國家請求案直接由七人組成之分庭審查是否應受理，並為實質判決。另一方面，個人請求案則先由一位受命法官為準備程序，然後由三位法官組成之委員會決定是否受理，不受理之決定必需由三位法官一致議決之。第十一議定書並未對受理要件為修改，國家請求案及個人請求案之受理要件均與前述相同。因而過去歐洲人權委員會對受理要件之決定及闡述或許會成為新歐洲人權法院決定是否受理之參考。

案件經受理後則移交至分庭審理，分庭應就是否應受理及實質問題兩部份均為審查，同時並可試行和解，如和解不成，則分庭應為判決，但是在分庭為判決前，如果某一案件將會影響歐洲人權公約或其議定書之解釋，或分庭之判決可能與既有之判決衝突之處，則此分庭可將案件移交大法庭，然而如果當事人某一方不同意，則不可移交。再者，如果某一已由分庭判決之案件會嚴重影響歐洲人權公約之解釋或適用，或具備一般重要性，當事人得於三個月內為上訴，並由大法庭中五位法官組

成小組，決定是否將此案件送交大法庭再為審判。大法庭之判決及在未將案件上訴至大法庭時之分庭判決均為最終判決，歐洲人權法院應將其判決轉交部長委員會，由其監督判決之執行。

值得一提的是，第十一議定書增加了第三人參加訴訟之制度，依公約第三十六條之規定，分庭審理中之任何案件，案件申請人所屬之國家有權提出書面評論或參加程序。其次，法院之主席為了司法行政之利益，得邀請非當事國之締約國參加程序，或任何非當事人之個人提出書面評論或參加訴訟程序。

更重要的是，第十一議定書廢除了過去必需由締約國聲明接受歐洲人權法院管轄權後才可將案件送交至人權法院之規定，即各締約國有義務接受新歐洲人權法院之管轄權，於是新歐洲人權法院之管轄權及於歐洲41個國家，其判決之效力不可謂不大，從某一層面而言，歐洲人權法院正逐步邁向“歐洲憲法法院”之路。

四、歐洲人權法院判決之效力

如果歐洲人權法院判決某一案件未違反歐洲人權公約之規定，則無特定效力。反之，如判決違反歐洲人權公約之規定，則此判決產生相當效力。對當事人而言，依公約第四十一條之規定，如果法院判決某一案件違反公約或其議定書之規定，且當事國國內法僅能提供部份賠償時，法院應於必要時判決給予受害人合理賠償，通常其賠償包括費用、金錢及非金錢損害。其次，於某些公約締約國，一項違反公約之判決可作為再審之依據，即一國際法院之判決，反而成為國內法救濟之根據。再者，就國內法之規範而言，歐洲人權法院

幾十年來所作之違反人權公約之判決，已對歐洲各國國內法造成相當大之衝擊，並促使許多國家修改其國內法。歐洲理事會之部長委員會曾經統計四十年（1959至1998）中，歐洲人權法院294個判決及15個和解案對歐洲各國國內法之影響。⁵以下則舉1995年以後之判決為例，以概略說明歐洲人權法院判決對歐洲各國之影響。

在英國，*Welch v. the U.K.* 判決促使英國訂定新的販毒犯罪條例，此後毒品並不一定銷毀，另一方面對本案申請人的命令亦不再執行。*McMichael v. the U.K.* 判決使英國訂定*the Children's Hearings (Scotland) Rules 1996*。*Tolstoy Miloslavsky v. the U.K.* 判決後，英國上訴法院有權更改陪審團所訂之賠償金額。*Googwin v. the U.K.* 判決後，英國法院認為其無要求新聞記者提供消息來源之權利。*Benham v. the U.K.* 判決後，英國修改其有關法律諮詢及協助管理規則，使違反法院命令之程序亦得有律師在場。*Findlay v. the U.K.* 判決後，英國修改法律，增訂軍事審判上訴之制度。

在法國，*Alenet de Ribemont v. France* 判決促使法國修改刑事訴訟法，使法院得裁定程序違反無罪推定原則，並得為再審之依據。*Diennent v. France* 判決後法國修改其行政規章，使對醫生之懲戒必需經由公開之程序。*Foucher v. France* 判決後，法國變更見解，使被告得以取得調閱刑事訴訟之文件。

在奧地利，*Fischer v. Austria* 及 *Stallinger and Kuso v. Austria* 判決促使奧地利修改行政法院法。*Bulnt v. Austria* 判決後，奧地利修改其刑事訴訟法，檢察官如認被告上訴申請書無理由時，應將其意見告知被告。*Obserschliok v. Austria (No. 2)* 判決後，奧

地利最高法院撤銷地方法院及上訴法院之原有判決，並由地方法院再審本案。*Radio ABC v. Austria* 判決打破奧地利國營媒體壟斷頻道之情形。*Palaoro, Pramstaller, Schmutzner and Umlauf v. Austria* 判決促使奧地利修改其行政程序法及行政刑法，以符合此判決之要求。

對荷蘭而言，*De Haan v. the Netherlands* 判決促使荷蘭修改行政法總則，並以地區法院行政庭取代既有之上訴審判庭。*Van Raalte v. the Netherlands* 判決使荷蘭廢除45歲以上之單身無小孩女性不得依一般兒童福利法享受福利之規定。*Terra Woningen B.V. v. the Netherlands* 判決後，荷蘭法院對土壤污染之有無，不再受行政機關認定之拘束。

五、結語

歐洲人權公約自1950年簽訂後又陸續簽定十一個議定書，其結果擴展了權利及自由之保障範圍，並設立一永久性人權法院，建立了人權保障之國際司法救濟系統。另一方面，其會員國亦增加至41國，

其領域幾乎含蓋歐洲所有國家，其對歐洲各國法律制度已有相當衝擊，而未來之影響力則將有增無減，且其影響範圍遍及全歐洲。

然而歐洲人權法院所面臨的最大困擾為積案太多，無法非常有效率的為其判決，而且此問題隨著會員國之增加壓力將更大，此為歐洲人權法院必需嚴肅面對的課題。

【註釋】

- 1.13 U.N.T.S.221; E.T.S.5; U.K.T.S.71 (1953)。
- 2.比利時、丹麥、法國、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、挪威、瑞典及英國。
- 3.即原來之第一議定書，第十一議定書對公約及各議定書條文加以標題，並將第一議定書簡稱為議定書。
- 4.文所引條文，除了已指出其為第十一議定書生效前之條文編號外，均為經第十一議定書修改後之編號。
- 5.閱 *Effects of Judgments or Cases. 1959-1998*。◎