



# 紀念《世界人權宣言》七十五週年兼論《宣言》第21條參與公共事務之權利

●姚孟昌／輔仁大學學士後法律學系專任助理教授

## 壹、《世界人權宣言》的誕生與其要旨

### 一、七十五年前的這一天這一刻

1948年12月的巴黎寒風刺骨，國際局勢因為蘇聯陣營與英美為首的西方世界對峙也降到冰點。為突破共產國家對西柏林的封鎖，裝載運補物資的運輸機以每三分半鐘一架次的高頻率穿梭鐵幕兩邊，此時在巴黎夏洛特宮（The Palais de Chaillot）召開的第三屆聯合國大會內外劍拔弩張。在12月9日傍晚，大會在未經辯論的情形下以無異議方式通過《防止及懲治危害種族罪公約》（Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide）。<sup>1</sup>該公約明訂危害種族行為，不論發生於平時或戰時，均是國際法上之一種罪行，不僅違背聯合國之精神與目的，且為文明世界所不容。公約明確定義何謂「危害種族」以及應予懲治的犯罪行為。<sup>2</sup>決議通過時，大會主席伊瓦特（Herbert Vere Evatt）評論：「公約代表國際法劃時代的發展，聯合國與國際社會可介入國家內部事務以確保國際法得到遵守。公約表彰涉及人類生存與尊嚴之保障，國際法的地位至高無上。現在如此，未來也永遠如此。」<sup>3</sup>《公約》通過給與會者莫大鼓勵，認為應打鐵趁熱將《世界人權宣言》（以下稱為《宣言》）草案提交大會表決。

晚上8點30分，黎巴嫩代表馬立克（Dr. Charles Malik）宣布第三屆聯合國大會開始討論《宣言》草案。馬立克說：「歷史曾出現的人權宣言係源於特定文化，然而這部《宣言》卻經由世界不同文明、不同國家數千人的共同參與；過去的宣言從未清楚告訴世人權利的明確內涵，《宣言》以權威性的語詞宣示人權與基本自由的內容建立在堅實的國際法基礎之上，再無任何區域的哲學與生活方式可以聲稱例外。我們希望這份文件可以彰顯對於人權的看重與服從。另外，《宣言》緣起於國際社會對兩次世界大戰的反省，也呼應羅斯福（Franklin D. Roosevelt）總統的「四大自由」呼籲以及《聯合國憲

章》對於基本人權，人格尊嚴與價值的肯認。固然，國際社會仍須制定有法律拘束力的公約以及保障機制。然而，單單這部《宣言》已能夠幫助世人改變現實。」<sup>4</sup>

中華民國代表張彭春博士指出各國對於人權問題無法達成一致的原因在於各國堅持先入為主的政治觀念，《宣言》應能展現包容不同意見與信仰的真誠精神。印度代表強調寬容的精神，並重申聖雄甘地的主張—所有權利的保障來自於義務的履行。羅斯福夫人（Eleanor Roosevelt）：「《宣言》會是世人共同的大憲章，此時正是與1789年法國通過人權宣言、1791年美國通過權利法案時同樣的重要時刻。願《宣言》成為所有人的行動準則，提醒我們自身的不完美，因此必須努力實現更高標準。」<sup>5</sup>敘利亞代表卡雅立（A. R. Kayaly）說：「《宣言》並不是聯合國大會或經濟社會理事會幾位代表的作品，《宣言》是世世代代人類奮鬥的結晶。我們的任務是通過教育、國家立法以及建立政府機制落實《宣言》確立的原則。」<sup>6</sup>一位奴隸的後代—海地代表埃米爾—聖洛（Emile Saint-Lot）向大會提交最終草案，他說這草案是「人類為社會奠定新的法律與道德基礎所做出的最大努力。」

蘇聯代表企圖阻止《宣言》在當天進行表決，希望延後到下個會期再行審議。他們提到這份文件仍有許多缺點，如空話很多、威脅國家主權、條文過度司法化與欠缺法律保障。這些理由明顯自相矛盾。

經過三十四位代表上台發言後，主席宣布就草案進行逐條表決。三十條條文中除了第1條、第2條禁止歧視原則、第13條遷徙自由、第18條宗教自由、第19條意見表達自由、第26條教育權以及第28條確立「人人有權要求一種社會和國際的秩序，在這種秩序中，本宣言所載權利與自由能獲得充分實現。」等得到若干棄權票；第2條有一票反對、第25條家庭權有六票反對、第19條有七票反對，其它二十七個條文無一得到反對票。在12月9日23點56分，主席召集各國代表依照國家名稱字母順序對全案進行投票，第一張票由緬甸代表投下，葉門與宏都拉斯到會卻未投票，投票於午夜過後完成。最終結果為同意票，八國棄權，包括：蘇聯、白俄羅斯、烏克蘭、捷克、波蘭、南斯拉夫、沙烏地阿拉伯與南非。

在1948年的冬夜中，第三屆聯合國大會閉幕。在這仍有數百萬難民歸鄉無期，冷戰肇始的時刻，《宣言》對這意識形態對立的世界宣告怎樣的人類共識？

## 二、《世界人權宣言》的內容要旨

馬立克（Charles Malik）提到自己對《宣言》的理解：「人類是整體的；個人理性與良知是最寶貴的；國家教會與任何團體不可強迫個人同意；個人良知至高無上。」法國代表卡森（Rene Cassin）：「每個人有權得到同等的對待與尊重；人類應當團結與博愛。」羅斯福夫人的理解：「這是一份原則性的文件，目的是用來建立所有人與國家衡量人權的普遍標準。這不是完美的文本，卻希望各國人民在閱讀時得到相同的理解，形

成共識。目的是讓人權保障工作持續下去。」《宣言》標示各國人權典章進入新世代，這是戰後許多國家新憲法以及人權條約所遵循的精神。筆者注意《宣言》以世界而非以國際為名，因為是由國家與人民制定，其實踐也須由人民與國家共同為之。

惟理解《宣言》普遍性前，須先理解《宣言》關注人性尊嚴至上與個人自由不可與群體的團結割裂。《宣言》端賴人與人、國家與國家間相互協作，權利之間互為因果，相互補充。理解《宣言》時切不可斷章取義，一項權利是另外一項權利的前提，也是結果。

卡森將《宣言》比喻為一座希臘神殿（the Portico）有台階、基石、立柱與門楣。序言中七個「鑒於」是步入神殿的前庭台階。<sup>7</sup>

「鑒於對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等與和不移的權利的承認，乃是世界自由、正義與和平的基礎；（人權普遍性）

鑒於對人權的無視和侮蔑已發展為野蠻暴行，這些暴行玷污人類的良心，而一個人人享有言論和信仰自由並免于恐懼和匱乏的世界的來臨，已被宣佈為普遍人民的最高願望；（歷史教訓）

鑒於為使人類不致迫不得已鋌而走險對暴政和壓迫進行反叛，有必要使人權受法治的保護；（民主與法治）

鑒於有必要促進各國間友好關係的發展；（和平關係）

鑒於聯合國的各國人民已在聯合國憲章中重申他們對基本人權、人格尊嚴和價值以及男女平等權利的信心，並決心促成較大自由中的社會進步與生活水平的改善；（人類福祉）

鑒於各會員國都已誓願同聯合國合作，以促進對人權和基本自由的普遍尊重和遵行；（同心共願）

鑒於對這些權利和自由的普遍瞭解，對於這個誓願的充分實現有很大的重要性。（理解與遵守）」

尊嚴、自由、平等、與親如兄弟的四項原則是這座希臘神殿的基石。具體規定在《宣言》第1條：「人皆生而自由；在尊嚴及權利上均各平等。人各賦有理性良知，誠應和睦相處，情同手足。（博愛）」以及第2條：「人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或他種主張、國籍或門第、財產、出生或他種身分。且不得因一人所隸國家或地區之政治、行政或國際地位之不同而有所區別，無論該地區係獨立、託管、非自治或受有其他主權上之限制。（平等）」第2條第1項強調普遍性、無人例外以及禁止歧視。第2項則彰顯聯合國向來反對殖民統治的態度，隱含保障人民的自決權利。第1條與第2條加上序言的七個鑒於，成為《宣言》的總則。

神殿的四根立柱為《宣言》列舉的四類權利：純粹的個人自由（第3-11條）、與他人及其他組織相關的權利（第12-17條）、公民與政治權利（第18-21條）以及經濟社會文化權利（第22-27條）。第一根立柱宣示所有人的生命、人身、不受奴役與酷刑對待之自由；人人在於任何所在有被承認為法律上主體之權利且享有法律的平等保護；任何人不容被無理逮捕、拘禁或放逐，享有公平審判權利等。第二根立柱界定個人與他人關係中之權利，諸如個人私生活、家庭、住所或通訊、個人榮譽及信用不容無理侵害；自由遷徙、擇居與去留國家之權；庇護與國籍權；締結婚姻建立家庭之權利；財產權等。第三根立柱確立個人參與公共事務之自由，諸如保障個人思想、良心與宗教自由；言論表現與接收並傳播消息意見之自由；和平集會結社自由；自由選舉與參與公職之權。第四根立柱為保障個人經濟與社會權利，諸如社會保障、勞動權、生活保障權、受教育權以及文化權等。此四根立柱為各國踐行憲政法治的最低標準。

神殿門楣為第28條規範個人與群體社會的關係、第29條權利邊界與權利相關義務、以及第30條明訂權利得以實現的社會與政治秩序。《宣言》除載明人民有權要求政府形成制度以實現《宣言》所載權利與自由，也強調個人不僅是《宣言》之權利的主體，亦為權利實踐的義務主體。人人對於社會負有義務，權利行使必須尊重他人並須符合民主社會中道德、公共秩序及一般福利的要求，且須依法受公平節制；行使權利也不得違反聯合國之宗旨及原則。總之，權利必須以善意方式行使。

### 三、普遍性、完整性與規範性

「金氏世界紀錄」於1999年11月宣佈《宣言》是全球翻譯版本最多的文件，當時共有兩百九十八種語言的譯本，而在2009年證書更新時譯本數量已達到三百七十種，2016年超過五百種語言版本。時任聯合國人權事務高級專員胡笙（Zeid Ra'ad Al Hussein）表示：「譯本數量不斷增加證明《宣言》其文字與各種文化和語言產生強烈共鳴的力量。」<sup>8</sup>現今超過九十個國家在憲法中採取《宣言》的內容。筆者深信《宣言》普遍性建立在承認人性尊嚴的基礎。

《宣言》優點在於其整體性，對其最大傷害在於割裂性的閱讀。權利之間不僅相互關聯、彼此依存、與民主社會相互作用，形成人類文明的基礎。三十條條文中列出的權利是不可分割、同等重要。任何一項人權的充分實現倚靠其它所有權利的實現。

《宣言》揭示無論強者與弱者都必須遵守相同法則，各國、各民族與人人之行為舉止均受《宣言》評判。然而，《宣言》卻不具法律拘束力。甚至如國際法學者勞特派特（Hersch Lauterpacht）認為，從其性質與締約國的意圖來看，《宣言》不過是道德宣示。<sup>9</sup>惟後來發展令《宣言》成為國際習慣法而產生拘束國家的規範效力，特別是被理解為對《聯合國憲章》的權威闡述。到1960年，聯合國大會申明所有國家都應忠實且嚴格地遵守《宣言》。<sup>10</sup> 1993年在出席「維也納世界人權大會」的代表起草《維也納宣言和

行動綱領》時，指出《宣言》是聯合國制定人權標準的基礎。國際法院副院長阿蒙（Fouad Ammoun）曾表示：「《宣言》可以在習慣法的基礎上約束各國。」<sup>11</sup>此外，《宣言》也為之後制定的人權公約基礎。

再者，《宣言》被許多國家納入國內法，至少有二十五個國家在其憲法中明確提及《宣言》，其中多是擺脫殖民統治後獨立的非洲國家。約有八十個國家在憲法中承認國際法準則。至少有一百六十六個國家明確援引《宣言》作為國內司法判決的依據。<sup>12</sup>如《司法院大法官解釋第372號》理由書開宗明義：「人格尊嚴之維護與人身安全之確保，乃世界人權宣言所揭示，並為我國憲法保障人民自由權利之基本理念。」釋字第699號解釋羅昌發大法官協同意見書：「工作權屬人民重要的基本權利。《憲法》第15條規定，人民之工作權應予保障。《世界人權宣言》第23條第1項前段規定：「人人有權工作，自由選擇職業」（Everyone has the right to work, to free choice of employment...）。」釋字第767號解釋許志雄大法官在協同意見書提到健康權時：「事實上，健康權之提倡及主張，深受國際人權法影響。國際人權文書中，首先揭櫫健康權保障為《世界人權宣言》第25條第1項：「人有權享受其本人及其家屬康樂所需之生活程度，舉凡衣、食、住、醫藥及必要之社會服務均包括在內；且於失業、患病、身心障礙、寡居、衰老或因不可抗力之事故致有他種喪失生活能力之情形時，有權享受保障。」

從長遠的角度來看，《宣言》給予各國以及人權捍衛者對人權侵害情事進行道德干預與道德評價的效果高於將宣言當作法律看待。

#### 四、《宣言》的歷史意義在於人的需要

人權有其內在價值與發展方向。人權從來不是價值中立，人權必然傾向於保障多元民主、法治正義與能充分回應人性需要的憲政秩序。《宣言》回應人類曾經遭遇的歷史悲劇，也因應當下冷戰期間的人道危機。人權對於個人生存與社會存續的意義為何？筆者認為：「人從來不是因為本性善良、行為良好，所以配得人權；反而是因為人性軟弱且時時須面對罪惡、飢饉、孤獨與恐懼，人因此需要人權。人權的基礎不在於應然規範，人權的基礎在於人類的現實需要。」在《宣言》通過七十五週年之際，人道原則與人權維護的迫切性不會比1948年時緩和。筆者問《宣言》能否繼續成為展望未來且能帶領人類全體進入未來的文獻？

正如聯合國秘書長（UN Secretary-General）古特雷斯（António Guterres）為紀念《宣言》通過七十五週年的致詞：「《宣言》指明通向共同價值觀、方法的道路，這些價值觀和方法有助於化解緊張局勢，創造這個世界所渴望的安全與穩定。在聯合國的工作中，人權必須發揮獨特的核心作用。」<sup>13</sup>



## 貳、《宣言》第21條參與公共事務之權利

### 一、序言

「世界正在迷失方向。衝突在肆虐、貧困和饑餓在加劇、不平等現象在加深，氣候危機是一場對最弱勢群體造成最大衝擊的人權危機。威權主義正在抬頭、公民空間正在縮小，媒體受到來自各方的攻擊……。值此人權日之際，我呼籲世界各地的人們每天致力促進和尊重人權，使世界上每個人都享有人權。— UN Secretary-General António Guterres」<sup>14</sup>

世界各國人民若欲響應聯合國秘書長的呼籲，勢必須更積極地參與人權保障相關之公共事務，此權利為《宣言》第21條所保障。誠如一項權利的保障端賴其他權利得到滿足。第21條與第1條到第3條、第19條與第20條密切相關，且須在遵守第29條的規範下運作。

### 二、與參加公共事務之權利相關的《宣言》條款

第1條揭示人性尊嚴是所有人權的基礎，人之所以享有權利且應得到他人最認真的看待。因為每個人都擁有無上的內在價值，理性與良知喚醒自身對他人的同情，將人彼此連結。《宣言》其它各項權利也為此而被確立遵循。<sup>15</sup>

第2條宣示禁止歧視與平等原則。<sup>16</sup>任何理由的正式和實質性歧視，均可限制或阻止有效參與公共和政治生活。例如，針對女同性戀、男同性戀、雙性戀、變性人和雙性人的刑法制裁，以及對其和平集會、結社和言論自由的歧視性限制，皆嚴重限制他們對政治生活與公共參與。平等原則要求對少數族群或如身心障礙者必須提供安全、友善、適足且無障礙的設施，保障其參與。為保障選民的真正選擇權與候選人參選權，須為所有人提供參加選舉活動的平等機會，如公平的媒體宣傳機會。

第3條是《宣言》所保護的首項實質性權利，將生命、人身自由與安全列為優先保障的權利，指生命神聖以及身心不受傷害或身心完整，還延伸到國家不得剝奪任何人有尊嚴地生活的權利。<sup>17</sup>《宣言》前三條緊密相連，反映十八世紀以來的人權傳統，博愛（第1條）、平等（第2條）與自由（第3條），為整部《宣言》定下基調。維護自由不得以違反禁止歧視原則與對他人應負之責。

第19條保障人人有權形成自己觀點，並自由表達與分享。<sup>18</sup>言論自由是宗教、集會與參與公共事務等權利的基礎，甚至是其他權利存續的試金石。《宣言》起草者意識到納粹媒體與電影業在營造屠殺暴虐環境時發揮的作用。政權打壓獨立與多元的媒體，代之以狂熱的極權主義宣傳機器。因此，如一方面《公民與政治權利國際公約》第19條規定各國政府在限制表達自由時需要遵守明確標準，另外一方面第20條明令締約國必須禁制任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨，構成煽動歧視、敵視或暴力的行為。

第19條保障人民有權通過任何媒介尋求、接受與傳遞各種資訊及思想的自由。公民與候選人有權就公共與政治問題自由交流，包括言論、書籍、報紙、小冊子、海報、標語、服飾、法律意見書與網際網路。政府應主動將涉及公眾利益的政府資訊公佈於眾，確保選民能方便、迅速、有效與確實地獲取資訊，能有效檢視政黨綱領政見以及候選人的言行，裨益在選舉過程中形成正確判斷。

政府若援引合法理由限制言論自由時，必須證明威脅的確切性與嚴重性，以及採取行動的必要性與相稱性，特別是通過在言論與威脅間建立直接的聯繫。政府亦須警戒仇恨言論與虛假言論對民主社會造成的危害，例如2015年一份英國小報將移民與難民稱為蟑螂。聯合國人權事務高級專員敦促歐洲國家對種族主義與仇外心理採取更強硬立場，防制有人濫用言論自由對移民或少數族群進行誹謗。各國也應禁止諸如散播極端主義、鼓動宗教仇恨、誹謗冒犯性特定族群或個人、謠言與虛假新聞等行為，有效地要求媒體盡自律之責。<sup>19</sup>為此，聯合國通過《拉巴特行動計畫》（the Rabat Plan of Action）提供各國區分自由言論與仇恨言論的指導。<sup>20</sup>

第20條保障人人有公開或私下集會，集體表達、促進、追求與捍衛共同利益的權利。<sup>21</sup>各國不僅有義務保護和平集會，還應為權利人提供便利。人民參與和平抗議是暴力對抗與武力革命的替代方式，是民主社會支持變革的手段。因此，必須受到強而有力的保護。第20條賦予人們組建、加入與不加入團體的權利。社團包括工會、俱樂部、宗教機構、政黨，以及如今越來越多的網路團體。

社群媒體在協助人權維護者組織社區、表達關切與應對威脅等發揮重要作用。同時網路監控、線上審查與騷擾，以及通過社群媒體平台煽動暴力，危及社團及其成員個人參與公共事務之權利，甚至威脅隱私、名譽以及人身安全。極權統治者也會利用實體或網路控制阻止民間組織彼此串連或與國際人權組織接觸。

確保政治團體獲得資助是結社自由的保障標的。資金確保政黨能夠日常運作，並在政治舞台代表不同觀點、利益與群體，從而加強民主。然而，資金也可能對民主發展產生負面影響，需要進行嚴格監管。確保選民自由選擇不因候選人或政黨不成比例的資金投入而受到扭曲，對政黨與參選者要求財務透明且對其競選收支進行合理限制是必要的。政黨的公共籌資更須受法律以及輿論監督。<sup>22</sup>

政府也須提供政黨與候選人有效發表政見的管道，並且為競選提供必要支持，只是政府補助不應干涉政黨的獨立性或造成政黨對國家資源的過度依賴。政府機關、公共媒體、司法機關、執法機構與軍警文官應保持公正與中立。政府落實上述原則時候必須符合國際人權準則。各國確保對政治資助進行獨立監測和監督，並盡一切努力確保禁止有組織犯罪利用競選資助作為獲取政治影響力的手段。<sup>23</sup>

### 三、第21條—參與公共事務之權利<sup>24</sup>

第21條雖未提到民主，但其內容與民主政治密切相關，揭示民主基本原則：1. 人民的意志應是政府權力的基礎；2. 人人有權直接或通過自由選擇的代表參與政府；3. 要求定期舉行真正的普選和無記名投票，還規定人人有權平等地擔任公職。<sup>25</sup>反映《宣言》序言：「人類如果不希望被迫反抗暴政與壓迫，人權須受到法治保護，政府必須受人民控制、對人民負責且為人民福祉而運作。」

國際法不涉及國內憲法問題，如怎樣組建國家政府。然而，任何自稱民主的政體，其核心都是保障個人有權參與影響其生活的任何決策。此外，僅有參與還不足以確保民主，必須為所有人提供充分發揮其潛力的平等機會。即個人在討論自己的生活條件與決定這些條件的程序應是自由與平等的，惟不得利用此民主程序侵犯他人尊嚴與基本權利。國家有義務民主選舉的結果。選舉應是定期、自由和公正的，必須按照人民可接受的方式預先規定，且選後能將權力移交給勝選者，真正的選舉賦予政府正當性。

第21條要求各國必須確保制度上容納真正的民眾意見，應促進多元價值與聲音能在選舉中呈現，政治程序必須能接納各種政治意識形態與少數意見。政治多元化要求各種政黨都能有效運作、公平競爭。為此，應為政黨的充分參與提供法律保護，應為候選人與政黨提供公平和透明的資源（包括允許政治獻金）。

選務機關應獨立與公正地運作，其組成必須嚴守獨立、中立與專業的原則；選務決策須公開、透明與透過最大限度地協商決定；須為所有利益相關方提供獲取相關資訊的途徑；選舉進程所有階段都要透明、合法與負責。關於非選舉性參與的具體法律和政策，是對參與公共事務權的進一步承認和保護；另外必須保障婦女、原住民、以及身心障礙者之參與。<sup>26</sup>

確保公民、候選人與政府之間就公共和政治問題自由交流資訊是維護民主選舉的關鍵；須確保媒體能在不受審查或限制的情況下對公共問題發表評論，並為公眾輿論提供資訊。選民也能取得多媒體、多語種以及在合乎文化適足要求的資訊。值得注意的是社群媒體經常傳播虛假資訊或透過演算法限定某種資訊流通，諸如隱蔽資訊、詆毀特定候選人或政黨、提供有關投票的錯誤資訊、以及根據個人資料處理與社群媒體影響選民的投票選擇。傳播虛假資訊影響不同觀點或背景的選民之間的理解，加劇兩極分化，利用與歪曲人們對他人的負面看法。假訊息用來分裂和操縱公共話語，剝奪選民決策所需的關鍵資訊。是以，選民對此必須有所警戒，政府也應協助選民取得正確資訊並維護資訊流通的公平與自由。<sup>27</sup>

此外，社群媒體平台審查資訊與傳播虛假訊息威脅選民的知情選擇，甚至會威脅、強迫、誘導、操縱與干擾選民認知。廣泛傳播的虛假資訊對公民的政治參與構成重大威脅，若結合仇恨或歧視言論，即可能為參與公共事務者帶來人身安全風險。



即使虛假資訊已對人們參與公共事務的權利造成威脅，政府仍應避免以籠統含糊方式限制資訊傳播。政府打擊虛假資訊時應避免定罪，且須基於證據針對虛假資訊多方駁斥與說明。相關措施還包括促進獨立的事實核查機制，支持獨立與多樣化的公共服務媒體並開展公共教育與數位掃盲運動。

近年來許多國家的民主在倒退，可歸因於越來越肆無忌憚的潛在獨裁者、政治極端化以及對民主治理失望的選民。年輕一代對其父祖輩在威權統治下遭遇知之甚少，於是部分人在民粹影響下被政治明星的個人承諾吸引，以為激進政策可以帶來立即徹底的改革，反將民主程序視為無關緊要或無效率。當民主衰落時，《宣言》其他部分所載的關鍵權利最先受到損害，如公民社會所需的意見自由與集會和結社自由。繼而法治和司法獨立受到損害，社會、經濟和文化權利旋即岌岌可危。前述卡森描述的神殿瀕臨崩塌。

即使總體運作良好的民主國家也須注意特定族群如婦女、身心障礙者、老人、少數族群參與公共事務時面對的障礙。刑法應禁止對登記或投票者任何粗暴干涉以及對選民的恐嚇、脅迫或意圖干擾選舉公平性之行為，並應嚴格執行這些法律。

根據無障礙和適應性原則，政府必須為邊緣化或受歧視的個人與群體提供公民教育方案，並應考慮到選民面對閱讀、語言與文化障礙以及認知扭曲等具體挑戰，對於人民參與公共事務持續培力與充能。公權力機關非因必要，不能阻止諸如身處監獄、軍隊或公務機關內公民投票與接觸選舉相關資訊。各國也不應在未區別刑事犯罪性質、嚴重程度或刑期的情況下，對於受刑人一概地限制行使選舉權。政府須提供針對性的無障礙投票設施，包括簡化行使投票權時所需程序。

#### 四、權利人的義務與責任

權利保障取決於義務的忠實履行，義務者包括國家、個人及群體。《宣言》第29條第1項如同人與人之間共同社約，互相對彼此人權做出保證。個人享有權利須受理性、良知、共同利益與秩序的節制。權利不能濫用，也不得違犯其本質。權利應受法律所確定且僅為確保對他人權利與自由給予應有承認與尊重的限制。

國際人權法明確表示某些權利不能受到限制，例如宗教信念等內在自由以及人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。<sup>28</sup>有些權利只有在特定條件下才能依法受到限制，如基於民主社會中道德、公共秩序與普遍福利的正當要求。第29條第2項規定對行使權利的任何限制都必須基於民主社會普遍福利的目的。

#### 五、防制參與公共事務時的歧視

選舉權和被選舉權並非一項絕對權利，依法可加以限制，但此種限制不得帶有歧視性或不合理。所作限制應屬於例外情況而非一般情況，這些限制絕對不可損害所涉權利的本質。

「人權事務委員會」在《第25號一般性意見》中說，以身心障礙為由或強加識字、教育或財產要求限制選舉權都是不合理的。黨員身份不得作為投票資格的條件，也不得作為取消資格的理由。（第10段）以心智不健全為理由限制政治參與、對競選公職的人規定語言要求或被拘留者、犯重罪者或受監護者自動喪失投票資格等，都對政治與公共參與權的行使構成不合理限制與歧視。

國家須保障移民、非永久性居民、難民、無國籍人士與尋求庇護者等非公民享有其他參與公共事務的權利與機會，諸如結社與和平集會自由、言論表現自由、知情權、與受教育權。無國籍者並不指她/他在居住國的政治、經濟或社會事務中沒有任何發言權。無投票權與任公職權的群體更需要保障其參與公共領域之權。

交叉與多重形式歧視尤其嚴重影響個人或群體的公共參與權。禁止與糾正歧視的國家義務適用於公私領域歧視。政府必須對遭受歷史或持久偏見的群體給以適足保障，特別是拉近與主流族群之間的參與差距。必要時，國家有義務採取暫行特別措施，以緩解或遏制造成實質不平等現象長期存續的條件。這些暫行措施包括規定保障名額，使婦女、原住民、少數群體或身心障礙者等代表性不足的群體能夠在立法或其他公共決策機構內獲得平等參與的機會與權利。<sup>29</sup>暴力侵害行為也是一種歧視。必須關切針對人權維護者或邊緣群體使用不同形式的騷擾行為，諸如醜化、性騷擾和恐嚇。

政府必須注意種族主義、種族歧視、仇外心理與不容忍現象影響個人與群體參與各階段經濟、文化和社會決策，須積極防制歧視成為政治常態。政府有義務消除對他人的階級、種族、學歷或性別上的優越性心態。<sup>30</sup>

## 六、面對未來挑戰的反思

《宣言》第21條的實踐建立在第1條與第2條的基礎，落實人人參與公共事務權利更須仰賴政府對少數、弱勢以及容易受害者的培力、賦權與參與保障。各國在保障人民公共參與權利適時亦須強化民主防衛的機制。民主的弱化不只肇因於人民對於民主程序無能的失望、對於民粹乃至於政治明星的迷思，也有來自敵國的外來威脅與欺騙。須知民主與人權進程時時受到專制、獨裁、自我、不理性、不能尊重多元個體的威脅，天災人禍更是挑戰各國的民主與人權保障機制。

如今政府已經從人權侵害者變成人權保護者，除了各種人權條款的垂直效力，更要關注其橫向效力，國家必須擔負起對弱勢群體的保護義務。人權與民主需要國家主權的維護，也須透過民主國家間彼此協力、相互鞭策。民主政體須賴權力機關、宗教學術團體、財金媒體、非政府組織間的分立制衡。憲政機制必須能確保責任政治以及公開透明的廉政。這一切皆須仰賴深厚堅實的公民素養與人權教育。

在《宣言》通過七十五週年後的今天，其面臨的挑戰與1948年誕生之初相同。挑戰都在於人民是否能夠明白其事理，並且能嚴肅認真以對。



## 參、結語

12月10日「世界人權日」已是聯合國的重要節日。惟在台灣僅有四成五不到的人民聽過《宣言》，清楚知道《宣言》內容的人不到百分之五；知道「世界人權日在台灣人口中恐怕不到百分之二。對台灣人而言，12月10日也是值得紀念的「台灣人權日」。

1979年12月10日，台灣仍在蔣經國的威權統治下，以「美麗島雜誌社」成員為主的黨外人士（非國民黨籍），在高雄市舉辦集會遊行，要求解除黨禁與報禁，呼籲政府確保人民的言論自由以及政治民主。這場集會遭致國民黨政府強烈鎮壓，多人被逮捕入獄並慘遭刑求酷刑虐待。受難者除政治工作者外，還有基於愛心與憐憫庇護受難者而被逮捕判刑的傳道人高俊明牧師、林文珍長老、施瑞雲姊妹以及趙振貳牧師等。旋即爆發的林宅血案更震驚世界，天人同悲。然而，也因美麗島事件的激勵，台灣人民以有聲與無聲的行動，對抗黨國戒嚴體制，爭取民主自由。方有1980年代黨外出版、集會、抗爭的風起雲湧，最後突破「黨禁」、「報禁」、以及對於人民參與公共事務的限制，啟動台灣民主化歷程。這過程值得世世代代的台灣人民紀念，「世界人權日」也是「台灣人權日」。

《世界人權宣言》的普遍性、超越性、完整性與規範性一直都是。「讓我們攜手並進，重新點燃《宣言》的活力，向世界展現其至今不墜的時代性，並推動實現其對人人享有自由、平等和正義的承諾。—聯合國人權七十五倡議」<sup>31</sup>

### 【註釋】

1. 公約已於1951年1月12日正式生效。Resolution adopted by the General Assembly, 260 (III), <<http://un-documents.net/a3r260.htm>>。（最後瀏覽日：2023年12月9日）

2. 第二條：

本公約內所稱危害種族係指蓄意全部或局部消滅某一民族、人種、種族或宗教團體，犯有下列行為之一者：

（甲）殺害該團體之分子；

（乙）致使該團體之分子在身體上或精神上遭受嚴重傷害；

（丙）故意使該團體處於某種生活狀況下，以毀滅其全部或局部之生命；

（丁）強制施行辦法意圖防止該團體內之生育；

（戊）強迫轉移該團體之兒童至另一團體。

第三條：

下列行為應予懲治：

（甲）危害種族；

- (乙) 預謀危害種族；
- (丙) 直接公然煽動危害種族；
- (丁) 意圖危害種族；
- (戊) 共謀危害種族。

3. *The New York Times*, December 10, 1948.
4. Charles Malik, “Speech to the General Assembly,” Charles H. Malik (ed.), *Challenge of Human Rights* (Oxford: Centre for Lebanese Studies, 2000), p.117.
5. Statement by Mrs. Franklin D. Roosevelt, Department of State Bulletin, December 19, 1948, 751-752.
6. Plenary Meetings of General Assembly 183<sup>rd</sup> Plenary Meeting, December 10, 1948, p. 922.
7. 以下七個「鑒於」後括弧內為筆者的解釋。
8. “New record: Translations of Universal Declaration of Human Rights pass 500,” see <https://www.ohchr.org/en/ohchr/node/16711/new-record-translations-universal-declaration-human-rights-pass-500>. (最後瀏覽日：2023/12/10)
9. Hersch Lauterpacht, “The Universal Declaration of Human Rights,” *British Yearbook of International Law* 25 (1948): 365-369; Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (London: Stevens & Son, 1950), pp. 416-417.
10. Egon Schwelb, “Human Rights and the International Community,” Roger Stenson Clark (ed.), *The Roots and Growth of the Universal Declaration of Human Rights* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1963), p.55. and United Nations General Assembly, “Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples,” UN Doc. A/Res. 1514(XV), OP 7.
11. Evans AE, “Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia 9South West Africa0 notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970),” *American Journal of International Law*, Vol. 66, Issue 1, 1972, pp.145-183.
12. Hurst Hannum, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law,” *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol.25, 1995, p.287. And Zachary Elkins, Tom Ginsburg, Beth Simmons, “Getting to Rights: Treaty Ratification, Constitutional Convergence, and Human Rights Practice,” *Harvard International Law Journal*, Vol.54, No. 1, 2013, pp.61-95.
13. Strengthen Commitment to Values, Principles of Universal Human Rights Declaration,



Secretary-General Urges Member States in Video Message for Anniversary Event, UN Secretary-General's Message, <<https://press.un.org/en/2023/sgsm22079.doc.htm>>. (最後瀏覽日：2023年12月19日)

14. 同前註。
15. 第1條：「人皆生而自由；在尊嚴及權利上均各平等。人各賦有理性良知，誠應和睦相處，情同手足。」
16. 第2條：「人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或他種主張、國籍或門第、財產、出生或他種身分。且不得因一人所隸國家或地區之政治、行政或國際地位之不同而有所區別，無論該地區係獨立、託管、非自治或受有其他主權上之限制。」
17. 第3條：「人人有權享有生命、自由與人身安全。」
18. 第19條：「人人有主張及發表自由之權；此項權利包括保持主張而不受干涉之自由，及經由任何方法不分國界以尋求、接收並傳播消息意見之自由。」
19. 例如，在2024年總統大選前夕，台灣的社群媒體流竄有關政府引進十萬印度勞工的假訊息，進而發表歧視言論、製造對立。參考《許銘春：引進十萬印度移工就是假訊息 籲請全民拒絕網路流竄不實訊息》，<<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/65674/>>。(最後瀏覽日：2023年12月19日)
20. United Nations Human Rights Office of the Commissioner, “The Rabat Plan of Action,” Oct. 5, 2012, <<https://www.ohchr.org/en/documents/outcome-documents/rabat-plan-action>>. (最後瀏覽日：2023年12月19日)
21. 第20條：「一、人人有和平集會結社自由之權。二、任何人不容強使隸屬於某一團體。」
22. The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *HUMAN RIGHTS AND ELECTIONS: A Handbook on International Human Rights Standards on Elections*, Sept. 20, 2021, p. 28.
23. 同前註。
24. 第21條：
  - 一、人人有權直接或以自由選舉之代表參加其本國政府。
  - 二、人人有以平等機會參加其本國公務之權。
  - 三、人民意志應為政府權力之基礎；人民意志應以定期且真實之選舉表現之，其選舉權必須普及而平等，並當以不記名投票或相等之自由投票程序為之。

25. Richard Burchill and Sofia Cavandoli, “The Contribution of the Universal Declaration of Human Rights to the Promotion and Protection of Democracy in International Law,” Marco Odello & Sofia Cavandoli (eds.), *Emerging Areas of Human Rights in the 21st Century: The Role of the Universal Declaration of Human Rights* (Routledge, 2011), p.55.
26. See Good practices and challenges faced by States in using the guidelines on the effective implementation of the right to participate in public affairs, A/HRC/49/42, 第14點。
27. 同註22，pp. 51-53.
28. 參考《公民與政治權利國際公約》第4條。
29. See Human Rights Council, “Factors that impede equal political participation and steps to overcome those challenges,” A/HRC/27/29, June 30, 2014, 第44點與第45點。
30. 同前註，第61點與第62點。
31. See United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “Human Rights 75 Initiative,” <<https://www.ohchr.org/en/human-rights-75>>. (最後瀏覽日：2023年12月19日) ◆