

聯合國人權委員會改革方案之分析

●廖福特／英國牛津大學法學博士、中央研究院法律學研究所籌備處助研究員、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

廣義來說聯合國人權機制包括三個種類：憲章所設立之機制（charter-based mechanism）、條約所設立之機制（treaty-based mechanism）、人權高級專員辦公室（Office of the High Commissioner for Human Rights）。所謂憲章所設立之機制廣義而言包括聯合國大會（General Assembly）、安理會（Security Council）及經濟社會理事會（Economic and Social Council）底下之人權委員會（Commission on Human Rights），不過一般比較著重人權委員會。條約所設立之機制包括人權事務委員會（Human Rights Committee）等七個監督聯合國七個主要人權條約之機制。而人權高級專員辦公室則是1993年維也納世界人權會議（1993 Vienna World Conference on Human Rights）之後所設立之推動人權保障之機制。

當然聯合國人權機制改革包括上述三種種類，例如在條約所設立之機制部分，因為其他國際人權條約大多已賦予個人申訴之權利，但是在經濟社會文化權部分，一直無法達成，因而聯合國從1996年開始即討論是否應簽訂經濟社會文化權附加議定書（Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights），以賦予個人或團體在經濟社會

文化權之個人申訴權利。當然聯合國亦希望能使各條約監督機制更有效率，強化各國提交報告之能力，並加強實踐各條約監督機制之建議。¹ 而在人權高級專員辦公室部分，聯合國大會在2005年決議，在未來五年內將使人權高級專員辦公室之預算成長兩倍，以提供人權高級專員辦公室必要經費，透過技術合作及諮詢協商之方式促進人權落實於全世界。²

然而人權委員會的變動可說是未來聯合國人權機制的最大改革，而其改革目標則是希望將人權委員會變更為人權理事會（Human Rights Council），以便提升人權機制之地位及職權，³ 本文因篇幅所限將專注於人權委員會之改革方案，並從改革原因、組織地位、成員國、集會、職權等幾個面向分析之。

壹、改革原因

在聯合國憲章（Charter of the United Nations）起草過程中，設立人權機制歷經由無至有之過程，在原本的建議案裡尊重人權僅係其中有關國際經濟及社會合作的任務之一，並非聯合國之宗旨，而經社理事會下亦無人權委員會的設置。在舊金山會議上，印度、巴拿馬、澳洲、法國等

十八國提出應在憲章中明確規定尊重人權和基本自由的條款，許多被允許參加舊金山會議的民間團體的代表亦提倡尊重人權並在組織內部設置人權委員會，反映出當時世界上許多政府和人民對尊重人權的共識，使得憲章規定尊重人權的條款內容。於是聯合國憲章第六十八條規定：「經濟社會理事會，應設立經濟與社會部門及以提倡人權為目的之各種委員會，並得設立於行使職務所必需之其他委員會。」經社理事會旋即於1946年第一屆會期中成立聯合國人權委員會作為其功能性委員會。

在歷經近六十年之運作之後，人權委員會固然對於全球人權保障有相當之貢獻，但是其本身亦面臨諸多結構性之問題。首先，有關人權委員會之成員國問題，如果人權委員會成員國本身就是人權記錄相當差的國家，那麼顯然很難期待經由這些成員國之決議而促進或保障人權。聯合國秘書長今（2005）年提出聯合國改革方案「大自由：朝向所有人之發展、安全及人權」

（In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all）⁴，其中便提到「因為信用度及專業性之降低，人權委員會實踐其職權之能力已受傷害，特別是有些國家尋求成為人權委員會之會員國，並非為了加強人權保障，而是為了保護自己不受批評或是基於批評其他國家之理由，結果是人權委員會信用度降低，致使聯合國全體聲譽受損。」⁵ 因而此次聯合國改革方案希望改變人權委員會之原因與人權委員會之成員國有很大之關係，其中例如阿爾及利亞曾經獲選為人權委員會主席，而成員中亦有許多人權記錄相當差之國家，例如中華人民共和國、剛果、古巴、尼泊爾等。⁶ 當人權委員會成員國本身就是人權記錄差之國家時，很多本應通過之人權監督決議便難以通過，幾年來對於中國人權狀況之譴責案可作為代表，因此如果人權委員會要扮演人權保護者的角色的話，那勢必要調整成員國之架構，才能真正由國際人權觀點檢視各國之人權狀況。

表一：人權委員會成員國（2005）

| 國家 | 任期 | 國家 | 任期 |
|-----------------|------|-----------------|------|
| 1. Argentina | 2005 | 27. Ireland | 2005 |
| 2. Armenia | 2007 | 28. Italy | 2006 |
| 3. Australia | 2005 | 29. Japan | 2005 |
| 4. Bhutan | 2006 | 30. Kenya | 2007 |
| 5. Brazil | 2005 | 31. Malaysia | 2007 |
| 6. Burkina Faso | 2005 | 32. Mauritania | 2006 |
| 7. Canada | 2007 | 33. Mexico | 2007 |
| 8. China | 2005 | 34. Nepal | 2006 |
| 9. Congo | 2006 | 35. Netherlands | 2006 |
| 10. Costa Rica | 2006 | 36. Nigeria | 2006 |

| 國家 | 任期 | 國家 | 任期 |
|------------------------|------|------------------------------|------|
| 11. Cuba | 2006 | 37. Pakistan | 2007 |
| 12. Dominican Republic | 2006 | 38. Paraguay | 2005 |
| 13. Ecuador | 2007 | 39. Peru | 2006 |
| 14. Egypt | 2006 | 40. Qatar | 2006 |
| 15. Eritrea | 2006 | 41. Republic of Korea | 2007 |
| 16. Ethiopia | 2006 | 42. Romania | 2007 |
| 17. Finland | 2007 | 43. Russian Federation | 2006 |
| 18. France | 2007 | 44. Saudi Arabia | 2006 |
| 19. Gabon | 2005 | 45. South Africa | 2006 |
| 20. Germany | 2005 | 46. Sri Lanka | 2005 |
| 21. Guatemala | 2006 | 47. Sudan | 2007 |
| 22. Guinea | 2007 | 48. Swaziland | 2005 |
| 23. Honduras | 2006 | 49. Togo | 2007 |
| 24. Hungary | 2006 | 50. Ukraine | 2005 |
| 25. India | 2006 | 51. United Kingdom | 2006 |
| 26. Indonesia | 2006 | 52. United States of America | 2005 |
| | | 53. Zimbabwe | 2005 |

其次，當然聯合國人權機制改革方案也應該包括更積極之思考，而其所面臨之問題是是否要使人權成為聯合國之優先理念，聯合國秘書長在其聯合國改革方案中也提到：「設立人權理事會可以實質上反應人權之重要性，將其提升組織層級之層次可以使聯合國憲章所強調之人權價值成為優先之理念。」⁷ 因此其核心思考是要在聯合國所關切的眾多議題中特別突出人權理念。

由此可見聯合國人權機制改革之原因包括消極防弊及積極建設兩個面向，然而必須進一步分析的是聯合國人權機制改革方案是否真正能夠達成這兩個面向，以下則針對聯合國改革方案中所提出之人權理事

會之組織地位、成員國、集會及職權等議題作更詳細之分析。

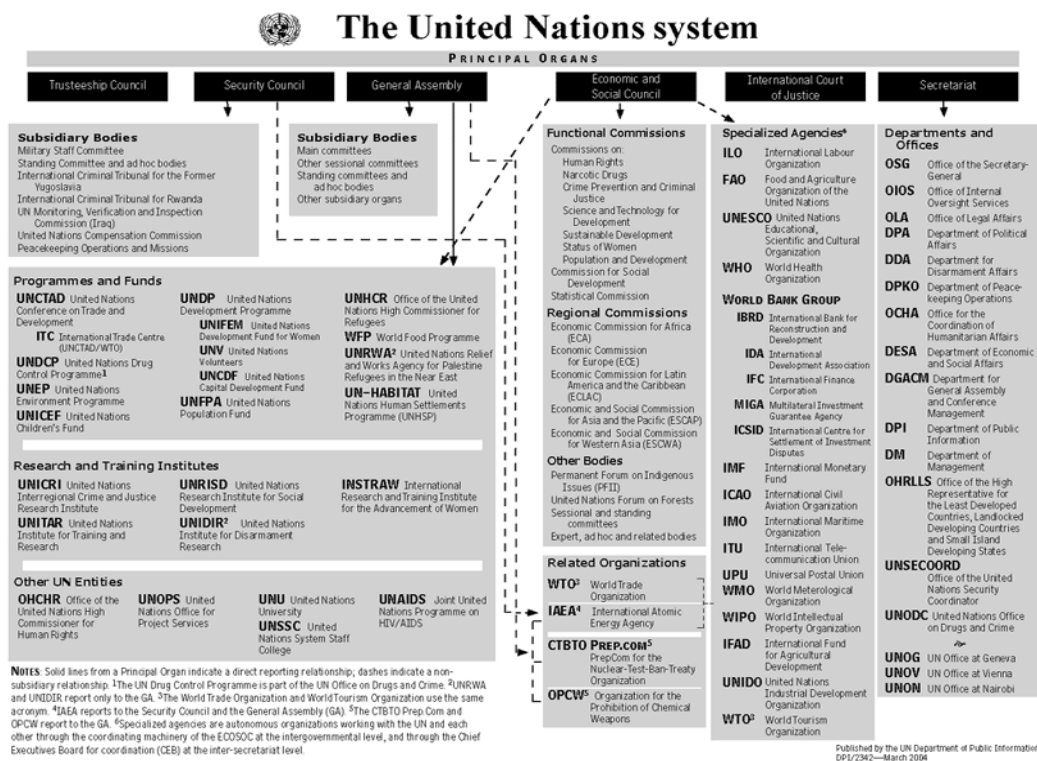
貳、組織地位

有關組織地位，現行人權委員會是設立在經濟社會理事會之下，⁸ 也就是說人權委員會是大會及經濟社會理事會之下之第三層級組織，而經濟社會理事會之功能委員會包括：統計委員會（Statistical Commission）、人口及發展委員會（Commission on Population and Development）、社會發展委員會（Commission for Social Development）、人權委員會（Commission on Human Rights）、婦女地位委員會（Commission on

the Status of Women)、麻醉藥物委員會 (Commission on Narcotic Drugs)、防止犯罪及刑事正義委員會 (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice)、科技發展委員會 (Commission on Science

and Technology for Development)、永續發展委員會 (Commission on Sustainable Development)，因此人權委員會只是經濟社會理事會諸多功能委員會之一，並沒有特別之地位。

表二：聯合國組織圖



而聯合國秘書長所提出之聯合國改革方案則是希望將人權委員會改稱為人權理事會，稱為人權理事會之原因，是與安全理事會 (Security Council) 及經濟社會理事會 (Economic and Social Council) 相對稱，而實質上則是因為有安理會負責安全議題，而經濟社會理事會則是負責發展議題，由聯合國改革方案所強調發展、安全及人權三大理念觀之，其希望由三個理事會負責此三項議題，因此人權理事會負責人權議題。

聯合國改革方案所構思之人權理事會組織地位有兩種方案，一者是成為聯合國的主要機關之一，另一者是成為聯合國大會之附屬機關。如果成為聯合國之主要機關則其與安理會及經濟社會理事會並列為三大主要機關，地位可說是非常高，也就是人權理事會是高過本來經濟社會理事會所掌管之所有職權，而成為聯合國非常重要之理念，甚至可以說是安全及人權共同成為聯合國之最重要價值，因為經濟社會理事會負責之發

展議題範圍較廣，比較容易分散注意力。

相對地如果人權理事會成為聯合國大會之附屬機關，那麼安理會及經濟社會理事會成為聯合國之主要機關，而人權理事會則只是聯合國大會諸多常設附屬機關之一，因為聯合國大會之附屬機關有多種類型，包括理事會（Boards）例如貿易及發展理事會（Trade and Development Board）⁹、執行理事會（Executive Boards）例如世界糧食計畫執行理事會（Executive Board of the World Food Programme）¹⁰、委員會（Commissions）例如裁軍委員會（Disarmament Commission）¹¹、諮詢委員會（Advisory Commission）例如聯合國救助中東巴勒斯坦難民機制諮詢委員會（Advisory Commission on the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East）¹²、事務委員會（Committee）例如和平使用外太空事務委員會（Committee on the Peaceful Uses of Outer Space）¹³、其他種類則是可能稱為特別事務委員會（Ad Hoc Committees）、執行事務委員會（Executive Committees）、高層事務委員會（High-Level Committee）、特別事務委員會（Special Committees）等等不同名稱。而聯合國大會附屬機關稱為理事會（Council）者只有聯合國大學理事會（Council of the United Nations University）¹⁴。因此如果人權理事會只是聯合國大會之附屬機關，那麼相對地其地位是不如成為聯合國之主要機關那麼高，而在眾多附屬機關中人權理事會恐怕無法發揮太大之作用，是否會比現在之人權委員會還要好是有很大疑問的。

如上所述，聯合國改革方案認為「提升組織層級之層次可以使聯合國憲章所強調

之人權價值成為優先之理念」，如果真的要實踐此理想的話，那麼應該使人權理事會成為聯合國之主要機關。其實仔細觀察聯合國秘書長所提之報告，其中已提到「將人權委員會提昇為人權理事會，將有助於各會員國服務於聯合國三個主要機關之機會」¹⁵ 因而其實聯合國改革方案的期待其實是希望讓人權理事會成為聯合國三個主要機關之一，如上所述此方案是比較重視人權之方案。

參、成員國

人權委員會剛成立時是由九個核心成員國組成，而現今人權委員會之成員國已增加為五十三個，由成員國各派一名代表組成委員會。人權委員會委員任期三年，委員係透過經社理事會依均衡之地理分配所選舉出來，其中十五名來自非洲國家，十二名來自亞洲國家，十一名來自拉丁美洲和加勒比海國家，十名來自西歐和其他國家，五名來自東歐國家。

針對人權理事會成員國部分，聯合國改革方案提到四項重點，第一有關成員國數目，聯合國改革方案認為「如果聯合國要符合所有人之期待，如果聯合國是以一樣嚴肅態度看待人權與安全及發展議題，那麼聯合國會員國應該以一較小且是常設之人權理事會取代人權委員會。」¹⁶ 由此可見聯合國改革方案是希望降低人權理事會之成員國數目，而此方式可說是回到人權委員會剛設立時之情形，不過其數目會不會降到九個國家還無法預測，因為聯合國改革方案並沒有提到人權理事會的成員國數目。而當時人權委員會成員國數目增加的主要考量是因為聯合國會員國數目已增加許多，因此希望能有更多國家之參

與，如果人權理事會成員國數目減少，其將走向比較類似安理會之模式，也就是說將只有少數國家在人權理事會中決定國際人權議題，其影響力將會增加許多，如果再考量未來人權理事會成員國職權之增加，那麼更會突顯成為人權理事會成員國之重要性，而其結果則是可能形成少數國家掌握人權內容之詮釋及人權監督之範疇。

第二是選舉之方式，目前人權委員會成員國是由經濟社會理事會產生，而聯合國改革方案所提之成員國產生程序則是由「聯合國大會三分之二多數出席及投票」之方式產生之。¹⁷ 雖然聯合國改革方案認為無論是使人權理事會成為聯合國之主要機關或是聯合國大會之附屬機關，都會採用此產生方式，然而此產生方式其實是將人權理事會之成員置於非常高之地位，其實採用此產生方式似乎隱含著是要將人權理事會設立成為聯合國之主要機關。

第三則是有關是否需要兼顧區域平衡，過去聯合國各機關如果不是所有會員國均是成員國的話，大都以區域平衡之方式決定各區域成為成員國之數目，因此如果人權理事會成立的話，那將只有各區域的少數國家可能成為成員國，問題是各區域之人權發展明顯地有相當大之區別，屆時有可能再次陷入由人權記錄差之國家成為成員國，甚至領導人權理事會之情形。當然就算是以不劃分區域之方式選舉亦有可能產生此情形，因此聯合國改革方案並沒有明確指出應以哪一種方式選舉之，而是留待各國決定之。

第四，有關成員國之任期部分，目前人權委員會成員國之任期為三年，但是聯合國改革方案亦沒有明確提出人權理事會成員國之任期，同樣必須由聯合國會員國進一步討論之。¹⁸

如上所述人權委員會改革的原因之一是因為其部分成員國本身可能是人權記錄很差的國家，未來人權理事會如果能順利成立的話，那麼勢必會員國數目必須減少，而且其投票方式是由聯合國會員國三分之二多數通過，如果加上區域平衡之標準，以現今國際政治實況及人權記錄觀之，恐怕無法避免地還是會有所謂人權記錄差的國家成為成員國，因而希望人權記錄差的國家不要成為人權理事會成員國之理想可能是無法完全實現的，其實所謂人權記錄差的國家本身就是難以確定的，因此更重要的是人權理事會成員國的比例情形，因為人權理事會應該不會有常任理事國制度之產生，所有成員國都立於平等之地位，如果多數人權理事會成員國是比較重視人權之國家，那麼其成效就會是比較積極與正面的。

肆、集會期間及地點

以現在之情況而言，人權委員會每年正常會期為六週，於三到四月間在聯合國日內瓦辦事處召開，在每屆會議上，委員會選舉一名主席、三名副主席和一名報告員。在遇有緊急重大之人權事件時，經委員會多數成員國之同意可於正常會期間召開特別會議。

就集會其間與地點而言，聯合國改革方案著重兩點，第一有關集會時間，聯合國改革方案希望人權理事會是一個「常設機制」(standing body)，可以隨時集會處理緊急事件，並且可以有充裕時間深刻考量人權議題。¹⁹ 因此聯合國改革方案所期待的人權理事會是一個常設之機制，而且必需兼顧時效性及專業性。從此角度而言，可說是精準針對現在人權委員會每年只集會六週所衍生之問題，但是實質上是否能夠實踐則與其成員有很大之關係，成

員少固然可以比較有效率，但是如果成員依然是不注重人權之國家，其專業性是否可以達成則有相當疑問。

第二有關集會地點，聯合國改革方案亦建議應將人權理事會設立於日內瓦，以便與人權高級專員辦公室合作，改革方案所舉之例子是世界糧食理事會（The World Food Council），其為過去聯合國大會在紐約以外之附屬機關，而國際法院（International Court of Justice）則是在紐約之外之聯合國主要機關，因此聯合國改革方案認為無論是人權理事會設立為聯合國大會之附屬機關或是聯合國主要機關，都有前例可循可以設在紐約聯合國總部之外。以現今人權委員會之發展過程看來，如果新的人權理事會成立的話，應該是會設在日內瓦的，因為畢竟人權委員會已在日內瓦開會數十年，而且人權高級專員辦公室也設在日內瓦，各種監督國際人權條約之委員會幾乎都設在日內瓦，諸多跨國人權非政府組織長期在日內瓦工作，使得日內瓦已經成為國際人權之重鎮，恐怕不是其他都市可以輕易取代的。

不過此結果是聯合國主要機關大都設在紐約，而人權理事會卻是在日內瓦，將造成主要機關分置兩地之情況，可能導致彼此聯繫不足之缺失，因此聯合國改革方案也建議人權理事會可以在紐約舉行特別會議，以便與聯合國大會、安理會、經濟社會理事會有更多之聯繫，²⁰ 而其所強調的是舉行特別會議，目的應是與聯合國主要機關有所聯繫，但是畢竟這是偶發的，長期開會地點應是日內瓦，以現今通訊管道之多元而言，或可解決聯繫之問題。

伍、職權範圍及方式

現行人權委員會之職權範圍包括：(1)

研究和起草有關人權問題之國際文件；(2) 調查有關侵犯人權的控訴並處理有關人權的申訴；(3) 從事聯合國人權活動的協調工作；(4) 以及聯合國大會和經社理事會交付的其他任務。

而在人權議題方面，人權委員會之工作範圍涵蓋社會經濟文化權利、民族自決權、公民政治權利、發展權、原住民權利、禁止酷刑、消除種族歧視和種族隔離、保障少數者和兒童權利……等，以及任何和人權有關之其他事項。也就是說人權委員會所關注之人權議題是全面的，不論任何人權議題都可能是人權委員會所討論之對象。

此外人權委員會亦可採取其他多種形式之方式處理人權問題，例如(1) 檢驗、監視及公開報告在特定國家或領土內之人權狀況和主要的全球性人權違反事件，並向經社理事會提出計畫、建議和報告。(2) 人權委員會並提供有關人權之諮詢服務與技術合作，要求聯合國高級人權專員辦事處幫助各國政府，透過專家諮詢、人權研討會、國家或地區的訓練課程和獎學金以及其他活動的方式，加強國家之促進與保障人權的能力。(3) 針對各類型的特殊議題，人權委員會亦可成立各種附屬機構，例如促進及保護人權次委員會（Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights）與各種工作小組，以及邀請獨立專家、代表和報告員負責報告，以協助人權委員會工作。(4) 此外會期中當經社理事會同意時，非成員國、國家人權機構（national human rights institutions）或具有諮商地位（consultative status）資格之非政府組織亦可參與公開之會議，並發表口頭或書面陳述。人權委員會每年於會期結束後應向經社理事會提出

報告，報告內容應簡述其會議結果以及其通過之決議（resolution）。

針對以上三項主題，聯合國改革方案的思考是原則上希望維持所有既有之職權範疇及行使方式，但是也希望增加範圍。

第一，有關人權議題範疇方面，聯合國改革方案希望維持人權理事會能夠討論所有人權議題，也就是說人權理事會之職權涵蓋所有人權層面，是一全面性之組織，如此才能實踐其作為聯合國主要機關之職責。

第二，有關行使職權之方式，聯合國改革方案希望維持現行人權委員會擁有之上述四項行使職權之方式，並且提出一個新方式：同儕審查（peer review），而其所稱之同儕審查的內涵重點包括：

1. 定義：同儕審查是指「各國自動參加討論各國之相關人權議題」。²¹

2. 審查準則：「聯合國憲章及世界人權宣言（Universal Declaration on Human Rights）所闡釋之人權促進及保障之義務及責任」。²²

3. 審查範疇：是「普世性之審查」，即「所有會員國之所有人權承諾，包括公民權、政治權、經濟權、社會權及文化權，都必須由其他國家審查之」。²³

4. 審查方式：必須避免「政治化及選擇性」，且其方式必須是「公平、公開及具實踐性」，且所有國家都以相同標準審查之」。²⁴

5. 實踐方式：「同儕審查結果之實踐必須以合作之方式為之，以協助各國發展其能力」，其結果可「使國際社會提供更佳之技術協助及政策建議，並使特定國家承擔其人權責任」。²⁵

其實現行人權委員會已對特定國家進行人權議題之討論及審查，並提供協助及建議，因此聯合國改革方案所提之同儕審查方式，應該探究其與現行制度之不同處。

1. 其最大不同是在審查主體部分是強制性地對所有國家都進行審查，使所有國家都無所遁形，以彌補現行人權委員會可能只針對某些國家之情形加以改善，因為現行人權委員會必須經過提議、討論及決議之後才會對於特定國家進行人權審查，因此被審查國只有少部分，然而違反人權事件並不一定只發生在人權記錄差或是開發中國家，所謂人權記錄好或是已開發國家也可能發生，近幾年來美國監禁伊拉克戰俘於Guantánamo Bay, Cuba，但是幾年來外界無法得知究竟有多少人被拘禁，沒有任何律師可以與被拘禁人接觸，也沒有任何司法起訴程序，而美國軍人也有虐待戰俘之情況。因此如果我們堅信普世人權之價值的話，那就應該針對所有國家作人權審查，而非部分已被注意之國家而已，就此而言更應注意如果人權理事會成員國只限於少數國家的話，只有將監督之範圍擴及所有國家，才能避免人權理事會成員會變成有豁免權之國家，而避開人權監督，否則將形成成員國任期內是國際人權監督之假期。

2. 就審查準則而言，聯合國改革方案強調的是聯合國憲章及世界人權宣言，但是並沒有提到個別人權條約，其原因可能是如本文前言所述，聯合國人權機制中另有監督個別人權條約之各種事務委員會成立，因此希望人權理事會能專注於聯合國憲章及世界人權宣言之實踐，不過如果要普世性地監督所有國家之人權狀況的話，很顯然地聯合國憲章及世界人權宣言是無法作為完備之基準的，因為聯合國憲章只有基本的人權大原則，而世界人權宣言雖然是比較完備的人權原則，也受到國際之重視，但是與後來發展的各個國際人權條約比較的話，世界人權宣言是不夠精細

的。而且聯合國改革方案所稱之普世性之審查是指所有會員國之所有人權承諾，包括公民權、政治權、經濟權、社會權及文化權，然而世界人權宣言只有少部分經濟社會文化權規定，比起經濟社會文化權國際公約（*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*）而言，是比較不完備的，另外世界人權宣言之公民政治權規定，也不如公民及政治權公約（*International Covenant on Civil and Political Rights*）完整，因此如果未來人權理事會只以聯合國憲章及世界人權宣言作為普世審查之準則的話，明顯地是無法作細密之審查，但是相反地如果人權理事會適用所有國際人權條約作為普世審查之基準的話，其優點是無論各國是否已批准各個國際人權條約，都必須接受以這些人權條約為準則之審查，如此的話就有可能使國際人權條約具備普世性，而且打破受國際人權條約拘束必須是此國家以批准或加入某人權條約之限制，此情形將會是國際人權之重大突破。不過這又將面臨另一問題，也就是說其意見又可能與各個人權條約監督機制有所衝突。

3.有關審查方式，聯合國改革方案希望避免政治化及選擇性，且其方式必須是公平、公開及具實踐性，且所有國家都以相同標準審查之。首先，就避免選擇性及所有國家都以相同標準審查而言，如上所述所稱之同儕審查已表明要對所有國家審查，且以聯合國憲章及世界人權宣言為準則，因此應該不會有選擇性，也會有相同標準，不過要進一步思考的是在審查時雖然有一樣之國際規範，可是針對實質個別國家之適用時，不一定是適用相同之實質標準，此部分有賴未來更深入之實質探

討。其次，就避免政治化而言，其牽涉之主要問題是究竟誰是審查者，如果是由人權理事會成員國審查，因為其將是少數國家所組成，其實無法完全排除政治運作，這可能未來人權理事會所必須面臨的最大困難，就好像現行人權委員會在決定是否針對某一國家作進一步之人權調查時，便已有政治運作產生，而要以人權理事會取代人權委員會的原因之一便是基於此，因此如果未來人權理事會如果無法盡可能地避免此一情況，那麼改革便沒有實質的進展。第三，就公平、公開及具實踐性之方式而言，事實上這與誰能參與審查過程相當有關，承上所述，如果只是由人權理事會成員國閉門式的審查，那不僅是可能政治化，亦無法達到公平及公開之結果，因此未來人權理事會之審查方式必須有國際人權團體之參與，並開放給各國評論。筆者個人之想法是其實國際上知名之國際人權團體，例如人權觀察（*Human Rights Watch*）及國際特赦組織（*Amnesty International*）等，都可以每年對全世界所有國家提出人權報告，而聯合國之能力不應該低於國際人權團體，因此比較理想之情形應是人權理事會每年均對全世界所有國家作同儕審查，如此才能維持審查之頻率，以避免緩不濟急，同時達成聯合國改革方案所稱之提昇全球人權地位之目標。退一步言，既使認為要每年對所有國家進行審查，因為聯合國會員國數目已高達一百九十二個，而有所困難，其審查頻率也不應太鬆散，否則難以達到即時發現違反人權之意義，而各國際人權條約要求各國提交報告之期限，通常不會超過五年，因此即使不能每年對所有國家作人權審查，可容許之期限也不應超過每五年審查一次，否則難以達到監督及建議之成

效，基於此其審查巡迴方式可將所有國家區分為五個群組，²⁶ 建立每五年作一次人權報告之循環。

而其審查程序應是人權理事會先要求各國提出其本國全面性包括公民權、政治權、經濟權、社會權及文化權的人權報告，並送交各國參考，各國得提出評論意見，同時此報告亦應讓國際人權團體有取得及參與評論之機會，而且不應限制該國之報告只能由該國之人權團體評論，而是所有人權團體都能參與評論所有國家之人權報告，而人權理事會待充分瞭解各國及人權團體之評論意見後，才討論及決議對特定國家之建議，如此更能降低政治化，並更有可能建立公開及公平之審查方式。

4.有關實踐方式，聯合國改革方案的主張是以合作、協助、建議等方式使特定國家承擔其人權責任，這些方式確實沒有強制力，但是事實上如果沒有建立一個「國際人權法院」(International Court of Human Rights)恐怕是很難建立國際強制力，不過從另一觀點觀之，其實國際法院(International Court of Justice)所建立的是法律上之強制力，事實上之執行力有待各國之配合及國際社會之努力，在還沒有建立「國際人權法院」之前，如果能以比較軟性之方式促進人權保障，未嘗不是有所進步，當所有國家都必須被放於同儕審查之下的話，即使是非強制力之建議，亦可能對各國產生相當督促力。

第三，有關職權範圍部分，聯合國改革方案原則上希望維持上述現行人權委員會之所有職權，同時增加：

1.除了發展國際人權條約之外，人權理事會亦有**解釋**國際人權法之職權。²⁷

2.人權理事會應有**建議**聯合國各機關政

策措施之職權，並**協助實踐**之。²⁸

3.當有**嚴重違反人權**發生時，人權理事會可以**集會並採取行動**。²⁹

這三項職權可說是未來人權理事會相當重要之職權，但是也可能引發後續問題。

1.就解釋國際人權法而言，其實各個條約監督機制透過審查各國報告及決定個人申訴，已比較細密地詮釋國際人權條約之內涵，因此如果未來人權理事會也作解釋國際人權法之工作，有可能發生意見衝突之情形，而人權理事會是政治機關，但是各個條約之監督機制是準司法機關，如果一個政治機關之意見超越準司法機關之決定，那恐怕不一定對國際人權發展是正面的，因此人權理事會在作國際人權法之解釋時，理應先參考各個人權條約監督機制之意見，並受其拘束，畢竟各個人權條約監督機制是由各國際人權條約所設立的，其職權來自於國際人權條約之規範，而這些國際人權條約是各國所贊同的，因此不應置其意見於不顧，而只有在各個人權條約監督機制尚未對特定議題有所意見時，才是人權理事會作補充解釋之時候。

2.就建議聯合國各機關政策措施及協助實踐而言，此部分將是重要之貢獻，因為如果強調人權之普世性及全面性的話，那麼應該將人權理念於聯合國所有事項中實踐，例如維護和平及反恐措施等，而未來如果聯合國改革方案成功的話，除了人權理事會之外，聯合國主要機關有大會、安理會及經濟社會理事會，因此人權理事會將會對這些機關提出建議，而其結果也可協助人權理念在所有領域之實踐，對於國際人權發展而言，應是相當正面的，同時這也使人權成為聯合國非常重要之價值。

3.就對嚴重違反人權而集會及採取行動

而言，這應是南斯拉夫、盧安達、獅子山及蘇丹等國家發生嚴重違反人權事件之後聯合國的反思，³⁰ 而實質上則是在國際法上確認人道干涉之權利，如果未來聯合國改革方案成功的話，人權理事會將會在此扮演重要之角色，與安理會決議是否對破壞國際和平介入相似，然而也會面臨相似之難題，也就是說可能因為人權理事會成員國意識型態之不同，或是與當事國關係之疏密，可能導致人權理事會無法針對特定國家採取行動。而其所採取行動之對象，從南斯拉夫等國家過去事件之發展觀之，不會是跨國性嚴重侵犯人權聯合國才介入，即使是在一個國家境內，人權理事會議可決議採取行動。至於其會採取何種行動，應該是依據聯合國憲章之規定，可能包括經濟制裁，甚至是集體武力之使用。

陸、未來發展

分析完人權委員會改革方案之後，或許應該探討此改革方案成功可能性有多高。世界領袖高峰會於2005年9月在聯合國總部舉行，會後聯合國大會發表決議，有關人權理事會部分，包括幾個重點：

- 1.各國領袖決議認為應設立人權理事會。³¹
- 2.此人權理事會之職責是以公平及平等之方式，促進普世性地保障所有人的所有人權及基本自由，並應關注違反人權事件，包括嚴重地及集體性違反人權情形，並提出建議。³²
- 3.人權理事會應在聯合國系統中促進人權之有效協調及主流化。³³
- 4.但是對於細節無法達成共識，於是要求聯合國大會主席，在第六十會期中討論人權理事會之職權、組織、功能、規模、成員國、實行職權之方式及程序等。³⁴

由以上可以看出，各國領袖是對大方向作成決議，但是細節無法有共識。雖然聯合國大會已決議認為應該設立人權理事會，但是因為此方案必須修改聯合國憲章，根據聯合國憲章第一百零八條及第一百零九條規定，必須有聯合國會員國三分之二同意，且包括安全理事會全體常任理事國，才有可能修改憲章，因此是非長困難的。根據報導，因為俄羅斯及中國反對，導致聯合國大會無法進一步討論人權理事會之細節，而印尼、古巴、委內瑞拉、新加坡、巴基斯坦等國家，認為人權理事會應只是聯合國大會之附屬機關，但是美國、澳洲、加拿大、葡萄牙等西方國家，則對聯合國大會無法進一步討論人權理事會之細節感到失望，並且認為應該讓人權理事會成為聯合國之主要機關，³⁵ 由此可見對於人權理事會之討論，可能陷入西方國家與非西方國家之對抗，也可能是人權先進國家與人權記錄差國家之抗爭，人權理事會之成立必須歷經相當艱辛之過程，而其是否能順利成立必須持續的觀察。

【註譯】

1. See Resolution adopted by the General Assembly 60/1 205 World Summit Outcome, para. 125.
2. *Ibid.*, para. 124.
3. 其實早在1975年便有一高層專家團隊 (high-level group of experts) 提出應該將人權委員會改組為人權理事會。See B. G. Ramcharan, "Reform the United Nations to Secure Human Rights," (1994) 4 *Transnat'l L. & Contemp. Probs.* 503, 515.
4. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, A/59/2005.

5. *Ibid.*, para. 182.
6. 參閱以下表一：人權委員會之成員國（2005）。
7. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Addendum Human Rights Council, A/59/2005/Add.1.
8. 參考以下表二：聯合國組織圖。
9. Established by GA Resolution 1995 (XIX).
10. Established by GA Resolution 50/8.
11. Established by GA Resolution 502 (VI) and S-10/2.
12. Established by GA Resolution 302 (IV).
13. Established by GA Resolution 1472 A (XIV).
14. Established by GA Resolution 3081 (XXVIII).
15. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Addendum Human Rights Council, A/59/2005/Add.1, para. 13.
16. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, A/59/2005, para. 183.
17. *Ibid.*
18. *Ibid.*
19. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Addendum Human Rights Council, A/59/2005/Add.1, para. 4.
20. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Addendum Human Rights Council, A/59/2005/Add.1, para. 5.
21. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Addendum Human Rights Council, A/59/2005/Add.1, para. 7.
22. *Ibid.*
23. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Addendum Human Rights Council, A/59/2005/Add.1, para. 8.
24. *Ibid.*
25. *Ibid.*
26. 可能的方式是依英文字母順序、區域、志願等原則而區分之。
27. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Addendum Human Rights Council, A/59/2005/Add.1, para. 11.
28. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Addendum Human Rights Council, A/59/2005/Add.1, para. 10.
29. Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Addendum Human Rights Council, A/59/2005/Add.1, para. 11.
30. 筆者在2004年參加人權委員會之年度會議時，正值聯合國紀念盧安達事件十週年，聯合國秘書長便強調應該反省為何當時聯合國沒有積極的行動，因而導致嚴重侵犯人權事件發生。
31. Resolution adopted by the General Assembly 60/1 205 World Summit Outcome, para. 157.
32. *Ibid.*, para. 158.
33. *Ibid.*, para. 159.
34. *Ibid.*, para. 160.
35. See Agence France Press English Wire, September 17, 2005. ©