

針對特定對象的人權條約

●李明峻／台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

首先，世界人權宣言第一條規定：「人皆生而自由；在尊嚴及權利上均各平等。」，那麼針對特定對象的人權保障是否違反平等的基本原則呢？這個問題的答案是否定的，因為這種平等並不是泛化的平等，否則表面上是對天平兩邊一視同仁，但結果只會令強者倚仗其強勢地位保持著對弱者的優勢，反而是在泛化的平等下變成不平等。真正的平等就是在法律關係中，給予弱勢的一方主體以一定的扶持，使其在平等的地位上能與強勢的主體對抗，實現法律的公正。

其次，平等與無歧視原則（*principles of equality and non-discrimination*）是緊密相連的兩項原則，前者指所有人均依據法律享有一致的待遇；後者指在一個特定的社會中，權利和利益的平等分配。但即使平等與無歧視原則間有些許不同，二者常常很難分開。事實上，二者所涉及的是一個問題的兩面，不同之處主要在於「平等」是從一種積極的、作為的方式強調保護所有人的人權與自由；「無歧視」是從一種消極的、不作為的方式要求保護所有人的人權和基本自由。針對特定對象的人權條約主要即在保障人權能以平等與無歧視原則為前提加以適用。

國際人權法針對特定對象的人權條約主要的對象包括原住民、婦女、兒童、身心障礙者、難民、外國人與勞動者等，茲分

述如下：

在全球所有約三億七千萬原住民方面，在每一個國家的原住民族都是相對弱勢，既不是主流文化也不是既得利益者，其原有土地與自然資源已被部分或完全剝奪。在1970年，美洲發起原住民族時將全球的原住民族稱為第四世界。雖然一般認為「世界人權宣言」（1948）、「公民暨政治權利國際公約」（1966）以及「經濟、社會暨文化權利國際公約」（1966）等「國際人權法典」已加以保障，但前者並不承認集體權，而後兩者雖然揭櫫「有自決權」之際，但對於原住民的適用仍有南轅北轍的詮釋。

一般所謂「原住民人權」，比較正式的用字其實是「原住民族權利」（*indigenous rights*），這是一種「集體權」（*collective rights*），研究人權的學者將其當作是所謂的第三代人權。最早是聯合國經濟暨社會理事會的周邊組織「國際勞工組織（ILO）」，在1957年通過「原住民暨部落人民條約」，首次有國際條約關心原住民的土地權。不過，由於該條約的著眼點在如何整合（*integration*）或是融合（*absorption*）原住民，因此飽受原住民權利運動者的抨擊。於是，ILO經過各代表長期的磋商研究，終於在1986年提出修正過的「原住民暨部落民族條約」，除了主張由原住民的自我認定作為標準外，更

以「民族」取代「人口」，象徵原住民的集體權取代個人的權利，並且增加對礦場及天然資源開採的關注。

在1960年代，西方國家的社會運動風起雲湧，開始對於弱勢者的際遇展開關注；隨著原住民運動於1970年代在北美洲興起，並漸次擴散全球。聯合國在1982年於「人權委員會」（Commission on Human Rights）下面設立「原住人民工作小組」（Working Group on Indigenous Populations，簡稱WGIP或UNWGIP）。「原住人民工作小組」於1993年完成「原住民權利宣言草案」（*United Nations Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 1995*），聯合國大會將1993年定為「世界原住民族國際年」。1995年，聯合國人權委員會成立工作小組（Working Group on the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples，簡寫為WGDD），並宣佈1995-2004年為「世界原住民族權利國際十年」，希望喚起世人正視原住民權利的訴求，更在2000年成立「原住民議題永久論壇」（Permanent Forum on Indigenous Issues）。此外，原住民族權利也是「少數族群權利」（minority rights）其中的一種。

另外，經過長期的討論、以及對話，各國原住民代表與學者在1994年於日內瓦通過『原住民族權利國際規約』。該規約除了羅列原住民基本權利外，並宣示「原住民為民族」（Indigenous Nations are peoples），因此依據自決權「在維持其獨特的政治、經濟、社會、及文化特色的同時，原住民有權自由選擇完全參與一國的政治、經濟、社會、及文化生活，卻又不放棄其天賦的主權」。

我國的原住民族權利運動始於1980年代，主要的目標是正名、自治以及還我土地等三大運動。在第三次修憲（1994）中，原住民的認同權終於取得漢人國家的初步確認，由國民大會於增修條文中，以「原住民」取代被汙名化的用詞「山地同胞」。同年，第二次台灣人民制憲會議通過「台灣共和國憲法草案」，再度確認「原住民族專章」。1996年，藉著原住民立委通力合作，終於有中央部會級的「行政院原住民委員會」成立。台灣的原住民應該也必須瞭解自己該享有的國際人權，以及組織曾參加國際原住民會議者，以及在原住民非營利組織工作者與部落文化工作者，與全球其他原住民和非政府組織應該如何互動。

其次，在女權運動萌發二百年後的今日，婦女人權已成為全球人權論中不可或缺的重要議題。「女性人權即是人權」（Women's rights are human rights）的觀念亦為聯合國人權相關組織的共識及運作重心。二十世紀後，女性人權內容的條文化透過各個國際公約才逐漸成型；第一次世界大戰前，國際社會中即有不少人權保障公約，其中不乏以女性為保障對象者。國際聯盟成立後，要求聯盟會員國應為男女及兒童確保其在工商關係中公平人道的勞動條件，並在1937年設置調查女性法律地位之專門委員會。但因當時的國際組織的約束力極為薄弱，國際公約及專門委員會並未發揮保障的功能。

1948年聯合國通過世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）在序言中強調「鑒於各聯合國國家的人民已在聯合國憲章中重申他們對基本人權、人格尊嚴和價值及男女平等權利的信念，並

決心促成較大自由中的社會進步和生活水準的改善」。第十六條及二十五條宣言中更明言對女性婚姻權及母職的保護，這可說是今日國際女性人權公約的濫觴。其後，聯合國又通過一連串保障女性的公約及宣言，內容包羅萬象，其中部分公約更對簽約國具有約束力。

1951年通過的「男女同一報酬公約」，為人權史上首度具體保障女性平等經濟權利的公約；1958年通過的職業差別禁止公約中，性別歧視亦為保障項目之一。直至1965年，國際勞工組織欲改善男女勞工負擔家務不均之社會現象，通過「具有家庭責任的女性雇用勸告」。1981年通過的「具有家庭責任的男女勞動公約」，家庭責任不再只是女性的負擔。1994、1996年之後通過的「兼職勞動者公約」及「家庭工作公約」，則是將關心的對象擴大至兼職勞動者及家庭工作者。

鑒於以往所訂的公約多偏重於單一權利，聯合國在1967年通過「消除對婦女歧視宣言」，但此宣言並未具有法律的約束力。為增強宣言的有效性，女性地位委員會（UN Commission on the Status of Women）參考宣言原則及相關公約，著手起草公約。1974年，女性地位委員會作成第一次草案。1979年正式公約通過之前，各國政府、相關國際組織、經濟社會理事會及第三委員會皆反覆檢討條文內容。經過充分的討論後，「消除對婦女一切形式歧視公約」，終於第三委員會以及聯合國大會獲得壓倒性多數通過。在1993年6月的聯合國世界人權會議、開羅世界人口開發會議、1995年9月的北京第四屆世界婦女會議中，皆著重女性權利的保障及女性對政經社會的直接參與，我們可清

楚看到女性權利逐漸受到正視的過程及「男女平權」觀念的演變。

第三，根據聯合國兒童基金會資料顯示，全球兒童逾二十三億之多，但每四個兒童，就有一個生長在每日收入少於新台幣四十元的家庭；每十二個孩子中，就有一個活不過五歲的生日。雖然世界各國均大力呼籲重視兒童人權的重要，然而，現今世界各地仍有數十億兒童暴露在貧窮、戰火、愛滋、失學、疾病的威脅與恐懼中。

兒童人權的倡導，在歐美國家已有近百年的發展史，而且各主要國際組織都有兒童人權宣言的發表，乃至聯合國兒童權利公約的簽署。因為這是1924年有關兒童權利之日內瓦宣言以及1959年聯合國所制訂之兒童權利宣言所強調，也是1948年通過世界人權宣言，以及1966年有關市民和政治權利之國際盟約所規範的精神。從1979的國際兒童年之後，歷經十年的努力，終於在1989年11月20日通過「聯合國兒童權利公約」，並訂每年11月20日為「國際兒童人權日」，使得保障兒童權益成為全球人類關注的議題，也是聯合國成立以來努力的重點工作之一。

其次，在身心障礙者的人權方面，經濟性、社會性與文化性權利國際盟約第十二條規定：「人人有權享有所能得到的最高水準的身心健康」，而其他國際公約中亦有關於針對精神障礙者和軀體殘疾者的應用。1992年10月，聯合國大會決議通過，宣告每年12月3日為國際身心障礙者日，隔（1993）年3月5日聯合國人權委員會第二十九號決議文中記述：請各國加強慶祝國際身心障礙者日，讓身心障礙人士能完全和平等的參與社會。

在難民權利方面，難民的權利包括宗教和遷徙自由，工作、受教育和持有旅行證件的權利，同時它也強調難民對所在國所負的義務。其中一條重要的規定是不應將難民送回到他們害怕遭到迫害的國家。1951年公約在關於難民的定義為包括不僅因政治見解且因種族、宗教、國籍或屬於某一社會團體而逃離以免受到迫害的規定，主要是指歐洲人，但1967年的難民議定書取消這種地理上的和時間上的限制。同時，該公約規定難民應享受的一系列基本人權，這些人權至少應與合法地居住在同一個國家的外國公民所享受的待遇相當，在許多情況下與該國的國民所享受的待遇相當。

在外國人權利方面，1928年國際聯盟通過外國人地位宣言，1985年聯合國通過非居住國公民個人人權宣言。目前國際社會中人的移動大幅增加，早日確定外國人地位的相關條約。台灣目前外籍與大陸配偶約為三十萬人，外籍工作者亦約為三十萬人，數目之多儼然成為社會中不可忽視的族群，日本民間早已要求制定「外國人及少數民族的人權基本法」和「徹底廢除種族歧視法」，台灣這方面卻無立法進展。

在此脈絡下，外國人理當成為台灣法律積極保護的對象，因為移民、移工的權益保障不僅是台灣社會落實人權的指標，更是台灣成為國際社會一員的基本責任。

最後，從人權保障的理論基礎來看，勞動者人權是勞動者在勞動關係領域內所享有的廣泛的權利，是以國家的強制力來保障向弱勢群體和個人傾斜的權利。如果在同一個社會中，因為階級制度的不平等，使基層的工人大眾在生活中連最起碼的安全溫飽都還缺乏保障時，這個社會的人權內涵應以佔總人口中絕大多數的勞動人民的切實需要為內容。本書所收為「國際勞工組織（ILO）」的重要條文。

值得注意的是，上述特定對象的保障並不限於單一的身分，如外國勞動者的人權保護已成為重要課題。還有部分兒童本身即是難民，僅僅在過去十年內，據估計有二百多萬兒童因武裝衝突而喪失生命，另外有六百萬兒童因武裝衝突導致傷殘，醫療照顧以及教育，另有大約二千萬兒童流離失所及成為難民。同時，還有新的人權必須加入，如老人權利或同性愛者的權利，由於他們自身的特殊性，因此有必要需要受到特別保護。 ◎