國際人權條約與內國憲法

演講者／ Christian Starck　譯者／蘇慧婕

上

編按

司法院大法官 107 年 4 月 30 日邀請德國哥廷根大學 Christian Starck 教授專題演講「國際人權條約與內國憲法」，由台灣大學法律學院蘇慧婕助理教授擔任口譯。Starck 教授係國際著名公法學者，本次演講介紹國際人權條約在國際法上之發展，內容精彩，本刊特予刊出以饗讀者。

壹 國際公法、國家與個人

一、全球性人權條約

如同「國際公法」這項概念所明白揭示的，直至 20 世紀，國際公法都是國家之間的法。國家與宗座在昔日是唯一的國際公法主體，在今日則是唯一原初而享有完整權義的國際公法主體。基於國際條約而具有行為機關的國際組織，僅具有有限度的國際公法主體性。而個人在國際法層次上由其祖國所代表，並不具有國際公法上的主體地位。外交保護法至今仍秉持這項原則。

二次世界大戰結束之後，世界人權宣言在 1948 年 12 月 10 日以聯合國大會決議—而非由成員國締約國際條約—的方式通過，從而世界人權宣言不具有國際法上的拘束力。在其序言裡，人權宣言的內容被描述為一種理想：「以期每一個人和社會機構經常銘念本宣言，努力通過教誨和教育促進對權利和自由的尊重，並通過國家的和國際的漸進措施，使這些權利和自由在各會員國本身及在其管轄下領土的人民中得到普遍和有效的承認和遵行」[1]。

雖然曾有人嘗試賦予人權宣言法拘束力，但人權宣言仍然維持原始的道德意涵。從人權宣言作成以來，人權已經在眾多內國憲法以及國際條約法中獲得法律保障。人權宣言的意義是在催生出在國際公法上賦予個人全新地位的想法。

談到全球性的國際法，就不得不提及 1966 年 12 月 19 日締結的兩公約，特別是 1976 年生效的公政公約[2]。另外還有針對特定人權問題而簽訂的眾多國際條約[3]。公政公約在第參編裡使用個人權利的形式來規範公民及政治權利，例如：「人人皆有天賦之生存權」、「任何人不得使充奴隸」。第貳編規定締約國對於公約明定權利所負有的義務，第肆編則設立了以人權委員會和締約國報告義務為中心的軟性制裁機制。前述報告交由聯合國人權委員會審查。

公政公約第 41 條規定國家向人權委員會提出的來文申訴。根據該條規定，締約國得聲明另一締約國未履行公約義務。但僅有曾聲明其本身承認委員會程序效力的締約國，才能依照該途徑提出申訴。相同地，也只有當被指稱未履行義務的締約國曾聲明其本身承認委員會程序的效力，人權委員會才能受理該來文申訴。

精確地說，國際法上的人權條約實為國家義務的規範。個人不得為其權利提起申訴，只有國家能針對—未減免履行公約義務之—他國的個人權利侵害提出申訴。儘管個人必須透過國家的中介，1948 年世界人權宣言和公政公約仍然清楚呈現出國際法的個人中心轉向（anthropozentrische Wende des Völkerrechts）[4]，這種趨勢更在區域性的國際法中獲得強化。

雖然講題並未明示，但我今天的演講包含了以下兩個議題。

二、締約國身分

當一個國家具有國際人權條約的締約國身分，就會受到該條約為了人權保障所設置之人權保障機制（委員會或法院）的管轄，從而可能引致內國法院和國際人權保障機制的衝突。首先，在內國法的體系裡，國際法享有與一般內國成文法相同的拘束力。國際人權保障機制的國際法解釋從而具有超越國際條約層次的影響力。然而內國法院有權援引國際條約或內國憲法作出不同解釋。此外，兩者的衝突也可以源自國家的條約違反行為。

在全球性的層級之外，也存在區域性的人權條約。例如歐洲和美洲都有區域性的國際人權條約，還設立了歐洲和美洲人權法院來確保條約的遵循[5]。關於內國與國際法院的合作問題，後文會再進一步詳述。

三、不具締約成員國身分的自我拘束

如果一個國家—如臺灣，基於其國際處境而—不具有人權條約的締約國身分，內國法院仍然可以尊重國際條約所保障的人權，至少可以作為內國人權解釋的輔助，並且援引國際法院的解釋或是在比較法上援引締約國法院的解釋。然而，非締約國的內國法院對此並不負有國際法上的義務。

在 2009 年，最重要的人權條約透過所謂的施行法而被引入臺灣的內國法體系之中。因為未經修憲程序（中華民國憲法第 174 條），系爭條約僅具有一般法律位階。如果司法院大法官在進行中華民國憲法的人權解釋時，經常性地適用施行法，那麼兩公約的效力就可能隨著時間的經過而強化，成為憲法習慣法並具有憲法位階—早在兩公約施行法生效之前，司法院大法官就曾多次以國際法一般規則的方式適用國際條約中的人權規定。2005 年 9 月 28 日作成的，關於人格尊嚴的釋字 603 號解釋，即是值得一提的著例。該號解釋涉及憲法並未明文規範，而僅透過憲法第 22 條概括條款所保障的隱私權。大法官援引了人性尊嚴—在憲法增修條文第 10 條第 6 項以婦女人格尊嚴的文義呈現—，作為證成及保障隱私權的論證。大法官在理由書中指出，人性尊嚴乃是所有自由民主憲政秩序的不成文基本原則。有別於在國際法上受到人權條約拘束並受國際法院管轄的國家，國際法在臺灣的適用乃是透過立法者和司法院的自我拘束。只要翻閱司法院大法官解釋的英譯文，就可以找到許多繼受（全球性及區域性）國際人權保障的線索[6]。

貳 區域性國際法對於個人地位的強化

相較於全球性的國際法，歐洲的區域性國際法進一步強化了個人的法律地位。於 1950 年 11 月 4 日簽署、1953 年起在歐洲理事會全體 10 個成員會中生效的歐洲人權公約 EMRK），如今在包含前共產國家在內的 49 個國家中具有效力[7]。

從歐洲人權公約的前言，可以清楚看出聯合國世界人權宣言的影響，以及對於—作為世界正義與和平基礎之—基本自由的深刻信念。依據現行條文，歐洲人權公約第一章規定了各項權利與自由（第 2 條至第 18 條）[8]、第二章規定了位於法國史特拉斯堡之歐洲人權法院的組織設立與程序運作（第 19 條至第 54 條）。和我今天演講主題相關的，是公約第 34 條至第 45 條關於個人申訴以及公約簽署國人民在窮盡內國法律救濟途徑後得向歐洲人權法院起訴的規定。自 1998 年起，個人申訴成為保障公約人權與基本自由的一項獨立保障途徑。這是與全球性國際人權條約的巨大差異。

與此類似的還有 1969 年簽署、1978 年生效的美洲人權公約。該公約在第一章裡規定了國家的義務和受到保障的權利，第二章則規定了人權保障的機制，並設立了位於哥斯大黎加聖荷西的美洲人權法院。和歐洲人權公約的不同之處在於，美洲人權公約規定個人和團體的申訴只能向委員會提起（第 44 條）。只有國家和委員會才有權向法院起訴（第 61 條），法院的判決拘束國家。也有討論提出，應否採取 1998 年歐洲人權公約混合委員會和法院的作法。

參 歐洲人權公約

國際法和內國法並非處於嚴格意義下的階層關係。規範的階層秩序通常來自於相同的權限秩序。在內國法中是透過憲法來加以建立。

國際法是國家彼此合作的重要工具。為了達到合作的目的，通常會簽訂條約。在維也納條約法公約[9]的前言裡存在與聯合國原則的連結（聯合國公約前言、第 1 條、第 2 條），例如國家的主權平等與獨立、不干預國家內政、暴力禁止以及對所有個人人權和基本自由的尊重與保障。精確來說，國際法是國家社群的法，建立在條約、經強化的習慣法和文明國家所承認的一般法律原則之上[10]。因此，在國家之間產生效力的法（＝國際之間的法）即是以國家透過條約、行為

（文轉三版）

註釋

1 世界人權宣言的序言隨本引文而終結。（譯者說明：中譯文引自聯合國世界人權宣言中文版，參見 ogy.de/bbqq。最後到訪日：2018.04.19。）

2 另一公約為經社文公約。該公約不具備直接可適用的法義務，而仰賴現有的資源。

3 1948 年 12 月 9 日簽署的防止與處罰種族屠殺條約，1966 年 3 月 7 日簽署的消除一切形式種族歧視國際公約，1966 年 12 月 19 日簽署的經濟社會與文化公約，1979 年 12 月 18 日簽署的消除一切形式婦女歧視公約，1984 年 12 月 10 日簽署禁止酷刑與其他殘酷、非人道及壓迫人性之刑罰待遇公約，1989 年 11 月 20 日簽署的兒童權利公約、2006 年 12 月 13 日簽署的身心障礙者公約。

4 Vgl. *Markus Kotzur*, Die anthropozentrische Wende – menschenrechtlicher Individualschutz im Völkerrecht, in: Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, 2012, S. 811, 822 ff.; *Christian Tomuschat*, Gewährleistung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band X, 2012, S. 111 ff.

5 歐洲人權公約於 1950 年 11 月 4 日簽訂，美洲人權公約於 1969 年 11 月 12 日簽訂。

6 參見司法院大法官釋字第 372 號解釋（人性尊嚴）、392 號解釋（人身自由）、428 號解釋（萬國郵政公約）、587 與 623 號解釋（兒童公約）、689 與 709 號解釋（經社文公約）、710 號解釋（公政公約）、719 號解釋（原住民權利）、728 號解釋（消除婦女歧視公約）等。相關的公約參見前揭註 3。

7 關於歐洲人權公約的歷史沿革，參見 *Jochen Abr. Frowein*, in: Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 3. Aufl. 2009, S. 1 ff.。

8 其他權利在第 1、4、6、7 號議定書中受到保障。

9 1969 年 5 月 23 日簽署，1980 年 1 月 27 日生效（聯邦法律公報，1985 II，頁 926）。

（文接二版）

（習慣）和共同信念所形成的協議為基礎。在一般的國際法脈絡下，人權保障機關就是前述提及的，現實上甚難有效落實人權的聯合國委員會等機關。在以歐洲理事會為基礎的區域性國際法體制裡，人權才得以透過歐洲人權法院獲得較佳的落實。

內國憲法是具有最高性的內國法源（憲法優先原則）；憲法對國家權力的對內和對外行使提供規範指引。依據德國憲法，規範聯邦政治關係或涉及聯邦立法事項的國際條約，必須由該管機關以聯邦法律的形式表示贊同或參與（基本法第 59 條第 2 項）。具有國際法創造力的條約是國家主權和平等的表現。根據德國憲法，在內國的層級裡，唯有具備直接民主正當性的國會有權議決主權行為，再交由聯邦總統加以執行（基本法第 59 條第 1 項第 2 句）。臺灣也適用相同程序（1947 年中華民國憲法第 38、63 條）。

國際法條約必須符合憲法的框架[11]。國際條約通常具有一般法律位階。這意味著「後法破除前法」（lex posterior derogat legi priori）的規則有其適用，亦即針對同一客體所制定的新法可擊退舊法的效力。在此規則之下，新的國際條約可破除內容與之衝突的內國舊法。立法者在制定新法時也必須注意與先前所締結的國際條約保持一致，或是由政府和其他締約國進行談判並嘗試使該條約容許新法的制定，以期內國法和國際法義務保持相容。

德國基本法第 25 條宣稱國際法上的一般規則構成聯邦法律的一部分，並且具有優先於一般法律的效力[12]。一旦構成「國際法一般規則」，國際習慣法和國際上的成文法與一般法律原則，都具有優先於一般聯邦法律的國際法優先地位。而由於「國際法一般規則」是德國憲法概念，其解釋由聯邦憲法法院決定之（基本法第 100 條第 2 項）。

人權清單本身（尚）不構成普遍國際法的一般規則。在習慣法上作為人權最低標準[13]的基礎人權，根據基本法第 25 條可被視為國際法的一般規則。但關於區域性國際法是否包含一般規則的問題，則仍然存在爭議[14]。而因為有以條約加以確保的人權保障機制，區域性國際法在歐洲具有重要地位。

基於基本法第 25 條的國際法友善性，亦即應該盡可能在國際法和德國內國法之間保持一致的思維，再加上「國際法一般規則」本身並非國際法概念，而是純粹的德國憲法概念，所以沒有理由反對把區域國際法的一般規則也納入基本法第 25 條之中。愈來愈多的學者接受此項見解[15]。不僅僅是基本法的國際法友善性，基本法第 1 條第 2 項對於人權的特別強調，也支持這種現代觀點。早在基本權清單開始之前，德國人民就承認不可侵犯和不可讓渡的人權乃是世界上所有人類社群、和平和正義的基礎。

基本法第 25 條乃是必要的憲法適用強制。如果沒有基本法第 25 條，人權條約就會和其他所有的國際法條約一樣，僅具有一般法律的位階。

在區域性國際法，具體來說是歐洲人權公約中獲得確保的人權保障，就引發了法位階的問題。根據基本法第 25 條的規定，國際法一般規則只優先於一般聯邦法，所以作為國際條約法的歐洲人權公約，在位階上先於一般法律，但次於基本法基本權。但是德國負有承認歐洲人權法院（EGMR）判決的義務（歐洲人權公約第 46 條第 1 項）。個人有權針對已由德國聯邦憲法法院根據德國基本權規範審查過的法律行為，向歐洲人權法院提出申訴，要求歐洲人權法院以歐洲人權公約的標準進行審查。

雖然沒有明確處理位階問題，但是聯邦憲法法院曾在提及先前判決時[16]指出：[17]「公約保障……會對基本法中基本權和法治國原則的解釋產生影響。在憲法層次上，只要不會導致—亦非公約所願的（歐洲人權公約第 53 條）—基本法中基本權利保障的限制或減損，公約文義和歐洲人權法院的判決就具有確定基本法中基本權和法治國原則之內容與射程的解釋輔助功能。」根據一般觀點和迄今的經驗來看，要把基本法中的基本權解釋成和歐洲人權公約相容，並不會遭遇什麼困難[18]。

分別在 1978 和 1976 年制定的西班牙和葡萄牙憲法，明確規定了內國基本權的保障，必須進行合乎國際條約的解釋（konventionskonforme Auslegung）。西班牙憲法第 10 條第 2 項規定：「獲得憲法肯認之基本權和基本自由的相關規範，必須以合乎世界人權宣言以及其他經西班牙簽署之國際人權條約一致的方式予以解釋。」葡萄牙憲法第 16 條也有類似規範。而奧地利則更進一步。根據制憲者的決定，歐洲人權公約中的基本權規定具有聯邦憲法的位階。奧地利這種將國際條約納入內國憲法的方式，在歐洲堪稱獨樹一幟[19]。在 1867 年 12 月 21 日公布的，涉及國民一般權利的國家基本法[20]之外，歐洲人權公約所保障的人權也具有憲法效力。但無論是奧地利還是西班牙和葡萄牙，都是由憲法自身決定國家簽署之國際人權法的優先性。

綜而言之，從內國憲法的觀點來看，歐洲區域國際法中的人權規定，是以不同的方式產生內國法上的法律效果。在結果上，大部分的締約國都對人權理念的實現提供了高度的確保，並且承認個人在國際法上的地位。

肆 歐洲人權法院

一、內國法院的組織

歐洲人權公約的簽署國，在其作為訴訟一造的情況下，負有遵循終局判決的義務（歐洲人權公約第 46 條第 1 項）。只有在符合國際法一般公認原則的內國法律救濟途徑被窮盡之後，歐洲人權法院才能受理該件法律爭訟（歐洲人權公約第 35 條第 1 項）。在通常情況下，這意味著作為內國法院最終審級的上訴法院必須先作成判決。在德國和西班牙這些具有裁判憲法訴願的國家[21]，就必須先由憲法法院作出裁判。這樣的結果看來十分合理。因為憲法法院是各該國家中對於基本權解釋和適用的有權機關[22]。而就算一國的憲法法院不具有審理裁判憲法訴願的權限，也仍然有權基於審級法院的聲請，針對作為裁判基礎的法律規範作出合憲性的裁判。

在英國和荷蘭這些沒有憲法法院的國家裡，則是由普通法院負起保障基本權的義務。在 1998 年制定，將人權公約內容轉化為英國法的人權法，2000 年正式在英國生效。如果一項嗣後通過的英國法律牴觸人權法，則法院有權作出不相容的宣告（Inkompatibilitätserklärung）。這項宣告有助於加速法律的修正程序。政府可以基於國會的單純多數決通過符合人權公約的法律修正[23]。

二、公約的解釋

基於申訴，歐洲人權法院有權審理是否有公約侵害的情形存在（歐洲人權公約第 34 條）。就此法院必須解釋公約文義[24]。一般而言，源於相同傳統的內國基本權和歐洲人權，其解釋相去不遠。但是文義的差異也可能產生解釋上的分歧。

歐洲人權公約的解釋是以維也納條約法公約第 31 條作為起點：解釋的出發點在於文義的客觀意涵，並輔以包含前言以及—通常在前言中指明的—條約目的在內的條約脈絡。此外，條約締結時的準備工作和背景環境也可作為補充性的解釋工具（維也納條約法公約第 32 條），但其功用毋寧是在確認現有的解釋結果，而非用來尋求新的解釋結果。簡言之，這裡所涉及的是古典的解釋方法。我們可以對個別規範進行限縮或擴張的目的解釋。但人權保障的動態解釋則需要條約本身提供充足論據，而不得藉助於內國人權保障的擴張。根據公約第 53 條在內國可以成立的論點，在國際法上並無法成立。如同所有作為動態要素的法院裁判活動，以條約形式締結，由國際法院決定其適用的國際法規範，也會引致法院法律續造的問題，但其處置必須比內國法院更為保守。

（下期待續）

（演講者為德國哥廷根大學教授
譯者為臺灣大學法律學院助理教授）

註釋

10 參見國際法院規約第 38 條第 1 項。

11 德國法論述，參見 Bernd Kempen, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, 6 Aufl., 2010, Art. 59 Rn. 98 ff.。西班牙法論述，參見西班牙憲法第 95 條。

12 德國基本法第 25 條：「國際法的一般規則構成聯邦法的一部分。其具有優先於一般法律的效力，並對聯邦國人民產生直接的權利與義務。」

13 Vgl. BVerfGE 46, 342, 346.

14 反對意見：Matthias Herdegen, in : Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 25 Rn. 32; Ondolf Rojahn, in: v. Münch/Künig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. Bd. II, Art. 25 Rn. 9（特別涉及歐洲的人權）.

15 Vgl. vor allem jeweils mit weiteren Nachweisen *Christian König*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Bd. II, Art. 25 Rn. 28; *Rudolf Streinz*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 25 Rn. 26; *Ingolf Pernice*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 25 Rn. 20; *Hans-Joachim Cremer*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. XI, 3. Aufl. 2013, § 235 Rn. 17; *Thomas Giegerich*, in: Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2006, S. 86 ff.

16 Vgl. BVerfGE 74, 358, 370; 83, 119, 128.

17 Vgl. BVerfGE 111, 307, 317.

18 Vgl. *Jochen Abr. Frowein*, Übernationale Menschenrechtsgewährleistungen und nationale Staatsgewalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII 1992, § 180 Rn. 7, 24 f.; *Christian Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. I, 6. Aufl. 2010, Art. 1 Rn. 215; *Angelika Nußberger*, Europäische Menschenrechtskonvention, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. X, 2012, § 209, Rn. 11; siehe vor allem *Dieter Dörr/Rainer Grote/Thilo Marauhn* (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Aufl. 2013, 2416 Seiten.

19 Vgl. Art. II Ziff. 7 des Bundesverfassungsgesetzes vom 4. März 1964 (Österr. BGBl. 1964, S. 59). Siehe dazu *Gerhard Baumgarten*, Das Verhältnis der Grundrechtsgewährleistungen auf europäischer und nationaler Ebene, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 54 (1999), S. 117, 120 ff.; *Theo Oehlinger*, Verfassungsrecht, 7. Aufl. 2007, Rn. 681 (S. 295); *Heinz Schäffer*, Die Grundrechte im Spannungsverhältnis von nationaler und europäischer Perspektive, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 62 (2007), S. 1, 4 f.

20 Siehe Art. 149 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz.

21 Vgl. *Christian Starck*, Die Bedeutung der Schumannschen Formel für Rechtssysteme mit Urteilsverfassungsbeschwerde, in: H. Roth (Hrsg.), Symposion „50 Jahre Schumannsche Formel“, 2014, S. 29 ff.

22 Vgl. *Starck* (Anm. 21), S. 29, 33 ff.

23 Vgl. Julian Rivers, Menschenrechtsschutz im Vereinigten Königrreich, in: Juristenzeitung 2001, S. 127, 130.

24 Siehe dazu ausführlich *Hans-Joachim Cremer*, in: Grote/Marauhn (Anm. 15), S. 155 ff.