

人權理念在歐盟對外關係中之角色

陳勁*

摘要

包括政治、經濟、社會基本權利之人權概念，在二次世界大戰之後，已經漸由各種民間團體所呼籲推展的社會價值運動，日益普遍地成為多數民主國家法治體系之具體內容，在聯合國體系與歐洲地區先後由各國簽訂了人權公約，將人權之體現、維護與充實做為各國政府承諾的統治施政義務，同時也成國際間相互合作及監督的項目。歐盟各國一方面基於其宗教理念背景以及百餘年社會主義所主張之公平正義訴求；二方面因為在上次大戰期間受到法西斯政權嚴厲的迫害，所以在戰後期間便不遺餘力地推動人權政策，並將人權內容之落實做為歐盟與其他國家建立政經關係以及提供財經背景援助之重要前提。冷戰結束，使意識型態與軍事對抗淡出國際政治主流，更讓人權政策在國際關係上凸顯其重要地位。而歐盟各國在推展人權政策方面之長期努力，也確實促進了世界的和平與穩定。

關鍵詞：人權公約，人權政策、歐洲聯盟，區域合作

* 國立成功大學政治經濟學研究所教授。
本論文經匿名審查通過，同意予以刊載。

一、 前言

當國家權力與國家利益的追逐、維持與保衛，在一般國際關係活動中已經是各國習以為常、想當然耳的主要行為準則時，歐洲聯盟在經營其對外關係上卻經常高舉民主人權的價值與指標，並以此檢視和調整對個別國家的互動內容。¹這樣的訴求與行為對照於歐盟若干成員國在上個世紀，不擇手段一切以富國強兵為念的對外軍事、經濟擴張政策，實在有著極大的反差。同樣的民族，同樣的文化遺產，何以在三十年之間，有著如此大的轉變？是第二次世界大戰慘痛的教訓？是單一國家與國家集團之別，使得對外政策有不同的考量？而歐盟個別成員國對人權作為對外關係律定指標的看法是否完全一致共識？歐盟體制組織之間對人權因素的重視是否有些微差異？這一連串問題都會引起吾人探究分析的動機。為了尋求答案，有必要瞭解的是歐盟人權政策發展的背景與大致的內容，以及目前該組織在其對外關係實踐中概括的情況。然而，在分析人權理念與歐盟對外政策二者關係之前，先對人權議題何以會在歐美許多對外政策規畫和實踐中，扮演重要影響因素的現象和緣由作一番探討。這也將有助於吾人對歐盟及各成員國在近一期、二十年來，所顯示的外交政策有進一步領會與瞭解。

二、 人權典範對戰後外交政策發展之影響

聯合國人權普遍宣言（UN Universal Declaration on Human Rights）自一九四八年問世迄今已達五十餘年。其他構成當代國際關係人權機制網絡的條約、宣言還包括歐洲保護人權暨基本權力公約（the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1953）、泛美人權公約

¹ Karl Wolfgang Menck, "Entwicklungspolitik", *Jahrbuch der Europaeischen Integration 1999/2000*, Europa Union Verlag, Bonn, 2000, pp.229-232.

(The Inter-American Convention on Human Rights)，以及聯合國公民暨政治權力公約等等。這些安排在手段和目標方面，與以往吾人熟悉的其他國際條約機制都有很大不同。多數規範貿易、金融、環境和安全政策的國際條約，是用來協調跨國界社會互動政策的外部因素。人權保護機制則是各國政府承諾了相關規範，用來自我約束原先完全屬於本國政府管轄的內部事務。²而且，有異於大多數的國際機制，人權機制通常也不是可以經由國與國之間的行動，由外而內強制實施的。

另一項人權機制在實踐上的特色，是賦予自然人，在其感覺到個人權益受到侵害時，可以直接向其他國家或國際法院提起告訴，挑戰本國政府在國境內違背人權精神的各項措施和行爲。附屬於人權機制的獨立法庭與委員會，在回應個別自然人所提出的控訴時，會審查該國在適用其國內法規或進行立法之作爲，是否違反該國先前對人權事務公開的國際承諾。而且即使前者的法律適用與立法行動完全符合民主程序時，也是一樣必須接受實質人權標準的檢驗。如此將人權問題置於國際管轄的安排，對於長期以來，作爲現實主義國際關係理論、直接民主自由理論與民主自決正當性等等，衍生自西發利亞式的國家主權概念 (the Westphalian ideal of state sovereignty)，幾乎是一個動搖根本的挑戰。³同時在傳統國際法的發展歷史上，也是激進的演變。

關於解釋國家政府何以會建立並強制訂定正式的國際人權規範之緣由，目前多數學者的觀點大致集中在二類國家間互動的模式：也就是強制行動 (coersion) 與規範性之勸說 (normative persuasion)。這樣對於人權機制典範出現的解釋，一般認爲可以分別歸類於現實主義 (realist) 與理念主義 (ideational) 的動因。雖然表面上看起來幾乎是二個理論上的相反命題，然而在許多實證案例的觀察上，二者卻還是經常有重疊聚合的情況。⁴由此又可衍

² Kathryn Sikkink, "The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe", in Judith Goldstein and Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca New York, 1993, pp.139-170.

³ 參閱 Richard A. Falk, *Human Rights and State Sovereignty*, Holmes and Meier, New York, 1981; Stephen D. Krasner, "Compromising Westphalia", *International Security*, Vol.20, No.3, 1995, pp.115-151.

⁴ Lawrence Helfer and Anne-Marie Slaughter, "Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication", *Yale Law Journal*, Vol. 107, No.2, 1997, pp.273-391.

生出(1)國際間強勢國家之行動；(2)國際輿論規範性之勸說；(3)現實主義與理想主義聚合產生之新正統；(4)共和自由主義之承諾等四個可探討的概念。

(一)國家之間強勢國家可預期的行為

國際關係的現實主義理論，關於人權典範的源起，強調的是國家之間議價權力(bargaining power)的分配。強勢國家會將他們的意識型態和價值觀向外推展。一方面這是符合霸權穩定理論，認為較強盛之國家皆致力於擴張同類價值體系國家集團的版圖，藉以強化自身存在的正當性。另一方面也是出自傳統現實主義關於議價理論的預測，說明了一些政府是因為受到強權國家直接與間接施予之壓迫，才會不得不接受人權規範的國際義務。一般情況下，所有的政府都會儘可能地尋求維持對國內事務完整的主權管轄。當政府毫無例外地會對外來的約束抱持著質疑的態度時，政府對外力的合作動機與界限，是考量並權衡因此可能獲得他國提供之利誘，或是必須面對強制壓力不得不付出的代價。⁵因此，建制一套有實質約束力的人權典範體系，需要先有一群強勢的國家願意表態來強制或利誘其他國家，使其接受、適應並遵從國際間通行的人權規範。如果這些強勢國家的相對權力愈是集中，那麼他們對那些抗拒國家加諸的壓力也就愈大，同時國際人權典範就越容易形成，並進而昌盛發展。

現實主義論者對人權政策辨證的精確表述，其實多少也還有相當程度的差別，例如卡爾(E.H.Carr)、莫根索(Hans Morgenthau)與其他傳統的現實主義論學者，一直都認為那些秉持自由意識型態的政府所作所為，包括表示對人權的支持，其目的是讓他們在地緣政治的利益追逐上可以妝飾多些正當性。⁶學者唐納利(Jack Donnelly)在論及泛美人權公約(The Inter-American Convention on Human Right)時，即指出有關泛美人權公約源起的諸多解釋，最關鍵的因素應該還是美國的主宰權力。美國為了便利發揮他的影響力，運用了霸權的力量一手規畫並支持這個人權公約的成立與後續運作。⁷學者沃爾慈

⁵ Gottfried-Karl Kindermann, *Grundelemente der Weltpolitik*, Piper Verlag, Munich, 1977, pp.67-70.

⁶ 參閱 E.H.Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, Macmillan, London, 1946; Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 3rd ed. Alfred Knopf Publisher, New York, 1960.

⁷ Jack Donnelly, "International Human Rights: A Regime Analysis", *International Organization*,

(Kenneth Waltz) 也認為，強勢國家幾乎全體一致地會尋求將他們的觀點強加在其他國家身上。例如美國即步上若干早期西歐強權的後塵，以其既強且富的國力來協調並支持那些擁有與美國相同信仰的其他國家。英國人在十九世紀自豪地宣稱他們承擔起白人的重擔；法國人迄今仍然認定他們有著不容卸責之文明使命 (mission civilisatrice)。那些位居國際政治權勢頂端的國家，會致力擴張本國的信仰與價值，幾乎是完全可以預期的行為。⁸學者布利斯克 (Alison Brysk) 在例如世界銀行 (World Bank) 等國際金融組織經常以受援國必須接受人權規範為合作前提的案例中，指出西方強權透過一切可能的手段來迫使弱國接受其價值的事實。⁹弱小國家的主權及其傳統文化中的特殊因素與困境，面臨強勢國家的壓制和利誘運作，通常是毫無招架之力，只有屈服順從。

(二) 規範性的勸說

關於人權典範的出現與強制作用，最重要的理性解釋是歸諸於利他主義 (altruism) 及具備原則性理念的規勸力量。對人權典範做如此的解釋，在更早的時期，可能會被稱為烏托邦式的或理想主義的基礎。然而這些解釋的核心本質，應該還是出自於散播自由價值利他主義與理想主義的動機。¹⁰一些政府之所以願意接受約束性及國際性的人權規範，在相當程度上是因為他們受到以人權價值為基礎的意識型態與規範性呼籲的強力影響。

其實，理性主義與現實主義關於人權典範論證最基本的差異，在於前者對國與國之間互動本質有著特別的理解。理性主義論者明顯地拒絕傳統政策選擇理論，以追求個人或團體最大利益為行動主軸的辯證基礎。相反的，他們強調規範性道德論述本身所發揮促成政策轉型的力量。這種觀點特別指出，在人權領域中政治行動最關鍵的特質是行動的「原則性」(principled)。也就是說，行為者本身利他理念與道德動機本身即潛藏了強大的勸導力量。因此，伴隨人權典範最根本的驅動力量既不是理性選擇的適應，也不是外來強制的壓力，而

Vol. 40, No.3, 1986, pp.599-642.

⁸ 參閱 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Massachusetts, 1979

⁹ Alison Brysk, *The Politics of Human Rights in Argentina: Protest, Change, and Democratization*, Stanford University Press, California, 1994, pp.51-56.

¹⁰ 參閱 Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Border: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1998, chap. 1-3.

是源於一種跨國界的社會化 (transnational socialization) 現象以及「得體適當的邏輯」(the logic of appropriateness)。¹¹許多這一類型的解釋認為，行為者對人權價值認知的轉變，是受到「有原則的」非政府國際組織 (Non-Governmental Organizations, NGOs) 對國內及國際人權事務，表達意見並採取行動所帶來衝激的影響。在一些既已穩定成熟的民主國家內的非政府組織與公眾團體，設立跨國界的聯絡網、宗教信念社群以及全球的人權論壇，其目的在於推展關於人權問題規範性的論述和探討。這些努力進一步又動員鼓勵了其他在國內和國際上的公民社會，最後終於將本國和外國的領袖人物成功地給「社會化」了。並且進而使得這些決策者接受人權典範的概念，或至少放鬆或緩和他們抵制人權規範的強度。

至於人權理念意識型態的呼籲是從何而來的問題，一些學者分別認為是出於人類道德的心理、區域性的文化，或是出自於某些特殊的歷史事件影響等因素。但是比較可信的解釋，卻是認為政府對國際人權保護的支持，是與本國民主發展程度以及對法治之信守兩項因素有較多的關聯性。從這個觀點，學者瑞易士 (Thomas Risse) 甚至創造一個「自由化的建設性主義」(liberal construction) 的詞彙，認為那些既成的民主國家政府會尋求在國外擴張他們的民主價值，而且唯有對那些實施民主人權的國家，他們才會給予正式的承認。而民主化程度越高的政府，對人權價值理念奉守的立場也越堅定。¹²另二位學者庫普昌 (Charles Kupchan, Clifford Kupchan) 則臆測地推論，那些願意自律奉守法治和維護公民社會的國家，通常也比較可能會在國際層面上接受同樣價值理念的約束。¹³學者法蘭克 (Thomas Franck) 便提出主張，認為一個國家對國際法遵守的程度，是該國對國際一般準則能否規範性地接受程度的函數。而前者的行為，同樣也正是該國政府與其國內政治文化價值相吻合的反映。¹⁴總

¹¹ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp.887-917.

¹² Thomas Risse-Kappen, "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War", *International Organization*, Vol.48, No.2, 1994, pp.185-214.

¹³ Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, "Concerts, Collective Security, and the Future of Europe", *International Security*, Vol.16, No.1, 1991, pp.114-161.

¹⁴ Thomas M. Frank, "Legitimacy in the International System", *American Journal of International Law*, Vol.82, No.4, 1988, pp.705-759.

的來說，一些政府會在國外推展特定的規範（無論是人權或是世界無產階級革命等各類之理念），是因為這些典範與他們所信奉的普世理念是一致的；而政府會在國內政治環境中接受某個特定的典範，則是因為政府領導人相信他們這樣做是適切妥當的。

對一個政府而言，遵守某些國家行為所抱持的理念與規範（或是稱之，爲了要去符合一個既有的身份認同所應有行為的集體期待），並不僅僅是就此去調整其國家之行為，而是從中建立或在其間強化一個國家價值典範之認同。當然，這樣的理論多少已經與早期多數學者所熟悉的說法無甚差異，認爲如果能實施符合普世人權典範之政策，將使國內統治獲得必要的正當性。這種論證至少對民主國家所認同之價值的確是如此。

（三）現實主義與理想主義聚合的奇特「新正統」

由於人權問題在國際政治現實運作中確實曾引起無數的衝突和爭議，因此想要將人權典範的研究及影響，整理歸納出一套多數人都能接受的主流論點，幾乎是不可能的。儘管現實主義派與理想主義派的理論分別從不同的假設和前提出發，但是他們對於人權問題在未來國際政治中可能發展的預測，卻似乎顯示有著殊途同歸的聚合趨勢。實際上，雖然眾家學者在研究國際政治之人權問題時，試圖採取各種不同的觀察分析途徑切入，也各有心得。但是在做綜合討論和解釋分析時，大概也無法排除其他論點，最後還是不得不以一種正反複合的論述來做表達。

前段曾經提及的現實主義論者傾向認爲人權規範大都是本國價值的表達，並不僅僅是爲了在追逐國家安全利益時所做的宣傳性質的自我辯護。另一方面，理性主義論者，也不全然認定諸如跨國界的教育學習、模仿及基本的規範性勸說等等社會化行為，是誘導各國政府願意接受正式的人權保障唯一的或主要的機制。唐納利便曾指出，例如葛蘭西派學者（Gramscian）所持之霸權概念，在比較弱勢的政權中或許可期待該國會被迫默認強權所宣揚的價值。但是，若霸權國家之行為超越宣揚理念的程度，進而強勢地要求弱國做出主權的退讓時，那麼就可能引發衝突了。¹⁵弱國是否接受（人權）強制規範，一般還是

¹⁵ Jack Donnelly, *op.cit.*, pp.638-639.

會同時考量理性的價值與外力壓迫的後果的。

因此，二派學者中也有不少入傾向接受科恩（Robert Keohane）提出所謂的現實主義退一階（fall-back）的論點。也就是說，那些學者認為有理想主義價值的公眾利益團體，無論是限於本國境內活動或是形成跨國組織，共同塑造出源自民主力量訂出的優點偏好。隨後再以這種壓倒性之力量，建構並加強國際間的人權規範。在這種融合中，理想主義的論點一方面說明了強權的立場；而現實主義同時也解釋了人權規範傳播的步驟與理由。¹⁶其實在觀察許多國家為何支持人權典範的原因，或是預測某些國家在面臨人權問題挑戰將如何因應時，吾人都可以獲得上述二種理論皆得聚合適用的印象，而不是過於簡單地任選一張標籤貼上去做論斷而已。因此，大多數人在可以接受的共識下同意這樣的論述：在那些既成的民主國家中，政府、利益團體和公眾輿論，竭盡所能地去推展建構並強化國際人權的典範架構，同時也竭力地利誘、強制或規勸其他國家一同來加入這套人權價值體系。這也就形成了關於人權問題在國際政治中一個幾乎可以稱為新正統（New Orthodoxy）的詮釋途徑。

（四）共和自由主義：民主的和平與民主的承諾

當現實主義與理想主義的解釋途徑認為，建構人權典範的動機涉及國際間的強制與規勸力量時，另外還有一個理論以「共和自由主義」（republican liberalism）的觀點為基礎，認為人權典範是政府對國內政治出於一種工具性的計算，所得出的結果。較簡單地說，共和自由理論強調個別不同的國內政治機構，特別是那些專注領域及傾向各有不同的政治代表團體，對外交政策所形成的影響。相對於前述理想主義論者認為，社會中的行為者會有利他主義的動機，同時也會對於來自外部國際的社會化價值與理念產生反應。共和自由主義論者則認為，國家政府在追尋根本的國家利益時，既是自利也是理性的，同時更反映著國內社會輿論壓力以及各類利益代表機構所傳遞之訊息與變化。¹⁷

學者莫依（Terry Moe）在觀察美國政治體制發展的重要歷程時特別留意

¹⁶ Jeffrey W. Legro, "Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step", *American Political Science Review*, Vol.90, No.1, 1996, pp.118-137.

¹⁷ Michael A. Bailey, Judith Goldstein, and Barry R. Weingast, "The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Track", *World Politics*, Vol.49, No.3,

到，多數的政治機制都是源於架構選擇政策的結果。政治競爭的勝利者往往藉著他們短暫掌握公權力的機會，設計出新的機構並加總在既有的政治組織之上。而這些機構往往成爲正式進行壓制異己與重新分配資源的利器。政治競爭的勝利者藉由這些機構上的手段，追逐他們自己各式各樣的私利，通常也正好是以競爭失敗者之重大利益爲犧牲。¹⁸政府設置了法院、行政官署、中央銀行與其他獨立行使職權之機構作爲可以利用的手段管道，讓政治衝突的勝利者透過這些政治單元來實施他所偏好的政策。由這個觀察可以得到一個結論，當一個現任的政府將特定權責委付於一個獨立超然的機構時，他必須做出理性的決斷，並同時仔細地衡量二者交互重疊的顧慮：一方面既要藉以限制政府之裁量權力，同時也要能夠減少國內政治變動的不確定性。

如果將上述的觀察和思考轉移到國際政治層面來做類比，放棄國家部份的自由裁量權在國際互動的脈絡上，大約可稱作爲將權限委付予國際官署不得不付出的主權代價。在國內的政治運作上，政府通常希望保留短期的裁量權，以他認爲最適當的方式來形成集體的作爲或進行資源分配。但是，政府對於將特定的權限委付與獨立的法官或是行政官員，通常也有高度的懷疑和保留。因爲諸如中央銀行、法院或其他例如環保署等準獨立的官署在獨立運作時，經常會做出限制甚至撤消政府行動的決定。依循同樣的邏輯對照，政府對自己裁量權的保留，若轉移到國際政治的領域，便是對國家主權的保衛行動。¹⁹國際人權保護的機制在此便與國家主權相牴觸，出現了何者居於優先地位的問題。

當絕大多數的國家視維護國家主權爲最嚴肅最重要的任務時，何以一個無論是民主或非民主的政府，會願意接受人權規範如此細密的外來規範及制度化的約束，加諸在本國主權之上？政府在決定將這些涉及主權的管轄事務委託交付給國際上的一個獨立運作的政治體（國際人權法院）或是接受一套普世價值體系的約束時，是否同時意在減少本國政治的不確定性？就共和自由主義派學者的觀點看來，此時政治家們願意將實質的權力委託予人權典範的機制，大約

1997, pp.309-338.

¹⁸ Terry Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.6, No.1, 1990, pp.213-253.

¹⁹ J. Monar, "European Union – Justice and Home Affairs: A Balance Sheet and a Agenda for Reform", in G. Edwards and A. Pijpers (eds), *The Politics of European Treaty Reform, The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, Pinter, London, 1997, pp.326-339.

如同行政官署在人民公意決定下，將統治最高權(Hoheitsrecht)屬下的部份管轄裁量權交給司法體系的法院，以便約制原本專屬國家政府的權力和行爲。正如學者默依試圖解釋的，每個現在掌權的政治人物皆明白，此時固然握有全部的權力，但是日後出現一個抱持不同理念，不同利益立場的政治對手登上權力的寶座，可不知他會做出什麼傷害我方權益的事情。爲了限制這種情勢的風險，政府當局會尋求設置一套方式，將他偏好的某些政策或規範事先「鎖定」(lock in)下來，以便使自己不至於受到未來另個新政府行動的傷害。而人權規範正是一種維護自己對抗未來侵害最佳的保險機制。

從這個觀點和邏輯出發，人權規範其實也正是民主政府出於自利的因素，藉著保障人權強制適用的機制，將民主的規則鎖定下來的策略。進而將定義人權內容以及對其進行解釋的權力委付於一個獨立運作的官署，或甚至是由國外政府及國際輿論來管理的威權機制。換句話說，藉著將主權以某種形式部份地分離出來，並將其終極管轄權及裁量權轉移到一個國際的實體，現任的政府實際上是在試圖建立一套可靠的司法機制，用來約束一個未來有可能出現的非民主政府。甚至旨在，避免一個雖然經由民主選舉產生的政府，卻由政府內部發動一個顛覆民主制度（例如第一次世界大戰後的義大利和德國）這類的政治災難再度發生。²⁰

若是以國際關係的語言來說明，這樣二階層 (two-level) 的承諾一方面綁住未來政府可能作惡破毀民主的雙手，同時也增進強化了目前國內人權政策及民主體制的可信度與生存機會。²¹支持歐洲人權公約最力，同時並明確主張應該接受國際社會人權監督與約束義務的國家，包括德國、荷蘭、以及北歐諸國，都是在二次大戰期間受到人權侵害最嚴重，或是對納粹黨迫害人權感受最爲深刻的。相對於英國美國等資深的民主國家遲遲不願表態同意接受外國、或國際的強制義務，多少也印證了自由共和主義論者的臆測：最誠心認真支持人權典範的國家，其實正是那些新建立並且較爲脆弱的民主政府。²²

²⁰ Andrew Moravcsik, "Taking Preferences seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, Vol. 51, No.4, 1997, pp.515-553.

²¹ 參閱 Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.

²² Lawrence Helfer and Anne-Marie Slaughter, *op.cit.*, pp.331-335.

三、 歐洲人權公約與歐盟人權政策

對於二次大戰後多數西歐國家的學者和一般民眾而言，人權是一種單獨類別的權利（*individuale Rechte*），同時是超越國家而且是不可讓渡的權利與規範。這種特殊的權利是在本國憲法與國際法之間的協調中獲得他的適用和實踐。人權包含個人人身及政治上的自由權，也包括社會及經濟上的基本權利。近五十年來，在國際社會中已陸續發展出許多保護人權的系統。雖然這些法律公約及實質運作的機制，各有程度不同之約束力，但是基本上是被多數國家政府所認知接受，或至少不敢明示地反對或是拒絕。人權的理念與保護機制，在北美及西歐國家憲政傳統中有著顯著地位。這些國家同時也將主動積極的人權保護工作，列於政府的核心重要任務。

一九四五年在聯合國大旗下團聚的眾多國家，便嚴正地舉出聯合國的宗旨是「尊重人權，而且不分種族、性別、語文或宗教，促進並確保所有人們的基本權利」（聯合國憲章第一條，第三項）。一九四八年聯合國大會通過了人權宣言。²³此外，一九七六年生效的還有關於經濟、社會、文化權利，以及公民暨政治權利國際公約。一九九四年更進一步將上述的任務交付委託給聯合國人權委員會（United Nations High Commissioner for Human Rights, HCHR），以代表所有成員國執行人權保護及監督的工作。

西歐國家藉著歐洲理事會（Council of Europe）於一九五〇年十一月在羅馬通過的歐洲保護人權及基本自由公約（European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECHR）建構了一套超越國家層級的人權保護體系。相對於法典化的 ECHR 所列舉保障的權利，一九六五年同樣由歐洲理事會在社會憲章（Sozialcharta）中所定下的權利項目及內容，卻仍不是可以在法院訴訟的事務。²⁴歐洲人權公約前十八條所保障最重要的是人權和

²³ 參閱 A.H. Robertson, *Human Rights in the World: A Introduction to the International Protection of Human Rights*, 4th ed. Manchester University Press, Manchester, U.K., 1996.

²⁴ Giuseppe Schiavane, "The Council of Europe", *International Organizations*, Macmillan Press

基本權利，例如，生命權、禁止凌虐與非人道待遇，以及確保法治國家精神等等。在 ECHR 的附加議定書中，將前述的權利進一步地積極擴張，也更明確地做了表述和規定。爲了有效保護並監督所有保障的人權項目，歐洲人權公約設定了幾項手段及方法：(1) 針對條約簽署國違約的行爲，個人可以提出要求進行調查事實的控訴；(2) 國家也可以就相關問題提出控訴；(3) 在歐洲理事會秘書長提出的要求下，ECHR 之簽署國必須就該國以何種方式，通過其國內法案以落實 ECHR 所要求的各項規定，並獲得何等成效，提出公開的報告或解釋。²⁵

長久以來，歐洲人權公約所建構的系統，普遍地被公認是當今世界可以正式強制人權規範最先進、最有效率的國際機制。自一九五三年開始生效的歐洲人權公約，一直在努力定義並保護整套的公民與政治權利。在簽署公約各成員國轄區之內的所有人民，無論是外國人、難民、無國籍人士或當地公民，都是公約一體保護的對象。依據歐洲人權公約成立的人權委員會(European Commission on Human Rights)，審查國家或個別人民提出的陳情案件。委員會可以主動調查有關人權問題的案件，協助調查解決這些案子，或在特別的情況下將陳情案轉移交由人權法院(Judicial Court on Human Rights)審理。²⁶歐洲人權公約有二則任意條款，第二十五條、第四十六條，允許個人及國家對國家的陳情案可以向委員會提出要求受理，同時簽約國更正式承認並且接受人權法院的強制管轄。這二項條款後來都爲歐盟所有成員國接受。許多國家政府更以直接或間接的方式，將人權公約的內容納入國內法律體系之中(國內法化)。也因此使得歐洲人權法院很榮耀地公開頌讚，歐洲人權公約稱得上是一份有關歐洲共同體制的立憲文件。²⁷

由過去五十年所實踐的人權保護實績看來，許多政治分析家和學者大致都會同意，由於相關各方在法律上的信守以及法律強制力的貫徹，確實讓人權公

Ltd., London, 1997, pp.72-76.

²⁵ 參閱 A. H. Robertson and J.G. Merrills, *Human Rights in Europe: A Study of the European Convention on Human Rights*, 3rd ed., Manchester University Press, U.K. 1993.

²⁶ Barbara Lippert, "Menschenrechtspolitik", In Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessel (eds.), *Europa von A bis Z, Taschenbuch der europaischen Integration*, Europa Union Verlag, Bonn, 1997, p.268.

²⁷ Loizidou von Turkey, 310 European Court of Human Rights, serie A, Brussel, 1995, p.27.

約透過歐洲人權法院的運作機制，形成有效的超國家判決（effective supernational adjudication）。而且多年以來歐洲人權法院的判決都能獲得各國尊重，這個難能可貴的發展令二位耶魯著名的國際法學者海佛（Lawrence Helfer）與斯洛特（Anne-Marie Slaughter）不禁讚嘆，歐洲人權公約在實踐上幾乎與任何國內法院的本國法律有著相同的效力。²⁸在數以百計的案例中，人權法院做出明確的判決，或協助爭議的雙方達成「友善的解決」（friendly settlement），其績效至為顯著。

在人權公約各項議題中，會引起爭議或需要調處的事情包羅萬象，例如刑事處置程序、刑法內容、犯人的待遇、對流浪漢的立法、民法內容、司法協助費用、民法上的諮詢、非婚生子女的權益、軍法內容、徵用私人財產政策、精神病患的對待、行為矯正中心、竊聽私人通訊以及對新聞媒體的檢查等等，都被認為是涉及人權的事務。而接受人權法院裁決的政府則必須做出修正的立法、承諾行政救濟、給予適當的法律程序處置、或對受到不當侵害的個人給予金錢上的補償。又例如，當歐洲人權法院裁定，英國軍方將同性戀的官兵驅逐離開軍隊的作法是違反歐洲人權公約時，英國政府立即宣佈，將依循人權法院的宣判儘速修正相關法規。²⁹而在其他無數案例中，訴訟當事人經常在向本國法院提起訴訟之前，便先行向歐洲人權法院陳情，同時也能獲得正面的回應和處理。可見歐洲人權公約與人權法院可以獲得歐洲人民的肯定和信賴，是有其充分的理由和深厚的基礎的。

四、 歐盟機構之人權政策運作

負責接受並處理個人或國家提出有關人權控訴的案件，是歐洲人權委員會（European Commission on Human Rights）。委員會由每一個簽署 ECHR 的國

²⁸ Lawrence Helfer and Anne-Marie Slaughter, op.cit., p.283.

²⁹ Joerg Polakiewicz and Valerie Jacob-Foltzer, "The European Human Rights Convention in Domestic Law: The Impact of Strasbourg Case Law in States Whose Direct Effect Is Given to the Convention, *Human Rights Law Quarterly*, No.12, 1991, pp.65-85, 125-142.

家推派一位代表，經由各國負責人權事務的部長組成的部長委員會協同選任，任期六年。人權委員會就相關事務或控訴撰擬報告，提交部長委員會做出決定或再轉交位於史特拉斯堡 (Strasbourg, France) 的歐洲人權法院來審理。當然，前提是涉及的國家本身承諾願意接受人權法院的判決，才能如此辦理。對於那些曾經簽署承認「關於部長委員會及人權法院判決附加議定書」的國家而言，人權法院公開宣佈之判決有著立即生效的約束力。³⁰自一九九零年起，個別人士遭遇不當的對待，即可以直接向歐洲人權法院提出控訴。直到一九九八年又將先前人權部長委員會與法院皆可受理告訴的雙軌系統簡化，改由單一的歐洲人權法院統一審理，以避免處理案件在時間上的延宕，或出現人權法院與委員會見解不一致的之困擾。

實際上，全體的歐盟成員先後都曾簽署了歐洲人權公約 ECHR，並接受公約有關規定的約束。此外，個別的歐盟國家也加入其他有關人權議題的國際公約（例如，聯合國的人權公約）。所以，就西歐國家而言，各國政府參與並自願接受國際人權規範約束的誠意，是非常堅定的。然而，就歐盟組織本身作為一個政治單元，是否要加入歐盟人權公約，各方還是有著保留的態度。雖然，在歐洲架構之內，屢次在探討有關歐洲公民權力與制訂歐洲憲章議題時，是否要將含括社會基本權利的權利清單納入歐盟條約，一直有正反兩面的爭論。但是，迄今尚未形成共識，因此歐盟加入 ECHR 一事也未實施。依據一九九四年新訂的阿姆斯特丹條約的歐盟條約前言，所有歐盟成員國必須要擁護自由、民主、尊重人權與基本權利，以及法治精神等幾項原則。³¹同時，也得遵守歐洲社會憲章和共同體社會基本權利憲章的規定。

爲了彰顯歐盟成員國對人權精神的堅持，並確保相關的人權規範獲得落實和遵守，歐盟在歐盟憲章草案之第 f 條規定，成員國若是嚴重並且持續地忽視或違反前述的人權各項原則時，該國將被撤銷歐盟成員的權利。而且，依據歐盟條約第 J1 條第二項，在歐盟的共同外交及安全政策 (Common Foreign and

³⁰ 參閱 J.G.Merrills, *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*, 2nd ed., Manchester University Press, Manchester, 1993; Mark W. Janis, Richard S. Kay, and Anthony W. Bradley, *European Human Rights Law: Text and Materials*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

³¹ Barbara Lippert, *op.cit.*, p.268.

Security Policy, CFSC) 規畫和執行方面也應適用前述相關的人權規範原則。同時成爲歐盟人權政策的其他基礎還包括，一九七七年歐洲議會、歐體部長理事會、歐體執委會三方關於遵守人權及各項基本自由的共同宣言；一九八六年上述三個機構關於反對種族主義與反對敵視外國人的共同宣言。³²同時，歐洲法院 (The Court of the European Union) 在其眾多的判決中，也日益精確地豎立了人權政策在實踐時的指標及尺度，並在歐盟階層上確保人權保護的落實。

由歐洲理事會當年倡議簽訂的歐洲人權公約，仍然是歐洲保障人權最重要的超國家法律機制。而近年來依附人權公約所增加的歐洲保護少數民族公約，業已經過各國政府簽署在一九九七年十二月生效。此外，歐洲安全暨合作組織 (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE) 所定訂的規範與辦法，更在歐盟疆域以外全歐洲之大範圍，對實踐人權政策有著重大意義。³³ 先前尚稱爲歐洲安全暨合作會議 (一九九四年十二月改制爲歐安組織) 的各會員國，於一九八九年在維也納爲了歐安組織的人權政策達成協議，制訂了三個階段的監督機制。這個流程包括，各國有義務提供非具司法效力的人權事務訊息；爭議雙方國家爲了澄清並解決問題，應安排必要的會商；以及會員國擁有要求他國，將人權問題在歐安組織層面上提出說明報告之權利。³⁴當然最核心的要點，還是對於人權問題爭議，應有充分的資訊以及高度的透明化處理。只不過，若案例涉及國內政治不同勢力大規模衝突時，這些規範就沒有太大效力。

在實務上，歐盟各機構對於歐盟條約生效的成員國區內人權政策，與對區外第三國的人權政策，多少有著些許差異。對內還是嚴格地要求絕對的保障，對外則容許若干程度的模糊。其目的是讓歐盟各國在對第三國人權問題表達立場時，較易取得共識，一致對外。但是也保留了若干彈性，以避免歐盟無法達成共識，反而造成本身在國際社會中的困擾。歐盟三個主要的機構部長理事會、執委會及歐洲議會各依其組織特性，在實踐人權政策時分別擔任不同的工作。歐洲議會被賦予監督與諮詢的權限。歐洲議會可以接受歐洲公民的陳情，自一九八三年起定期製作有關歐盟內部及第三國人權情勢的報告，並對於歐盟內外

³² Amtliches Bulletin der EG 1977, No.C 103, P.1; Pia Baumgarten, Ute Koczy (eds.), *Handbuch der Menschenrechtsarbeit*, Bonn 1996.

³³ Giuseppe Schiavane, "The Organization for Security and Cooperation In Europe (OSCE)", *op.cit.*, pp.215-218.

的人權問題表決通過決議案或立場聲明。在議事期間，議會黨團也經常就人權問題以口頭或書面質詢的方式，向歐盟執委會與部長理事會出席議會的代表提問。在歐盟三大主要機構之中，歐洲議會將人權事務特別列為工作重點。因為歐洲議會議員由各國公民直接選舉產生，比較傾向於反應民間輿論和團體的人道關懷，而無須顧慮國際現實政治中，避免干涉他國內政的默契和守則。一九八九年四月十二日歐洲議會通過一項決議，解釋基本權力和基本自由的意涵。³⁵議員們並堅定地強調，應該制訂具有條約法律約束力的辦法，以保證人權在最大可能之範圍獲得確實的尊重。

歐盟部長理事會每年應為歐洲議會撰寫一份，有關歐盟在人權事務方面各項活動的備忘錄。報告的主要內容通常是說明和解釋，歐盟針對第三國違反或不符合人權規範之行為所採取的杯葛或制裁行動，以及該行動所依據之情勢背景與理由。歐盟在與第三國談判簽訂經貿合作商業協定時，通常也會嘗試將遵守維護民主人權的條款確切地放在協定內文中。只不過，一旦真正發生考慮對某一個違背人權條款的國家採取實質杯葛行動的情況，歐盟下屬機構在與歐盟成員國政府進行協調制裁步驟時，經常還是有些困難。成員國為了自身的利益與涉及第三國週邊複雜的國際關係考量，和歐盟所議決之政策配合度並不是十分理想。³⁶至於部長理事會主席另外還負擔一項任務，就是在國際組織和各類國際會議及論壇，撰擬並代表宣示歐盟對相關人權問題的立場。

從五零年代起，六國的歐洲共同體方面和二十餘國代表組成的歐洲理事會，在其平行發展的歷程中，便有著殊途同歸、互補、相輔相成的人權政策分工。歐洲共同體並不是單一的人權保障機制。歐盟本身僅是整合各成員國的意見，針對第三國之人權問題表達歐盟的共同立場和人權政策。以全世界為範圍的人權保護關懷及實質的介入，實亦是歐盟各成員國相互身份認同的主要因素之一。至於在會員國已經增加達四十一國的歐洲理事會方面，雖然近幾年來因

³⁴ Barbara Lippert, op.cit., p.269.

³⁵ Bengt Beutler, "Die Erklarung des Europaischen Parlaments ueber Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April 1989", in *Europaischen Grundrechtszeitschrift* 1989, p.185.

³⁶ 參閱 "Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union", Bericht des Sekretariats, Ratsdokument vom 27.5. 1999, Nr.8704/99; Bukard Steppacher, "Der Rat der Europaischen Union", in Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels (eds.), *Jahrbuch der Europaischen Integration* 1999/2000, Europa Union Verlag, Bonn, 2000, pp.67-76.

為接納了東歐中歐地區幾個國家成為新會員，使得歐洲人權公約的生效區域大為擴張，但是也同時引起許多人的憂慮，是否會因此導致人權維護的原則遭到淡化稀釋。一九九八年十一月一日歐洲理事會通過決議，任命一位公證人（Ombudsman）負責促進各會員國政府對人權問題的重視和遵守。³⁷鑑於東西德國統一以及後續幾次巴爾幹半島危機引起的大規模人口移動，在西歐幾個國家發生攻擊外國人的事例大增。這使得歐盟更加警覺到，在反制種族主義和仇外心理方面，歐盟內部自己的人權保護實在應該更加努力。歐盟各成員國也都深信，民主、人權及法治相互關連原則的落實和貫徹，將是這一個新世紀國際關係經營中，最重要的議題。

伍、歐盟人權在對外關係中之實踐

歐盟十五個成員國對於人權理念的關切與堅持，在其對外關係互動上也日益以多種型態表達出來。歐盟除了在各種國際論壇所有可能的場合，大力宣揚歐盟認知的人權準則，以及對國際間出現傷害或違反人權事件表達譴責之外，也藉著與第三國或國家集團在談判貿易合作協定及援助方案時，將對方之人權維護情形列入考量之因素，或是作為是否給予優惠及援助之前提。由於歐盟十五國本身市場龐大，以及近年來能夠運用在對外技術及發展援助之金額日增（於一九九九年對東歐援助達五億二千萬歐元，對亞非太平洋發展中國家自二〇〇〇至二〇〇五年計畫援助一百三十八億歐元），使得歐盟人權政策之主張能夠透過前述外交手段獲得有效的貫徹，發揮廣泛的影響力量。³⁸

多年來歐盟國家長期致力於人權及基本權利內容之確認，以及在國際會議及國際組織（例如在聯合國）爭取更多國家承諾，有效落實相關之人權規約。如果相關情況過於複雜，歐盟有時會以秘密外交的方式具體地介入，但是如果歐盟十五國能夠達成協議，則以公開之聲明進行干預或制裁。強化歐盟有關共

³⁷ Anke Gimbal, "Europarat und Europaeische Menschenrechtskonvention", in Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels, *Jahrbuch der Europaeischen Integration 1998/1999*, Europa Union Verlag, Bonn, 1999, pp.411-418.

³⁸ Karl Wolfgang Menck, *op.cit.*, p.229.

同外交暨安全政策 CFSP 之阿姆斯特丹條約於一九九九年五月生效之後，歐盟在其一般外交活動業務上更加添一項由各成員國議決通過宣布之人權報告。³⁹ 其中除了對各國國內違反人權之事例予以揭露，並表示關切之外，對於例如烏干達（Uganda）及菲律賓發生大批常例性的死刑宣判，也予以責難。歐盟這些關切與責難，並不迴避盟邦或友邦，只要是違反人權準則，便加以批評，毫不寬容。

一方面可以展現歐盟外交實力，同時也能輔助歐盟貫徹人權政策的重要舞台，是聯合國之年度大會。對於大會中提出之議案，歐盟十五國代表通常在議事現場，經過密集快速之協商，即可由擔任歐盟輪值主席之國家大使代表十五國宣告對某一議案支持或反對之立場。眾所皆知，在聯合國大會上處理之議案經常是困難、複雜且多富爭議的。然而歐盟十五國居然可以在高達百分之八十五的表決案中，展現共同行為之一致投票。⁴⁰ 這不僅傳達歐盟十五國之意見立場，更能經由歐盟成員國各自對其他國家之影響，形成更大的投票集團，影響投票結果。就安全政策或廣義的人權政策而言，歐盟在國際社會持續地宣揚防止核武器擴散，即呈現相當好的效果。同時，在提醒各國防制生物或毒化武器，以及促成即將生效的全面禁止核武試爆條約，都有歐盟各成員國合作努力的功勞。

此外，歐盟以「共同行動」（gemeinsame Aktionen）名義行之有年，對於有「雙重使用目的」（doppeltem Verwendungszweck）敏感物品之輸出管制，於一九九八年另以武器輸出行為規範之協定在成員國之間重新予以確認。一九九九年歐盟就重新確認之 CFSP 標準，諸如禁止向違反人權及緊張地區輸出武器等等，提出一份關於向歐盟以外第三國輸出武器之報告。雖然有人質疑這類非正式協定或公布白皮書之行動對於歐盟各國政府是否具有約束力，但是在民主法治文化高度發展之歐洲，國家行為之公開化、透明化，確實是有助於各國自律、相互監督，避免政府之政策與行動有意或無意間違反人權準則與規範。

早年在歐洲共同體階段，各成員國對於國際間之特殊事件，或是觀察到第

³⁹ Presidency Report to the European Council in Helsinki on Reinforcement of European Union action in the field of Human Rights, Press Release No.13557/99,Brussel, 30 Nov.1999.

⁴⁰ Ernst Sucharipa, "Nationale Belange spielen weiter mit. Die Europaeische Union auf dem Weg zu einer gemeinsamen UN-Politik", in *Der Ueberblick*, Quartalschrift der Arbeitsgemeinschaft

三國內發生有危及和平、安全或人權之情勢，歐體部長理事會即以一致決之方式，通過歐體對該事件或情勢之「態度」(Stellungnahmen)，表達歐體所有會員國之共同關切與輿論壓力。爲了增強並明確化在外交行動上可實施之工具，歐盟國家在一九九三年十一月生效的馬斯垂克條約(Treaty of Maastricht)，第 J.2 條，第二項條文中，設置了「共同立場」(gemeinsame Standpunkte)及「共同行動」(gemeinsame Aktionen)之辦法。⁴¹雖然，在前二年各國成員對於共同立場、共同行動之差異性與實施之時機及條件並無清晰之概念，但是隨著對不同個案的試行實施，目前已漸有所區分。「共同立場」所適用的情況大都是，歐盟針對特定國家執行之制裁政策，例如對前南斯拉夫因其嚴重違反人權而實施之制裁案，以及一九九九年因爲東帝汶(East Timor)種族衝突情勢處理不當而對印尼頒佈之限制措施，又例如基於歐盟與利比亞關係正常化，而對利國先前之制裁措施逐步予以撤消。「共同行動」則是針對違反人權或和平之特殊危機情勢，歐盟十五國派出人員執行相關任務。其行動範圍則以歐盟鄰近國家地區爲限，例如於一九九九年應當地政府邀請向阿爾巴尼亞派出警察部隊，以及延續歐盟對巴勒斯坦自治當局派遣之援助計畫人員及物資供應等等案例。⁴²共同立場之執行通常涉及歐盟預算之支付，這與前述歐盟之共同態度，共同立場純屬政策宣示，略有不同。但是，都是可發揮維護人權與和平的政策效果。

不過，若是以最有效的引導或制約政策工具而言，還是歐盟提供給發展中國家各式各樣之技術與建設財經援助，以及給予輸入歐盟市場之優惠貿易條件。歐盟(及一九九三年以前之歐體)與七十一個非洲、加勒比海及太平洋地區國家(African Caribbean & Pacific nations)於一九七五年、一九八〇、一九八五及一九九〇年先後簽訂了四期洛美協定(Lome Agreement)，規範歐盟承諾之各項援助方案。第四期洛美協定於二〇〇〇年二月底到期，爲此歐盟與前述 ACP 國家於一九九九年六月二十三日，在中部非洲國家貝寧(Benin)首都

Kirchlicher Entwicklungsdienst 4(1999), pp.79-82.

⁴¹ Martin Holland, "The Common Foreign and Security Policy", in Laura Cram, Desmond Dinan and Neill Nugent, *Developments in the European Union*, Macmillan Press Ltd. London, 1999, pp.231-246.

⁴² Elfriede Regelsberger, "Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik", in Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Europa Union Verlag, Bonn, 2000, p.237.

Cotonou，簽訂了「科吐努協定」作為續約。歐盟各國及 ACP 各國外交部長於二〇〇〇年二月三及四日在布魯塞爾，舉行部長會議，並以一致同意之方式完成相關協定內容實施細節之談判，自一九九零年第四期洛美協定以來，歐盟即明確表示，唯有負責任及良好統治（good governance）之國家才可以獲得歐盟在財務上及技術方面之援助。⁴³所謂良好統治包括善盡人權之維護、民主意見之形成、法治國家之實施、促進市場經濟、維持穩定可預期之經濟政策，以及棄絕對國內政治團體與鄰近國家採取侵害之政策。而且，若受援國政府與政團出現嚴重的貪污腐化缺失，或在發展政策之執行與合作方面出現領導失靈現象，歐盟即可能適度縮減或立即終止相關之援助計畫。⁴⁴歐盟認可之援助方案一般皆涵蓋經濟、社會、文化及環境保護幾個面向，同時必須有助於促進就業、消除貧窮之效果。近年來更以促進提升婦女在發展過程中之實質角色，為財務及技術援助之考量重點。可見歐盟透過外交關係運作來落實廣泛定義之人權政策其態度是堅定的，其手段是純熟的。

然而，在藉著外交運作來迫使特定國家改變其國內民主政治偏差，進而遵守人權規範，歐盟有時還是遇到其他國家之抗拒與批判。近二十年來與歐盟保持較密切互動的國家集團，除了前述之非洲、加勒比海、太平洋（ACP）發展中國家之外，另一個較具規模的便是東南亞國協 ASEAN。由於自八零年代起，東南亞、菲律賓、泰國、馬來西亞、印尼等新興國家持續展現高幅度經濟成長，促使歐盟重新評估東協國家之重要性，並由歐盟執委會向部長理事會提出「亞洲新策略」（Towards a New Asia Strategy），認為應該加強對東亞國家之關係，以擴大歐盟國家在東南亞貿易及投資之機會。⁴⁵在此新的經貿外交策略主軸下，歐盟與東協各國領袖於一九九六、一九九八、二〇〇〇年陸續召開三次「亞歐會議」（Asia-Europe Meeting, ASEM），並在 ASEM 架構之下，新增許多經濟、文化、社會等合作及發展計畫援助案。就一九九八年度而言，歐盟即提供了三億一千三百萬歐元之援助。

不過歐盟與東協推動之雙邊關係，於一九九七年卻遭遇嚴重的波折。該年

⁴³ Gioia Scappucci, "EU-ACP Relations in the 1990s", in Carol Cosgrove-Sacks, *The European Union and Developing Countries*, Macmillan Press Ltd., London 1999, pp.112.

⁴⁴ Karl Wolfgang Menck, op.cit., p.229.

⁴⁵ European Commission, "Towards a New Asia Strategy", Commission Communication to the

七月，東協在克服成員國之間歧見後，接納國內人權記錄不佳的緬甸入會。此舉嚴重的刺激歐盟各國，認為東協接受緬甸入會是違反歐盟先前與東協簽訂經貿合作協定之精神要旨。歐盟不但宣布延續對緬甸之經濟制裁，並中止歐盟與東協國家包括外交、財經部長級之雙邊會議。⁴⁶ 歐盟強勢的外交態度卻因此刺傷了東協國家之共同意識。東協認為「歐亞會議」是促進歐亞雙方文化、社會交流及經貿關係，東協並不接受歐盟對其內政之干預。馬來西亞總理馬哈迪（Mohammed Mahathir）甚至指責歐盟在人權政策上有雙重標準，因為印尼、緬甸境內人權問題未必比中國大陸差，但是歐盟為了維護在中國大陸之投資貿易利益，便不敢對北京提出強勢之責難。⁴⁷

在此且不論歐盟是否因為其他經貿實利與全球戰略安全考量，在其中國政策上採取較彈性的態度。但是以道德性之維護人權指標，來律定本國外交政策與外交作為，的確是會出現一些實務上的矛盾與困難。歐盟雖然未因緬甸加入東協而中止歐盟東協之間既有之合作方案與開發援助計畫，但是在互有堅持之僵局下，雙方關係卻是陷入一定程度的困難。一九九七年七月東南亞各國遭遇金融風暴的衝擊，歐盟在審視該危機之嚴重性以及對歐洲在東亞地區貿易投資之影響後，便以積極的態度提供受害國家金融之專業諮詢，並於一九九八年四月第二屆亞洲會議在倫敦召開之後，歐盟各國便集合多方面可能之資源，於半年內籌集四千七百萬美元信託基金（ASEM Trust Fund）貸款供東亞國家周轉，以度過難關。⁴⁸ 歐盟及時之真誠協助，也順勢將先前人權爭議給沖淡了。

事實上，歐盟在其外交行動中，不是僅是消極的將人權問題當作一項禁制性的工具，有時候反而藉著促進人權之名，用以突破與第三國封閉的外交關係。歐盟部長理事會於一九九六年三月議決通過一項共同的行動方案，同意歐盟與南韓、日本、美國（於一九九七年七月）等「朝鮮能源發展組織」（Korean Energy Development Organization, KEDO）之創始國簽訂一項協定，將透過歐洲原子

Council of Ministers, Brussel, July 6, 1994.

⁴⁶ Franco Algieri, "Die Asienpolitik der Europaeischen Union", in Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels (eds.), *Jahrbuch der Europaeischen Integration 1997/98*, Europa Union Verlag, Bonn, 1998, p.274.

⁴⁷ Shaun Narine, "ASEAN into the twenty-first century: problems and prospects", *The Pacific Review*, Vo.12, No.3, 1999, pp.357-380.

⁴⁸ Brian Bridges, "Europe and the Asian Financial Crisis", *Asian Survey*, Vol. 39, No.3, May/June 1999, p.456-467.

能委員會 (Euratom) 以常規成員之身分加入 KEDO 執委會，並同意自一九九六年至二〇〇〇年每年撥款一千五百萬歐元，協助 (監督) 南北韓核能使用及發展。⁴⁹ 歐盟基於共同外交暨安全政策之授權，介入南北韓之緊張衝突事務，就歐盟對外安全參與上，或地理之遠距上，都是一項突破性的發展。第三屆亞歐高峰會議於二〇〇〇年十月二十至二十一日在南韓首都韓城召開，會中歐盟十五國與東協十國通過「漢城和平宣言」，敦促南北韓爲了朝鮮半島之和平與安全，繼續朝和解修好之路邁進。與會各國領袖並承諾支持南北韓爲和解與合作所做之努力。⁵⁰ 歐盟執委會負責對外關係之委員彭定康 (Chris Patten) 在韓城高峰會期間即宣布，歐盟將向北韓提供二千萬歐元之援助以發展該國農業，並放寬北韓紡織品進入歐洲市場，希望能促進北韓之經濟改革及人權狀況。⁵¹

歐盟主動之外交行動於二〇〇一年五月三日推進達到另一新階段，歐盟輪值主席瑞典總理帕森 (Goran Persson) 率領包括歐盟外交暨安全政策高級代表索拉那 (Javier Solana)、及委員彭定康，爲歷來歐盟最高層級之代表團訪問平壤 (Pyongyang)。帕森在此訪問中向北韓領袖金正日提出經濟改革、飛彈管制及人權改善多項議題，也都獲得北韓金正日正面回應。歐盟在二十世紀九〇年代之後，展現較過去更積極的態度參與歐洲以外其他地區的國際事務，一方面固然是擺脫美國外交路線之影響，以高度之自信走出自己的道路，另一方面也在各項國際組織會議以及與第三國建立之雙邊或多邊政經關係中，經營而且取得歐洲聯盟各國總體最大之利益。當然，其間更實踐並推展了歐盟成立條約中所揭櫫之各項人權原則與精神，成爲歐盟外交政策中顯著之特質。

⁴⁹ 參閱 一九九七年八月五日歐盟外交及安全政策公報 97/484/GASP in Amtliches Bulletin der EG, L213.

⁵⁰ "EU-Asia summit to back Korean reconciliation", *The China Post*, 19 October, 2000, p.5.

⁵¹ "A role for Europe in Korea, ASEM III", *The Economist*, 21 October 2000, p.21.

陸、結語

回顧二十世紀後半段，國際政治衝突、合作與互動的主要內容，從美蘇兩大集團以意識型態為表徵之霸權對峙，當時所關切的是戰略核武及傳統武力之對抗，逐漸在八零年之後轉變成以國際經濟貿易之秩序化、自由化及全球化為探討重心，形成一個和解的、建設性與非消耗性的國際關係新主流。而推廣並實踐人權理念更是在這個漸趨和平的國際情勢中，獲得更多國家的關切與支持。不論這個人權議題在國際互動關係中凸顯其地位的現象，是出於強勢國家希望將其立國價值與理念推廣至其他國家，或是民間團體在國內及國際社會努力宣揚人權價值形成輿論壓力，又或因為許多上次大戰期間遭遇大規模人權侵害的國家希望將人權保護確立在國家憲章及法治體制中，人權與基本權力確實已在國際關係之理論與實務上，奠定其不可迴避的議題地位。

西歐國家在二次大戰之後鼓吹人權及基本權力之價值，並將相關理念儘可能地透過國際人權公約等較具規範性、約束性的法律形式，予以法治化、普遍化。其積極與堅持之背景，除了認為人權是人類文明社會不可或缺之要素之外，也是因為歐體六國創始國中，荷蘭、比利時、盧森堡及法國在大戰期間深受德國納粹黨殘害，而德國、義大利當時之法西斯政府既是加害者，其國內人民更是普遍受害。因此，戰後西歐的民主政府對於人權及基本全力之維護與推廣，自然全力以赴，毫不讓步。不但在成立歐體之羅馬條約及後續擴大歐體、歐盟規模之馬斯垂克條約、阿姆斯特丹條約前言中，一再重申人權精神為歐盟之宗旨所在，同時在歐盟處理對外關係或與第三國簽訂各種貿易及合作協定時，都將必須符合人權標準與改善（社會、民主、法治）人權環境，作為雙邊關係之前提。這些堅持也成為歐盟外交政策與對外經貿關係之明顯特色。

雖然在當代國際政治理論之探討上，現實主義論者認定國家利益及權力之確保與追逐是國家行為主要的動力與動機。同時，吾人亦可宣稱國內與國際之人權實踐，是符合國家及人民之長期利益。然而，在解析歐盟在外交政策上對人權之執著，不但有其促進歐盟成員國強化聯合團結之意義，更有鞏固歐盟做

為一個日益整合之政經共同體正當性之功能。歐盟各成員國皆有其以往運作對外關係之風格與遺產，亦各有其著重之不同利益。當歐盟以集團之名提出較高標準之外交行為規範時，不但有助於個別成員國拒絕他國不當之需索，也使成員國對外關係在長期的人權指標實踐上，有了更多的共通性與認同感。此外，歐盟在執行各項共同體內部如共同農業政策、共同經貿政策以及區域發展政策時，都得耗費許多國家資源，各國內部不免已有歧見雜音。當馬斯垂克條約將共同外交暨安全政策，增添在歐盟整合的權限中時，傳統密室外交那些負面陰暗的手段，難免不會引起各國民眾之質疑。為了除去民眾的疑慮，歐盟將其外交暨安全政策行動與人權指標作一明確清晰的聯繫，實在也有助於加強各成員國民眾對歐盟正當性的認同，也是爭取民眾繼續對歐盟各項政策充分支持的必要手段。

綜合多個面向的觀察與分析，且不論歐盟及其成員國是否基於各項道德理念或現實利益之動機，能夠在其外交政策及對外經貿關係上，將人權規範之落實與改善列為雙邊關係之前提準則，確實是有助於維持國際間之和平穩定，以及促使後進之發展中國家依循較符合人道基本價值之路線，在經濟、政治及社會各方面均衡地進步成長。過去半個世紀，歐盟諸國為維護人權、推展人權規範做出極大的貢獻。吾人亦可相信在日後人權價值受到更多重視及尊重的環境下，歐盟及世界眾多國家應該能夠共享這些努力與奮鬥之成果。

The Concept of Human Rights in the Foreign Policy of the European Union

Ching Chen

Abstract

The European Convention for the Protection of the Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), established under the auspices of the Council of Europe and based in Strasbourg, France. The ECHR system is widely accepted as the most advanced and effective international regime for formally enforcing human rights in the world today. Since 1953, when the ECHR came into force, it has sought to define and protect an explicit set of civil and political rights for all persons within the jurisdiction of its member states. The fifteen states of the European Union, also members of the Council of Europe, not only inscribed these human rights principles in their founding treaties (Treaty of Rome 1958, Treaty of Maastricht 1993), but also implemented them in the political and economical relations with the other countries of the world. With diplomatic persuasion and financial incentives combined, the European Union has showed successful influences on the international human rights enforcement, which in certain degree helped to maintain and improve the peace and stability of the world.

Keywords: Human Rights Convention, European Union, foreign aids, developing policy

