

The Role and Authority of the European Court of Human Rights

歐洲人權法院之角色與權威

Andrew Drzemczewski*

陳盈雪** 譯

創設於 1959 年的歐洲人權法院，將於 2018 年 11 月 1 日慶祝其成為常設法院屆滿 20 周年。

在此我決定不就歐洲人權法院為數可觀的判決先例加以分析（推薦一本以該法院判決為主題的出版品，不久前才剛由牛津大學出版社出版其第 4 版¹），而是對該法院的角色和權威進行較為廣泛的描繪，畢竟該法院掌握歐洲人權公約條文的終局解釋及適用，且歐洲理事會的 47 個成員國均受該公約所拘束。²

我的演講將會包含三個部分：

首先，我將對歐洲人權法院在歐洲逐漸轉型的法律結構中所扮演的角色進行概述；

* 英國倫敦米德爾薩克斯大學（Middlesex University）大學法學院訪問學者；本次與會代表法國史特拉斯堡何內·卡尚基金會國際人權學院（International Institute of Human Rights – René Cassin Foundation）。作者於 2005 至 2016 年間於歐洲理事會擔任國會大會之法律暨人權部門主席。

由於會議中演講時間明顯有限，講者的口頭報告將會是本文的精簡版本，主辦方將於演講結束後提供與會者英文暨中文版之完整演講稿。

** 譯者現為法國巴黎南特爾大學公法學博士生。

¹ *Law of the European Convention on Human Rights*, 2018, OUP, D. J. Harris, M O'Boyle, E. Bates & C. Buckley.

² 參見 www.coe.int 並概括參見 *The Council of Europe. Its Law and Policies*, 2017, OUP, edited by S. Schmahl & M. Breuer.

其次，我將談論歐洲人權公約與歐洲人權法院判決先例所取得的權威 (*gravitas*)，以及這個區域性人權保護機制所面臨的巨大挑戰；

第三部分則會聚焦於評估這個機制的運作方式，並著重成員國對於鞏固和強化人權公約之實效性以及歐洲人權法院之權威的責任；

最後，我會以一些評論來為演講作結。

演講大綱

A. 歐洲人權法院在歐洲法律結構中所扮演的角色

- 歐洲人權公約：歷史背景
- 具「強制」管轄權之常設歐洲人權法院所面臨的挑戰（公約第 33 及 34 條）：判決先例的重擔，尤其是來自新興民主國家的挑戰

- 「歐洲共同標準」的擔保者（公約第 53 條）

B. 歐洲人權公約及歐洲人權法院判決先例之權威

- 對締約國造成之重大衝擊：挑戰與威脅
- 歐洲人權法院之解釋權威 (*res interpretata*)：公約第 1、32、46 條，公約第 16 號議定書
- 歐盟加入歐洲人權公約

- 挑戰：大規模違反公約情事，公約第 18 條，法治國原則之誠命

C. (進一步)鞏固人權保障體系實效之必要

- 法院判決之遵循及其有效執行（公約第 46 條）
- 國家的責任：締約國立法機關的關鍵角色
- 主要的絆腳石：預算問題

D. 結語

A. 歐洲人權法院在歐洲法律結構中所扮演的角色

歐洲人權公約（下稱人權公約）由歐洲理事會起草，於 1950 年 11 月 4 日開放簽署，當時理事會 15 個成員國主要為西歐國家，經其中 10 個國家批准後，人權公約於 1953 年 9 月 3 日生效。這份國際文件代表著在歐洲層次的集體保障，保障內容主要出於 1948 年聯合國世界人權宣言所揭示的公民及政治權利清單。這份自由權利清單稍後則由公約諸部議定書加以擴張。

在公約通過之初，它主要被視為是對抗當時歐洲極權主義的集體盟約。經歷納粹及法西斯主義崛起，尤其是第二次世界大戰的殘酷之後，抱持相同見解的歐洲國家認為，為了避免歷史重演，有必要於國際層次建立保障個人權利的機制。

該人權公約的宗旨並非在創設新的實質權利，它的訂立毋寧是為了將各締約國內國法已確立之基本或共同的自由權利，置於國際層次的監督之下。其中包括「最低程度」的權利保障，例如接受公正審判的權利；或是「有所保留」的權利，例如可基於正當理由予以限制之言論自由；又或者「絕對」的權利，例如不受酷刑的權利，即便戰時亦不容許例外（公約第

15 條)。

為能保障個人，這個新建立的機制背離傳統國際法的「國籍」(參照公約第 1 條，「在其管轄權之下的每個人...」)及「互惠」概念(人權公約的對世效力：制定法律的條約)。但當時真正「革命性」的創造，其實是個人得以在國際層次控訴國家，以及歐洲人權法院的「強制管轄權」—當時立基於由人權委員會(Human Rights Commission)、法院、部長委員會(Committee of Ministers)(歐洲理事會的決策機關)三方所構成的系統。換言之，締約國一旦接受這項任擇程序，其管轄權下之個人，在窮盡內國救濟途徑後，得以向人權委員會提起救濟，而非直接訴諸人權法院。人權委員會和法院當時都是非常設機構(成員皆為兼職)，委員會已解散。³

史特拉斯堡的歐洲人權法院成何以會為常設全職法院？

其所面臨的主要挑戰為何？⁴

負責落實人權公約及其議定書所保障之權利的機關工作量大增，再加上預料之外的，自 1980 年代波蘭團結工聯運動(Solidarność)以及 1989 年 11 月柏林圍牆倒塌以來，歐洲理事會成員國潛在以及實質上的增長，促使常設的歐洲人權法院於史特拉斯堡設立，而非非常設之人權委員會及法院則遭到廢除。整併後的體系較為流暢：所有的個別聲請人(公約第 34 條)得直接向法院提出聲請，而此個人聲請權具強制性；此外，法院對於締約國互訴的案件亦有管轄權(公約第 33 條)，至於部長委員會則不再對案件作

³ 歐洲人權公約第 9 號公約(1990 年 11 月 6 日通過，1994 年 11 月 1 日生效)允許 17 個成員國的個別聲請人亦得於人權委員會作成報告後(經過案件篩選程序)，向歐洲人權法院提出聲請。該公約後來因第 11 號公約進行的重大改革而遭廢除。

⁴ 參見 E.Bates, *The Evolution of the European Convention on Human Rights. From its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights* (2010, Oxford U.P.) 並參見 A. Drzemczewski “A major overhaul of the European Human Rights Convention control mechanism: Protocol No.11” in *Collected Courses of the Academy of European Law* vol. IV, book 2 (Martinus Nijhoff, 1997), pp. 121-244.

成實質決定。

對於近 70 年前所揭示有關多元民主、人權以及法治國之歐洲理事會價值而言，至今人權公約以及人權法院的判決先例已成為這些價值最為重要的法律表現以及擔保者。

容我提醒一點，1949 年歐洲理事會只有 10 個成員國，1990 年增至 23 個，所有成員國均批准人權公約且完全接受其監督機制，此後，所有國家在加入歐洲理事會前，皆須承諾將在加入後短時間內批准人權公約。故今日歐洲理事會共有 47 個成員國，同時也都是人權公約的締約方。⁵

在新的歐洲法律架構下，歐洲人權法院面臨艱鉅挑戰。

就此我們可以指出至少兩個彼此相關的原因：一是歐洲人權法院龐大的案件數量（截至 2018 年 6 月 30 日有 54,350 件聲請待審，1991 年法院書記處僅有 24 名成員，至今已有 650 人），二是法院面對主要來自所謂「新興民主國家」之重大人權問題，其份量及複雜程度，還有最重要的，這些人權問題的類型。但這類重大問題並非一概出自這類國家（尤其是東歐及前蘇聯國家）。⁶

法院的案件量出現前所未有的龐大增長，在 1958 與 1972 年之間，法院平均每年做出一件判決，1981 年至 1985 年間平均每年 11 件判決，2004 年的判決數達 718 件，至於 2017 年，法院做出超過一千件（1068）的判決！

我們必須坦承並且接受的事實是，由 47 個成員國組成的歐洲理事會，

⁵ 白俄羅斯、科索沃以及教廷並非歐洲理事會成員國。

⁶ 特別請參見 L.Hammer & F.Emmert (eds): *The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in Central and Eastern Europe* (2012, Eleven International Publishing, Utrecht, 2012) and I. Motoc & I.Ziemele (eds) *The Impact of the ECHR on Democratic Change in Central and Eastern Europe* (2016, Cambridge University Press).

已不再是由相對高度發展、經濟條件相對較佳、反映（西）歐洲自由民主標準的成員國獨佔的俱樂部。即便距離歐洲經歷的動盪已經二十或三十年，歐洲理事會的迅速擴張現今仍對人權公約的成就構成潛在的嚴重威脅。某些「新興民主國家」所實行的人權標準（遠遠）落後於人權公約以及法院判決先例的要求，因而法院持續面臨極度困難的權衡：高度人權標準仍須在「老牌」民主國家予以維繫（在其中某些國家重要的人權問題仍持續出現），同時在許多「新興」民主國家有待大幅改善，但這些成員國的民主素質仍十分可疑，更不用說仍有許多缺陷。⁷

這個問題將導引出演講第一部分的最後一個段落：在歐洲持續演變的法律架構下，歐洲人權法院的角色究竟為何？

歐洲人權法院具有雙重角色：首先，個人聲請救濟的權利（用盡內國救濟後）仍是關鍵，是落實人權公約不可或缺的機制，若欠缺此一救濟管道，這個體系勢必將崩解。再者，如同法院自己所強調的，人權公約也是「活的法律文件」，而它的首要目的是確保**歐洲的公共秩序**，⁸在某種程度上，法院扮演「準憲法」的角色，負責維護共同的基本人權規範，這些規範必須依照更新以及持續演變的社會規範和期待予以詮釋。

簡言之，國家必須尊重法院所解釋的「共同的歐洲人權標準」，理解到

⁷ 參見 Dahrendorf, Leuprecht 及 Sudre 之見解，“The prevention of human rights violations: monitoring mechanisms of the Council of Europe” in *The Prevention of Human Rights Violations* 2001, Martinus Nijhoff, edited by A. Sicilianos, pp. 140-145 & 174-177.

⁸ 參見 *Tyrer v UK*, judgment of 25 April 1978, §31; *Airey v Ireland*, judgment of 9 October 1979, §26 respectively. 關於人權公約作為歐洲公共秩序之憲章的特質，參見歐洲人權法院之判決：*Loizidou v Turkey* of 23 March 1995, A. Drzemczewski 的評論：*The European Human Rights Convention in Domestic Law. A Comparative Study* (1983, OUP), pp.22- 34, 以及 F. Sudre “Existe-t-il un ordre public européen ? in, *Quelle Europe pour les droits de l’Homme ? La Cour de Strasbourg et la réalisation d’une ‘Union plus étroite’*” (1996, Bruylant, Brussels, edited by P. Tavernier), p.39-80.

本次演講並未充分談論歐洲人權法院判決的諸多重要面向，例如輔助原則（subsidiarity）、裁量餘地（margin of appreciation）、給付請求權（positive rights），這些概念對於正確理解人權法院如何運作是十分重要的。就此請概括參見 Harris, O’Boyle, Bates & Buckley 註 1 書，以及 P. Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights* (2017, OUP).

這麼一來各國才能持續維繫高標準的人權保障（公約第 53 條）。國家本身有保障人權的首要義務，畢竟歐洲人權法院的監督機制只有備位性質，是一張「安全網」，在這張安全網內各國本身擔負保障人權最重要的責任。

B. 歐洲人權公約以及歐洲人權法院判決先例之權威

歐洲人權公約以及歐洲人權法院的判決先例毫無例外地為歐洲理事會 47 個成員國的法律與實踐帶來重要的變革。⁹

一些國家在加入歐洲理事會之前或加入不久之後，對其法律系統進行改革，以便使其合於人權公約的要求。例如，瑞士於批准人權公約前，在聯邦層次賦予女性投票權；再者，一些蘇維埃國家在 1980 年代晚期或 1990 年代初期的政治變革中，廢除死刑，並且大幅限縮檢察官過度擴張的權力；此外，許多中歐及東歐國家進行「人權公約一致性」的檢驗，並相應地改革其法律系統及實踐。¹⁰

人權公約及人權法院判決先例帶來重大變化的領域包含：

個人接近使用司法以及接受公正審判的權利、禁止歧視、財產權、家事法規議題如監護權、禁止酷刑、家庭暴力受害者之保障、個人通信之隱私權保障、宗教自由、言論自由及集會自由之保障。人權公約及人權法院之判決先例深刻地影響了人們各個層面的生活，使成千上百的個人、政黨、企業，以及未成年人、暴力受害者、年長者、難民及尋求政治庇護者、司法程序中的被告、身心疾病患者等社會弱勢之群體成員，以及族裔、種族、

⁹ 參見講者於離開歐洲理事會前曾參與準備工作，由歐洲人權法院出版之 *Impact of the European Convention on Human Rights in States Parties. Selected Examples* (2016)。電子版可於以下連結取得：<http://website-pace.net/documents/19838/419003/AS-JUR-INF-2016-04-EN.pdf/12d802b0-5f09-463f-8145-b084a095e895>

¹⁰ 參見“Ensuring compatibility of domestic law with the ECHR prior to ratification” in vol.16 Human Rights Law Journal (1995), pp.241-260. See also Council of Europe document H (96)12.

宗教或性少數及其他少數群體受惠。

為了執行人權法院的判決，修正措施往往需要經過修憲或重大的修法、組織或行政上的改革，以及內國最高法院判決先例的調整；與此相關的重要事實是人權公約在締約國內國法上的法律地位—所有締約方毫無例外地均已將人權公約納入內國法系統。

然而，即便這個區域性的人權機制毫無疑問地取得相當的成功，人權法院的權威仍舊受到挑戰和威脅。除了人權法院（為數可觀、複雜，涉及成員國之間的）判決先例以外—例如發生於烏克蘭和俄羅斯衝突之際，或者在納戈爾諾-卡拉巴赫（Nagorno-Karabakh）地區之重大違反人權的行為，更不用說發生於北高加索地區的大規模人權侵害；人權法院尚須處理某些國家內部重大的結構性問題，例如過度冗長的司法程序（義大利、羅馬尼亞、匈牙利、保加利亞），拘留處所的惡劣條件及就此欠缺內國救濟途徑（主要出現但非侷限於前蘇聯國家），內國司法判決未執行（俄羅斯、烏克蘭），以及過度冗長的羈押（特別是俄羅斯、土耳其）；¹¹此外，因土耳其政變失敗而大量（且持續）湧入歐洲的移民、難民和尋求政治庇護者及聲請案亦對法院帶來艱鉅的挑戰，情況堪慮。2017年，經法院認定有違反公約之案件，超過 20% 涉及相當嚴重的人權侵害，如生命權、禁止酷刑、非人道或有損人格尊嚴的待遇（公約第 2、3 條）。

柏林圍牆倒塌後，某程度上被迫加速進行，但政治上無可避免的決定是「迫使」成員國在加入歐洲理事會之後相對短暫的期間內批准人權公約，人權法院的管轄權因而延伸至許多尚欠缺充分民主素養和堅實法治國基礎的國家，然而人權公約的標準並不會因此而降低。關於這個政治決定是否

¹¹ 具體細節，包含多數近期統計數據，請參見本文之附表 1、2 及其附加的連結。

妥適的看法分歧。我們不能否認這是艱難的努力過程，而且就某些情況來說，努力結果實在是差強人意。近年來這個困境因為兩個問題而更加惡化；首先是來自某些老民主國家對歐洲人權法院無端的抨擊，其次，2015 年俄國試圖通過一具有破壞性的法案以減損人權法院的權威，特別是該法案授權俄國憲法法院審查人權法院的判決是否合於俄國憲法規範，並且在認定不相符的情況下，得拒絕執行人權法院的判決。¹²

然而，這些負面的評論不能減損人權公約監督機制既已達成的驚人成就。

關於歐洲人權法院的權威，有許多面向值得深入討論，但演講時間有限，我決定只著重其中二個獨特但未必直接相關的面向，一是人權法院的解釋權威，二是歐盟（不）加入人權公約。

➤ 歐洲人權法院的解釋權威

我們都同意，即便由法院健全的判決先例所建立的人權公約標準再清楚不過，人權法院仍持續、一而再再而三地處理發生在不同國家的相似人權侵害案件，是令人完全無法接受的；然而，令人惋惜的是，這個情形始終存在！讓我針對這個情況舉個例子：在 1979 年的 *Marckx v Belgium*（比利時）一案中，人權法院認定不得就非婚生子女之地位予以歧視；法國法律也有類似的歧視性規範，但直到法院於 2000 年的 *Mazurek v France*（法國）案宣告違反公約，即二十年後，法國才進行修法！在此我想表達的觀點十分簡單，即便歐洲人權法院的判決對於個案中違反人權保障的國家具

¹² 參見歐洲理事會 Venice Commission Opinion No.832/2005 of 13 June 2016, 見以下連結：
www.venice.coe.int

有拘束力（判決對當事人之拘束力，公約第 46 條第 2 項），國家公權力，不論是行政、立法或司法權，在認知到如 *Marckx v Belgium* 案的存在時，有責任基於人權法院的解釋權威（*res interpretata*）將涉及其他成員國的判決納入考量。¹³

部分成員國的最高司法機關已承認人權法院判決先例的解釋權威，例如荷蘭和俄羅斯，此外，尚有其他國家的特定法律規範亦予以承認，例如英國 1998 年人權法第 2 條第 1 項規定，英國的法院「必須考量」歐洲人權法院的判決，烏克蘭 2006 年第 3477-IV 號法律第 17 條規定，「法院必須將人權公約及人權法院的判決先例作為法源予以適用」；¹⁴但這方面的問題仍有極大的努力空間。

與此相關的是，2018 年 8 月 1 日生效的人權公約第 16 號議定書提供了內國最高層級司法機關針對繫屬之未決案件，「涉及人權公約及其議定書所保障自由權利的解釋適用之原則性重要問題」（第 1 條）尋求諮詢意見的管道，可能將有助於強化人權法院作為人權公約實質規範之唯一最終有權解釋者的角色。

➤ 歐盟加入歐洲人權公約

馬斯垂克條約第 6 條第 2 項規定歐盟「必須」加入人權公約，在這條規範的基礎上（亦請參照人權公約第 59 條第 2 項，該條文已預先規劃這個

¹³ 參見 A.Drzemczewski, “Quelques réflexions sur l’autorité de la chose interprétée par la Cour de Strasbourg” in *La conscience des droits. Mélanges en l’honneur de Jean-Paul Costa*, 2011, Daloz, edited by P.Titium, pp.243-247.

¹⁴ O.M. Arnardóttir “*Res Interpretata, Erga Omnes* effect and the role of the margin of appreciation in giving domestic effect to the judgments of the European Court of Human Rights” in vol.28 EJIL (2017), pp.819-843, 對此有深入的分析。亦參見 “The interpretative authority (*res interpretata*) of the Strasbourg Court’s judgments: compilation of background material” Parliamentary Assembly document AS/Jur/Inf (2010)04 of 25 November 2010, pp.5-44. 可於以下連結取得：http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101125_skopje.pdf. 歐洲人權法院的解釋權威係以人權公約第 1、19 及 32 條為基礎，而非第 46 條。

可能性，嗣後透過第 14 號議定書納入人權公約)，歐盟加入人權公約的協定草案於 2013 年在歐盟執行委員會和歐洲理事會成員國之間取得共識。

然而，如同多數人已經知道的，有關歐盟加入人權公約的協商仍待重新開啟，因為歐盟法院於 2014 年 12 月否准了先前商定的草案內容。¹⁵現今有關這個問題的討論尚未重新展開，¹⁶但重要的是必須了解歐盟加入人權公約的內在邏輯，尤其目前歐盟所有的 28 個成員國都已受到歐洲人權法院判決的拘束。即便歐盟有其自身的「人權清單」（即 2000 年的歐盟基本權利憲章，¹⁷具有歐盟根本大法的地位），但加入人權公約將使歐盟的法律系統受到獨立的外部審查，允許個人於歐盟本身因特定行為或疏失須負責任（經常是排他的責任），而有違反人權公約之情形時提起訴訟。此外，歐盟加入人權公約將有助於建構協調一致的人權保障系統，藉由鞏固已由歐洲人權法院承擔起最終重責大任的「歐洲人權法」之穩定發展，排除「挑選法院」（forum shopping）的可能性，

在此我想提出一些評論以為演講的第二部分（有關歐洲人權法院的權威）作結。

人權法院是人權公約解釋適用的最終權威（公約第 32、44 條），也是歐洲公共秩序的憲政機關。在這樣的理解之下，法院所面對的挑戰是相當巨大的，主要但非完全源於大規模的人權侵害，以及仍持續存在有待解決

¹⁵ 歐洲聯盟法院意見書 Opinion 2/13 of 18 December 2014。

¹⁶ 參見 *The EU Accession to the ECHR* 2014, Oxford University Press, V.Kosta, N.Skoutaris and V.P. Tzevelekos, editors, 以及 J. Polakiewicz “Accession to the European Convention on Human Rights – an insider’s views addressing one by one the CJEU’s objections in Opinion 2/13” in vol.36 *Human Rights Law Journal* (2016), pp.10-22.

¹⁷ 特別參見憲章第 52、53 條及相關解釋：http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf Charter 4473/00 http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf

的系統性人權侵害問題，當這些問題未能在內國法院層次予以處理，便成為人權法院的重擔。在這樣的困難之外，還要加上其他涉及法院判決先例令人憂心的問題，即特定國家基於違反公約及其議定書所保障的自由權利之目的（公約第 18 條），對人權公約條文所作的非法限制，即使不能說是濫用。¹⁸

2017 年初，法院有 80,000 件繫屬的聲請案待審理，今年初的數字則為 56,000 件，即使數量已大幅降低，這個情形仍然是令人難以接受的。在待審的案件清單裡，除了（主要的）人權侵害以外，還有非自由民主國家的竄升以及法治國原則在羅馬尼亞、匈牙利與波蘭等國家的倒退，我們對此只能感到痛心和驚訝；這個問題應當由歐盟的機構和歐洲理事會的（政治）機構加以處理。令人惋惜的是，歐洲人權法院在接下來的幾年裡幾乎沒有能力處理這些問題。¹⁹對於土耳其在國家緊急狀態背景下限制言論自由、大規模逮捕以及鎮壓公民社會的舉措，也面臨同樣的困境。²⁰這是人權保障系統的主要缺失，如同這句 20 世紀末的銘言，「遲來的正義不是正義」...（源於英國政治家及首相 William E. Gladstone 於 1868 年的演講）。

上述發展對於人權法院的權威造成新的嚴峻挑戰，因而有（進一步）鞏固和強化該體系之效能的必要性，而這將是我在演講第三部分和末尾所要談論的問題。

¹⁸ 參見由法院於 2018 年發布之人權公約第 18 條指導原則（Guide on Article 18 ECHR），見以下連結：https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_18_ENG.pdf。亦參見 2017 年 11 月 28 日之大法庭判決 *Merabishvili v Georgia*。

¹⁹ 參見 2017 年 10 月 11 日之決議 Parliamentary Assembly Resolution 2188 (2017) “New threats to the Rule of Law in Council of Europe member states: selected examples”，以及做為上述決議基礎的 2017 年 9 月 25 日之 document 14405，見以下連結：<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24214&lang=en>。亦概括參見 *Will of the People? The Erosion of Democracy under the Rule of Law in Europe* (2017, Advisory Council on International Affairs, The Hague, The Netherlands)，見以下連結：www.aiv-advice.nl。

²⁰ 參見 2017 Annual Report of the European Court of Human Rights 之前言中與此相關之見解，p.8。其解釋為何超過 27,000 件針對土耳其的聲請遭到歐洲人權法院判決不受理，見以下連結：https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2017_ENG.pdf。

C. （進一步）鞏固人權保障系統有效性之必要

人權公約的締約方承諾遵守歐洲人權法院的判決，而部長委員會（歐洲理事會決策機關）負責監督法院判決的執行（公約第 46 條第 1、2 項），成員國有義務確保判決完整、有效且迅速之遵循，包含涉及重大結構性問題者，如前所述，此種情況經常需要進行修法或行政改革。在大多數的案件中，判決遵循能在法院認定違反人權公約後的合理期間內完成。確實，如果考慮到 2017 年有近 3,700 個案件，由部長委員會順利執行，即使不能說是「小小的奇蹟」，我們仍能將其視為一個重大的成就。（2016 年則是 2,066 件）

然而，即便法院大多數的判決在部長委員會的監督下都能毫無困難地執行，但 2017 年有近 7,600 個尚未解決的案件，仍令人感到灰心。²¹執行特定判決之困難突顯了經常是源於複雜政治局勢的「零星反抗區」；令人憂慮的情形還包含有 10 個國家嚴重的結構性問題停留在部長理事會的事務清單上超過 10 年（是的，10 年！），這些國家包括義大利、俄羅斯、土耳其、烏克蘭、羅馬尼亞、匈牙利、希臘、保加利亞、摩爾達維亞和波蘭。²²我們真的能說這些國家，以及其他人權法院的「常客」（尤其是那些有長期未解決之系統性問題以及大量反覆出現之聲請案的國家，參附表一），有努力遵循法院的判決嗎？但如何解決這個棘手的問題呢？難道部長委員會不應更嚴格地貫徹「國家責任」原則嗎？²³如果不是透過法院，或許也是時候由部長委員會針對「流氓國家」設想一套更根本、處罰性質的違反履行義

²¹ 參見附表 2（資料取自 11th Annual Report of the Committee of Ministers，2018 年 4 月，並附上報告之連結）。亦注意，與此相關者，*Burmych & others v Ukraine* 一案中出現前所未見之發展，2017 年 10 月 12 日之大法庭判決駁回了大約 12,000 件聲請，並將其移交至部長委員會，指出烏克蘭並未貫徹先前涉及內國法院判決未執行之先導判決（*Ivanov of 2009*）。

²² 參見“The implementation of judgments of the European Court of Human Rights,” document 14340 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 12 June 2017，見以下連結：

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=23772&lang=EN&search=MTQzNDA=>

²³ 此為國際法中之既定概念，無需贅言，參見：https://en.wikipedia.org/wiki/State_responsibility。

務處理程序(不限於近期於 *Mammadov v Azerbaijan* 一案中適用之公約第 46 條第 4 項規定)。²⁴這是值得思考的議題。

當我們討論到「國家責任」的概念，必須強調的是，不只是政府本身，所有國家機關均有落實人權公約標準以及執行人權法院判決的義務，全面而迅速地執行人權公約標準的重責大任落在國家的行政、立法和司法部門肩上。²⁵在此我想強調一個至今相對被忽略的面向，即對於國家立法機關更有組織、更系統性地介入的需求，這個議題尚未受到應有的重視。²⁶

就此容我強調一些不證自明的事實：立法機關的成員作為透過民主程序選出的代表，得針對法律之執行追究政府的責任，以及贊同或批准條約；此外，他們也負責決定每年度的國家預算。因而，與人權公約有關的是，國會得以影響立法的方向和優先順序，並且在認為適當時，撥出必要的預算以確保人權法院判決的迅速執行。國會必須清楚認知到其在國家層次強化人權公約體系實效性的責任，藉由這麼做而協助阻擋潮水般的人權法院聲請案，並確保人權法院判決全面、迅速且有效地執行。²⁷

²⁴ 參見 CDDH document GT-GDR-E (2013)002 “Memorandum on the Parliamentary Assembly’s proposal to introduce a system of financial sanctions or restraints on states who fail to implement judgments of the Strasbourg Court,” 3 May 2013。並概括參見 H.Däubler-Gmelin 針對此議題所表達之看法，Parliamentary Assembly’s ‘preparatory contribution’ to a High-Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights held in Interlaken, Switzerland, on 18-19 February 2010, pp.49- 55。

²⁵ 此議題在他處有充分之探討，例如：*Implementation of the European Convention on Human Rights and of the Judgments of the ECtHR in National Case-Law: A Comparative Analysis*, 2014, Intersentia, Antwerp, edited by J.Gerards & J.Fleuren，以及 *The Council of Europe: Its Law and Policies*, 2017，見註 2，特別是第 9 章(E Lambert Abdelgawad 著)，第 36 章 (M.Breuer 著)與第 7 章 (P.Leach 著)。亦應注意重要的「Superior Courts Network」，更多資訊可見以下連結：<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/network&c>。

²⁶ 就此觀點詳見 A.Donald & P.Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights* (2016, Oxford University Press)，以及 *Parliaments and Human Rights. Redressing the Democratic Deficit* (2015, Hart Publishing, Oxford, edited by M.Hunt, H.J.Hooper & P.Yowell)。

²⁷ 參見下列：Parliamentary Assembly Resolution 1823 (2011), of 23 June 2011, “National parliaments: guarantors of human rights in Europe”，以及 Resolution 1856 (2012) of 24 January 2012, “Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights”，分別參見下列連結：<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18011&lang=en> 與 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18060&lang=en>。

在這個脈絡下，國會大會（在其 2011 年的 1823 號決議中）呼籲所有國會應就此建立合宜的框架和機制；不幸的是，只有少數立法機關回應這個提案。國會應當確保特定法律草案是否合於人權公約標準獲得系統性的確認，並且要求政府針對相關人權法院判決及判決的執行或未執行，定期向其提出報告。由於各國國會（一院制或兩院制）職權在於提出立法案或法律修正案、啟動調查、舉行聽證會，或於必要時強制證人參與聽證，歐洲理事會擁有一個由這些國會代表所共同組成的大會，效益便在於此。完成上述任務所需之充分的物質和經濟資源，以及獨立的人權專家鑑定管道，包含由觀察員、國會監察使、公民社會代表等所進行者，須予以確保。最後，參與國會的應當是全職的專家，而非臨時由政府或非營利組織調任的人員。

再來談談有關**預算的問題**。在演講開始的時候，我曾經提到一本近期剛出版的書（歐洲人權公約法），書中就歐洲人權法院的判決先例提出深入的分析。²⁸在該書引言中，提及近來人權法院遭遇到的預算縮減，其原因來自於俄羅斯不願意支付其所應負擔的預算，以及土耳其大幅刪減負擔預算數額的政治決定；在這個情形之外，還有另一個令人憂心、且很實際上可能造成更多困擾的問題，即成員國（數年來、持續）不提供歐洲理事會和人權法院充分預算的決定。

容我直率而有欠婉轉地說，即便人權法院屢次因其「傑出貢獻」在外交部長出席之高峰會中受到讚揚（2010 年在瑞士因特拉肯，2011 年在土耳其伊茲密爾，2012 年在英國布萊頓，2015 在比利時布魯塞爾，以及最近期

²⁸ 參見前揭註 1。

2018年4月在丹麥哥本哈根)，²⁹而其對於歐洲人權保障「不可或缺」的重要地位（於國家元首及政府首腦出席之高峰會）³⁰不斷被強調，有多少人會注意到，15個成員國（幾乎是歐洲理事會三分之一的會員）支付予歐洲理事會年度一般預算的數額，甚至不足以負擔他們自己在人權法院的法官？³¹

D. 結語

早在1990年代初期，歐洲人權公約—無疑是世界上最成功的人權公約—就已經明顯需要大舉翻修，以免於因其本身的份量而崩解，這可能源於個人聲請案的大幅增長（現在還要再加上從1989年以來加倍的成員國數量），或者源於相關連的系統堵塞和令人難以接受的延遲問題。這一切導致了常設性單一人權法院的誕生（1994年的人權公約第11號議定書，於1998年11月1日生效），然而這個系統又再度面臨負擔過重的問題。目前似乎存在的共識是，假如成員國能夠做出適當且一致的努力，個人聲請的權利可獲得保留，而人權法院仍能在合理期間內做出有威信的高品質判決。³²但這取決於成員國是否提供充分的後勤支援（包含金錢！），以使十餘個仍有

²⁹ 內容參見首長委員會入口網站：<https://www.coe.int/en/web/cm>。

³⁰ 參見1993年歐洲理事會在維也納的三次國家元首及政府首腦高峰會所通過之solemn declarations，在會議中決議透過建立單一法院以設法提升歐洲人權法院之有效性，其目的在於強化保護手段之效率，縮短程序並維持目前之高品質人權保障；1997年在史特拉斯堡，其決議強化人權之保障，以使歐洲理事會各機構得以有效保障歐洲境內之個人權利；以及2005年在華沙，強調歐洲人權法院對於確保歐洲境內人權之有效性有「不可或缺」的地位。以上均可參見網址：<https://www.coe.int/en/web/cm/summits>。此等高峰會嚴格來說並非歐洲理事會本身的高峰會；參見*The Council of Europe. Its Law and Policies*，前揭註2，特別是S.Palmer所著之第6章，pp.141-143。

³¹ 參見M-L. Bemelmans-Videc, “Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights,” document 12811 of 3 January 2012，特別是第2.4節，標題為‘Major stumbling block: the Council of Europe’s budgetary predicament,’ §§ 19-22，參見以下連結：

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12914&lang=en>。

亦參見前揭註27。

³² 參見*The longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights* (2015, report of Council of Europe’s Steering Committee for Human Rights (CDDH))，參見以下連結：

<https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/work-completed/future-of-convention-system>。

亦參見P. Leach “The European Court of Human Rights: Achievements and Prospects” in *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*, 2018, Springer, Heidelberg, edited by G. Oberleitner。

（重大）結構性問題的國家能一勞永逸地解決該問題，這和內國層次強化人權公約和人權法院判決先例「所有權」的需求相關，這也是為何強調人權法院的解釋權威（*res interpretata*）有其重要性。

至於人權法院的「正當性」問題近年來也浮上檯面。³³我推斷，能稍微減緩該批評的方式之一是允許內國最高法院指定資深法官，在由人權法院大法庭裁決之案件中取代成員國推薦任命的法官。³⁴這將能強化內國法院和人權法院的互動，並且使內國的法官對於人權法院判決有掌握感和更高的敏銳度。³⁵

因此，在不到一個月後的 2018 年 11 月 1 日，該怎麼慶祝歐洲人權法院成為常設性法院的 20 週年？我想，是透過再次堅定地肯認人權法院雙重任務的獨特性：人權法院在個別聲請案件中作出裁決，對個人提供最後層級的司法救濟的關鍵「角色」，以及其大法庭在維護人權公約作為歐洲公共秩序憲章的獨特性之際，所具有之「權威」。

感謝各位的聆聽。

³³ 參見 *Criticism of the European Court of Human Rights*, 2016, Intersentia, Antwerp, edited by P. Popelier, K. Lemmens & S. Lambrecht。亦參見 https://en.wikipedia.org/wiki/European_Court_of_Human_Rights（第 6 點：批判）。

³⁴ 目前的相關要求參見歐洲人權公約第 26 條，§§ 4、5，以及 A. Drzemczewski & E. Fribergh “Grand Chamber (European Court of Human Rights)”，*Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2018- OUP（即將出版），總編輯為 H. Ruiz Fabri。

2017 年，19 件大法庭判決涉及了一系列廣泛的議題，包括代理孕母、工作場所的電子通訊監控，以及醫療過失案件中國家責任的範圍。

³⁵ 參見我在 2008 年底於第 11 號議定書生效十週年慶上所做出之較為極端的提案：*Ten years of the ‘new’ European Court of Human Rights 1998-2008* (European Court of Human Rights, 2008), pp.63-64，參見以下連結：https://www.echr.coe.int/Documents/10years_NC_1998_2008_ENG.pdf。這部分因為 CDDH（Comité directeur pour les droits de l’homme, Steering Committee for Human Rights）的顧慮而未受保留（見前揭註 32，§§ 126-127）。

附表一繫屬歐洲人權法院特定司法部門的聲請案（2018年6月30日）³⁶

繫屬法院之聲請案總數：54,350 件

特定國家的案件數及所佔比例：

羅馬尼亞: 9,350 = 17,2%

俄羅斯: 9,200 = 16,9%

烏克蘭: 6,950 = 12,8%

土耳其: 6,400 = 11,8%

義大利: 4,650 = 8,6%

亞塞拜然: 2,050 = 3,8%

匈牙利: 1,900 = 3,5%

喬治亞：1,900 = 3,5%

亞美尼亞: 1,900 = 3,5%

波蘭: 1,500 = 2,8%

其餘 37 個國家: 8,550 = 15,7%

³⁶ 如需額外之背景資訊或數據，可參考下列之「2017 歐洲人權法院資料及數據」，網址為：
https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2017_ENG.pdf，以及參照法院之入口網站：
<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c>，
https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_month_2018_ENG.pdf。

附表二部長委員會對於歐洲人權法院裁定及判決執行之監督（2017）

(取自部長委員會第 11 次年度報告)³⁷

部長委員會之已結案件數：

1998 年: 116

2008 年: 400

2015 年: 1,537

2016 年: 2,066

2017 年: 3,691

部長委員會之未結案件數：

1998 年: 1,435

2008 年: 7,328

2015 年: 10,652

2016 年: 9,941

2017 年: 7,584

（未結案件指的是執行程序尚在進行中的案件，因此，各該案件可能處於不同執行階段，但不應理解為未執行之案件。這些案件大多數的情況

³⁷ 資訊分別從 2018 年 4 月公布之報告的第 67 與第 62 頁取得。全部 273 頁之完整報告參見以下連結：
<https://rm.coe.int/annual-report-2017/16807af92b>。

是已提供個別救濟，但仍有待採行一般性的措施；某些案件極為複雜，需要相當的執行時間。）