

兩公約與環境人權的主張

張文貞¹

國立台灣大學法律學院副教授
環境永續政策與法律研究中心 (PLES) 成員

呂尚雲

國立台灣大學法律學院碩士

摘要

《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利公約》，透過《兩公約施行法》的實施，已正式成為我國法律體系的一部份。兩公約所保障的人權規定，也具有國內法律的效力。在這一波全新的人權時刻中，許多民間人權團體都積極參與其間，環境團體卻反而顯得疏離。究竟環境與人權的關係為何？兩公約所保障的人權，是否可以作為環境人權的主張？本文研究發現，環境與人權密切相關，兩公約所保障的人權，不但涵蓋實體環境人權如生命權、健康權、水權、隱私權、家庭權、自決權、文化權及宗教自由等，更包括請求環境資訊、參與環境決策、環境人權受到侵害的司法救濟等程序環境人權。本文認為，不僅人民、環境團體、環境律師應該積極主張這些環境人權，就連各級環境主管機關、法務部及各級法院，也都應該積極適用這些人權保障規定。環境人權在國際人權法上的發展，讓我們清楚看到兩公約與環境人權的密切相關，各國或國際的環境政策與法律議題的思考，再也無法脫離國際人權規範體系。環境與人權、內國與國際的整合與匯流，勢不可擋。

關鍵字

環境、人權、兩公約、生命權、健康權、水權、程序環境人權

1 本文為作者之一的國科會研究計畫《國際人權公約之內國法適用及其效力》(99-2410-H-002-140-MY3)及《氣候變遷下的環境及政策影響評估》(99-2621-M-002-013)的部分研究成果，併此申明。作者感謝審查人的寶貴審查意見，令作者受益良多。

一、前言

《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）及《經濟社會文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR）（以下簡稱兩公約），在2009年3月31日經我國立法院以條約案方式通過，同時制定《兩公約施行法》。² 2009年12月10日，《兩公約施行法》正式施行，兩公約所保障的人權規定，從此成為我國內國法的一部分。³ 自此之後，我國法治可以說進入了一個全新的人權時刻（human rights moment）。人權團體開始積極使用兩公約的人權，作為立法及政策遊說的立論基礎。人權學者熱情撰文解析兩公約所保障人權的內涵，並強化兩公約在內國法效力的論述。⁴ 人權律師則積極於訴訟上主張兩公約所保障的人權。⁵ 由於《兩公約施行法》第8條要求各級政府機關，應於本法施行兩年內，完成所有不符兩公約規定的法令及行政措施的廢止、修訂及改正，政府部門遂展開對公務員一系列的人權教育及訓練。⁶ 2011年，總統府

2 本文以下單獨提到《公民與政治權利國際公約》，係以ICCPR簡稱；單獨提到《經濟社會文化權利國際公約》，則以ICESCR簡稱；同時提到兩個公約時，方以兩公約簡稱，先予說明。兩公約批准案，是民進黨執政時的行政院於2008年2月13日經行政院院會決議，認為我國已於1967年10月5日由當時常駐聯合國代表團的劉鐸大使代表政府簽署，但迄未完成批准程序，遂決定送立法院審議以完成批准程序，而於2008年2月19日將兩公約批准案送國民黨占絕大多數的第7屆立法院審議。立法院於2009年3月31日三讀通過批准案。參見《立法院公報》，98卷14期，頁463-518。同時，行政院鑑於我國國際處境特殊，兩公約正式批准後是否能順利完成交存秘書長的手續，尚有極大困難，為了確保兩公約在我國法律體系上的定位及效力，也同時提出兩公約施行法，使兩公約所保障的權利具有國內法上的效力。《兩公約施行法》三讀通過的決議及討論，參見《立法院公報》，98卷14期，頁518-527。

3 《兩公約施行法》第9條規定：「本法施行日期，由行政院定之。」行政院則定2009年12月10日施行。

4 許多論文均已結集成書，例如台灣法學會在2009年12月以兩公約為主題舉辦學術研討會，相關論文於2010年10月出版於《臺灣法學新課題（八）》；台灣人權促進會也在2010年3月出版《兩公約專輯》。

5 例如，廢死聯盟於2010年4月間，以死刑違反ICCPR的相關規定，為當時案件已定讞的44名死刑犯向司法院大法官提出釋憲聲請。不過，該聲請在同年5月遭大法官不受理。本案評論參見：張文貞（2010a）。此外，台大社會系教授李明璁2008年底因聚集於行政院前的和平集會野草莓學運，以首謀被檢方依集會遊行法起訴。律師在該案中主張集會遊行法的相關規定，違反ICCPR第21條保障人民和平集會的權利，審理該案的法官於2010年9月9日聲請釋憲，不過，司法院大法官迄今尚未作成任何決定。

6 政府部門一系列的人權教育訓練及推動措施，參見法務部人權大步走網站：<http://www.moj.gov.tw/mp200.html>。

人權諮詢委員會在法務部的協助下，整合各政府機關的資源，慎重籌畫第一份國家人權報告的撰寫。⁷ 面對這一個全新的人權時刻，民間團體更是發揮了最大的量能，不但肩負起對台灣社會的人權教育及推廣工作，還在最快的時間內成立了兩公約施行監督聯盟，將兩公約所保障人權的規定及相關解釋結集出版。⁸

在這一波人權時刻中，許多民間團體、尤其是人權團體、兒童團體、婦女團體、社福團體、原住民團體都積極參與其間。不過，環境團體在一開始卻反而不在其中，退居次位。難道環境跟人權沒有關係嗎？環境議題的主張，不論是環境立法或政策的遊說、甚或環境訴訟的立論，在兩公約人權規定具有國內法效力之後，難道不能以此作出更積極的主張？而這正是本篇論文寫作闡述的主要目的。我們認為，環境當然與人權有莫大的關係。環境污染不但同時影響人類及自然生態環境，嚴重的環境污染及生態破壞，甚至會威脅人民的生命權、健康權，進一步影響人們或特定族群的住居、文化及平等的相關權利。（Hunter et al., 2007: 1365）一個重視人權保障的國家，雖然無法保證絕對也會是個重視環境的國家；但一個主動造成、甚至漠視任令環境污染及生態嚴重惡化的國家，絕對不可能是個重視人權的國家。（ibid.: 1366）

兩公約所保障的權利十分廣泛。以 ICCPR 而言，除了最重要的生命權，還有自決權、平等權、禁止酷刑、遷徙自由、思想、良心與宗教自由、集會結社自由、兒童權及少數族群的文化權、語言權等等重要權利。ICESCR 於強調自決權與平等權之外，也對勞動基本權、工作權、工作條件、家庭權、教育權、文化權等等的保障。這些權利都可能因為環境破壞、生態惡化、甚或突如其來的重大污染或自然災害而受到侵害，畢竟環境對人權的影響是全面性的，任何一項權利都可能與環境及生態議題產生程度不一的關聯。不過，本文所討論的環境人權，將僅限於從兩公約的相關條文、解釋及具體案例中歸納出的相關權利，同時涵蓋了實體面及程序面的相關環境人權。（ibid.: 1373, 1389）

7 國家人權報告的籌畫及討論，參見總統府人權諮詢委員會的國家人權報告：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=30640&CtUnit=10675&BaseDSD=7&mp=200>。

8 兩公約施行監督聯盟的成立及相關出版，參見兩公約施行監督聯盟網站：<http://covenants-watch.blogspot.com/p/blog-page.html>。

本文以下區分為四大部分來進行討論，首先對兩公約的規範及執行機制作一簡單討論，重點將放在兩公約的委員會對公約人權規定所作進一步解釋的一般性意見（general comments）。⁹ 其次則探討兩公約與實體環境人權的保障，包括生命權、健康權、滿足基本生活需求的權利及所衍生出的水權、隱私權及家庭權、自決權、文化權及宗教自由。值得注意的是，雖然環境污染及生態破壞，往往也可能損及個人的財產權，但由於兩公約均未提及財產權的保障，本文暫時不予討論。¹⁰ 在實體權的討論之後，本文則探討兩公約與程序環境人權的保障，包括享有環境資訊的權利、參與環境決策的權利、以及環境人權受到侵害的司法救濟權利。最後則是討論兩公約的這些環境人權，如何於我國內國法體系積極適用，並以此作結。¹¹

二、兩公約規範與執行機制簡介

我們要瞭解兩公約的規範及執行機制，以及兩公約在聯合國人權體系內的地位，就有必要先對以聯合國為中心的國際人權體制輪廓，有一個初步認知。基本上，聯合國底下主要的國際人權體制，有四個層次。（Steiner et al., 2008: 151）第一層是 1945 年通過生效的聯合國憲章（Charter of the United Nations）。該憲章雖然並未對國際人權保護有太多直接規定，卻是國際社會具體組成國際機構，以促成國際人權保障及實踐最重要的集體合作機制。第二

9 ICCPR第40條第4項規定，人權事務委員會得對各國執行公約所送交的國家報告予以審查，並作成一般性意見。ICESCR第19條也規定經濟社會理事會得就各國所提出國家報告的相關問題，提出意見。一般性意見，在我國所批准公約的官方版本中，翻譯為一般評議。不過，民間兩公約監督聯盟、不少民間團體及學者，目前似乎偏好使用一般性意見，本文從便於流通、理解的立場，選擇以一般性意見來稱之。

10 不過，這並不表示財產權就不是一個國際人權法上的重要人權。聯合國於1948年12月10日以大會決議通過之《世界人權宣言》第17條就明文規定：「人人有權單獨占有或與他人合有財產。任何人之財產不容無理剝奪。」在兩公約簽署及生效的1970年代，因為全球仍處於資本主義國家與共產主義國家的冷戰對立，受共產主義國家支持的ICESCR並未納入財產權保障的規定，而受資本主義國家支持的ICCPR，也因為擔心加入的財產權保障的規定之後，會簽署國家的數目會減少，因此最後也沒有放入財產權保障的規定。這一段歷史的討論，以及財產權在國際人權法上的地位，參見Steiner et al. (2008: 53)。

11 事實上，在國際人權體系下，當然不只兩公約所保障的人權可以與環境議題相互連結，《歐洲人權公約》、《美洲人權公約》、其他議題取向為主的公約如《兒童權利公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《消除一切種族歧視公約》等，也都可以與環境議題相互連結。不過，本文討論的脈絡僅以兩公約為限，先予說明。至於其他國際、甚或內國人權機制與環境議題的連結，可以參考呂尚雲（2011）。

層是 1948 年聯合國大會決議通過的《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights, UDHR）。如果《聯合國憲章》某種程度被認為是世界憲法，那麼《世界人權宣言》就是這部憲法的基本人權憲章。《世界人權宣言》所保障的人權，在經過各國及全球相關法院幾十年的實踐後，其中已有許多權利具有習慣國際法、甚至是強行國際法的地位，也有學者甚至宣稱該宣言所保障的人權均具有習慣國際法的地位。¹² 第三層就是 1966 年通過、1976 年生效的兩公約。這兩個公約不但是前述《世界人權宣言》的具體化，更涵蓋了該宣言所未包括的一些基本權利。由於兩公約清楚而詳盡地羅列了人類所應享有的人權，所以也被稱為國際人權清單（International Bill of Rights）。國際人權體制的第四層，則是由針對特定領域人權議題所規範的公約予以組成，《兒童權利公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《反酷刑公約》，都在其中。¹³

這四個層次的人權體制，也具體反映在以聯合國為中心的人權保護組織設計上。在過去，聯合國僅由經濟社會理事會（Economic and Social Council）底下的人權委員會（Commission on Human Rights），以及秘書處底下所設的人權高級事務專員（High Commissioner for Human Rights）來反映前述第一、二層的人權保障議題。不過，2006 年聯合國大會作成決議，決定提升聯合國內部處理人權事務的層級，而新設人權理事會（Human Rights Council）。¹⁴ 至於第三層級的兩公約、以及第四層級的議題導向的公約，均由公約底下的專門機制來負責。ICCPR 是由該公約第 28 條所組成的人權事務委員會（Human Rights Committee）來負責。至於 ICESCR，原先是由經濟社會理事會來負責，但 1985 年則決議另外設立經濟社會文化委員會（Committee on Economic,

12 關於《世界人權宣言》在國際法上地位的相關討論，參見張文貞（2010b）。

13 例如：1948年通過之《防止與懲制種族滅絕罪公約》（Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, CPPCG）；1965年通過之《消除一切形式種族歧視公約》（Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD）；1979年通過之《消除對婦女一切形式歧視公約》（Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW）；1984年通過之《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》（Convention against Torture, and other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment）；以及 1989年通過之《兒童權利公約》等。

14 參見聯合國大會 2006 年第 60/151 號決議。（Steiner et al., 2008 : 791）。

Social and Cultural Rights) 來負責該公約的執行。¹⁵

(一) 《公民與政治權利國際公約》的規範及執行機制

ICCPR 於 1966 年 12 月 16 日通過，1976 年 3 月 23 日生效，至今已有 166 個締約國，並有兩份任擇議定書。¹⁶ 公約主旨為保障人民政治參與權，以及一般公民權利，例如保障人民自決、男女平等、生命權、人身自由、言論自由、集會結社、家庭生活。ICCPR 雖然是以個人權利保障為中心，但也隱含部分集體性權利的保障，公約第 1 條的人民自決權及第 27 條的少數族群的權利，就是最好的例子。

如前所述，ICCPR 是由人權事務委員會來負責公約的執行與監督。在 ICCPR 的要求下，締約國必須定期繳交國家報告，詳述 ICCPR 所規定的人權在內國落實的情形。委員會在審查國家報告後，會作出觀察結論 (concluding observations)，對各國的執行情形表達關切，並給予具體建議。¹⁷ 有時候，委員會也會在國家繳交報告之前，就主動要求國家就特定的人權議題作重點報告。¹⁸ 事實上，由於人權公約是國家間彼此對境內的人權保障作出承諾，各國如違反此一承諾，其他締約國當然可以對其提出違約的指控。ICCPR 第 41 條就規定委員會可以受理此種國家間關於公約違反的指控。不過，截至目前為止，還沒有此種案例出現。¹⁹ 此外，公約第一任擇議定書設置了個人申訴 (individual communications) 制度，允許加入此一議定書國家的人民，在用盡內國救濟程序後，向委員會提出申訴。²⁰ 最後，ICCPR 第 40 條第 4 項規定，

15 經濟社會理事會授權經濟社會文化委員會負責ICESCR監督與執行的說明，參見經濟社會文化委員會網站：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/>。

16 ICCPR網站參照 http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en。

17 國家報告制度主要是讓各國政府在準備報告的過程中，有機會檢閱內國對於人權事項之政策與立法，並促進公民社會的關注及討論。其中由人權團體提出的影子報告 (shadow reports)，也會成為委員會審閱國家報告時重要的參考資料。(Steiner et al., 2008: 850-854)

18 人權事務委員會於常會 (plenary session) 召開期間，就有 Country Report Task Forces 決定下次常會時，各國國家報告應該包含之特定人權議題。參見人權事務委員會網站 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/workingmethods.htm#n4>。

19 ICCPR第41條第1項規定：「一、本公約締約國得按照本條規定，隨時聲明它承認委員會有權接受和審議一締約國指控另一締約國不履行它在本公約下的義務的通知……。」

20 First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, Dec. 16, 1966, 999

人權事務委員會得對各國執行公約所送交的國家報告予以審查，並作成一般性意見，主要是針對公約條文的規範內容作出解釋，截至目前為止，委員會總共已經作出 34 件一般性意見。²¹ 委員會所作的一般性意見，對於各國充分理解公約權利的具體內涵及其執行方向，有極大的幫助及影響力。（Steiner et al., 2008: 873-890）在這些一般性意見當中，更有不少觸及環境人權的相關議題，將在後續作更詳細的說明。

（二）《經濟社會文化權利國際公約》的規範及執行機制

ICESCR 同樣是在 1966 年 12 月 16 日通過，1976 年 1 月 3 日生效，目前擁有 160 個締約國。²² 公約旨在保障社會、經濟、文化性質之權利，例如工作權、社會保險、生活程度、身體與精神健康、教育機會等。目前負責執行及監督公約的主要機制，是經濟社會理事會在 1985 年後所授權成立的經濟社會文化委員會。不像 ICCPR 第一任擇議定書的個人申訴制度已經行之有年，ICESCR 關於個人申訴機制的任擇議定書尚未生效。²³ 根據 ICESCR 第 19 條的規定，經濟社會理事會所授權的經濟社會文化委員會亦得就各國所執行公約的相關議題，作成一般性意見。截止目前為止，委員會已經作成 21 件一般性意見。²⁴

ICESCR 所保障的人權，雖然與 ICCPR 所保障的人權，共同構成國際人權清單；但因為經濟社會文化的權利往往受限於資源分配，而須仰賴國家及市場的進一步作為，再加上 ICESCR 第 2 條第 1 項允許國家逐漸實現公約所保障的權利，也使得 ICESCR 所保障的人權被認為並非可直接實現、由人民來予以請求而具有法效性的權利。不過，這個錯誤的認知，早在經濟社會文化委

U.N.T.S. 302.

21 這些一般性意見的中文彙整，參見台灣人權促進會、兩公約施行監督（2011）。人權事務委員會一般性意見官方網站：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>。

22 ICESCR 網站參照：http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en。

23 該任擇議定書於 2008 年 12 月 10 日通過，目前尚未生效。參見 ICESCR 網站 http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en。

24 這些一般性意見的中文彙整，參見台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟（2011）。經濟社會文化委員會一般性意見官方網站：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>。

員會於 1990 年所作成的第 3 號一般性意見中，就已初步釐清。在這個一般性意見中，委員會強調 ICESCR 第 3 條（男女對經濟社會文化權利平等享有的權利）、第 7 條第 1 項第 1 目（公平工資及同工同酬）、第 8 條（勞動基本權）、第 10 條第 3 項（禁止對兒童及青少年在經濟社會上的剝削及童工相關保護規定）、第 13 條第 2 項第 1 目（初等教育的義務及免費）、第 13 條第 3 項（父母對子女的選擇教育的自由）、第 4 項（個人或團體設立教育機構的自由）、及第 15 條第 3 款（科學、文學或藝術作品的智慧財產權保障）等規定，都是各國必須立即加以實現、各國的司法體系必須立即加以適用的權利。²⁵ 此外，ICESCR 第 2 條所稱的逐步實現，並不應被誤解為公約所保障的權利缺乏任何權利的本質。委員會認為，ICESCR 第 2 條要求各國必須逐步實現這些權利的用語，就是「為締約國確立充分實現這些權利的明確義務，……而且，在這方面的任何倒退措施，都需要最慎重的考慮，也必須要提出充分的理由，並顧及公約所保障權利的完整性。」²⁶ 同時，委員會也在此號一般性意見中建立了 ICESCR 締約國對經濟社會文化權利實現的核心義務：「確保至少使每種權利的實現達到一個最基本的水準。倘若一個國家中有相當數量的一群人，被剝奪了最基本的食物、健康醫療、住居及教育，那這個國家就會被推定是違反了公約所定的義務。」²⁷ 這些被剝奪了最基本的食物、健康醫療、住居及教育權利保障的受害人，在委員會於 1998 年所作成的第 9 號一般性意見中，更是清楚表示，應該要以司法來作為救濟手段。²⁸ 換言之，對於 ICESCR 可以直接實現的權利、以及國家在經濟社會文化權利保障上的核心義務，委員會都認為這些權利必須直接在締約國的內國法律體系予以實現，同時由內國司法體系來予以充分保障。

三、兩公約與實體環境人權的保障

兩公約所規定的人權保障，與實體環境人權有關者，可以包括生命權、健

25 參見 ICESCR 第 3 號一般性意見，第 5 段文字。

26 參見 ICESCR 第 3 號一般性意見，第 9 段文字。

27 參見 ICESCR 第 3 號一般性意見，第 10 段文字。

28 參見 ICESCR 第 9 號一般性意見，第 3 段文字。

康權、滿足基本生活需求的權利及所衍生出的水權、隱私權及家庭權、自決權、文化權及宗教自由。這些權利是由目前兩公約的相關條文、委員會所作的一般性意見、以及相關案例所歸納出來，並不表示公約所規定的其他權利，就一定不能在相關的環境議題中有所適用。同時，除了兩公約以外，其他既存的國際環境條約或相關規範文件，例如《聯合國人類環境會議宣言》或《里約宣言》，對實體環境人權也有所著墨，值得我們一併予以重視。

（一）生命權

生命權是所有權利的前提，也是最重要的人權。受污染的飲水以及空氣都將嚴重威脅生命的存在，環境品質的減損到一定嚴重的程度時，也可能直接侵害生命權。（Hunter et al., 2007:1373）ICCPR 第 6 條第 1 項規定，人人皆有天賦的生存權，任何人的生命不得無理剝奪。更重要的是，ICCPR 第 4 條第 2 項將第 6 條的生命權保障，認定為是不得減免的權利，即使國家面臨緊急狀態，對生命權的保障也不可以有任一絲的減免。²⁹ 《聯合國人類環境會議宣言》於第一點即提到，自然環境對於人類福祉、基本人權以及生存權本身，都是不可或缺的。³⁰

一般人在看到 ICCPR 第 6 條的規定時，由於該條對於死刑議題有相當著墨，往往直覺認為該條僅與此一議題相關，其實不然。在委員會於 1982 年所作第 6 號一般性意見中，生命權的內涵不應該被狹義的理解，³¹ 而基於對生命權的保障，各國有防止戰爭、特別是核子戰爭的義務。³² 同時，締約國也必須採取一切措施來「減少嬰兒死亡率和提高預期壽命，特別是消滅營養不良和流行病。」³³ 環境污染、尤其是重大的公害事件，往往對受害人的生命權造成極

29 ICCPR 第 4 條第 2 項規定：「第 6 條、第 7 條、第 8 條（第 1 項及第 2 項）、第 11 條、第 15 條、第 16 條及第 18 條之規定，不得依本條規定減免履行。」

30 聯合國人類環境會議宣言《斯德哥爾摩宣言》第 1 點：「人類既是環境之創造物，亦是環境之塑造者，環境滿足人類物質上之需求，並提供其在智力、道德、社會與精神等方面獲得發展的機會。生存於地球上的人類，在漫長和曲折的演化過程中，藉著快速發展之科學技術，已經達到可以用無數方法以及空前的規模改造其環境之階段。人類環境之兩個面向，即自然和人為方面，對於人類福祉、享有基本人權以及生存權本身，都是不可或缺的。」

31 參見 ICCPR 第 6 號一般性意見，第 1 段文字。

32 參見 ICCPR 第 6 號一般性意見，第 2 段文字。

33 參見 ICCPR 第 6 號一般性意見，第 5 段文字。

大威脅，委員會此一解釋，無疑直接肯認生命權在實體環境人權上的重要地位。1984年委員會又再度作成第14號一般性意見，重申生命權是所有人權的基礎，也再次強調大規模毀滅性武器的發明，以及核子武器的設計、試驗、製造、持有及佈署，均應屬於對於生命權的侵害，不但應予禁止，更應被視為是危害人類的罪刑。³⁴

核子武器的發展，引起委員會對於生命權侵害的關注；即便是核能科技的和平使用，例如核電廠的設置或核廢料的處置，也可能引發對於生命權侵害或嚴重影響的爭議。在委員會所受理的個人申訴案件中，就有一個相關案例：E.H.P. v. Canada。³⁵ 該案是起因於1945年至1952年，加拿大聯邦政府所有的Eldorado核能公司，將核廢料棄置在希望港（Port Hope）附近。1975年開始，大規模的污染建屋被發現，許多不知情的居民使用被核廢料污染的物質作成建材。加拿大聯邦原子能監控署在1976年開始才展開清除行動，開挖將近400個核廢料棄置點，並將核廢料移往他處。原告E.H.P.為當地的環保團體，在1980年10月代表當地129位居民向人權事務委員會對加拿大政府提出申訴，認為這些貯存場已經使用了將近30年，當地居民以及下一代的生命權均已受到嚴重危害，而政府既無法找到下一個可以安置核廢料的地點，也不願解決當地的問題。E.H.P.已經花了五年多的時間與當地政府交涉，不過，對於核廢料如何安置的問題，卻並未於法院起訴。而也就是因為如此，加拿大政府向委員會抗辯本案未窮盡內國司法救濟途徑，因此委員會不應受理本案。

對於本案，委員會認為核廢料處置，確實涉及國家是否善盡保障ICCPR第6條生命權的嚴肅議題；但因為E.H.P.確實並未於內國尋求司法救濟途徑，委員會最後仍決定不受理此案。無論如何，委員會將核電廠及核廢料的議題，放置於ICCPR第6條的權利保障脈絡下來思考，對於實體環境人權的發展，已經是邁出了一大步。

（二）健康權

沒有任何人會否認環境污染及生態惡化會影響人類的健康，《里約宣言》

34 參見ICCPR第14號一般性意見，第1、4及6段文字。

35 U.N. Human Rights Committee, E.H.P. v. Canada, Communication No. 67/1980/, Oct. 27, 1982.

明白指明「人類為永續發展關懷之核心。人類有權順應自然，過健康而有生產能力之生活」。而健康權也確實受到 ICESCR 第 12 條的明文保障。該條要求公約締約國應確認人人有權享受可能達到之最高標準的身體與精神健康。為了確保健康權的保障，各國必須採取必要措施來改善包括環境及工業衛生，並預防、撲滅各種傳染病及其他疾病。³⁶

經濟社會文化委員會在 2000 年作成第 14 號一般性意見，對健康權定義、規範內容、各種族群的健康權、以及締約國實現健康權的義務及核心義務，甚至是非締約國的相關合作義務，均有詳細的規定。其中與環境人權相關者，要屬該意見對於健康權涵蓋範圍的強調。委員會認為，健康權不僅包括及時和適當的衛生保健，也包括決定健康的因素：使用安全及潔淨的飲水、享有適當的衛生條件、以及符合衛生的職業和環境條件。³⁷ 委員會特別指出乾淨、充足水源之重要性，避免並減低人民暴露在任何直接或間接影響健康的輻射、有毒物質或惡劣的環境狀態下。同時，委員會也非常重視弱勢者的平等健康保障，點出對女性、兒童與青少年、長者、殘障人士、原住民，必須特別給予關注。就原住民的部分，委員會也注意到原住民與其固有文化之不可分離性，個人的健康與集體難以分開，因此，任何必須使原住民離開傳統土地與環境的開發活動，都將剝奪原住民使用自然資源，破壞原住民與土地的共生關係，而對他們的健康權產生影響。³⁸

有關國家在維護健康環境下的相關義務，第 14 號一般性意見明確要求國家不可以違法污染空氣、水源和土壤，無論是透過國有工廠排放工業廢棄物，或使用、測試會排放對人體健康有害物質之生化、核子武器，均在禁止之列。各國政府必須採取措施來防止環境危害，更應制定和減少消除空氣、水、及土

36 ICESCR 第 12 條規定：「（第 1 項）本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。（第 2 項）本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：1) 設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；2) 改良環境及工業衛生之所有方面；3) 預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；4) 創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理。」

37 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 11 段文字。

38 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 27 段文字。

壤污染的國家政策，包括重金屬的污染如汽油中的鉛。³⁹ 而國家若未禁止、執行控管第三人或工廠污染環境的法律，也是屬於對第 12 條保護義務的違反。⁴⁰ 更重要的是，委員會賦予人民有權在不歧視的基礎上，享有衛生設施，得到充分供應的安全飲用水，這是國家在第 12 條規定下的核心義務。⁴¹ 因為核心義務是完全不能減免，所以國家必須立即實現這些權利，人民也可以尋求內國的司法救濟途徑，來獲得這些權利的滿足。⁴²

委員會甚至明白指出，對於健康權的保障，包括相關影響人民健康及環境相關資訊的取得。如果國家蓄意隱瞞或歪曲對保護健康或環境極為重要的資訊，也必須視為是對人民健康權保障的違反。⁴³ 健康權受到侵害的任何個人或群體，均有權在內國或國際上獲得有效的司法救濟及相關補償。⁴⁴

（三）滿足基本生活需求的權利及所衍生出的水權

ICESCR 第 11 條第 1 款揭示人人均有滿足基本生活需求、為自己及家庭獲得足夠食物、衣著及住房的人權，並要求各國應採取適當步驟來實現此一權利。⁴⁵ 經濟社會文化委員會在 2002 年，結合第 11 條第 1 款滿足基本生活需求的權利、以及前述第 12 條健康權的保障，作成第 15 號一般性意見，正式將水權（right to water）納為兩公約的基本人權。委員會認為 ICESCR 第 11 條第 1 項所稱基本生活需求的滿足，當然包括水權在內，更與第 12 條第 1 項的健康權息息相關。在該意見中，委員會開宗明義就指出人民享有乾淨、充足的水權，是一項不可缺少的人權，不但是維持有尊嚴生活的必要條件，也是其他人權獲

39 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 36 段文字。

40 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 51 段文字。

41 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 43 段文字。

42 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 47 段文字。

43 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 50 段文字。

44 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 59 段文字。

45 ICESCR 第 11 條：「（第 1 項）本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。（第 2 項）本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：1) 充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；2) 計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。」

得實現的前提。⁴⁶ 確保人民得以取得充足、安全的水，是立即生效的國家義務，也是每個國家在加入公約之後就必須立即採取的措施，不會因為區域、國家、文化而有所不同。⁴⁷

水權，一方面是自由（freedom），另一方面也是權利（entitlement）。作為自由的水權，是指包含享有既有的水源供給、以及免於既有水源受到侵害的自由，例如免於恣意的斷水或水源供給的污染。水權作為一種權利，則指享有公平供水的水資源。⁴⁸ 水源充足與否，不應僅僅仰賴數量或科技來評斷，實踐水權之方法必須是永續的，確保現在及未來世代均得享有。⁴⁹ 充足的水源雖然可能因各國情況而異，但水源之提供（availability）、品質（quality）、可取得性（accessibility），卻是各國都應確保的最低水權實現標準。水源的提供必須持續地滿足個人與住家生活所需。水源的品質必須安全，無微生物、化學物質和輻射危險的污染。水的顏色、氣味及味道，應在個人或住家可接受的範圍內。此外，國家應確保任何人皆可公平取得水源與水源設備。水源的供給與服務設施必須讓眾人皆可負擔，亦不得從法律上或事實上歧視社會邊緣弱勢族群之用水權。國家應注意水資源相關資訊的公開，人民並有權利探詢、接收與分享水資源的相關資訊。⁵⁰

第 15 號一般性意見也清楚指出，水權的落實必須兼顧反歧視與平等保障。對於水源不足的族群，國家也負有特殊義務加以改善。此外，鄉村地區，尤其是原住民世代生活的傳統土地，應維持適當取水設備，並保護傳統取水點，使其免於被私人侵占或受非法污染。國家並應提供原住民設計和控制其取水方法的資源。⁵¹ 該號意見強調國家對於水權保障的立即實現義務，包括國家不應直接或間接干涉人民享有水權，也不得非法減少或污染水源，例如由國有工廠排出廢棄物或於水域中使用、測試武器。國家保障水權的義務，也包括由國家來

46 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 1 段文字。

47 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 37 段文字。

48 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 10 段文字。

49 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 11 段文字。

50 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 12 段文字。

51 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 13-16 段文字。

積極防止第三人（個人、團體或企業）侵害人民的水權，水權的供應不僅必須滿足現有人口使用，還必須照顧到未來的世代，因此國家應制定完整的用水計畫，包括減少不永續的開挖、疏濬和水壩興建，避免輻射、化學物質污染水資源和水源生態系統，監控儲水設備，評估氣候變遷、沙漠化、土壤鹽化、森林減少與生物多樣性消失對水源之負面影響等。⁵²

在第 15 號一般性意見中，委員會也清楚羅列出國家對於水權應予保障的核心義務，以及何種情況下這些核心義務會被認為受到違反。⁵³ 國家侵害人民水權的行為態樣，包含國家直接或間接侵害水權，國家採取與核心義務不符之措施，或國家制定與公約所保障水權不符的立法或政策。此外，有關水權的立法或執行疏漏或不作為，也被委員會認定是一種侵害水權的態樣。⁵⁴ 委員會也特別強調，任何水權受到侵害的人，皆應享有內國及國際層級的司法救濟權利，如果內國法律沒有直接的法律規定，內國法院應該要引用公約規定來審判水權受侵害的相關案件。⁵⁵

環境議題當中很重要的面向就是水污染的防治及水資源的管理，經濟社會文化委員會透過 ICESCR 第 11 條第 1 項及第 12 條規定，作成第 15 號一般性意見，確立水權作為最根本的人權。這讓我們清楚看到兩公約的相關規定，確實是與環境人權密切相關，各國或國際的環境政策與法律議題的思考，再也無法脫離兩公約，或是其他國際人權規範體系。

（四）隱私權及家庭權

ICCPR 第 17 條保障個人的私生活、家庭、住宅或通信，不得被無理或非

52 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 28 段文字。

53 包括：(1) 確保個人及住家能得到充足且安全之最低用水量水資源；(2) 確保取水及使用飲水設備之過程公平無歧視，並特別注意弱勢邊緣族群之權益；(3) 於住家附近可取得乾淨安全之用水，並確保個人可於適當距離內尋至足夠、穩定之供水設備；(4) 確保個人於取水過程中不受威脅；(5) 平均分配飲水設備與供水服務；(6) 制訂並實施國家水資源計畫，該計畫並應受定期審查，審查過程應公開透明並具有具體審查標準，並特別注意對弱勢族群之關懷；(7) 持續監督水權之實踐狀況；(8) 制定低成本計畫以保護弱勢族群之水權；(9) 預防、治療和控制以水為媒介之傳染病，尤其須注重衛生設備之取得便利性。參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 37 段文字。

54 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 41-43 段文字。

55 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 55-59 段文字。

法的侵擾，⁵⁶ 第 23 條則肯認家庭作為基本的社會單元，應受國家及社會的保護。⁵⁷ 如果沒有細想，我們確實很難將隱私權或家庭權，與環境議題相互連結。不過，歐洲人權法院卻已經多次將私生活、住宅或家庭的保障，適用諸如噪音、水、空氣或輻射污染等公害糾紛的案件，作成有利於人民的判決。⁵⁸ 人權事務委員會雖然還沒有類似的解釋或案例，但卻曾在 *Hopu and Bessert v. France* 一案中，認定一座觀光飯店的開發，侵害了當地原住民受公約第 17 條及第 23 條所保障的家庭權。⁵⁹

該案涉及南太平洋法屬大溪地上一間觀光飯店的開發，Hopu 及 Bessert 二位當地原住民認為飯店所在地及其附近的瀉湖，其中有部分土地是埋葬他們原住民先人的墓地，整個地區也是他們原住民族的歷史、文化及生活的一個重要場域。倘若法國政府允許觀光飯店興建，將會毀壞他們先人的墓地，使得他們與先人之間的家庭連結受到無理及非法的侵擾，因而侵害了他們受 ICCPR 第 17 條所保障的家庭權。⁶⁰ 儘管法國政府認為這種將「家庭」概念無限上綱到與先人連結的解釋太過擴張，委員會最後卻接受了原住民的觀點。因為早在 1988 年委員會首次針對第 17 條作出第 16 號一般性意見的時候，委員會就決定對「家庭」的概念應予廣義理解。⁶¹ 到了 1990 年委員會作成第 19 號一般性意見，再對第 23 條的家庭保障予以釐清時，更是清楚表示：「家庭的概念，在國與國之間，甚至在一國的不同區域之間，都可能在某些方面有不同的理解，也因此不可能給家庭這個概念下一個標準的定義。倘若一群人根據一國立法或慣例會

56 ICCPR 第 17 條：「（第 1 項）任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。（第 2 項）對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」

57 ICCPR 第 23 條：「（第 1 項）家庭是天然的和社會的基本單元，並應受社會和國家的保護。」

58 例如，在 *Lopez Ostra v. Spain* (App. No. 16798/90) 一案，因為皮革工廠的製程及廢棄物處理不當，使當地的空氣及水質均受到污染，當事人的女兒因此患有噁心及過敏的症狀，不得以只好全家搬離。歐洲人權法院認為西班牙當地政府未能對皮革工廠的污染作嚴格管制，造成環境污染，而侵害上訴人享有安全私人住居生活的權利。更早一點，在 *Arrondelle v. United Kingdom* (App. No. 7889/77) 一案，歐洲人權法院也曾對噪音污染，認定為是對個人私人住居生活的侵害。空氣污染或輻射污染，也都有類似的案例。參見 Nowak (2005: 400)。

59 *Hopu and Bessert v. France*, No. 549/1993.

60 *Ibid.* para 2.3, 3.2.

61 參見 ICCPR 第 16 號一般性意見，第 5 段文字。

被視為是一個家庭，他們就必須受到保護。」⁶² 也因此，委員會認為當地原住民既然在慣例上是與先人有緊密的家庭關係，政府任意在當地允許觀光飯店的興建，確實構成了對他們家庭權的恣意侵擾。

（五）自決權、文化權及宗教自由

自決權在國際人權法中的重要地位，可以從其作為 ICCPR 及 ICESCR 的共同第 1 條就可以看出。⁶³ 一般人在閱讀本條時，往往只會注意到政治自決的部分，而忽略了本條同時也賦予了經濟、社會及文化發展的自決權。人權事務委員會在 1984 年針對本條作成第 12 號一般性意見時，就特別強調了自決權的經濟及文化的面向。⁶⁴ 而這也是自決權何以會與環境、生態及開發等議題發生連結的原因。對於經濟、社會或文化自決權的侵害，最容易發生在原住民族身上。許多山林的開發，可能會對原住民族的傳統居住地帶來侵擾或破壞，不但影響這些原住民族對於自然資源的使用，連帶也可能進一步威脅其傳統文化、習俗及價值觀的保存。

值得注意的是，除了 ICCPR 及 ICESCR 共同第 1 條的民族自決權外，ICCPR 第 27 條也有針對少數族群的保障。⁶⁵ ICCPR 第 1 條與第 27 條最大的不同，在於前者是集體性（collective）的權利，屬於一個民族在政治、經濟、社會及文化上的自決權保障；而後者則兼具個體性（individual）與集體性的權利特質，賦予少數族群中的個別成員，可以個別地、或與其他成員共同，享有固有文化、信奉固有宗教、或使用固有語言的權利。（Nowak, 2005: 14, 655）此外，ICCPR 第 18 條關於宗教自由的保障，⁶⁶ ICESCR 第 15 條賦予個人充分

62 參見 ICCPR 第 19 號一般性意見，第 2 段文字。

63 ICCPR 及 ICESCR 第 1 條：「（第 1 項）所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。（第 2 項）所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。（第 3 項）本公約締約國，包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。」

64 參見 ICCPR 第 12 號一般性意見，第 2 及 5 段文字。

65 ICCPR 第 27 條：「凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。」

66 ICCPR 第 18 條：「（第 1 項）人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之

參與文化生活的保障，⁶⁷ 同樣也可能適用在少數族群爭取其宗教與文化自決的權利上。⁶⁸ 少數族群權利的保障，同樣也是國際環境規範的核心，例如《里約宣言》原則就非常強調原住民文化的保障。⁶⁹

在此一議題面向上，人權事務委員會曾經作成兩個案例：Bernard Ominayak & Lubicon Lake Band v. Canada 案⁷⁰ 及 Landsman v. Finland 案⁷¹，很值得我們參考。Lubicon Lake 一案是 1984 年 2 月由 Lubicon Lake Band 及其首領 Ominayak 向人權事務委員會提出申訴，主張加拿大政府違反 ICCPR 公約第 1 條第 1 至 3 項關於原住民族自決權與資源使用權的保障規定。Lubicon Lake Band 為居住在加拿大艾柏塔省的原住民族，靠著游獵、捕漁維生，由於長期與外界隔離，大部分仍然只會使用母語並維持著傳統之經濟、社會、宗教生活。Lubicon 族人指出，雖然加拿大政府立法保護當地原住民的傳統生活，但卻允許艾柏塔省政府授予私人油氣公司開發當地資源，其因此主張加拿大政府侵害其政治自決以及社會、經濟、文化之發展自主權，且石油開採將侵害族人使用資源之權利，開採所帶來之環境破壞也將侵蝕族人之經濟活動來源，使其無法自給自足。

雖然 Lubicon 族是以加拿大政府違反 ICCPR 第 1 條的規定提出申訴，但

自由。(第2項)任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。(第3項)人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。(第4項)本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。」

67 ICESCR 第15條規定：「(第1項)本公約締約國確認人人有權：1)參加文化生活；2)享受科學進步及其應用所產生的利益；3)對其本人的任何科學、文學或藝術作品所產生的精神上和物質上的利益，享受被保護之利。(第2項)本公約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。(第3項)本公約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。(第4項)本公約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。」

68 參見 ICESCR 第21號一般性意見，第3段文字。

69 《里約宣言》原則第22點規定：「由於原住民及其社區與其他當地社區之知識與傳統習慣於環境管理與發展領域中具有重要地位。各國應承認以及適當維護其特性、文化與利益，並使其能有效地參與實現永續之發展。」

70 U.N. Human Rights Committee, Bernard Ominayak & Lubicon Lake Band v. Canada, Communication No. 167/1984, CCPR/C/38/D/167/1984.

71 U.N. Human Rights Committee, Landsman v. Finland, U.N. Communication, Communication No. 671/1995, CCPR/C/58/D/671/1995.

由於人權事務委員會處理個人申訴的權限僅包含 ICCPR 第 6 條至第 27 條的實體權利，因此委員會直接以 ICCPR 第 27 條保障少數族群的權利來處理本案。⁷² 委員會認為 Lubicon 族過去長期以來所遭受的不平等待遇，以及近來所受的開發侵擾，確實已經威脅了他們族群的文化及生活方式，構成對公約第 27 條權利的侵害，要求加拿大應儘速提出改善方案。⁷³

Landsman v. Finland 一案同樣是涉及原住民族相關權利與開發行為間的衝突。⁷⁴ 提出申訴的 Landsman 等人是 Sami 族的麋鹿放牧者，他們指控芬蘭林務部核准一項伐木及公路開發計畫，是位在他們傳統放牧的土地上。這個區域的森林，不但為麋鹿群重要的冬季食物來源，也是春季繁衍之棲息地，政府的伐木及開發計畫，會使麋鹿群的生存環境受到負面影響，導致他們族人難以維生，甚至必須改從事其他與傳統文化生活不同的工作，而使他們無法享有固有生活的文化。

值得注意的是，人權事務委員會在作成本案的前一年，已經針對 ICCPR 第 27 條少數族群的權利保障，作成第 23 號一般性意見。其中非常強調原住民族參與決策的權利。委員會強調：「文化本身以多種形式表現，包括與土地資源的使用有聯繫的特定生活方式，這對原住民族來說，尤其重要。原住民族受第 27 條保障的權利，包括他們進行漁獵等傳統活動、以及居住在特定保留區的權利。為了確保原住民族享有這些權利，政府必須確保他們能參與涉及他們這些權利的相關決策。」⁷⁵

由於加拿大政府及當地族人對於伐木及開發案的長期影響仍有相當爭執，委員會在本案中並沒有直接認定此一開發案已經構成 ICCPR 第 27 條的侵害。不過，委員會肯認原告確實是受第 27 條所保障的少數族群，其享有固有文化生活的權利應受保障，而麋鹿放牧為其重要的傳統文化，委員會要求加拿大政府在思考並執行整個開發計畫時，應更重視該族群的權利，倘若未來有更多證據可以證明已進行的伐木計畫對當地原住民族所帶來的負面效果遠比預期嚴

72 Ibid. para 32.1.

73 Ibid. para 33.

74 U.N. Human Rights Committee, Landsman, supra note 71.

75 參見 ICCPR 第 23 號一般性意見，第 7 段文字。

重，屆時委員會也可能再重新認定原告的權利受到侵害。⁷⁶

四、兩公約與程序環境人權的保障

實體環境人權的保障固然重要，程序環境人權的落實，更是不可或缺。在前述 *Landsman v. Finland* 一案中，我們清楚看到人權事務委員會認為 ICCPR 第 27 條少數族群權利的保障，必須及於少數族群參與相關決策的權利，就是一個很好的例子。環境與生態的相關決策，往往涉及許多複雜交錯的事實論爭與利益衡量；錯誤或不當的決策，不但必須付出高昂的代價，面對難以回復的損害，更可能侵害根本而重要的人權。也因此，環境與生態相關的決策，必須更重視事前的程序，進行充分的討論，讓各方代表有實質而完整的決策參與。關於程序環境人權的保障，亦可見於《環境決策之資訊取得、公民參與及司法訴訟公約》，這顯示程序環境人權在相關國際環境規範中，也同樣受到高度重視。而兩公約與程序環境人權有關的規定，至少包括享有環境資訊的權利、參與環境決策的權利、以及環境人權受到侵害的司法救濟權利。（Hunter et al., 2007: 1389-1393）

（一）享有環境資訊的權利

ICCPR 第 19 條在保障表意自由的同時，也強調接收資訊的自由及權利（right of access to information）。⁷⁷ 人權事務委員會在 2011 年針對本條作成第 34 號一般性意見時，也明確提到：「表達意見的自由，當然包括向任何公部門（public bodies）獲取資訊的權利。」⁷⁸ 畢竟人民如果無法從公部門獲取任何資訊，又如何能自主形成意見，來進行自由表達？委員會更強調，這裡所指的公部門，包括中央到地方，行政、立法及司法三權所屬的各機關，甚至也包括公私混合的機構及單位。委員會還強調，為了確保此一權利的充分實現，必

76 U.N. Human Rights Committee, *Landsman*, supra note 71, para. 10.5, 10.6.

77 ICCPR 第 19 條：「（第 1 項）人人有保持意見不受干預之權利。（第 2 項）人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。（第 3 項）本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：(1) 尊重他人權利或名譽；(2) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。」

78 參見 ICCPR 第 34 號一般性意見，第 18 段文字。

要時，國家也必須確保私人可以向私人獲取相關資訊的權利。⁷⁹ 享有環境資訊的權利，也同樣受到國際環境公約及相關規範的重視。例如，《環境決策之資訊取得、公民參與及司法訴訟公約》第 4 條，就規定公眾有請求環境資訊之權利，第 5 條則規定國家有收集與傳播環境資訊之義務。⁸⁰

而人民可以請求獲取的資訊，包括 ICCPR 所保障的所有相關權利。⁸¹ 換言之，只要是公約所保障的權利，從第 6 條的生命權、第 17 條的隱私權、家庭權、第 18 條的宗教自由、或第 27 條少數族群的權利等的相關資訊，都在人民獲取資訊的權利範圍內。委員會在此更特別強調了少數民族獲取跟其權利有關的資訊的重要性。⁸² 當少數族群享有其固有文化及生活的權利可能受到影響時，國家必須確保他們能充分獲取相關的資訊，給予他們參與及表達意見的管道。而為了真正落實資訊取得權利的保障，委員會也強調，當人民請求資訊被拒絕時，國家必須提供法律救濟的管道。⁸³

人權事務委員會透過第 34 號一般性意見確認了人民有獲取資訊的人權，而這樣的人權在環境議題的領域，當然也有所適用。其實不僅是 ICCPR，經濟社會文化委員會在解釋 ICESCR 第 12 條健康權保障的相關議題時，也在第 14 號一般性意見中強調了人民獲取健康、衛生、環境等重要資訊的權利，⁸⁴ 國家如果蓄意隱瞞或歪曲對健康權保障相關重要的資訊，就是對於健康權保障所負核心義務的違反。⁸⁵ 換言之，本文前述所有實體環境人權的相關資訊，都已經透過兩公約委員會的解釋，確認了人民對於這些實體環境人權的相關資訊，均享有完整充分的資訊取得權利。

（二）參與環境決策的權利

在涉及環境及生態的決策中，程序性的參與權顯得格外重要，藉由公眾的

79 參見 ICCPR 第 34 號一般性意見，第 7 段文字。

80 參見環境決策之資訊取得、公民參與及司法訴訟公約第 4 條第 1 項及第 2 項規定。

81 參見 ICCPR 第 34 號一般性意見，第 7 段文字。

82 參見 ICCPR 第 34 號一般性意見，第 18 段文字。

83 參見 ICCPR 第 34 號一般性意見，第 19 段文字。

84 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 11 段文字。

85 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 50 段文字。

參與及討論，讓各方意見納入考量，才可能達到比較完善的決策。事前的參與，更可避免事後的紛爭。ICCPR 第 25 條規定了一般性的公民參與權，明文保障公民均應有參與公共事務的權利。⁸⁶ 而這對環境及生態的公共事務，也當然有其適用。參與環境決策的權利，也是國際環境規範的保障核心。例如，《環境決策之資訊取得、公民參與及司法訴訟公約》，對於人民的環境事務參與權，在第 6 條與第 7 條分別設有保障的規定。⁸⁷

如前所述，人權事務委員會透過第 34 號一般性意見強調少數族群對於影響其權利相關的決策，不僅有獲取資訊的權利，更有積極參與、表達意見的權利。⁸⁸ 經濟社會文化委員會在關於水權的第 15 號一般性意見中，也強調政府為了實現水權，應該建立一套有效管理的機制，這其中尤為重要的就是公眾參與。⁸⁹ 這些意見不但確認了人民參與環境決策的人權本質，更顯示兩公約委員會對此一權利的重視。

（三）環境人權受到侵害的司法救濟權利

有權利必有救濟，是權利的本質。ICCPR 第 2 條第 3 項明文規定，各締約國必須保證公約所保障的各項權利，均須獲得有效的司法救濟。⁹⁰ 人權事務委員會在針對第 2 條規定所作第 31 號一般性意見時，也再次強調 ICCPR 締約國，必須保障個人受公約所保障的權利，一旦受損，不但能夠獲得有效司法救濟，還必須獲得適當補償。同時也強調各國的司法部門可以用許多不同的方式，來保證公約權利的有效實現：包括直接執行公約、或以公約所保障的權利

86 ICCPR 第 25 條規定：「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：1)直接或經由自由選舉之代表參與政事；2)在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；3)以一般平等之條件，服本國公職。」

87 參見《環境決策之資訊取得、公民參與及司法訴訟公約》第 6 條第 2 項至第 5 項規定。

88 參見 ICCPR 第 34 號一般性意見，第 18 段文字。

89 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 24 段文字。

90 ICCPR 第 2 條第 3 項規定：「本公約締約國承允：(1)確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；(2)確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；(3)保障合格當局在准予此等救濟時，卻能付諸實施。」

來對內國法規作出適當的解釋。⁹¹ 環境司法救濟的權利，同樣受到國際環境公約的重視。⁹²

ICESCR 第 2 條雖然沒有使用與 ICCPR 第 2 條第 3 項相同的文字規定，⁹³ 但經濟社會文化委員會在解釋該條所作成的第 3 號一般性意見中，卻也明確指出 ICESCR 第 2 條第 1 項所指國家實現該公約的適當方法，應包含司法救濟。⁹⁴ 事實上，不管是人權事務委員會或經濟社會文化委員會，在解釋兩公約的相關權利時，往往都一定會附帶強調該權利受損害時受司法有效救濟的重要性。例如，經濟社會文化委員會針對健康權保障所作第 14 號一般性意見中，就強調健康權受到侵犯的任何受害個人或群體，均應有權在內國及國際的層級上獲得有效的司法救濟。⁹⁵ 在關於水權的第 15 號一般性意見，亦強調被剝奪水權的任何個人或群體，均有權在內國及國際的層級上獲得有效司法救濟。委員會更強調，水權受侵害者，必須有權得到適當賠償，包括回復原狀在內。⁹⁶

受司法救濟的權利，既然是如此根本而重要的人權，環境人權相關的司法救濟，當然更顯重要。訴訟往往是人民最後救濟的管道，近年不論在台灣或國際，逐漸可以看到透過司法訴訟來發揮實現環境人權、促成環境決策完整化的功能，相信在兩公約對司法救濟的強調下，此一功能將來可以更加活絡發展。

五、結語：積極以兩公約來主張環境人權

環境與人權密切相關，兩公約所保障的人權，不但涵蓋實體環境人權，如生命權、健康權、水權、隱私權、家庭權、自決權、文化權及宗教自由等，更包括請求環境資訊、參與環境決策、環境人權受到侵害的司法救濟等程序環境人權，已如前述。2009 年 12 月 10 日《兩公約施行法》正式實施後，兩公約所保障的人權，已經正式成為我國國內法律體系的一部份，也具有國內法律的

91 參見 ICCPR 第 31 號一般性意見，第 15 段文字。

92 參見《環境決策之資訊取得、公民參與及司法訴訟公約》第 9 條第 1 項及第 2 項規定。

93 ICESCR 第 2 條第 1 項規定：「本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。」

94 參見 ICESCR 第 3 號一般性意見，第 5 段文字。

95 參見 ICESCR 第 14 號一般性意見，第 59 段文字。

96 參見 ICESCR 第 15 號一般性意見，第 55 段文字。

效力。⁹⁷ 不僅如此，《兩公約施行法》也規定兩公約的適用，必須參照立法意旨及人權事務委員會的解釋。⁹⁸ 本文前述所討論的實體及程序環境人權，本於兩公約的相關規定以及兩公約的有權解釋機關——人權事務委員會及經濟社會文化委員會——對兩公約所作一般性意見，均已構成我國內國法律體系的一部，也具有法律的拘束力。不僅人民、環境團體、環境律師應該積極主張這些環境人權，就連各級環境主管機關、法務部及各級法院，也都應該積極適用這些人權保障規定。⁹⁹

尤其是兩公約所保障環境人權的司法救濟，更是重要。前已提及，不管是 ICCPR 第 2 條第 3 項，或是經濟社會文化委員會針對 ICESCR 第 2 條所作第 3 號一般性意見，均強調兩公約所保障權利受侵害時，必須要有司法救濟的管道。反觀我國行政法院在面對環境訴訟時，往往對當事人是否具有法律所保護的權利，採取嚴格限縮的解釋立場。不過，因為兩公約已成為我國法律體系的一部分，兩公約所保障的權利也已當然成為我國法律所必須保障的權利，而這些權利的享有者，當然具有在我國法院主張這些權利所應予保障的當事人適格，法院過去嚴格限縮解釋環境人權或當事人適格的態度，必須立即有所改變。法院應本於兩公約所保障的人權，來判斷政府機關的作為或不作為是否合法；對於政府以作為或不作為侵害兩公約所保障的權利時，法院不但必須積極維護這些權利，必要時還應判令政府予以適當的賠償或補償。唯有如此，才符合兩公約所保障權利最基本的司法實現。

環境與生態的相關決策，往往涉及許多複雜交錯的事實論爭與利益衡量，更可能涉及根本而重要的人權。核能電廠的設立、核廢料的處理，涉及的是國際人權法上最重要的生命權；空氣、水、噪音及土壤的污染，涉及人民的健康

97 《兩公約施行法》第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」

98 《兩公約施行法》第3條：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」值得注意的是，如前所述，ICCPR的解釋是由人權事務委員會為之，但ICESCR的解釋則是由經濟社會理事會所授權成立的經濟社會文化委員會。兩公約施行法第3條提及「兩公約人權事務委員會」，應是立法者對兩公約不同執行機制的認知有誤，或許也是因為我國長期隔絕於國際人權體系的關係。無論如何，此一條文在文字上的疏漏，不應影響ICESCR的解釋與適用，應參照有權解釋ICESCR的經濟社會文化委員會的解釋。

99 《兩公約施行法》第4條：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」

權、隱私權及安寧住居權；許多開發計畫可能涉及少數族群，尤其是原住民族，享有其固有的文化及生活的人權。甚至是一國水資源的政策、水資源的開發與分配，也會涉及在經濟社會文化委員會眼中攸關人性尊嚴的平等水權。而兩公約不但重視這些實體環境人權，更重視如請求環境資訊、參與環境決策、請求司法救濟等程序環境人權的保障。環境人權在國際人權法上的發展，讓我們清楚看到兩公約與環境人權的密切相關，各國或國際的環境政策與法律議題的思考，再也無法脫離兩公約、或是其他國際人權規範體系。環境與人權、內國與國際的整合與匯流，勢不可擋。

參考文獻

（一）專書、論文、文獻

- Hunter, David et al. 2007. *International Environmental Law and Policy*. New York: Foundation Press.
- Nowak, Manfred. 2005. *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. 2nd ed. US, Arlington: N.P. Engel Publisher.
- Steiner, Henry J. et al. 2008. *International Human Rights in Context*. New York: Oxford University Press.
- 台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟。2011。《公民與政治權利國際公約一般性意見》。台北：台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟。
- 台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟。2011。《經濟社會文化權利國際公約一般性意見》。台北：台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟。
- 呂尚雲。2011。〈國際人權機制對環境議題之回應與啟示〉。台大法律學院研究所碩士論文。
- 張文貞。2010a。〈大法官不受理死刑釋憲之評析〉。財團法人民間司法改革基金會主編《大法官，給個說法！3》：347-366。台北：新學林出版。
- _____。2010b。〈國際人權法與內國憲法的匯流：臺灣施行兩大人權公約之後〉。社團法人臺灣法學會主編《臺灣法學新課題（八）》：1-26。台北：元照出版。

（二）聯合國文件

- First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, Dec. 16, 1966, 999 U.N.T.S. 302.
- Hopu and Bessert v. France, No. 549/1993.
- U.N. Human Rights Committee, Bernard Ominayak & Lubicon Lake Band v. Canada,

Communication No. 167/1984, CCPR/C/38/D/167/1984.

U.N. Human Rights Committee, E.H.P. v. Canada, Communication No.67/1980/, Oct. 27, 1982.

U.N. Human Rights Committee, Landsman v. Finland, Communication No. 671/1995, CCPR/C/58/D/671/1995.

ICCPR第 6號一般性意見。

ICCPR第 12號一般性意見。

ICCPR第 14號一般性意見。

ICCPR第 16號一般性意見。

ICCPR第 19號一般性意見。

ICCPR第 23號一般性意見。

ICCPR第 31號一般性意見。

ICCPR第 34號一般性意見。

ICESCR第 3號一般性意見。

ICESCR第 9號一般性意見。

ICESCR第 14號一般性意見。

ICESCR第 15號一般性意見。

ICESCR第 21號一般性意見。

聯合國大會 2006年第 60/151號決議。

(三) 網路資源

ICCPR網站。http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en。

ICESCR網站。http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en。

兩公約施行監督聯盟。http://covenants-watch.blogspot.com/p/blog-page.html。

法務部。人權大步走網站。http://www.moj.gov.tw/mp200.html。

法務部。總統府人權諮詢小組－國家人權報告。http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=30640&CtUnit=10675&BaseDSD=7&mp=200。

聯合國人權事務委員會網站。http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/workingmethods.htm#n4。

聯合國人權事務委員會一般性意見網站。http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/commnets.htm。

聯合國經濟社會文化委員會。http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/。

聯合國經濟社會文化委員會一般意見網站。http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/commnets.htm。

The Two International Human Rights Covenants and the Claim to Environmental Right

Wen-chen Chang

Association Professor, College of Law,

Member of Policy and Law Center of Environmental Sustainability, College of Law,
National Taiwan University

Sun-yun Lu

LLM of Law National Taiwan University

Abstract

Taiwan ratified both International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in March 2009. Meanwhile, an Implementation Act was passed to make all of the rights enshrined in the two Covenants directly applicable in the domestic legal regime, having become effective in December 2009. Taking advantage of such a renewed human rights moment, many attempts were undertaken to utilize the two Covenants rights into domestic public interest litigation. Against this backdrop, this paper is aims at analyzing ways in which these Covenants rights may be made into and linked with environmental claims. Based upon general comments and case laws of the two Covenants, this article argues that both substantive and procedural environmental human rights are available in the two Covenants. These rights include substantively, right to life, right to health, right to water, right of privacy, family right, religious right, minority rights, and procedurally, right to information, right to participation and right to judicial remedy. It is evident that international human rights have occupied a center place in domestic and transnational environmental claims. This development not only demonstrates the interrelation between environment and human rights but perhaps more importantly witnesses the convergence of domestic and international legal regimes, which deserves further scholarly attention and research.

Keywords

environment, human rights, International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, right to life, right to health, right to water, procedural environmental human rights