條約、人權、憲改願景

●廖福特／台灣國際法學會秘書長、台灣人權促進會執行委員

憲法其實可以成為國內法與國際法之中介，使國際法與國內法有所聯繫，進而形成完整的法律系統，如此才能使得法律兼顧本土化及國際化。而筆者從國際法研究及人權保障觀點出發，因此關心兩件事：(1)憲法是否規定國際條約之國內法地位；(2)憲法的人權清單（Bill of Rights）是否符合國際人權標準。

一、國際條約之國內法地位

現行憲法有關條約之一般規定在憲法第141條規定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」所謂「尊重條約及聯合國憲章」之意義為何？所言「尊重」是否表示條約有國內法效力？「條約」是否當然包括人權條約？「聯合國憲章」是否代表其中之有關人權條款可直接於國內法適用？均需進一步釐清。

有關憲法第141條所謂「尊重條約及聯合國憲章」之意義為何，大法官會議解釋中有關條約之解釋主要為釋字329號[1]。釋字329號有四個重點。第一，對憲法所稱之條約作定義，大法官認為憲法所稱之條約，係指我國（包括主管機關授權之機構或團體）與其他國家（包括其授權之機關或團體）或國際組織所締結之國際書面協定，名稱用條約或公約者，或用協定等其他名稱而其內容直接涉及國防、外交、財政、經濟等之國家重要事項或直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力者而言。第二，有關條約之法律地位，大法官認為依憲法規定所締結之條約，其位階同於法律。第三，就規範應送立法院審議之國際文件範圍而言，大法官認為名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同（例如協定內容係重複法律之規定，或已將協定內容訂定於法律）者外，亦應送立法院審議。第四，條約案內容涉及領土變更者，並應依憲法第四條之規定，由國民大會議決之（現在已修改為立法院決議及人民複決）。[2]

因此由以上大法官之論述應可得知，我國乃是採取成文憲法之一元論國家，即國際人權條約經批准後有國內法之效力[3]，不需經由特別之法律將其國內法化之後才有國內法之效力，而人權條約應該是屬於大法官會議所言之「直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力」者，因此經立法院審議後之國際人權條約與國內法居於同樣法律位階。於此應強調的是大法官會議所說之有國內法地位之人權條約是指經立法院審議之條約，並非指所有國際人權條約均有國內法地位。

但是即使有上述釋字329號解釋，學者對於憲法是否規範國際條約之地位？條約之國內法地位為何？依然有不同之看法，因此根本解決之方法是於憲法中清楚規定條約之地位，而其牽涉以下議題。首先，有關所稱國際法之範疇，廣義來說其包括條約、習慣國際法、宣言及準則等軟性規範，理論上應該包括所有才算完整，但是如果要避開習慣國際法、宣言及準則等軟性規範之爭議，至少應該明確規範條約之國內法效力及地位。其次，有關國際法之國內法地位，從比較憲法觀之，除了荷蘭憲法規定國際法高於憲法之外，一般而言各國不會有如此規定，大部分國家之憲法規定國際法之國內法地位是高於或同於一般法律，有鑑於台灣對於國際法之陌生及加入WTO以後之實際實踐情形，其實可以規定國際法有高於國內一般法律之地位，以促進台灣之國際化。第三，一般而言一個國家受國際條約之拘束必須此國家已簽署批准或加入此條約，並將批准書或是加入書存放於此國際條約所規定之存放機關，方才完成完整之程序。但是台灣之國際地位相當特殊，例如要將國際條約存放於聯合國秘書長可能遭遇困難，而如果堅持此完整程序，可能使得絕大部分國際條約無法有國內法之地位，因此應該尋求實質上有相同意義之途徑，其可能之抉擇是當條約案經立法院議決之後，經總統公布，便有國內法之地位，如此可以完整歷經國內審議條約之程序，同時避免國際地位特殊之困境。

基於此筆者認為未來憲改可以增加一個新的條文：

「國際條約經立法院審議，總統公布之後，有高於國內法律之地位。」

二、人權保障

從制憲經過觀之，其實制憲者並沒有思考過將國際人權條約納入憲法中，制憲者對憲法第22條之觀念應是參考其他國家憲法之概括規定，其所著重的應是對人權範圍之擴張，但是在制憲者之觀念裡可能只有憲法之人權條款，而不及於國際人權條約。其實從制憲歷史觀之，憲法第22條條文並沒有變動，與當時國民政府之提案內容完全相同，而其著重的是要採單純之列舉方式或是列舉與概括之混合方式，最後採用列舉與概括之混合方式，其原因是「避免列舉之遺漏，並能適應時代之需要」，其所舉例者為美國憲法第9修正案及葡萄牙憲法第20條第8款[4]，因而其重視的是其他未列舉之權利及自由，但是沒有考慮國際人權條約。

自1990年以後已有許多國家將國際人權規範納入其國內憲法中，依其方式與內容將其區分為四種模式：

（一）於憲法前言宣示遵守國際人權規範，依憲法前言是一般性規定或是明示特定國際人權文件，其又分為兩種模式：(1)憲法前言宣示一般性規定；(2)憲法前言中明確指出國際人權文件之名稱。

（二）憲法本文中規定國際人權條約之法律地位，其中又可區分出四種特質：(1)憲法本文中作應遵守國際人權條約之一般規定；(2)特別強調世界人權宣言之地位；(3)遵守世界人權宣言及其他國際人權文件；(4)特定國際人權公約或是已批准之國際人權條約。

（三）憲法實踐或解釋憲法應符合國際人權公約規定；

（四）賦予人民上訴至國際人權機關之權利。

由上述各國之比較憲法經驗可得知，各國在憲法中引進國際人權條約時強調幾個重點，第一是世界人權宣言之重要性，第二是強調其國家所處區域重要人權條約，例如「歐洲人權公約」、「美洲人權公約」及「非洲人權及民族權憲章」，第三是其國家已加入或批准之人權條約，因此如果憲法條文中能包括此三個面向應該是相當完整的。然而亞洲並沒有區域人權條約之產生，因此我們比較難在憲法中規範區域人權條約之地位，另外國家人權委員會之設置，是聯合國長久推動之國家重要人權機制，國家人權委員會之設立其實有助於國際人權法及國內法律之互動，並於國內實踐國際人權條約。基於以上分析筆者認為可於憲法增修條文中加入一新的條款：

「1.憲法所保障之基本權利及自由，應符合世界人權宣言及國際人權條約之規範。

2.世界人權宣言及經立法院審議之國際人權條約有國內法之地位，國內法與世界人權宣言及國際人權公約衝突時，國內法應符合世界人權宣言及國際人權條約之規範。

3.為實踐世界人權宣言與國際人權條約及憲法所保障之權利及自由，應設立獨立行使職權之國家人權委員會。」

其第一項著重於憲法人權條款之解釋應符合國際人權規範；而第二項著重於國內實踐國際人權規範，使國際人權公約有優於國內一般法律之地位，同時為避免我國加入或批准條約之困難，特別規定人權條約經立法院議決便有國內法效力；第三項則著重於實踐國際人權公約及憲法人權條款之機制。

當然人權保障國際化亦牽涉是否將憲法有關保障人民權利之規定，依據國際人權準則，作完整之規範。其實國際人權發展還包括有關人權實踐機制之建立，例如明確規定國家機關之義務、人權影響評估制度之建立、人權報告制度之建立、人權保障經費之編列等，而這些機制之配合亦是未來憲改可以思考之議題。因此未來憲法有關人權保障專章其實可以包括以下權利及機制：

1. 人性尊嚴
2. 自決權
3. 人權平等原則
4. 法律前之平等
5. 法律人格之承認
6. 生命權
7. 禁止酷刑或不人道刑罰
8. 禁止奴隸與強制勞動
9. 人身自由及逮捕程序
10. 被剝奪自由者之待遇
11. 無力履行約定義務者之監禁
12. 遷徙自由和住所選擇自由
13. 外國人之驅逐
14. 有效救濟與公平審判之權利
15. 證據法則與無罪推定
16. 接受公正裁判之權利
17. 上訴權
18. 違法執行之國家賠償責任
19. 一罪不二罰
20. 禁止溯及既往及從輕原則
21. 對非法干涉及攻擊之法律保護
22. 思想良心和宗教自由
23. 表現自由
24. 資訊公開
25. 傳播媒體接近使用權
26. 集會之權利
27. 結社的自由

28. 婚姻及組成家庭
29. 同性戀者權益之保障
30. 兒童之身分
31. 參與政治權利
32. 原住民族自治權
33. 庇護權
34. 國籍得喪失變更之權利
35. 財產權
36. 租稅公平
37. 工作權
38. 工作條件
39. 工會權
40. 社會保障
41. 對家庭之保護
42. 對兒童及少年之保護
43. 老人權利
44. 身心障礙者之公平待遇
45. 適當生活水準
46. 健康權
47. 醫療人權
48. 受教育之權利
49. 文化權
50. 文化宗教與語言多元性
51. 環境保護
52. 消費者保護
53. 概括條款
54. 國家機關之人權義務
55. 人權法令之解釋
56. 人權影響評估制度之建立
57. 人權報告制度之建立
58. 人權保障經費之編列
59. 國家人權委員會之設立

【註釋】

1. 司法院，「司法院大法官解釋續編（七）」，頁265至285，司法院，1994年。
2. 本號解釋中張特生大法官認為：「不宜解釋亦不必解釋」。而李志鵬大法官認為：「國際條約為國際法之重要法源之一。世界文明國家無不重視國際條約，多數均在憲法、法律或判例中，確認國際條約在國內法上具有優先的地位。我國憲法第一百四十一條規定：中華民國尊重國際條約及聯合國憲章。即表示國際條約在我國國內法上，具有優先地位。」
3. 相關討論參閱，蕭富山，＜從條約之意義與批准制度論釋字第三二九號解釋及成效（上）、（下）＞，《律師通訊》，第190及191期，1985年07月及08月，60-65頁及55-63頁。周志宏，＜論立法院的條約議決權--兼論制定「條約締結法」的必要性＞，《法政學報》，第1期，1983年07月，51-87頁。
4. 立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編，《中華民國憲法草案說明書》，正中書局，1940年，21頁。 ◎