台灣人權發展與國際接軌

●林佳範／台灣人權促進會副會長

〈世界人權宣言〉起草者之一愛蓮娜．羅斯福曾在1958年發表一篇著名的Small Places（小地方）演說，號召公民以同心協力的行動，從自家附近的小地方開始推動人權保障。國際特赦組織（AI）以此為靈感，號召了世界各地的AI分會及音樂家和樂迷們在自己的社區中以高昂的歌聲與行動來推展人權理念。透過全球串連數以百計的音樂會，吸引大眾對人權侵害案件的關注，號召成千上萬的新生代投入人權工作。Peter Gabriel, U2, REM等國際知名樂手及樂團都紛紛響應了這個活動。AI台灣總會也在台灣響應了這個活動，與台灣的許多樂團合作，於各地舉辦音樂會。

2008年是世界人權宣言六十週年，世界各地的人權團體都準備以各種方式來慶祝這份在二次大戰之後「人類送給自己最好的禮物」。由亞洲各人權團體所組成的亞洲論壇（FORUM-ASIA）邀請所有的會員一起加入這項活動，包括：訴說各會員組織成員自己與世界人權宣言的故事、蒐集各組織與世界人權宣言相關的攝影作品、蒐集各組織與翻譯成各國語言的世界人權宣言的合照等等。對於亞洲國家而言，人權宣言雖然已經一甲子，人權宣言要在亞洲國家「普遍化」，仍面臨到許多政府以「亞洲文化」作為藉口，來拒絕這些標準落實於國內法中。人權侵犯事件，不論是在南亞或是東亞，都仍以各種方式不斷在進行著。即使在許多經濟成長茁壯、民主化的國家當中，包括台灣、新加坡、南韓，國內都仍存在著許多限制人民基本權利的法規，如國安法或是集會遊行法，或者仍然沒有「國家人權委員會」等保障人權的國內機制。許多亞洲國家也都仍未廢除死刑。

1971年台灣退出聯合國。台灣退出聯合國，不僅喪失了國際地位，同時也退出了以聯合國為軸心的國際人權體系。台灣沒有辦法參與國際上的各種人權運動，也喪失了和國際人權體系一同發展與成長的機會。

聯合國從1964年即開始著手於將各種國際人權標準條約化，試圖以機制化的方式加以落實這些標準。1978年起，聯合國開始推動各國以入憲或立法的方式，設立國家人權機構。1992年，聯合國大會通過了確保國家人權委員會之獨立與有效的設立準則，即「巴黎原則」。「巴黎原則」規定，國家人權委員會的成員必須來自各種多元的民間團體，而且國家人權委員會的運作必須具有獨立性。在聯合國倡導之下，許多亞洲國家都已紛紛設立了「國家人權委員會」。

1998年夏天，當時台灣人權促進會的會長黃文雄先生將黃默老師的一篇報告翻譯成中文，分送給各個民間非政府組織討論，這篇報告的內容即在強調台灣應該設立一個獨立的「國家人權委員會」，以作為統籌人權事務的機構。1999年底，二十二個非政府組織共同發起了「國家人權委員會推動聯盟」，推動聯盟成員包括：人本教育基金會、人權教育基金會、中國人權協會、台北律師公會、台灣人權促進會、台灣同志諮詢熱線協會、台灣性別人權協會、台灣法學會、台灣國際法研究會、台灣教授協會、台灣勞工陣線、外籍配偶人權促進會、民間司法改革基金會、社會立法行動聯盟、社會福利聯盟、律師公會全國聯合會、國際特赦組織台灣總會、婦女新知基金會、媒體觀察基金會、殘障聯盟、黃武雄（社區大學倡導人）、愛滋感染者權益促進會、台灣新世紀文教基金會、勵馨福利事業基金會、瞿海源（澄社）。

推動聯盟分為二個小組，一個是「推動規劃小組」另一為「比較研究與法案起草小組」，前者以台灣人權促進會當時的會長黃文雄先生為召集人，後者則以東吳大學政治系教授黃默先生為召集人。

「推動規劃小組」透過各式各樣的管道向各界廣為推介設立國家人權委員會的急迫性及必要性，而當時適逢台灣進入總統大選白熱化的階段，「推動規劃小組」也向諸位總統候選人進行遊說的工作。當時，幾乎各黨派的候選人都一致地認同這樣的主張，甚至將「設立一個超然獨立的國家人權委員會」作為主要的政見。在2000年的5月20日的總統就職演說上，新當選的總統宣示將推動設立國家人權委員會。

另一方面，「起草小組」自2000年1月初開始工作，於6月初完成草案。小組的基本成員為陳隆志、廖福特、陳俊宏等學者，以及蘇友辰、林峰正兩位律師。起草小組約每隔一至兩週聚會一次，以「巴黎原則」為依據，並參考國際特赦組織的建議以及各國經驗，同時也考量當時台灣的政經情勢，起草了一份草案，並於6月4日召開記者會公佈，計條文二十一條，並邀請各界提出意見與批評。

在「國家人權委員會推動聯盟」公佈草案的同時，時任中國國民黨立法委員的蕭苑瑜也迅速擬定「國家人權委員會組織法」草案，並發動立委連署提案，經院會付委審查，全文計十九條。蕭版草案明定「國家人權委員會」設在總統府，委員為無給職，需由五院院長及社會公正人士共二十五人組成之評議會遴選產生。這項草案在立法院審議過程中，受到中國國民黨與民主進步黨委員的質疑，或認為可能造成總統擴權，或認為可能造成總統、立法與行政權相互抗衡。立法院無法達成共識，草案被無限擱置。

2000年10月總統府底下設立了「人權諮詢小組」，由當時的副總統呂秀蓮擔任召集人，這個小組的任務之一也在於推動國家人權委員會。總統府把該起草工作交由行政院研考會負責。但，行政院並不同意另行立法設立「國家人權委員會」，只同意成立一個諮詢小組，引發府院雙方激烈的辯論。

「總統府人權諮詢小組」在2001年5、6月間召開了十一次的全體委員會逐條討論，完成了「國家人權委員會組織法草案」及「國家人權委員會職權行使法草案」，此即所謂的「總統府版」。惟「總統府人權諮詢小組」的努力並沒有得到行政院的認同。「總統府版」與「行政院版」仍存在諸多差異。 七月間，監察院堅決反對設立「國家人權委員會」，並認為「國家人權委員會」不應行使調查權。八月間，行政院會將草案以最速件函送立法院審議，迄今，立法院還未能正式審議。

2003年，總統府人權諮詢小組研擬了一份「人權基本法」草案，其目的即在於：實踐國際人權標準、落實台灣憲法所規定人權原則、建立台灣基本人權法案。「人權基本法」草案所援引參考的三大類法律條約包括「聯合國人權條約」（如世界人權宣言、公民與政治權利公約、經濟、社會與文化權利公約、兒童權利公約、消除婦女歧視公約等）、「區域性人權公約」（如歐洲人權公約、歐洲社會憲章、歐盟基本權利憲章等）、「先進國家的憲法規範」（如德國、日本、美國等國的憲法）。

雖然台灣無法加入聯合國，無法簽署國際人權公約，但是如何加強台灣政府對於國際人權趨勢的認知、如何在國內法，及各個目前正在發生的事件（如樂生、陳雲林來台事件）中，落實「國際人權標準」，將是台灣與國際人權接軌的第一步。◆