

# 兩公約國家人權初次報告緣起 與過程的民間紀實

●高涌誠／兩公約施行監督聯盟召集人

聯合國在1948年公布了「世界人權宣言」，並於1966年分別通過了《公民與政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》（以下合稱兩公約）。而我國則是在1967年就簽署了該兩公約，但因未依憲法第63條規定經由立法院議決批准，再按照各公約的相關規定將批准書送交聯合國秘書長存放，所以兩公約一直未在我國發生效力。而後我國退出了聯合國，自此與國際人權體系脫軌，國內民眾幾乎不知兩公約為何物。

直到2000年第一次政黨輪替，民主進步黨執政，行政院將兩公約送立法院審議，且曾經一度在2002年12月31日經第五屆立法院第二會期第十五次會議通過批准（惟當時保留了《公民與政治權利國際公約》第6條與第12條、《經濟、社會與文化權利國際公約》第8條），但因當時的反對黨（國民黨）深怕執政黨利用「自決權」宣布台灣獨立，特別加註聲明「中華民國早為主權獨立國家，無需再行使民族自決權」<sup>1</sup>，民進黨團為此特別提出復議，最終使得兩公約的該次批准通過功敗垂成。後來行政院在第六屆立法院再重新提案送請審議，即屢遭程序杯葛無疾而終，民間人權團體對此失望至極。

令人意外的是，馬政府執政後，由於陳雲林來台爆發一連串抗議衝突，民間正憂慮台灣人權狀況急速倒退，並因而興起了野草莓學運且正風起雲湧之際，執政黨突然以飛快的速度在2009年3月31日通過批准兩公約，而這次立法院不僅未做任何條文的保留與奇怪的聲明，更同時通過了「公民與政治權利國際公約及經濟、社會與文化權利國際公約施行法」（兩公約施行法），馬英九總統真的在2009年5月14日批准兩公約，並於同年12月10日施行，兩公約自該日起正式具有國內法之效力。

看到2009年3月起發生的快速變化，民間關心兩公約的各界公民團體，在驚訝所謂完全執政的威力之餘，更擔心馬政府只是做表面功夫，卻無心落實兩公約的實質內容，因而成立了「兩公約施行監督聯盟」，準備如影隨形的監督政府對於兩公約的施行成效。當然，兩公約施行監督聯盟也衷心企盼政府真的能落實兩公約所保障之人權，民間社團也願意全力幫忙，而不是只有嚴苛批判或冷眼旁觀看笑話而已，因此聯盟鼓勵成員或個別學者進入體制內幫忙政府熟悉國際人權體系與運作模式，更希望在兩公約之外，政府

能依照巴黎原則成立「國家人權委員會」，真正藉由人權與國際接軌。

而行政院為因應兩公約的施行，也於2009年5月7日核定了「人權大步走計畫」，主要工作內容有十項<sup>2</sup>，應由各部會依計畫內容充分配合落實執行兩公約，可惜的是，只有法務部努力負起兩公約主要執行機關之責，其他單位多半執行成效不彰。又因為兩公約要求簽約國必須向條約監督機構提出人權報告書，而兩公約施行法也規定政府必須依兩公約規定建立人權報告制度，加上民間一直以來都要求政府成立國家人權委員會，馬英九總統遂決定於總統府內下設任務編組之「總統府人權諮詢委員會」<sup>3</sup>，而雖然其設置與巴黎原則完全不符，民間意見也認為與理想中之「國家人權委員會」完全不同，但馬政府仍決定由總統府人權諮詢委員會負責《國家人權報告》。不過，當時馬政府以為的《國家人權報告》與「行政院人權保障推動小組」自2003年起所曾經提出的四份《國家人權報告試行報告》<sup>4</sup>相同，殊不知該「試行報告」與聯合國的國家人權報告撰寫模式差距甚遠。

兩公約施行監督聯盟認為馬政府顯然並不清楚聯合國所要求之國家人權報告標準與運作模式為何，因此不斷和總統府人權諮詢委員會中之民間委員溝通，由民間委員將聯合國報告模式帶入委員會討論，希望促成政府依據兩公約施行法第6條規定提出符合聯合國規範之國家人權報告。2011年4月，當政府還在猶豫國家人權報告的形式是要採取過去試行報告的方式，還是要按照兩公約之規定時，聯盟研擬了一份貼近聯合國運作模式的〈如何設計符合《兩公約施行法》第六條的國家報告制度〉建議書，終於促使總統府人權諮詢委員會決定參照聯合國所印發之「國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則彙編」撰寫我國之國家人權報告<sup>5</sup>。

而自2011年5月起，總統府人權諮詢委員會開始進行國家人權報告初稿審查，聯盟原先也秉持幫忙政府的想法積極參與會議，但筆者在參加四次後，終於受不了與會政府官員缺乏正確人權觀念與事不關己的態度，當場退席抗議，而聯盟其他成員也同樣認為國家人權報告的撰寫只注重表面功夫<sup>6</sup>，但政府仍然將所有資源投入報告撰寫，其他關於兩公約的應辦事項都放到一邊，例如兩公約施行法規定兩公約施行後二年內，依法必須完成所有違反兩公約的法律之修正，這當然是一項艱鉅龐大的人權工程，但號稱「人權大步走」的政府，連二百六十三則被檢討出來應修正的法律案，兩年期限已過，仍有七十餘則至今（2012年6月）仍未完成修法，政府在國際公約事務上的荒腔走板與口惠不實，可見一斑。

此外，國家人權報告的撰寫，必須充分理解兩部國際人權公約的條文內容及意義，而兩公約的《一般性意見》自是不可或缺的重要參考文獻，然而政府卻遲遲未核定繁體中文的正式官方版本，聯盟於是運用有限的資源先於政府出版繁體中文版的《兩公約一般性意見》，供各界透過此工具書更易一窺國際公約的面貌。當時政府推諉的說詞是，沒有經費預算編印此書。而在國家報告初稿審查完成後，政府也於2011年11月的每週五

下午，分別在花蓮、高雄、台北、台中舉辦共四場名為「傾聽」的公聽會，且各公聽會的主要議程都是「廣泛聽取意見」，但在其宣傳海報上，並沒有充分告知為何政府要撰寫國家人權報告？這份報告的意義何在？花費資源在各地舉辦四場公聽會的意義又何在？誰要傾聽？傾聽什麼？傾聽完之後，政府下一步要做什麼？政府對於民間的態度和義務又是什麼？這些民間最關切的重要資訊，在政府所釋放出來的公文和宣傳海報上，完全付之闕如，相關資訊僅提供活動時間、地點與簡單到不能再簡單的議程。政府應付了事的態度，在這系列公聽會的籌辦與執行過程中，顯露無遺。

儘管如此，聯盟還是沒有氣餒。在政府盲目地陷入各機關業務報告式的國家人權報告撰寫工作同時，聯盟再次提出〈符合《兩公約施行法》第六條的國家人權報告制度應參照聯合國運作模式 建議書〉提醒政府，單純提出國家報告並不同於國家人權報告制度，還必須將報告提交給國際人權專家進行審查，從而進入定期的國際審查循環。而這次聯盟除再私下拜託部分總統府人權諮詢委員會的民間委員外，更正式要求拜會當面溝通，總統府人權諮詢委員會也從善如流於2011年10月25日指派四位委員與聯盟代表會面，聯盟代表在會議中提出審查程序與時程的具體建議，並提出國際審查專家的建議名單。總統府人權諮詢委員會最後接受建議，就此確立了國家人權報告將邀請國家人權專家進行審查。

因此，在兩公約國家人權初次報告的撰寫過程中，兩公約施行監督聯盟是如影隨形地監督批判又合作。也因此當政府在2012年4月21日風光公布兩公約國家人權報告的時刻，聯盟隨即於當天下午召開回應官方報告的批判記者會，並根據聯盟長期參與和監督國家人權報告從一稿至四稿，乃至定稿前的資訊掌握，很快地以「官樣文章，紙上人權」作為評語，給予初次國家人權報告立即的回應。而在2012年5月20日總統就職當日，聯盟也提出了第一份民間社團的影子報告，對於台灣的國家人權初次報告閃躲迴避與謬誤之處，提出正式的批判。

筆者從民間觀點忠實地記錄兩公約生效以來，直到官方的第一份兩公約國家人權報告出爐，兩公約施行監督聯盟對整個過程的觀察感受。與其說民間社團如影子一般纏身，不如說民間的批評就像光照一樣，令政府幽暗的人權侵害現出原形。或許政府就兩公約只是有口無心，並不真正想要藉此提升台灣的人權，但聯盟不會善罷干休，絕對會忠實地監督鞭策，就算政府只是「弄假」地將兩公約作為人權施政的裝飾門面，但民間絕對會監督政府將兩公約所保障的人權內容具體落實「成真」。在接下來的國際審查中，聯盟相信將有更多來自不同民間社團的光源，映照出國家人權報告各角度人權侵害的陰影，而後能真正落實兩公約所保障的人權。

#### 【註釋】

1. 聲明全文為：「聯合國在實踐上僅承認殖民地、託管地及非自治領土的人民始享有民

族自決權，且行使民族自決權須先獲得聯合國大會與其相關機構的認定與支持。聯合國大會從未將台灣列為尚未獨立的殖民地或非自治領土，台灣人民亦非殖民地或其他類似情形下的人民，故依現行國際公約及國際實踐，中華民國早為主權獨立國家，無需再行使民族自決權」。請參照《立法院公報》，第92卷第3期院會紀錄，頁206。

2. 法務部網站，「打造世界級人權環境 積極落實 公民與政治權利國際公約&經濟社會文化權利國際公約」，<<http://www.humanrights.moj.gov.tw/mp200.html>>。
3. 總統府網站，「總統府人權諮詢委員會」，<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1412>>。
4. 法務部網站，「打造世界級人權環境 積極落實 公民與政治權利國際公約&經濟社會文化權利國際公約」，<<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=32197&CtUnit=11817&BaseDSD=7&mp=200>>。
5. 總統府網站，「總統府人權諮詢委員會」，<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1421&itemid=27152&rmid=3798>>。
6. 黃嵩立，「國家人權報告——發言稿」，<<https://docs.google.com/file/d/0BxViEd1ZNUfNMjczYTI5MWQtNmEyZC00ZWU3LWJkMGYtMWFjMGFiN2U3M2Mw/edit?pli=1>>。◆