台灣與聯合國兩人權公約接軌之檢討

●廖福特／牛津大學法學博士、中央研究院法律學研究所副研究員

●陳雪琴記錄整理

壹、回首漫漫長路

台灣與《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》（簡稱《兩公約》）之互動可以區分為三個時期。

第一個時期是1945年至1971年：聯合國於1966年通過《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》，當時中華民國仍然是聯合國會員國，曾積極參與「世界人權宣言」及《兩公約》的草擬過程。中華民國在其中扮演著某種角色── 對外草擬《兩公約》的形成，對內卻不能向人民說明《兩公約》，因為處於白色恐怖與戒嚴時代，所以像極「人格分裂症狀態」，內外是區隔的。

第二個時期是1971年之後到2000年：從1971年中華民國被趕出聯合國到2000年之間，我戲稱此時期為「憂鬱症」── 在國際上完全被封鎖，無法參與各種人權條約，而國內也沒人正視此事，可謂「雙重憂鬱」。

第三個時期是2000年後至今：一直到2000年5月陳水扁前總統就職演說中，才宣示要遵守「世界人權宣言」、《公民與政治權利國際公約》，同時敦請立法院能通過批准「國際人權法典」，使其國內法化，成為正式的「台灣人權法典」。可是民進黨執政期間（2000年～2008年）並沒有成功，雖然立法院並於2002年12月31日通過審議批准《兩公約》，但是其中附有聲明及保留，於是立法院民進黨黨團針對其中《公民與政治權利國際公約》第1條之聲明[1]提出復議，導致《兩公約》胎死腹中。因此，原本在民進黨執政時就能通過卻未通過，直到2009年國民黨執政時，才通過此《兩公約》。此時期可稱之為「躁鬱症」，有時很亢奮認為所做的事要成功了，但有時又非常憂慮認為什麼事都做不好。至目前為止，台灣仍處於躁鬱症的延續，因為有二個極端：一方面政府會向人民宣傳，我們現在很棒要和《兩公約》接軌；另一方面民間團體則認為政府什麼都做不

好、什麼也不願意做。因此，這二個極端現象，彼此間要能夠互動及演進，才能真正實踐《兩公約》。

貳、不夠紮實的起點

兩公約施行法第9條有日出條款，兩公約施行法在2009年4月22日公布，2009年12月10日生效，約有近八個月之準備期。但是因為沒有事先的人員培訓及經費預算，「日出條款」變成「日出而作」，或是「日出之後再想怎麼做」。八個月的準備期原本是希望能有各種的籌劃，但可惜事實並非如此，其原因是：一、過去沒有經驗；二、將工作交給某行政部門時會遇到阻礙；三、即使給了某行政部會，但其他部會並不瞭解狀況，譬如《兩公約》的主要負責機關是法務部，其他部會相對而言比較不瞭解。

參、國內法律位階不明

雖然兩公約施行法第2條明確規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」但是沒有釐清《兩公約》權利規範之法律位階，是高於或低於一般的國內法等等。如果是低於國內法，就沒有必要批准《兩公約》，因為永遠用不到，但目前又沒有釐清《兩公約》一定高於國內法，因此，《兩公約》國內法律位階至今仍沒有解決。

批准《兩公約》是為了權利的實踐，如果沒有嚴肅思考國內法是否和《兩公約》的權利保障有衝突，就不可能有更實質的權利保障，而且如果永遠只是適用國內法，也就不可能有符合國際標準之權利保障。以英國為例，英國也有這種情形，但是英國的1998年人權法明確規定，法院在審理個案適用法律時，必須明白表示，究竟現在適用的國內法律是否與歐洲人權公約衝突？如果有衝突就不會用國內法。這都要清楚表示，否則無法釐清應該如何適用法律。

肆、「立法意旨」語意不清、「應參照」之法律義務不明

依據兩公約施行法第3條，適用兩公約規定，應參照其立法意旨，但是無法清楚確知「立法意旨」所指為何？換言之，兩公約施行法通過之後，因為主責機關是法務部，法務部中最主要負責的是法規會，但是卻沒有人明確說明「立法意旨」指的是什麼？應如何參照？如果連負責草擬的不會都無法釐清此議題，其他機關或是人民又如何理解立法意旨要怎麼適用？

不僅法律條文中的「立法意旨」四個字無法釐清，另外還有「應參照」應該如何詮釋之問題。「應參照」看似法律義務很強，如果「不參照」，日後會發生什麼事情？大家也都不清楚；又，萬一應該要參照，結果沒參照，會變成怎樣？台灣立法的技術太厲害——「立法從嚴，執法從寬，個案選擇，自我裁量」，這十六字箴言詮釋台灣這項法律適用的偉大之處。意思是講得很嚴格，但真正要執行時就不一定；個案發生問題時，則

以最嚴格的標準來處置，並由個別裁量決定之。由此可見，所謂「應參照」其法律義務為何？無法完全釐清。

伍、未納入經濟社會文化權利委員會之解釋

兩公約施行法第3條只規定應參照兩公約人權事務委員會之解釋，卻忽略了經濟社會文化權利委員會之解釋。為何有這種法律規定？法務部在草擬時，遺漏了「經濟社會文化權利委員會」，因為「經濟社會文化權利委員會」並不是在《經濟社會文化權利國際公約》提出時就寫進去，直到1985年經社理事會才通過決議設立「經濟社會文化權利委員會」，作為監督《經濟社會文化權利國際公約》之機制，可是法務部並不知道才沒有納入，導致現在大家都不知道該怎麼適用。我認為不僅要適用這些解釋，也要有比較完整的法律確認，因為一旦欠缺「經濟社會文化權利委員會」的解釋，運作會出問題。

既然法律規定應參照人權事務委員會的解釋，接下來的問題是要到哪裡找到資料？並且如何去參照？如果要求公務人員應參照的話，公務人員雖然水準很高看得懂英文，但公文總不能將詮釋的那一段用英文寫下來，然後叫當事人自己去翻譯？同時國內並沒有建構完整的漢文「人權事務委員會」及「經濟社會文化權利委員會」對《兩公約》詮釋之資料。我們要去哪裡參考、解釋呢？答案是不知道。雖然開始有民間版本的兩個委員會的一般評論性意見，但法務部的一般評論性意見版本還在審查當中。通過《兩公約》至今三年了，政府連最基本的架構都沒有處理好，好比在沼澤地上蓋大樓，如果要成功，恐怕必須要更加努力。

陸、各級政府機關適用不普遍

兩公約施行法第4條要求「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。」但是各級政府機關並沒有完整適用《兩公約》，好比將一塊石頭丟入池塘後，出現漣漪後，再慢慢逐漸擴散。換言之，第一波因為要檢討法律或是撰寫人權報告，慢慢去適用，然後拓展到行政機關，目前為止法院適用的情況不是很多，監察院似乎也在摸索中。

不過我認為在做任何事時，台灣人沒有悲觀的權利；反之，要繼續努力，我希望《兩公約》能夠像蓋一條快速道路般，剛開始雖然不知道上下閘道在哪裡使用率不高，但希望以後大家能善加利用，讓《兩公約》做得更好。

柒、沒有合作計畫

兩公約施行法第5條要求：「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調聯繫辦理。政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約

所保障各項人權之實現。」但是很少聽到政府要提什麼合作計畫，通常只有法務部在編列預算，因為它是主責機關，第一年只編列三百萬元，公部門編列這麼少的預算，我認為是沒有什麼太大的規劃。同樣地，很少聽到有與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作推動實踐《兩公約》，有部分國際合作主要還是需要民間團體提供協助。總而言之，政府部門做得不夠多。

捌、人權報告太晚，未深入理解內涵

兩公約施行法第6條要求「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」而依據《兩公約》規定，此處所稱之人權報告包括初次報告及定期報告，同時首次報告應該分別在一年及兩年之內提出，我國於2009年3月批准《兩公約》，我曾在2009年時，提醒當時的副總統兼總統府人權諮詢委員會的主任委員蕭萬長先生，首次報告的時間急迫性，但是似乎沒有太大效應。政府直到2012年4月才提出《兩公約》之首次報告，要到2013年之後才會邀請國際人權專家審查。

兩公約施行法第3條也規定要參照兩公約人權事務委員會之解釋，但是首次人權報告並沒有深入理解及參照人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會之解釋。

玖、未編預算實踐兩公約

兩公約施行法第7條要求各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。但是甚少聽到各級政府機關事先編列預算執行兩公約保障各項人權規定。我曾問過一些政府機關，今年度是否有編列預算要實行《兩公約》？答案非常一致：「沒有」，幾乎已成共識，或許因為他們認為主責機關是法務部，讓法務部去編列預算就好，和他們沒有關係。

拾、法規檢討未完成，沒有長遠法律適用規劃

兩公約施行法第8條要求各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。雖然後來並沒有在兩年內全面完成，但我不會認為它完全沒有績效，因為要看數字的統計。至法定兩年期限（2011年12月9日）為止，在檢討的二百六十三案中，已辦理完成者計一百八十七案、占71％；未能如期完成檢討之案例有七十六案，占29％，其中法律案計五十四案（五十案已送請立法院審議、另四案尚有疑義）；命令案計二十一案（需配合母法修正）；行政措施案計一案。[2]

一個國家中有兩百多個法律做某些幅度的修改，我認為這對國家而言，還是正面的情況，只是尚未完成，仍需要各界努力。另外，沒有長遠法律適用之規劃，特別是未來立法院制訂新法律及修改法律時，是否必須檢視不符合兩公約之權利規範。總不能舊的

不行，而未來新的全部可以違反兩公約，如此一來，未來也很危險，因此制度的規範，要再更細緻長遠的思考，比較明確之方式是修改兩公約施行法第8條，明確規定修改法律及制訂新法律時，亦不能違法《兩公約》之權利規範。

【註釋】

1. 此聲明之內容為：「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，且行使民族自決權需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。」。
2. 參見法務部對違反兩公約法令及行政措施檢討情形之說明<http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=252992&ctNode=30551&mp=200> (visited on 23 August 2012).◆