



國家人權報告國際審查的意義

●尤美女／立法委員

我國在2009年正式批准公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights，簡稱ICCPR）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，簡稱ICESCR）並通過該兩公約施行法。在民間團體監督與催促下，終使政府在2012年完成兩公約國家人權報告，於今（2013）年2月底舉行國內第一次的國家人權報告國際審查。審查會為期三天，爾後於3月1日由國際審查委員提出「結論性觀察意見」（Concluding Observations），可謂為近年來台灣最重要的人權文件，將做為未來人權政策與法令修正之參考與依據。

此次審查會議對台灣及國際社會皆別具意義，如審查地點不在聯合國所在地，而是在接受審查國本地，且民間團體得以參與審查過程，有別於傳統的審查模式。審查委員對此模式多表肯定，認為將可做為聯合國未來審查模式之參考。另外，民間團體在審查會前的整合與相互協力，也讓國外專家看到台灣公民社會的積極與活力；此外，民間團體得以參與審查過程，點出有別於政府版國家報告之保守觀點，同時凸顯我國人權體制現實之困境，是過去聯合國審查他國之國家人權報告所未有的，相信將可做為未來聯合國審查方式之參考。

臨時任務編組的籌備過程

由於台灣仍非聯合國會員國，無法參與條約機構的國際審查，加上我國沒有獨立的人權機構，是故此此次審查會議由總統府人權諮詢委員會主辦，由「總統府人權諮詢委員會」授權予「國際審查諮詢委員會」七人小組，且由法務部擔任「國際審查秘書處」的行政幕僚，承辦會議相關事宜。

七人小組成員包括國內關注人權議題的民間專家學者，做為國際審查委員與法務部、民間團體間溝通的橋樑，在此次國際審查中扮演相當重要的角色。而法務部做為國際審查的幕僚單位，其人力有限的情況和臨時任務編組之運作模式，凸顯我國缺乏獨立、專責的國家人權機構之困境。

台灣模式的審查，國際專家肯定且值得聯合國參考

聯合國人權報告一貫的審查模式為在聯合國所在地對會員國官方代表進行審查，NGO僅能趁審查會休息空檔向聯合國審查委員遊說，且審查時間僅短短的二至三天。又審查地點通常距離本國路途遙遠，對於官方代表或財務普遍較為拮据的NGO而言，影響了實際參與審查的NGO人數。

我國雖仍非聯合國會員國，但在七人小組與民間團體的努力下，設計一套類似聯合國的國家人權報告審查程序。這十位受邀的獨立國際人權專家，在抵台前皆不僅仔細審閱台灣政府的國家人權報告，更研讀了公民團體所撰寫的影子報告並提出一百二十四項議題清單，要求政府補充資料說明，範圍幾乎涵蓋兩公約所有實質權利的條文，同時觸及我國人權保障的機構與制度問題。

台灣政府在審查前已就議題清單題目提出回應報告，部分民間團體也很迅速地提出平行回應資料，在事前或審查期間送交給審查委員。審查會議為期三天（2月25日至2月27日），且在每天審查會議前召開與非政府組織之會議，提供一個小時予民間團體，依議程所審查的兩公約條文向審查委員說明我國相關人權狀況，藉此爭取到比一般聯合國審查機制更多的發言機會。當然，該作法也確保審查委員於審查過程中，除了聽到官方回應意見外，能有機會了解來自民間的聲音，做為接下來擬具結論性觀察意見的參考。

公民團體積極參與兩公約審查，爭取NGO觀點納入結論性觀察意見的機會

審查會議開始前，「兩公約施行監督聯盟」扮演串連與協調兩公約議題相關民間團體之角色。藉由事前召開的數次會議，兩公約聯盟向民間團體說明聯合國過去慣例的審查模式、我國即將召開的審查會可能進行方式、如何準備影子報告與平行回應、如何在有限的三天審查時間有效分配NGO團體發言、如何提出有效的發言建議等。

參與的公民團體所關心的議題涵蓋廢除死刑、轉型正義、民主、原住民族、性別教育、性別平等零歧視、愛滋感染者權益、居住權、青少年與兒少權益、難民權、外國人收容制度問題、媒體壟斷、女同志、男同志、雙性戀者與跨性別者（LGBT）等。由於一個團體經常觸及不只一個上述議題，因此要如何整合彼此議題，以利在短時間內向審查委員說明重點，在考驗著台灣公民團體合作與協調之能力。

以原住民族團體為例，原有九個原民團體申請發言，且原住民族議題涉及司法權、健康權、教育權、工作權、文化權等，原民團體為了增加原住民族議題的能見度，並爭取審查委員的關注以納入結論性觀察意見，原民團體彼此串聯，並協調發言順序與發言內容；且當議程延宕導致能發言的團體數量減少時，他們立即協調，合併發言，以傳達重要議題。此外，他們也會透過非正式場合與個別委員交談，成功促成六個有關原住民

族議題之NGO觀點寫入結論性觀察意見。

右手接受「結論性觀察意見」，左手打壓迫遷居民

法務部於3月1日舉行記者會，國際審查委員公佈「結論性觀察意見」，並由法務部次長代表我國政府接受。「結論性觀察意見」共八十一點，除了前七點的緒論交代此次審查會議的背景及最後一點建議後續行動外，其他七十三點皆明確而具體地提出當前台灣政府違反兩公約的人權議題及相關建議。

兩公約國際審查的結論性意見中有關居住權部分，建議政府對於面對遭迫遷的居民，如華光社區、紹興社區等，在未有替代住宅方案之前，應停止強制驅離住民，以保障居民不淪落至無家可歸。然而，行政院長江宜樺3月14日在行政院會聽取「國家人權報告推動辦理情形」報告後發表聲明，認為國際人權公約所指的居住權並不包括違法占用戶，並下令一週後開始強制拆除華光社區，引發居民與民間團體強烈抗議。很遺憾地，我們看到我們的政府一手接受國際委員擬定之「結論性觀察意見」，另一手仍持續打壓弱勢者之居住權，迫遷居民。

如何落實「結論性觀察意見」與設置國家人權機構將是下一階段監督重點

從政府刻意扭曲國際審查委員所提出之居住權意見，持續強迫華光社區居民遷離的案例，可見如何確實就「結論性觀察意見」檢討政策與法規，將是下一階段監督政府人權政策的重點。另外，以過去本人與婦女團體共同推動台灣政府簽署《消除對婦女一切形式歧視公約》（The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，簡稱CEDAW公約），2007年時任總統陳水扁批准該公約，爾後馬政府於2009年對外提出CEDAW的國家報告，邀請國際委員進行審查並也提出了相當多的結論性意見，但各部會並未積極落實該意見或納入政策上例行的追蹤列管，使結論性意見形同具文。

儘管這次行政院長江宜樺於3月14日在行政院會聽取「國家人權報告推動辦理情形」報告後，指示各部會應確實注意國際專家所提之「結論性觀察意見」，配合儘速檢討及改進，但江院長未明確要求該任務由哪個部會主責，亦未指示列管追蹤各相關機關落實情形並訂定改善期程等。為避免政府將再次以國際審查作為妝點門面的化妝品，審查結束即船過水無痕，將是民間團體下一階段監督重點。

又國際審查籌備過程中，凸顯兩公約主政單位的權責不清、採用任務編組方式匆促上陣、出席層級不高、後續追蹤管考主責單位不明等問題；反觀亞洲國家中的南韓、泰國、菲律賓等國之國家人權機構之經驗，再再顯示我國倡導落實與監督兩公約之最大困

境在於我國缺乏獨立、地位超然的國家人權機構，難以實踐聯合國於1993年決議認可之「巴黎原則」所鼓勵之會員國應設立國家級人權機構。此次「結論性觀察意見」中，國際專家亦建議政府將此列為首要目標並應訂定設立時間表。

身為民間團體推薦的民進黨不分區立委，亦為立法院跨黨派國際人權促進會的會長，本人與促進會秘書長蕭美琴立委參與了第一天的審查會，並就台灣人權所遭遇的困境做一說明，使審查委員有所了解，本人並全程參與「結論性觀察意見」提出之記者會，因此，對於審查委員所提的「結論性觀察意見」要如何落實於相關政策與法令將是本人後續監督的重點。這會期開議以來，本人除了將兩公約的「結論性觀察意見」融入質詢重點外，並於委員會提案要求部會重視及落實。諸如要求研考會與法務部針對各部會落實「結論性觀察意見」列管及考核；要求法務部、司法院、考試院、人事行政總處、內政部等單位增加兩公約人權課程培訓，尤其對於特定執法人員，如法官、檢察官、警察、移民官等。本人期望兩公約之「結論性觀察意見」能被逐步落實，更期待今年五月即將提出的《CEDAW公約》國家報告能在此基礎上更往前邁進一步。而根本解決之道在於落實國際專家所建議的獨立、地位超然的國家人權機構，讓我們繼續努力吧！◆