

國際審查與人權工作之推動

●黃嵩立／兩公約施行監督聯盟召集人、台灣國際醫學聯盟秘書長

摘要

廖福特教授的《聯合國與人權保障：監督機制、條約內涵、台灣實踐》甫出版，時間點正好在我國完成兩公約初次國家報告國際審查之後，特藉此機會整理台灣政府目前在落實人權方面之各項做法，以為呼應。國際審查是台灣引進「類聯合國機制」的突破性發展，審查固有其重要性，但國際專家向政府提出的「結論性觀察意見」是否能落實，才是判斷政府誠意的試金石。在審查期間，國內人權團體逐步學習以聯合國人權文獻為借鏡，以申論台灣人權之困境，並且透過審查過程，實際體會國際審查之步驟，這些鍛鍊本身即有加強能力的效果。期待在審查之後，公民社會能夠繼續監督政府能落實結論性意見，日後並能繼續培養台灣社會的權利觀點，以逐步建立人權保障機制。

我國自2009年12月施行《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（以下簡稱兩公約施行法）以來，動員政府各部門的有兩件大事。2010年最重要的工作是依兩公約施行法第8條的規定，進行法令的檢討。國家報告的撰寫和審查，則是2011年夏天開始到2013年3月的首要工作。

依據2011年4月12日「總統府人權諮詢委員會第三次委員會議結論」，國家人權報告的撰寫方式參照聯合國之「國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則彙編」；這個決定是朝向遵循聯合國規範的重要一步。從2011年6月9日起至8月18日止，在法務部舉行國家報告初審及二審會議。在國家人權報告的撰寫過程中，政府各部門參與積極程度不一，對於審查會議中民間代表所提之意見亦採取不同之態度。有些部會雖樂意接受建議，但有些選擇漠視NGO意見，嚴重者則毫不遲疑地表達對NGO的敵對意識。雖然總統府人權諮詢委員大力參與，讓初次國家人權報告初具規模，但整體而言，國家人權報告充斥著數據與資料，卻看不出政府嘗試比較國內情況與國際人權標準之間的落差，更遑論在人權方面的反省或承諾。一個在撰寫過程中非常突兀的現象是，整個工作由總統府人權諮詢委員會主導，由秘書處負責，而使得行政院層級幾乎毫無參與；即使後來在國際審查過程中，行政院層級亦缺席。由於國家人權政策的方向並非各部會所能置喙，而各單位又層層指派第一線公務人員來撰寫初稿，此一過程幾乎已經排除了嚴肅檢視人權政策的可能性。

在2012年4月國家人權報告定稿之前，NGO即積極督促政府比照聯合國人權公約條約機構的工作模式進行國際審查。2012年1月，總統府人權諮詢委員會第七次委員會議通過決議不成立獨立的國際審查秘書處，而是將秘書處設於法務部法制司，再成立「七人小組」協助秘書處進行國際審查工作；由於NGO對獨立秘書處的強力訴求，決定七人中三位由總統府人權諮詢委員產生，另外四位則為民間委員，由諮詢委員推薦。3月27日多個NGO至總統府拜會人權諮詢委員，表達下列訴求：建立優於聯合國的人權報告制度、短中長期人權機制、施行法第8條的法規檢討、公務人員的人權教育、以及持續推動其他人權公約之內國法化等議題。之所以能夠「優於聯合國」，是因為相較於聯合國審查，國際委員可以給予台灣較長的時間，而同時由於地利之便，使台灣公民社會有更實質的參與機會。

國家人權報告定稿後，即開始國際審查之籌備工作；於2012年5月10日召開七人小組與秘書處第一次會議。籌備工作千頭萬緒，國家人權報告之英文版完成時間、審查工作時程、兩個公約是由一個委員會審查或兩個委員會分別審查、國際專家之名單與聘請、審查形式、審查時間與地點、經費來源、民間團體參與的方式等，都待確認。事後看來，七人小組的決策大半是以「比照聯合國標準」和增進參與為原則，堪稱中立；除了經費支出項目受限於會計規則之外，並未受到行政系統干預。七人小組和總統府之間沒有直接溝通管道，無法掌握高層對國際審查的真正態度。

籌辦期間亦多有波折，例如2012年11月因為法務部向媒體披露執行死刑的意圖，人權團體尋求國際審查專家的協助，兩個審查委員會召集人聯名寫信給馬英九總統與法務部曾勇夫部長，要求在國際審查前不要執行死刑。就在馬總統要求法務部與外交部「妥慎研處」之際，某外交部「知情官員」居然透過媒體指稱國際專家「干涉內政」，而誤導國人對國際人權標準的認知，並導致立法委員質詢時以此理由催促法務部執行。面對爭議，政府並未藉此機會解釋國際人權標準，亦未宣傳國際審查對台灣人權推展的重要性。相對於NGO盡力宣揚國際審查，馬政府則從未有適當的宣傳，透露出總統府刻意低調處理的意圖，似乎害怕國人對人權審查有進一步的認知和期待。

2月底的三天審查，政府派出大陣仗的官員參與，而公政公約與經社文公約場次各由法務部政務次長陳明堂和內政部常務次長林慈玲領軍，層級符合國際慣例。各部會也派出次長、司處長級官員出席，回答專家提問時堪稱認真，因此在形式上政府算是保住顏面。但是法務部陳次長一句「我是政府代表，但不能代表政府」道盡官場之現實，應該為政策負責的總統府和行政院層級官員，完全缺席。甚且，在3月1日國際專家在法務部發表結論性意見並進行說明時，邀請專家來台的總統府人權諮詢委員會召集人吳副總統卻忙著接見「海峽兩岸商務發展基金會」張平沼董事長及董監事一行，顯示政府高層心中真正的優先順序。

相對而言，公民社會對國際審查的參與積極而主動。撰寫影子報告和平行回應的團

體，將國內人權現況做了非常清楚的報告，也從過程中學習到如何運用國際人權文件將本身的問題與訴求連結到兩公約和國內法律。各團體所整理的資料，實為當今人權議題的最佳紀錄。過程中新生代的參與和傑出表現，更令人振奮。在三天審查會議中，數十個NGO就其專長對諸多問題向國際專家提出說明，表現出公民社會的多樣、活潑、與專業能力。

最後，NGO從國際審查得到甚麼？雖然國際審查最具體的成果是國際專家所提的八十一項結論性意見，NGO後續也應積極監督政府落實這些意見。但是，從影子報告撰寫過程中，NGO從不同的觀點觀察，將國內人權狀況做了清楚的描述；這些文件是了解台灣人權進展極具價值的資料。其次，這次的操練也促使NGO熟讀兩公約和相關文件，並且學習以人權觀點檢視國內法律與政策，並提出具體建議，對NGO而言是一次嚴格的訓練。第三，NGO的動員、分工與合作能力，也藉由此次國際審查而更加提升。這些既有的進展，都不應隨著審查結束而停滯，反而更該繼續監督政府落實結論性意見與建議，才能繼續掌握施力點。◆