

台灣國家人權初次報告與國際審查

●高涌誠／元貞聯合法律事務所律師

台灣於2002年由行政院人權保障推動小組規劃，要求各機關彙整有關人權之法令、政策與措施等資訊，為期一年委託學者專家研究、評論並改寫成初稿，而在2003年正式發表台灣的國家人權報告試行報告¹。其後在兩公約批准通過前，陸續發表2003～2004年、2005～2006年與2007～2008年三份試行報告。其撰寫方式固然區分為「公民與政治權利」、「經濟、社會與文化權利」與「少數群體與特殊權利主體的保護」，似與兩公約及其他聯合國核心人權公約表彰之權利若合符節，但並非符合聯合國前述準則的正式國家報告。而在2009年我國以兩公約施行法賦予兩公約正式法律效力後，規範在兩公約與兩公約施行法內之國家人權報告制度，必須要盡可能符合聯合國格式，否則將發生違法之問題。兩公約施行監督聯盟²於2009年成立後，即倡議台灣應依照公約規定提出符合聯合國模式的國家報告，並自行聘請國際人權專家比照聯合國模式進行審查，在提出建議書³與總統府人權諮詢委員會部分委員溝通後，終於經總統府人權諮詢委員會2011年4月12日會議決議⁴，決定遵照「國際人權條約締約國提交報告的形式與內容準則彙編」撰寫國家人權初次報告，也同意邀請聯合國審查委員對我國人權初次報告進行審查⁵，至此確立了我國將依據聯合國模式提出報告與接受國際審查，這是我國人權保障非常重要的里程碑。

壹、台灣國家人權初次報告與民間影子報告之撰提

法務部擔任總統府人權諮詢委員會之幕僚單位，協助各政府機關撰寫報告⁶，並自2011年6月9日至8月18日止，由人權諮詢委員邀請學者專家召開四十一次審查會議，完成國家人權報告之一稿與二稿，8月24日至9月19日又召開二十四次三稿會議，再提出初稿版本分別於台北、台中、花蓮、高雄舉辦公聽會，經彙整各方意見後，於12月召開十一次「第四稿審查會議」，最後再由七位人權諮詢委員於2012年2月1日至2月7日召開六場「定稿審查會議」，而終於在2012年4月20日正式發表了國家人權初次報告。⁷

雖然政府確實依據聯合國準則完成了國家人權初次報告，但民間NGO與學者專家參

與審查的過程中，即發現各機關僅是形式上符合聯合國規格，在內容方面並未運用「一般性意見」中的人權觀念和具體作法，仔細地審視各部會的法規命令、行政措施以及所主管的業務中是否有違反兩公約侵犯基本人權，而也正是因為各部會與會的公務員對於公約內容完全不熟悉，官僚心態展露無疑，甚至有些部會對民間的批判強烈地反彈，導致部分學者專家以退出審查會議從此不再參加表示抗議。因此，兩公約施行監督聯盟在政府公布報告的同日，即召開記者會批判⁸。事實上，各國政府的報告往往自我感覺良好，常會掩飾自己的人權缺失、美化成果、隱匿事實，所以NGO提出民間看法的影子報告就非常重要，這也是聯合國模式非常重視公民社會參與對話的原因。

兩公約施行監督聯盟並未等到政府正式發表初次報告後，才邀集NGO針對國家報告撰擬影子報告。早在官方進行一稿審查會議的同時，聯盟即已分成原住民、參政權、司法、環境、平等權、反貧困、衛生健康、學生權利、反核、外國人愛滋權益、樂生院、集遊權與隱私權等工作小組，由熟悉各領域議題的NGO，分頭針對國內人權現況撰寫影子報告，而其格式亦參照聯合國報告準則及其他國家之影子報告範例，循序依照兩公約各項權利，對每一權利提出四個面向之意見：第一部分先闡釋各權利之價值，批判國家報告對權利內容之誤解或忽略；第二部分是回應國家報告，針對報告特定內容提出批判，或指出其不妥之處，以呈現民間對於該項權利內容之意見與政府評價有所不同；第三部分是民間主動提出之議題，亦即特別提出政府報告所忽略之人權侵害議題；第四部分就是結論與建議，表示民間不只是批判與唱衰而已，還積極提出正面呼籲與建議，以作為未來完整實踐之基礎。也因為兩公約施行監督聯盟的完善準備，在國家人權初次報告發表後一個月，亦即2012年5月20日，《兩公約民間社團影子報告》⁹正式發表，而這也幾乎創下影子報告最快出爐的世界紀錄。

貳、全球首創的台灣國家人權初次報告國際審查

因為台灣並非聯合國之會員國，加上國際地位特殊，在批准兩公約後，縱使能依照聯合國規格撰寫國家人權報告，也無法提交由人權事務委員會及經濟、社會與文化權利委員會依照聯合國模式審查。兩公約施行監督聯盟有鑑於此，早即倡議應採行自願性報告審查程序，由政府自行邀請具有聯合國審查經驗的人權事務委員四至六人，組成獨立且具公信力之國際審查小組，進行報告審查：審查程序應按照前述「週期迴圈」設計，除初次報告外，定期報告的頻率也應照兩公約規定，分別以四年及五年為週期；至於審查地點與時間，則可配合兩公約委員會之固定會期，於日內瓦聯合國辦公室附近場地同步進行。聯盟認為若該審查小組由國際重量級人權專家組成，且審查程序與聯合國同步舉行，並由正式外交管道發布此一訊息，使其廣為周知，自可大為彰顯我國加入世界人權體系之決心，並爭取國際社會對我國之支持，實為維護國家尊嚴與安全之最佳方法。¹⁰

在上述程序設計之細節部分，聯盟更提出國際重量級人權專家的建議名單¹¹，並建議該國際審查小組之秘書處也應由嫻熟聯合國審查模式的國際 NGO 擔任（或由其訓練國內 NGO 擔任），方能確保審查之獨立性與公信力。可惜政府因時間與經費預算的限制，只能邀請國際審查專家到台灣進行審查，並由總統府人權諮詢委員會之議事組幕僚（即法務部）派員負責審查委員會的秘書處工作。

不過總統府人權諮詢委員會為使審查順利，並兼顧其獨立性與公信力，特別另組成國際審查秘書處諮詢委員會，邀請民間學者專家擔任諮詢委員，而由該諮詢委員會指導秘書處依照聯合國模式設計審查程序，其工作內容包含：審查委員之邀請與連繫、確認國家報告完成英譯並寄送給審查委員、設計並公告審查會議程序規則與議程、舉辦聯合審查模式的教育訓練、受理 NGO 提出的影子報告並寄送審查委員、將審查委員提出之議題清單轉交權責機關回應、受理 NGO 報名參加審查會議等等¹²。

與聯合國對於審查國家報告之原則相同，所有秘書處之工作內容均透明公開，包括審查委員名單、會議議程與紀錄、影子報告、議題清單與政府之回應等等，都公開於網站上供各界瀏覽檢視¹³。於是台灣第一次也是全球首創的國際審查於2013年2月25日至2月28日舉行，地點在公務員人力發展中心，會議現場備有同步翻譯，全程對外公開（與 NGO 之閉門會議除外），形式上都比照聯合國模式。然較為遺憾的是，在會議議程設計方面，因為此次審查是在台灣國內進行，且只審查一個國家報告，審查時間共有三天，較諸聯合國模式充裕許多，原先國際審查秘書處諮詢委員會接受兩公約施行監督聯盟之建議，將三天上下午時間平均分配給政府代表與 NGO，也就是官方與民間有平等時間（equal time）與委員會對話，這不只是參照聯合國模式而已，甚至已超越聯合國模式，幾可為國際審查建立典範，不料最後審查委員會確認議程後，仍比照聯合國模式，僅於每天審查會議前增加與 NGO 對話一小時之議程，殊為可惜！

不過，審查會議過程也已確立符合透明原則，除會議期間邀請各國使節、代表與國際 NGO 旁聽審查過程外，也於 3 月 1 日召開結論性意見初稿之國際記者會，發表了八十一點結論性意見¹⁴，這是台灣重新與國際人權接軌的開始，也是台灣人權發展中非常重要的里程碑。

參、結論性意見具有國內法效力

我國在退出聯合國後，離開國際人權體系長達四十年，國內對於國際人權公約之運作與發展甚為陌生，然而兩公約經由兩公約施行法之特殊模式，已與我國法制接軌，而因其具有「最低人權標準」之定位，國內法與之牴觸者無效，且該所謂「最低人權標準」係隨國際人權法之變化而發展，各級政府機關本應透過條約機構之權威解釋瞭解國際人權標準。而政府既然已決心和國際人權重新接軌，也已參照國際標準與兩公約施行法第 6 條之規定，建立具有國際監督機制的人權報告制度，就更應該藉由國際人權專家

定期檢視並引進最新國際人權標準之機會，虛心接受其建議並改進，以真正提升台灣的人權。

然而總統府人權諮詢委員會 2011 年 1 月 14 日會議結論案三曾決議：國際人權專家之意見應予「尊重」，但我國不對國際人權專家（之意見）負責，因為其非國際義務。筆者並不同意該次決議結論，因為台灣固然並非聯合國之正式成員，確實沒有遵守聯合國國際條約之義務，但兩公約施行法已將兩公約國內法化，故國際人權專家審查國家報告後提出之結論性意見，既然是在檢視我國的國家法令、政策或措施有無牴觸兩公約，則其意見如認為某項施政有牴觸兩公約，該項行政措施即已違反國內法，依據「依法行政」之原則，政府應即參照結論性意見進行改正才是，而這與應否遵守國際義務無關。由此例可知，台灣社會對於國際人權公約欲迎還拒的心態，這都是脫離國際體系太久的結果，國內各界實在應該開始重視兩公約與施行法，以及可與國際直接接軌的國家報告與國際審查，唯有透過這些努力，兩公約人權法制才能不斷進步，而真正幫助台灣提升人權。

【註釋】

1. 因該報告並非依照公約規定及聯合國模式所提出之國家報告，故稱之為「試行報告」。請參照<<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Data/210493551854.pdf>>。
2. 「兩公約施行監督聯盟」請參照<<http://covenants-watch.blogspot.tw/p/blog-page.html>>。
3. 請參照施逸翔撰寫之「如何設計符合《兩公約施行法》第六條的國家報告制度—兩公約施行監督聯盟建議書」。<<https://sites.google.com/site/2covenantsshadowreports/liang-gong-yue-zhi-wen-jian>>。
4. 總統府網站，<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1421&itemid=27152&rmid=3798>>。
5. 總統府網站，<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1421&itemid=27153&rmid=3798>>。總統府網站，<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1421&itemid=27149&rmid=3798>>。
6. 法務部郭銘禮檢察官編著「撰寫國家人權報告的說明」，供其他機關做為撰寫報告之參考。<<https://sites.google.com/site/2covenantsshadowreports/zheng-fu-dong-tai/fawubu-zhenglizhuanxieguojiarenquanbaogaodeshuomingpart1>>。
7. 總統府網站，<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1422>>。
8. 台灣人權促進會網站，<<http://www.tahr.org.tw/node/1044>>。
9. 台灣人權促進會兩公約施行監督聯盟出版，《2011年台灣人權報告—兩公約民間社團

影子報告》(Shadow Reports on ICCPR & ICESCR From NGOs) , <<https://docs.google.com/file/d/0BxViEd1ZNUfNV2tVQ19Ob3pEcEU/edit?pli=1>> 。

10. 法務報網站 , <<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=33570&CtUnit=2396&BaseDSD=7&mp=200>> 。
11. 兩公約施行監督聯盟提出之推薦原則為：(a) 具有審查國家報告豐富經驗(即必須擔任過聯合國人權條約機構之委員)；(b) 須考量區域地緣(如來自亞洲地區之日本、印度或菲律賓等)；(c) 考量性別比例；(d) 具轉型正義的背景(如南非、阿根廷等)；(e) 熟悉重要議題等等。
12. 法務報網站 , <<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=33570&CtUnit=12396&BaseDSD=7&mp=200>> 。
13. 法務部網站 , <<http://www.humanrights.moj.gov.tw/mp200.html>> 。
14. 法務部網站 , <<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Attachment/341611295471.pdf>> 。◆