

聯合國人權保護之公民與政治 權——在ICCPR的照妖鏡下看馬政府的 虛偽與卸責

●黃國昌／中央研究院法律學研究所研究員

「建立民主制度只是人權保障的第一步，如果民選政府不受監督、不守法紀，照樣會違法濫權，製造歧視對立。所以我們要建立正常的民主社會，必須積極改善台灣政治、經濟與社會人權，否則台灣的民主僅是軀殼，政府的違法濫權與社會的不公不義，不會因為民主的美名，而消弭於無形。」

（2008年馬英九競選總統「新世紀台灣人權宣言」）

「政府承認集會遊行法第29條違反《公民與政治權利國際公約》第21條。政府已表示會致力將核可制改為登記制，以限制警察強制解散的權力，並遵守比例原則、於該法中刪除刑事處罰，放寬登記截止日期，並在刪除行政罰鍰下限時能減低其上限。然而，在立法院2011年12月會期結束前，這些修正案未能通過。政府也透露，即便在當前的法律環境之下，政府已大幅放寬有關舉行示威遊行等的規定，且就此方面正遵守一項促進人權的政策。不過，專家堅信，壓制性的法條應被刪除，即使實際作法可能已改變。因此，專家建議，立法院應對集會遊行法毫不拖延地採取必要的修正，以使其符合《公民與政治權利國際公約》的第21條。同時，專家鼓勵民間社會藉由司法院管轄權來挑戰該法攻擊性條款的合法性。」

（2013年「兩公約國家人權報告」）

以「人權治國」自我標榜的馬政府，自立法院2009年批准《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）及《經濟社會文化權利國際公約》，並同時通過「兩公約施行法」之後，即不斷以兩公約作為「宣揚政績」的素材。然而，令人錯愕的是，回顧馬政府施政七年來的表現，我們卻一再看到對於公民與政府權利的保護，馬政府對於重要的改革措施，不僅消極無作為，面對改革訴求，採取迴避閃避的態度，尤有甚者，政府本身即淪為踐踏人權的侵害者，使得我國政治與公民權的保障，不進反退，更為惡化。

舉例而言：

1. 「把街頭還給人民」？

馬政府在2008年11月中華人民共和國海峽兩岸交流協會會長陳雲林先生來台期間，以「協和專案」之名義所涉及之集團性國家暴力行為，激起了人民抗議國家違法濫權行為的怒吼，也藉由野草莓學運的訴求，民間團體再次要求修正「集會遊行惡法」，提出「集會遊行保障法」的修正草案內容，並列舉包括「明確化國家保障集會遊行之義務」、「廢除禁制區」、「廢除命令解散制度」、「確立執法人員主動表明身分之義務」等九大具體訴求。

然而，即使連馬政府自己設立的人權諮詢委員會已清楚提出修正建議，然而，除了針對經大法官釋字第718宣告違憲的部分，進行補破網式的修正外，迄今為止，馬政府對於集會遊行權利的保障，不僅仍遲遲未履行承諾，更透過公權力的粗暴行使，予以踐踏傷害。

2. 直接民權的持續剝奪

面對我國「烏籠公投法」亟待補正的事實，馬政府不僅繼續毫無作為，甚至以公審會的無理蠻橫決定（例如，2010年數度駁回人民ECFA公投案），繼續侵害人民的直接民權。

事實上，在總統府人權諮詢委員會針對我國就ICCPR執行情形所計劃提出人權報告的審查諮詢會議中，雖然已有代表要求行政部門針對「自2003年公投法施行以來，我國迄今尚未有任何依該法成功通過的公民投票」及「公投現行規定門檻是否過高及未來如何調整公投制度」等問題提出檢討報告，然而，在2011年10月24日出版的國家人權報告初稿之中，不僅毫無任何隻字片語提及我國直接民權持續遭受剝奪的現狀，更竟未就我國現行公投法所存在種種不合理的制度設計，提出任何檢討說明。顯見這部官方版的國家人權報告，至少在直接民權的部分，除了作為粉飾太平的遮羞布外，毫無任何積極意義。針對這種「國家人權報告完全不檢討直接民權遭受不當制度限制」的荒謬現象，儘管已有民間團體與學者予以嚴詞批判，並提出「政府應立即針對嚴重妨礙人民行使公投權的烏籠公投法進行徹底翻修，以符合國際人權標準並落實民主價值」、「國家人權報告書中應針對遭受公投法架空的公投制度以及人民被剝奪的直接民權提出檢討及改革報告」等訴求，惟迄今為止仍未見馬政府及其所組織的人權諮詢委員會，出現任何具體作為。

其次，馬英九總統在2011年10月17日宣示未來不排除與中國簽署「和平協議」而引發強烈質疑之後，雖然立即召開記者會作出「倘未來要推動『兩岸和平協議』，一定會先交付人民公投，公投未過，就不會推動簽署『兩岸和平協議』」之宣示，但是在民間團體及學者提出「立法院應在本會期通過『兩岸重大協議應強制公投』之法律案，完成法制化」的要求後，馬政府卻隨即堅決反對，拒絕承諾將「兩岸重大協議應公投」法制化，後續更

在「兩岸協議監督條例」的修法，再度悍然拒絕「政治性協議應強制公投」的訴求。充分反映了馬政府「以公投決定是否簽署和平協議」的宣示，根本是存心欺騙人民的謊言，毫無任何真心。

就補正公投法，以落實公投法第1條所宣示「確保國民直接民權之行使」之立法目的，本即是學界及社運界長久以來的呼籲，多次要求立法機關進行修法，提出包括「大幅降低人民提案公投及連署的門檻」、「廢除公投審議委員會」以及「廢除高門檻的投票人數限制」等具體訴求。然而，到目前為止，本屆國會再次交了一張白卷。

3. 「反媒體壟斷法」如今安在？

針對言論自由的保護，在反媒體壟斷運動時，馬政府雖承諾立專法保障言論多元性，然而，在財團的壓力下，該法胎死腹中。

國家人權報告指出：「《公民與政治權利國際公約》第19條使各國有義務確保人人有尋求、接受及傳播各種資訊及思想的權利，包括以他／她自己選擇的方式為之。專家收到了一些指控認為媒體正面臨被少數媒體機構壟斷的迫切風險，而出現不成比例集中於有影響力的媒體公司的現象。這危及接受各種資訊和思想的權利。政府告知專家，雖然還沒有具體的反壟斷法來治理媒體，不過有規範股東不得在新聞，廣播或電視業中持有超過特定比例股份的限制。政府也承認現行法律正遭受挑戰，因它們仍無法有效地規範企業集團對新聞頻道或報紙的合併及收購。政府也認識到，大眾已表達了對媒體所有權的過度『集中』可能威脅言論自由的關注。而專家也收到一些可能會嚴重損害媒體自由的案例，專家進而呼籲政府應立即採取預防措施，阻止任何新聞頻道或報紙的合併或收購，以免導致大眾資訊在過度集中的少數機構下傳播。專家更建議制定一種全面的法律，確保對於媒體多元化的支持以保護言論自由和尋找、接受及傳播各種資訊及思想的權利。」

4. 「挑起九月政爭」、「張慶忠三十秒」嚴重破壞憲政民主

5. 婚姻平權仍未實踐

國家人權報告指出：「我國缺乏法律上對婚姻家庭多元性的認可，且只有異性婚姻受認可而不包括同性婚姻或同居關係。這是帶歧視性的，且否定了同性伴侶或同居伴侶的許多福利。專家對於政府在修法認可家庭多元性之前先進行民意調查的計畫表示擔心。政府對全體人民的人權有履行義務且不應以公眾之意見做為履行的條件。專家建議應修訂民法以便在法律上認可我國家庭的多元性。專家還建議應一般性的對社會大眾及特別在學校中毫不拖延地進行性別平等和性別多元性的認知和教育。」

然而，執政黨迄今持續杯葛修法。◆