

大法官應遵守國際人權公約

郭銘禮

台北地方法院法官

摘要

大法官作為憲法基本權利的守護者，應該要了解並遵守屬於國內法的國際人權公約所課予國家的保護、尊重與落實人權的義務，在釋憲理由書中適當正確地引用國際人權公約即為明證。雖然台灣的政府高階首長普遍不重視國際人權公約，但司法院長可以做個好榜樣，親自參與國際人權公約的審查會議、詳細閱讀影子報告、督導及落實國際人權專家所做出的各項結論性意見。而且政府應該以國際人權公約的價值作為施政主軸，對內可以保障提升人權，對外可以做為國際合作與連結的基礎。國際人權公約若要在國內落實，更應該加強培養人力與開發資料庫，監察院應該負起監督政府落實結論性意見的責任。

關鍵字

大法官、法官、釋字第 752 號、結論性意見、公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利公約、消除對婦女一切形式歧視公約、身心障礙者權利公約

2018 年 3 月 28 日，東吳大學舉辦一場台歐司法交流活動，主講人分別是退休的歐洲人權法院法官 Peer Lorenzen，以及法國最高法院法官 Stephanie Gargoulaud；講述的題目分別是「歐洲人權體系與台灣兩公約審查」，及「精神障礙：法官觀點」。主辦單位邀請前大法官許玉秀教授擔任主持人，黃嵩立教授與我擔任與談人。¹ 我在座談會後將發言內容予以整理，寫成這篇文章，感

1 主辦單位包括東吳大學張佛權人權研究中心、歐洲經貿辦事處、德國在台協會、英國在台辦事處、法國在台協會、人權公約施行監督聯盟和廢除死刑推動聯盟。

謝兩位歐洲法官、主持人、與談人及現場聽眾的寶貴意見與回饋，文責由我自負。

Peer 法官及 Stephanie 法官分享了歐洲的人權標準與案例，也與《公民與政治權利國際公約》（下稱《公政公約》）作連結。我相信兩位法官想要透過已經成為台灣國內法的《公政公約》，來與內容相近的歐洲人權公約扣連，進而希望歐洲人權法院或是法國法及案例所採用的人權標準，可以做為台灣法官在適用《公政公約》時的參考。此外，Lorenzen 法官在 2017 年來台灣審查第二次的兩公約國家報告，並且在同年底接受台灣人權學刊的書面訪問，² 與其他六位國際審查委員分別提出了她 / 他們對於台灣的報告審查程序、落實結論性意見方面的觀察與建議。³ 十分希望法務部可以詳加研究，在準備下一次定期報告及審查的時候做一些適當調整。⁴

法官在裁判上引用人權公約，透過人權公約來判斷人民的權利是否被侵害，這是法官依據憲法以及各個國際人權公約施行法的規定所應該做的。不過，似乎仍然有一部分台灣的大法官或是法院的法官並不這麼認為。有的法官可能無論如何都不願意適用人權公約，有的法官雖然心態上不會拒絕適用，但是因為她 / 他們並沒有機會接受適當的訓練與教育，國家也沒有提供便利的使用方法去讓法官們更願意或更容易適用人權公約，再加上台灣的法學教育並沒有提供太多國際人權法的課程，法官們對於人權公約是感到陌生的，可能會因此對於人權公約的適用顯得保守許多。律師或檢察官也是相同的情況，他們可能也不太敢或不太願意主動引用人權公約，因此更降低以人權公約保護人民權利的可能性。

我們來看看大法官的表現。從 2013 年 4 月到 2015 年 3 月，大法官在釋字

-
- 2 陳玉潔、郭銘禮，2017，〈訪談國家人權報告國際審查專家〉，《台灣人權學刊》4（2）：103-110。
 - 3 Virginia Bonoan-Dandan et al., 2017, "Observations on the Review for the State Reports of Two International Human Rights Covenants in Taiwan: Written Interviews for International Experts," *Taiwan Human Rights Journal* 4(2): 111-148.
 - 4 受訪的 7 位國際審查委員所給的建議，都說出了國際審查會議的優點與缺點，非常值得主管部門好好落實，不應該只是個學術期刊的訪談文章而束之高閣。如果我是總統府、行政院或法務部的有權負責人，我會將這些寶貴建議作為檢討改進的依據，草擬具體修正方案，提請總統府人權諮詢委員會、非政府組織和學者專家們審議研商是否妥當，並且持續與國際審查委員確認修訂後的國際審查程序或安排是否較為妥當。

第 709、710、719 和 728 號的解釋理由書中分別引用《公政公約》、《經濟社會文化權利國際公約》（下稱《經社文公約》）、《消除對婦女一切形式歧視公約》（下稱《消除婦女歧視公約》）、《聯合國原住民族宣言》、國際勞工組織第 169 號公約關於原住民與部落人民公約的條文規定或是一般性意見與一般性建議；其中釋字第 710 號甚至同時引用《歐洲人權公約》第 7 號議定書第 1 條。大法官的論述方式是在解釋理由書中先說明台灣的憲法基本權利條文以及相關的憲法原則，接著搭配上上述國際人權規範及國內法律的規定，也就是把憲法、國際人權規範、國內既有法律作為一個整體來觀察與闡釋，而界定受台灣憲法所保障的基本權利的範圍及其內涵，進而判斷受審查的法律或命令是否侵害基本權利。我支持這樣的論證方式。

但是從 2015 年 3 月之後一直到現在，我們再也見不到引用國際人權公約的釋憲理由書。只有在 2017 年 12 月公布的關於受刑人通信秘密自由和表現自由的釋字第 756 號理由書的註釋，看到大法官引用尚非台灣國內法的《受監禁者待遇基本原則》（Basic Principle for the Treatment of Prisoners）第 5 點的規定，而這第 5 點的規定剛好就是所有受監禁者均保有其在《世界人權宣言》、《經社文公約》和《公政公約》所規定的權利，⁵ 既然如此，那麼大法官為何不願意直接引用屬於台灣國內法的《公政公約》第 7 條、第 10 條、第 17 條和第 18 條等與受刑人通信秘密自由及表現自由有關的規定，來論證受刑人受我國基本權利所保護的範圍？雖然我也認同《受監禁者待遇基本原則》，但是大法官捨棄已屬國內法的《公政公約》不用，卻只引用尚非國內法的《受監禁者待遇基本原則》作為解釋憲法的依據，大法官有必要說明其邏輯思考及用意何在。⁶

5 本條規定，除可證明屬受監禁者所必要之限制外，所有受監禁者均保有其在《世界人權宣言》、以及（如各該國為後列公約之締約國者）《經社文公約》、《公政公約》和其任擇議定書所規定之人權及基本自由，並包括聯合國其他公約所規定之其他權利。

6 大法官既然在註釋引用了 1990 年聯合國大會通過而內容較為空泛的《受監禁者待遇基本原則》第 5 點的規定，其實更值得去引用 2015 年 12 月 17 日聯合國大會通過的《聯合國受刑人處遇最低標準規則》（United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, the Nelson Mandela Rules），因為這是當今被普遍接受認為是良好的受監禁者處遇及監所管理原則及實務的國際人權文書，其中第 58 點關於受監禁者在受監督之下可以利用各種可用的方式去對外聯絡通訊的規定，可能也更具體對應到釋字第 756 號的部分內容。羅昌發大法官在釋字第 756 號解釋協

釋字第 752 號解釋的關於一審無罪但是第二審才第一次被改判有罪卻無法上訴的情形，這個情形完全侵害了被告受《公政公約》第 14 條第 5 項請求上一級法院覆審的權利。雖然大法官們心裡想的是《公政公約》，也參照其意旨作成了本號解釋，但還是不願意在解釋理由書引用《公政公約》。如果是我寫這號解釋文，我至少會引用《人權公約施行法》、《公政公約》、聯合國人權事務委員會的相關見解、以及兩次兩公約國際審查專家的結論性意見，⁷ 來充實台灣憲法基本權的保護範圍，並回顧歷來的憲法平等權與訴訟權所樹立的憲法原則。我想問大法官，在釋憲理由書中引用屬於國內法的人權公約作為台灣憲法基本權利保護人權的論證基礎，這很困難嗎？難道大法官之前引用國際人權公約所做成的釋字第 709、710、719 和 728 號解釋理由書是違背法令的釋憲文嗎？

請大法官不要忘了，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，這是《兩公約施行法》第四條的規定，大法官作為各級政府機關的一環，又肩負保障人權的重責大任，豈能不符合兩公約的規定。而聯合國條約監督機構的見解，認為締約國的行政、立法與司法各部門以及中央與地方各層級政府均應遵守人權公約。⁸ 司法部門如果不正確適用人權公約，究竟要如何處理人民對於公約權利受侵害的主張呢？《維也納條約法公約》也清楚規定條約對締約國有拘束力，締約國不得援引其國內法而拒絕履行公約。台灣若不是因為外交困境，又何必以訂定人權公約施行法並邀請國際專家來台灣審查報告的方式在國內自行落實兩公約？大法官對此可以完全無感而只斤斤計較於所謂人

同意見書也引用上開最低標準規則的第 1 點及第 3 點。

- 7 2013 年兩公約結論性意見第 65 段認為：根據《公政公約》第 14 條第 5 項，經判定犯罪者，有權聲請上級法院依法覆判其有罪判決及所科刑罰。在實務上，刑事訴訟法第 376 條規定某些案件類型不得上訴至第三審法院。在這類案件，被告第一審法院被判無罪而在第二審法院被判有罪，就沒有上訴救濟的機會，這違反《公政公約》第 14 條第 5 項的規定。專家因此建議修訂刑事訴訟法第 376 條，讓每位第一審法院被判無罪但第二審法院被判有罪之被告，都有權利上訴至第三審法院。2017 年兩公約結論性意見第 69 段認為：2013 年審查委員會曾建議，為維護《公政公約》第 14 條第 5 項所規定經判定犯罪者聲請上級法院依法覆判的權利，刑事訴訟法第 376 條應予修正，以保障每位第一審法院判決無罪，但在第二審法院被判決有罪之被告，皆有上訴至第三審法院的權利。但 4 年後，立法院卻仍未能遵循這些建議。審查委員會迫切要求立法院尊重這些建議。
- 8 法務部編譯。2012。〈第 31 號一般性意見：《公約》締約國的一般法律義務的性質〉。《公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約：一般性意見》：87。中華民國：法務部。

權公約形式上只是個施行法層次的規範嗎？

以上是我觀察到的台灣大法官與法官適用人權公約方面的一些現象。我想從兩方面試著提供解決方案。

第一、我想先從最近引起軒然大波的性騷擾案件及職務法庭判決來談司法院長及大法官可以做些甚麼。

就在今天早上，司法院許宗力院長帶領司法院的首長去接受三小時的職場性別平等與性騷擾防治課程。說實在話，如果不是三個禮拜前職務法庭的判決及法官的發言，大概也不會有這麼多人關心許宗力院長今天早上去接受訓練這件事。⁹ 這個動作是亡羊補牢，但許院長顯然可以做更多事情。

舉例來說，今年7月要在台北舉辦的《消除婦女歧視公約》的國際審查會議之前，許院長可以再次確認司法院所負責撰寫的消除婦女歧視公約國家報告有沒有反映實況。您可以閱讀影子報告，了解民怨所在，您可以確認司法院有沒有採取足夠的措施以確保法官或所有的司法人員能符合《消除婦女歧視公約》規定的國家義務，您可以親自出席國際審查會議，聆聽國際審查委員們的提問，盡其所能的回答，然後親自督導司法院落實審查委員所做出的結論性意見。您更可以用相同的態度，親自去督導2017年國際專家所提供的《兩公約》、《兒童權利公約》和《身心障礙者權利公約》的結論性意見在司法方面的落實。我認為在國家報告與國際審查及落實結論性意見方面，台灣政府最大的問題，就是各部門的最高首長沒有認真看待這件事情。我期許司法院院長可以做個好榜樣。

大法官會議也可以在適當的案例中，積極地適用國際人權公約以及條約監督機構對於人權公約的解釋，在解釋理由書中去論證並充實台灣憲法基本權利

9 台北高等行政法院前法官陳鴻斌因性騷擾女助理案件，經監察院移送審理，司法院職務法庭曾經在105年10月份判決陳鴻斌免除法官職務，轉任法官以外之其他職務，但陳鴻斌以原判決法院之組織不合法為理由聲請再審，司法院職務法庭於是在107年3月認為原判決確實有判決法院之組織不合法的情形，且審理後認為成立懲戒之事由比原判決少，於是廢棄原判決，改判陳鴻斌罰款，金額為陳鴻斌任職時最後的月俸給總額一年。而再審的職務法庭受命法官陳志祥則數次接受媒體訪問，發表的言論引來輿論眾多批判，被認為欠缺男女平權意識。司法院為了平息眾怒所推出的措施，其中一項就是司法人員每年接受3小時性平教育課程，於是在107年3月28日是由許院長率領司法院主管等人員接受訓練，由焦興鎧教授主講職場性別平等及性騷擾防治。

的內涵與範圍。大法官在釋憲理由書引用《消除婦女歧視公約》、《兩公約》、《兒童權利公約》和《身心障礙者權利公約》去闡釋性別平權、保護兒童並使身心障礙者在與其他人平等的基礎上享受權利，這就是對於尊重與保護這些基本權利最好的證明與實踐，也可以讓下級法院法官知道，遵守人權公約是包括大法官在內的所有法官應有的態度與認知，更有助於法官們在判決中做出符合人權標準的判斷。

第二、我想要在落實人權公約的人力資源與基礎建設方面做些建議。

我要說的是，台灣在支撐聯合國人權規範方面的人力資源與基礎建設方面，顯然非常不足，因此我的具體建議如下：

（一）在人力資源方面，建議以帶職帶薪的進修方式，培養更多研究聯合國人權規範的法官。一年培養 10 個法官，十年就是 100 個。我也支持一併培養研究歐洲人權規範的法官。歐洲人權規範與聯合國人權規範的內容相近，有所連結而可以一起研究，歐洲人權法院的判決及運作機制更是豐富的研究素材。足夠的人權法官才有足夠的人權法學論述，才能讓人權法學在台灣站穩腳步。行政院也應該有類似培育人權專長人才的計畫。

（二）在基礎建設方面，我建議政府應該以使用者便利的方式，將國際人權公約、條約監督機構所做的一般性意見、結論性意見、個人申訴的決定，以及歐洲人權公約、歐洲人權法院的裁判，去對應到台灣國內法律的具體條文，整合在現有的法律資料庫內，讓一般民眾、學者、律師、檢察官和法官都能透過簡單明瞭的搜尋方式，找到可以參考的國際人權規範或前案裁判，進而運用在具體的個案訴訟。舉例而言，Peer 法官及 Stephanie 法官這次來台灣所分享的裁判，或是聯合國條約監督機構的見解，特別是身心障礙權利委員會的見解，可能都適合對應到台灣刑法第 19 條有關於精神障礙或其他心智缺陷的規定，讓台灣法官、檢察官、律師可以透過資料庫而很方便得找到這些國際人權標準。

（三）在當事人遞交給大法官聲請釋憲或是給各級法院的書狀格式方面，建議要有一個區塊是關於國際人權公約在案件中的適用，提醒當事人或律師可以主張國際人權公約。律師要盡力為當事人主張權利，不能把律師的責任轉

給法官承擔，以免影響法院的公正客觀中立行使職權，後者同樣也是《公政公約》第 14 條的要求。

（四）下級審未適用國際人權公約或適用不當，並且影響判決結果時，應該要當作裁判違法而被撤銷。這有助於下級法院法官更為謹慎而認真看待人權公約。

（五）在司法院主管的法令規範，無論是現有的或是擬定中的草案，都要依據各個國際人權公約去作全面性的法令遵循檢討。舉例而言，現在的國民參與刑事審判法草案第 11 條第 11 款，認為有事實足認因身心障礙，致不能勝任其職務的國民，不夠格擔任國民法官或備位國民法官。我認為這項規定至少與《兩公約》和《身心障礙者權利公約》禁止歧視身心障礙者的規定不符，而國家未能充分盡其義務，使身心障礙者在與其他入平等的基礎上，享有擔任國民法官的相同權利，這也是國家違反《身心障礙者權利公約》的明顯事證。許宗力院長是《身心障礙者權利公約》這本註釋書第三章平等權與禁止歧視原則的作者之一，又特別在釋字第 755 號協同意見書提到「身障受刑人能否於監禁期間受到平等與符合人性尊嚴之對待」，您應該要把握包括讓身心障礙者擔任國民法官在內的任何的機會，做到讓所有類型的身心障礙者都能受到平等待遇才對。

又例如審議中的最高法院大法庭制度和憲法訴訟法草案，都應該要講清楚國際人權公約的法律位階與拘束力，不應該有所迴避。目前憲法訴訟法已經有司法院定稿的草案，¹⁰ 但隻字未提國際人權公約，我建請立法委員一定要適當的把國際人權公約的法律位階與適用予以增修入法，不要再讓大法官或法官們可以用各種理由逃避已經內國法化最長已達 8 年的國際人權公約的拘束力。¹¹

（六）我對於行政部門的建議，我認為國際人權公約本質上就是以人權為基礎的國家治理方案，很值得作為對內推行國政、對外建立合作關係的依據。

¹⁰ 司法院 107 年 3 月 26 日的第 167 次院會已經通過憲法訴訟法草案，將送請立法院審議。

¹¹ 法官應該是非常熟悉法律制度與解釋的一群人，但是，在推動社會矚目的法律制度的制定或修正時，例如上述的國民參審制度，卻仍然有歧視身心障礙者的條文，在憲法訴訟法或大法庭制度的草案，也看不到人權公約的定位或適用，這好像是在告訴我們，人權公約不是要被這些重大法案所考慮在內的規範，由此客觀事實也可以合理推論司法院並沒有認真要遵循國際人權公約。

行政院應該要有一個夠力而有效的團隊，以國際人權公約做為法令遵循的依據，去督導行政部門落實國際人權專家的結論性意見，盡力挽救每一個權利受侵害的人民或家庭。人民對政府的信任度常常會被一次又一次的權利受侵害事件而折損。

（七）監察委員應該要負起監督政府落實結論性意見的功能，監察委員應該要開會分配各自應該負責監督的範圍，有效的外在監督是讓政府動起來的好方法。

雖然我在台灣落實國際人權公約方面所做的建議，不太可能被台灣政府部門採用，因為大家會很累。但我今天的建議，如果在座各位覺得可行，請自由取用。以上是我的報告，思慮不周或冒犯之處，請多多見諒。

Justices should abide by International Human Rights Treaties

Ming-li Kuo

Judge, Taipei District Court

Abstract

As the protector of Constitutional basic human rights, Justices should abide by international treaties that impose on states the obligations to protect, respect, and fulfill human rights. To correctly and properly apply the international human rights treaties in the reasoning of the interpretation is an important demonstration. Although the top political leaders universally do not take international human rights seriously, the President of Judicial Yuan can nevertheless be a good example. He can personally participate in the review meeting of the international human rights treaties, read carefully the shadow reports, supervise the implementation of the concluding observations submitted by the international experts. The government should invest heavily on the cultivation of talents and the development of database. The Control Yuan should be responsible for the supervision of government's implementation of the concluding observations.

Keywords

Justice, judge, Interpretation No. 752, concluding observations, International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Convention on the Rights of Persons with Disabilities
