

國家人權報告國際審查撮要

李念祖

總統府人權諮詢委員

國立台灣大學政治系、東吳大學法律學研究所兼任教授

國際專家團審查台灣政府實施國際人權公約狀況之初步報告，於今（2013）年3月1日正式發布。對於台灣，乃至於國際人權之發展，此事都屬意義非凡。台灣因為政治因素不能加入兩公約而主動將之納入國內法體系以求自我提昇；又因為未能完成兩公約之存放而無法依照聯合國既有模式將國家人權報告交付國際審查，乃主動邀請包括現任及前任聯合國審查委員之兩組共十位專家來台從事專案審查。兩項創舉，都不容小覷。雖然來台主持審查的Manfred Nowak教授在完成審查後，高度肯定這兩項創舉，並且指出台灣的專案在地審查模式也許尚較聯合國於日內瓦為集中審查的模式，更勝一籌；但是在台灣，包括政府及民間社會，卻似乎對於此次國際審查的價值與可能帶來的深遠效應，普遍缺乏認識。

筆者廁身總統府人權諮詢委員會，得能參與相關之規畫事務，也見證了一段來之不易的過程。《人權學刊》邀請任職於法務部、參與議事組工作用力最深也居功厥偉的郭銘禮檢察官撰寫分析審查之經過，同時也來約筆者以短文略述心得。由於此項審查報告指出了我國人權工作許多尚待努力的要徑，應是後續人權工作的重要起點，筆者僅選擇審查報告中十項關係重大的題目，略抒所見，希望有益於認識推動兩公約人權保障工作的不足及其改進之道。

一、成立國家人權委員會

審查報告對我國提出的第一個建議是，儘速依照聯合國大會1993年通過之《巴黎原則》成立獨立的國家人權委員會，於公民、政治、文化、經濟及社會各種權利廣泛執行諮詢、監督、調查等項功能，並協助制訂「促進人權之國家行動計畫」。審查報告指出，各國都是在現有的憲政架構中，另行依照巴黎原則創設國家人權委員會。言下之意，現有的憲政架構如何，並不能成為妨礙

國家人權委員會成立的理由。這點確是我國現況的寫照。

我國目前之所以只在總統之下設立總統府人權諮詢委員會，做為一種任務型的諮詢委員會，而不是一個獨立的憲政機關，就是因為現行憲法架構之下，如何設立獨立的國家人權委員會，頗多憲政權限爭議之故。但是，暫時做為替代的總統府人權諮詢委員會，既無獨立的預算，也無獨立的法定職權，如不求改弦易轍，其在效果上恐與拒絕成立國家人權委員會無大區別。

國際審查專家顯然洞悉此中問題所在，除了建議應該設置獨立的國家人權委員會之外，特別提出應該訂立具體的時間表，並將依照巴黎原則設置獨立的國家人權委員會作為一個優先目標，剋期達成。

去年總統府人權諮詢委員會也曾做成決議，將研究如何依照《巴黎原則》以設置獨立的國家人權委員會列為工作項目。此事不但諮詢委員會責無旁貸，更需要總統及擔任委員會召集人之副總統協力推動，特別是在行政院、立法院與監察院等院之間形成共識，而且應該將工作時間表訂在總統府諮詢委員於今年開始的第二個兩年任期之內，也就是在 2015 年之前形成具體結論並於立法院內推動相關的立法修法行動。用心推動兩公約，也已詳閱審查報告的馬總統實宜下定決心，努力推動在第二任總統任內完成國家人權委員會的設置，才是符合國際審查報告具體建議的適當作法；參加此次審查工作的紐約大學法學院孔傑榮教授即曾事後為文寫道：「如果能夠這樣做，馬總統會留下一個重要的人權傳承。」（新加坡南華早報 2013 年 3 月 29 日專欄文章）。¹

二、擬具國家人權行動計畫

同時值得注意的是，審查專家敦促我國效法聯合國所提出而已受到許多國家重視並加遵循的做法，草擬國家行動計畫（National Action Plan）。按照聯合國 2002 年出版的《國家人權行動計畫手冊》，² 國家行動計畫，應該先由政府廣泛且密集地進行民間社會及一般大眾諮商之後加以擬訂；所擬訂的行動計

1 Yu-Jie Chen and Jerome A. Cohen, 2013, "Taiwan Quietly Forging Ahead in Human Rights Protection," *South China Morning Post*, March 29, 2013.

2 Office of United Nations High Commissioner for Human Rights, 2002, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, New York/Geneva: United Nations. Available at <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>.

畫構成政府的承諾；應該有一個主政機關，具有足夠的公權力與資源，以便有效執行計畫；也可以同時建立一個非政府組織（NGO）的協調委員會，廣納政府代表及民間人士，參與擬定計畫。

由於此項行動計畫必然涉及立法及政府跨部門的有效合作、實踐、資源分配與監督，而且不該受到政黨輪替的影響，其實應該盡量設法取得朝野的共識。從當年立法院通過兩公約及兩公約施行法的過程並未引起政黨爭議來看，此事應該不是引起朝野鬥爭的話題，反而是驗證台灣仍然具備藍綠政治可以具有共識的絕佳題材。

國家人權行動計畫擬具之後，理想的主政機關，當然是國家人權委員會。我國在構思籌設國家人權委員會的同時，也該同時開始準備國家人權行動計畫的擬定以及具體時程及進程之規畫。

三、落實兩公約的施行與適用

審查專家們對於台灣主動引進兩公約成為國內法的積極態度頗為肯定，但是注意到了兩公約施行過程中還有尚未落實的問題存在。審查報告正確地指出立法院制訂了《兩公約施行法》之後，由於要求限期修改所有與兩公約相與牴觸的法律、命令及政府措施，已使兩公約取得了憲法之下高於法律的規範位階。於此同時，審查專家強調兩項相關的情況同時存在，有待改進。一是施行法中（第 8 條）所訂應於 2011 年 12 月完成之法令修廢及行政措施之改進，迄未如期完成。二是審查專家觀察到「司法判決中，兩公約極少受到引述」。

第一個問題既是立法院的問題，也是行政部門的問題。立法院在自己通過的《兩公約施行法》中訂出二年修法時限，行政院方面確實在約一年半的期間提出相關法令之修法，立法院卻未能全數如期完成修法，此中涉及的是個優先順序的問題。有修法職權的立法部門並未將之列為優先通過的修法議案，提案的行政部門，也未如此請求，自然就會延宕不決；立法院自己不能重視遵守自訂期限的尷尬，長此以往，恐會繼續貽笑大方。

第二個問題則是司法的問題。審查專家說司法判決「極少」受到引述，還應該分從大法官與一般法院法官兩個方面來看。根據司法院的資料以及學者如

張文貞教授的搜集與統計，在兩公約成為國內法之後，除了有數的幾位大法官會在所提的協同意見書中引述兩公約做為論證依據之外，大法官的解釋顯示出漠視兩公約的態度，與馬總統提倡兩公約的積極，適成對比。「不表支持」恐怕只是一種含蓄的說法。至於一般法院的法官，包括最高法院與最高行政法院在內，無論是在民刑訴訟或行政訴訟，兩年之間其實已有數以百十計的裁判曾經引用兩公約規定。相對於大法官的表現，顯然更勝一籌。當然在每年數以十萬百萬計的訴訟非訟案件之中，此一數字仍然為數甚微。

對於司法如何加強認識兩公約的規範性並加以適用，審查專家提供了具體的建議。專家們指出，兩公約中其實極多可以自動履行（self-executing）的條文，法院可以直接適用，反倒是行政部門對此認識不足，應該改變錯誤的觀念。專家也呼籲政府應該同時從立法及配置預算下手；更應該於司法體系中進行關於兩公約深入、密集且實用的培訓；他們還提醒法務部應該不斷藉用其網站更新法院援引兩公約條款的案例清單。凡此，都是具體而且可以劍及履及付諸行動的建議。

四、性別平等與零歧視與家庭權

此次的審查，專家們在與政府官員對話的過程中，敏銳地察覺到一項重要的認識誤會，特別將其記錄在審查報告之中，那就是台灣，甚至是在教科書中，普遍誤以為「性別認同」（sexual identity）專指「性傾向」（sexual orientation）而言。

此點所以重要，是因為「性別認同」屬於個人對於自身性別歸屬於男性或女性的自我心理認同，而「性傾向」則是指個人是異性戀、同性戀、雙性戀甚至無性戀的客觀性向表現。一個生理上是男人者可以自我認定是女人（性別認同），但卻是異性戀者（台灣社會則普遍稱之為同性戀）。此中最大的問題是性別認同與社會主流不同者以及性傾向與社會多數不同者，都可能是社會歧視或法律歧視的受害者。性別認同異於多數者，可能自幼即是學校霸凌的對象，所受到的歧視是性別認同的壓抑，或是性別認同不受尊重，也可能是來自於父權傳統所形成的性別歧視；性傾向異於多數者，受到的歧視則主要是異性戀對同性戀者的歧視。性別認同歧視的破除，一方面在於尊重個人（特別是跨性別

者)對於性別認同的選擇,另一方面也在於破除父權傳統對於女性的歧視;性傾向歧視的破除,則在於將不同的性傾向都視為正常的社會現象。這兩者同時都是台灣應該修習的功課。

專家們提出了幾項重要的建議,一是儘速進行周延的立法,同時處理不同層面的性別平等問題,特別是遵照《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)規定推廣性別平等,致力於性別主流化與性別預算的實施,尤其應該從教育(包括採用合適的教材)入手,消弭教材中的恐同偏見,讓無論性別認同為何者都擁有平等的權利。專家們同時指出,法律上缺乏對於婚姻多樣性的認可,而只接納異性婚姻、不承認同性婚姻或同居關係,都是對於婚姻及家庭權利的歧視。民法中男性與女性最低結婚年齡的差異(男十八歲、女十六歲),則已違反了兩公約、CEDAW 以及兒童福利公約,應該立即修法,將兩者均設定於十八歲。又法律規定孕婦需先徵求丈夫或其他家庭成員同意始得墮胎,也有限制孕婦自由意志的問題存在。關於家庭權的保護,專家們還提及了東南亞的「婚姻移民」所面臨的人權困境,台灣應設法避免其等因須先放棄國籍始能入籍而陷入無國籍的窘迫,也該嚴禁婚姻仲裁的居間剝削。

五、最低工資與貧窮線

最低工資(minimum wages)與貧窮線(poverty gap)規定在經社文國際公約第7條與第11條。我國政府在初步報告中提到目前的工資水準不足以讓工人及其家庭維持足夠的生活水準,也提到特定類型的勞動人口,如身心障礙者或庇護就業者之工資低於基本工資的問題。此節其實也涉及憲法上受益權乃至社會權議題中禁止給付不足的問題。專家們在報告中建議應依勞工及其家庭成員共同計算認定其工資水準,也應該將基本工資延伸適用於相關法令所不及的類型。

六、死刑問題

在審查生命權的議題上,審查報告強調廢除死刑為國際趨勢,聯合國諸多決議都要求未廢除死刑的國家暫停執行死刑。基於公政公約第7條禁止殘忍的刑罰,死刑與此條不合,禁止死刑已逐漸構成一種國際習慣法,台灣政府於其

初次報告中已經肯認死刑是殘酷的刑罰，專家強烈建議台灣政府應努力廢除死刑，並應立即遵守聯合國決議，停止執行死刑。

審查報告指出，台灣過去三年執行十餘次死刑，都違反了公政公約關於執行死刑的相關程序與保護措施。因為被判死刑定讞者有權利尋求特赦或減刑，亦即至少應在相關程序決定完成之前停止執行死刑；專家們也指出像蘇建和案與在訴訟中已被監禁達二十三年之邱和順案，都有刑求自白的問題，絕不可以課加死刑，因此強烈建議此類案件之死刑裁判均應獲得減刑。

關於生命權的審查報告，專家針對死刑問題使用了兩次「強烈建議」（strongly recommend）的字眼，嚴重關切之情，溢於言表。

七、司法的相關問題

審查報告使用了兩整頁、八段文字檢討我國在司法，包括司法行政上所面臨的嚴峻問題，為人權各領域之最。

首先專家們注意到我國政府已將監獄過於擁擠視為緊急問題，也提醒此中會帶來許多人權的隱憂，從健康標準打折扣，到無隱私權可言，到暴力威脅，都必然形成監獄環境有失人道、有辱人格的結局。專家提供的建議，除了採取有效減低囚犯人數的措施之外，也應檢討審前保釋與假釋的程序、不合時宜的毒品政策。專家們特別指出，改善監獄醫療措施，改由衛生署（而非法務部）職司其事，是一條明路。而專家們也同時從人道的角度呼籲政府應對陳前總統在服刑中嚴峻的健康問題採取適當措施。

其次，專家們對於政府承認人身自由及人身保護制度並不及於收容於移民署的外國人或中國人，也就是大法官已於釋字第 708 號解釋宣告移民法令相關規定違憲的問題，其實亦已違反了公政公約第 9 條第 4 項的規定；專家指出相關法令中對於外國人與大陸人民在收容期限上的差別待遇，形成對於大陸人可能遭到無限期地收容，也該修改。審查報告的另一處，還提到了移工權利受到侵犯與欠缺保護，足以引起違反國際人權標準的重大關切。此中包括驅逐出境的風險以及伴隨而來的工資及勞動權利的剝削，甚至人身虐待、健康照顧的不足，都亟待改進。

此外，專家對於刑事訴訟審前羈押的理由、人數及期間長度都與公政公約第 9 條有所牴觸，提出質疑；也指出速審法的若干規定，包括刑事審判上限訂在八年，並不能符合公政公約第 14 條的規定。對於刑事訴訟法關於有罪判決的上訴，專家認為應該修法確保被告均能確實享有此項權利，並使之能於終審法院中獲得律師辯護的權利。這些規定的修改，都是司法院及法務部應該認真面對的習題。

八、遷徙自由

或許有人以為遷徙自由在台灣已不再是個問題，但是專家們從政府的資料中看到一年之內可能有 50,000 人因為各種理由不能離境，其中有 18,000 人是因為財務或欠稅問題的緣故，從而指出稅務機關的行政決策已然嚴重違反公政公約第 12 條保障個人離開本國的人權，此種數字本身，即足以引起關切。

值得說明的是，欠稅與詐欺有別，如果不是故意逃稅觸犯刑章，欠稅不是失去遷徙自由的當然理由，限制自由也不該缺乏法院審查的程序。單純因欠稅而受剝奪失去自由，可使人聯想到欠債而失去自由的錯誤制度。專家因此在審查報告中建議立即修法，以改善行政機關可因欠稅而使如此眾多的國民失去遷徙自由的現象。

九、隱私權

審查報告指出了隱私權受到政府威脅違反公約的諸種情形。其中一項是刑法規定通姦罪應該採取除罪化的措施，以免不必要地侵犯了公政公約第 16、17 條所保障的私生活。

另一項問題則是政府監聽的統計數字，一年內竟有 17,000 餘件監聽的申請，大多數都得到允准，顯然需要有力的司法監督系統發揮阻遏公權力濫用的功能。

十、集會自由

專家指出，政府雖然已經認知集會遊行法第 29 條規定違反了公政公約的規定，有意推動將許可制改為報備制，但立法院卻未能通過修法的提案。專家

強調，即使執法的政策已經明顯變得寬鬆，但仍然應該迅速修法。審查報告同時也鼓勵民間透過司法的程序挑戰相關法條的合憲性。

* * * * *

專家的審查報告講明，他們無法藉之涵蓋所有的問題；本文也同樣受限於篇幅，無法涵蓋所有專家在審查報告中指出的問題。與過去相比，專家們雖然以為台灣追求人權的決心與努力值得稱道，但是我們應該知道並深切體會，人權保障的理想沒有止境，目前不符兩公約而應付改善的法令措施，其實所在多有，而且若干問題絕非輕微。國際審查報告的提出，只是從事改善行動，及在改善之後重提新的國家人權報告以偵測並顯示改善成效的開始。無論政府與民間，都該深切了解，審查程序告一段落不是結束，反而是捲起袖子繼續致力人權工作的時刻到了！