

對台灣人權報告國際審查的一些觀察^{*}

陳玉潔

律師

紐約大學法學院博士候選人

亞美法研究所研究員

我國3月1日剛結束《公民與政治權利國際公約》以及《經濟社會文化權利國際公約》（下稱《兩公約》）初次報告的國際審查會議，十位國際人權專家受邀來台評估我國政府是否切實履行兩公約之義務。此審查會議為台灣首度針對兩公約所涵蓋的廣泛議題進行系統性的國際審查，不僅為未來人權審查建立了一個值得參照的模式，此「在地審查」也有別於聯合國人權條約的審查方式，對國際人權法學界和實務界亦有啟發意義。筆者於本文提出對此次審查會議的一些親身觀察，介紹台灣審查模式的特點，並在文末提出幾個審查後值得思考的問題。

我國於1971年退出聯合國後，始終被國際政府組織拒於門外。雖然長期被孤立於國際人權體系外，我國仍在2007年批准了《消除對婦女一切形式歧視公約》，2009年更進一步批准了聯合國人權公約中最為核心的兩公約。雖然台灣無法向聯合國存放公約批准書，但為落實兩公約，立法院通過了《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》（《兩公約施行法》），將兩公約保障人權之規定納入國內法體系。此外，政府也表示兩公約的位階高於一般法律，僅次於憲法。因此，當國內法律抵觸公約時，人民可立即主張公約所保障的權利，要求法院和行政機關優先適用公約規定，而無需等待抵觸兩公約的現行法規修正。

在聯合國體系中，國家於批准人權條約後，應向負責監督締約國執行情況

* 本文改編自作者與孔傑榮（Jerome A. Cohen）合著之〈創新國際人權的台灣經驗〉，載於2013年3月30日《中國時報》言論新聞。

的各委員會（人權條約機構）提交初次報告，說明其為實現公約權利所採取的措施、執行進度及遇到之困難，之後並應提交定期報告，持續接受人權條約機構之監督與協助。由於我國無法將兩公約之報告提交給聯合國人權條約機構審查，《兩公約施行法》因此要求政府依照公約規定，建立人權報告制度。據此，總統府人權諮詢委員會在諮詢國內非政府組織後，設計出一套創新的獨立審查程序，某些方面與聯合國人權公約的審查程序類似，但又有一些突破之處。

首先，總統府人權諮詢委員會邀請十位國際人權專家組成委員會審查國家人權報告，不僅許多委員就聯合國人權條約審查富有經驗，政府也提高來自亞洲區域專家的比例，包括五名來自日本、南韓、菲律賓、馬來西亞及巴基斯坦的人權專家，此外，向來關注台灣人權法治發展的孔傑榮教授也在名單之列。因為無法參與聯合國人權條約機構，台灣反而能針對自己國家區域特性挑選適任的審查委員，使審查內容更加深入。此外，受邀的委員們學養俱佳，在國際人權界廣受敬重，在這次審查中亦始終保持獨立、客觀、公正的態度。

審查委員們組成兩個委員會，各有五位委員分別審查《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》報告。審查程序大致遵循聯合國相關規範：審查前數月，政府向審查委員們提交兩公約的國家人權報告。許多非政府組織亦準備「影子報告」，針對政府報告提出指正、澄清或提供其他資訊。審查會議召開前，審查委員們針對重要議題提出「問題清單」，政府機關隨後予以書面答覆。經過數個月的文件交換後，審查會議於2月25日在台北舉行，為期三天。兩個委員會根據公約逐條審查政府的執行情況，除了和政府代表交換意見外，也聽取了非政府組織的簡報。第四天，審查委員進行不公開評議，最後在3月1日發布了一份詳盡的〈結論性意見及建議〉，對台灣執行兩公約的情況提出批評和建議。

這個過程最為特別之處在於審查會議在台北舉行，而非聯合國人權條約機構所在地的日內瓦。與聯合國審查相比，台灣「在地審查」模式提高了政府和非政府組織的參與程度。在聯合國體系中，許多締約國派往參與人權條約審查的代表有限，且多為外交官員，這些官方代表不見得熟悉各政府部門的政策執行情況。相較之下，台灣的「在地審查」使大批官員能出席審查會議，這些代

表來自各政府部會，對於委員們的提問多能掌握並即時提供資訊，而委員們也因此能夠深入問題核心。事實上，審查前撰擬國家人權報告的制度，已經啟動政府對兩公約的學習內化過程，審查會議同樣具有教育功能，可提昇政府官員對其職掌業務範圍的人權意識，此教育功能應可隨著政府參與程度的提高而得到強化。

在非政府組織參與方面，原先審查會議的規劃是希望給予非政府組織和政府機關相同的對話時間，但審查委員們認為，國家人權報告審查程序應著重在審查委員們與政府機關的對話，因此最後未給予非政府組織相同的時間。但為了擴大公民社會的參與，審查委員仍在每天審查會議開始前聽取非政府組織的簡報，盡量讓想發言的組織都有機會呈現自己的議題。一般而言，在聯合國程序中，非政府組織的參與因一些締約國的阻撓受到許多限制，能夠與審查委員們交流的時間少之又少。相較之下，台灣公民組織在這次審查中扮演相當重要的角色，不但在審查前以「影子報告」提供審查委員們詳盡的資訊，在審查會議中也積極把握機會向委員們遊說。此外，許多原本可能因資源不足無法前往日內瓦的民間團體，也因「在地審查」能夠與會。雖然是第一次參與國際審查，台灣民間組織卻展現了對議題的熟悉程度以及組織能力，許多委員因此留下深刻的印象。

或許有人會預期，跟遠在日內瓦的審查相較，「在地審查」應會吸引更多當地媒體關注。事實上，聯合國人權條約審查其中一項為人詬病的缺點，就是缺乏一般大眾的關注和參與。可惜的是，即便在審查會議和〈結論性意見及建議〉討論到的一些議題曾在國內引發輿論譁然，例如死刑、媒體壟斷和轉型正義，但媒體似乎不了解這次審查的重要性，對於審查會議的新聞報導顯得不足，深入的分析報導更是寥寥無幾，媒體並未發揮應有的教育大眾功能。

整個過程中，審查委員們一再強調坦誠和建設性對話的重要性。雖然如一位委員指出，政府在審查過程中仍有一些抗拒和否認的態度，但政府代表們確實認真地進行討論，這點受到許多審查委員的肯定。然而，過程中還是可見一些問題。例如在一些重要議題上，政府缺乏用於了解和監督人權實踐的數據資料。而且與許多國家一樣，政府代表針對委員問題的答覆，傾向於引用法條規

定，而未能針對實際施政的影響進行有意義的評估。對此，政府應重新檢討人權施政的定期評估制度，著手蒐集實證資料，並加強施政成效與問題的分析。

審查委員的〈結論性意見及建議〉共有八十一點，涵蓋許多議題，迫切需要獨立的監督和評估，包括人權制度建設、人權教育訓練、政府決策透明度以及弱勢族群的權利保障。政府接下來應儘快就審查委員的各項建議建立確實有效的追蹤制度，並定期舉辦獨立的人權審查。目前政府為落實〈結論性意見及建議〉，已開始思考如何規劃「國家人權行動計畫」，民間團體對此亦積極推動，以期建立一個永續的人權機制。

台灣這次非比尋常的審查，有助於提高政府人權意識、加強民間團體的動員力量、促進後續人權制度建設，並在一定程度上引進國際監督，增加政府遵守國際人權標準的外在壓力。本次審查雖然已經結束，但應被視為一個持續不斷的過程。公約的內容與〈結論性意見及建議〉，可作為政府與民間的對話基礎以及溝通語言，審查委員提出的各項建議，若能在審查後持續成為政府與民間的溝通平台，以此結合雙方力量及智慧，持續促進台灣人權發展，將是這次審查最重大的意義。

台灣願意遵守國際人權法，不僅有助於國際人權發展，這次台灣創新的實驗對國際也有一些啟發意義。目前國際上要求改進聯合國人權條約審查制度的呼聲不斷，台灣模式所具備的一些特點，或許值得聯合國改革人士採納，例如更廣泛的政府及民間參與，以及高度諮詢的審查過程。

這次審查有許多值得肯定之處，但台灣是否履行公約義務，更為關鍵的是審查後的實踐。其中針對審查前引發爭議的死刑執行，審查委員的〈結論性意見及建議〉特別提到：「專家強烈建議中華民國（臺灣）政府應該加緊努力朝向廢除死刑，首要的決定性的步驟就是立刻遵守聯合國大會的相關決議案，暫停執行死刑。」然而，審查結束後，政府在4月19日再度槍決六名死刑犯，雖然死刑僅是國際審查中諸多人權議題之一，但其重要性不言而喻，死刑執行因此引發國內外對於政府是否將遵守〈結論性意見及建議〉的質疑。

政府既然主動邀請審查委員協助其履行兩公約，審查委員和公民社會自然期待政府能以善意遵守〈結論性意見及建議〉。從政府的角度，顯然也希望繼

續邀請國際專家來台審查，加強與國際社會的合作。因此，究竟政府應如何看待〈結論性意見及建議〉？獨立專家組成的審查委員會的地位為何？政府機關和法院適用兩公約規定時，是否應參照審查委員們的解釋？政府違反〈結論性意見及建議〉的法律效果又是如何？台灣接下來執行兩公約，不能不正視這些問題。