

從《兩公約》國際審查觀察我國人權保障的境況與赤字*

李念祖

東吳大學法學院暨法律學系研究所兼任教授

壹、前言

2022年5月13日，九位獨立專家組成的審查委員會，在完成其針對我國政府2020年6月提出的《兩公約》第三次報告（包括其中的共同核心文件）所進行的審查之後，提出了書面結論性意見與建議（第三次審查結論）。¹

審查結論一開篇，便詳細說明我國自2009年批准並立法將聯合國兩項人權公約——《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights，以下英文簡稱ICCPR、中文簡稱《公政公約》）及《經濟社會文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，以下英文簡稱ICESCR、中文簡稱《經社文公約》）——納作國內法後，由政府主管部門每隔數年即提出一次國家人權報告（2011、2016及2020年），並邀請來自全球各大洲的國際專家赴臺從事審查（2012、2017、2022年）的經過；參與的委員中，計有五位委員是在先後三次審查中均全程參與，有兩位委員參與了兩次審查，另有一位參與第二次審查的委員也參與了第三次審查的籌備工作；第三次審查結論也特別說明，三次審查均遵循相同的國際監督程序，採用公認的國際法上權利相同的解釋標準，也不涉及不同國情的比較（見第1至5段）。

此中顯示了，三次審查精神一貫。依循兩公約的規範要求保障人權，被視為是發展之中而且持續不斷的過程，所紀錄的是我國基於保障人權做出的既定

* 本文感謝陳彥熹律師協助查找資料。

1 法務部。2022。〈兩公約第三次國家報告國際審查結論性意見與建議英文版及中文版（翻譯初稿）〉。《人權大步走》。<https://www.humanrights.moj.gov.tw/17725/17733/17735/17740/36086/36088/post>。2022/08/25。

國際承諾已否實現的境況與進度。國際審查，乃是定期使用我國所做的，來檢驗印證我國所承諾的、所實現的程度。其主要的關切，除了對於進步作為表示讚揚外，率多置重於政府「只說而不做」乃至於還有哪些「還不肯做」的部分。

這篇短文，則是試圖分析第三次審查結論的重點所在，以 2009 年以來的 12 年期間為觀察縱深，省視我國人權成績單上存在的主要赤字，以及作為一個對人權保障有所承諾的國際法上主體，我們現階段應有的自我期許。以下先談國際審查委員提出的幾項重要而具體的建議，再談成績單上三項受到嚴重關切的赤字項目。

貳、核心公約與羅馬規約

第三次審查結論提出了幾項與聯合國核心公約有關的建議，包括我國應繼加入聯合國六項核心公約（ICCPR、ICESCR、ICERD、CEDAW、CRC、CRPD）之後，再接受其餘三項核心公約、《禁止酷刑公約》及其《任擇議定書》（CAT、OPCAT）、《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》（CMW）和《保護所有人免遭強迫失蹤公約》（CED）（見第 15 段），也包括如何進一步明確《兩公約》的法秩序定位，審查結論的建議則是《兩公約》應視為《憲法》的一部分，優先於立法院的立法而為適用（見第 16 段），此則有待政府各部門，特別是法院及憲法法庭，各自在審理案件時，妥行解釋《憲法》及《兩公約施行法》的相關條文（例如：《憲法》第 22、141 條及《兩公約施行法》第 8 條）而為適用。²

第三次審查結論也以為我國還應考慮批准 1951 年《關於難民地位的公約》及其議定書。此外，尚有一項極具創意而且值得注意的建議，就是：「認可國際刑事法院的管轄權。」

根據《國際刑事法院羅馬規約》（Rome Statute of the International Criminal

2 《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》第 8 條規定：「各級政府機關依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」已明定《兩公約》優先於我國國內法適用之意旨。

Court，以下簡稱《羅馬規約》）第 12（3）條的規定，³ 發表接受其管轄權的聲明，「可追溯至 2002 年 7 月 1 日，而且對未來沒有時效限制。」（以上見第 17 段）。1998 年制定、2002 年生效的《羅馬規約》，雖然係由聯合國推動而建制的國際刑事規範機制，締約國之加入文件應交聯合國秘書長存放，⁴ 但所設立的海牙國際刑事法院，乃是一個獨立於聯合國之外，⁵ 與聯合國之間締有協定的獨立國際法主體。⁶ 《羅馬規約》的 123 個締約國中，安理會常任理事國只有英、法兩國參加。⁷ 《羅馬規約》禁止的國際嚴重犯罪，包括滅絕種族罪、⁸ 危害人類罪、⁹ 戰爭罪¹⁰ 及侵略罪¹¹。我國無所瞻顧而自主接受其管轄，向各國表明身為國際法主體，願意負擔國際社會責任，認同、參與並維持基於「人權高於主權」之普世價值所建立的國際社會秩序，原是依照《羅馬規約》第 125 條參加該規約適當的先行步驟。¹² 烏克蘭正是曾經發表接受規約刑事法院管轄的先例之一。¹³

第三次審查結論的這些建議，所傳達的消息是，從我國人權發展的境況與進度言之，由我國進一步積極加入國際人權保障社群，承擔國際義務與社會責任，是一個立憲至今已經超過七十五年的民主共和國，分所當為之事。追求人權保障，我國不能走回頭路，也不能止步不前，必須再為提升，更加自我要求，繼續與國際社會的人權標準緊密接軌。

3 Rome Statute of the International Criminal Court (Rome Statute), 2187 UNTS 90.

4 《羅馬規約》第 126 條。

5 《羅馬規約》第 1 至 4 條。

6 International Criminal Court (ICC). 2004. Negotiated Relationship Agreement between the International Criminal Court and the United Nations. in <https://www.refworld.org/docid/51b080fa4.html>. Latest update 26 August 2022.

7 For an up-to-date list of State Parties to the Rome Statute, see ICC. The States Parties to the Rome Statute. in <https://asp.icc-cpi.int/states-parties>. Latest update 25 August 2022.

8 《羅馬規約》第 5、6 條。

9 《羅馬規約》第 5、7 條。

10 《羅馬規約》第 5、8 條。

11 《羅馬規約》第 5、8-1 條。

12 《羅馬規約》第 125 條第 2、3 項。

13 International Criminal Court. 2014. "President of the Assembly of States Parties visit to Ukraine." in <https://www.icc-cpi.int/news/president-assembly-states-parties-visit-ukraine>. Latest update 26 August 2022.

參、廢除死刑無進度

第三次審查結論中的首筆赤字，當推《公政公約》第 6 條中的死刑問題。生命為人性尊嚴之始，國家對於死刑剝奪生命的態度，直接決定對於人性尊嚴的態度。從第一次國際審查起，審查報告即已「強烈建議」我國「立刻遵守聯合國大會的相關決議案，暫停執行死刑」，而且直言當時過去三年執行的十五個死刑案件，都已違反了《公政公約》，其中又以刑求取得的自白為基礎的死刑判決為最（見第一次審查結論第 57 段）；第二次審查又再敦促政府與總統帶頭提升公眾對於死刑屬於酷刑的認識，「而非僅一味在意民意」，因而再度「強烈建議政府採取果斷的措施，即刻暫時停止執行死刑」，並以在不久的將來全面廢除死刑為目標（見第二次審查結論第 59 段）。

如今到了第三次審查，即使死刑判決與處決的數量下降，但政府不顧前兩次的專家建議，仍未正式暫停使用死刑，第三次審查結論就此「感到極為失望」，而且斷言只要死刑仍然存在，我國即永遠不能成為執行國際人權之亞洲標準的制定者（見第三次審查結論第 68 段）。審查結論並對政府提出三點指責：1、政府對審查委員會提供未能暫停執行死刑的解釋並不充分，也不令人信服；2、政府沒有提供任何證據顯示政府試圖促進公共輿論的改變；3、政府聲稱研究死刑替代方案只是不採取行動的托詞而已，因為替代方案眾所周知，早有專家進行了徹底研究（見第三次審查結論第 69、71 段）。

第三次審查結論提醒政府，2018 年人權事務委員會第 36 號一般性意見，已經確認死刑就是國際法上殘忍、不人道、有辱人格的酷刑（見第三次審查結論第 70 段）。審查結論第三度重申，「強烈建議行政院立即宣布暫停執行死刑」、「法務部部長不應再簽署處決令」、「檢察官不再求處死刑」、「總統應拒絕授權執行死刑」，並對定罪證據不明確的，或是透過酷刑獲得供詞或證據的案件，包括已遭囚禁 33 年的邱和順「行使赦免」（見第三次審查結論第 72 段）。同時也呼籲，我國應將《聯合國公政公約第二項任擇議定書》納入國家法律秩序以「廢除死刑」（見第三次審查結論第 73 段）。

審查結論已在此事上點名，從檢察官到法務部部長，到行政院，一路點到總統，既苦口婆心，又語調嚴峻；既不厭其煩，也不厭其詳！只是言者諄諄，

聽者藐藐，情何以堪？

於此值得談一談立法院的角色。廢除死刑，涉及《刑法》之修改，是立法院的職權。2021年牛津大學與東吳大學有一個以臺灣死刑為主題的研究計畫，由Carolyn Hoyle教授與黃秀端教授共同主持，曾經針對我國的立法委員進行意見調查，其結論為：政府常以民意為由捍衛維持死刑的立場，但此一研究結果顯示：

輿論並非廢除死刑的障礙；民眾對於廢除死刑並沒有強烈反對；而本報告也顯示了，受訪的台灣立法委員中不僅不反對廢除，甚至有相當大比例的民意代表傾向廢除死刑。¹⁴

其實，找到死刑的替代方案之後，還必須要有立法的行動以及配套措施的建設，都不是短期之內可以成就的目標，但若不開始著手進行，則永無實現之日。¹⁵

肆、停止並防範刑求

從第一次審查開始，刑求就與死刑一樣，已是受到關切的問題。禁止酷刑，原也是《公政公約》第7條的誡命。

三次審查結論都建議我國修改《刑法》，依照聯合國《禁止酷刑公約》的第1條的定義增加酷刑罪（見第一次審查結論第58段、第二次審查結論第53段、第三次審查結論第74段），政府則是至今置若罔聞，並無行動。

第一次審查結論中提到《公政公約》第7條禁止酷刑時指出：

所有酷刑的指控或嫌疑，應由具完整刑事偵查權力的獨立客觀機構進行徹底而迅速的調查，目的是使行為人被繩之以法獲得適當處罰。（見第59段）

明眼人都知道，此處是在談刑求問題。

14 卡羅琳·霍伊爾、黃秀端。2021。《台灣立法委員對死刑之意見調查》。臺北：自刊。

15 如德國安全管束監禁制度就是在德國成功的替代方案，其詳見盧映潔。2009。〈德國安全管束監禁制度之介紹——兼論我國死刑廢除替代方案之思考方向〉。《成大法學》17：127-187。

第二次審查結論重提此點，建議：

所有酷刑的指控或犯罪嫌疑，應由具完全的刑事調查權限，獨立而公正的組織展開澈底且迅速的調查，以落實使行為人受到適當懲罰的制裁。

並表示對於此項建議的落實沒有任何進展「感到遺憾」（見第 54 段）。

現在到了第三次審查結論，語氣更為嚴肅而內容也更為直白，以三個大段落，先是指責政府「一再錯誤地宣稱」、「《刑法》第 125 條和第 134 條將累計共同構成特殊的酷刑罪」。但審查結論加以反駁，明示國際法定義的酷刑，是：

為了特定的目的，故意對無能為力的個人施加嚴重的疼痛或痛苦，無論是身體還是精神上的，是最嚴重的國際罪行之一。

並強調，非將酷刑單獨列罪並給予嚴厲的懲罰不能根除，受害者曾否受傷或死亡，則在所不問。乃要：

以最強烈的措辭重申其先前的建議，即毫不拖延地將單獨和具體的酷刑罪納入《刑法》，並給予適當的懲罰。（見第 74 段）

這已近乎耳提面命了！

委員會接下來又指出，我國《刑法》中缺乏專門的酷刑罪，政府無法準確提供關於酷刑的指控、調查、起訴和定罪的統計資料。政府資料也顯示，對執法人員的酷刑指控每乏適當的記錄，而紀律處分也不等於刑事制裁。所提及之少數的刑事定罪涉及殺人案件，也非針對酷刑的處罰。其結論就是，酷刑罪在我國無懲罰，過去的審查建議一無進展（見第 75 段）。

委員會最後並再以「最強烈的措辭重申」，政府應有一個獨立於所有檢警執法單位的特別機構，迅速調查一切酷刑的指控，該機構必須具備充分的權力從事刑事調查（見第 76 段）。就此而言，監察院國家人權委員會，應是適當的選擇。

綜以言之，無論是解嚴之前，或解嚴之後以迄於今，我國民間社會每將「刑求」一事認知為經驗上存在的社會現實情況，官方的立場則似乎向來以為，但無刑求普遍存在的舉證，即不肯接受刑求普遍存在的指控。然而，不論

是否承認刑求普遍存在，都不能也不該否認，如何防範刑求出現，才是真正重要的問題。三次審查結論提出的建議，前後一貫，也一次比一次明確直白，正就是在指點防範刑求發生的有效方法。政府不能唾面自乾，充耳不聞。否則死刑與刑求兩項同屬酷刑的問題，將是臺灣在邁向人權之路上，不進則退，始終揮之不去的負面標記。

伍、孤立隔絕的少數

第三次審查結論還可以歸納出另一筆我國現階段人權發展上的重大赤字：因為社會多數長期存在的社會歧視，透過社會多數的支持而進入法律，使得弱勢群體，特是孤立隔絕之少數（discrete and insular minority）的人權保護不足。

或許與時下流行的卡通角色「角落生物」¹⁶ 概念互通的「社會上孤立隔絕的少數」，是憲法學辭語，原是 1938 年美國聯邦最高法院 U.S. v. Carolene Products Company 304 US 144 (1938) 一案判決中的清明思想，常受後世引用。其大意是以為，各個社會角落中，有各種孤立隔絕的少數，因為不同原因而與其他的社會成員難於相互流動進行融合，於是經常受到社會多數的歧視，進而形成一種特殊的社會環境制約，對於通常具有自我檢討改進功能，而賴以保護社會少數的民主政治程序，足以形成嚴重的阻礙。

大法官在釋字第 748 號解釋中，首度運用了這條思路來保護因性傾向特殊而受到社會多數歧視的同性配偶族群。此舉在第三次審查結論中受到讚揚，但也指出同性配偶不能共同收養子女，歧視繼續存在，應謀改進（見第 89 段）。¹⁷

過去三次的審查，特別是最近一次的審查，都指出我國在《兩公約》人權

16 「在角落小夥伴的世界，沒有邊緣人這件事，因為在角落的所有人，大家都是邊緣人！…故事的人設多是剩餘的『失落的一角』或是和不符合世俗價值定位的『怪咖』或『無用的人』。…如同角落接納了自己一樣，各有獨特個性的他們，接納了彼此，各種『鈍銳角角』，各自為政卻又相輔相成，於是不再惶惶然，一起成為角落小夥伴，並且希望這樣子的生活『一直這樣就好』。」橫溝由里（著）、高雅漣（譯）。2015。《角落生物的生活：這裡讓人好安心（角落小夥伴）》。臺北：布克文化。

17 第三次審查結論並未注意到，至今相關機關包括內政部戶政單位在內，均未依照釋字第 748 號解釋為正確之法律適用，以致許多外籍伴侶至今無法依據司法院釋字第 748 號解釋施行法在台灣登記結婚。參見李念祖。2021。〈跨國同婚不應遭雙重歧視〉。《中國時報》2021/12/3：14。

保障上的各種缺失所構成的赤字成績單，大多數都可從孤立隔絕之少數受到保護不足的觀點加以理解。

第三次審查結論中，對於前次審查曾建議制頒全面反歧視法（見第 26 段）的立法，毫無進展，表示關切；也特別指明，在經社文權利上受到歧視的社會群體包括：已婚移民、移徙工人、愛滋病患和雙性人、多元性別認同者等（見第 28 段）；審查結論更直言，進行強制性的性別確認手術竟已成為變性的先決條件，應立即廢除（見第 86 段）。凡此所提及的，無不是難有能力選出立法委員或其他議員為其發聲的群體，也無不因而就是社會上孤立隔絕的少數。

第三次審查結論也注意到，以戶籍為基礎的社會救助或社會福利制度，會遺漏了有需要、有居所卻無戶籍的人口，也對身心障礙人士及家庭缺乏照顧及適當的社會救援，表達關切（見第 47、48 段）。

針對外籍家事勞工適用《勞動基準法》及應得到的平等待遇、外籍漁工的工作條件應行積極改善、還有難民因為我國既缺乏禁止遣返的難民法，也未加入《難民地位公約》給予尋求庇護的法律地位，而不能免於遣返的危險，第三次審查結論也都提出了明確建議（見第 43 至 46、77、78 段）。

第三次審查結論還指出，我國現今存在大量無國籍兒童，不能享受《公政公約》第 24 條獲得國籍的權利，是因為政府未盡到提供國籍的公約義務所致（見第 90 段）。還有數以千計的受刑人與受羈押者無法行使其依法享有的投票權，則是因為缺乏不在籍投票、通訊投票或在監獄或拘留處所安排投票設施的緣故，也應立即給予有效行使參政權的機會（見第 91 段）。

另外一個受到第三次審查結論鄭重關切的族群是原住民族，包括其民族的自決、發展、健康及投票權利、土地的歸還、核廢料貯存場所的補救措施等事項，審查結論都提出了具體的建議（見第 36、37、40、57、92 段）。委員會還對我國遲延認可平埔族人的地位一事特予致意；明言繼續將原住民族分為山地原住民、平地原住民及平埔族原住民三類的方法是日本殖民時期的遺留，今日已不合適，原住民族和個人有權決定其歸屬及自己的身分（見第 38 段）。平埔族的身分認同，恰是第三次國際審查完成後，憲法法庭業已宣判原住民身

分法違憲的 111 年憲判字第 17 號判決的主題；憲法法庭的這項決定，足資稱道。

以上所述，當然不足以涵蓋第三次審查結論的全貌，像是防疫措施限制人權偏離比例原則（見第 58 至 60 段），政府以國家安全之名縮限言論自由的各種執法舉措（見第 87 段）。也都受到委員會指正與批評。另外，審查結論對於性主流化及破除刻板印象的積極措施也提出建議，並特別期待政府重視同工同酬，對消除性別薪酬差距為進一步之努力（見第 29、35 段），凡此自亦皆是不可等閒視之的人權課題。

陸、結語

提升人權保障的境界，是政府及社會必須攜手合作，累月經年，一步一腳印，永無休止的事業。三次審查成績單上積累的赤字，並非國際審查的督促標準愈趨嚴格；如果不用「權力招致腐敗」的預言恆真加以解釋，就更可能是來自於自豪與自傲之感鬆懈了警惕與努力，甚至形成敷衍、怠惰與自我縱容所致。不論是立法、行政或是司法部門，都只有對赤字感覺臉紅而肯於認真自我要求的時候，才會徹底尋求改正。主政者若不將之列入施政的優先重點，我國未來的人權發展會是進步，還是繼續退步？恐怕難期樂觀。

