

《兩公約》國家人權報告第三次審查：國際審查的建樹與侷限

黃嵩立

人權公約施行監督聯盟召集人

黃怡碧

人權公約施行監督聯盟執行長

政府依據《兩公約施行法》第六條規定，建立人權報告制度，歷經 2013 年、2017 年兩次審查，第三次審查原排定 2021 年 3 月舉行。但受新冠肺炎疫情影響，延後一年於 2022 年 5 月舉辦。第三次審查在程序上大致依循前兩次所建立的模式進行，僅有小幅修正。¹由於 5 月時國內的 COVID-19 疫情處於染疫人數每日增加的上升期，所以主辦單位在會場內外採取高標準的防疫措施，減少了在現場與審查委員互動的機會。不過，整體而言，參與的政府機關和公民團體對審查的程序已經有兩次經驗，多少已熟悉其流程，也隨之減少了對「類聯合國人權機制」的敬畏感。國家報告審查值得重視的原因不再是國人對這個人權工具的好奇心，或者是人權受侵害者和代言人抱著一線希望來爭取救濟的期待；累積前兩次審查的經驗，在褪去新鮮感和對聯合國人權制度的憧憬之後，無論是政府機關或公民團體，評估國家人權報告審查的價值，並據以決定參與的程度，必然回歸這樣一個制度的本質——它可以達成的效果，以及其侷限。

壹、台灣模式的侷限

筆者曾於他文提及台灣審查模式的侷限，但藉由此文再次提醒，期能促成變革。台灣這種國際審查委員「到府服務」的獨特機制，獨步全球，也獲得許多曾參與其中的國際審查委員讚賞，但仍有它的重大侷限。包括：

¹ 主要的改變是結論性意見的發布由第五天上午改成下午，稍微減緩撰寫及翻譯結論性意見的時間壓力。國際審查委員們於第五天早上至國家人權委員會進行閉門座談。

- 一、委員人數受限，使得組成不夠多元，也導致個別委員須負擔的條文審查工作大幅加重。聯合國條約機構委員會的成員，從 10 至 24 位不等；以人權事務委員會來說，現有 18 位委員負責公約 27 條實體條文的審查。台灣每個公約僅有 5 位專家委員，要得出不下於聯合國條約機構產出之結論性意見的權威性與涵蓋面的深、廣度，台灣的國際審查委員更必須慎選。同時，也因為成員少，個別委員對結論性意見的影響力就更大。像這次《經濟、社會及文化權利國際公約》（經社文公約）的國際審查臨時有一位無法到場參與審查，使得某些經社文議題的重要性無法呈現在結論性意見中，殊為可惜。但總體而言，三屆下來幾乎所有委員們都是一時之選，是大多數國際人權專家看了也讚嘆的名單。然面對多位委員年事已高，如何適當世代交替，但也維持一定具備對台灣人權議題的熟悉度的委員，是第四次審查國際委員會組成的重大挑戰。
- 二、委員與兩次審查之間缺乏角色：聯合國條約機構委員採任期制，而條約機構委員的任務，除了定期審查國家報告（某些情況還有期中審查），還包括發布結論性意見、進行個人申訴決定、舉辦國別訪查、針對重大議題發起討論與徵詢，也在平時與各國倡議團體保持密切互動。而台灣則是遇到審查，就在前一年組成一次性的委員會，而委員大概只有半年到一年的時間來了解台灣在各該公約的落實問題，然後發表完結論性意見與建議就曲終人散。在兩次報告之間，對於重大人權侵害，「前委員們」並無身份可介入聞問；而政府若遇到公約與結論性意見的解釋、澄清與落實，也缺乏國際權威可作為諮詢對象。人權公約施行監督聯盟（人約盟）再次建議，國際審查委員會可採任期制。又或者，可於新成立之行政院人權及轉型正義處，成立國際諮詢委員會，一方面可為未來國際審查委員的成員，一方面可經常性諮詢人權公約相關議題，以及辦理專題檢視（例如：針對某些重要人權主題可以邀請國際專家辦理類似特別報告員的訪查），以及人權相關訓練。例如：酷刑罪的制定及其調查與預防，就是台灣極待加強的人權專業。

貳、本次審查實務面的一般觀察

一、委員親自來台，盛情感人：由於 COVID 疫情，此次《兩公約》人權報告審查時程一再展延，其中關鍵因素是，委員們決議反對以視訊方式進行，而要親自來台進行審查。由於審查期間台灣疫情升溫，他們來台後的行動受到高度限制，只能在審查會場和下榻旅館的房間兩地來回，幾乎不見天日；即便如此，除了一位委員臨時取消行程之外，其餘九位委員排除萬難，歷經長途旅行、檢疫的不便、感染的風險，現身會場以十足的熱情與專注為台灣審查國家人權報告，這種情懷令人敬仰。

而在聯合國條約機構、人權理事會均已採用視訊模式來完成重要會議，而台灣《兩公約》國際審查仍堅守實體舉行，當時看似不適時宜，但以建設性對話內容的深度與廣度來說，這是正確的決定。以 2022 年 8 月舉行的《身心障礙者權利公約》(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 簡稱 CRPD) 第二次國際審查採取混合模式(3 位委員實體、2 位委員視訊)相較，CRPD 審查因顧及委員位於不同時區，導致建設性對話時間硬生生砍半，難以就重大議題能有更多深入的討論與澄清。即便嘗試透過書面資料補充，也因為難以有效對話，使得建設性對話成效大打折扣。

二、但也因為審查時程整整延後一年，導致 2019 年年底即已完成初稿的國家報告(含統計資料)與正式審查 2022 年 5 月時的人權狀況，有超過 2.5 年的時差。為彌補資訊落差，經國際審查委員內部討論後，於 2022 年年初提出第二份問題清單，要求政府以書面就委員關切之議題更新相關資訊，作為口頭審查時之重要參考。另一個議題則涉及下一次的國家報告應涵蓋的資訊期間以及要訂在何時舉辦第四次國際審查。人約盟的初步建議是：第四次國家報告的內容與統計資訊應涵蓋 2020 年年初至 2025 年中之公約落實情況，至遲於 2026 年中舉行第四次審查。

三、立委和國家人權委員會(National Human Rights Commission, 簡稱 NHRC)：審查程序一開始，優先安排了時間讓立法委員陳述意見，但此次審查並未得到立法院重視，沒有任何委員出席。這可能代表立法委員們對

國際人權公約的不熟悉，對國家報告審查的不重視，也可能反映出制度上的問題：立法院內缺乏一個常設的人權機制，沒有哪一位委員或委員會可以就立法院自身之人權立法工作與監督行政部門之人權表現，代表立法院向國際審查委員說明。在審查法案時僅能仰賴個別委員的人權敏感度，這對國家整體的人權保障而言是一個重大破口。相對而言，NHRC 事前提交了針對國家報告的獨立評估意見，當天並由主委與五位委員出席發言。在結論性意見中引述此獨立評估意見共三處：數位和網路性犯罪、家庭看護工的處境、以及失聯移工子女的出生登記，顯示國際審查委員對此報告的重視。可惜，NHRC 在審查以外的場合，並未向社會各界表現出獨立、有別於監察院的定位，也無法展現有別於監察委員的職權行使特色。

四、政府態度：相較於前兩次審查的戒慎恐懼，政府官員們或許已經習慣國際審查的場合，回應問題時多了些許自信，大半也都能針對提問切實回應；有些自信是建築在政府官員對於其業務的熟稔，但部分的自信卻是立基於對公約的誤解。最顯著的例子是內政部邱次長面對有關迫遷議題的詢問，堅持其「台灣沒有迫遷」的主張，令人訝異。此外，政府對於廢除死刑、酷刑罪的認定、移工權益等問題，從初次審查至今將近十年，但進展有限，政府也一再舊調重彈。

五、非政府組織之參與：此次審查，非政府組織（以下簡稱 NGOs）參與的情況各有不同。1) NGOs 是否參與《兩公約》審查，會受到其他與其倡議目標更切合之主題性公約審查的影響。除《兩公約》外，包括 CRPD、《兒童權利公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》也都安排在今年進行審查。以身心障礙團體為例，因相隔三個月將進行 CRPD 國家報告第二次審查，身心障礙團體多半將其倡議重點放在 CRPD，而未出席《兩公約》審查。2) 居住權受影響的居民代表到現場爭取這項尚未為主管機關承認的權利。包括屏鐵反迫遷自救會、反南鐵東移全線自救聯合會、反高雄市第 84 期自辦市地重劃、高雄市 85 期重劃自救會、台中大里公兒 15 反對重劃自救會、台中市東勢區山城科技園區反自辦重劃自救會、弘富自辦市地重劃自救會與神岡大夫第自救會、石岡反徵收聯合自救會、高雄岡山反迫遷自救會、淡海二期反徵收自救會等眾多受迫遷戶代表，都到場聲

淚俱下請求委員協助。但由於政府不斷強調程序合法，負責居住權相關議題的委員臨時未能來台，再加上前述官方代表在迫遷議題上信誓旦旦，國際審查委員僅能重申 2017 年第二次審查意見之重要性，² 並期待 NHRC 進行國家詢查（national inquiry）以釐清台灣居住權落實的真實情形。³ 3）以反對性別平權為主軸的力量組成多個團體，在國際審查委員與 NGOs 的時段中佔據大量時間，值得主辦單位留意，以避免其他人權議題時間被壓縮。4）積極為太極門事件平反的團體，以各種名義報名參與審查，在每一場次輪番上陣，發言內容大同小異，佔用不少時間。⁴ 未來如何兼顧不同立場 NGOs 之參與權，但也不因類似聲音的車輪戰導致議題的壓縮與討論品質，仰賴國際審查委員會與各公約審查指導小組之智慧，以及透過廣泛的 NGOs 徵詢來取得平衡。

六、國際審查委員與 NGO 的對話：審查依照議題清單逐一釐清台灣的人權問題，除了與政府代表的問答之外，另一個重要的資訊來源則是公民團體。與 NGOs 有較多時間對話，是台灣模式在地審查的一大優勢。本次審查沿襲第二次經驗，在各審查段落委員先與政府代表對話，再與公民團體對話。先政府／後團體的優點，是委員可以就政府回答的疑義，徵詢公民團體的意見。由於報名團體眾多，審查指導小組在會議前已召開協調會決定了報告順序與時間長短，依平均分配的原則，各團體只有不到兩分鐘的發言時間。⁵ 就此，兩個公約的主席採取不同的處理方式。《公民與政治權利

- 2 結論性意見與建議第 51 段：「2017 年，審查委員會對住房是否供應充足、迫遷和土地剝奪事件表示嚴重關切。其建議採取一系列行動，以符合國際人權標準中，有關承諾提供更好地適足住房權保障，包括重點確保使用權和防止流離失所及遭到驅逐。委員會重申了各該建議的重要性。」
- 3 結論性意見第 53 段：「鑒於政府和民間社會提供的迫遷等相關資訊相互矛盾，審查委員會建議國家人權委員會對系統性迫遷和流離失所問題進行國家詢查，包括諮詢過程、提交給審查委員會的各種案件，以及對非正式定居者提起民事訴訟的問題；在調查範圍中應明確規定以相關國際人權標準和支持性準則（例如：經濟社會文化權利委員會第 7 號一般性意見）作為詢查的基礎。」譯文經作者調整，與法務部網站之官方版譯文有些許差異。
- 4 人權受侵害必有救濟，這是國際人權法的重要原則。本文作者對太極門事件並無既定立場，不過既然委員會主席 Nowak 教授已經表達，本案自 2013 年初次審查就引起委員關注，但此事超出國際審查委員會能夠處理的範圍，作者因而期待相關發言者理解其他會議參與者和委員對話的需求，而自我節制。
- 5 依循先例，公民團體必須參與平行報告寫作或議題清單的平行回覆，並填寫發言單，才取得報名資格，取得在審查會場與委員對話的機會。

國際公約》審查主席 Nowak 教授一開始就聲明他的立場：與公民團體溝通是為了釐清政府的發言內容，而公民團體的意見早在平行報告和議題清單回覆就已經有書面意見，沒有重複的必要。因此他不按照既定的發言分配表，而是邀請各審查委員針對各條文主題提問，由在場的公民團體回應。可惜的是，很多與問題無直接相關的團體也藉機發言，但主席基於尊重，並未強力制止（或發言者不顧制止仍執意繼續）。相對地，《經社文公約》審查主席 Riedel 教授則遵循每個團體 2 分鐘的發言規則，增加了單一議題卻大量登記的團體發言時間所佔的比率。這類情況在以後審查必然會再度出現，我們須再次強調：主辦機關必須思考如何容納公民團體的多元性，但確保審查以有效率的方式達成其目標。

參、結論性意見關注之部分議題：

- (一) 歷來受到重視的議題：此次審查結論性意見與建議有許多點次承襲前兩次審查，例如：死刑、酷刑罪、反歧視法、原住民族的權利、移工的權利、居住權、人權教育、企業與人權等。這些議題的持續存在，指出國際審查的限制：審查只能提醒政府關注某些議題，但只有政府能夠採取改善措施。如果政府屢次被提醒卻不願或無法改善，審查就無從發揮強效；特別是對照國際審查前後，政府、公民社會、國際審查委員會投入的人力、財務、時間等寶貴資源，審查可能淪為一場金玉其表的煙花表演，絢麗之後更見空虛，長此以往可能使國際審查委員與公民社會失去參與的興趣與信心。當然，這並非台灣特有的問題，因為聯合國人權公約條約機構的監督強度原就不強。但這也再次凸顯，國際人權公約帶來的人權義務，本來就是國內政府的責任；從倡議團體的角度來看，國際審查就是外生的助力，「自己的國家還是得靠自己來救」。但一個相對正向的發展是，公約審查的結論性意見與建議似乎越來越常被法官引用，作為裁判之論理依據，而可能至少在個案救濟上日漸發揮功效。

歷年來被國際專家提醒的議題，若符合政府既有的政策推動方向，例如：善受刑人處遇、設置 NHRC 等，比較可能採取措施以求實踐。但若與政府政策方向有較大差距，則缺乏改革動機。例如：由於支持死

刑的民意高張，推動廢死猶如勇闖地雷陣地。在擔心選民反彈的情況下，履以「社會缺乏共識」為搪塞的理由。又或者在討論移工的工作條件時，政府也擔心增加雇主的負擔；相較之下，沒有選票的移工，自然無法形成政治壓力。在居住權相關的議題上，除了前述主管房屋政策的內政部次長拒絕承認台灣有迫遷、部長發言肯定房地產業的貢獻之外，國會兩大黨總召也有意延遲《平均地權條例》修法進度。⁶ 上述這些國內政策，當然不會只因為結論性意見就大轉彎。如何促進改變，是需要各界共同努力的課題。行政院新近成立的「人權與轉型正義處」將負責督導各公約的審查工作，或許能夠進一步將各公約的價值植入政府機關。另一方面，長期關注人權的蘇友辰律師認為，政府「球員兼裁判」是問題的癥結，並建議由 NHRC 辦理各項人權公約國際審查工作，並建立較強的監督機制。⁷ 筆者認為，NHRC 仍不足以單憑其力扭轉乾坤，但可以藉由國家詢查仔細分析我國人權問題的癥結，並提出政策和修法建議，同時凝聚國人意志力，逐步推動改變。⁸ 另一方面，我們也期待更多法官細讀、理解，並在判決書中明確維護人民的居住權，讓法院真正成為人民權利的最後一道防線。⁹

(二) 這次審查特別被強調的議題，包括數位和網路性犯罪、禁止遣返的立法、少年被剝奪人身自由、法官迴避、DNA 鑑定之法律框架、臉部辨識、限制言論自由以避免仇恨或暴力、受刑人的投票權、原住民族的選舉制度等。臉部辨識的議題提醒台灣的立法必須更加謹慎，以避免政府為了種種公共利益或治理便利的理由採取看似進步的科技技術。¹⁰ 例如：

6 李秉芳。2022。〈徐國勇讚房地產業是「護國群山」「經濟火車頭」，民團立委痛批〉。《關鍵評論》2022/9/29。 <https://www.thenewslens.com/article/173967>。2022/10/5。

7 蘇友辰。2022。〈人權公約國際審查的困境及展望〉。《ETtoday 新聞雲》2022/9/20。 <https://www.ettoday.net/news/20220920/2341307.htm>。2022/10/5。

8 國家詢查可以達成這些效果，請參見人權公約施行監督聯盟翻譯由亞太地區國家人權機關論壇出版之「系統性人權侵害之國家詢查」。 <https://covenantswatch.org.tw/nhri2020/inquiry/>。2022/10/5。另請參見《兩公約》審查結論性意見與建議第 53 段。

9 參見「臺灣臺北地方法院 103 年度訴字第 260 號民事判決」和詹森林大法官「108 年度統二字第 8 號賴碧珍聲請案不受理決議協同意見書」。

10 結論性意見第 85 點。

前兩年的數位身分證引起的爭議，除了有資訊安全的疑慮外，由無所不在的數位資料串起的個人足跡讓隱私權破壞殆盡。若再加上無所限制的臉部辨識，將形成全面監測的天羅地網。¹¹ 由於立法院缺乏人權審查的機制，完全倚賴個別委員的敏感度與判斷，暴露台灣在立法層次的人權缺口。

另一方面，有些新意見也反映出政府的老問題。例如：反歧視法的立法進度緩慢，反映出政府無法充分掌握平等和自由這些基本原則，也因此無法對言論自由的界限產生一套有說服力的論述。《公民與政治權利國際公約》第 19 條第三項已指出「本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：（一）尊重他人權利或名譽；（二）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。」第 20 條規定「任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。」以及「任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。」但我國至今尚未適當處理第 20 條的要求。¹² 任何政府管理言論自由的嘗試，原本就動輒得咎，加上言論在網路媒體迅速傳播的挑戰，使得治理難題更加複雜。¹³ 台灣的人權保障是否能夠更上層樓，決定於政府是否能設置更嚴謹的研商立法的機制，提高論證的密度。

（三）NHRC：結論性意見一方面對 NHRC 寄予厚望，例如：期待 NHRC 對居住權問題進行國家詢查，或者在各級人權教育的設計和實施方面發揮主導作用。¹⁴ 但同時，也要求 NHRC 「透過以下方式建立台灣人民的信任與尊重」，包括「確認最緊迫的人權問題、公開報告及發表意見；處理侵犯人權的投訴；就相關的國際人權標準及將其納入立法，向行政院

11 李梅君、劉致昕。〈從被迫喊卡的數位身分證政策，看台灣與「數位國家」的距離〉。《報導者》2021/1/27。 <https://www.twreporter.org/a/e-id-in-taiwan-2021-failed>。2022/10/05。

12 結論性意見第 88 點。

13 近來政府擬針對寬頻服務業者、網路服務業者及搜尋引擎業者等網路中介者提出管理辦法，立即遭來「侵犯言論自由」的批評，參見〈《數位中介服務法》草案爭議 網友支持反對觀點一次看〉。《聯合新聞網》。2022/8/27。 <https://udn.com/news/story/7314/6566097>。2022/10/05。這些觀點雖然不見得有理，但也顯現政府對於言論自由的界限未能充分釐清及溝通。

14 結論性意見第 53 點、第 66 點。

及立法院提出建議，並公開這些建議；在基層與最邊緣化及最弱勢的社區接觸，包括與民間社會組織密切合作；以及持續審查長期存在的侵犯個人人權指控。」同時，也希望 NHRC 「接受類似於國家人權機構全球聯盟認證小組委員會的認證程序，評估其遵守《巴黎原則》的情況。」¹⁵ NHRC 應該要正視這些建議，努力調整其工作模式，嚴格限制人權委員們過度熱衷於監察委員職權，而忽視了 NHRC 的責任。

肆、展望：國際審查的可能性與侷限

聯合國九項核心人權公約，台灣已經藉由四個施行法使公約保障人權之規定具有國內法律效力，而各施行法都規定政府應依照公約規定，建立人權報告制度。而我國離開聯合國之前正式批准的《消除一切形式種族歧視公約》，亦依照行政院核定之「消除一切形式種族歧視國際公約（ICERD）推動計畫」，開始撰寫國家人權報告並預計於 2024 年邀請國際專家進行審查。¹⁶

根據聯合國秘書長報告，「締約國應把編寫報告、提交條約機構的過程看成不僅僅是履行其國際義務的一個方面，而且也是一個為規劃落實政策而估量其管轄範圍內人權保護情況的機會。因此，報告編寫過程讓每個締約國都有機會：(a) 全面檢查為使國內法律和政策與有關的國際人權條約的規定協調一致而採取的措施；(b) 監測在全面增進人權的情況下促進條約所規定的各項權利的享有方面取得的進展情況；(c) 確定在其履行條約的方法方面存在的問題和缺點；(d) 籌劃和擬訂爭取實現這些目標的有關政策。」¹⁷ 台灣自 2013 年進行《兩公約》初次國家報告審查以來，部分達成這些目標，但如本文回顧歷來發展之發現，(d) 項目標「籌劃和擬訂爭取實現這些目標的有關政策」的實現程度並不理想。

亦即，國家報告與審查並非單獨存在之制度；在發現問題之後，必須隨之有立法、修法、行政措施的改正、行政計畫與資源的配合，才能竟其功。審查

¹⁵ 結論性意見第 12 點、第 13 點。

¹⁶ 參見內政部移民署「消除一切形式種族歧視國際公約（ICERD）專區」。https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/250283/251192/。2022/10/05。

¹⁷ 「國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則匯編」聯合國文件 HRI/GEN/2/Rev.6 第 9 段。

制度讓公民團體藉由國家報告的撰寫和結論性意見的追蹤，而有了與主管機關直接就事論事的機會，然而這是一種訴諸掌權者理性判斷與良知行動的機制，繫於政府溝通與調整的意願。當政府綜合評估各種利害得失時，人權考量不見得佔上風。因此，我們仍期待司法者細讀公約，按照合於公約的方式來解讀國內法律，讓所有權利受侵害的人都得到救濟。在經濟社會權利的部分對法官而言論述上或許較困難，因為仍待立法者將公約條文轉化為更明確的國內法律，但並非遙不可及的目標。另一方面，國家人權委員會已經設置兩年有餘，希望委員們全力關注於系統性人權狀況的監督，並提出政策和修法建議。雖然 NHRC 尚未有專屬的職權行使法，但依據其組織法、監察法、《兩公約施行法》、《身心障礙者權利公約》、聯合國各公約委員會之一般性意見，以及國際審查委員給台灣的結論性意見與建議，已經有充足的法源依據。

從 2017 第二次兩公約審查到今年，台灣已經有了國家人權行動計畫，已經設了國家人權委員會，行政院也有了人權與轉型正義處。在組織與制度逐漸到位的情況下，各政府機關應該要更能盡到尊重、保護、實現人權的三層義務。本文引述結論性意見，指出多項各界立場衝突、政府拿捏困難的人權議題，是台灣是否能向上提升的考驗；如果這關能夠突破，將能擠身真正的文明國家。