

兩公約施行法及其施行

/ 黃文雄(國際特赦組織台灣總會理事長)

- 一、解讀兩公約施行法
 - 二、評估政府至今的計畫與作為
 - 三、對政府的建議
 - 四、民間可以做什麼？
- 〔附錄〕政府至今的計畫與作為

我國於 1967 年還是聯合國會員國時簽訂兩公約，但經歷數十年沒有批准。三十五年後，號稱「人權立國」的扁政府於 2002 年將兩公約批准案函送立法院，唯因條文爭議而未完成審議；2007 年改採批准加上制定施行法的模式，將兩公約國內法化，但未獲審議。(參見本專輯邱晃泉有關「兩公約之批准與施行的背景」一文)。42 年後，號稱「人權治國」的馬政府接手，於 2009 年 3 月 31 日完成批准程序並通過施行法，並於同年 12 月 10 日國際人權日宣布生效。

與多數國家單純批准相比，於批准之外，另以施行法形式將國際人權公約國內法，表達的是我國落實兩公約的誠意與決心，具有重大意義。本文之目的有三。第一，提供對解決兩公約施行法條文可能有用的背景脈絡資訊。第二，對政府施行兩公約的計畫與至今做為，提出批評和建議。第三，對 NGO 如何運用兩公約施行法提出個人的看法。這三個題目都不小，這篇段文是為一個 NGO 工作坊所寫的講稿，只是稍有改寫，簡略偷懶之處，尚祈讀者見諒。

一、解讀兩公約施行法

兩公約施行法有兩個主要的立法(或至少是起草)背景。了解這兩個背景將有助於其解讀。

首先，施行法必須解決兩公約送到聯合國存放的問題。根據兩公約規定(以及國際慣例)，我國必須於簽署和批准之後，將批准書送到聯合國存放，才能生效。我國原來的「條約及協定處理準則」也規定，「條約完成批准手續並互換或存放批准書生效後，由總統公布施行」。但我國 1971 年被逐出聯合國後，送聯合國存放有其困難，所以扁政府曾修改該「處理準則」，增加了一個「但情形特殊者，得由總統完成批准手續後公布」。不過「處理準則」終究只是行政命令，因此後來才會有施行法，以確認兩公約即使未存放成功，仍有其效力。這種和聯合國的關聯，不只出現在施行法第二條，在其他

幾條〔四、五、六、七條〕也可看到痕跡。

另一個背景，是英國的他山之石。英國於 1998 年通過「人權法」(Human Rights Act)，將歐洲人權公約國內法化，並以兩年為籌備期，於兩年後 2000(我國首次政黨輪替)那年生效。在 NGO 的不斷遊說下，這也是扁政府 2007 年推動兩公約施行法的另一來由。這點特別重要，後文也會再談到。專輯的讀者可以參考第四部分 Eric Metcalfe 有關英國「人權法」的介紹。

兩公約施行法共九條，除第九條外，兩政府的版本幾無二致。以下是其條文的簡單介紹。為了方便解說，將不一定按照施行法條文順序。

第一條 說明制定本法的目的是為了「實施」兩公約，以「健全我國人權保障體系」。

第二條 兩公約所揭示之規定，具有國內法律效力。

也就是說，以這條來為存放問題解套。立法說明並強調兩公約「具有不低於國內法之效力」。至於兩公約可以有什麼樣的效力，稍後李念祖教授將會為各位解說。專輯讀者也可以參考本專輯第二部分張文貞教授的論文。

第三條 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。

這條所說的「兩公約人權事務委員會」，指的是〈公民與政治權利國際公約〉之下的「人權事務委員會」(Human Rights Committee)以及另一公約之下的〈經濟、社會與文化權利委員會〉(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)。兩個委員會皆由專家組成，以審查各締約國家基於公約義務所遞交的國家人權報告為其主要監測(monitoring)手段。委員會對公約的解釋通稱「一般評論」(general comments)，亦即條文中所說的「解釋」，聯合國網站上有包括各種語言的版本。

第四條 各級政府機關行使職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進人權之實現。

第七條 各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。

第五條 各級政府機關應確實依現行法令規定之職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機構業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。政府應與各國政府、國際組織及非政府組織共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。

第五條及第七條來自聯合國闡明國家義務的文件 Maastricht Guidelines：「正如公民與政治權利，經濟、社會與文化權利課國家以三種不同的義務：尊重(respect)、保障(protect)與實現(fulfill)的義務。沒有履行（以上）任何三個義務之一，都構成對這些權利的侵犯」。「尊重」的義務要求國家自身不侵犯人民人權，。「保障」的義務，要求國家防止國家以外之第三者對權利的侵犯。「實現」的義務要求國家「採取適當之立法、行政、預算、司法與其它措施，以求這些權利之充份實現」。

這三項國家義務都出現於第四條。第七條則標出優先編列預算的重要性。就第四和第七條而言，特別重要的是國家與政府「實現」人民權利之義務和責任的「全面性」，方式包括：立法、行政、預算與司法。第五條要求政府內部的協調與聯繫，甚至國際合作，更加強了此一「全面性」。

上述諸多方式中，特別值得指出的是司法。國家政府是否履行「尊重」、「保障」、與「落實」這三大義務，早晚會訴諸法院，而且這三個條文所說的「各級政府機關」，明顯包括各級法院。關於這點的闡述，請看本專輯第三部份張文貞教授的文章。

第六條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

這也就是上文所提，締約國向兩個專家監測委員會所提出的國家人權報告。各締約國編寫報告的認真程度不一，除了對國家聲譽的重視，其認真程度很大一部分也看個別國家的 NGO 所遞交「影子報告」(shadow report)或「反報告」所施的壓力而定。我國無法向兩公約的委員會正式報告，政府只能在國內公布，但 NGO 却不妨追隨國際實踐，一則堅持政府應遵循聯合國兩公約委員會所規定的格式，二者在政府報告公布之後，提出針對政府報告的影子報告，以從事監督。這一條是 NGO 遊說所得，值得認真運用。

第八條 各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令與行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法實施後兩年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。

這條有兩點值得一提。首先是國內法令與兩公約規定抵觸時，何者優先適用？從條文看，明顯的是兩公約的規定。法務部的見解，也是認為「兩公約規定應定位為優先適用」（「法務部對【國際公約內國法化的實踐委託報告】之對案建議」，見法務部「人權大步走」網站）。至於兩公約規定是否有比上述更高的憲法位階，施行法既然沒有規定，即使兩公約已被公認屬於國際絕對法(jus cogens)的某些條文，也必須由「大法官積極透過釋憲予以維護」。其它條文的地位，「當然更必須仰賴大法官的解釋才能予以解決」（本專輯第二部份張文貞教授文）。

另一點是第八條所規定的「兩年內」完成不符兩公約規定之法令與行政措施的制定、訂定、修、廢與改進，以及之前的檢討。最合理的解釋是，「兩年內」指的是兩公約生效之初所必需的第一波努力，換言之，特別有系統的全面檢討與改進。這並不排除以後的持續檢討和改進。

第九條 本法施行日期，由行政院定之。

前文已經說過，依法於 2009 年 12 月 10 日開始生效實施。

二、評估政府至今的計劃與作為

政府至今的計畫與作為，請見本文附錄。

兩公約施行法之外，如果再以英國如何施行其「人權法」為參考座標（參看本專輯第四部分 Eric Metcalfe 文），比較我國與英國於於行早期兩國的表現，只能說是讓人極端失望。

例如英國雖然於 1998 年就通過「人權法」，卻故意到 2000 年才令其生效，以便於兩年間從事各種準備，包括對中央與地方政府機關、法人與公民社會團體的相關人權訓練，以及對法令與行政措施的檢討；而且這個第一波的努力，由於看到牽涉「人權法」的法庭案件在「人權法」生效後如有上訴，需要時間以納入訓練內容，事實上訓練計劃到 2003 年才進入總結經驗的收尾階段，總共歷時四年。

反觀我國：

---- 連送立法院審議的公約版本，竟也有遺漏罷工權利之事，還得在兩公約施行法生效前兩天補正。若非民間「兩公約施行監督聯盟」指出錯誤，行政院和立法院都將懵懂無知。在英國，不但這種事情不可能發生，英國國會上下院還設有聯合人權委員會(Joint Committee on Human Rights)，為各種人權議題把關。

---- 英國在起始階段，單單受訓的司法人員就數以萬計，我國呢？包括中央與地方政府機關，竟然只有 2400 人的「種子人員」受訓 12 小時四堂課，而這些「種子人員」就得負起講習、宣導與檢討法規措施的任務。

---- 訓練於 9-10 月分六梯次進行，但中央地方各政府機關竟被要求於兩公約施行法 12 月 10 日「施行前」，檢討法規措施，「製作清冊函送法務部彙請行政院追蹤管考」。這種條件下的急就章式「檢討」會有什麼樣的品質？(參見本專輯第四部分林峯正律師文)

---- 製作宣傳品(廣告、折頁、海報、看板、數位學習.....)。你看到多少？看到了又會是什麼樣的品質？

---- 我們在前面解讀兩公約施行法第四、五、七條時，看到國家政府「實現」人權的義務責任是「全面性」的，亦即其所本的 Maastricht Guidelines 所說之：「採取適當的立法、行政、預算、司法與其他措施.....」。我們為什麼只看到總統委以重任的法務部幾乎是在唱獨角戲？其他國家部門(包括行政院以外的四院)，究竟做了多少施行兩公約的準備？例如推動「行政中立法」成功的考試院為什麼全無動作？

讀者如果檢視附錄，無疑可以看到更多形同兒戲的官僚作業。這些讓人不得不懷疑這些動作只是為了 12 月 10 日國際人權日前一日，總統親臨「反貪肅倡廉郵票發行暨兩公約施行」典禮（請注意典禮名稱！）時展現政績時有所交代而設計。

那場國際人權日秀做完後，2000 年 1 月 7 日總統確實召開人權工作會議，規劃設立任務編組之「國家人權政策委員會」。1 月 27 日行政院人權保障推動小組也決議在中央各部會設立人權小組，檢討各該管法令與行政措施。但即使這兩項後續措施付諸實施，是不是就能比較有效的施行兩公約呢？下節將嘗試提出診斷和建議。

三、對政府的建議

(一)不可低估我國國際人權知識、人才和經驗自 1971 年以來所累積的斷層和「赤字」問題，並嚴肅因應（見後文）。

我國 1971 年退出聯合國時也退出國際人權體系，已經 39 年，政府全無熟悉國際人權方面的人才。民間雖然情形稍好，去年政府到處找民間人士協助編寫教材與訓練公務人員，與此相關的知識與經驗「赤字」已現捉襟見肘的狀況。

再者，兩公約並不是國際人權規範的全部。綱領性的兩公約衍生出許多其他公約，形成一個更綿密的規範網絡。沒有一個國家只靠兩公約，我國勢必要考慮擇要引進其他人權甚至人道公約。（參見本專輯第三部份廖福特教授文）。公約之外，例如宣言、原則、指針等文件雖無國際法拘束力，但事關兩公約的解釋與運用（參見本專輯第三部份鄧衍生教授有關「軟法」文），不容忽略。而國際人權規範自一九四八年的「世界人權宣言起」，已有五十二年的演化、滋長過程，在國際和各洲各國已累積眾多案例法，也不可無。

以上對眾多「正常」國家不是太大問題。政府即使只是為了滿足參與聯合國人權事務的最低要求，以及或多或少的落實需要（即使只是為了門面），通常都會在學界扶植、

鼓勵國際人權的研究、教學與訓練機構，以取得基本能力。但我國卻因其獨特的歷史與國際情境，迄今沒有這方面的刺激與需求。

如今有兩公約與其國內法化的開頭，情形已經不同。政府應在大學設立附有訓練中心的人權研究機構，提供諮詢、訓練以及人權之學校與社會教育的上游資源，並引進國際資源，如國際 NGO 或退休聯合國人權專才(正如兩公約施行法第五條所要求)。

這個「赤字」與「補課」的問題如果沒有解決，總統府所設的諮詢委員會，或各部會所設的人權小組，勢必成果有限。各級法院和大法官運用兩公約的平均品質，也必然大有問題。

(二)過渡時期，政府應該派團到英國(有「人權法」，但無成文憲法)與加拿大(有「權利與自由憲章」(Charter of Rights and Freedoms)，但採美國司法審查模式)，研究各該國如何施行國內法化的國際人權規範。之後，政府並應重新設計我國的兩公約施行計畫。

(三)有鑑於兩公約施行第四條所舉三大國家之義務的「全面性」，行政院之外，總統應協調其他四院共同重視兩公約的施行與落實，尤其是立法院與司法院。立法院並應設立類似英國上下院所設立之「聯合人權委員會」的委員會。

(四)兩公約施行第六條所要求的人權報告制度，應採用聯合國專家監測委員會所訂規格，並定時發布，以利民間組織編寫「影子報告」，監督兩公約的落實。

(五)兩公約施行法所要求檢討的法令與行政措施中，行政命令與措施有其特殊地位，人民與「法律」與政府接觸時所面對的十、九是數目眾多的各種「內規」，許多不為人知的人權侵犯也由此而生。政府不應只要求中央與地方檢討，而且應該賦予預算優先(施行法第七條)，委託學界與專業團體進行有系統的獨立研究，並公佈其研究結果，以制衡政府機關必有的本位主義。

(六)英國於 2007 年設立「平等與人權委員會」(Equality and Human Rights Commission)，加拿大也早在 1977 年設立「加拿大人權委員會」(Canadian Human Rights Commission)，以保障人權的平等享有。我國也應追隨聯合國「巴黎原則」，設立一個更全面，兼具保障、促進與國際合作功能的「國家人權委員會」(National Human Rights Commission)，作為與國際人權發展接軌的機構配套。

以上只是取其最重要者，但不難由此看出兩公約要能有效實施，還需要有許多改弦更轍的調整。

四、民間組織可以做甚麼？

針對兩公約的批准與制訂施行法，民間也組織了「兩公約施行監督聯盟」。主要工作與計畫有四：(一)進行自我訓練，如過去已辦過的和今天的工作坊；(二)監督政府的兩公約施行，包括其他國際人權公約的國內法化；(三)進行獨立於政府的法規檢討，如計畫中的 NGO 調查；(四)研究與準備在一般法院和憲法法院運用兩公約。這個工作坊的第三場即是朝此方向的初步探索(專輯讀者請參考第三部份各文。)

國際人權規範在國內的運用，在我國還是嶄新的經驗，我們只須看一個「指數」：至今接近七百號的大法官解釋文書中，包括不同意見書在內，只有七次引用國際人權規範。兩公約在國內的施行絕對是一個需要長期堅持和經營的多面相、多層次的工作，包括立法、行政、司法。

政府施行兩公約的計畫和作為既然有那麼大的缺陷，有鑑於政治和官僚體制的惰性，我們很難期待在短期內政府會超越有「行禮如儀」的改善。因此，一個重要的問題是：有甚麼方法或可讓政府「驚醒」起來，比較振作一些。

作者個人的看法是：也許在普通法院和大法官的憲法法院打幾場勝仗，可能會有讓政府「開始驚醒」起來的效果。我不知這個猜測對不對，但我相信這至少會有提高我們的士氣和凝聚我們其他努力的作用。因此我很高興看到今天有這麼多律師和 NGO 一起努力，在法院內外，共求突破。

[附錄] 政府至今的計畫與作為

一、批准兩公約並制定兩公約施行法

- 2009/3/31 立法院通過兩公約及其施行法
- 2009/4/22 總統公佈兩公約施行法
- 2009/5/14 總統簽署兩公約批准書
- 2009/6/15 聯合國函覆無法接批准書
- 2009/12/4 行政院函請補正兩公約條文(因原來批准「經濟、社會、文化權利國際公約」遺漏罷工權。)
- 2009/12/8 (兩公約施行法生效前兩天)立法院通過補正條文
- 2009/12/10 兩公約施行法開始施行

二、兩公約宣導與培訓階段

1. 法務部負責編印兩公約「總論」講義(共 85 頁)，6 月 30 日前完成，7 月 31 日前完成審查。8 月 31 日前完成印製，「各論」由各機關自編。
2. 培訓公務員與種子人員：9~10 月共六梯次，每梯次 12 小時。參加人員含中央

機關 1500 人，地方 900 人，共 2400 人。

3. 製作宣傳書及媒體宣導：電子 / 平面媒體廣告，摺頁、海報，看板 / 灯箱、數位學習，法務部人權大步走網站。
4. 宣導、講習會：10-12 月洽請各機關學校、部隊請種子人員舉行講習宣導活動。
5. 要求各中央院、部、會將兩公約納入公務人員訓練課程。

三、落實執行階段

1. 法令行政措施之檢討：各級政府機關於宣導期間（10~12 月）進行，「兩公約施行法「施行前」（即 2009 年 12 月 10 日之前）製作清冊函送法務部彙陳行政院追蹤管考。
2. 各級政府機關於二年內將不符合兩公約之法令、行政措施修正、廢止及制(訂)作業程序。不待二年時間，儘速完成，但二年後仍應隨時檢討修正、廢止及制定（訂）。
3. 委託學者研究「國際公約國內法化的實踐」
4. 2010 年 1 月 7 日，馬總統召開人權工作會議，規劃於總統府下設立任務編組之「國家人權政府諮詢委員會」，其任務包括：人權政策諮詢、整合協調各機關(構)及團體人權事務，研究國際人權制度與規範、研提國家人權報告。
5. 2010 年 1 月 27 日，行政院人權保障推動小組決議各部會成立人權工作小組，蒐集各部會人權保障議題，並依兩公約檢討法令與行政措施。