

知識天地

國際人權標準在臺灣實踐之開端

廖福特副研究員（法律學研究所籌備處）

聯合國大會於1966年12月16日通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」¹，並開放各國簽署及批准，「經濟社會及文化權利國際公約」於1976年1月3日生效，已有160個締約國，而「公民及政治權利國際公約」於1976年3月23日生效，已有166個締約國，兩者都是相當具普世性之人權條約，構成「國際人權法典」(International Bill of Rights)之一部分。

我國於1967年10月5日簽署兩公約，但是在1971年退出聯合國之前並未批准之，經過將近42年之後，立法院於2009年3月31日批准兩公約，總統於2009年5月14日簽署批准書，我國並於2009年6月8日透過帛琉等友邦將批准書遞交聯合國秘書長存放，但是並沒有成功。同時立法院亦於2009年3月31日通過「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」²。

兩公約施行法規範諸多之義務，第一種類型是涵蓋各級政府機關，而其包括數種義務。首先，就一般性規定而言，第四條規定，「各級政府機關行使其職權，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，並應積極促進各項人權之實現。」就法律用語而言，其所稱之「各級政府機關」，除了包括中央及地方不同層級之政府機關之外，亦涵蓋行政、立法、司法、考試、監察等政府機關，簡而言之，其涵蓋全國所有公務機關，因而影響層面極其廣大。

其次，則是籌劃、推動及執行兩公約規定，第五條第一項規定，「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。」且不論其法律義務之本質為何，如果各級政府機關，特別是行政院，如果要實踐此條文的話，應該要各機關建立行為準則，作為適用之依據，即各機關除了完整瞭解兩公約之內涵之外，更應釐清兩公約內容與其職權之關係，進而建構其準則。但是目前為止，似乎沒有看到有較完整之思考與準備。

第三，各級政府機關有優先編列經費之義務，第七條規定：「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。」兩公約施行法於2009年12月10日生效，相對地行政院也編列2010年之預算，其中恐未清楚說明其編列多少預算以實踐兩公約，當然也看不出有任何優先性了。同時這項工作應該不是單一年份預算編列而已，更應是長期之預算規劃，但是目前為止亦未見政府有任何相關之思考及構思。

第四則是修改法律之義務，第八條規定：「各級政府機關應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。」法務部在協調徵詢各部會意見之後，初步提出209項法令可能必須作修正，這固然是開端，但是亦需更進一步由行政院確認之。其實有關兩公約與國內法關係之思考，至少應進行三個步驟：第一個步驟是要了解兩公約的內涵為何，第二個步驟是將兩公約與國內法作比對，有無差別或衝突地方，第三個步驟是國內法修法時要如何進行。進行這些步驟的過程中應有更廣泛之意見參與。因此行政院應該廣泛徵詢意見之後，確認要制訂、修改、廢止之法令，同時精確掌握兩年之期間內完成此龐大之工程，畢竟法律之制訂及修改還需立法院通過，而立法院本已有眾多法案待審，如果沒有精準之籌畫及溝通，如何能確保這些法案之通過，時間飛逝，2011年12月轉眼即至，如果沒有完整之思考及規劃，到時候可能一無所成，兩公約施行法第八條之要求無法實踐，與國際人權接軌之理想也會落空。

第二種類型主要是針對行政權，其包括兩種義務。第一是第五條第二項規定，「政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。」其為行政權與國內外組織合作之義務。此規定包括國內及國際合作，也包括民間及政府合作。然而同樣地，如果沒有編列應有之預算，如何在新年度實踐人權合作。況且到目前為止沒有看到政府有任何的合作構思，在此情況下，實在難以期待兩公約施行法之實踐，當然也不會有人權合作之可能性。

第二是第六條規定「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」而依據兩公約規定，此處所稱之人權報告包括初次報告及定期報告，其中締約國必須在一年內提出公民與政治權利之首次報告，兩年內提出經濟社會文化權利之首次報告，但是至今似乎沒有看到政府有相關之積極規劃。

1 以下簡稱兩公約。

2 以下簡稱兩公約施行法。

其實批准兩公約及制訂兩公約施行法之構思在民進黨政府時即已完成，當時因為諸多原因沒有實現，而國民黨政府接續此政策，這是體現不同政黨對於與國際人權接軌之共同理想，其表達了實踐兩公約不只是國際共識，亦是國內共識，然而除了共識之外，更重要的是能確實實踐，如果執政者只知表面上的與國際人權接軌，卻沒有完備的基礎建設以實踐此理想，那也只是呈現實踐國際人權標準不是執政者之核心價值，人民也將持續監督、批判。