

觀察台灣的兩公約國家報告審查： 國際專家訪談¹

111

受訪者：Virginia Bonoan-Dandan, Jerome A. Cohen,
Miloon Kothari, Peer Lorenzen, Manfred Nowak,
Eibe Riedel, Theo van Boven

Virginia Bonoan-Dandan

聯合國人權與國際團結議題獨立專家

第一次與第二次經社文公約國家報告審查委員

翻譯：游鈞雅

1. 您為何願意擔任台灣兩公約國家報告的審查工作？

許久前我許下承諾，無論何處需要我於人權領域累積之豐富經歷，必將竭力前往，協助各國及公民社會，藉此推廣、保護、落實人權。

2. 在審查過程中，是否曾遭遇困難？您認為如何能促使審查工作更順利進行？

就個人而言，我的挑戰之一是確保自己的發言獲得正確解讀，因此盡力以簡單明瞭的英文表達，確保 (a) 發言獲得正確解讀以及 (b) 發言解讀後具建設性而非冒犯性。然而，更艱難的挑戰是人權詞彙的使用，因為人權詞彙具技術性且失之毫釐，差之千里。最有幫助的情況是口譯員來自紐約聯合國，因其熟悉人權詞彙，即使出現翻譯問題亦能與審查委員溝通，能大量減少翻譯的誤解，但當然這亦將大幅影響預算，因為兩個審查委員會各自需要至少兩名口譯員輪替。

3. 相較於聯合國公約審查機制，您認為台灣的審查機制有何優缺點？

最大的優點是審查於國內舉行，審查委員會能針對議題的背後因素取得第

1 本文的英文版本發表在《台灣人權學刊》(2017年12月)，第四卷第二期，第111~148頁。

一手觀察，且台灣人民不須飛至遙遠且物價昂貴的日內瓦，因而具備良好的公民社會代表性。此外，地利之便亦有助審查委員會與政府代表往來，必要時能方便地取得額外資訊，反觀在日內瓦必須請各國郵寄額外資訊，且資訊並非總能取得。公約機構常因各國資訊過晚寄達，而無足夠資訊做出良好的結論性意見，可能造成資訊錯誤導致之誤解。另一項重要優點是審查委員皆為精挑細選，更為國際認可之專家，具經證實之審查經驗，我無意批判公約機構專業度較低，但有時公約機構成員專業度明顯參差不齊，令人乍舌。

113 個人認為，前述提及的語言／翻譯問題為一大缺點。我不確定審查委員的個人意見是否獲得正確翻譯，我相信台灣口譯員中翻英正確性的能力，但對英翻中，特別是人權詞彙之使用，總是有所疑慮，因為若口譯員不熟悉人權概念，便無法掌握人權詞彙細微的差別。另一個嚴重性較低的缺點是，公約機構有人權專員組成之秘書處支持，此等人權專員精通人權領域，必要時能提供建議。或許下回審查過程能安排兩名類似「顧問」的人權專家，以相似於公約機構秘書處之方式，隨時為每個審查委員會提供技術性支援。

4. 您認為台灣在落實 2013 年審查委員會提出的結論性意見與建議時，遇到最大的挑戰為何？台灣實行本次的結論性意見與建議時，是否會出現同樣的問題？您有無任何建議？

相信我與同事對本題之答覆會很相似。（或許僅有我提出這點）但就個人觀察，台灣執行結論性意見時，除政治因素外，主要挑戰為政府機構間缺乏「人權導向治理方法」的共識。我建議應為政府機構有關代表規劃一系列研討會與工作坊，正確認識何謂「人權導向治理方法」，且值得提醒的是，在人權導向治理方法中，法律僅為其中一小部分的概念。

114 5. 您認為這次的審查過程對於台灣、世界各國及其他非政府組織來說，具有什麼重大意義？台灣未來如何加強此審查機制？

台灣的審查過程為政府審慎履行公約義務的良好楷模，不僅向世人彰顯人權為重要的善政標準，亦顯示政府真誠以透明且負責之形式服務人民；且政府願意接受人權績效的詳細檢驗，足表現其善意。世上無完美政府，且挑戰幾乎是與日俱增，但政府願意以公開定期審查的方式來接受問責，絕對是值得讚賞的。此外，台灣人民很幸運有此般公開發聲的自由。

6. 是否有其他意見與建議？

以上所述已經涵蓋評語和建議，我只想重申第四點內的建議。

Jerome A. Cohen

紐約大學法學院教授、亞美法研究所共同主任

第一次與第二次公政公約國家報告審查委員

翻譯：李筱雯

因為我肯定台灣在民主發展、社會進步與人權保障方面的重要性，所以同意擔任兩公約國家報告審查委員。雖然台灣因受排除於聯合國之外而未能參與國際人權體系，但台灣為了保障 2300 萬人民權利所做出的可貴努力仍值得大力支持。另外，有一方看法認為華人無法形成民主政體、無法尊重個人自由及保護人民自由不受恣意剝奪，但台灣提供了一個鮮明的反證。

我希望能看到台灣延續過去 30 年的進步，不僅為了島上的人民，也為了中國 14 億人民，縱使中國人民目前盼望踏上類似的旅程卻遭受挫敗，但仍可自台灣學習許多經驗。我相信審查委員會的工作加上台灣政府與非政府組織同心協力，可為此重要志業做出微薄貢獻。

兩次審查都在我心中留下了正面的印象，政府方面的合作很令人滿意，非政府組織也如預期完美地扮演複雜的角色。雖然我不像其他委員有參與過聯合國公約審查的經驗，但相信台灣的作法相較聯合國模式更具備某些優勢。首先，委員會有充分的時間——三個全天的聽證會，讓無論政府或非政府組織皆有更多機會報告，委員會也有更多時間提問及發表意見。其次在地點上也有優勢，因為審查就在台灣本地舉行，無需前往遙遠的日內瓦，也因此接觸到更多元的政府代表和非政府代表。講到缺點，當然是因為不屬於聯合國制度，我們無法得到聯合國的支援，以及無法擁有聯合國審查過程的威信和曝光度。

委員會的付出到底是否成功，必須視我們提出的結論性意見與建議 (Concluding Observations and Recommendations) 最終由台灣政府執行到何種程度。目前已有些進展，但許多建議尚未對台灣的政治體系帶來太多影響。

原因之一就是直到最近行政機關與立法機關才由同一政黨主導，而在台灣，不同政黨的政治人物於深具爭議的議題上常未能達成共識。另一個原因則是台灣官僚制度的流程推進緩慢，此問題也見於世界各地。

或許最重要的因素是台灣政治領袖向來務實，政治人物不願面對如廢除死刑這般爭議性高的議題，不願如許多歐洲領袖一樣：雖然一開始面對大眾反對廢死的聲音，但仍展現堅定的領導力。反之，台灣領袖太常以輿論為風向、隨主流觀點而行，並未盡力使用在位的力量說服選民採行更開明的政策。

不過，就算是規避風險有理的領袖，也仍應推動委員會所提建議中較不具爭議性的項目，比如：遵循《巴黎原則》（the Paris Principles）建立一個獨立的人權機構。另外，台灣在批准與施行《聯合國禁止酷刑公約》（the UN Convention Against Torture）上行動過慢，這點實難辭其咎。個人希望蔡英文總統能優先實施上述提議。

兩次報告審查有一共通點，即部分政府代表在解釋為何政府於推動重大改革提議上進展緩慢時，默默假設台灣大可等待如美、日等先進國家推動上述議題的改革後再有所行動，此說法讓我感到訝異。在第二次報告審查時，我已表達過此說法為過時且令人遺憾的立場，其背後代表持此論點者並未理解到台灣已是先進國家，有富於思想的選民與高度文明，應和其他在人權保障上扮演領導角色的國家站在同一行列。

117 最後，大陸政府正毫不放鬆對台灣多方施壓，欲使台灣服從其意志。台灣愈能遵循作為人權基礎的普世價值，也就愈能在面對對方時保障自身安全。比起戰略上的重要性，台灣在人權上的成就更能說服美國人民與美國政府於必要時協防台灣。

Miloon Kothari

非政府組織聯合國普遍定期審查資訊中心 (UPR Info) 理事長；前聯合國適足住房權特別報告員；

第二次經社文公約國家報告審查委員

翻譯：施奕如

1. 您為何願意擔任台灣兩公約國家報告的審查工作？

我非常重視國際人權公約，對於願意尊重並嘗試落實人權義務的國家也十分肯定，此外，我也很高興看到台灣主動依循聯合國公約審查程序履行國際公約。這是人權的一大步。我認為，2020 年日內瓦國際人道法與國際人權法研究院進行國際公約機構審查時，可以考慮這個做法，也就是在各國國內進行國際條約機構審查，因為這讓聯合國機構更能近距離了解所須監督的人權現況。

2. 在審查過程中，是否曾遭遇困難？您認為如何能促使審查工作更順利進行？

在台審查過程非常順利，沒有遇到任何重大困難，唯一稍微美中不足的是，主辦單位安排審查委員會進行討論和擬定結論性意見與建議的時間太短。

3. 相較於聯合國公約審查機制，您認為台灣的審查機制有何優缺點？

我並不認為有任何缺點，而最大的優點是此次審查是在受審查國國內辦理，因此無論是公民社會、政府官員或相關人士都能有更多參與機會，這是國家人權教育中非常重要的一環，當政府在後續落實結論性建議時，便能獲得更多人民信任支持。

另一項優點是，本次審查委員會在研擬結論性意見與建議時，有更多空間能提出更具創意的想法，而不會受到聯合國公約機構所遵循的架構所限制，我所參與的審查委員小組提出之建議，結合聯合國公約機構以及人權問題特別報告員的架構，這是非常值得肯定的模範做法。

4. 您認為台灣在落實 2013 年審查委員會提出的結論性意見與建議時，遇到最大的挑戰為何？台灣實行本次的結論性意見與建議時，是否會出現同樣的問題？您有無任何建議？

119 台灣希望能針對所有聯合國公約進行審查，但若要落實所有的結論性意見與建議，對於政府而言負擔可能過大，這裡提出一項針對實施程序的改善措施，即在兩次公約審查的期間針對特定議題作後續追蹤，目前針對「適足住房權」便有類似的作法（2017 年 12 月），不過是由獨立機構與公民網絡所進行。如果政府能落實這種議題導向的審查程序，那審查作業便可橫跨不同的人權公約內容，而不受限於單一公約，以適足住房權為例，其審查也預計納入其他台灣所認可人權公約中有關住房條件的條約內容，而不會只限於經濟社會文化權

利國際公約。

5. 您認為這次的審查過程對於台灣、世界各國及其他非政府組織來說，具有什麼重大意義？台灣未來如何加強此審查機制？

本次審查有許多值得肯定借鑒之處；審查彰顯人權的普遍性與不可分割性，讓更多人民認識人權，提升各界的人權意識。

至於如何加強審查機制的問題，我在第四題已經回答過。更進一步的強化是建立一個以法律為依據的國家機制，比如國家人權機構，能夠獨立監督政府對於結論性意見與建議的施行狀況。如果能成立一個常設的跨部會委員會，並能接受公民團體的參與，定期審查結論性意見與建議的施行狀況，將更為完善。此外，若能在國會中針對結論性意見與建議及其對國內相關經濟、社會、文化政策與法律的意涵進行討論，將更臻完備。

120 Peer Lorenzen

歐洲人權法院退休法官

第二次公政公約國家報告審查委員

翻譯：游鈞雅

1. 您為何願意擔任台灣兩公約國家報告的審查工作？

能獲得中華民國副總統之邀，加入評估台灣人權狀況的國際專家小組，實為殊榮，自然無推卻之理。此外，我曾有幸受邀參與歐洲經貿辦事處 (EETO) 與台灣司法機關舉辦之研討會，探討公民政治權利公約 (ICCPR) 第十四條中關於民刑事訴訟之權利，與台灣法官、檢察官、律師及非政府組織討論，使我對台灣司法制度與台灣對人權的尊重生起興趣與敬佩，也促使我決定加入審查委員會。

2. 在審查過程中，是否曾遭遇困難？您認為如何能促使審查工作更順利進行？

整體審查程序條理分明，為專家工作提供良好基礎。如更詳盡評估專家的工作規劃，我們可以將其分做 3 個階段：1) 提交書面報告與專家回覆的問題

清單，2) 台灣口頭聽證會，3) 撰擬意見。

第一階段中，先由政府提出報告，再由非政府組織提出「影子報告」(shadow reports)，專家則據此提出「問題清單」(list of issues)，各方皆有機會針對提問發表評論與回答，此做法堪稱恰當。然而，我曾思考若讓非政府組織先提出觀察到的問題，再由政府回應，是否有其優勢。但我得出的結論是目前的順序較適合，因為除了回應專家在 2013 年的結論性意見與建議，其實先由政府詳細報告更能為台灣人權狀況提供有用的整體資訊。

然而，我也在 2016 年的安排上經歷到部分不便：

首先，雖然簡報有預設時限，但部分非政府組織遲交報告，壓縮專家撰擬問題清單的時間。我深知非政府組織的軟硬體設備無法與政府相提並論，處境不易，但專家們仍須充足時間撰擬問題清單，因此若有需要，應增加非政府組織之時限，以免縮減專家的可用時間。

第二點，非政府組織的報告數量相當可觀，內容不無重複。若能更妥善協調，盡量整合報告，我認為將有利專家工作。

第三點，應更妥善規劃專家工作。專家名單、兩委員會名單、各委員撰擬問題清單的責任分工，皆應儘早釐清，針對清單提出建議的時間限制亦應落實。我認為發清單給各方前，若能讓專家知曉其他委員的建議將極有助益，如此必要時能彼此協調，避免重複。

關於台灣口頭聽證會，我認為時間太急促。一個星期內要進行準備工作、舉辦多場聽證會、撰擬與報告結論，時間不夠充裕。由於專家事前沒機會彼此交流，與其僅安排一個半小時，應讓專家有約一日或至少半日的時間討論工作規劃（特別是聽證會上要關注的議題）以及個別專家的角色。舉辦兩組間的聯合會議亦是可取作法。

最後，經驗顯示只規劃一天撰擬結論性文件，時間明顯不足；此外，結論簡報不應安排於周五上午，應規劃於周六或隔周的周一。

3. 相較於聯合國公約審查機制，您認為台灣的審查機制有何優缺點？

我於聯合國公約審查的經驗有限，無法詳細比較兩者，但有個重要差異是

聯合國公約下的締約國須強制參與審查制度，審查委員會處理來自多國的報告，故累積豐富經驗，但這不表示聯合國的審查制度比台灣有效率，就我所知，許多應向聯合國提出報告的國家態度保留，不願積極開放地與審查委員會配合。反觀台灣自願建立審查制度，據我參與 2016—17 年審查程序的經驗，台灣政府非常配合委員會。台灣政府聯合非政府組織與熟悉台灣情況的獨立國際專家，攜手組成審查委員會的可能性，將不失為另一個潛在的優點。

123 4. 您認為台灣在落實 2013 年審查委員會提出的結論性意見與建議時，遇到最大的挑戰為何？台灣實行本次的結論性意見與建議時，是否會出現同樣的問題？您有無任何建議？

我並未參與 2013 年審查，但無理由認為當時的挑戰與 2017 年有所不同。若不談細節，我認為整體而言挑戰良多，因為提出的建議數量龐大，其中許多建議不只範圍廣泛，更有重要的政治意涵，許多除了需要立法支持，也多少可能引發強烈輿論反彈，2017 年審查過程中不時有代表以強烈輿論反彈為理由，反對強化人權保護措施，廢死即是明顯例子。有關落實 2017 年的建議，我建議政府與非政府組織必要時共同採取積極措施，幫助大眾更了解建議內容，進而提高接受度。

124 5. 您認為這次的審查過程對於台灣、世界各國及其他非政府組織來說，具有什麼重大意義？台灣未來如何加強此審查機制？

就我所知，台灣自願設立審查制度，獨步全球。台灣社會對人權保障的承諾非常重要，影響範圍不僅限於台灣具領導地位的亞洲地區。我認為台灣可以透過制定落實程序，進一步強化其作法，像是政府可於建議提出後，公告下次審查前的建議落實方法與程度，並列出優先事項。

此外，亦可考慮於下次審查前的這段時間，與專家持續聯繫，以防可能需要的澄清事項，且若台灣決定依專家建議建立國家人權機構，或許可於此情況下完成。

Manfred Nowak

維也納大學法學院國際法及人權法教授

盧維波滋曼人權研究所 (Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights) 主任

第一次及第二次公政公約國家報告審查委員會主席

翻譯：李筱雯

1. 您為何願意擔任台灣兩公約國家報告的審查工作？

以前我曾數度來訪台灣，就批准國際人權公約的可能性為前幾任政府提供建議。2011 年時受邀至幾所台灣的大學演講，當時馬英九政府詢問我是否能聚集一組國際知名的專家，以接受政府邀請的方式來審查兩公約在國內實施狀況的初次報告。由於聯合國未能正式接受台灣為國際人權條約的締約國，我認為此作法為確保台灣能在實際上遵循兩公約揭示之權利義務的最佳良機。隨後我召集了來自多個地區共十位專家組成「國際專家小組」(International Group of Experts)。2013 年 2 月間，我們在台北用一整個星期的時間審查了初次報告，現場有來自政府與非政府組織的許多代表，後者在審查前也提交了他們撰寫的「影子報告」(shadow reports)。專家小組最後共同擬定及採用了多項「結論性意見與建議」(Concluding Observations and Recommendations)，並於 2013 年 3 月 1 日將這份文件提交給馬政府與馬總統。2016 年我再次受邀擔任專家小組的主席，與多位專家對第二次定期報告進行審查，不過此次專家小組更名為「國際審查委員會」(International Review Committee)。我再次同意擔任此職務，前次「國際專家小組」中多數專家也都同意再次前來。第二次審查於 2017 年 1 月在台北舉行，專家分為兩個審查委員會，「經濟社會文化權利委員會」由德國專家 Eibe Riedel 擔任主席，我則擔任「公民政治權利委員會」的主席。結論性意見與建議由兩組委員共同擬定採用，並於 2017 年 1 月 20 日在法務部的公開會議中提交，隨後與蔡英文總統一起參加總統府午宴。專家委員會的目標在於審查台灣政府依據兩公約所提出的初次報告與定期報告，同時協助台灣政府落實兩公約揭示之各種權利義務，個人很高興也很榮幸能在這樣一個高層級的委員會中擔任主席。

126 2. 在審查過程中，是否曾遭遇困難？您認為如何能促使審查工作更順利進行？

兩次審查中我們都樂於感受到台灣政府的合作，政府方面如期提交報告，也對 2013 年的結論性意見與建議提出回應。我們還收到來自非政府組織的數篇「影子報告」，這些報告從批判的角度反映了台灣人權現況的法制面與事實面。兩次審查中，來自總統府、立法院、行政院、考試院、監察院等多位政府代表皆出席現場，也盡其所能回應委員提出的眾多問題與關切之處。從程序角度視之，兩次審查確實能稱為最佳實踐範例（best practice）。然而，雖然台灣在人權上具備相對的高標準，但在實施兩公約時仍有法制與事實上的缺憾。個人認為最大的挑戰在於政府似乎缺乏廢除死刑的政治意願，就在 2012 年 12 月，也就是離專家小組來台僅數週前，台灣政府決定要恢復執行死刑。由於專家小組已在 2012 年秋天所給的政府問題清單（list of issues）中提及我們很關切台灣仍有死刑的狀況，所以在專家小組眼中，政府此時執行死刑為一種挑釁的舉動，專家小組甚至差一點取消整趟審查行程。雖然我們在 2013 年的《結論性意見與建議》中強烈批評台灣政府恢復執行死刑，但政府仍忽視此點並在隨後幾年繼續執行。

3. 相較於聯合國公約審查機制，您認為台灣的審查機制有何優缺點？

127 聯合國各公約監督機構對於締約國報告的審查通常於日內瓦舉行，最多僅限兩天。締約國政府會派代表團前往日內瓦，但通常只有幾位政府機關的代表參與。因為審查為公開過程，非政府組織亦可參與並以書面或口頭方式向專家傳達他們關切的重點，不過由於經費有限，各締約國通常僅有少數非政府組織得以前往日內瓦。

相較於聯合國的作法，台灣的審查實務具有許多優點。專家小組會來到台灣，用整整一週的時間進行報告審查，因此過程中有更多政府代表和公民社會代表能參加在台北舉辦的審查，共同討論報告內容以及專家提出的疑問。從此觀點來看，台灣的作法比聯合國公約監督機構的作法更為有效。不過從另一方面來看，「國際審查委員會」並非聯合國官方機構，提出的結論性意見與建議並不具法律效力。另外，聯合國公約機構提出的建議中，有許多會由聯合國人權理事會（UN Human Rights Council）在普遍定期審查（Universal Periodic

Review, UPR）過程裡再次檢視，但台灣無類似機制用以催促政府落實「國際審查委員會」擬定的結論性意見與建議。

4. 您認為台灣在落實 2013 年審查委員會提出的結論性意見與建議時，當時遇到最大的挑戰為何？台灣實行本次的結論性意見與建議時，是否出現同樣的問題？您有無任何建議？

128 在我看來，台灣政府在面對多數民眾反彈時，難以落實國際人權標準。政府代表多次重申未能廢除死刑是因為台灣人民仍希望保留死刑。若全球所有政府皆依循這個邏輯，大多國家至今仍會有死刑存在。因為國際人權法以尊重人類尊嚴為價值基礎，而死刑非常明顯是種殘酷、不人道、有辱人性的懲罰，所以世界各國已逐漸廢除死刑，且常常是在面臨人民反對聲音時仍加以廢除。聯合國大會與其他聯合國機構不斷呼籲所有國家逐漸廢除死刑，或起碼停止執行以及開始暫停執行死刑（moratorium on executions）。台灣政府目前在死刑議題上仍仰賴民調，但更好的作法是提昇民眾意識，讓民眾起而反對這種殘酷而不人道的懲罰。此外，「國際獨立專家小組」於 2013 年結論性意見與建議中提出刑法應廢除通姦罪，台灣政府面對此建議時也採用了同樣的論點而未予以實施。根據國際人權標準，通姦罪違反了個人生活的隱私權。如果政府主要依據民調行事，將難以進一步保障少數族群，以及如多元性別（LGBTI）等受到歧視的特定族群之權利。為了推動國際人權標準的落實，有時各地政府必須做出「不得人心」（unpopular）的決定。以大多國家逐漸廢除死刑的過程來看，一旦國家決議廢死，民眾便不再辯論此項殘酷不人道的懲罰是否有效，因為經驗顯示死刑的廢除並不會使犯罪率升高。除了上述幾點，還有一些 2013 年提出的結論性意見與建議未能獲得台灣政府落實，包括：建立完全獨立的國家人權機構、於國內法庭直接適用經濟社會文化權利公約（最高法院甚至在 2014 年決議中排除直接適用）、改善移工與家事工的處境、刑法新增酷刑罪、通過難民法、減少審前羈押的最長期限及改善監獄狀況。至於監獄過度擁擠 129 的問題，政府甚至以缺乏人力與預算限制為託辭。若要將這些建議全數落實到完全符合國際人權標準，政府僅需展現必要的政治意願與勇氣就可做到。

5. 您認為這次的審查過程對於台灣、世界各國及其他非政府組織來說，具有什麼重大意義？台灣未來如何加強此審查機制？

台灣雖不是聯合國成員，但政府仍批准大多數聯合國核心人權條約，並安排獨立國際審查委員會來審查條約的落實。考慮到現實狀況與台灣的努力，此審查方式確實為一最佳實踐範例，可供其他類似處境的國家借鏡。此作法也讓台灣非政府組織能夠就台灣人權狀況的法律面與事實面參與更正式的對話。至於政府如何加強審查程序，我自己沒有特別想法，不過會建議政府更嚴肅面對「國際審查委員會」提出之結論性意見與建議，並在面對民調反對的聲音時仍能勇於前進，落實國際人權標準。

130 Eibe Riedel

榮譽退休教授，倫敦國王學院法學士

聯合國經濟社會文化權利委員會前任委員及前任副主席

第一次及第二次經社文公約國家報告審查委員會主席

翻譯：施奕如

1. 您為何願意擔任台灣兩公約國家人權報告的審查工作？

我同意出任此國際審查委員會，有幾項原因：

- (a) 聯合國人權兩公約由審查委員會中所有委員共同檢視，這個做法更能突顯各項人權的不可分割性、相互依賴性、相互關聯性與平等性，因而本次審查辦理方式頗有獨到之處，人權所具有的這些特性已於 1948 年聯合國世界人權宣言及 1933 年維也納世界人權大會中揭櫫。目前聯合國共有九個人權公約條約機構，如遇到具備高度相互關聯性、需要從跨領域觀點考量的議題時，難免百密一疏。
- (b) 我在聯合國經濟社會文化權利委員會 (CESCR) 擔任委員已有十五年經驗，若要比較聯合國與此次審查委員會的審查程序，恐怕並不易，卻也相當有意思，此次台灣的審查會議是由一國所籌畫，而委員會成員來自世界各國，這是一大創舉，台灣以此方式確保人權能獲得完整保障，不受國家定位影響，未來也可作為其他非聯合國會員國的典範。
- (c) 在審查會議中，各項議題都經過審查委員會各成員詳實的討論，充分結

合各委員在《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》脈絡的經驗，這是吸引人參與此次審查會議的另一因素。

- (d) 此次國際審查會議中廣邀大量政府機關的官員參與為期三天的聽證會以及各項具有高度建設性的討論，可說是此次審查會議的一大優勢，反觀聯合國的會議中，往往缺乏各國重要資訊，因為各國代表無法集結國內所有部會專家到場開會，而此次台灣國際審查會議中委員提出的所有問題，都能獲得充分且立即的關注。聯合國會議中，代表團來自世界各國，要與駐於該國首都的政府機構溝通聯繫，有時確實窒礙難行。反之，此次台灣的國際審查會議中，委員所提的每個問題，都能獲得各部會官員的立即回應，不僅如此，相較於聯合國日內瓦會議，與會的政府專家往往只有 10—20 位，此次台灣的國際審查會議有將近百位的各部會政府官員參與。這種方式在國際型會議可能因成本考量而無法完全施行，但是因為此次監督審查會議是由單一國家所主辦，因此這方面成本較不會構成障礙。也因為有許多台灣政府機關官員與會，相較於國際型會議，更有助於促進人權意識，進而提升審查建議的施行成效。
- (e) 我參與這次審查會議的意願很高，因為此次會議證明，在目前尚未加入聯合國的國家中落實人權監督工作，是一項非常重要的創新之舉，值得世界各國關注參考。台灣政府願意提交國家人權報告，由十位來自不同國家且具有重要地域代表性的委員所組成之委員會進行審查，此創舉是值得研究分析的方向，超越國際法以民族國家為基礎的傳統觀點，這樣的作法讓中華民國政府與聯合國會員國具有同等的人權監督機制，同時又具備以上的額外優勢。
- (f) 國家人權機構能夠處理前述議題，但是著眼點偏重於憲法、法規與司法層面，而非國際人權規範。然而各國國內的人權監督工作確有其必要性，因為國際審查只能給予意見與建議，落實人權公約義務的工作最終還是要回歸到各國層面。不過，中華民國政府一方面致力推動人權，同時進行國際審查，我認為這種方式非常值得效法，這次審查如此獨特，更添與會吸引力。

(g) 最後一點，但同樣重要的原因是，能夠與其他九位聞名國際的人權專家共事長達一周，其中還包含與我頗有私交的朋友，實在很難得，平時我們只能偶爾在研討會、或是條約機構、聯合國人權理事會的會議上碰面，除了一些特定議題，很少機會能深入交流，因此這次的審查會議令人格外愉快。這次能與接受審查國家進行三天的深度討論，而非短短一天或一天半，讓委員更能將複雜的人權問題做全面的分析。

133 2. 在審查過程中，是否曾遭遇困難？您認為如何能促使審查工作更順利進行？

大致來說，本次審查的準備工作非常嚴謹充足，不過，針對兩公約審查工作所安排的時間不夠充裕。事實上，主辦單位讓委員草擬結論性意見與建議的時間只有一天一夜，要整合對於《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》的相關建議，時程更是緊湊。委員要在一天內（2017年1月19日星期四）研擬結論性意見與建議，議定79項建議（共計15頁），實在令人倍感壓力。所有委員一致認為，若要針對所有提出的重要議題做出扼要建議，這樣的時間安排實為不足。如何區隔2013年初次審查的後續追蹤(follow-ups)與落實情形，以及被提出的新問題，這個部分因為時間不足而沒能處理得恰當。就如同2013年初次審查時的情況一樣，委員討論結論性意見與建議的內容直至深夜，議定工作只規劃一天實在過於緊迫，因為每天行程通常從早上9點前便開始，這表示審查委員會和國際審查會議秘書處當天必須整整工作15個小時，這恐怕令人難以接受。而且翻譯人員也需要加班到晚上。另外，委員會中有新進成員，所以某些議題與程序問題也必須擇日另外討論，因此我強烈建議應多安排一個整天讓兩公約的委員有更充裕的時間議定結論性意見與建議的內容。另一個做法，則是將記者會召開時間調整到周六早上，若不可行，也可考慮讓議定時間延至隔周的周一，這也讓委員能夠在周末有足夠時間完成草擬工作。前者會讓審查會議時間增加一天而使其增加預算支出，而後者第二個跨周末的做法則會讓整個行程往後延三天。

134 但無論如何調整，絕不可減少與政府官員對話的時間。總結來說，我強烈建議讓審查委員有兩天的時間能草擬結論性意見與建議。本次審查獲得台灣法務部與周文祥檢察官所領導團隊的大力支持與協助，感謝他們幾乎全天候待

命，就如同2013年初次審查時郭銘禮法官及其團隊一樣，提供效率極高且裨益良多的幫忙。

3. 相較於聯合國公約審查機制，您認為台灣的審查機制有何優缺點？

前文已提及，最大的優點是政府部門、立法、司法、監察院以及總統府代表都能到場參與討論。2017年1月20日發表的結論性意見與建議第五點提到，審查委員會「對於中華民國（臺灣）政府與人民持續在遵循相關人權義務的監督程序上展現足堪仿效的承諾表達讚賞。」與行政院、立法院、司法院、監察院的人權專家共同討論國家人權報告中所提出的問題，有助審查委員會了解政府部會在執行層面所遇到的困難，而各政府機關可能在會後著手進行內部審查，討論應推動何項措施能更全面促進人權意識。除此之外，政府機關參與討論，也更能顯現聯合國兩公約中的人權義務在立法、司法、行政、監察各層面的可能落實方式。

(a) 此次中華民國政府所進行的獨特國際審查程序，過程中要非常感謝周文祥檢察官及來自法務部的團隊成員，一周會議期間出現的所有技術、程序或是實質問題都是由他們協助處理，裨益良多，大大減輕審查委員會的負擔。

(b) 本次議程的準備以及針對會前臨時變動所作的因應措施，都安排得十分妥切。然而，審查委員會與各部會專家、非政府組織對話的時間安排卻略嫌匆促，但我認為就整體時間規劃而言堪稱平衡。各公民團體當然會希望能有更多時間發聲，在聯合國的狀況也是如此，衡量各代表團體的討論時間後，我認為本次安排仍屬適切。此外，非政府組織可傳遞額外的即時訊息，尤其是關於政府對於審查委員會提問所作出的回應。

(c) 國家人權報告等書面文件製備迅速完善，而政府針對審查委員會問題清單所做的回覆文件，以及非政府組織的相關文件提交也毫無延宕，因此實際進行對話時，委員便有完整詳細的相關背景資料，能作更詳盡的討論。相較之下，聯合國普遍定期審查中往往因為時間不足，委員的提問只能獲得受審國十分簡短浮泛的回應，尤其在場參與討論的專家學者只有寥寥數人時，更容易出現這樣的情況，因此委員需要從其他管道獲得

136 必要資訊，但這些資訊的觀點參差不一，也許是來自於各專門機構、聯合國人權事務高級專員辦事處、聯合國人權理事會的獨立專家，或是學術界的意見。而此次台灣的審查程序則能讓審議更聚焦，觸及層面也更廣泛，這種處理人權議題的模式非常創新，最重要的是，各方利害關係代表都能直接參與審查會議，相較於日內瓦的審議程序來說，這是一大優點，而且成本也比普遍定期審查精省許多。

(d) 此次各非政府組織積極參與，展現高度專業，也讓委員會十分讚賞，尤其非政府組織針對特定類別人權所提出的平行 / 影子報告，更是讓人眼睛為之一亮，也因此有助審查委員能就台灣實行聯合國兩公約遭遇的關鍵問題充分討論。此外，非政府組織代表非常願意提供各種即時的實際資訊，而委員會則確保這些訊息都確實傳達到台灣各相關政府部門。這些非政府組織對台灣的人權問題十分關心，而且在資金不盡充裕的狀況下，出於自願投入大量時間參與，盡心盡力的態度都讓本委員會十分感佩。當然，非政府組織的主張論點通常會較為激進，但是他們的付出確實幫助審查委員會研擬兩相平衡的解決方案，進而提出意見與建議。在2013年兩公約初次人權報告審查後，非政府組織投入許多時間心力，追蹤政府對於結論性意見與建議的後續施行狀況。

在各對話場次結束後，委員常有機會與非政府組織代表私下晤談，在對談中往往能獲得更多訊息，我個人非常樂在其中，其他委員也頗有同感。未來也許可以納入更多其他的公民團體代表，如同聯合國審查會議一樣，公民團體的參與對於審查委員會的審議工作而言意義重大，不可或缺。

137 (e) 未來的審查過程中，應更關注結論性意見與建議的後續追蹤 (follow-ups)，就如同聯合國審查會議一樣。其實審查委員會本次已針對後續施行情況進行討論，但由於時間不夠充裕，未能提出架構化程序。正如2017年第二次國家人權報告，已經提出不少有關後續追蹤的問題。未來編撰人權報告時，可先討論前次建議事項的追蹤情形，再報告2次審查之間出現的新議題。這也是聯合國經濟社會文化權利委員會、人權事

務委員會以及其他聯合國委員會的做法，這樣的程序也突顯了需優先關切的問題已獲得處理，並指出有哪些是持續存在的人權問題。

4. 您認為台灣在落實2013年審查委員會提出的結論性意見與建議時，遇到最大的挑戰為何？台灣實行本次的結論性意見與建議時，是否會出現同樣的問題？您有無任何建議？

(1) 2013年審查委員會已建議台灣政府依照《巴黎原則》成立獨立的國家人權委員會。2017年召開審查會議時，委員會發現政府部門目前仍未決定究竟應該成立完全獨立的機構，抑或是設置於總統府或監察院之下。委員會在此嚴正重申，建議台灣政府應全面遵循巴黎原則，儘速成立完全獨立且多元的國家人權機構 (National Human Rights Institution, NHRI)。與立法院和監察院詳盡討論後，我個人認為整合國家人權機構與監察院的運作是較為可行的方式，監察權與政府其他院部會的職權相制衡。運用監察院已有的，為數不少的人權素養專員，便可精省行政成本。但是

138 國家人權機構仍應依照《巴黎原則》成為完全獨立的機構，以確保進行實質人權監督工作時能獨立不受監察院影響。國家人權機構的年度報告可提交至監察院，由監察院決定採取何種具體措施，這樣的程序不僅與現行的五院架構完全結合，也能確保國家人權委員會完全獨立。從預算觀點來看，這種方式既可運用監察院的人權專家資源，人權委員會也可視需求自由決定人權議題的選擇與處理方式，並接受外部委員會或是其他機構的獨立評估，最後再提交監察院決行。當然，這些獨立評估的結果將全數公開，並平行提交至立法院、司法院、監察院，甚至是考試院，這種做法十分符合台灣現行憲政組織結構。我認為並不需要提出憲法修訂案才能設置完全獨立的國家人權委員會，因為要通過贊成人數的門檻規定，可能十分困難，我認為只需要藉由立法程序，在法律條文中詳述國家人權委員會的職權範圍，即可成立此機構，此獨立機構可彌補現行審查制度的不足，而在四年一度的國際人權報告審查會議時，審查委員會又可從國際觀點提供其他層面的審查協助。

(2) 建議台灣設置獨立的國家人權機構的另一個原因在於，五權分立，一方面反映出台灣的憲政體制，但另一方面，有時意謂著必要的改革與落實

139 的措施滯礙難行，或往往遭到延後推遲。因此，審查委員會與國家人權機構的設置確有其必要。

(3) 以下略述台灣政府落實 2013 年結論性意見與建議時所面臨之挑戰，此處便不再針對正面成果部分贅述，因為 2017 年第二次國家報告的結論性意見與建議中已有詳述。

審查委員會認為，自 2013 年初次審查至 2017 年為止，許多人權議題並未獲得實質進展，以下僅提出委員會認為與《經濟社會文化權利國際公約》內容特別相關的問題：

a) 2013 年初次審查期間，委員會已針對外籍家務勞工與外籍移工的處境提出問題，但是直至 2017 年這類勞工處境幾無任何重大改善，委員會提出的五項具體建議目前仍未獲落實。（2013 年結論性意見與建議，第 38 點；2017 年結論性意見與建議，第 39 點）

b) 2013 年審查會議中，委員根據《經濟社會文化權利公約》第 11 條規定提出問題，主要是有關人民住屋權以及因政府開發機場捷運而被迫居於非正規聚落的家庭（2013 年結論性意見與建議，第 47 點），但目前仍未獲得改善，當時委員便表示，政府強制驅離住民的行為，並不符合聯合國經濟社會文化權利委員會第四與第七號一般性意見內容（同上，第 49 點），而 2017 年第二次審查，委員就此問題再度表達關切（2017 年結論性意見與建議，第 39 點）。

c) 遊民的生活條件是多數國家皆面臨的問題，此議題在 2013 年與 2017 年的審查會議中都經過充分的討論，但委員會給予的建議只產生些許影響，而且遊民人數的官方統計數據與非政府組織的數據落差甚大，140 審查委員會認為，目前政府針對遊民問題施行的防治與解決措施並不足。

d) 2017 年審查會議中花了許多時間討論蘭嶼放射性廢棄物處置的問題，2013 年初次審查會議中，與政府部門對話時委員便已提出相關問題。現在審查委員會建議政府訂定關於放射性廢棄物最終處置的具體計畫，且該解決方案不應危及其他原住民族社群。政府舉行公聽會，雖

然此舉被廣泛肯定，但還不足以解決問題。

e) 關於青少年間性傳染病的罹病率增長問題，審查委員會也在 2017 年提出建議（2017 年結論性意見與建議，第 48 點），但因為被歸類於「關切」性問題，因此是否需確切落實改善措施便顯得模稜兩可。

f) 2013 年審查會議中，委員曾提出有關多元性別認同者 (LGBTI) 的問題，尤其關切該族群遭受邊緣化與歧視的情況（2013 年結論性意見與建議，第 54 點）。而 2017 年，委員認為該族群處境的改善仍相當有限，並建議各級學校教育應扮演更重要的角色（2017 年結論性意見與建議，第 50 點），因為目前有許多台灣人民顯然仍對於多元性別認同者抱持負面觀點，認為該族群應受到歧視對待，並未正視性傾向和性別認同議題。

g) 與前述情況形成鮮明反差的是，2017 年國家人權報告審查後不久，台灣憲法法庭針對同性婚姻作出釋憲認定，² 雖然在釋憲文內容未明確出現「同性婚姻」的字眼，但此舉實堪稱人權發展的里程碑。若立法機關未於 2 年內完成相關法規之修正，憲法法庭將指示法官與司法行政人員直接適用釋憲文內容。由此可見，社會變遷與民意觀點的改變，141 確實能夠促使政府在不變更憲法條文的狀況下透過釋憲做出憲法層次的更動。若能在相關辯論中充分考量兩公約中有關反歧視的國際人權規範，以及聯合國經濟社會文化權利委員會第十四、二十與第二十二號一般性意見內容等相關補充，將更為理想。

h) 2017 年結論性意見與建議提出若干新議題，舉例說明如下：

台灣籍漁船的外籍勞工問題已獲得充分討論，但審查委員會對於台灣現行相關法規仍未徹底落實表達嚴正關切（2017 年結論性意見與建議，第 33 點）。

同工同酬與同值同酬的議題在世界各國都引起熱議，本次審查會議也多有著墨，委員會提出三點建議（2017 年結論性意見與建議，第 35

2 譯註：台灣司法院大法官於 2017 年 5 月 24 日下午公布亞洲首宗同性婚姻釋憲案結果，宣告《民法》不允許同性建立「親密、排他、永久關係」的相關規定違憲。

點)。

此外，委員會也於 2017 年提出關於 16 至 18 歲學生為了支付學費而兼差打工的問題，強調政府需防範童工受到小型企業剝削。

以上舉例顯示，台灣與世界各國一樣正面臨各種人權挑戰，但在此必須特別指出，台灣政府比許多其他國家付出更多心力，推動實質措施以符合聯合國兩公約的人權規範義務，值得他國仿效。

142 5. 您認為這次的審查過程對於台灣、世界各國、各國非政府組織與其它人士來說，具有什麼重大意義？台灣未來如何加強此審查機制？

如前所述，相較於行政、立法、司法程序來說，審查程序對突顯與推展人權義務的裨益甚大。台灣的人權實踐也徹底體現，在當前社會現況下，結合法律的規範與捍衛全體人民尊嚴的鬥爭意志，是現代國家中最具效益的人權實踐方案。

台灣政府所採取的各種人權推行措施十分令人讚賞，推行過程也讓大量公民團體參與其中，台灣經驗足為他國典範。未來若要更強化人權實踐，我建議將若干《消除對婦女一切形式歧視公約》、《兒童權利公約》以及《身心障礙者權利公約》的重大議題納入兩公約的考量，但也可分別辦理審查會議。

Theo van Boven

荷蘭馬斯垂克法學院國際法榮譽教授

第一次及第二次經社文公約國家報告審查委員

翻譯：游鈞雅

1. 個人動機

- (a) 請容我由背景說明為何參與台灣落實國際人權公約的審查程序。首先，我有機會熟悉台灣重要學術領域與公民社會，2007 年 4 月至 5 月期間，經台北東吳大學張佛泉人權研究中心安排，擔任「國際人權法：概念、機制與實踐」課程教授，期間觀察到教育領導人員態度積極，表現專業，參與學員亦展現高度興趣，令人印象深刻；同時，我也參與死刑難題，以觀察員身分出席知名蘇建和案的法院聽證會。當年在一次與總統的會

晤中，廢死的議題也被提出來討論，當時台灣總統亦私下關注死刑討論，這位總統在任內暫停執行死刑。

- (b) 此外，我在訪台以前及其後的數年，對於台灣堅持以和平手段克服「白色恐怖」時期人權侵害的一系列議題，非常關注與感興趣。1987 年解除戒嚴後，台灣社會努力揭發真相，不僅體認受害者的困境，亦認為其有權追求修復式正義。除了不遺餘力維護法治，台灣亦為善政設下標準。

2. 台灣審查機制優缺³

- (a) 相較於聯合國的審查程序，台灣一項明顯優勢為審查於國內舉行，使中央與地方的相關人士與單位、利害關係人皆能積極參與，亦讓媒體有機會報導審查程序，乃至於訪問審查委員與相關人等。此外，「在地審查」¹⁴⁴ 模式亦讓審查委員能接觸與感受該國政治與社會狀況。

- (b) 縱然地利之便為台灣審查機制帶來相當大的優勢，或能作為聯合國公約審查的理想模式，然而台灣審查機制缺乏紐約與日內瓦聯合國辦公室進行公約審查時的重要國際面向，例如在聯合國審查機制下，公約國可與外國專家及聯合國秘書處開會討論履行公約義務的不同方法，聯合國亦透過舉辦周邊會議，邀請各國家人權委員會的專家、學者出席參與，進一步提升國際能見度與參與度，加強聯合國會議及各中心對各國的支援。

- (c) 另一項台灣與聯合國審查機制的差異，是台灣國際審查委員會的地位（注意，2013 年報告使用的名稱為「國際獨立專家小組」，2017 年報告則為「國際審查委員會」）。⁴ 聯合國條約機構主要職責之一係對各國問責，過去幾年該職責重要性大增，與聯合國條約機構扮演準司法角色有關，特別是透過審查個人「來文 / 申訴」(individual communications / complaints)。不同於司法機關判決，聯合國條約機構「意見」不具正式法律約束力，但因提出者為專司解釋法律文件條款的獨立專家，故仍

³ 本文探討人權公約審查各面向，但應注意單次的定期特別報告審查僅為審查活動一部份，為整體持續審查過程的一項重要根基。

⁴ 本文中，2013 年與 2017 年報告分別以 I 與 II 表示，後續數字為報告內相關建議之編號。

145 深具權威；但依目前所見，台灣國際審查機制並非問責，而是獨特而創新的國際審查程序（I, 81 與 II, 78），展現台灣接受聯合國國際公約和其他聯合國核心人權公約的義務，而此獨特性與創新性使未來審查流程具備強化的潛力，本文下節將簡述部分潛力。

3. 強化審查程序

- (a) 強化審查程序的一大關鍵為後續行動，2013 年報告中，專家強烈鼓勵延續此程序並建議採取後續審查（I, 81），但未詳述細節；2017 年報告中，審查委員會延續 2013 年建議，鼓勵台灣政府撰擬「國家人權行動計畫」，訂立明確的目標、指標及基準，以落實在兩公約及該次審查委員會所提出建議下的義務（II, 78）。當然，撰擬國家人權行動計畫將需深入研究他國類似做法，以為建設性借鏡，撰擬此計畫可能是鞏固審議機制之一大關鍵。
- 146 (b) 2013 年與 2017 年報告皆建議台灣將依照《巴黎原則》設立符合獨立、自主的「國家人權促進暨保護委員會」列為優先目標（I, 8—9；II, 9）。此機構的設立已延宕多時，應被視為強化審查程序的另一個補強措施。國際審查委員會目前以四年周期為基礎，屬於單次定期審查的一部份，但國家人權委員會將為永久的國內常設機構，突顯審查程序為持續進行中的要務。國家人權委員會除了永久性貢獻與監督國際審查委員會提出的建議落實，必要時更可依據特定案件或情況扮演早期預警角色。
- (c) 如上所述，國際審查委員會主要司職等同監督機構，是具獨特性的組織，不應被期待也不具能力透過如審查個人或團體的侵權投訴，而扮演司法或準司法的角色。該等投訴最終賠償與救濟應訴諸台灣司法主管機關。誠如專家於 2013 年報告指出（I, 14），因《兩公約施行法》之效果，使兩人權公約之條款成為臺灣法律的一部分，其位階高於與一般法律，唯低於《憲法》，然而專家觀察到司法判決極少引用兩人權公約，因此建議應由具備適當專業之高階專家為司法體系提供與兩人權公約相關之深入、密集且實用之訓練（I, 16）。延續同樣精神但更具廣泛性，國際
- 147 獨立專家報告（I, 17—19）與國際審查委員會報告（II, 14—15）皆強烈

建議給予各層級人權訓練與教育其應有的優先重視，此等方式勢必會為審查程序帶來直接與間接地正面影響。

- (d) 最後一個審慎建議，針對台灣已接受的所有聯合國人權公約審查，建議注意審查協調乃至於整合的優缺點。國際審查委員會熱切歡迎臺灣無保留接受六部聯合國核心人權公約中所含義務：兩公約（公政公約及經社文公約）、消除一切形式種族歧視國際公約（CERD）、消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）、兒童權利公約（CRC）以及身心障礙者權利公約（CRPD）（II, 10）。國際審查委員會進一步鼓勵台灣政府加速接受其餘三部聯合國核心人權公約：禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約及其任擇議定書（禁止酷刑公約；CAT, OPCAT）、保護所有移工及其家庭成員權利國際公約（CMW）及保護所有人免遭強迫失蹤公約（CED）（II, 11）。現今的問題是台灣應否，以及如何規劃涵蓋台灣已接受的所有聯合國核心人權公約的國際審查程序。在聯合國，曾建議以單一且統一的常設條約機構取代現有九個條約機構的建議，但未能獲得國際廣泛的支持；而就現有條約機構進行協調 148 及合作等較溫和的提議，則獲得較廣泛支持，目前仍於聯合國議程上等待進一步討論。至於台灣的聯合國核心人權公約審查，考量到台灣簽署的所有公約皆需成為國際審查程序中的重要部分，可發現目前的國際審查委員會作為監督聯合國兩人權公約落實的機構，應明白核心人權公約彼此相關並注重其組成的全貌。事實上，目前審查程序所撰擬的結論性意見與建議中，已有許多意見與建議涉及「專業」人權公約涵蓋的議題，因此建議更明確且一致性地應用此做法，以掌握由彼此相關的核心人權公約組成的全貌，這也表示審查程序中提交台灣政府的報告與其他資訊規劃，必須配合調整。