

初次國家人權報告之撰寫與審查的初步檢討與展望

郭銘禮¹

法務部法制司檢察官

摘要

本文對於臺灣依據聯合國相關規定撰寫公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約初次報告的過程，以及辦理報告審查會議，邀請獨立專家與我國政府代表進行建設性對話，並應如何以國家行動計畫落實獨立專家所提供給政府的結論性意見與建議，做初步檢討與展望。這項人權史上的里程碑，是由臺灣人民與政府以及獨立專家等國際人士共同完成，但能否確實達到尊重、保護及落實公約人權，仍有待持續不斷的努力與外在監督。本文希望能提供己身經驗與反省，做為日後繼續維持或改進的參考依據。

關鍵字

公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約、人權事務委員會、經濟社會文化權利委員會、初次國家人權報告、結論性意見與建議、獨立專家、國家行動計畫、總統府人權諮詢委員會、立法院、非政府組織

.....

一、概說

在人民與政府共同努力之下，臺灣終於從 2010 年底到 2013 年 3 月止，先依據《公民與政治權利國際公約》（下稱公政公約）、《經濟社會文化權利國際公約》（下稱經社文公約）及聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會（下稱經社文委員會）等條約監督機構的相關規定，提交包括《共同核心文件》、《公民與政治權利國際公約執行情形初次報告》、《經濟社會文化權

1 本文不代表任何官方立場，僅係作者個人意見。

利國際公約執行情形初次報告》共計三本（以下合稱初次國家人權報告）中、英文版，再接續舉辦初次國家人權報告的審查會議，獲得獨立專家提供給臺灣的結論性意見與建議（下稱結論性意見），共同完成這史無前例的壯舉。

筆者有幸自 2011 年 1 月間開始參與這段過程，成為法務部人權工作團隊的成員之一，在總統府人權諮詢委員會（下稱府人權委員會）及國際審查秘書處諮詢委員會（下稱七人小組）的指導與協助之下，將人權事務委員會及經社文委員會對於報告撰寫及審查的規定與工作方法向國內作說明與合作，共同研究及開展在國內適用聯合國的作法，進而以此基礎向國際獨立人權專家進行邀請、說明及溝通。這是一個非聯合國會員國主動適用聯合國模式而完成的報告審查程序，更有豐富經驗與知識且負有使命感的獨立專家的協助，值得臺灣以及全世界作進一步的探討。筆者就這段過程的決定、發展或討論，擇要作初步回顧與檢討，並展望未來可做如何的規劃或設計，以利人權相關事務的進展。

二、報告撰寫

（一）報告形式與內容之確定

國家人權報告的撰寫至少可追溯至 2002 年。陳水扁政府自 2000 年執政開始，即推動包括國家人權委員會組織法在內的各項人權相關法制建設，規劃由國家人權委員會負責撰寫國家人權報告，惟由於尚未通過立法，且即令通過後仍需一段準備期間，行政院因此認為「編寫與公布國家人權報告具有政策檢討、資訊累積、人權教育及公眾評論等多項正面功能」，而決定從 2002 年起先行推動國家人權報告的撰寫，由行政院人權保障推動小組推動規劃，該小組的幕僚單位行政院研究發展考核委員會（下稱行政院研考會）負責委請學者以各機關公務員提供之資料為基礎，開始撰寫國家人權報告試行報告，經由國內學者專家之建議再進行部分修改而完成，定位為試驗及先行的性質，所以稱為試行報告。² 前後總共完成 4 本試行報告。³

2 參見行政院人權保障推動小組，2003，《二〇〇二年國家人權報告試行報告》：9-10。引號是筆者所加。

3 分別為《二〇〇二年國家人權報告試行報告》、《二〇〇三—二〇〇四年國家人權報告試行報告》、《二〇〇五—二〇〇六年國家人權報告試行報告》、以及《二〇〇七—二〇〇八年國家人

在編撰體例與人權分類方面，試行報告並非完全依照公政公約或經社文公約的體例或分類，而是參考該兩項公約、我國憲法及法規、及行政機關之管轄權，將人權分為三類，分別是公民與政治權利、經濟社會文化權利、少數群體與特殊權利主體之保護。在內容上，是將該報告期間內我國在人權方面的努力與工作重點及其對人權保障的影響加以說明，也提及重大人權事件及個案的始末與啟示。⁴ 儘管並非依據聯合國模式，但我國開始思考撰寫國家人權報告，就是一項值得肯定的進展，雖然比較可惜的是，主持或參與報告撰寫的學者專家及主政的行政院研考會應該知道聯合國對於報告撰寫有一定的格式與內容要求，但是從 2002 年起至 2008 年止，卻始終未能採取聯合國模式撰寫報告並進行報告審查程序。

馬英九政府自 2008 年開始執政，同樣要推動國際人權公約的內國法化，政策作法上不採陳水扁政府時期的《人權法》，而改為推動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，由法務部徵詢學者專家意見後提出草案，這項法律案經立法院在 2009 年 3 月通過，同年 12 月 10 日施行。行政院人權保障推動小組的幕僚單位也在這段時間由行政院研考會改為法務部。在人權機制上，馬總統也不採聯合國所鼓勵各國採納的，與巴黎原則較為相符的國家人權委員會，而是另行在 2010 年 12 月 10 日成立僅具有任務編組性質的總統府人權諮詢委員會，不具備調查權及執行權，不與監察院或行政院人權保障推動小組等其它現有機關之權限有所扞格，其成立依據為行政院研考會所研擬的《總統府人權諮詢委員會設置要點》（下稱設置要點）。⁵ 該設置要點規定府人權委員會的任務之一是提出國家人權報告，⁶ 每年提出一次。⁷

第一屆府人權委員會也積極地在前兩次會議商討國家人權報告的撰寫原則，可歸納為四點：第一、並非由諮詢委員撰寫，而是由諮詢委員訂出重點項

權報告試行報告》。

4 同註 2，第 12 頁。

5 馬總統於 2010 年 1 月 7 日聽取「人權保障組織分工整合協調機制」簡報會議後之裁示。裁示內容請參見 <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1412>。

6 參見《設置要點》第 2 條第 2 款。

7 參見《設置要點》第 7 條。

目及優先順序，由各機關提供資料撰寫初稿，經由府人權委員會審查後提出；⁸ 第二、報告內容須包括檢視我國人權保障有無達到國際水準，與公約接軌，以及我國相較於其他國家較為進步或須檢討改進之處；第三、報告期間為 2009 至 2011 年；第四、體例分為一般性報告與特別報告，前者可參考國際公約，後者須檢視我國國情。⁹ 當時規劃的格式分為一般報告與專題報告，一般報告仍以權利性質及權利主體為架構，只是多了相對應的公政公約及經社文公約條文；專題報告則有三項，分別探討死刑議題、原住民族認同議題、移民移工議題。綜上所述，在通過公政公約與經社文公約施行法之後，雖然宣稱要與國際接軌，¹⁰ 但是府人權委員會或法務部所規劃的國家人權報告，還是看不到任何遵循聯合國人權事務委員會或經社文委員會規定的提交報告準則來撰寫我國報告的決議或討論。

不過，法務部與府人權委員會在 2011 年 2、3 月間開始持續就聯合國的報告模式進行討論，法務部開始向委員們說明聯合國人權事務委員會與經社文委員會審查各國報告的程序，以及對報告形式與內容的要求，同時提供公政公約與經社文公約的報告程序所設立的相關準則，也提供多個締約國所提交的初次或定期報告供委員參考，¹¹ 以利委員們了解聯合國是如何要求締約國撰寫與提交報告，並體會到臺灣應與世界各國共同遵循聯合國的規定，適用同一套標準，否則連基本的報告形式都與聯合國不符，更不容易要求報告內容應如何適用聯合國的國際人權標準，遑論在日後的審查階段，國際人權專家將很容易挑

8 參見府人權諮詢委員會 2010年12月10日第一次委員會議結論第一（二）點。Available at : <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1421&itemid=27154&rmid=3798>。

9 參見府人權委員會2011年1月14日第二次委員會議結論案二決議一至三。Available at : <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1421&itemid=27153&rmid=3798>。此次會議並請柴副召集人召集部分委員成立工作小組，擬定優先檢討的人權項目作為報告主軸，以總統高度出發。參見上開決議四。

10 所謂「與國際接軌」是個方向正確但內容不精確的用語，容易導致太過彈性廣泛的解釋。筆者認為若能改為「遵守聯合國人權標準」之類的用語，至少會有下列幾項相對優點：第一、聯合國人權標準有眾所公認的規範依據，諸如條約、議定書、一般性意見或建議等；第二、明確宣示臺灣雖非聯合國會員國，但仍願主動遵守保護人權的聯合國規範；第三、減少國內各界對於國際人權標準在解釋上的爭執。

11 由於公政公約及經社文公約早在1976年即生效，許多締約國在加入初期皆已完成提交初次報告的義務，也無電子檔案可查。因此，在聯合國網站所能找到的近期提交的締約國初次報告並不多，但是定期報告則相當多。

出報告在形式上與聯合國準則不符的缺點，而這將顯示我國連最基本的報告寫作標準都不知道或不願理會的窘境。此外，兩公約施行監督聯盟也在四月初以信件向府人權委員說明聯合國人權事務委員會與經社文委員會對於各國提交報告的要求與審查報告的程序，並建議我國應參照辦理。

因此，府人權委員會於 2011 年 4 月 12 日第三次委員會議時，決議依照聯合國「國際人權條約締約國提交報告的形式和內容準則彙編」（Compilation of Guidelines on the Form and Content of Reports to Be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties）提出我國的初次國家人權報告，依公約條文、一般性意見所規定事項及建立的人權標準，逐條說明我國相對應的人權保障制度，分別就公政公約與經社文公約各撰寫一本報告。¹² 就國際人權公約的報告撰寫而言，這無疑是個極為重要的轉捩點，至少有下列三個意義：第一、府人權委員會正式宣告初次國家人權報告的撰寫應遵循聯合國相關準則，第二、撰寫報告時必須依照包括一般性意見在內所建立的人權標準，第三、府人權委員會樂於接受幕僚單位法務部及非政府組織的建議。自此之後，法務部即開始擬定計劃，召集各機關依照聯合國相關準則撰寫公政公約與經社文公約的執行情形初次報告各一本，以及作為各條約個別報告的共通內容，須附隨條約個別報告提出，介紹我國基本地理、經濟、社會、文化、政府組織、保護與促進人權的基本架構、平等與零歧視等資料的共同核心文件一本，¹³ 共計三本。

（二）撰寫報告的過程

12 參見府人權委員會 2012 年 4 月 12 日第三次委員會議結論案二之決議。Available at: <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1421&itemid=27152&rmid=3798>。

13 參見 HRI/GEN/2/Rev.6, chap. I, 第 24 頁。Available at: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/documents09.htm>。

第三次府人權委員會決議內雖未明確提到撰寫共同核心文件，但決議既已提到應依聯合國準則撰寫，因此，依準則之規定，我國應同時撰寫並提出共同核心文件，此部分無待進一步決議本即應如此處理。2009 年我國已完成消除對婦女一切形式歧視公約執行情形的初次報告，難能可貴，值得肯定，但並未同時撰寫及提出共同核心文件。此外，該次審查會議是以研討會方式為之，與聯合國報告審查程序差異似乎較大。若該次撰寫消除對婦女一切形式歧視公約執行情形的初次報告時已同時完成共同核心文件，則本次撰寫初次國家人權報告時，共同核心文件只需更新內容即可，毋庸重新另寫一本。

法務部所規劃的報告撰寫程序，有以下特色：

第一、對官員的教育與聯合國相關資料之提供

由於這是臺灣第一次請政府官員依聯合國相關規範撰寫初次國家人權報告，因此，法務部有必要讓官員瞭解相關的聯合國提交報告準則及人權標準。¹⁴與我國此次撰寫報告有關的提交報告準則共有三項，包括〈共同核心文件和條約專要文件準則在內的依據國際人權條約提交報告之協調準則〉（Harmonized Guidelines on Reporting under the International Human Rights Treaties, Including Guidelines on a Core Document and Treaty-specific Documents，下稱協調準則）、¹⁵〈締約國依據經濟社會文化權利國際公約第 16 和 17 條提交條約專要文件之準則〉（Guidelines on Treaty-specific Documents to Be Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，下稱經社文公約報告準則）、¹⁶〈締約國依據公民與政治權利國際公約第四十條提交條約專業文件之準則〉（Guidelines for the Treaty-specific Document to Be Submitted by States Parties under Article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights，下稱公政公約報告準則）。

條約監督機構所通過的一般性意見是對於公約權利的解釋，公約條文雖然精簡，但透過一般性意見的補充，讓公約權利內涵與範圍更為清楚，甚至於包括公約條文所未明文提及的權利，例如經社文公約第十五號一般性意見所提及的「水權」。因此，必須將這些一般性意見提供給各界瞭解，以利說明國家依公約所負的義務。而在各機關的報告草稿未能依據一般性意見撰寫時，與會的民間團體代表也會要求應依一般性意見的要求重新撰寫內容，例如在經社文公約第九條社會保障的部分，由於報告初稿有所不足，因此，該次初稿審查會議決議要求各政府機關就其權限，「依照經社文公約第十九號一般性意見書第十三點至二十一點，逐一說明我國有無衛生保健、疾病、老年人、失業、職災、家庭及兒童支助、孕婦、身心障礙者、遺屬及孤兒等九種主要的社會保障制度

14 關於撰寫報告方面的說明，請參見拙著，2012，〈聯合國有關如何撰寫公政公約及經社文公約初次或定期報告之研究〉，《司法新聲》104：54-64。

15 同註 13。

16 HRI/GEN/2/Rev. 6, chap. II。

及其成效與改善措施。」並說明對於遺屬之照護內容。¹⁷

此外，其他國家的報告內容也是最好的參考依據之一，非常有助於了解各國係如何撰寫報告，以及協助判斷哪些資訊是重要的。法務部在撰寫報告之前以及審查會議期間至少提供包括紐西蘭、土耳其、泰國、德國、南韓、日本、芬蘭、美國、宏都拉斯、瑞典、荷蘭等國家之初次或定期報告供政府官員及與會各界人士參考。法務部除了提供準則給各機關以外，也準備了〈國家人權報告之撰寫〉及〈國家人權報告之撰寫（續）〉共二份教材，對十多個中央機關 174 位官員提供 17 次面對面的說明，¹⁸ 並視各機關負責的條文而提供相關的人權文書與一般性意見，同時提供各國的初次或定期報告讓官員參考，例如對於司法院官員提供人權事務委員會第 32 號關於公正審判權的一般性意見，也以泰國 2004 年公政公約初次報告關於第 14 條公正審判權的部分逐頁進行說明。隨著歷次報告審查會議之進行，法務部也逐次提供聯合國的相關人權文書，例如人權事務委員會第二十一號一般性意見第五段所提到的受刑人處遇最低限度標準規則（一九五七年）、保障所有遭受任何形式羈押或監禁者原則（一九八八年）、執法人員行為守則（一九七八年）、關於醫事人員、特別是醫師在保護被監禁與被羈押者不受酷刑與其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰方面的任務的醫療道德守則（一九八二年）。

第二、民間社會的廣泛參與

民間社會的參與情形相當熱烈，曾派代表參與會議的非政府組織大約有數十個，¹⁹ 來自各研究機構與大學的學者及各個領域的專家也非常多，所以每次會議都有多位民間社會的代表在場參與，提供寶貴意見。據統計，府人權委員、

17 參見2011年7月7日，國家人權報告第十七次初稿審查會議紀錄。Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=283641&ctNode=32924&mp=200>。引號是作者所加。

18 參見《中華民國共同核心文件》，2012年4月，第52頁。

19 參與報告審查會議的非政府組織至少包括兩公約施行監督聯盟、財團法人民間司法改革基金會、中華人權協會、臺灣勞工陣線、財團法人法律扶助基金會、臺灣勞動與社會政策研究協會、財團法人勵馨社會福利事業基金會、臺灣少年權益與服務促進聯盟、老人福利推動聯盟、財團法人愛盲基金會、無障礙科技發展協會、臺北市行無礙資源推廣協會、臺灣社會心理復健協會、律師公會全國聯合會、臺灣國際醫學聯盟、廢除死刑推動聯盟。同前註。兩公約施行監督聯盟是由數十個非政府組織所組成，其成立理念與組織成員之說明，請參見 <http://covenants-watch.blogspot.tw/p/blog-page.html>。

學者、專家及非政府組織成員共計 432 人次參與共計 82 場次的報告審查與編輯會議。²⁰ 這些民間社會的參與者均由府人權委員會的委員所推薦，其中王幼玲、陳惠馨、黃默、蔡麗玲等委員都推薦許多人權方面的專家或人權團體代表與會。²¹ 她／他們都是長期關切或倡議各方面人權議題的人士，提出了許多深具意義的意見與建議。例如在公政公約第六條的初稿審查會議，參與者包括長期投入廢死、生命權、司法改革等相關議題的人士，如蘇律師友辰、顧教授忠華、姚教授孟昌、周教授志杰、林執行長欣怡、高律師涌誠、林律師峰正，同時出席的尚有柴松林、黃默、陳惠馨、黃俊杰等府人權委員；²² 在經社文公約第十二條的初稿審查會議，參與者包括姚教授孟昌、呂教授鴻基、周教授志杰、張教授恆豪、張教授菊惠、嚴教授祥鸞、詹律師順貴，及黃俊杰、王幼玲、王育敏、李念祖、張珏等府人權委員。²³

第三、議題具有廣度與深度；

每次報告審查會議所討論的議題均能兼顧廣度與深度，例如在公政公約第六條的初稿審查會議所討論的議題涉及眾多機關權限，包括司法院、監察院、法務部、國防部、外交部、內政部、衛生署、海巡署、行政院大陸委員會（下稱陸委會）。議題包括安樂死、死刑（廢除死刑政策說明、現有死刑罪名的處罰理由、死刑犯的器官捐贈、死刑犯辯護權的保障、司法院大法官及最高法院對死刑的見解、江國慶案、蘇建和案）、自殺（包括一般大眾、軍人、警察）、赦免、生命權保障（包括胎兒、腦死判定、精神病患、原住民、新移民、失蹤人口、人口販運）、減少嬰兒死亡率和提高預期壽命、消滅營養不良和流行病、食品檢驗、軍人與警察之執行職務、核武政策、大埔農地事件、「我國人民在國外」及「外國人在我國」分別被判處死刑之歷年統計資料、殘害人群治罪條

20 同註 18。

21 由於府人權委員的專業背景並未能涵蓋所有公約權利的領域，因此，透過府人權委員推薦多個不同背景專業的專家，可以彌補這面的不足。特別是王幼玲、陳惠馨、蔡麗玲、黃默委員推薦相當多位的專業人士，非常有助於督促政府。

22 參見公民與政治權利國際公約第六條初稿審查會議紀錄，2011年 6月 9日。Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=283641&ctNode=32924&mp=200>。

23 參見經濟社會文化權利國際公約第十二條初稿審查會議紀錄，2011年 7月 13日。Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=283641&ctNode=32924&mp=200>。

例與生命權保障、我國人民在中國大陸死亡（因受死刑判決並執行、為犯罪被害人而死亡）的數據，及是否受有援助。²⁴

又如經濟社會文化權利國際公約第十二條關於健康權的部分，所討論的議題包括健康權的保障（本國及外籍勞工參加勞保之相關資料及其統計數據、及非法勞工之醫療健康權、建議內政部提供新住民納入全民健康保險之相關資料及統計數據、監所人犯之醫療權及健康權，精障者之醫療照顧、補助弱勢族群加入健保之人數、涵蓋率及尚未被納入健保之人數、改善原住民、弱勢婦女健康及醫療條件、兒童及少年濫用酒精及吸煙預防之措施、預防未成年人吸毒及抽煙相關預防措施及如何加強查緝、學齡兒童之健康教育具體措施、偏食問題及垃圾食物攝取過量、弱勢兒童被納入公共營養提供計畫之比例、五歲以下孩童體重不足比例之相關資料，對於孩童體重身高之監控、藥袋標示中文化及手術同意書一式兩份等醫療方面知的權利、兒童及老人之預防保健、原住民健康問題、六輕、國光石化及台電電塔等影響周遭居民健康地區之居民定期健檢及環保影響區域監控資料、特種疾病、罕見疾病者身心健康照顧、藥物測試、長期照顧、兒童及老人的性暴力與家庭暴力問題、國家政策對性與生殖健康的涵蓋範圍及其時程、傳染病、女性自我決定墮胎）、身心障礙者的健康權（國家政策對身心障礙者的涵蓋範圍及其時程、醫院有無提供手語翻譯、視障者使用之特殊藥袋、復康巴士接送、無障礙環境、精神衛生法關於強制住院之司法審查）、醫療資源分配的公平性與健康不平等情形（一般病床及精神病床在城鄉分配的狀況、偏遠地區醫療措施）、水權議題（供水率低於平均值的情形、依第十五號一般性意見第八點、第二十八點、第五十三點，補充水權指標之相關資料、如何協助經濟上弱勢者取得自來水、）、環境衛生、工業衛生、職業病預防（監測的機制及防治之方法、在本國法下關於自然或工作環境被提起訴訟之數量、因不安全的自然與職業環境造成死亡、傷害、疾病或身心障礙的普遍率、危險環境）、健康權的訟爭性（是否為請求權？可否尋求法律救濟）、住屋權等。²⁵

24 同註 23。

25 同註 23。

由上述兩次會議所討論的議題，可知所探討的議題能兼具廣度與深度。

第四、政府部門從下到上的動員

參與前述 82 次審查會議的公務員共計 1,373 人次。²⁶ 各機關出席人員之層級從一開始的基層人員到後期的次長、司長級官員，逐漸提升，也表示這是機關內部一個從下到上的動員。這中間值得一提的轉折是由於府人權委員的要求，使當時的府人權委員會召集人蕭前副總統決定要求各機關指派副首長以上層級人員出席審查會議。這個過程是政府公務員學習國際人權公約的最佳場域，藉著會前的準備，會中的討論與意見交換，至少能使公務員有機會接觸與體會國際人權標準的價值所在。

在這過程也看到一些待改進之處，說明如下：

1. 法務部的能量與資源有待增加

法務部從行政院研考會接下公政公約與經社文公約施行法相關業務之後，原先並無專人負責，而是由法規會同仁兼辦人權業務，在當時彭首席參事坤業的擘畫之下，邀請國際人權法的學者專家共同研商公政公約與經社文公約內國法化的作法及因應措施、訂定逐年辦理公政公約與經社文公約的訓練講習課程計畫等，但終究必須增加人手始能逐步拓展，因而在政府組織改造前後新增設人權一科及二科，編制上具公務員身份者共六人，約聘僱人員共五人，另將筆者自臺灣臺北地方法院檢察署借調法務部辦事檢察官一人，共計十二人。

人權一科共六人，主要負責府人權委員會業務，最近較受矚目的就是此次國際審查會議相關事前籌備業務，以及後續的擬定落實結論性意見的國家行動計畫、教育訓練、對於中央及地方機關的監督管考等等，每一項業務的規模都非常龐大。較早之前在二零一二年也完成了人權事務委員會與經濟社會文化權利委員會一般性意見正體中文版的校正與〈貝爾格勒原則〉（國家人權機構與國會之關係）的翻譯。人權二科共五人，主要負責行政院人權保障推動小組及法務部人權保障推動小組的業務，包括依據公政公約及經社文公約施行法所課與法務部應負責的業務，例如教育訓練、預算編列、出版品、法令檢討等，以

26 同註 18。

及各項既有的人權督責管考、法務部內及所屬機關配合辦理公政公約、經社文公約與消除對婦女一切形式歧視公約的業務等。其中法令檢討部分除原有配合公政公約及經社文公約施行法的法令檢討工作，現又增加未來依據落實結論性意見的國家行動計畫而陸續產生的法令檢討工作。

此外，法務部法制司辦理前述各項人權業務的預算，只有數百萬元，尚不包括辦理國際審查會議在內。

綜上所述，應可了解法務部負責推動的人權業務之廣博，畢竟，無論是人權一科或二科，都要依據聯合國的人權體系在國內建立對應的人權架構、機制與作法，而聯合國的人權體系是如此龐大，許多規範也僅是原則性的內容，因此在國內落實時，需要就國內情況再作精緻的規劃與研究，但這是目前的人力所不易達成。僅以出版品而言，聯合國有許多人權方面的出版品，有必要加以翻譯或將簡體字版校正為正體字版，以利國內各界的瞭解與研究，但我國從二零零九年迄今也只完成一般性意見中文版的校正及〈貝爾格勒原則〉的翻譯，在推廣人權觀念上只能達成有限的效用。再以人權事務委員會及經社文委員會等條約監督機構的相關文獻而言，包括相關程序規則、報告規則、個人申訴案件的決定、條約監督機構審查各國報告的會議摘要記錄、結論性意見等，都非常值得做翻譯，以利國內各界了解國際人權價值的發展。至於聯合國大會在人權方面的相關決議，毫無疑問同樣值得儘速將簡體中文的內容校正為正體中文，以利國內各界的瞭解與遵循。

正由於此項人權業務的核心內容之一在於將國際人權標準及價值予以內國法化，法務部團隊需要更多熟悉外語且有志於促進人權的人力資源。以過去這兩年的發展經驗，法務部大致上只有筆者一人負責聯合國人權相關資料的整理與蒐集，以及對外的所有聯繫事項，包括研究聯合國的報告撰寫準則與報告審查程序、聯合國人權機制、邀請國際人權專家、向國際人權專家說明報告審查的相關事宜、與外國駐臺的外交官員及國際非政府組織接洽等。這龐大業務內容絕非筆者一人所能負擔，所幸後階段有黃前副司長玉垣的協助而能緩解業務負擔。雖然國內不乏國際人權法的學者專家，民間社會也有能力作此方面的研究。但政府部門在規劃國內人權發展上，必須負起責任，這也是公政公約及經

社文公約課予國家的義務。在人權業務的發展上，政府雖可諮詢學者專家或民間社會的意見，卻不能不培養或建構內部的、有能力的研究發展團隊。

以初次國家人權報告的撰寫而言，府人權委員會最初決定的報告形式、內容與聯合國的準則並不相同，但經過法務部說明之後，府人權委員會也同意變更原決定，改採聯合國的報告撰寫模式。而在歷次報告撰寫說明與審查會議，也是由法務部主動蒐集的聯合國相關人權文書及資料，提供給與會的政府官員、非政府組織、學者專家參考。在規劃報告審查程序方面，法務部也能夠具有基本的規劃能力與知識。法務部這樣的內部研究發展團隊應該增加且擴充，無論是對現有內部同仁的能力建構與提升，或是新增這方面的人力資源，都應該儘速到位。

至於在落實結論性意見的國家行動計畫方面，礙於人力與資源的有限性，也只能一星期召開一次，一次討論數個段落涉及的諸多人權議題，而無法更為精緻地讓每一次會議僅聚焦於特定權利議題，或是讓非政府組織與政府之間有更多有效的對話時間，因為已無多餘人力及資源能再負荷這樣的工作量。但僅僅是目前的規劃安排，這個落實結論性意見的國家行動計畫研商會議已經必須從五月中旬進行到十月始能有較為完整的計畫內容。遑論在此項國家行動計畫開展之後，要監督中央與地方機關對於結論性意見的落實情形，這不僅是一項全新的業務，更是將觸角伸向地方政府，所需要投入的精力、智慧、溝通協調與人力資源，不在話下。

雖然府人權委員會曾提案要求增加本部辦理人權事務的人力資源，但並沒有得到政府人事主管部門的同意，這是政府不甚重視人權事務的證據之一。至於政府以外的部門，在不斷嚴厲要求政府要做好人權事務的同時，似乎也沒有以同樣的力道、更積極倡議要增加法務部辦理人權業務的人力與資源。這是法務部在推展人權業務時的一大困境。

2. 民間社會、媒體、國際夥伴的參與可再增加

雖然有許多民間社會的人士參與這些報告撰寫會議，但是在某些議題上，似乎可以有更多國內與國際非政府組織、學者專家參與的空間，例如在公政公約第十六至十八條的初稿審查會議，只有府人權委員李念祖，以及學術界顧忠

華及姚孟昌教授²⁷出席，²⁸完全沒有其他民間社會人士參加，而同時出席的政府官員則來自司法院、內政部、法務部、國防部、教育部、交通部、衛生署、金管會、通傳會、研考會檔案局共計十個中央機關。而在報告撰寫的相關會議，除了臺北場在法務部的公聽會以外，其他會議似乎未曾有任何媒體在場。就促進與推廣人權的角度而言，媒體對於報告撰寫的相關報導應受到鼓勵。因此，有必要採取措施，讓媒體更容易取得會議相關資訊及在場採訪。同理，應廣邀非政府組織、學者專家、權利受影響團體的參與。值得注意的是，在報告撰寫會議所邀請的參與者，都必須是府人權委員所推薦或邀請者為限，不再另行邀請其他人士參與，此種限制的合理性為何？是否有助於提升或反而是削弱會議程序與結果的正當性？值得再做進一步探討。

在國際夥伴方面，經過這兩年的努力，已經讓外國駐臺使節及國際非政府組織參與這次的報告審查程序。例如，在這次的報告審查會議，有外交官員在會場觀察會議的進行及參加結論性意見的發表記者會，或是參加中華民國初次報告的英文版發表記者會等。來臺灣觀察的國際非政府組織包括世界公民組織、國際特赦組織、國際人權聯盟、亞太難民權利網絡等代表。美中不足的是國際媒體對於我國這次的報告審查會議沒有相關報導，以後應該加強這方面的聯繫與資訊提供。至於預定從二零一三年五月中旬開始進行的落實結論性意見的國家行動計畫一系列會議，也應該邀請國際媒體、外國駐臺外交官員、國際非政府組織一同參與，向政府部門表達應如何對各個公約所確認的權利予以尊重、保護及落實方面的意見。

此次結論性意見公佈之後，國際人權界也立即有所反應，例如美國紐約大學法學院的人權與全球正義研究中心²⁹及亞美法研究所、³⁰奧地利維也納大學

27 姚孟昌教授幾乎全程出席這八十多場的報告審查會議與編輯會議，並貢獻許多精闢見解，令人敬佩。

28 參見國家人權報告第七次初稿審查會議記錄。Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=283641&ctNode=32924&mp=200>。

29 參見 Center for Human Rights and Global Justice, NYU School of Law, 2013, "Philip Alston and Group of Experts Release Final Recommendations after Evaluating Taiwan's Human Rights Record," March 6 2013. Available at:

<http://chrgj.org/philip-alston-and-jerome-cohen-conclude-taiwan-human-rights-review/>。

30 Yu-Jie Chen, 2013, "A New Tool for Promoting Human Rights in Taiwan," March 27 2013. Available at:

法學院、³¹ 國際法學家協會³² 等都在網站刊登此項訊息，且多係正面評價並鼓勵臺灣應繼續遵守國際人權標準。在臺灣四月份執行死刑之後，人權觀察也呼籲臺灣要重新回到 2005 年至 2010 年之間暫停執行死刑的狀態，並同時提到臺灣在二月間舉辦報告審查會議，由包括 Manfred Nowak 教授在內的獨立專家提供結論性意見給我國，並建議應暫停執行死刑，人權觀察認為臺灣若能廢除死刑將可向國際社會證明信守人權公約的承諾。³³ 由此可見，國際夥伴的參與及建議將有助於我國朝向國際人權標準邁進。

3. 政府部門須更為重視人權並有所反應

如前所述，由於蕭前副總統的要求，在 2011 年 12 月報告審查會議後階段的政府官員出席層級已提高到副首長級官員，相較之下，府人權委員早在同年 6 月 9 日第一次的初稿審查會議即已要求各機關應派副首長以上官員出席會議，結果是無人理會，這樣的情況一直沒有太多的改變，頂多層級提升到司長級官員，到後來府人權委員於府人權委員會開會時提出抱怨要求改善，蕭前副總統於此時始要求副首長級官員出席報告審查會議。因此，這樣的對比至少呈現以下現象，第一、政府部門包括副總統層級以上的高階官員應該儘早、更為重視此項報告撰寫工作，由有決策權限的高階官員出席報告審查會議，將使民間與政府的對話更有意義與效果。第二、各機關內部雖然有對應的人權業務窗口，卻似乎沒有一個由副首長以上領導並專責統籌報告撰寫的工作小組，這表示人權報告業務對各機關而言似乎也只是一項公文來去的過程。

其次，我們可從撰寫報告希望能在國內層面達成的四個效果來觀察各機關的報告初稿至四稿的共通問題。這四個效果包括第一、對於各國所採取的措施做全面性的審查，以使國內法律及政策與相關國際人權條約的規定協調一致；

<http://www.usialaw.org/2013/03/a-new-tool-for-promoting-human-rights-in-taiwan/>。

31 <http://bim.lbg.ac.at/en/news/taiwan-s-human-rights-compliance-under-international-review>。

32 International Commission of Jurists, 2013, "ICJ and Other Rights Groups Encourage Taiwan on Domestic Implementation of Human Rights," March 22 2013. Available at: http://www.icj.org/icj-omct-and-geneva-for-human-rights-encourage-taiwan-on-domestic-implementation-of-human-rights/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=icj-omct-and-geneva-for-human-rights-encourage-taiwan-on-domestic-implementation-of-human-rights。

33 Human Rights Watch, 2013, "Taiwan: Reinstate Moratorium on Death Penalty," April 25 2013. Available at: <http://www.hrw.org/news/2013/04/25/taiwan-reinstate-moratorium-death-penalty>。

第二、以提升人權的角度來檢查在提升條約人權之享受方面的進展；第三、找出在落實條約的方法上的問題及缺點；第四、為了達成這些目標而規劃及發展適當的政策。³⁴ 歸納言之，撰寫報告希望能讓各國政府發現人權缺失並提出改善對策，若無法改善應說明原因及對應策略。

經過一、二、三稿的審查會議，由學者專家、非政府組織提到諸多的侵害人權或人權缺失的事件，並未能反映在我國政府部門所完成的初次報告內容。換言之，政府部門不願意將民間社會所指責的人權缺失寫入報告；相反的，報告初稿不乏政府施政成效良好之類的用語。

經過府人權委員的反應，蕭前副總統裁示各機關應將人權缺失寫入報告內，若各機關仍未寫入，則由法務部寫進人權報告。最後的實際情形是沒有機關寫到自己的缺失，所以是由法務部參考歷次審查會議與公聽會意見，斟酌聯合國提交報告準則對於人權報告頁數方面的限制（共同核心文件介於 60 至 80 頁，初次報告不超過 60 頁），³⁵ 擇要將部分人權缺失寫入報告之中。再經過由府人權委員組成的七位委員，包括王幼玲、李永然、李念祖、蔡麗玲、陳惠馨、黃俊杰、黃默等委員，作終局的討論與潤飾，於 2012 年 2 月間完成初步定稿。最後，總統府方面提出另一份建議修正的對案內容，並且在三月間，由總統府羅副秘書長智強主持會議，委請黃俊杰委員協同法務部在總統府內對照總統府方面的對案內容討論而做最後的定稿。

從以上的過程可發現這似乎是一種拉鋸戰，府人權委員一度以為取得報告的撰寫與定稿權力，但最後還是由總統府方面做最後的決定，不必再經過府人權委員會的最終認可。但這也顯示政府部門並不放心把報告的撰寫完全交給府人權委員，但這實在是多慮。總統府方面最後提出的建議修正內容，看起來與之前各機關的態度相同，但由於黃俊杰委員及法務部的說明，表示總統府最後提出的這些意見都是之前已經討論過而未被府人權委員採納的意見。所以，最後大多仍是維持府人權委員定稿的版本。

綜上所述，如果政府部門能夠更為重視人權，就應該要在報告撰寫上反映

34 見註 14，第 57 頁。

35 準則也規定報告的段落格式為 1.5 倍行距，12 號字，字型為 Times New Roman。同前註。

各該機關的人權意識，承認人權缺失，提出改善措施。各機關內部應該要有一個專責處理與國際人權公約相關人權議題的工作小組，以有效的督促與反應機制來促使各部門有效的回應人權缺失。

三、審查程序

在聯合國條約監督機構規定的報告程序，各國完成並提交報告之後，需依秘書處安排準備進行審查程序。各國提交的報告是各國與條約監督機構進行建設性對話的基礎，由於我國並非聯合國的會員國，聯合國秘書處勢必不會接受我國的報告並排入議程由條約監督機構進行審查，³⁶ 因此，我國必須籌設一個類似於條約監督機構的組織來審查我國的報告，舉辦「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查」（下稱國際審查）。這是最困難也最刺激的一部分。

（一）七人小組的組成

為了儘速正確地完成報告審查程序的準備工作，並保持資訊的公開與籌備工作的透明度，有必要成立一個工作小組，專責處理與國際審查會議之籌備的有關事項，不宜由每三個月召開一次的府人權委員會來負責如此繁雜而細項的工作。當時兩公約施行監督聯盟一再質疑由法務部擔任國際審查秘書處的中立性與獨立性，並希望能由非政府組織擔任秘書處的角色。但府人權委員會認為應由法務部擔任國際審查秘書處，不過應該成立一個秘書處諮詢委員會，成員包括三名府人權委員及四名民間社會代表，民間社會代表佔多數，由秘書處諮詢委員會來指導與監督秘書處及政府辦理國際審查會議。三名府人權委員包括李念祖教授、陳惠馨教授、黃俊杰教授，民間社會代表包括張文貞教授、黃嵩立教授、鄧衍森教授、顧立雄律師。黃默教授則擔任不具表決權的總顧問。

七人小組成立之後，分別在5月10日、24日、31日及6月21日召開四

36 當時有關是否要比照我國於2009年將公政公約與經社文公約的批准書送交聯合國的作法，將我國初次報告送交聯合國秘書處，也曾引起一些討論，但最後並未這麼做。考量點主要有二：第一、聯合國可預見地不會收受我國報告；第二、我國既已決定要自行邀請國際人權專家組成報告審查委員會，來審查我國報告，自然也無須再將我國報告送給聯合國秘書處轉給人權事務委員會或經社文委員會。

次密集會議，討論國際審查會議的準備工作並撰寫邀請函。其中較為重要的決議包括：第一、成立兩個報告審查委員會，分別審查公政公約與經社文公約的初次報告。公政公約報告審查委員會邀請對象為 Nisuke Ando（日本）、Manfred Nowak（奧地利）、Yakin Erturk（土耳其）、Jerome Alan Cohen（美國）及 Asma Jahangir（巴基斯坦）。經社文公約報告審查委員會邀請對象為 Heisoo Shin（韓國）、Theodoor Cornelis van Boven（荷蘭）、Virginia Bonoan-Dandan（菲律賓）、Denise Scotto, Esq.（美國）及 Philip Alston（澳洲），並請張文貞教授協助草擬英文邀請信。³⁷ 第二、參考 Heisoo Shin 教授之建議，我國可邀請德國 Eibe Riedel 教授擔任經社文公約報告之審查委員。³⁸ 第三、請秘書處先聯繫及邀請公民與政治權利中心（Center for Civil and Political Rights）來臺培訓秘書處及民間團體，並請秘書處規劃相關事宜；視情況再邀請國際法學家協會（International Commission of Jurists）。³⁹ 第四、各部會參與審查會議及回應問題清單之人選，應由部會首長負責處理。⁴⁰ 第五、在程序規則方面，暫定議程由秘書處「參酌審查委員意見及議題清單先行規劃」，由秘書處通知「審查」委員並公告。⁴¹ 第六、議程為 2013 年 2 月 25 日至 27 日為審查會議，上午為審查委員會與非政府組織之會議；下午為審查委員會與政府部門之會議。⁴² 第七、秘書處應將報告審查委員會成立等相關訊息公告，非

37 參見公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第一次會議紀錄，Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=283682&ctNode=33566&mp=200>。

38 參見公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第二次會議紀錄，Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=283681&ctNode=33566&mp=200>。

39 參見公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第三次會議紀錄，Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=283680&ctNode=33566&mp=200>。七人小組關於邀請國際非政府組織來協助我國各界了解審查程序的決議，最初是請台北律師公會詢問國際法學家協會之意願，參見公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第二次會議紀錄。

40 同前註。

41 參見公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第四次會議紀錄，Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=283679&ctNode=33566&mp=200>。

42 參見公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第五次會議紀錄，Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=283678&ctNode=33566&mp=200>。

政府組織可直接寄送影子報告予審查委員，或由秘書處協助轉寄相關訊息。⁴³ 第八、各機關對於問題清單（list of issues）的回應與翻譯。⁴⁴ 第九、Nowak 及 Riedel 教授代表所有審查委員寫信予總統關切我國執行死刑之事宜，建請政府慎重考慮審查委員之集體建議，並提報府諮詢委員會討論。⁴⁵ 第十、建議邀請外國駐臺使節及國際非政府組織共同參加審查委員之歡迎晚宴與審查會議。⁴⁶ 第十一、審查委員有權自行獨立完成結論性意見，我國不宜干涉審查委員是否針對個案提出具體結論及意見。⁴⁷ 第十二、非政府組織申請與審查委員對話之對話申請表與發言規則。⁴⁸ 可見許多重要的事項都在七人小組的討論與決議中完成。

其中第十一點特別值得讚揚秘書處審查委員的貢獻。由於七人小組對於審查委員獨立性的堅定支持，使得任何想要在由十名國際獨立專家組成的報告審查委員會中另行安插我國籍人士，以及想要對審查委員的結論性意見做出限制的想法，都無法被接受。

（二）邀請國際人權專家組成報告審查委員會

邀請國際人權專家來台審查報告，可說是最重要的一個環節。秘書處於 2012 年 6 月寄出邀請信，便陸續收到回信，大多數受邀者均表示可以參加，方便的時間大約是 2013 年 2 月份。這真是令人振奮的好消息。比較可惜的是 Yakin Erturk 女士的行程無法配合，為彌補這個空缺，在 2012 年 10 月份左右，

43 同前註。

44 參見公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第六次會議紀錄，Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=283677&ctNode=33566&mp=200>。

45 參見公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第九次會議紀錄，Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=293278&ctNode=33566&mp=200>。

46 同前註。

47 參見公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第十次會議紀錄，Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=293287&ctNode=33566&mp=200>。

48 參見公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約中華民國初次報告國際審查秘書處第十一次會議紀錄，Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=295378&ctNode=33566&mp=200>。

秘書處依據 Manfred Nowak 教授代表審查委員會所提供的一份建議名單，由我國自行詢問，並獲得 Mary Shanthi Dairiam 女士的同意，成為我國公政公約報告審查委員會的委員。至於 Virginia Bonoan-Dandan 教授則是因為電子郵件及書信往來的錯誤，以致秘書處與 Virginia Bonoan-Dandan 教授之間在第一時間未能正確順利聯繫上。但後來在世界公民組織臺灣分會的協助之下，秘書處於 2012 年 11 月間又再度與 Virginia Bonoan-Dandan 教授取得聯繫，而於 2013 年 1 月間正式獲得其同意來台參加經社文公約報告審查會議。而 Denise Scotto, Esq. 女士最初雖極有意願，卻於會議前因私人因素無法成行。因此，最終成行的共有來自十個國家的十位國際人權專家，分別是公政公約報告審查委員會 Nisuke Ando（日本）、Jerome Cohen（美國）、Mary Shanthi Dairiam（馬來西亞）、Asma Jahangir（巴基斯坦）及 Manfred Nowak（奧地利），經社文公約報告審查委員會 Philip Alston（澳洲）、Virginia Bonoan-Dandan（菲律賓）、Theodoor Cornelis van Boven（荷蘭）、Eibe Riedel（德國）、Heisoo Shin（韓國）。

這十位審查委員的性別比例為男性六位，女性四位。地域分佈為亞洲及亞太地區國家有七位，歐洲國家有三位。公政公約及經社文公約報告審查委員會主席則分別是 Manfred Nowak 教授及 Eibe Riedel 教授。這些審查委員過去及現在所擔任的聯合國人權相關職位與經歷都非常豐富且受到許多推崇，經歷包括人權事務委員會及經社文委員會的主席、副主席及委員、消除對婦女一切形式歧視委員會的副主席及委員、聯合國非司法、簡易或恣意處決特別報告員、聯合國宗教或信仰自由特別報告員、聯合國酷刑與其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰特別報告員、聯合國人權與國際合作獨立專家，也有熟悉臺灣、中華人民共和國、美國法律的學者。這確實是一個相當令人感動的絕佳組合。

這些審查委員能應邀順利來到臺灣，至少有三個重要的因素。

第一、這些審查委員對於人權、自由、民主價值的堅持，使他／她們願意協助非聯合國的臺灣，落實公政公約及經社文公約的人權，無需畏懼來自中華人民共和國的可能壓力。在審查會議進行中以及之後，我也有機會了解到審查委員是如何受到中華人民共和國或聯合國秘書處以哪些方式進行關切，包括審

查委員自己或辦公室接到中華人民共和國外交官員的關切電話，詢問審查委員在中華人民共和國的領土臺灣參加這樣的會議，這個會議與聯合國的關係；或是聯合國秘書處的人員詢問審查委員在臺灣所參加的審查會議的情形。我想審查委員在同意來臺灣參加會議的同時，應該都已經瞭解到可能的不利益後果會是什麼，我也敬佩他／她們仍然願意扛下這個歷史性的重責大任。畢竟，他／她們以實際作為展現了他／她們作為一名獨立專家的身份與能力。

第二、由於黃默教授、李念祖教授、陳瑤華教授、甚至於是幾位受邀的國際審查委員之間的努力與說服，使得此次受邀對象都能順利答應接受邀請成為我國的報告審查委員。

第三、臺灣近幾年來在落實公政公約及經社文公約方面的努力與表現，讓國際人權專家感到鼓舞與振奮。畢竟，臺灣不是聯合國會員國，卻仍願意以制定施行法的方式，自行將公政公約及經社文公約定位為國內法，效力優先於與之相牴觸的其他國內法，又願意主動舉辦類似於條約監督機構所進行的報告審查會議，這都是實際發生的事件。相較於其他公約締約國，臺灣的表現具有模範性的作用。

（三）各界參與報告審查程序的培訓

有鑒於國內各界對於我國所將進行的類似聯合國報告審查程序有進一步瞭解的必要，七人小組請秘書處先聯繫及邀請公民與政治權利中心，視情況再邀請國際法學家協會來協助國內人士了解聯合國的報告審查程序。在聯繫的過程，秘書處最初與公民與政治權利中心進行接洽，儘管該中心非常願意來協助，但礙於一些因素的考量，以致於無法成行，但該中心仍提供相關教材給秘書處轉給國內各界參考。後來秘書處轉而接洽國際法學家協會，經過多次書信往來，該協會推派 Alex Conte 博士於 2012 年 10 月 29 至 31 日來我國進行三天的訓練，對象分別是秘書處、政府官員及民間社會。

Conte 博士是國際法學家協會駐聯合國代表，同時也在大學教授國際人權法相關課程。他把整個條約監督機構審查各國報告的程序作清楚說明，非常有助於秘書處、政府官員及民間社會的瞭解。這類訓練的確有其必要性，唯一可惜的是舉辦的時間點有點太晚。這類訓練最好在開始撰寫報告之前就進行，至

少也應該在報告撰寫完成之前。但這次舉辦訓練的時間卻已是我國各項準備工作皆大致完成，七人小組、秘書處或關切此次報告審查的非政府組織其實都已相當了解聯合國條約監督機構的報告審查程序，並且設計出我國的對應作法。儘管這次訓練雖然有點晚，但仍有下列兩項成效：第一、確認我國自行設計的報告程序是否與聯合國模式類似而可行。就此而言，Conte 博士也確實發現我國設計的議程有些潛在問題，進而提出修正建議。儘管 Conte 博士的建議議程最後並沒有被審查委員所採納，事實上，審查委員彼此之間就議程的安排有不同意見，也經過多次討論，到會議前兩星期才大致確定，甚至於有一小部分議程是在會議進行當天才確定。第二、使其他不了解報告程序的政府官員與民間社會人士可藉此機會進行瞭解。這項功能雖然可以由七人小組或秘書處提供，但是由具備實際參與報告經驗的 Conte 博士進行說明，將更有說服力。

（四）問題清單及政府的回應

問題清單的作用是條約監督機構於收到報告之後，向報告國所提出的問題，希望能藉此獲得釐清以及報告國提供進一步的資料。條約監督機構通常會在審查會議之前的二到四個月之間提供問題清單，以便報告國能充分準備答案。

在我國的情形則有些不同，英文版的初次報告是在 2012 年 9 月底、10 月初才提供給審查委員，非政府組織的英文版影子報告也是在同年 11、12 月才提出，這使得審查委員的工作時間變得很短，審查委員也親自寫信向秘書處說明問題清單將會比預定時間較晚提出。無論如何，經社文公約與公政公約兩份問題清單終於在 2013 年 1 月 20 日前後寄到秘書處，秘書處立即協調翻譯事項，經社文公約問題清單由黃嵩立教授及黃怡碧小姐負責，公政公約問題清單由張文貞教授（及其兩位助理呂尚雲、李韶曼）以及我負責。我們分別在一日之內即完成翻譯。秘書處並在同年 23 日將問題清單中、英文版本同時提供給政府部門及非政府組織參考並上網公告。

兩份問題清單的前五題都是共同核心文件的問題，也幾乎一致，包括設立符合巴黎原則的國家人權機構、持續簽署聯合國核心人權條約、依據兩公約施行法所做的法令與行政措施之檢討情形、監察院所設人權委員會的職能、企業

的人權責任。第六題開始則是公約的個別問題。總計公政公約的問題清單有七十八題，經社文公約的問題清單有四十六題。

最為人關注的是政府要如何回應這些問題。由於來自包括立法委員及總統府方面的要求，政府部門在2月8日之前即全部提出中、英文的回答，使得秘書處得以在農曆年前的最後一個上班日將政府對於問題清單的回應提供給審查委員、國內立法委員與非政府組織並上網公告。

無論政府部門的回應內容是否令人滿意，但從1月24日至2月8日，也只有約十二天的工作日可讓政府提出中、英文的回應，相較於聯合國的二到四個月的準備期間，我國政府部門能在如此短暫時間內完成此項回應，誠屬不易。然而，政府部門的回應，是由各政府部門自行撰寫回應內容，若有涉及各機關者，則由主政機關協調、調整內容，已經不是撰寫報告時必須召開審查會議聽取各界意見的作法。因此，其回應內容純屬各機關對於問題清單的直接態度。而由於所有作業時程皆因2月9日開始的八天農曆新年假期而中斷，可能也影響了非政府組織再提出回應的件數。日後在規劃報告時程時，應該預留較長的時間，讓政府部門能有較充裕的時間回覆問題清單，非政府組織也有時間能再提出平行回應。

（五）議程的確定與不確定

報告審查程序主要是由條約監督機構與各國代表進行建設性的對話，通常是三個半天的會議，條約監督機構利用此機會就公約的人權議題與各國代表進行問答，以利其形成結論性意見。但是條約監督機構在審查會前可以有機會聽取非政府組織的意見，不過時間非常有限，以經社文委員會而言，每個國家的非政府組織可分配到的正式報告時間約三十分鐘，加上非正式的午餐說明時間約一點五個小時、以及非政府組織與委員之間的私下會談，每個國家的非政府組織至多能分配到二至二點五個小時的時間向委員們進行說明。⁴⁹

我國的七人小組原先規劃的報告審查議程，特色在於非政府組織與政府部

49 參見 Eibe Riedel 教授 2013 年 2 月 6 日 星期三 上午 一點 零 五分，主旨為：Taipei ICESCR ICCPR Review Agenda draft 5 2 2013 的信件。

門共享相同的會議時間，均為九小時，而且是上午先由非政府組織進行報告，下午再由政府部門與審查委員開會，總共進行三個整天的會議。它的優點在於非政府組織有長達九小時的時間向審查委員報告其所關切的臺灣人權議題，但這與聯合國模式有很大的不同，也讓審查委員不易理解。畢竟，審查委員是要以聯合國模式來審查我國的報告，重點在於條約監督機構透過與政府代表團的建設性對話，對各國做出改善人權的建議，因此，不會讓非政府組織有如此多的報告時間。

此外，在 2013 年 1 月 21 日，立法院跨黨派國際人權促進會主席尤美女立委辦公室致電秘書處，表示希望能單獨安排二小時的公聽會時間來促成國際審查委員與立法委員見面交流。由於聯合國模式不會有這個審查委員與各國立法委員見面的安排，這是七人小組及秘書處在原有議程所未曾設想到的情況，所以，秘書處也將立法委員此項請求向審查委員報告。此外，七人小組也建議在某些情況可以採取秘密發言，由國際審查委員秘密地聽取非政府組織的報告。

審查委員在了解並審酌以上這些規劃與情況之後，公政公約審查委員會主席 Manfred Nowak 教授於 2013 年 1 月 31 日寄給秘書處的建議議程，內容是讓立法委員及非政府組織的代表共享 2 月 25 日上午十點至十二點的兩個小時發言時間，並且在同日下午五點至七點，讓有意願的審查委員與非政府組織進行非正式的會議。其他時段，包括 2 月 25 日下午兩點到四點四十五分討論共同核心文件、2 月 26、27 日上午及下午各三小時，兩個審查委員會分別與政府代表的會議，總計與政府代表的會議可達將近十五小時。再者，審查委員願意聽取立法委員的意見，也願意從我們寄送的非政府組織對話申請表去篩選非政府組織的代表，並希望非政府組織的代表發言時能精確且輔以摘要的英文書面資料，但是不願意與非政府組織進行秘密會議。⁵⁰ 換言之，非政府組織不僅無法享有與政府相同的發言時間，反而還要與立法委員共享所剩不多的發言時間，這確實與原規劃落差太大。會議前才表示要參與的立法委員，反而佔去參與已久的非政府組織的時間，也造成非政府組織與立法委員之間的緊張關係，

50 參見 Manfred Nowak 教授 2013 年 1 月 31 日星期四下午十點四十九分，主旨為 AW: latest development concerning the review meetings, Taiwan 的電子郵件。

這樣的發展的確令人訝異。

於是秘書處依照七人小組的意見，向審查委員表達希望能在第二、三天分組審查會議時，考慮讓非政府組織可以參與（participation），也會提供非政府組織的名單讓審查委員考慮。⁵¹ 但 Manfred Nowak 教授則再度表示審查委員單純希望能遵守聯合國條約監督機構的實務運作方式，所有與政府的審查會議都是公開且歡迎非政府組織參加（attend），如果非政府組織也可以在所有與政府代表會議時發言的話，審查委員與政府代表之間討論人權議題的時間會不夠。這是審查委員認為不應該讓非政府組織可以在與政府代表的會議中享有無限制發言權的唯一理由。⁵² 即便張文貞教授又再度寫信強烈力勸審查委員應考慮讓政府及非政府組織享有相同的會議時間，因為非政府組織比政府準備得更好，更願意做開放性的討論，若政府代表的準備情況不如審查委員所預期的好，那麼花兩天半的時間可能無法有助於審查委員了解臺灣許多複雜的人權問題。⁵³ 但 Manfred Nowak 教授仍再度表示審查委員所遵守的聯合國條約監督機構實務絕不會將非政府組織排除在外，審查委員當然不會同意各花一半的時間分別與非政府組織及政府代表舉行會議，因為這是在審查政府的報告。但是審查委員對於允許非政府組織有限度地積極參與審查委員與政府的會議是採取開放的態度。⁵⁴

Nisuke Ando 教授也分享了他在人權事務委員會的二十年經歷。他認為政府與非政府組織扮演不同的角色，也因此決定了時間分配的不同。政府代表各締約國，負有落實公約的責任，非政府組織可以提供資訊給委員會，以利委員會確認政府是否有意或無意不提供某些資訊。非政府組織不代表締約國，也不向審查委員會負責，所以審查委員會對於政府及非政府組織有著不同功能上的

51 參見郭銘禮2013年2月1日星期五十點三十九分，主旨為 RE: latest development concerning the review meetings, Taiwan的電子郵件。

52 參見 Manfred Nowak教授2013年2月1日星期五下午六點十五分，主旨為 AW: latest development concerning the review meetings, Taiwan的電子郵件。

53 參見張文貞教授2013年2月1日下午三點四十六分，主旨為 concerns with the time allocation between government representatives and NGOs的電子郵件。

54 參見 Manfred Nowak教授 2013年2月2日上午十二點二十四分，主旨為 AW: concerns with the time allocation between government representatives and NGOs的電子郵件。

期待，也就有不同的時間分配；再者，審查委員會以結論性意見對於政府提供落實公約的建議，非政府組織可以在審查委員會與政府之間發揮補充性的作用。⁵⁵

Manfred Nowak 教授接著於 2 月 4 日也表示 Nisuke Ando 教授說明得非常清楚，雖然非政府組織可以參與審查委員與政府代表的會議，審查委員會也可以在會議時當場決定要分配多少時間給非政府組織，但是審查委員會必須確保有足夠的時間與政府討論相關問題。⁵⁶

綜上所述，此時審查委員們想的還是要以聯合國條約監督機構的審查方式來審查我國報告，但是要花更多時間與我國政府代表討論人權議題，也就是比一般審查時間多了約六小時，但是這六小時有一半是處理共同核心文件，若扣除此部分，則比一般審查多了三小時。無論如何，審查委員一再強調的要多花時間與政府部門討論人權議題，以及不單獨與非政府組織有更多會議的想法，在數日後已妥協。

首先是經社文公約報告審查委員會的議程，Eibe Riedel 教授於 2 月 6 日提供新的經社文公約報告審查會的議程。在 2 月 25 日第一天上午十點到十二點及下午五點到七點，仍維持給立法委員及非政府組織的會議時間，此外，在 2 月 26 及 27 日兩天的上午九至十點，各新增一小時給非政府組織與審查委員開會。而與政府代表的會議，則取消 2 月 27 日下午的會議，改為撰寫結論性意見。經社文報告審查委員會也同時提供了會議的一些原則，包括第一、非政府組織不能在審查委員與政府代表進行對話時有所參與；第二、問題清單不是對話的唯一基礎，還要包括初次報告、政府對問題清單的回應以及任何在對話進行時出現的與結論性意見有關的其他事項；第三、兩個報告審查委員會就其各自進行的第二天與第三天會議程序事項有權作特別的變動，例如可能會主動參與對話，這也是 Manfred Nowak 教授所同意的。⁵⁷

55 參見 Nisuke Ando 教授 2013 年 2 月 3 日五點零七分，主旨為 Re: further questions concerning the review process in Taiwan 的電子郵件。

56 參見 Manfred Nowak 教授 2013 年 2 月 4 日下午二點四十分，主旨為 Re: further questions concerning the review process in Taiwan 的電子郵件。

57 參見註 49。

在2月10日，Eibe Riedel教授又表示，聯合國經社文權利委員會在日內瓦的運作方式，每一位非政府組織代表發言時間為兩分鐘，若是多個非政府組織聯盟共同推派數位代表，則總發言時間約為十分鐘。委員會也堅持必須有足夠時間可以提問。由於臺灣申請發言的非政府組織太多，因此，必須做另外處理。所以，經社文公約報告審查委員會決定為非政府組織的會議設定每次會議的發言群組，但是讓非政府組織自行決定推派發言代表。每位發言者時間為兩分鐘，若是多個團體共同發言，總時間為八分鐘，發言者除應提供一頁的英文摘要，也應該記住必須留四分之一的時間讓委員提問。不發言的人也可以提供一頁的英文摘要。並請秘書處聯繫非政府組織安排發言順序，提供一份有發言順序及所屬組織的發言順序單給委員會。委員會就此也會保持彈性。⁵⁸

Manfred Nowak教授則在2月18日捎來公政公約報告審查委員會的議程，這時也都已經接近開會日，這份議程調整得與經社文公約的議程較為接近，同樣讓非政府組織在2月26、27日的上午九點到十點之間各有一小時與審查委員會進行會議的時間，此外，又增加27日下午五點三十分到七點的非政府組織與審查委員的會議時間，後者是經社文公約報告審查委員會的議程所無。公政公約審查委員會也重視非政府組織在政府代表會議中的發言權。至於何人能發言，則希望是由非政府組織自行決定。原則上希望能發言的非政府組織代表都可以出席政府代表的會議。⁵⁹不過，這新增的27日下午五點三十分到七點的非政府組織與審查委員的會議時間似乎是個誤會，因為Nowak教授在2月24日下午與我確認議程時，也訝異為何會有這部分。畢竟，聽取完非政府組織的意見之後，還要給政府代表作說明的機會，但是這新增的部分卻是接在與政府代表的最後一場會議之後。所以，後來這場新增的非政府組織的會議性質被定位為非正式會議，也不做轉播或提供翻譯。

議程的不確定性以及太晚提出也導致秘書處以及熱心的非政府組織人員在

58 參見 Eibe Riedel 教授 2013 年 2 月 4 日下午二點四十分，主旨為 Re: further questions concerning the review process in Taiwan 的電子郵件，以及 2013 年 2 月 10 日下午十點四十分，主旨為 Taiwan NGO ICESCR presentations 10 2 2013 的電子郵件。

59 參見 Manfred Nowak 教授 2013 年 2 月 18 日下午六點五十四分，主旨為 Review agenda – CCPR Committee 的電子郵件。

安排上的困難，特別是出現在非政府組織的發言機會與發言順序部分，非政府組織對於議程提出一些抱怨與抗議，因為可運用的時間從預計的九小時變成四小時，審查委員再妥協而增為六小時，其中一小時保留給立法委員尤美女及蕭美琴，同時間卻有太多的非政府組織登記發言，每個非政府組織都不願放棄這參與的機會，以致需要做溝通與協調。這部分非常感謝府人權委員黃俊杰教授在法務部主持 2 月 2 日的非政府組織參與協調會議，黃嵩立教授及黃怡碧小姐接續協調非政府組織之合作並提出發言順序。這一天的非政府組織協調會議正好有剛抵達臺灣的審查委員 Dandan 教授也到會場致意並作出建議，她分享了經社文委員會在日內瓦開會時非政府組織之間是如何的協調推派代表向委員會作說明。非政府組織在日內瓦開會時，會協調出最優先的議題並推派代表就該部分向委員會說明。

臺灣的非政府組織也是第一次參與報告審查會議，數目比在日內瓦開會的非政府組織超過太多，不同的非政府組織彼此之間並不一定熟悉或願意合作，再加上我國所建議的非政府組織與政府代表共享一半會議時間的構想並不被審查委員全盤接受，時間大幅減少而議程又確定得太晚，所以，讓非政府組織彼此之間能溝通協調的時間也變少。秘書處也必須遵照審查委員的要求，完全不介入非政府組織之間的溝通協調，儘管偶爾被少數不清楚這項安排的非政府組織抗議，認為秘書處仍應該介入安排，但秘書處只能再解釋並請求諒解，秘書處無法介入非政府組織的事務。

筆者觀察非政府組織在第一天共同核心文件以及在第二、三天經社文公約報告審查委員會的會議發言情形而言，相當多的情形是發言代表照稿說明，且超出發言時間以致審查委員少有機會繼續追問，這種溝通方式效率不高且效果不彰，儘管主席已要求發言代表不要照稿念，但顯然無法改變既有情形。

綜上所述，此次審查會議在議程的安排方面，出現了審查委員與我國期待不符的情況，且儘管經社文公約報告審查委員會的議程在 2 月 6 日已幾乎確定，但公政公約報告審查委員會的議程幾乎是在 2 月 18 日始大致確定，以及中間有長達九天的春節連假，導致秘書處以及非政府組織應變難度增高。因此，日後應就議程相關部分儘早讓審查委員表達意見，與國內各界達成共識，以免類

似情況再度發生。

（六）政府代表團

這次臺灣政府代表團名義上是由法務部曾部長勇夫擔任兩個委員會的政府代表團團長，但曾部長在立法院處理公務，因此完全未參加審查會議或到場。實際上在場主答並指定其他官員回答問題或報告的是法務部陳次長明堂，某些會議則由在場最高階的官員擔任該場次的團長。無論如何，無法達到七人小組建議的由行政院江院長宜樺擔任團長的想法。

就代表團的參與情形而言，共計有九百四十六人次參加三天的會議，但並不是每位政府官員都能夠進入會場，因為會場座位有限。這樣龐大的陣容已讓部分審查委員印象深刻。在回答問題方面，以經社文公約報告審查委員會的情形，若無人在場能答覆時，會立即通知業務承辦單位到場作說明，或事後補上資料，這點政府代表團大致上有做好。

筆者曾向七人小組的部分委員建議，七人小組應該建請馬總統以一國之尊，在會議之初到議場致辭，回顧我國於 1966 年簽署聯合國公政公約及經社文公約時的場景及談話，與 2009 年的批准公約做連結及新的人權宣誓與承諾，並歡迎審查委員協助我國人權的發展，但不接受詢問，接下來再交給高階政府官員進行會議。不過七人小組最後並未向總統府作如此的建議。七人小組向總統府建議由江院長宜樺領軍，但實際上看不出來總統府或江院長有此意願。雖說其他國家似乎沒有由首相或行政部門的最高首長領軍，至多是部長級官員至日內瓦參加審查會議的例子，遑論總統到場致辭。但臺灣畢竟是個特殊例子，在這全世界可能是前無古人後無來者的情況下，特別是強調我國願意遵守世界人權標準的場合，並證明我國高階首長也認同此價值的意義之下，由總統到場致辭或行政院院長到場備詢，絕對能發揮上行下效的作用。不過，總統或行政院院長不同意七人小組的建議，使七人小組期待落空。

（七）會議場所的功能考量

此次會議審查委員的住宿及會議場地皆在同一飯店區域，也就是公務人力發展中心，筆者參與此次審查會議地點的選址過程及會議，事前依據七人小組

的建議，事後參考審查委員的建議與討論，歸納出以下建議。

第一、無障礙設施及對身心障礙者友善的審查會議環境應維持並繼續提升。這次的審查會議感謝中華民國殘障聯盟副秘書長暨府人權委員王幼玲的協調，以及該聯盟專員劉佳恩小姐與一位使用輪椅的身障朋友的協助，得以讓秘書處依據身障者之需求提供服務，包括會場提供手語同步翻譯及實況轉播，使用輪椅的身心障礙者可以進入會場，這部分的服務值得肯定，也應隨時代進展與需求而更新。

第二、會議場地可考慮選擇能容納更多人的場所。此次秘書處最初查看的會議場所較大，有的甚至能容納一、兩百人或更多的參加者，因為秘書處希望並預期有許多人將參與會議或旁聽，並考量會有不少採訪與記錄的媒體或各界人士在場。不過，七人小組認為場地費用太高，因而先建議找例如東吳大學城區部的模擬法庭或大會議室，但由於該場地無法於會期中連續使用，且與審查委員的住宿飯店不在一起，可能造成一些時間的浪費與體力的負荷而放棄。七人小組又建議場地應該比照條約監督機構在日內瓦開會時的作法，只需容納數十人的教室型場所即可，有利於審查委員及政府代表或非政府組織的溝通。秘書處在此限制之下，只能找到公務人力發展中心，一方面結合住宿與會議場所，另一方面教室也只可容納數十人，費用相對不高。

但事實情況正如秘書處所預期，由於非政府組織、政府代表、有興趣的民眾參加情形踴躍，所以實際會議時仍然必須另外租用一樓的兩間大型教室，以及二樓整層樓與三樓的一部分教室，相當不便利。不在會場內的人士，只能夠過投影布幕轉播看到部分的會場畫面，效果有限。而且，由於兩間教室只能分別容納五十餘人或四十餘人，不僅根本不夠政府代表團使用，也還必須再提供十個位置供國內外非政府組織、外國駐臺外交官等人士在場觀察，遑論現場口譯室與轉播器材人員的工作空間。所以，除了造成會場擁擠之外，也出現一些不必要的誤會及不便利。甚者，這新租用的教室、轉播等新增總體費用也應該與當初考慮過的大型場地的費用作比較，看看是否省下經費抑或反而是增加支出。而在審查委員於會議開始前向秘書處表示應讓更多人民在場的想法時，秘書處也是愛莫能助。

審查會議是個絕佳的人權教育場合，應該讓更多人有機會在場參與、觀察及感受。基於教育、公開、參與、透明、便利、友善等原則，日後籌備定期報告會議時，還是應以大型會議場地作為首選，無須自我設限、拘泥於聯合國的情況。畢竟，聯合國內部在其有限的硬體資源要如何安排會議場所的考量，不應拘束我國情況，否則似乎是削足適履。

四、落實結論性意見的國家行動計畫

（一）結論性意見的意義

結論性意見可說是撰寫報告及辦理審查會議的一個總結，由獨立專家對臺灣提出在提升人權方面的改善建議。結論性意見八十一點的內容，雖然無法全面性對所有人權議題表示意見，但至少已就部分重要且急迫的議題做出建議。對臺灣而言，結論性意見的意義至少有下列五點：

第一、國際人權專家對於政府在落實公約權利保護的義務方面，在方向或策略上給予明確或抽象的建議，並且期盼政府能堅守其對「普世人權標準之承諾」。⁶⁰

第二、政府對於結論性意見的落實情形，除了府人權委員會的監督管考機制以外，將被國內各界及國際社會嚴密監督或觀察，更會被視為國內在人權保障方面的提升或退步的重要指標。

第三、結論性意見的範圍原則上就是下次定期報告所要聚焦的重點，國內各界或國際社會，特別是十位國際人權專家，有可能因為我國不願意遵守結論性意見，而萌生停止進一步協助我國的念頭，這是否將不利於我國後續定期報告審查會議的籌備與進展，值得持續觀察。⁶¹

第四、我國所邀請的十位國際人權專家所組成的報告審查委員會，功能與地位類似於條約監督機構，因此委員會所做的結論性意見，可被認為是有權機

60 參見結論性意見第八十一點。

61 法務部在結論性意見發表不到兩個月的2013年4月19日，再度對六位死刑犯執行死刑，這與國際人權專家在結論性意見第五十六段所表達「強烈建議中華民國（臺灣）政府應該加緊努力朝向廢除死刑，首要的決定性的步驟就是立刻遵守聯合國大會的相關決議案，暫停執行死刑」的意旨似有不同。這可能是第一個值得觀察後續效應的案例。

構對於公約所做的權威性解釋，依照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二條、第三條及第八條的規定，公政公約及經社文公約具有國內法律效力，且優於與之牴觸的國內法，適用時應參照立法意旨及條約監督機構的解釋。換言之，十位專家所組成的委員會所通過的結論性意見，應可被認為是施行法第三條所稱的解釋。國內權利受侵害者，若主張國內現有法令違反公約，尋求司法途徑解決，司法機關於做成決定時，有必要參照結論性意見對於公約的解釋。⁶²

第五、臺灣既然如此費心努力籌辦報告審查會議，邀請在國際人權界具有威望的獨立專家提供結論性意見做為我國落實公約的建議，並獲得相當高的評價，就應該繼續朝這方向有所進展，而不是置之不顧或曲解結論性意見，另做不合理的解釋。

（二）以國家行動計畫落實結論性意見

在結論性意見出爐之前，府人權委員會從 2012 年底即開始討論並要求對政府作後續的管考監督，以便督促政府落實結論性意見。目前的規劃是先由政府於 2013 年 3 月間提出一份對結論性意見的初步回應，內容單純是政府對結論性意見的落實做法與時程，並作為自 5 月份開始至 10 月份結束的一系列商討如何落實結論性意見的國家行動計畫會議的討論基礎。這些會議將邀請府人權委員、行政院人權保障推動小組委員、司法院人權暨性別保障委員會委員、考試院人權保障小組委員、監察院人權保障委員會委員、本部人權工作小組委員、曾參與初次國家人權報告及國際審查會議的學者專家、國內、外非政府組織代表、立法委員、立法院跨黨派國際人權促進會、外國駐臺使館及權責機關與會。

聯合國人權事務高級專員辦公室曾經在 2002 年出版《國家人權行動計畫

62 法務部對於公政公約及經社文公約的效力曾提出研究意見，認為國內法令與公約牴觸時，應優先適用公約。實務於適用上產生疑義時，可透過機關解釋或聲請司法院解釋。參見法務部對《「國際公約內國法化的實踐」委託研究報告》之對案建議，2009年11月26日，第8頁。Available at: <http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Data/292414332417.pdf>。此項對案建議並經學者專家意見表示同意。參見「法務部對『國際公約內國法化之實踐』委託研究對案建議」研商會議紀錄，2009年10月26日，第11-19頁。

手冊》(Handbook on National Human Rights Plans of Action)，⁶³ 供各國參考，協助各國擬定國家人權行動計畫，這是起因於一九九三年世界人權會議建議各國制定該計畫以促進與保護人權。本手冊分為三大部分，分別是國家行動計畫與早期經驗、發展國家行動計畫、以及落實、監測與評價國家行動計畫。但本手冊並非針對落實結論性意見與建議的國家行動計畫而寫，本手冊也強調各國情況不同，因此，本手冊只是將一般性的元素提供各國參考。我國在落實結論性意見方面所研擬完成的國家行動計畫，日後也可當作其他國家的參考依據。

筆者想強調的是立法院應積極參與落實結論性意見，非政府組織也應強力監督立法委員審查法案的進度與品質，府人權委員會亦應與立法委員緊密合作。畢竟，落實結論性意見的法律修正案，仍然需要立法委員儘速審查完畢，非政府組織更應勇於監督國會，而不是將全數心力放在監督行政部門，尤其是當行政部門已經將法律修正案送請立法院審議時。至於府人權委員會特別應該與立法院建立有效率的聯繫管道，針對落實結論性意見的相關法案做意見交流，促使立法院瞭解人權保護的優先性，這也是 2012 年的貝爾格勒原則的建議。⁶⁴

五、結論

這兩年所進行的初次國家人權報告之撰寫及報告審查會議，已獲得正面肯定，並將繼續擴增其效應，而我國政府對於結論性意見的落實情形，絕對需要更有效的監督與考核。政府施政若與結論性意見有所違背，也應該有一定的督責機制。日後在籌備定期報告之撰寫與審查會議時，應該記取此次的優點與缺點，再做提升。

63 請參見 http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/。法務部已於 2013 年 4 月 1 日提供手冊之重點摘要供府人權委員及七人小組參考。

64 有關結論性意見的內容、特性及落實方法，請參見拙著，2013，〈如何落實結論性意見〉，《全國律師月刊》，2013 年 3 月號。

A Preliminary Survey and Prospect of the Drafting and Review of the Nation's Initial Human Right Reports

Ming-li Kuo

Prosecutor, Ministry of Justice

Abstract

This article provides a preliminary survey and prospect of the process of the drafting of Taiwan's initial ICCPR and ICESCR reports submitted in accordance with the United Nations guidelines, of the holding of the review meetings which have invited independent experts to have constructive dialogues with the representatives of the government, and of the method to initiate the national action plan for the implementation of the concluding observations and recommendations offered by the independent experts. This accomplishment made by the people and government of Taiwan together with the independent experts is a milestone in human rights history. It, however, would take continuing efforts and external monitoring to actually reach the goal of the respect, protection and fulfillment of human rights. The author wishes to provide his own experience and reflection for the future reference of the maintenance or improvement.

Keywords

International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Committee, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Initial Human Right Reports, Concluding Observations and Recommendations, independent experts, national action plan, Presidential Advisory Committee on Human Rights, Legislative Yuan, non-governmental organization