

兩公約國際審查的困局：法務部作為秘書處的定位失當

張文貞

臺大法律學院副教授

一、前言

2009年3月31日，立法院以條約案方式通過《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）及《經濟社會文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR），並同時制定《兩公約施行法》。同年12月10日，《兩公約施行法》正式實施。2011年，總統府人權諮詢委員會在法務部的協助下，著手撰寫初次國家報告，於10月24日公布報告初稿，開放各界提供意見。2012年5月，政府開始規劃邀請國際人權專家來台審查初次國家報告，對我國執行兩公約之相關情形提出建議。審查會議的籌備及進行，由總統府人權諮詢委員會的議事組－法務部－來擔任秘書處，並由總統府人權諮詢委員會委員及民間委員所組成的諮詢小組，協助相關工作的進行。¹經過約十個月的籌備，今（2013）年2月25至27日，十位國際人權專家來台審查，並於3月1日作出長達17頁、總共有81個段落的〈結論性意見及建議〉（Concluding Observations and Recommendations）。²

國際人權專家除了肯定台灣自1987年解嚴後在民主化及人權保障上的傲人成就，同時也指出許多亟需改進的人權侵害問題，如死刑、核廢料、原住民族權利保障、居住正義、人身自由、移工及外籍配偶、媒體壟斷等，並建議了符合兩公約規範的改革方向與進程。不過，非常令人遺憾的是，在兩公約國際審查之後，政府一方面宣稱會積極落實國際人權專家所提出的審查結論，但另

1 作者忝為此一諮詢小組中的民間委員。

2 關於初次國家報告及國際審查的詳細資訊，參見法務部人權大步走網站：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=33565&mp=200>。

一方面卻以迅雷不及掩耳的速度，公然違反其中的具體建議。而許多立即且公然的違反，甚至是由這次擔任國際人權審查秘書處的法務部所為。

例如，國際人權專家在 2013 年 3 月 1 日所公布的結論性意見中，才明白對政府強制驅離紹興或華光社區的居民表示關切，³ 法務部卻在 3 月 14 日行政院院會的報告上，指稱國際人權專家沒有深入瞭解台灣實況，原定拆遷仍繼續進行；行政院江宜樺院長甚至對外表示兩公約所保障的居住人權不適用於華光社區的居民。⁴ 一個星期之後，政府進入華光社區強制拆除部分房屋，引發了當地民眾以及聲援的人權及學生團體的抗爭，造成嚴重的警民衝突。

再如，國際人權專家在結論性意見第 56 段強烈建議台灣應該要廢除死刑，並遵守聯合國大會的決議，立即暫時停止死刑；同時也在第 57 段指出過去三年政府所執行的 15 位死刑犯，均未充分保障其請求赦免之權利，在他們的赦免請求未獲得任何回覆之前，就對他們予以執行死刑。國際人權專家的意見言猶在耳，4 月 19 日，法務部就在北中南東各地對六位死囚予以執行。在國內及國際人權團體對法務部此舉提出強烈抗議之後，法務部檢察司於 5 月 13 日發出新聞稿辯解，主張「死刑是否執行」與「死刑存廢政策」為不同層面的議題。很顯然地，作為兩公約國際審查秘書處的法務部，一方面負責翻譯國際人權專家所提出的結論性意見，另一方面卻並未真正重視這份意見，因而完全忽略其中第 56 段明白要求我國政府，應遵守聯合國大會決議暫時停止死刑。

法務部的這些作為，讓原本是台灣人權保障重要里程碑的兩公約國際審查，蒙上一層厚厚的陰影。事實上，法務部在首次兩公約國際審查中所扮演的秘書處定位，正是這次審查籌備及實踐的過程中，所面對重大困局之一。

二、困局：法務部作為秘書處的定位失當

兩公約締約國之國家報告的審查，是分別由人權事務委員會及經濟社會文化委員會來負責，審查所涉之相關資訊及行政安排的事項，則是由秘書處提供

3 〈對中華民國（臺灣）政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議〉（以下簡稱〈結論性意見〉），第 47 段。

4 徐亦甫，2013，〈違占戶沒居住權？閹揆好威？〉，公視新聞議題中心，<http://webcache.googleusercontent.com>，2013/03/19。

協助。以 ICCPR 為例，第 28 條規定人權事務委員會之設置，第 36 條並規定聯合國秘書長應供給委員會必要之辦事人員及便利，俾得有效執行本公約所規定之職務。因此，人權事務委員會議事規則第 23 條即明定，人權事務委員會下設秘書處，由聯合國秘書長提供人員及設備。⁵ 秘書處的功能在於協助處理締約國所提交的種種議案、與締約國間之文件遞送，協助委員會草擬議題清單與結論性意見、並傳遞委員會之最後決定。秘書處扮演行政支援以及多方媒介的角色，在任務執行上必須維持中立與獨立。

因為台灣的兩公約國家報告，無法送交人權事務委員會及經濟社會文化委員會予以審查，在總統府人權諮詢委員會決定要邀請國際人權專家來台審查時，就面臨此一兩公約國際審查相關行政及事務安排的秘書處，該由何單位來負責的問題。深感秘書處之中立與獨立的重要性，由民間團體所組成的兩公約施行監督聯盟（簡稱兩督盟），在 2011 年 10 月間公開呼籲，此一秘書處不能由政府機關來擔任，政府也不能介入秘書處的運作；兩督盟並建議由具有豐富經驗、獨立的國際人權團體、或由台北律師公會、大學院校之人權研究中心來擔任秘書處的角色。⁶ 2012 年 3 月，兩督盟又再度拜會總統府人權諮詢委員會，強調兩公約國際審查秘書處不受政治力干擾的重要性，並建議政府為了兩公約國際審查的制度化，應該設立「一個外於政府且較具獨立性質的專責基金會」。⁷ 令人遺憾的是，基於各種考量及限制，總統府人權諮詢委員會仍決定由擔任其議事組的法務部來組成秘書處，負責首次兩公約國際審查對外與國際人權專家、對內與政府機關及民間團體聯繫及安排的各項行政工作。而為了減緩外界對法務部擔任秘書處有失中立及獨立的批評，並同時設置一個諮詢小組，由四位民間委員、三位總統府人權諮詢委員會委員來組成，協助秘書處相關工作的進行。

5 該條規定原文為：「1. The secretariat of the Committee and of such subsidiary bodies as may be established by the Committee (hereinafter referred to as “the secretariat”) shall be provided by the Secretary-General. 2. The Secretary-General shall provide the necessary staff and facilities for the effective performance of the functions of the Committee under the Covenant.」

6 兩公約施行監督聯盟，2011，〈符合《兩公約施行法》第六條的國家人權報告制度應參照聯合國運作模式〉，<http://covenants-watch.blogspot.com/>。

7 兩公約施行監督聯盟，2012，〈兩公約施行監督聯盟拜會總統府人權諮詢委員會訴求建議書〉，<http://covenants-watch.blogspot.com/>。

總統府人權諮詢委員會此一決定，如預期地受到民間團體的抨擊。畢竟身為總統府人權諮詢委員會議事組的法務部，在編制上屬於政府的一部份，負責兩公約國家報告撰寫之統整；而兩公約國際審查，正是要來審查其所負責統籌撰寫的國家報告，卻反而要其擔任此一審查行政支援的秘書處，毋寧是要下場打球的球員來作裁判的助手，角色之衝突、定位之不當，至為明顯。⁸

在兩公約國際審查籌備的初期，由於諮詢小組密集開會、法務部又充分尊重其決議，相關運作並未受到民間的太多質疑。⁹ 即使如此，因為法務部所掌理之檢察、矯正、司法保護、政風等相關業務，每每涉及人權侵犯的爭議；倘若法務部不能以兩公約人權為標準，坦承檢討相關措施，而一味掩飾或辯解，就很容易影響人民對其擔任兩公約國際審查秘書處之信任。而此一問題，在法務部的死刑執行上，最為明顯。2012年11月中旬，媒體報導法務部又將執行死刑，法務部雖發出新聞稿澄清，但也聲明將依法執行死刑，只是並無時間表。此聲明一出，引發國內外人權團體的高度關注。11月20日，國際人權專家共同決定以 ICCPR 小組召集人 Manfred Nowak 及 ICESCR 小組召集人 Eibe Riedel 為名，致信法務部曾勇夫部長及馬英九總統，呼籲政府在2013年2月底國際人權專家來台審查國內死刑科處相關規定是否符合兩公約之前，暫時不要執行死刑。¹⁰ 令人遺憾的是，政府官員將馬英九總統指示法務部及外交部妥適處理此信函的公文，主動對媒體洩漏；¹¹ 加上2012年12月初，台南發生一起很不幸的男童割喉命案，引發社會軒然大波；許多媒體將國際人權專家呼籲在國際審查前暫時停止死刑執行的信函，曲解為「外人干政」、甚至是「八國聯軍」。一時之間，國內反對兩公約國際審查的言論高漲，其中甚至包括監察院院長、執政黨的立法委員、以及其他媒體及政治上的意見領袖。¹² 在各方壓

8 兩公約施行監督聯盟，2012，〈人權報告國際審查制有譜、政府照樣侵犯人權：兩公約三周年檢討報告〉，<http://covenants-watch.blogspot.com/>。

9 同前註，頁12。

10 高涌誠，2012，〈馬總統 請勿讓美事變鬧劇〉，《蘋果日報》<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20121213>，2012/12/13。

11 Etoday，2012，〈政治干司法？法務部：執行死刑要考量「國家利益」〉，<http://www.ettoday.net/news/20121209/137338.htm#ixzz2ThXWZ4Ev>，2012/12/09。

12 兩公約施行監督聯盟也為此向監察院院長提出抗議及陳情，參見兩公約施行監督，2012，〈勇夫非法殺人，監察院長還按「讚」！台灣憲政法治已被爛官敗壞〉，<http://covenants-watch.blogspot.com/>，2012/12/27。

力下，法務部在 12 月 21 日當天對六名死囚予以執行。

此舉不但立即引發國內外人權團體的強烈反彈¹³，也為國際人權專家是否仍有意願如期來台進行兩公約國際審查，產生了重大變數。法務部曾勇夫部長遂發表中文公開信，呼籲國際人權專家如期來台進行審查工作；此一信件由擔任兩公約國際審查秘書處的法務部官員翻譯成英文，在未知會總統府人權諮詢委員會或是秘書處七人諮詢小組的情形下，就直接寄給國際人權專家。國際人權專家經過共同、審慎的討論後，決定仍如期來台完成審查工作。不過，在 2013 年 2 月底的審查會上，國際人權專家正式而嚴肅地表明他們的立場、以及對台灣政府處理這整個事件的遺憾；¹⁴ 他們每一位都是因為期待台灣在人權保障上可以有更好的進展，才堅持完成這次的國際審查。

事實上，這些國際人權專家多是卸任或現任聯合國人權事務的相關委員，¹⁵ 他們受邀來台進行兩公約國際審查，並非完全沒有受到來自他們自己的國家或其他國家的壓力，但他們因為對於人權保障理念無國界的堅持，而仍願意受邀、來台貢獻他們的一己之力。諷刺的是，因為法務部作為兩公約國際審查秘書處之不當定位，使得原本應該要充分協助他們來台審查的秘書處—法務部，反而成為他們是否能順利完成審查工作、審查結論是否能被遵行的最大變數。而從結果來看，法務部在兩公約國際審查前後的死刑執行、以及其他相關人權侵犯的行為，確實成為了首次兩公約國際審查的最大阻礙。

雖然擔任兩公約國際審查秘書處工作的是法務部法制司人權科的同仁，他們也確實非常盡心盡力地在協助整個兩公約國際審查的進行，但對外界而言，這畢竟是同一個法務部。這個法務部一方面協助國際人權專家來台進行兩公約國際審查，另一方面卻在兩公約國際審查的前後，以實際的人權侵犯行為，來嚴重踐踏這些國際人權專家所作的結論性意見及建議。這也難怪法務

13 高涌誠，2012，〈用依法執行 掩蓋違法殺人〉，《蘋果日報》，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20121225/>，2012/12/25。

14 廢除死刑推動聯盟曾根據審查會現場的口譯，將國際人權專家的聲明整理出來，刊載於《廢話電子報》第 28 期。請見 <http://www.taedp-org.tw/content/>《廢話電子報》第 28 期。

15 審查委員的現職及經歷均公開於法務部「人權大步走」之兩公約國際審查專區，參見 <http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?CtNode=33567&CtUnit=12394&BaseDSD=7&mp=200>。

部在兩公約國際審查之後，召集各機關來商討對於結論性意見及建議的分工與落實時，各機關配合檢討的意願、以及開會代表的官員層級都不高，畢竟第一個採取實際行動破毀國際人權專家所提相關建議及意見的就是法務部，其又有何立場要求其他機關來落實呢？

很顯然地，法務部作為兩公約國際審查秘書處的不當定位，如果不能立即改變，將來的後續追蹤、甚至是第二次以後的國際審查，也將面臨與首次兩公約國際審查同樣的困局，而註定失敗。

參、改革方向：獨立基金會作為秘書處

至於改革的方向，由政府捐資，設立一個獨立於政府部門之外的基金會，是唯一可行的方式。如前所述，在總統府人權諮詢委員會籌畫首次兩公約國際審查之時，民間團體就已經提出這樣的建議；可惜的是，當時政府一方面沒有這樣的資源與意願，另一方面也對一次性的國際審查是否需要成立一個常設基金會來負責有所質疑。不過，在完成歷史性的兩公約國際審查之後，相信各方都同樣感受到有設置獨立基金會，來長期處理相關事宜的必要。

首先，是國際人權專家在結論性意見及建議的最後一段，已經明白表達對其所提相關意見有作後續追蹤的必要；¹⁶ 在審查會中，這些國際人權專家也清楚提及他們樂意再度來台協助我們後續落實工作的意願。很顯然地，這第一次的兩公約國際審查，不會只有一次性。除了後續追蹤之外，根據兩公約的規定，締約國每四年要提出國家報告，接受公約委員會的審查；而公約實踐的結果，往往是讓締約國平均每兩年就會接受委員會的定期審查或追蹤審查。這樣的審查頻率，顯然不可能再交由行政機關以任務編組的方式為之，而必須要有專責機構來負責。

其次，首次兩公約國際審查的籌備過程將近一年，在這個過程中，各方都清楚感受到政府及民間對於兩公約國際審查程序、審查方式及各種運作的資訊完全不足。在諮詢小組的建議及協助下，作為兩公約國際審查秘書處的法務部，曾與在日內瓦的〈公民與政治權利中心〉（Center for Civil and Political

16 〈結論性意見〉，第 81 段。

Rights) 透過網路視訊進行交流，理解兩公約國際審查相關程序；也邀請「國際法學家協會」(International Commission of Jurist) 於 2012 年 10 月底來台，對政府機關及民間團體進行相關之培訓。¹⁷ 不過，在台灣長期隔絕於聯合國相關人權體系及其運作的情形下，這些短時間的培訓，成效非常有限。在兩公約國際審查結束後，許多政府官員及民間團體還是對相關程序欠缺瞭解。這也充分顯示出設置專責基金會來從事長期人權教育的必要性。

最後，也更重要的是，兩公約的國際審查不會是台灣接下來唯一需要面對的人權公約的國際審查。在這次的結論性意見及建議中，國際人權專家已經清楚建議台灣必須向其他大多數國家一樣，積極落實核心人權公約；除了我們已經加入的兩公約及《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW) 之外，還包括《消除一切形式種族歧視國際公約》、《兒童權利公約》、《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》、《身心障礙者權利公約》、《保護所有人免遭強迫失蹤公約》，以及《禁止酷刑公約》。¹⁸ 除了 CEDAW 國際審查已有專責機構外，其他公約在我們主動加入後，都會跟兩公約一樣面臨需要一個外於政府的獨立專責機構，來作為其國際審查的秘書處。也正是因為如此，政府應該及早未雨綢繆，以捐資方式成立一個可以處理所有人權國際審查的獨立基金會。

事實上，這樣的基金會早已存在，在 CEDAW 初次國家報告審查過程中，財團法人婦女權益促進發展基金會（以下簡稱婦權基金會），就發揮了相當重要的功能。¹⁹ 婦權基金會初期由內政部循預算程序捐資三億元成立，希望藉由基金會的成立，開啟一扇民間與政府對話的窗口，並建構一個婦女資源與資訊交流的中心。婦權基金會設有董事會，董事長由行政部長從部會首長、婦女團體代表與社會專業人士中聘任。此外，婦權基金會亦設有執行長，由內政部社會司司長兼任，並設專職副執行長一名，以提升工作效率。基金會同時也設有監察會，掌理基金、存款之稽核，財務狀況之監督，以及決算表冊之查核事宜。

17 兩公約施行監督聯盟，2012，〈人權公約 NGO 進階培訓：聯合國人權報告審查的另類突破〉，《苦勞網》，<http://www.coolloud.org.tw/node/71072>，2012/10/12。

18 〈結論性意見〉，第 11 段。

19 婦女聯合網站，<http://www.womenweb.org.tw/wrp.asp>。（最後瀏覽日期：2013/04/15）

如此之設計賦予基金會相當程度的自主運作空間，並有效率地辦理各種婦女權益事項之計畫、諮詢、活動以及國際參與。因為婦權基金會之半官方、半民間的定位，使其能成功與其他民間團體接軌，提供資源並廣納民間意見，並與政府機關互相分享經驗、有效溝通。在行政運作上，基金會擁有固有資金與專職人力，不受政府直接控制，擁有高度獨立性。由於基金會為常設單位，於專業累積與經驗傳承上，比短期內因任務編組必要而成立的單位，更具備適足且穩定的能力。

必須予以說明的是，設立一個外於政府、專職人權公約國際審查的獨立基金會，與是否按照聯合國大會所通過之巴黎原則來成立國家人權委員會，並不相同。即使我們有獨立之國家人權委員會，來負責監督政府對於所有人權公約的落實；在面對國際審查時，仍必須有一個外於政府的獨立秘書處來協助國際審查的行政工作。畢竟國家人權委員會負責各項人權公約之國家報告的統籌、以及各項人權公約的內國落實，其成效也是公約國際審查的重點之一；為了徹底避免「指揮球員的教練，身兼裁判的助手」的弊端，成立獨立於政府之外的專責基金會，來負責所有人權公約的國際審查，已是勢在必行。而這個人權基金會的設置，可以參考目前婦權會的設立架構，由政府出資、自主運作，專職協助所有人權公約的國際審查，力求行政上之獨立、透明與專業，同時擔任政府與民間團體在國際人權理解、訓練及人才培育的溝通橋樑與管道，強化我國在內國落實人權公約的制度能力。

肆、結語：政府仍缺乏落實兩公約的決心

本文雖然將首次兩公約國際審查的困局、以及改革方向的提出，放在法務部作為秘書處的定位失當之上，但真正造成此一困局的關鍵，還是來自於兩個相關連的制度性因素：首先是總統府人權諮詢委員會，作為一個非正式性的任務編組，對於國家人權報告的提出、審查及落實，並無法有效予以監督。其次，也是最為關鍵的是，從馬英九總統、到身兼總統府人權諮詢委員會召集人的吳敦義副總統、乃至原本是總統府人權諮詢委員而後成為閣揆的江宜樺院長，均未真正重視這歷史性的兩公約國際審查。

第一個制度性問題，反映在 2012 年年底及 2013 年年初，面對死刑執行、

國際人權專家是否能順利來台審查等各項複雜問題，各界無不希望總統府人權諮詢委員會能密集開會以作成相關決策，但總統府人權諮詢委員會不但未能積極回應外界需求，反而將所有決策權限下放當時已飽受外界批評的秘書處—法務部—來一肩扛起。²⁰ 總統府人權諮詢委員會包含政府官員及民間人士在內的這十八位委員，²¹ 似乎完全忘記他們才是這次公約國際審查的主辦機關，所有國際人權專家的邀請，也是以總統府人權諮詢委員會召集人吳副總統之名所發出。然而，我們要如何來苛責這絕大多數是由民間人士以義務奉獻的方式出任的總統府人權諮詢委員會呢？這個問題的根本解決，也就有賴我們徹底實現國際人權專家在其結論性意見第 8 段及第 9 段所呼籲，必須盡快設置符合聯合國大會所通過之巴黎原則的「國家人權委員會」。

而此一「國家人權委員會」的設置，則端賴政府的決心，這也是本次公約國際審查困局的第二個關鍵性因素：包括總統、副總統及行政院院長在內的政治領導人物的漠視。這個對兩公約首次國際審查的漠視，從政府參與兩公約國際審查的代表團名單就可以看出。²² 雖然在兩公約國際審查前，各界不斷呼籲應由行政院院長或副院長等政府高層組成代表團參與審查，但最後因為總統及副總統的漠視、加上 2 月中旬剛好進行政府改組，最後是由法務部曾勇夫部長作為名義上的代表團團長，實際上則是由多達數十人的各政府機關官員，分在 ICCPR 及 ICESCR 審查會場上，個別回應國際人權專家所提的各項問題。國際人權專家雖然很客氣地從我國政府代表團龐大人數，來稱許我國政府對此一審查的重視；但相信任何人只要實際參與審查會、或透過網路視訊來觀察審查會，都會看出各個政府機關對此一審查會的毫無頭緒與準備，而國際人權專家

20 秘書處設有七人諮詢小組，但此一諮詢小組亦是任務編組，雖然開會次數已經非常頻繁，但當兩公約國際審查即將開始、各項事務繁雜時，仍是無法密集開會。這也使得作為秘書處的法務部幾乎完全是在其原來行政系統的指揮下，來執行兩公約國際審查的行政工作，使其中立性及獨立性仍受質疑。

21 根據總統府人權諮詢委員會設置要點，總統府人權諮詢委員會置委員十五人至二十一人，聘期兩年，為無給職。目前第二屆委員名單包括，召集人吳敦義副總統、副召集人民間人士柴松林、委員當中除行政、司法及監察院的副院長之外，其餘均為民間人士。

22 兩公約國際審查的政府代表團名單，均公開於法務部「人權大步走」之兩公約國際審查專區，參見 <http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?CtNode=33567&CtUnit=12394&BaseDSD=7&mp=200>。

對此當然也是瞭然於心。而由法務部部長作為政府代表團的團長，也再一次暴露「球員兼裁判助手」的問題；秘書處也是法務部、受審查的政府代表也是法務部，法務部的官員又如何能不角色混淆？

很顯然地，要能真正突破這次兩公約國際審查的困局，還是有賴政府落實兩公約的決心。倘若政府只是口惠而實不至，相信包括國際社會、國內的民間團體均會集結更大的力量來要求政府，而政府也將必須被迫面對。對於一個已經民主化的台灣社會而言，人權保障的進程，絕對是掌握在人民的手裡。