

# 專題介紹：訪談國家人權報告國際 審查專家

陳玉潔\*

中央研究院法律學研究所博士後研究人員

郭銘禮\*\*

台北地方法院法官

## 訪談緣起

台灣於 2009 年批准《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》（《公政公約》及《經社文公約》，下稱兩公約），並依據《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》第六條「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度」，獨創了一套聯合國人權條約體系外的審查制度，邀請獨立的國際專家來台審查我國政府在兩公約上的實踐，分別在 2013 年 2 月以及 2017 年 1 月，進行了初次與第二次的國家人權報告國際審查。

此套制度至少有三大特點：首先，由於台灣無法參與聯合國人權條約體系，台灣的國際審查程序由台灣政府與民間團體自己構思設計執行。第二，台灣的審查程序大體上與聯合國人權條約機構對締約國的審議類似，但又有一些方面針對在地的需求做出調整。第三，台灣審查會議在台北舉辦，便利的地點使政府和民間代表能廣泛地參與。這些「地方化」的特點使台灣審查有別於一般聯合國人權條約機構的審議，甚至有一些優於聯合國之處；在此意義上，台灣的作法可謂化危機為轉機。

這個「在地審查」模式的建立並不容易。2013 年第一次舉辦兩公約國際

---

\* 陳玉潔，中央研究院法律學研究所博士後研究人員，紐約大學法學博士，律師。

\*\* 郭銘禮，台北地方法院法官，於 2011 年至 2014 年擔任法務部法制司檢察官，負責籌劃舉辦 2013 年初次國家人權報告之國際審查。

審查時，不論是政府或民間都必須從頭學起、不斷摸索。第二次審查基本上延續了第一次審查的許多作法，但並不故步自封，繼續做出一些改進，包括：進一步增加非政府組織代表與國際專家對談時間、鼓勵國際非政府組織之參與，以及在核心文件、條約專要文件之外，獨立提出「回應兩公約初次國家報告結論性意見與建議」之報告，以求審查更為集中有效。從這個過程中可以看到台灣審查模式持續演進，也逐漸成熟。

在此之際，《台灣人權學刊》策劃了本次訪談專題，由學刊主編但昭偉教授邀請所有參與台灣初次與第二次國際審查的獨立專家接受書面訪談，分享他們的審查經驗和個人感想。《學刊》希望藉由本次訪談，能夠了解國際專家如何評價台灣的審查制度、從他們的觀點探討審查可改進之處，以及他們對台灣政府和民間的期許。所有曾經參與初次和第二次審查的專家中，有些人因時間或其他因素而未接受訪談，最後《學刊》一共收到七位國際專家的回覆，包括：Virginia Bonoan-Dandan、Jerome Cohen（孔傑榮）、Theodoor van Boven（僅參與第一次審查）、Miloon Kothari（僅參與第二次審查）、Peer Lorenzen（僅參與第二次審查）、Manfred Nowak（兩次審查中《公政公約》審查小組主席）、Eibe Riedel（兩次審查中《經社文公約》審查小組主席）。

訪談以書面進行，訪談問題由本文兩位作者共同完成，問題設計上採取開放性的問法、不預設立場，希望讓受訪的國際專家有更多發揮空間、能夠暢所欲言。問題雖無法鉅細靡遺，但我們希望盡量涵蓋審查的各個程序和實體面向。最後共提出五大問題（參附件一），國際專家可自行決定是否回覆全部或部分問題，這些問題包括：（一）為何同意參與台灣審查；（二）在審查過程中遇到的困難以及審查可以改進的地方；（三）台灣審查模式與聯合國審議模式之比較；（四）如何評價台灣政府執行國際專家於 2013 年初次審查後發布之《結論性意見與建議》（下稱結論性意見）；（五）如何看待審查的意義。此外，我們也歡迎國際專家在五個問題之外提出其他任何建議。對於國際專家們的回覆，《學刊》除照來文刊登外，也翻譯成中文，於《學刊》網站（<http://www.taiwanhrj.org>）上與原文並陳。

按照兩公約這兩次審查建立的慣例，第三次的國際審查將會在 2021 年舉

辦。此外，《消除對婦女一切形式歧視公約》也已經進行了兩次國際審查；迄至本文完稿時，《身心障礙者權利公約》和《兒童權利公約》也剛剛完成初次國家報告的國際審查。我們相信這次訪談中國國際專家們對於兩公約審查的反饋，可以為兩公約和其他人權公約後續審查提供寶貴的建議，供各界思考未來如何可以把台灣審查模式做得更好。

國際專家們的回覆有些指出了共通的問題和建議，也有個人獨到精闢的見解。本文作者有機會近距離地參與、觀察兩次國際審查的過程，以下從我們的角度簡介、統整國際專家們特別值得注意的意見。

## 國際專家訪談

首先在談到為何接受台灣政府邀請來台審查時，專家的回覆反映了他們對人權的責任感和奉獻，令人感佩。許多專家提到過去曾與台灣政府、民間或法律界有過接觸交流，對台灣在民主、人權、法治方面的進步感到印象深刻，因此願意參與審查，以支持台灣在遵守國際人權規範上做出的努力。除此之外，一些專家認為台灣的經驗具有更廣泛的意涵。孔傑榮教授提到台灣從解嚴後在人權、民主方面有許多進展，反駁了「華人社會無法實行民主」的說法，台灣的歷程可對中國大陸的法治人權發展提供許多寶貴經驗。Manfred Nowak 教授則是稱讚台灣審查模式可謂「最佳實踐」（best practice），對於其他類似處境的國家有借鑑意義。Eibe Riedel 教授同樣提到台灣模式的幾項優點，他強調，這種不受限於國家定位而引進國際人權監督機制的作法，可作為其他非聯合國會員國的典範。Miloon Kothari 認為聯合國大會在進行 2020 年強化條約監督機構程序的同時，應該參考台灣經驗，也就是條約監督機構前往受審查國進行在地審查，會讓條約機構更接近被監督國的實況。

在審查程序方面，國際專家們整體肯定兩次審查中政府的合作以及審查程序有效率的安排，他們也讚賞非政府組織積極的參與和專業的表現。另一方面，他們指出了一些問題。Riedel 教授、Kothari 和 Peer Lorenzen 法官，都提到時間不足的問題。Lorenzen 法官說，有些遲來的非政府組織報告壓縮到國際專家撰擬「問題清單」的時間；此外，審查會議的對話不夠充分、撰擬「結論性意見」的時間也太過倉促。Kothari 也認為委員會討論及準備「結論

性意見」的時間不夠。Riedel 教授同樣指出，專家們撰擬「結論性意見」的時間只有一天，使得他們缺乏充裕的時間，討論台灣政府未落實 2013 年「結論性意見」的部分以及第二次審查中提出的新問題，他建議應給予專家多一些時間；他另外也提到，可以在與非政府組織對談中納入更多公民團體代表。此外，孔傑榮教授和 Theodoor van Boven 教授，都認為台灣審查沒有聯合國支援，因此缺乏國際能見度和國際參與度。Virginia Bonoan-Dandan 女士則是提到翻譯問題，台灣的審查會議無法像聯合國會議，由熟悉人權詞彙的人員擔任口譯；由於人權詞彙技術性極高，翻譯須十分精確，並與國際專家適度溝通，才能減少翻譯產生的誤會。

台灣審查模式與聯合國人權公約審查有什麼不同？許多委員都注意到「在地審查」的許多優點。在台北舉行有地利之便，使許多政府機關和民間代表能夠參與，台灣審查對話的時間也比聯合國多；這些特色與日內瓦會議普遍僅有少數政府和非政府組織人員出席，且出席人員與專家的對話流於空泛，形成強烈對比。Bonoan-Dandan 女士指出，這樣廣泛的參與可以反映出在地的聲音，也方便國際專家迅速取得額外資訊。van Boven 教授認為，「在地審查」使得審查專家們，更能夠親自感受當地政府與社會狀況。Kothari 認為審查本身就是重要的人權教育過程，各界的廣泛參與對於政府落實結論性意見，也會產生更強大的問責氛圍。Riedel 教授另外提到，不只是政府行政部門，連立法、司法、監察三院的代表都一起出席，更能體現聯合國人權公約的義務不僅僅是行政部門的責任，其他憲法機關亦責無旁貸。此外，Bonoan-Dandan 女士認為，這兩次審查的國際專家均有豐富的經驗，與聯合國人權條約機構參差不齊的成員比起來，更具專業性。

另一方面，台灣審查模式也有缺點。Nowak 教授提到，台灣被排除在聯合國人權公約體系之外，因而無法利用這個機制的功能，例如：台灣無法參與「普遍定期審議」（Universal Periodic Review），因此其落實「結論性意見」的成效便無法在「普遍定期審議」的平台上再次接受檢驗。van Boven 教授指出，台灣缺乏聯合國審查的「國際面向」以及伴隨而來的各種交流機會，包括無法諮詢他國專家和聯合國祕書處，以了解其他各國執行公約的策略

方法；此外，台灣審查也缺乏了聯合國制度中，被審議國對國際社會負責任（accountability）的特質。

當然，應如何對台灣審查做出評價，最終還是要看國際專家的「結論性意見」在多大程度上得到落實。國際專家們雖然讚賞台灣自創審查、引進外部監督的作法，但對於政府未能實踐 2013 年「結論性意見」中的許多建議，難掩失望。專家們在訪談中特別指出一些重大、急迫的問題，亟需台灣政府加快腳步改進，包括設立符合《巴黎原則》的獨立國家人權機構、擬定目標明確的「國家人權計畫」、廢除死刑、採納聯合國核心人權公約（包括《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》及議定書、《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》，以及《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》）、法院應直接適用兩公約（尤其是《經社文公約》）、改善外籍勞工和外籍家事類勞工的處境、通過難民法、降低審前羈押的上限、改善監獄過度擁擠的狀況、改善遊民生活條件、妥善處理蘭嶼的放射性廢棄物、降低青少年性傳染病罹病率、消除對多元性別認同者之歧視。另外，Riedel 教授提到 2017 年「結論性意見」中指出的新問題也亟待解決，例如：台灣漁船的外籍勞工工作環境、男女同工同酬與同值同酬、童工剝削等問題。

對此，Lorenzen 法官認為，台灣政府應在「結論性意見」作成後，儘快對外公布下一次審查前計劃落實的具體項目，並且列出優先順序。Riedel 教授同樣指出，台灣應該從制度上加強後續追蹤落實「結論性意見」的程序，並且在下一次的國家人權報告中首先討論，究竟針對 2017 年「結論性意見」採取了哪些追蹤措施。Kothari 提出一些具體建議，包括設置國家人權機構獨立地監督結論性意見的落實；設立政府跨部會協調委員會，同時讓非政府組織參與，以定期檢討落實的情況；國會也應該討論結論性意見，尤其應該檢視經濟、社會、文化方面的法律政策是否與結論性意見相符。此外，政府可能因為不同人權公約審查委員會產生的多份結論性意見而負擔過重的工作，Kothari 建議可以在兩次審查中間擇定特定主題進行後續追蹤。例如，台灣民間組織與獨立機構自行發起，預定於 2017 年 12 月在台灣討論適足居住權的議題，這種針對「議題」的模式，可以跨越不同的人權公約，例如適足居住權的後續追蹤，就已經

可以涵蓋不同人權公約中關於居住權的規定，而不僅限於《經社文公約》。

為何 2013 年「結論性意見」的落實如此有限？國際專家根據他們在國際間豐富的審查經驗提出觀察，值得我們反思。Bonoan-Dandan 女士認為，台灣政府機構普遍缺乏「以人權為本」的治理方法；她建議政府機關召開一系列工作坊，探討何謂從人權出發的政府治理。孔傑榮教授、Lorenzen 法官以及 Nowak 教授均指出，在包括廢除死刑這類爭議的議題上，政府代表以輿論為由拒絕做出改變。然而，國際專家們期待的是，台灣政治領袖能夠在人權議題上發揮應有的領導與教育角色；他們提到，若是以民調決定是否保障人權，許多人權——包括少數、弱勢族群的權利——將難以得到保障。孔傑榮教授更說，台灣政府應該設法在人權方面做出示範，而不要以美國、日本等「先進國家」尚未進行改革之說法作為託詞。

最後，國際專家們勉勵台灣繼續為國際人權保障做出貢獻、迎頭趕上。孔教授指出，這不僅僅關乎台灣島內人民的生活，也涉及台灣在國際上的安全；台灣是否尊重民主、保障人權，將會是盟友在決定是否協防台灣時考量因素之一。國際專家們鼓勵台灣繼續實施這個獨步全球的審查制度，期待台灣政府能夠以更嚴肅的態度來面對「結論性意見」、取得更多進展，在人權實踐上扮演領導國際社會的角色。

## 附件一：訪談問題

1. Could you tell us why you agreed to serve on the Review Committee?
2. What were the challenges you encountered during the review? What could be improved to facilitate the review?
3. If compared with UN treaty reviews, what are the advantages and disadvantages of Taiwan's review practice?<sup>1</sup>
4. What do you think were the major challenges for Taiwan in implementing the Concluding Observations and Recommendations made by the review committee in 2013? Do the challenges remain for implementing your Concluding Observations and Recommendations this time? What advice do you have for addressing them?
5. What is the significance of the review process for Taiwan, other states, NGOs and others? Do you have recommendations for how to strengthen Taiwan's practice in the future?
6. Any other comments and suggestions are very welcome.

---

1 Please feel free to elaborate on any of the following aspects of the review: (1) assistance by the secretariat, meeting agenda and allocation of time, (2) submissions and performance of the government and dialogues with government representatives, (3) submissions and performance of NGOs and dialogues with NGO representatives, (4) follow-up procedures, such as methods to effectively monitor government implementation of the recommendations.

