

下一次會有什麼不一樣？ ——在兒童權利公約與身心障礙者 權利公約初次國家報告審查之後

郭銘禮

台北地方法院法官

兒童權利公約（下稱兒權公約）與身心障礙者權利公約（下稱障權公約）分別在 2014 年底成為台灣的國內法，國際專家在 2017 年完成初次國家報告的國際審查並提出結論性意見，政府已開始進行如何予以落實的討論或工作。這大致是參考 2013 年以來的兩公約國家報告的國際審查程序與方法，並且作了一些調整。國內對公約人權的落實程度會反映在下一次的定期報告與結論性意見。到底，下一次會有什麼不一樣？

筆者想從自 2013 年以來迄今的兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約（下稱消除婦女歧視公約）、障權公約、兒權公約的結論性意見的共通內容為基礎，根本性的去探討，什麼樣的改革方向可能會是較為迅速有效落實公約人權的解決方案。筆者擔心，如果不做根本或深層的調整或建構，那麼，這些國際審查程序不僅難以使人權公約發生預期的作用，反而容易因為長期的無效用且反覆地動員而加深反感或厭惡。

筆者認為，應認真思考由總統擔任總統府人權諮詢委員會召集人的可能性，請總統直接面對國際專家作出的結論性意見，解決每一個被建議改善的人權議題。這是個小幅度的角色調整，希望不會冒犯到總統的尊貴，但我期待這個新職務能藉由同理心的效用，讓總統至少能每三個月定期感受到國家依人權公約所負的義務，或許就是根本性的解決方案。

請容許筆者從目前暫時無解的國家人權機構的設置問題談起。2013 年兩公約第一次的結論性意見建議台灣訂出確切的時間表，把設立符合巴黎原則的

獨立國家人權委員會當作優先目標，並且在保障人權方面發揮諮詢、監督與調查的功能，也能促成制定促進與保護人權的國家行動計畫。¹2017年兩公約第二次的結論性意見予以重申，建議台灣建立完全獨立而多元的國家人權委員會，勿再有所拖延。²2014年消除對婦女歧視公約第二次結論性建議也做出同樣建議，³2018年消除對婦女歧視公約第三次結論性建議則進一步指出，不要將國家人權機構設在總統府、監察院或其他現存的政府架構之下。如果政府決定要將國家人權機構融入監察院，則絕對需要將監察院重新改組，在監察院內設立符合巴黎原則的獨立機構。⁴

2017年的兒權公約第一次結論性意見，建議台灣設立一個配置有監測兒童人權專責部門的國家人權機構、或兒童監察使、或兒童權利專員，以符合聯合國兒童權利委員會第二號一般性意見的要求，勿再拖延。此機構亦須符合巴黎原則而能夠受理、調查與處理兒童申訴案件。⁵2017年的障權公約第一次結論性意見同樣建議台灣應設立國家人權機構或類似機構，且必須完全獨立，因此不應將國家人權機構設在總統府、監察院或其他現存的政府架構之下。⁶

由上可知，不同的人權公約審查委員會都同樣建議台灣儘速設立國家人權機構，甚至於明白的建議不要將國家人權機構設在總統府、監察院或其他現存的政府架構之下，以確保完全的獨立性。

很可惜，儘管國際專家一再重複的建議，但台灣政府高層一直沒有設立符合巴黎原則的國家人權機構的知識與決心，欠缺有效的作為。馬英九前總統於2010年間以行政命令性質的要點所設置的總統府人權諮詢委員會，由副總統擔任召集人，性質上屬於兼職性、諮詢性、任務編組型態的組織，完全不能符合巴黎原則的要求。蔡英文總統在2015年競選總統期間曾經承諾成立國家人權委員會，必須獨立運作不受政治干擾（林朝億，2015），但是在蔡總統就

1 兩公約第一次結論性意見，第8、9段，2013年3月1日。

2 兩公約第二次結論性意見，第9段，2017年1月20日。

3 消除對婦女歧視公約第二次結論性建議，第8段，2014年6月2日。

4 消除對婦女歧視公約第三次結論性建議，第13段，2018年7月20日。

5 兒權公約第一次結論性意見，第14、15段，2017年11月24日。

6 障權公約第一次結論性意見第78(c)、79(c)段，2017年11月3日。

任後，我們似乎沒有看到她為了落實這項政見而採取任何具體作為或設定具體時程予以完成，但她也沒有使馬前總統時代設立的總統府人權諮詢委員會停止運作，仍然繼續提名人選並讓委員會可以運作發揮功能（中華民國總統府，2016）。

蔡總統似乎把首要工作放在其他的人權相關議題。例如，2016年8月1日，透過屬於行政命令層級的設置要點所成立的總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會，由總統親自擔任召集人，其中一項任務是「積極落實聯合國原住民族權利宣言與各項相關之國際人權公約」。由於兩公約第一次結論性意見第30到35段是有關於原住民族權利的建議，其中第34段建議政府應以兩公約、原住民族權利宣言、國際勞工組織關於原住民族及部落居民的第169號公約等人權標準為基礎，採取以人權為本的方法來與原住民族互動，與第35段的歡迎官方對於原住民族權利宣言的認可。第24、25段則是對於大規模人權侵犯事件的轉型正義工作，追求真相與正義並促成和解。由此觀之，蔡總統願意親自出面處理原住民族轉型正義的事務，當然是值得肯定。⁷

但是，總統府人權諮詢委員會任務包括「人權政策之提倡與諮詢」、「國際人權制度與立法之研究」，⁸更為廣泛，本就包含落實與原住民族有關的國際人權公約的議題在內，否則前述兩公約的結論性意見不會將此部分列為建議事項。因此，這與總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會的任務可以是重疊的。

如果總統不僅僅像現在只針對其中一個原住民族轉型正義的議題成立的委員會擔任召集人，而是願意親自擔任處理更廣泛人權議題的總統府人權諮詢委員會的召集人，或許能讓總統更為完整的了解到目前在運用已國內法化的國際人權公約來保障與提升台灣人權方面的困境與不足。由總統親自擔任總統府人權諮詢委員會召集人的其他優點，也在於總統可以親自關切包括兩公約、障權公約、兒權公約、消除婦女歧視公約等國際專家提供的各項建議在台灣的落實

7 蔡總統就任後，立法與行政部門在與轉型正義有關的行動方面甚為積極，例如2016年立法院通過政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例，設置了不當黨產處理委員會；2017年立法院通過促進轉型正義條例，設置了促進轉型正義委員會。

8 總統府人權諮詢委員會設置要點第二點第(一)、(二)款。

程度，親自了解權利受侵害者及非政府組織的意見、各級政府為何無法有效保障人權的問題所在、人權諮詢委員是否都善盡職責、總統是否親自接觸到以往所不知到的訊息與感受等等。筆者懇請總統了解，親自處理人權議題真的是有實質意義的。那不是一份公文可以道盡的故事。

筆者期待的是，總統作為台灣最有實權的政治人物，承擔的是最大的職責，人權公約課予國家的義務，有待政府領導階層有效予以履行。總統如果願意親自出面處理人權議題，會是最佳示範，並促使台灣社會擁護人權的價值與力量能夠凝聚在一起，公務人員也會進一步感受到人權公約的價值成為日常公務運作的一部分。當總統親自處理人權議題時，應該就更容易了解聯合國人權機構為何呼籲各國設立符合巴黎原則的國家人權機構，為何要求各國訂定促進與保護人權的國家行動計畫，為何要求各國應促使國內法令遵守人權條約。

我在對不同公務員講授人權公約課程時，總是覺得這個國家也對不起第一線面對民眾的公務員，某種程度上讓基層公務員背負著侵害人權的惡名，造成一般人民與公務員之間存在對立，這對政府一點好處也沒有。這可能是各院、各部會的首長對於結論性意見中建議改善的人權缺失並不認同，也可能因為涉及不同院、部的職權、預算、人力消長而不易有共識，以致於人權無法獲得進展。

再者，公務員是依法行政，雖然各個人權公約施行法也都已經使人權公約成為國內法，也都規定適用公約時應參照聯合國各個條約監督機構，也就是例如人權事務委員會、經濟社會文化權利委員會、消除對婦女一切形式委員會、兒童權利委員會、障權委員會所作的解釋，但人權公約的規定以及條約監督機構的一般性意見、個人來文的決定等對公約的解釋，都需要與現有國內法令作對照，或是修訂、制定新的標準作業規範。否則，要期待公務員在日常業務上適用人權公約，實在是有點不切實際，完全無法對症下藥，縮短差距。

有鑑於台灣在支撐聯合國人權規範方面的人力資源與基礎建設方面非常不足，因此，我曾經對行政院、監察院、司法院可以採取的措施提出建議（郭銘禮，2018）。在此，我請求總統擔任總統府人權諮詢委員會召集人，從這個職務出發，用心處理國際人權專家建議的每一個人權改善事項，希望總統的投

入，能夠帶動新一波的進展與文化，讓下一次真的不一樣。

參考書目

- 中華民國總統府。2016。〈總統府公布總統府人權諮詢委員會第四屆委員名單〉。新聞稿，2016年12月10日。<https://www.president.gov.tw/NEWS/20952>。
- 林朝億。2015。〈蔡英文：成立國家人權委員會，誠實撰寫人權報告〉。《新頭殼》2015年12月9日。<https://newtalk.tw/news/view/2015-12-09/67759>。
- 郭銘禮。2018。〈大法官應遵守國際人權公約〉。《台灣人權學刊》4(3): 122-124。