

# 台灣的人權基礎建設，兩公約第三次國家報告審查後何去何從？

施逸翔

台灣人權促進會秘書長

因 COVID-19 疫情影響，已延宕多時的兩公約第三次國家報告審查，終於在 2022 年 5 月 9 日至 13 日舉行。在經過為期一週的建設性對話後，在 13 號星期五下午，由九位國際審查委員，公布了共 92 點次的結論性意見與建議。一個值得觀察的視角在於，歷經 2013 年與 2017 年的兩次兩公約人權洗禮、以及包括兩次《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)、各一次的《身心障礙者權利公約》(CRPD) 與《兒童權利公約》(CRC) 的國家報告審查之後，這次兩公約國家報告審查，是台灣政府已分別在監察院之下設置「國家人權委員會」、在行政院院本部籌備設置「人權及轉型正義處」，以及在這兩個人權機構之外，近兩年也分別正式公布三項人權行動計畫：「國家人權行動計畫」、「企業與人權國家行動計畫」、以及「漁業與人權行動計畫」。

兩公約第三次國家報告審查就是在已有上述人權基礎建設的背景之下，再次接受各國際審查委員的人權全面總體檢。但這些人權基礎建設仍有各自的限制，待進一步的發展與實際的運作之後，恐怕才有可能發揮其效果。這些限制包括：監察院下的國家人權委員會因為狀況不明的職權行使法爭議，以及人權委員身兼監察委員的職責分工不明確的問題，導致公民社會部份非政府組織一直批評其尚未符合「巴黎原則」(The Paris Principles，是「關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則」的簡稱)；至於人權公約施行監督聯盟長期積極倡議成立的行政院人權處，原本設置進程並未明朗，沒想到在「促進轉型正義委員會」正式解散後，行政院為了銜接轉型正義未完待續的各項工作，人權處就配合這個政策轉銜的過程，直接搭建在「行政院推動轉型正義會報」的幕僚單位，因而成立「人權及轉型正義處」，該處雖成立於兩公約第三次審查後，

但在審查前就已經開始進行籌備與設置工作。

除了設置機構促進與保障人權之外，還有公約審查與人權行動計畫的推行。過去多年雖然陸陸續續進行了多次不同公約的國家報告審查，但這些公約分別由不同層級的政府機關擔任統籌幕僚，歷次進行的審查程序也有不統一的狀況。比如究竟國際審查委員是先與公民團體對話還是先與政府機關對話，發言與對話的方式如何進行，不同公約會有不同的作法；公約之間相同的議題如何相互有機連結，也一直沒有好的作法。因此過去已發生過的國際人權公約審查結果如何影響到這次的兩公約第三次審查，其實也並不清楚。最後就是因應歷次國家報告審查結果而慢慢浮現出來的不同主題國家人權行動計畫，其中今年 5 月「國家人權行動計畫」與 4 月的「漁業與人權行動計畫」是幾乎與兩公約第三次審查同時公布的行動計畫，因此都需要一段時間的推動與落實。至於已經公布與推動兩年的「企業與人權國家行動計畫」，其實說不上有什麼具體的成果，未來有沒有可能真的啟動具有約束力的法制工作，以具體要求企業落實人權責任，仍需要進一步的觀察。

### 國家人權委員會未來的重點工作？

雖然有上述種種條件限制，但我們也看到這次兩公約的國際審查委員仍積極利用這些基礎建設工作，不斷呼籲與砥礪台灣政府善用這些人權基礎建設，將台灣的人權落實往下一個階段推進。就以符合巴黎原則之獨立「國家人權機構」來說，不僅這是台灣公民社會推動了二十多年的人權議題，而且兩公約在 2013 年的初次審查（結論性意見第 8 點和第 9 點）與 2017 年的第二次審查（結論性意見第 9 點）都明白建議台灣政府建立完全獨立且多元的國家人權委員會，而台灣也終於在 2020 年 8 月 1 日正式在監察院之下成立了國家人權委員會，總算具體回應了前兩次的結論性意見與建議。而這一次國際審查委員也很明白地以「強烈建議」這樣的字眼建議已經上路的國家人權委員會必須以五項作為來贏得人民的信任與尊重，包括：1. 確認最緊迫的人權問題、並對此進行公開報告；2. 處理侵害人權的投訴；3. 就相關的國際人權標準及將其納入立法，向行政院及立法院提出建議，並公開這些建議；4. 密切接觸最草根、最邊緣與最弱勢的社群，包括密切與民間社會組織協力合作；5. 持續審視長期來

自個人提出的人權侵害申訴。甚至希望台灣的國家人權委員會必須獲得國際上針對國家人權機構進行評鑑的認證。國際審查委員之所以會給出如此具體的建議，就表示過去兩年來，國家人權委員會尚未就這次結論性意見第 12 點和第 13 點進行相關的努力。

除了國際審查委員針對國家人權委員會本身的期許之外，包括數位和網路性犯罪及其他基於性的犯罪議題（結論性意見第 33 點）、系統性的迫遷和包括無家者在內的流離失所議題（結論性意見第 53 點）、以及各級人權教育的設計和實施（結論性意見第 66 點），國際審查委員都呼籲國家人權委員會必須扮演更加積極的角色。再者，除了這些明確寫在結論性意見與建議的議題之外，國際審查委員在審查最後一天（5 月 13 日）與國家人權委員會陳菊主委進行建設性對話時，公政公約的主席諾瓦克（Manfred Nowak）就指出「對於禁止酷刑、保護移工、難民及避免強迫失蹤等國際公約，期待人權會能協助政府推動，礙於現實的因素，可能不是以會員國身分簽署，建議以單方面接受公約管轄形式來推動，可使臺灣更接近聯合國及國際人權保障。」在 5 月 14 日的兩公約在地落實研討會中，諾瓦克亦進一步具體建議：「期待台灣政府符合公政公約要求，保障民眾生存權，持續推動廢除死刑並能修改相關法律，公正調查任何可能的指控或潛在酷刑案件，以符合聯合國禁止酷刑公約。台灣在防制酷刑機制（NPM）試行計畫上，應參考其他國家防制機制，編有獨立預算人力，並與外部專家如醫療、醫生、鑑識專業人員、心理醫師、社工等專業人員定期及不定期查訪，並確保就處所訪查、訪談具有充分及秘密的主控權。」

## 如何落實決策透明及人民參與的各項國家人權行動計畫？

在關於國家人權行動計畫的相關點次（結論性意見第 18 點至 20 點），國際審查委員指出政府在擬定與通過行動計畫過程中，有協商不充分、人權非政府組織或各種處境不利及被邊緣之群體在討論過程中沒有足夠的代表等等問題，因此國際審查委員具體建議，台灣政府在國家人權行動計畫的磋商過程必須「應具有包容性、透明性及社會各階層的參與性。」令人遺憾的是，早在兩公約 2013 年初次審查的結論性意見第 20 點和第 21 點有關「決策透明及人民參與」的點次，當年的國際審查委員就已非常精準地點出台灣政府侵害人權的

系統性結構性問題，就是在於「明顯發現透明、諮詢、以及參與原則在許多影響人權的政府決策過程仍未被確切實踐」，導致許多迫遷與無家者議題、原住民族權利議題、身心障礙者權利議題，政府在決策過程經常性排除權利受影響者參與決策過程。因此當年的國際審查委員早已關鍵性地建議台灣政府必須「(一)對於相關領域的資訊共享方面，應當採用清楚而精確的政策；(二)確保部會層級的專案小組及類似機構之內能有權利受影響者的代表；(三)確保經由現行諮詢程序所得到的結果能夠獲得更多重視。」(結論性意見第 21 點)結果在九年後政府在處理對權利受影響者最重要的國家人權行動計畫時，再次犯了決策不透明、排除人民參與決策的結構性問題。

至於「企業與人權國家行動計畫」與「漁業與人權行動計畫」的問題在於，前者通過兩年後仍無法有效回應早在 2013 年初次審查與 2017 年第二次審查結論性意見就已經一再明確指出的，呼應「聯合國工商企業與人權指導原則」，台灣需要透過有拘束力的法規來對企業進行監督與管制；後者則是國際審查委員似乎難以判斷台灣遠洋漁船外籍漁工及台灣人投資之權宜船漁工的強迫勞動與人口販運問題的嚴重性，以至於只能建議台灣政府根據「漁業與人權行動計畫」的改善措施進行密切的監測，以及必要時採取緊急有效的措施(結論性意見第 45 點、46 點)。相較起來，美國國務院近三年的人口販運問題報告及美國勞動部的童工及強迫勞動製品清單，強度都比這次兩公約的結論性意見還要來得具體和有效。因此，面對這兩大議題的國家行動計畫，公民社會不僅會呼應國際審查委員在企業人權責任的建議：「制定法律，規範所有在國內外經營的商業公司以及在中華民國(臺灣)的外國企業活動，在整個供應鏈中遵守人權義務，包括糾正和補救措施」，倡議台灣政府必須盡快推動「企業盡職調查」立法，同時也會持續施壓台灣政府，尤其是勞動部與農委會漁業署，要終結台灣血汗外籍漁工的惡名。光是「漁業與人權行動計畫」中的「改善措施」是不夠的，必須有根本性的制度性「改革」，包括立即將國際勞工組織 C188 公約國內法化、以及廢除境外聘僱制度，將所有在台灣漁船上工作的外籍漁工都納入勞基法適用，才有可能進一步預防與阻止漁業強迫勞動與人口販運的情況層出不窮。

## 從血汗漁工議題與迫遷議題看見兩公約國家報告審查的不進則退

延伸遠洋漁船境外聘僱漁工不適用勞基法的議題，20 多萬承擔台灣重要長期照顧工作的女性外籍家庭看護工，同樣無法適用勞基法，這個議題不僅在前兩次兩公約國家報告審查中不斷提出，事實上 CEDAW 公約的前三次國家報告審查也都同聲呼籲台灣政府應盡快讓女性家庭看護工適用勞基法、或者盡快制定符合基本勞動權保障的《家事服務法》、或者是將國際勞工組織 C189 號公約國內法化，但勞動部這麼多年來就是顛預不為所動。不管是外籍家庭看護工還是遠洋漁工，都是這次經社文公約審查委員們高度關注的議題，並在建設性對話中花了很多時間與政府部門和公民社會進行對話，釐清事實。這次結論性意見中，審查委員嚴厲指責政府在保障家事移工的立法怠惰，以及明確反對政府認定家事移工不適用《勞基法》的說法，並具體建議政府應考慮將國際勞工組織第 189 號公約國內法化，將家庭看護工納入長照體系當中。

除了既有的這三項國家人權行動之外，國際審查委員進一步在第三次審查的結論性意見中加碼，建議台灣政府至少應研擬以下各項議題的人權行動計畫：全面針對家庭暴力問題的國家行動計畫（結論性意見第 32 點）、根據「聯合國原住民族權利宣言」的國家原住民族策略（結論性意見第 40 點）、以及因應住房和土地權的全面資料庫及全國性調查（結論性意見第 52 點、53 點）。

令人遺憾的是，來自印度的國際審查委員會 Miloon Kothari，這次因故無法實際參與在台審查會議與建設性對話，導致這一次結論性意見在居住權與迫遷議題的點次，不管是建議的強度，與點次的數量和涵蓋面，都遠遠不足上一次審查豐厚的成果。2017 年第二次審查有關住房與土地權的點次總共 9 點，且涵蓋面涉及住房及土地市場化、非正規住居以及所有迫遷法律制度面的議題，當時審查委員甚至在結論性意見中建議台灣政府，在沒有完善相關法制工作之前，應宣佈暫時中止所有的迫遷。上一次的結論性意見也涉及無家者與人權法案、都市原住民居住權以及女性與居住權的議題。但我們看到 2022 年的這一次審查，在 Miloon Kothari 委員缺席的情況下，關於住房和土地權的結論性意見與建議大幅縮水到只剩下 3 個點次，且審查委員竟然在結論性意見與



建議第 53 點中寫出「鑑於政府和民間社會提供的強迫驅逐等相關資訊相互矛盾」的字眼，似乎片面接受了內政部官員謊稱台灣過去五年沒有發生迫遷案件的說法。不過審查委員仍然重申，2017 年關於迫遷與居住權共 9 個點次的結論性意見依然重要，並建議應建立一個有效的資料庫，提供關於在中央和地方政府及私人土地違建的可靠人口數字，以及國際審查委員認定台灣迫遷嚴重的問題，應交給國家人權委員會進行國家詢查。

### 小結：莫讓人權基礎建設成為蚊子館

透過以上的探討，與前後結論性意見的比對分析，筆者的觀察是，實質的憂慮更大於上述人權基礎建設的形式進展。我們看到從人權機構的設置、大量行禮如儀的各個國際人權公約的審查，以及各項國家人權行動計畫的推陳出新，但究竟嚴重的、結構性的人權侵害問題獲得解決了沒？截至目前為止的觀察，筆者是相對悲觀的，尤其在國際審查委員和聯合國人權機制最在意的死刑執行的問題、方興未艾全國都有的迫遷問題、乃至血汗外籍移工的問題。又比如難民法制的問題，國際審查委員不僅在這次結論性意見第 17 點建議台灣政府應考慮將 1951 年《關於難民地位公約》及其議定書國內法化，更在有關不遣返原則和難民法的第 77 點至第 78 點，表示公政公約第 7 條就是不遣返原則的法律基礎，以及重申 2013 年和 2017 年的建議，台灣應迅速通過難民法，甚至也在國家人權行動計畫的進程中設定 2024 年內政部就應完成難民法的草案並送交立法院審議。但截至目前為止，我們不僅仍看不到上述各項議題啟動關鍵改革的任何跡象，甚至政府已懂得在國際公約的審查機制中善用實問虛答的技巧來迴避真實的人權侵害問題。如果空有這些人權基礎建設，但實質的人權問題一直無法有任何的進展，那麼這些外觀精美但欠缺實質內容的人權基礎建設，跟人權蚊子館有什麼兩樣？