

官樣文章，紙上人權

兩公約施行監督聯盟回應初次國家人權報告記者會

新聞稿

2012年4月20日



一、遲交兩年的初次國家人權報告，嚴重違反公約及施行法規定

馬政府於今天（4/20）上午公布國家人權報告，這是我國自 2009 年簽署和批准兩公約¹及立法院通過兩公約施行法²之後，首次根據公約³及施行法⁴的規定，提出初次的國家人權報告。然而，根據兩部國際人權公約的規定，締約國的報告應該在批准公約（內國法化）後一年內就應提交給聯合國條約機構，但政府在第 3 年才完成並公布初次的國家人權報告，此舉已經嚴重違反公約及兩公約施行法之規定。

根據聯合國人權體系的實踐慣例，當締約國政府依照公約規定公布國家人權報告之後，民間的非政府組織也會提出相應的影子報告（Shadow Report）、反報

¹ 兩公約分別為「公民與政治權利國際公約」（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）和「經濟社會文化權利國際公約」（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR）。

² 兩公約施行法的全名是「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」（2009 年 04 月 22 日），台灣因為非聯合國會員國因而無法參與聯合國人權事務，但施行法讓兩公約所規範的權利保障具有內國法律的效力，尤其是兩公約施行法第八條的規定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」讓兩公約具有優於一般法律之特別法的效力。

³ 「公民與政治權利國際公約」第四十條規定：「一、本公約締約國承允依照下列規定，各就其實施本公約所確認權利而採取之措施，及在享受各種權利方面所獲之進展，提具報告書：（一）本公約對關係締約國生效後一年內」。而「經濟社會文化權利國際公約」則在第十六條和十七條也有相關的規定。

⁴ 兩公約施行法第六條規定：「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」

告 (Counter Report)、或替代報告 (alternative Report)。兩公約施行監督聯盟預計於國家人權報告公布後一個月左右，也就是 5 月 20 日，正式公布由民間各團體共同撰寫的影子報告。



儘管正式回應國家人權報告的影子報告要在一個月後才會提出，但是民間團體對於上午馬政府所公布國家人權報告，還是以「**官樣文章，紙上人權**」八字總結回應，認為這份國家人權報告在許多人權議題上仍避重就輕，甚至忽視許多目前仍嚴重侵犯基本權利的事件。且對於政府提出報告之後的後續程序仍然付之闕如，表達嚴正的抗議。

二、公約照簽，報告照寫，人權照侵害：國家報告中避重就輕的各項人權侵害

締約國政府在國家人權報告中，應誠實地面對兩公約所保障的國內各項人權議題所涉及的法律、命令及行政措施，檢討政府的作為中，是否有做到尊重人權、保護人權、以及充分實現人權的落實義務。然而，我們在這份國家人權報告中，僅看到政府花了很大的功夫在進行人權化妝，對於許多人權侵犯的事實，仍像鴛鴦一般將頭埋在土裡不願面對。

實際上，在國家人權報告的撰寫過程中，政府已經進行過 4 輪共 82 場的報告草稿審查會議，也在各地舉辦過 4 場公聽會，許多民間的專家學者、及非政府組織都在會中給予嚴厲的批判，甚至頻繁地引用聯合國條約機構對公約條文所做出的權威解釋「一般性意見」(General Comments)，苦口婆心地要求各部會公務人員運用「一般性意見」中的人權觀念和具體作法，仔細地審視各部會的法規命令、行政措施，以及所主管的業務中是否有違反兩公約侵犯基本人權。但以聯盟成員參與報告草稿審查會議的經驗來看，我們發現各部會與會的公務員對於公約內容已經不熟悉，對聯合國的「一般性意見」更是無動於衷，官僚心態展露無疑，甚至有些部會對民間的批判強烈地反彈，導致聯盟成員以退出審查會議從此不再參加表示抗議。

回頭來看今天馬政府的國家人權報告定稿，許多民間當時提及的重要人權議題，都被政府的官僚心態所漠視，導致兩公約所保障的各項人權，每一條都可以找到政府仍在侵犯人權的事實，無一倖免。尤其聯盟更認為，在這麼多具體人權侵犯的事件背後，其實已經指向普遍存在的政府結構性的人權侵害，包括司法制度對人民迫害、媒體濫權的失控、以及對人民言論自由的箝制，就連最基本的財產權也在近來廣泛的土地徵收與都市更新議題中失守，台灣人權的基礎可說搖搖欲墜。在馬政府風光公布人權政績的此刻，民間的控訴就是莫大的諷刺。以下，

聯盟一一提出目前重要的人權侵犯，但國家人權報告中扭曲事實甚至避而不談的議題（詳細內容參見附件中各團體的發言稿）：

- (1) 架空原住民族基本法，推動侵權假自治法（公政公約第 1 條，人民自決權）
- (2) 蘭嶼人永遠的惡靈：核廢議題（人民自決權、健康權）
- (3) 核二廠螺栓斷裂，核四廠未運轉已問題頻傳（公政公約第 6 條，生命權）
- (4) 赦免法相關程序應建置完成（公政公約第 6 條，生命權）
- (5) 新舊交替的個人資料保護法處於真空狀態（公政公約第 17 條隱私權）
- (6) 以行政收容之名，行刑事羈押之實的外國人收容制度（公政公約第 13 條外國人人權）
- (7) 大法官對於蕭仁俊案的不受理決議（公政公約第 14 條，公平審判的權利）
- (8) 不正方法訊問取供（公政公約第 14 條，公平審判的權利）
- (9) 應失效但仍持續騷擾公民的集會遊行法（公政公約第 21 條，和平集會權）
- (10) 二二八事件及白色恐怖時期的檔案真相未明（轉型正義）
- (11) 南部特教學校性侵案（公政公約第 24 條，兒童權利）
- (12) 被拒於門外的公民參政權（公政公約第 25 條，參政權）
- (13) 非典型勞動落入貧困，有工作者過勞死頻傳（經社文公約第 6 條、第 7 條）
- (14) 科學園區不但污染水源，還向農地搶水（經社文公約第 11 條，水權）
- (15) 從土地徵收到都市更新、八八重建的永久屋迫遷政策（經社文公約第 11 條，反迫遷）
- (16) 惡化的貧富差距（經社文公約第 11 條，相當生活水準）

從上述這麼多目前仍在發生的人權侵害議題，可見國家人權報告並未實質檢討出許多制度性的人權侵害，許多議題在民間社團的監督下，已經一再向政府提出公開正式的抗議和批評，但政府仍然選擇漠視這些草根的聲音，只願關在冷氣房中一手撰寫好看的國家人權報告，一手通過侵犯人權的公文和命令。

三、人權大”不”走：政府違反兩公約施行法，尚有 76 個法律案未修法完成

除此之外，政府對於違反兩公約的法規命令行政措施，仍然欠缺意識與決心，根據兩公約施行法第 8 條，政府應在兩年內完成所有違反兩公約的「法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」然而，違反兩公約的法規與行政措施何其繁雜，但政府僅在第一年檢討出 219 條法案，之後就停止相關的法規檢視，加上民間主動提出的 44 條違反兩公約的法案，總共 263 條，而政府在兩年期限內仍有 76 案尚未修法完成⁵，其中包括已經爭議多年的集會遊行法、勞工保

⁵ 參見法務部於公布之新聞稿「法務部對違反兩公約法令及行政措施檢討情形之說明」，網址：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=252992&ctNode=30551&mp=200>

險條例、勞資爭議處理法、勞工安全衛生法、刑事訴訟法中有關死刑辯護及侵害生命法益的議題、工會法、國籍法等等。

四、仍欠缺國際審查制度的國家人權報告只是空談

政府目前對於提交國家人權報告後，如何進行兩公約施行法第 6 條所規定的「人權報告制度」，始終沒有明確的程序和進展，聯盟僅聽說政府將邀請聯合國人權專家來台進行國際審查，以及將由四位民間代表與三位總統府人權諮詢委員會委員組成「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會秘書處」，但究竟何時會舉行正式的國家人權報告國際審查會？秘書處何時開始運作？聯合國人權專家何時開始邀請？國際審查會議的程序如何進行？會後政府又如何處理專家所提出的批評建議及「結論性觀察」

(Concluding Observation)。針對上述這些問題，兩公約施行監督聯盟前前後後已經提出三次政策建言⁶，但政府始終沒有給予具體的回應。

五、期待更多民間報告的產出，創造健全多元的人權對話

最後，兩公約所保障的人權議題既多且廣，如果只有一份影子報告在回應國家人權報告，會顯得民間社會的活力很單薄，因此需要更多民間有力的聲音一起出來好好地檢視國家人權報告，並做成聯合議題或單一議題的影子報告。儘管兩公約施行監督聯盟刻正著手進行聯合影子報告的撰寫及出版工作，但同時我們更期待其他非政府組織也從各自戰鬥的位置，對國家人權報告提出多元且深刻的審視與批評，並在之後將民間意見提交給聯合國的人權專家，根據以往這些條約機構委員會的經驗，這些獨立有公信力的人權專家，往往會大量地參考各國與國際非政府組織所提交的民間報告，並就此嚴厲地審查締約國通常過度樂觀或美化的國家報告。

六、初次國家人權報告應拓展國際能見度，並廣納各種批判意見

再者，聯盟也呼籲政府，不應將公佈國家人權報告只當作形式上的政績宣傳，而應該進行後續的實質政策檢討。聯盟建議應該將政府的國家人權報告與民間所提出的影子報告，一起公佈在公開的網站上供所有人檢視，並應主動將報告寄給聯合國、各邦交國、以及各國貿易辦事處，擴大報告的能見度，且應該主動徵求各界對於國家人權報告進行檢視和回應，讓人權報告作為政府檢討國內人權政策的一項制度。

不論政府或民間，都正在學習和適應這套依照國際人權公約所進行的人權報

⁶ 參見兩公約施行監督聯盟網站，<http://covenants-watch.blogspot.com/>

告制度，它是一個不斷循環和持續檢討與監督的進程（如附件一），兩公約施行監督聯盟經過兩年多的研究與嘗試，已經慢慢累積出相關的程序架構，我們非常樂意分享相關的資料與經驗，如影子報告的撰寫體例（如附件二），這將有助於願意進入這套機制但還在摸索的團體，可以一起來對這個「公約照簽，報告照寫，人權照侵害」的政府，施加更多的壓力，讓人權報告制度成為政府無法掩飾人權侵害的照妖鏡。

兩公約施行監督聯盟

召集人 高涌誠

民間司法改革基金會常務執行委員

執行團體：

台灣人權促進會、民間司法改革基金會、台北律師公會人權保護委員會、台灣勞工陣線、國際特赦組織台灣分會、台灣國際醫學聯盟、環境法律人協會、廢除死刑推動聯盟、台灣促進和平基金會、台灣原住民族政策協會、社區大學全國促進會、台灣國際法學會、台灣企業社會責任協會、小米穗原住民文化基金會

參與團體：

台灣法學會、中華民國律師公會全國聯合會、中華民國智障者家長總會、中華民國殘障聯盟、中華民國全國教師會、中華民國愛滋感染者權益促進會、中華民國銀行員工會全國聯合會、公民監督國會聯盟、日日春關懷互助協會、台北市上班族協會、台北市女性權益促進會、台灣太平洋發展協會、台灣少年權益與福利促進聯盟、台灣北社、台灣自由緬甸網絡、台灣性別人權協會、台灣原住民族非政府組織聯盟、台灣原住民族學院促進會、台灣婦女團體全國聯合會、台灣勞動與社會政策研究協會、台灣新聞記者協會、台灣圖博之友會、台灣青年逆轉本部、外省台灣人協會、東吳大學張佛泉人權研究中心、國家人權委員會推動聯盟、基督教恩友中心、綠色陣線協會、綠黨、澄社、鄭南榕自由基金會

聯絡方式

施逸翔

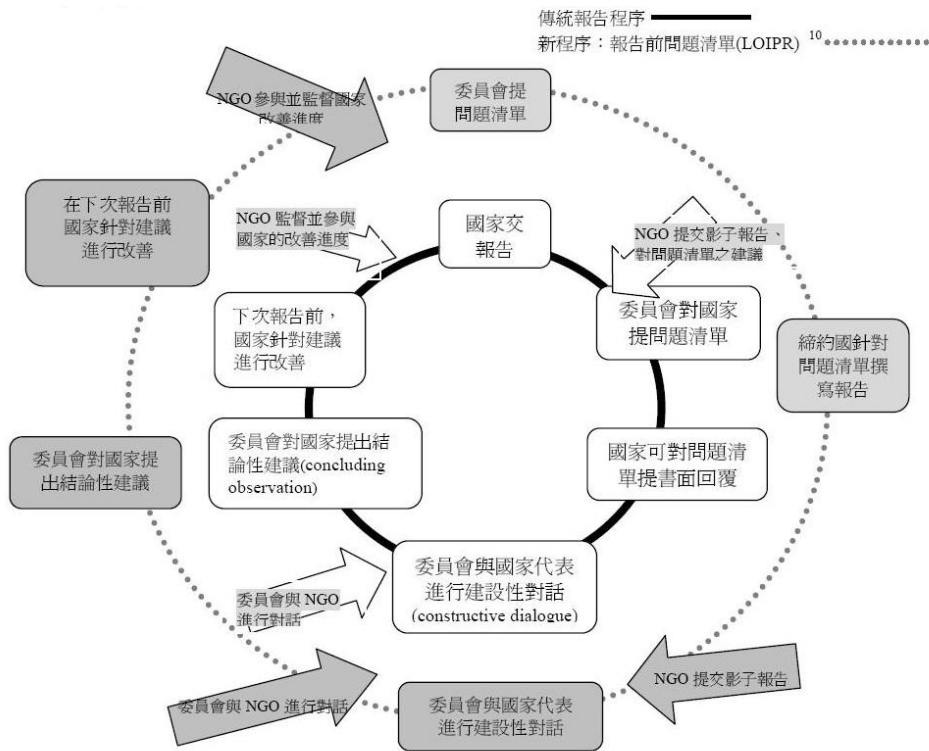
社團法人台灣人權促進會 執行秘書

104 台北市天祥路 61 巷 22 號 2 樓

電話 02-25969525、傳真 02-25968545、電子信箱：tahr@seed.net.tw

附件一：

聯合國人權報告制度的循環



附件二：

民間影子報告條文撰寫架構

壹、影子報告各條文之撰寫架構：

一、條文說明

約以三至四段的篇幅，簡述該條所涉及的範圍、國內人權主要的缺失、以及正文中所處理的相關議題。

二、回應國家報告

如（一）議題名稱，回應公政公約國家報告第 28 頁第 99 段

（二）議題名稱，回應經社文公約國家報告第 76 頁第 218 段至 223 段

三、民間主動提出的議題

以隱私權為例：

如（一）犯罪偵查、預防、控制與隱私權

（二）轉型正義與隱私權

四、彙整前述內容的具體建議，進行相關論述，提出該條文的小結論

五、附件：盡可能提供相關數據資料、案例、以及參考資料