

出國報告（出國類別：考察）

考察聯合國相關非政府組織如何協助各國政府及各國非政府組織完成及參與國家人權報告審查程序

服務機關：法務部法制司

姓名職稱：副司長林嘉慧

科長邱黎芬

科員劉庭好

派赴國家：瑞士

出國期間：103年5月10日至5月19日

報告日期：103年7月



## 摘要

我國於 2009 年以制定公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約(以下簡稱兩公約)施行法之方式，將兩公約國內法化之後，法務部(下稱本部)做為兩公約施行法之主管機關及總統府人權諮詢委員會之幕僚單位，業依兩公約及施行法規定，完成我國初次國家人權報告，復比照聯合國模式辦理國際審查會議，邀請 10 位國際人權獨立專家來臺進行審查，並提出 81 點結論性意見與建議(以下簡稱結論性意見)，目前刻由本部以議事組名義，秉承總統府人權諮詢委員會之指示，對各部會落實結論性意見之辦理情形進行監督管考，並著手規劃有關國家人權機構之籌設、法令檢討、人權評鑑及人權教育等事務，也為後續的定期國家人權報告撰寫及審查工作做準備。依兩公約施行法第 5 條第 2 項規定，政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現，本部爰規劃本次考察計畫，以汲取國際人權學者專家及非政府組織參與國際人權保障實務工作之經驗。

本次考察之心得與建議如下：我國於落實兩公約及其他國際條約/協定之國家義務並無位階高低之分，所有政府機關皆有落實之義務；且兩公約之一般性意見與兩公約本身之條文具有同等效力位階，均得於個案中直接援引。我國應審慎研議是否成立國家人權機構，且進行人權保障及人權教育工作時，應以不歧視及弱勢保護原則為中心，並於政策規劃、立法形成、實際執行及事後監督等過程中強化社會各界之參與，以補強人權影響評估機制，同時應建立相應之問責制度，以使我國人權保障實務與國際人權規範體系之連結，更為密切周延。

# 目次

壹、考察目的 .....	5
貳、參訪過程 .....	7
一、拜訪學者專家部分 .....	7
(一)艾貝·瑞德爾教授及克里斯多夫·格雷博士 .....	7
(二)喬治歐·馬林弗尼教授 .....	12
(三)羅倫斯·波伊森得·雀佐恩教授及瑪雅·赫提格·蘭德爾教授 ...	15
二、機構參訪部分 .....	23
(一)歐盟駐聯合國代表團 .....	23
(二)國際法律人協會 .....	25
(三)國際糧食網路 .....	28
(四)國際人權服務社 .....	35
三、國際組織巡禮 .....	39
(一)聯合國日內瓦辦事處 .....	39
(二)世界貿易組織及我國常駐世界貿易組織代表團 .....	40
參、心得及建議事項 .....	42
一、國家義務無位階高低之分，且所有政府機關均有落實之義務 .....	42
二、兩公約之一般性意見與兩公約本身之條文具有同等效力位階 .....	43
三、公政公約及經社文公約條文均得於個案中直接援引，國家並應提供適當之司法救濟 .....	44
四、我國應審慎研議是否成立國家人權機構 .....	44
五、人權保障及人權教育應以落實不歧視及弱勢保護原則為中心 .....	44
六、應於事前的政策規劃、立法形成、實際執行及事後監督等過程中強化社會各界之參與，以補充人權影響評估機制 .....	45
七、我國應建立問責制度 .....	46
八、我國日後辦理國家人權報告撰提及審查工作時應注意事項 .....	47
九、糧食權及住房權保障之落實 .....	48

## 壹、考察目的

為健全我國人權保障體系，並與國際社會接軌，我國業於 2009 年 5 月批准公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）（以下合稱兩公約），並制定「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」（下稱兩公約施行法），將兩公約所揭示保障人權之規定予以國內法化。法務部作為兩公約施行法的權責機關，以及總統府人權諮詢委員會的幕僚單位，一方面負有協助各級政府機關依兩公約有關人權保障之規定行使職權及建立我國人權報告制度之職責，另一方面須統籌辦理兩公約國內法化之法令檢討、人權評鑑、人權教育等相關政策規劃工作。

為積極落實兩公約賦予之職責，法務部於 2011 年至 2012 年間，參照聯合國條約監督機構的實務經驗、聯合國人權委員會(Human Rights Committee)及經濟社會文化權利委員會(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)之報告撰寫準則，以及其他國家的作法，協助政府機關撰寫並提出我國落實公政公約及經社文公約之初次國家人權報告，並比照聯合國模式辦理國際審查會議，邀請 10 位國際人權專家來臺進行審查，由專家就我國當前重要之人權議題提出 81 點結論性意見與建議（concluding observation and recommendations，以下簡稱結論性意見），做為我國後續落實人權保障之重要參考依據。

然而，聯合國及其相關條約監督機構，長期以來已經在世界人權宣言及兩公約所組成的《國際人權法典》(International Bill of Human Rights)基礎上，透過作成一般性意見以闡述公約所保障之權利內涵與實際操作時應注意之問題，並配合對於各會員國之人權報告審查制度及個人申訴調查制度下作成之結論性意見與調查決定，以及人權事務委員會(Human Rights Council)就特定議題指派特別報告員(Special Rapporteur)提出的專題報告等，建構成綿密細緻的國際人權保障體系。有鑑於我國因無法實際參與前揭運作過程，又尚在引進各種國際人權公約之起步階段，短期間內自然很難窺其全貌，另外不論是在推動簽署兩公約、撰寫及審查初次國家人權報告，以及結論性意見作成後之監督管考等過程中，的確也曾因為兩公約及其一般性意見的定位以及各權利保障規範應如何詮釋及落實等問題遭遇瓶頸，也凸顯出我國因特殊之國際地位，致國內人權保障現況與國際標準間有落差。因此，為有效減少前揭理論及實務做法之落差，兩公約施行法第 5 條第 2 項要求政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實

現。對於我國應如何落實兩公約及國家人權報告結論性意見等有關人權保障之規定，以及政府機關與非政府組織應如何參與並完成後續之國家人權報告審查程序，有必要積極尋求國際社會之知識、經驗與建議，法務部爰規劃本次考察計畫。

本次考察擇定瑞士日內瓦作為目的地，係考量到其特殊的歷史及文化背景，日內瓦不僅是聯合國處理人權保障核心業務開展之中心—即聯合國日內瓦辦事處（United Nations Office at Geneva，縮寫 UNOG）之所在地，也是許多國際組織，如國際勞工組織(International Labour Organization，簡稱 ILO)、世界貿易組織(World Trade Organization，以下簡稱 WTO)、世界知識產權組織(World Intellectual Property Organization，WIPO)，以及國際上積極推行人權保障事務之重要非政府組織(non-governmental organization，簡稱 NGO)的集中地，亦是國際人權學者的匯聚地，因此可同時訪問具有不同專業的學者專家及非政府組織。

本次考察的主題係擇定總統府人權諮詢委員會下設「國家人權機構研究規劃小組」、「法令檢討小組」、「教育訓練小組」及「人權評鑑小組」4 個工作小組所關切之議題，包含國家人權機構設立及運作經驗、法案與人權公約相符之檢視、人權教育事項優先順序之設定，人權評鑑與人權影響評估之作法、結論性意見之後續落實追蹤及國家人權報告撰寫、審查之注意事項等；同時應立法院之要求，將國內幾個重大人權議題，如住房權與迫遷問題，以及糧食權之保障等一併納入考察範圍；此外，本部亦配合訪問對象之專業與實務背景，加入死刑與禁止酷刑、人權與自由貿易或商業之關係等議題。

## 貳、參訪過程

本部自 2013 年 2 月底完成我國初次國家人權報告之國際審查活動後，仍與擔任審查委員之專家保持聯繫，隨時提供我國後續落實人權保障之最新資訊，本次前往瑞士日內瓦訪問之部分學者專家及國際人權組織，即是透過維吉尼亞·丹丹（Virginia Bonoan-Dandan）教授、艾貝·瑞德爾(Eibe Riedel)教授及菲利浦·奧斯頓(Philip Alston)教授所引薦，如羅倫斯·波伊森得·雀佐恩 (Laurence Boisson de Chazournes) 教授、國際法律人協會、國際糧食網路(FIAN International) 及國際人權服務社等。

就訪問對象而言，其中艾貝·瑞德爾(Eibe Riedel)教授因曾擔任我國初次國家報告之審查專家，對我國人權概況有相當程度之了解，此次訪談亦提出相當多具體之建議；國際法律人協會部分，本部先前曾邀請該協會的艾力克斯·康特(Dr. Alex Conte)博士來臺，在本部於 2012 年辦理的國家人權報告審查程序培訓計畫中，為政府機關及非政府組織提供相關教育訓練；歐盟駐聯合國代表團訪問部分，本部自 2012 年起即與歐洲經貿辦事處共同舉辦 3 次有關歐盟人權實踐之專題演講。是以，本部此次出國訪察計畫即將瑞德爾教授、國際法律人協會及歐盟駐聯合國代表團列為參訪對象。

我國在人權事務之推展上，已與幾個重要的國際專家及人權組織發展出長期、穩定之合作關係，不僅可做為我國向國際發聲的管道，也有助於我國隨時更新國際人權法制與實務之最新動態，意義重大。以下分別就拜訪學者專家、機構參訪及國際組織巡禮等不同行程，簡要說明本次參訪之經過：

### 一、拜訪學者專家部分

#### (一)艾貝·瑞德爾教授及克里斯多夫·格雷(Christophe Golay)博士

瑞德爾教授是德國曼海姆大學的榮譽教授，專攻歐洲及國際法以及德國與比較公法，同時也是前任經社文權利委員會的委員；格雷博士則是日內瓦國際人道法與國際人權法研究院(Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights)研究員兼經社文權利研究計畫主持人，他並曾擔任聯合國有關糧食權特別報告員之法律顧問。本次訪問除就我國落實兩公約及結論性意見之後續行動，以及對我國日後辦理國家報告審查時，應如何協助政府機關及非政府組織參與並完成報告撰寫及審查程序等事項，請教二位教授之建

議，並參加瑞德爾教授、格雷博士與另一位學者吉爾斯·吉阿卡(Gilles Giacca)博士共同編纂之新書《國際法中的經濟社會文化權利—當代重要議題與挑戰》(Economic, Social and Cultural Rights in International Law: Contemporary Issues and Challenges)的新書發表會。

訪談過程中，瑞德爾教授首先對我國積極以制定兩公約施行法方式引進兩公約等國際規範，主動提升國家保障人權之責任層級，及高度重視國家人權報告之國際審查活動，表示極大的肯定與敬意，也代表所有來臺參與國際審查活動的專家，對本部辦理國際審查期間給予的禮遇與款待再次表示感謝。瑞德爾教授對於我國日後撰寫國家報告及辦理國際審查時應注意事項之建議如下：

#### 1.程序及技術事項：

- (1)我國初次國家人權報告之國際審查活動，就公政公約及經社文公約分別邀請 5 位國際專家擔任審查委員，人數上相當適宜，便於委員間作深入討論，建議下次可繼續維持。
- (2)建議我國下次辦理國際審查時，宜即早聯繫並確定各組審查委員名單，以利委員間可提早就公約條次或涉及之議題，為協調分工或進行事前準備工作。
- (3)為確保審查委員有充分的時間審閱國家人權報告之內容，建議預留 6 至 8 個月的審閱期間。
- (4)我國初次國家人權報告審查活動僅有 3 天，不足以供審查委員與我國政府機關及非政府組織充分溝通，為深入了解我國之整體人權保障現況及個別議題，建議下次可將審查期間延長為一週。
- (5)國家人權報告之篇幅，建議參照聯合國之相關規定，提供重點式摘要即可，無須提供太多細節或過於詳細之說明，委員如需要進一步的資訊，將於國際審查時，再行提問。

#### 2.國家人權報告之格式：

由於國際專家提出的結論性意見，已可歸納出幾個我國當前重要之人權議題，因此後續國家人權報告之撰寫重點與初次報告應有不同，因其一方面具有延續初次報告之性質，故必須呈現出我國根據前一次審查專家提出的結論性意見與建議，採取了那些積極作為來解決或改善這些現有的問題；



另一方面也必須著眼於現況及未來，就前一次審查後的國內情況，以及新發生或潛在可能發生的人權問題，提出說明。因此在格式上，後續的國家人權報告可分為兩部分，一部分以已知的重要人權議題為基礎，說明我國處理各該議題之進程；另一部分則以兩公約之條次為基礎，使委員易於瞭解我國於落實各項權利之進展或所面臨之問題。

### 3. 特定議題部分：

建議我國於下次國家人權報告中，應特別著眼於下列議題：

- (1) 移工及移民權益保障：依現行國籍法，可能致外籍配偶成為無國籍人，另應制定難民法。
- (2) 同志權益：應包含婚姻及收養相關權益之保障，應積極促成國內形成共識並提供相關教育，同時應避免受特定宗教團體之影響，而應由各個國家就其國內情況作成政策決定。
- (3) 逐步廢除死刑及引進暫停執行制度之作為：例如考慮簽署公政公約第 2 任擇議定書(Optional Protocol)，以強化國家廢除死刑之義務。
- (4) 提升司法獨立並避免媒體影響公正審判之權利。

4. 於撰寫國家報告時，除了說明我國在保障各項人權時的進展與成就外，更應鼓勵政府機關提出在推行各項人權保障政策或措施時所面臨的瓶頸或無法解決的問題，如此委員將更能理解我國在兩公約的落實上受到哪些限制或有何特殊考量，也比較能依據其參與國際人權保障實務的經驗，針對我國特殊的處境提出更為具體可行的建議。

瑞德爾教授除提出其個人的建議外，也代替其他學者專家如菲利浦·奧斯頓教授及申蕙秀(Heisoo Shin)教授等委員表達他們亦關注我國下列人權議題發展之近況：

1. 性別議題：尤其是婦女健康及女性在職場上之地位，包含工作權益保障、產假之延長及鼓勵父親參與育兒工作等事項。
2. 年金改革：建議可參考國際勞工組織之相關資料與建議作法。
3. 婚姻與家庭：有關未成年人結婚年齡之不平等規範，及對事實上婚姻關係之保障。
4. 土地正義及住房權保障：尤應關注遊民保護之問題。
5. 性別教育：尤其是針對醫事人員之性別教育。

6.教育議題：應如何確保學費之合理性，並提供得能負擔的教育，及對身心障礙學童之教育。

有關本部代表團特別關心的糧食權及住房權問題，格雷博士專精於糧食權之研究，並曾擔任糧食權特別報告員之法律顧問，但受限於時間，無法作進一步討論，格雷博士提供其著作(亦為其博士論文)《糧食權及正義之追求—國際、區域及各國之實踐》(The Right to Food and Access to Justice: Examples at the National, Regional and International Levels)之節錄本，並將他與其他幾位學者專家共同撰寫的《為保障糧食權而戰—當代面臨的課題》(Fight for the Right to Food: Lessons Learned)乙書贈與本部代表團做為參考資料。另就住房權之保障部分，瑞德爾教授則強調，即便是在合法驅離的情況下，國家仍有義務要提供居民適當的替代住居(alternative housing)，此義務並不因占有人不具法律權源而免除。



▲本部代表團與瑞德爾教授(左二)及格雷博士(右一)合影

於結束與瑞德爾教授與格雷博士的訪談後，本部代表團即前往參與前揭新書發表會，由於瑞德爾教授之前任經社文權利委員會委員的身分，再加上該書收錄的文章皆為當前經社文委員會面臨的重大議題，故當天現場冠蓋雲集，由日內瓦國際人道法與國際人權法研究院院長主持開場，更請到現任經社文委員會主席奇茲斯洛·凱吉亞(Zdzislaw Kedzia)教授擔任與談人，出席者盡皆為實際參與經社文公約落實工作的重要人士，包含國際重要專家學者及國際人權組織代表，本部代表團也巧遇同為我國初次報告審查委員的奧斯頓教

授。



▲ 本部代表團與奧斯頓教授合影

會中介紹完該書主要架構後，便就實踐經社文權利保障上所面臨的幾個困境進行討論，尤其是針對整體經濟衰退時，經社文權利之保障措施往往最先被犧牲，社福支出的縮減即為明顯的例子，此時如何透過強化各種不歧視及公眾參與措施、採取暫時性保障措施、立法保障及尋求國際合作等方式，確保經社文公約要求之基本權利保障規範能夠落實。因經濟問題往往非一日之寒，係有其結構性因素，縮減社福支出或削減勞工福利，可能反致經濟情勢惡化或延緩經濟復甦之時間，各國政府應致力於解決導致經濟衰退之根本問題，依經社文公約第3號一般性意見揭示之原則，找出國內外各種可能的資源，並盡可能用以逐步實現相關的權利保障，而非以經濟衰退為藉口，規避落實經社文公約之義務。

此外，討論並聚焦在經社文公約之定位及其一般性意見的效力問題，幾位現任及前任經社文委員會的委員一再強調經社文權利應獨立予以保障，而非附隨於其他人權之下，且國家實現經社文權利保障之國際法上義務，位階應等同於國家應落實公政公約或自由貿易協定等國際規範之義務。經社文公約之一般性意見既然是用以補充詮釋公約規定，具有拘束各締約國之效力，故不論在何情況下，均構成締約國履行義務之一部分。

換言之，提供人民充分的經社文權利保障，乃是國家的義務，國家不僅無權選擇不履行，且有義務建立並透過適當機制，以確保即便在資源有限的情況下，仍能排定適當的社福支出優先順序與分配標準，使資源能公平的分配於不同群體之間，另應避免對弱勢族群造成歧視；國家應將經社會公約之規範

及精神彙整成具體的確認表(check list)，對於與經濟事務相關的現行契約或財產法規進行檢視，以使現行法制更符合人權保障之精神。

聯合國雖規定現任委員不得與非會員國進行接觸與交流，然本部代表團得以透過參加此新書發表會，與國際上重要的人權專家學者共聚一堂，知悉經社文公約在國際法上的最新發展，且聽取與會學者專家發表的見解，可作為我國借鏡參考。

## (二)喬治歐·馬林弗尼 (Professor Giorgio Malinverni) 教授

馬林弗尼教授是日內瓦大學榮譽教授，主要研究領域為憲法及國際人權法，他也是前任經社文權利委員會的委員與歐洲人權法院(European Court of Human Rights)法官。由於馬林弗尼教授已先研讀過我國初次國家報告審查之結論性意見，對我國推行兩公約、國家報告之撰寫與審查，以及整體人權保障概況已有初步認識，故馬林弗尼教授就其關心之議題與本部代表團進行討論，並就我國日後推行人權保障工作提出其建議，分述如下：

首先，馬林弗尼教授較為關注之特定議題，分別有「我國是否將簽署其他聯合國之核心國際人權條約(core international human rights treaties)」、「兩公約於我國之法律位階」、「經社文公約於我國之定位」及「基本工資及工會制度於我國之現況」等四大項：

### 1. 「我國是否將簽署其他聯合國之核心國際人權條約」議題部分：

在聯合國九大核心國際人權條約及其任擇議定書(optional protocols)之簽署與國內法化作業進程上，馬林弗尼教授對於我國主動以制定施行法之方式，完成兩公約及消除對婦女一切形式歧視公約(The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women，簡稱 CEDAW)之國內法化，深感我國於推展人權事務之用心；但透過結論性意見第 10 點及第 11 點，知悉我國尚未簽署其餘核心國際人權條約，因此鼓勵我國應持續努力推動如《兒童權利公約》、《身心障礙者權利公約》、《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》及《禁止酷刑公約》等其他核心國際人權條約之國內法化，以強化對特定群體或具體權利之保障。本部代表團即向其說明，我國相當重視各重要國際公約之國內法化工作，除多次召集會議研商各種可能的作法，目前並已由各別權利或議題之權責機關，深入了解各國

際人權條約之實質內容，並評估國內法化後對國內法律制度及政策可能造成之影響，以決定國內法化之最適做法。

2. 「兩公約於我國之法律位階」議題部分：

就兩公約於我國之法律定位問題，本部代表團說明我國目前透過兩公約施行法第 2 條規定賦予公約具有國內法律之效力位階，同時藉由該法第 8 條建立之法令檢視機制，確保所有與兩公約相牴觸的法規及行政措施都必須於期限內完成修法，因此兩公約於我國之法律位階，實際上僅次於憲法。馬林弗尼教授則表示，國際條約之效力位階，不僅應高於國內法律，亦應高於憲法；我國必須先審慎檢視我國憲法之規定，是否與國際條約有不一致之處，並且思考在憲法與國際條約相牴觸之情況下，如有特定法律不違憲但卻不符合國際條約之規定或精神時，法院應如何於個案中解釋適用法律。

3. 「經社文公約於我國之定位」議題部分：

由於公政公約與經社文公約分別保障之權利有本質上之差異，前者通常可立即實現，後者往往需仰賴諸多條件及資源之配合始能逐步實現，因此許多同時簽署兩公約的國家會因此以其是否為自動履行條約(self-executing treaty)來區分兩者，因而認為經社文公約不具自動履行性。然而，依據 1993 年「世界人權會議」通過之《維也納宣言及行動綱領》(Vienna Declaration and Programme of Action)，<sup>1</sup>已明確宣示各項人權之保障均為普遍、不可分割而相互依存的，各國在實踐上，自不應存在因其是否可自動履行而予以差別待遇之作法。本部代表團則表示我國在制定兩公約施行法及後續落實上，均未針對公政公約及經社文公約間作特別之限制或區別，故於我國應無此問題。馬林弗尼教授相當讚許我國之作法。

4. 「基本工資及工會制度於我國之現況」議題部分：

馬林弗尼教授相當關心基本工資及工會制度於我國之實踐狀況，尤其是基本工資之規定是否適用於所有人，以及我國是否就特定人或職業團體組成工會之權利設有限制；並以瑞士為例，表示近來基本工資議題在瑞士也引起社會各界的關注，對於是否應設定基本工資之最低門檻之事，將於 5 月

---

<sup>1</sup> 《維也納宣言及行動綱領》全文(簡體中文版)下載網址：  
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/32/IMG/G9314232.pdf?OpenElement>

18 日進行全國公投。<sup>2</sup>本部代表團則表示我國基本工資分為以月薪計算或以時薪計算工資，但所有受雇人均適用基本工資之規定，且政府亦積極輔導企業提升員工薪資並改善工作環境，以保障受雇人權益；另外，除了軍人及教師，我國並未限制各職業團體組成工會之權利，且各工會確實能發揮提升受雇人協商地位之功能，可與雇主就工時及工資等事項進行實質協商。

馬林弗尼教授依其參與國際人權保障實務運作之經驗，另提出下列經驗分享與建議：

- 1.依聯合國之實務運作，兩公約及其一般性意見、審查各締約國國家人權報告作成之結論性意見與建議，以及審查個人申訴案件(individual complaints)所作成之個案決定所逐漸形成之案例法(case law)等，已共同形塑成國際社會之人權保障法律體系，且都具有拘束締約國之效果，自應將其效力等同觀之。
- 2.我國既已將兩公約國內法化，自應持續檢視國內法令是否符合兩公約之規定，並確保所有法令及國家作為均應符合兩公約本身之明文規定，及人權委員會與經社文權利委員會所做成各號一般性意見之要求，並應參考各國報告之結論性意見與個人申訴案件之決定。
- 3.司法機關審判時，須參考兩公約及其一般性意見之規定、審查國家人權報告作成之結論性意見，以及委員會對個人申訴案件之決定，亦即法官於審理案件適用法規時，如發現國內法令抵觸公約規定時，須「優先」、「直接」適用兩公約及其一般性意見之規定、審查國家人權報告作成之結論性意見，以及委員會對個人申訴案件之決定。

---

<sup>2</sup> 就瑞士應否設立「薪資衡平保障(最低工資保障之倡議)」(原文：«Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums)»)此一公投案，全國公投結果以 23.7%贊成、76.3%反對而否決，詳細結果可參考瑞士聯邦政府網站：<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20140518/det583.html>





▲本部代表團與馬林弗尼教授合影

(三)羅倫斯·波伊森得·雀佐恩教授(Laurence Boisson de Chazournes)及瑪雅·赫提格·蘭德爾教授(Maya Hertig Randall)

羅倫斯·波伊森得·雀佐恩教授是日內瓦大學國際公法系教授，她不僅專精於國際組織、國際經濟法及國際環境法之研究，且廣泛參與各個重要國際組織的實務運作，如擔任聯合國、世界衛生組織、國際勞工組織、世界銀行及世界貿易組織之法律顧問，更是聯合國人權理事會諮詢委員會之現任委員。雀佐恩教授也邀請同樣任職於日內瓦大學公法系的瑪雅·赫提格·蘭德爾教授接受訪談，因蘭德爾教授也是瑞士聯邦消除種族歧視委員會(Federal Commission against Racism，簡稱FCR)的委員，希望可以透過與兩位教授的訪談，讓本部代表團更深入地了解瑞士在人權保障面向上所作的努力與相關成果。兩位教授從瑞士為落實保障人權的國家義務之實務運作談起，並分享瑞士推展人權教育之作法，本部代表團也分別就兩位教授有興趣的議題，如企業責任、原住民權益保障、死刑以及能源政策與人權等議題，說明我國現況、遭遇的問題，並向兩位教授請益，分述如下：

1.瑞士之人權保障實務

(1)瑞士聯邦委員會下設專責之常設次委員會

瑞士為聯邦國家，由 26 個邦(Canton)所組成，其聯邦政府以瑞士聯邦委員會(The Swiss Federal Council)為最高行政機關。若從政府組織的面向觀察瑞士的人權保障事務，目前尚無可處理所有人權議題、符合巴黎原則

要求的國家人權機構，且在未來是否要成立國家人權機構，於其國內仍具高度爭議性。但為了盡可能減少反對意見對於推行人權保障事務所造成的阻力，聯邦委員會的作法，是先針對幾個較不具爭議性或迫切需要處理的人權議題，由聯邦委員會成立性質上獨立於一般行政體系及立法機關的委員會(extra-parliamentary commission)，目前共有聯邦女性權益委員會(Federal Commission for Women's Issues，簡稱 FCWI)<sup>3</sup>、聯邦兒童及少年事務委員會(Federal Commission for Children and Youth Affairs)<sup>4</sup>、國家預防酷刑委員會(National Commission for the Prevention of Torture，簡稱 NCPT)<sup>5</sup>、聯邦移民事務委員會(Federal Commission on Migration Issues，簡稱 FCM)<sup>6</sup>及聯邦消除種族歧視委員會<sup>7</sup>等 5 個專責的常設次委員會。

蘭德爾教授以她擔任委員的消除種族歧視委員會為例，該委員會最主要的任務是在落實消除一切形式種族歧視國際公約(Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination，簡稱 CERD)，促進不同種族間的了解，避免因膚色、國籍、人種、民族、宗教等因素造成直接或間接歧視。該委員會特別重視有效的事前預防，透過監督政府是否確實遵循禁止種族歧視之相關國際規範與國內法律，長期監測國內是否有涉及種族議題之仇恨性言論(hate speech)個案發生或難民尋求庇護等問題，並為疑似權利受侵害的個人提供法律諮詢服務。另外也會將監督結果及委員會的意見彙整提供給司法機關及政黨參考，並同時對一般社會大眾進行人權教育宣導。

另蘭德爾教授表示次委員會之組成，並無明確的數額比例限制，亦無類似我國之婦女保障名額規定，但必須兼顧地區、黨派、語言、宗教及性別等因素，以確保各種意見都能完整呈現。

## (2)人權議題研究中心

瑞士雖已經簽署、批准許多人權保障相關國際公約，然於現行體制下，

---

<sup>3</sup> 聯邦女性權益委員會之介紹，可參考瑞士聯邦政府網站：

<http://www.ekf.admin.ch/org/00447/index.html?lang=en>

<sup>4</sup> 聯邦兒童及少年事務委員會之介紹，可參考瑞士聯邦政府網站：<http://www.ekkj.admin.ch/index.php?lang=2>

<sup>5</sup> 國家預防酷刑委員會之介紹，可參考瑞士聯邦政府網站：

<http://www.nkvf.admin.ch/content/nkvf/en/home.html>

<sup>6</sup> 聯邦移民事務委員會之介紹，可參考瑞士聯邦政府網站：

<http://www.ekm.admin.ch/content/ekm/en/home.html>

<sup>7</sup> 聯邦消除種族歧視委員會之介紹，可參考瑞士聯邦政府網站：<http://www.ekr.admin.ch/orgfr/f416.html>



僅由上述委員會監督前揭 5 個特定人權議題，並無一個國家人權機構可以全面性地監督國家對於人權保障之落實情形。不過，蘭德爾教授也表示，瑞士的大學於此情況下，扮演起補充政府體制不足的重要功能，聯邦政府協助成立人權議題研究中心(The Swiss Centre of Expertise in Human Rights，簡稱 SCHR，下稱人權中心)<sup>8</sup>，該中心主要進行以實務為導向的研究，就政府機關落實保障人權之國家義務提供專家意見及協助，同時也會舉辦各種研討會及課程，向公眾提供與各該人權議題相關之資訊。其運作方式是與伯恩大學、弗理堡大學、紐沙特大學等瑞士的大學結盟，由參與的大學主導人權與經濟發展、警察職權行使、正當法律程序、健康權、隱私權及兒少權益等人權議題之研究工作。<sup>9</sup>另就人權教育事務及人權資訊網之製作，分別與琉森師範大學人權教育中心(Center for Human Rights Education，University for Teacher Education Lucerne)以及瑞士人權協會(Association humanrights.ch)等非政府組織合作。<sup>10</sup>

該人權中心雖然在財務上接受瑞士聯邦政府的計畫補助，但係居於獨立的地位進行研究，惟必須為政府機關、非政府組織或其他私部門提供諮詢服務，且須定期接受政府評鑑。聯邦委員會目前正評估在 2015 年秋季，將該人權中心改制為瑞士的國家人權機構。聯邦委員會協助成立該人權中心，不僅可強化學術社群在人權事務推展上之參與，亦可充分利用大學及其他非政府組織的學術能量與社會資源，另外也是在設立國家人權機構遭遇政治阻力時的折衷方案，同時也可以藉此摸索成立國家人權機構後的運作模式。

### (3)立法過程中之程序性保障

由於我國目前正在推動法案制定前的人權影響評估，因此，本部代表團也向蘭德爾教授詢問瑞士有無類似作法。蘭德爾教授表示，瑞士聯邦的立法程序中，並沒有類似我國人權影響評估的作法。但瑞士在立法上相當重視事前的程序參與，其原因在於瑞士是一個由種族、語言、宗教與

---

<sup>8</sup> 人權議題研究中心網站：<http://www.scehr.ch/en/index.html>

<sup>9</sup> 該人權中心與大學的合作模式，係每個大學分別就特定 1 至 2 個人權議題，結合國內外之學者專家與研究資源進行研究，詳細內容請參考該人權中心網站：

<http://www.scehr.ch/en/about/structure/universities/index.html>

<sup>10</sup> 琉森師範大學人權教育中心及瑞士人權協會各自負責的內容，請參考該人權中心網站之說明：

<http://www.scehr.ch/en/about/structure/institutions/index.html>

文化各異的邦共同組成的聯邦國家，各邦具有高度異質性，因此，任何一個法案形成的過程中，不僅行政機關要先提出報告，審慎評估立法後對包含人權的各個面向的衝擊影響，並說明該法案內容均符合憲法及相關國際規範之要求。在法案送至瑞士聯邦國會(Federal Assembly)後，必須由各邦政府代表、非政府組織、政黨、大學、各種利益團體及受影響群體等人共同參與，就法案進行實質、廣泛之討論，以期納入並充分考量各種不同的觀點，如果該法案有侵害人權之疑慮，也必然會在此階段的討論中反映出來，故應該無須單獨進行人權影響評估作業。

此外，個別法案在聯邦國會經上述程序完成立法後，尚可透過公民投票(Referendum，以下簡稱公投)的機制，直接接受全國人民的檢驗。亦即各該法案通過後並不會直接生效、施行，而須先將法案內容公告周知，不認同該法案的個人或團體得發起聯署，在法案公告的 100 天內，蒐集聯署的簽名人數達 5 萬人時，政府即應將該法案交付公投，由全國人民決定該法案是否應生效。<sup>11</sup>蘭德爾教授表示，由於此聯署人數門檻並不算高，且考量到後續舉行公投之成本，以及法案經公投否決後，重行立法之成本相當高昂，因此這種人民複決機制的存在，可以促使行政及立法機關更加慎重地落實人民於立法過程中的程序參與權保障。

綜合以上說明，蘭德爾教授認為，不僅行政機關有義務進行法案的人權影響評估，立法機關更是反應社會上多元觀點的場域，如果立法機關能自己進行人權影響評估，更能發揮監督行政之功能，進而將人權保障思考納入所有法案之中，且藉由立法的事前參與權與人民的事後公投複決權，可具體落實人權保障。

#### (4)瑞士之人權保障重點工作

瑞士聯邦政府除了透過前揭行政作為及立法程序提升國內人權保障水準外，蘭德爾教授指出從瑞士的人權保障實務工作可歸納出兩大重點：不歧視原則及弱勢保障原則。因為人權的內涵相當廣泛，無法於聯邦政府體制下一一設置專責機關，因此，必須跳脫類型化的人權保障思考模式，將政府的資源集中於最需要保護的弱勢族群上，如無家可歸者、身

---

<sup>11</sup> 瑞士的公投制度下，除了人民透過聯署請求將特定法案交付公投此種情形外，尚有「強制複決」，即政府機關發動的修憲案，或是涉及瑞士應否簽署特定國際公約之提案兩種情形，都必須強制交付公投。詳參瑞士政府網站之說明：[http://www.swissworld.org/zh/politics/peoples\\_rights/peoples\\_rights/](http://www.swissworld.org/zh/politics/peoples_rights/peoples_rights/)

心障礙者、婦女及兒童等，且確保不歧視原則落實於政府施政的每一個環節中，如此才能適時提供更有效的人權保障。

實務上為落實不歧視原則，瑞士在相關立法上採取之作法，雖未制定一般性的反歧視法，但明文禁止對身心障礙者或基於性別為歧視，且在性別歧視及防止警察濫權等事項上，設有舉證責任倒置之規定，像是憲法規定男女同工同酬，如有不同酬之情況，非由受雇者負舉證責任，而應由雇主證明其有正當理由而為不同酬。或是人民被警察逮捕拘禁之案件，如當事人原無疾病或受傷，受逮捕拘禁後卻患病或受傷，即應由警察機關就其未濫用公權力使被拘禁者因而患病或受傷負舉證責任。

此外，因我國在國際人權規範的落實上，主要是由中央部會推動，地方機關往往不重視人權業務，本部代表團即詢問瑞士是否有類似問題。兩位教授表示，許多人權保障規範的實際執行，往往落在各邦政府的權限範圍內，但基於國際規範賦予之國家義務具有一體性，政府機關對外無從切割其責任，瑞士聯邦政府與各邦政府也會彼此合作，以提供更周延的人權保障。因此，我國中央政府與地方政府間仍應相互協調出適合我國的合作模式，以落實相關人權規範。

## 2.瑞士之人權教育

由於蘭德爾教授與雀佐恩教授都從事人權教育工作多年，本部代表團分享我國目前推行人權教育之現況，並請教兩位教授對於如何排定人權教育優先順序之建議。兩位教授表示，瑞士的教育事務是由 26 個邦各自規劃執行，非聯邦政府之主要職責。至於人權教育對象之順序設定，法官的人權教育應為第一要務，因為法官負責各種法規的解釋適用，必須要確實掌握人權保障之內涵；其次是要將人權觀念融入於大學各科系的課程，而不限於法律系，以因應當代人權保障的各種新挑戰，且持續將人權教育向下廣泛紮根；第三順位則是律師之教育訓練。對於人權教育課程的設計，也同樣應該以不歧視原則及弱勢保障為核心。

## 3.其他人權議題

### (1)兩公約之法律位階與社會權條款之直接適用性

在兩公約法律位階的議題上，蘭德爾教授表示，兩公約的效力既然低於憲法，則我國憲法如有違反公約之情形，應如何處理，另針對具社會權

性質之人權保障部分，其表示各國均應確保人民享有最低生存標準以上之生活，且法院應可直接引用相關國際規範中之社會權保障條款。本部代表團回應表示，我國憲法經檢視並無違反兩公約之規定，惟憲法條文本本身較為抽象，故我國將兩公約及 CEDAW 等國際人權公約予以國內法化，以補充憲法之內涵；而社會權保障部分，我國憲法對人民之工作、生存、財產權亦有保障規定，同樣可以援引兩公約及其一般性意見等規定補充之，且因兩公約具有國內法效力，法院自得直接於判決中引用兩公約之規定。

#### (2)自由貿易下的勞工權益與企業責任

有關開放自由貿易下之人權保障以及相關之企業責任與勞工權益等議題，由於國際勞工組織及經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, 簡稱 OECD)等國際組織，近年來已針對類似議題逐步發展出國際間共識並制定相關規範，雀佐恩教授建議我國可參考該相關規範，她也強調各種國際公約賦予的國家義務，彼此之間並無位階高低之分，因此即便是在經貿政策的規劃與執行方面，政府也必須確保所有施政作為除須符合 WTO 或其他經貿協定，亦不得牴觸其他如勞工、環保或人權等國際規範，且政府應積極介入規範私部門之行為，以符合整體國際法律秩序之要求。

#### (3)原住民權益保障

蘭德爾教授及雀佐恩教授都相當關切我國原住民之處境，本部代表團向其說明我國原住民經常面臨的幾個問題，例如核廢料儲存場之選址、原住民傳統領域內之重大開發計畫以及身分認定等問題。兩位教授表示法國及瑞士也遇到類似問題，如採用風力發電等替代能源過程中引起民意反彈，但瑞士透過憲法有關人民自決之規範解決爭議；且強調類似重大開發案的政策決定，應由直接受影響之社群進行內部自決(internal self-determination)。然而雀佐恩教授也建議我國應逐步減少對核能發電之依賴，以避免製造更多的核廢料。

#### (4)死刑

在死刑的議題上，兩位教授一方面希望我國可以體認到廢除死刑為國際趨勢，且呼籲我國應重視死囚於等待執行期間受到身心煎熬可能產生之

人權侵害疑慮。本部代表團向其說明我國目前就「減少死刑使用」以資因應逐步廢除死刑的國際趨勢，在修法及調整司法實務等面向上所作的努力，並且表達本部在面臨多數民意強烈反對廢除死刑之情況下，進行相關人權教育宣導之困境。兩位教授建議我國在教育一般民眾時，應著重不歧視原則，使民眾了解人權不是在保護特定人或族群（含特定種族、外國人或死囚），是保護所有人，以此讓民眾更能接受人權保障之思考。

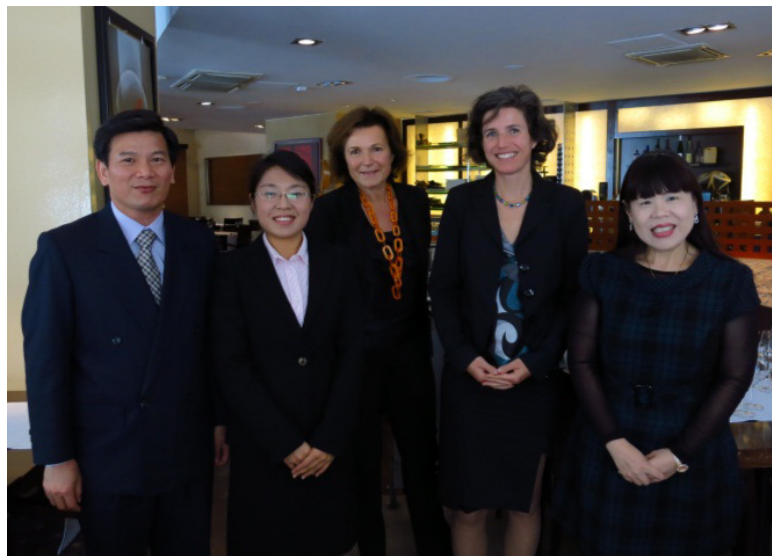
#### (5)對於具高度爭議性人權議題之推動策略

近來引起國內社會高度關注的多元成家議題，在許多歐洲國家也同樣引起高度爭議，但像英國及法國仍在反對聲浪存在的情況下將同性婚姻合法化。然以政府的立場，在民意共識遲遲無法形成之際，可以採取哪些作法以確保弱勢族群的權益保障不會因此減損或犧牲。經請教蘭德爾教授，其表示瑞士政府在處理具爭議性的政策議題時，會採取較為務實的作法，相關策略思考可供我國參考。她同樣舉同性婚姻的例子，目前在瑞士，同性伴侶之間無法自由締結婚姻，但政府並不會直接強行推動同性婚姻合法化，而是先從強化同性伴侶之間的其他實質保障做起，像是修法提供其醫療活動中之同意權，或是相互繼承之權利，逐步縮減同性伴侶權益與異性婚姻間的差距，也就是從各個面向落實前述的不歧視及弱勢保護原則，此種務實的策略，不僅可以避免在爭議事項上激化正反雙方的對立，也可以先讓人民循序漸進地接受同性婚姻的概念，則待日後時機成熟時，自然可以順利推動同性婚姻的合法化。

而前面提到瑞士聯邦政府成立幾個次委員會並補助設立的人權中心也是一個很好的例子，雖然現況下如要設立國家人權機構，遭遇到相當多政治上阻力，但既然設立國家人權機構最終的目的是要落實人權保障，故政府還是可以先透過次委員會處理特定議題，也可藉助大學及非政府組織的資源，由其提供原應由政府進行的監督、研究及人權教育工作，則形式上雖然還是無法滿足巴黎原則的要求，但實質上則可大大彌補缺乏國家人權機構可能產生人權保障不足之問題，此種務實導向的做法，足資我國參考。

#### (6)住房權保障

我國這幾年有關住房權保障的種種問題，經常伴隨土地徵收、都市更新及各種重大經濟建設計畫而來，故向蘭德爾教授及雀佐恩教授請教政府於處理類似事件時應注意那些問題。蘭德爾教授表示，由於瑞士許多大城市的房租通常相當高，故時常發生有承租人付不出租金，出租人訴請法院要求承租人搬離的事件。但就政府的立場而言，其一方面要保障出租人在法律保障的範圍內得就其財產為合理之使用收益，另一方面也應對無力支付租金的承租人提供適當的保護，甚至是提供替代住居。因此，法院通常會與地方的社會福利或社會安全機構建立合作關係，於遇有訴請承租人返還房屋的案件，如承租人確實無資力繼續承租房屋，法院在指定合理期限要求承租人遷出後，須將相關資訊(含應遷出之最後期限)通報社會福利或社會安全機構進行適當處置，必要時，甚至會先為承租人墊付租金，再視個案情況決定是否請求承租人返還；且在執行程序中，亦必須嚴守比例原則。同時也會彙整各種社會救濟或法律資源之相關資訊，製作成宣導品，請法院主動提供給類似案件的當事人，使其知悉有哪些管道可以尋求協助。對於瑞士致力於保障人權，聯邦與各邦政府、各政府部門間彼此合作，以服務對象之需求為導向之作法，值得我國學習。



▲本部代表團與蘭德爾教授(右二)及雀佐恩教授(右三)合影

## 二、機構參訪部分

### (一) 歐盟駐聯合國代表團(Delegation of the EU to the UN and other International Organisations in Geneva)

本次參訪歐盟駐聯合國代表團，係由其人權事務部門主管克莉絲緹娜·柯琪娜姬女士(Christina Kokkinakis)及路易斯·歐肯·偉格納女士(Louise Auken Wagner)接待本部代表團，訪問內容主要在瞭解歐盟在人權事務推行上之運作方式，以及如何協助各會員國落實歐盟之整體人權政策，同時也針對我國關注之特定人權議題交換經驗與意見。

對於歐盟推行人權事務之作法，柯琪娜姬女士先就歐盟成立之背景與依據作簡要說明，表示歐盟係依據 2009 年《里斯本條約》(The Treaty of Lisbon)所創建，該條約第 6 條並賦予《歐洲聯盟基本權利憲章》(Charter of Fundamental Rights of the European Union，以下簡稱憲章)拘束各會員國之效力；而為確保全體歐盟會員國都能確實依循歐洲議會(European Parliament，歐盟之立法及監督機構)制定之法規及歐洲理事會(European Council，歐盟最高決策機構)所為決定，所有國家在加入歐盟前，都必須證明其完全接受歐盟之規範並且必定會確實執行，具體作法便是要求申請加入的國家要全面檢視其國內法，必須就牴觸歐盟規範的所有法規都完成修正後，始具有加入歐盟之資格。柯琪娜姬女士特別舉死刑為例，申請加入歐盟的國家，都必須完全廢除死刑，以證明其已具體落實歐盟致力於廢除死刑之人權政策。此點與我國兩公約施行法採取先賦予兩公約效力，再限期完成法規檢視與修正作業之作法不同。至於歐盟如何確保各會員國有效落實憲章之各項權利保障，柯琪娜姬女士表示，因各項權利保障之具體化仍有賴各會員國之立法與實務操作，首先，歐盟會透過外交管道之折衝協調，盡可能縮減各會員國之間的差距，以提升各種權利保障立法之一致性；其次，歐洲聯盟委員會(European Commission，歐盟之執行機構，以下簡稱歐盟委員會)並建立涉及人權侵害事件之調查機制；同時，歐洲聯盟法院(European Court of Justice，簡稱 ECJ)則提供會員國國民對於人權侵害事件之救濟，其運作方式如下：

1. 在追求各種權利保障一致性的工作上，柯琪娜姬女士舉 LGBTI 權益保障為例，因各歐盟會員國在性別權益保障及宗教、歷史、文化背景上仍有相當

大的差異，因而反映在同性是否可以結婚或結合為伴侶之立法與政策決定上有不同的作法；即便歐盟無法要求所有會員國必須開放同性婚姻，但歐盟努力的重點在於確保各會員國對憲章揭示之基本權利均賦予一致之最低限度之保障，要求會員國必須保障其所有國民受到平等待遇，不因其性別認同或性傾向而受到來自國家或其他私人任何形式之歧視。換言之，就歐盟的立場而言，即便各國對於應如何保障人權有不同之作法，但因人權本身具有普世性，故不應以文化相對性為由，拒絕落實任何一種基本人權之保障。

2. 歐盟委員會為了有效監督各會員國加入歐盟後，均能遵守相關人權保障規範之情形，因此設有人權調查機制，由其調查員主動蒐集各會員國內可能涉及人權侵害事件的各種資訊，調查後如認為特定會員國之法規或政府之作為已違反歐盟之人權保障規範，即會向該會員國提出修法或政策建議。然而此調查機制並不處理個案問題，調查活動係由歐盟委員會主動發起，並不受理個人申訴，亦不作成具個案拘束力的具體決定；會員國之所以會配合歐盟委員會之建議而修正法令或政策，是因為其違反歐盟會員國必須確實遵守相關人權保障規範之義務。

3. 有關個案救濟部分，歐盟會員國之國民如認為其人權遭受不當的侵害，則可於窮盡國內救濟途徑後，於判決確定後之一定期限內向歐洲聯盟法院訴請救濟，經審理後如認為確有侵害其人權之情事，歐洲聯盟法院並得推翻會員國之國內判決，且其決定有拘束其他會員國之效力，藉此強化歐盟相關人權之實質保障效果。而權利受侵害之個人，向歐洲聯盟法院訴請救濟之同時，並不妨礙其利用既有之歐洲人權法院(European Court of Human Rights)，或於其本國為兩公約之締約國時，利用個人申訴制度提起救濟之機會。

另外，對於我國目前關注之糧食權及住房權議題，柯琪娜姬女士及偉格納女士表示目前兩者在歐盟並非最迫切的問題，但就人權保障之角度而言，歐盟會盡力確保在權利保障及資源分配上避免有任何歧視或基本權利侵害之情事發生。柯琪娜姬女士及偉格納女士期許我國能繼續提升國內人權保障。



## (二)國際法律人協會(International Commission of Jurists，簡稱 ICJ)

國際法律人協會向來在協助並監督各國落實國際人權保障事務上不遺餘力，本部辦理初次兩公約國家人權報告審查時便邀請該會之艾力克斯·康特(Alex Conte)博士來臺為國際審查秘書處、政府機關代表及 NGO 提供教育訓練，康特博士對於我國完成國際審查後之落實情形亦相當關心，故相當重視本部代表團此次訪問，也邀請該會之資深法律顧問及駐聯合國代表利維歐·季禮(Livio Zilli)先生與談。本部代表團安排此次訪問的主要的目的，是希望了解國際上對於逐步廢除死刑或禁止酷刑的實務運作上有哪些具體的作法，此外也就國際法律人協會多年來參與人權保障工作部分，請教其經驗與建議：

### 1.廢除死刑與禁止酷刑

對於死刑議題，本部代表團首先說明我國之政策立場，表示我國已認知到廢除死刑是近年來之國際趨勢，也是本部長期努力之方向，惟死刑應否維持，必須考量國內之政治、社會、歷史、文化等因素，我國現行刑事政策是「維持死刑，但減少使用死刑」。另外，在死刑尚未廢除前，所有經合法審判之確定判決，法務部均有依法執行之義務，無正當理由拒絕執行，可能有違反刑法第 127 條違法不執行刑罰罪之疑慮。但我國仍透過廢除刑法之唯一死刑、檢討相對死刑之相關規定、強化被害人保護、所有判處死刑之案件均須經過言詞辯論、死刑執行前須審慎確認有無聲請再審/非常上訴、請求特赦或聲請大法官解釋等之具體作法，以落實我國初次國家人權報告國際審查會議結論性意見第 57 點「直到完全廢除死刑之前，中華民國（臺灣）政府應確保所有與判處及執行死刑相關的程序與實質保護措施被謹慎的遵守」之要求，足見我國對於減少判處及執行死刑之用心及努力。惟究應如何逐步廢除死刑，在我國國人仍有七至八成贊成維持死刑之現況下，關鍵問題之一，在於政府應如何從事對民眾的教育宣導，進而就廢除死刑或暫停執行死刑形成民意共識。對於此點，康特博士及季禮先生認為我國將公政公約國內法化之後，國家除應持續全面檢視刑法及審判實務是否已完全符合公政公約及相關規定之要求，更有義務對執法人員(尤其是檢察官)及一般民眾進行相關人權教育宣導。在廢除死刑議題之教育上應聚焦於下列幾項重要資訊：

- (1)廢除死刑，或至少實質暫停執行死刑，乃重要之國際趨勢，我國作為國際社會之一員，不應自外於此。
- (2)國家作為一個整體，不僅僅擔負實現正義、追訴犯罪之功能，同時也負有保障弱勢、維護人權之義務。因此，國家對於犯罪行為人應予以矯正，使其得以改過自新、重返社會，而不應扮演剝奪其生命之角色。
- (3)本質上，死刑可謂是程度上最嚴重之酷刑，在禁止酷刑或其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰的立場下，亦應廢除死刑。
- (4)由於司法審判制度無法百分之百排除錯誤起訴及定罪之可能性，故死刑的存在可能使類似案件造成的損害難以回復。
- (5)判處並執行死刑的整個過程往往會耗費國家、社會及司法體系非常龐大的資源，且無法有效解決問題，故執行死刑並非是一個「成本最低」的做法。

其次，在禁止酷刑並建立符合國際標準的國家防衛機制部分，康特博士及季禮先生表示，對於禁止酷刑之比較法研究以及各國具體作法，像是預防酷刑協會(Association for the Prevention of Torture，簡稱 APT)<sup>12</sup>等國際人權組織，長久以來已經累積相當多資料，建議本部後續可與其聯繫以尋求其專業意見。並建議我國亦得以禁止酷刑公約任擇議定書建立之預防酷刑小組委員會(The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment，簡稱 SPT)及國家訪查機制為基礎，比照我國辦理國際審查之模式，邀請 2 至 3 位預防酷刑小組委員會之前任委員至我國各個涉及限制人民身體自由之處所進行實地訪查。他們也點出酷刑之所以會發生，往往有其制度性問題，我國宜主動針對涉及酷刑或其他殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰之事件，就行為人及被害人人數及具體案件事實等事項持續蒐集資訊，建立觀測指標，始能突顯背後之結構因素，進而從根本預防類似事件再度發生。

## 2. 國家人權機構與人權評鑑機制之建立

本部代表團就幾個國內重要人權議題，與康特博士及季禮先生交換意見。像是在國家人權機構的建立上，康特博士表示原則上仍應遵循巴黎原則，並參考國家人權機構國際協調委員會(The International Coordinating

---

<sup>12</sup> 預防酷刑協會的官方網站：<http://www.apr.ch/>

Committee for National Human Rights Institutions, 簡稱 ICC) 建立的人權評鑑機制與標準，重點仍在賦予國家人權機構充分的獨立性與調查權限。而人權評鑑指標之設定上，國際法律人協會本身並未提出一般性的人權指標，但康特博士指出，國際獨立專家於審查我國初次國家人權報告後提出之結論性意見，本身就已針對諸多重要議題提出具體可行的做法，同時也是很好的人權評鑑指標，換言之，我國於現階段可以先從監督各政府機關落實各點次結論性意見之執行情形著手。

### 3. 住房權保障之作法

另外對於都市更新與土地開發過程中之住房權保障議題，康特博士及季禮先生認為，我國如欲解決當前在住房權保障上遭遇之爭議與瓶頸，除了必須重新審視並落實經社文公約第 4 號及第 7 號一般性意見對於住房權保障之實體及程序要求；更應該在各種涉及人民住房權之立法、政策形成及政府施政過程中強化正當程序與公眾參與(尤其是直接受影響之群體)；此外，提供補償時，也不限於經濟上之補償，而應以需求為導向，思考哪些才是補償對象真正需要的。

季禮先生以國際法律人協會的核心價值作為當天討論的總結：國際法律人協會的宗旨，是在保障每一個人都能充分享受其追求正義之權利(right to access to justice)，因此，不論是其應受保障之權利為何，都必須確保其滿足下列三個要件：(1) 司法審查可能性(Justiciability)：即對於相關的法規、行政措施及國家作為，都有訴諸司法審查之可能性；(2) 有相對應之問責制度(Accountability)：強調政府機關或其他第三人皆應為其行為負起責任；(3) 提供有效之救濟(Effective Remedy)。康特博士及季禮先生也期勉我國能參照以上原則，逐一檢視我國之法律體系與實務做法，以期能為我國人民提供更符合各國際人權法律體系規範與精神之保障。



▲本部代表團與康特博士(左一)及季禮先生(左二)合影

### (三)國際糧食網路(FIAN International，以下簡稱 FIAN)<sup>13</sup>

國際糧食網路乃是聯合國國際團結與人權特別報告員丹旦教授推薦之機構，負責接待本部代表團的是 FIAN 日內瓦辦公室的駐聯合國常任代表安娜瑪莉亞·思瓦瑞茲·法蘭科(Ana María Suárez Franco)博士。由於 FIAN 長久以來已經在糧食權議題上，針對國際、區域及各國等不同層級的落實情形與問題，發展出完整的監督機制及評鑑指標；思瓦瑞茲·法蘭科博士更長期就各種與糧食權相關的議題，參與聯合國及國際糧農組織等國際組織之運作，對於相關國際趨勢與實務做法都相當熟悉，因此，本部代表團非常希望可以聽取 FIAN 推廣糧食權保障工作的相關經驗，思瓦瑞茲·法蘭科博士分別從 FIAN 的組織分工、糧食權之監督機制、人權指標之內涵等面向與本部代表團分享其經驗：

#### 1.糧食權之內涵與 FIAN 的組織分工

自從 1948 年人權宣言中提出糧食權概念以來，糧食權之保障除受到經社文公約第 11 條之明文保障外，也在聯合國糧農組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations，簡稱 FAO)及包含 FIAN 等眾多國際組織長期努力之下，逐漸發展成以糧食權為核心，擴張及於各種落實糧食權所必然涉及之各種議題，包含氣候變遷、自然資源、土地權益保障、勞工薪

<sup>13</sup> 國際糧食網路的官方網站：<http://www.fian.org/>

資與社會安全體系、生質能源、性別以及原住民權益等，進而交織成完整的國際法律保障體系。然而，還是有許多人誤解糧食權的概念，或將其窄化成僅止於直接給予食物。因此，FIAN 的任務便是要透過各種教育宣導、監督，甚至是直接採取各種具體行動，讓更多政府、民間團體及民眾瞭解糧食權的內涵與相關議題，以直接或間接影響國際性、區域性或各國的相關規範內容、政策方向及實務運作方式，使糧食權的保障能夠更為完善、周延。為達此目的，FIAN 分別針對個案監督、氣候及天然資源(水、土地)之接近使用權(access to water, land and other natural resources)、營養與收入、性別及問責制度等 5 大主題，分別成立專責工作小組。思瓦瑞茲·法蘭科博士特別就問責制度作說明，強調各國必須確保糧食權受侵害之個人得以訴諸司法救濟，同時也應強化企業責任，例如透過對跨國公司之行政管制、稅制及相關經濟規範，引導私部門共同尊重並保障糧食權之充分實現。FIAN 運作的方式，除了在德國海德堡的總部與瑞士日內瓦的辦公室兩個據點外，也會與幾個設立在其他國家的分支機構合作，工作人員會到有需要的國家，為政府官員、司法人員、非政府組織或民間團體提供與糧食權相關的各種培訓與教育訓練，並且蒐集來自不同國家或群體的經驗與回饋意見，再回過頭調整既有的監督機制、人權指標與實務做法。

## 2. 落實糧食權之監督機制與人權指標之建立

在糧食權之監督機制與人權指標部分，思瓦瑞茲·法蘭科博士表示，國家政策及立法的監督，本質上是比較上位階的概念，人權指標則是監督機制的一環。在人權保障的監督機制方面，可以運用質性或量化等不同方法，且非常重視個案的蒐集與分析，監督機制具有 4 個主要的功能：(1)發現被邊緣化或處境不利的群體，並了解其處境之成因；(2)監測人權保障之進展，並瞭解現況下已採取哪些具體改進措施；(3)確保相關作為已符合人權保障之基本原則；(4)藉以調整並落實問責制度。

為了對糧食權的落實情形進行有系統監督，FIAN 於 2007 年曾與德國農業行動組織(Welthungerhilfe)<sup>14</sup>合作出版《監督對抗飢餓之國家作為—如何使用本指引以監督糧食權之相關公共政策》一書(下稱《監督指引》)，<sup>15</sup>以協助

<sup>14</sup> 德國農業行動組織的官方網站：<http://www.welthungerhilfe.de/home-en.html>

<sup>15</sup> 書名原文為：Screen State Action against Hunger!— How to Use the Voluntary Guidelines on the Right to Food to Monitor Public Policies?。

各國行政、司法機關或非政府組織監督相關之公共政策與國家作為。該監督指引不僅明白闡述糧食權的權利內涵與要素、相關國際規範與相應之國家義務、國際上之實踐與可能構成糧食權侵害之情形等，更重要的是指出各種公共政策議題與落實糧食權保障間的關聯性，並分別針對 19 項與糧食權最為密切相關的公共政策領域提出詳細指引(guideline)，其中包含民主、政府治理、人權與法治、經濟發展政策、市場機制、法規體系等，<sup>16</sup>每一項指引，都以具體方式列出數個觀察重點，包含其觀察目的或監督過程中應注意事項。以第 17 項指引「監督機制、人權指標及標竿」為例，其列出的三大觀察重點分別為：<sup>17</sup>

(1)相關法律或政策中是否包含可用以監測糧食權落實情形之人權保障機制？

i.現況下是否存在有效的機制，得以蒐集、管理、分析及傳遞有關人權保障情形之政策、措施、計畫或方案等相關資訊？

ii.相關機制在政府落實人權保障之監督上，是否適當且足以就糧食權內涵的各種核心要素(attributes of the core content of the right to food)，以及各種人權保障基本原則的實踐情形，進行實質監督？

iii.是否有適當的政府機關或機構擔負起落實國內相關法律或政策之權責？

iv.就整體監督機制而言，是否已有相關人權指標或標竿，可據以觀察該現況下之法規結構、施政過程及實際落實情形，是否已確實符合糧食權保障之國家義務、核心要素以及基本原則等各項要求？

(2)現況下是否存在有系統的持續性監督機制？

(3)在例行的糧食權落實監督機制中，有權機關是否會將監測結果對民眾公開，或針對不符合糧食權保障之國際規範或未逐步落實相關國家義務之

---

<sup>16</sup> 該手冊提出的 19 項糧食權監督指引分別為：1.民主、政府治理、人權與法治(Democracy, Good Governance, Human Rights and the Rule of Law)；2.經濟發展政策(Economic Development Policies)；3.策略(Strategies)；4.市場機制(Market Systems)；5.相關政府機構(Institutions)；6.關係人(Stakeholders)；7.法規體系(Legal Framework)；8.對資源及財產之接近使用權(Access to Resources and Assets)；9.食品安全及消費者保護(Food Safety and Consumer Protection)；10.營養供給(Nutrition)；11.教育及宣導(Education and Awareness Raising)；12.國家財政資源(National Financial Resources)；13.對弱勢團體的援助(Support for Vulnerable Groups)；14.安全網(Safety Nets)；15.國際糧食援助(International Food Aid)；16.自然及人為災害(Natural and Man-made Disasters)；17.監督機制、人權指標及標竿(Monitoring, Indicators and Benchmarks)；18.國家人權機構(National Human Rights Institution)；19.國際面向(International Dimension)。

<sup>17</sup> 指引，第 50-51 頁。

機關，提出糾正或建議？

在對權利落實之監督有了初步的認識之後，則應進一步了解主要的監督機制—人權指標，其目的、形成過程及操作方法。

人權指標之建立與運用是確認各國是否充分落實人權保障相當有效之工具，在糧食權保障上亦然。FIAN 也積極發展出極為細緻的糧食權人權指標，思瓦瑞茲·法蘭科博士並以 FIAN 與德國海姆曼大學瑞德爾教授等人合作撰寫的《經社文權利之落實與監督：以適足糧食權為例》<sup>18</sup>一書(下稱《糧食權監督指標》)為本部代表團作說明。該書的目的，是在協助各國撰寫擬經社文公約的國家報告，在糧食權部分，能藉由該書提出的人權指標，更精確、完整而有體系的檢視國內的落實情形，進而呈現在報告及審查過程中。本書嘗試在經社文公約建構出的國家義務與權利保障體系下，凸顯國家在經社文權利保障上之一般性義務<sup>19</sup>與特別義務<sup>20</sup>，且要求在履行各種國家義務的過程中，都必須遵守「PANTHER」所代表的 7 個重要人權保障基本原則：

縮寫	人權保障基本原則	原則內涵
P	公眾參與 (Participation)	為確保政府之施政作為均能妥善落實糧食權，使所有利害關係人均能充分表達意見並實質參與法規與政策之形成、實施與監督等過程。
A	強化責任 (Accountability)	糧食權的落實，必須以有效的問責機制為基礎，讓政府必須為其施政作為及成果負起政治、行政或(準)司法責任。
N	不歧視 (Non-Discrimination)	國家如無正當理由，不得基於個人或特定群體之種族、性別、地理區域或年齡等條件，而為差別待遇，例如對於女性繼承土地等財產之權利以立法方式限制，或未採取任何行

<sup>18</sup> 書名原文為：Monitoring the Realization of ESCR : The Example of the Right to Adequate Food(下稱 Monitoring the Realization of ESCR)。惟該書於 2009 年完成後並未出版。

<sup>19</sup> 國家為落實糧食權所負之一般性義務為：1.盡其資源所及，採取種種步驟以逐步實現糧食權之保障；2.落實不歧視原則；3.積極參與國際合作或尋求他國協助。糧食權監督指標，第 12-13 頁。

<sup>20</sup> 國家為落實糧食權所負之特別義務，為對經社文權利應給予適當之尊重(respect)、保護(protect)及實施(fulfill)。同前註，第 13 頁。

		動積極調整或改變類似之實務作法。
T	資訊公開 (Transparency)	為了確保糧食權及前揭公眾參與或問責機制等原則之有效落實，國家應就所有涉及糧食權實踐之結構、過程與成果指標之數據或資料，製作成明確、可信且中立之政府資訊，並以適當方式定期公開。
H	人性尊嚴 (Human Dignity)	人權保障的最終目標，即是為了讓每一個人都能過著有尊嚴的生活。故人性尊嚴之保護亦為糧食權的核心價值。
E	賦權 (Empowerment)	單純給予關係人參與之機會尚不足以實現其權利，還必須提供足夠之資訊與知識，尤其是人權教育，使程序參與者能夠確實了解其有哪些可以運用的資源與管道，以及有哪些機制可以促使政府確實履行職責。
R	嚴守法治 (Rule of Law)	國家不僅應遵循其內國法律規範，更應確保其內國法規建制與及所有政府作為均符合相關國際人權公約賦予之義務。

《糧食權監督指標》一書並以「IBSA」此一方法為基礎，藉此形成糧食權人權指標的體系與各個具體指標，「IBSA」方法包含下列 4 個要素：<sup>21</sup>

縮寫	要素名稱	要素內涵
I	指標(Indicators)	經社文權利委員會通常會藉由作成一般性意見或結論性意見，提出與特定權利相關之人權指標，各國應參照前揭意見、政策目標或預先設定之標竿，形成具體的人權指標，以供撰寫下次國家報告或監督人權落實狀況時使用。
B	標竿(Benchmarks)	依各國經濟、社會、文化及現有之資源，設定短程、中程及長程目標，且應設定預計達成之具體時間表。可藉此確立該國於下次國家報告審查年，在此

<sup>21</sup> 同前註，第 21 頁。



		一期間內應達成之目標。
S	範圍(Scoping)	各國界定出標竿後，必要時，經社文公約委員會可能會透過特定溝通機制，討論是否應調整其預計達成目標之內容及範圍。
A	評估(Assessment)	經社文權利委員會可藉由公約建立之定期國家報告審查機制，評估各國達成標竿之情形，或是確認其是否有違反公約規定之情形及原因，並持續與各國就後續落實情形進行溝通。

在個別人權指標部分，糧食權本身最重要的核心內涵有三：適當性(Adequacy)、可得性(Availability)及易取得性(Accessibility)，且所有人權指標都可以依其性質，區分為結構指標、過程指標或結果指標，《糧食權監督指標》一書便依前揭概念及分類提出了 23 個與糧食權相關的人權指標：<sup>22</sup>

糧食權之 內涵  指標性質	適當性			可得性 (得持續供給 適當飲食)	易取得性			
	滿足 膳食 需求	食品安 全(無不 良物質)	文化 上適 當性		物理上 可近性	經濟上 可近性	不歧 視原 則	資訊
結構指標	1.對於糧食權之法律明文保障 2.是否有評鑑為 A 級的國家人權機構可監督經社文權利之落實情形 3.國家已提供個人可不受歧視尋求適當、有效且即時的救濟管道 4.對於糧食權之落實已形成相關國家政策及具體措施 8.現況已有相關災害預防及應變機制							
	5.現行法中已有營養、食品安全及消費者保護相關立法 6.採取具體措施以確保各種符合歷史傳統或民俗之飲食需求獲得滿足，或類似食品可以供應無虞			7.現有管制架構足以確保市場機制之順利運作 9.對於農產品已有相應之國家政策		10.國內已有保障並促進人民接近使用土地資源之相關機制 11.國內已有保障勞動條件及促進勞動資源合理利用之相關機制		
過程指標	12.國內涉及糧食權侵害之案件，於法院或其他有權調查機關經起訴/提起、調查或糾正之案件數量							

<sup>22</sup> 同前註，第 30 頁。

	13.一般民眾接受食品及營養教育宣導活動之涵蓋率	14.於食物救助方案中提供之國內生產食品所佔比例	15.現有方案得以確保家庭中的女性成員得以取得適當食物之涵蓋率 16.現有方案得以確保民眾取得適用各種具生產力資源之涵蓋率
結果指標	17.缺乏適當營養供給之人口比例 22.無法享有適當品質水資源或衛生環境之人口比例		
	18.飲食缺乏碘、鐵、鋅及維他命 A 的人口比例 19.營養過剩之人口族群	21.平均每人可分別從國產食品、進口食品及實務援助計畫獲得的食物	20.無法取得使用土地資源之人口比例 23.生活於貧窮線以下人民之人口比例

《糧食權監督指標》一書就上述的 23 個人權指標一一說明其意涵、能獨立成為一個觀測指標的理由、調查方法、可能的資料來源、資料分類處理方式及相應的時間限制。思瓦瑞茲·法蘭科博士認為我國後續應該可以藉助前述的《監督指引》與《糧食權監督指標》兩本書所提供之詳細資訊，逐步建立更貼近我國落實糧食權需求之監督機制與人權指標。

本部代表團另外就糧食安全及食品安全等問題請教思瓦瑞茲·法蘭科博士的意見。首先，因我國整體糧食自給率約為 32% 左右，低於日本、韓國等鄰近國家，因此想請教 FIAN 對此有無建議之最低比例或是相應之作法。思瓦瑞茲·法蘭科博士表示，FIAN 對於各國之糧食自給率並無建議之最低數值，惟建議各國仍應盡可能提升糧食自給率，她也以墨西哥與美國之間例子說明糧食主權(Food Sovereignty)<sup>23</sup>之概念：墨西哥與美國及加拿大簽署北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement，簡稱 NAFTA)後，美國近來因發展生質能源及飲食等，而對玉米有大量需求，墨西哥的玉米出口量隨之增加，但產量卻無相應程度提升，因此使其國內玉米價格大幅提升，也增加一般民眾購買之經濟壓力。從這個例子，不僅可以看出國家間的各種經貿協議與人權保障往往密切相關，且人權保障問題也可能

<sup>23</sup> 依「糧食主權論壇」(Forum for Food Sovereignty)於 2007 年作成之尼耶勒尼宣言(Declaration of Nyeleni)，糧食主權係指：人民除有權利要求獲取之食物是健康的、符合社會文化期待且以維護生態永續性的方式生產；並有權自主決定其糧食及農業系統。且糧食體系與政策應該要以糧食生產者、分配者及消費者的期待與需求為中心，而非以市場與經營者的需求為導向。(宣言全文請參照以下網址：<http://nyeleni.org/spip.php?article290>)

提升為國家主權問題。這對我國之現況而言，實應引以為借鏡。

本部代表團也表示我國因近年來爆發的多起食品安全案件，引起國內對於食品安全之重視，詢問思瓦瑞茲·法蘭科博士，FIAN 在食品安全議題上，尤其是對於不當之食品添加物或有害殘留物等問題，有何建議之作法。思瓦瑞茲·法蘭科博士表示，歐洲對於基因改造食品或是其他雖尚未證實對人體有害之食品添加物，係持較為保守之態度，在仍存有健康安全疑慮的情況下，通常會傾向限制或禁止使用，或是要求廠商必須為清楚的標示 (labeling)或以他法告知消費者，使消費者可以有充分資訊，作為購買與否之判斷，其他部分則可參酌前述《糧食權監督指標》一書之指標 5 有關食品安全與消費者保護部分之資料，或是聯合國世界糧食安全委員會(The Committee on World Food Security，簡稱 CFS)<sup>24</sup>有關糧食治理之相關資料。



▲本部代表團與思瓦瑞茲·法蘭科博士合影

#### (四)國際人權服務社(International Service for Human Rights, 簡稱 ISHR)

國際人權服務社執行長菲爾·林區(Phil Lynch)博士，過去曾任職於澳洲人權法律中心，也是澳洲無家可歸者法律服務處的創辦人，在人權保障事務上著力甚深，且相當熟稔人權 NGO 的運作方式，因此，奧斯頓教授特別推薦本部可向林區博士請教有關人權教育推展之問題。經本部與林區博士聯繫，他於 103 年 2 月間便曾提供一些澳洲的人權教育訓練資源，作為我國總統府人權諮詢委員會教育訓練小組參考，此次至日內瓦考察亦安排拜訪林區博士。

<sup>24</sup> 有關世界糧食安全委員會之介紹，可參考聯合國糧農組織之官方網站：  
<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/zh/>。

對於國際人權服務社的工作，林區博士表示該服務社創立之 30 多年來，一直致力於協助世界各地的人權鬥士(human rights defenders)與各國人權活動的實際參與者，透過各種形式的教育訓練，彙集各種資訊與資源，以提供實質的協助，讓這些人權鬥士或人權活動參與者可以更有策略地藉助國際或區域性組織的力量，轉化為其於國內推動改革的動力。因此，國際人權服務社非常重視各種國際人權規範體系的建制，尤其是在婦女權益、LGBTI 權益、企業責任、民主與轉型正義等議題上，希望能藉此影響並強化各國的問責制度，使各國國內的人權保障之法律體系均更為完善。此外，為了讓各國的人權鬥士或人權活動參與者能更有效率地與國際或區域間的發展趨勢接軌，國際人權服務社同時也是一個資訊彙整與交流平台，每個月都會以紙本出版品提供有關國際間重要人權進展的資訊，並透過電子郵件或如臉書或推特等社群網站隨時更新。

國際人權服務社為各國政府部門、區域性或各國非政府組織提供服務的方式，通常是以聯合國體系中各種國際條約建立的定期人權報告審查機制為基礎，分別在人權報告之撰寫、審查及後續執行與監督等不同階段，協助政府機關或非政府組織落實其於相關國際人權法規範下之義務，特別是在後續監督執行部分，將重點放在協助各國形成具體的行動方案，並促成跨部會的合作。國際人權服務社近年有一個為期三年的專案計畫，以幾個西非國家為對象，第一年協助其撰寫年度人權報告，第二年蒐集人權落實相關資訊並完成審查程序，第三年則尋求各種國際資源，且與他國建立合作關係，以使這些國家的人權保障機制更為精緻，且得以更有策略的方式進行。

本部代表團另針對人權教育訓練之對象與議題之優先次序設定，以及規劃人權教育訓練時應注意事項等議題，請林區博士分享其經驗並提供建議。在人權教育的對象選擇上，林區博士認為應優先、依序對立法機關、法律專業從業人員、司法官及非政府組織/社會團體等 4 類對象進行人權教育，且對此 4 類人員提供人權教育訓練之目的，與著重項目各有不同，茲整理如下表：

優先 順序	人權教育之 對象	理由	人權教育之著重項目 與應注意事項
1	立法機關	立法者必須熟悉各種人權的內涵，才能有效監督政府作為，且制定符合國際人權規範之法律。理想上，宜於立法機關成立人權聯席委員會，以全面性地審查所有法案是否均符合人權保障之精神。	要求政府(含立法機關)落實國際人權規範，並非在加重其負擔，反而可作為其推行既有政策或立法計畫之有用工具，確保立法與政策間的一致性。
2	法律專業 從業人員	人權保障在個案中的落實，通常必須仰賴位居第一線的法律專業從業人員，尤其是律師，去挑戰國內法規範並推動改革。	(1)在上述立法機關應有的基本認識之上，對法律專業從業人員及法官的教育，還必須額外提供實務技術層面之訓練：(i)從人權出發的法律解釋方法；(ii)從個案中累積形成共通的法律原則；(iii)跳脫過去教授法律之議題分類，聚焦於像身心障礙者權益、受教權或政府執法過程中的歧視等實際發生的問題。
3	法官	法官如能將人權的概念融入於個案解釋適用法規的過程中，有助於形成新的法律秩序(類似於普通法(Common Law)的通案法律原則)。	(2)人權教育的內容應兼具相關國際人權規範及個案研究。
4	非政府組織 /社會團體	非政府組織或社會團體除可以隨時監督國家(含前揭三種人員)履行人權保障義務之情形，更能透過定期國家報告審查機制，以民間的角度撰寫平行報告，提出問題	培養非政府組織或社會團體在國家公權力行使的不同階段之監督能力，包含： (1)立法者形成之法律與各種國際人權規範是否相容。 (2)實務上就現行法之詮釋，是否悖離國際人權規範體系表彰之精神。

		與建議，並具體評估政府相關人權保障措施之成效。	(3)政府各種施政作為，以及執法者依法行使裁量權時，是否已納入人權保障之觀點。 (4)法官是否能正確援引相關國際條約之規定，做成適當之判決。
--	--	-------------------------	---

本部代表團也進一步詢問林區博士對於一般公務員人權教育之建議，林區博士即以他先前在澳洲維多利亞州(Australian State of Victoria)從事人權教育的經驗與本部代表團分享。該州於 2006 年制定了人權與責任憲章(The Charter of Human Rights and Responsibilities Act 2006，以下簡稱憲章)<sup>25</sup>，要求所有法規及政策之形成、執行及解釋適用都必須將人權保障之概念納入考量。且為了確保該憲章之規範與精神能夠有效落實，該州相當重視公務人員的人權教育，尤其是針對法官、警察及業務上可能涉及身心障礙者保護的公務人員，提供包含相關國際人權規範體系及實際個案等內容之教育訓練。林區博士認為當時對公務員進行人權教育成果卓著的原因在於，他們將培訓重點放在讓所有公務員認識到，政府落實國際人權規範並非是一種負擔，而是多了一種有用的施政工具，此外，相關的國際人權規範其實並非現在才出現的新規定，很多都只是國內法律體系中最基本的法律概念，如人性尊嚴之維護與比例原則，且有待政府更積極的實踐。

林區博士也順帶說明，該州在對一般民眾的人權教育部分，曾使用數本案例式人權教材，內容包含各種人權議題，像是對身心障礙兒童的教育，或是對年長者的醫療照護，一方面讓民眾更了解人權的不同面向，另一方面有助於消除民眾對於「人權都是在保障壞人」之錯誤印象。

結束人權教育的經驗分享後，因國際人權服務社在協助各國人權活動參與者推行改革活動相當有經驗，本部代表團則舉我國今(103)年初發生的 318 學運為例，表示曾有支持該活動者之意見，認為此次學運參與者應可主張其行為屬「公民不服從」，而認為占領立法院或損壞公物之行為阻卻違法，並請教林區博士國際人權服務社是否曾遇有類似案例，或就此事件有何看法。林區博士表示其未曾參與過類似案例，不過就他個人意見，認為人民以佔領政府

<sup>25</sup> 該憲章全文可於澳洲維多利亞省之平等機會和人權委員會(The Victorian Equal Opportunity and Human Rights Commission)之官方網站查閱：[http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol\\_act/cohrra2006433/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/cohrra2006433/)

機關或損壞公物之手段表達意見的行為，應不得以「公民不服從」為由阻卻相關刑事責任，但也強調，我國政府就類似事件中維護公共秩序與安全的同時，仍應保障和平集會遊行民眾之權益，即便是非法集會遊行活動，執法時仍應謹守比例原則之要求。林區博士也期待本部代表團能將訪問內容帶回台灣，希望他在國際人權服務社及澳洲非政府組織推廣人權教育的經驗能夠對我國帶來實質的助益。



▲本部代表團與林區博士合影

### 三、國際組織巡禮

#### (一)聯合國日內瓦辦事處

本次出國考察前，即有人權學者專家建議本部代表團可參觀聯合國日內瓦辦事處，或是聯合國人權事務高級專員辦事處，本部代表團即安排聯合國日內瓦辦事處的參觀行程。聯合國日內瓦辦事處的現址為前國際聯盟總部，以萬國宮(Palais des Nations)為主要建物。

本部代表團隨導覽行程共參觀了大會堂(Assembly Hall)、人權大廳(Hall of Human Rights)及記者會議室等重要會議室，期間導覽員並簡單介紹聯合國的組織架構與運作方式，以及各會員國致贈之禮物及藝術品等。本部代表團能夠親自踏上聯合國召開人權相關會議的議事廳，相當具有意義，也希望有朝一日我國能以正式會員國身分參與國際社會的運作。





▲本部法制司林嘉慧副司長於聯合國日內瓦辦事處門口留影

## (二)世界貿易組織及我國常駐世界貿易組織代表團

本部代表團有幸與我國常駐世界貿易組織代表團的趙彥清秘書取得聯繫，趙秘書即邀請本部代表團至世界貿易組織(以下簡稱 WTO)總部及我國常駐世界貿易組織代表團(以下簡稱我國駐 WTO 代表團)參觀。

WTO 的總部設在瑞士日內瓦的威廉拉帕德中心(Centre William Rappard)，該建物 1926 年落成後原供國際勞工組織使用，<sup>26</sup>1997 年成為 WTO 前身—關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade，簡稱 GATT)之總部，目前則供 WTO 使用。因我國是 WTO 的正式會員國，本部代表團即在趙秘書的陪同下，以會員國政府官員之身分進入參觀。除了 WTO 總部幾個主要的會議室外，趙秘書也帶本部代表團參觀了供各會員國使用的協商室、WTO 的圖書室及內部工作人員的辦公室等區域。另外，本部代表團也應趙秘書的邀約至我國駐 WTO 代表團參觀，賴幸媛大使在百忙之中抽空接見本部代表團，並與本部代表團分享其貿易談判的技巧。

雖然 WTO 的主要目的是為了創造更自由、公平之國際貿易環境，故其關注的焦點都是經貿發展議題，然而當前許多重要的人權保障議題，往往與國際間的經貿發展動態息息相關，國際社會近年來也開始思考如何將人權觀點納入國際經貿談判或規範中，因此，我國日後應持續關注此國際趨勢。本部代表團此行分別至 WTO 總部及駐 WTO 代表團參觀，得以藉此拓展人權議題參訪行程之面向，殊具意義。

<sup>26</sup> WTO 無論是建物外觀或內部陳設的設計，都深受過去國際勞工組織的影響，像是主建物大門左右分別放置代表正義與和平的雕像；門扇通常會設置 3 道而非 2 道，代表國際勞工議題中的勞工、雇主與政府三方，近年增建的建物，也延續此做法。





▲本部代表團於 WTO 總部會議室合影



▲本部代表團於我國駐 WTO 代表團辦公室合影



▲林嘉慧副司長與賴幸媛大使(中)及趙彥清秘書(左)合影

## 參、心得及建議事項

雖然聯合國大會在 1971 年 10 月 25 日通過 2758 號決議，使我國失去代表權，無法再參加聯合國之活動，致未能透過一般簽署國際條約之方式完成兩公約之批准與存放程序，然政府為提升我國之人權標準，重新融入國際人權體系並拓展國際人權互助合作，主動以制定施行法方式賦予兩公約所揭示保障人權之規定具有國內法律之效力，並透過推行與兩公約相關之人權宣導與教育、結合政府機關與公民社會共同參與之法令檢討工作、撰提國家人權初次報告並邀請國際獨立專家辦理國際審查等積極作為，將各種國際人權保障之規範與精神融入國內之法律及相關政策中，充分展現出我國不僅有意願、也有能力遵循國際規範。

相較於其他在聯合國體系中的國家，其一方面有許多管道可以直接參與相關條約機構的運作，深入了解各國推展兩公約或辦理國家人權報告之經驗，另一方面也可以與各聯合國或其他國際組織形成合作關係，借助外部的資源以提升國內之人權保障。而我國在兩公約的推展與落實上，仍屬剛起步階段，許多事務尚待摸索，像是如何進一步掌握兩公約及其他國際人權公約交織而成的國際人權規範體系，以及聯合國、其條約機構及各國在落實各種人權保障可能遭遇之問題與相應作法等，因此，更需要積極尋求可能的合作關係，以汲取其他國家、國際(非政府)組織或人權學者專家之經驗，協助我國持續檢視尚有哪些改進空間，進而更有效率地利用現有資源，讓我國人民有能享受到更高標準的人權保障。

因此，本次考察能與幾位曾實際參與聯合國或其他國際組織實務運作、兼擅學術與實務之學者專家會面，且與 3 個分別在糧食權、人權教育及國際人權公約之落實監督等不同議題耕耘極深的國際非政府組織，就其實際從事人權保障工作之經驗當面請益，不論是過程或是收穫都顯得彌足珍貴。爰將本次考察之心得及建議事項彙整如下：

### 一、國家義務無位階高低之分，且所有政府機關均有落實之義務

雖然我國的外交處境較為特殊，但我國作為國際社會的一員，仍持續努力尋求與國際接軌的各種管道，人權保障工作便是最明顯的例子。我國近年來除宣示「人權治國」之願景，更主動批准、施行兩公約及 CEDAW 公約，並積極研議將禁止酷刑公約及兒童權利公約等其他聯合國核心國際人權條約國內法化，以確保我國的人權保障能貼近國際標準。

而在我國將兩公約及 CEDAW 公約國內法化之後，即負有實踐相關人權保障規範之國家義務；同時，我國也以不同形式加入各種國際性或區域性的政府及非政府組織，並參與各種跨國會議與協議之訂定，故也負有履行相關決議與協議內容之

國家義務。則在不同面向的彼此國家義務間，應無位階高低或優先順序之分，而是以國家(而非特定政府機關)為義務主體，國家應自行調和內部各政府機關的分工。以各種經貿協定與人權條約間的關係而言，國家一方面應消極確保既有的經貿法規與實務不牴觸兩公約或 CEDAW 公約賦予之國家義務；另一方面更應積極將人權保障之觀點引進經貿政策與法規之形成過程中，以調和各種國際法上義務之不同要求。

此外，國家對外是一個整體，對內雖然有行政、立法、司法、考試及監察機關各司其職，並有中央及地方政府之分，但落實人權保障的國家義務，不應因政府層級、國家權力或業務之性質而作區分，或割裂由少數幾個主管部會負責推動。反之，各級政府機關均有落實我國簽署或加入之國際公約之義務。故我國有關人權保障業務之後續推動，應確實依兩公約施行法第 4 條及第 5 條第 1 項之規定，要求「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現」，且「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理」，如此始能提供我國人民更周全的人權保障，進而向國際社會證明，我國確實有意願及能力擔負起作為一個國家應履行的義務。

## 二、兩公約之一般性意見與兩公約本身之條文具有同等效力位階

依本次訪問的幾位國際人權學者專家與國際人權組織之意見，兩公約及其一般性意見、聯合國條約機構審查各國定期報告做成之結論性意見，以及條約機構受理會員國個人申訴作成之決定等 4 種規範內容，都具有同等效力，政府機關行使職權或進行法令檢討時，必須逐一檢視前述規定之內容，且不得牴觸其相關規定。另依我國兩公約施行法第 2 條及第 3 條規定，兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力，且適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋<sup>27</sup>；另依同法第 6 條規定，政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。我國既已透過制定上述規範，並主動辦理國家報告之撰提及審查作業，積極與聯合國之人權保障規範體系接軌，則在相關規範的效力認定上，亦應比照聯合國而作同一解釋：

(一)我國應將公政公約及經社文公約之所有一般性意見，以及辦理國家報告審查

---

<sup>27</sup> 兩公約施行法第 3 條所稱「兩公約人權事務委員會之解釋」，應指人權事務委員會或經社文權利委員會分別就公政公約及經社文公約作成之一般性建議。

作成之結論性意見之效力，與兩公約條文之效力等量以觀，認定同樣具有我國法律之效力。建議我國於日後修訂兩公約施行法時，明文賦予一般性意見及結論性意見於我國法律之效力，以杜爭議。

(二)至於個人申訴之決定部分，因我國目前尚無比照聯合國受理個人申訴案件之作法，因此，可建議各部會於業管範圍內，參酌人權事務委員會或經社文權利委員會受理各國個人申訴做成之決定。

### **三、公政公約及經社文公約條文均得於個案中直接援引，國家並應提供適當之司法救濟**

本次考察行程中，各個學者專家及國際組織代表都非常重視兩公約條文之直接適用性，以及權利保障之司法審查可能性。亦即：

(一)就兩公約已明文規範之事項，即便我國尚未制定相關法律，行政及司法機關仍可直接援引兩公約條文作為法律依據。

(二)經社文公約與公政公約，性質上並無區別，均可直接適用於個案中。

(三)人民所享有任何一個受兩公約保障之權利，國家都必須提供適當的司法救濟途徑，使人民得請求法院就其主張受人權侵害事件進行審查。

### **四、我國應審慎研議是否成立國家人權機構**

依聯合國 1993 年決議通過之巴黎原則，其建議各國應成立具獨立性及多元性之國家人權機構，惟各國是否成立國家人權機構及其存在之形式，仍須綜合考量政府體制、財政、人力編制及國情等因素。以瑞士之作法為例，瑞士迄今並未成立專責之國家人權機構，而是以針對特定人權議題或是亟需保護的弱勢族群，分別設立專責委員會之方式替代，亦可有效落實國際人權保障規範。

我國總統府人權諮詢委員會業於 2012 年決議設立國家人權機構研究規劃小組，著手進行籌設國家人權委員會之研議規劃，該小組目前也正在研擬相關組織法及職權行使法草案。我國是否成立國家人權機構，為我國兩公約初次國家人權報告的審查重點之一，也是本次出國訪問行程中，各國際人權專家學者及國際人權組織關注的議題，因此，我國是否成立國家人權機構及相關法規建置，應予審慎研議。

### **五、人權保障及人權教育應以落實不歧視及弱勢保護原則為中心**

由於人權的內涵相當廣泛而抽象，我國雖已將兩公約及 CEDAW 公約國內法化，但我國日後推行人權保障及人權教育之範圍，不應以前揭國際公約保障之權利，或後續加入之其他國際人權公約為限，而應從人權保障之核心精神—不歧視原則

及對弱勢族群之保護出發。因此，不論是在制定法律、研擬政策、執行公權力或是就個案進行司法審查時，都應該跳脫傳統之權利導向思考，即便無法確認當事人是否確實得主張某種受國際公約所明文保障之權利，仍應嚴守不歧視及弱勢保護之原則，以及比例原則等基本法律原則。

另外，綜合本次考察中多位國際人權學者專家及國際人權組織之建議，為了確保所有代表國家行使公權力之人，都能將人權保障之精神貫徹於執行業務之過程中，有關人權教育對象之優先順序設定，應優先對法官、檢察官、立法機關、公務人員(尤其是警察等第一線執法人員)及律師進行人權教育訓練。此外，也必須將人權教育向下紮根，針對一般民眾及學生(尤其是大學部)提供更廣泛的人權教育。

至於人權教育的內容，建議應扣緊不歧視及弱勢保護原則之精神，並參考結論性意見涉及教育訓練之相關點次(第 16(ii)、17 至 19、29 及 55 點)之內容，且宜提供案例說明人權的不同面向，以強調人權保障必要性，同時導正民眾對於人權只是在保障特定人的誤解。

## **六、應於事前的政策規劃、立法形成、實際執行及事後監督等過程中強化社會各界之參與，以補充人權影響評估機制**

人權影響評估機制之目的，是為了在法律或政策形成的過程中，預先評估現有規劃於施行後，是否有侵害特定人或族群之人權之疑慮，進而修正相關作法，以求慎重。惟目前我國欲推行之人權影響評估機制，是要求行政機關於提出法律案前，必須先填列人權影響評估表，以確認該法案內容未抵觸各相關國際人權公約之規範。然而，就本次考察幾個國際人權組織協助各國 NGO 監督政府落實人權情形之經驗，發現若要將國際人權規範體系之精神充分融入於國內的所有法規與政策之中，必須要在事前的政策規劃、立法形成、實際執行及事後監督等不同階段，都有適當的機制可以引進多元意見，確保不會有任何一個群體的利益被忽略或犧牲。

要達成上述目的，最有效率的作法，便是在前述各階段都賦予人民得自由、充分表達意見之程序參與權，配合適當的資訊公開制度，則所有可能受到特定法律或計劃影響的個人或團體為了影響政府決策，自然會積極提出各種不同觀點，使每一種意見均有機會呈現於重大政策或法案形成、執行及監督過程中，同時也能藉此發現潛在的人權侵害問題或人權保障不周之處。

以此觀之，目前欲推行人權影響評估機制可能面臨以下問題：

- (一)僅要求法律案或計畫案之主管機關自行填列人權影響評估表，忽略特定人權保障之落實，可能同時涉及各級政府或不同部會之權責，則評估結果未必能正確預估並呈現各該法律案或計畫案制定後或開始執行後，對人權保障之實際衝擊情形，易流於形式。
- (二)立法機關是各種民意彼此展現與折衝之場域，負有監督行政機關、落實人權保障之職責，故其有權透過召開公聽會或調閱文件等方式，以廣泛蒐集社會各界之意見，通盤檢討個別法案及政策與現行國內法體系或國際規範有無扞格之處，發現行政機關的疏漏或缺失，並修正法案或計畫內容，進而將人權保障之精神貫注其中。但目前之人權影響評估機制，僅要求行政機關進行人權影響評估，對於立法機關卻無相應要求。
- (三)未賦予人民參與人權影響評估程序或表達意見之適當管道，或要求行政機關必須採取一定作為以獲取受影響群體或社會各界意見，故該評估結果是否在充分考量所有情況後作成，不無疑義。
- (四)我國尚未建立人權指標及相應的人權評鑑制度，並無足以客觀呈現我國人權保障現況之數據資料，且許多公務員對於重要國際人權條約的內涵未盡了解，未必能順利完成人權影響評估表中有關法律案及計畫案是否符合國際人權公約之檢視作業。

而為解決上述問題，建議作法如下：

- (一)建議行政機關於法案及重大政策研擬階段，即引進社會各界之意見，且持續對內部人員(尤其是辦理評估作業之同仁)進行人權教育；
- (二)建議由立法機關就法案自行辦理人權影響評估，或於立法機關內部成立跨委員會之審查小組，對行政機關作成之人權影響評估結果進行實質審查，並且賦予人民廣泛參與之機會，以蒐集各界意見；
- (三)配合相關人權指標之建立，建立人權相關議題統計資料之蒐集、分析與資訊揭露機制，讓人民得以了解我國整體人權保障現況，也提供政府機關進行人權影響評估作業之必要資訊。

## 七、我國應建立問責制度

國際人權學者專家與國際人權組織於本次考察中均向本部代表團強調的另一個重點，是有關問責制度之建立，這也是多數國際人權組織的推動重點。因人權保

障必須由各級政府機關彼此協調合作始能落實，但也因為特定人權議題中，往往牽涉不同部會的業務，且又會受到整體政治、社會、經濟、文化及歷史傳統等複雜因素的影響，可能使個別政府機關在特定人權的落實上，權責不明。

我國完成兩公約國家人權初次報告審查後，本部業依總統府人權諮詢委員會之決議，以議事組名義，就國際獨立專家作成之 81 點結論性意見，請各點次內容之相關部會對國際獨立專家之建議提出回應(含措施/計畫、辦理情形/進度、預定完成時程及表現指標等)後，召開兩輪共 22 場「審查各機關對結論性意見與建議的初步回應會議」，在會中邀集相關部會代表與 NGO 共同討論，並確認各點次之主辦機關與協辦機關；隨後並由總統府人權諮詢委員會議事組定期管考各權責機關之辦理情形。

然而，對於各級政府機關如未積極落實兩公約(及其一般性意見)，以及結論性意見之要求時，有何法律效果，各該權責機關又應負起哪些責任，現行法都無相應的規範。在我國尚欠缺有效問責制度的情況下，建議後續應持續蒐集各界對於落實兩公約之意見，並且透過修法，使兩公約之一般性意見及結論性意見的法律定位更加明確，使各級政府機關無從迴避與其他政府機關協力落實兩公約(及其一般性意見)，以及結論性意見之職責。

## 八、我國日後辦理國家人權報告撰提及審查工作時應注意事項

最後，就我國日後辦理後續之定期國家人權報告撰提及審查工作時，應將瑞德爾教授就程序性及技術性事項、格式、編寫重點及議題呈現等部分之下列建議納入考量：

### (一)程序及技術事項：

- 1.我國初次國家人權報告審查活動，就公政公約及經社文公約各邀請 5 位國際專家擔任審查委員，人數上相當適宜，便於委員間作深入討論，建議下次可繼續維持。
- 2.建議我國辦理下次國際審查時，宜即早聯繫並確定各組審查委員名單，以利委員間可提早就條次或審查涉及之議題，為協調分工或進行事前準備工作。
- 3.為確保審查委員有充分的時間審閱國家人權報告之內容，原則上應預留 6 至 8 個月的審閱期間，故宜及早確定審查日期，以便回溯推算國家人權報告應完成之最後期限。
- 4.我國初次國家人權報告審查活動僅有 3 天，似不足以供審查委員與我國政府



機關及非政府組織充分溝通，深入了解我國之整體人權保障現況及個別議題，建議下次可將審查期間延長為一週。

5.國家報告之篇幅，建議參照聯合國之相關規定，提供重點式摘要即可，無須提供太多細節或過於詳細之說明，委員如需要進一步的資訊，將於國際審查時再行提問。

(二)國家人權報告之格式：

由於國際專家提出的結論性意見，已可歸納出幾個我國當前重要之人權議題，因此後續國家人權報告之撰寫重點與初次報告即有不同，其一方面具有延續前次報告之性質，必須呈現我國根據前一次審查專家提出的結論性意見與建議，採取了那些積極作為來解決或改善這些現有的問題；另一方面也必須著眼於現況及未來，就前一次審查後的國內情況，以及新發生或潛在可能發生的人權問題，提出說明。因此在格式上，後續的國家人權報告可分為兩部分，一部分係以已知的重要人權議題為基礎，說明我國處理各該議題之進程；另一部分則以兩公約之條次為基礎，使委員易於瞭解我國於落實各項權利之新進展或面臨之問題。

(三)於撰寫國家人權報告時，除了我國在保障各項人權時的進展與成就外，更應鼓勵政府機關提出在推行各項人權保障政策或措施時面臨的瓶頸與實務問題，如此審查委員將更能理解我國在兩公約的落實上受到哪些限制或有何特殊考量，也比較能依據其參與國際人權保障實務的經驗，針對我國特殊的處境提出更為具體可行的建議。

(四)特定議題部分：建議我國於下次國家人權報告中，應特別著眼於下列議題：移工及移民權益保障、同志權益、逐步廢除死刑及引進暫停執行制度之作為、提升司法獨立並避免媒體影響公正審判之權利、婦女健康及女性在職場上之地位、年金改革及土地正義與住房權保障等議題。<sup>28</sup>

## 九、糧食權及住房權保障之落實

針對我國應如何強化糧食權及住房權保障，本部代表團於各訪問行程中均特別請教各個國際人權學者專家及國際人權組織之建議，說明如下：

(一)糧食權

糧食權部分，因本次訪問的格雷教授與 FIAN 都是長期關注並參與糧食權保

---

<sup>28</sup> 詳細內容請見本報告第 9-10 頁。



障工作的專家，因此在糧食權的監督機制、人權指標之建立與人權教育等面向上，獲得相當詳盡的資訊與建議<sup>29</sup>，摘述如下：

- 1.人權保障應遵守 7 大基本原則：公眾參與、強化問責機制、不歧視、資訊公開、保障人性尊嚴、賦權及嚴守法治原則。
- 2.監督機制之設計，首要目的在發現被邊緣化或處境不利的群體，並了解其成因；而後著重於監測人權保障之進展，瞭解現況下已採取哪些具體改進措施，確保相關作為符合人權保障之基本原則，進而調整並落實問責制度。
- 3.人權指標的體系之建立，應先依各國經濟、社會、文化及現有之資源，設定短程、中程及長程目標，並設定預計達成之具體時間表，形成「標竿」；再根據前揭標竿，參考經社文權利委員會通常會藉由作成一般性意見或結論性意見，提出與特定權利相關之「指標」；另於實際執行過程中，隨時確認原初設定的目標及時程範圍是否適當，進而評估政府是否已充分落實公約之要求。

## (二)住房權

有關住房權保障及相關之迫遷議題，本次訪問之學者專家及人權組織多建議我國先從落實不歧視原則及弱勢保障原則開始，藉由強化政府部門間的合作，思考如何以弱勢族群為中心，提供其所需要的權利保障，即便是在依法得驅逐非法占用者之情況，亦應確保被驅逐者不會因此流離失所，否則便應由政府提供替代住居，且於執行時亦應嚴守比例原則。

各學者專家並建議我國應參考經社文權利委員會針對適當住房權及強制驅逐議題作成之第 4 號及第 7 號一般性意見，以強化住房權保障：

### 1.住房權保障首要應考量住房之適當性

經社文公約對於住房權之保障適用於所有人，並未區分個人之收入及經濟條件，其概念之核心在於住房「適當性」之認定。為確保我國已充分保障個人享有適當住房之權利，應綜合考量以下面向：

#### (1)各種形式的住房使用權是否均已受到實體及程序保障

對於土地和房屋的使用權，不論是自用住宅、租賃、非正規住居或其他形式，都應確保在實體及程序面向上均受法律保障，免於受強制驅逐、騷擾或其他威脅。

---

<sup>29</sup> 詳細內容請見本報告第 28-35 頁。

(2)個人是否易於取得住房所需的各種服務、材料、設備及基礎設施

為使居住者能享有基本的衛生、安全及營養等生存條件，適當住房應使居住者易於取得安全飲用水及自然資源，以及衛生、照明、排水及廢棄物處理等設備。

(3)與住房有關的支出占整體收入之比例是否合理

為確保個人於住房相關支出占整體收入之比例為合理，必要時，政府應提供適當之住宅補貼，或採取適當措施避免承租人受租金不當調漲之影響。

(4)住房之空間及居住條件是否可能致居住者生命或身體健康上危害

住房環境與居住者的健康狀況息息相關，適當的住房應能使居住者免於受嚴寒、潮濕、炎熱、風雨等可能對健康造成之威脅、傳病媒介或建築本身所致之危險。

(5)有特殊需求之弱勢群體是否能享有適當的居住環境

對於老年人、兒童、身心障礙者、愛滋病患、精神病患、天然災害受災戶等有特殊需求或處境較為不利之群體，應優先保障其享有適當住房之權利。

(6)住房之區位是否能滿足居住者的生活需求

住房之地點應使居住者便於就業、就學，並使用如保健及托育等公共服務，且遠離汙染及易生天然災害之地區。

(7)住宅區之規劃、住房之形式及相關政策是否符合各該社會之文化需求。

2.政府應採取適當措施以落實適當住房權並有效監督

政府應考量適當住房權之前揭面向，透過立法或制定政策，確保資源適當分配，並提供必要的救濟措施。同時也應全面性調查國內住房狀況，如低收入族群之居住狀況、非法住居、無家可歸之個人及家庭以及國內發生之強制驅逐案例等，以了解住房權之落實情形。

3.合法遷離行動應嚴格遵守國際人權法相關規定

依經社文公約第 7 號一般性意見，國際人權公約禁止強制驅逐之規定，雖不適用於按照法律得執行之強迫遷離之作法，但執行過程必須「符合國際人權公約之規定」，特別是在遷離行動涉及多數人時，更應注重程序及救濟權之保障：

- (1)應於法律中明定合法遷離之要件。
- (2)事前應與可能受遷離行動影響者協商，探討所有可行的替代方案，盡可能避免或減少使用強迫手段。
- (3)在預定搬遷日期前應預留合理期間，通知所有可能受影響之人，並提供與遷離行動相關之資訊，必要時應包含土地及房屋在人員遷出後之使用方式等資訊。
- (4)確保可能受遷離之人得提起救濟。
- (5)執行程序應嚴格遵守國際人權法相關規定及比例原則，且除非得受遷離者之同意，不得在夜間或惡劣的天候下進行。
- (6)執行過程中應有政府官員或其代表在場，並明確劃分遷離行動之職責。
- (7)對於個人在遷離過程中實際受到的財產損失應給予適當補償。
- (8)如個人或家庭受遷離後將無家可歸或易遭受其他人權侵害，政府應採取必要措施提供適當之住房或土地。