

◎兩公約施行法簡介

(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簡介)

◎楊岡儒律師

原文刊載於「行政院人事行政局公務人力發展中心：游於藝電子報 103 期(99/2)」

網址：<http://epaper.hrd.gov.tw/103/EDM103-0804.htm>

最後紀錄日期：2010.3.25

關於「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」)，性質上屬於「國際法上最重要之國際人權法典」，並涉及國際人權保障之基礎規範【註釋 1】，我國於民國 56 年簽署「兩公約」後【註釋 2】，由於我國嗣後即喪失聯合國之代表權，故迄今於聯合國尚未完成最終之批准程序。

目前就我國現行法制而言，針對兩公約之規範及保障內涵，乃制定「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」(以下簡稱「兩公約施行法或本法」)，並於民國 98 年 4 月 22 日公布，其條文共 9 條，而關於其法制之制定過程及內容，主要係針對兩公約為國際人權基本法典之內國法化，本文係就兩公約施行法之規定及內容為介紹之。

一、本法之立法目的

(一) 按本法之立法目的，依本法第 1 條規定，係「為實施聯合國 1966 年公民與政治權利國際公約 (International Covenant on Civil and Political Rights) 及經濟社會文化權利國際公約 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) (以下合稱兩公約)，健全我國人權保障體系，特制定本法。」故其首重於人權保障之落實，並涉及人權之基本規範及保障意旨或內涵，並具有「健全我國人權保障體系」之立法目的及功能面向。

(二) 本法第 1 條之立法理由

依本法第 1 條之立法理由可知：其設立之理由及功能如下：

1. 兩公約性質上屬於「最重要之國際人權法典」。(屬於國際上人權保障體系不可或缺之一環)
2. 內容在闡明人類之基本人權【註釋 3】。
3. 敦促各國落實所揭示各項人權保障規定。
4. 期使公民政治權利及經濟社會文化上充足保障。
5. 健全我國人權保障體系。

二、兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力

依本法第 2 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。」審酌其規定及立法理由【註釋 4】可知：

- 1.基於兩公約所揭示之「人權保障規定內涵」，應認為具有「普世之適用」。
- 2.我國於國際上地位及現況之考量。
- 3.透過立法院審議及總統批准後，使兩公約產生具有「國內法律之效力」。
- 4.明確其在我國法律體系中之定位。

三、兩公約之適用及解釋

（一）依本法第 3 條規定：「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」而本條之立法理由亦指出：「明定適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會對兩公約之解釋」

（二）由此可知，關於兩公約之適用及解釋，應審酌兩個主要之面向，亦即參照其「立法意旨」及「兩公約人權事務委員會對兩公約之解釋」，因此關於此所指之「立法意旨」，應屬其制定時，由聯合國大會決議之立法意旨內容【註釋 5】，而就我國之適用部分，則應依法組織「兩公約人權事務委員會」並由其為解釋之。

四、各級政府機關行使職權之適用及維護人權保障之意旨

（一）依本法第 4 條規定：「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」其立法理由即指出：「為避免國家行使公權力侵害人權，本條爰明定各級政府機關行使其職權時，應符合兩公約有關人權保障之規定，且除消極地避免侵害人權外，應進而積極地促進各項人權之實現」

（二）我國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，並應積極促進各項人權之實現。因此，本法第 4 條明示，我國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，並應積極促進各項人權之實現，故國家行使公權力時，基於現代法治國家之保障人權義務，即應避免國家行使公權力侵害人權，而其適用上應以「兩公約之人權保障」為基礎規範（最基礎之規定及範圍），且各級政府機關行使其職權應同時兼顧「消極之避免侵害人權」以及「積極之促進人權保障【註釋 6】」之兩個面向。

五、各級政府機關業務職掌範疇及相互間應配合推動人權保障之落實

（一）依本法第 5 條第 1 項規定：「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」

(二) 依其立法理由可知：「兩公約雖對人權保障有周延之規定，惟其落實則有賴各級政府機關依現行法令規定之業務職掌，負責積極籌劃、推動及執行，其有涉及不同機關業務職掌者，相互間更應協調連繫辦理」故我國各級政府機關之行使其職權，除應依本法第 4 條之規定，符合兩公約有關人權保障之規定，並積極促進各項人權之實現之外，如就其「落實之層面」以觀，尚須透過其業務之職掌而為積極之籌劃、推動及執行，且其如涉「多層級或多階段之職務職掌範疇」時，我國之各政府機關間應相互協調及連繫辦理，以貫徹業務籌劃、推動、執行等層面之人權保障落實。

六、各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作義務

(一) 依本法第 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」

(二) 依其立法理由可知：「兩公約規定之落實，除應就兩公約規定事項協調聯繫辦理外，更有必要與外國政府及國際間之非政府組織及人權機構合作，以保護及促進其所保障各項人權之實現」因此，如涉及跨國或國際之組織、人權機構等，基於人權之維護及保障，具有共同合作義務，以茲保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。換言之，涉及兩公約所揭示之人權保障內涵，由於具有普世之價值，且涉及人權保障之核心理念及基礎規範，各國間、國際組織或人權機構等，均具有維護之必要，故如具有合作之必要性，自應以共同合作之方式為統籌處理，以達成兩公約之人權保障內涵及各項人權之實現。

七、人權報告制度之建立

依本法第 6 條規定：「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度」關於此「人權報告制度」或「人權報告制度之義務」，其立法理由即明示：

(一) 兩公約揭示人權報告制度之必要性

依「公民與政治權利國際公約第 40 條第 1 款【註釋 7】」及「經濟社會及文化權利國際公約第 16 條第 1 款【註釋 8】」之規定可知，兩公約均明定課予締約國須提出「人權報告制度」，其目的在於「促使兩公約所示之人權保障之各項權利得以實施」，並且「對其進展負有報告義務」，以茲確保兩公約之人權保障事項獲得充分之落實。

(二) 課予我國政府建立人權報告制度之義務

本條之立法理由復認為：「人權保障是政府全方位之工作，自須與時俱進，方能符合國際人權標準，並確保其執行成效，爰依照兩公約上揭報告之機制，課予政府建立人權報告制度之義務，未來政府所制（訂）定之法令及推動之行政措施，

應定期評估、檢討。至於人權報告制度之撰擬及相關事項，則由行政院或其指定之機關統籌辦理」故由此可知，依本法之規定，我國政府具有建立人權報告制度之義務，且應定期評估及檢討其成效，至於其人權報告制度之撰擬及相關事項，應由行政院或其指定之機關統籌辦理，例如：兩公約人權事務委員會【註釋 9】，即屬適例。

八、優先編列預算及全方位、永久性之推動義務

依本法第 7 條規定：「各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施」而其立法理由即指出：「民主法治時代，任何時間、地點之人權意義及價值均不能被漠視。政府落實人權之程度，乃國家民主化之重要指標。我國將兩公約完成審議及批准【註釋 10】，並制定本法據以執行，則執行保障人權所需之經費，在編列上自有其優先性。惟人權保障乃全方位之工作，非一蹴可幾，本條爰明定各級政府機關為執行本法所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施」因此，關於本條之內涵，係在闡明兩公約人權保障之籌劃、推動及執行，係政府應全方位為之及具有永久性義務（推動義務），故應依政府之財政狀況，優先編列預算，並達成逐步實施之內涵。

九、我國現存法制之檢討及修正

（一）依本法第 8 條規定：「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 2 年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進」

（二）本條之立法理由指出：「兩公約所揭示之規定，係國際上最重要之人權保障規範。為提升我國之人權標準，重新融入國際人權體系及拓展國際人權互助合作，自應順應世界人權潮流，確實實踐，進而提升國際地位，爰明定各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令與行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後 2 年內完成法令之制（訂）定、修正或廢止，以及行政措施之改進」由此可知，此部分即涉及「我國現存法制之檢討及修正」，而其範圍包含我國各級政府機關所主管之「法令及行政措施【註釋 11】」，因此其檢討及影響之層面非常深遠【註釋 12】，故我國各級政府機關應深入理解兩公約之規範內涵，進而為檢討及修正之，以確保人權保障之落實及實現，以茲充分維護現代法治國家人民之基本權。

十、其他細部規定：本法施行日期，由行政院定之

依本法第 9 條規定：「本法施行日期，由行政院定之」因此關於本法施行日期，俟日後由行政院另行定之。

（作者為群立法律事務所律師，行政院人事行政局公務人力發展中心：公務執行

適用民刑法實務研習班講座)

註釋：

1. 關於兩公約之性質及內涵，基本上具有：1.性質：國際人權法典；2.具有「普世價值」；3.具有「國際習慣法」之地位。

2. 關於兩公約於聯合國大會之決議，係於 1966 年 12 月 16 日聯合國大會決議通過，並於 1976 年 3 月 23 日生效。另外，兩公約於我國法制沿革，如僅就形式上觀之，其資訊如下：1.公民與政治權利國際公約：簽訂日期：民國 55 年 12 月 16 日；生效日期：民國 65 年 3 月 23 日。2.經濟社會文化權利國際公約：簽訂日期：民國 55 年 12 月 16 日；生效日期：民國 65 年 1 月 3 日。

至於就近年之法制以觀，兩公約係於 98 年 3 月 31 日由立法院第 7 屆第 3 會期第 6 次會議審議通過；並於 98 年 12 月 10 日由總統華總一義字第 09800285401 號令公布。

3. 例如：兩公約之共同前文，即指明：「確認此種權利源於天賦人格尊嚴。

(Recognizing that these rights derive from the inherent dignity of the human person)」以及「(審酌)人類一家，對於人人天賦尊嚴及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎。(recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world.)」

4. 本條之立法理由內容為：「兩公約經立法院審議通過，總統批准完成後，因我國尚非聯合國會員國，能否完成交存聯合國秘書長之手續，仍有待克服困難，積極爭取。於此之際，爰定明兩公約所揭示之保障人權規定，具有國內法律之效力，俾明確其在我國法律體系中之定位」因此係闡明我國現行於國際上之地位及程序上之困難，惟然審酌其保障人權之普世規定，爰明定具有國內法律之效力，並明確兩公約於我國法律體系中之定位。

5. 例如：兩公約於前文所揭示之共同內涵，即包含：「依據『聯合國憲章』揭示之原則 (Considering that, in accordance with the principles proclaimed in the Charter of the United Nations)」。

6. 例如本法第 8 條之規定，即涉及在我國法制上促進人權保障之修法及檢討不適宜之法規，其性質上即屬於「積極促進人權保障之面向」。

7. 其原文為：「Article 40：

1. The States Parties to the present Covenant undertake to submit reports on the measures they have adopted which give effect to the rights recognized herein and on

the progress made in the enjoyment of those rights...」。

8. 其原文為：「Article 16：

1. The States Parties to the present Covenant undertake to submit in conformity with this part of the Covenant reports on the measures which they have adopted and the progress made in achieving the observance of the rights recognized herein.」。

9. 就法制之組織及制度面向以觀，關於「人權報告之制度或其制作」，雖「兩公約人權事務委員會」應為適切之機關，然而亦得由行政院指定其他機關為之，或可兼顧其監督功能之完足。

10. 本法制定時（98年4月22日），兩公約尙未經立法院會議審議通過，故草案才有此說明。

而兩公約於98年3月31日已由立法院第7屆第3會期第6次會議審議通過，並於98年12月10日由總統華總一義字第09800285401號令公布，故目前業已完成立法院會議之審議程序。

11. 例如：涉及指紋之建檔制度（舊戶籍法第8條第2項規定等等），釋字第603號解釋文即指出：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第22條所保障（本院釋字第585號解釋參照）。...」依此以觀，關於基本人權之保障，顯然不應僅由大法官之釋憲或法院之審判而為已足，尙應審酌行政機關就法定職掌權限及其主管法規為通盤之檢討，始能充足人權保障之內涵。

12. 舉例言之，例如早期懲治盜匪條例之擄人勒贖罪，以及早期刑法、陸海空軍刑法修正前（例如：強盜殺人罪）所定之「唯一死刑」等規定，基本上均違反現代法治國家之人權保障，且忽視審判權之裁量權限及司法裁判之量刑作用，因此此種「唯一死刑」之規定，係涉及違憲或違反基本人權之保障。

實務上相關之案例，例如釋字263號所涉之馬曉濱案件，大法官即指出：「（舊）懲治盜匪條例為特別刑法，其第2條第1項第9款對意圖勒贖而擄人者，不分犯罪情況及結果如何，概以死刑為法定刑，立法甚嚴，惟依同條例第8條之規定，若有情輕法重之情形者，裁判時本有刑法第59條酌量減輕其刑規定之適用，其有未經取贖而釋放被害人者，復得依刑法第347條第5項規定減輕其刑，足以避免過嚴之刑罰，與憲法尙無抵觸」關於本案，筆者曾與李念祖大律師談論，（李念祖律師及陳長文律師為該案之代理人，兩位律師對於人權保障之堅持，筆者深

為尊敬及讚嘆)，得知該號解釋一經公布，行政機關之法務部確認懲治盜匪條例第 2 條第 1 項第 9 款規定不違憲後。即迅速執行馬曉濱等 3 人之死刑。如今觀之，雖法制已然修正，但仍對其當時之時空背景及法制規範之僵化，期盼能引以為鑑，以之戒慎，盼法制能多契合人權規範，以充足人權之保障。