



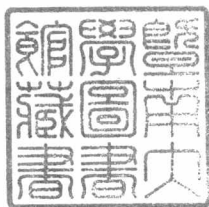
國際人權公約國內法化 之方法與策略

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 92 年 6 月

D815.7
2009/1

RDEC-RES -091-003(委託研究報告)

國際人權公約國內法化之方法 與策略



受委託單位：台灣新世紀文教基金會

研究主持人：陳隆志

協同主持人：廖福特

研究 助理：翁逸泓 蘇芳誼 李尚遠

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十二年六月

國際人權公約國內法化之方法與策略／行政院研究發展考核委員會編. --- 初版. - 臺北市：行政院研考會，民 92

面； 公分

參考書目：面

ISBN 957-01-4206-5（平裝）

1. 人權-法規論述

579.27023

92009808

國際人權公約國內法化之方法與策略

編 者 / 行政院研究發展考核委員會

出版機關 / 行政院研究發展考核委員會

地址電話 / 臺北市濟南路 1 段 2-2 號 6 樓 02-2341-9066

網 址 / <http://www.rdec.gov.tw>

展售門市 / 國家書坊網路書店

<http://www.govbooks.com.tw>

五南文化廣場

臺中市中山路 6 號 04-2226-0330

POD 印製 / 秀威資訊科技股份有限公司

臺北市內湖區瑞光路 583 巷 25 號 1 樓 02-2657-9211

中華民國 92 年 6 月初版

中華民國 97 年 1 月授權 POD 產出

POD 定價：新臺幣 590 元

GPN：1009102794

研考 II-1309

ISBN：978-957-01-4206-8

本會保有所有權利。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求本會同意或書面授權。

序 言

國際社會對於人權保障之重視，肇始於第二次世界大戰後，聯合國所發表的眾多人權保障宣言及決議。發展至今，國際人權體系已發展成一完備系統。由於我國過去三十多年來的國際封閉，對於國際人權體系掌握並不充分，導致諸多國際人權標準無法於我國逐步落實。有鑒於陳水扁總統於就職演說中宣示將「國際人權法典」國內法化，以落實為正式「台灣人權法典」之理念，如何藉由各國經驗之比較法制研究，尋求我國將國際人權公約國內法化之最佳策略，實有深入研究之必要。本會爰委請台灣新世紀文教基金會陳隆志教授主持本項研究，俾供政策規劃之參考。

本研究透過國際人權法的發展歷史、各區域組織人權系統資料，說明國際人權法的發展情形，除蒐集各國國際人權公約國內法化的文獻，了解成文法國家與不成文法國家在應用上之差異，並由我國人權政策的檢討，提出國際人權公約國內法化之策略，再整理十五個國際人權條約國內法化之實例供參。研究結果提出主要建議事項如次：

- (一) 一元論國家較傾向於直接受國際人權條約之約束，若我國將國際人權條約國內法化，建議往一元論國家發展，於可能有爭議時朝向一元論解釋之。
- (二) 在國際人權公約國內法化的策略選擇上，國際面向應以主張繼承我國於 1971 年以前已批准之人權條約為優先考量，其次才考量以加入或批准國際公約之方式，重新成為國際人權條約之會員國；在國內面向上則建議從觀察大法官解釋之發展、制定人權保障基本法及憲法增修條文等方式來逐步予以國內法化。
- (三) 宜持續規劃推動國際人權行動計畫，以緩和國際人權條約國內法化之衝擊。

- (四) 在將國際人權入憲考量上，應先瞭解司法院之見解，並於國際人權入憲政策確定後，進行政策傳達。
- (五) 若選擇繼承、加入及批准國際人權條約為實行策略，除建議先向聯合國秘書長聲明繼承或繼續遵守我國過去已批准之人權條約，再逐步加入或批准其他人權條約，另由條約主管機關對上揭議題作深入完整之分析，並應向國際遊說及進行政策傳達。

本報告修正定稿後，本會於九十二年四月二十一日簽陳行政院院長核定，函送各有關機關參辦（考）。報告整理竣事後，爰印製成冊，以供各界參考。惟本報告內容及建議，基本上仍屬研究人員意見。本項研究除委請陳隆志教授主持外，另有廖福特研究員、翁逸泓研究助理、蘇芳誼研究助理、李尚遠研究助理等參與研究工作，本會吳怡銘科員負責連繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 林嘉誠

中華民國九十二年五月

提 要

關鍵詞：國際人權法典、台灣人權法典、國際人權公約國內法化、加入及批准、繼承

一、研究緣起

有鑒於陳水扁總統在就職演說中宣示將「國際人權法典」國內法化，成為正式的「台灣人權法典」。第二次世界大戰以後，聯合國發表了許多有關人權保障的宣言及決議，並且進一步將其轉化為國際條約，而有關人權保障的文件之數目恐怕超過國際法之其他領域，此可顯現聯合國對人權保障之重視。國際人權體系已漸漸發展成一完備之系統，台灣應該深入瞭解此一體系同時不應自外於國際人權系統，因為三十年多來的國際封閉，使我們對國際人權陌生，國內對國際人權之實質規範並不瞭解，就司法機關而言，過去大都以國內法角度思考相關人權案件。因此，將國際人權法典國內法化是台灣實踐國際人權標準之重要開端，希望此開端能引導出穩健且進步之步伐，在未來能逐步踏實地實踐許多國際人權標準。

二、研究方法及過程

本研究計畫的目標如下：分析國際人權法之發展歷史、制度及內涵。研究國際人權公約國內法化之比較法制。思考台灣與國際人權體系之互動。尋求台灣將國際人權公約國內法化之最佳策略。建議排除困難之途徑。

本研究計畫先以研究國際人權法歷史為經，台灣新政府人權計畫為緯，加以交錯分析，以期達到能將國際人權法國內法化之目的，並針對此提出一套可行而實用之建議及策略。本研究計畫最主要以比較法之方法分析其他國家繼承加入批准國際人權條約之情形、國際人權入憲之方式、人權法案之內容，以作為台灣將國際人權條約國內法化之借鏡。

三、重要發現

將「國際人權法典」國內法化有二項優點：第一，可在未加入這些公約的現實情況下，在國內實質上達到這些公約之人權標準，因為加入或批准某些人權條約的目的，無非是參與國際社會及提升人權水準，而將「國際人權

法典」國內法化，則可使國內人權保障符合國際標準，此項方法為踏實的基礎工作，實質上與加入國際人權條約之功效一樣。第二，將「國際人權法典」國內法化，可作為未來加入國際人權條約及人權外交之礎石，此項工作容易使國際社會接受我國加入國際人權條約之正當性，因為其可得到國際上對台灣人權保障「向上提升」之讚揚。台灣自願實踐國際人權標準，使我們與國際社會採用共同的國際人權語言，容易與他國溝通，此為人權外交之基礎，當我們完成此項工作時，共同人權語言自然產生。

從比較分析吾人或許可得到一些啟發：

- (一) 歐洲國家比較有區域人權條約之約束，而亞洲國家事實上沒有區域人權條約之規範。
- (二) 就參與國際人權條約之多寡而言，歐洲國家是比較積極的，亞洲國家、美國及中華人民共和國相對而言是參與較少的。
- (三) 值得我們注意的是中華人民共和國已部分參與國際人權體系，這對我國在加入國際人權體系之努力，或造成一定之壓力，必須特別留意。
- (四) 一元論國家比較直接受國際人權條約之約束，二元論國家則視其將多少人權條約國內法化，而決定國際人權條約對國內之衝擊有多大。因此，如果台灣希望將國際人權條約國內法化，應該往一元論國家發展，於可能有爭議時應朝向一元論解釋之。
- (五) 需要以特別立法之方式將國際人權條約國內法化之國家絕大多數是二元論國家，因此，我們在往一元論前進時，亦應考量此重點。但是從另一面向觀之，這些國家之經驗亦可做為台灣之借鏡，畢竟台灣所面臨獨特之困境，有時候我們必須有與他人不同之處理模式。

其次，由各國之比較法經驗可以看出幾個重點：

- (一) 二元論國家可能批准或加入許多國際人權公約，但是真正已國內法化之國際人權公約並不多，這些國家認為最重要的是歐洲的「歐洲人權公約」與聯合國的「經濟、社會與文化權利國際公約」及「公民與政治權利國際公約」。
- (二) 就法律位階而言，各國立法例是使國際人權條約有較高之位階，有採

取國內法與國際人權條約衝突時無效，有採取國際人權條約有優先效力，有採取法院得宣告國內法不符合國際人權條約，但必須國會另外修法。

- (三) 就立法方式而言，有些國家將各權利及自由分散列入其人權法案中，其他國家則以明示條約名稱之方式將個別條約國內法化。

理論上台灣是採用一元論之國家，即批准或加入之國際人權條約有國內法之效力，因此本來台灣可以像歐陸國家一樣，只要經由批准或加入等程序便可使國際人權條約有國內法效力，但是實質上因為台灣現今面臨相當大之困難，因此其結果是與二元論國家一樣，國際人權條約幾乎對台灣沒有任何的影响力，因而或許除了上述在國際法及憲法層面之努力之外，亦可考慮以國內立法之方式引進國際人權規範。

- (四) 就國際面向而言，我們的建議分為兩個部分：

1、應可主張繼承 1971 年以前已批准之人權條約

如果繼承之方式可以成功的話，那應該是一個最直接恢復人權條約地位之方式，因此

- (1)「防止及懲治殘害人群罪公約」
- (2)「婦女政治權利公約」
- (3)「已婚婦女國籍公約」
- (4)「消除一切形式種族歧視國際公約」

等過去已批准之人權條約均可恢復其地位。

其次，過去僅簽署但尚未批准之人權條約，包括

- (1)「經濟、社會與文化權利國際公約」
- (2)「公民與政治權利國際公約」
- (3)「公民與政治權利國際公約任擇議定書」

這些人權條約則必須完成批准之程序。待完成批准程序之後，自然有權加入「公民及政治權利國際公約第二任擇議定書」。

再者，過去未簽署之人權條約，例如

- (1)「消除所有形式婦女歧視公約」
- (2)「消除所有形式婦女歧視公約任擇議定書」
- (3)「禁止酷刑公約」
- (4)「兒童權利公約」、「兒童權利公約有關軍事衝突任擇議定書」、「兒童權利公約有關童妓與兒童色情任擇議定書」
- (5)「國際保障所有移民勞工及其家庭公約」

則必須繼續努力。這幾個人權條約之特色為開放給所有國家加入的，因此阻力較小，加入「消除所有形式婦女歧視公約」及「兒童權利公約」這兩個主條約之後，便可加入其議定書，包括「消除所有形式婦女歧視公約任擇議定書」、「兒童權利公約有關軍事衝突任擇議定書」、「兒童權利公約有關童妓與兒童色情任擇議定書」。

2 應批准或加入之國際人權條約順序

如果上述以繼承條約之方式無法成功的話，則必須以加入或批准之方式，重新成為國際人權條約之會員國，我們認為批准或加入之國際人權條約順序應為：

- (1) 首先應批准四個日內瓦公約，因為中華人民共和國在 1956 年時批准，而當時其亦非聯合國之會員國，與台灣現今之情形相類似，是非常可以突破之處。
- (2) 批准公民與政治權利國際公約與經濟、社會與文化權國際公約。
- (3) 加入公民與政治權利國際公約任擇議定書及公民與政治權利國際公約第二任擇議定書。
- (4) 加入《兒童權利公約》、《兒童權利公約有關軍事衝突任擇議定書》、《兒童權利公約有關童妓與兒童色情任擇議定書》、《禁止刑求與其他殘酷、不人道或有損尊嚴待遇或處罰公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約任擇議定書》、《反對劫持人質國際公約》、《國際保障所有移民勞工及其家庭公約》。

(5) 向聯合國主張我國過去已批准之《防止與懲治滅絕種族罪公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《婦女政治權利公約》、《聯合國已婚婦女國籍公約》。

(6) 待符合資格後加入《關於難民地位的公約》、《難民地位議定書》、《取締教育歧視公約》及《保護世界文化和自然遺產公約》。

就國內面向而言，我們有四種方式將國際人權條約國內法化，分別是(1) 國際人權入憲；(2) 實踐習慣國際法；(3) 訂定人權法案；(4) 憲法解釋。

上述四種方式均有其相對之困難度，例如，修憲不易、習慣國際法不明確、人權保障基本法之位階與內容、大法官不注重國際人權條約等，其內容細節有如上述。

上述四種方式應分為三類：

第一類是實踐習慣國際法及憲法解釋國際人權條約，此兩種方式因為習慣國際法概念模糊且國內法地位較不清楚，同時基於司法獨立不應干涉憲法解釋，因此應該暫時不考慮此二方式。

第二類是修改憲法，因為修憲有相當困難，所以或許可不做為第一優先考量，但是實不應放棄修憲之途徑，畢竟其為根本方法，可解決諸多將國際人權公約國內法化之法律問題，因此在時機成熟時仍應堅持。

第三類是制訂人權保障基本法，雖然也有一些難題，但是相對而言是最容易之方式，所以應是最優先考慮之策略。

就國內面向而言，我們建議三種方式，依序為：

- (1) 觀察大法官解釋之發展
- (2) 制訂人權保障基本法
- (3) 憲法增修條文。

四、主要建議事項

依實踐可能性加以區別，建議事項依序為人權法案之制訂、國際人權入憲、繼承國際人權條約、加入及批准人權條約。

（一）立即可行之建議

人權法案之制訂應是短時期內最可達成之目標，而人權保障基本法本來由法務部負責草擬，法務部先後草擬兩個版本，但是這兩個草案似乎沒有抓到重點，因為過去台灣對此方面之瞭解不多，因此本研究計畫特別蒐集歐洲國家將人權條約國內法化之人權法案，這方面應該可以提供法務部參考，作為草擬人權保障基本法之藍本。此項工作應該加緊腳步。我們也要強調人權保障基本法通過之後才是重大挑戰之開始，因為國內法律可能面臨大幅度修改，現在我們已進行規劃國家人權行動計畫，此已與幾乎所有行政機關有所關連，我們認為此計畫應該持續進行，而且核心重點應該放在是否實踐國際人權條約之規範。其次，協辦機關應該是新聞局及外交部，因為筆者發現陳總統之人權政策似乎沒有完整地對國內及國際闡述；透過這些闡述，可以增進互動，一方面向國內及國際說明理念及草案內容，另一方面則聽取國內外意見，作為修改草案之基礎。（主辦機關：法務部。協辦機關：行政院研考會、行政院法規會、新聞局及外交部）

（二）長期性建議

1. 國際人權入憲

修憲基本上是一大工程，因此需要行政院諸多部門之配合。首先，研考會如有修憲之研究的話，應該將國際人權入憲納入一併考量，作為修憲工程之一部分。此時應該尋求法務部及司法院之意見，以瞭解司法機關之看法。待國際人權入憲政策確定後，同樣地新聞局及外交部應該扮演政策傳達、溝通及回應之角色。（主辦機關：法務部。協辦機關：行政院研考會、行政院法規會、新聞局及外交部）

2. 繼承、加入及批准國際人權條約

立法院於2002年12月31日議決「公民與政治權利國際公約」及「經濟、社會與文化權利國際公約」條約案時，對於「公民與政治權利國際公約」第1條提出聲明，對第6條及第12條提出保留，並對「經濟、社會與文化權利國際公約」第8條提出保留，但是民進黨黨團於2003年1月7日針對「公民與政治權利國際公約」第1條之聲明提出復議。因此我們尚待努力的有兩者，首先是必須研究是否向聯合國秘書長聲明繼承或繼續遵守我國過去已批准之

人權條約。其次是我們是否應該繼續加入或批准其他人權條約。如上所述，我們建議應該向聯合國秘書長聲明繼承或繼續遵守我國過去已批准之人權條約。然後再依我們上述之建議逐步加入或批准其他人權條約。無疑地對條約之主管機關為外交部，因此外交部有必要對上述兩項議題作深入完整之分析，同時向國際遊說及說明。同樣地新聞局應該扮演政策傳達、溝通及回應之角色。再者，我們也要再次強調繼承、加入或批准任何人權條約都會對國內法律有相當大之衝擊，因此相當有可能牽涉諸多部會，所以無論如何必須要有跨部會籌劃及實踐人權條約之準備。（主辦機關：外交部。協辦機關：行政院研考會、行政院法規會、新聞局及法務部）

目次

表次	v
提要	vii
第一章 序論：研究緣起與目的	1
第二章 國際人權法之發展歷史	5
第一節 第二次世界大戰前之情形	5
第二節 聯合國與國際人權	6
第三節 世界人權宣言	13
第四節 國際人權公約	19
第五節 聯合國其他人權條約	24
第六節 其他人權宣言及準則	30
第三章 區域組織人權系統	47
第一節 區域組織人權系統之發展	47
第二節 歐洲理事會	49
第三節 歐洲安全及合作會議	57
第四節 歐洲聯盟	64
第五節 美洲國家組織	67
第六節 非洲團結組織	72
第四章 國際人權法之法律及政治特質	77
第一節 國際人權救濟之種類	77
第二節 政治途徑	78
第三節 國家報告	79

國際人權公約國內法化之方法與策略

第四節 個人申訴	80
第五節 本質之區別與分析	81
第五章 國際人權公約國內法化之比較分析	85
第一節 成文憲法國家	85
第二節 不成文憲法國家	96
第三節 小結	98
第六章 台灣與國際人權體系	101
第一節 歷史回顧	101
第二節 過去人權條約在國內法之地位	104
第三節 憲法的人權保障	105
第四節 憲法對條約之規範	107
第五節 大法官釋字 329 號之規範	109
第七章 新政府「人權立國」政策的分析	111
第一節 國家人權委員會	119
第二節 批准國際人權公約	125
第三節 台灣人權法典	128
第四節 與國際組織合作	129
第八章 國際人權公約國內法化之策略分析	131
第一節 條約繼承	131
第二節 加入國際人權公約	134
第三節 簽署及批准國際人權公約	141
第四節 國際人權公約入憲	147
第五節 憲法解釋	155

第六節 人權法案之制訂	170
第九章 綜合分析與建議	197
第一節 國際面向	197
第二節 國內面向	199
參考文獻	205
附錄一 各國將國際人權條約國內法化之實例	217
1.Latvia:	217
2.Latvia:	222
3.Norway :	223
4.United Kingdom:	225
5.Hong Kong:	265
6.New Zealand:	285
7.Canada :	292
8.Ireland:	318
9.Malta:	325
10.LITHUANIA:	330
11.LITHUANIA	358
12.Iceland:	359
13.Finland	360
14.Denmark	362
15.Sweden	364
附錄二 國際人權公約國內法化之方法與策略	361

表 次

表一、中華人民共和國參與國際人權公約一覽表·····	87
表二、各國參與聯合國人權條約之情形·····	94
表三、台灣在 1971 年退出聯合國之前曾經批准或加入之國際人權條約·····	97
表四、各國人權法案之分析·····	171

第一章 序論：研究緣起與目的

陳水扁總統在五二〇就職演說中宣示：

我們也願意承諾對於國際人權的維護做出更積極的貢獻。中華民國不能也不會自外於世界人權的潮流，我們將遵守包括「世界人權宣言」、「公民與政治權利國際公約」以及維也納世界人權會議的宣言和行動綱領，將中華民國重新納入國際人權體系。

新政府將敦請立法院通過批准「國際人權法典」，使其國內法化，成為正式的「台灣人權法典」。我們希望實現聯合國長期所推動的主張，在台灣設立獨立運作的國家人權委員會，並且邀請國際法律人委員會和國際特赦組織這兩個卓越的非政府人權組織，協助我們落實各項人權保護的措施，讓中華民國成為二十一世紀人權的新指標。

我們堅信，不管在任何一個時代、在地球的任何一個角落，自由、民主、人權的意義和價值都不能被漠視或改變。

因此，如何將「國際人權法典」國內法化成為正式的「台灣人權法典」，是非常重要的。

第二次世界大戰以後，聯合國發表了許多有關人權保障的宣言及決議，並且進一步將其轉化為國際條約，而有關人權保障的文件之數目恐怕超過國際法之其他領域，此可顯現聯合國對人權保障之重視。而聯合國將諸多國際人權文件歸類為國際人權法典、兒童權利、婦女權利、難民及庇護等共十七種類型，其中「世界人權宣言」、「公民與政治權利國際公約」及「經濟、社會與文化權利國際公約」三份重要人權文件被合稱為「國際人權法典」(International Bill of Human Rights)，表明聯合國認為此三份文件為國際上最基礎、最重要之人權基準。其中「世界人權宣言」宣示了人權保障之理念及範疇，而另兩個公約則分別規範了公民權與政治權以及經濟權、社會權與文化權之重要性及保障範圍，因此「國際人權法典」為國際人權的最基