

2022 兩公約第二份議題清單 民間團體平行回覆

財團法人環境權保障基金會	Environmental Rights Foundation
台灣無辜者行動聯盟	Taiwan Alliance for the Innocent
台灣廢除死刑推動聯盟	Taiwan Alliance to End the Death Penalty
台灣人權促進會	Taiwan Association for Human Rights (TAHR)

人權公約施行監督聯盟 總協調

2022 年 4 月 13 日

台 灣

目 錄

目 錄	i
《公民與政治權利國際公約》(公政公約、ICCPR).....	1
第 6、7 條.....	1
第 6、24 條.....	2
第 14 條.....	2
第 21 條.....	2
《經濟、社會與文化權利國際公約》(經社文公約、ICESCR).....	4
第 2(1)條	4
第 11 條.....	7

《公民與政治權利國際公約》(公政公約、ICCPR)

第 6、7 條

10. 《政府回應》中有關死刑的段落顯示 (第 17-18、27-28 頁 (指英文版))，臺灣朝向推動「逐步廢止死刑」之政策目標前進，並已獲致成效。然而，臺灣廢除死刑推動聯盟指出「法務部在過去數年間仍非常消極，並沒有積極提出廢除死刑或者停止死刑國家政策」且「《國家人權行動計畫》在民間的強力爭取推動下，死刑議題才列入其中」。可否說明法務部已採取哪些措施逐步廢止死刑？

臺灣廢除死刑推動聯盟回應：

1. 如同數據顯示，台灣政府自 2017 年第二次兩公約國際審查以來，不理會專家提出的結論性意見與建議，分別於 2018 年、2020 年對於死囚李宏基、翁仁賢執行了死刑。更荒謬的是，這兩位被執行死刑的死囚，都是在案件的審判程序中經過精神、心理鑑定報告或有診斷顯示他們是具有心理社會障礙之人。台灣政府近年來，不但沒有採取任何積極措施廢除死刑或暫停執行死刑，甚至反過來，仍積極地執行死刑。自 2019 年至 2020 年，更有高達 4 位死囚因病或自殺而死於監牢中。
11. 《政府回應》(第 27 頁 (指英文版)) 提及兩起死刑確定案件成功聲請法院再審，並獲判無罪確定之案例。根據政府回應，以上「均是我國審慎執行死刑、尊重生命及保障人權的具體展現」。這兩人雖後來獲判無罪，但最初卻被判處死刑，怎會有此等情事？此兩例難道不是司法不公的「具體展現」？證明應不再拖延廢止死刑，或至少應立即暫停執行死刑，以免有更多無辜人民受判死刑，造成不可逆的後果？

臺灣廢除死刑推動聯盟回應：

2. 專家的觀察相當正確。但令人遺憾的是，目前 38 位死刑犯中，也仍存有民間團體所聲援存有冤錯並認為是真實無辜的案例，例如邱和順、王信福、沈鴻霖、連國文等死囚。另外一個大問題是，目前 38 位死囚死刑定讞的時間橫跨 2000 年到 2020 年，多起案件是只憑著供述證據即判處死刑，而全數的案件更是都在沒有做過量刑鑑定/調查程序就被判處死刑。此外，自 2015 年到現在，多數死囚均已向總統尋求特赦或減刑，但都尚未收到任何回應。在台灣，缺乏死囚請求特赦或減刑的程序以及適用的實質標準，更不用說他們有就其個人或其他相關情況提出陳述或提前獲悉審議請求的時間、結果等機會。

第 6、24 條

第二份議題清單未提及議題補充：收容人子女

台灣廢除死刑推動聯盟回應：

3. 兒童父母遭到檢察官起訴、父母被判處死刑的司法程序中未評估或充分考慮被告未成年子女之兒童最佳利益。而政府亦未就父母被判處死刑的兒童提供任何必要的心理和其他支持。像是，2020 年死刑定讞之沈文賓、2018 年遭法務部槍決的李宏基，他們都育有未成年子女，然而，法院卻於他們的判決書中聲稱裁量死刑無須考量這些兒童的最佳利益，於 2018 年法務部更對李宏基執行了死刑並宣稱此死刑執行符合《公民與政治權利國際公約》及《兒童權利公約》。國內相關法律並未具體規定或意識到父母被監禁或被判死刑的兒童之權益保障，甚至連他們在哪、有多少位、面貌為何，均不得而知，他們很明顯地是國家使用死刑之下的「隱形的被害人」。
4. 就此，我們建議：政府應全面評估行政、立法、司法和政策對父母遭到檢察官起訴或被法院判處死刑之兒童權益影響。法院在裁量兒童之父母死刑時，應看見這些兒童的存在及評估他們的最佳利益，檢察官則應避免求處死刑並考量到此些兒童之最佳利益。政府更應為父母被判死刑的兒童提供心理和其他必要支援。

第 14 條

17. 社團法人中華人權協會 (CAHR) 報告聲稱，已判決死刑但後來獲判無罪者，比已經服完刑期的有罪者，更欠缺獲得回歸社會的保護措施。以上指稱是否正確？若確是如此，政府是否考慮糾正此狀況？

台灣廢除死刑推動聯盟、台灣無辜者行動聯盟共同回應：

5. 就已判決死刑但後來獲判無罪者，在現實上，與非死刑平反者相同，台灣政府均未提供任何回歸社會的保護措施。甚至在若干刑事補償的案件中，還是多有認為是無辜者自己也負有部分責任等指控 (像是蘇建和三死囚案、謝志宏案)。依此可見，死刑無辜平反者，不論是在司法平反上、回歸社會的保護措施上，均面臨了諸多困境。我們依此建議：政府應正視這些問題，並提出具體的保護措施政策與對於這些無辜者提出協助。

第 21 條

23. 2016 年提交立法院的《集會遊行法》修正草案旨在修正該法違反《公政公約》第 21 條的情況，立法院尚未通過的原因是什麼？在這方面請政府說明，考慮到現行法律違反了《公政公約》第 21 條，為何需要 6 年多的時間來釐清 2016 年 1 月提交給行政院之《集會遊行法》修正草案中「安全距離」和「強制排除」的含義？

台灣人權促進會回應：

6. 於 2016 年經立法院一讀通過的集會遊行法草案，其中確實依照先前公約審查中的專家意見刪除刑罰規定，並將許可制修改為報備制，然政府於回覆中稱「『限縮命令解散之範圍，並訂定相關限制要件』、『刪除禁制區，改以安全距離概念』符合公政公約必須遵守的要求」，恐怕與事實不符：

- (1) 「安全距離」之內涵，事實上與現行法禁制區完全相同，集會若進入安全距離內，於該空間範圍內舉行之集會遊行，再配合下一項「強制排除」之規定，將可直接遭排除，法案中並沒有引入和平集會的概念，因此可想見現實上依照該法條，不論是否為和平集會，「安全距離」將如同現狀成為集會遊行真空範圍。在立法協商過程中可見到警政署、總統府等機關對此法條完全不放棄，並且堅持一定長度之距離。
- (2) 「強制排除」與現行法「命令解散」之發動條件對照，兩者皆有實務上標準不夠明確的問題。
- (3) 後續立法院針對上述爭議仍然爭執不休，法案最後無法通過朝野協商進入二讀，直到第九屆立法委員任期結束沒有進度。
- (4) 補充說明目前第十屆立院在 2021 年僅通過修正集遊法第 10 條對負責人、糾察員年齡限制，將原先「未滿二十歲」修正為「未成年」，以配合民法將成年年齡修正為 18 歲。其餘條文皆未修正。

《經濟、社會與文化權利國際公約》(經社文公約、ICESCR)

第 2 (1) 條

第二份議題清單未提及議題補充：企業與人權

財團法人環境權保障基金會回應：

政府長期未能有效規範台灣企業之境外營運與投資，違反其域外保護義務

1. 政府於《回應結論性意見國家報告》第 17 段提及《公司國外投資處理辦法》第 6 條，稱「公司從事國外投資之金額逾新臺幣（下同）15 億元者，應於投資前向經濟部申請許可，如發現公司國外投資有違反國際條約之義務者，將否准其申請」。¹然而，自 2011 年此條款生效以來，經濟部投審會從未基於此條款否准投資申請，令人質疑該條款之有效性。
2. 再者，投資申請一旦獲得核准，即無適當機制有效監督企業於海外的人權影響。而當企業在域外直接造成或間接促成人權侵害行為，更無機制撤銷投資許可或向企業問責。
3. 對於核准後之監督，政府僅於核准（備）文要求企業「確實遵循所在國之法律規定，主動實踐善盡企業社會責任」。²然而，此柔性手段不具有法律約束力，也忽略許多所在國的環境和人權法規不夠完善，有時甚至不符合國際公認標準，更遑論部分國家為獨裁政權。
4. 此與經社文權利委員會之意見背道而馳：根據《經社文公約》第 24 號一般性意見（2017 年）要求締約國採取立法及行政措施，以有效防止企業活動中《公約》權利的侵犯，並確保受害者獲得有效救濟。³
5. 建議：
 - (1) 立即修訂《公司國外投資處理辦法》，讓經濟部在台灣企業於其自身營運、投資、或其合作夥伴造成或助長人權侵害行為時，能有效向企業問責；
 - (2) 深入研究台灣企業——尤其是大企業——在海外之負面人權影響；並建立機制以監督其影響，例如透過有強制力之法規要求企業進行人權影響評估並完整揭露；

¹ 公司國外投資處理辦法第 6 條，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0040052>。國外投資有下列情形之一者，主管機關得不予核准：一、影響國家安全。二、對國家經濟發展有不利影響。三、違反國際條約或協定之義務。四、侵害智慧財產權。五、違反勞動基準法引發重大勞資糾紛尚未解決。六、破壞國家形象。

² 行政院，《回應兩公約第二次國家報告結論性意見與建議》國家報告，第 17 段。

³ E/C.12/GC/24 關於國家在工商活動中履行《經濟、社會、文化權利國際公約》規定的義務的第 24 號一般性意見（2017 年），第 14-16 段。

- (3) 承諾並採取適當措施在台灣制定人權盡職調查法規，並確保在其啟動、制定和實施過程中與所有利害關係人進行有效協商。

缺乏法律框架阻礙受害者獲得有效救濟的權利

6. 台塑河靜鋼鐵公司（下稱台塑越鋼）由一家日本公司及兩家台灣公司共同投資。兩家台灣公司為台塑集團和中鋼集團。兩家公司不僅在台灣註冊，而且政府持有中鋼集團 20% 的股份。根據勞動部勞動基金運用局 2021 年 12 月 31 日發布資料，國家勞工退休基金（舊制）於兩家公司之投資合計佔全部股票投資的 5%。⁴
7. 2016 年，台塑越鋼污染了越南中部約 200 公里的沿海水域，造成大量魚類死亡，並影響了約 20,000 人的生計。⁵更多有關 2016 污染事件細節，請參考由人權公約施行監督聯盟統籌的 2020 年及 2016 年平行報告。⁶
8. 污染事件受害者曾三度嘗試在越南法院提起訴訟，卻都失敗。因此，7,874 名原告於 2019 年在台灣對台塑集團提起民事訴訟。2021 年 11 月，台灣最高法院做出裁定要求外國原告至台灣駐越南經濟和文化辦事處驗證其委任狀。然而，要至辦事處進行文件驗證前，原告首先必須至越南外交部核實其身份證件，此舉會暴露他們的身份。⁷
9. 大量報導跟個人陳述都證實了在 2016 污染事發後，越南政府對抗議台塑越鋼的人進行鎮壓，包含部落客、記者、環境人權捍衛者、當地神父等受到騷擾、逮捕、任意監禁、判刑。有鑑於此，原告身份若是曝露，極有可能使其陷入危險。因此，要求原告將自己置於這種危險之中相當不合理。⁸
10. 針對台塑越鋼污染，政府僅承諾「加強對該公司宣導企業社會責任，以避免再次侵害人權之情事發生」是遠遠不夠的，尤其當其對台塑越鋼的兩個最大股東具一定控制力或影響力。⁹
11. 根據經社文委員會 2011 年聲明和 2017 年第 24 號一般性意見，當台塑越鋼已明確造成人權侵害，且持續對越南人民構成人權風險，台灣政府卻採取消極作為、

⁴ 勞動部勞動基金運用局，舊制勞工退休基金 自營前十大持股及債券 (2021 年 12 月 31 日)：

<https://reurl.cc/RjaOjx>

⁵ 英國衛報，Vietnam investigates mass fish deaths (2016 年 4 月 21 日)：<https://reurl.cc/GoMXxy>

⁶ 人約盟總協調，2020 年兩公約平行報告，第 122 段：<https://reurl.cc/RjaOXx>。人約盟總協調，「回應兩公約初次國家報告結論性意見與建議」2016 年影子報告，第 79-81 段：<https://reurl.cc/VjyRzb>

⁷ 中華民國文件暨越南文件認證/驗證注意事項第二點，駐越南台北經濟文化辦事處，「越南文件須經本處驗證，須先經所屬司法廳/公證處翻譯公證及越南外交部/外務廳驗證後，再送本處辦理驗證。」

<https://www.roc-taiwan.org/vn/post/4630.html>

⁸ 英國衛報，Vietnam jails activist for 14 years for livestreaming pollution march (2018 年 2 月 6 日)：

<https://reurl.cc/ak6aeG>。國際特赦組織，Vietnam: Further Information: Maximum prison sentence for anti-Formosa activist: Hoàng Đức Bình (2018 年 2 月 28 日)：<https://reurl.cc/zMmrQk>

⁹ 行政院，《回應兩公約第二次國家報告結論性意見與建議》國家報告，第 18 段。

不行動 (inaction)，此與《經社文公約》第 2(1) 條的意旨相違背，且未盡到《經社文公約》所規定的國家保護義務。¹⁰

12. 建議：

- (1) 在原告等待台灣最高法院作出裁決的同時，政府必須採取適當措施，有效確保司法機構，特別是法官和律師，充分了解《公約》規定的義務，並在完全獨立的情況下行使職能。¹¹
- (2) 通過加強司法互助、審查貿易協定並將人權條款納入其中，促進資訊公開、資訊取得和證據收集；
- (3) 盤點並確定現有立法和政策中和在確保有效救濟上差距，並制定計劃及時改善和縮小這些差距。

企業與人權國家行動計畫之包容性和透明度需補強，以確保其有效性及合法性

13. 回應有關政府針對第一份問題清單第 3 題的回覆，儘管公民社會對 2020 年 12 月公布的《企業與人權國家行動計畫》表示歡迎，但至少有三項使該計畫有效和合法的要件尚需補強。¹²

- (1) 包容性：除了兩場和部分學者及民間代表的會議之外，自 2020 年發布以來並無和民間社會的正式諮商或對話。
- (2) 透明度：唯一可公開取得與《企業與人權國家行動計畫》之進度的相關資訊是上述兩場會議的會議記錄。政府於其回應兩公約第二次國家報告結論性意見與建議第 19 段中所提及的相關評估和研究報告並無和民間團體和利害關係人公開分享，未符合聯合國企業與人權工作小組之指引。

14. 儘管我們了解國家行動計畫的制定和落實是漸進和持續的，但與此同時，為了確保國家行動計畫向前推進的有效性和合法性，建議政府：

- (1) 按照聯合國企業與人權工作小組的建議，立即成立一個多方利害關係人監督小組、定期與非政府利害關係人溝通，並確定監督方式；¹³
- (2) 於官方網站或其他平台將與《企業與人權國家行動計畫》相關之評估和研究報告公開；
- (3) 與國家人權委員會和/或獨立專家合作，對利害關係人進行企業和人權相關教育和交流。

¹⁰ E/C.12/2011/1，第 5 段；E/C.12/GC/24，第 27 段。

¹¹ E/C.12/GC/24，第 47 段。

¹² 2016 年企業與人權國家行動計畫指南，聯合國企業與人權工作小組，第 4 頁。

¹³ 同前註，第 3、12 步驟。

第 11 條

9. 雖然注意到《中華民國政府回應》和過往其它來源所提供的各種資料，但它們仍未充分清楚說明非正規住居 (informal settlements) 的實際規模和範圍。在這方面請提供更詳細和全面的資訊，說明在公有地和私有地之以下四種類型住居：

- (1) 國有公用土地；
- (2) 國有非公用土地；
- (3) 地方政府持有之公用土地；
- (4) 地方政府持有之非公用土地。

台灣人權促進會回應：

15. 非正規住居在台灣多半被視為是無產權的非法佔用者，在非正規住居民缺乏保有權保障、法院依然普遍視財產權優先於居住權的認定下，非正規住居的住戶仍很容易面臨迫遷的威脅。

- (1) 公有土地上的非正規住居規模，除財政部在 LOI 提供的資訊外，國有非公用及地方政府土地上的非正規住居規模仍不得而知。
- (2) 除公有土地的非正規住居，私人土地上的非正規住居也面臨嚴峻的迫遷威脅，且政府也沒有任何系統評估其規模。在 2013 年聯合國居住權特別報告員 Raquel Rolnik 的報告 *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context* (A/HRC/25/54) 第 27 段，雖已闡明應如何保障私人土地上非正規住居的居住權，但台灣法律仍未有相對應的修正。

10. 《中華民國政府回應》第 40 頁第 1 點 (指英文版) 表示：「過去 5 年內之開發案件無強行驅離人民之情事」。請說明為何公民社會記錄之報告有相反的說法。

台灣人權促進會回應：

16. 政府認定過去 5 年台灣沒有任何迫遷的案例，是基於政府認為他們採取的行動，都是依既有國內法執行，而忽視依兩公約施行法第八條「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。」

- (1) 如前段所述，非正規住居持續面對嚴峻的迫遷威脅。而當非正規住居、或無土地產權者 (如租戶) 面臨土地整體開發制度 (包含：都市更新、市地重劃、土地徵收、區段徵收) 時，因為土地整體開發制度的參與機制是以土地的私有產權為核心，因而無土地產權的非正規住居住戶，在程序上沒有參與權，開發完成後也無法在原土地續住。
- (2) 有土地產權的住戶，在土地整體開發法規並未依 *The basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement* (A/HRC/4/18,

Annex I) 檢討的情況下，法律規範與國際人權標準不一致，這導致政府對於民間提的替代方案不需正式討論回應、缺乏迫遷前的程序保障 (如確切通知迫遷期日)、強迫搬遷的行政命令也不會因個案在司法救濟中而停止。

(3) 針對土地整體開發制度安置方案缺失的補充說明：

- i. 在都市更新條例中，安置處理空有條文，當前《都市更新條例》雖明文規範經濟社會弱勢者因「其所居住建築物計畫拆除或遷移，致無屋可居住者」，將由地方主管機關提供社會住宅、租金補貼或以專案方式辦理 (詳人約盟總協調 2021 Replies of Taiwan NGOs to ICCPR and ICESCR LOIs, ICESCR para.30)。
- ii. 在市地重劃制度中，開發單位無需提出安置計畫，因而將直接導致小地主、無產權者如租戶、非正規住居者，面臨迫遷的結果 (詳人約盟總協調 2021 Replies of Taiwan NGOs to ICCPR and ICESCR LOIs, ICESCR para.29)。
- iii. 在土地徵收與區段徵收中，小地主、無產權者如租戶、非正規住居者幾乎無法留在原地或被妥善安置 (詳人約盟總協調 2021 Replies of Taiwan NGOs to ICCPR and ICESCR LOIs, ICESCR para.26-28)。

12. 自發出第一份問題清單以來出現了數個緊急狀況，導致通知不充分、驅離和未適當重新提供住居。公民社會之報告提及以下例子：

- (1) 台南鐵路地下化案：鐵道局於 2021 年 8 月第三度嘗試並拆除最後一戶抗拆戶 (黃家)。本案影響 300 多戶家庭 (《2020 年平行報告》第 256 點)。
- (2) 桃園航空城 (《兩公約問題清單民間團體平行回復》第 8 題之回復第 33 點；《2020 年平行報告》第 255 點)：全臺灣最大的區段徵收案，第一期徵收區 2,600 公頃，影響超過 3,600 個家戶。
- (3) 樂生園區：舊園區修繕可能造成強行驅離 (《2020 年平行報告》第 325-328 點)。

請就上述例子提供意見。

台灣人權促進會、財團法人環境權保障基金會共同回應：

17. 當前緊急的案件如下：

18. 關於區段徵收請見人約盟總協調 2021 Replies of Taiwan NGOs to ICCPR and ICESCR LOIs, ICESCR paras. 26-28：

- (1) 桃園航空城：全台最大的區段徵收案件，第一期徵收面積達 2,600 公頃，目前私人的土地產權已被移轉到政府，但截至目前 (2022.3 月)，政府仍未明確說明相關的安置方案，預計全區將在 2024 年開始施工。就我們所知，無法取得合法建物證明的屋主、無房屋土地所有權者的安置順位，次於土地所有權者。而如同其他土地徵收、區段徵收案件，即便部分住戶已提起司法救濟，後續的行政執行仍持續推展，未來可能在訴訟終結前，因工程期程已到，將可能強拆居民住屋。

(2) 台北社子島：區段徵收案件，預計徵收面積達 294 公頃，迫遷人口約 11,000 人。雖然在先前程序中，民間已提出能大幅減少迫遷人口的替代方案，但政府完全不予理會，且在台灣法規設計中，並沒有具憲法權威的獨立機構能針對此進行調停、仲裁或判決¹⁴，政府沒有法律義務充分衡量替代方案，因而可能錯失大幅減少迫遷人口的方案。

19. 樂生療養院：政府目前計畫將未因捷運工程拆除的舊院區修繕成人權園區，舊院區目前仍約有院民居住。近年來，隨著人權園區興建工程開工，樂生院方並未提供院民房屋修繕與搬遷的基本資訊，也拒絕評估由自救會、聲援團體提出的降低全面搬遷程度的替代方案。目前仍居住於舊院區的院民承受極大心理壓力，院方與衛生福利部要求院民搬遷的行為亦違反第七號一般性意見 (A/HRC/4/18) 及「出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則」。
20. 新店瑠公圳案：典型的私人土地上之非正規住居的案例，目前已經在民事強制執行拆屋的程序中，屋主家族已經在此居住已餘 70 年，卻缺乏法律上的保障對抗於 2012 年左右購得土地的地主，而即將面臨流離失所的危機。本案同時突顯法律保障的不足，及法院仍以有財產權者為優先保障對象的困境。

¹⁴ 參考 A/HRC/4/18, The basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement para.38