

國家報告國際審查： NGO 參與經驗分享

黃嵩立 | 黃怡碧

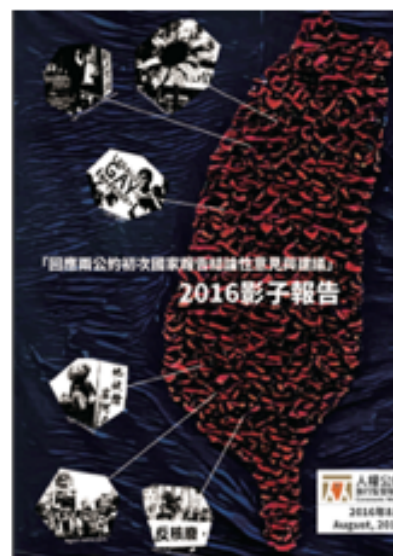
人權公約施行監督聯盟 召集人 | 執行長

報告次序

1. 國家報告國際審查制度：建立與目的（黃嵩立）
2. 結論性意見的追蹤制度（黃嵩立、黃怡碧）；
3. 撰寫影子報告的目標與注意事項（黃怡碧）；
4. 國際審查與議題倡議—廢死（林欣怡）；
5. 國際審查與議題倡議—居住權（余宜家）
6. 綜合討論（全部）

人權公約施行監督聯盟 Covenants Watch

- 2009年12月10日成立 (40+ 民間團體、學者、律師)
 - 以人權團體為主體的會員組織
 - 台權會、廢死聯盟、司改會、平冤、環境法律人、台灣國際醫學聯盟、原策會、南洋台灣姊妹會、障權會、行無礙、新活力、台少盟、藏台連線、同志熱線…
 - 專注於國家人權保障機制
 - 民間組織合作平台 → 對應各公約之國家報告，產生民間版平行報告，並監督**結論性意見**之落實。



報告大綱

- (1) 國家人權報告的制度
- (2) 結論性意見的落實
- (3) 民間團體如何撰寫有效果的平行/影子報告、
議題清單 (List of Issues) 平行回應
- (4) 出席審查之形式與注意事項
- (5) 結論性意見的追蹤與其他倡議管道

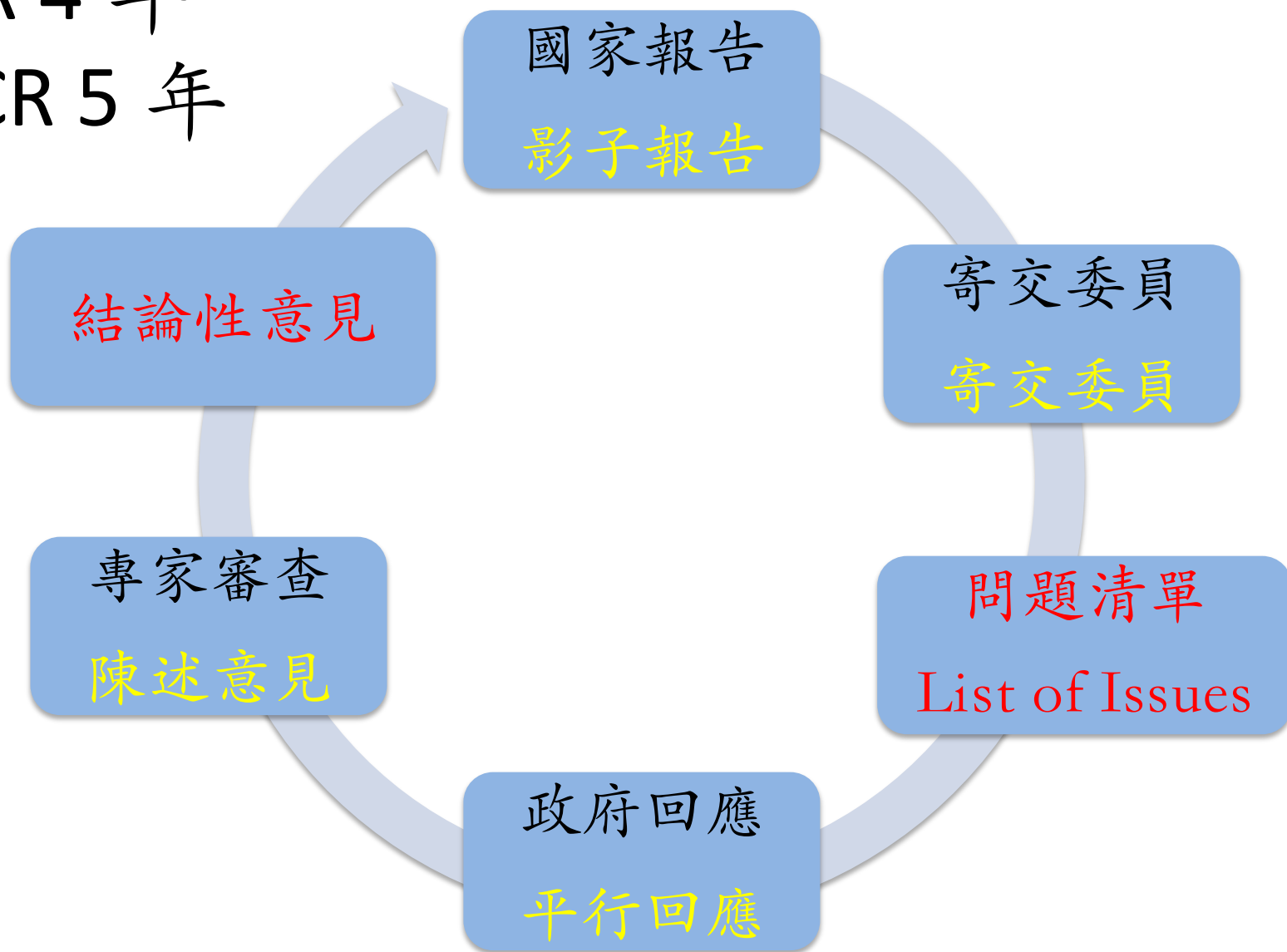
兩公約施行法 2009

第1條	為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。
第2條	兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
第3條	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。
第4條	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。
第5條	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。 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。
第6條	政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

國家人權報告審查循環

ICCPR 4 年

ICESCR 5 年



2012/3/27
總統府



- a. 高涌誠律師簡述兩公約盟的主要訴求、說明建議書第一點，有關優於聯合國的人權報告制度
- c. 黃嵩立老師說明有關短中長期人權機制的議題
- d. 高榮志律師說明有關施行法第八條的法規檢討。
- e. 賴中強律師說明有關公務人員的人權教育。
- f. 孫友聯說明有關持續推動其他為國內法化的公約。
- 府方出席：
蕭副總統，江宜樺，李念祖，李永然，黃俊杰

NGO 要求： 公正的審查機制

聯盟對於人權報告審查制度的建議如下：

- a. 人權報告的審查機制，必需有組織、人事、職權獨立性與客觀性。
- b. 人權報告的審查機制，必需法律化：以法律明訂審查之組織、人員、程序、職權、且明訂各中央機關提供報告之義務與承辦之人員與組織。
- c. 人權報告的審查機制，必需國際化：審查委員的資格，必須具備國際審查的經驗。
- d. 人權報告的審查機制，必需有 NGO 的參與，提出相對報告或可以質詢。
- e. 人權報告的審查機制，必需有追蹤與管考機制。



10/05/2012 15:24

國際審查：七人小組

- 總統府人權諮詢委員 顧問 1人、委員3人
- 公民團體/學者 4人
台北律師公會、中華人權協會、人約盟、張文貞教授
- 討論：
 - 公政公約與經社文公約 合併或分開？
 - 國際專家名單
 - 會議形式（幾天？分幾場次？NGO比重？）
 - 影子報告繳交方式
 - NGO參與會議之資格/方式/發言時間安排
 - 經費來源



關於我們 ▾

兩公約規範 ▾

國家報告及審查 ▾

推動兩公約 ▾

任務編組 ▾

首頁 / 國家報告及審查 /

準則

1. 國際人權條約提交報告之協調準則

🕒 104-09-03

2. 「公民及政治權利國際公約」之締約國根據第四十條提交之條約專要文件準則

🕒 104-09-03

3. 「經濟社會文化權利國際公約」之締約國根據第十六條及第十七條提交之條約專要文件準則

🕒 104-09-03

4. 我國各核心人權公約撰提國家人權報告及辦理國際審查共通性作業規範

🕒 109-06-29



國際人權文書

Distr.
GENERAL

HRI/GEN/2/Rev.6
3 June 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

國際人權條約締約國提交報告的
形式和內容準則彙編

秘書長的報告

9. 締約國應把編寫報告、提交條約機構的過程看成不僅僅是履行其國際義務的一個方面，而且也是一個為規劃落實政策而估量其管轄範圍內人權保護情況的機會。因此，報告編寫過程讓每個締約國都有機會：

- (a) 全面檢查為使國內法律和政策與有關的國際人權條約的規定協調一致而採取的措施；
- (b) 監測在全面增進人權的情況下促進條約所規定的各項權利的享有方面取得的進展情況；
- (c) 確定在其履行條約的方法方面存在的問題和缺點；
- (d) 籌畫和擬訂爭取實現這些目標的有關政策。

經濟社會文化權利公約

第六條

- 一本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。
- 一本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。

第六條

15. 請提供資料說明已採取的切實有效減少失業的措施，包括說明：

(a) 現有有針對性地爭取實現據認為處境特別不利的個人和群體充分和生產性就業、尤其是爭取實現農村及城市貧困地區婦女、青年、老年、殘疾人和少數族裔充分和生產性就業的就業方案的效力；以及

(b) 便利工作人員、尤其是婦女和長期失業工作人員再就業措施的效力，這些人因為私有化、減員、公營和私營企業經濟重組而失業。

16. 請提供資料說明締約國非正規經濟中的工作情況，包括非正規經濟的廣度、非正規工作人員比例高的部門、為幫助他們脫離非正規經濟採取的措施，以及為確保非正規工作人員、尤其是為老年工作人員和婦女獲得基本服務和社會保護所採取的措施。

17. 請說明現有哪些法律保障措施，保護工作人員免遭不公平解雇。

18. 請說明締約國現有哪些技術和職業培訓方案，以及這些方案增強勞動力、尤其是處境不利和被邊緣化的個人進入或再進勞務市場的信心的作用。

人權公約施行監督聯盟 官網

<https://covenantwatch.org.tw/2017-second-review-on-iccpr-and-icescr/>

議題文章 ▾ 活動訊息 ▾ 媒體中心 ▾ 國家人權機構 ▾ 人權公約 / 議題 ▾ 人權資源 ▾ 捐款支持



政府提出之官方文件 - 2016年4月

共同核心文件	無此文件
公政公約第二次國家報告	英文 / 中文
經社文公約第二次國家報告	英文 / 中文



本聯盟提交之平行文件 - 2016年8月

回應兩公約初次國際報告結論性意見與建議	英文 / 中文
關於公政公約第二次國家報告	英文 / 中文
關於經社文公約第二次國家報告	英文 / 中文



問題清單暨政府回覆 - 2016年11月

公政公約	中英併陳版
經社文公約	中英併陳版



本聯盟平行回覆 - 2016年12月

公政公約	英文
經社文公約	英文



結論性意見與建議 (CORs) - 2017年5月

[英文 / 中文](#)

文播



共同場地

立法委員及非政府組織會議

政府發言

NGO發言



公政公約

政府發言 (§1-5, COR #26-27)

NGO發言 (§1-5, COR #26-27)

政府發言 (§6-11, COR #56-63)

NGO發言 (§6-11, COR #56-63)

政府發言 (§12-17, COR #64-71)

NGO發言 (§12-17, COR #64-71)

政府發言 (§18-25, COR #72-80)

NGO發言 (§18-25, COR #72-80)

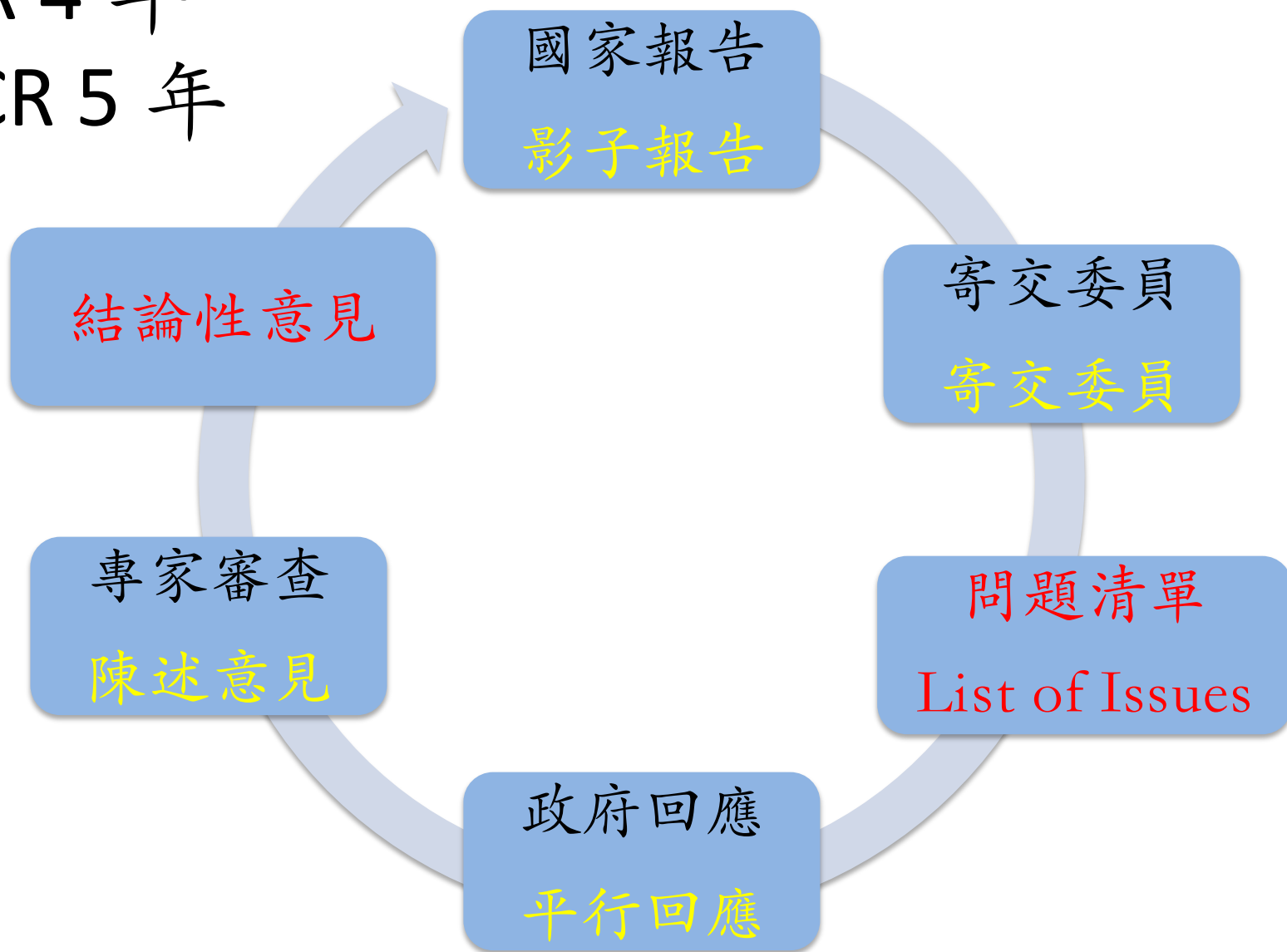
聯合國審查 vs. 在地審查

- 聯合國委員會審查
 - 很遠、很貴、時間很短、參加的人很少
 - 書面報告
 - NGO / 代言團體 簡要報告
- 台灣在地審查特點
 - 地利之便、親自出席機會高
 - 分配給公民團體的時間多（要爭取）
 - 相較於國際委員平常的方式，資訊很多
 - 想像他們在審查前/審查時有多少閱讀時間

國家人權報告審查循環

ICCPR 4 年

ICESCR 5 年



2017 兩公約結論性意見之追蹤

人約盟、廢死、反迫遷

- 法務部 分配點次
- 各部會 回應方式
- 各部會 撰寫回應
- **第一輪 檢討會議**
 - 跨部會點次 → 行政院召集、政委主持
 - 單一部會點次 → 各部會分別召集、主持
 - 出席：機關代表、NGO、總統府人權諮詢委員會委員、行政院人權保障推動小組委員
 - 參考意見，由各單位進行修正、補充
- **第二輪 檢討會議**
 - 總統府人權諮詢委員會（法務部為議事組）召集、主持

法務部

總統府人權諮詢委員會

對上述程序之建議

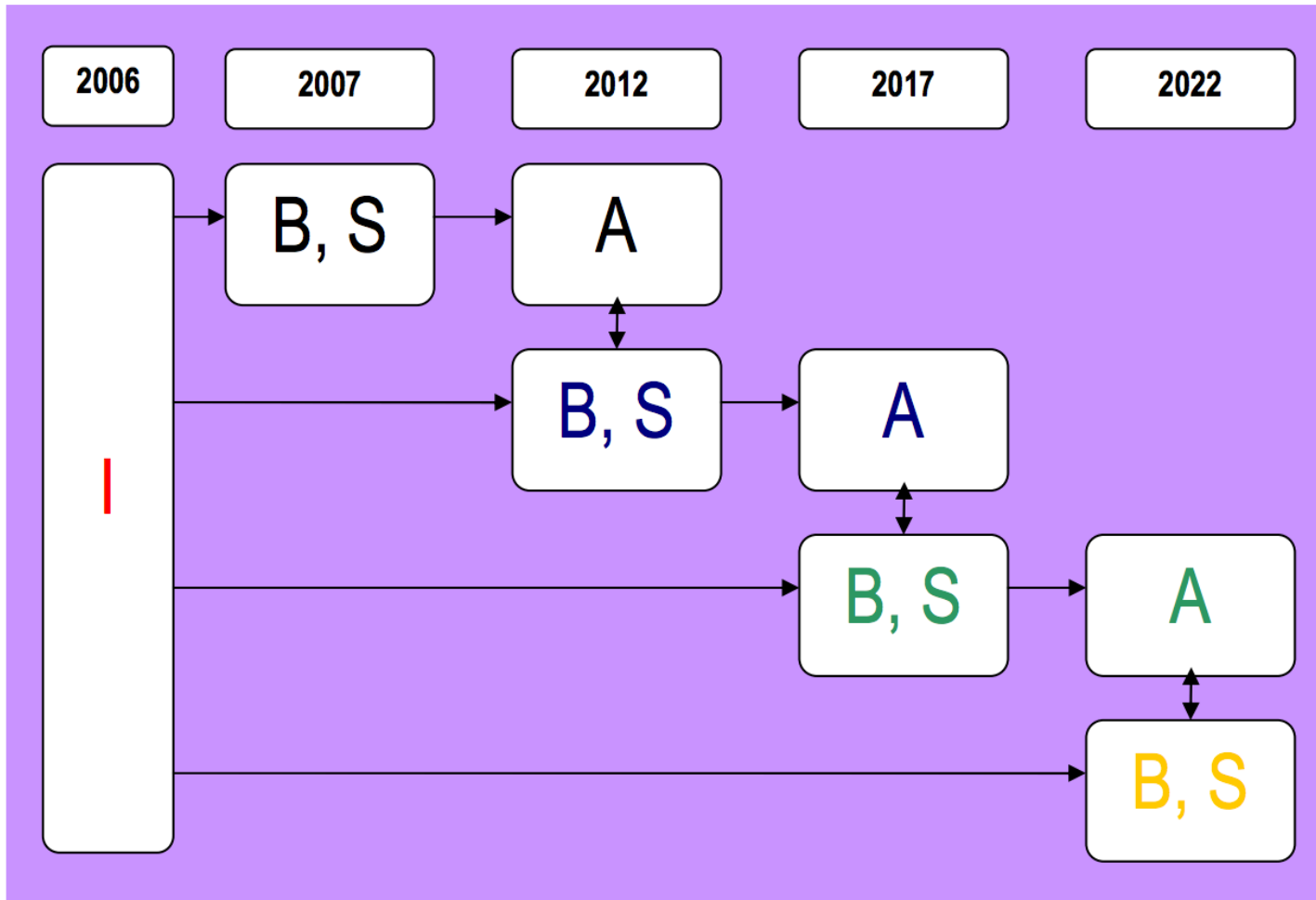
1. 各機關「**撰寫回應**」必須提出具體計畫
 - 回應表格的設計
2. 「**檢討會議**」
 - NGO 參與：釐清重點、爭點、落差
 - 優先邀請參與撰寫影子報告之NGO
 - 擴大NGO參與
 - 與同仁討論
3. 「**計畫修正**」
 - 精準回應專家意見，採取行動解決問題

國際審查與 IBSA 循環：

經社文委員會 第14號一般性意見

- 58. 在提出適當的健康權指標(indicators)後，締約國應訂定相對於每一指標的適當國家基準(benchmarks)。（基準即一定期程內預期達成之目標）在提出定期報告過程中，委員會將與締約國一同進行「範疇界定」(scoping)的程序。範疇界定是由締約國和委員會共同考慮採取哪些指標和國家基準，即為下一輪報告期間應實現的目標。在以下的五年裡，締約國將採用這些國家基準，以監測(assess)第十二條的落實情況。其後，在下一輪報告程序中，締約國和委員會將審議基準是否已經達成，以及遭遇到困難之原因。

Timescale for the IBSA-Procedure



第 15 點結論性意見與建議

審查委員會強烈建議政府當局應優先關注提供相關且適合每個預期目標群的人權教育訓練。委員會欲向政府強調並提醒，人權教育訓練的目標是要逐漸灌輸對人權原則與價值的認識，以及人權在不同的社會部門中，如何被享受、被尊重、被保護及被實踐。委員會也呼籲政府，應為公務人員安排在一般執行公務，以及特別在擬定、規劃、執行與評估所有政府專案與活動上，採取關於以人權為本作法的密集訓練課程。委員會要求在下次報告中，應納入關於此項建議的詳細進度報告。

主辦機關

法務部、人事總處(訓練)、保訓會、國發會、教育部

背景理由

- 一、過去已執行之成果或績效
我國自 2009 年施行兩公約及其施行法以來，即積極推動「人權大步走計畫—落實兩公約」，該計畫重點工作之一即為推動兩公約人權教育。法務部為該計畫統籌機關，除辦理相關講習活動外，並出版兩公約人權教材置於法務部人權大步走網站供外界下載閱覽。另為督導中央各機關積極辦理兩公約人權教育訓練，每半年並彙整辦理情形提報行政院人權保障推動小組。
- 二、當前面臨之情勢或問題陳述
我國自施行兩公約以來，各機關雖已積極辦理兩公約人權教育工作，公務員之兩公約人權知能已獲提升，各機關人權教育訓練之覆蓋率 105 年下半年達 85.3%，106 年上半年更達 86.8%。然查目前兩公約人權教育多仍停留於初階階段，普遍以外聘講師辦理演講之方式進行，授課內容則以條文釋義為主，公務員能否有效且系統將兩公約內化並落實於業務，不無疑問，當務之急為進化兩公約人權教育之推動方式。
- 三、國際人權發展趨勢或相關規定
聯合國於 2010 年通過了世界人權教育方案第二階段行動計畫（2010 年至 2014 年），將人權教育的重點放在對公務員、執法人員及軍人培訓，強調人權培訓的制度化、針對不同職業群體編定教材、培訓教員、利用參與式培訓技巧等。

措施/計畫

- 一、措施/計畫目標：促進各級政府機關公務同仁瞭解兩公約（含其他人權公約或宣言）條文及一般性意見與所負責業務之關聯性，學習將兩公約運用於業務工作中，並引用兩公約作為擬定、規劃、執行與評估政策、法律及措施之參考架構。換言之，訓練公務人員自行思考，如何將人權標準轉化為日常業務操作及協助解決一線執法人員面臨之人權問題，俾各機關施政時避免造成人權侵害，進而規劃促進人權保障。
- 二、執行策略及方法：
 - (一)擬訂計畫：由法務部擬訂「兩公約人權教育訓練及成效評核實施計畫」，計畫內容包含人權教材、師資、實施方式及成效分析，並提報行政院人權保障推動小組確認後函請各級政府機關配合辦理，另函請總統府、立法院、司法院、監察院、考試院等參酌辦理。
 - (二)編纂兩公約人權教育教材（含案例）：中央各部會依機關職掌及業務需求，結合理論與實務，編纂專屬所屬同

仁適用之兩公約人權教育訓練教材，並應建立相關教材審查機制；各縣市政府可自製教材或參考各部會教材提供所屬機關所需教材，並可融入地方區求及特色。

(三)培訓兩公約種子教師：透過中央各部會培訓種子教師，強化種子教師之兩公約人權專業知能、設計與教授課程之能力等，培訓完成後，並將種子師資名單公布於機關網頁，俾供所屬機關及各縣市政府延聘講師時參酌，以提升機關自行辦理兩公約人權教育訓練之能力，確保日後授課內容得與機關業務緊密結合。

(四)舉辦兩公約人權教育訓練：各級政府機關（含所屬機關）辦理兩公約人權教育訓練，由種子教師、人權專家學者、民間團體中遴聘人選擔任講座，並以小組問答討論、案例研討分析、視聽教材、工作坊、讀書會等多元方式進行，深入探討如何改善或避免人權侵害案件之發生，提升運用兩公約於研擬計畫案、法案及業務推動之能力。

(五)成效評估：各級政府機關應計算兩公約人權教育訓練之覆蓋率，並以測驗、問卷或外部評核等方式，評估參訓者對兩公約人權知識之吸收程度與教育訓練之有效性及滿意程度，以作為未來課程改善之參考。

(六)強化民間團體參與：各級政府機關推動兩公約人權教育之各階段，得邀請民間團體參與、合作。

案號	人權指標	主辦機關	辦理(執行)情形	預定完成時程	管考情形
15-01	結構指標：訂定「兩公約人權教育訓練及成效評核實施計畫」。(預計完成日期 106 年 12 月 31 日)	法務部	法務部：(最近更新日期：107/11/8) 同案號 14-01 之辦理情形。	<input checked="" type="checkbox"/> 短期 <input type="checkbox"/> 中期 <input type="checkbox"/> 長期	第 34 次府會解除追蹤
15-02	結果指標：中央各部會編纂兩公約人權教育教材之比率達 80%。(預計完成日期 107 年 12 月 31 日)	法務部	法務部：(最近更新日期：108/05/08) 同案號 14-02 之辦理情形。	<input checked="" type="checkbox"/> 短期 <input type="checkbox"/> 中期 <input type="checkbox"/> 長期	第 36 次府會解除追蹤
15-03	結果指標：中央各部會培訓兩公約種子教師比率達 80%。(預計完成日期 108 年 6 月 30 日)	法務部	法務部：(最近更新日期：108/11/08) 同案號 14-03 之辦理情形。	<input type="checkbox"/> 短期 <input checked="" type="checkbox"/> 中期 <input type="checkbox"/> 長期	擬解除追蹤
15-04	結果指標：108 年 7 月至 109 年 12 月各級政府機關兩公約人權教育訓練覆蓋率達 60% (含實體、數位課程，每人	法務部	法務部：(最近更新日期：108/11/08) 同案號 14-03 之辦理情形。	<input type="checkbox"/> 短期 <input checked="" type="checkbox"/> 中期 <input type="checkbox"/> 長期	擬解除追蹤

NGO 報告：功能與對象

一、呈現事實與處境

- 個案記錄或資料分析
- 時間記錄、監測趨勢
- 各團體獨立進行
- 力求完整、清晰

二、為了國家人權報告審查所寫的影子報告

- 統合：建議協調
- 簡要：目標明確

公民團體工作目標

- 讓意見進入結論性意見
 - 政府代表接受意見
 - 政府追蹤辦理
 - 下輪國際審查的重點
 - 增加議題受重視、得以改善的機會
- 怎麼做？

報告內容：策略性考量

- 從團體角度
 - 訴求多
 - 講清楚
 - 引經據典、以實例舉證
 - 千言萬語
- 從審查委員角度看
 - 資訊爆炸
 - 不得不篩選
 - 與口頭報告相配合
 - 希望方便翻閱/搜尋

目標： 審查委員 結論性意見

- 審查委員的工作：
 - 判斷 政府有沒有落實公約義務
 - 公約第幾條？ 哪項義務？ 如何違反？
 - 有何依據公約的修法/政策建議？
- 民間所提意見， 委員必須跟政府對話
 - 在審查之前政府是否知情， 做何處理？
 - 除非是政府主動侵犯人權， 是否違反保護與實現之義務， 必須視政府資源和政策而定
 - 不可能是單方之詞

公民團體的提供的資訊

- 關聯 Relevance:
 - 對照到公約條文、我國法律
- 可信 Credibility:
 - 引述資料、根據事實、不誇大
 - 統計
 - 公民團體意見（避免相衝突）
- 清晰 Clarity:
 - 表達清晰、簡要
- 組織 Organized:
 - 整理有秩序、委員找得到