

人權保障的司法審查—台灣實施兩大人權公約之後

/ 張文貞*

壹、前言：兩公約落實的關鍵

台灣在 2009 年 3 月底，正式批准公民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）。同時間，立法院也通過兩公約施行法，使兩公約所保障的人權規定，取得國內法律的效力。¹此一施行法在 2009 年 12 月 10 日正式實施，台灣對人權的保障也正式與國際接軌。不過，兩公約施行法對人權保障的宣示是一回事，但這些人權保障規定是否能真正於我國司法部門的判決中落實，使人權受侵害者獲得救濟，才是更重要、也攸關兩公約所保障人權是否能於我國法律體系落實的核心議題。

這就涉及兩公約施行法第 4 條規定，所稱「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障的規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促成各項人權之實現」的具體解釋。此一問題涉及三個層次：第一個層次是當行政機關行使職權侵害兩公約所保障人權時，各級法院是否得以本條為依據，審查相關行政行為是否違反兩公約所保障人權，進而作成撤銷或廢止相關行政行為的決定？甚或進一步提供國家賠償等相關救濟？

第二個層次是當立法機關行使職權侵害兩公約所保障人權時²，各級法院是否得以本條為依據來審查相關法律內容是否違反兩公約所保障人權？倘若法院認定相關法律內容確實與兩公約所保障人權有違反時，又該如何處理？法院是否可以直接拒絕適用該法律的相關規定？根據司法院大法官釋字第 371 號解釋，目前我國各級法院尚不得對違憲法律享有直接拒絕適用的權限；對「違反兩公約人權保障的法律」，各級法院是否也必須準用³前述解釋，交由司法院大法官作成解釋，而不能自為決定？

第三個層次是兩公約施行法第 4 條所稱「各級政府機關行使其職權」是否包括各級法院所作裁判？亦即，法院所作裁判違反兩公約所保障人權時，是否可以作為上訴或非

* 台大法律學院副教授

¹ 兩公約施行法第 2 條：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」

² 這裡討論的主要還是立法。倘若立法機關基於實質行政機關地位所作之行政決定（例如拒絕民眾進入立法院旁聽），則還是在前述第一個問題的層次來處理。

³ 這裡涉及違反兩公約所保障人權是否即等於違反憲法的問題，亦即涉及兩公約所保障人權是否具有憲法位階的問題。根據目前國際人權法的司法實務及學說論理，兩公約所保障的部分人權，確實具有絕對法及強行國際法(jus cogens)的地位，從而應認為具有我國憲法的位階；而兩公約所保障之絕大多數權利，於當今之國際人權法，均認為至少具有習慣國際法(customary international law)的地位。習慣國際法在各國國內法體系的位階及效力，一般均是等同於法律，少數國家則將其定位為高於法律、低於憲法。參見張文貞，〈國際人權法與內國憲法的匯流—台灣實施兩大人權公約之後〉，發表於《台灣法學會2009年學術研討會》，台灣法學會主辦，12月19日，台北（2009）。

常上訴之理由，而由上級法院予以救濟？甚至以此尋求國家賠償？對於這些違反兩公約所保障人權的確定終局裁判，是否可以聲請大法官解釋？⁴

以上這三個層次的問題，往往也是其他國家在制定人權法(Human Rights Act)以實施國際人權公約的相關內容時，所考慮的主要關鍵。其中第一個及第三個層次的問題，至少對以英國、愛爾蘭或紐西蘭等制定人權法的國家來說，答案均是完全肯定。⁵ 畢竟實施人權法最重要的核心，就在於讓違反人權的行政行為得以受司法監督及審查，而違反人權的司法裁判如不能獲得上級法院的救濟，則根本就牴觸了人權保障的基本原則。但在第二個層次的問題（對違反人權的法律）的處理，則有不同的規範模式。

貳、他山之石：英國及其他國家的人權法規範模式

英國人權法(Human Rights Act)在 1998 年制定，二年後正式生效，其主要內容就是將歐洲人權公約(European Convention on Human Rights)的人權保障規定，於其國內正式生效並可直接適用。從這個意義來理解英國人權法，則其規範功能跟我國兩公約施行法希望透過施行法的規定讓兩公約所保障人權在台灣具有國內法效力，有相同之處。

如前所述，在第一個及第三個層次的問題上，英國人權法均持肯定態度。該法規定政府機關（包括所有公法人及事業機構）所為行為牴觸公約所保障人權時，即屬違法，法院可以介入。同時也規定普通法(common law)不得牴觸公約所保障人權，因此法院裁判牴觸公約所保障人權時，亦屬違法。

不過，在第二層次的問題上，對於牴觸公約所保障人權的法律，英國人權法並未賦予法院直接宣告無效或拒絕適用的權限。該法僅允許法院宣示(declare)法律是否與公約所保障權利不相容(incompatible)。此一不相容的宣示，並不直接具有任何法律拘束力，只是給國會一個相當大的政治上及道德上的壓力必須採取行動來修改此一經法院認定牴觸公約所保障人權的法律。⁶ 英國人權法之所以採行這種規範模式，主要還是因為英國並未有成文憲法，也沒有發展出成文憲法國家下的司法違憲審查制度；而在其議會主權的傳統下，還是傾向將一般抽象規範內容及其效力的決定權限交由國會行使。

⁴ 當然，我國司法院大法官解釋原則是僅針對法律或命令等抽象規範作審查，尚不直接針對具體司法裁判予以審查。不過，大法官在過去亦偶有以裁判作為審查對象的例子（如釋字第242號解釋），也使得這個問題仍有探討餘地。

⁵ Douglas W Vick, *The Human Rights Act and the British Constitution*, 37 TEX. INT' L L.J. 329 (2002); Jonathan L. Black-Branch, *Parliamentary Supremacy or Political Expediency?: The Constitutional Position of Human Rights Act under British Law*, 23 STATUTE L. REV. 59 (2002).

⁶ 有關英國人權法內容及其實施的相關討論，亦可參見廖福特，〈引進國際人權準則—比較分析與台灣借鏡〉，收於氏著《國際人權法—議題分析與國內實踐》，頁3-85、44（2005年）；張文貞，〈憲法與國際人權法的匯流—兼論我國大法官解釋之實踐〉，收於廖福特主編：《憲法解釋之理論與實務》第6輯，台北：中研院/元照出版，頁223-272（2009）。

不過，為了強化公約人權的落實，英國人權法也規定政府部門在提出任何法案時，都必須同時作成該法並未（或其確信並未）牴觸公約人權的聲明。⁷ 法院在解釋任何法律時，亦必須取向於人權法，盡可能對法律作成與公約權利相符之解釋。⁸ 同時，該法也規定法院在解釋相關公約權利時，可以參考歐洲人權法院的判例，但並不受其拘束。在人權法施行一段時間之後，我們也看到英國法院確實能引據公約權利而逐漸發揮積極保障人權的功能。⁹

英國人權法的這種規範模式，可以說是介在加拿大及紐西蘭之間。加拿大在 1982 年制定加拿大自由及權利憲章，將人權保障規定提升到憲法位階，同時也授權法院對違反人權憲章的立法可以宣告無效並直接拒絕適用。¹⁰ 在光譜的另一端則是紐西蘭人權法的規範模式，該法要求法院解釋相關法律規定時，必須參照公約人權並盡可能作成符合公約人權的解釋，但並未授權法院可以作成法律與公約人權相容與否的宣告（英國人權法模式），違論授權法院可以宣告違反公約人權的法律無效並拒絕適用（加拿大人權憲章模式）。

參、結語：人權保障的分散司法審查

在前述三種規範模式的參考下，我們應該選擇哪一種模式來解釋我國兩公約施行法第 4 條關於立法行為違反兩公約所保障人權的法律效力？而各級法院對此又有如何之認定權限？本文認為，英國或紐西蘭人權法的規範模式，是建立在立法部門確實可能受到法院宣示或解釋的影響，而主動積極修改牴觸人權保障規定的法律，這種與司法良性互動的政治程序在台灣當下現實的政治條件中，並不存在。因此，要使兩公約所保障人權真正於我國法律體系具體落實，我們必須採取超越英國及紐西蘭的人權法規範模式，使各級法院在具體個案中至少可以直接拒絕適用違反兩公約保障的法律。當然，如果各級法院法官認為個案所涉公約人權具有憲法位階、且有必要由司法院大法官對系爭法律的一般效力作成憲法解釋，法官仍可依據釋字第 371 號解釋意旨聲請司法院大法官解釋，以兼及法律體系的統一及安定性的考量。

更重要的是，如前所述，各國人權法儘管對法院監督法律是否牴觸公約人權的權限或程度有不同規範，對法院監督行政行為及司法裁判本身是否牴觸公約人權的權限則是如出一轍。同時，各國人權法的規定也會要求法院在解釋法律時，必須取向人權，盡量將法律作成符合人權保障的解釋與適用。這是我們在解釋兩公約施行法第 4 條規定時，必須予以絕對重視的比較法規範立場，也是兩公約施行法正式生效之後，我國各級法院

⁷ 如果相關主管部會不確定新法案是否與公約權利相容，或者確定新法案確實與公約權利相牴觸，但仍希望提出該項法案時，主管機關仍可提出新法案但必須清楚作成相關之陳述。參見 Human Rights Act, 1998, §19.

⁸ 參見 Human Rights Act, 1998, §§3(1), (2)(a).

⁹ 參見張文貞〈憲法與國際人權法的匯流—兼論我國大法官解釋之實踐〉，收於廖福特主編：《憲法解釋之理論與實務》第6輯，台北：中研院/元照出版，頁223-272（2009）。

¹⁰ 該憲章的人權規定內容，與歐洲人權公約的內容幾無二致。加拿大自由人權憲章制定過程的討論，參見 Thomas Axworthy, 〈老友重逢—人權、人類責任與憲改〉，收於葉俊榮、張文貞（編），《新興民主的憲政改造：國際視野與台灣觀點》，台北：元照出版（2008）。

即開始可以有效發揮人權保障功能的重要功能所在，且讓我們共同積極期待我國法院在人權保障上可能有的全新作為。