

## 公民及政治權利國際公約與死刑存廢

/ 吳志光 (輔仁大學法律學系副教授、廢除死刑推動聯盟副召集人)

### 一、聯合國對死刑存廢的態度

在國際人權法的發展過程中，生命權的保障勢必會涉及死刑存廢的問題，這多少也反映著人權觀念變遷的趨勢。1948 年的世界人權宣言第 3 條已宣示生命權之保障，第 5 條亦規定不得對任何人施以酷刑、殘忍不人道或污辱之處罰，但世界人權宣言並未對死刑存廢表達立場。而 1966 年的公民及政治權利國際公約對於死刑的存廢則有較為明確的態度，其第 6 條第 1 項規定生命權應受保障，任何人不得被恣意剝奪生命，第 2 項規定在未廢除死刑之國家，判處死刑只得適用於最嚴重之犯罪，第 4 項規定任何被判處死刑的人應有權要求赦免或減刑，第 5 項規定不得對十八歲以下之未成年人判處死刑<sup>1</sup>及對孕婦執行死刑。故公民及政治權利國際公約雖未完全廢除死刑，但已進一步限制死刑執行之範圍。而公民及政治權利國際公約雖未採取廢除死刑之立場，但並無意「鼓勵」締約國因此維持死刑，故特別於第 6 條第 6 項明定締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除。

而為了對廢除死刑採取更為積極的作為，聯合國於 1989 年決議增訂之公民及政治權利國際公約第二議定書，其前言認為廢除死刑有助於人性尊嚴之提昇及人權之進步發展，同時確信所有廢除死刑之措施，應被認為是對生命權保障之進展。其中第 1 條即要求各簽約國不得執行死刑，並應盡所有必要措施廢除死刑<sup>2</sup>。目前已有 72 國批准該議定書，而該議定書已於 1991 年 7 月 11 日生效。

更值得注意的是，聯合國近年來幾個處罰國際刑事犯罪的條約，例如 1993 年通過之「前南斯拉夫國際刑事法庭公約」、1994 年通過之「盧安達國際刑事法庭公約」，以及 1998 年簽訂的「國際刑事法院公約」等，均無處以死刑之規定。其中特別值得重視的是「國際刑事法院公約」，其為第一個國際法上常設性的刑事法院<sup>3</sup>，且針對戰爭罪、滅絕種族罪、違反人道罪及侵略罪等國際上所公認最嚴重之犯罪，其亦未處以死刑，故在國際刑事法的領域，廢除死刑已成定論。目前「國際刑事法院公約」已得到 60 個以上國家的簽署及批准，自 2003 年 7 月 1 日起生效，自然可代表至少在聯合國層次，已排除死刑作為刑事制裁的手段。而最具有意義的則是 2007 年 12 月 18 日，聯合國大會通過全球停止執行死刑的 62/149 號決議案，希望最終可以廢除死

<sup>1</sup> 聯合國兒童權利公約第 37 條亦規定，不得對十八歲以下之未成年人處以死刑或無假釋可能性之終生監禁，目前兒童權利公約已有 191 國簽署，故對於十八歲以下之未成年人不得處以死刑已是國際上的高度共識。

<sup>2</sup> 原則上各簽約國不得對第二議定書不得提出保留，但各國在批准或加入時，得提出保留而針對戰爭期間之最嚴重犯罪處以死刑，即各國只有在批准或加入時方得提出保留，其後不得為之。

<sup>3</sup> 其與目前的國際法院相同，均設於荷蘭海牙。在此之前所設立的國際刑事法庭（院）均係針對特定期間之戰爭罪行，例如紐倫堡及東京係針對第二次世界大戰，針對前南斯拉夫內戰的國際刑事法庭，亦設於荷蘭海牙，針對盧安達內戰的國際刑事法庭，則設於盧安達。

刑。而這次決議內容是暫停死刑執行 ( moratorium ) 而非立即廢除死刑的一個重要原因，就是希望利用全球暫停死刑執行創造時間和空間，繼續在全球 ( 尤其是在尚未廢止死刑國家 ) 啟動對死刑問題的省思、辯論和行動<sup>4</sup>。故此次決議的通過代表的是一種持續的趨勢改變，有越來越多國家廢除死刑，尚保有死刑的國家也不執行死刑，這樣的趨勢是朝著促進人權方向發展，而不再將死亡作為一種懲罰。故儘管此一決議案無法律上之拘束力，但其對於凝聚廢除死刑的國際共識，自具有里程碑的意義<sup>5</sup>。

最後，依據國際特赦組織的最新資料<sup>6</sup>：目前世界上已有 95 個國家全面廢除死刑，即對任何犯罪均不得處以死刑，其中有超過 45 個以上的國家，是在 1990 年以後才廢除死刑，在特定區域 ( 歐洲及拉丁美洲 ) 尤其是大勢所趨，；另外有 9 個國家於平時廢除死刑 ( 但保留對於戰時犯罪行為的死刑 )；最後則是有 35 個國家雖未在法律上廢除死刑，但事實上廢除死刑，即已超過 10 年未曾執行死刑，或向國際承諾不再執行死刑，故在政治上及實務上確信其不會執行死刑；最後則是有 58 個國家仍維持死刑。故世界上已有半數以上的國家在相當範圍內廢除死刑，若論廢除死刑已係逐漸形成中之國際共識，絕不為過。

## 二、我國釋憲者對死刑存廢的態度

我國大法官前後共有釋字第 194、263 及 476 號等三號解釋與死刑問題有關，由這三號適足以檢驗我國釋憲者對死刑制度的看法。其中司法院釋字第 194 號解釋對於戡亂時期肅清煙毒條例規定販賣毒品罪法定刑為唯一死刑是否合憲的問題。僅以該唯一死刑的「立法固嚴，惟因戡亂時期，倘不徹底禁絕煙毒，勢必危害民族健康、國家安全及社會秩序。故該項規定與憲法第 23 條並無牴觸。又其規定，並不因男女、宗教、種族、階級、黨派之不同而異其適用，亦無牴觸憲法第七條之可言」，寥寥數語，一帶而過，其中亦無任何大法官之不同意見書提出。而司法院釋字第 263 號解釋則提及懲治盜匪條例中，意圖勒贖而擄人者，為唯一死刑之規定，立法甚嚴，但若有情輕法重之情形，尚得依刑法第 59 條規定予以減刑，因此與憲法尚無牴觸。然而大法官似認為「唯一死刑」規定之所以不違憲，是建立在刑法第 59 條可援以減刑的基礎上。亦即唯一死刑之所以合憲，其實是因為它不是真正的唯一死刑，換言之，若法官並無減輕其刑之機會，此一唯一死刑之規定也就喪失了其所以合憲的唯一理由。由上述推論，雖可察覺大法官面對此種典型治亂世用重典的嚴刑峻法尋求「合憲解釋」之道，可謂用心良苦。但或許是覺得此種是否符合罪刑相當，頗有疑慮的「唯一死刑」立法例終非法治國家常態，大法官

<sup>4</sup> 這次決議案的提出能夠順利通過，很重要的關鍵在於全球公民社會的參與！由聖艾智德團體 ( Community of Sant'Egidio )、國際特赦組織 ( Amnesty International )、世界反死刑聯盟 ( World Coalition Against the Death Penalty, WCADP ) 所共同發起的要求聯合國通過全球暫停死刑執行的連署活動，總共收到全球超過 500 萬份連署信，包括圖騰主教、許多的諾貝爾獎得主、著名的演員提姆羅賓斯、麥克法洛或者是海倫修女...等名人的響應。當然在台灣，也有許多人連署，包括李遠哲院長和單國璽樞機主教。

<sup>5</sup> 聯合國大會於 2008 年 12 月 18 日亦再次通過同一內容的 63/168 號決議案。

<sup>6</sup> <http://web.amnesty.org/pages/deathpenalty-facts-eng> ( 2010 年 3 月 4 日拜訪 )。

遂亦在釋字第 263 號解釋理由書中表明：「...此項規定，不分犯罪之情況及其結果如何，概以死刑為法定刑，立法甚嚴，有導致情法失平之虞，宜在立法上兼顧人民權利及刑事政策妥為檢討。...」，只是上述「警語」雖為的論，但對照合憲解釋的結論，終究予人「為德不卒」之感，且未對當時的刑事立法政策形成任何影響。

大法官對死刑問題態度最重要也最令人失望的是司法院釋字第 476 號解釋，該號解釋的重要性在於一方面係大法官以較為詳盡的論證面對死刑此一重大議題，並認為人民的生命權係憲法第 15 條生存權之保障範圍；另一方面亦為大法官首次在解釋文中指出比例原則應有之內涵——目的正當性、手段必要性及限制妥當性，並認為刑法之罪刑只要符合比例原則，即不違憲。比例原則係作為檢討立法目的是否妥當、手段是否過當，用以拘束立法者「合憲立法」的重要手段。但令人感到十分遺憾的是，大法官在該號解釋中，並未充分論證毒品危害防制條例販賣毒品罪處死刑或無期徒刑如此「重刑」——尤其是涉及對人民生命權之保障——是如何的符合比例原則，故「罪」與「刑」相當而不違憲。蓋縱觀解釋文及理由書，大法官只說明了處罰之目的正當性何在（關於此點，大法官特別強調肅清煙毒就我國的歷史淵源、文化背景、社會現況予以觀察，尚無違於國民之期待，且與國民法的感情亦相契合，自難謂其非屬正當。大法官在解釋理由書第二段並以「煙毒之遺害我國，計自清末以迄民國，垂百餘年」為楔子，說明毒品之危害如何如何）。但其論證多少是建立在道德情緒的說服上，且未認真嚴肅地探究死刑之刑罰目的何在。至於手段必要性及限制妥當性這兩點則「語焉不詳」，實難令人折服。誠如李念祖教授所言：關於為何使用死刑處罰販毒，該號解釋其實只有一句話：「製造、運輸、販賣煙毒之行為，除具備前述高度不法內涵外，更具有暴利之特質，利之所在，不免群趨僥倖，倘僅藉由長期自由刑之措置，而欲達成肅清防制之目的，非但成效難期，要亦有悖於公平與正義。」然而言下之意，似乎尚在質疑立法者為何未以唯一死刑相繩。至於死刑嚇阻作用的大小？公平正義是否等同於應報主義？應報主義的正當性何在？有無衡量應報分量多寡的客觀標準？均非其所計<sup>7</sup>。

我國憲法雖未明文保障生命權，但絕非表示國家無需保障人民之生命權，此種與生俱來之權利，應為現代文明法治國家之基本共識，係屬於無待明文之不成文「基本權利」，先於國家而存在，不待規定即已存在。但無論生命權在我國憲法保障人民基本權利的體系中定位何在，其具有不可恢復、無可替代，以及一旦被剝奪，其他基本權利即無所附麗之特質，卻是無庸置疑的。以死刑制度如此重大問題，如前所述大法官三號解釋，均完全肯定死刑制度之合憲性，但並未提出有說服力之論述探究唯一死刑制度之合憲性或「罪刑相當性」（比例原則）等問題，遑論援引國際法規範。在公民及政治權利國際公約已然「國內法化」的今日，一個全新觀點的死刑釋憲案絕對有其正當性及必要性。

---

<sup>7</sup> 參見李念祖，〈理性討論死刑存廢的空間何在？——從大法官解釋死刑合憲與否的司法態度談起〉，《律師雜誌》第 251 期，民國 89 年 8 月，第 4、5 頁。更進一步之批評，參見本號解釋聲請者陳志祥法官所撰文章，〈評大法官第四七六號解釋〉，《律師雜誌》第 251 期，民國 89 年 8 月，第 43 頁以下。

### 三、我國法制與公民及政治權利國際公約間對死刑問題的落差

我國現行死刑制度與國際法規範之間存在著不小的落差，其主要在於依公民及政治權利國際公約第 6 條第 2 項規定，在未廢除死刑的國家，判處死刑只能是作為對最嚴重罪行之懲罰。而所謂「最嚴重罪行」，依據聯合國「經濟及社會理事會」在 1984 年之決議（並經聯合國大會之認可），認為其範圍「不應超出導致死亡或其他特別嚴重結果之故意犯罪」。至於聯合國人權委員會則進一步認為將政治犯、沒有遭致死亡結果之犯罪、貪污罪、經濟犯罪、暴力搶奪犯罪、叛亂罪及間諜罪等處以死刑，違反公民及政治權利國際公約第 6 條第 2 項規定；再者，聯合國人權委員會亦認為「將死刑擴張至所有與販毒有關之行為，包括買賣及吸食毒品，係一過度之考量」。我國目前之死刑規定（主要是販毒罪行），仍有部分並不符合前述「最嚴重罪行」之界定範圍，亦即並非以侵害生命權的犯罪為限。故依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（下稱兩公約施行法）第 8 條規定，應於兩公約施行法施行後二年內（即 2011 年 12 月 10 日前），至少應先廢止我國刑法及特別刑法中所有非侵害生命權犯罪之死刑規範。

另一個落差是依公民及政治權利國際公約第 6 條第 4 項規定：任何被判處死刑的人應有權要求赦免或減刑。對一切判處死刑的案件均得給予大赦、特赦或減刑。對於「對一切判處死刑的案件均得給予大赦、特赦或減刑」，依我國赦免法固無問題；但對於所謂「任何被判處死刑的人應有權要求赦免或減刑」，我國赦免法則乏明文的程序規定，死囚乃「求救無門」。且赦免事件應如何審查，我國現行的赦免程序規定頗為簡略，僅於赦免法第 6 條第 1 項僅規定總統得命令行政院轉令主管部為大赦、特赦、減刑、復權之研議。其中赦免法最欠缺者，當屬如何發動赦免權的程序規定，既未例示總統得發動赦免權的事由，亦未提供總統裁量是否發動赦免權的諮詢機制，其結果就產生了法制不備的效應。當遇有可以慎重思考應否赦免的個案出現時，總統往往不願輕率行使赦免權；行政院以降之機關，則凜於無法可據，也難以主動提供諮詢。社會上任何發動赦免的呼籲，反皆成為人治的負面示範，徒使受人質疑的司法結果無從救濟，殊非憲法規定赦免制度的本意。立法院曾於民國 87 年通過赦免法修正草案，規定刑事案件經法院判決死刑、無期徒刑或十年以上有期徒刑確定，經檢察總長提起兩次非常上訴被駁回，法務部應呈請行政院轉請總統召開赦免審議委員會進行調查審議，行使赦免權。此項條文，來自立法委員的一項提議。由於提案理由之中述及蘇建和等三人死刑案，引起了因人修法的爭議而胎死腹中。但無論如何，在未廢除死刑前，我國赦免法實不符公民及政治權利國際公約第 6 條第 4 項規定之精神，依兩公約施行法第 8 條規定，亦應於該法施行後二年內，完成赦免法之修正。