

天堂不撤守—多邊公約國內法化 不能只靠馬總統

陳長文

在馬英九總統親自敦促下，立法院在三月三十一日院會中通過了聯合國一九六六年「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」的條約批准案，同時也三讀通過「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」的法律案。

立法院的決議經總統依法公布後將產生以下的意義：其一，是向國際社會宣示，雖然我政府自一九七一年喪失了聯合國的代表權而致無法參與多邊公約的制定，我政府仍然不放棄本於憲法第一四一條「尊重聯合國憲章」參與國際社會的立場。前述人權公約的批准與立法，更是對世界展現我國對保障人權最具體的行動。

其二，制定這兩項重要「國際人權公約施行法」也顯示我國的務實性。亦即我政府向聯合國存放公約批准書的申請極可能遭拒絕，而使得我國無法成為「形式意義」締約國。但這仍無阻於我國依據人權公約的內容，以國內法化的機制在「實質意義」上落實這兩項人權公約。立法院通過「公約施行法」第二條即明文：「兩公約所揭示保障人權之規定具有國內法律之效力。」因此，立法院呼應馬總統的關切而通過這兩項人權公約的決議值得肯定，也是國際法史上難能可貴的個案——非締約國卻以國內法接納公約的全部內容。

但，立法院的決議並非全無問題。

首先，一個「沒有母法」的施行法，在立法體制上是唐突的；其次，如果公約的內容與現行法律有不一致處，何者優先？公約施行法第八條的規定：「法令…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）、修正、或廢止及行政措施之改進。」已經預告了「施行法」施行後仍有「兩公約所揭示保障人權之規定」與現行法令間適用衝突的問題。儘管如此，馬總統的決心和立法院的決議仍然是瑕不掩瑜的。

肯定之餘，筆者建議：首先，如沒有馬總統（國際法教授）堅持，我很懷疑行政院或立法院會如此有效率。更重要是，今後我政府如何「通案的」以國內法型態來採納眾多與我國相關而我國卻無緣參與的多邊公約？易言之，對於這個存在已久的挑戰總不能完全仰賴馬總統（教授）吧？

事實上，自一九七一年我國退出聯合國後，即被剝奪了參與多邊公約的資格，而超國界法律（包括對多邊公約應有的關心）變成了冷門的課題。然而，無法參

與多邊公約的擬定雖屬憾事，但這殘酷的現實應並不妨礙我們「主動」將攸關我國發展的多邊公約融入國內法中，畢竟對公約的實質採納，仍是台灣可以自行決定的。何況國際社會的發展並不會因為我國的缺席而停滯不前。既然如此，我們就更應該主動透過對於多邊公約的參與，例如在人權或經貿議題之外，在其他諸如公共衛生、反貪腐、環境保護、國際援助等項目上，認真地將國際社會關切的議題融入我們的國內法中。

換言之，在建立這次令人激賞的人權公約國內法化的「個案模式」後，我政府應積極遵循這種務實的態度，將國際社會有高度共識的多邊公約有系統的「國內法化」。

宏觀而言，雖然兩岸關係因馬政府的務實作法有所回溫。但兩岸對台灣在國際政治的定位仍有歧見，台灣在國際社會的「形式參與」上是否會有大幅進展，仍待觀察。但這不但無礙我們主動的以落實重要多邊公約的方式參與國際社會，甚至正因為形式參與的困難，我們更需要一套將多邊公約國內法化的法律機制。

因此，筆者呼籲政府從速制訂「多邊公約國內法化暫行條例」，用以明定「暫時」在我國「重返」聯合國之前，政府機關應負責注意相關多邊公約發展的進度、及採取必要措施提出法律案將公約轉換為國內法等項目，務必使得我國對國際社會關心的議題以多邊公約國內法化的機制有效的與國際社會接軌。此外，這種「多邊公約國內法化暫行條例」的制定更可提升政府與人民對國際社會關切議題的法意識。這項實事求是的努力也一定會贏得國際社會的尊敬。