

加拿大人權學者專家專題演講紀錄

演講時間：99 年 11 月 30 日（星期二）下午 1 時 30 分

演講地點：法務部五樓大禮堂

主講人：一、William Black 教授（加拿大英屬哥倫比亞大學
法學院榮譽教授）

二、Magda Seydegart 女士（加拿大 South House
Exchange 人權訓練機構創會人）

曾部長勇夫致詞：

加拿大駐台代表傅雷澤先生、以及今天難得從加拿大遠來的兩位人權學者專家、黃默教授、以及本部江次長、各位主管，所有與會機關、本部暨所屬所有同仁，大家午安。首先代表法務部感謝各位的參與，本次演講在加拿大駐台代表處的協助及黃默教授的安排之下，有幸邀請兩位加拿大的人權專家學者蒞臨現場演說。落實人權保障是我國重要政策之一，去年「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」（以下（簡稱「兩公約」）及「兩公約施行法」，經立法院審議通過並施行，至此人權在法制面已有初步的建構，但更重要在於如何落實執行。去年法務部奉 總統指示訂定「人權大步走—落實兩公約」計畫，統籌中央及地方各級機關積極落實人權保障。本部隨即邀請學者專家編寫教材，並安排種子培訓，為了希望兩公約相關規定能深化到社會各階層。除了要積極與各機關、學校及社會團體等相關單位合作外，更要求各級政府在兩年內依「兩公約施行法」第 8 條規定：依兩公約的內容，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，因此本部和行政院各部會積極地密切的在研討並交換意見，目前已具有相當成效。但如何落實兩公約規範，仍需要汲取成功的國際經驗，也因此邀請兩位加拿大學者專家提供他們寶貴的經驗，請他們貢獻落實人權保障在推動上的挑戰與困境，供我國作為借鏡及警戒，透過事先預防防患未然。我想今天各位一定會獲益良多，更重要在於各位聽過演講之後，要將今天吸收的知識輸入機關中，並可轉述獲得的概念予其他同仁，讓其他同仁也能瞭解推動人權乃當今施政的重要政策，並切實將人權保障落實於工作中。感謝各位今日出席參與，最後再度感謝兩位專家遠從加拿大來給我們指導，也感謝大家參與今日的盛會，祝福各位健康愉快，謝謝各位。

加拿大駐台北貿易辦事處代表傅雷澤先生致詞：

曾部長、各位貴賓、各位朋友大家好。今天上午非常的榮幸，我們加拿大駐台北貿易辦事處能夠支持此項重要的活動，邀請兩位在加拿大在人權領域有所專精的兩位學者，包括 Black 教授，他在加拿大英屬哥倫比亞大學法學院任教。以及 Seydegart 女士，是加拿大人權顧問機構的創會人。在此我要特別恭喜臺灣通過聯合國的兩公約，也就是「公民與政治權利國際公約」、及「經濟社會文化權利國際公約」。加拿大以及臺灣的人民對於人權上重要的價值都非常重視，我們很高興看到臺灣在推動人權保護方面已經能夠與世界級的標準接軌。另外，臺灣在 2009 年 12 月 10 號通兩公約施行法，規定兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力，而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。由我們在加拿大的

經驗可以瞭解，要將國際法國內法化絕對不是一項簡單的任務，我們也知道在臺灣可能會遇到同樣的困難。加拿大政府對於落實人權保護有良好的紀錄，並且加拿大人民也對此事寄予厚望。我們大力保護並促進人權，對人權的重要性已是全國人民的共識，加拿大人民也認為人權是一種優先價值，在保障人權的同時，我們謹記在 1947 年世界人權宣言中的重要角色，並再次強調人權保障的重要。

上個周末舉行的五都選舉，顯示臺灣深化的民主價值，我想這也符合全臺灣人民的期盼。但必須知道鞏固民主不只是投票而已，雖然臺灣沒有義務自願單方面批准兩公約但卻批准了，這不僅向國際社會宣示臺灣是一個尊崇自由民主的社會，更彰顯臺灣民主社會的價值。所以加拿大也非常樂意與臺灣合作，分享加拿大執行兩公約的相關經驗。其實加拿大駐台北貿易辦事處跟臺灣已有多年的合作經驗，合作領域包括原住民、媒體、移民者及身心障礙者等權利之相關保障，並提供其意見及協助。最後要再次感謝部長以及所有舉辦此次會議的同仁，希望未來我們有更多相關的合作，謝謝大家。

專題演講

引言人：黃默教授

加拿大貴賓、William Black 教授、Magda Seydegart 女士，以及法務部的同仁，大家好。今天有幸邀請 Black 教授、Seydegart 女士為我們專題演講，他們兩位知識淵博、經驗豐富，接下來的演講，相信各位必能獲益良多。我同意加拿大駐台北貿易辦事處代表的說法，我們應該認真看待兩公約的施行，並重視各機關公務員的推行成效，這當中尤以司法官扮演著重要的角色。在此特別感謝加拿大駐台北貿易辦事處支持本

日的活動，也特別感謝代表處舒彤副處長及法務部法規委員會林澤民科長的居中聯繫。

第一場主題：加拿大執行兩公約之經驗

主講人：William Black 教授

今天很高興有機會跟各位分享我的經驗，首先恭賀臺灣通過了兩公約的立法。加拿大在通過兩公約時，曾花了一番努力，所以我們樂見臺灣已經跟上國際的腳步，也希望臺灣能夠繼續努力。今天要分享加拿大執行兩公約及將兩公約國內法化的相關經驗，雖然國情各有不同，但以加拿大的經驗而言，並非毫無面臨困境，除了分享好的經驗可協助臺灣外，負面經驗也在本次演講中提出，是希望臺灣不要重蹈覆轍。

今天的演講分成四大主軸，第一部分簡介加拿大人權發展概況，第二部分談加拿大如何執行「經濟社會文化權利國際公約」。第三部分談加拿大如何執行「公民與政治權利國際公約」。第四部分是現階段的個人建議，並談及加拿大經驗與臺灣相關之處。

一、加拿大的人權發展概況

在二次大戰前，加拿大並沒有太多的人權保障，法規中仍有許多種族或性別歧視的條文，例如：不允許亞裔移民、禁止女性或原住民投票等。在二次大戰後，加拿大通過聯合國人權宣言，政府開始重視人權保護，第一步是在各管轄權範圍執行反歧視法，並逐步發展為全面性。現在不只公部門遵守禁止歧視的法規，連像是就業或公共服務等民間產業都知所依循。禁止歧視的理由，包括禁止因為種族、性別、宗教、國籍、性向

所產生的歧視。這些法規由兩公約的相關機構——人權委員會及人權法院來執行。人權委員會所負責工作包括調查、仲裁及協調雙方解決爭端，並包括教育的功能，期能避免歧視的發生。假設相關問題沒有辦法在人權委員會解決，則可提到人權法院交付仲裁，作為最終的決定。

二、加拿大執行「經濟社會文化權利國際公約」之經驗

在進入第二部分談加拿大如何執行「經濟社會文化權利國際公約」前，必須提及 1982 年通過的加拿大權利及自由憲章。加拿大權利及自由憲章規定的範圍雖然很廣泛，但只適用於公部門，不包括民間。雖然適用範圍看似狹隘，但該憲章所包括的權益事項甚多，除了反歧視的法規之外，還根據不同原因所造成的歧視，來保障宗教、言論、結社、生命安全等相關權益。加拿大權利及自由憲章就如同兩公約，對某些權利設定合理的限制，即便人權或自由民主，都有一定合理的範圍。加拿大權利及自由憲章對權利的定義就是發源於兩公約，可知兩公約對加拿大憲章而言意義重大。

但加拿大並沒有將「經濟社會文化權利國際公約」納入國內法，因為納入兩公約法規之前，加拿大已有相當完善的教育、健保等相關法規體系，所以當加拿大納入兩公約時，沒有替國內法增加新的法律。而為何加拿大政府沒有採行「經濟社會文化權利國際公約」的規定？又政府推行兩公約當時，面臨最大的挑戰是什麼？我現在先不說出答案，大家可以腦力激盪一下，我想臺灣在未來執行時也會遇到同樣的挑戰。有人認為落實「經濟社會文化權利國際公約」的方式就是設立一個目標，但公約本身卻不能作為一個具體的法源，我個人並不完全認同這樣的想法，也曾有許多人提出反對的主張。其次，第二個挑戰，是有些權利使用的文字包含意義太廣，例如第 10 條

提到要盡力給予家庭協助保護，第 12 條提到享受最高標準的身體及健康權利。當然大家對於「盡力」或「最高」的定義，會因個人解讀而有不同的標準。公約所面臨的第三個挑戰，常是法院不願意加諸政府積極作為的義務，例如雖然我們都知道擴張健保或教育制度也許會更好，但法院不願意告訴政府應該怎麼做，相反的，法院比較習慣告訴政府不應該做什麼。

面對這樣的挑戰，我們的解決之道，可以回到兩公約裡兩個不同的法條，從第 2 條規定中提及以漸進的方式達成；第 4 條中提及「又其所定限制以與此類權利之性質不相牴觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利。」隨著時間的演進，臺灣的法院可以逐漸發展出較為具體的解釋，至少不要回到過去的狀況，以維持最低的標準作為基礎。我相信未來或許有更細節、更具體的方式來促進人民的福利。法院必須有所調整，例如在緊急或必要的情況做出一定的限制達到我們的目標，但如果情況並非緊急，或許可以用更彈性方式達成我們的目標。在我們在通過加拿大的憲章時也遇到相同的難題，包括剛剛所提的例子「合理的限制」。而何謂合理的限制？既合理限制又促進公民社會權利及民主自由發展，各方見解當然不一致。今天提出的建議，或許法院可以隨著時間的演進發展出更詳盡的內容並賦予具體意涵，以務實的態度來解決，我的建議或許在採行「經濟社會文化權利國際公約」時，用比較彈性或可行的方法來施行此公約。

三、加拿大執行「公民與政治權利國際公約」之經驗

接下來談到第三部分加拿大實行「公民與政治權利國際公約」的經驗。加拿大在 1976 年通過此公約，但在加拿大的法律體制下，並非通過公約就直接生效，而必須是轉換為國內法或憲法的一部份才能生效。加拿大的執行包括三個層面，第一

層面，公約的部分文句用於起草憲章，所以公約的文句與憲章是一致的；第二層面，公約生效後，加拿大法院開始檢視法律與憲章有牴觸之處，並依據公約的規範修法，這過程就與剛剛部長提及臺灣在進行相關的修法相當類似。

剛剛提及 1982 年加拿大權利及自由憲章與公約文字完全相同，這點與臺灣較不相關，因為臺灣的兩公約施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」已經越過這個障礙。但加拿大的情形不同，在通過兩公約後，發現兩公約與憲章的文字不盡相同，導致字面解釋及涵蓋的範圍容易引起爭議。

究竟為何會產生相關爭議？在投影片看到左邊是加拿大憲章的條文，右邊是「公民與政治權利國際公約」的文字，部分文字相似。加拿大權利及自由憲章部分條文是採納公約的文字或合併公約規定而制訂。而這樣的做法帶來兩個結果，第一，加拿大的法院可以檢視加拿大權利及自由憲章與國際公約相關程度，並檢視聯合國人權委員會所提出的公約與該憲章規定的異同之處。第二，執行兩公約規定時可檢視其他國家的規定，藉以瞭解各國施行差異。自憲章生效以來，法院努力的進行法規的檢視，並通過許多修正法案，但很遺憾多數法規並未達成預期目標，為何未達目標而失敗？可能因為法院沒有認真檢視法規的任務，也或許沒有足夠的經費，不論如何，我們失敗的經驗可以作為臺灣的借鏡。事實上逐一檢視內國法規的每一個條文內容是否與公約牴觸，是一項非常的艱鉅的任務。因為我們知道任務之艱難，所以在通過兩公約後，我們就立即進行相關比對的工作，但仍舊難以徹底的執行。儘管這目標值得努力，但如果各位要執行相關工作，我要在此致上敬意。加拿大的經驗裡，我們是假設如果我們可以完成這項檢視的任務，或

許我們就不會有類似的情形發生，法院也就不需要審理相關個案，但即便我們在進行相關法規的檢視，仍有上百件的案件提出與原先案件的相異之處，甚或推翻原案，因此過份理想的狀況確實無法實現。

第三層面要提到法院的判決，司法可以解釋公約內容，但必須先排除憲章與公約相牴觸之處，我們希望盡量至少達到最低的標準，以符合加拿大對國際公約應盡的責任與義務，如此才可以履行公約與憲章標示的義務。

我舉例說明「公民與政治權利國際公約」對加拿大的法律有何影響。首先以我自己的省分—英屬哥倫比亞為例，以前英屬哥倫比亞是禁止工會，禁止集體談判的權利，例如像是健保或簽證等，他們是無法擁有集體談判的權利，事實上此種法規是違反人民自由結社的權利。而在加拿大當時我們已經知道政府規避人民的結社自由權，但是政府解釋人民的結社自由為人民僅可以參加公會，但法院的解釋認為如果這項權利僅可以參加公會卻不能有集體談判的權利，則這項權利並無實質意義，因此公約第 22 條規定賦予了法規新的意義，除了參與工會的權利也包含了集體談判的權利，這項司法判決推翻了過去相關的判例。這個舉例就是說明藉由公約來擴張權利。

接下來的例子說明藉由公約可以縮減權利。有位老師教導學生仇恨猶太人，並稱猶太人是較低等的種族。倡導仇恨的行為，已經違反了刑法禁止宣傳仇恨的言論，但這也同屬保障言論自由的部分。老師辯稱他有發表言論的權利，即使他的言論可能造成社會動盪，但這仍屬言論自由。透過公約來縮減言論自由的權利，是為了要保護他人的權利，以避免歧視與仇恨的發生。

第三個例子，是跟死刑有關，有兩個加拿大人在美國犯下了謀殺案，而美國要求將這兩個罪犯引渡至美國，如果這兩個罪犯被引渡到美國後勢必受到死刑的判決。加拿大的部長有權決定是否引渡，雖然會斟酌罪犯的人權保障，不過部長還是決定讓美國引渡這兩個罪犯。即便這樣已經違反憲章中保障人民生活的自由與安全的權利，但仍必須要在司法公益的要件上作為基礎。現在全世界人權意識抬頭，例如歐盟的人權公約或其他國際公約都認為死刑是一種不適當的制裁犯罪方法，只有在極為特殊的情形，部長才可使用特殊的權力，讓罪犯到其他國家接受死刑的宣判。

而第四個例子我要說明法律是允許透過解釋來管教或體罰兒童。例如像是一些國際法或聯合國的兒童權利保護法，在確定不違反國際公約的前提下，其實是可以管教或體罰兒童。我們可以掌握兩大重點，第一點，法院的判決對於憲章或公約的解釋，是一種很重要保障權利的方法。第二點，國際相關的權威單位對於公約的解釋具有很大的影響。

再來我要談到比較失敗的例子，這對之後也產生重大的影響。在 1960 年，加拿大通過加拿大權利法案，這部權利法案規定的權利類似於憲章所保障者，但是卻對加拿大沒有產生重大的影響。從 1960 年到 1982 年執行憲章的這段時間，並沒有任何法院用加拿大權利法案執行具體的審判。

接下來我要談的跟能跟臺灣比較有關係，我認為加拿大權利法案失敗的原因，在於加拿大權利法案賦予法院更新更廣泛的角色，而法院無法適應這新角色，包括剛剛所提到憲章和公約所規定的其實是比较廣泛的權利。因為加拿大權利法案規定的範圍相當廣，以致於法院無法去界定這些權力的範圍有多廣，這跟法院平常只要審閱個案的作法上有所不同，舉例有人

認為對於懷孕婦女的歧視涉及性別歧視，法院則表示對於懷孕人士的歧視是不分別性別的，只是針對懷孕人士的歧視，而非對女性的歧視。所以加拿大在採納憲章後，法院的解釋開始轉變，但也已經延遲了二十二年。

四、現階段的個人建議—加拿大經驗與臺灣相關之處

最後我要跟大家談談加拿大的經驗跟臺灣的經驗有那些相關之處。首先有關「經濟社會文化權利國際公約」，大家也知道並不是執行的那麼完善，所以我想讓大家瞭解執行這項公約有多麼的困難，或許幾年後，反而是加拿大要邀請臺灣學者專家演講要如何執行「經濟社會文化權利國際公約」。

此外，雖然「公民與政治權利國際公約」在加拿大執行的成效良好，但即便我們努力的檢視各項法規，仍然無法完全指出法規與公約相抵觸的所有規定。兩公約施行法第 2 條的規定，兩公約所揭示人權保障的規定具有國內法的效力，但假設已完成檢視各項法規有無抵觸公約的工作後，而仍發現有法規與公約有所抵觸時該怎麼辦？此時可以依據兩公約施行法第 2 條重新上訴來保障權利。

提供法律協助給需要的人民，是很重要的一個方法，一般人認為上法院是一個可怕的經驗，一般人對於人權公約、憲章、歐盟相關的人權公約並不熟悉，所以加拿大政府對於涉及刑事案件的人民，會提供法律協助；對於民事糾紛我們也會提供法律協助，但我想目前也沒有完全達到預設目標。

另外建議是要給法官及從事法規檢視工作的相關人員，不僅要檢視公約、法律本身及法院的判決，更要審閱其他國際法源，例如歐盟的人權法和兩公約有類似之處，當我們無法作出判決時，可以訴諸其他國際法源，以作出最好的判決，以上是我的報告，希望在座各位能多予指教，謝謝大家。

第二場主題：公務人員與政府機關如何建立人權的知識與能力

主講人：Magda Seydegart 女士

各位午安，我今天的講題是如何在政府單位提升人權工作。我要從加拿大和個人經驗分享如何推動人權工作，希望這項經驗對未來推動臺灣的人權工作有所幫助。我對推展人權工作充滿熱情，我也希望將自身推動人權的經驗和各位分享。我深信政府全體的動員加上全民的力量，可以完整的建立人權社會。我個人曾經在政府部門服務，也曾是人權委員會的成員，更曾於人權法院擔任案件的裁決。除了服務於政府部門之外，在大學裡我成立第一個以人權為宗旨的教育中心，並且我也在民間部門及非政府組織服務，所以我在這方面有經歷過各種不同角色。我之所以提到這點，是希望讓各位知道我的經驗，並非表示我扮演一個偉大的角色，而是要告訴各位我可以從不同的角度看這項問題。

今天的講題中我要提出幾個問題，例如：公務人員可以在政府部門中學習人權，並促進人權工作嗎？公務人員在提倡人權時，能否作為人民的公僕？公務人員是否能維持對人權的高度投入？接下來的內容我要以加拿大的經驗回答各位，並說明對人權工作的機會和挑戰。

一、用廣泛的方式推展人權工作

演講一開始，要跟各位舉出一個真實的案例，案例當事人以「李先生」代稱之。這位李先生是外交部一位中級官員，他服務於人權部門，工作內容相當複雜，尤其是婦女權利保障方面，在「經濟社會文化權利國際公約」領域，他從事有關婦女生存以及疾病死亡率相關的研究；在「公民與政治權利國際公

約」領域，他的研究重點是同性戀、女同性戀、雙性戀、跟變性人的人權，這不僅是加拿大國內，也包括國際的議題。因為加拿大總理也以推動民主法治與人權為現行的重要政策，所以在政策面和實務面是相當一致，讓李先生在面對他的工作時充滿自信。

李先生本身是一位愛滋病患的人權專家，我先簡介一下李先生目前工作的範圍。關於生產死亡率的議題方面，加拿大與聯合國人權委員會的專家小組有密切的合作，這個專家小組有點類似特別調查員，小組成員僅有四人。另外，在同性戀、雙性戀、變性人等議題方面，李先生在加拿大與其他的政府部門，包括法務部、公共衛生署、公共安全及人權委員會等，也有密切的合作。我之所以將他的工作內容作一個簡介，是要告訴大家，有關人權的工作範圍是非常廣泛的。李先生工作的參與範圍不僅在加拿大國內，同時也包括國際事務。李先生透過研討會等各種機會與場合提供人權的相關資訊，同時與各界溝通協調。李先生認為這是一個教學相長的機會，不但在教育別人，同時也是自我學習。

這份工作讓李先生具有成就感，但同時他也遭遇相當的挫敗，比方說一些延誤、喪失機會，或進展緩慢。我想在公家機關的任何一個體系裡，這些都是常有的現象。儘管受限於官僚體系，李先生仍尋求多樣的管道來自我實現，並自我學習，例如他在當地大學的研究所講授關於人權的課程，在課程中他探索新知，同時也參與辯論，讓青年學子從實務經驗中學習。此外，他資助了一個小型組織，但事實上這個組織並不在加拿大境內，而是在烏干達北部。這個組織的成立目的，是提供流離失所的難民一些相關援助，他以極少的經費，設定中期與長期的目標。而李先生第三個自我成長的方式，就是擬定一個自我

學習的目標—透過大量閱讀、參與研討會或網路課程，藉由這些學習管道，讓他具備更豐富的人權知識。我想告訴各位的是，加拿大政府對於人權議題提供了很多課程，許多資訊已經透過網際網路讓更多人學習人權知識。

二、公務人員可能在政府部門中學習人權，並促進人權工作嗎？

接下來我想問第一個問題，公務人員在政府部門有沒有機會學習人權，並促進人權工作？我想答案是肯定的。在政策制定面，關於人權的研究可以透過各種政策來提出，藉由各方專業人士的腦力激盪或透過學術研討會等方式，提升人權意識。即使在實務部門，也可以透過一些示範計畫，或透過其他有關人權議題的組織相互合作，採取實驗性或較具風險的計畫來測試提升人權的可行性。

三、提倡人權是否必須具備法律專業背景？

我要問的第二個問題是，如果你不是律師或具有法律專業背景，可以成為一位伸張人權的工作人員呢？我的答案也是肯定的。因為人權跟法律確實是息息相關，有很多人權的議題牽涉法律條文的解釋，而讓人感到畏懼。但我想告訴各位，我不具有專業的法律背景，但我接觸人權工作，只要有適當的法律知識，就足以勝任這樣的工作。身為一個不具法律專業背景的人權提倡者，其好處在於我們更可以從不同的思考邏輯、分析事理的方式切入人權議題提供新觀點，或是對法律之解釋可以提出新的角度，對推展人權也深具助益。

四、公務人員應如何增進對人權工作的影響力？

接下來要說明如何增加我們在人權中的影響力。其中一個方法就是參考國際條約，例如交通部門的公務人員，我建議可從兩公約中查閱有那些條文是和交通方面的人權業務有關。剛

剛只是用交通部門為例，事實上這方法可適用於所有的公部門。第二個方法，透過和其他特定立場或行動的其他部門，甚至民間機構、非政府組織等交流機會，發揮推展人權工作的影響力。第三個方法，是提供明確而有效的建議給決策者，讓決策者得到充份的人權資訊。第四個方法，透過現有的一些立法機制，提出有關法律的草案來提倡人權。還有一個方法就是我剛剛講的，可以做一些示範計畫，而且不要怕失敗，因為失敗了還可以重新再來過，透過不斷的嘗試來找出更好的方法。另一個我個人覺得獲益良多的方法，是仔細的傾聽，藉由和非政府部門其他單位來共同合作，促進政府與民間單位交流，我覺得有很大的幫助。最後兩個我要建議的方法是教育，也就是我們要確保下一代是具有人權概念的。最後一個方法，是要盡量容納弱勢族群，例如婦女、殘障人士或原住民、新移民等等，讓各階層領域的聲音能夠傳達，也讓這些弱勢族群瞭解屬於自己的人權，我覺得這是相當重要的。

五、政府部門應如何實踐與推行兩公約？

部長剛剛提到推動人權不只是靠兩公約，也不只是將兩公約國內法化，更重要的是如何實踐與推行這兩公約，我在和其他政府部會首長見面時，也發現都與部長有相同想法。我提供加拿大政府在這方面的作法。第一個就是建立一個大家不會害怕說話的社會氛圍，所有的公務人員都可以勇敢的說出實話，提出最真誠的建議給決策者，不必擔心會受到制裁或其他威脅。在這樣的情況下，才能夠確保做決策者的決策是得到充份的資訊下作成的，有這樣的氛圍之後，才能讓所有的公務人員有充分表達的機會，也能共同形成一個完整的決策。要塑造這樣的氛圍，重要的是不論是高級官員或中階主管，都要意識必須提供一個暢所欲言的環境給所有公務人員，讓他們說出真話

而不會感到害怕。而這樣的環境不是自動形成的，是需要透過訓練。在這樣的訓練過程中，公務人員必須不斷的要求並堅持說出真相，透過各部門提供一再重複、一再舉辦的人權的教育訓練，讓所有新進公務人員也能接受這樣的人權教育訓練。

我們現在所看到的是加拿大政府對推展人權工作所提出的整體架構圖，以聯合國世界人權宣言及兩公約為中心，外面環繞的是加拿大關於權利自由的憲章。我們可以看到周圍代表的是加拿大社會的各個部門，包括司法部門、立法部門、政務部門、民間單位、媒體及各個政治組織公民社會的共同參與。例如加拿大政府經常組織皇家特別委員會，針對特殊議題來作研究。又例如我們的原住民有個特別委員會，這個委員會著重在保障原住民的人權，而經過這個特別委員會的調查，發掘出一些過往不為人知、也相當不堪的歷史真相，好比過去的原住民教育權利是如何受到侵犯、原住民的土地權及人權受到侵犯等歷史。事實上這個委員會也以促進社會大眾對於一些過去不知道議題的瞭解，加深大家對這樣議題的認識。對臺灣來說，臺灣目前站在一個實施人權公約的起點上，面對未來是相當可期的。我相信在政府部門裡會有很多法律來規範各部門在這裡要扮演什麼樣的角色，但我認為也應該要有其他的規則可以進一步討論個別的人權議題。例如婦女人權、勞工人權、兒童人權，甚至受刑人的人權，每個部門來負責不同的議題，這是很重要的。公務人員可以採行的另一個策略，就是跟非政府組織合作，加拿大鼓勵非政府組織對政府部門提出報告，針砭政府各個部門在人權方面的施政得失。對公部門而言，這樣的評鑑或許是很可怕的事，但我們要從比較正面的角度來看，比方說非政府組織所提供的意見，事實上是使政府部門更有效率的解決人權問題的一種方法，我今天沒有時間一一解釋這個圖上的

每一個部門的每一個元素，我相信以後各位有機會拿到這張圖，可以再仔細的看一下裡面有那些值得臺灣作為借鏡。

六、政府部門之間應如何跨域合力推展人權工作？

接下來我要來談一談在政府部門裡如何合作的情況。加拿大政府部門裡有許多跨部會的委員會，其中一個就是由副部長級所組成的一個人權委員會，這個委員會的成員包括外交部及法務部的副部長，還有文化事業的國務委員等等。這是一個層級相當高的委員會，僅次於民選的內閣官員，這樣的委員會提供了各部會溝通的平台，對於如何批准新的議定書、如何向聯合國提出報告，或對地方的人權組織提出報告等等，都是由這個委員會來負責。在臺灣類似層級的委員會可能很快就會成立，並提出推行兩公約的國家報告，這個報告跟聯合國每年做的定期審查是一樣的。另外其他的委員會，包括聯邦和各省的層級，負責對國際間提出加拿大執行人權的國家報告。而第三個是跨部門的人權委員會，這個委員會對聯合國在人權方面的議題審查來做評估報告，委員會由 14 個政府部門共同組成，有時也會針對新的議題提出新的看法，例如剛剛提到的原住民，或最近比較常提及的婦女生育權的議題。還有一個不全然是政府部門的委員會，是一個法定人權機構協會，由於也有一些政府的人權委員的加入，所以也是一個相當重要的人權組織。這個組織每年聚會來討論當前的人權問題，提出解決方案，並從事教育的工作。

另外我要簡單的介紹，事實上在加拿大各個不同政府部門也都有定期與非政府組織進行聯繫，例如外交部跟國際人權組織每年會固定有一場為期一天半的研討會，而這個研討會已經舉辦很多年了。對這些非政府組織來說，多年來跟政府部門合

作的好處，就是這些組織學會了如何遊說政府部門，來達到預期目標。

七、要如何評估人權工作推展的進展程度？

接下來我想談一個比較不一樣的面向，就是像我們現在正要開始推動人權，有一個很大的問題，就是我們怎麼知道我們在人權方面是不是有所進展呢？要用什麼標準來評估我們在人權方面的進步？這方面聯合國有一個人權指標，這個指標還在制定中。一旦有了這樣的人權指標，就可以客觀的評估推展人權工作的進展，進而有效的研擬推動人權策略。這樣的人權指標可以評估推動人權的進展，可以有效的根據公共政策或計畫來執行人權，同時提供了量化與質化的分析，是一個很好的評估工具。

接下來這一張投影片，是以教育人權為例，怎樣以人權指標來評估教育人權方面的進展。我們看到最左上角國際公約規範所謂的義務教育、基礎教育、中等教育及教育資源，還有教育機會與教育自由等各方面所能達到的成效。這張圖中的左欄是從三個不同的面向來看，一個是架構面，一個是過程面，一個是成果，比方說在架構面我們可以看到對於各個不同教育層次，人權公約是如何規定，而政府部門採取何種計畫，如何安排時間表，在過程方面要檢視有那些不滿意會遇到申訴的地方，同時也可以做量化的研究，有多少比例的學校達到這樣的成效。同樣在成果方面，也可以用量化跟統計來算出這樣的比例，這個過程做量化與質化的分析，可以得出在教育人權方面的進展程度。

八、結語—政府促進人權的方案

馬上就要進入我演說的最後一部份，但我要先回顧一下剛才所講的，我要提出一個問題，為什麼在政府部門裡推動人權

會如此困難？在大型部會裡工作的公務人員經常會面臨相當嚴重的官僚體系，意味著冗長而緩慢的過程，絕少情況會有很快的結果，通常要花很多年的時間才能制定一個新的政策，或定一個新的計畫。如同我說的，身為一個公務人員要很有耐性，也要沒有耐性。有耐性，是指你要有耐性在這樣的漫長過程中，不要放棄自己的目標；而沒有耐性，是指要不斷的保持自己的活力及動力，促使人權目標的達成。

現在我要進入演說的最後一個部份，我提出一個解決方案：評估再評估，以及不斷的監督。評估再評估的好處為何？首先，評估再評估的過程中，可以提供反省的機會，如果走錯方向也可以改變方向，也可以增加透明度並將資訊分享，並且容易分工，可以更清楚的將每個人的角色劃分，並為後繼者事先做好規劃，更可以在財務方面作平衡，評估財務方面的進展。此外，我建議要塑造一個氛圍，在各個層級的政府部門裡，都要塑造出一個開放及讓所有部門同仁可以坦誠提供建議的環境，讓最高的決策者擁有最充分的資訊得以做出最好的決策。同樣的我們也要塑造一個讓所有公務人員不會感到害怕的環境，可以坦誠的提出建議。最後，要提出一個循環，也就是知識、行動跟反省的循環，有了知識後要採取行動，行動後要加以反省，反省後才會有更多新的知識。

以上最後兩點就是以人權指標作為評估人權進展的一個基準，每個人都要將人權內化，唯有社會上的每個公民都有人權的意識，才能真正推展社會上的人權，謝謝各位。

綜合座談

黃默教授：

大家好，我想我們再次非常幸運聆聽兩位加拿大學者他們的演講，他們表達了對於人權的關注，同時也表現了他們非常堅實的專業背景與經驗。我們可以從他們的演講中學到豐富的人權工作知識，而他們也很樂意與我們對話及分享，我們才剛開始推動兩公約，非常希望能將各位的看法與理念提出來，請他們進一步闡釋。歡迎在座各位將你的想法與理念提出拋磚引玉，謝謝大家。

提問人一：

剛剛教授演講內容，說到要能坦誠的討論，我想請問教授，剛剛有提到在加拿大禁止老師在課堂上歧視猶太人；今天不談歧視猶太人，而是歧視穆斯林，回教徒的色彩比較強烈，若我是一個學生，今天政府規定老師在課堂上不得歧視穆斯林，而事實上在機場可以看到海關非常嚴厲的搜索穆斯林身上有沒有帶違禁品。例如現在假期將近，在美國或加拿大都對中東人士執行嚴格的搜索，學生在現實生活中看見的是政府對於中東人士執行嚴格的檢查，而課堂上老師們又被禁止有歧視之言論，這樣是否不太誠實？

提問人二：

我想請問在國外有小學生因老師施以體罰而產生負面影響嗎？剛剛教授也提到關於小孩子與國小生的管教問題，在符合人權的情況下能夠到什麼樣的程度呢？

提問人三：

剛剛在休息時間請教了教授，他提到要審視國內法是否違反兩公約一事，是有實行上的困難，因公務員本身能力可能也

有所不足，因此司法審查是否成為較重要的動力？然而相對來說，司法機關可能是工作性質使然，司法人員的意見通常是相對較為保守的，如同前陣子，有所謂恐龍法官做出一些不符社會通念的判決，就這部份，可藉由司法部門的人權教育改善，不曉得加拿大政府是如何整合？尤其剛才教授也提到在 1960 年代有一個權利法案，因為幾乎是沒有相關的案例引用，到了 1982 年後的法令才慢慢有些案例出現，並累積了有關人權的相關想法，可見是司法人員本身造成這樣的問題，提請教授回答，謝謝。

黃默教授：

很好，謝謝以上提問人的問題，請兩位專家解答。

Black 教授：

我覺得我現在好像是個在參加期末考的學生正在回答考試，非常緊張。有關第一個問題，不曉得我的理解是否正確，您剛才提到是在機場還有其他地方，有些回教徒會被特別指認出來，而他們受對待的方式是否與其他人受對待的方式有些差距，請問這是你的意思嗎？(提問人一回答：是)我想剛才你提出的案例，跟我所提出的案例不大相同，我剛才所提到的案例，其實是某一個人用非常極端歧視的意見來表達他個人的意見，法院也不允許這樣的情況發生，所以其實這兩個案件的情況不太一樣。你剛才所言的情形，是警方在機場對某個特定的族群用特定的對待方式，我想這樣的狀況在加拿大也的確成為一個議題，像是警方對於非裔或是其他族群有不同的對待方式，而法院也認定這是錯誤的行為，不應該對回教徒或是穿著打扮比較特異的特定人士認為他們就會比一般人更具有威脅

性，所以我想這樣的狀況也可以說做出一個叫做 racial profile，也就是將特定種族視為一個特別的檔案，或在宗教上將特定宗教團體列為一個特別的族群。這樣的情況，在法院上也判決是違反人權的。譬如最近溫哥華的錫克族團體群起抗議加拿大政府同意美國安全人員在溫哥華機場對飛往美國的旅客進行檢查。因為美國安全人員對綁頭巾的錫克族人檢查特別嚴格，不只需要通過安檢設備，同時還動手檢查他們綁的頭巾，這是他們不能接受的。

考題的第二題呢，就是有關父母及老師如何管教學生，其實我有其他的例子，但演講中我跳過了，在這邊我再補充一下。加拿大的刑法禁止人身傷害罪，但裡面卻有規定在管教時可以用合理的力量來管教孩子，當然有些保障兒童權利的人權團體或是人士就會跳出來說，這樣的定義太過模糊，或許有些管教會對小孩的人身安全造成威脅。而接下來法院也瞭解到這樣的情況，這樣的文字可能過於模糊，沒有辦法明確保障兒童的權利，所以法院的做法就是訴諸於國際的相關標準，是否能找到更為確切的方式來限制這些文字的意義，例如若以鞭打的方式來管教兩歲的小朋友，因為他還未具有學習的能力，無法學習對或錯，鞭打只會激起小孩的憤怒；但若鞭打十二歲以上的小孩，如果他已經可以受教，也聽的懂處罰的意義，則具備處罰的效果。所以要設立一個明確的年齡跟界定，透過武力的方式來管教小孩，只能獲得暫時效果的話，就應該要限制這種管教方式。所以後來加拿大政府的做法就是訴諸於國際法規，例如聯合國的人權委員會，在文字方面進行比較明確的限制，如此法律才能適用。

第三個問題我想可以將他分成兩個部份，第一個問題，除了進行法規的檢視之外，我們是否應該檢視我們的司法體系；

第二個問題，從事司法相關人員普遍比較保守，要如何積極推動相關法律改革呢？第一個問題我想我的答案是肯定的，如果要達到這樣的做法，我們必須要建立一個機制，如此我們除了進行法規的檢視外也能夠進行司法體系的檢視。而另外根據我們加拿大的經驗，我們也要瞭解的確可以看到司法體制與兩公約有所抵觸之處，如何可以化解這樣的問題，我們就可以回到臺灣的兩公約施行法第二條來做為基準。有關於司法人員角色的界定，剛才已經提到在加拿大人權法案的例證，的確是相當失敗，因為我們當時希望司法人員能立即採取新的角色，但卻沒有提供給他們任何的教育或訓練，應該要提供給他們新的教育，訓練並再教育，如此法官能夠學習新的技能來調整新角色，也才會具備信心與更多能力。在加拿大我們有一個專門訓練教育的司法機構，不只是訓練新的法官讓他們熟悉新的議題，而是連資深的法官也可以接受再訓練及再教育，瞭解新的一些法規發展，如此一來就可以幫忙解決這個問題。

Seydegart 女士：

我要說明第一個問題，這個學生在學校被教育不能歧視，但在機場卻看到穆斯林遭到警方非常嚴厲的歧視，這樣不幸的狀況，剛剛 Black 教授也已經提到對於歧視這方面的回答，不過我想從教育的角度來切入，不管是小孩將這樣的問題提出問他們的父母或老師，做父母或老師的可以利用這個機會告訴學生，這是一個很好的機會教育，他可以告訴學生我們在學校學到的東西跟社會上所看到的差別，同時利用這個機會告訴學生，權利不是每一個人都能享有的，所以我們才需要這麼努力的推動人權。

黃默教授：

謝謝二位，請再提三個問題。

提問人四：

有關死刑在臺灣的確是引起極為重大的爭議，或許我們的演講專家不太瞭解，但臺灣人民都非常清楚這項爭議，尤其是我們前任的法務部長就是因為不支持死刑而下台。我們的大法官在解釋時，也認為死刑並不違背憲法，這樣的論調是在我們通過兩公約之前所做出的結果，所以我想請問死刑是否違反兩公約？

提問人五：

我想瞭解究竟加拿大的政府是如何監督非政府組織（NGO），當然 NGO 在協助政府有關人權的政策有相當的助益，請問政府該如何監督 NGO？加拿大政府如何與 NGO 合作？

提問人六：

第一個部份是請教 Black 教授，剛剛教授已經提到了關於加拿大的人權政策，在九一一之後有那些調整，有沒有新的適應方式？另外像是對於觀光客還有一些政治庇護的相關人員是否有新的處理措施？第二個部份是請問 Seydegart 女士，也是有關非政府組織的問題，請問加拿大的政府是如何資助非政府組織，是否有提供那些國家的相關資源或支持？

Black 教授：

首先要感謝大家問我跟 Seydegart 教授一樣數目的問題，所以我們兩個都會回答。

我想在兩公約中並沒有用明確內容規定施行死刑是不適當的做法，在公約中所寫到的文字是說，如果國家並未廢除死刑，並允許了死刑之執行，而且是用人道的方式來執行的話，還是可以接受的，在公約文字中並未提到死刑是非法的行為，即使在以往，加拿大的法院其實也有一個趨勢，也就是越來越不喜歡採用死刑的方式來處理，這不只是因應國際的趨勢，而加拿大在二十五年前就已廢除死刑了，所以我們也不主張要將我們的罪犯送往美國讓他們面臨死刑的處罰，當然在臺灣或許已經看到這個進化的過程，在此也沒有辦法以我的觀點來說明，斷言以國際法的標準套用臺灣的法律，就認定死刑是壞事，我想我無法做出這樣的評論。

Seydegart 女士：

我想我將兩個關於 NGO 的問題一起回答，第一個問題是關於 NGO 對政府部門的衝擊，以及 NGO 財務的問題，有關於財務方面在加拿大的 NGO 是屬於慈善團體的法人地位，所以 NGO 是可以募款的，但 NGO 的某些活動如果是專注在宣傳，這個部份是不可以接受聯邦政府的補助；但若 NGO 是從事教育方面的工作，就可以接受政府部門的補助。所以 NGO 的做法就是將兩個部門分別成立不同的團體，比方說可以接受補助的部份就以基金會的方式來運作，這樣它們就可以接受聯邦政府的補助，但是加拿大還有一些 NGO 是堅絕不接受聯邦政府的補助，主要的原因是不希望自己的活動受到限制。

關於 NGO 另外一個策略，是依附在已成立而有慈善團體法人地位的其他 NGO 組織之下，比方說像大學的人權研究中心，他們可以透過合作或是成立脈絡的方式彼此合作，例如大學的人權中心可以舉辦研討會，在會中可以提供一個資訊交流的平

台，在這邊成立一些規劃或是一些策略合作方面的工作，政府部門面對 NGO 的遊說和施壓，這是一個非常有趣的問題，過去三十多年來，聯邦政府相當容忍 NGO 這樣的遊說與施壓工作，政府有時有行動與反應，有時沒有，這是一個相當有活力且動態的平衡，在這種時候也許未必大家都很高興，但仍是一個動態的狀態，可是最基本的情況有所改變，是因為聯邦政府取消了很多 NGO 財務上的補助，事實上傷害到了 NGO 人權組織的工作，造成傷害，所以目前有許多較大型的組織都面臨了重組與重新規劃的狀況。

Black 教授：

我要回應一下有關九一一恐怖攻擊後的問題。如果在十年前我穿了一雙鞋子，而你告訴我鞋子可能會被認為是恐怖攻擊的武器，我會說你瘋了；但現在隨著狀況有所不同，法律也必須要考慮到這些不同的情況，而另一方面由於有類似這樣的狀況發生，也很不幸我們看到某些人可能會有比較過度的反應，加拿大所面臨的問題是美國是我們的鄰居，而美國對這個議題的反應的確比加拿大來的大，我們加拿大也只好容忍，所以希望隨著時間改變，我們可以看到這個情況會慢慢趨緩。

提問人七：

在 Seydegart 女士演講中提到所謂定期審查機制，所以成立了一個跨部門的委員會，我想瞭解說這個聯合國機制大概是如何運作，而這跟臺灣有關的是，我們知道在自己國內宣稱批准兩公約，當我們送去聯合國時，對方並不會理會我們，所以才有在國際上是否生效的問題，我想請問就是做為一個像 Seydegart 女士這樣一個 NGO 的領導人，以她的經驗，有沒有

什麼建議，臺灣如何去跟聯合國或是其它國際組織合作？因為我們知道這是臺灣政治現實的問題，謝謝。

Seydegart 女士：

謝謝你的問題，事實上這是 Black 教授跟我到臺灣來之後都在一直在思考這個問題。因為臺灣沒有聯合國的背景，我們知道聯合國的定期審查，還有每個國家都要向聯合國提出人權報告，而臺灣沒有聯合國的組織及脈絡可以報告，要如何來評估臺灣的人權狀況。我們想有一個可能的方式，也許你們已經討論過，但是我的建議是，臺灣必須建立起自己的脈絡，也許成立一個高層級的委員會來負責審閱與接受報告。這樣的委員會必須是由臺灣以外的成員來組成，比方說來自澳大利亞或荷蘭等，也許最好的情況是其中一位能懂中文，但倒也未必一定要懂中文，由三到四位人權專家所組成，來接受臺灣政府所提出的人權報告，經過嚴密的審查，這個報告之審查方式與聯合國定期審查方式是完全一樣的，所有的報告都要對外公布，絕對的透明，也要邀請 NGO 提出相對的報告，此一相對報告是從政府部門以外民間單位提出的一個報告，或是 NGO 對於政府的報告所作的回應，經過最高層級之委員會審議後提出所謂的觀察報告，這是聯合國的用語，提交給臺灣政府，由政府部門再做出回應。這樣的做法基本上就是由臺灣建構一個完全跟聯合國類似的審查模式，這樣可以告訴國際社會，臺灣政府是非常認真在看待人權保障的一個作法，也是表現臺灣對於推動人權的一個承諾。

（散會）