

議題研析

一、題目：國際公約國內法化之法制研析

二、所涉法律

《條約締結法》、制定《國際公約國內法化基準條例》

三、探討研析

(一)我國國際公約國內法化模式不一致問題

陳副總統建仁於本(107)年 7 月中旬出席《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)第 3 次國家報告國外專家審查暨發表會議」開幕式時，說明人權立國是政府的既定政策，即使台灣無法參加聯合國官方活動，但仍努力將重要的國際人權公約國內法化，並發展台灣獨特的審查機制，以積極落實人權保障。

我國過去為落實國際公約國內法化，曾歷經多種不同模式，例如 1951 年 5 月批准《防止及懲治殘害人群罪公約》後，於 1953 年 5 月制定《殘害人群治罪條例》，以實踐該公約之內容，屬「制定國內法實踐國際公約」之模式；2007 年 1 月 5 日立法院通過《消除對婦女一切歧視公約》，同年 2 月 9 日完成加入之法定程序，至 2011 年 5 月立法院才通過《消除對婦女一切歧視公約施行法》，屬「通過公約再制定施行法」之模式；2009 年 3 月 31 日立法院通過《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》並同時通過《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》，屬「同時通過條約及施行法」之模式；2014 年 5 月立法院通過《兒童權利公約施行法》，2014 年 8 月立法院通

過《身心障礙者權利公約施行法》，將公約國內法化，但上述兩國際公約卻係於 105 年 4 月 22 日始經立法院審議通過，屬「先制定施行法再通過公約」之模式。

基於前述多種國際公約國內法化不同模式的選項，造成許多機關在採行適用上的困擾，未來如何以系統性、基準性的制度化模式進行，設計完整法制體系架構，才能與國際公約體系循序接軌，確為值得思考的問題。

(二)融入多邊國際公約並實踐，有助提升國家於國際之格局

一國政府如果可以依其主權在所實際管轄範圍內，基於確保人民的權益及福祉，不只是形式加入多邊的國際公約，並主動的實踐，相對於部分國家只是形式加入而不參與或實踐，更可展現我國在國際社會上的高度及氣度，確實具有重要意義。尤其我國在堅持自由、民主、人權的基本價值及推動成果上，近年均獲得美國自由之家在各年度評比報告上的高度肯定。

1971年我國退出聯合國後，雖被剝奪了參與或制訂多邊國際公約之資格，但未來如能透過立法完成《國際公約國內法化基準條例》，更將有助以法制化方式促進國內與國際組織循序接軌。因為融入多邊國際公約的制定，必能提升我國法制格局和人民視野，亦有助國內法律機制接軌國際規範與全球法律體系的永續發展。

四、建議事項

(一)依《條約締結法》落實國際公約之國內法化

依據憲法第141條所揭示「尊重條約及聯合國憲章」、促進國際合作、維護國際正義與和平之精神，在尚未制定《國際公約國內法化基準條例》之前，我國應主動展現參與國際

社會、接軌多邊國際公約之決心。

我國與邦交國、願與我國締結條約之非邦交國、我國具有會員資格之國際組織及願與我國締結條約之『我國不具有會員資格之國際組織』締約時，與前述國家或國際組織締結條約，因不至有無法踐行締結方式與相關程序之困難，故應依照條約規定為之，其取得國內法效力，並依《條約締結法》規定辦理。至於聯合國公約之國內法化方式(即我國失去聯合國代表權後之條約國內法化方式)，依《條約締結法》規定，依各公約規定的簽署、批准、加入、接受或贊同等方式及相關程序締結公約，以解決條約未能完成存放程序致效力受質疑問題。如公約本身明定有批准書、加入書、接受書須存放於聯合國機構或特定國家後才能生效之程序，我國因失去聯合國代表權致無法存放或互換時，則依《條約締結法》第11條第1項第1款但書規定，由主辦機關報請行政院轉呈總統逕行公布，以解決條約無法存放及效力受質疑之問題。而未定有批准、接受、贊同或加入條款者，主辦機關應報請行政院轉呈總統鑒察，並於條約生效後，報請行政院轉呈總統公布。

另自2009年以來，政府積極推動由「公約施行法模式」完成了包括《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》等六大重要國際公約的國內法化，清楚昭示作法獲得國際肯定，引入國際法規體系，對我國法治及司法改革深有促進，但此模式，仍缺乏系統性、制度化與持續的動能，尚有待以制訂多邊公約國內法化方式解決問題。

(二)制定《國際公約國內法化基準條例》以建立制度

鑑於現行作法亟待檢討改進，我國有必要建立一套常態性、制度化、維持動能之通案性接軌機制，對內可盤點提升

我國法規，對外亦清楚宣示我國善盡國際責任的決心。

過去曾有民間團體及論者倡議制訂《多邊公約國內法化暫行條例》，用以確保我國在「重返」聯合國之前，政府機關即時監測全球重要多邊公約發展進度、掌握國際規範形成動態，採取必要措施提出法律案將公約轉換為國內法，以多邊公約國內法化機制有效的與國際社會接軌。

前述建議確值重視，且至少可解決兩個問題，其一為使得我國 1971 年以前已簽署、批准及加入之法律行為繼續有效，其二是如果我國無法順利將批准書或加入書存放於聯合國時，已經立法通過議決經總統簽署的國際公約，亦可具備國內法效力。惟若以「暫行」方式制定該法，其前提係在近期內可能「重返」聯合國，則尚須評估多久時間再次成為聯合國會員國，其所強調時間之暫時性，恐將產生令人誤解之疑慮，爰應將其法律名稱定為基準條例，以專注於解決處理我國面臨的國際困境，直敘本法律立法目的在明定多邊國際公約在特殊情況下的國內法地位。

按《國際公約國內法化基準條例》之基本內容包括「我國已締結之國際公約，不論我國是否為聯合國會員國或國際組織會員，對我國具有拘束力」、「國際公約經立法院議決、總統簽署，但因故無法存放於其規定之聯合國相關組織或國家時，仍具有國內法效力」及「國內法與我國已締結或通過之國際公約牴觸時，應優先適用國際公約。」等多項解決我國尚非聯合國會員國現狀之重要過渡措施，亦足為未來國際公約國內法化邁向系統性、基準法制架構之基礎。

撰稿人：翁栢萱