

禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案總說明

禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) (以下簡稱本公約) 係聯合國於一九八四年十二月十日經由第四十六屆大會第三十九號決議通過，並於一九八七年六月二十六日正式生效。其目的為進一步落實世界人權宣言第五條及公民與政治權利國際公約第七條之保障，有效杜絕各種形式、手段之酷刑，防止在任何國家與任何地方有酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之情事發生。本公約要求締約國在其管轄領域內，必須採取各種有效方法防制酷刑與其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之存在及發生，更期盼各國合作，有效開展防制酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之各項行動，本公約迄二〇二四年一月二十四日止已有一百七十三個國家批准。另聯合國二〇〇二年十二月十八日第五十七屆大會第一九九號決議通過禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約任擇議定書 (Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) (以下簡稱議定書)，並於二〇〇六年六月二十二日正式生效，議定書迄二〇二四年一月二十四日止已有九十三個國家完成批准或加入。

任何人在任何情況及任何地方，均有免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之權利，係源於「人之尊嚴與人之完整性不受侵害及貶損」之原則。確保生命之神聖不可侵犯、維護個人身心健全及基本自由，乃中華民國憲法及國際人權規範之目標，更是世界和平及人類福祉之基礎。據此，禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰不只為本公約及議定書所明確承認，且已被視為具有強行法 (Jus Cogens) 性質之習慣國際法 (customary international law)。即使處於戰爭或危及國家安全之緊急情況，國家亦不得延宕、擱置或減免履行本公約之義務。

基於議定書第十七條規定，每一締約國應維持、指定或設立一個或

多個獨立的國家防制機制 (National Preventive Mechanism)，以負責在國家層級防制酷刑，依據統計，截至二〇二四年一月二十四日止，全球九十三個已批准或加入議定書的國家中，陸續有七十二個國家建立國家防制機制，其中有五十八個國家是指定既有機關負責，約占百分之八十一；該五十八個國家中，有三十七個國家是指定監察機關 (ombudsman institution) 承擔，另有十四個國家是指定國家人權委員會 (national human rights commission) 負責。大部分之締約國指定既有之監察機關承擔國家防制機制之主要原因為監察機關具備獨立性與保護人權之功能，符合「巴黎原則」所指「國家人權機構」之性質與功能，由其承擔國家防制酷刑機制，亦符合議定書之要求。爰依據本公約與議定書內涵，參酌國際慣例，由監察院國家人權委員會另建立專責之酷刑防制機制，以執行議定書第四部分所定權責，負責訪查因公務機關之命令、教唆或在其同意、放任或默許下，致個人被剝奪自由或有被剝奪自由之虞之處所，並參照聯合國相關準則，向有關機關提出改善待遇條件及立法建議，撰寫酷刑防制年度報告等事項。

我國於一百零四年七月一日公布施行條約締結法，依該法第十一條第一項第一款但書規定，條約有無法互換或存放之情況，應由主辦機關報請行政院轉呈總統逕行公布；又依同條第二項規定，前述條約自總統公布之生效日期起具國內法效力。條約締結法規定國際條約國內法化有關程序與國內法化之效力，卻未規定是否具有如司法院釋字第三二九號解釋宣示之「憲法所稱之條約係指其內容直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力」意旨。鑒於本公約與人民之人權保障具有高度關係，有必要於施行法明定本公約與議定書具有國內法律效力，以符司法院釋字第三二九號解釋之規範意旨。

鑒於議定書第十七條要求各締約國應建立國家防制機制以落實本公約義務，我國有必要就國家防制機制之建立及該機制應辦理之事項予以明定，另為明確賦予政府提出國家報告、促進國際合作、落實政策及法案之影響評估、發展人權指標、推動人權教育、編列預算及落實法規檢視等義務，爰擬具「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法」(以下簡稱本法)草案，其要點如下：

- 一、揭櫫本法立法目的及明定本公約及議定書之規定具有國內法律之效力。(草案第一條及第二條)
- 二、酷刑與其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之認定基準應符合本公約及議定書之目的及宗旨，並應參照聯合國禁止酷刑委員會及防制酷刑次委員會所為之一般性意見及決議、國家報告之審查意見、個人申訴案件之決定及國際法律文件認定。(草案第三條)
- 三、各級政府機關應依業務職掌籌劃、推動及執行本公約規定事項，落實監督及考核，並健全申訴制度。(草案第四條)
- 四、監察院國家人權委員會應建立專責之酷刑防制機制，並定明該機制應辦理事項。(草案第五條)
- 五、政府應依本公約規定定期提出國家報告。(草案第六條)
- 六、政府應與各國政府、國內外非政府組織及人權機構共同合作，以實現本公約所保障之人權。(草案第七條)
- 七、執行本公約及議定書所需經費，應優先編列。(草案第八條)
- 八、各級政府機關應依本公約及議定書之內容，就主管之法令及行政措施依限提出檢視清單，並完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。(草案第九條)
- 九、本法之施行日期。(草案第十條)

禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案

條文	說明
<p>第一條 為實施聯合國一九八四年禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984, 以下簡稱本公約)及本公約二〇〇二年任擇議定書(Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2002, 以下簡稱議定書), 以落實人權保障意旨, 特制定本法。</p>	<p>為有效杜絕各種形式及手段之酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰, 落實已具國內法律效力之公民與政治權利國際公約第七條所明文之「禁止酷刑或不人道之處遇或懲罰」, 並具體回應公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約第一次國家報告之國際審查意見(結論性意見及建議第十一點), 爰制定本法。</p>
<p>第二條 本公約及議定書所揭示之規定, 具有國內法律之效力。</p>	<p>一、依條約締結法第十一條第一項第一款但書規定, 條約有無法互換或存放之情況, 應由主辦機關報請行政院轉呈總統逕行公布; 又依同條第二項規定, 前述條約自總統公布之生效日期起具國內法效力。</p> <p>二、條約締結法規定國際條約國內法化有關程序與國內法化之效力, 卻未規定是否具有如司法院釋字第三二九號解釋宣示之「憲法所稱之條約係指其內容直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力」意旨。鑒於本公約與人權保障具有高度關係, 有必要於施行法明定本公約與議定書具有國內法律效力, 以符司法院釋字第三二九號解釋之規範意旨, 且如此使機關之各項作為可直接適用本公約, 俾明確其在我國法律體系中之定位。</p> <p>三、另因議定書係有關建立獨立國家防制酷刑機制之規範依據, 茲為具體落實本公約國內法化之規範義務, 爰將</p>

<p>第三條 本法所定酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰，應依本公約與議定書之目的及宗旨，並參照聯合國禁止酷刑委員會與防制酷刑次委員會所為之一般性意見與決議、國家報告之審查意見、個人申訴案件之決定及國際法律文件認定。但國內法律有優於本公約及議定書之規定者，從其規定。</p>	<p>議定書納入本條規定。</p> <p>一、酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰認定基準，本公約並無詳細定義，應依本公約與議定書之目的及宗旨，並參照聯合國禁止酷刑委員會與防制酷刑次委員會所為之一般性意見與決議、國家報告之審查意見、個人申訴案件之決定及國際法律文件認定，並隨時間進展不斷擴大及提高，爰規定酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰認定基準。又所稱個人申訴案件之決定，指聯合國禁止酷刑委員會審查個案後所為之決定，另國際法律文件，指由國際間政府組織或其機構(例如聯合國、條約機構、歐洲理事會、歐洲人權法院等)所做成，具有國際法效力之法律文件(例如聯合國之決議、歐洲理事會通過之條約、歐洲人權法院之判決、聯合國禁止酷刑特別報告員之特別報告等)。</p> <p>二、為避免我國對於人權之標準有倒退情形，並落實本公約第一條第二項之意旨，如國內法律有較能保障人權之規定時，應予優先適用，爰於但書明定國內法律就酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰有優於本公約及議定書之規定者，應從其規定。</p>
<p>第四條 各級政府機關應確實依法規規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行本公約規定事項，落實監督及考核，並健全申訴制度。</p>	<p>本公約對保護人民免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰定有周延之規定，其實現有賴各級政府機關依法規規定之業務職掌，負責積極籌劃、推動及執行，另為強化各級政府機關對內部之督導責任，爰規定應落實監督及考核，並健全申訴制度。</p>
<p>第五條 監察院國家人權委員會應建立專責之酷刑防制機制。</p>	<p>一、第一項規定如下： (一)依議定書第三條及第十七條規定，每一締約國最遲於議定書生</p>

酷刑防制機制應辦理下列事項：

- 一、定期訪查因公務機關之命令、教唆或在其同意、放任或默許下，致個人被剝奪自由或有被剝奪自由之虞之處所。
- 二、參照聯合國相關規範，向有關機關提出建議，以期改善被剝奪自由者之待遇與條件，並防制酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰。
- 三、就現行立法及立法草案提出建議或意見。
- 四、研擬、撰寫並公布酷刑防制年度報告。

效或經批准或加入後一年內，應維持、指定或設立一個或多個獨立之國家防制機制，於國家層級負責酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之防制。另依議定書第十八條規定，建立國家防制機制時，要考慮之條件包括職能獨立性及其工作人員獨立性，以及應適當考慮到「巴黎原則」(Principles relating to the Status of National Institutions, The Paris Principles)。

(二)另依議定書第十八條第三項規定，締約國應承諾為國家防制機制之運作提供必要資源。為能落實執行酷刑防制機制，政府應給予必要人力與財政資源，並增修相對應之組織法及作用法，以便國家防制機制根據議定書之要求有效運作。

(三)又依據聯合國、防制酷刑協會 (Association for The Prevention of Torture, APT) 及亞太地區國家人權機構論壇 (Asia Pacific Forum, APF) 關於建立有效國家防制機制準則或指引，不論是指定或設立一個或多個獨立之國家防制機制，尚需參考國際標準及他國實踐經驗，並評估國家整體現況、人力與資源，且必須符合職權、人員之獨立性及專業性等面向。綜上考量，爰規定由監察院國家人權委員會建立我國專責之酷刑防制機制。

二、本公約依據本法第二條規定具有國內法律之效力，爰於第二項規定由監察院國家人權委員會建立專責之酷刑防制機制應辦理議定書第四部分所定國家防制機制相關工作，負責訪查、提出相關立法及行政措施之建議、監督政府機關履行本公約

	所定義務、撰寫酷刑防制年度報告等。
第六條 政府應依本公約規定定期提出國家報告。	為落實本公約第十九條規定，我國應於本法施行後一年內提出初次國家報告，其後應每四年提出定期國家報告，爰為本條規定。
第七條 政府應與各國政府、國內外非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進本公約所保障人權之實現。 政府應落實執行政策及法案之影響評估，並發展相關人權指標及推動人權教育。	一、本公約規定之落實，除應就本公約規定事項協調聯繫辦理外，更有必要與各國政府、國際間之非政府組織及人權機構合作，以保護及促進其所保障各項人權之實現，爰為第一項規定。 二、為落實本公約，於第二項規定政府應落實執行相關政策及法案之影響評估，並發展相關人權指標及推動人權教育。
第八條 各級政府機關執行本公約及議定書規定所需經費，應優先編列。	因本公約所規定有關禁止酷刑之相關規定對於人權保障具有特殊性與重要性，其保障範圍及內容不可剋減，縱使國家處於內亂、外患等緊急狀態，亦不可減損對於本公約之履行義務，也不得以國家財政困難等理由減緩實施，爰規定執行本公約及議定書規定所需經費應優先編列，以確保本公約及議定書之有效執行。
第九條 各級政府機關應依本公約及議定書規定之內容，就主管之法令及行政措施，於本法施行後一年內提出檢視清單，有不符本公約及議定書規定者，應於本法施行後三年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。	本公約及議定書所揭示之規定，係國際上最重要之禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之規範，爰規定各級政府機關應依其規定內容於一定期限內檢討主管之法令及行政措施，並依限完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。
第十條 本法施行日期，由行政院定之。	考量本公約規定於本法施行前需就相關教育訓練、宣導、網站架設、法規檢視及國家防制機制之運作等，妥為籌備規劃，爰規定本法施行日期由行政院定之，俾充足整備工作，以利推行之順遂。