

「應優先適用公約之規定」： 從身心障礙者 權利公約施行法 談國際人權公約之效力

“The Convention Shall Be Prevalled” :
The Validity of International Convention
Focus on Enforcement Act of CRPD

孫健智 Kian-Ti Sun*



摘要

以施行法引進國際人權公約的立法模式，帶給司法實務工作者在適用與解釋法律上的挑戰。本文先就保障人權條款之法律位階進行說明，並以既有的判決先例為基礎，指出臺灣憲法已將法律是否違憲的審查明定為「大法官保留事項」，因此法官不得透過「合公約審查」取得相當於違憲審查的權限。至於人權保障條款能否直接適用，判斷上至少必須比荷蘭法所理解的「毫無疑問且令人滿意地明確」更加嚴格。此外，身

*臺灣桃園地方法院法官 (Judge, Taiwan Taoyuan District Court)

關鍵詞：身心障礙者權利公約 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)、特別法優先於普通法 (generalia specialibus non derogant)、條約之效力 (force of treaty)、國際人權法 (international human right law)

DOI : 10.3966/241553062018030017013



心障礙者權利公約施行法第10條第2項應定位成確認、強調性質的規定，旨在提醒執法者，國際人權公約在價值取向上的優先地位；條文所稱「應優先適用公約之規定」應作廣義解釋，包括身心障礙者權利公約之條款排除國內法上其他規定而優先且直接適用、透過合公約解釋而間接適用，以及引以補充憲法上基本人權之內涵，使法官得據以聲請釋憲之情形，而各該條款應如何優先適用，仍應由執法者於個案中加以判斷。

The practice of introducing international human right conventions through enforcement acts presents a challenge of legal interpretation to the legal praxis. This article gives an account of human-rights-protection provisions' ranking as a source of law grounded on established precedents, and with a reference of Dutch law, it puts forward the argument that since judicial review of statutes is a justice-reserved issue pursuant to Taiwanese Constitution, judges should not acquire a power equivalent to such a review under the guise of treaty-conforming interpretation. When it comes to the direct application of human-rights-protection provisions, these should only be allowed under conditions stricter than the requirement 'onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig' (unequivocally and sufficiently accurate) on Dutch law. Besides, article 10II of the CRPD Enforcement Act should be interpreted as a confirmatory and causal provision, which aims at remaining public officials of the evaluational priority of international human right conventions; the text of 'the convention shall prevail' in this paragraph should be interpreted in an extensive sense, so that a CRPD provision may be applied directly by making a domestic legal provision yield to it, or indirectly by treaty-conforming interpretation, or enrich implement



constitutional rights, with which judges may apply for judicial review. How each CRPD provision should prevail should be judged case by case.

壹、前言

以施行法引進國際人權公約的立法模式，自2009年至今，已套用在公民與政治權利國際公約（International Convention on Civil and Political Rights，下稱公政公約）、經濟社會文化權利國際公約（International Convention on Economic Social and Cultural Rights，下稱經社文公約）、兒童權利公約（Convention on the Rights of the Child）及消除對婦女一切形式歧視公約等。然而，司法實務尚在摸索如何適用國際人權公約之階段，身心障礙者權利公約施行法（下稱身權公約施行法）的施行已帶來前所未有的衝擊。

舉例來說，依身心障礙者權利公約（下稱身權公約）第14條第1項（b）款規定，可知「於任何情況下均不得以身心障礙作為剝奪自由之理由」，果若如此，精神衛生法上的強制住院制度旋即面臨挑戰；另外，同公約第12條第2項：「締約國應確認身心障礙者於生活各方面基於與他人平等之基礎而享有行為能力（legal capacity）」¹，民法上的監護宣告與輔助宣告制度也立刻遭到衝擊。再者，身權公約施行法第10條第2項明文規定，在完成檢討法規的任務之前，即「應優先適用公約之規定」，是以，關於保障人權條款的地位、效力與法源位階的爭議，實務工作者在在難以置身事外。

1 立法院審議通過的中文版，將條文中的“legal capacity”譯為「權利能力」，容有誤譯。

貳、保障人權條款的法律地位

公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約（下稱兩公約）施行法第2條明文規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」各該國際人權公約的施行法也有類似規定，法條文義十分明確，按其規定，前開國際人權公約所揭示的保障人權之規定（下稱人權保障條款）即屬國內法，也就是憲法第170條所稱的法律²，但稱呼這些條款為國內法又是什麼意思？更具體地提問，這些條款在臺灣又該如何解釋適用呢？

以上問題之所以存在，原因之一在於「具有國內法律之效力」這段文字比表面上看來更加沉重，這或許又是因為兩公約施行法的制定，是在國際政治現實下，為使兩公約所揭示人權保障條款具有國內法效力的權宜措施之一環。

按大法官1993年12月24日釋字第329號解釋理由書所闡述，依憲法第38條、第58條第2項、第63條規定締結，並經立法院議決的條約、總統公布的條約，其位階同於法律³。在此號解釋作成之前，實務界一向肯認「經議決之條約具有國內法之效力」。最高法院72年度台上字第1412號民事判決即表示，中華民國美利堅合眾國友好通商航海條約（下稱友好通商條約）「實已具有國內法之同等效力」⁴；另如後述，實務上

2 國際人權公約得否引以補充憲法上基本人權的內涵，是另一個問題。

3 大法官釋字第329號解釋理由書（節錄）：「總統依憲法之規定，行使締結條約之權；行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之條約案提出於行政院會議議決之；立法院有議決條約案之權，憲法第38條、第58條第2項、第63條分別定有明文。依上述規定所締結之條約，其位階同於法律。」

4 最高法院72年度台上字第1412號民事判決（節錄）：「中華民國與美利堅合眾國友好通商航海條約，於民國35年11月4日簽訂，經立法院議決批准公布，並於37年11月30日互換，同日生效，依我國憲法第一百四十一條所定『尊重條約』及同法第六十三條所定條約定須經立法院議決之規定以觀，該友好通商航海條約，實已具有國內法之同等