

國家發展委員會檔案管理局兩公約人權教育訓練教材

壹、前言

貳、公政公約與經社文公約內容概述

參、國家檔案開放應用與人權議題

一、政治檔案開放應用實踐轉型正義

二、各界申請應用人權議題相關國家檔案之途徑

三、政治檔案影像主動公開及多元查檢方式，以利各界應用

四、檔案當事人或其繼承人有權就政治檔案表達意見

肆、結語

教材講師：田專員夙君

壹、前言

「人權」即身而為人，理應享有之基本、不可或缺的權利，保障人性尊嚴相關的權利就是人權。在 17 世紀之前，人權的概念多是理念和哲學概念，直到 18 世紀美國獨立宣言和法國人權和公民權宣言後，開始有人權入憲的發展，透過憲法實際保障人權。

進入 20 世紀，聯合國於 1966 年通過《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》(合稱兩公約)，與《世界人權宣言》合稱國際人權憲章，為最重要的國際人權法典。我國在 1967 年 10 月 5 日即由常駐聯合國代表劉鎔在兩公約上簽字，但因聯合國大會在 1971 年 10 月 25 日通過 2758 號決議，使我國失去代表權，無法再參加聯合國之活動，以致未能批准兩公約。惟為展現我國保障人權之決心，立法院於 2009 年 3 月 31 日三讀通過「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」(下稱兩公約施行法)，同年 4 月 22 日總統公布，並於同年 12 月 10 日施行，賦予兩公約國內法之效力(兩公約施行法第 2 條)。

政府機關主管法令及行政措施有不符兩公約人權保障之規定者，應檢討修正(兩公約施行法第 8 條)，因此兩公約已成為政府機關擬定政策及執行職務之重要指導原則，而將兩公約人權標準轉化為日常業務之執行能力，亦成為公務人員之必備知能。

依據 2017 年兩公約第 2 次國家報告國際審查會議結論性意見，第 14 點有關人權教育訓練之推行應重視其妥適性及有效性；以及第 15 點政府當局應優先關注提供相關且適合每個預期目標群的人權教育訓練，並為公務人員安排在一般執行公務，以及特別在擬定、規劃、執行與評估所有政府專案與活動上，採取關於以人權為本作法的密集訓練課程等建議。國家發展委員會檔案管理局(以下稱檔案局)爰依據法務部訂定之「兩公約人權教育訓練及成效評核實施計畫」，就檔案

局局國家檔案開放應用業務製作教育訓練教材，期使同仁將人權保護之思考模式內化於日常業務操作，實踐兩公約人權保障之精神。

貳、公政公約與經社文公約內容概述¹

公民與政治權利國際公約(公政公約)包括前文及六個部分，共 53 條。公約中所規定的權利內容，主要是世界人權宣言中所規定的「公民與政治權」以及民族自決權。經濟社會與文化權利國際公約(經社文公約)包括前文與五個部分，共 31 條，其主要內容除詳細規定世界人權宣言的經濟、社會與文化權之外，同時亦進一步地確保民族自決權這項集體人權。上述兩項人權公約的主要內容，雖皆是以世界人權宣言為基礎而制定，但各自有其特色與重點。比較兩項國際人權公約的相異之處。第一，規範的權利範疇不盡相同，公政公約所規範的權利乃著重於個人有權對抗來自於國家方面的干預與壓制；相反地，經社文公約所規範的權利乃在於個人有向國家爭取福利的權利，則須有國家權力的介入。基於此一本質上的差別，兩項國際人權公約在為權利的規範時，其所使用的語詞亦有所不同。第二，公約義務履行上的區別。在有關締約國義務的履行方面，公政公約強調的是締約國有立即實現的義務；相對地，經社文公約因該等權利之執行須有一定的條件與基礎，故其所要求的乃是「漸進式實現」的義務。然而，目前漸有學者認為兩公約的此項區別已逐漸消失。

公政公約所保障的「公民權利」(civil rights)與「政治權利」(political rights)，多半為憲法學上所謂的「防禦權」。這些權利的功能主要「防止侵害」：「限制」政府不得侵犯、干預人民的權利。政府

¹ 本節摘自法務部「人權大步走計畫－落實『公民與政治權利國際公約 公民與政治權利國際公約 公民與政治權利國際公約』及『經濟社會與文化權利國際公約』」種子培訓營總論講義(序文及逐條釋義)，頁 5。國家發展委員會，兩公約人權教育訓練教材，2018 年 12 月，頁 21-25。

的義務，則多屬「不作為」。就算有作為義務，也是在政府採行積極措施時，必須有一些「程序」義務。

正因如此，公政公約所規定的各種權利，具有較強烈的「自動執行」(self-executing)效果——法院或其他審查者，很容易直接援引公政公約的人權規定，檢視政府法令措施是否違反公約。政府的各種行動，可以直接、立即實現公政公約的人權規定；但同時也有可能因為不符合公約規定而被認定侵犯人權。

例如，如果行政機關「收容」外籍人士，沒有給予被收容人「即時司法救濟」的機會，顯然牴觸公政公約第 9 條第 4 項「任何人因逮捕或拘禁而被剝奪自由時，有權聲請法院提審」之規定。

當然，公政公約也有許多「不確定法律概念」，必須經過權衡之後方能認定系爭措施是否牴觸公約。例如現行的各種「死刑」規定與執行，是否合乎公政公約第 6 條「非犯情節重大之罪……不得科處死刑」之要求，就絕非「一望即知」的簡單判斷。然而，「符合公約」與「不符合公約」，都是直接針對「既有」的法規與相關措施來檢討，這是沒有問題的。而且一旦被認定違反公約，系爭的法律就應該修正，甚至判決也應該撤銷。這種「立即執行」的效果，適用於公政公約多數的規定。

相比之下，經社文公約的規定就多半屬於「前瞻」的「積極作為義務」。政府必須一步步地實現公約中所規定的經濟、社會、文化權利。因此，法院與其他審查機關，就不能單純指摘「現狀尚未達到公約理想境界」而逕行宣告政府特定措施（作為或不作為）侵犯人權。司法機關與審查者的責任，乃是促使政府依據經社文公約的精神，創造理想的經濟、社會、文化環境，進而讓人民能夠享有完整、充分的權利。

例如，經社文公約第 13 條規定「高等教育應根據能力，以一切

適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會」，雖然明確規定高等教育應採行「免費教育制度」，然而也同時加上「以一切適當方法」與「逐漸」。因此，即使現行制度下，高等教育並非「免費教育」，也不當然牴觸本條規定。國家自然有義務「以一切適當方法」，「逐漸」採行免費教育制度。但何謂「適當方法」？目前措施是否能夠「逐漸」達成目標？多久能夠達成？或說，公立大學免費，但私校仍有收費，是否符合本條規定？這些爭議都會出現，而且審查者也都應該盡量尊重各國政府的決策與執行機關。除非政府根本全然無所作為，甚至往反方向發展，要不然鮮少會被直接認定「牴觸公約」。尤有甚者，就算政府的措施被認定違反經社文公約，依然只能「確認」違反公約，並「促請」其根據公約的精神往前邁進。而難以將既有措施廢棄或為其他強制執行措施。

兩公約相輔相成，將各種權利都納入「全球人權保護無漏洞」的框架中。而各國也有不同的配合方式。對於民主先進國家而言，公政公約可與各國自己的憲政架構大致吻合。檢討各種法規對人民的公民、政治權利是否過度侵害而需要調整，也是習以為常之事。但對於政治民主化尚未充分落實的國家而言，這些權利就會相對「敏感」。或許這也是中國大陸雖於1998年簽署，但至今尚未批准公政公約的原因。

相對的，經社文公約較少政治禁忌，對國家主權、決策的干預也比較少。然而經社文權利往往涉及許多資源重分配的措施，有強烈的福利國家色彩，對於較為堅持「國家角色有限」之古典自由主義國家，就會比較難以執行。號稱人權先進國家的美國，至今仍未批准經社文公約，即可為例。

參、國家檔案開放應用與人權議題

國家檔案申請案件的受理，與國家檔案的提供應用，一般人可能

認為就像是至資料中心調閱文獻資料或至圖書館借還書，但其中卻涉及「知的權利」、隱私保護、平等權等概念。國際檔案理事會(International Council on Archives, 簡稱 ICA)於 2019 年 ICA 大會中，將「人權工作組」重新定位為「檔案及人權科」，並致力於推廣檔案的重要性，並以此支持及捍衛人權，可見國際上也特別關注檔案與人權的關係。

「公民與政治權利國際公約」第 19 條第 2 項規定：「人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。」此一規定所保障之人權，不限於單純的「表現自由」，同時也包括更積極的「尋求」(seek)消息及思想之自由。而國家檔案的開放與提供，即為滿足社會大眾「尋求」各種資訊的權利。以下透過幾項主題，可快速瞭解國家檔案開放應用的制度、程序、實務做法與人權的關係。

一、政治檔案開放應用實踐轉型正義

與人權議題相關的國家檔案眾多，舉例有中央地方民意代表選舉(參政權)、戒嚴體制開始及解除(自由權)、疾病與傳染病防治(健康權)、兩性工作權等。其中，各界對政治檔案的關注和需求最高，2019-2021 年政治檔案占國家檔案應用申請比例逾 7 成，此係社會大眾近來對轉型正義的重視所致。

為落實轉型正義、政治檔案開放並兼顧檔案當事人隱私，檔案局經參酌社會各界意見、國外立法案例，以及檔案法施行迄今之實務經驗後，草擬「政治檔案條例」，希透過法律的制定滿足各界應用政治檔案之權利。該條例於 2019 年 7 月 24 日公布施行，乃檔案法之特別法，建立完整之政治檔案管理及開放應用制度，推動關於威權體制、國家總動員、戒嚴、動員戡亂時期以及二二八事件之歷史研究與公民之轉型正義教育。依該條例第 3 條規定，政治檔案指由政府機關(構)、

政黨、附隨組織及黨營機構所保管，自 1945 年 8 月 15 日起至 1992 年 11 月 6 日止，與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔案或各類紀錄及文件；已裁撤機關（構）之檔案亦適用之。該條例亦明確規定政治檔案之徵集、整理、保存及開放應用事項，由檔案局辦理之；政治檔案之研究、出版、展示及教育推廣等事項，由文化部（國家人權博物館）辦理之，雙方會銜訂定「政治檔案研究出版展示及教育推廣業務聯繫要點」，以明確分工，並強化雙方之業務聯繫、協調與合作。

因促進轉型正義委員會（以下稱促轉會）於 2022 年 5 月 30 日任務結束解編後，後續由行政院成立人權與轉型正義處統合各常設部會承接轉型正義業務，協力共進，其中檔案局業依該條例提供各界應用政治檔案，透過政治檔案的公開，滿足各界研究需求、查找資料及發掘歷史真相之權利，讓社會大眾瞭解過去的威權體制及歷史，以避免重蹈覆轍，進而保障基本人權及預防未來政府對人權的侵犯，促進社會和解。

二、 各界申請應用人權議題相關國家檔案之途徑

（一）機關檢調

1. 機關依法調用

如促轉會依促進轉型正義條例第 4 條規定，為調查歷史真相等業務依法調用國家檔案，以還原人權受迫害之歷程。依法調用機關尚有監察院（監察法第 26 條）、不當黨產處理委員會（政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 11 條）、財團法人二二八事件紀念基金會（二二八事件處理及賠償條例第 10 條，為調查受難者受難情形）等。

2. 機關間借調

依國家檔案開放應用要點第 15 點規定，機關（構）檢調

國家檔案，除檔案局公開上網免費提供應用之電子影音檔案無須申請外，應備函提出請求並載明各項事項。近年各機關為順應社會潮流辦理轉型正義各項事宜，向檔案局借調國家檔案辦理研究、出版、展覽等業務，例如負責政治檔案之研究、出版、展示及教育推廣等事項之國家人權博物館，或國史館出版戰後臺灣政治案件彙編叢書，亦有原住民族委員會為總統府原轉會土地小組辦理土地歷史真相調查而函請借調國家檔案之例。

(二)民眾申請應用

1.平等互惠之國家檔案申請權利

- (1)具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體；持有中華民國護照僑居國外之國民，都能申請應用國家檔案。
- (2)外國人所屬之國家，其法令未限制中華民國國民申請應用其政府資訊者，該國之國民也能申請應用中華民國之國家檔案，係雙方平等互惠之概念。

2.符合身分條件之標準化准駁原則

- (1)每份申請案件皆依檔案法、政治檔案條例、政府資訊公開法及參考個人資料保護法等相關法律之規定辦理，因辦理依據相同，同樣身分及條件之申請者，所申請到的檔案內容都是相同的。
- (2)至於檔案當事人或其繼承人，申請與檔案當事人相關之國家檔案，因部分檔案內容涉及個人隱私，在申請者檢附相關身分證明文件後，有關當事人本人之檔案，可全部提供。至同案卷中涉及第三人隱私之檔案，未經其同意或授權者，將分離處理後提供。

(3)另，為協助政治檔案當事人或其繼承人瞭解歷史真相、先人事蹟，或獲取相關檔案資料以辦理補償金申請等權益維護事項，除設置專屬窗口協助查找檔案外，其申請政治檔案可再依政治檔案條例第 13 條或「檔案閱覽抄錄複製收費標準」第 5 條之 1 規定，享有費用減免 1 次。此項減免優惠，係協助政治檔案當事人藉由檔案瞭解事件過程、便利的取得相關檔案。

3. 檔案分離處理以兼顧資訊權與隱私權

(1)「公民與政治權利國際公約」第 17 條揭示隱私權之規定：

「一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞；二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」

(2)國家檔案內容樣態繁多，部分內容涉及第三人個人資料、病歷、財產等隱私資料或依法應予保護事項，因隱私權為憲法第 23 條所保障的基本人權，公權力依法不得予以侵害，爰以「儘量開放，最小限制」為原則，檔案內容如有限制提供者，依法採「分離原則」以局部遮掩或抽離之方式處理，將仍可提供應用之內容儘量提供，此即衡平民眾「知的權利」與保障個人隱私權之做法。

(3)提供國家檔案開放應用，為檔案局之法定職掌，為加速資訊通透及快速提供檔案服務，並滿足各界研究需求及尋求歷史真相之權利，檔案局提供「先閱覽、抄錄，後複製」之服務。包括依政治檔案條例規定，屆滿 30 年之政治檔案，除該條例第 8 條第 2 項所列情形外，申請者得於檔案局指定場所閱覽、抄錄；以及依「國家檔案開放應用要點」第 8 點規定，經保密具結後，申請者可先

至檔案局國家檔案閱覽中心閱覽、抄錄屆滿 30 年之國家檔案內容。如需複製檔案，檔案局再依其需求，就涉個人隱私部分及法令限制應用事項予以分離處理後提供。

4.、檔案應用服務資源衡平原則

- (1)行政資源有限，為使各界可公平的使用服務資源，行政機關對於人民依法規之申請，已有按各事項類別訂定處理期間之規定。有關國家檔案之申請、閱覽、取件之程序規範及處理期限，則是於檔案法、國家檔案開放應用要點明定，以有效分配行政資源以維護各申請者應用檔案權益，公平使用檔案資源。
- (2)同一國家檔案應用申請案件，其申請檔案數量超過規定數量者，應請申請者標示優先順序，分批准駁及通知；如未標示者，則依國家檔案應用申請書序號分批准駁及通知，並俟申請者告知有關閱覽或取件事宜後，再行續理准駁事宜。分批處理做法，係為避免資源集中在特定申請案件所為之規定。
- (3)為維護各申請者應用檔案權益及公平使用服務資源，申請者應於檔案局准駁通知送達後，於規定期限內，完成閱覽或取件事宜；如逾規定之期限，應重新申請。此係規範申請者須於一定期限內完成檔案應用事宜，如申請者逾期未取件，可即時將服務資源轉而分配在其他申請者身上。

三、政治檔案影像主動公開及多元查檢方式，以利各界應用

- (一)為符合檔案法第 22 條開放應用立法意旨及轉型正義，檔案局於國家檔案資訊網「政治檔案應用專區」公開之檔案全文影

像，係屆滿 30 年且經去識別化處理之政治檔案全文影像，開放各界免申請逕於網路免費瀏覽，2021 年並新增公開影像整案批次下載功能。

(二)政治檔案的全文公開，提供各界免經申請程序、免付費、方便取用政治檔案的管道，人人可依自身的需求，自由且免費瀏覽下載已上網公開之檔案影像，並促進轉型正義及人權相關議題之研究。

(三)為便利各界查檢政治檔案，使用者除可利用國家檔案資訊網之簡易查詢及進階查詢外，亦可使用人名索引及內容分析功能，依不同需求查檢政治檔案目錄；檔案局亦於 2022 年新增「最新公布目錄」功能，俾使用者查檢最新上架目錄之全宗、數量及檔號相關資訊。

(四)如需使用公開檔案影像，亦須注意有無侵害公共利益、第三人隱私或正當權益，如有侵害他人之著作權或隱私權等權益情形，應自負責任。另，考量政治檔案係特定時空背景產生之紀錄，所載內容呈現之視角及面向不一，可能隨時空背景而變化，建議檔案使用者結合其他不同來源之資料(如口述歷史或民間採集文獻)進行對照考證。

(五)若有將檔案局提供之數位檔案影像用於出版書籍、製作影片等商業用途之需求，應另行向檔案局申請加值使用國家檔案。

四、檔案當事人或其繼承人有權就政治檔案表達意見

(一)政府資訊公開法第 14 條賦予個人、法人或團體，如跟其有關之政府資訊內容及資料有錯誤或不完整者，得申請政府機關依法更正或補充之。

(二) 部分檔案當事人曾經反應，政治檔案內之自白書，是在非自願之情形下撰寫；亦有檔案內容係威權時代之機關人員依據

個人觀察、臆測、聽聞他人轉述、線民提報資料等各種來源資料拼湊整理而成。爰政治檔案條例制定時，參採政府資訊公開法第 14 條之精神，在第 8 條第 6 項明定檔案當事人或其繼承人，對政治檔案之內容，與檔案當事人個人相關資料之敘述認有錯誤或不完整者，得檢附相關證明文件申請加註補充意見附卷。爰檔案局訂定「政治檔案加註補充意見附卷申請作業要點」，透過檔案附卷之機制，可給予檔案當事人或其繼承人表達及陳述意見之權利。檔案當事人或其繼承人可填具「政治檔案加註補充意見附卷申請書」，載明基本資料、附卷理由、附卷意見及其證明文件等資訊，向檔案局申請加註補充意見。

肆、結語

國家檔案是全民的歷史資產，應以更開放、便捷的方式供各界自由取用，從政治檔案條例的制定、「先閱覽、抄錄，後複製」服務之提供、全文影像之公開，皆是為民眾「知的權利」提供更便捷快速的國家檔案應用服務，並符合檔案開放之精神。惟在提供檔案服務時，尚須注意檔案內容涉及國家安全、第三人個人隱私及正當權益部分，並應予以保護；對於政治檔案當事人或其繼承人，則給予較多協助，以助於他們瞭解歷史真相及維護權益。

國家檔案開放應用與各種人權議題息息相關，包含隱私權、平等權、資訊權、思想及表達自由等概念。國家檔案應用服務，除依據檔案法令、政治檔案條例、國家檔案管理作業手冊等規定執行法定業務外，亦為保障隱私權、平等權、資訊權之實踐。