

評論魏教授及李教授文章

廖福特

中央研究院法律學研究所副研究員

很榮幸能事先閱讀魏教授及李教授兩篇非常精彩的有關國家人權委員會之文章，兩篇文章剛好討論兩個核心議題，魏教授之文章討論為何台灣需要國家人權委員會，而李教授之文章論述如何在台灣既有之憲法架構設立國家人權委員會。

魏教授主要論述核心是為何台灣需要國家人權委員會，因此其牽涉國家人權委員會所能扮演之角色及職權，如果能先完整論述這兩點，再逐一檢視台灣所面臨之困境，應該更能幫助讀者瞭解為何台灣需要國家人權委員會。

就國家人權委員會所能扮演之角色而言，依筆者所知，聯合國各機關認為國家人權機構至少可以扮演三種重要的角色。第一，保護者之角色（protector）：阻止違反人權事件之發生並實踐國際人權標準。第二，促進者之角色（promoter）：從事人權教育並建立人權文化。第三，橋樑之角色（bridge）：作為民間團體、國家、區域組織及國家組織之橋樑。因此或可檢視台灣現行國家機關中是否有足以扮演此三種角色之人權機制，如果沒有，亦可幫助論證台灣需要國家人權委員會之理由。

而就國家人權委員會之職權而言，「巴黎原則」認為國家人權委員會應具有廣泛之職責，同時做原則性之規範，因此提供以下之討論意見。首先，魏教授之文章在第四節對於國家人權委員會之職權有所論證，如果能將此作為文章之架構，再逐一對於特定職責做更完整之論述，或許能有更完整之骨架。其次，魏教授之文章在第一節至第三節藉由反省台灣實踐兩公約之情形，而論證台灣需要國家人權委員會。因此其牽涉國家人權委員會與國際人權條約之互動，在此部分，「巴黎原則」認為國家人權委員會應有之職責包括：**a.** 鼓勵批准國際人權文書並確保其執行。**b.** 促進並確保國家的立法規章和慣例與該國所加入的國際人權文書協調，及其有效執行。**c.** 對各國按照其各自條約義務要向聯合國

機構及委員會與向區域機構提交的報告有所貢獻，必要時，在對國家獨立性給予應有尊重的情況下，表示對問題的意見。而魏教授之文章已在 b. 點有關有效執行部分有相當完整之論述及批判，特別是其由個人執業經驗、民間團體、法務部三個層面討論，相當精采完整。或可增補的是國家人權委員會在鼓勵國家批准國際人權文書所能扮演之角色，同時更進一步釐清國家向聯合國人權機制提出人權報告時，國家人權委員會所應扮演之角色。第三，有關國家人權委員會之其他職責，例如就有關人權事項，向政府、國會或其它主管機構提出意見、建議；進行人權教育，傳達人權及反對各種形式歧視等，魏教授之文章都已有深入之分析，或可建議的是可以先論述現行國家機關在這些領域之不足，再進一步說明如果台灣設立國家人權委員會之後所能達到之境界。而「巴黎原則」亦強調國家人權委員會可以與聯合國、區域組織、他國國家人權委員會合作，對於深受國際封鎖之苦的台灣而言，或許國家人權委員會可以有國際人權合作，因而似可對此議題稍作分析。

另外，魏教授之文章也認為，論者所稱「憲法上並無於總統府設立人權專責機關之依據」似有誤會，同時魏教授也反對認為我國設置國家人權委員會會侵害監察院調查權之說法，並說明國家人權委員會職權與監察使之差異。而這兩種想法與李教授所論稱之在監察院設制國家人權委員會似有不同，因而更能提供雙方不同之論據供讀者參考，亦有助於未來更進一步之討論。

李教授文章之核心是論證依「巴黎原則」於監察院設置國家人權委員會，這篇文章應該是多年來主張在監察院設置國家人權委員會最精彩最完整之論述。其思考重心是希望能一方面符合「巴黎原則」所闡述之國際標準，另一方面在台灣依據憲法架構最適切方便之方式是在監察院設置國家人權委員會。因此李教授之文章應思考兩個議題，第一，所提之方案或建議是否符合「巴黎原則」之規範。第二，在監察院設置國家人權委員會是否為最適切方便之方案。

李教授之文章已有完整之架構與論證，筆者僅能提出幾個議題之討論供作參考。首先，李教授之文章著重於國家人權委員會之憲政地位，此部分有相當精闢之論證，當然一個有憲法地位之國家人權委員會應該是最佳選擇，但是卻不必然是唯一選項。李教授之文章認為，特別是典型的三權分立國家，如果要

設立國家人權委員會，勢必要從事修憲，此論證之前提應該是如果國家人權委員會要取得憲法地位的話，應該進行修憲，但是事實似非如此，依筆者瞭解，多數國家並沒有以修憲之方式設置國家人權委員會，¹ 而只採用立法之方式。

其次，李教授似乎認為國家人權委員會不宜介入私部門之人權侵犯事件，不過「巴黎原則」卻強調國家人權委員會應該處理之人權事件不限於公部門侵犯個人人權而已，如果監察院依然只是著重於對行政機關之行為及公務員之監督，可能與國家人權委員會重視人權保護，其功能不盡然相同。其實人權的範圍極廣，遍及人類集體生活的諸多層面，遠超過政府官員與機構的行政作為，例如涉及侵害集體勞工人權的關廠事件，或原住民族集體的土土地經濟與文化權等問題，皆非屬現在監察院之調查權範圍內，必需透過獨立且專業的國家人權委員會來進行調查與研究。如果國家人權委員會只處理公部門所引發之人權事件，是否能完全符合「巴黎原則」，或許可以再斟酌。

第三，值得注意的是，以現有之情形而言，雖然監察院自己認為「已完全具備國家人權保障機構之地位毫無疑義」，² 而監察院過去亦希望以此模式成為亞太國家人權機構論壇之成員，但是得到之回覆是監察院並非國家人權機構。其可能原因是在亞太區域並沒有以監察使作為國家人權機構之傳統，而且現行監察院之職權並沒有包括促進及保護人權部分，因此將監察院認定為國家人權機構，恐怕會遭遇國際上無法肯認之負面結果。當然我們可以改造監察院使其符合「巴黎原則」，不過這需要非常完整之說明。

第四，李教授之文章指出，在監察院設置國家人權委員會的原因之一是不需要修憲，因為不違反憲法保留，不過李教授也提到，「如要改動監察院之名稱以及職權者，亦將因憲法保留問題而須要修憲。如果不去改監察院之名稱與職權，僅係將人權保障事務歸由監察委員組成之國家人權委員會掌理，則可不必涉及修憲，修正監察院組織法即可達到目的。」可是如果將國家人權委員會設置在監察院，即使監察院之名稱沒有改變，應該也是改動監察院之職權，在

1 參見廖福特，2011，《國家人權委員會》：316-318，台北：五南圖書。

2 監察院人權保障委員會，2005，《第三屆監察院人權保障工作彙整報告》：12，台北：監察院人權保障委員會。

此情況下是否需要修憲，或可再斟酌。

第五，就筆者所瞭解之國家人權委員會發展趨勢觀之，會設立人權監察使之國家，多數是新興民主國家，而且過去沒有設立監察使，因此其以設立監察使之方式作為其國家人權機構，而台灣早已設立監察院，其他國家之經驗顯示，已有監察使之國家，大多另行設立國家人權委員會以專司有關人權之事務，而其部分原因是聯合國已指出國家人權機構是指職權「特定」為促進及保障人權之機制，因此各國認為應該另行設立獨立之國家人權委員會。因而如果在監察院設置國家人權委員會是否符合職權「特定」為促進及保障人權之機制，值得再深入思考。

第六，李教授之文章指出，現行監察院人權委員會本有推動人權教育之職責，恐需再深入思考之，一方面監察院人權委員會本就是監察院之內部編組，不是正式之委員會，因此推動人權教育是否已是監察院之職責，恐有疑問。另一方面監察院人權委員會自稱有人權教育之職責，亦無法確知其內涵為何，本質上與國家人權委員會所進行之人權教育恐有相當差距。

第七，李教授之文章指出，將國家人權委員會設置於監察院，不會是個「無牙之老虎」，不過似乎沒有完整之論證理由。將國家人權委員會設置於監察院不會是個「無牙之老虎」，第一個前提是監察院本來就是「有牙之老虎」，可是這個前提好像不是完全被接受。第二個前提是監察院兼為國家人權委員會之後，依然可以作為「有牙之老虎」，可是監察院已負責彈劾、糾舉、審計及糾正權，且彈劾權更及於行政院、司法院、考試院及監察院人員，其職權範圍已相當廣泛，是否可兼顧及善盡人權保護之專業職責恐有待質疑。此議題恐怕不是單純的「喜不喜歡」監察院而已，也不是「將意識型態的理由看得比設置國家人權委員會還重要」，而是一個人權機制相當重要的專業性問題，國家人權委員會有關人權之教育、推廣、建議、規劃等事項及準司法權之行使，均有待專業及全心之投入，如由監察院兼顧之，恐無法盡善盡美。

謹向魏教授及李教授表達敬佩之意，也希望筆者以上淺見有助於相關論證。