

回應文

魏千峯

拙文「我們為什麼需要國家人權委員會」，承蒙中研院法律所廖福特教授與司法界前輩蘇友辰律師評論，使筆者受益良多。兩位長期在人權法領域研究的同好對筆者的指教，正可顯示拙文的不足，可增補之處尚多。

然而，當東吳人權中心邀請筆者以「我國應否成立國家人權委員會」為題目撰寫論文時，我腦海思索的是如何聚焦在「為何要成立國家人權委員會」，重點放在「為什麼」（why），至於它的內容是什麼（what）與它如何運作（how），祇是配合「為什麼」而加以論述，不會如其他著作較為詳細地探討，此是拙文在本質上的限制。至於拙文以兩人權公約實施與檢討為破題，實因為我國特殊之處在於尚未成立國家人權委員會，就先將兩人權公約國內法化，此與有些亞太地區國家如澳大利亞（1981年）、印尼（1993年）等國先成立國家人權委員會再將國際人權公約國內法化不同。而我國在2009年12月10日實施《兩公約施行法》後，既無獨立專責機構負責，經費又偏低不足，以致實施兩公約兩年後，對政府公務員、法官與一般人民之人權文化並未改善，侵害人權的狀況並未減少，法院救濟亦乏善可陳，祇停留在紙面運作（on paper）之狀態，而非實質運作（in action）之狀態，此對筆者兼具律師與人權運動者身分而言，所遭逢的困境與挫敗亦非一般人所能體會，此種我國實施兩人權公約並無成效的特殊現象，正突顯我國特別需要成立國家人權委員會的問題。筆者以一、二節的篇幅撰述我國《兩公約施行法》實施之情形與檢討，便是此意，但並非主張建立國家人權委員會祇是為實踐兩公約之單一目的，筆者以為通觀全文應可瞭解，但仍讓蘇友辰律師誤會，難免有些遺憾。

國內人權學界通常認知1991年《巴黎原則》中，鼓勵國家建立獨立專責的國家人權委員會，該委員會具有對政府立法行政機關提出建議、促進國家加入國際人權公約及其有效執行、進行人權教育與接受人權侵害之申訴等職責。

因此，認為促進國家簽署批准國際人權公約是該國的國家人權委員會的重要目標。其實，國家人權委員會（national human rights commission）源自北歐瑞典的古典監察使（classical ombudsman），其在 1809 年已在該國運作，目的在於監督公務員行使公權力是否公平與合法，包括芬蘭與奧地利等國皆設立監察使。嗣後，有些國家將監察使修正納入人權保障，成為國家人權委員會，最早為 1948 年法國設立的人權諮詢委員會（Commission of Inquiry），目的在於透過建議協助政府處理人權事務，協助政府與民間團體進行人權對話，與協助政府準備向國際人權機構提出報告。然亦有些國家的人權委員會接受人民的申訴（如英國），或包括研究、教育或監督的功能，形態不一。另外又有將保障人權與監督政府行政兩者結合之人權監察使（human rights ombudsman），包括葡萄牙、西班牙與波蘭等國，¹ 但其仍以監督政府行政為主。古典監察使、國家人權委員會與人權監察使皆被稱為國家人權機制（national human rights institutions，簡稱 NHRI），可知國家人權機制比 1966 年聯合國方通過的《公民政治權利國際公約》與《社會經濟文化權利國際公約》來得早。

那麼，既然監察使亦有保障人權的功能，為何不直接擴大我國現行監察院的職責，而必須在總統下設置國家人權委員會呢？其原因在於兩者職責與功能不同，監察院係監督公務員及政府機關執行職務是否違法或不當，它接受人民的申訴，係事後救濟，且限於國內法事項；而國家人權委員會，依《巴黎原則》，它的職責廣泛，以實踐人權的促進與實踐為宗旨，其監督的對象不限於公共部門，也包括私部門，它接受人民申訴不限於事後救濟，也可於事前檢視或防範，又其關心的不限於國內法，亦包括國際法，更何況它能對國家立法和行政提出建議，並進行人權教育，此皆非監察院所能勝任。故亞太地區國家中，如南韓、菲律賓與泰國等國雖設置監察使，卻另設置國家人權委員會，此乃著眼兩者之不同。而我國一向強調五權憲法，監察院有其傳統與歷史文化的淵源，憲法第九十條又明文規定：「監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。」除非修憲及進行重大的憲政設計調整，否則，不宜在監察院下設置

1 Pegram, Thomas, 2010, "Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions," *Human Rights Quarterly* 32 (3), 733-736.

國家人權委員會。反之，總統府本設有中央研究院，為我國最高學術研究機構，地位崇高，國家人權委員會為一國重要的保障人權機制，設在國家元首之下並無不宜，祇要在法律明文保障其為獨立機關（如國家通訊傳播委員會），並不須擔心總統以行政權力干預其獨立行使職權。

若國家人權委員會成立，它應先把工作重心放在什麼地方？我在本文中贊成黃默教授將重心放在轉型正義與弱勢族群生存權利，蘇友辰律師對拙作的評論也強調轉型正義的重要性。所謂轉型正義係指極權國家或軍事統治國家邁向民主化中，對前政權使用國家暴力侵害人權而造成的歷史上不正義，所為之廣義補償，藉以回復人權受害者的人性尊嚴。此種補償並非單一的行動或機制，而是藉由除去或賠償不當行為可能結果及避免其再犯，而解除痛苦及提供受害者正義的過程。較諸拉丁美洲各國、前中東歐共黨國家及種族隔離的南非，我國並未設立真相和解委員會，又在解嚴後不久的大法官釋字第 272 號解釋（1991 年 8 月 1 日），認定國家安全法第 9 條第 2 款規定合憲，剝奪現役軍人在戒嚴時期受刑事裁判確定者之重新訴訟之權利，而祇是以金錢補償白色恐怖時期的受害人，此種作法犧牲正義與漠視真相，並與 2003 年聯合國人權委員會通過之有關重大人權及基本自由侵害之受害者回復、賠償及復權之權利決議違背，² 也遠不及上述拉丁美洲、中東歐及南非各國。所幸國家人權委員會本得就人權侵害事件加以調查，可填補我國未設置真相和解委員會之遺憾，然是否如蘇律師所言，國家人權委員會將歷史檔案的建立及人權園區併入管理，筆者則持保留見解，按我國就此設有國家檔案局等機關，其僅須發揮應有功能即可，而非過度擴張國家人權委員會的職責。

至於廖福特教授指教的國家人權委員會的職責乙事，誠如廖教授所稱拙文已為部分的論述，然因拙文之論述分散在各章節，茲再整合部分內容及補充亞太各國國家人權委員會運作情形，陳述如下：

（一）有關對立法或行政機關提出建議（advice）部分：我國法務部雖曾

2 魏千峯，2008，〈被遺忘的正義〉、〈二二八究竟缺少什麼〉，收入《非亞細亞孤兒》，33-35、47-49，台北：玉山社；Simonovic, Ivan, 2004, "Attitudes and Types of Reaction Toward Past War Crimes and Human Right Abuses," *Yale Journal of International Law* 29: 345-347。

彙整各級政府不符兩公約規定之《檢討清冊》，但參與機關並非全面，且因係自我檢討，難免限於本位主義，未作深廣的檢討，效果不彰。南韓在 2001 年成立國家人權委員會後，其國家人權委員會就此即提出多項法律建議，以 2002 年為例，提出 15 項法律建議，其中僅有關北韓難民保護事項，部分未為政府接受，嗣後亦在歷年提出法律建議。我國若早已成立國家人權委員會，拙文中提到的學生體罰及身份證立法過程，則不必經過多年的拖延，事實上已侵害人權。近日，都市計劃內之公共設施保留地之徵收未設年限，嚴重剝奪人民財產權問題再度受到輿論重視，然此種與美日德等民主先進國家大多以三年為上限不同的法律，大法官釋字第 336 號解釋（1994 年 2 月 4 日）卻認為《都市計劃法》第 50 條刪除取得期限合憲，犧牲人民權利至鉅，嗣後立法院與大法官卻未作補救。若我國成立國家人權委員會應將此侵害人民財產權之惡法列為檢討對象，提出解決方法，或可能可以解決此法令長期不公平之現象。

（二）有關人權教育部分：近年來，我國人權教育逐漸發展中，但未形成全面性的人權教育系統，尤其有關軍人、警察、法官、公務員與記者的專業人權教育明顯不足，以致人權文化不能有效建立，侵害人權的情事仍不時發生，應檢討軍警法官等特定團體的人權教育是否虛應故事，亟待改善。亞洲國家中的南韓與印度就公眾教育、學校教育與特定團體（如軍警法官等）全面實施人權教育，其成效較諸我國良好，且有長程之計劃，實有待我國急起直追。

（三）有關監督（monitor）部分：此主要以人權報告表現之。目前我國提出的國家人權報告僅單純反應法令結構、行政與司法的情形，與設置國家人權委員會的國家（如印度與南韓）不同，後者積極地指出現行法令、行政或司法的缺失，例如在年度報告中，指出拘禁制度是否濫用，是否歧視社會弱勢族群與身心障礙者，至於特別報告，則是針對特定事項之報告。我國若成立國家人權委員會後，除充實國家人權年度報告外，亦可先就轉型正義與原住民人權為特別報告，此或可解決我國並無真相和解委員會問題，使不分藍綠的政府合理正視轉型正義，不要再為過去的侵害人權事件糾纏不清，而就我國最弱的原住民族人權應深入檢討，以免我國雖已有《原住民族基本法》，但原住民族自然資源、狩獵與土地等權利卻一直未受到應有之重視與保障。

（四）有關調查及接受申訴部分：我國目前所設之總統府人權諮詢委員會與行政院人權保障推動小組等，僅為臨時編制，更無所謂調查與接受申訴的權限，祇是無牙的老虎，上述臨時編制之決議對政府亦無拘束力。設立國家人權委員會的國家（如印度及南韓）對人權侵害事件具有獨立的調查權與接受申訴的權限，此方可超越行政機關或政府公部門的本位主義，而對人民的基本權利加以維護。例如警察濫行逮捕、拘禁或吃案，固然得向司法機關請求救濟，但司法機關之處理可能緩不濟急，此時受害人向國家人權委員會申訴，國家人權委員會及時調查與救濟，必要時採取緊急措施，予受害人需要的安置或停止人權侵害行為，此為國家人權委員會必須具備之權限。2003年我國《國家人權委員會職權行使法草案》，亦規定國家人權委員會具備接受申訴及調查權限，但其必須非屬監察院職掌調查之重大人權事件（草案第六條第一項第二款），且其並無安置被害人或停止人權侵害行為之權限，此種限縮國家人權委員會職權的立法草案，似有為德不卒之失。

（五）有關國際人權公約之促進與國際人權合作部分：我國將兩公約國內法化係政府呼應社會的要求所致，但兩公約實施情形不佳，此乃因我國未設立國家人權委員會。依《巴黎原則》，國家人權機構應促進該國加入國際人權體系，並確保其執行。因政治因素，我國不易參加聯合國的活動，但國家人權委員會可建議政府多將國際人權公約國內法化，例如為防止江國慶命案再度發生，我國應將《禁止酷刑公約》國內法化；又如我國在1971年退出聯合國前為國際勞工組織（International Labour Organization，簡稱ILO）會員國，曾簽署男女同工同酬等公約，而《勞基法》第5條設有禁止強迫勞動規定，³亦係ILO影響。然40多年來，ILO若干重要公約（例如第87號《勞工團結權公約》）並未落實在我國法制，2011年5月1日我國勞動三法修正，較週延保障勞工之團結權，此時若將重要的ILO公約國內法化，則特別具有意義。

筆者也同意廖教授所言，國家人權委員會對我國撰寫人權報告，尤其適用及詮釋國際公約上，可扮演積極角色。然在國際現實環境下，我國縱使成立國

3 Cooney, Sean, 1996, "The New Taiwan and its Old Labour Law-Authoritarian Legislation in a Democratised Society," *Comparative Labor Journal* 18: 54-55.

家人權委員會，亦不易向聯合國人權機制提出人權報告。可是，我國若成立國家人權委員會，應可參加 1996 年成立的亞太人權論壇（Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institution，簡稱 APF），其係開放給亞太地區依據《巴黎原則》成立國家人權委員會的國家參加，藉以增進本地區成立國家人權機制國家的相互支持與合作。該論壇已有澳大利亞、印度、印尼、紐西蘭、馬來西亞、菲律賓、泰國、韓國等 12 國會員國，⁴ 此就我國之國際人權合作可加強不少。

4 Burdekin, Brain, 2007, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, 98-99, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.