

# 我們為什麼需要國家人權委員會？

魏千峯

律師

東吳大學法律系兼任副教授

## 摘要

2009年台灣《兩公約施行法》開始實施，然因為未同時設置專業與專責而獨立的國家人權機關負責執行，致兩年來成效有限。然從各種檢討報告中，可知設置國家人權委員會刻不容緩。論者謂我國憲法並未規定設置國家人權委員會，且中央政府已設置監察院，毋庸再成立國家人權委員會，但從《巴黎原則》與亞太國家的實例觀察，祇要依法律設置，縱使已設置監察使，亦可設置國家人權委員會。

國家人權委員會有如下的職責與功能：（1）對政府立法行政機關的法律或措施提出建議、（2）促進與監督國家加入國際人權體系、（3）主動地調查案件與接受申訴、（4）進行人權教育及（5）與提出人權報告。它在一國人權文化的長期發展扮演重要的角色。

## 關鍵字

兩公約、巴黎原則、獨立性、人權文化、國家人權委員會、國家人權報告、人權教育、必要機制

.....

## 前言

在我國長期實施戒嚴時期，人權不張，然自1987年7月15日解除戒嚴後，在台灣的中華民國人權逐漸改善。90年代當東南亞諸國政治領袖（如新加坡前總理李光耀、馬來西亞總理馬哈迪）排拒西方國家民主政治與人權潮流，提出亞洲價值（Asian Values）時，我國在1996年5月進行首次總統直接民選，2000年5月我國第一次政黨和平輪替，又李登輝前總統及陳水扁前總統均採

取保障人權的政策，我國被譽為與日本並列為亞洲地區最自由的國家。（李西潭，2003：194-198）

1971年我國退出聯合國，不再是聯合國的會員國，致使《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》簽約後，無法完成批准、存放等程序。2000年5月陳水扁總統就任後，一度努力將上述兩人權公約國內法化，但因朝野對立，無法成功。2008年5月我國中央政府二度政黨輪替，馬英九總統再度希望兩人權公約國內法化，2009年3月31日立法院通過《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》（簡稱《兩公約施行法》），同年12月10日實施，使兩公約規定具有國內法律之效力，此為我國人權保障邁向新的里程碑。然而，在《兩公約施行法》實施兩年後，卻發生良法美制無法落實之缺失，它應該具備那種配套制度，實為關心我國人權進程的人士首應探究者。本文綜合個人執業經驗、國內NGO的觀點及法務部主管官員之檢討，主張為落實《兩公約施行法》人權規定保障，我國亟需設置國家人權委員會，才能彌補目前制度上的不週全。

為支持此論點，本文分為以下五個章節。第一節為《兩公約施行法》實施之情形，略述主管機關法務部的規劃。第二節為《兩公約施行法》實踐之檢討，此包括個人執業之經驗、兩公約施行監督聯盟之檢討及法務部主管官員之檢討。第三節為《兩公約施行法》應有之配套制度，分從專責機關、專業機關、提升人權文化與設置獨立的國家人權機關分析。第四節為國家人權委員會是必要機制，再從國際潮流、國家人權委員會的職責及必要機制但非充分機制等處申論。第五節為結論，再申述一個國家完整的人權機制，除將重要的國際人權公約國內法化外，尚需設置國家人權委員會。

## 一、《兩公約施行法》實施之情形

觀察《兩公約施行法》實施之情形，可由該法內容及法務部執行計劃兩方面著手。

首先，《兩公約施行法》共計九條，其要點如下：

一、揭櫫本法立法目的及明定兩公約揭示保障人權之規定，具有國內法

律之效力。(第 1 條及第 2 條)

二、適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。(第 3 條)

三、各級政府機關行使職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，並應籌劃、推動及執行兩公約規定事項；政府應與國際間共同合作，以保護與促進兩公約所保障各項人權之實現。(第 4 條及第 5 條)

四、政府應依照兩公約之報告機制，建立人權報告制度。(第 6 條)

五、執行兩公約所需經費，應依財政狀況，優先編列。(第 7 條)

六、法令與行政措施有不符兩公約規定者，各級政府機關應於本法施行後二年內完成法令之制(訂)定、修正或廢止，以及行政措施之改進。(第 8 條)

七、明定本法施行日期，由行政院定之。(第 9 條)

其次，政府在 2009 年兩公約施行法立法完成而實施前，即已指示法務部訂定執行計劃，此即「人權大步走計劃」，其內容為法務部編印講義、培訓種子人員及印製宣傳品，並協調司法院、考試院及行政院下各部會將「兩公約」列入訓練課程，各級政府機關並應在兩公約施行之日起 2 年內，將不符「兩公約」規定之法令及行政措施完成修正、廢止(停止適用)及制定。2010 年 12 月 10 日總統府設置「人權諮詢委員會」，其功能及任務包含人權政策諮詢、整合協調各機關及團體人權事務、研究國際人權制度與規範、研提國家人權報告等事項。另外，行政院在 2001 年 7 月已設立「人權保障推動小組」，由相關機關首長及民間學者、專家共 21 人至 27 人組成，院長擔任召集人，原則上每 6 個月開會一次。2010 年 5 月起，行政院下之內政部、外交部、國防部、教育部、法務部、衛生署、環保署、勞委會、原民會及海巡署等 10 部會陸續成立人權工作小組，成員由各部會邀請社會公正人士及專家學者參與，負責該部會人權保障議題之蒐集及擬義、人權保障業務之協調及督導、人權保障宣傳之整合及分工，及其他人權保障相關事項。(彭坤業，2010：124-132)

## 二、《兩公約施行法》實踐之檢討

### (一) 個人之執業經驗

本文作者為執業律師，自 2009 年 12 月 10 日《兩公約施行法》實施後，即嘗試在我國法院與行政機關援用兩公約相關規定作為刑事辯護、民事請求及行政訴願等之法律依據，惟除法院在少數案例中就兩公約定作出准駁之裁判外，大多不重視兩公約相關規定，未予以回應。

在 2006 年 10 月 10 日及同年 11 月 3 日紅衫軍違反集會遊行法案件，本案曾由台北地方法院判決被告施明德等 16 人無罪，其中 10 人經檢察官提起上訴，由於二審台灣高等法院審理期間兩公約施行法業已實施，本文作者除以《集遊法》第 26 條比例原則規定辯護外，亦援用《公民與政治權利國際公約》第 21 條和平集會權利規定辯護。台灣高等法院 98 年度矚上易字第 1 號刑事判決駁回檢察官上訴，其判決理由係以《集遊法》第 26 條比例原則規定為主要依據，然其亦「斟酌」《公民與政治權利國際公約》第 21 條和平集會權利規定，認為「和平理性之表現自由，應為成熟民主國家加以完全保障之重要基本人權之一」。<sup>1</sup>

上述司法機關適用兩公約為被告有利之判決係屬少數，大多數法院判決在本文作者援用兩公約規定時，不附理由加以駁回，甚至未在判決理由中就該案件是否適用兩公約規定表示意見。2008 年 2 月 18 日甲房屋仲介公司以其分店店長 A 隱瞞兄長 B 在乙房屋仲介公司擔任總經理，違反甲公司單方制定之工作規則情節重大為理由，將其懲戒解僱。本件台北地方法院判決 A 敗訴，A 向台灣高等法院提起上訴，本文作者除援用勞工法相關法理及判例為上訴理由外，亦在二審法院提出該工作規則違反《公民政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》揭棄之反歧視及平等原則為上訴理由。台灣高等法院 99 年度重勞上字第 9 號民事判決駁回 A 之上訴，其判決未附理由，即認定 A

1 台灣高等法院 98 年度矚上易字第 1 號刑事判決，17-18 頁。然國內大部分集遊法案件，法院多未就比例原則為嚴格審查，違論斟酌《公民與政治權利國際公約》第 21 條和平集會權利。見台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟（2012：203）。

主張上述公約規定，「自不足取」。<sup>2</sup> 值得注意者，在高等法院審理中，當本文作者提出兩公約規定時，資深的高院庭長與著名的被上訴人訴訟代理人均表示未聽過兩公約規定。

最高行政法院 100 年判字第 1329 號有關寺廟事務事件，最高行政法院亦不附理由，駁回上訴人援用《公民政治權利國際公約》第 18 條：「人人有宗教之自由」之主張。<sup>3</sup>

至於行政機關亦常在申訴程序中，當事人援用兩公約相關規定時，直接予以駁回，且不在理由中就系爭案件是否適用兩公約規定加以論述。以台北市 X 國中 Y 教師國外學歷改敘薪級為例，Y 在英國倫敦大學國王學院修習碩士課程，以優異成績獲得碩士。Y 在返國後以國外碩士學歷申請改敘，原本經台北市政府教育局在 2006 年 6 月同意備查在案。2010 年 7 月 X 國中接獲匿名檢舉，以 Y 在英國居住期間未達 240 日為理由撤銷改敘處分。經 Y 向台北市教師申訴評議委員會申訴，評議申訴有理由。嗣後 X 國中向教育部中央教師評議委員會再申訴，中央申評會評議再申訴有理由，台北市教師申評會之決定不予維持。中央教師申評會評議之理由為嚴格限縮「修業」期間為「居住」期間，為維護「公益」，不問 Y 是否經學校同意而離開英國。本件雖經本文作者援用《經濟社會文化權利國際公約》第 6 條第 1 項及第 7 條第 3 款規定，但中央教師申評會評議未論述上開公約規定，即逕以駁回。<sup>4</sup> 本件在台北高等行政法院敗訴及最高行政法院敗訴確定後，現在聲請大法官釋憲中。

行政機關人權文化不足，對人民基本權利之保障消極被動，此並不因兩公約實施前後有所改變。以學生權利為例，本文作者在 90 年代從事教育改革運動，曾參與起草教育基本法，1997 年 6 月 23 日我國實施《教育基本法》，確立學生為教育權主體，然中小學仍不時發生體罰學生的現象。2003 年 12 月作者與國內其他學者向教育部請願，2006 年 12 月 27 日《教育基本法》方在其第 8 條增訂禁止體罰，（魏千峯，2008：86）但中小學學生的受教權在實踐上

2 台灣高等法院 99 年度重勞一字第 9 號民事判決，9-10。

3 最高行政法院 100 年度判字第 1329 號判決，14。

4 教育部中央教師申訴評議委員會 100 年 6 月 27 日第 9280 號再申訴評議書。

仍不時遭受侵害，例如學生無法適應教師時，為教師的尊嚴，學生祇得轉校，不得轉班；又如學生遭受其他同學霸凌，學校當局往往掩蓋事實，避免傳出醜聞，此種情形並不因《教育基本法》或《兩公約施行法》實施而改善。2010年初，中小學校園霸凌事件不斷爆發，教育部方邀集學者專家、民間團體、家長團體及教師會代表召開霸凌定義與防制作為相關會議，並加強宣導霸凌行為的法律責任，課加校長與教師通報義務與責任。在一年半後，2011年10月25日立法院三讀通過《教育基本法》第8條修正，增訂學生不受霸凌行為之侵害，並授權中央主管教育行政機關訂定霸凌行為防制機制等相關事項之準則。<sup>5</sup>然校園霸凌事件，仍不斷發生，足見學生為教育權主體，但經過《教育基本法》實施15年之久，仍未落實。

## （二）兩公約施行監督聯盟之檢討

在《兩公約施行法》實施前一日，包括台灣人權促進會、台灣法學會、台灣勞工陣線、民間司法改革基金會等45個公民社會團體成立兩公約施行監督聯盟（下稱兩督盟）。兩督盟除在2012年5月提出我國社團對國家報告的首次影子報告外，其在2010年12月10日提出〈一年又七個月來政府落實兩公約及其施行法之檢討〉（下稱〈兩督盟檢討報告〉），對我國政府施行兩公約之施行作結構性地批評。

〈兩督盟檢討報告〉肯定政府《兩公約施行法》的實施是我國人權民主史上的重要里程碑，但也提出以下四點檢討：

1. 事先缺乏整套的計劃：NGO 倡導的計劃有三個部分。第一部分是綱領性的兩公約批准及其國內法化；第二部是設立一個符合聯合國「巴黎原則」（Paris Principles），兼具促進與保護人權的國家人權委員會（national human rights commission，簡稱NHRC），以做為將國際人權標準國內法化的機構配套；第三部分是以兩公約為綱領起點，有重點、

5 見 <https://csrc.edu.tw/bully/>（最後瀏覽日：2011/11/01）。依2011年5月兩公約施行聯盟出版的影子報告，2011年校園霸凌件數計有855件。國際經驗中，維護兒童人權應提倡尊重與包容，著重教師的專業提昇，強調學校的教育責任。但我國教育部讓軍訓處主管霸凌，思維是控制管理，而不是教育輔導，學校迴避教育責任，推給社工或家庭。（台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟，2012：223-224）。

有步驟地批准加入並國內法化其他人權公約。馬政府採納第一與第三部分，但沒有採納設立國家人權委員會的建議。

2. 兩公約施行法生效前 7 個月又 18 天的準備期過於短暫：英國在 1998 年通過《人權法》（Human Rights Act），將施行數十年的《歐洲人權法》國內法化。英國是人權先進國家，但亦須兩年準備期，於 2000 年 10 月 2 日《人權法》才生效。1971 年我國失去聯合國席次同時，也退出聯合國人權體系，多年來有關國際人權之知識、經驗與人才皆嚴重缺乏，7 個月 18 天短暫準備期不易成功。
3. 準備期過短的後果：(1) 培訓、講習、宣導之品質不佳。為兩公約施行法之實施，召集各級政府人員共 1880 人，進行「種子教師」受訓，使用一份 85 頁論文形式的概論，非國際上進行人權訓練時所用之「教案」訓練教材，上 12 小時課。再由「種子教師」、人權學者及專家在全國進行 4 千餘場各 3 小時的「講習會」，品質堪憂。而由電子媒體、報紙文宣等 7 項宣導，大多淪為紙上作業。(2) 法令與行政之檢討品質不良。2009 年 12 月 1 日統籌機關法務部彙整各級政府「檢討清冊」，所謂「各級機關」，除總統府、國安會、司法院、考試院外，行政院僅有 12 個單位參與，地方政府僅台北縣，總共 17 個機關。檢討標準分為不符兩公約規定者與是否不符尚有疑義者兩類。在《公民與政治權利國際公約》部分有 177 項，《經濟社會文化權利國際公約》部分有 42 項，總計 219 項。其中在兩公約於法庭運用上扮演關鍵角色的司法院僅提出 6 項。在 219 項檢討中，均未引用兩公約人權事務委員會所累積的解釋。
4. 施行期第一年，步調混亂與進度落後：2010 年 12 月 10 日總統府成立「人權諮詢委員會」，為無給職的任務編組，其任務包括人權政策諮詢及研提國家人權報告等，但總統府發言人稱此人權報告係結合民間團體之「官民合一」的人權報告，此與各國之國家人權報告係官方報告，民間 NGO 另提出影子報告（shadow reports）相混淆。2010 年 5 月起，行政院下十部會陸續成立人權工作小組，但例如法務部人權工作小組的五大任務中，並無一字提及兩公約及其施行法。在法務部所列 219 項檢討中，

有多少邁進「立／修／廢法」或改進階段？又依《兩公約施行法》第7條規定，各級政府機關執行兩公約所需經費應依財政狀況優先編列，但事實上法務部在兩公約施行法實施第一年預算為新台幣壹佰壹拾壹萬參仟元，第二年預算為參佰柒拾萬元，顯然只是法務部預算的零頭。

兩督盟檢討報告之附錄2，係由台北律師公會司法改革委員會主任委員高涌誠律師所撰寫「兩公約施行一年之司法判決觀察」乙文，該文透過司法院之裁判書查詢系統以「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」作關鍵字，搜尋自民國98年12月11日至99年11月30日期間內各級法院判決，共搜得各級法院（包括普通法院及行政法院）裁判25件，在一年數十萬件裁判中為極少數，足見台灣法官對兩公約之內容並不熟悉。在上述25件裁判中，律師引用兩公約規定作為論述理由，但法院無任何回應者有5件。關於兩公約之法律定性與效力，部分法官認為兩公約規定與國內法不符者，非當然可直接適用；部分法官認為兩公約規定屬宣示性條款；部分裁判引用兩公約條款直接作為適用法律，甚至認為應優先於國內法律而適用。但縱為直接適用兩公約之裁判中，大部分法官祇是將公約文字重述一遍，並未論證其實質精神與內涵。（兩公約施行監督聯盟，2010）

### （三）法務部主管官員之檢討

2009年12月10日《兩公約施行法》實施前，行政院即指示法務部統籌辦理《兩公約施行法》實施之準備，該法實施後法務部亦負責統籌《兩公約施行法》實施之相關事宜。2010年12月10日法務部首席參事彭坤業參加中華人權協會與文化大學社科院暨政治學系主辦之「百年人權之省思與展望」國際研討會中，發表「人權大步走，政府推動兩公約之實踐」乙文，作為法務部主管官員對兩公約施行法實施檢討之材料，頗有參考價值。

彭文就兩公約之實施，認為須就以下四點加以檢討：

1. 欠缺「國家人權行動計劃」：依《維也納宣言和行動綱領》第71條及《兩公約施行法》第8條，我國有必要比照辦理，訂定「國家人權行動計劃」，將相關檢討有計劃、有步驟納入，據以執行，以確保其成效，並向國際社會表明我國落實人權保障之決心。



2. 任務編組之專業性及獨立性不足：《巴黎原則》要求國家人權機構掌理之工作，均屬人權專業工作，其中如「審查政府的法規及行政措施是否符合人權及建議修法」等，需立場超然之獨立性機關方能客觀據以執行。法務部奉指示擔任總統府「人權諮詢委員會」之議事組幕僚及行政院設「人權保障推動小組」之幕僚事務，因小組性質上係任務編組，非法定常設機關，無法定編制、經費及人員，僅能由專業性不足之法規委員會人員兼辦。而甚多涉及相關部會職掌之人權問題，部會通常並無人權專業人才，對研議之人權內涵亦欠熟悉，無法因應及解決急迫性之人權事務。
3. 會議召開不易，無法隨時有效監督、追蹤及掌握進度：「人權諮詢委員會」及「人權保障推動小組」均非常設之專責機關，小組委員均係兼任，會議召開不易。對於會議決議事項無法隨時有效監督、追蹤及掌握進度；對專業性之人權問題，亦無法立即指派專人解決。而小組所為之決議，仍須透過各級政府機關之執行機制方能執行，若各機關基於本位主義而因循推託，亦難及時糾正。
4. 設置人權專責機關仍有爭議：《巴黎原則》係聯合國要求會員國設置國家人權機構，此即要求會員國應設置權責獨立運作、成員具多元代表性、可受理申訴且有調查權及審議權之國家人權機構。鑒於以任務編組之「人權諮詢委員會」取代人權專責機關，不免有專業性及獨立性不足、會議召開不易、無法隨時有效監督、追蹤及掌握進度及未能擬具「國家人權行動計劃」等缺失，故惟有設立專業性及獨立性之「國家人權委員會」方能有效統籌推展我國人權保障工作。但因我國對設置專責機關「國家人權委員會」議題尚有爭議，現階段僅能強化「人權諮詢委員會」之整合協調功能。（彭坤業，2010：134-136）

### 三、《兩公約施行法》應有之配套制度

由上節對《兩公約施行法》實施的檢討，可知《兩公約施行法》的實踐並不成功，其主要缺失並非是負責統籌執行的法務部不夠認真，而是制度上的不完整，使《兩公約施行法》的實踐大打折扣。那麼，若希望兩公約的實施達到

較為理想的目標，應有何配套制度呢？

### （一）應有專責的法定常設機關

首先，為使《兩公約施行法》實施真正收到效果，應該設置專責的法定常設機關，具有足夠經費。誠如前節引用法務部彭主任參事的檢討，不論總統府「人權諮詢委員會」或「人權保障小組」都是任務編組，無法定編制、經費及人員，小組委員均係兼任，會議召開不易。且依本文作者曾任行政院人權保障小組委員之經驗，會議往往數月才召開一次，雖事先提供資料，因委員本身另有其他工作，無法深入探掘問題、研究及尋求解決方法，致會議流於形式，成效不大。

就經費乙事，兩督盟檢討報告也指出，雖然依《兩公約施行法》第7條就各級機關編列執行本法經費有所規定，但因非法定與專責預算，致法務部執行《兩公約施行法》的預算每年僅數百萬元，如何落實《兩公約施行法》的實踐？而依去年10月24日總統府人權諮詢委員會提出之《國家人權報告》草稿，總統府人權諮詢委員會2011年年度預算共265萬元，<sup>6</sup>試問如此低的經費，如何落實《兩公約施行法》？在其他國家的國家人權機構為推動其正常運作，必須具備足夠的經費（adequate funding），此經費必須使其擁有自己的職員與預算，若無足夠的經費，國家人權機構不可能良好運作。<sup>7</sup>

至於促進及保障人權的其他國家人權機關，其委員多係專任（full-time），或大部分委員係專任，僅少部分是兼任，且委員雖非終身，但有任期保障（tenure），通常是5年至7年。例如澳大利亞為7年，有專任及兼任委員；印度為5年，全係專任委員；馬來西亞為2年，採兼任委員；菲律賓為7年，全係專任委員；南韓為3年，3位專任，8位兼任委員。專任而定期的委員才能有效推動國家的人權保障機制。<sup>8</sup>此絕非我國總統府人權諮詢小組及行政院

6 見總統府人權諮詢委員會（2011：44）。關於上開文字，在2012年4月總統府人權諮詢委員會提出的國家報告正式版本中業已刪除。

7 見Burdekin（2007：47-48）。比較亞太地區各國國家人權委員會年度經費，南韓2005年為204億韓圓（約7億1000萬新台幣），同年馬來西亞為682萬馬幣（約6820萬新台幣）。參閱廖福特（2011：67、158）。

8 見Burdekin（2007：49-50、56）。馬來西亞國家人權委員會任期為短短的兩年，且採取兼任制，

人權保障小組委員的任務編組，兼任而非常設，所可比較。

## （二）應有專業的人權機關

《兩公約施行法》實施推動的執行機關應係人權專業的機關。在法務部主管官員的檢討論文中，指出法務部奉指示擔任總統府人權諮詢委員會及行政院人權保障推動小組的幕僚，其業務係由專業性不足的法規會人員兼辦，而涉及相關部會執掌的人權問題，部會亦無人權專業人才，對研議之人權內涵亦欠熟悉，無法因應及解決急迫性之人權事務。此在兩督盟檢討報告亦指出法務部及各級政府機關之人權專業欠缺，按法務部統籌的「人權大步走」教材並非國際上人權訓練所用之「教案」訓練教材，而是論文形式的概論，又各級政府機關就法令是否符合兩公約之檢討清冊僅列 219 項，除本位主義外，相當程度係專業不足。在各級政府機關人權專業不足下，如何期待他們能夠落實兩公約保障人權之旨？

依照外國的成例，一個國家的人權機制必須有能力促進與保障人權，此包括其完全明瞭該國在人權面對的最嚴肅挑戰，它可能是跨國性的人權議題（例如環保、勞工權利），也可能是該國獨有的人權議題（例如印度的賤民人權），它被要求關注公民社會團體長期耕耘、活躍和承擔任務的領域，它也被要求跨越公民社會團體最薄弱、無力和未耕耘的部分（例如台灣數百來歷經不同政府及不同土地制度所留下的土地所有權問題），以集體參與的方式有效形成人權政策、計劃與實踐。（Rao, 2006: 178）因此，國家人權機關必須由多元背景的成員組成，他們各自在人權領域中具有特殊的利益、專長或經驗。包括對抗種族歧視、工會、律師、醫師、記者、反映不同哲學或宗教思想的公民社會、大學教授和其他專家，如此方能表現其具有批判性的功能，（Burdkin, 1999: 66-67）以此角度審視我國負責統籌《兩公約施行法》實踐的法務部法規會及各部會非人權專業的公務員，顯然不符合此種要求。

## （三）國家人權機制應具有提昇人權文化的功能

從國內外的制度與經驗觀察，國家人權機制應具有提昇人權文化的功能。

---

又經費不足，功能尚有疑問。參閱廖福特（2007：176）。

由兩督盟檢討報告與本文作者執業經驗可知，我國司法機關與行政機關在《兩公約施行法》實施後，在人權保障的實踐上並未有較明顯的進步，對人權文化的提昇相當有限，此從大多數法院裁判與行政機關決定甚少回應兩公約相關規定可資說明。

如前所述，我國解嚴後雖多次制定相關法律，卻未能培養尊重自己與他人的人權文化。以保障學生教育權為例，我國雖在 1997 年 6 月實施《教育基本法》，但中小學學生遭受體罰或霸凌的情形卻很難改善，此原因在於僅有法律提醒人民並不充足，尚須國家設置專責且專業的國家人權機關方能夠真正促進與保障人權。試想若台灣具有如此的國家人權機關，則對學生教育權的保障是否已提早落實，不必施延 10 年或 15 年再尋找補救的途徑？

若從我國傳統文化無基本人權概念及行政機關、司法機關普遍對弱勢族權利不能積極保障著眼，我國尤需設置國家人權專責機關，提昇人權文化，方能落實保障人權。以今年四月總統府人權諮詢委員會提出之《國家人權報告》為例，其《公民與政治權利國際公約》執行情形書面第 62 頁，表示《監督寺廟條例》與《民法》相關規定，主要規範宗教團體組織運作與財產、財務管理，對宗教內在思想、言論、信念及精神信仰層次，並無限制；「但對宗教團體之宗教領袖產生方式，依現行規定，無法按各宗教教制規定承認」。（總統府人權諮詢委員會，2012：62）上述報告使人感佩總統府人權諮詢委員會的用心，但也因該委員會祇具諮詢功能，無法接受人民申訴，致不能改變我國行政與司法實務未能完全保障宗教自由之現況。按儘管大法官釋字第 490 號解釋局部保障宗教自由，但民主國家保障宗教自由包括保障宗教自治，必須尊重各宗教依其自身的宗教教制產生宗教領袖，（Jayamickrama, 2002：649）此在伊斯蘭教各教派領袖多與創教始祖穆罕默德家族有關，（金宜久，2004：14-24）尤其明顯。我國宗教或寺廟不乏由某特定人士創建，宗族親友成為信眾，百年來亦由其子孫擔任管理人，然不論嗣後是否成立財團法人，因《民法》等相關規定，行政主管機關又缺乏尊重創建者之作法，往往強行介入或便宜地方政治人物接管，衍生不少社會問題與司法訴訟。

今年的國家人權報告亦指出其他司法問題，此呈現若設置專責的國家人權

委員會儘早接受人民申訴，若干遺憾或可避免，至少亦提醒法院慎重處理。例如 2010 年 2 月某 6 歲女童遭性侵案件，檢方依最輕本刑 7 年以上之加重強制性交罪起訴，一審法院卻以未違反女童意願為由，改判處 3 年 2 月徒刑，引發輿論不滿。同年 8 月，最高法院審理另件 3 歲女童遭性侵案件，以實際上未違反意願，祇能成立對未滿 14 歲男女性交罪為由發回更審，導致白玫瑰運動發生。（總統府人權諮詢委員會，2012：21）全國律師雜誌為此事件，出版司法改革專題，其中，徐偉群教授論文指出以「被害人未為反抗」來推論「未違背被害人意願」，其詮釋方法悖離真實生活，但當社會不滿意司法時，有無集體偏執？是否將司法壓迫往另一個方向迷航？（徐偉群，2011：15-29）又如 1996 年原空軍作戰司令部營區發生謝姓女童命案，國防部軍事法院於 1997 年將上兵江國慶判處死刑並執行槍決。經監察院調查認為本案偵辦過程違法刑求、非法取證，於 2010 年提案糾正。台北地檢署檢察官於 2011 年重啟司法調查，認定江國慶非本案之行為人。國防部公開向江國慶家屬致歉。<sup>9</sup> 若我國設置國家人權委員會，接受人民就其遭受非法侵害人權之申訴，司法機關偵審刑案將更為慎重，也可能減少冤案發生。

國家人權委員會不能單獨地確保該國人權之保障，但國家人權委員會就人權文化的長期發展扮演重要的角色。因為它比消極被動的法院能長期運用較為廣泛的策略，解決更多的人權問題。國家人權委員會經由教育、政府遊說、調查特定案件和長期實踐，增進對人權的瞭解。（Evans, 2004：728-729）此皆非法院所可能的作為。通常，公務員與人權文化的養成密切相關，按其所為決定影響人民的權利至鉅，公務員最需要對人權的要求具有敏感性，以解決相關爭議。國家人權委員會透過檢視法律或立法草案、國家是否符合人權公約的報告、起草人權政策及對法令提供諮詢，有系統地影響政府運作，縱使國家人權委員會的建議未為公務員完全接受，其對現行法律和政策的實際運用仍有深遠的影響。（Dickson, 2003：278-279）

以印度的國家人權委員會為例，其向來被認為在提昇人權文化上扮演重要

9 見總統府人權諮詢委員會（2012：25）。但對相關人員是否濫權或凌虐人犯，台北地檢署以「罹於時效」予以不起訴處分。嗣後台灣高檢署撤銷，發回台北地檢署重新續查，迄今不見下文。見台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟（2012：45、56）。

角色。在 1993-94 年度報告中，警局拘留所死亡、強暴、邊境軍隊施暴人民及童工等問題係當年大事，該報告也對人權文學、大學人權課程與人權研究、警察與軍人的人權教育加以關心。（Yadav, 2004：101-120）在 2001-2 年度報告中，印度國家人權委員會對當時古吉拉邦（Gujarat）宗教暴動迫害少數宗教族群事件，提出制衡政客與輿論的報告，該報告認為古吉拉邦的宗教暴力事件主要歸因該邦未採取合理的措施，及時保護人民免受傷亡。（Evans, 2004：726-727）它超越敏感的政爭與宗教問題，客觀指出政治上的印度教中心主義（Hindutva）迫害不同宗教的不當。在 2008-9 年度報告中，印度國家人權委員會再度指出警局拘留所死亡、非法拘禁、對婦女與兒童的性侵害與剝削童工等人權問題，並追蹤自 2004-5 年起人權報告案例處理進度情形。<sup>10</sup> 印度國家人權委員會對政府機關侵害人權案件嚴格監督，除喚醒印度的人權意識外，亦提升該國的行政與司法機關保障人權的水準，對提升人權文化具有重大的貢獻。

#### （四）國家人權機制應具備獨立性的國家人權機關

我國目前的人權機制主要是由《兩公約施行法》、總統府人權諮詢委員會及行政院人權促進小組所形成。此種人權機制無法真正實踐國際人權國內法化的意旨。因為《兩公約施行法》並沒有獨立的國家人權機關確保我國的法令與國際人權公約協調及有效執行。而無論總統府人權詢小組或行政院人權促進小組的成員均以政府機關代表為主，僅部分成員為無法完全掌握資訊及無監督權限的學者、專家或民間團體代表，自難有效落實兩公約之實施。

為落實國際人權公約的國內法化必須設置獨立的國家人權機關，俾對該國是否違反國際人權公約或不符合國際人權公約之情形加以批判。此時若僅有對行政機關建議（advisory）的功能，沒有對抗（adversarial）的功能，是無法奏效的。因為行政機關往往不願尊重別人對它的批評，在亞太地區有些國家（如

10 見 National Human Rights Commission (India), Annual Report 2008-2009；在亞太地區國家的國家人權委員會亦在司法優先的前提下，協助法院處理人權侵害案件，且以參加人身份參與訴訟，提出建議予法院。在這些案例中，國家人權委員會具現出重要的教育價值（educative value），不僅對於司法，也及於一般大眾。著名的例子為 1994 年澳大利亞人權與機會平等委員會在 Teoh 案例中對無家庭兒童的保護，促使法院在該國未簽署兒童權利國際公約下，採用該公約保護兒童的最佳利益為主要之考量。2005 年 3 月印度國家人權委員會在 Charanjit Singh 案例中，就精神病患的犯人提出釋放建議，此亦使新德里高等法院據此作出釋放之裁判。參閱 Burdekin (2007, 69-72)。

泰國)縱使設置國家人權委員會,行政機關對國家人權委員會提出其不喜歡的報告時,往往加以責罵,而且設法減少國家人權委員會的預算和職員,何況類如我國未設置國家人權委員會的國家?因此,為排除或減少行政機關的本位主義,使其願意落實國際人權公約國內法化,設置獨立的國家人權機關便成為該國落實國際人權公約的必要途徑。(Burdekin, 2007: 63-64)

建立獨立的國家人權機關必須在憲法或法律上保障其獨立性,祇有依行政機關的命令設置並不能保證國家人權機關繼續存在,因為其獨立性可能隨時被取消或弱化。(Evan, 2004: 716)我國反對設立國家人權委員會的理由之一為「憲法上並無於總統府設立人權專責機關之依據」,(黃默, 2003: 7、蘇友辰, 2003: 31)本文作者認為此種說法,似有誤會。按從比較法觀察,亞太地區國家的國家人權委員會僅有斐濟、菲律賓與泰國等3國係依憲法規定設置,但印度與南韓等9國係依法律設置(印尼國家人權委員會在1993年依總統的命令成立,但在1999年改以立法設置),並非必須以憲法設置國家人權委員會。(Burdekin, 2007: 18, 28, 43)以印度為例,其係依1993年人權法(Human Rights Act)設置國家人權委員會,由政府與反對黨代表組成的委員會推薦五位國家人權委員會員,而由總統確認任命。為避免任命程序過於政治化,它嚴格限制國家人權委員會的主席是最高法院院長,且五位國家人權委員會委員的其他位必須是最高法院或高等法院的現任或前任法官。此種任命方式係藉由五位國家人權委員會中的二位現任或曾任資深法官的方式,確保委員會的獨立與威信。南韓亦係依2001年《國家人權委員會法》(National Human Rights Commission Act)設置國家人權委員會,就十一位委員中,三位由最高法院院長提名,四位由總統提名,三位由國民大會(National Assembly)提名(包括二位專任委員),所有委員須經總統任命程序,而主席係由總統在十一位委員中選任,十一位委員中須有四位婦女。印韓兩國以法律明文規定國家人權委員會任命程序超越黨派政治,且兩國皆以任命法官為國家人權委員會委員來確保

其獨立性。然兩國的司法獨立頗受肯定，其他亞太國家則未必有相同的客觀條件。<sup>11</sup>

另個反對我國設置國家人權委員會的理由係侵害監察院的調查權。（黃默，2003：8、蘇友辰，2003：32）本文作者並不同意。在亞太地區國家中，同時設立監察使（ombudsman）與國家人權委員會並不少見，包括南韓、菲律賓、澳大利亞與紐西蘭等國皆是如此。（廖福特，2011：189-190、蘇友辰，2003：33、Burdekin，2007：86）足見以我國已有監察院，不應設置國家人權委員會的論述，無堅強的立論依據。監察使固被歸類在廣義的國家人權機關（National Human Rights Institutions）範圍，（Pegram, 2010：733-734）有時亦得藉由監督公務員及政府機關執行職務是否違法或不當，具現人權保障，但其與國家人權委員會（National Human Rights Commission）仍有不同。因為監察使關心者係公部門的行為，並非私部門，通常它限制在依國內法（domestic law）來判斷行政行為是否合法與公正，而進行調查、糾正、糾舉或彈劾。但國家人權委員會通常關切者係廣泛範圍的人權促進和保障，且不僅對象涉及公部門與私部門，也與國內法與國際人權法有關。且縱使在實際運作中，祇要兩機關達到適當的理解，重疊的管轄（overlapping jurisdiction）並不會造成困難，在後者情形祇要協調特定案例何者較適當管轄，則不會造成混淆。（黃默，2003：8-9、Burdekin，2007：86-87）

獨立的國家人權機關應在法律保障下管理人事、提出財政預算。調查公私部門是否侵害人權及接受申訴外，其亦應有權對不符合國家人權委員會指示或決定者加以懲罰（sanction），包括罰鍰或拘禁，例如印度、泰國、澳大利亞、紐西蘭與南韓等國的國家人權委員會皆具有此種權限。若該國家人權委員會無上述權限，亦至少應有權將違反國家人權委員會決定者移送司法機關偵辦或處

11 見廖福特（2011：56、62）、Evans（2004：716-717）、Cho（2002：230-231）。在陳水扁總統任內，行政院院會曾在2002年8月21日通過《國家人權委員會組織法草案》及《國家人權委員會職權行使法草案》，送請立法院審議。依上開《國家人權委員會組織法草案》第3條，我國國家人權委員會置人權委員十一人，任期四年（均屬專任）；同草案第4條第2項，本會人權委員審薦辦法，由總統府定之。參閱蘇友辰（2003：40）。比較印度與南韓兩國制度，皆以法律明定由政府與反對黨代表或司法首長、立法機關共同提名國家人權委員會委員，似較我國上開組織法草案更能確保國家人權委員會的獨立性。



罰，例如印尼、蒙古與斯里蘭卡。（Burdekin, 2007：43-44, 74）我國 2002 年 8 月行政院院會通過之《國家人權委員會職權行使草案》，在監察院壓力下，調查權須非屬監察院職掌調查之重大人權案件（6 條 1 項 2 款），且明定偵審中案件，不予受理，屬監察院職掌者，應即移送監察院（6 條 2 項），（蘇友辰，2003：43-44）使得國家人權委員會的調查權殘缺不全。又對於偵審中案件，不能像亞太地區大部分國家（如印度、斯里蘭卡、印尼、南韓、尼泊爾、蒙古、澳大利亞、紐西蘭與斐濟）在司法案件扮演積極協助角色，（Burdekin, 2007：69-70, 76）似無法跟隨時代潮流邁進。

#### 四、國家人權委員會是必要機制

由前節分析可知，我國兩公約國內法化必須設置專責、專業的獨立人權機關，此方能使兩公約真正落實，行政機關與司法機關亦才能反應兩公約的實施。若從當今世界各國趨勢也得到設置國家人權機制的相同結論。2008 年自由之家（Freedom House）評述全世界 193 個國家的人權狀況，其中 90 個國家被評比為自由（free）國家，60 個國家被評比為部分自由（partly free）國家，43 個國家為不自由（not free）國家。而 90 個自由國家中，63 個國家設置國家人權機關；甚至 43 個不自由國家中，也有 17 個國家設置國家人權機關，可見全球大部分國家已設置國家人權機關。在未設置國家人權機關的自由國家包括美國與巴西，雖在國家層次未設置人權機關，但在州（state）層次卻設置人權機關。至於未設置國家人權機關的部分自由國家包括新加坡和葉門；未設國家人權機關的不自由國家係屬多數，包括中國與古巴。（Pegram, 2010：755-759）我國自 1996 年進行首次總統直接民選，成功地實踐民主鞏固，即被自由之家列為「自由國家」，斷無拒絕大多數自由國家設置國家人權機關的趨勢。那麼，我國為什麼必須設國家人權委員會？它是必要機制或充分機制？

##### （一）我國必須設置國家人權委員會

在國家人權機關中固然區分為古典監察使（classical ombudsman）、人權委員會（human rights commission）與人權監察使（human rights ombudsman）三種，但監察使係以監督政府行政為主，人權委員會係以保障及促進人權為重

心，仍有所不同。區域擴散（regional diffusion）亦對國家人權機關的形態影響重大。按監察使源自北歐國家，以瑞典為例，傳統上其設置監察使接受人民的申訴，對抗政府機關違法和不當的行政；丹麥監察使則重在監督政府行政是否公正。北歐監察使制度嗣後擴散到西歐國家及紐西蘭。亞太國家並無區域的人權機制，因此多採用符合聯合國巴黎原則而設置國家人權委員會。（ibid.：733-737, 741-742）

聯合國巴黎原則就國家人權機關並未作精確定義，祇要它是依據憲法或法律，具有促進和保障人權功能的獨立機關，皆為此處之國家人權機關。但是亞太國家為何多採取國家人權委員會為主要的國家人權機關？

依巴黎原則，國家人權機關除必須是依憲法或法律設置的獨立機關，享有足夠的經費外，其職責包括擁有廣泛權限實踐人權的促進與保障，此不限於國內法，亦包括國際人權公約的國內法化；接受申訴，不限於事後救濟，亦可於事前檢視或防範；向政府、國會和其他主管機關提出意見和建議；必須依國際人權公約提出國家人權報告；從事人權教育，不僅教育民眾知曉人權事務，亦特別針對執法的公務員進行人權教育；不祇與國內公民社會團體就促進與保障人權進行合作，也與聯合國、區域或其他國家的人權機構合作。（Burdekin, 2007：66-73）上述國家人權機關之職責已非監察使或法院之職掌，而國家人權委員會最適合擔負此項職責。茲再申論國家人權委員會之職責，說明它是最適合我國的國家人權機關。

按符合巴黎原則的國家人權機關職責中最重要者乃擁有廣泛的權限實踐人權的促進和保障。此處儘可能廣泛的權限（as broad a mandate as possible），包括第一、二、三代人權，不論是國內法或國際人權公約，也擴及公民政治權利或經濟社會文化權利。我國傳統文化與歐美國家不同，並無權利概念，雖說解嚴後人民基本權利保障有相當程度的進步，但畢竟係繼受外來文化，憲法保障之權利並未能完全落實，誠如今年《國家人權報告草稿》所言，依現行法律，宗教團體之宗教領袖產生方式尚無法按各宗教教制規定承認，實有改善之必要。另如台灣土地所有權制度自清朝、日治時期與民國時期皆有重大不同，但現行司法實務祇依民法第 758 條規定採取登記生效要件，致有些人民的祖先

在清朝乾隆時期開墾占有土地，歷代居住三百多年，今日仍卻面臨遭受他人拆屋還地訴訟之苦，此與中東歐國家在實施民主憲政後，立法處理因政權更替導致不同土地制度所衍生的財產權問題，大異其趣。此皆有賴國家人權機關挖掘問題，並建議政府採取解決方案。

黃默教授主張若我國國家人權委員會成立，應先把工作重心放在轉型正義與弱勢族群生存權利兩方面，（黃默，2003：10）本文作者同意此種見解。我國政府對於戒嚴時期遭受冤獄的政治犯訂立專法補償，但1991年1月18日大法官釋字第272號解釋，認為《國家安全法》第9條第2款規定，基於裁判安定與維護社會秩序之必要，剝奪非現役軍人刑事裁判確定者之重新訴訟之權利，與憲法並無牴觸。此種犧牲正義與漠視真相之作法，迄今仍有遭受冤獄的政治犯不時向立法院請願，（魏千峯，2008：33-35）應儘早加以解決。弱勢族群的生存權利以原住民權利最為嚴重，雖政府在2005年2月5日公布施行《原住民族基本法》，但司法實務在司馬庫斯泰雅族撿拾檫木事件與阿里山鄒族頭目蜂蜜事件，皆不易保障原住民權利。<sup>12</sup> 我國國家人權委員會成立後，初期著重在轉型正義與經濟社會權利保障，不失為一種高瞻遠矚的規劃。

國家人權委員會的職責亦特別檢視國內法是否違反國際人權公約。我國《兩公約施行法》第8條亦明定，各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令與行政措施，然因我國未訂定國家人權行動計劃，致成效不彰。（彭坤業，2010：134）在1993年世界人權會議時，不祇強調設置國家人權機關，亦強調訂定國家人權行動計劃（national plans of action）。菲律賓、南非與澳大利亞皆建議由國家人權委員會主導國家人權行動計劃。國家人權行動計劃係根據國際人權公約制定，其範圍廣泛，包括建立基準點檢視國內法規。國家人權行動計劃使國家人權委員會具有向外的角色（proactive role），此與法院不同。法院不能因處理案件而走向社群，確認人權遭受侵害並提供有效適時和適當的救濟。（Burdekin, 2007：72-73）以印度為例，其國家人權委員會在

12 見魏千峯（2008：61-62）。政府雖已制定《原住民族基本法》，但相關子法至今仍未制訂，無法落實保障原住民族權利，而實務上原住民無法使用自然資源，在原住民族土地進行開發，未尊重族人意願，此皆為嚴重違反兩公約之情形。（台灣人權促進會、兩公約施行監聯盟，2012：18-20）。

2006-2007 年度中，推動國家人權計劃，聚焦在五個爭點：食物安全的權利、受教育的權利、居住的權利、健康的權利和監所正義的權利，<sup>13</sup> 表現印度重視經濟社會權利及解決監所人權之迫切性，此種積極的教育功能非法院所能發揮。

其次，國家人權委員會接受申訴，不限於事後救濟，也可於事前檢視或防範，主動避免侵害人權之情事發生。但監察使祇能事後接受申訴，被動地對侵害人權的情形加以救濟。廖福特教授舉換身分證要求按指紋案例說明，若我國設置身分證立法過程中，即可向國家人權委員會申訴，避免此項侵害人權的立法實施。但因我國未設置國家人權委員會，致《戶籍法》第 8 條在 1997 年修正，但是大法官在 2005 年才解釋其侵犯個人資訊隱私權，事實上人權已受侵害。因此，國家人權委員會可將人權保障提前。同時，國家人權委員會亦可事後協助被害人，甚至自行調查個案，或參與司法程序，同時兼顧人權之前與事後救濟。（廖福特，2011：44-45、Burdekin, 2007：20）

三者，國家人權機關向政府、國會和其他主管機關就人權促進和保障事項提出意見和建議，國家人權機關為此得以檢視現行法律、法律草案、行政措施，若有必要，國家人權機關得建議採取新立法、法律修正或修正的行政措施。國家人權機關此種建議（advisory）的功能，國家人權委員會最適合實施，而非監察使的職掌。《兩公約施行法》第 8 條規定：「法令與行政措施有不符兩公約規定者，各級政府機關應本法施行後二年內完成法令之制（訂）定、修正或廢止，以及行政措施之改進。」但各級政府機關在本位主義及人權專業不足下，難在「二年內」完成法令之增修、廢止或行政措施之改進，致使本條條文形同虛設。反觀，南韓國家人權委員會因具有此項建議檢視法規、行政措施之權限，其在 2008 年向政府建議擴大外籍勞工更換工作的原因與廢止禁止集會事由之立法，（National Human Rights Commission of the Republic of Korea, 2008：40）較能符合促進與保障人權之旨。

四者，國家人權機關依國際人權公約提出國家人權報告，在設置國家人權委員會的國家（如印度或南韓）人權報告，其報告內容主要以處理人民申訴的

13 National Human Rights Commission (India), Annual Report 2006-2007, 9.

案例、立法或行政建議構成，與我國今年的國家人權報告單純反應現行法令結構及司法判決之情形不同。前者表現主動積極的風格，較能指出現行法令、行政或司法的缺失，俾提升該國的人權文化，後者祇是資料與統計數字的呈現，無法積極主動地改善現行法令、行政或司法的缺失。國家人權委員會的報告除年度報告外，尚有特別報告，得針對特定的重大人權侵害事件提出報告。若我國設置國家人權委員會，即得就轉型正義或原住民生存權利提出特別報告，此對促進與保障我國的人權將有長遠的貢獻。

五者，國家人權機關須就一般民眾及特定團體人員進行人權教育，此在印度與南韓均有良好的表現。以南韓為例，2008年國家人權委員會持續在學校、一般民眾與特定團體人員進行人權教育。就學校教育言，在中、小學教導學生知曉其自身的人權；就公眾教育言，出版人權專門書籍、提倡人權文學與拍攝人權電影，並運用新聞媒體宣揚人權理念；就特定團體人員教育言，針對軍人、警察、公務員與記者施以專業人權教育。南韓人權教育係全面性的（comprehensive），除在公部門特別針對照顧殘障者（disability）與兒童者施以人權教育外，在私部門也針對企業家施以社會責任的教育。南韓成立人權教育中心，也實施人權敏感性訓練與人權專家訓練，並指定所大學進行人權教育之研究，藉此建立地區人權教育網路，（*ibid.*：20-22, 97-102）近年來，我國人權教育逐漸發展中，但尚未形成全面性的人權教育系統，實有賴成立國家人權委員會統籌其事。

## （二）國家人權委員會是必要機制

為落實我國兩公約國內法化，國家人權委員會是一個促進和保障人權的必要（necessary）機制，但非充分（sufficient）機制，仍需要仰賴其他制度、該國政府及全體人民共同努力，才能建立完整而週延的人權體系。

以印度國家人權委員會為例，其係依1993年《人權法》（Human Rights Act）成立，在2006年修正為《人權保護法》（Protection of Human Rights Act）。依該法第12條規定，人權委員會具有(1)調查人權侵害申訴；(2)在法院准許下介入人權侵害案件；(3)訪視監獄或其他政府管控機關下的被拘禁人或被處遇之人居住狀況，並向政府提出建議；(4)審查憲法或任何有關人權保

障法律及提出其有效實踐之建議措施；(5) 審查包括妨礙享有人權之恐怖主義之事實及提出適當救濟措施之建議；(6) 探究人權條約與其他人權國際公約及提出有效實踐之建議；(7) 從事與促進人權領域之研究；(8) 經由出版、新聞媒體、研討會及其他適合的途徑，在社會各階層傳播人權讀寫能力及促進保障人權的意識；(9) 鼓勵非政府組織與部門在人權領域工作；(10) 其他保障人權必要的功能。國家人權委員會雖係印度保障人權的必要獨立機關，但是否良好運作仍須視政府各級機關及公民社會等共同合作，方足以奏功。舉 2008 年印度教基本教義派份子攻擊 Karnataka 少數基督徒及其會館為例，當弱勢的基督徒向國家人權委員會申訴時，委員會調查部門發現警察吃案或故意拖延不處理，政府亦刻意壓低事件的嚴重性。因此，國家人權委員會調查部門提出數個建議報告，促使社會大眾知曉弱勢族群的安全顧慮。印度國家人權委員會將此調查部門的建議報告副本提交 Karnataka 政府，促其採取適當的行動。<sup>14</sup>

在牽涉人命的案例，印度國家人權委員會處理更為慎重。在 2007 年 1 月 14 日 Punjab 省 Amristsar 地區某私立學校一年級女童 Simran 之父宣稱其女兒被教師毆打致死，國家人權委員會接受女童父親控訴而加以調查。經過長年調查後，發現此控訴係屬虛偽且沒有根據，該名女童在其死亡前已生病多日住進醫院。國家人權委員會指示 Punjab 警局局長必須提出女童最後死因的報告。<sup>15</sup> 比較我國江國慶案例，江國慶牽涉女童命案，被軍事法院草率認定為兇嫌，判處死刑並執行槍決，經過十多年後才發覺是冤案，印度國家人權委員會詳細調查事實的作法，令人印象深刻。

比起印度國家人權委員會，印尼國家人權委員會更能說明祇靠單一制度並不能充分發揮人權機制的功能。印度的最高法院被譽為世界最有力量的司法機關，（Mehta, 2007：70）印尼的司法機關的判決卻因司法不獨立與無效率而不受信任。（Butt, 2008：346, 359）且印尼的國家人權委員會自 1993 年設置時雖即享有相當高的評價，但因民主起步較晚，國家人權委員會復由於 1998 年轉型民主後，歷任總統對人權支持的立場不同，國家人權委員會在不同總統任

14 National Human Rights Commission (India), Annual Report 2008-2009, 42.

15 Ibid., at 59.

內的運作不同，此顯示出國家人權委員會是一個人權保障的必要機制，並非充分機制。在印尼民主化後第一任總統 Habibie 任內（1998 年至 1999 年），因 Habibie 將人權置於其施政的優先順序，印尼政府批准一些國際人權公約，並批准三個國際勞工組織（ILO）的公約，包括第 105 號《廢除強迫勞動公約》、第 111 號《禁止僱用與職業歧視公約》與第 138 號《禁止僱用童工公約》。在 1999 年至 2001 年 Wahid 總統任內，因 Wahid 未掌權前是人權運動者，促使印尼政府容忍屬少數族群的印尼華人之平等權利，包括允許恢復華人姓氏、宗教信仰與慶祝華人農曆新年，對亞齊（Aceh）獨立爭議採取對話而和平解決方式，且為處理重大侵害人權事件，立法建立人權法院。然而，在 2001 年至 2004 年 Megawati 總統任內，因她將領土完整與國家安全順位置於人權之前，印尼政府對亞齊省實施戒嚴長達一年，制定反恐法，限制言論與出版自由。（Juwana, 2004：49-58）至於 2004 年起擔任總統的 Yudhoyono 亦較不重視人權議題，致印尼國家人權委員會遂成為弱勢機關，而 1998 年慘遭殺害與強暴的印尼華人仍在等待該次暴動所受損害的賠償。（Lindsey and Santosa, 2008：20）

## 五、結論

從 2000 年我國第二次總統直接民選前，國內人權團體與部分學者開始倡議國際人權法國內法化及設置國家人權委員會，本文作者記得當時國民黨總統候選人連戰與民進黨總統候選人陳水扁均將設置國家人權委員會納為競選政見之一。2000 年我國第一次政黨輪替後，陳水扁總統將「人權立國」政策列為主要施政重點，政府與民間團體也為制定人權法與設置國家人權委員會努力，可惜在陳總統任內不能完成。直到 2008 年 5 月我國第二次政黨輪替後，馬英九總統接受民間社會的建議，於 2009 年 3 月推動在立法院通過《兩公約施行法》，同年 12 月 10 日實施，連香港報紙也評論是華人社會的一大盛事。然由於未同時設置國家人權委員會推動兩公約的實踐，致使兩年來我國的人權文化並未提升，行政機關、司法機關與多數國人迄今對兩公約仍處於陌生的階段。在我國首份兩公約民間社團影子報告中指出，往往是政府行政機關本身（例如侵害個人資料、集會、結社）或檢察機關、法院對人權保障不周（例如濫行羈

押或審查不足），成為我國人權實踐的瓶頸。（台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟，2012：91、162、207、211、215-218）我國因為政治因素，不能參加聯合國人權體系，但是我國在政治與經濟方面既是國際社會的前段班國家，自然必須想辦法突破。方式很簡單，就是跟隨世界潮流與亞太國家設置國家人權委員會，使政府機關與國人熟悉兩公約，落實兩公約之人權保障。

本文從作者執業律師經驗、兩公約監督聯盟檢討報告與法務部主管官員自身檢討探究，發現建立專責、專業並具有獨立性的國家人權機關，幾乎是改善目前《兩公約施行法》無法落實的唯一答案。所謂憲法未規定或侵害監察院職權的說法，在對照比較法的文獻與亞太國家制度後，根本站不住腳。那麼，為什麼政府還要採取拖延又保守的作法呢？我國傳統文化並沒有基本人權的因素，所以能夠走民主法治與保障人權的道路，係因為解嚴後邁向平時憲政之故，可是在平時憲政中，台灣應該有信心建立更多的良法美制。從亞太國家中印度與南韓等國實例中探究，可知設置國家人權委員會功能甚多，可以全面性地建立完整而周延的國家人權體系，不僅使國際人權法國內法化，解決與他國類似的人權問題，也可以解決我國社會特殊的人權問題，對保障與促進人權才是真正的實踐之道。

## 參考文獻

- Burdekin, Brian. 1999. "Basic Concepts of a National Human Rights Commission: An International Perspective." In S. Sothi Rachagan and Ramdas Tikamdas eds., *Human Rights and the National Commission*. Malaysia: National Human Rights Society.
- Burdekin, Brian. 2007. *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Butt, Simon. 2008. "Surat sakti: The Decline of the Authority of Judicial Decisions in Indonesia." In Tim Lindsey ed., *Indonesia Law and Society*. Australia: Federation Press.
- Dickson, Brice. 2003. "The Contribution of Human Rights Commissions to the Protection of Human Rights." *Public Law* (2003): 272-285.
- Evans, Carolyn. 2004. "Human Rights Commissions and Religious Conflict in the Asia-Pacific Region." *International and Comparative Law Quarterly* 53: 713-729.
- Jayamickrama, Nihal. 2002. *The Judicial Application of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Juwana, Hikmahanto. 2004. "Assessing Indonesia's Human Rights Practice Post-Soeharto: 1998-2003." *The Indonesian Quarterly* 32 (1): 50-85.
- Lindsey Tim, and Mas Achmad Santosa. 2008. "The Trajectory of Law Reform in Indonesia: A Short Overview of Legal Systems and Change in Indonesia." In Tim Lindsey ed., *Indonesia Law and Society*. Australia: Federation Press.
- Mehta, Pratap, Bhanu. 2007. "India's Unlikely Democracy: The Rise of Judicial Sovereignty." *Journal of Democracy* 18 (2): 70-83.
- National Human Rights Commission (India). *National Human Rights Commission: Annual Report 2008-2009*. New Delhi: National Human Rights Commission (India).
- National Human Rights Commission of the Republic of Korea. 2008. *National Human Rights Commission of the Republic of Korea: Annual Report 2008*. Seoul: National Human Rights Commission of the Republic of Korea.
- Pegram, Thomas. 2010. "Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions." *Human Rights Quarterly* 32 (3): 729-760.
- Rao, C. R. Prasad. 2006. "The NGO Linkage of National Human Rights Commission." *Indian Journal of Public Administration* 12: 175-182.
- Yadav, J. P. (ed.) 2004. *Human Rights and Social Security* (Vol. 1). New Delhi: Institute for Sustainable Development.
- Yong-Whan, Cho. 2002. "The National Human Rights Commission: Law Reality and Its Future Tasks." *Korea Journal* 42 (1): 228-262.
- 台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟。2012。《2011年台灣人權報告－兩公約民間社團影子報告》。台北：新學林。
- 李酉潭。2003。〈台灣的自由、人權與民主－從自由之家（Freedom House）測量談起〉。《「人權與民主」學術研討會論文集》。台北：台灣民主基金會。
- 兩公約施行監督聯盟。2010。〈一年又七個月來政府落實兩公約及其施行法之檢討〉。 <http://covenants-watch.blogspot.com/p/blog-page.html>（2010/12/12瀏覽）。
- 金宜久。2004。《簡明伊斯蘭史》。台北：東大圖書公司。
- 徐偉群。2011。〈從白玫瑰運動談司法改革〉。《全國律師》15，4：15-29。
- 彭坤業。2010。〈人權大步走，政府推動兩公約之實踐〉。《「百年人權之省思與展望」國際研討會》。台北：社團法人中華人權協會、中國文化大學社科院暨政治學系。
- 黃默。2003。〈台灣國家人權委員會的倡導、爭論與展望：一個非政府組織的觀點〉。《全國律師》7，12：4-10。
- 廖福特。2011。《國家人權委員會》。台北：五南圖書公司。
- 總統府人權諮詢委員會。2011。《作為簽約國報告組成部分的核心文件》（2011年12月24日版本）。台北：總統府人權諮詢委員會
- 總統府人權諮詢委員會。2012。《公民與政治權利國際公約執行情形》。台北：總統府人

權諮詢委員會。

魏千峯。2008。〈被遺忘的正義〉。收錄於魏千峯著，《非亞細亞孤兒》。台北：玉山社出版公司。

魏千峯。2008。〈解嚴後台灣人權之發展及其限制—兼比較亞洲人權〉。《思與言》46，4：1-103。

蘇友辰。2003。〈國家人權委員會的建構與展望—阿扁總統「人權立國」的落實與實踐〉。《全國律師》7，12：24-48。

# Why We Need A National Human Rights Commission?

Chien-feng Wei

Lawyer

Adjunct Associate Professor, School of Law, Soochow University, Taiwan

## Abstract

Law governing the application of ICCPR and ICESCR of Republic of China (Taiwan) came into force on December 10 2009. However, Taiwan's human rights situation did not improve much. The main cause is we do not have an independent human rights commission. Critics say we do not need it because the Control Yuan (ombudsman) will perform the task. But from Paris Principles and examples of Asia-Pacific region, ombudsman and human rights commission can co-exist if established by law.

Human rights commission exercises mandate powers and functions as follows: (1) to provide advice to the Government on any issues related to legislation or administrative practices, or propose legislation; (2) to promote and monitor the ratification of human rights treaties; (3) to receive and investigate complaints of human rights violations; (4) to educate the public and particular groups concerning human rights; (5) to prepare national human rights reports. It plays an important role in developing a good and long lasting human rights culture for nation.

## Keywords

two Covenants, Paris Principles, independence, human rights culture, national human rights commission, human rights reports, human rights education, indispensable institutions