

台灣亟需一個國家人權委員會

國家人權委員會推動聯盟徵求連署說帖

自一九八七年解嚴以來，隨著憲法所保障的某些人權相繼「解凍」，台灣的人權狀況的確有相當的改進。政治犯和黑名單已經大致絕跡，思想、信仰、言論、集會、結社等自由和投票參選的政治權有了相對穩固的基礎，甚至在某些社會權利（如健保）方面也踏出了第一步。和獨裁專政體制下的過去相比，這些誠然是可觀的進步。但是隨著時間的過去和社會的發展，越來越多人感覺到這種自滿其實只有歷史階段性的意義。從比較寬廣、踏實的角度去看，台灣的人權現況和前景應該是另一種圖象。

首先，人權的範圍遠遠超過前文提及的那些權利。以目前兩百種左右的國際人權公約為準，其範圍幾乎與人類社會生活相等。我們對人權的了解第一步在範圍上就過於偏狹。對國人比較熟悉的公民與政治權利固然如此；這兩類權利若要有實質意義所必不可或缺的經濟、社會與文化權利，連論述都極少見，遑論進入意識之中。

第二、即使那些比較有保障的人權也不必然穩固。例如，投票參選的政治權利為金權所嚴重扭曲，使公民平等「參與公共事務」與「獲得公共服務」（「公民與政治權利國際公約」第廿五條政治權利條文）失去意義。又如因為申請、申覆未獲許可時缺乏及時有效的救濟上訴機制，人民能否享有集會遊行權利，實際上等於全由警察機關裁決。監聽氾濫是另一個例子。其他前述「相對穩固」的權利也有類似的問題。

第三、中華民國一九七一年退出聯合國時，也同時退出了以聯合國為軸心的國際人權體系，而人權準則之大幅度國際條約化—尤其是機制化與國際運動化—正開始於這段時間。獨裁專制體制的過去本來就已導致人權文化與傳統無由生根成長；長期的國際孤立更使台灣缺少人權進展所不可缺的國際參與、交流、刺激與壓力。

第四、上述歷史與國際處境的後果之一是，台灣缺少人權進一步發展的許多基本條件。人權的改善與進步有賴兩個主要因素的互動：人權意識的生根和保障機制的建立。而台灣有關人權知識和資訊極端缺乏：全國最大的圖書館有關人權的中文資訊（不論品質）還不到兩百「筆」；包括大專院校在內的各級學校幾乎全無人權教育。憲法的人權章依然侷限於戰前水準；政府沒有負責人權的官員，更不用說人權政策與專司人權事務的機構。

在目前這種狀況下，台灣的人權狀況如果要有更上層樓的進展—遑論有與台灣所具有的不少相對優越的條件成正比的進展—顯然必須在基本建設上開始（即使是遲來的）

努力。設立一個國家人權委員會，正是不可或缺的第一步。

聯合國自一九六四年開始，即開始注意國際人權標準條約化後機制化的執行問題。在國際、區域、非政府組織（聯合國自始即注重民間參與，見聯合國憲章第七十一條）和個別國家這四個層次裡，最重要的顯然是個別國家。一九七八年起聯合國更加緊推動各國以入憲或立法的方式，設立國家人權委員機構。一九九二年聯合國大會通過了一組確保國家人權委員會之獨立與有效的設立準則（通稱「巴黎原則」）後，廣設全球與區域推動組織與活動，更促動了各國設立的浪潮。即使是「亞洲價值」盛極一時的亞洲地區，也已有澳、菲、紐、印度、印尼、泰、斯里蘭卡等國設立；南韓、孟加拉 和日本也在籌畫設立中。

國家人權委員會雖然只是補正常立法、行政、司法和監察之不足的機構，其設立的必要性—尤其是對脫離國際人權體系已久的台灣而言—可以從其最常見的功能職權中看出：

- 一、調查可能侵犯諸人權（尤其是歧視不公）的案件，進行調解、仲裁和裁定。必要時並得協助受害個人、社群或代理團體在法庭進行訴訟。
- 二、依據憲法與國際人權標準，審查研究國內既有法規與立法草案，提出修憲、修法及立法草案之建議。
- 三、規劃國家人權政策，包括國際人權政策，並協助其他政府機構建立符合人權標準的程序與措施；
- 四、規劃與推廣學校內外的人權教育，包括某些公職與專業人員如法官、律師、軍警、記者、社工的養成教育與在職訓練。設立人權資訊中心，進行與推動人權研究；
- 五、提出年度與針對特定人權議題的國家人權報告，並對所發掘的人權問題提出改善、解決的建議。

只要稍加審視，便可了然上述諸點正是我國至今尚無卻又不或缺的推展人權的基本建設，正可以協助解決前文所提到的四個我國所面臨的促進與保障人權的瓶頸問題，並且使我國的人權水準和促進與保障機制，可以開始趕上文明國際社會的層次。

我國設立國家人權委員會的必要性已如上述，但我們還必須面對兩個問題。

首先，聯合國，尤其是在一九九三年維也納世界人權會議的宣言和行動綱領裡，雖然主張各國設適合本國政治、經濟與文化條件的國家人權委員會，但聯合國本身通過了「巴黎原則」，二十年來已設各國也累積了實務經驗，我國如果設立，應該避免偏離某些基本準則，以免反而在國際間貽笑大方。

- 一、國家人權委員會應在法律地位、組成、組織、財政上有能夠獨立有效運作的

保障。

- 二、為確保其獨立超然，類似菲律賓，國家人權委員會應獨立於五院之外；或退而求其次，類似中央研究院，組織上隸屬總統府，但獨立運作，不受總統之指揮、監督或干預。
- 三、委員會委員應具有促進與保障人權的專長與經驗，並有反應公民社會的多元代表性，包括非政府組織、專業組織和學術團體。
- 四、委員由總統與立法院各任命若干名，其任期、任免、積極的特殊權力與消極的免責權應有法定明文的保障；
- 五、委員會應有使其能獨立有效運作的人力與其他資源，其所提出的預算，行政院不得刪減，但送立法院審議時得加註意見。
- 六、委員會應有獨立調查及資料調閱權，並可傳喚證人。
- 七、委員會針對特定人權議題的調查報告及其所做建議，於送達相關政府機構後，各該機構必須於法定時限內提出回應報告。
- 八、設立之後，委員會應對國內人權問題（尤其是弱勢社群的人權環境）進行全面性的總體檢，並提出特別報告。
- 九、少數國家在國家人權委員會之內或之外，設有人權裁判所，我國也可考慮，以減輕正常法庭負擔。

符合國際標準之外，另一個問題是：我國如果設立國家人權委員會，應該經歷什麼樣的過程。

由於脫離國際人權體系已久，像許多新生國際發展一樣，絕大多數國人對國家人權委員會這種國家機構，仍然陌生。另一方面，不但已有眾多國家設立，聯合國及國際民間運動都訂有設立準則（前者為「巴黎原則」，後者如國際特赦組織之「AI原則」）。因此我國設立時，應該極力避免閉門造車與匆促草率。我們主張：

- 一、在媒體、總統選戰，甚至政府內部（如監察院）已經開始的民主公共討論，應該持續下去；
- 二、公民社會（包括媒體）應扮演其在民主社會應有的角色。除了各國國家人權委員會的比較研究和法案草擬之外，還可以召開國際會議，邀請外國退休主任委員與現任委員來台參加，現身說法、交換意見，務使我國國家人權委員會即使不能出人頭地，也至少可以和各國比美；
- 三、對設立國家人權委員會有所承諾的政黨或政府部門，也應抱持同等嚴肅的態度，設立專案小組，並訂定具體的籌設、立法計畫以及時間表。

人權、法治和民主，缺一不可。三者之中，人權在我國無疑是基礎建設最弱的一環，其後果嚴重影響了我國民主和法治的品質和進展。而人權已是二十世紀世界社會的道德共識：不只是抽象的道德共識，而是在國際、區域、非政府、和個別國家等層次都已公

約化和機制化的道德共識。因此對我國而言，國家人權委員會的設立同時具有國內和國際的重大長遠意義。我們呼籲國人共同來重視與關懷，也一起來為它催生。

國家人權委員會推動聯盟

發起人

王榮璋（殘障聯盟秘書長）

史 英（人本教育基金會執行董事）

古嘉諄（台北律師公會理事長）

邱晃泉（台灣國際法研究會會長、執業律師）聯盟共同發言人

范光群（前律師公會全國聯合會理事長）

柏 楊（人權教育基金會董事長）

紀惠容（勵馨福利事業基金會執行長）

柴松林（中國人權協會理事長）

陳隆志（新世紀基金會董事）

曹愛蘭（社會福利聯盟執行長）

黃文雄（台灣人權促進會會長）推動規劃小組召集人

黃武雄（社區大學倡導人，前台大教授）

黃 默（東吳大學政治系主任）比較研究與法案起草小組召集人

黃宗樂（台灣法學會會長）

高成炎（社會立法行動聯盟理事長）

賀德芬（台灣大學法律系教授，媒體觀察基金會理事長）聯盟共同發言人

楊思勤（律師公會全國聯合會理事長）

劉 渤（台灣勞工陣線理事長）

薛欽峰（台北律師公會人權委員會主委）

簡明福（國際特赦組織台灣總會秘書長）

蘇芊玲（婦女新知基金會前董事長，執業律師）

蘇友辰（律師公會全國聯合會人權委員會主委）

瞿海源（中研院社會所所長）

聯盟秘書處：台灣人權促進會

地址：台北市 106 新生南路三段 25 巷 3 號 9 樓

電話：23639787 傳真：23636102

e-mail：tahr@tpts8.seed.net.tw

網址：http://tahr.yam.org.tw