

北愛爾蘭人權委員會及愛爾蘭 國家人權委員會

■廖福特／東海大學法律系客座助理教授

英國與愛爾蘭選擇以建立人權委員會之方法，促進人權保障，並作為化解衝突之基礎，其以民主和平解決爭端之方式及以人權委員會作為人權保障機制的做法，頗值我國參考。

一、貝爾發斯特協議（Belfast Agreement）

愛爾蘭受到英格蘭影響始於十二世紀英格蘭國王亨利二世（Henry II）成為愛爾蘭公爵，此後英格蘭逐漸擴張其對愛爾蘭之權力，直到1798年形式上由愛爾蘭國會及大不列顛聯合王國（the United Kingdom of Great Britain）¹國會通過聯盟條約（Treaty of Union），而合併為大不列顛及愛爾蘭聯合王國（the United Kingdom of Great Britain and Ireland）。1916年之後愛爾蘭獨立運動積極進行，1922年雙方簽訂條約承認愛爾蘭自由邦（the Irish Free State）之成立，賦予愛爾蘭在大英帝國之自主權，然而直到1949年才有愛爾蘭法（the Ireland Act 1949）之通過，此法案承認愛爾蘭不再是英國女王之領土，但是此法律亦宣稱愛爾蘭共和國不被認定為外國。而且愛爾蘭共和國並不包括愛爾蘭島北部六郡，即現今所稱之北愛爾蘭。從此以後北愛爾蘭問題成為愛爾

蘭及英國爭議之核心，而北愛爾蘭內部亦因宗教及國家歸屬問題爭論不休，甚至引發武力衝突，數十年的衝突在1998年4月有了轉變的契機，1998年4月10日愛爾蘭共和國與英國簽訂貝爾發斯特協議（Belfast Agreement，一般又稱為Good Friday Agreement），此協議乃是由多方協商之結果，並希望藉此協議提供一個全新出發的歷史契機。因而此協議表示要以重新開始之方法紀念過去之傷痛，而重新開始乃是以寬容、互信，及保護人權為基礎。

協議中愛爾蘭及英國雙方確認他們對於彼此互信，人權及宗教自由之承諾，因此雙方特別確信下列權利及自由應受到保障，即政治思想自由之權利，宗教表達自由權，追求民主政治啟發之權利，追尋以和平及正當方法改變憲法規定之權利，自由選擇居住地之權利，不因階級、性別及種族等原因之影響，而享有相同社會及經濟活動機會之權利，及婦女全面及平等政治參與權利等。

另一方面，貝爾發斯特協議亦要求英國

及愛爾蘭分別設立人權委員會以實踐上述各項權利，並且作為人權保護之基本機制。在英國方面，英國同意以國會立法之方式設立北愛爾蘭人權委員會，並確保其為獨立於政府之外。此北愛爾蘭人權委員會之功能為：(1)對英國國會諮詢及建議，以確認除了歐洲人權公約²所保障之外的權利範圍；(2)反映北愛爾蘭之特殊情況；(3)探究國際人權內涵及經驗；(4)以呈現彼此尊重及雙方團體心聲與尊嚴之方式，建立一北愛爾蘭人權法案；(5)建立一充分尊重及以公平待遇為基礎，並反映雙方團體心聲為準的政府及公共機構之義務；(6)建立一在公共及私人領域不受歧視及公平機會權利之清楚準則。

其次，英國亦承諾賦予此北愛爾蘭人權委員會下列權利：(1)審議法律及各種措施之適當性；(2)對政府為必要之建議；(3)提供人權訊息及提倡人權保護；(4)審酌新立法草案；(5)於適當情況下，將案件送交法院審理，或對個人提供司法協助。

而在愛爾蘭方面，愛爾蘭政府承諾加強人權保護，並於國會中提出立法以確保及加強其憲法中人權保護條款之落實，同時這些草案將以歐洲人權公約及其他國際人權條約為範本，並考慮將歐洲人權公約併入國內法律系統中。另外愛爾蘭政府承諾，這些措施應確保在愛爾蘭之人權保護，應不低於北愛爾蘭之準則。相對的愛爾蘭亦應設立一人權委員會，且其職權及功能與上述之北愛爾蘭人權委員會相當。

二、北愛爾蘭人權委員會

為了實踐上述貝爾發斯特協議之承諾，英國國會乃制定1998年北愛爾蘭法

(Northern Ireland Act 1998)，此法案之前言即明白表示其立法目的是實踐多邊談判對北愛爾蘭之協議結果。而此法案之第七部分及第七計劃(Schedule)乃是針對北愛爾蘭人權委員會之設立及規範為規定。

北愛爾蘭人權委員會於1999年3月1日設立，其中有一位專職之主席(Chairperson)，及九位兼任委員(Commissioner)，現任之主席為Professor Brice Dickson，九位委員中有三位在大學任教，兩位來自其他教育界，一位律師，一位為商業界經理，一位工會代表，一位為愛爾蘭教會代表。主席之任期最多五年，其他委員之任期最多三年(Article 2, Schedule 7)。主席及各委員由國務卿(Secretary of State)任命之，同時法案中要求北愛爾蘭人權委員會之成員應確保其為北愛爾蘭各群體之代表(Section 68)³，另外國務卿得於下列情況之下解職北愛爾蘭人權委員會之主席或委員：(1)無相當理由而持續三個月以上未施行其職權；(2)受刑事犯罪判決；(3)受破產宣告；(4)無法或不適宜執行其職務(Article 2, Schedule 7)。

北愛爾蘭人權委員會有下列七項職權：(1)審查有關人權保障之法律及措施是否適當及有效；(2)建議國務卿及北愛爾蘭議會(Northern Ireland Assembly)應採取何種措施以保護人權；(3)諮議北愛爾蘭議會立法草案是否符合人權準則；(4)諮議國務卿於國會立法訂定一部北愛爾蘭人權法案；(5)以研究及教育等方法提倡及瞭解人權之重要性；(6)儘其全力促使與愛爾蘭共和國之人權委員會共同設立一共同會議(Joint Committee)；(7)於兩年

內建議國務卿如何改善北愛爾蘭人權委員會之有效性（Section 69）。其次，北愛爾蘭人權委員會有下述四種權力：(1)協助個人有關人權保護之各項司法程序；(2)就有關人權保障之各案件，自行向法院提起訴訟程序⁴；(3)就其認為必要及施行職權所需要部分施行調查權；(4)出版其建議及研究與調查之結果（Section 69）。如果有以下情形，人權委員會應提供個人司法程序之協助：①此案引發原則問題；②因案件之複雜性，當事人之關係或其他理由，案件申請人無法自行處理其案件；③其他特殊情況人權委員會認為應提供協助（Section 70）。而其協助方法包括提供法律諮詢及律師代表或其他適當方法。

1998年北愛爾蘭法特別明文規定，北愛爾蘭人權委員會不是王權（the Crown）之代表，不享有王權之地位、豁免及特權，且人權委員會之財產亦非王權之財產（Article 11, Schedule 7），以表示人權委員會並非隸屬於行政部門之中，而是一具備獨立性之法定機關。其次，人權委員會有權決定其行使權力之規程，並決定其內部之組織架構及聘請相關人士參與其各分組之工作。再者，在經費方面，1998年北愛爾蘭法特別授權國務卿，得於國會審核預算所給予之經費以外，另外再給予其他經費。

人權委員會應就其職權事項每年對國務卿提出報告，而國務卿應將此報告各送一份至國會之上下兩院（House of Lords and House of Commons）。值得一提的是，國務卿及國會無明文權力可就人權委員會所提之報告加以審查。

三、愛爾蘭人權委員會

在貝爾發斯特協議中，愛爾蘭政府承諾設立一相當於北愛爾蘭人權委員會之國家人權委員會，就筆者所知此一愛爾蘭人權委員會尚未設立成功，但是愛爾蘭政府已於1999年2月向國會提出人權委員會法草案，其草案說明指出，人權委員會草案之提出，一方面是為了符合貝爾發斯特協議之要求，另一方面更重要的是藉由此機會反映及加強國際人權準則在國內之實踐，因而此草案亦明言其應以聯合國所決議之「巴黎原則」，作為愛爾蘭設立人權委員會之基準，故愛爾蘭人權委員會之籌設，一方面是符合一雙邊條約之要求，而更重要的是此人權委員會將作為一基礎人權機構，成為一長久推動人權保護之機制。

愛爾蘭政府並沒有提出修憲草案，而只是單獨提出人權委員會法草案，即是此一人權委員會之設立並未牽動憲法之修改，而直接以制定新法之方式成立之，當然其結果是此一人權委員會亦無憲法的明確定位。其次，愛爾蘭選擇在監察機構（Ombudsman）之外獨立設立人權委員會。北愛爾蘭人權委員會主席曾說，北愛爾蘭人權委員會是西歐第一個全面性（fully-fledged）的人權委員會⁵，如果此說法無誤，未來愛爾蘭人權委員會若設立成功的話，將是西歐第一個國家級人權委員會。

愛爾蘭政府所提出之草案共分為十六個條文，茲就其重要部分介紹如下。首先，第一條條文中確認人權委員會之獨立性，其可獨立行使其法定職權，擁有財產及印信，並以自己名義起訴或被訴。其次，人權委員會由一位主任委員（President）及四到八位委員（Commissioner）組成，由政府任命之。其中主任委員必須是高等法院

以上之法官或符合相同資格者，而委員則由律師及有與人權委員會職權相關經驗者選任之。主任委員及各委員之任期均不超過五年，得連任一次。草案中特別要求愛爾蘭政府於任命人權委員會成員時應注意性別之均衡。另外草案中亦規定政府人員、國會議員及歐洲議會 (European Parliament) 議員不得為人權委員會之委員，而受破產宣告，受拘禁之判決，或不再經常居住於愛爾蘭者，亦不得為委員。對於連續三個月以上而無正當理由無法執行其職務，受刑事判決，不適當或無法繼續執行職務者，及具備其他理由時，政府得將人權委員會成員免職。(第二及第三條)

再者，愛爾蘭人權委員會得經由司法部長 (Minister for Justice, Equality and Law Reform) 及財政部長 (Minister of Finance) 同意，決定其行政人員之數目，而且這些行政人員不屬於公務員之範疇 (第十一條)。另外人權委員會亦設立一行政主管 (Chief Executive) 職位，此行政主管在內部負責行政人員之管理，同時此行政主管應就其所掌事項至國會備詢，但是有關事項已在或未來可能繫屬司法程序進行時，此行政主管得不至國會備詢，如果此行政主管與國會對此事項有爭議，雙方均可向高等法院 (High Court) 申請，以決定雙方之爭議 (第十條)。

愛爾蘭人權委員會法草案賦予人權委員會十項職權：(1)審議人權保護法律及措施是否妥當及有效；(2)向賦有人權知識及經驗之國內及國際團體諮商；(3)向政府建議適當之措施，以增進人權保護；(4)倡導對人權重要性之理解，並從事或資助各種人權研究及教育活動；(5)人權委員

會有調查權及要求各私人及機關提出文件之權力，以實踐其功能；(6)出版其報告、意見、建議、研究成果及調查結果；(7)對政府及國會提出年度報告；(8)向高等法院或最高法院申請參加訴訟；(9)參加貝爾發斯特協議所設之各種代表委員會；(10)協助個人或代表個人為司法程序，以落實人權保護 (第四條)，但此協助及代表個人為司法程序，必須由個人申請，且必需此案件有關原則之重要性，當事人無法處理或於特殊情況人權委員會應予協助時，人權委員會才適合實行此項職權 (第五條)。

四、未來之期待

在貝爾發斯特協議中，英國及愛爾蘭政府雙方同意，於雙方均設立人權委員會後，此兩個人權委員會將成立一聯合會議 (Joint Committee)，作為一考量整個愛爾蘭島人權保護之機制，同時經由兩個人權委員會之研究及思考後，或可建立一人權憲章，以保障整個愛爾蘭島的基本人權。

貝爾發斯特協議選擇了完全以民主及和平之方法解決政治紛爭、領土歸屬及種族宗教衝突，其顯現了英國及愛爾蘭兩國之風範及民主素養。再者，兩國選擇以建立人權委員會之方法，促進人權保障，並作為化解衝突之基礎，而愛爾蘭更嚐試進一步藉此機會設立一符合聯合國「巴黎原則」之人權委員會，一方面符合雙邊條約之要求，更進而作為長遠人權保障之礎石。筆者期待未來可能成為西歐第一個國家級人權委員會之愛爾蘭人權委員會的設立，同時盼望民主和平解決爭端之方式及以人權委員會作為人權保障之基石此兩個

概念，可成為我們未來努力的參考。

【註釋】

1. 英格蘭、威爾斯及蘇格蘭在1707年，以雙邊國會通過聯盟條約（Treaty of Union）之方式，合併為大不列顛聯合王國，蘇格蘭國會從此消滅，因此當時通過與愛爾蘭之聯盟條約者為大不列顛聯合王國之國會。
2. 有關歐洲人權公約之介紹，請參閱廖福特，〈歐洲人權公約〉，新世紀智庫論壇，第8期，1999年12月，58至64頁。
3. 條文如未特別指出其為Schedule 7內之條文，則是指Northern Ireland Act 1998本文中之條文。
4. 上述兩項權力自1999年10月1日起才開始施行。
5. Brice Dickson, *National Institutions for Human Rights United Kingdom, A Statement on Behalf of the Northern Ireland Human Rights Commission, United Nations Commission on Human Rights, 55th Session (March - April 1999), Agenda Item 18(b).* ©