

愛爾蘭人權委員會 — 和平與人權之互動

廖福特*

目	次
壹、聯合國之理想與準則	二、任命程序
一、理想	三、成員之代表性
二、準則	四、任期穩定
貳、國家架構	五、解職要件
一、國家與政府結構	六、豁免權
二、憲法人權條款	七、經費來源
三、參加國際人權條約之情形	八、內部架構
參、創設人權委員會	伍、人權委員會之職權
一、歷程	一、職權方向與職權法定
二、法律基礎	二、橋樑
三、類型	三、促進者
肆、人權委員會之組織	四、保護者
一、委員會之獨立性	陸、結論

中文關鍵詞：愛爾蘭人權委員會、國家人權機構、「巴黎原則」、監察使、國際人權、憲政架構、獨立機關、人權政策、人權法律

Key Words: Irish Human Rights Commission, National

* 英國牛津大學法學博士；中央研究院法律學研究所籌備處副研究員。
投稿日期：98年9月7日；審查通過日期：98年12月11日。

Human Rights Institution, “Paris Principles”,
Ombudsman, International Human Rights,
Constitutional Framework, Independent Agency,
Human Rights Policy, Human Rights Law

中文摘要

本文以聯合國針對國家人權機構所建構之理想及準則為基礎，分析愛爾蘭人權委員會，並且著重於歷史、組織及職權等三個面向。

本文認為愛爾蘭人權委員會值得讚許之處包括在組織面向其規定任命委員時應兩性平衡，委員亦相當具有多元性及代表性，委員之任期及解職要件明確。在職權面向，人權委員會有廣泛之職權，同時已妥適扮演促進者及橋樑之角色。

但是本文亦認為有些部分是愛爾蘭人權委員會可改進之處，例如在組織架構上，人權委員會與行政部門有較密切之聯繫，行政部門任命所有委員，無委員之豁免權規範，預算不足，職員不夠，都影響人權委員會之運作。而在職權上，恐怕難以認定人權委員會已善盡保護者之角色。

Abstract

This paper examines the Irish Human Rights Commission in light of the ideas and principles established by the United Nations, and focuses on three issues: legal basis, structure and functions.

This paper finds some positive characters of Irish Human

Rights Commission. Regarding its structure members of the Commission are gender-balanced and plural. Regulations of commissioners' terms and conditions are clear. In the field of function the Commission has broad mandates and has played good roles as promoter and bridge.

However, this paper also argued that there are still some fields can be improved. Concerning its structure those include the Commission has too close linkage with administrative branch; the government appoints all its members; there is no rule governing members' amnesty; the Commission does not have sufficient budget and staffs. All these have damaged the Commission's functions. In the field of function it is difficult to say that the Commission has become a real protector.

在聯合國之理想下，依據「巴黎原則」設立國家人權機構¹是其所盼望的。聯合國認為以某種方式與行政機關及司法裁判的責任分離的人權專門機制，可以獨特之方式推動該國發展出尊重人權及基本自由之文化²。

愛爾蘭人權委員會（Human Rights Commission of Ireland）除了充分反應聯合國對於人權保障機制之理想外，對於愛爾蘭而言，更重要的深層異議毋寧為以之作為化解與

¹ 本文以「國家人權機構」作為各國國家級獨立人權機制之稱呼，而在論述愛爾蘭之情形時，則以愛爾蘭人權委員會稱之，惟為了節省篇幅，有時只稱人權委員會，如無特別說明，所稱之人權委員會，均是指愛爾蘭人權委員會。

² United Nations, Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Centre for Human Rights, p. 6 (1994).

英國之間對於北愛爾蘭糾紛衝突之基礎。其次，愛爾蘭人權委員會值得特別加以關注的原因，則是愛爾蘭選擇在「監察使」(Ombudsman)之外，設立一獨立之國家人權委員會，在此種情況之下，其與監察使之間的互動與分工甚至是職權競合問題便是相當值得研究的。在我國亦同樣有一監察機構「監察院」，其職權之一亦為所謂的「人權保障」³，則論者常提出目前已經有一監察院之組織而不必另為國家人權機構的看法，此見解在愛爾蘭的經驗中可以相當程度地加以解釋其或許有盲點之處。再者，在整體表現看來，愛爾蘭的人權委員會受到國際上普遍之肯認，例如國家人權機構論壇即評定其為 A 級的完全滿足巴黎原則標準之國家人權機構。

本文針對愛爾蘭人權委員會之相關議題作深入之探討，在架構上共分為六個部分。首先，本文探討聯合國對國家人權機構所建構之理想及準則，以作為分析愛爾蘭人權委員會是否符合此理想之基礎。其次，本文以法律觀點探究愛爾蘭之國家架構，其中探討政府架構、憲法人權條款範圍及參加國際人權條約之情形，以便瞭解愛爾蘭是在什麼國家架構之下設立人權委員會。第三，本文分析愛爾蘭創設人權委員會之原因、類型、法律規範。第四，本文分析愛爾蘭人權委員會之組織。第五，本文析論愛爾蘭人權委員會之職權。並同時以「巴黎原則」之內容，探討愛爾蘭人權委員會在法律規範、組織及職權等三個面向是否符合國際規範。本文最後於第六部分作總結之論述。

³ 關於我國監察院對於「人權保障」之相關作為，參見李伸一，監察權之理論與實務（第二版），監察院，2005年8月，頁319-401。

壹、聯合國之理想與準則

國家人權機構之發展，大致可區分為三個時期，第一時期從 1946 年至 1978 年，主要為理念之引發及發展。第二時期從 1979 年至 1990 年，主要為理念之普及化。第三時期包含 1990 年代之後，為重要之擴張期，有多數國家人權機構之設立⁴。

聯合國雖然認為國家人權機構的理念尚未完全發展完備，但是至少可以認定國家人權機構是指「一個國家依據其憲法、法律或命令所設立之機制，而此機制之職權特定為促進及保障人權」⁵。然而有許多國家設立國家人權機構可能只是希望其扮演「偽裝者」(pretender)⁶、「紙老虎」(paper tiger)⁷或是「稻草人」(straw man)⁸之角色，如果國家人權機構確實發揮其功能的話，其可作為要求政府實踐國內及國際準則、提供民主討論論壇增進人權意識、救濟人權受害人之機制，但是國家人權機構也可能只是獨裁政權壓制或粉飾其人權傷害之工具⁹。因此有必要先確認聯合國已建構之

⁴ See Anna-Elina Pohjolainen, *The Evolution of National Human Rights Institutions The Role of the United Nations*, The Danish Institute for Human Rights, p. 126 (2006).

⁵ United Nations, *Professional Training Series No. 4 National Human Rights Institutions*, Centre for Human Rights, p. 6 (1995).

⁶ See Human Rights Watch, *Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*, Human Rights Watch (2001).

⁷ See Philip S. Robertson Jr., *Setting the Facts Straight: the Critical Role of the NHRC in a Labor Solidarity Campaign*, *Thailand Human Rights Journal* 145, 146 (2003).

⁸ See South Asia Human Rights Documentation Centre, *National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region*, South Asia Human Rights Documentation Centre, p. 2 (1998).

⁹ C. Raj Kumar, *National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights*, 19 *Am. U. Int'l L.*

有關理想及準則，如此或可幫助吾人找尋探討各國設立國家人權機構之依據。

一、理想

在聯合國對於人權保障相關機制的理想中，其認為國家人權機構係為一重要之機制，聯合國在這方面期望能分別由包括非政府組織、國家人權機構、區域人權組織與國際人權架構等四個層面的聯絡脈絡，俾形成一新的國際人權系統。在國家層級方面，由於各國雖然已加入或批准部分人權條約，但是仍然有賴各國確實實踐，如果沒有同時建構實踐人權之機制，那麼人權條約很難在國內實施¹⁰。然人權之實踐卻與政府之角色有關，因為政府可能是人權之迫害者，故傳統上以各國政府為代表之國際組織架構，並不一定適合適用於人權議題上；從而，有一獨立自主之國家人權機構或相似組織，並以監督及保護人權為職責並具適當之權力，則上述政府缺失、憲法保障及司法救濟制度之部分缺陷，應可獲有效之改善¹¹。聯合國多年來希望每個國家設立國家人權機構，成為各國在人權議題上與國際組織、區域組織及各國國家人權機構相互間之聯繫及實踐機關。

而在聯合國的理想中，國家人權機構至少可以扮演人權之促進者 (promoter)、保護者 (protector)、與橋樑 (bridge)

Rev. 259, 266 (2003).

¹⁰ 大英國協秘書處，國家人權機構最佳作法，大英國協秘書處，2001年，頁4。

¹¹ Brian Burdekin and Anne Gallagher, 監察院國際事務小組編譯，聯合國與國家人權組織，第七屆國際監察組織年會論文選輯，監察院，2001年，頁60。

等三種角色與功能。國家人權機構以從事人權教育並建立人權文化為手段，從事具有預防性質之人權工作，而不侷限於事後救濟之傷害彌補的人權促進者；而相對地，於人權迫害事件發生後的以阻止違反人權事件之發生並實踐國際人權標準為手段的人權救濟目的言，國家人權機構適足成為所謂的人權保護者。另外，國家人權機構之功能尚可作為一種聯繫之手段，用以聯繫民間團體、國家、區域組織及國家組織之人權促進機制，而成為橋樑之作用¹²。

同時國家人權機構至少可能有包括：1.將國際人權標準轉換內化為各國國內得以利用之工具；2.不違背各國原本之民情與文化而完成一定之人權標準；3.較國際或區域人權組織有更細膩之操作方式；4.不需基於多數之種族、語言、宗教團體之存在而保障少數族群權利；5.真實反應國家人權現況；6.對於國家內不知人權資料提出相當程度符合現實之批評以彌補外來評論之缺陷等六項重要之目的¹³。

二、準則

基於前述理想，聯合國積極倡議國家人權機構之設立，並於 1990 年後進一步確立了相關的準則¹⁴。其中最重要之準則即為「關於國家促進及保護人權機構的地位及職權之原則」(Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human

¹² 廖福特，創設國家人權機構—理想、類型與憲政，湯德宗、廖福特主編，憲法解釋之理論與實踐（五），中央研究院法律學研究所籌備處，2007年3月，頁178-180。

¹³ Brian Burdekin and Anne Gallagher, 同前註11，頁60-61。

¹⁴ 廖福特，同前註12，頁180-183。

rights), 通稱之為「巴黎原則」(Paris Principles)¹⁵; 其並得到聯合國人權委員會第 1992/54 號決議核可, 其後再由聯合國大會於 1993 年 12 月 20 日以第 48/134 號決議核可¹⁶。

從國際法理論觀之, 稱為「原則」者並不是條約, 應該沒有拘束各國之法律效力, 「巴黎原則」本來只是一個國際研討會之結論, 但是因為聯合國人權委員會及大會之核可, 「巴黎原則」成為各國設立國家人權機構之實質基準, 也是各國際機制評價國家人權機構之標準。

國家人權機構國際協調委員會 (International Co-ordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights, ICC) 程序規則 (Rule of Procedure) 之前言及第 3 條明確指出, 國家人權機構國際協調委員會乃是由符合「巴黎原則」之國家人權機構所組成, 只有符合「巴黎原則」之國家人權機構才有資格成為國家人權機構國際協調委員會之成員¹⁷。同樣地在亞太區域, 亞太國家人權機構論壇 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions) 也是以

¹⁵ 有關「巴黎原則」之歷史發展, 請參閱 Morten Kjaerum, *The Protection Role of the Danish Human Rights Commission*, in Bertrand G. Ramcharan (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers, p. 23 (2005).

¹⁶ Birgit Lindsnaes and Lone Lindholt, *National Human Rights Institutions: Standard-setting and Achievements*, in Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen (eds.), *National Human Rights Institutions Articles and Working Papers*, Danish Centre for Human Rights, p. 5 (2005).

¹⁷ 「國家人權機構國際協調委員會」依是否符合「巴黎原則」, 而將其會員區分為四個等級: A 級會員是符合「巴黎原則」; A(R) 級是給予會員資格, 但是尚未完全符合「巴黎原則」, 不過不嚴重; B 級是給予觀察員資格, 不完全符合「巴黎原則」; C 級是不符合「巴黎原則」之國家人權機構。

「巴黎原則」作為評價國家人權機構的準則¹⁸，並以符合「巴黎原則」之程度區別會員之等級¹⁹。

而當聯合國人權理事會（Human Rights Council）成立之後，其規定只有被認定為 A 級符合「巴黎原則」之國家人權機構，得向人權理事會提出書面聲明²⁰，此可說是進一步強化「巴黎原則」之規範性，也會促使各國修改設立其國家人權機構之法律，以完全符合「巴黎原則」之規範。

由上述可見國際上對「巴黎原則」之重視，然而究竟「巴黎原則」的內容為何呢？「巴黎原則」之內容主要分為四個部分，即(1)權限與職責；(2)組成和獨立性與多元化的保障；(3)業務方法；(4)具有準司法權的人權機構的地位。由此可見「巴黎原則」著重於國家人權機構之細部規範，但是「巴黎原則」並沒有要求各國要建構哪一種類型之國家人權機構，也就是各國可自由選擇國家人權機構之類型，同樣地

¹⁸ Kieren Fitzpatrick, *The Asia-Pacific Forum: A Partnership for Regional Human Rights Cooperation*, in Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen (eds.), *National Human Rights Institutions Articles and Working Papers*, Danish Centre for Human Rights, p. 143 (2000).

¹⁹ 依據亞太國家人權機構論壇憲章（*Constitution of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions*）第 11 條規定，亞太國家人權機構論壇之會員分為三種，即完整會員（Full Member）、備位會員（Candidate Member）及副會員（Associate Member）。而所謂完整會員指的是亞太國家人權機構論壇執行委員（Forum Councillor），認定符合「巴黎原則」之國家人權機構，備位會員指的是某一已申請會員資格，而理論上此申請者可以實踐「巴黎原則」，但是現在尚未實踐之，並且只有些許缺失而已，申請者必須承諾將以積極作為實踐「巴黎原則」，當備位會員完全實踐「巴黎原則」之後可以申請為完整會員。所謂副會員是指現在尚未符合「巴黎原則」之申請者，而且其無法在合理期間內實踐「巴黎原則」。

²⁰ See *Guidelines for National Human Rights Institutions for submission of written statements*, available at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/HRC9guidelinesNHR1writtenstatements.doc> (visited on 4 April 2009).

1993年所舉行的世界人權會議(World Conference on Human Rights)也認為，各國有權依其國家之需要選擇在其國內設立國家人權機構之模式²¹。

因此思考一個國家設立國家人權機構之法律問題應該先探究某些基礎議題，然後以「巴黎原則」四部分主要內容分析此國家是否確實實踐這些準則。所稱之基礎議題可能包括此國家之架構為何？為什麼此國家要設立國家人權機構？設立什麼類型之國家人權機構？其法律基礎是憲法、法律還是命令？而「巴黎原則」所關注的四個面向其實可以歸類為有關國家人權機構之組織及職權兩個主題。

貳、國家架構

在討論愛爾蘭人權委員會之前，當先探究其國家架構，以瞭解愛爾蘭人權委員會設立之背景，因此以下分析愛爾蘭之國家及政府架構、憲法人權條款及參加國際人權條約之情形。

一、國家與政府結構

愛爾蘭近代史擺脫不了其與英國之糾葛，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(United Kingdom of Great Britain)²²國會通過聯盟條約(Treaty of

²¹ See Vienna Declaration and Programme of Action, Part I, paragraph 36.

²² 英格蘭、威爾斯及蘇格蘭在1707年以雙邊國會通過聯盟條約之方

Union），而合併為大不列顛及愛爾蘭聯合王國（United Kingdom of Great Britain and Ireland），從此愛爾蘭不再是獨立之國家。

愛爾蘭獨立運動於 1916 年之後積極進行，1922 年英愛雙方簽訂條約（Articles of Agreement for a Treaty Between Great Britain and Ireland），英國承認愛爾蘭自由邦（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 年英國才通過愛爾蘭法（Ireland Act 1949），此法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²³。此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。

就憲政體制而言，愛爾蘭沒有承繼英國的君主立憲體制，1937 年愛爾蘭憲法改制為共和國體制，確立三權分立。愛爾蘭實行議會共和制，以愛爾蘭總統（President of Ireland; Uachtarán na hÉireann）為國家元首，任期為七年，可以連任一屆，其總統選舉之特色為以直選之方式產生，惟如果只有一組候選人，則不必定以直選方式為之²⁴。憲法上總統並沒有實際行政權²⁵，但在愛爾蘭國務院的建議下有一定的權

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。

²³ 參見廖福特，北愛爾蘭人權委員會及愛爾蘭國家人權委員會，新世紀智庫論壇第 9 期，2000 年 4 月，頁 74。黃瑞卿編，愛爾蘭歷史年表，認識歐洲第 8 期，2000 年 12 月，頁 12-17。陳信吉，愛爾蘭獨立建國簡介，認識歐洲第 8 期，2000 年 12 月，頁 40-51。

²⁴ James Casey, *Constitutional Law in Ireland*, Round Hall Sweet & Maxwell, pp. 78-79 (2000).

²⁵ *Constitution of Ireland*, Art. 13.

力和職務。

愛爾蘭國會（National Parliament; Oireachtas）²⁶為兩院制，分別為愛爾蘭上議院（the Senate; Seanad Éireann）和愛爾蘭下議院（House of Representatives; Dáil Éireann）。按照愛爾蘭憲法（Constitution of Ireland; Bunreacht na hÉireann），議會選舉至少每七年舉行一次，具體年限間隔則以立法之方式決定²⁷，現今議會選舉間隔為五年一次²⁸。上議院實權相對較小，由 60 名議員組成，其中 11 名由總理提名，3 名由愛爾蘭國立大學畢業生選出，3 名由都柏林大學畢業生選出（後亦擴及其他學校），43 名從五個特殊職業領域（文化與教育 5 名，各至少 2 名、農漁 11 名，各至少 4 名、勞工 11 名，各至少 4 名、工商 9 名，各至少 3 名、社會與政府人士 7 名，各至少 3 名）選出²⁹。下議院實權較大，由 166 名議員組成，每個選區選出 3 到 5 名議員³⁰。

愛爾蘭總理（Prime Minister; Taoiseach）由國會提名，總統任命，一般由第一大黨黨魁或聯合政府領袖擔任。憲法規定內閣人數為 7 至 15 人³¹，其中上議院議員不得超過 2 人，同時總理、副總理（Deputy Prime Minister; Tánaiste）、財政部長必須是下議院議員³²。

²⁶ Constitution of Ireland, Art. 15.1.1°.

²⁷ Constitution of Ireland, Art. 16.5.

²⁸ Electoral Act 1992 (Irish), Section 33.

²⁹ James Casey, *supra* note 24, pp. 119-122. Brian McCracken, *The Irish Constitution: An Overview*, in William Binchy and Jeremy Sarkin (eds.), *Human Rights, the Citizen and the State: South African and Irish approaches*, MPG Books, pp. 56-57 (2001).

³⁰ James Casey, *supra* note 24, pp. 103-118.

³¹ Constitution of Ireland, Art. 28.1.

³² Constitution of Ireland, Art. 28.7. 1°- Art. 28.7. 2°. 有關愛爾蘭國會之論述，亦請參閱 Brian Doolan, *Principles of Irish Law* (7th ed.), Gill & MacMillan, pp. 14-22 (2007).

在司法部分，愛爾蘭設立最高法院，作為最終審判機制及憲法解釋機關，最高法院有 5 位以上法官，由總統任命，最高法院院長為首席法官（Chief Justice）³³。

二、憲法人權條款

人權條款是否入憲受到憲法之保障能相當程度反應一國之人權現狀，愛爾蘭憲法於第 38 條以降分別明文列舉了包括訴訟防禦權（第 38 條）等人權條款，而對於個人基本權利保護之相關條款，則主要規定於憲法第 40 至第 44 條，例如平等權（第 40 條第 1 項）、生存權（第 40 條第 3 項）、自由權（第 40 條第 4 項）、表意自由權（第 40 條第 6 項第 1 款第 1 目）、家庭與教育權（第 40 條至第 41 條）、財產權（第 43 條）等，而這些權利規範可說是呈現二次大戰期間立憲潮之權利思考，使其大多侷限於第一代人權。

除第一代人權範圍的公民與政治權利以憲法明文列舉之方式入憲之外，亦有部分之經濟文化權利與新型態之新興權利態樣以法院判決確認或其他之方式出現。例如罷工權（right to strike）、隱私權（right to privacy）、自給權（right to earn one's living）、接近法院之權利（right of access to the courts）、旅遊權（right to travel）、結婚與構築家庭之權利（right to marry and found a family），更例如能得知己身生母身分之權利（right to know the identity of one's natural mother）等，這些權利雖非愛爾蘭憲法明文列舉，但已獲實務確認³⁴。

³³ Constitution of Ireland, Art. 34.

³⁴ James Casey, *supra* note 24, p. 395. Fergus W. Ryan, *Constitutional Law*,

愛爾蘭憲法在權利觀點上較為特殊的一點是其對於自然權利之承認，愛爾蘭憲法不僅在前述之第 40 條至 44 條中明確規定憲法所保障之人民基本自由與權利，還強調這些應受保護之基本自由乃源自自然法之哲學觀點，例如憲法第 43 條第 1 款規定：「國家承認個人基於其為理性之存在，而對外物之私人所有權，有著先於實證法之自然權利。」愛爾蘭最高法院之歷年判決亦多尊重此一憲政傳統，將未於憲法中獲得明確表述之其他人民基本權利予以憲法保障³⁵。準此，有論者以為愛爾蘭憲法雖繼受有許多的英國憲政傳統，但卻也呈現其做為共和國之獨特之處。例如其對於天主教宗教地位之推崇、自然法做為個人基本權利之哲學基礎、以及對家庭做為社會運作核心單位之肯定等，皆使世人對愛爾蘭憲政體制留下深刻印象³⁶。

三、參加國際人權條約之情形

愛爾蘭相對於世界上大多數國家言，可算是人權保障之模範生。從類型觀之，愛爾蘭批准或加入諸多核心國際人權條約，例如「公民及政治權利國際公約」（International Covenant on Civil and Political Rights）與「經濟、社會及文化權利國際公約」（International Covenant on Economic,

Round Hall Sweet & Maxwell, pp. 119-219 (2001).

³⁵ Francis X. Beytagh, *Constitutionalism in Contemporary Ireland: An American Perspective*, Round Hall Sweet & Maxwell, pp. 115-118 (1997). William Binchy, *The Irish Legal System*, 29 *International Journal of Legal Information* 205-207 (2001). 轉引自石忠山，當代愛爾蘭憲政體制，瞭解當代愛爾蘭民主政治學術研討會，國際研究學會，2008 年 10 月 18 日，頁 8。

³⁶ 石忠山，同前註。

Social and Cultural Rights)、「兒童權利公約」(Convention on the Rights of the Child)、「消除對婦女一切形式歧視公約」(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women)、「消除所有形式種族歧視國際公約」(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)、「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約」(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)。

但是有幾個核心國際人權條約是愛爾蘭沒有加入的，包括「保障所有移民勞工及其家庭國際公約」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)、「保障身心障礙者權利及尊嚴國際公約」(International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities)及「保障所有人不被強迫失蹤國際公約」(International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)。

同時愛爾蘭亦參與其他廣義之國際人權條約，例如「已婚婦女國籍公約」(Convention on the Nationality of Married Women)、「防止及懲治滅絕種族罪公約」(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)、「1926年禁奴公約」(Slavery Convention of 1926)、「減少無國籍狀態公約」(Convention on the Reduction of Statelessness)、「關於無國籍人地位公約」(Convention relating to the Status of Stateless Persons)、「難民地位公約」(Convention relating to the Status of Refugees)、「羅馬國際刑事法院規約」(Rome

Statute of the International Criminal Court) 與「日內瓦公約」(Geneva Conventions on Humanitarian Law) 等。

另一方面在歐洲區域，愛爾蘭亦加入其中七項歐洲理事會 (Council of Europe) 架構下之人權條約，包含最重要的「歐洲人權公約」(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)、「歐洲社會憲章」(European Social Charter) 等等。足見愛爾蘭對於國際人權條約之參與始終保持一定之積極程度。

不過比較特別的是，上述愛爾蘭人所批准或加入之國際或歐洲人權條約，都是在 2001 年人權委員會成立之前完成的，其中或許顯示兩層意義，一者是即使愛爾蘭已經批准或加入諸多國際及歐洲人權條約，愛爾蘭仍然認為應該設立人權委員會，並且表示不只是發展中國家才需要人權委員會，即使是已相當普及地受到國際人權監督之國家，亦需要國家人權委員會。另一方面卻形成特別之處境，在愛爾蘭人權委員會成立之後，其並未促使愛爾蘭進一步加入國際人權條約，而只能要求愛爾蘭更完備地實踐既有已批准或加入之國際人權條約。

參、創設人權委員會

由上述可見愛爾蘭是典型的民主憲政國家，不僅國內憲法有相當完整之人權保障，同時亦積極參與歐洲及聯合國之人權條約，對於愛爾蘭而言，人權保障已有國內、歐洲區域組織、聯合國三個層次之監督，因而為何在此情形之下，愛爾蘭仍認為需要設立人權委員會便相當值得探討，同時亦可瞭解即使在一個民主憲政國家設立人權委員會可能也是歷

經諸多艱辛。

一、歷程

相對於大部分亞太區域之政府設立國家人權委員會是為了舒緩國際社會的壓力³⁷，愛爾蘭並不是因為國際壓力才被迫設立人權委員會，更重要的是其自身之思索。

首次正式提出在愛爾蘭成立人權委員會的概念是由其憲法專家委員會（Constitution Review Group）於1995年提出報告，而其所舉之例子為過去之北愛爾蘭常設人權諮詢委員會（Northern Ireland Standing Advisory Commission on Human Rights），另外也只提到澳洲之人權及平等機會委員會（Human Rights and Equal Opportunities Commission），其中可以看出憲法專家委員會建議設立人權委員會是因為區域之鄰近及法律之熟悉，因而經由此瞭解而提出。該份報告建議人權委員會在成立初期要有法律基礎，之後最好能夠有憲法地位³⁸。

然而關於愛爾蘭國家人權機構創設的真正轉捩點卻是愛爾蘭與英國對於北愛爾蘭問題之爭端解決。自從愛爾蘭內亂（the Troubles）開始，北愛爾蘭問題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。人權在北愛爾蘭是中心議題，且不可否認的，人權委員會是解決該內亂的主要選項之一，而愛

³⁷ Sonia Cardenas, National Human Rights Commissions in Asia, in John D. Montgomery and Nathan Glazer (eds.), *Sovereignty under Challenge*, Transaction Publishers, p. 70 (2002).

³⁸ Constitution Review Group, *Report of the Constitution Review Group*, Constitution Review Group, p. 408 (1996).

爾蘭與英國之間的北愛爾蘭爭議，卻成為成立人權委員會之動力。從 1985 年愛爾蘭與英國達成協議開始，即建議雙方均應成立人權委員會，後來歷經 1993 年第二次唐寧街宣言（second Downing Street Declaration）、1995 年全愛爾蘭架構文件（Framework Document）、1996 年和平及重整論壇（Forum for Peace and Reconciliation）之諮詢意見，其中都建議應設立人權委員會，但是可惜地這些意見沒有成為具體之行動³⁹。

北愛爾蘭數十年的衝突在 1998 年 4 月有了轉變的契機，1998 年 4 月 10 日愛爾蘭與英國簽訂「北愛爾蘭和平協議」（The Northern Ireland Peace Agreement）（通稱為「貝爾發斯特協議」，Belfast Agreement）⁴⁰。此協議乃是由多方協商之結果，並希望藉由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。

「貝爾發斯特協議」的第六部分關於權利、保護、平等與機會，其中明確宣示兩國應促進與確保北愛地區之人權，並在愛爾蘭政府應作為事項中的第一點表明其應設立一人權委員會。因為「貝爾發斯特協議」要求英國及愛爾蘭分別

³⁹ See Speech by the Taoiseach, Mr. Bertie Ahern, T.D., at the official opening of the new premises of the Human Rights Commission, Jervis House, Jervis Street, Dublin 1 on Wednesday, 10th December 2003, in Irish Human Rights Commission, IHRC Annual Report 2003, p. 66 (November 2004).

⁴⁰ 在 1998 年 4 月 10 日所簽署的這份協議，其正式名稱為「北愛爾蘭和平協議」（The Northern Ireland Peace Agreement），但在愛爾蘭其稱呼則大多是以簽署地的貝爾發斯特為名，稱其為「貝爾發斯特協議」或是「The Good Friday Agreement」。相關內容亦請參閱甘逸驊，北愛爾蘭和平進程：政府間因素與國際勢力的介入，問題與研究第 43 卷第 2 期，2004 年 4 月，頁 11-14。

設立人權委員會，於是英國方面成立北愛爾蘭人權委員會，而愛爾蘭政府亦承諾設立國家人權委員會，從而愛爾蘭人權委員會之成立即被認為是「貝爾發斯特協議」的「直接結果」⁴¹。「貝爾發斯特協議」亦同時指出，愛爾蘭與北愛爾蘭之人權機構除了在其各自管轄範圍獨立地為促進人權之事項外，亦需相互就人權促進事項加以合作。這在國際上是相當特殊之模式，亦即英愛兩國簽訂國際協議，雙方互設人權委員會，再由兩者合作成為解決政治爭議及人權保障之機制，此模式可成為國際上重要之參考借鏡。

北愛爾蘭人權委員會於 1999 年成立，愛爾蘭政府亦於 1999 年 2 月向國會提出人權委員會法草案，其中敘明愛爾蘭設立人權委員會之原因，乃是基於國內思考、與北愛爾蘭互動、國際趨勢三項因素互動之結果，因而其在國內採納憲法專家委員會之建議，因為與北愛爾蘭互動而實踐「貝爾發斯特協議」，同時肯認國家人權機構之發展趨勢，認為設立人權委員會是實踐聯合國之「巴黎原則」，同時愛爾蘭政府也特別強調，不只是開發中或是民主發展中國家才設立人權委員會，諸多民主憲政國家也在監察使之外設立人權委員會。

愛爾蘭國會於 2000 年通過「2000 年人權委員會法」(Human Rights Commission Act 2000)，作為設立人權委員會之法律基礎，而「2000 年人權委員會法」第 1 條第 1 項即開宗明義指出：「於 1998 年 4 月 10 日英國、愛爾蘭及北愛爾蘭三方在北愛爾蘭首府貝爾發斯特預定就彼此領土爭議展開協商，而本法案即於前揭多方會談中所達成之協議。」

⁴¹ Irish Human Rights Commission, Promoting and Protecting Human Rights in Irish Society- A Plan for 2003-2006, Irish Human Rights Commission, p. 3 (November 2003).

然而因為委員人數之問題，愛爾蘭國會立即於 2001 年通過「2001 年人權委員會修正法」(Human Rights Commission (Amendment) Act 2001)，將委員人數提高至 15 人，也因此一般將設立愛爾蘭人權委員會的法案合稱為「2000 年及 2001 年人權委員會法」(Human Rights Commission Acts, 2000 and 2001)。

但是在民主憲政國家如愛爾蘭，即使基礎法律已制定，愛爾蘭人權委員會成立的過程卻依然十分困難，官僚制度的拖延更延長了過程，因為「2000 年人權委員會法」通過之後，又立刻作修正增加委員人數，因此到了 2001 年 7 月才任命第一屆人權委員，同時 2002 年才晉用第一位首席執行官(Chief Executive)，更直到 2003 年秋天才有辦公處所⁴²，因而可以說人權委員會還是非常年輕的機關，誠如人權委員會主席 Maurice Manning 所言，人權委員會「是新成立的組織，正如其他國家人權機構，所以我們正在進入一個從未涉入的領域，有很多需要學習。」⁴³

二、法律基礎

聯合國認為國家人權機構是指「一個國家依據其憲法、法律或命令所設立之機制，而此機制之職權特定為促進及保障人權。」而此定義除了確認國家人權機構之職權是特定為

⁴² 參見 Maurice Manning, 新人權機構的成立—愛爾蘭經驗 2000-2006, 國家人權機構研討會, 台灣國際法學會、台灣民主基金會主辦, 2006 年 10 月 14 日, 頁 4。愛爾蘭人權委員會的 2006 年年報亦記錄其主席 Maurice Manning 此次到台灣之演講, 參見 Irish Human Rights Commission, Annual Report 2006, Irish Human Rights Commission, p. 57 (September 2007)。

⁴³ Maurice Manning, 同前註, 頁 6。

促進及保障人權之外，其亦認為各國設立國家人權機構可能透過憲法、法律或命令等不同層級之法律規範方式。然而從一個國家人權機構之獨立性觀之，很明顯地以行政命令方式設立之國家人權機構，無法達到獨立自主之要求，因為其太受行政權之掌控，而且隨時有可能遭遇解散之命運，因此完全無法達到獨立自主之目的。因而如果要確保一個國家人權機構之獨立性，最好是使其有憲法地位，如此才能確保其永續存在，同時釐清其權責。退而次之，至少必須以法律規範一個國家人權機構之地位、組織、職權等，以維持其獨立性。

確實有憲法依據才是保障國家人權機構正當性之最佳基礎⁴⁴，從比較法觀之，經過聯合國之推動，已有許多國家設立某一類型之國家人權機構，但是其中只有菲律賓、泰國、南非、東加、迦納、烏干達、馬拉威、匈牙利、波蘭、斯諾伐尼亞等國家之國家人權機構有憲法依據，而這些國家之共同特質是國家經歷民主化變動並制定新憲法。或許認為在經歷民主激烈轉型之國家才會以憲法規範其國家人權機構之說法是太過誇大的，但是事實上就實際憲政發展經驗觀之，還沒有一個未歷經民主轉型之國家是以憲法規範國家人權機構之地位及職權⁴⁵。

對於愛爾蘭而言，早在 1995 年憲法專家委員會即建議人權委員會在成立初期要有法律基礎，之後最好能夠有憲法保護⁴⁶，其主要基於三個理由：1.沒有急迫憲政需要；2.立法已可確認人權委員會之獨立性；3.即使沒有憲法地位，任

⁴⁴ Mohammad-Mahmound Mohamedou, *The Effectiveness of National Human Rights Institutions*, in Birgit Lindnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen (eds.), *National Human Rights Institutions Articles and Working Papers*, Danish Centre for Human Rights, p. 51 (2000).

⁴⁵ 廖福特，同前註 12，頁 212。

⁴⁶ Constitution Review Group, *supra* note 38.

何政府要廢除人權委員會或侵犯其獨立性，都有相當高的政治困難度⁴⁷。不過當時亦有部分成員認為應該使人權委員會有憲法地位，其主要基於以下理由：1.有憲法地位之人權委員會較能有效實踐人權；2.一般立法設立之機關較容易廢除，如欲改變有憲法地位之人權委員會，必須經過憲法複決；3.要監督憲法人權實踐之機制本身就應有憲法地位⁴⁸。最後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，其認為此一人權委員會之設立並未牽動憲法之修改，只要直接以制定新法之方式成立即可，因而愛爾蘭政府向國會提出前述之人權委員會法草案，最後國會通過法案，成為人權委員會之法律基礎。而由此過程觀之，愛爾蘭與其他沒有歷經民主轉型之國家一樣，沒有選擇以修憲之方式使其有憲法地位，而只是以一般立法設立之。

三、類型

國家人權機構由於除了需符合巴黎原則之基本要求外，各該國家之本土民情亦是需要加以考慮之重點，故而在類型上呈現多元而複雜之體系，要將之分類是有一定難度的。在分類上，依據國家人權機構之職權內涵及區域發展為基準，各國國家人權機構可歸類為以下五種類型：一、諮詢委員會：法國模式；二、人權中心：北歐/德國模式；三、單一職權委員會：不易歸類；四、人權監察使：伊比利半島及東歐模式；五、獨立人權委員會：與監察使分離⁴⁹。設立

⁴⁷ Ibid., p. 407.

⁴⁸ Ibid., pp. 406-407.

⁴⁹ 廖福特，同前註 12，頁 185。

獨立且與監察使分離之國家人權委員會可說是國際上另一項重要之發展，而其與單一職權委員會的最大不同是獨立人權委員會所肩負之人權職責不限於反歧視而已，而是擴及於所有層面之人權，其認為人權事項包括國際人權條約、憲法及法律所保障之權利，這些權利之實踐都是獨立人權委員會之職責。

由於受到大英國協對於國家人權機構所持態度與設立類型整體趨勢之影響，愛爾蘭亦採取了獨立之國家人權機構模式以建構其國家人權委員會，並且與其監察使分離。而其他大英國協例如澳洲、紐西蘭、斐濟、馬來西亞、印度⁵⁰、尼泊爾⁵¹、斯里蘭卡⁵²、迦納⁵³、烏甘達⁵⁴、南非⁵⁵等也都採

⁵⁰ South Asia Human Rights Documentation Centre, *supra* note 8, Chapter 3 National Human Rights Commission of India. Vijayashri Sripati, *India's National Human Rights Commission: A Shackled Commission?*, 18 B. U. Int'l L. J. 1 (2000).

⁵¹ Nayan Bahadur, *The Protection Role of the Nepalese Human Rights Commission*, in Bertrand G. Ramcharan (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 117-134 (2005).

⁵² South Asia Human Rights Documentation Centre, *supra* note 8, Chapter 7 National Human Rights Commission for Sri Lanka.

⁵³ Anna Bossman, *The Protection Role of the Ghana Human Rights Commission*, in Bertrand G. Ramcharan (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 57-86 (2005). International Council on Human Rights Policy, *Performance and Legitimacy: national human rights institutions*, International Council on Human Rights Policy, pp. 9-20 (2000).

⁵⁴ Margaret Sekaggya, *The Protection Role of the Uganda Human Rights Commission*, in Bertrand G. Ramcharan (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 165-178 (2005).

⁵⁵ N. Barney Pityana, *The South African Human Rights Commission*, in Kamal Hossain, Leonard F. M. Besselink, Halie Selassie Gebre Selassie and Edmond Völker (ed.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices National Experience Throughout the World*, Kluwer Law International, pp. 627-638 (2000).

取了相同類型之模式。

愛爾蘭國會於 1980 年通過「監察使法」(The Ombudsman Act of 1980)，正式成立監察使制度。愛爾蘭監察使的產生，係經上下議會通過推薦案，再由總統正式任命。與英國的監察制度相同，愛爾蘭監察使須向國會或議會負責，然而民眾在向監察使陳情之前，須先向所管的行政機關申訴，若民眾不滿意該申訴結果或仍無法解決問題時，再向監察使提出陳情。由此可見監察使之制度目的在敦促行政機關主動設置處理申訴制度，同時展現對行政機關之尊重與信任，並確保民眾申訴管道包括行政及監察兩個體系⁵⁶。愛爾蘭監察使與其他國家監察使不同之處在於愛爾蘭監察使並不以追究公務員之責任為目的。有部分是因為他必須和國家公務員合作，監察使也不深究損害是如何或為何發生，其較看重的是受害者是否遭受不正義，或是受害者如何獲得補償。因此，愛爾蘭監察使比較像是個「替代的糾紛解決」(alternative dispute resolution)的典型例子。愛爾蘭版本的監察使，可以說是「人民的使者」(Man of the People)，實際上也是如此，人民對愛爾蘭監察使提出的陳情，大多是關於社會福利、公共租屋等事項，這些都是來自社會中貧窮階層的特殊需求⁵⁷。

因此當愛爾蘭本已設立監察使之後又成立人權委員會，其是依循受英國影響之傳統，因而愛爾蘭之人權委員會也是屬於與監察使分離的獨立人權委員會類型的典型之一。

⁵⁶ 參見監察院，監察院國際事務小組編譯，英國暨愛爾蘭監察工作，監察院，2003年，頁119以下。

⁵⁷ David Gwynn Morgan, Ireland's Ombudsman, in William Binchy and Jeremy Sarkin (eds.), Human Rights, the Citizen and the State: South African and Irish approaches, MPG Books, pp. 94-95 (2001)

肆、人權委員會之組織

聯合國強調國家人權機構之獨立性，除了形式上之獨立地位之外，聯合國更著重國家人權機構之實質獨立性，其認為「一個有效的國家人權機構是一個能夠獨立於政府、政黨和所有其他可能影響其工作的實體及情況而發揮作用的機構。」⁵⁸然而聯合國也強調獨立性是一個相對的概念，「一個國家機構的獨立性決不意味著國家機構與國家之間完全沒有任何聯繫。據以設立國家機構的法律將指明該機構與國家之間的各種具體聯繫，界定該機構發揮作用的範圍。」⁵⁹因而聯合國認為，一個國家人權機構必須透過法律規範、財政自主、人事任免程序等三個層面，達到應有之獨立基礎。

從組織結構評估一個國家人權機構是否具備獨立性時，其牽涉此機構之人事結構及經費來源，而人事結構有關任命人為何？其程序為何？被任命人之資格條件？是否有任期保障？是否有必要之豁免權？是否有解職之法定要件？等等議題。而在經費來源則是牽涉國家人權機構是否有獨立或是充足之預算，以進行其工作，同時維持其獨立性⁶⁰。「巴黎原則」也強調一個國家人權機構「組成及獨立性與多元化保障」之重要性，而其認為應有幾個重點：(一)任命程序；(二)成員之代表性；(三)任期穩定；(四)解職要

⁵⁸ United Nations, *supra* note 5, p. 21.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ See International Council on Human Rights Policy and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, International Council on Human Rights Policy and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, pp. 11-16 (2005)

件；(五)豁免權⁶¹。以下即分別從這幾個面向討論愛爾蘭人權委員會之組織。

一、委員會之獨立性

聯合國期待國家人權機構成為獨立之機制，對於愛爾蘭而言，「2000年人權委員會法」第4條第3項明文規定，「人權委員會為永久存續之法人組織（body corporate），具有印信，並得為訴訟上當事人。具有取得及處分土地或土地上權利之能力。」其中除了明確指出其在時間上是永久存續之外，亦突顯其獨立自主之地位。同時「2000年人權委員會法」第4條第2項亦明定，「人權委員會應依該法獨立行使職權。」其相當的程度上顯示了愛爾蘭人權委員會是一獨立之機關，蓋其不但透過法律規範，且更有印信等層面，已達到獨立機關之基礎。

不過「2000年人權委員會法」所稱之「法人組織」，是維持英國系統之特質，本質上為非部會公共機關（Non Departmental Public Bodies），被認定是廣義的行政組織之一環⁶²，因而雖然「2000年人權委員會法」明定愛爾蘭人權委員會獨立行使職權，但是在組織架構上，人權委員會無法完全擺脫行政系統，此從以下人事任命及經費預算編列可以看的出來。而人權委員會在2003年即建議，人權委員會不應該是與任何部會有隸屬關係，而是與國會有比較緊密之關連，退而求其次，如果人權委員會要與行政部門有隸屬，亦

⁶¹ Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism.

⁶² 參見廖福特，英國「平等及人權委員會」之研究，台灣國際法季刊第4卷第2期，2008年6月，頁222。

應直接歸屬愛爾蘭總理辦公室，而非隸屬於司法部⁶³。但是幾年經過，此建議尚未被採納。

二、任命程序

「巴黎原則」認為，國家人權機構的組成及其成員的任命，不論是經由選舉產生還是透過其他方式產生，必須按照一定程序予以確定，這一程序應提供一切必要保障。也就是說其強調應以法律明訂國家人權機構成員之任命程序。

而「2000年人權委員會法」第5條第3項僅稱「人權委員會之委員由政府任命之」，其中當然也包括人權委員會之主席(President)。而實際運作上則是政府先聽取專家委員會之建議⁶⁴，例如2006年時愛爾蘭政府任命由最高法院 Catherine McGuinness 法官、國會議員 Maurice Hayes、資深刑事法律師 Paddy McEntee、平等署 (Equality Authority) 主席 Karen Erwin⁶⁵ 4位組成專家委員會⁶⁶，提出委員建議名

⁶³ See Irish Human Rights Commission, Conclusions and Summary of Recommendations contained in the Commission's Report to Government under Section 24 of the Human rights Commission Act, Irish Human Rights Commission, p. 1 (2000).

⁶⁴ 參見 Maurice Manning，同前註42，頁7。

⁶⁵ See <http://demotemp360.nic.in/old/news.asp?ID=1042> (visited on 18 March 2009).

⁶⁶ 2001年第一次任命委員時的專家委員會主席為 Dr. TK Whitaker，其他委員包括 Ms Inez McCormack, president of ICTU and member of the Northern Ireland Human Rights Commission; Mr. Frank Murray, former Secretary General to the Government and now a member of the Civil Service and Local Appointments Commission; Ms Mary Murphy, nominated by the Society of St. Vincent de Paul; and Mr. Martin O'Brien, director of the Committee on the Administration of Justice in Northern Ireland. See <http://historical-debates.oireachtas.ie/D/0528/D.0528.200012130027.html> (visited on 18 March 2009).

單，再由司法部部長由名單中任命足額且適任之人士為委員。

從比較法制觀之，愛爾蘭採用此制度，應是受英國傳統之影響，大英國協或是過去曾經被英國統治之國家，有相當多國家採用之模式，例如紐西蘭、澳洲及北愛爾蘭等人權委員會委員，都是完全由行政權任命之。

但是此方式可說是由行政權主導所有委員之任命程序，因此行政權可以決定所有人選，其可能優點是任命者可以全盤考量各種人選之長處，而平衡專長、性別、種族、區域之均衡。但是此方式可能形成相當之缺失，特別是行政權全面掌握人事任命權，而人權委員會所要針對之最主要對象之一即是行政機關，因此行政部門可能經由完全之任命權力，任命其所能接受之人選，但是卻非考量專業性，或是性別、種族、區域之均衡，進而影響人權委員會之實質獨立性，或是削弱其成效。因而應進一步分析實際任命結果及其實行職權之成效，方能得知愛爾蘭人權委員會是否因為由行政權單獨任命委員而影響其組織及職權之獨立性。

從委員數目觀之，「2000 年人權委員會法」第五條規定，人權委員會由 1 位主席及 8 位委員所組成。人權委員會之委員，其中女性不得少於 4 人；男性亦不得少於 4 人。其後「2001 年人權委員會法」修改為由 1 位主席及 14 位委員組成，而男、女性均不得少於 7 人。委員會之委員即使不足額時，仍須依法行使職權，包括缺額導致不符本條男、女性比例之情形。愛爾蘭人權委員會有 15 位委員，其實是相當多的，不過於此應強調的是，人權委員會 15 位委員中，只有主席是專任的，其他 14 位委員均是兼任的⁶⁷，此亦是受

⁶⁷ Maurice Manning，同前註 42，頁 7。

英國模式之影響，如上所述北愛爾人權委員會亦只有主席為專任，其他委員為兼任，而馬來西亞國家人權委員會只有主席及副主席是專任的，然而當委員均是兼任時，是否能確實實踐其職權，恐怕是有待商榷的。

三、成員之代表性

「巴黎原則」強調，國家人權機構應確保參與促進和保護人權的公民社會力量的多元代表性⁶⁸。因此其認為國家人權機構之成員可以從以下幾個方向求才，並藉由這些成員之參與，建立有效合作的力量，「巴黎原則」所建議之成員包括：(a)負責人權及對抗種族歧視的非政府組織及工會(b)有關的社會及專業組織人士，例如律師、醫生、新聞記者和著名科學家(c)哲學家或宗教思想流派之成員(d)大學教師及合格的專家(e)議會議員(f)政府部門之公務員，不過「巴黎原則」強調，如果公務員擔任委員的話，應該只能以顧問身分參加討論⁶⁹。因而其實「巴黎原則」所強調的是，國家人權機構之成員應該是多元的，同時納入人權社運者、專業人士、人權專家、民意代表等社會不同階層之人才。

在愛爾蘭人權委員資格部分，「2000年人權委員會法」第5條第4項規定，人權委員必需具備相關經歷、資格、訓練或專門知識，得以適時提供政府有關人權委員會行使職權之建議。同時第5條第12項要求，任命委員會之委員，必須渠等足以適任，並能反映愛爾蘭社會之本質。從以上要求

⁶⁸ Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism.

⁶⁹ Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism, point 3.

看來，性別平等、專業與多元是其要求，這與「巴黎原則」強調國家人權機構應確保參與促進和保護人權的公民社會力量的多元代表性之要求是相符合的。

就實際任命情形觀之，第一屆愛爾蘭人權委員會的人權委員於 2001 年任命，任期為 2001 年至 2006 年，15 位委員中，7 位女性，8 位男性，符合「2000 年人權委員會法」之規定。就其背景觀之⁷⁰，其中有 6 位為學者，4 位來自於民間團體，2 位為律師背景，1 位為人力資源管理師，2 位有從政之經驗，但是這 2 位從政之前分別為政治學學者及人權律師，亦有人權相關背景。可相當程度地印證了確保參與促進和保護人權的公民社會力量的多元代表性。

第二屆人權委員⁷¹之任期為 2006 年至 2011 年，15 位委員中共有 10 位委員為第一屆留任。其中由於性別均衡之要求，有 8 位男性委員與 7 位女性委員。這些委員中具有學術身分背景，例如擔任大學教職者至少有 6 位，而具社會及專業組織人士亦多達 6 位，兩者佔最大之組成比例⁷²。具有負責人權及對抗種族歧視的非政府組織及工會背景者至少有 4 位，亦佔有相當之比例。至於曾經具有議員身分者有 1 位（即該委員會主席）⁷³，哲學家或宗教思想流派之成員、曾經擔任政府部門之公務員等來源亦各有 1 位。同樣地亦具專業性及多元性。

從愛爾蘭人權委員會的組成來源看來，具學術專業或是

⁷⁰ 有關第一屆愛爾蘭國家人權委員會人權委員之經歷，請參見 Irish Human Rights Commission, *supra* note 39, pp. 46-51.

⁷¹ 有關愛爾蘭人權委員會第二屆委員之介紹，請參見 Irish Human Rights Commission, *Annual Report 2007*, Irish Human Rights Commission, pp. 52-58 (October 2008).

⁷² 部分委員兼具兩種以上之背景。

⁷³ 但是其為學者出身。

社會專業身分者具有最大之比例，相當程度上能反映保障人權之需求，除了符合巴黎原則之要求外，亦不致使政府介入之比例過重，相當程度上足以維持其獨立性而較無遭政府干預之疑慮。

較特殊的是「2000年人權委員會法」第5條第6項，其規定高等法院法官被任命為人權委員會之主席，應指定高等法院法官續行該職務；高等法院院長被任命為委員會主席之期間，得指定高等法院法官依法院組織法之規定代理行使其職務。而高等法院法官或最高法院法官如被任命為委員會之主席，則其原本法官之職權及義務，將於其擔任委員會主席期間暫時停止。此規定希望司法界之代表成為人權委員會之委員，可能原因應係其被賦予訴訟協助或提出釋憲權利之功能。然而就實例而言，第一任人權委員會主席 Donal Barrington 原本是最高法院法官⁷⁴，其在2000年從最高法院退休，於2001年7月25日至2002年7月31日之間擔任人權委員會主席。後來兩屆人權委員會委員中，並無愛爾蘭國內法官出身之背景。不過其中1位委員 Maureen Harding Clark 在2004年5月至2006年6月之間，同時擔任愛爾蘭人權委員會委員及國際刑事法院（International Criminal Court）法官。

四、任期穩定

「巴黎原則」認為，如果任期不穩定的話，國家人權機構不可能有真正的獨立性，因此必須確保國家人權機構之任

⁷⁴ Donal Barrington 亦曾於1989年至1996年擔任歐洲法院第一審法院（Court of First Instance of the European Court of Justice）之法官。

期，同時於法律中明定，而且在確保成員組成多元性無虞之情形下，其成員或可續任⁷⁵。

對於此，「2000年人權委員會法」第5條第7項規定愛爾蘭人權委員會委員之任期，每一屆以五年為限。同條第8項則規定，委員得連任，以一次為限。任期採取較長年限五年之規定，從而委員們相對地較不必擔心任期過短無法全力施為或續任之問題，其獨立性亦獲得了一定之保障。從上述委員任命之實際情形觀之，愛爾蘭政府任命第二屆委員時，留任了三分之二，相當程度地延續委員之經驗，以維持傳承。

五、解職要件

「巴黎原則」並沒有規範國家人權機構委員之解職要件，但是聯合國亦已注意此議題，其稱對委員解職之權力與國家人權機構之獨立性息息相關，因此應由法律明定其要件及有權解職之機構，其亦建議應由國會或是國家相當高層級之機構實行此權力⁷⁶。

「2000年人權委員會法」第7條即規範委員解職之要件，首先，第7條第1項規定，委員會之委員如因不能清償債務經和解或破產宣告或經判刑確定或監禁時，將喪失擔任委員之資格。其次，第7條第2項規定：「……若有1.持續三個月至六個月，怠於執行委員會之職權，而無法提出合理辯解理由者；2.曾經刑事有罪判決確定者；3.未具或不適任委員之職務者；4.其他該當免職之事由等，則政府得對於該

⁷⁵ Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism.

⁷⁶ United Nations, supra note 5, p. 11.

委員予以免職之處分。」當然其中的所謂「其他該當免職之事由」相對之下是不確定之法律概念，行政權似具有相當之掌控權，但是目前為止並無依該條對於委員加以免職之情形。

六、豁免權

同樣地「巴黎原則」並沒有規範國家人權機構委員之豁免權，但是聯合國亦已注意此議題，其稱委員豁免權之賦予亦是確保獨立性之重要法律方式，特別是有權接受個人人權申訴之國家人權機構，國家人權機構委員應可豁免其因執行公務所引發之民刑事責任⁷⁷。

就比較法制觀之，各國規定不一，例如泰國，其憲法及國家人權委員會法均未規定委員之豁免權，但是值得重視的是「馬來西亞人權委員會法」第 18 條保障國家人權委員會人員，其中規定委員會及其人員，如基於善意執行其職責，因此而發生之任何疏失或錯誤行為，不得對其提起訴訟。而且不得因委員會之各種報告，而對委員會人員提起訴訟。

相對地在愛爾蘭人權委員會之相關法規範基礎中並無類似的明文豁免規定，而豁免其因執行公務所引發之民、刑事責任。

七、經費來源

「巴黎原則」強調，國家人權機構應具備其能順利開展活動的基礎結構，特別是充足的經費，此一經費的目的是使

⁷⁷ Ibid.

國家人權機構能擁有自己的工作人員和辦公房舍，以便獨立於政府，不受財政控制，而可能影響其獨立性⁷⁸。國家人權機構經費是否獨立或充分，將影響委員會是否能確實實踐其職權，進而完成創設國家人權委員會之理想。

「2000年人權委員會法」第25條規定，司法部部長執行本法之必要支出，於經財政部部長核定之限度內，報請國會同意後支付之。同法第22條規定，司法部部長於每個會計年度，應於國會核准撥給之經費範圍內，經財政部部長同意，提供一定之補助金給予人權委員會，以利該會會務之推動。因而愛爾蘭人權委員會之經費預算必須歷經行政部門及國會之同意。

同樣地人權委員會之決算亦受到行政部門及國會之監督，「2000年人權委員會法」第16條規定：「人權委員會須持續以定期會計報表，陳報司法部部長核准及財政部部長同意。報表須包括經常收支狀況及資產負債表（第1項）；人權委員會應於會計年度結束後三個月內向審計長提出決算案。年度決算應將會計年度相關經常收支會計報告及資產負債表，陳報司法部部長，並經財政部部長核准，送交審計長為決算審查報告後，由司法部部長陳報國會（第2項）」。

任何民主國家都無法避免由國會最終決定各機關之預算總額，因而即使是應該獨立的人權委員會，亦應受到國會之預算監督。而比較重要的是行政部門是否可能干涉，可以想見的是在財政預算上，司法部長與財政部長對於愛爾蘭人權委員會是最有影響力者，而其可能的危險是行政部門藉由預算之編列，而限制人權委員會對於行政部門之監督。

⁷⁸ Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism, point 2.

愛爾蘭採用此制度是與英國系統一樣的，由行政部門作預算之主導⁷⁹，但是從比較制度觀之，泰國 2007 年憲法規定國家人權委員會為憲法機關，同時憲法第 168 條亦規定，國家應分配「足夠的預算」使憲法機關能維持「獨立的行政」。在此制度下，國家人權委員會之預算來源有憲法依據，同時不受行政部門之干預，應是比較好之制度。其實人權委員會在 2003 年就建議預算編列應該與人權委員會協商，而非由司法部單方決定⁸⁰，但是幾年來都沒有改變。

以實際之預算而言，2003 年度為 1,780,000 歐元⁸¹，2006 年度為 1,959,000 歐元，2007 年度為 2,033,000 歐元⁸²。人權委員會本身認為，其預算吃緊 (tightly budgeted)，一直以來都有預算不足 (traditionally underfunded) 之困難⁸³。更嚴重的是因為金融海嘯之衝擊，人權委員會 2009 年度預算只有 1,600,000 歐元，而人權委員會認為其基本人事及運作費用便需 2,000,000 歐元，此次刪減預算 24%，將使得人權委員會完全無法實行其職權，甚至有可否存活之疑慮⁸⁴，此舉亦引起其他國家人權機構之關切，其認為經費不足將影響愛爾蘭人權委員會之實效性及獨立性⁸⁵。由此觀之，愛爾蘭人

⁷⁹ 參見廖福特，同前註 62，頁 228。

⁸⁰ See Irish Human Rights Commission, *supra* note 63.

⁸¹ 其中包括因為要設立長久之辦公處所而有 500,000 萬歐元之追加預算，因而實際上只有 1,280,000 歐元。See Irish Human Rights Commission, *supra* note 39, p. 43.

⁸² 2006 年及 2007 年之預算總額，請參見 Irish Human Rights Commission, *supra* note 71, p. 69.

⁸³ Irish Human Rights Commission, Annual Report 2004, Irish Human Rights Commission, p. 4(October 2005).

⁸⁴ Irish Human Rights Commission, Press Statement, Irish Human Rights Commission condemns proposed 24% cutback to its 2009 Budget Commission will be damaged irreparably by cut, 4 November 2008.

⁸⁵ Joint statement read today by the Rep of Mexican Commission on

權委員會幾年來可說是辛苦經營，如果連愛爾蘭此民主憲政國家都會面臨類似問題，這恐怕亦會是其他國家之難題，亦是值得警惕之處。

八、內部架構

國家人權委員會之內部架構牽涉幾個議題，第一是委員會之運作情形，第二有關是否有足夠空間及是否設立區域辦公室，第三是委員會是否能聘任其內部人員，是否有足夠預算聘請充分之人員。

首先，有關委員會之運作，「巴黎原則」認為國家人權機構應定期並於必要時經正式召集後召開有全體成員出席的會議。對於愛爾蘭人權委員會而言，「2000 年人權委員會法」並沒有明文規定必須定期舉行委員會會議，但是實際運作情形則是幾乎每個月都舉行委員會會議，例如 2003 年舉行 12 次委員會會議⁸⁶，2004 年有 10 次⁸⁷，2007 年有 11 次⁸⁸。

委員會之下亦進行分工，為了因應不同的人權領域，委員會轄下初步分為 15 個相關的事務委員會與相關之建言團體⁸⁹，足可反映出其在草創初期，即預備為專業領域分工之決心。在各專門事務委員會中，可邀請非人權委員會委員之各專業領域專精者加入，以滿足其專業上之要求，例如目前

behalf of 7 NHRIs from Korea, Malaysia, India, New Zealand, Australia, Ireland and Afghanistan, Independence of National Human Rights of Institutions, 22 March 2009.

⁸⁶ See Irish Human Rights Commission, *supra* note 39, p. 12.

⁸⁷ Irish Human Rights Commission, *supra* note 83, p. 11.

⁸⁸ Irish Human Rights Commission, *supra* note 71, p. 14.

⁸⁹ Irish Human Rights Commission, *supra* note 41, pp. 33-34.

關於兒童、老人與身心殘障之保護領域，即有各專門領域人員加入⁹⁰。在這些事務委員會中，當然也包含了負責與北愛爾蘭人權委員會合作之聯席委員會(joint committee)，工作之內容即是對於「貝爾發斯特協議」之履行。

其次，有關人權委員會之辦公室，其設立歷經諸多波折，雖然 2001 年 7 月任命第一屆人權委員，但是 2003 年 10 月人權委員會才擁有穩定的辦公室，並於 2003 年 12 月 10 日國際人權日正式進駐。其原因是人權委員會認為需要 800,000 萬歐元承租及裝修辦公室，但是司法部只給 500,000 萬歐元預算，因此人權委員會必須歷經更多尋找及協商⁹¹。而因為辦公室非自有，人權委員會也必須負擔相當房租，例如 2004 年花費將近 260,000 歐元房租⁹²，2007 年將近 310,000 歐元⁹³，占人權委員會預算將近六分之一，因而實質上亦影響其他工作之進行。

第三，有關內部成員，「巴黎原則」認為國家人權機構必要時應建立成員工作小組⁹⁴。其實這牽涉幾個議題：國家人權委員會可否自主決定其職員、職員之職責為何、職員之分工為何、職權數目是否充分。

就可否自主決定其職員而言，「2000 年人權委員會法」第 17 條規定人權委員會得隨時經司法部部長及財政部部長同意，派任委員會之職員。由於其牽涉預算，因此由司法部及財政部決定員額，但是人權委員會可以自行決定聘任人選，因而其重要決定因素是愛爾蘭政府給予人權委員會多少

⁹⁰ Ibid, p. 34.

⁹¹ See Irish Human Rights Commission, supra note 39, p. 19.

⁹² Irish Human Rights Commission, supra note 83, p. 40.

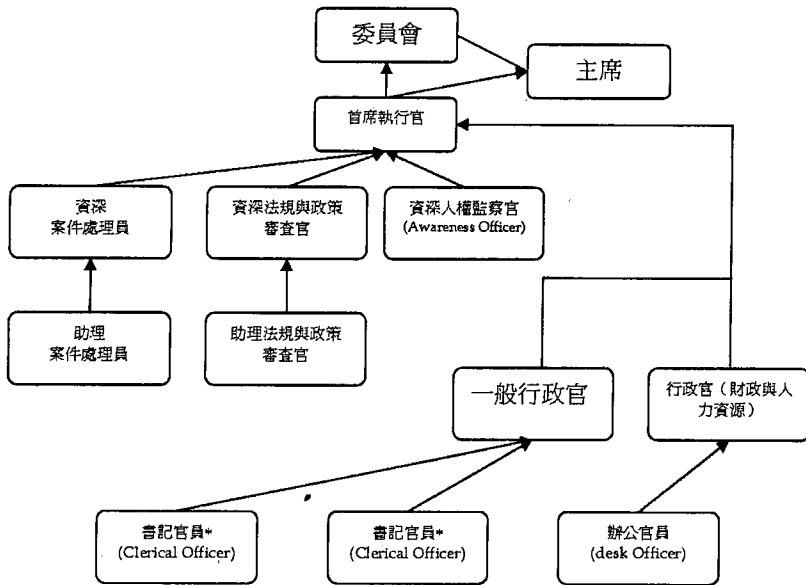
⁹³ Irish Human Rights Commission, supra note 71, p. 69.

⁹⁴ Paris Principles, Methods of operation.

預算以決定聘任職員數目之多寡。

就職員之職責及分工而言，有一位首席執行官綜理委員會行政事務外，並遵奉委員會指示以履行委員會所交付之職權事項，其他職員則分工合作，茲附上人權委員會之組織架構圖以利瞭解。

圖一：愛爾蘭人權委員會組織架構



* 除一般書記官員之事務分配外，其中一書記官員特別向人權委員會主席負責；其中的另一書記官員則特別對首席執行官(Chief Executive)負責。

資料來源：Irish Human Rights Commission, *Promoting and Protecting Human Rights in Irish Society - A Plan for 2003-2006* (Irish Human Rights Commission, 2003), p. 43.

就職員數目而言，2003 年人權委員會只有 11 名職員⁹⁵，到 2007 年也只有 15 名職員⁹⁶，本來在 2008 年預估增加 6 名職員，但是愛爾蘭政府卻未在預算中作相對增加，使得人權委員會面臨困境⁹⁷。相對於其他國家而言，愛爾蘭人權委員會職員其實是非常少的，例如馬來西亞國家人權委員會有 70 位專兼職職員⁹⁸，而南韓國家人權委員會秘書處由超過 200 位的成員組成⁹⁹，由此可見其差別，亦可得知愛爾蘭政府並沒有給予人權委員會充分之職員，因而愛爾蘭人權委員會其實是在相當缺乏人力資源情形下工作，而愛爾蘭人權委員會主席亦持續呼籲應重視其缺少職員之問題，但是如上所述，其 2009 年預算又遭刪減，因此愛爾蘭人權委員會恐怕必須持續面對缺乏人力之困境。

伍、人權委員會之職權

「巴黎原則」第一部分即強調國家人權機構之權限與職責，而其內涵包括職權方向、職權法定、職權內涵、權力內涵及行使方式等，以下即依序觀察愛爾蘭之人權委員會之職權內涵是否符合「巴黎原則」之要求。

⁹⁵ Irish Human Rights Commission, supra note 39, p. 18.

⁹⁶ Irish Human Rights Commission, supra note 71, p. 81.

⁹⁷ Ibid, p. 10.

⁹⁸ 參見廖福特，馬來西亞國家人權委員會之研究，臺北大學法學論叢第 66 期，2008 年 6 月，頁 109。

⁹⁹ 參見廖福特，南韓國家人權委員會之研究，2007 亞太區域研究成果發表會，中央研究院亞太區域研究專題中心，2007 年 7 月 20 日，頁 15。

一、職權方向與職權法定

「巴黎原則」強調，應賦予國家人權機構促進和保護人權的職權¹⁰⁰，這是國家人權保護機構的中心職權方向；另一方面，賦予國家人權機構盡可能廣泛之職權，並在創設國家人權機構之憲法或法律明定其職權範疇¹⁰¹，則是其職權法定原則之展現。

「2000年人權委員會法」第8條規定人權委員會掌理下列事項：

- 1、隨時檢討國內相關法規是否足夠且有效保障人權。
- 2、於審查相關人權立法議案時，應各部會首長之請求，提供職務上相關連之見解。
- 3、向國內或國際組織或機構，諮詢有關人權領域內之資訊或專門知識。
- 4、主動或應政府請求，提供有關加強國內人權保障及確保人權之建議。
- 5、對可提升人權認識及注意其重要性之研究或教育活動，應給予資金贊助或協助，或委託辦理相關研究或教育活動。
- 6、依據本法第9條規定進行調查工作¹⁰²。
- 7、委員會應定期以適當方式公告或出版案件調查之結果。
- 8、向高等法院或最高法院申請，給予任何人有關得利用法院訴訟程序以維護其人權之諮商。
- 9、採取任何必要之措施，以建立及實現多方會談所達成維

¹⁰⁰ Paris Principles, Competence and responsibilities, point 1.

¹⁰¹ Ibid, point 2.

¹⁰² 第9條有關人權委員會調查權之行使，本文後續有相關討論。

護權利與機會平等之共識。

10、依據本法第 10 條規定提供需要者相關之協助¹⁰³。

11、依據本法第 11 條規定辦理相關程序¹⁰⁴。

其已明顯指出，人權委員會之職權方向是人權之促進及保障，並以法律明定人權委員會之職權範疇，可說是符合「巴黎原則」所要求的職權方向與職權法定之原則。

不過既然是一「人權」「委員會」，或許應該先討論兩個核心議題，第一是其所負責之人權範疇有多廣。第二，基於獨立性之要求，此委員會是否有權訂定施行細則。

首先，就人權範疇言，「2000 年人權委員會法」第 2 條明確指出，本法所指之人權包括兩個部分，第一是愛爾蘭憲法所賦予及保障之權利及自由，第二是愛爾蘭為會員國之國際協議、條約、公約所賦予及保障之權利及自由。因此其包括本國憲法及國際人權條約之權利範疇，如上所述愛爾蘭憲法有相當權利保障，同時法院亦透過判決進一步擴充權利範疇，因而此部份問題不大。

相對地國際條約之權利保障反而必須探討，因為愛爾蘭承繼英國之二元論立場，認為國際條約如果未經國會特別立法，不具國內法效力，因此前述愛爾蘭已批准或加入諸多國際人權條約，並沒有直接的國內法效力，就此而言，愛爾蘭只有「2003 年歐洲人權公約法」（European Convention on Human Rights Act 2003）之訂定，使得歐洲人權公約及相關議定書在愛爾蘭有國內法地位，因而其他聯合國及歐洲區域人權條約並沒有國內法地位。然而當「2000 年人權委員會

¹⁰³ 第 10 條係關於人權案件之訴訟協助，本文後續有相關討論。

¹⁰⁴ 第 11 條有關人權委員會得主動提起人權救濟程序及聲請法律是否違憲之職權，本文後續有相關討論。

法」第 2 條明確指出人權委員會所負責職權之人權範疇包括國際人權條約所保障之權利及自由，無疑地使得人權委員會得以在諸多國際人權條約沒有國內法地位之情況下，亦得在其職權範疇內直接適用國際人權條約，使得國內及國際人權保障均得完整實踐。

第三，有關訂立相關施行細則之職權，「2000 年人權委員會法」第 4 條第 4 項明文規定，人權委員會有實行職權之必要或相關權力，以維持人權委員會之獨立性及實踐職權之完整性。

由實際運作觀之，人權委員會已訂定相關指導原則，例如有鑑於「2000 年人權委員會法」第 8 條第 8 項賦予人權委員會有向高等法院或最高法院申請，以法庭之友（*amicus curiae*）之身分，對於有關人權保障之案件提出意見，因而人權委員會訂定「法庭之友指導原則」（*Amicus Curiae Guidelines*）對於相關之事實認定部分問題做一釐清。又例如由於「2000 年人權委員會法」第 9 條第 1 項第 2 款規定，人權委員會得應任何人請求，對於人權事件進行必要之調查，為了實踐其調查權，人權委員會於 2004 年訂定「請求人權委員會調查之指導原則（*Guidelines for dealing with requests under section 9(1)(b) of the Human Rights Commission Act, 2000*）」¹⁰⁵，以細部規範人權委員會如何行使調查權。

如上所述，「巴黎原則」希望各國賦予國家人權機構廣泛之職權，聯合國期待國家人權機構扮演橋樑、促進者及保護者三種角色，而此理念亦反映在「巴黎原則」對於國家人

¹⁰⁵ See Irish Human Rights Commission, *The Self-Employed and the Old Age Contributory Pension*, Appendix I, Irish Human Rights Commission, pp. 65-68 (April 2007).

權機構職權之規範，因而本文以下依此三種不同角色定位探究愛爾蘭人權委員會之職權內涵及其成果。

二、橋樑

「巴黎原則」對於國家人權機構扮演橋樑角色有兩個面向之期待，首先是作為其國家與國際人權之橋樑，第二是與各種人權機構及團體合作。

在作為國家與國際人權之橋樑部分，「巴黎原則」依各國實踐國際人權條約之不同階段，希望國家人權機構有下列之職權。首先，當然是鼓勵其國家批准或加入國際人權條約並確保其執行。其次，當國家批准或加入國際人權條約之後，國家人權機構應促進並確保其國家的法規及慣例符合其所批准或加入之國際人權及其有效執行。第三，當國家批准或加入國際人權條約之後，便有提出人權報告之義務，因此國家人權機構在其國家向國際人權監督機制提出報告過程中，可以有所貢獻，或是提出必要意見¹⁰⁶。

在與各種人權機構及團體合作部分，「巴黎原則」期盼國家人權機構與聯合國及聯合國系統內的任何其他組織、區域人權機制、其他國家人權機構合作¹⁰⁷。

(一)加入及實踐國際人權條約

有關愛爾蘭人權委員會作為國家與國際人權之橋樑部分，如果從「巴黎原則」所強調的三個層次觀之，愛爾蘭人權委員會在鼓勵其國家批准或加入國際人權條約部分特別

¹⁰⁶ Paris Principles, Competence and responsibilities, point 3.

¹⁰⁷ Ibid.

的不足，如上所述，愛爾蘭人權委員會在 2001 年成立，但是愛爾蘭在 2001 年之後並未加入任何核心人權條約，即使愛爾蘭尚未加入部分核心人權條約，然而幾年來人權委員會並未積極呼籲愛爾蘭加入這些尚未加入之核心人權條約，特別是「保障身心障礙者權利及尊嚴國際公約」，人權委員會強調其積極參與此人權條約之簽訂，但是相對地人權委員會卻未積極要求愛爾蘭加入此條約。

因而人權委員會著重於檢視愛爾蘭是否實踐以批准或加入之人權條約，人權委員會首度對於國際人權條約在其國內之實際執行作為與成果提出意見書，係於 2005 年向聯合國消除種族歧視委員會對於愛爾蘭政府依據「消除所有形式種族歧視公約」所提出之國家報告的意見書，其內容包括一些重要之種族議題，例如在法實務執行層面、社會真實性的種族問題、愛爾蘭對於「消除所有形式種族歧視公約」第 4 條與第 7 條之回應、種族言論之自由表意權、移民勞工之種族問題、遊民之種族問題、難民之種族議題與性別及種族之交錯議題等，此意見書認為愛爾蘭之國家報告並未實際反映出愛爾蘭社會上之真實情狀，以較為批判之語氣認為政府長期不關懷種族議題。

人權委員會亦於 2005 年針對愛爾蘭依據「消除所有形式對婦女歧視公約」提出之國家報告發表意見書，而對於性別平權議題包含檢視在該公約下愛爾蘭之婦女權利現況及各方面之婦女問題如貧困婦女議題、身心障礙保護議題、移民與種族問題甚至是年長婦女這種特別弱勢者之人權保護議題等做出各方面之回應並更進一步地提出具體之人權保護建議事項。

人權委員會於 2006 年針對愛爾蘭依據「兒童權利公約」

提出之國家報告提出意見書，內容則包括例如兒童與司法，尤其是刑事訴訟系統之問題、貧困兒童關懷與保護議題、破碎家庭議題、流浪兒、身心障礙兒童、因家庭宗教信仰而受不平等待遇之兒童議題與兒童販運等議題。

此部份內涵可以體現「巴黎原則」對於國家人權機構所抱持理想之實踐。一方面人權委員會作為一獨立機關，而非政府之附庸，在功能上更能實際體現一國之人權現況，而非淪為行政權之傳聲筒與宣傳工具。另一方面則是作為橋樑功能之展現，其連結了人權委員會政府與國際組織，充分體現了對話的功能，足以使國際組織更瞭解該國之人權進展與現況¹⁰⁸。

(二)人權合作

有關與各種人權機構及團體合作，「巴黎原則」認為，國家人權機構應與其他可能與促進及保障人權之機構保持聯繫，特別是監察專員、調解人及類似機構等，同時應與非政府組織發展關係，因為非政府組織對人權促進及保障可以發揮根本作用¹⁰⁹。

由於「2000年人權委員會法」第8條第3項規定人權委員會之職權之一為「向國內或國際組織或機構，諮詢有關人權領域內之資訊或專門知識」，而第9項則指出其職權之一為「採取任何必要之措施，以建立及實現多方會談所達成維護權利與機會平等之共識」，此即為其關於人權合作方面

¹⁰⁸ Irish Human Rights Commission, Submission of the Irish Human Rights Commission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination in respect of Ireland's First National Report under the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Irish Human Rights Commission, p. 3 (2005)

¹⁰⁹ Paris Principles, Methods of operation.

之權責。從而人權委員會明白指出在國內方面，其將與其他機關對於人權事項緊密之合作，並尋求對話與協調之機制。而在國際方面，人權委員會則與聯合國人權委員會/人權理事會¹¹⁰及相關機構如人權高級專員辦公室等合作，區域組織方面則例如歐洲理事會之人權保護相關部門等¹¹¹。

在關於人權合作實際運作上，有關民間團體部分，例如人權委員會多次與愛爾蘭律師公會（Law Society）合作，舉辦人權議題之研討會¹¹²。有關與其他國內機制合作部分，人權委員會強化與具有人權保護功能之其他相互機關團體合作，例如兒童監察使（Children's Ombudsman）、族群與多元文化平等局（Equality Authority and the National Consultative Committee on Racism and Interculturalism, NCCRI）等。

有關與北愛爾蘭人權委員會合作，愛爾蘭人權委員會與北愛爾蘭人權委員會雙方於 2001 年 11 月設立聯席委員會（joint committee），相互密切地就人權保護範圍的種類事項合作交流，經由此聯繫而對於愛爾蘭全島之和平、民主與人權有所貢獻。聯席委員會所進行的重要工作之一是討論訂定「愛爾蘭島權利憲章」（Charter of Rights for the Island of Ireland）¹¹³。

有關國際合作部分，愛爾蘭人權委員會不僅是歐洲國家人權機構（European Group of National Human Rights Institutions）之成員，同時在 2006 年被選為主席¹¹⁴。人權

¹¹⁰ 聯合國人權理事會於 2006 年 6 月成立，並同時廢除人權委員會。

¹¹¹ Irish Human Rights Commission, *supra* note 41, pp. 22-23.

¹¹² Irish Human Rights Commission, *supra* note 39, pp. 40-41. Irish Human Rights Commission, *supra* note 83, p. 36.

¹¹³ Irish Human Rights Commission, *supra* note 71, p. 48.

¹¹⁴ Irish Human Rights Commission, *supra* note 42, p. 28.

委員會成立之後便積極與國際國家人權機構合作委員會 (International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions, ICC)¹¹⁵ 合作。在歐洲區域部分，人權委員會亦與歐盟基本權利署 (European Union Fundamental Rights Agency)¹¹⁶ 及歐洲理事會之人權委員 (Commissioner for Human Rights) 密切合作。而人權委員會亦與聯合國人權高級專員 (UN High Commissioner for Human Rights) 有良好聯繫¹¹⁷。

由上觀之，愛爾蘭人權委員會可說是建構非常好的人權合作網絡，不論是國內、愛爾蘭與英國、歐洲區域、聯合國等層次，均積極合作及參與，應是相當好之典範。

三、促進者

就扮演促進者之角色而言，「巴黎原則」主要著重於兩個層面，一者是針對各種人權狀況提出建議，就針對各種人權狀況提出建議而言，「巴黎原則」認為其可能是被動因應政府、國會或其他國家機關之要求，或是由國家人權機構主動提出¹¹⁸。其方式則可只向政府、國會或其他國家機關提出，或是將其意見出版或公布於公眾¹¹⁹。其領域則可能是：

¹¹⁵ 國際國家人權機構合作委員會係聯合國為推動巴黎原則之實現所出現之產物，目前有 41 個國家人權機構為會員。國際國家人權機構合作委員會每年例行通常在日內瓦舉行年會，其事務之推動經常由聯合國人權高級專員辦公室予以協助。

¹¹⁶ 參見廖福特，歐盟基本權利署之分析—歐盟「國家」人權機構？，洪德欽主編，歐盟人權政策，中央研究院歐美研究所，2009 年 11 月，頁 17-51。

¹¹⁷ Irish Human Rights Commission, *supra* note 42, p. 30.

¹¹⁸ Paris Principles, *Methods of operation*.

¹¹⁹ *Ibid.*

(1)針對法律制度，提出有關人權保障領域之新法律草案、修法提議，或是修改行政措施。(2)針對違反人權事件提出意見；(3)針對特定或一般人權情況提出報告；(4)提醒政府國內某些區域之人權狀況，並就政府應採取之措施提出意見¹²⁰。

而另一者則是人權意識之提升及人權教育之落實。「巴黎原則」強調，國家人權機構可以協助制定人權教學及研究方案，並參加這些方案在學校、大學及專業團體中執行。另外，國家人權機構亦可以通過宣傳、教育、媒體，宣傳人權及反對各種形式歧視特別是種族歧視之的工作，以提高公眾對人權之認識¹²¹。

(一)人權報告及建議

相對地「2000年人權委員會法」亦有相關規範，例如第23條規定「委員會於每年三月底前，應提交年度報告於司法部部長，並陳報國會。」而第24條則規範有關委員會之具體成效及依據該法執行職權，於人權領域中所獲致之成效（包括國內外）之業務檢討報告提出義務。因此人權委員會從2003年開始逐年撰寫年度報告，但是特別的是沒有看到2005年年度報告之出版，而且原因不明。

「2000年人權委員會法」第8條第4項亦賦予人權委員會得「主動或應政府請求，提供有關加強國內人權保障及確保人權之建言。」因而亦有專門針對不同人權領域人權議題所提出之研究報告，例如關於自營與老年退休金之報告（The Self-Employed and the Old Age Contributory

¹²⁰ Paris Principles, Competence and responsibilities, point 3.

¹²¹ Ibid.

Pension)。而該份報告亦落實了人權委員會對於不同的主要人權領域均加以特別注意，並採取專業分工之策略的觀點¹²²。

而在對法律案之建議部分，「2000 年人權委員會法」第 8 條第 1 項明白指出，人權委員會掌理事項包括「隨時檢討國內相關法規是否足夠且有效得以保障人權。」第 8 條第 2 項進一步規定，人權委員會得於「審查相關人權立法議案時，應各部會首長之請求，提供職務上相關連之見解。」而此職權之最大特質是在法案審查中即能提供人權意見，並非在法案通過後，於進行違憲審查時，才能表達法律是否違反權利保障之見解。

基於上述法律規定人權委員會可能被動受部會之請求或是主動對於法律案提出意見，2003 年至 2005 年間只有司法部曾經請求人權委員會針對法案提出人權意見，因此人權委員會主席向內閣反應此現象，因而 2006 年之後各部會才向人權委員會請求提供法案之意見。但是當各部會都向人權委員會請求提供法案意見之後，人權委員會反而擔心無法負荷，其認為「2000 年人權委員會法」第 8 條並未賦予人權委員會裁量權，因而任何請求都必須回覆，其結果可能造成人權委員會過重之負擔¹²³。

就實際案例觀之，人權委員會幾年來已針對諸多法案提出人權意見，例如 2002 年的犯罪正義法案（恐怖份子攻擊）與犯罪法律條款（精神病患者）；2003 年的歐洲拘捕證法案、殘障人士教育法案、非愛爾蘭公民及其於愛爾蘭出生孩童之法律地位法、犯罪正義法案、委員會調查法案、判決

¹²² Irish Human Rights Commission, *supra* note 41, p. 24.

¹²³ Irish Human Rights Commission, *supra* note 42, p. 18.

轉移執行法案與犯罪正義（恐怖份子攻擊法案）；2004 年的移民法案、警察（Garda）法案、平等法案、殘障人士法案與對公民權和第二十七次憲法修正案提出的公民投票提議；2005 年的犯罪正義（國際合作法案）與愛爾蘭國家和公民法案等¹²⁴。但是更核心的問題是是否因為人權委員會的意見，使得法案更能保障人權？但是可惜的是從可得知資訊裡，人權委員會只說明針對哪些法案提出意見，但是無法確知完整意見，更重要的是人權委員會並沒有評估其意見是否為各部會及國會所接受，因而難以評斷人權委員會在此部分之正面貢獻。

除了對法案提出建議，人權委員會也要對主要政策文件中關於人權的部分提出建議。舉例來說，人權委員會對全國反對種族主義行動計畫提出了建議，其並與身心障礙立法諮詢團緊密合作，而該團準備對身心障礙政策提出建議。另外人權委員會發表了一份針對吉普賽為少數民族，並應基於憲法消除種族歧視的報告，且對於 2003 年的人身受傷評估委員會法案提出看法。然而同樣地人權委員會也沒有評估其意見是否被接受，或是持續針對尚未改善之部分繼續提出意見。

(二)人權教育

在人權委員會的職權裡，「2000 年人權委員會法」第 8 條第 5 項規定，人權委員會「對可提升國人人權認識及注意其重要性之研究或教育活動，應給予資金贊助或協助，或委託辦理相關研究或教育活動」。

人權委員會在其關於 2003 至 2006 的愛爾蘭社會人權促

¹²⁴ 參見 Maurice Manning，同前註 42。

進與保護策略計畫書中即提到，人權委員會將於盡可能範圍內達成人權教育之功能，而其方法包括相關之教育與訓練、研究、資訊提供與傳播等，並且與相關之團體或個人合作¹²⁵。例如人權委員會與國際特赦組織（Amnesty International）及英國及愛爾蘭之教師協會合作¹²⁶，進行教師之人權教育。

另一方面，權委員會亦宣稱其希望能盡可能促成相關之政府官員或代表參與人權教育之實施。值得特別注意的一點，其焦點將特別關注於未被確實執行之人權項目，尤其是經濟權、社會權與文化權¹²⁷。

在實際之執行策略上，包含與教育與科學部以及警察人權團體、大學系所、教職體系與社區教育組織就人權教育訓練事項相互合作，並提供相關之人權教育訓練。另外以演講或出版以及透過網路宣傳、成立專屬網站等之方式達到人權教育之效果。

四、保護者

國家人權機構作為保護者之功能是最重要的，也是對於人權保護來說最容易有所減損的，一個國家之國家人權機構倘若能擁有較完整之保護者功能，通常該國家人權保護機構是較為有效的。「巴黎原則」對此認為，可以授權國家人權機構負責受理及審議有關個別情況的申訴及請願。提出之主體可以包括個人、個人之代理人、第三人、非政府組織、工會或任何其他代表性組織等。而國家人權機構可以根據以下

¹²⁵ Irish Human Rights Commission, supra note 41, p. 24.

¹²⁶ Irish Human Rights Commission, supra note 83, p. 36.

¹²⁷ Ibid, p. 25.

原則處理這些個案：(1)在法律規定的範圍內，經由調解或和解，達成有拘束力之決定，並求得當事人滿意之解決方案；(2)告知申訴人及請願人其權利，特別是救濟途徑；(3)若非其職權範圍內，將申訴及請願案件，轉送其他權責機關；(4)基於維護申訴人及請願人之權利，對主管當局提出建議，特別是對法律、規章和行政措施提出修正或改革意見¹²⁸。

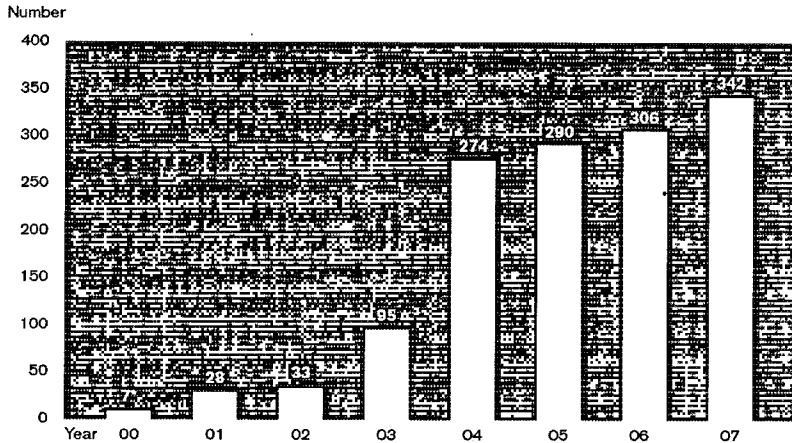
對於愛爾蘭人權委員會而言，可由參與司法程序及調查權兩個層面探討其如何扮演保護者之角色。吾人或可先探究人權委員會所接受之案件之增加情形，再進而分析人權委員會是否已完善地扮演保護者之角色。

(一)案件數目

在人民詢問人權委員會相關業務的次數上，隨著人權委員會漸為大眾所知悉，詢問之次數亦有所增加，特別是 2004 年之後有明顯增加之趨勢，或許與人權委員會在 2004 年公布「法庭之友指導原則」有關。

¹²⁸ Paris Principles, Additional principles concerning the status of commissions with quasi-judicial competences.

圖二：人權委員會收到有關調查權與參與司法程序之件數
2000 ~ 2007



*2000 年的 7 件請求案是人權委員會在 2001 年 7 月正式成立之前就收到之案件。

資料來源：Irish Human Rights Commission, Annual Report 2007, p. 19.

在這些諮詢的來源裡面，歷年以來均以電話詢問之方式為最大宗，而在詢問內容之種類上，大部分均較集中於公民與政治權利及跨領域（cross-cutting，指橫跨公民、政治、經濟、社會與文化權之議題，例如關於種族、性別、身心健康、兒童與老年人之議題等）議題所占比例較大，另外亦有關於經濟與文化權利或其他議題者。

人權委員會曾經表明其當然希望能盡量滿足所有之協助請求，但是其亦宣稱目前階段其資源恐有未殆之處，所做的是盡可能完善其作為保護者之角色¹²⁹。其中已可見人權

¹²⁹ Irish Human Rights Commission, supra note 41, p. 31.

委員會之掙扎，主觀上有意願善盡保護者之角色，但是其已警覺客觀上資源不足，因而吾人可藉由實際之成效檢視人權委員會是否因為客觀資源之限制，而導致無法完善實踐其職權。以下分從參與司法程序及調查權兩個領域觀之。

(二)參與司法程序

所謂參與司法程序包括四個面向。首先，人權委員會得以法庭之友之身分參與司法程序。「2000年人權委員會法」第8條第8項規定，人權委員會得向高等法院或最高法院申請，經其同意後，以法庭之友之身分，對於任何有關人權之案件提出意見。

其次，人權委員會得提供訴訟協助。「2000年人權委員會法」第10條規定，當事人得在訴訟前或程序中向人權委員會請求提供協助，如果事件所涉及之法律見解具有原則上重要性、因案件複雜或其他理由，無法期待關係人在未提供協助下得以保護其應有權益、其他機制可以提供更好之救濟，則人權委員會得提供相關協助，包括法律上之建議、對申請人提供或安排訴訟代理人或其他委員會認為妥適之協助。

第三，人權委員會得主動提起人權救濟程序。依據「2000年人權委員會法」第11條第1項規定，人權委員會亦得主動為任何人之人權事項向法院提出救濟程序。

第四，人權委員會得要求確認法規違憲。「2000年人權委員會法」第11條第2項特別規定，第11條第1項所稱之救濟包括要求法院確認法規牴觸憲法，或確認行憲前公佈施行之法規依憲法第50條規定，已不再繼續有效。

此四個面向，前兩者是人權委員會被動呼應人民之請求

而參加或協助訴訟程序，後兩者則是人權委員會可以主動加入訴訟或釋憲程序。或許吾人可依此檢驗人權委員會之實際成效。

就扮演法庭之友之角色而言，人權委員會從 2005 年開始以法庭之友參與兩個案件，其分別為在高等法院的 *Lawrence & Others v. Ballina Town Council & others* 及在最高法院的 *Carmody v. The Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and The Attorney General*，但是這兩個案件到 2007 年年底前都尚未判決確定¹³⁰，因此無法評估人權委員會作為法庭之友之成效。

人權委員會在 2006 年開始以法庭之友參與 *Legal Aid Board v. District Judge Patrick Brady, the Northern Area Health Board & Others* 之訴訟¹³¹，本案中某位母親因為未善盡其職責，國家欲強制照顧此母親之身心障礙者兒童，因而此母親提起訴訟，並請求法律扶助，而人權委員會在本案中提醒法院應著重兒童權利公約及身心障礙者權利公約之規範，其認為本案中父母有權以監護人之身分指示法律扶助機構（Legal Aid Board），反而是影響身心障礙者兒童在親權訴訟中權利行使。本案後來和解，其內容亦遵循人權委員會之意見¹³²。此案應是人權委員會有正面效應之案件。

在 2007 年則增加為四件人權個案，*D.B. & Others v. The Minister for Justice, Equality and Law Reform* 一案有關非愛爾蘭國民父母（包括只有父或母一方非愛爾蘭國民及父母雙方均非愛爾蘭國民）在愛爾蘭所生之子女是否得申請居留權，人權委員會向最高法院提出意見，強調愛爾蘭憲法及國

¹³⁰ Irish Human Rights Commission, *supra* note 71, p. 25.

¹³¹ Irish Human Rights Commission, *supra* note 42, p. 15.

¹³² Irish Human Rights Commission, *supra* note 71, p. 24.

際人權條約均保障家庭團聚權及移民兒童之權利，但是愛爾蘭最高法院判決認為非愛爾蘭國民父母在愛爾蘭所生之子女並無法律依據得以申請繼續居留於愛爾蘭¹³³。因而本案中實質上人權委員會之意見並未為最高法院所接受，應不算是人權委員會成功的案例。

另外三個案件 *Digital Rights Ireland Limited v. The Minister for Communications, Marine and Natural Resources, The Minister for Justice, Equality and Law Reform, The Commissioner of An Garda Síochána, Ireland and the Attorney General* (有關電信公司是否得保存三年通話記錄)、*Pullen & Others v. Dublin City Council* (有關地方政府得否以簡易程序要求公有住宅承租人搬遷)、*Health Services Executive v. SS* (有關長期拘禁有行為障礙之未成年人)則到2007年年底之前都尚在審理中，尚無法得知其結果¹³⁴。

就訴訟協助而言，人權委員會已在哪些案件以何種方式協助當事人之細節並不容易得知。而人權委員會只有在一個案件 (*J.H. v. Vincent Russell, Clinical Director of Cavan General Hospital*) 直接代表當事人進行訴訟，本案有關長期將當事人留置在精神病醫院超過四年，後來人權委員會得到勝訴，當事人亦離開醫院¹³⁵。

就主動訴訟而言，前述人權委員會代表當事人提起訴訟之案件，應可歸類為主動訴訟，但是人權委員會將其列為訴訟協助，無論如何此案是唯一案件。

就要求聲明法規違憲而言，因為愛爾蘭沒有設立憲法法

¹³³ Ibid, pp. 24-25.

¹³⁴ 到2009年4月為止，人權委員會尚未出版其2008年年度報告，因此難以得知最新資訊。

¹³⁵ Irish Human Rights Commission, *supra* note 71, pp. 22-23.

院，其違憲審查制度比較偏向美國系統，即由普通法院於審理案件中審查所適用之法規是否違憲。因而對於人權委員會而言，其亦必須於訴訟案件中提出聲明法規違憲之請求，從前述人權委員會以法庭之友身份參與訴訟或是協助訴訟之案件觀之，人權委員會並未說明其在這些案件中曾經請求愛爾蘭最高法院聲明法規違憲，唯一可得知的是在前述 *D.B. & Others v. The Minister for Justice, Equality and Law Reform* 一案，人權委員會提出本案有違憲之虞，但是可惜的是並未被愛爾蘭最高法院採納，因此吾人可以說幾年來人權委員會事實上並未善用此項職權，而這是非常遺憾之事，因為從比較法觀之，其實被賦予得提起釋憲職權之國家人權機構並不多，如果能認定某侵犯人權之法規違憲，可在制度上避免相同情形重複出現，對於人權保障是相當有助益的，或許這是人權委員會未來應該妥善運用之職權。

人權委員會在參與訴訟程序的表現，恐怕必須面對兩項批判，第一是效率太低，人權委員會幾年來只處理少數案件。第二是成效不確定，人權委員會所提出之意見，因為有一些案件尚在審理中，因此無法評估其成效，而少數已確定之案件，人權委員會之意見亦非均為法院所採納。

(三)調查權

在作為保護者的功能中，調查權是國家人權機構相當重要之功能。愛爾蘭「2000年人權委員會法」第8條所列人權委員會職權中即包含「依據本法第九條規定執行調查工作」，而此職權則在第9條作更詳盡之規範，其中規定人權委員會得主動或是應任何人請求，獨立自主採行必要或權宜調查措施以實行其職權。同時為了實踐調查之目的，若人權

委員會請求命提出所占有或持有與調查相關之資料、文件或物品或邀請到會說明，其受請求之人不得拒絕，否則依照同條第 17 項之規定，可處以十二個月以下有期徒刑或科或併科一千五百元以下罰金。另外，第 9 條針對調查權部分規範的可說是相當完整，包含拒絕調查事由、不受理事由、提出證據期限、調查方式、個人資料保護與資訊公開等，均有詳細舉列，並且該條關於調查權所佔之篇幅為整個「2000 年人權委員會法」最大的，足以證明調查權之重要性。

至於在實際的調查權行使方面，人權委員會自 2003 年 5 月開始審查 2000 年以來所收之諮詢案件，然而第一次正式行使該項權能係在 2004 年年底調查關於退休福利之事件¹³⁶，第二件則是有關外國人之不公平待遇¹³⁷，第三件有關智能障礙者之不公平待遇¹³⁸。

此情況至少有兩個疑慮，首先，有關行使職權之範疇，於此必須強調的是至 2007 年為止幾年來人權委員會只進行調查此三件案件，其他案件完全被忽略，其意謂人權委員會其實捨棄了諸多人權議題，人權委員會是否已善盡其調查職權恐怕有相當疑義。

其次，就效率而言，人權委員會到了 2007 年才完成第一份調查報告¹³⁹，此案即為人權委員會所進行的第一個調查案件，此報告名稱為 *The Self-Employed and the Old Age Contributory Pension*，其關於退休福利，人權委員會認為愛爾蘭的退休福利制度不完全符合歐洲社會安全典章

¹³⁶ Irish Human Rights Commission, *supra* note 39, p. 36; *supra* note 83, p. 30.

¹³⁷ Irish Human Rights Commission, *supra* note 42, p. 14.

¹³⁸ Irish Human Rights Commission, *supra* note 71, p. 22.

¹³⁹ *Ibid.*

(European Code of Social Security)、歐洲人權公約、公民與政治權利公約之規定，因此要求修正愛爾蘭國內社會福利法規，同時強調人權委員會將持續監督愛爾蘭社會及家庭部 (Department of Social and Family Affairs) 負責改進。從其結果而言，因為人權委員會之努力，應可進一步改善愛爾蘭之社會福利制度，不過亦需持續觀察愛爾蘭行政部門是否完整實踐人權委員會之意見。但是從效率而言，人權委員會花了三年時間才完成此報告，而且另兩個調查案尚未完成報告，如果人權委員會的效能如此低落，恐怕難以完整實行其調查權。

於此或亦可回應前述人權委員會之說詞，其認為因為客觀資源之限制，人權委員會無法處理大量的調查權及參與司法程序案件，確實人權委員會必須面對資源之限制，例如除了主席之外其他委員均為兼任、只有相當少數的職員、總預算不充分等，但是如果從人權委員會所進行的參與司法程序及調查案觀之，恐怕其效率是太低的，而且不能只以缺乏資源為藉口，例如 2000 年至 2007 年人權委員會共收到 1,375 件請求案 (參見前附圖二)，但是從上述可知，人權委員會只進行七件以法庭之友參與訴訟、一件直接代表當事人進行訴訟協助、三件調查案，因而絕大部分案件被人權委員會認為是不需要參與或協助，或是尚在處理中，其結果是諸多人民之人權期待，可能無法藉由人權委員會實行其參與訴訟程序及調查權而得到進一步之保障，人權委員會恐怕尚未完整扮演保護者之角色。

陸、結論

聯合國多年來希望每個國家設立國家人權機構，成為各國在人權議題上與國際組織、區域組織及各國國家人權機構相互間之聯繫及實踐機關。而在聯合國的理想中，國家人權機構至少可以扮演人權之促進者、保護者與橋樑等三種角色與功能。同時聯合國通過「巴黎原則」，作為國家人權機構之準繩。

從歷史發展觀之，1990 年代之後進入國家人權機構之重要擴張期，才有多數國家人權機構之設立。而愛爾蘭也因為與英國簽訂「貝爾發斯特協議」之契機，得以設立人權委員會，並選擇以增訂新法律之方式，在既有之監察使之外設立人權委員會。

愛爾蘭人權委員會被國家人權機構論壇即評定其為 A 級的完全滿足巴黎原則標準之國家人權機構，因而其有相當多值得讚許之處，例如在組織面向，其規定任命委員時應兩性平衡、委員亦相當具有多元性及代表性、委員之任期及解職要件明確。在職權面向，人權委員會有廣泛之職權，在扮演促進者及橋樑之角色部分相對而言有較佳之成果。

但是即使愛爾蘭人權委員會被評定為 A 級之國家人權機構，此並不意謂人權委員會均無可改進之處，例如在組織架構上，人權委員會與行政部門有較密切之聯繫、行政部門任命所有委員、無委員之豁免權規範、預算不足、職員不夠等，都影響人權委員會之運作。而在職權上，恐怕難以認定人權委員會已善盡保護者之角色。

參考文獻

一、中文部分

1. Brian Burdekin and Anne Gallagher, 監察院國際事務小組編譯, 聯合國與國家人權組織, 第七屆國際監察組織年會論文選輯, 監察院, 2001年, 頁 57-65。
2. Maurice Manning, 新人權機構的成立—愛爾蘭經驗 2000-2006, 國家人權機構研討會, 台灣國際法學會、台灣民主基金會主辦, 2006年10月14日。
3. 大英國協秘書處, 國家人權機構最佳作法, 大英國協秘書處, 2001年。
4. 甘逸驊, 北愛爾蘭和平進程: 政府間因素與國際勢力的介入, 問題與研究第43卷第2期, 2004年4月, 頁 1-30。
5. 石忠山, 當代愛爾蘭憲政體制, 瞭解當代愛爾蘭民主政治學術研討會, 國際研究學會, 2008年10月18日。
6. 李伸一, 監察權之理論與實務(第二版), 監察院, 2005年8月。
7. 陳信吉, 愛爾蘭獨立建國簡介, 認識歐洲第8期, 2000年12月, 頁 40-51。
8. 黃瑞卿編, 愛爾蘭歷史年表, 認識歐洲第8期, 2000年12月, 頁 12-17。
9. 廖福特, 北愛爾蘭人權委員會及愛爾蘭國家人權委員會, 新世紀智庫論壇第9期, 2000年4月, 頁 74-78。
10. 廖福特, 創設國家人權機構—理想、類型與憲政, 湯德宗、廖福特主編, 憲法解釋之理論與實踐(五), 中央研究院法律學研究所籌備處, 2007年3月, 頁 175-224。

11. 廖福特，南韓國家人權委員會之研究，2007 亞太區域研究成果發表會，中央研究院亞太區域研究專題中心，2007 年 7 月 20 日。
12. 廖福特，英國「平等及人權委員會」之研究，台灣國際法季刊第 4 卷第 2 期，2008 年 6 月，頁 207-241。
13. 廖福特，馬來西亞國家人權委員會之研究，臺北大學法學論叢第 66 期，2008 年 6 月，頁 77-137。
14. 廖福特，歐盟基本權利署之分析—歐盟「國家」人權機構？，洪德欽主編，歐盟人權政策，中央研究院歐美研究所，2009 年 11 月，頁 17-51。
15. 監察院，監察院國際事務小組編譯，英國暨愛爾蘭監察工作，監察院，2003 年。

二、外文部分

1. Ahern, Bertie, Speech at the official opening of the new premises of the Human Rights Commission, Jervis House, Jervis Street, Dublin 1 on Wednesday, 10th December 2003, in Irish Human Rights Commission, IHRC Annual Report 2003, p. 66 (November 2004).
2. Bahadur, Nayan, The Protection Role of the Nepalese Human Rights Commission, in Ramcharan, Bertrand G.(ed.), The Protection Role of National Human Rights Institutions (Martinus Nijhoff Publishers, 2005).
3. Beytagh, Francis X., Constitutionalism in Contemporary Ireland: An American Perspective (Round Hall Sweet & Maxwell, 1997).
4. Binchy, William, The Irish Legal System, 29 International

- Journal of Legal Information 205-207 (2001).
5. Bossman, Anna, The Protection Role of the Ghana Human Rights Commission, in Ramcharan, Bertrand G. (ed.), The Protection Role of National Human Rights Institutions (Martinus Nijhoff Publishers, 2005).
 6. Cardenas, Sonia, National Human Rights Commissions in Asia, in Montgomery, John D. and Glazer, Nathan (eds.), Sovereignty under Challenge (Transaction Publishers, 2002).
 7. Casey, James, Constitutional Law in Ireland (Round Hall Sweet & Maxwell, 2000).
 8. Constitution Review Group, Report of the Constitution Review Group (Constitution Review Group, 1996).
 9. Doolan, Brian, Principles of Irish Law (7th ed.) (Gill & MacMillan, 2007).
 10. Fitzpatrick, Kieren, The Asia-Pacific Forum: A Partnership for Regional Human Rights Cooperation, in Lindsnaes, Birgit, Lindholt, Lone and Yigen, Kristine (eds.), National Human Rights Institutions Articles and Working Papers (Danish Centre for Human Rights, 2000).
 11. Human Rights Watch, Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa (Human Rights Watch, 2001).
 12. International Council on Human Rights Policy, Performance and Legitimacy: national human rights institutions (International Council on Human Rights Policy, 2000).

13. International Council on Human Rights Policy and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions (International Council on Human Rights Policy and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2005).
14. Irish Human Rights Commission, Conclusions and Summary of Recommendations contained in the Commission's Report to Government under Section 24 of the Human rights Commission Act (Irish Human Rights Commission, 2000).
15. Irish Human Rights Commission, Promoting and Protecting Human Rights in Irish Society- A Plan for 2003-2006 (Irish Human Rights Commission, November 2003).
16. Irish Human Rights Commission, Submission of the Irish Human Rights Commission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination in respect of Ireland's First National Report under the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Irish Human Rights Commission, 2005)
17. Irish Human Rights Commission, Annual Report 2004 (Irish Human Rights Commission, October 2005).
18. Irish Human Rights Commission, The Self-Employed and the Old Age Contributory Pension, Appendix I (Irish Human Rights Commission, April 2007).
19. Irish Human Rights Commission, Annual Report 2006

- (Irish Human Rights Commission, September 2007).
20. Irish Human Rights Commission, Annual Report 2007 (Irish Human Rights Commission, October 2008).
 21. Irish Human Rights Commission, Press Statement, Irish Human Rights Commission condemns proposed 24% cutback to its 2009 Budget Commission will be damaged irreparably by cut, 4 November 2008.
 22. Joint statement read today by the Rep of Mexican Commission on behalf of 7 NHRIs from Korea, Malaysia, India, New Zealand, Australia, Ireland and Afghanistan, Independence of National Human Rights of Institutions, 22 March 2009.
 23. Kjaerum, Morten, The Protection Role of the Danish Human Rights Commission, in Ramcharan, Bertrand G. (ed.), The Protection Role of National Human Rights Institutions (Martinus Nijhoff Publishers, 2005).
 24. Kumar, C. Raj, National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights, 19 Am. U. Int'l L. Rev. 259 (2003).
 25. Lindsnaes, Birgit and Lindholt, Lone, National Human Rights Institutions: Standard-setting and Achievements, in Lindsnaes, Birgit, Lindholt, Lone and Yigen, Kristine (eds.), National Human Rights Institutions Articles and Working Papers (Danish Centre for Human Rights, 2005).
 26. McCracken, Brian, The Irish Constitution: An Overview, in Binchy, William and Sarkin, Jeremy (eds.), Human Rights, the Citizen and the State: South African and Irish

- approaches (MPG Books, 2001).
27. Mohamedou, Mohammad-Mahmound, The Effectiveness of National Human Rights Institutions, in Lindsnaes, Birgit, Lindholt, Lone and Yigen, Kristine (eds.), National Human Rights Institutions Articles and Working Papers (Danish Centre for Human Rights, 2000).
 28. Morgan, David Gwynn, Ireland's Ombudsman, in Binchy, William and Sarkin, Jeremy (eds.), Human Rights, the Citizen and the State: South African and Irish approaches (MPG Books, 2001).
 29. Pityana, N. Barney, The South African Human Rights Commission, in Hossain, Kamal, Besselink, Leonard F. M., Selassie, Halie Selassie Gebre and Völker, Edmond (ed.), Human Rights Commissions and Ombudsman Offices National Experience Throughout the World (Kluwer Law International, 2000).
 30. Pohjolainen, Anna-Elina, The Evolution of National Human Rights Institutions The Role of the United Nations (The Danish Institute for Human Rights, 2006).
 31. Robertson, Philip S. Jr., Setting the Facts Straight: the Critical Role of the NHRC in a Labor Solidarity Campaign, Thailand Human Rights Journal 145 (2003).
 32. Ryan, Fergus W., Constitutional Law (Round Hall Sweet & Maxwell, 2001).
 33. Sekaggya, Margaret, The Protection Role of the Uganda Human Rights Commission, in Ramcharan, Bertrand G. (ed.), The Protection Role of National Human Rights

-
- Institutions (Martinus Nijhoff Publishers, 2005).
34. South Asia Human Rights Documentation Centre, National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region (South Asia Human Rights Documentation Centre, 1998).
 35. Sripathi, Vijayashri, India's National Human Rights Commission: A Shackled Commission? , 18 B. U. Int'l L. J. 1 (2000).
 36. United Nations, Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (Centre for Human Rights, 1994).
 37. United Nations, Professional Training Series No. 4 National Human Rights Institutions (Centre for Human Rights, 1995).