

內外夾擊

一 歐洲人權法院與國家人權機構之互動

廖福特

中央研究院法律學研究所研究員

摘要

『歐洲人權公約』現有 47 個會員國，幾乎涵蓋所有歐洲國家，歐洲人權法院之管轄權及於所有有關解釋及適用公約之事項。聯合國認為國家人權機構是實踐國際人權條約的重要機制，聯合國各機關認為國家人權機構至少可以扮演保護者、促進者及橋樑三種重要角色。歐洲共有 49 個國家人權機構，包括人權諮詢委員會、單一職權委員會、混和機制、人權監察使、獨立人權委員會等五種類型。各歐洲國家之國家人權機構透過參與歐洲人權法院之訴訟程序扮演法庭之友之角色，因此兩者也形成裡應外合之情狀，合作監督歐洲各國實踐公約所保障之權利。英國有三個國家人權機構，其中有北愛爾蘭人權委員會及平等及人權委員會曾參加歐洲人權法院之訴訟程序。北愛爾蘭人權委員會都與英國政府有不同見解，但是得到歐洲人權法院之認同。而平等及人權委員會參與歐洲人權法院訴訟時，絕大部分表達與英國政府不同意見，充分顯現其獨立性，而且大部分意見為歐洲人權法院所接受。

關鍵詞：國家人權機構、歐洲人權法院、北愛爾蘭人權委員會、蘇格蘭人權委員會、及平等及人權委員會

壹、前言

『歐洲保護人權及基本自由公約』(*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950*) 設立了國際法上最成功的人權保障系統，亦建立了最先進的國際人權保護之司法程序，設立歐洲人權法院(*European Court of Human Rights*) 作為審理人權訴訟之司法機制。此公約乃是世界上第一部允許個人於國際司法機構控訴國家之國際文件，其性質與傳統國際法視個人為客體有所不同，其促使個人成為國際法之主體，並將人權保護導向國際司法救濟之途徑。

另一方面，過去幾十年來全球致力於強化人權中最具成效的發展之一就是國家人權機構(*National Human Rights Institution*) 的角色越來越重要(*Ramcharan, 2005: vii.*)。聯合國認為國家人權機構是實踐國際人權條約的重要機制，因為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(*Commonwealth Secretariat, 2001: 4*)。然而人權之實踐卻與政府之角色有關，政府可能是人權之迫害者，因此傳統上以各國政府為代表之國際組織架構，不一定適合適用於人權議題上，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之聯繫及實踐機關，因而在人權議題上特別形成除了各國政府之外的獨立聯繫組織。

更特別的是當歐洲國家的國家人權機構逐步設立之後，歐洲人權法院建立了國家人權機構亦得以參與人權訴訟，形成歐洲人權法院與國家人權機構內外夾擊之情形，以要求國家善盡保障公約權利之責任，對於國家形成更大之壓力。

因而本文主要探討歐洲人權法院與歐洲各國國家人權機構之互動情形，除了第壹節前言之外，本文以下第貳節論述『歐洲人權公約』之歷史發展及歐洲人權法院之職權範圍與訴訟參加程序。第參節討論國家人權機構之國際發展歷史，同時呈現歐洲之國家人權機構之發展進程及類型特質。第肆節專注於歐洲人權法院與英國國家人權機構之互動，先呈現英國

之國家人權機構，進而論述歐洲人權法院如何與英國國家人權機構互動。最後，本文於第五節作總結。

貳、外部監督：歐洲人權法院

一、歷史發展

二次大戰結束後歐洲開始其整合運動，其中相當重要的一部份是歐洲理事會（Council of Europe）之建立，1949年5月5日西歐10國於倫敦簽訂『歐洲理事會規約』（*Statute of the Council of Europe*），此規約於1949年8月3日生效，『歐洲理事會規約』第1條表明，歐洲理事會的目的之一乃是促進人權與基本自由之維護及進一步實踐。第3條亦明言，歐洲理事會各會員國必需接受法治原則，並確保其管轄權內所有人民均得享有人權及基本自由。歐洲理事會各國於1950年11月4日在羅馬簽訂『歐洲人權公約』，本公約於1953年9月3日生效。

『歐洲人權公約』現有47個會員國，幾乎涵蓋所有歐洲國家，包括土耳其，不過白俄羅斯不是會員國。比較特別的是，其地理範圍不止限於歐洲部分，也包括喬治亞、亞塞拜然、亞美尼亞，而歐洲理事會接受過去蘇聯在亞洲之共和國成為其會員國之原因，如歐洲理事會國會大會所言：「因為喬治亞、亞塞拜然、亞美尼亞這些國家與歐洲有文化聯繫，因此只要他們充分表示他們願意被認為是歐洲之一部分，便可能成為歐洲理事會之會員國」（Parliamentary Assembly, 1994）。因而幾乎所有歐洲國家，甚至高加索區域國家，都受到歐洲人權法院之監督。

為了監督『歐洲人權公約』所保障之權利及自由，乃有歐洲人權法院之設置。而歐洲人權之發展其實是歷經了兩個重要階段，第一個階段為1959年至1998年，『舊歐洲人權公約』第19條規定，為確保各簽約國履行『歐洲人權公約』，乃設立歐洲人權委員會（European Commission of Human Rights）及歐洲人權法院。因此在1998年以前『歐洲人權公約』監督機制乃是採用所謂的「雙軌制」（two-tier system），案件並非直接由歐洲人權法院審理，而是先由歐洲人權委員會決定是否受理，待受理後再由歐洲人權

法院審理之。而依『舊歐洲人權公約』第 56 條之規定，必需有 8 個國家接受歐洲人權法之管轄權時，才能選任歐洲人權法院法官，組成歐洲人權法院。因而雖然『歐洲人權公約』是在 1950 年簽訂 1953 年生效，但是歐洲人權法院直到 1959 年才成立。

第二階段為 1998 年至今，歐洲人權法院成立後一直必需面對案件增加之困擾，而漸漸地原來所設計的歐洲人權委員會及歐洲人權法院雙軌制因為案件之增加而面臨龐大之壓力。歐洲理事會各國自 1985 年起即思考如何改進『歐洲人權公約』之監督機制，後來合併歐洲人權委員會及歐洲人權法院為一永久性之歐洲人權法院此建議漸漸成為主流意見，而 1993 年 10 月之各國高峰會議亦委任部長委員會作最後決定。於是經各國部長同意後，於 1994 年 5 月 11 日完成第十一議定書供各國簽署。本議定書依其第 4 條規定，需所有『歐洲人權公約』會員國同意後 1 年方才生效。第十一議定書的生效使歐洲人權法院開啟了一個新的紀元，即『歐洲人權公約』的監督機制不再是雙軌制，而是單一制度，完全由歐洲人權法院負責。其次，歐洲人權法院的法官也不再是兼職的，而是全職專職的。再者，歐洲人權法院的管轄權不再是由各會員國任意選擇，而是強制的，因此歐洲人權法院之管轄權普及 47 個會員國。

二、職權範圍

『歐洲人權公約』第 32 條規定，歐洲人權法院之管轄權及於所有有關解釋及適用『歐洲人權公約』及其議定書之事項，同時如果對歐洲人權法院之管轄權有爭議時，由歐洲人權法院決定之。因此，所有有關『歐洲人權公約』之解釋及適用均由歐洲人權法院負責。

就適用而言，歐洲人權法院主要審理各案件並為判決，而案件來源分為兩部分，一者為國家間請求案 (inter-State case)，即一個國家認為另一個國家違反『歐洲人權公約』或其議定書而提起訴訟，另一者為個人請求案 (individual application)，即個人對國家之訴訟。就解釋而言，歐洲人權法院最主要之職責乃是提供諮詢意見 (advisory opinion)。歐洲人權法院對『歐洲人權公約』各會員國之國內法有相當大之衝擊，幾十年來歐洲各國為了

符合歐洲人權法院判決之要求，已相當幅度地修改其國內法（Bernhardt, 1994）。

諮詢意見與判決乃是兩個不同概念，判決最主要乃是監督『歐洲人權公約』及其議定書所保障之權利及自由的實踐，而這些權利及自由是規定於『歐洲人權公約』第一節，即第 2 條至第 18 條，及第一議定書第 1 條至第 3 條，第四議定書第 1 條至第 4 條，第六議定書第 1 條至第 2 條，第七議定書第 1 條至第 5 條，第十二議定書第 1 條等，其中包括了多種傳統所謂的公民及政治權利。而諮詢意見與判決所牽涉的範圍剛好完全相反，『歐洲人權公約』第 47 條規定，諮詢意見乃是有『關歐洲人權公約』及其議定書之解釋的法律意見，但是此諮詢意見不得涉及『歐洲人權公約』及其議定書所保障之權利及自由的內容及範圍，或是歐洲人權法院審查案件中可能面對之問題。

三、訴訟參加

在歐洲人權法院受理訴訟案件後的另一個重要程序為第三方參加（third party intervention），依據『歐洲人權公約』第 36 條之規定，有三種類型之第三方參加。第一，案件申請人所屬之會員國有權提出書面意見，並可參與審理程序，因為在歐洲人權訴訟中，申請人所提訴訟之對象不一定是自己的國家，可能是自己國家之外的會員國，因為『歐洲人權公約』第 1 條規定，各會員國應確保其管轄權內每一個人得到『歐洲人權公約』所規定之權利及自由的保障，因此其保障範圍不以本國人為限，亦包括其他會員國人民，甚至非會員國人民，而及於全世界人民身在歐洲時均受保障。非會員國之人民雖然可向歐洲人權法院提起請求案，但是其國家不得為第三方參加。當然參加的前提是能夠知道案件已被受理，當案件被受理後，歐洲人權法院之秘書長必需通知申請人所屬之國家及被告國。第二，如果歐洲人權法院院長認為基於正當司法行政之利益，有必要邀請任何非當事人之會員國或個人時，亦得請其提出書面意見或參與審理程序。第三，歐洲理事會之人權委員（Commissioner for Human Rights）得對任何案件提出意見。

而各歐洲國家之國家人權機構則是透過第二種模式參與歐洲人權法院之訴訟程序，扮演法庭之友之角色，因此也形成歐洲人權法院與歐洲國家之國家人權機構之聯繫網絡，雙方透過歐洲人權法院之訴訟程序達成裡應外合之情狀，合作監督『歐洲人權公約』會員國實踐公約所保障之權利。

參、內部監督：國家人權機構

聯合國各機關，包括聯合國大會 (General Assembly)、人權理事會 (Human Rights Council)、高級人權專員辦公室 (Office of High Commissioner for Human Rights) 等，都已認可國家人權機構在促進及保護人權層面扮演非常重要之角色 (Canadian Human Rights Foundation and Philippine Commission on Human Rights, 2000: 1)。聯合國各機關認為國家人權機構至少可以扮演三種重要的角色。第一，保護者之角色 (protector)：阻止違反人權事件之發生並實踐國際人權標準。第二，促進者之角色 (promoter)：從事人權教育並建立人權文化。第三，橋樑之角色 (bridge)：作為民間團體、國家、區域組織及國家組織之橋樑。

一般認為全世界最早設立國家人權機構之國家為法國，其在 1947 年設立國家人權諮詢委員會 (Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme) (Livingstone & Murray, 2004: 137)，然而多數的國家人權機構是 1980 年以後設立的，這種趨勢是受到聯合國的積極鼓勵，歷經 70 年之發展，至 2017 年 1 月 17 日止，「國家人權機構全球聯盟」(Global Alliance of National Human Rights Institution, GANHRI) 的成員共有 146 個國家人權機構，而其區域分布為歐洲 49 個，亞太地區 27 個，美洲地區 29 個，非洲地區 41 個。

一、歐洲進程

依據「國家人權機構全球聯盟」之歸類，歐洲共有 49 個國家人權機構，不過於此應先說明的是「國家人權機構全球聯盟」將喬治亞、亞塞拜然、亞美尼亞、哈薩克、吉爾吉斯斯坦等高加索及中亞國家列為歐洲國家，本文

依循「國家人權機構全球聯盟」此分類模式而作論述。

法國總理在 1947 年以行政命令設立國家人權諮詢委員會，為全世界第一個國家人權機構，當然同時也是歐洲第一個國家人權機構。之後在歐洲設立國家人權機構之步伐只是緩慢起步，直到 1976 年才有另一個國家人權機構成立，而在 1970 年至 1979 年期間，歐洲只有 4 個國家成立國家人權機構，包括葡萄牙（1976）、瑞士（1976）、奧地利（1977）、義大利（1978）。在 1980 年至 1989 年期間，依然只有非常少數歐洲國家成立國家人權機構，10 年間只有 2 個，即西班牙（1981）與波蘭（1988）。

而在 1990 年至 1999 年期間則呈現蓬勃發展之情況，10 年間有高達 19 個國家人權機構設立，分別為賽普勒斯（1991）、羅馬尼亞（1991）、比利時（1993）、瑞典（Ombudsman for Children in Sweden, BO）（1993）、立陶宛（1994）、斯洛伐克（1994）、斯洛維尼亞（1995）、瑞士 FCR（1995）、波士尼亞和赫芝格維納（1996）、喬治亞（1996）、馬其頓（1997）、俄羅斯（1997）、烏克蘭（1997）、烏茲別克（1997）、希臘（1998）、摩爾多瓦（1998）、阿爾巴尼亞（1999）、捷克（1999）、北愛爾蘭（1999）。

而 2000 年至 2009 年也是快速成長的時期，10 年間歐洲也有 18 個國家人權機構設立，包含愛爾蘭（2000）、科索沃（2000）、德國（2001）、亞塞拜然（2002）、哈薩克（2002）、吉爾吉斯斯坦（2002）、丹麥（2003）、黑山（2003）、亞美尼亞（2004）、保加利亞（Bulgarian Ombudsman）（2005）、保加利亞（Commission for Protection against Discrimination）（2005）、拉脫維亞（2007）、塞爾維亞（2007）、英國（2007）、盧森堡（2008）、蘇格蘭（2008）、克羅埃西亞（2009）、瑞典（Swedish Equality Ombudsman, DO）（2009）。在 2010 至 2016 期間設立之速度趨緩，7 年時間只有 5 個國家設立國家人權機構，分別是匈牙利（2011）、芬蘭（2012）、荷蘭（2012）、土耳其（2012）、挪威（2015）。

茲將以上歐洲各國設立國家人權機構之時間圖示如圖 1，以更清楚呈現其時期特質，其中可以明顯看出 1990 年至 2009 年這 20 年期間是歐洲設立國家人權機構之高峰期，有超過 75% 的國家人權機構是在這 20 年之間設立的。

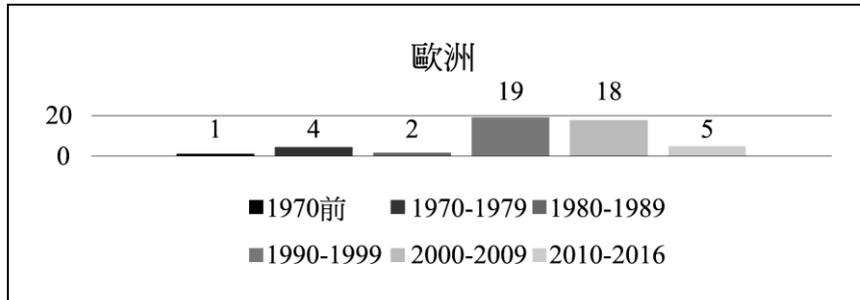


圖 1：歐洲各國設立國家人權機構之數目及時期發展

二、類型特質

「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 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 (Vienna Declaration and Programme of Action, Part I, para. 36)，因此可以預期有不同類型國家人權機構之設立，當然也有必要進一步對各國實踐情形作深入之探討。

本文將國家人權機構區分為五種類型，包括人權諮詢委員會、單一職權委員會、混和機制、人權監察使、獨立人權委員會等，同時強調歐洲國家所設立之國家人權機構亦是各種類型之代表。以下先針對不同類型舉一個歐洲國家為例討論，之後再做完整的表格呈現。

(一) 人權諮詢委員會

人權諮詢委員會模式可說是最早形成之國家人權機構模式，因為法國的國家人權諮詢委員會乃是全世界第一個國家人權機構。法國總理於 1947 年 3 月 27 日以行政命令 (Constitutive Decree of the National Consultative Commission of Human Rights) 設立國家人權諮詢委員會，其一開始之名稱為 Consultative Commission of International Law，後來才改成稱為 Consultative Commission of Human Rights，但是此人權諮詢委員會沈寂了許多年，一直到 1984 年法國總理才再以行政命令設立國家人權諮詢委員會，因此法國現

今之國家人權諮詢委員會事實上是 1984 年以後才成熟的。1984 年之行政命令 (Decree No. 84-72 of January 30th 1984)，其後並歷經 1993 年及 1999 年兩次修正。

法國現今之國家人權諮詢委員會之主要法律依據是 2007 年 3 月 5 日通過的 Law No. 2007-292 of 5 March 2007 on the National Consultative Commission on Human Rights，明定 National Consultative Commission on Human Rights 於人權、國際人道法及人道行動領域提供政府諮詢與建議。該委員會應享有充份的獨立性。2007 年 7 月 26 日，就該委員會之運作制定 Decree No. 2007-1137 of 26 July 2007 on the composition and functioning of the National Consultative Commission on Human Rights。

(二) 單一職權委員會

有一些國家之國家人權機構只有單一職責，特別是與反歧視有關。在歐洲，只有比利時、斯洛伐克及瑞士採用此模式，不過比利時及斯洛伐克是以一個單一職權委員會作為國家人權機構，而瑞士則是由兩個單一職權委員會共同作為國家人權機構。

比利時設立聯邦平等機會中心 (Inter-federal Centre for Equal Opportunities, UNIA)，其關注於平等機會政策及反歧視，包括僱用、住宅、教育、福利、文化、公民等事項，不因出身、年齡、身心障礙、性傾向、宗教等原因而受歧視。聯邦平等機會中心還沒有被國家人權機構全球聯盟列入評等。斯洛伐克於 1994 年成立國家人權中心 (National Centre for Human Rights)，雖然名稱為國家人權中心，但是實質職權只處理反歧視議題，斯洛伐克以國家人權中心作為唯一平權機制，同時作為國家人權機構。而斯洛伐克國家人權中心被國家人權機構全球聯盟評定為 B 等級。

(三) 混和機制

近幾年各國為了因應國家人權機構全球聯盟之要求，有些國家也創造了混和模式，嘗試結合不同之機制作為國家人權機構。

1. 人權中心與監察使結合

在人權中心與監察使結合之模式中，有的在監察使之下設人權中心，最典型的例子是芬蘭。

芬蘭本來以其國會監察使 (Parliamentary Ombudsman) 作為國家人機構，不過當時並沒有取得國家人權機制國際協調委員會之認證，芬蘭嘗試改組國家人機構，因而修改國會監察使法，於 2011 年起在國會監察使內增設人權中心 (Human Rights Centre)，將國家人權機構改組並稱為人權中心與國會監察使 (Human Rights Centre and the Parliamentary Ombudsman)。人權中心與國會監察使被國家人權機制國際協調委員會認證為 A 等級。

芬蘭國會監察使是傳統監察使，監督行政權是否違法或不當。設有監察使及兩位副監察使。而在國會監察使之下設立之人權中心的職權包括 (1) 促進人權資訊、教育、訓練及研究等；(2) 草擬實踐人權之報告；(3) 發表聲明以促進及實踐人權；(4) 參與歐洲及國際促進及實踐人權之活動；(5) 從事其他促進及實踐人權之活動 (Parliamentary Ombudsman Act, Section 19 d)。人權中心設有一位主任，由國會監察使任命之。同時亦增設人權團 (Human Rights Delegation)，人權團由 20 至 40 位人權團體及研究者之成員組成，其職責為 (1) 處理重要及影響深遠之人權議題；(2) 審核人權中心之運作計畫及年度報告；(3) 作為各人權運動者之國家合作機制 (Parliamentary Ombudsman Act, Section 19 e)。

芬蘭國會監察使亦作為『反酷刑公約任擇議定書』(Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) 所稱之國家防範機制 (National Preventive Mechanism) (Parliamentary Ombudsman Act, Section 11 a)，而國會監察使、人權中心及人權團總和作為『身心障礙者權利公約』(Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 第 33 條所稱之獨立機制 (Parliamentary Ombudsman Act, Section 19 f)。

2. 人權中心與單一職權委員會結合

本來丹麥、挪威及德國等國家以設立人權研究中心之方式建立其國家人權機構（European Union Agency for Fundamental Rights, 2012: 22），不過後來都轉變為其他模式，丹麥由人權中心與單一職權委員會結合，形成特別的混和機制模式。

丹麥之丹麥人權研究所（Danish Institute for Human Rights），其為丹麥國際研究及人權中心（Danish Centre for International Studies and Human Rights）之一部分，丹麥於 2002 年通過 *Act No. 411 of 06/06/2002* 作為丹麥國際研究及人權中心及丹麥人權研究所之法律基礎（Kjaerum, 2003: 27）。此法律確認丹麥國際研究及人權中心是一獨立及自主之機構（Section 3），並從 2003 年 1 月 1 日開始施行（Section 12）。而丹麥人權研究所之職責為人權研究、建議國會及政府之人權義務、人權教育、促進平等消除歧視、提供人權資訊、協助國內人權團體之合作、支持及加強北歐及國際人權合作等（Section 7）。丹麥人權研究所有 13 位董事，一位由職員中選任，4 位由 Copenhagen 及 Aarhus 大學校長選任，兩位由 Danish Rectors' Conference 選任，6 位由 Council for Human Rights 選任，而所稱之 Council for Human Rights 乃是指由志工團體、政府部門、人權研究者及其他有興趣之團體或個人組合而成之組織，可以說是人權聯合會（Section 7）。

不過重要的改變是後來丹麥人權研究所亦被賦予接受個人申訴及調查權，也就是說丹麥人權研究所由單純的人權促進者角色，轉換為更積極地人權保護者角色，不過此項職權只限於平等權，涵蓋種族平等、性別平等、身心障礙平權。歐洲聯盟（European Union）於 2000 年頒佈 2000/43/EC 指令（directive），此指令一般稱為種族平等指令，其要求各歐盟會員國必須指定一機關或機構負責促進平等對待不同種族或族群。而丹麥國會於 2004 年 3 月通過 *Act No. 40* 以修改 *Act on Prohibition against Discrimination in Respect of Employment*，其中更加賦予丹麥人權研究所有權接受各種種族或族群歧視申訴。而丹麥人權研究所也被指定為『身心障礙者權利公約』第 33 條所稱之獨立機制，負責身心障礙平權。丹麥人權研究所被「國家人權

機構全球聯盟」評等為 A 等級。

3. 人權中心與多數職權結合

德國本來也是採用人權中心模式，其設立了德國人權研究所（German Institute for Human Rights, DIMR）作為其國家人權機構，不過後來德國人權研究所結合多數職權，也形成一種特別的混和機制模式。

德國國會於 2001 年 3 月 8 日通過『設立德國人權研究所之法律』（*Statute of the registered association German Institute for Human Rights*）。目前之法源依據為 2015 年 7 月 16 日通過，2016 年 1 月 1 日生效之 *Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte*（DIMRG），並於 2015 年 9 月 22 日據之制定 Bylaws of the German Institute for Human Rights。德國人權研究所設於舊柏林圍牆旁，選擇此地方代表德國人權研究所希望對於防止人權侵犯及提醒人權議題之決心（German Institute for Human Rights, 2002: 9）。

不過後來德國政府在 2009 年以德國人權研究所作為『身心障礙者權利公約』第 33 條所要求之國內獨立機制，而其透過科學研究、與身心障礙團體合作、訪視照護機構、諮詢專家等方式實踐之，德國人權研究所沒有接受個案申訴之職權。同時，德國政府在 2015 年也以德國人權研究所作為『兒童權利公約』所要求之國內實踐公約之機制，其採用傳播『兒童權利公約』、建立檢視實踐『兒童權利公約』之標準、檢視法律及政策、發現困難之處等實踐方式，同樣地德國人權研究所也沒有接受申訴違反『兒童權利公約』個案之職權。因而德國人權研究所作為實踐『身心障礙者權利公約』及『兒童權利公約』之國內獨立機制，主要還是扮演諮詢及推動之角色，而不是直接作為監督者。目前，德國人權研究所被「國家人權機構全球聯盟」評等為 A 等級。

4. 單一職權委員會與監察使並列

保加利亞將監察使（Ombudsman）及反歧視委員會（Commission for Protection against Discrimination）兩者都列為國家人權機構（European Union

Agency for Fundamental Rights, 2012: 99.)。監察使是傳統的監察使模式，只有一位監察使，有憲法地位。監察使同時為國家人權機構，也是「國際監察使機構」之成員。而反歧視委員會同時作為聯合國所要求之國家人權機構及歐洲聯盟所要求之平等機制，反歧視委員會是在 2005 年依據『反歧視法』(*Protection against Discrimination Act*) 而設立，作為獨立專職的防止歧視之國家機制，反歧視委員會共有 9 位委員，任期 5 年，國會任命 5 位委員，包括任委員及副主任委員，總統任命 4 位委員。監察使及反歧視委員會兩者均被「國家人權機構全球聯盟」評價為 B 等級，主要原因應該是監察使並不必然有人權職責，而反歧視委員會只負責平等權，並非全面性的，與上述單一職權委員會部分一樣，「國家人權機構全球聯盟」並不會將此模式評等為 A 等級。因而保加利亞恐怕必需要再進一步調整其國家人權機構之架構模式，才能得到 A 等級之評價。

(四) 人權監察使

以監察使作為國家人權機構可以稱為伊比利半島模式，例如西班牙 1978 年憲法第 54 條規定設立監察使 (*Defensor del Pueblo*)，其後國會並於 1981 年通過『監察使組織法』(*Organic Act 3/1981*)，監察使由國會任命，任期 5 年，其職權為監督行政機關之行為。而葡萄牙也於 1991 年通過 Law nr. 9/91，以設立監察使 (*Provedor de Justiça*)，其中第 2 條規定其職權是監督各級行政機關之行政行為，但是如果與個人權利有關的話，亦可監督私人間之行為 (盧瓦特，1994：235-36)。因為過去西班牙及葡萄牙殖民地之影響，幾乎所有中南美洲國家都是採用此模式 (Elizondo & Aguilar, 2000: 209-210)，而東帝汶 (*Timor Leste*) 亦因為過去葡萄牙殖民地之影響，也是以同樣模式設立國家人權機構，並稱之為 *Provedor for Human Rights and Justice of Timor-Leste* (Ximenes, 2005)。

另外東歐國家也比較廣泛採用此模式，其以人權委員之名稱呼其國家人權機構，但是本質上並沒有差別，亦是以監察使之模式建立國家人權機構，因為其本質亦是監督行政機關是否違反人權。以波蘭為例，波蘭憲法明文設立民權保護委員 (*Commissioner for Civil Rights Protection*)，波蘭憲

法第 208 條規定民權保護委員應保障人民憲法及其他法律所規定之權利及自由，而民權保護委員之職權及其行使方式依法律規定。同時其憲法第 80 條亦規定人民得就公部門侵犯權利或自由向民權保護委員尋求協助。後來波蘭國會通過 *Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Civil Rights Protection* 作為規範民權保護委員之法律依據，但是在職權方面只是重申波蘭憲法第 208 條之規定。其他東歐國家，例如匈牙利、羅馬尼亞、克羅埃西亞、塞爾維亞、斯洛維尼亞、蒙特內哥羅、科索沃、阿爾巴尼亞、捷克、拉脫維亞、立陶宛、阿爾巴尼亞等，也採用人權監察使模式。

其他前蘇聯國家，例如俄羅斯、摩爾多瓦、烏克蘭等，高加索及中亞國家，例如亞美尼亞、喬治亞、亞塞拜然、烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯、哈薩克等國家，都是採用人權監察使模式。

(五) 獨立人權委員會

愛爾蘭於 1980 年通過『監察使法』(Ombudsman Act, 1980)，並於 1984 年正式設立監察使，其職權與其他各國之監察使一樣，即主動或因人民請求而調查行政機關之行政行為是否有不當或違法。愛爾蘭在設立監察使時並沒有修改憲法，於 2000 年通過『人權委員會法』(Human Rights Commission Act 2000)，其中第 4 條明訂人權委員會應依本法獨立行使職權。人權委員會為永久存續之法人組織，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；亦可取得及處分其他任何財產。亦即愛爾蘭國家人權委員會是一獨立之機關。後來愛爾蘭進一步整合其平等機制，在 2014 年通過 *Human Rights and Equality Commission Act 2014*，將原有之人權委員會改組為人權及平等委員會 (Coimisiún na hÉireann um Chearta an Duine agus Comhionannas, Human Rights and Equality Commission)。

除了上述討論之外，可將歐洲所有國家人權機構之類型特色及國家分佈彙整如表 1：

表 1：歐洲國家人權機構之類型特質及國家分佈

類 型	國 家
人權諮詢委員會	盧森堡、希臘、義大利、法國
單一職權委員會	比利時、瑞士 (Commission fédérale pour les questions féminines)、瑞士 (Federal Commission against Racism, FCR)、斯洛伐克
混 和 機 制	保加利亞 (Bulgarian Ombudsman)、保加利亞 (Commission for Protection against Discrimination)、丹麥、芬蘭、德國
人 權 監 察 使	阿爾巴尼亞、亞美尼亞、奧地利、亞塞拜然、波士尼亞與赫賽哥維納、克羅埃西亞、賽普勒斯、捷克、喬治亞、匈牙利、哈薩克、科索沃、吉爾吉斯、拉脫維亞、立陶宛、馬其頓、摩爾多瓦、蒙特內哥羅、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、俄羅斯、塞爾維亞、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典 (Swedish Equality Ombudsman, DO)、瑞典 (Ombudsman for Children in Sweden, BO)、烏克蘭、烏茲別克
獨立人權委員會	愛爾蘭、北愛爾蘭 (英國)、蘇格蘭 (英國)、英國、荷蘭、土耳其、挪威

採用哪一種模式之國家人權機構會影響其組織、職權、法律依據及權利分立情形。上述五種國家人權機構之模式均是聯合國所認可的，不過要抉擇採用哪一種模式其實有必要思考設立國家人權機構之理想及準則，也就是說雖然上述五種模式均是聯合國所認可之國家人權機構之態樣，但是五種模式之間還是應該比較其優缺點，並提供尚未成立國家人權機構國家作為參考。以聯合國期待國家人權機構同時扮演保護者、促進者及橋樑之三重角色而言，如果是人權諮詢委員會模式，那麼只是扮演諮詢者之角色，或許可以成為人權之促進者，但是無法成為人權之保護者。單一職權委員會、人權監察使及獨立人權委員會才可能扮演保護者之角色，然而單一職權委員會又面臨職權過於狹隘之困境，或許其可更專業，但是也陷入將人權限縮於反歧視之部分而已。而人權監察使其實與監察使是一樣的，其只監督行政機關之行為，但是卻沒有負擔「巴黎原則」所期待之其他職權，恐怕是有所缺憾。

肆、裡應外合：兩者互動

以個人訴訟而言，『歐洲人權公約』會員國在歐洲人權法院之角色為被告，歐洲人權法院所要決定之事項是會員國是否侵犯公約所保障之權利，而歐洲各國之國家人權機構是以第三方參加之身分參與，因此國家人權機構之角色相當特別，從設立國家人權機構之理想而言，國家人權機構應該是人權捍衛者，不論是在國內或國際領域，其雖然是國家機關，但是不是政府機關，應該維持其獨立機關之特質，因此當面對其自己的國家做為被告時，國家人權機構應該依然扮演人權捍衛者之角色。不過，從另一角度觀之，當某一國家做為被告時，其與執政之政府有相當緊密之連結關係，執政者會很自然地提出其國家沒有違反公約權利之辯駁，執政者會期待國家人權機構與其站在同一陣線，因而如果國家人權機構不與執政政府站在一起的話，或許執政者會有「飼老鼠咬布袋」之感慨。

歐洲國家之國家人權機構已在一些案件中以訴訟參加之方式參與歐洲人權法院之訴訟，不過以歐洲人權法院審理之案件數來看，其實並沒有占非常高之比例。從國家人權機構之類型來看，單一職權委員會因為只關注反歧視，因而參與歐洲人權法院之訴訟較少，不過保加利亞的 *Commission for Protection against Discrimination* 參與相當多案件。而國家人權機構設立之時間先後並沒有太多影響。

因為歐洲有非常多國家人權機構，一篇文章不可能涵蓋太廣之範疇，同時英國的國家人權機構是目前為止參與歐洲人權法院訴訟最多的，因此本文以下將專注於歐洲人權法院與英國國家人權機構之互動，以下先呈現英國之國家人權機構，進而論述歐洲人權法院如何與英國國家人權機構互動。

一、英國國家人權機構

比較特別的是，英國有三個國家人權機構，在不同區域設有不同人權機構，分別有北愛爾蘭人權委員會 (Northern Ireland Human Rights Commission)、蘇格蘭人權委員會 (Scottish Human Rights Commission) 及平等及

人權委員會 (Commission for Equality and Human Rights)，而且三個人權機構都被「國家人權機構全球聯盟」列為國家人權機構，且均評定為 A 等級。

(一) 北愛爾蘭人權委員會

英國其實早在 1999 年即在北愛爾蘭成立了北愛爾蘭人權委員會 (Northern Ireland Human Rights Commission) (廖福特，2000：75；Dickson, 2005: 135-54)，是英國最早設立之國家人權機構。

北愛爾蘭人權委員會成立的主要原因是英國與愛爾蘭對於北愛爾蘭之領土歸屬爭議，英國在 1949 年通過『愛爾蘭法』(Ireland Act 1949)，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，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。

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。

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。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。北愛爾人權委員會於 1999 年 3 月 1 日設立，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。

(二) 蘇格蘭人權委員會

蘇格蘭成立蘇格蘭人權委員會 (Scottish Human Rights Commission) 主要來自於兩個原因 (Scottish Executive Justice Department, 2002)。第一是英國的人權發展，其將『歐洲人權公約』國內法化。工黨 (Labour Party) 於 1997 年贏得國會選舉，形成英國之新的政黨輪替，雖然政黨輪替對於英國民主發展過程已不是新鮮事，但是工黨在當時競選時便提出「將人權帶進國內」(Bringing Rights Home) 之政策，工黨贏得政權之後，也確實將此作為其最重要之人權政策，於是推動在國內立法使『歐洲人權公約』有國內法效力，其實英國於 1951 年即批准『歐洲人權公約』，但是經過多年之後，才因政黨輪替提出新人權政策，直至訂定『1998 年人權法』(Baker, 1998; Leckie & Pickersgill, 1999)，其於 2000 年 10 月生效，將『歐洲人權公約』之準則於國內實現。

第二個原因是蘇格蘭逐漸取得獨立自主之地位。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。工黨 1997 年執政之後主要意念之一是「權力下放」(devolution)，讓威爾斯及蘇格蘭擁有更大之自主權力 (Scottish Human Rights Commission, 2009: 9)，於是有『1998 年蘇格蘭法』(Scotland Act, 1998) 之通過，重新設立蘇格蘭政府及國會。而『1998 年蘇格蘭法』要求蘇格蘭政府及國會必須實踐『歐洲人權公約』，於是蘇格蘭政府亦討論是否設立人權委員會 (Scottish Executive Justice Department,

2002)，後來蘇格蘭政府在 2005 年向蘇格蘭國會提出『蘇格蘭人權委員會法案草案』(*Scottish Commission for Human Rights Bill*)，蘇格蘭國會在 2006 年 11 月 2 日通過『2006 年蘇格蘭人權委員會法』(*Scottish Commission for Human Rights Act, 2006*)。不過後來蘇格蘭人權委員會之設立花了一段時間，直到 2008 年 5 月才召開第一次委員會議(*Scottish Human Rights Commission, 2009: 11*)。

『2006 年蘇格蘭人權委員會法』第 2 條規定，蘇格蘭人權委員會是促進人權實踐，而所稱人權，除了『歐洲人權公約』所保障之權利之外，亦包括英國已批准之國際人權條約所保障之權利。

(三) 平等及人權委員會

『1998 年人權法』將『歐洲人權公約』之準則於英國國內實現，然而『1998 年人權法』並沒有人權機制之設置，而設立平等及人權委員會則是由設立反歧視單一機制引起，2001 年初工黨政府表明其欲設立單一的平等委員會(O'Conneide, 2007: 143)，2002 年 10 月貿易及工業部(*Department for Trade and Industry*) 提出英國新的有關平等機制之幾種構想，但是沒有說明應該確切走哪一個方向。相對地 2003 年 3 月由國會上下議院共同組成之人權聯席委員會(*Joint Committee on Human Rights*) 則是認為應該將幾個專職之委員會整合為國家人權委員會，其可能稱為 *Commission on Equality and Human Rights* (*House of Lords, & House of Commons, 2003*)。將設立人權機制之方向，由英國政府著重之反歧視機制，轉向為完整機制之國家人權委員會。

2004 年 5 月英國政府提出白皮書(*Secretary of State for Trade and Industry and Secretary of State for Constitutional Affairs, 2004*)，確定設立平等及人權委員會之政策，2004 年 11 月英國政府正式宣布將設立平等及人權委員會(*Department of Trade and Industry, 2007*)，並於 2005 年 3 月向國會提出法案，經過國會辯論之後，通過『2006 年平等法』(*Equality Act, 2006*)，此法被認為是英國繼『1998 年人權法』(*Human Rights Act, 1998*) 之後最重要之人權立法(*Lester & Beattie, 2006: 197*)，其內容則是擴大反歧視之領

域，並且設立平等及人權委員會 (Commission for Equality and Human Rights) (Cinneide, 2007: 142.)，此委員會於 2007 年 10 月 1 日正式成立 (de Beco, 2007: 340)。

其實英國早在 1970 年即制訂『公平薪資法』 (*Equal Pay Act, 1970*)，1975 年制訂『性別歧視法』 (*Sex Discrimination Act, 1975*)，並且設立機會平等委員會 (Equal Opportunities Commission) (Neff & Avebury, 2000: 675-77)。爾後於 1976 年制訂『種族關係法』 (*Race Relations Act, 1976*)，並且設立種族平等委員會 (Commission for Racial Equality) (Boothman, 2000 ; Hadden, 2000 ; McCrudden, 1987)。更於 1995 年制訂『身心障礙歧視法』 (*Disability Discrimination Act, 1995*)，並且設立身心障礙者權利委員會 (Disability Rights Commission) (Suk, 2006: 439-54.)。而平等及人權委員會則是整合這些本來有關反歧視之委員會而設立之。

平等及人權委員會之職權包含三個層面。第一，有關一般職權，根據『2006 年平等法』第 3 條規定，平等及人權委員會的一般職權是鼓勵及支持英國社會發展：(1) 個人自我實踐能力不受歧視之影響。(2) 對於個人人權保障之尊重。(3) 對於個人尊嚴及價值之尊重。(4) 個人有平等參與社會之機會。(5) 不同群體基於彼此瞭解及分享尊重平等及人權而互相尊重。第二，有關平等實踐，『2006 年平等法』第 8 條要求平等及人權委員會在平等實踐部分做到：(1) 促進瞭解平等及多元之重要性。(2) 鼓勵平等及多元之良善實踐。(3) 促進機會平等。(4) 促進對於各反歧視法律之理解。(5) 實踐各反歧視法律。(6) 消除非法之歧視。(7) 消除非法之騷擾。第三，有關人權實踐，『2006 年平等法』第 9 條要求平等及人權委員會在人權領域實踐：(1) 促進瞭解人權之重要性。(2) 鼓勵人權之良善實踐。(3) 促進對於人權之理解及保障。(4) 鼓勵公部門實踐『1998 年人權法』第 6 條。而『2006 年平等法』所稱之人權包括『歐洲人權公約』所保障之權利，同時其也概括地包含「其他權利」 (other human rights)，但是『2006 年平等法』並沒有對何謂「其他權利」作精確之定義，此部分其實給予平等及人權委員會發展之空間。

二、人權捍衛者？飼老鼠咬布袋？

本文以下透過探討歐洲人權法院與英國國家人權機構之互動情形，進一步瞭解兩者是否形成裡應外合之網絡，而英國之國家人權機構是否確實扮演人權捍衛者之角色。於此應先說明的是，歐洲人權法院從未在審理個案中，認為需要有蘇格蘭人權委員會之第三方參與，因此在個案中只有牽涉北愛爾蘭人權委員會與平等及人權委員會之參與。

因為國家人權機構亦得參加歐洲人權法院之訴訟，因此形成英國政府、英國國家人權機構、歐洲人權法院的三角互動關係，當然相關案件可以分為兩種類型，四種互動結果。第一種類型是英國國家人權機構與英國政府有不同意見，不過從判決結果觀之，會有兩種結果，歐洲人權法院在多數案件中支持平等及人權委員會之意見，因而認定英國違反公約。而在少數案件中，歐洲人權法院與平等及人權委員會意見不同，反而認為英國並未違反公約。第二種類型是英國國家人權機構與英國政府意見相同，或是英國國家人權機構沒有明確反對英國政府之意見，而此時歐洲人權法院在絕大多數判決中亦沒有不同意見，因而認定英國沒有違反公約。只有在極少數案件中，歐洲人權法院認定英國違反公約。

筆者至歐洲人權法院網站搜尋對英國之判決，在 2000 年 1 月 1 日至 2017 年 9 月 27 日之間共約有 1,713 件，然而英國的北愛爾蘭人權委員會及平等及人權委員會參與之案件也只有約 30 件，其實比例是非常低的。接下來本文即探究實際案件之情形，同時區別北愛爾蘭人權委員會及平等及人權委員會參與之案件。

(一) 北愛爾蘭人權委員會

在北愛爾蘭人權委員會所參加之案件中，均與警察用槍射死人民有關。在 *Shanaghan v. the United Kingdom* (2001)、*McKerr v. the United Kingdom* (2001)、*Hugh Jordan v. the United Kingdom* (2001)、*Kelly and others v. the United Kingdom* (2001)、及 *McCaughy and others v. the United Kingdom* (2013) 等案件均牽涉 1980 及 1990 年代英國在北愛爾蘭之反恐行動，申

請人等之親屬因為當時之反恐行動而喪生，因此申請人等對於英國提起訴訟，指稱英國違反『歐洲人權公約』第 2 條生命權。

而在英國政府、北愛爾蘭人權委員會、歐洲人權法院的三角互動關係中，只有呈現一種模式。當然英國政府否認違反『歐洲人權公約』，不過北愛爾蘭人權委員會與英國政府有不同意見，其引述有關生命權保障之國際人權標準，不只是『歐洲人權公約』，亦包括聯合國及美洲國家組織，因而北愛爾蘭人權委員會強調，有關生命權之案件，國家必須進行有效之官方調查 (effective official investigation) 程序 (*Kelly and others v. the United Kingdom, 2001*)。而歐洲人權法院則是與北愛爾蘭人權委員會有相同意見，最後在這些案件歐洲人權法院都認定英國違反『歐洲人權公約』第 2 條之程序義務，並未善盡調查死亡案件之義務，因而違反『歐洲人權公約』第 2 條。

其實歐洲人權法院對於死亡案件建立相當完整嚴謹之國家調查義務，歐洲人權法院認為所謂有效正式之調查必須是完整、公正、詳細的，而且歐洲人權認為各國之調查義務必須符合以下原則：第一，主動及儘速調查原則；第二，客觀調查原則；第三，獨立調查原則；第四，方式自主原則。第五，公眾監督原則 (廖福特，2006)。上述案件只是持續堅持適用這些原則。

(二) 平等及人權委員會

而英國政府、平等及人權委員會、歐洲人權法院的三角互動關係，則是呈現四種互動結果。第一種是平等及人權委員會與英國政府意見不同，而歐洲人權法院贊同平等及人權委員會之意見，並且認定英國認定違反公約。這些案件牽涉選舉權、免於奴役、同性伴侶的家庭權、難民的家庭權及結婚權、居住權及免於不人道待遇等重要權利。

在 *Greens and M.T. v. the United Kingdom* 案 (2010)，有關受刑人無法投票，不過這不是第一個案件，過去在 *Hirst* 案，英國即被判敗訴，因而平等及人權委員會強調的是英國並未即時立法以實踐 *Hirst* 判決。而歐洲人權法院同樣地依循 *Hirst* 判決，認定英國違反公約，同時更進一步要求英國必

須在 6 個月內提出修法草案。

在 *C.N. v. the United Kingdom* 案 (2012)，當事人為烏干達人，她在烏干達被多次強姦，後來有人協助以假護照到達英國，又被人蛇集團強制至私人家庭工作，所有收入都被人蛇集團拿走。後來當事人逃出之後申請庇護，並要求調查她所遭受之奴役傷害，但是英國政府都沒有准許。平等及人權委員會與英國政府意見不同，其認為英國政府在 1931 年批准『ILO 29 號公約』之後，即有義務實踐處罰強迫勞動之積極義務，但是英國國內法沒有明確規定，同時沒有適當請求賠償之制度。而歐洲人權法院也認為，因為英國缺乏處罰奴役之國內法，因而本案之調查並不完整，最後認定英國違反公約。

在 *J.M. v. the United Kingdom* 案 (2010)，當事人為女性，離婚後小孩與負親同住，由當事人負擔部分生活費用。後來當事人與同性伴侶共同生活，因而當事人被認定所必須負擔之前婚姻小孩生活費用是三倍於與異性伴侶共同生活之狀態。平等及人權委員會認為，同性伴侶亦應與異性伴侶享有同樣的家庭生活權利。而歐洲人權法院也認為，在審理基於性傾向之歧視的案件時，締約國之判斷餘地範圍是小的，締約國必須提出充分據說服力之理由。歐洲人權法院認為，英國所做之區別，沒有充分之理由，因而認定英國違反公約。

在 *Hode and Abdi v. the United Kingdom* 案 (2012)，Hode 是 Somali 人，得到英國之庇護，居留於英國。Abdi 是 Djibouti 人，Hode 飛到 Djibouti 與 Abdi 結婚。後來 Abdi 申請與 Hode 家庭團聚，但是英國只允許庇護前已結婚之配偶申請家庭團聚。平等及人權委員會認為不應該區別庇護前後之婚姻，此會形成難民間之歧視，尤其是特定弱勢之難民。而歐洲人權法院與平等及人權委員會意見相同，其認為英國對於學生及勞工並無此限制，對於難民卻有，其區別並無充分之理由。

在 *O'Donoghue and Others v. the United Kingdom* 案 (2010) 有關難民之結婚權，當事人中有一位原為奈及利亞人，經英國庇護而居留於北愛爾蘭，後來遇到一位英國與愛爾蘭雙重國籍人，雙方申請結婚許可，同時申請免除 295 英鎊之費用。平等及人權委員會與英國政府意見不同，其認為被庇

護之難民必須許可才能結婚，違反結婚權，因為其形成舉證倒錯，無法區分真正或虛假婚姻，對於非英國國教信仰者較嚴格。而要求 295 英鎊之費用則是過度，亦缺乏救濟途徑。歐洲人權法院與平等及人權委員會意見相同，認定英國違反公約。

Kay and Others v. the United Kingdom 案 (2010) 有關迫遷，London Borough of Lambeth 有一些房子因為老舊不適合作為一般居住之住宅，於是透過慈善住屋組織做短期利用，供街友使用。London Borough of Lambeth 給慈善住屋組織 10 年期限，不過得於 6 個月前通知提前終止契約，而當事人居住之處因為 London Borough of Lambeth 之提前終止契約而失去。平等及人權委員會認為，英國國內司法程序缺乏檢視類似案件是否符合比例原則之規範，通常因為身心障礙或疾病之情形，司法才得檢視個案是否符合比例原則。歐洲人權法院也認為，本案中當事人被要求離開其居住之處所，但是卻沒有獨立之機制及程序審查此決定是否符合比例原則，因此違反公約。

在 *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom* 案 (2010) 起源於 2003 年英國與其他國家一起攻佔伊拉克，兩位當事人被指稱在戰爭中射殺兩位英國軍人，因而被英國捕抓，後來英國軍隊將兩位當事人交由伊拉克審理。當事人主張英國將其兩人送交伊拉克當局，使他們陷入可能遭受死刑之處境，因而違反公約。平等及人權委員會認為，即使事件在伊拉克發生，英國亦應履行『歐洲人權公約』之義務，而當事人有遭受死刑之可能性。同樣地歐洲人權法院認為，即使在伊拉克，英國有實踐『歐洲人權公約』之義務，而在判決時，雖然當事人是否被判死刑及處決依然未做最後確定，但是兩位當事人確實在心理上蒙受可能被處決之傷害，因此已構成不人道待遇，認定英國違反公約第 3 條。

第二種是平等及人權委員會與英國政府意見不同，不過歐洲人權法院沒有贊同平等及人權委員會之意見，反而與英國政府意見接近，因而認定英國沒有違反公約。在 *Seal v. the United Kingdom* 案 (2010)，當事人拜訪其母親，因為與鄰居有爭執，因而被警察依精神衛生法強制送至醫院，為期九天之後，經精神衛生裁判庭審查之後才出院。後來當事人控告警察，

要求賠償，但是都沒有成功。因而當事人認為違反其訴訟權。平等及人權委員會認為，英國國內法對於警察提起賠償訴訟，需要法院之許可，而實質上亦難以審查警察執法是否過度，同時對於身心障礙者之訴訟權保障應該更完整，因而其認為英國國內法未完善保障訴訟權。不過歐洲人權法院認為，當事人在英國國內歷經四次訴訟程序，然而當事人並未詳細闡述為何英國國內訴訟程序是無效之理由，最後認定英國並未違反公約。

在 *Armani Da Silva v. the United Kingdom* 案 (2016)，當事人是巴西人，2005 年發生倫敦地鐵恐攻，後來警察在追捕嫌疑人之過程中誤擊當事人的弟弟致死，當事人認為事後沒有任何警察被追訴違反公約。平等及人權委員會認為，英國法對於正當防衛之規定不夠完備，同時對於此部分之構成要件過於寬鬆，因而難以對於警察執法事件起訴。不過歐洲人權法院強調，當事人主張之重心是認為沒有任何警察被追訴是違反公約，不是調查程序之問題，因而歐洲人權法院認為，本案並未呈現一定必須起訴警察之情狀，所以英國並未違反公約。在 *Van Colle v. the United Kingdom* 案 (2012)，當事人的兒子是驗光師，此驗光師雇用一名員工，此員工謊報姓名，因此無法瞭解其前科，後來驗光師與此員工起衝突，驗光師對此員工提起訴訟請求賠償儀器損壞，後來此員工行賄警察毀滅證據，甚至殺害驗光師，因此當事人認為英國政府並未善盡保護驗光師之生命。平等及人權委員會認為，即使當事人並非處於立即危險時，英國政府依然有保護生命權之積極義務，同時英國國內法院所建立之政府必須負責之要件過於嚴格，難以達到。不過歐洲人權法院認為，當時本案之驗光師確實沒有處於立即之危險，因而沒有確認本案英国有積極義務，認定英國未違反公約。

在 *Bah v. the United Kingdom* 案 (2011)，當事人來自於獅子山 (Sierra Leone)，其申請庇護，英國沒有許可，不過允許其長久居留，後來其兒子也到英國同住。他們本來租私人住宅，後來房東不願意繼續租給他們。因而當事人申請社會住宅，但是沒有被列入優先名單中，一般而言有幼兒但是沒有被列入優先名單中之申請人，政府會提供臨時住居處，但是因為當時人之兒子受到移民管制，因此沒有提供臨時住居處。之後當事人才得以租得一間社會住宅。平等及人權委員會認為英國之住房法律有結構性歧視

之狀況，同時當事人之國籍不應該是決定是否給予臨時住居處之重點。不過歐洲人權法院認為，當事人實際上並沒有成為遊民，而英國當局亦協助當事人租私人住宅，而且社會住宅有一定之限量，因而認為英國沒有違反公約。

第三種是平等及人權委員會與英國政府意見相同，或是平等及人權委員會沒有明確表達反對英國政府之意見，而最後歐洲人權法院與兩者亦意見一致，亦認定英國沒有違反公約。在 *R.P. and Others v. the United Kingdom* 案 (2012)，當事人 R.P. 有學習障礙，其生了一位早產女嬰，此女嬰有多種嚴重疾病，需要密集照顧，R.P. 的父母及哥哥認為 R.P. 未妥善照顧女嬰，因而對 R.P. 提起剝奪親權訴訟，R.P. 本來有聘僱律師，但是律師發現無法與 R.P. 溝通。後來法院因對造之請求而請專家評估之後認為 R.P. 確實有一些障礙，因此指派一位律師作為 R.P. 之辯護律師，但是 R.P. 認為此律師未善盡辯護責任，因此違反其訴訟權。平等及人權委員會強調，有學習障礙者在親權訴訟中通常較為不利，而且不應由對造付費之方式來評估當事人之情狀。不過歐洲人權法院強調，當事人如果對於法院指派之律師有疑義的話，是可以表達不同意的，同時指派過程中已向當事人說明，因而認為英國沒有違反公約。

Eweida and Others v. the United Kingdom 案 (2013) 牽涉四位受雇者因為宗教信念之原因而被禁止配戴有基督教意念之物件或是，第一位是英航機場櫃檯人員，她被禁止配戴十字架項鍊。第二位是醫院護士，她也被禁止配戴十字架項鍊。第三位是初生死亡及婚姻之戶政登記職員，她認知婚姻只應存在於一男一女之間，但是她必須登記同性伴侶。第四位於生醫公司上班，他認為同性戀之罪惡的，但是其工作有時候必須對於同性戀及雙性戀者提供諮詢。平等及人權委員會並沒有對個案提出意見，不過其提出「合理調適」及「彼此尊重」兩項原則，認為如果受雇者之宗教信念表達不會妨礙工作的話，應該予以允許。另一方面，如果雇主要求受雇人調適時，亦不應形成「過度困難」之情形。而歐洲人權法院相當程度地採用平等及人權委員會之意見，最後認定只有在第一位當事人之情狀是違反公約的，」後三件都沒有違反公約，因為第一位是櫃檯人員，十字架項鍊不會

影響之工作本質，但是即使是護士，項鍊亦可能影響病患之安全，其他兩位則是與其工作本質有關，因此得以要求這三位當事人為適當之調整。

第四種是平等及人權委員會與英國政府意見相同，或是平等及人權委員會沒有明確表達反對英國政府之意見，不過歐洲人權法院與兩者意見不同，其認定英國違反公約。在 *Redfearn v. the United Kingdom* 案（2012），當事人為白人，擔任載送身心障礙成人及兒童之司機，其負責載運之人大部分為亞裔，後來當事人代表英國國家黨（British National Party）參選，當選地方議員，而英國國家黨只接受白人黨員，並主張反對任何英國人與非歐洲族裔之融合。後來當事人被解聘。平等及人權委員會與英國政府意見相同，其認為因為當事人積極參與主張激進種族意念之政黨，因此會影響其雇用人提供公眾服務，同時會影響使用這些服務的身心障礙者之權利。不過歐洲人權法院強調政治信念之保障，認為英國法律對於因為政治信念或參與政治組織之解雇規範不夠完備，因而認定英國違反公約結社自由權。

而由以上各案件可以看的出來，平等及人權委員會並不是全部贊同或反對英國政府之作為，其中顯現平等及人權委員會努力成為獨立的人權機制。而歐洲人權法院也不是全部接受平等及人權委員會之意見，同樣地歐洲人權法院也是善盡獨立人權監督機制之責任，而平等及人權委員會與歐洲人權法院可能的意見不同是有關人權保障之標準。

伍、結語

『歐洲人權公約』現有 47 個會員國，幾乎涵蓋所有歐洲國家，甚至及於喬治亞、亞塞拜然及亞美尼亞，歐洲人權法院之管轄權及於所有有關解釋及適用『歐洲人權公約』及其議定書之事項。

聯合國認為國家人權機構是實踐國際人權條約的重要機制，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。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之聯繫及實踐機關，因而在人權議題上特別形

成除了各國政府之外的獨立聯繫組織。聯合國各機關認為國家人權機構至少可以扮演三種重要的角色，包括保護者、促進者及橋樑之角色。

依據「國家人權機構全球聯盟」之歸類，歐洲共有 49 個國家人權機構，包含喬治亞、亞塞拜然、亞美尼亞、哈薩克、吉爾吉斯坦等高加索及中亞國家亦列為歐洲國家。而在 1990 年至 2009 年期間是歐洲國家人權機構蓬勃發展之時期。歐洲國家人權機構是五種類型，包括人權諮詢委員會、單一職權委員會、混和機制、人權監察使、獨立人權委員會等，之代表機構。

各歐洲國家之國家人權機構透過參與歐洲人權法院之訴訟程序扮演法庭之友之角色，因此也形成歐洲人權法院與歐洲國家之國家人權機構之聯繫網絡，雙方透過歐洲人權法院之訴訟程序達成裡應外合之情狀，合作監督『歐洲人權公約』會員國實踐公約所保障之權利。

英國有三個國家人權機構，分別為北愛爾蘭人權委員會、蘇格蘭人權委員會、以及平等及人權委員會，而且三個人權機構都被「國家人權機構全球聯盟」列為國家人權機構，且均評定為 A 等級。不過蘇格蘭人權委員會未曾參加歐洲人權法院之訴訟程序。而在北愛爾蘭人權委員會參與歐洲人權法院訴訟時，都與英國政府有不同見解，但是得到歐洲人權法院之認同。而英國政府、平等及人權委員會、歐洲人權法院的三角互動關係，則是呈現四種互動結果。其中平等及人權委員會參與歐洲人權法院訴訟時，絕大部分表達與英國政府不同意見，充分顯現其獨立性，而且大部分意見為歐洲人權法院所接受。

參考文獻

- 廖福特，2000。〈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》9期，頁74-78。
- 廖福特，2006。〈生命權與廢除死刑－歐洲理事會觀點之分析〉《政大法學評論》92期，頁49-119。
- 盧瓦特（Danald C. Rowalt），1994。〈西歐監察制度之沿革與發展〉收於黃越欽（編）《國際監察組織一九九四年研討會論文集》頁235-36。
- Article 19 and Interights Defamation of the Judiciary. 1994. “Written Comments on Comparative European Law submitted by Article 19 and Interights to the European Court of Human Rights in Prager & Oberschlick v. Austria.”
- Article 19 and Interights. 1993. “Broadcasting Monopolies and Freedom of Expression. Third Party Intervention Filed in Radio Melody v. Austria with European Court of Human Rights.”
- Article 19 and Blasphemy. 1993. “Prior Restraint and Freedom of Expression. Third Party Intervention to the European Court of Human Rights in Otto-Preminger-Institute v. Austria.”
- Baker, Christopher. 1998. *Human Rights Act 1998: A Practitioner’s Guide*. London: Sweet & Maxwell.
- Bernhardt, Rudolf. 1994. “Human Rights and Judicial Review: the European Court of Human Rights,” in D. M. Beatty, ed. *Human Rights and Judicial Review, A Comparative Perspective*, pp. 297-319. The Hague: Kluwer Academic Publishers.
- Bernhardt, Rudolf. 1995. “Reform of the Control Machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol No. 11.” *American Journal of International Law*, Vol. 89, No. 1, pp. 145-54.
- Boothman, Christopher. 2000. “The Commission of Racial Equality,” in Kamal Hossain, Leonard F. M. Besselink, Halie Selassie Gebre Selassie, and Edmond Völker, eds. *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices National Experience Throughout the World*, pp. 691-732. The Hague: Kluwer Law International.
- Bratza, Nicolas, and Michael O’Boyle. 1997. “Opinion: The Legacy of the Commission to the New Court under the Eleventh Protocol.” *European Human Rights Law Review*, Vol. 3, pp. 211-28.
- Cameron, Iain. 1995. “Protocol 11 to the European Convention on Human Rights: The

- European Court of Human Rights as a Constitutional Court?" *Yearbook of European Law*, Vol. 15, pp. 219-60.
- Canadian Human Rights Foundation, and Philippine Commission on Human Rights. 2000. *National Human Rights Institutions at Work Regional Workshop in Economic, Social and Cultural Rights*. Canadian Human Rights Foundation, and Philippine Commission on Human Rights.
- Castells, Juan Vintö. 2000. "The Ombudsman and Parliamentary Committees on Human Rights in Spain," in Kamal Hossain, Leonard F. M. Besselink, Halie Selassie Gebre Selassie, and Edmond Völker, eds. *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices National Experience Throughout the World*, pp. 384-95. The Hague: Kluwer Law International.
- Commonwealth Secretariat. 2001. *National Human Rights Institutions: Best Practice*. London. Commonwealth Secretariat (<https://www.nls.ac.in/ccl/justicetochildren/NHRI%20Best%20Practices.pdf>) (2017/11/8)
- de Beco, Gauthier. 2007. "National Human Rights Institutions in Europe." *Human Rights Law Review*, Vol. 7, pp. 331-40.
- Department of Trade and Industry. 2007. *Equality Impact Assessment on Proposals for Location of the Commission for Equality and Human Rights*. London: Department of Trade and Industry.
- Dickson, Brice. 2005. "The Protection Role of the Northern Ireland Human Rights Commission," in Bertrand G. Ramcharan, ed. *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, pp. 135-54. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Drzemczewski, Andrew, and Jens Meyer-Ladewig. 1994. "Principal Characteristics of the New ECHR Control Mechanism, as Established by Protocol No. 11, Signed on 11 May 1994." *Human Rights Law Journal*, Vol. 15, NO. 3, pp. 81-86.
- Drzemczewski, Andrew. 1997. "A Major Overhaul of the European Human Rights Convention Control Mechanism: Protocol No. 11," in Academy of European Law, ed. *Collected Courses of the Academy of European Law*, Vol. 4, Book 2, pp. 121-244. The Hague: Kluwer Law International.
- Elizondo, Gonzalo, and Irene Aguilar. 2000. "The Ombudsman Institution in Latin America: Minimum Standards for its Existence," in Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt, and Kristine Yigen, eds. *National Human Rights Institutions Articles and Working Papers*, pp. 209-20. Copenhagen: Danish Centre for Human Rights.
- European Court of Human Rights, *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*,

judgment of 2 March 2010.

European Court of Human Rights, *Armani Da Silva v. the United Kingdom*, judgment of 30 March 2016.

European Court of Human Rights, *Bah v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 2011.

European Court of Human Rights, *C.N. v. the United Kingdom*, judgment of 13 November 2012.

European Court of Human Rights, *Eweida and Others v. the United Kingdom*, judgment of 15 January 2013.

European Court of Human Rights, *Greens and M.T. v. the United Kingdom*, judgment of 23 November 2010.

European Court of Human Rights, *Hode and Abdi v. the United Kingdom*, judgment of 6 November 2012.

European Court of Human Rights, *Hugh Jordan v. the United Kingdom*, judgment of 4 May 2001.

European Court of Human Rights, *J.M. v. the United Kingdom*, judgment of 28 September 2010.

European Court of Human Rights, *Kay and Others v. the United Kingdom*, judgment of 21 September 2010.

European Court of Human Rights, *Kelly and others v. the United Kingdom*, judgment of 4 May 2001.

European Court of Human Rights, *McCaughey and others v. the United Kingdom*, judgment of 16 July 2013.

European Court of Human Rights, *McKerr v. the United Kingdom*, judgment of 4 May 2001.

European Court of Human Rights, *O'Donoghue and Others v. the United Kingdom*, judgment of 14 December 2010.

European Court of Human Rights, *R.P. and Others v. the United Kingdom*, judgment of 9 October 2012.

European Court of Human Rights, *Redfearn v. the United Kingdom*, judgment of 6 November 2012.

European Court of Human Rights, *Seal v. the United Kingdom*, judgment of 7

December 2010.

European Court of Human Rights, *Shanaghan v. the United Kingdom*, judgment of 4 May 2001.

European Court of Human Rights, *Van Colle v. the United Kingdom*, judgment of 13 November 2012.

European Union Agency for Fundamental Rights. 2012. *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.

German Institute for Human Rights. 2002. *Jahresbericht 2002 (Annual Report 2002)* (http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/jahresbericht_2002.pdf) (2017/10/19)

Hadden, Tom. 2000. "The Role of a National Commission in the Protection of Human Rights," in Kamal Hossain, Leonard F. M. Besselink, Halie Selassie Gebre Selassie, and Edmond Völker, eds. *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices National Experience Throughout the World*, pp. 791-99. The Hague: Kluwer Law International.

House of Lords, and House of Commons. 2003. "Joint Committee on Human Rights, Sixth Report, Session 2002-03." (<https://publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtrights/67/6702.htm>) (2017/10/19)

Kjaerum, Morten. 2003. *National Human Rights Institutions: Implementing Human Rights*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.

Klug, Francesca, and Claire O'Brien. 2004. "'Fairness for All'?" An Analysis of Human Rights Power in the White Paper on the Proposed Commission for Equality and Human Rights." *Public Law*, Winter, pp. 712-24.

Leckie, David, and David Pickersgill. 1999. *The 1998 Human Rights Act Explained*. London: Stationery Office.

Lester, Lord of Herne Hill, and Kate Beattie. 2006. "The New Commission for Equality and Human Rights." *Public Law*, Summer, pp. 197-208.

Livingstone, Stephen, and Rachel Murray. 2004. "The Effectiveness of National Human Rights Institutions," in Simon Halliday, and Patrick Schmidt, eds. *Human Rights Brought Home: Socio-Legal Perspectives on Human Rights in the National Context*, pp. 126-37. Oxford: Hart Publishing.

Lord Lester of Herne Hill, and Kate Beattie. 2006. "The New Commission for

- Equality and Human Rights,” *Public Law*, Summer, pp. 197-208.
- McCrudden, Christopher. 1987. “The Commission for Racial Equality: Formal Investigations in the Shadow of Judicial Review,” in Robert Baldwin, and Christopher McCrudden, eds. *Regulation and Public Law*, pp. 227-66. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Mowbray, Alastair R. 1993. “Reform of the Control System of the European Convention on Human Rights,” *Public Law*, Autumn, pp. 419-27.
- Neff, Stephen C., and Eric Avebury. 2000. “Human Rights Mechanisms in the United Kingdom,” in Kamal Hossain, Leonard F. M. Besselink, Halie Selassie Gebre Selassie, and Edmond Völker, eds. *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices National Experience throughout the World*, pp. 675-77. The Hague: Kluwer Law International.
- O’Cinneide, Colm. 2007. “The Commission for Equality and Human Rights: A New Institution for New and Uncertain Times.” *Industrial Law Journal*, Vol. 36, No. 2, pp. 141-62.
- Parliamentary Assembly. 1994. “Recommendation 1247 (1994) on the Enlargement of the Council of Europe.”
- Ramcharan, Bertrand G. 2005. “Introduction,” in Bertrand G. Ramcharan, ed. *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, pp. vii-xiv. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Schermer, Henry G. 1993. “The European Court of Human Rights after the Merger.” *European Law Review*, Vol. 18, No. 6, pp. 493-505.
- Schermer, Henry G. 1994. “The Eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights.” *European Law Review*, Vol. 19, No. 8, pp. 367-84.
- Schermer, Henry G. 1995. “Adaptation of the 11th Protocol to the European Convention on Human Rights.” *European Law Review*, Vol. 20, No. 6, pp. 559-79.
- Scottish Executive Justice Department. 2002. *The Scottish Human Rights Commission Consultation Paper*. Scottish Executive Justice Department.
- Scottish Human Rights Commission. 2009. “Annual Report 2008-2009.” (<http://www.scottishhumanrights.com/media/1148/crannualreport2008-2009pdf.pdf>) (2017/10/19)
- Secretary of State for Trade and Industry, and Secretary of State for Constitutional Affairs. 2004. “Fairness for All: A New Commission for Equality and Human Rights.” (<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Fairness%20for%20all.pdf>) (2017/10/19)

Suk, Julie Chi-Hye. 2006. "Antidiscrimination Law in the Administrative State." *University of Illinois Law Review*, pp. 405-74.

Vienna Declaration and Programme of Action, 1993.

Ximenes, Sebastiao Dias. 2005. "The Background, Structure, Functions and Perspective of the NHRC of Timor-Leste," paper presented to Conference on NHRIs in the Asia-Pacific, Taiwan Foundation for Democracy and Taiwanese Society of International Law, Taipei, October 22-23.

Two to Tango: Interaction between European Court of Human Rights and European National Human Rights Institutions

Fu-Te Liao

*Research Professor, Institutum Iurisprudentiae
Academia Sinica, Taipei, TAIWAN*

Abstract

European Convention on Human Rights (Convention) has 47 member states which include almost every European state. Jurisdiction of European Court of Human Rights (Court) covers all issues related to interpretations and applications of the Convention. The United Nations (UN) considers that National Human Rights Institutions (NHRI) are important mechanisms for implementation of international human rights instruments. The UN also believes that NHRIs can play roles as protector, promotor and bridge. There are 49 European NHRIs including five models: human rights advisory commission, single function commission, hybrid mechanism, human rights ombudsman and independent human rights commission. Each European NHRI participates as an *amicus curiae* at the Court so to cooperate to monitor European states with compliance with the Convention. The United Kingdom has three NHRIs. Opinions of the Northern Ireland Human Rights Commission were different from those of the UK government, but endorsed by the Court. The Equality and Human Rights also acted independently and most of its views were agreed by the Court.

Keywords: national human rights institution, European Court of Human Rights, Northern Ireland Human Rights Commission, Scottish Human Rights Commission, Commission for Equality and Human Rights

