

建構以人權保障為基礎之國家安全新思維

佛光大學公共事務學系助理教授 — 柳金財

摘要

政治運作通則顯示權力使人腐化，絕對權力使人絕對腐化，故民主國家與公民社會良性互動，必須建立在權力分立與互相制衡的制度，藉此限制政府機構及官員權力濫用，規範國家權力運作邊界及保障公民權。

制定國安法前加強與公民對話，避免損及公民權

要完善建構民主防衛機制，首先政府應加強與公民社會對話，避免因捍衛國家安全而損及公民權維護。國家安全法制涉及一系列相關法律修訂與制定，但此類法律制定過程往往凸顯國家安全與人權保障相悖離的「二元悖論」困境。目前《國家安全法》、《刑法》，對防範內亂罪與外患罪已有規範；政府亦參酌各國立法經驗，制定「國安五法」及《反滲透法》。值得關注是，無論是澳洲《外國影響力透明化計劃法》使用「外國影響力」或美國採取的「境外勢力代理人登記」，皆曾被質疑恐有限制公民權保障之嫌。故相關國安法制應避免運用不確定性法律概念，也應避免給予政府過大行政裁量權；同時也應強化司法獨立審判權。

針對《反滲透法》制定，政府亦參考借鏡美國與澳洲相關立法經驗，防範境外勢力影響、干涉臺灣內部政治過程及民主發展。澳洲經驗顯示當政府祭出以法律對抗大陸或境外勢力影響力，也會損及公民權，包括知情權、言論自由及媒體獨立性、新聞自由。當民主政府運用法律壓制境外勢力的滲透，勢必衝擊民主制度運作及令公民對民主政體感到失望及缺乏信心。因此，在立法過程中參酌先進經驗案例、廣泛進行大眾諮商及彙整民意，強化對公民社會溝通與對話去除疑慮有其必要性。

健全人權委員會運作，使成捍衛公民權的堡壘

其次，健全國家人權委員會運作，使其成為捍衛公民權的堅強防線堡壘，避免濫用以維護國家安全為由而擴大之政府權力。依據《監察院國家人權委員會職權行使法》條文規定，處理案件應依正當法律程序及比例原則，同時規定處理陳情案件必要時得進行調解，依職權或陳情進行案件調查、訪查或系統性之國家詢查時，得要求政府機關（構）、私法人或私人團體協助配合；各級政府機關（構）因涉及人權侵害事項，必要時得協助人民提起司法救濟及聲請參加訴訟。

此外，〈監察法〉明定監察院調查權之行使應遵守正當法律程序及合乎比例原則，以彰顯法治國家監察權行使之基本原則。雖然法源賦予調查私人，但人權會調查未來還是以公部門為主，私部門是例外中的例外，且糾正、彈劾還是回到監察院常設委員會，對私人侵擾降到最低，避免外界產生監察院、人權會擴權之疑慮。

清晰確定國家安全概念

再者，界定國家安全概念應清晰確定，不應是一種不確定性法律概念，易造成行政裁量權擴大，導致國家權力不當介入及濫用。根據《公民權利和政治權利國際公約》（以下簡稱〈公約〉）第 19（2）條保障表達自由，「包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由」。若要限制新聞和表達自由須符合〈公約〉第 19（3）條規定：「經法律規定」，且為「尊重他人權利或名譽」、「保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化」所必要。基於維護國家安全需要，各國政府可以限制新聞和表達自由之合法目的，但此應參酌國際標準。

進一步言之，《錫拉庫扎原則》規範「只有在保護國家存在、領土完整或政治獨立免受武力或武力威脅」（第 29 條）；《約翰內斯堡原則》規範「合法國家安全利益」包括「保護國家存在、或領土完整免遭武力或武力威脅，或保護其回應來自外部（如軍事威脅）或內部（如煽動以暴力推翻政府）武力或武力威脅的能力」，只有基於上述「國家安全」理由始能合理限制某些公民權利。換言之，「國家安全」概念在國際規範中並非無限上綱延伸其內涵，主要侷限在保護國家存在、領土完整或政治獨立。

培養公務人員之人權保障意識

另外，跨越國家和政府部門本位主義，培養公務人員人權保障意識。公務人員是國家進步及政策規劃的推手，文官訓練應融入人權教育，人權不分色彩、超越黨派為最核心的價值。因此，國家人權委員會與肩負轉型為國家人力資源部門考試院，進行跨院、部門合作培力公務員人權保障觀念，利於奠立人權立國之基礎。近來監察院及考試院進行這項合作，主要是由人權會提供監委立案調查涉及人權性質的調查案或糾正案，編輯成為人權補充教材，並且首次用於公務人員訓練，透過實際案例融入國際人權公約規定，提昇公務人員保障人權的意識與使命，此即為創新性、整合性思維。

國際人權公約國內法化，奠定臺灣成為亞洲最具指標人權國家

我政府倡議人權立國，而在面臨國家安全可能遭遇來自境外勢力影響，運用民主防衛機制捍衛國家安全，及秉持推動國際人權公約以保障公民權，符合建構轉型正義的公平社會精神，此猶如車之兩轍並行而不悖。職是，建立具有憲

法高度的國家人權委員會與倡議人權立國精神，可謂是與時俱進、相得益彰。聯合國從 1990 年代開始即大力推動各國設置符合《巴黎原則》的國家人權機構，負責國家人權政策與落實機制之監督。就此而論，設置國家人權委員會角色及功能，具有防範遏制政府機關侵犯人權之作用。

「人權立國」向為我政府一貫的政策主張，重視與深化公民權發展，以民主防衛機制保護國家安全成為必然選擇，維護國家安全應兼顧公民權維護。這顯示國家安全維護及公民權保障，兩者彼此相互促進增益，尤其是將聯合國九大核心國際人權公約逐一國內法化，奠定中華民國成為亞洲最具指標性之人權國家，目前已有六部人權公約完成國內法化，此為我政府對國際社會自主承諾履行公約義務之努力成果展現。總結，善用我國自身民主體制運作，將國家安全維護融入公民權保障，將衡平調解人權與國家安全雙重目標，使其互補而增強。