

國家安全與人權保障的平衡點

國立金門大學國際暨大陸事務學系主任 — 劉佩怡

資料來源：法務部調查局清流雙月刊

摘要：

國家安全與人權保障之間，絕非零和的關係；而要在兩者之間維持平衡，卻也是一項考驗。若能堅守法治與民主監督原則，失衡的可能性應可降低。

國家安全與人權保障，孰輕孰重？

國家安全與人權保障，孰輕孰重？此一議題於民主國家尤被重視。與此相似的討論是：大我與小我，孰輕孰重？有句成語道：「覆巢之下無完卵」，用以比喻國家若遭受覆滅，人民也會因此消亡。但此一說法，通常有某些前提：一是國家遭遇危難時，例如有敵國外患，或國家面臨、或處於戰爭時期；二是執政者相當重視民族主義或愛國教育，強化人民的國家意識。此一政治主張或教育內容，常見於極權或威權國家；然則，一般民主國家又如何看待這兩者關係？

國家安全與人民權利同等重要

現代國家存在之目的，最重要者即為人民可以透過國家，保障其基本生存，保護生命、自由、與財產；進而提供人民得以追求幸福的環境。因此，國家的主要功能便是：第一，「安全」功能。國家對內建立治安系統，維護社會秩序；對外建立國防力量，保護人民不受外國侵犯；推動外交，以提升國家地位，降低國際威脅。其次，是「自由」的功能。國家會建立一個正當性、合法性程序，維持一個開放、民主的社會，保障人民的自由。第三，是「正義」的功能。一方面國家設置獨立的司法系統，確保人民權利不受非法侵害，此即司法正義；另一方面，國家會推動福利政策，對人民，尤其是弱勢團體，予以照顧，此即社會正義。第四，是「經濟」的功能。國家應建立各項基礎建設、架構制度，協助人民發展經濟，追求生活上的富足。可見，國家安全與人權保障同等重要。國家安全體系之建構，是為保障人民權利不受侵害；人民權利之保障，有賴於國家安全之鞏固。因此，二者實為天秤的兩側，應務求平衡。然則，國家安全與人權保障往往有失衡的疑慮，最常見者即為過度強調國家安全，忽視人權保障的重要性。

緊急命令之行政作為，應設計民主監督機制

國家面臨緊急危難，政府部門即須積極因應，審慎以對，以安定民心，實為必然之舉。一般而論，國家會設置緊急權作為處理國家危機的工具。我國憲法增修條文第二條第三項即規定：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，

不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」法治與民主，是建構行政法的兩大理論支柱，基本權利受保障之範圍須經立法程序予以確認。採緊急命令形式進行的行政作為，應設計國會追認的民主監督機制；即使是以平時法的立法形式進行規範，亦須落實法律保留、法律明確性、比例原則、正當程序等基本法治原則，以防止國家機器恣意擴權，形成「雙重恐懼」之可能。

「911 事件」及「史諾登揭密」

頗值得討論的個案便是 2001 年發生 911 事件後，美國開始推動相關限權法案所引起的爭議。911 事件後，美國為對抗恐怖行動，國會相當迅速地在 9 月 18 日便通過「授權動用軍事武力」(Authorization for Use of Military Force, AUMF) 聯合決議，並在 10 月 26 日通過「提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」(Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, USA PATRIOT ACT)，簡稱「愛國者法案」；並由小布希政府發布各項軍事及行政命令，構成美國聯邦政府據以授權國內相關機構對抗恐攻作為的正當性基礎。藉此，聯邦政府對通訊監察和情資蒐集的權力大幅擴張。而國會更透過修正「外國情報監察法」(Foreign Intelligence Surveillance Act)，以國安為由，擴大蒐集資料的範圍，以進行偵查與犯罪起訴，除了可以對美國人民進行無令狀通訊監察之外；亦可將恐怖分子視為戰俘，加以監禁審判。支持反恐法案者認為，此系列法案對於美國安全至關重要，甚至有必要將大多數條款永久化，以便執法機構能有足夠的權力搜集證據，防範恐怖攻擊；反對者則認為，系列法案賦予執法機構過大權力，因此必須對有爭議的條款加以嚴格界定，以維護美國人民的基本權利。2004 年，國際法學家委員會 (International Commission of Jurists, ICJ) 即頒訂「柏林宣言」，針對國際提倡犧牲基本人權及自由，以殲滅恐怖主義的反恐行動，提出警告與反對，表示恐怖行動不能夠成為各國捐棄國際人權義務、與國內基本人權之根據或託辭。國家維護基本人權之義務，與確保國家安全不被破壞的責任之間，並無抵觸。由於國際上對於國家安全與人權保障的衡平要求，以及市民社會對基本人權的再度重視，2013 年美國國安局稜鏡計畫 (US-984XN) 遭媒體揭露 (又稱「史諾登揭密」)，迫使歐巴馬出面回應政府對大數據監控的立場，即宣布成立「調查情報和通訊技術審查小組」(Review Group on Intelligence and Communications Technologies)。而後審查小組提交報告，建議應強化「隱私和公民自由監督理事會」(Privacy and Civil Liberties Oversight Board, PCLoB) 職權；嗣後通過《自由法案》(The Freedom Act)，大幅削弱美國國安局的監控權，並禁止再對美國公民進行無令狀監聽。

國家安全與人權保障，非零和的關係

美國獨立宣言重要起草者班傑明·富蘭克林 (Benjamin Franklin) 曾說：

「那些願意犧牲基本自由權利以獲取些微短暫安全的人，最後既得不到自由，也得不到安全」。國家安全與人權保障之間，絕非零和的關係；而要在兩者之間維持平衡，卻也是一項考驗。若能堅守法治與民主監督原則，失衡的可能性應可降低。