

國家人權機構研究規劃小組諮詢會議—民間團體場次 會議紀錄

時 間：102 年 12 月 5 日上午 9 時 30 分至 12 時 5 分

地 點：法務部 2 樓簡報室

主 席：王委員幼玲

紀錄：許玲瑛

出席者：詳簽到表

主席王委員幼玲

國家人權機構研究規劃小組是依據第一屆總統府人權諮詢委員會會議決議及結論性意見與建議第 8 點及第 9 點成立。本小組預定召開 4 場諮詢會議，第一場是駐華使節場次，說明各國家人權機構的組織及功能；第二場是五院代表場次，表明各院對成立人權機構之看法；第三場是民間團體場次，希望傾聽民間的意見；最後一場是學者專家場次。

會議資料附件一是巴黎原則，附件二至附件四是 2002 年行政院版的中華民國總統府組織法第 17 條之一修正草案、國家人權委員會組織法草案及國家人權委員會職權行使法草案，當時國家人權委員會定位設立於總統府之下。另外附件五及附件六是 2000 年民間版的國家人權委員會組織法草案及中華民國總統府組織法修正草案。今天諮詢會想了解民間團體對於國家人權機構，在巴黎原則下要具備哪些功能的建議，先請民間團體表達意見，接著再談目前政府組織下，應該設置在什麼機構或單位。

兩公約施行監督聯盟黃召集人嵩立

國家人權機構的討論從建置、法律地位及組成等，有很多方向，我的想法是把所需要的功能先列出來，然後根據各項功能，進一步去探討目前負責的機構，在逐項檢查時，

就可以釐清想達成的項目與現在機構功能重疊或衝突之處。內容是與陳俊宏老師、台灣人權促進會、台灣國際醫學聯盟、環境法律人協會及廢死聯盟一起討論，過程中也儘量涵蓋 2000 年及 2002 年的草案版本，並具體列出意見。

第一個部分將國家人權委員會的必備功能列為「核心功能」，共有七項；第二個部分是委員會「應具備功能」，有可能與目前政府運作有部分重疊，所以需要更多討論；第三個部分是「不擬具備之功能」，因為在過去討論中，國家人權委員會要不要具有調查功能有很多不同看法，特別釐清「調查」一詞在英文有很多意涵，至少民間團體不期待國家人權委員會擁有能夠指揮檢調的調查功能。

關於核心功能，第一，撰寫獨立的人權報告。國家人權報告應該是由各個行政或職務主管單位撰擬，並不是由國家人權委員會撰擬，國家人權委員會是產生委員會的國家報告，根據委員會對自己的評估，擁有絕對獨立的精神。

第二，國際人權資源的整合中心。因為推動人權需要很多研究工作，包括對於國際人權思想與學說研究、國際人權文獻整理、國際人權事務交流。

第三，規劃並推廣人權教育，廣泛的傳播人權價值及知識。教育的對象包括學生、公務員、法官及一般大眾。此一推廣人權教育的功能與目前主責機構的職權關係為何，例如，對學生進行教育，主責機構是教育部；對公務員進行教育，主責機關可能是行政院人事行政總處；對法官及檢察官進行教育，主責機關是法官學院。國家人權委員可以採取較被動的方式，例如，委員會如果有足夠的資源發展教材，讓主責機關主動借用委員會的教材；或讓委員會變成諮詢中心。比較主動的方式，例如，對重要議題發表聲明（statement）；針對部會對人權教育的缺失，委員會表達聲

明或立場。

第四，統籌監督各公約之國際審查。希望政府可以陸續簽署核心國際人權公約，國家人權委員會不負責主持審查工作，每個公約都由各主責機構負責審查，例如性平處負責 CEDAW 審查，國家人權委員會是去督導每個公約的審查是否符合且接近聯合國標準。

第五，依據國際人權標準，針對國內憲法及法令作有系統之研究，以提出必要及可行修憲、立法及修法之草案及建議。本項功能之工作內容有三，第一是兩公約施行法第 8 條的法令檢視，第二是審議中的法案研究，第三是研究目前沒有的法律，例如反歧視法。這部分的角色屬於諮詢性質，研究成果與目前總統府人權諮詢委員會的情況不同，因為具有研究能量，產生的建議及研究成果非常具體，希望立法院及行政院各個單位認同並主動採行。

第六，國際人權條約在國內適用疑義之研究。澳洲學者 Sev Ozdowski 教授提出國家人權委員會有法官之友的功能；當國際人權公約與國內法律在解釋上有衝突或疑問時，黃文雄先生認為國家人權委員會可以扮演提供意見的功能，不只是法院之友，也是立委之友，可提供非常多國際法的見解，讓法院在審判或立法院在修法時作為參考。但如果國家人權委員會的見解與法院或大法官解釋有所不同時，我們初步認為仍然應該尊重現有的憲法架構，由大法官解釋。

第七，研究及規劃國家人權政策，並提出建議。也就是聯合國的 Human rights action plan 之構思及規劃；另外也應該常發表 policy paper，對於臺灣目前的政策發表評論以促進人權的保障。

以上七項是我們認為非常重要、核心、不能刪除，且與目

前運作幾乎不會有衝突的功能。

第二部分「應具備功能」，共有二項，第一項是國家人權委員會接受申訴的功能，在接受申訴後可有兩種方案，A 案是接受申訴後，以輔導申訴人的角色協助申訴人尋求正確管道、轉介／分案，讓事情進入到 right check 被執行，不具備其他功能。B 案是有調解仲裁功能，有別於司法途徑，類似勞資爭議可被調解仲裁，這部分與目前架構有衝突的可能，很多行政機關應處理、應進入法律程序或監察院處理的事情，在 2000 年及 2002 年的草案版本都提到，國家人權委員會的功能是，不調查監察院已經調查的案子，不處理已經進入法律程序的案子，很多案子屬於人權爭議，沒有直接違反法律，也沒有牽涉任何公務員操守或濫權，目前可能投訴無門，這時可以向國家人權委員會申訴，所以具有補充的功能。

至於為避免管轄衝突，是否需有類似訴願先行程序或輔助性原則以尊重原專責機關的處理程序，我們經過討論後覺得不盡然，類似目前去監察院申訴時不需證明已窮盡所有救濟方法，而是由委員會決定要不要受理，委員會可能採取某種條件，例如，優先處理集體性或具有某種人權指標意義的案件，我們希望把這個職權留給委員會的委員決定，而不在程序上設太多限制。

第二項是對政策及人權侵犯事件接受申訴或進行主動調查，並提出報告，必要時得協助處理及救濟。委員會需要擁有調查的權利，類似監察委員所擁有的權利，包括傳喚證人、調閱文件、詰問證人並命證人具結等，依據 2000 年民間版國家人權委員會組織法草案第 7 條，也提到有獨立調查及資料調閱權。另外有關調查結果的效力，委員會基本上不是司法機構，依據 2002 年國家人權委員會職權行使法草案

第 20 條規定，第一，可以要求機關團體改進或補救；第二，協助被害人尋求救濟；第三，建議有關機關修正法規；第四，移送監察院或檢察機關。根據民間版國家人權委員會組織法草案第 4 條，亦有將處理結果移送檢察機關或司法院公懲會之規定。委員會與監察院的功能或有部分重疊，但監察院的核心功能是檢驗公務員是否依法行政，如果讓國家人權委員會擁有調查功能，並不會衝突，原則是監察院願意處理，國家人權委員會的調查功能就移到監察院進行。所以委員會與既存機關間不會有太多的衝突之處。

中華民國律師公會全國聯合會人權保護委員會蘇律師芳儀

針對 2000 年民間版之國家人權委員會組織法草案，該組織法內容包含職權行使的規定，立法上應該由職權行使法規範。

另外有關國家人權委員會任命委員的規定，2000 年版本暫定由總統任命 8 人，立法院選任 7 人，總統的任命權還是稍大於立法院，建議可參考南韓的選任制度，4 位總統提名，4 位國會選任，3 位由最高法院院長提名的比例。另外本會同意 2000 年版本，原則上委員會應該設置在總統府下。委員會暫定功能是審理重大人權侵害事件，至於分散在各法令、各地申訴的小案件，是否要移到國家人權委員會處理，或是由國家人權委員會進行第二線的審查工作，可能還要再評估。

黃召集人默

剛才妳說把一些機構前置的審查案件移到國家人權委員會，指的是哪一個？

中華民國律師公會全國聯合會人權保護委員會蘇律師芳儀

因為在議題清單上有提到，分散於各個法令有關人權事項

的評議或協調工作，例如性別歧視、身心障礙者保護，是否由獨立的國家人權委員會處理，是否適當？還要再評估。

黃召集人默

我同意妳的看法，我不記得 2000 年的版本有這樣的構想。

主席王委員幼玲

因為在第一場駐華使節諮詢會，各國的人權機構處理都不太一樣，這些人權案件在我國是分散在各法令處理，但有的國家是集中處理，所以才會討論是否需要整合由國家人權機構受理各類型的案件。

李委員念祖

特別澄清，調解與仲裁是不一樣的。獨立國家人權委員會可能碰到的申訴或爭議，有兩種性質，一種是人民對政府，一種是人民對人民。仲裁原則上是雙方合意，它的設計會有 2 種可能的選項，一種是強制仲裁，必須要有立法作為依據，這會讓國家人權委員會承接了司法的功能。另一種是合意仲裁，其一是人民對政府，這會牽涉公法仲裁可能性的問題，我認為只要有法律規定就有可能；另一種是私法仲裁，這是國家公權力到現在為止不是很樂意介入的領域，如果不是強制仲裁，就會變成除非雙方同意，不然也不容易出現。

另外關於調解，究竟要賦予調解什麼樣的效力？如何發揮功能？是不是強制調解？這些都是現存且不可避免的問題，假如申訴人認為檢察官做了不對的事，希望調解，可以嗎？如果申訴人認為政府該發揮的功能沒發揮，應該處理性別歧視的案子長期不處理，因此要追究責任，此時是否要強制調解？

如果國家人權委員會以調解及仲裁作為主要功能，就要賦

予調解或仲裁某些法律上的意義，使其有效，委員會才會變成一個有效單位，整體看來國家人權委員會最主要意義，應該要能處理實際個案。

台灣國際醫學聯盟黃怡碧小姐

除了調解或仲裁的效力，還有一個很重要的因素，人民找國家人權委員會的時機在哪裡？如果在訴訟，甚至訴願進行之前，先找國家人權委員會，委員會的決定或判斷有利於申訴人，之後進入司法途徑，委員會的決定是建議性質，尚未達到強制的效力時，申訴人可以帶著國家人權委員會的意見，往更正式具有司法拘束力的管道，這時就不只是法院之友或立委之友，而是民眾之友。但我們也擔心，如果國家人權委員會所做的初步判斷不利於申訴人，申訴人還能藉由行政訴訟或其他管道得到有利的結果時，此時委員會的判斷是否會失去威信？因為臺灣沒有辦法透過簽署公約的任擇議定書而有個人申訴制度，國家人權委員會可否有類似個人申訴的制度，在窮盡正當法律途徑後可向委員會申訴。建議未來在進行國際審查時，國際審查專家採用任期制，例如我國每 4 年到每 5 年進行一次審查，專家的任期就是 5 年，由國際人權專家處理個人申訴，而不是由國家人權委員會處理。

主席王委員幼玲

其他的團體針對剛才黃嵩立老師所提的人權機構功能有什麼要補充？請集中在這個議題。

兩公約施行監督聯盟施執行秘書逸翔

因為臺灣不是聯合國會員國，所以無法批准任擇議定書，希望國家人權委員會可以補足。為什麼一定要窮盡救濟管道，因為如果處理不必窮盡救濟手段的案件，對於剛成立

的委員會而言，能量是否足夠，有可能案件量太多。雖然窮盡國內救濟手段可能曠日廢時，但連國內救濟都無法處理，顯然是重大或無法處理的人權議題，此時再讓國家人權委員會來處理，可能是有意義的。

台灣人權促進會蔡秘書長季勳

十多年前臺灣在推動國家人權委員會的環境與現在已經有很大的不同，例如我們已經批准一些重要的人權公約。在臺灣不是聯合國會員國的國際現實環境下，如何落實公約促進人權保障，涉及國家人權委員會應扮演什麼角色。在討論國家人權委員會的理想化或應具備功能，必須要回應臺灣整體環境及國際趨勢的變化，期待國家人權委員會的核心功能包含國際資訊的引介及強化國際公約之落實。此外，亦須因應國際人權發展趨勢，發展國家在企業上或商業行為上的人權保護責任。至於個案，國家人權委員會怎麼做後續爭端的協調及處理，我們持開放的態度。

主席王委員幼玲

民間團體對國家人權委員會的功能部分還有沒有要再說明？

民間司法改革基金會高主任榮志

聽起來大家都覺得國家人權委員會應該有個案救濟的功能，只是考量人力及資源、功能重疊的問題。針對申訴，假設有兩個極端，一個是窮盡一切救濟手段之後，才能到國家人權委員會申訴；另一個是委員會一開始就介入，而且有很強的拘束力。我們都希望國家人權委員會發揮最大的功能，但也知道可能做不到，比較折衷的方法是，有些案件如果國家人權委員會及早介入，僅是建議性、諮詢性，而不是立刻拘束性，或許較有成效。

李委員念祖

public statement 在制度設計上要思考保密的問題，被調查的機關會認為還沒有進入司法程序，委員會也沒有什麼調查權利，憑什麼把調查結果先公布？保密是能不能發揮 public statement 功能的關鍵。

環境法律人協會林秘書長仁惠

針對向國家人權機構申訴時機的問題，以環境法律人協會處理過的案件，如果等到窮盡救濟管道時，都來不及了。建議時機在訴願之後，如果國家人權機構能夠針對申訴的個案做出 statement，不管是否進入訴訟程序，國家人權委員會的意見對當事人是有助益的。但我們也擔心，如果國家人權機構的意見在訴訟中被法院推翻，對委員會的可信度會造成影響。

主席王委員幼玲

在第一場駐華使節諮詢會議，與會國家談到他們國家人權機構所作出來的決定大部分只有建議性質，沒有強制拘束力。

李委員念祖

這正是為什麼調解及仲裁特別重要的原因，因為本質上調解及仲裁是訴訟的取代或前置程序。我國現行的訴願制度高度延緩人權議題進入司法裁判，這正是為何司法院曾經想把訴願制度拿掉，但一直有很多爭論。應該要讓國家人權委員會有一個先行程序的可能性，不然正在訴願階段或調查階段，委員會做出 public statement 仍會被質疑。

台灣國際醫學聯盟黃怡碧小姐

statement 比較接近是針對政策或計畫，國家人權委員會發聲的權力是需要受到節制，例如在具體個案，有類似偵查不公開原則。但對於非具體個案、通盤性或整體性的政策，

或可能進行修法或立法的議題，委員可以有自己的立場。

財團法人台灣媒體觀察教育基金會李執行秘書子璋

本基金會主要處理媒體申訴的案件，希望將來如果成立國家人權委員會，可以保障閱聽人的人權。在事後方面，媒體申訴案件通常會進入訴訟程序，國家人權委員會如果可以針對媒體侵害人權案件用人權的標準檢視，提供法院作為判決參考，對媒體受害人會有很大的幫助。在事前方面，如果國家人權委員會可以提供每年度媒體關於人權表現的報告，相信對於某些媒體會有警示的效果，對臺灣之後的媒體報導及閱聽人保障是比較健全的作法。

黃副召集人俊杰

核心功能的部分我很贊成，把這樣的功能歸給人權委員會，第一是委員會本身應該有的功能，第二與其他機構權限沒有衝突。所以從比較適合的機構來實現應該有的功能，這本來就是我們在組織設計及權限運作應該接受的，將來在組織法及作用法裡都應該分別作規範。

國家人權機構之所以被稱為人權機構，首先一定要具備能夠處理人權問題的功能，這是這個組織本身的核心價值。從國際上我們接觸的經驗，人民對人民、人民對政府的申訴都屬於人權委員會應該處理的問題。這裡分成兩部分，第一是對於個案的爭議，到底要處理到何種程度，第二是個案所繫屬的法規，包括法律及命令如果有違反人權的問題，到底應該如何處理。假設法律有明顯違反公約，而其他機構不把它當一回事時，國家人權機構應該有直接釋憲的空間，這點不會違反現行司法院大法官審理案件法，也不需有具體個案產生，是可以實現且沒有衝突的。

至於命令的部分，法院本身就有命令違法的審查權，我傾

向建議在案件進入法院之前能有一個類似協商的機制，讓人民有選擇的機會，包括性別平等教育法、性別工作平等法、勞資爭議處理法，都是既有的權益設計，選擇訴訟的機會途徑也是人權保障，不見得人權機構人民就會比較信賴，但是可做較漸進性的設計，在其他法律沒有排除的救濟途徑之前，讓人民有選擇權。比如先經過人權機構協調，人權委員會應該要有類似調解或和解的功能，只要人權委員會的職權行使法有制定，本來調解或和解就有取代法院判決的效力，具有執行力，在例外情況下，可進行訴願、訴訟程序，這也是目前法律容許的，所以如果在職權行使法裡有這些條款，不會與現行制度相違背。現在訴願委員會都是行政機關的內部單位，能夠達到什麼樣的功能其實相當存疑，因此說不定將來很多案件會捨棄訴願、申訴或勞資爭議處理程序，直接到人權委員會，將來如果案件量大到一定程度，因為人與事是互相配合的，案件少的機關資源即應移撥到案件多的機關。

黃召集人默

不能假設國家人權委員一定會得到社會的信賴，一定要透過工作的表現才行，這是很關鍵的，在實踐當中，才能看到國家人權委員會成員的作為及表現，進而得到人民及社會的信賴，一步步取得影響的力量。

我比較質疑在窮盡一切救濟後才可至國家人權委員會申訴的方案，假如什麼紛爭都要窮盡一切救濟方法，國家人權委員會也很難發揮作用。我傾向個人應該有權利決定，選擇到國家人權委員會還是法院，這要經過好幾年才能整理出頭緒來，受害者經過幾年一定能瞭解什麼案子透過哪一個管道對他們是最有幫助的，這些要在實踐中才能整理出來。

張委員珽

剛剛都談到人民對人民、人民對政府，沒有提到政府對政府，因為現在監察院說不能糾舉立法院，立法院違反人權的事情就沒人處理嗎？建議國家人權委員會要加上政府對政府間的功能。

李委員念祖

我們要建立一個新的獨立機構且具有解決爭端的功能。如果有解決爭端功能，要不要取代法院？如果要強制調解、強制仲裁，就有取代法院的功能，當獨立機構要解決爭端，到底是決策單位，還是只是在中間參與，沒有定案的功能。因為有定案功能才有選擇的問題，如果沒有定案的話，人民就算選了也是白費。這個問題看來有幾個選擇，一個選擇是讓它具有替代功能，替代訴訟、替代法院，也就是準司法功能；另外一種選項，在不具有替代功能的事項上，可以有協助功能，例如在具體個案可以協助申訴人進行訴訟。公權力行為或侵犯人權行為的檢察官，可以進入司法但不是要取代司法，單有這點對被害人而言已經是很大的幫助。委員會在既有的程序中不必袖手旁觀，可以扮演人權方面的角色及功能，如果能夠做到這一點，對人權受害者是一大協助。世界各國的人權保障委員會很多，有沒有類似這樣的機制，也許是可以思考的。

吳委員景芳

有兩點我非常贊成，第一點，贊同將來的國家人權委員會要具有調解及仲裁的功能，某一個程度的替代司法。第二點，贊成未來的國家人權委員會具有協助申訴人進行司法程序的功能。

廖顧問福特

國家人權機構對於個案的處理，第一個在前置階段應該有取代訴訟的概念，可以經過人權機構調解或仲裁，如果這裡可以解決，當然個案就結束了，所以前提是人權機構不應該只是單純的分案，應該有處理個案的功能；第二個階段，人權機構可能沒有辦法全盤取代司法機制，因為不可能強制全盤都要經過國家人權委員會仲裁，所以可能會進入到第二個階段司法訴訟，我所知道各國國家人權機構在訴訟階段可能扮演的角色有幾個，第一，協助訴訟，有點像法庭之友；第二，代位訴訟，例如消費團體的代位訴訟；第三，憲法訴訟，作為與司法權互動的可能性。

還有兩個核心的問題，第一個問題，機構的定位，到底是在總統府、監察院或其他選擇？因為這可能會有連帶影響。第二個問題，委員如何選任？建議徵詢民間團體對這兩個議題的意見，或許可以當作各位委員的參考。

主席王委員幼玲

我們討論了很多國家人權機構的功能，兩公約施行監督聯盟黃召集人所提到的核心功能應該是沒有疑義，在個案救濟的部分可以分成兩部分，一是有沒有取代訴訟的前置功能，再來是協助司法訴訟的可能性，在其他國家的人權委員會也有類似的功能。

民間司法改革基金會高主任榮志

補充兩點，一是關於取代或協助訴訟的功能所牽涉到的問題，有沒有強制性配合義務？建議不管是取代或協助，在程序上都應該要有很強的強制力，例如要具結，有偽證罪的處罰，甚至有強制到場說明的義務。第二，如果配合法律扶助基金會的制度，國家人權委員會可以更進一步彰顯協助訴訟的功能。

吳委員景芳

我非常贊成與法律扶助基金會的資源結合。

主席王委員幼玲

接下來請討論國家人權機構應設在總統府或監察院之下、成立一個獨立機關或是其他選擇。民間團體對於這個組織的設置甚至委員的徵選都很期待，委員的產生其實還有很多方式，也許大家可以就這兩個議題一併討論。

兩公約施行監督聯盟黃召集人嵩立

關於國家人權機構應設在哪裡，核心功能的部分比較單純，我認為擺在哪裡比較適合職權行使，就應該擺在那裡，機構與司法系統的互動非常頻繁，這可能也是為什麼有些國家會在這制度之外再設人權法院的原因。有些部分我們認為應該與法院或司法系統合作會更有效率，我的想像是一個獨立機關，如果憲法架構不改，獨立在五院之外，除了總統府不曉得還可以擺在哪裡。

吳委員景芳

大家的共識是成立一個獨立的機關，但如果是獨立的行政機關有設在總統府之下，就涉及修憲，如果不修憲有什麼辦法呢？例如法律扶助基金會是由司法院編預算捐助，但不是行政機關，是一個基金會，只要有法律扶助法就開始運作。如果在總統府設一個類似法律扶助基金會的財團法人，有自己的專法就可以開始運作，個人淺見提供給人權機構規劃小組的各位先進，也請各位先進們指教。

台灣人權促進會蔡秘書長季勳

從其他國家或巴黎原則來看，討論國家人權機構要設在哪，好像只有發生在臺灣，我們應該著重國家人權機構的職能，

以及如何確保國家人權機構的獨立性及多元性。委員會或成員的組成方式如何透過制度的設計具有多元性及獨立性，台權會建議，委員需有資格及條件限制，例如參與民間團體的工作，對促進人權保障、弱勢族群權益有貢獻，或從事人權研究之學者或律師，希望明文規定委員遴選條件資格，從公民社會裡遴選國家人權委員會委員，由總統、立法院、司法院、考試院及監察院有不同名額比例上的推薦，一方面可以避免特定機關對於委員會有過度影響，另一方面，希望委員是專職性投入人權促進及保障工作。雖然委員有任期的保障，但不是任期結束後就所有委員一起卸任，希望能讓委員們有經驗上的傳承。

兩公約施行監督聯盟黃召集人嵩立

從功能的討論可以某種程度上幫助我們理解委員會的樣貌，我們可能要事先構想，如果擁有調解及調查功能，組織到底有多龐大。如果委員會對於違反人權的行政命令或措施有審查功能，如何設計才會有強制力？所以要看我們期待委員會發揮何種功能而設置在哪裡。

廖顧問福特

建議我們可以再蒐集兩個版本，第一，是蘇律師友辰的大作裡提到，在 2002 年左右，國民黨委員在立法院有提出一個版本。第二，台權會在近幾年有更新的民間版，與 2002 年版有些差異，如果可以，麻煩台權會的朋友提供五位委員參考。

黃召集人默

2000 年的民間版本，我也參與了起草的工作，當時認為不可能修憲，所以才會設在總統府，並修正總統府組織法第 17 條，所以才有總統任命多少人、立法院任命多少人，但

我們非常強調獨立性，獨立的預算及任命一定比例來自民間組織的委員。再來是嘉義蕭立法委員的版本，這個版本是我的學生當他助理時起草出來的。2002 年是廖福特版本，2009 年的版本是修訂了廖福特的版本。簡單介紹四個版本，希望大家瞭解。

主席王委員幼玲

對於委員選任或組織設置在哪裡，怎麼樣的設計才能夠達到應具備功能及核心功能，請委員表達意見。

黃副召集人俊杰

建議委員的選任應該有部分來自 NGO。要解決人權事項，如果委員沒有部分來自 NGO，實際上人民對他的信賴會有一點質疑。其次，修憲已經沒有像過去難度那麼高，因為目前是由立法院來主導，立法院每位委員都會認為能夠參與人權事務是貢獻，因此，可以考慮在現有的機構上作改造，例如監察院的改造也是一個方向。監察院如果能夠擴大到包括處理人民對人民的申訴，只是微修監察院的組織法及作用法；在憲法上，將監察院變成國家人權院也是一個方向，將監察委員變成監察及人權委員，特別是因為明年將進行監察委員的調整。如果從憲法的角度來看，可能先調整監察院，再推動修憲、修法的難度就沒那麼高；如果不能改造監察院，就由立法院推動國家人權委員會的組織法及作用法，新設獨立的機關，沒有隸屬關係，包括不隸屬於總統府，因為設在總統府下，大家還是有政黨的想法。

李委員念祖

獨立委員會，類似通傳會或公平會的獨立委員會，不強調獨立於五院之外，而強調是行政體系內的獨立委員會，我

認為是不可以排除的一個選項，這真的是很關鍵的選擇，如果認為委員會是唯一，就會讓人覺得被取代，取代是取代司法，並不是取代監察，可以與監察處在一個友善競爭的位置。監察院如果要發揮人權功能，就表現出來，我們應該不會太介意兩個機構都發揮功能，但我猜想行政部門比較會反對這樣的功能，因為行政機關會覺得面臨的壓力更大。另一個可能是放在監察院，原來有幾個版本是設在總統府，我認為不要去動修憲議題比較有利；建議立法即可，當然立法一定也會有人反對，五院代表諮詢會場次看不到行政院同意或支持的意願，遑論修憲，所以儘量避免討論修憲的問題，走立法的途徑。如果監察院的人權部門全部裁撥到委員會，就變成監察院沒有在做事，其實從這個角度可以看到，監察院原來就應該是國家人權委員會，只是沒做到而已。另外，選項不要太多，我覺得設在總統府底下，為什麼不乾脆成立一個行政的獨立委員會，也許想要借用總統的高度，但是國家人權委員會並不表示不可以由總統任命或是較多元的任命方式，不去強調國家人權委員會設在哪裡，而強調委員會的獨立性，也許是更好的方法。

台灣國際醫學聯盟黃怡碧小姐

請教各位老師，對於國家人權委員會的監督及究責到底應該透過怎樣的機制去形成，這會牽涉委員會設置在哪裡，如果國家人權委員會是一個該被民意監督的機構，比起法院或任何一個行政機構都更該被監督，較接近公平會，因為會有裁罰，也有行政機關的角色，因為委員會必須要去推動國家人權計畫，去做人權事務的整合及規劃，所以委員會與法院傳統不告不理被動的方式是不同的。作為公民要怎麼來對國家人權委員會究責，除了民意之外，要怎麼

去監督？如果是一個行政委員會，是不是要負責面對立法院？在英國，委員會比較接近行政法人，可能會有國會或其他監督機制。

李委員念祖

所謂的「究責」，涉及國家人權委員會有沒有公權力？如果今天只是一個政策或教育功能的機關，因為不行使公權力，究責的需要是非常低的。我認為委員會是需要行使個案的公權力，但牽涉到一個問題，公權力到底是針對誰？國家人權委員會如果要調查民間爭議而且要行使公權力，就會有究責問題，因為傳統迫害人權的主要是政府，但現在把人權的概念擴張到民間團體，能力及規模較大的民間團體也可能迫害人權，媒體也會迫害人權，這時究責的功能設計到底是指向誰，這是總體性的問題，如果今天監察院可以對付民間機構，誰來對付監察院？

廖顧問福特

附議李委員所說的兩個重點，第一是究責的部分，我想不用那麼擔心，因為國家人權委員會並不像行政機關做了非常多的行政處分，委員會主要是針對個案調解或仲裁，這部分不管是稱為前置於司法的訴訟或是取代司法的訴訟，個案就結束了，並不是單純的行政權行使。對於立法院、行政機關或司法院而言，委員會都不是最後決定審，理論上並沒有濫權的狀態出現，所以這個部分比較不用擔心。

第二，有沒有可能設一個獨立委員會，不去說隸屬於總統府或五院之下，就我理解，第一符合國際上的發展，所有國家設置國家人權委員會基本上是屬於這個模式，第二也符合民間團體所討論的情況，在 2000 年民間團體討論國家人權委員會法案時，曾有第一個選項是設立獨立的委員會

而不隸屬在總統府底下，只是當時有個疑慮及說法認為，設立一個組織要隸屬在總統府或五院底下才可以，所以後來作出設在總統府底下的抉擇，不是說民間團體第一訴求就是應該設在總統府底下，這是我補充的。所以剛剛李委員所說不用修憲，用立法的方式去設一個獨立的委員會，其實符合民間團體之前的討論，也符合國際的發展，各個國家設立委員會的情況，像南韓其實也是這個模式，許多國家的國家人權委員會大都是這樣設立起來的，如果可以變成我們能夠接受的方法，我覺得是可以去思考的。

黃召集人默

我也很同意，不修憲透過立法。民間團體當初最早的討論是設立一個獨立的國家人權委員會，關注的是哪些人應該被委任為代表人，設在總統府是退而求其次的問題。

吳委員景芳

如果把國家人權委員會定位為行政機關，不是屬於五院之下，就是屬於總統府之下，就不能脫離現有的行政機關組織，想要脫離，只有類似像財團法人法律扶助基金會，是財團法人但是照樣可以維持與公務機關之間的聯繫，法律扶助基金會的預算主要由政府編列，不是行政機關，卻保有獨立性。再來如果最後決策國家人權委員會是行政機關，我建議可以把司法院列入考量，因為就行政機關的獨立性而言，司法院獨立性比較獲得各界肯定，如果將來國家人權委員會擁有仲裁、調解的權力，這就是司法權的前置階段，因為調解、仲裁不成就進行訴訟。

李委員念祖

回應吳委員的看法，如果以基金會形式成立人權機構，像法扶是不行使公權力，但是國家人權委員會是會行使公權

力，除非是一個純政策或教育機關，不然處理個案的公權力比較難用民間的姿態出現。考慮委員會設在哪裡，如果要設在司法院，有調解功能就不會有問題，因為調解不會拍板定案，但仲裁會拍板定案，如果有仲裁功能要設在司法院下，因為仲裁是用來替代法院的，仲裁就讓委員會變成準司法機關，我認為還是值得再考量。如果設在監察院，就是把它當作是一個獨立的監察機關；如果設在行政院是一個獨立的行政委員會。

吳委員景芳

剛才李委員談到民間團體不能行使公權力，其實如果經過政府授權，是可以行使公權力，因為如果將來也有一個專法，以法律扶助基金會扮演政府公設辯護人的角色為例，這就是某種意義的公權力。例如美國民間可以設監獄，監禁對受刑人而言絕對是公權力的行使，但為什麼可以有民間的監獄呢？因為經過擁有公權力機關的授權，這是我的淺見。

主席王委員幼玲

看起來諮詢委員反而對獨立的機關要設置在哪裡有比較多的意見，民間團體是只要能執行核心功能及應具備功能，設置在哪裡都可以？

兩公約施行監督聯盟黃召集人嵩立

重點確實是這樣，不過還是得考慮現實的狀況，這個資訊對我來講不是很充足，因為我們對於監察院既有的功能與表現非常不滿意，如果是重新改版的監察院，在不修憲靠修法的情況下，可以把監察院更新到什麼程度？是不是真的可以符合我們對所有功能的期待，如果可以，確實可接受。但是我真的不瞭解在不修憲的情況下，可以做到什麼

程度，因為其他國家討論時，並沒有類似監察院這樣的組織，所以或許我們的情況會是不一樣的。

林副司長嘉慧

第一，我國採剛性憲法的體制，任何一個機關的創設，原則上沒有憲法的依據，很難在現有憲政機關下創設出新的機構。第二，關於監察院的改造，監察院的職權也是來自於憲法，要在監察院的現有職權之外擴充職能，沒有透過修憲，實在很難以現有立法的方式達到擴充職能的功效。

設立國家人權委員會恐是全民共識，畢竟在現有體制下，侵害人權最多的應該是來自於政府機關，當然也有一些民間企業及民間團體對於人權侵害的個案。一般人民在人權受到侵害時，只祈求兩個目標，一是即時，另一是有效的救濟，用什麼樣的機制，什麼樣的委員會是能夠即時且有效解決人權受侵害的機制，可能是設立國家人權委員會最終的宗旨。在現有的體制下，幾個版本大部分都是設在總統府下面，但是也有憲政學者質疑總統府本身不是一個行政機關，是總統的幕僚機關，總統府只是執行總統職權的機關，在總統府下設諮詢委員會當然可以，因為他是提供總統人權諮詢意見，一旦要獨立行使職權時，就會展現出以現有的政治環境要去修憲真的有很高的難度，這是現實問題，但要讓國家人權委員會能夠真正發揮功效，最終恐怕還是要朝修憲的途徑，在五院及總統府以外，單獨設立一個真正獨立的國家人權機構。

李委員念祖

行政院的立場是一定要修憲才可以有國家人權委員會，但我必須說我不認為。我認為設在監察院沒有要擴權，如果在行政院下設獨立委員會也不用擴權，監察院用現有職權

就可以，我曾經寫過一篇文章，談的是監察院改組的可能性，可以不要修憲，監察院改組做不做到是政治上的問題，立法院支不支持等等；監察院改組，監察院的人權委員會就是有監察權性質的人權委員會。其實相較於獨立的人權委員會，行政部門獨立委員會更有力量，如果它確實發揮功能。聯合國巴黎原則的概念，是在政府裡要有一個對抗政府公權力濫權的單位，其他各國都沒有監察院，所以為什麼我一直講監察院是我們原有的設計，只是沒發揮功能而已，現在要設立國家人權委員會，回到巴黎原則要找一個抑制政府公權力，自己左手打右手的機關，在我國憲法完全是可行的，不用修憲就可以做到，只是最大的障礙就是行政部門，因為行政部門不喜歡，所以英國設了一個沒什麼公權力的人權委員會，而我們先天的憲法結構就有對抗政府公權力濫權的單位，只是如何讓其真正發揮作用而已。

主席王委員幼玲

今天很感謝各位民間團體代表、人權諮詢委員及議事組的參與，大家也對國家人權機構到底能夠執行什麼功能表達意見，黃召集人嵩立所提出來的核心功能大家都能認同，大家傾向要處理個案救濟，只是對於時機點有所疑慮，到底是司法前置程序、取代司法或是介入協助訴訟。至於機構要設置在哪裡，可能有幾個選項，比較多元的考慮，例如是不是獨立的機構，甚至吳景芳委員建議設立一個獨立的基金會或李念祖委員建議重新改造監察院等。民間團體的重點在於國家人權機構能夠發揮核心功能及應具備功能，而不在於設置在哪裡。謝謝大家的參與。