

國家人權機構研究規劃小組諮詢會議—五院代表場次 會議紀錄

時 間：102 年 10 月 24 日上午 9 時 30 分至 12 時 5 分

地 點：法務部 2 樓簡報室

主 席：李委員念祖

紀錄：方伶

出席者：詳簽到表

主席李委員念祖

各位先進早安，謝謝各位出席。今天的會議是總統府國家人權諮詢委員會下設國家人權機構研究規劃小組(下稱研究規劃小組)的諮詢會議，本場次邀請五院代表，聽取五院關於研究規劃國家人權機構的意見。研究規劃小組由黃教授默擔任召集人，黃教授俊杰擔任副召集人，也邀請廖福特教授及張文貞教授擔任顧問，廖教授及張教授都是這方面有深入研究的學者。經過研究規劃小組開會決議以後，希望聽取各方面的意見，本場次是第二次會議，第一次會議邀請駐華使節，聽取各國對於臺灣推動國家人權機構計劃的看法，基本上各國使節都非常樂見也鼓勵臺灣按照聯合國巴黎原則推動，各國代表也分享經驗。這段期間，研究規劃小組也應加拿大政府的邀請至加拿大考察加拿大國家人權委員會相關機構的設置以及實際運作的狀況。

2002 年時，行政院研考會及法務部提出研究成果，行政院向立法院提出「中華民國總統府組織法第 17 條之 1 修正草案」、「國家人權委員會組織法草案」，以及「國家人權委員會職權行使法草案」，分別列在會議資料附件二至附件四，附件一是巴黎原則，附件五及附件六是 2000 年民間團體提出來

的版本。請各院代表先就第一個議題，表達就我國設置符合巴黎原則的國家人權機構，是贊成或是不同意的看法。

行政院外交國防法務處陳參議永智

針對第一個議題，本院已提出書面資料。2009年至2010年，為了配合兩公約施行，行政院研究發展考核委員會及總統府曾就是否設置國家人權專責組織召開多次研商會議，並徵詢各界意見，當時結論是考量我國憲政體系及國情，為不影響現行體制運行，爰於總統府下設任務編組之「總統府人權諮詢委員會」，維持「監察院人權保障委員會」及「行政院人權保障推動小組」等現有人權保障推動機制，不與其他機關現有職權產生扞格，能收分工整合效果。因為現行憲法五權分立的架構，如果要再建立一個人權機構，對於監察院的職掌，以及其他機關在職權上是否會有影響及如何分工，應該先予釐清，以避免將來設置可能對各機關的權責產生重疊、競合，甚至扞格。

葉委員毓蘭

總統府人權諮詢委員會雖僅是諮詢的性質，委員們關切的都是滿具體的人權事例，但能否影響到行政院人權保障推動小組或是監察院的人權保障機制，甚至影響到各部會，做出更積極的回應或是以後如何再避免類似案例的發生？我認為現存各層級的人權保障機制缺乏功能性及縱向整合，應該思考如何更具實質的效用，而不僅是諮詢的性質。

王委員幼玲

有關行政院回應「如我國確立設置國家人權機構，則視該機構之組織定位及與其他機關之職權分工，再研議制定或修正相關法律……」，就行政院的觀點，如果成立國家人權機構，

對於其他機關有何影響？行政院似乎並未具體說明組織及職權分立。

廖顧問福特

如果設立國家人權委員會，法案提案者應該會是行政院，若行政院可以提供更多意見，應該有助於討論。

主席李委員念祖

有關各院是否贊成按照聯合國巴黎原則設置國家人權委員會，如果各院贊成就會想克服困難，如果不贊成就會說困難很多。假如我沒理解錯誤，行政院是否不贊成設置符合巴黎原則的國家人權機構？

行政院外交國防法務處陳參議永智

本院立場是成立與否需先釐清將來設立的機構，他的定位及功能為何？巴黎原則提到國家人權機構必須要對侵害人權的案件進行調查，所以該機構有調查權，與我國憲法賦予監察院的權責有重疊之處，應予釐清。另外，如果是行政院所屬機關的法案當然由行政院提案，總統府或是國安會因無提案權，所以由行政院代轉送交立法院審議。至於人權保障部分，行政院人權保障推動小組是由行政院長擔任召集人，定期召開小組會議並持續運作，如果有相關的人權事項，有必要都可在該小組會議處理。

主席李委員念祖

聯合國巴黎原則是希望在政府內部設置獨立且專責的國家人權機構，它的主要功能就是保障人權，而不是採取分散於各級設置人權保障機制的方法。當然在五權分立的情形下，可能每個機關都認為自己有部分保障人權的功能，但是聯合

國所謂專責的形式，大概也不會認為法院或是立法院是屬於此種類型，而是比較接近獨立的國家行政機構，讓各國按照國情及憲政秩序設置。我覺得真正的問題是贊不贊成依照聯合國的巴黎原則設置專責機構，因為目前的人權保障機制看起來是分散的，所以真正的問題在於贊不贊成設置集中的、獨立的以人權保障為唯一功能或為絕對主要功能的政府機構。第一，是不是獨立設置？就是在五院之外獨立設置，或者是在五院的某一個院，包括總統府之下設置。但是關鍵就在於它是獨立的機構，而且要有調查權，當然調查權也不是國家人權委員會唯一的功能，還有很多其它的功能，例如教育功能，但是調查權的確是巴黎原則很重要的面向。因此，問題應該是贊不贊成設置專責的國家人權委員會，而不是像現在的總統府人權諮詢委員會僅具諮詢性質？

第二，如果成立國家人權委員會，可能要修法，甚至修憲。嚴格而言，如果設立一個國家機關，修法或制定法律本就無法避免，所以應該聚焦於是否贊成成立國家人權機構。所謂贊成就是排除萬難，解決所有的困難。希望各院能夠表達清楚的意見，是不是贊成排除萬難，按照聯合國巴黎原則的規格設置獨立的國家人權委員會？

黃召集人默

似乎行政院不願意設立符合巴黎原則的國家人權委員會，其中可能涉及對於調查權涵義的誤解。當年民間組織提出設置國家人權委員會的組織法、章程，為此進行不少討論。當時監察院堅決反對設置國家人權委員會，關鍵在於調查權，請各位參閱會議資料第 84 頁，民間團體提出來國家人權委員會組織法時，已經做了不少的說明，其中第 2 點是澄清不可能與司法院及監察院的職權有所衝突，司法院非常勇於理解

國家人權委員會是協助及輔助司法制度之不足，所以不可能影響司法院之運作。當時的看法是監察院比較接近巴黎原則的監察使(ombudsman)，專門管政府官員的行為，例如彈劾。巴黎原則提到的調查權是 investigation，並非對犯罪之調查權，尚有研究、調查及蒐集資料的意涵，因此國家人權委員會的調查權是非常廣義的，包括對於原住民處境的調查、教育政策的調查，以及其他有關人權重大事件的調查，所以看來與監察院的調查權是不同的。

吳委員景芳

建議將巴黎原則的「investigation」，翻譯為其他字詞，避免誤解與監察院所擁有的調查權有所扞格。

黃召集人默

2000年陳水扁總統執政時，總統府人權諮詢委員會是由呂副總統擔任召集人，呂副總統認為不應該只有民間的版本，也應該有總統府的版本，蘇友辰律師於2002年撰寫《論國家人權委員會的角色與地位》一文也提到呂副總統與監察院討論後的協議，就是國家人權委員會不會干涉監察院的運作，所以在總統府版本做了妥協，該版本的主要起草人是廖顧問福特。這是過去討論國家人權委員會設置的背景，希望對今後的討論比較幫助。至於巴黎原則所謂的「investigation」可以翻譯為「研究報告」、「倡議」、「建議」及「政府政策的建議」等名詞。

主席李委員念祖

所謂調查權，司法院大法官第585號解釋認為調查權是功能性的職權，不為某個機關所獨占，是各機關行使職權之輔助性及工具性權利。憲法雖僅明定監察院的調查權，但並非排

除其它機關的調查權。監察院具備因監察權所需的調查權，司法院有因辦案而需之調查權，行政機關亦有行政機關的行政調查權，檢察官進行偵查雖比調查更多，但本質就是調查，考試院為了行使考試權也有一定的調查功能，立法院依照司法院大法官第 325 號解釋也有調查功能。因此，調查的功能不能以「調閱權」的狹義概念去理解，但是各院的主要權力不同，調查權的射程及行使的方式可能不同，所以不能再假設監察院有調查權，其它機關就不能有調查權，相信各院也不會採反對看法，而認為因為監察院有調查權，所以國家人權委員會就不能有調查權。還是麻煩行政院代表回應，特別澄清行政院是否不贊成設置符合巴黎原則的國家人權委員會？

行政院外交國防法務處陳參議永智

本院並不是認為監察院有調查權，其它機關就不能有調查權，而是如果成立國家人權機構，与其它機關的調查權產生競合，要由哪個機關處理，應該先予釐清。有學者提到有些國家的作法，除了有監察使外，還成立國家人權機構，不曉得是否有明確劃分兩個機關間的權責分工？如果能夠釐清兩機關的功能定位，不排除成立國家人權機構的可能性。

主席李委員念祖

行政院似乎是有條件的同意設置國家人權機構。

廖顧問福特

行政院似乎是有條件認為可以設立國家人權機構，我想要瞭解行政院提出的書面意見，是如何形成的？院長是否同意這樣的想法？或是行政院法規會最終決定內容？

行政院外交國防法務處陳參議永智

本院所提出的書面意見，是依照行政流程簽報核定，過程中徵詢過本院研考會、人事行政總處以及法務部的意見，當然院本身也有提出意見，並經過長官核定。

立法院法制局郭副研究員宏榮

有關國家人權委員會之議題，立法院第四屆及第五屆都有不同政黨的立法委員連署提案，2002年時，行政院曾函送「中華民國總統府組織法第十七條之一修正草案」、「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」等三案，提交立法院審議，很可惜連委員會都沒有完成審查，所以這個案子在立法院是沒有被充分詳細討論的。因為立法院是合議制機關，所以不像行政院長就代表行政院意見，立法院是由立法委員依照憲法以及立法院職權行使法所行使職權的合議制機關，所有的法律案如果完成三讀程序，就依照法定程序辦理，所以目前立法院不方便表達直接贊成或反對意見。

司法院刑事廳陳法官美彤

司法院的書面意見請參見會議資料第6頁。有關本院是否贊成設置符合巴黎原則的國家人權機構，既然兩公約在2009年12月已因兩公約施行法而具備國內法律效力之地位，兩公約施行法第6條也提到政府須依照兩公約建立國家人權報告制度，並於2010年12月10日成立總統府人權諮詢委員會，但是因為諮詢委員會的主要任務只是提出國家報告及人權政策等僅具諮詢性質，並無受理人權受侵害的個案申訴、調查及審議個案的權限，此外，本年2月我國兩公約初次國家人權報告經過國際專家的審查，明確指出其實目前的諮詢委員會並不符合巴黎原則。本院認為既然兩公約已具有法定效力，巴黎原則又是關於人權機構很重要的原則及指標，當

然贊成依照巴黎原則設置獨立的國家人權機構。至於前述討論究應設置於總統府亦或監察院等憲政體制之問題，本院認為這應該是下一個階段要考慮的；結論性意見與建議第 8 點也提到，亞洲/太平洋地區有不少國家是在現有憲政體制之外設置人權機構(in addition to existing constitutional structures)，因此不須拘泥於現有的憲法架構。本院於會議資料第 8 頁第 3 點提出建議，就國家人權機構之定性而言，是否宜使其權限與司法、監察權為實質功能之區分，將其定位為具備推進人權實踐之前驅(Pioneer)，而非只是實踐既有之人權標準，因為現行之司法、監察機關已具此功能，俾符權力分立及責任政治之基本原則。

主席李委員念祖

如果我沒有理解錯誤，司法院代表似乎是贊成設置符合巴黎原則的國家人權委員會，而且是在五院之外另設獨立的國家人權委員會。

考試院法規會謝參事惠元(兼執行秘書)

考試院負責國家考試及文官制度，一向非常重視人權，持續努力對於應考人的各項權益予以維護，並給予少數族群優待；在文官制度上，關於公務人員的銓敘、考績等人權事項也力求進步。關於國家人權委員會的設置，本院所提出的書面意見是依據行政簽報程序並經本院秘書長批示。本院贊成設置人權專責機構，第一，要具備國家層級，第二，獨立的機構，不論行政機關或是民間組織，都要具備獨立性。第三，專責性，不是任務編組，而且有一定人數的專責人員。本院意見主要是考慮通過兩公約時設置總統府人權諮詢委員會，由法務部擔任幕僚，後來又通過 CEDAW，由行政院性平處推動婦女權益保障相關事宜，如果未來也簽署其他國際公約，例

如兒童權利國際公約、禁止酷刑公約及消除對種族一切形式歧視公約等，則負責部會及幕僚可能政出多門，反而互相抵銷真正的功能，所以應該成立專責機構。由於我國尚未成立人權專責機構，僅能消極防止違反人權的狀況發生，未來倘設置專責機構，可積極維護民眾權益，將群眾抗議事件消弭無形，避免類似大埔事件一再發生。

主席李委員念祖

考試院的意見也非常明確，與司法院皆是贊成設置獨立的國家人權委員會。

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

基本上，監察院對於國家人權機構之相關議題採開放態度，但我們要稍作釐清的是：目前我國不是沒有國家人權機構，而是沒有完全符合巴黎原則的國家人權機構；因為監察院性質上就是國家人權機構，只是它還沒有完全符合巴黎原則所揭示的要件。巴黎原則所謂的國家人權機構(National Human Rights Institution-NHRI)，依據維基百科的定義，包括兩種型態，一是人權委員會(human rights commission)，二是監察使(ombudsman)。加拿大亞伯達大學(University of Alberta)教授 Linda C. Reif 的比較分析，則認為除上述兩種型態之外，尚有將監察與人權結合的混合型人權監察使(hybrid human rights ombudsman)，被許多中歐及東歐因第三波民主浪潮而新興國家，以及西班牙語系的伊比利半島及中南美洲的多數國家所採行，其優點之一是節省政府預算支出。依據維基百科，全世界的國家人權機構—包括監察機關及人權機構—共計 125 個(如本院補充資料所列名單)，其中為數不少是以監察使(ombudsman)為名稱，當然也有許多「人權委員會」，但其他以 Public Defender 及 Provedor 為名稱者就是混合型人權

監察使。此外，聯合國之下設有「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, 簡稱 ICC), 2011 年 ICC 評鑑的國家人權機構共計 99 個，其中有 38 個為監察機關(部分為國際監察組織-IOI 的會員)。雖然我們不曾提出申請，但中華民國監察院不可能被列入評鑑等級，因為我國不是聯合國會員。依據本院提供資料(會議資料第 39 頁)，顯示被評鑑的 99 個國家人權機構中，有 70% 完全符合巴黎原則—屬 A 級，有 20% 係不完全符合巴黎原則—屬 B 級，有 10% 則完全不符合巴黎原則—屬 C 級。

至於為什麼國際上監察機關會被列為人權機構，因為監察機關的主要職能之一係受理及調查民眾對政府不滿的陳情，包括違反人權事件，而重大人權事件之發生大部分是與政府有關，有時是政府直接侵害人權，有時則是政府對人權侵害消極不作為。所以傳統監察機關，包括北歐監察機關，縱然以追求行政正義 (administrative justice)、良好治理 (good governance)、問責 (accountability) 及反貪瀆為目的，憲法及法律未必明文規定其職權為人權保障，但其實務運作的結果，確實發揮強大的人權保護功能。監察院也是傳統監察機關，基於同樣的原因，我們也在保障人權方面，發揮很大的功效。

世界各國對於國家人權機構的設置模式包括：第一，採單一機關模式，即成立單一監察機關或人權委員會或人權監察使。第二，採雙機關制，一國之內既有監察使又有國家人權委員會，例如大英國協之英國、加拿大、紐西蘭、澳洲及許多亞太地區的國家等。第三，採多機關制，例如南非設立多個機關保護比較弱勢的族群。由於歷史、政治、法律制度及人權

保障的優先性等互有差異，各國建立其人權機構之作法及名稱並不一致，彼此功能也不盡相同。我國部分人士考慮要另設國家人權委員會，主要目的不外是對內提昇我國人權保障機制，對外與國際接軌，也有宣示意義，但目前國內各機關中似乎只有「國家通訊傳播委員會」(NCC)，冠以「國家」一詞，我國如另設「國家人權委員會」，在國際上可能因為這個名稱具有明顯主權意涵，反而不利於參與聯合國相關的人權場域活動；自從 2008 年起，「亞太地區國家人權機構論壇(APF)」已決議再也不歡迎臺灣以任何官方身份參加，他們就是基於主權爭議的顧慮，這幾年來監察院是以「ombudsman」頭銜參加 APF 人權研討會，他們瞭解監察使負責調查人權侵害之陳情，是非常獨立的機關，然而我們也只能爭取到以觀察員身份與會，縱使未來我國成立「國家人權委員會」，APF 仍然非常可能拒絕我們申請加入會員，畢竟 APF 屬於聯合國外圍組織。這一點是值得大家思考。

監察院目前確能發揮保護人權的功能，但不完全符合巴黎原則所揭示的要件，如果能被 ICC 評定，大概是 B 級，因為憲法及相關法律並未明文規定本院保護人權的職權，目前對於私部門的人權侵害案件也無調查權，僅能調查事件的主管機關並課責；監察院也欠缺對受害人充分救濟(relief)或命為補救(remedy)功能。當然監察院也可以透過修法來強化職能，讓它符合巴黎原則，例如轉型成為類似伊比利半島、中南美洲以及第三波民主浪潮新興國家等採行之混合型人權監察使。或者在監察院下設立人權委員會，使它像審計部一樣，獨立於行政、立法及司法之外，如此不但可確保符合巴黎原則要求之獨立性，而且人權委員會於調查發現政府官員涉有嚴重侵害人權時，可將案件移請監察院行使彈劾與糾舉權。目前審計部於行使審計權時，也常透過監察院強化其審計功

能。

本次會議所附 2000 年官方版及民間版「國家人權委員會組織法草案」、「國家人權委員會職權行使法草案」，擬議在總統府之下設置國家人權委員會，因總統為國家元首，屬行政性質，恐怕不符合國家人權機構之獨立性要求。又，本次會議資料第 50 頁顯示：監察院 5 年來總共完成 2,439 件調查案，其中與人權有關者佔 56%，也就是 1,366 件。既然監察院調查案件半數以上涉及人權問題，未來如在監察院之外另設國家人權委員會，究竟如何就人權業務在職權上加以切割及分工？特別是如果人權侵害事件不僅涉及民間部門，同時也涉及政府部門時，陳情人究竟要向國家人權委員會或是監察院投訴？受害人如何判斷？這些問題都值得慎重考慮。

主席李委員念祖

非常謝謝監察院代表的說明，提出的資料也很豐富。監察院代表說得很清楚，監察院的看法有三種類型的人權機構，其中包括國家人權委員會及監察使。監察院提供附件一(會議資料第 39 頁)，A 級機關以監察使存在的形式只有兩個，一個是非洲的奈比亞(Namibia)及歐洲的克羅埃西亞(Croatia)，其他國家都是以國家人權委員會形式運作，其他以監察使形式存在大部分被列為 B 級及 C 級，瑞典事實上是被列在 B 級的(瑞典的人權保障是世界有名的)，並不完全符合巴黎原則。不敢說監察使就一定不符合巴黎原則，我猜想這可能就是為何比較集中於以國家人權委員會的角度進行規劃及討論。

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

從資料上觀察，99 個被 ICC 評鑑的國家人權機構中，有 38 個是監察使，如主席所見，傳統監察使可能被評定 B 級。但

國際上的情形是：北歐部分傳統監察使固然被評為 B 級，但其國內人權確是進步的，主席所舉瑞典及奧地利、比利時就是例子，又如日本迄今並未設立國家人權委員會，他們人權也沒有什麼問題；相反地，許多非洲及東南亞國家設有國家人權委員會，而且被評為 A 級，但他們的人權狀況相對不理想。因此，我國擬議設立國家人權委員會，目的固然對外可以彰顯我們與世界接軌之意義，但更應該著重於落實獨立性及其功能的之真正發揮。

主席李委員念祖

請教監察院，第一，如果在監察院外設置獨立的國家人權委員會，監察院願不願意為了避免功能的疊床架屋，將人權有關的事務移給獨立的國家人權委員會，監察院行使非與人權有關的事務？例如貪污事件可能不會直接與人權有關，但卻可能是監察院的職掌。第二，如果修法將監察院變成獨立的國家人權委員會，監察院現有職權與巴黎原則相比，有何缺失？

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

儘管監察院並不完全符合巴黎原則，但監察院目前案件有 56% 與人權有關，如果在監察院外再設立國家人權委員會，究竟如何將 56% 業務移出監察院，我覺得在運作上這是非常困難的事情。但我們不宜給外界如過去一樣的印象，說監察院因為擁有調查權，所以反對設立國家人權委員會；我們認為大家也需瞭解世界各國人權保護的機制態樣—究竟宜採行單一機關或雙機關模式？以及理性思考如何將巴黎原則融入我國既有政治架構、法律制度及國情，使之有效運作。

現在讓我們以巴黎原則揭示要件來檢視本院職掌的符合程

度：第一，關於追蹤與監督人權侵害事件，監察院做得到；第二，關於向政府、國會及主管機關就有關人權保護及促進事項提出意見、建議及方案，監察院做得到；第三，關於與區域性或國際性人權組織交流合作，監察院也做得到，而且本院是目前我國唯一能夠參加亞太地區國家人權機構論壇(APF)部分活動的政府機關；第四，關於協助制定人權教育及研究計畫，本院歷來已有辦理教育訓練、研討會；第五，關於受理並處理陳情個案，此係本院主要權責。

再從巴黎原則強調國家人權機構組織要件來觀察本院結構，第一，關於由法律或憲法確保其獨立性，監察院本來就是獨立於行政、立法、司法等三權之外的憲法機關，其獨立性不容置疑。第二，關於核心成員要多元化(pluralism)，能夠代表不同的族群、專業、性別、區域，監察委員之任命包括來自政府機關、學者、專家等不同領域代表，似符合具有一定的多元性；第三，關於自主性(autonomy)，本院預算基本上算是獨立的，能獨立運作也就具有自主性；第四，關於具有充分的調查權，相對於絕大多數國家的監察使，本院的調查權，配合彈劾、糾舉之運用，是非常強大的；第五，關於擁有足夠的資源方面，就人力言，本院的人員共約 400 位，遠高於本次提會之「國家人權委員會組織法草案」所定委員 11 人，職員 35 人至 44 人之編制；第六，關於以國際人權標準行使廣泛職權，國際人權公約內國法化後，監察院即與多數傳統監察使一樣，得檢視各級政府落實國際人權義務，監督國內人權保護符合國際人權規範(compliance audit)。

主席李委員念祖

符合巴黎原則的國家人權委員會可能要同時調查民間的人權事件，是否係監察院現有職權所不能涵蓋的部分？

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

目前監察院只能調查公部門並課責主管機關，但人權侵害事件通常都有其主管機關，例如衛生、食品及勞工都有主管機關。但監察院的調查對於民間無直接之拘束力。

主席李委員念祖

如果主管機關怠忽職守造成人權侵害事件，監察院是否能課責相關機關發動積極的權利？

吳委員景芳

總統府人權諮詢委員會即將成立人權評鑑小組，我們要更積極的作為，現階段總統府人權諮詢委員會是由法務部法制司作為幕僚單位，遠程目標是成立國家級的獨立人權機構，也許有外交上困境，可是現階段人權議題除了外交，更重要的是內政，各位心裡都有個夢想，希望能夠實現，但總是要一步一步。我聆聽各位的高見之後，我覺得恐怕還要等待相當的歲月，所以比較務實的作法，當然還要各院的同意。假設總統府人權諮詢委員會內部討論後，如果有共識，幕僚單位除了法務部法制司之外，也敦請監察院擔任總統府人權諮詢委員會的幕僚單位，共同銜命合作，當然還需經過總統府的決策，不曉得監察院及行政院的想法如何？

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

本院幕僚人員樂於積極參與，但因為每個政府機關及人員都有其法定職掌。目前總統府人權諮詢委員會的幕僚是由法務部擔任，雖然沒有法律規定基礎，但他們做得非常稱職。如果總統府人權諮詢委員會委員認為本院幕僚能夠提供任何協助，宜通過相關的決議知會本院，經本院內部簽報同意的行政程序來辦理。

主席李委員念祖

吳委員的意思大概是指，就現在的總統府人權諮詢委員會朝向符合巴黎原則的國家人權委員會去變換，如果從監察院的角度來看，是否監察院認為自己更適合當幕僚機關？

吳委員景芳

如果監察院與法務部通力合作，我認為實現國家級人權機構時程會縮短。

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

就中央政府體制言，監察院不是隸屬於總統府之下，而是獨立的憲法機關，這是本院及監察委員所深刻認知的。目前總統府人權諮詢委員會的運作是任務編組(task force)，而其支援幕僚也是臨時任務編組，如果需要監察院幕僚層級的加入協助，雖然幕僚立場樂意為之，但恐怕也要通過踐行一定的行政程序。

吳委員景芳

如果有助於成立獨立的人權機構，與監察院的終極目標一致，監察委員會同意監察院擔任總統府人權諮詢委員會的幕僚嗎？

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

非常感謝多位委員對本院的肯定及期待。監察委員係依憲法獨立行使職權。關於吳委員的看法及建議，如果由本院行政人員提供臨時性的幕僚支援，比較可行。

吳委員景芳

行政院是否願意與監察院以任務編組方式合作？

行政院外交國防法務處陳參議永智

目前是法務部擔任幕僚，如果總統府人權諮詢委員會需要監察院一起擔任幕僚，本院當然尊重，只是需要考量監察院及法務部如何分工。

黃副召集人俊杰

第一，目前以朝向常設性、持續性組織做研究規劃，所以短期性任務編組不是討論的主軸。每一個憲法機關都有承載人權保障的功能，監察院從功能上而言，偏向對於政府事後的違失，包括對於人員的彈劾、糾舉或是審計，但是國家人權機構有一個部分比較重要的是對企業、組織內部的課責，例如加拿大就歧視的部分，設置國家級機關及組織協助受歧視之民眾。這就是監察院提到的，對於課責私部門的權限，除非有憲法或法律上依據，否則現階段監察院無所置喙，也是未來如果將監察院轉換成國家人權機構，所要努力的方向。

第二，因為監察院是針對政府事後違失進行糾舉及彈劾，對於私人組織的人權議題，目前可能不是監察院依憲法所定之職責，假設把人權機構建設在這個項目，有另外成立獨立性常設組織的必要，至於是否將常設性組織依附在監察院，讓原來獨立的權限更寬廣，這是可以討論的問題。

第三，名稱部分，其實監察院在這幾年，特別是在人權方面，不管舉辦研討會或出版刊物等都有目共睹，貢獻很大。名稱及國際化是兩件事情，設置符合國際標準的國家人權機構，讓國內的人權達到國際的標準，或許因為國際壓力無法進入國際社會並被接受，但我覺得人權更重要的應該是，國內的民眾感受到人權是獲得實踐的，所以國家人權機構的名稱是監察院或是國家人權委員會，就人民的感受而言，比不上他

的人權獲得實踐重要。本年 9 月與其他委員訪問加拿大時，不管是人民、公務員或軍人，只要受到任何歧視，加拿大人權委員會就可以受理，至於將來的爭執，後續仍有法院做終局認定，因此人權委員會，對於整個憲政架構，將負有紓解行政訴願以及司法院判決的功能，也讓人民可以透過這個機制與政府間做各種協調，或許也可以減少訴願委員以及法官的人數。

黃召集人默

會議資料第 3 頁，行政院提到不希望重疊分工，第 35 頁監察院也提到這樣的問題，我個人認為尚未設立國家人權委員會時，只能做一個比較粗略性的分工，實際情況有待國家人權委員會運作後才能一步步明確，畢竟人權保障在法律上是比較新的領域，是發展中的法理學，所以在設立之前就分工，劃分何種案件可訴諸國家人權委員會，何種案件可訴諸行政院人權保障推動小組，我想一下子不容易做的到，人權受到侵犯的個人，會去試探訴諸哪個機構是最有幫助的。所以，我想提醒監察院及行政院這是一個新的法律領域，設置國家人權機構是無法一蹴可及的。

廖顧問福特

司法院在會議資料第 7 頁提到，依國際人權專家 102 年 3 月 1 日發表對我國國家人權報告之「結論性意見與建議」第 8 點所示「許多國家，包括不少亞太地區國家，均體認到在現有憲法架構之外，有成立獨立的國家人權委員會的必要……」，司法院是否贊成在既有的五院之外設置國家人權委員會，並討論過在既有的憲法之外，設置國家人權委員會，會不會有合憲或違憲的問題？

司法院刑事廳陳法官美彤

會議資料第 7 頁並不是主張突破我國憲法的架構，只是引用結論性意見與建議提到亞太國家地區體認到有在憲法架構外成立國家人權機構的重要，可以不需要拘泥在憲法架構以內，當然如果在憲法架構之外成立是很浩大的工程，甚至於可能要修憲，基本上司法院內部認為這不是本院職權，強調關於名稱的問題、建置的模式及組織的型態，是尊重國家人權政策的定位及決定，本院內部並沒有具體的討論。

廖顧問福特

第一，會議資料第 38 頁提及建議在監察院設置國家人權委員會，似乎與其他國家比較不一樣，看起來監察院就是國家人權委員會？第二，如果把國家人權委員會放到監察院下，獨立性概念是否不必然完整？或者是專業的問題，是否國家人權委員會的各項決定還要送到監察院的院會，監察院是否有細部的構思或想法？

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

雖然在某些場合，我們聽到有些人支持監察院轉型成完全符合巴黎原則的國家人權機構，或是在監察院之下設立國家人權委員會，但目前監察院尚未有具體的細部規劃及想法，因為外部沒有足夠的催生力量或壓力，如果本院為了完全符合巴黎原則，冒然主動擬議擴大職權，恐怕會被外界誤解是過度的本位立場。至於廖顧問福特質疑監察院之下設立國家人權委員會之獨立性問題，目前在監察院之下已設有審計部，各國審計機關通常強調獨立性，因為我國實施五權分立憲政制度，所以我們的審計部實質上已經比絕大多數施行行政、立法、司法三權分立國家的審計機關，更具獨立性，且其運作

也不受監察院的干涉。如果在監察院之下設立國家人權委員會，同樣也具備高度的獨立性。

黃召集人默

監察院代表一再提出獨立三權以外，所謂獨立的概念為何？國外很多國家都是三權分立，如何獨立三權以外？請監察院再具體說明。

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

基於不同國情及政治制度，各國國家人權機構之獨立程度有別，但高度獨立性是被普遍強調的。韓國國家人權委員會曾經一度是非常典範的機構；2009年李明博大統領上台後，裁減該委員會 21.2% 人員，並將其編制改隸屬大統領管轄，當時國家人權委員會主席安京煥教授認為該委員會的獨立性已遭受破壞，憤而辭職；2010年安教授來臺參加一場國際研討會上，仍繼續批評李明博政府所為係違反聯合國決議之獨立性原則。監察院自 1994 年即加入國際監察組織(IOI)，中共監察部則因欠缺獨立性，迄今仍無法成為 IOI 的會員，但監察院仍被排擠參與亞洲地區的監察組織活動，並只能將 IOI 的區域會籍轉換至澳洲與太平洋地區(APOR)，這是我們面對的國際現實。APF(亞太地區國家人權機構論壇)屬於聯合國外圍之國際組織，比 IOI 更具官方色彩，縱使未來我國設立完全符合巴黎原則的國家人權機構，要進一步申請成為 APF 會員，恐怕也不容易。不過，國際社會確實認知獨立性是監察使及國家人權機構的重要條件，這一點監察院顯然非常適格，畢竟它是獨立於行政、立法及司法之外，這是我的淺見。

主席李委員念祖

把監察院當作國家人權委員會，與其他三權分立國家相比，獨立性如何？

黃召集人默

我覺得不能做這樣的比較。

主席李委員念祖

行政院也有所謂獨立性的機關，但是獨立行政機關的獨立性，何種情況下會受箝制？例如國家通訊傳播委員會、中央選舉委員會以及公平會都是獨立的行政機關，但隸屬於行政院，雖功能運作上是獨立的，但人事預算多少都會受影響、受箝制。

黃召集人默

韓國是很特殊的例子，如果都要與中國大陸比較，我們的情況就很堪慮。

葉委員毓蘭

如果能夠把監察院轉型為國家人權委員會，而不是設在監察院下，理想狀態似乎能在行政上再縮短期程。將巴黎原則所提及之國家人權機構的職權，與監察院現有職權相比，倘有不足加以擴大，也是讓監察院與時俱進比較聰明的做法，況且最近媒體對於監察院的存廢有很大的爭議，如果監察院可以主動回應並提出內發性改革，比起外界壓力逼著轉型或予以廢除，對於臺灣的進步會更有指標性的意義。但是夢想能夠實現之前，行政院認為目前已有不同等級的人權保障推動小組，但是這些委員會的功能如何發揮，能否具體及時的發揮巴黎原則所謂的人權侵害調查或大規模人權議題及研究，其實是不足的，假設監察院能夠轉型，還沒完成之前，可能

在府、院、部各級的人權委員會或工作小組的具體連結及受理人權侵害案件申訴的體制上，行政院必須要有具體的回應，並設立窗口處理。

主席李委員念祖

接下來請五院代表針對政府及民間提出之草案表達意見。

行政院外交國防法務處陳參議永智

誠如本院提出之書面資料，如果成立獨立的國家人權機構，可能要考慮定位及功能，如果目前憲法無法涵蓋，似乎要修憲才比較有適法性，避免未來憲政或法律上的紛爭。

主席李委員念祖

能否更具體說明為何涉及修憲？

行政院外交國防法務處陳參議永智

巴黎原則的功能包含對於民間人權案件的調查，而如果要賦予監察院這樣的功能，因目前監察院職權無法處理這部分，進行修憲較為妥適。

黃召集人默

不少國家並未修憲，即設立國家人權委員會。

行政院外交國防法務處陳參議永智

如果涉及到憲法的增修，就宜以修憲為之，這樣才會有適法性及正當性。

主席李委員念祖

您的意思是，凡是設立國家人權委員會都一定要修憲？

行政院外交國防法務處陳參議永智

在現行五權分立的憲法架構下，如果不是在行政、立法、司法、考試及監察等五院設置，而是另外設置獨立機構，其調查權的法律依據為何？是否制定法律就足夠？抑或修憲賦予法源？

主席李委員念祖

是從調查權的角度出發？

行政院外交國防法務處陳參議永智

這是其中一個理由。

主席李委員念祖

可否再具體說明，為何調查權會讓修憲的議題特別明顯？

行政院外交國防法務處陳參議永智

我認為可以再探討，如果以制定法律作為其法源依據仍有疑義的話，就似乎需要從修憲著手。

主席李委員念祖

行政院當初設置廉政署，也有賦予調查權，為何沒有修憲的問題？

行政院外交國防法務處陳參議永智

廉政署是行政院組織法的三級機關，其職權與討論是否要成立的獨立國家人權委員會並不相同。

主席李委員念祖

行政院公平會也是獨立行政機關，且有調查權，為何不涉及修憲？如果是設置獨立的行政機關做為國家人權委員會，行政院是否會比較支持，而不需修憲？

行政院外交國防法務處陳參議永智

如果成立獨立的行政機關作為國家人權委員會，如要對地方政府進行彈劾、糾舉，則與憲法所賦予監察院的監察權，將來適用上是否會有問題？

主席李委員念祖

可以修監察法，將監察院涉及人權的職權全都劃歸行政院下的獨立國家人權委員會，其獨立性相當於國家通訊傳播委員會、中選會及公平會，行政院是否仍會認為違憲？

行政院外交國防法務處陳參議永智

如果係在行政院下設獨立機關，則要處理涉及其他四院的人權事件，可能會有困難。

主席李委員念祖

行政院法務部的檢察官也針對五院所有人員行使檢察權，功能上是否有扞格？

吳委員景芳

全新的事物對於政府機關成員而言，會採謹慎保守的立場。所以我建議嘗試由法務部及監察院共同擔任總統府人權諮詢委員會的幕僚單位，對於將來新的機構誕生時程應該比較能縮短一些。再度請教行政院及監察院的代表，是否願意提供行政資源予總統府人權諮詢委員會，與法務部攜手合作一段時間？

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

關於吳委員一再建議本院提供幕僚(職員)層級的行政支援，如果總統府做成決定並發函予本院，我們會提報內部程序決

定，但也請徵詢法務部的意見。

吳委員景芳

總統府人權諮詢委員會下設幾個任務編組，其中最早成立的就是國家人權機構研究規劃小組，除此之外尚有教育訓練小組及法令檢討小組、又有與監察院現有業務密切相關的人權評鑑小組正在籌備中，因為囿於法務部現有的人力及角色、功能，倘由法務部負責人權評鑑工作較吃力。如果監察院與行政院能夠攜手合作，將來成立正式單位就會縮短時程。

行政院的部分，法務部擔任總統府人權諮詢委員會的幕僚，承擔工作其實是很吃重的，但因為行政院也受限於員額，所以要法務部自行處理，委員有很多理想但沒有辦法完成，因為很多行政工作我們無法自行處理，所以為了減輕行政院的負擔，建議先務實進行兩院在行政幕僚上通力合作。

黃副召集人俊杰

如果涉及到國家權限之間的變動，當然一定要修憲，但如果涉及單純針對人權事項已有法律規定，例如地方制度法，地方自治團體都有些人權事項，增加人權委員會是不用修法也不用修憲的，只要修正內部自治條例即可處理。期待可以聽到五院就現有執掌在修法或不修法之情況下，希望法制上需要有何變革，以提供做綜合判斷。

廖顧問福特

我覺得行政院回答都非常虛擬，比較希望期待行政院提出特定方案，或是行政院其實沒有討論這件事情？例如是否設置國家人權委員會，如果要設的話，可能有幾個方案：(一)在五院之外；(二)監察院下；(三)行政院下的獨立委員會；或是其他方案？行政院認為哪個方案比較符合國家法制及整個

社會的需要？

行政院外交國防法務部陳參議永智

在現行五院之外另外設置國家人權機構是一個方向，但是要釐清該機構的功能不要重疊或扞格五院的職權；或是將監察院作為國家人權機構，如果能在功能或職權上作整合處理，這也是一個方向。

王委員幼玲

行政院意思似乎是不要設置在行政院之下。是否有能夠兼顧現有監察院之糾舉、彈劾功能，而轉型為國家人權與監察委員會，如果有可能，監察院是否有評估要做如何之修法，是否修憲或相關法令？目前有哪些功能必須要擴張才能符合巴黎原則？

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

目前監察院有些法定業務並非憲法所賦予，例如包括受理高階公務員的財產申報，是因為國家通過陽光四法，所以似乎在憲法未明文規定或進行修憲的狀況下，監察院可以增加職能。巴黎原則強調：由法律或憲法確保國家人權機構之獨立性。依此意旨，在不修憲而只修正監察院組織法或制定新法之下，似乎也可強化監察院保障人權的職能，使它完全符合巴黎原則揭示要件。

有人提及國家人權機構的功能之一是預防人權侵害事件的發生，但監察院目前只定位在「事後監督」。實際上，監察院除了可以調查人權侵害事件外，監察委員可定期或不定期赴中央部會及地方巡察，包括實地巡察監獄、拘留所、軍事部隊、警察機關及其他任何可能發生人權問題的場域，並提出建議意見，主管機關不得拒絕配合，這些現有職掌都是一

般國家人權機構享有的，也確實能發揮一些事前預防的功能。

主席李委員念祖

如果可以在監察院下設置國家人權委員會，或是將監察院轉型為國家人權委員會，就監察院目前運作的狀況以及組織職權的分配，距離巴黎原則國家人權委員會的理想狀態有多遠？監察院為何不主動修法朝這理想前進？

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

如果監察院被 ICC 評等，大概是 B 級的國家人權機構，因為無法對民間發動調查權，以及欠缺輔助性作為，例如全國性的人權教育訓練，為當事人協調(mediate)及仲裁(conciliate)紛爭，與給予受害人補償及其他救濟手段等。至於為何監察院不主動修法？可能原因是第一，依目前運作，監察院確能發揮保障人權的一定功能；第二，監察院不想被誤解流於本位主義，試圖擴大職權；第三，目前外界對於本項議題，尚無共識及定論，並沒有壓力大到要監察院立即朝向巴黎原則要件，進行改革。

廖顧問福特

監察院或許可以主動思考，提出方案說服大眾監察院可以改造成國家人權委員會，既符合國際標準也符合國情法制，這樣討論會比較有幫助。

黃副召集人俊杰

依憲法規定，監察院有法案的提案權，第一，監察院組織法是依據憲法制定，這是組織問題；第二，監察法是監察院的作用法，監察院可以提案制定國家人權法，主管機關就是監

察院，這樣就處理了所有的問題，至於監察院職權是否要在憲法作例示性或涵蓋性規定，可以併同處理。

主席李委員念祖

以監察院提出的資料，現有職權有 56% 是處理人權事項，但是監察院對於引進國家人權委員會並沒有積極、主動的作為，看起來與功能發揮有落差。如果另設委員會把監察院現有職權挪出，監察院又覺得有被剝奪感，形同監察院沒有積極主動實現國家人權委員會的角色，但是卻因本位主義而妨礙其他的實現可能性。監察院是否可以主動思考，不要等到外界壓力才啟動，應該是監察院認為這就是我要作的事情，然後主動作為，發揮積極建設的功能，因為監察院並不是被動的機關，不告不理只有法院，監察院可以不告也理。我並不是鼓勵監察院做甚麼事情，我只是認為監察院的立場看起來是有矛盾的，因為一方面說我的案件有 56% 是人權調查事項，顯然監察院就是發揮國家人權委員會功能最接近的機關，但是本於這樣的機關位子卻對於推動國家人權委員會沒有積極與主動性。剛剛考試院及司法院提到希望設置獨立的國家人權機構，但監察院說如果這樣處理，可能跟我的 56% 職權重疊，因此我很有保留，變成不是積極的態度而是消極防止的態度，整個事件只會停滯不前，只有阻礙而沒有積極建設的功能。

黃副召集人俊杰

對於籌備國家人權機構的事項，司法院及考試院好像比較積極。委員們沒有任何預設立場，因為還是希望就現有的架構，用何方式最可以達到人權保障的目的，至於是否設在總統府，不見得是很適當的事情，如果就現有五院職權可以擴大、涵蓋面多一點，人權保障很快就能實踐，總統府人權諮詢委員

會的任務就可以終了。

主席李委員念祖

請司法院就議題清單第二題表達意見。

司法院刑事廳陳法官美彤

本院當然贊成設置國家人權機構，至於是否設在總統府之下，司法院有些建議。關於總統府的組織法源就是總統府組織法，本質就是總統職權行使的機關，但就現在社會氛圍是否適合在總統府下設置獨立的人權委員會，可能還需要再斟酌。至於各草案的意見，因為司法院本身就是一個獨立的人權機構，所以界線上有些條文涉及將來人權委員會職權行使的部分，有關調卷或請關係人陳述意見之部分，本院提出之修正意見，請委員參考會議資料第 9 頁至第 32 頁之內容。

黃副召集人俊杰

現行變動憲法有點難度，真誠期待監察院提出國家人權法，這才是積極實現人權保障的目標，也是把現有 56% 的職權再擴大，監察院存留的正當化基礎會更強。監察院的設計本來就是避免行政干涉人權，做事後的審查，當然監察法的分區巡察，功能如何落實？以加拿大為例，擴大到從事前不管是人民、軍人、公務員或法官，因為性別或工作條件等相關問題，都可先進行協商，協商之後交由行政處理，如果無法處理而衍生案件，司法還是可以依國家人權法做最後的裁判。

吳委員景芳

監察院是否可以主動積極，向總統府以行政程序表態參與總統府人權諮詢委員會的幕僚工作，對於監察院的業務發展只有加分沒減分。

主席李委員念祖

請教立法院代表，我完全瞭解立法院是合議機關，立法院應該不會反對大家努力朝向巴黎原則設置國家人權委員會，如果立法院站在樂意協助的立場，立法院基本上的政策是開放的態度，可否請立法院表達意見，應該由哪個方面提案是比較可能的？例如由行政院提案、監察院提案或是立法院提案？在座五院目前為止都看不出來有可能積極提案，是否由民間發動透過立法委員提案？看起來最積極的應該是總統府人權諮詢委員會。

立法院法制局郭副研究員宏榮

依憲法、憲法增修條文、司法院大法官解釋、立法院職權行使法及立法院議事規則等相關規定，行政院、考試院、監察院、司法院及本院委員均可以提出法律案。如果總統府人權諮詢委員會提出說帖，我們可以代為轉發給委員，讓委員知道各部門或民間有這樣的聲音。

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

對於本次五院諮詢會議之題目，我想利用這次機會再次釐清：目前我國不是沒有國家人權機構(NHRI)，而是沒有完全符合巴黎原則的國家人權機構，因為監察院本質上是國家人權機構的一種型態。所以，我國要研議的是如何建構完全符合巴黎原則的國家人權機構。各國國家人權機構名稱五花八門，國家人權委員會(NHRC)並不是唯一的型態，但是大家可以理性、審慎的討論未來人權保護機制。

至於在座的委員期許本院能夠自動研議國家人權法，站在行政幕僚立場，我們會持續積極蒐集相關資料，研究相關方案，並配合外界共識及期望，提到本院人權保障委員會進行討論，

以為回應。

主席李委員念祖

就監察院提出的資料，如果以現行監察使的角色，會是B級的國家人權機構(B status institution)。監察院如果有心要變成A級，應該要做甚麼事情？建議監察院朝這方向思考。

吳委員景芳

監察院代表其實有答案，是希望委員可以提案，他們好作事。

主席李委員念祖

本小組現在是在研究規劃(study)的階段，距離可以由總統府人權諮詢委員會的名義提案，或是請監察院做甚麼事距離還滿遠的。研究規劃小組自己的答案都沒有，所以我按照監察院提出來的資料，監察院自己認為到B級，至少可以思考如何從B到A，就這一點監察院應該展現積極性，應該沒有人會反對。

我不希望到最後研究規劃小組提出方案後，沒有人想積極推動，或者當有人想做時，其他人就說你不能做，結果這件事情就變成積極性完全不存在，只有負面的意義，我相信在座各位應該不想處於這樣的位置，請大家朝正面的方向思考，如何讓這件事情做得更好，如果我自己做有困難，可不可以讓別人做，如果別人做時，我願意把空間騰出來讓別人做，這是促成事情做成的態度。

監察院人權保障委員會林執行秘書明輝

建議今天的討論做成會議紀錄，以利本院配合啟動相關研議。

主席李委員念祖

我建議監察院思考如何從 B 級機構的功能，在現有的職權範圍內，提升成 A 級機構的功能？我們一定樂見監察院從 B 級的監察使變成符合聯合國標準的 A 級機構，而且監察院好像可以努力這樣做，至少在這件事情上我們可以有所期待。行政院是不是有可能也思考一下，積極地由行政院推動，按照巴黎原則設立獨立國家人權委員會的可能性？

黃副召集人俊杰

行政院及立法院是國家重要事項概括權、審議權的決定機關、提案機關，考試院、司法院及監察院的職權比較是列舉式規定，所以監察院能夠做的是把職權範圍內的事項明文化，如果行政院沒有做，是排除概括化事項，所以可能在這基礎上，兩個院往這個方向去做，也是人民所樂見的。

主席李委員念祖

對於五院代表坦誠交換意見，表示高度感謝之意。對於委員積極參與，包括廖老師以及法務部同仁的辛勞都表示感謝，如果以後還有需要後續連繫或協助，希望得到五院的支持。