

對於監察院國家人權委員會的一些想法

郭銘禮

台北高等行政法院法官

台灣的《監察院國家人權委員會組織法》在 2019 年 12 月 10 日通過，聯合國 1993 年通過的「關於促進及保護人權的國家機構地位的原則（Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights）」（下稱《巴黎原則》）並成為該組織法的立法原則。¹ 隨著第六屆監察委員預定在 2020 年 8 月 1 日就任，其中有 10 人將成為國家人權委員會的委員，² 意味著台灣的國家人權委員會將展開全新的篇章。國家人權委員會被設立於監察院，是妥協的結果，有優點，也可能有其他需要注意的課題。本文試著從下列六個互相關聯的面向提出初步觀察與建議。

壹、私部門的侵害人權面向

監察院依憲法及憲法增修條文之規定，行使彈劾、糾舉及審計權，並提出糾正案。³ 監察委員的彈劾案、糾舉案是對於公務人員的違法或失職行為。⁴ 監察

- 1 《監察院國家人權委員會組織法》第 1 條立法理由記載：「二、參照聯合國西元一九九三年通過「關於促進及保護人權的國家機構地位的原則（Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights）」（以下簡稱《巴黎原則》），一方面落實我國憲法對人民權利之維護，奠定促進及保障人權之基礎條件，確保社會公平正義之實現，另一方面依據國際人權標準鞏固普世之人權價值及規範，充實人權保障機制。」同日修正通過而增訂的《監察法》第 3 條第 2 項規定：「監察院設國家人權委員會，其組織另以法律定之。」其增訂理由亦為參照巴黎原則而設置國家人權委員會。
- 2 依《監察院國家人權委員會組織法》第 3 條規定，除了主任委員由監察院院長兼任之外，另置 7 位專任委員，以及由院長從其他監察委員之中每年選派任期 1 年的 2 位委員，共計 10 人。
- 3 《監察法》第 1 條規定：「監察院依憲法及憲法增修條文之規定，行使彈劾、糾舉及審計權，並提出糾正案，除審計權之行使另有規定外，悉依本法之規定。」
- 4 《監察法》第 6 條規定：「監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經二人以上之提議向監察院提彈劾案。」《監察法》第 19 條規定：「（第一項）監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為，應先予停職或其他急速處分時，得以書面糾舉，經其他監察委員三人以上之審查及決定，由監察院送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官，其違法行為涉及刑事或軍法者，應

院於調查行政院及其所屬各級機關之工作及設施後，得提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。⁵ 由此可知在法制上及傳統上，監察院所處理的是公部門的違法失職情事，包含公部門違法失職的侵害人權行為，或是公部門因違法失職而未能防止或妥適處理私部門的侵害人權事件，課責的對象只限於公部門，而並不直接處理私部門所造成的侵害人權事項或對私部門予以課責，無論是個案或是系統性的行為。

依《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條第 1 款規定，國家人權委員會依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件進行調查，並依法處理及救濟。立法理由稱：「係參考《巴黎原則》關於具有準管轄權的委員會的地位的附加原則」而制定。但如此簡單的規定，又欠缺相應的實體法與程序法規定，則在適用上是否會出現困難？上述事件一部分是公部門所造成而傳統上可由監察院處理，但也有可能是私部門所造成，現在國家人權委員會可依本款規定行使職權予以介入調查。因此，國家人權委員會可能需要盤點目前涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件的相關法律，是否無法全面性涵蓋私部門所造成的上述侵害人權事項，無論是個案或是系統性的行為，尤其是我國目前欠缺一部可以處理所有歧視在內的反歧視法，實應儘速完成立法並考慮與國家人權委員會的職權予以連結，使國家人權委員會在這方面也可以有所貢獻。

貳、在調查權的行使方面

《監察法》第 26 條第 1 項規定：監察院為行使監察職權，得由監察委員赴各機關、部隊、公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關，部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕；遇有詢問時，應就詢問地點負責為詳實之答覆，作成筆錄，由受詢人署名簽押。就國家人權委員會行使職權而言，這確實是一大利器，國家人權委員會透過調查權的行使，應該相當能達成保護人

逕送各該管司法或軍法機關依法辦理。（第二項）監察委員於分派執行職務之該管監察區內，對薦任以下公務人員，提議糾舉案於監察院，必要時得通知該主管長官或其上級長官予以注意。」

5 《監察法》第 24 條規定：「監察院於調查行政院及其所屬各級機關之工作及設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。」

權與促進人權的義務。不過，行使職權還是需要注意比例原則，避免因為行使職權反而過度侵害人權。

調查權的行使也可以是實證研究與調查，不必是強制性的處分行為，例如與學術界、政府或非政府組織或是國際間的合作，這些實證資料預期將有助於發掘系統性的歧視、侵害人權事件。如果以武漢肺炎疫情所產生的人權課題為例，國家人權委員會對於政府防疫的監督方面，可以經由實證研究與調查，多關注於例如獲得醫療照顧的權利、適足住房權、避免汙名化、移工、國內流離失所者、隱私權、少數群體、原住民族、性別影響、身心障礙者、受拘禁者、資訊提供流通與決策參與等。台灣在 17 年前 SARS 之後，建立了很好的疫情控制機制，現在適合在這個基礎之上，調查、研究疫情下所發生的人權事件，以形成相應的疫情下的人權促進與保護制度，逐年演練考核。

參、促使國內法令與國際人權標準一致

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、立法及修法之建議，也是國家人權委員會的一項職權。這表示國家人權委員會必須要掌握、熟悉國際人權標準，並且要能判斷國內法令在如何程度內需要修法或於適用時如何參照國際人權標準。其實，最簡單的開始，就是把國際專家歷年來對台灣做成的結論性意見、結論性建議的內容予以落實。

從 2013 年、2017 年的兩公約結論性意見，我們已經看到同性婚姻經由大法官解釋合憲，⁶ 一審無罪二審初次有罪就無法上訴的舊刑事訴訟法也被宣告違憲。⁷ 雖然大法官在適用國際人權標準上，不一定都做得很好，⁸ 而只願意在國內憲法架構內去做演繹推論，但這就是國家人權委員會可以發揮專業、作為對照的地方。既然大法官自我設限，猶豫不前，台灣人民又無法向聯合國條約機構提出個案申訴，為了避免國內人權進展難以跟上國際人權標準，很期待國家人權委員會在適用國際人權標準方面，可以發揮更積極的作用，督促大法官、各

6 2017 年釋字第 748 號。

7 2017 年釋字第 752 號。

8 例如釋字第 752 號，雖然國際人權專家都認為可以適用《公民與政治權利國際公約》第 14 條第 5 項規定，但台灣大法官就此部分卻無法達成共識，此可由不同大法官在各自的協同意見書、不同意見書內各自表示同意或不同意的見解可知。

級法院法官正確適用國際人權標準。作為一個行政法院的法官，審理的案件常常涉及人民的基本權利，我很期待國家人權委員會能就審理中的個案，依據國際人權標準，在適當的個案提出法庭之友的意見。

肆、在國際評鑑方面

國際上對於各國國家人權委員會的評鑑機制，是由一個 Global Alliance of National Human Rights Institutions 的聯合國組織在運作，透過評鑑對國家人權委員會予以分為 A、B、C 三級，並提供能力建構與協助等。台灣可能也會因為不是聯合國會員國而無法正式進入。所以，新的課題還包括，如何使監察院國家人權委員會能參與 GANHRI 運作、評鑑，或是自行參照 GANHRI 的評鑑方法，邀請有經驗的國際專家來協助，這是台灣的日常。無論如何，以防疫為例，在中國的萬般阻撓之下，台灣還是有辦法成為防疫方面的模範生。相信在國家人權委員會的運作方面，台灣也是可以有好成績的。

伍、提交人權報告

國家人權委員會的職權，關於對政府機關依各項人權公約規定所提之國家報告，得撰提本會獨立之評估意見。這個規定應該理解為在國際人權公約的國家報告進行國際審查時，國家人權委員會得獨立提出平行報告。這就是我們在聯合國條約機構的網站上所看到各國國家人權委員會向條約機構提交的平行報告。值得注意的是，以往監察院都把自己當作是國家的一部分而參與國家報告的撰寫，著重於說明監察院在行使職權方面的績效。但如果監察院自詡為國家人權委員會，就應該要提交獨立的平行報告而非成為國家報告的一部份。現在監察院設立國家人權委員會，並規定提交平行報告，這是正辦。不過，監察院在制度與本質上比較像是政府的一部分，現在設置了國家人權委員會，也不會改變原有的部份，這與《巴黎原則》所稱國家人權機構是獨立於政府之外似不完全相符。目前將國家人權委員會設置在監察院內，似應視為過渡期間的設計。

陸、事在人為

監察院國家人權委員會的設置，雖然在體制上未必妥當，但已經參照《巴黎原則》的規定賦予相當完整的職權，仍然可以期待透過有遠見、有能力的監察委員、幕僚人員的運作而妥善發揮功能。畢竟，國家人權委員會的委員們的實際作為，會是大幅影響未來發展與走向的重要觀察指標。值得依委員們的表現，思考下一階段的調整與努力方向。

監察院的既有職權與國家人權委員會的新增職權，可能會有一些模糊不清的地帶，也可能會有迥然不同的面向，透過兩種任務不同的委員在不同職權的行使與思維上的互動，以及媒體、國際專家、公民社會對於國家人權委員會的觀察與監督，國家人權委員會能否繳出令人驚艷的成績與表現，值得拭目以待。

