

# 國家人權委員會的第一年：雙重身份的困境

黃嵩立

人權公約施行監督聯盟召集人

黃怡碧

人權公約施行監督聯盟執行長

公民團體於 1999 年成立「國家人權委員會推動聯盟」，期待政府設置一個符合《巴黎原則》的獨立人權機關。其後政府和公民團體陸續提出多個版本的《國家人權委員會組織法》與《國家人權委員會職權行使法》草案，然而因政府對於國家人權委員會（National Human Rights Commission，以下簡稱 NHRC）之功能以及如何設置缺乏完整規劃，提出的草案包括設置於總統府、行政院、監察院、或五院以外獨立機關等，眾說紛紜。因此 NHRC 之設置屢遭延宕，一直到 2017 年人權公約施行監督聯盟（以下簡稱人約盟）邀請國際專家來台評估並提出建議報告後，政府才具體定案。《監察院國家人權委員會組織法》（以下簡稱《組織法》）於 2019 年 12 月 10 日通過，將 NHRC 設置在監察院。（黃嵩立、黃怡碧，2020）

監察院具有獨立監督政府之職權，在既有五權憲法難以變動的情況下，在各個選項之中，比起設置在總統府或行政院，更可能符合《巴黎原則》。根據《組織法》規定，NHRC 委員兼具監察委員身份，而 10 位委員中有兩位每年由監察委員輪流擔任，使 NHRC 與監察院之組織關係、職權行使更形錯綜複雜。<sup>1</sup>相較於我國憲法賦予監察委員之彈劾、糾舉等權力，國際間之監察機關僅

---

1 《監察院國家人權委員會組織法》第三條規定「1. 本會置委員十人，監察院院長及具有監察院組織法第三條之一第一項第七款資格之監察委員七人為當然委員。本會主任委員由總統於提名時指定監察院院長兼任之，副主任委員由本會委員互推一人擔任之。2. 當然委員以外之監察委員二人亦得為本會委員，由監察院院長遴派之。3. 前項當然委員以外之本會委員應每年改派，不得連任。」

少數具有彈劾權，而國家人權機構更未曾聽聞有此權力。(Reif, 2020) 因此表面看來我國 NHRC 比其他國家的國家人權機構有更大的權力，更能發揮其功能；但是，NHRC 委員的此種雙重身份究竟是讓委員左右逢源，抑或反使其左支右絀，必須觀察其實際表現才可分曉。

NHRC 於 2020 年 8 月 1 日正式開始運作，公民團體於一年後檢視其工作成果，發覺 NHRC 尚無法充分發揮其「保障及促進人權」之功能。本文嘗試指出部分可改進之處並探討其原因，作者認為 NHRC 之作用法遲未通過固然有所影響，但委員的雙重身份，或許是造成困境的另一項原因。

NHRC 成立初期，各項工作仍待奠定基礎，進展較慢乃屬必然；因此，本文並不以 NHRC 完成多少工作為評估基礎，而是著眼於 NHRC 如何在社會中建立其獨立機關之形象、委員如何向社會表明其身份、NHRC 如何籌備其工作等方面來討論。NHRC 於 2021 年 8 月 2 日舉行成立週年記者會，人約盟等公民團體，則於一週後舉辦「左支右絀、裡外皆非的國家人權委員會：NHRC 一週年民間監督記者會」予以回應，本文將申論其中若干觀點。

### 論點一：NHRC 未能向社會釐清其使命與職責

NHRC 設置於監察院，為避免兩者之混淆，需要主動表明其定位。一年來 NHRC 並未向社會公開說明其使命、職權、與工作目標，與監察院究竟有何不同。<sup>2</sup> 政府各部門、社會大眾、甚至監察院本身，仍不清楚 NHRC 和監察院之間的關係和分工方式為何等。例如，監察委員趙永清於 2021 年 8 月 2 日被推舉為 NHRC 副主委。他在當天接受媒體訪問時，即提出《監察院國家人權委員會職權行使法草案》擬改成在《監察法》中另訂專章、以及「結合大家的力量，讓委員們有比較好的互動，在院裡面就不要分人權委員或非人權委員，大家一起關心。」等兩個論點。<sup>3</sup> 趙委員呈現的應該不是其個人觀點，而是監察院內部的普遍認知。

2 例如，在「人權不斷向前——國家人權委員會一週年專刊」當中，並未清楚說明 NHRC 之使命與職權。

3 聯合新聞網報導：「監委趙永清 出任國家人權委員會副主委」，2021 年 8 月 2 日。參見 <https://udn.com/news/story/6656/5644947> (擷取日期 2021 年 9 月 18 日)

《監察法》是監察委員行使職權的依據，其第一條開宗明義規定「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。」監察委員擁有這些職權自然是緊扣其使命：「監察院對於中央及地方公務人員認為有失職或違法情事，得提出之糾舉、彈劾及限於對行政院及其有關部會得提出之糾正，以及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權…。」<sup>4</sup>監察院之監察對象是違法失職之公務人員，目的是為了懲治貪腐、維持官箴及善治。NHRC之職權行使究竟應以專法定之，或者附屬在《監察法》內，其判斷標準應是NHRC之使命，以及為了達成使命所需要的職權，與監察權之契合程度。實則，NHRC的使命並非監察、其對象並不僅限於公務人員、而其調查亦不以公務人員之違法失職為前提；若將NHRC之職權規定於《監察法》內，不但是勉強將兩部性質不同的法律湊在一起，也將繼續混淆視聽，讓各界無從區分監察院和NHRC的差別。

也因此，公民團體認為NHRC第一年的要務莫過於在內部確認使命、目標與職權，並向外宣布；一方面作為與監察院分工之依據，二方面取信與民，讓社會瞭解NHRC作為獨立人權機關的可能貢獻。可惜，NHRC的職權雖已明訂於《組織法》第2條，但NHRC卻始終無法進一步闡述。例如，NHRC於2021年1月20日通過「2021年策略計畫—年度重點工作計畫」，雖有六大策略，但難以看出NHRC的工作目標與重點：NHRC要聚焦於哪些權利項目、要解決哪些現階段的人權問題、如何著手？<sup>5</sup>弔詭之處在於，NHRC的核心任務是以理（包括國際人權法律和其精神）說服其他機關，但是到目前為止尚未在人權議題上掌握話語權。<sup>6</sup>

4 大法官釋字第325號。

5 六大策略為：一、相關侵害人權事件之處理及救濟；二、建立人權資料庫及相關指標，研究檢討國家人權政策；三、提出人權公約國家報告之獨立評估意見；四、結合公私團體組織合作交流，共同促進人權保障；五、接軌國際，建立國際人權交流網絡；六、強化社會溝通，普及人權理念，扎根人權教育。同前註2，66頁。

6 例如，在國家人權委員會的官網上，找不到由NHRC發表對台灣人權議題的評論或立場聲明。在監察院官網「新聞與公告」項下之「國家人權委員會新聞稿」則可找到NHRC對外籍漁工、身心障礙者在疫情時的待遇、緬甸情勢等有所表示，但NHRC並沒有針對特定機關之行動（或缺乏行動）具體指摘。

## 論點二：人權委員和監察委員之間的身份混淆、分工不明

自成立以來，NHRC 委員似乎更熱衷於以監察委員的身份進行調查，或者與其他監察委員共同立案調查，在媒體上也經常以監察委員的身份被呈現。根據人約盟從監察院公布的資料，第一年中 NHRC 委員以監委身份立案調查者共 38 件，而以 NHRC 名義調查者僅 2 件。<sup>7</sup>

NHRC 委員行使監察委員之職權，在實務上的缺點是，個人的時間和組織的資源都有限，投身於監委職務自然排擠了委員在 NHRC 事務上的用心。但更令人憂心的是，委員的雙重身份可能有違權力分立原則。根據《巴黎原則》，國家人權機構的職責，首先便是「應有關當局的要求，或本於不需向上級請示、逕行聽取意見的職權，在諮詢基礎上，就有關促進和保護人權的任何事項，向政府、議會和任何其它主管機構提出意見、建議、提議和報告」。<sup>8</sup> 特別值得注意的是，NHRC 向行政和立法機關提出意見或建議，是基於諮詢的基礎（on an advisory basis）。NHRC 對行政機關並沒有指揮權、除了人權政策外也不該指導行政，但若 NHRC 委員具有「事前提建議、事後可彈劾」的雙重權力，就可能形成干預行政的條件；即便 NHRC 委員不主動以此權力做為要脅，僅是制度上的可能性，就足以構成對 NHRC 權力在理論層次的質疑。再加上監察委員不需向任何機關負責，無正式的外部課責性機制，更需避免其濫權之可能。就此一質疑，NHRC 委員不但沒有正式提出說明，反而一再以監察委員自居，使 NHRC 的定位更形渾沌。

NHRC 作為一個獨立機關，必須仔細拿捏與其他機關之間的互動關係，無論行政、立法、司法皆然。例如，NHRC 是否能以調查人權侵害為由約詢法官？NHRC 在提出立法或修法建議時，與立法委員之互動方式為何？NHRC 也應該仔細回答此類質疑，否則其職權行使的範圍與效力不明，讓立法院和司法院存有疑慮，不但《職權行使法》推動困難，NHRC 也難以對台灣的法律與政策帶來改革的動力。亞太地區有許多國家人權委員會與司法系統之間產生各種形式的合作關係，包括提供訓練、參與訴訟、提供法庭之友意見書、維護

7 資料來源：監察院官網公布之調查報告，由作者自行整理。

8 《巴黎原則》全名為「關於促進和保護人權的國家機構之地位的原則」，中文翻譯全文請參見人約盟網站：<https://covenantswatch.org.tw/portfolio/paris-principles-ch/>

司法獨立、就 NHRC 之案件進行研商等，值得深入討論。(Wolman, 2011) 但討論的前提仍是 NHRC 明確的定位。

### 論點三：NHRC 未能籌劃完整的功能

亞太區域國家人權機構論壇 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions) 的手冊，清楚勾勒出 NHRC 使命、職權與功能 (mandate, powers, and functions)。行使職權，是為了達成國家人權機構之功能，而最核心之功能包括：一、向政府與國會提出建議之功能；二、進行人權教育之功能，包括提高知識、轉變態度與價值觀、促成行動等三個面向；三、監測功能，以監測全國各項人權實現之狀態，作為建議和行動的基礎；四、接受並處理申訴的功能；五、向法院提出人權意見之功能；六、與其他機關合作之功能。(Asia Pacific Forum, 2018)

NHRC 應逐項檢視欲達成上述功能，需要哪些職權，並將其納入《職權行使法》草案中。除了第四項功能為監察院已熟悉以外，其餘各項都有待拓展新創；NHRC 應於此時奠定理論基礎、廣泛收集國際作法並諮詢國內外人權團體的工作經驗，以訂定各種工作規劃和守則、指引。NHRC 必須參考國際規範，但國際人權文書多如牛毛，NHRC 應該訂定搜尋與研讀之策略計畫，以期於一兩年內加強知能。如前段所述，若花費太多資源於處理申訴或立案調查，將不免忽略 NHRC 之其他功能，無法向社會呈現 NHRC 之全貌，大眾也無從瞭解成立 NHRC 究竟有何新意。

### 論點四：NHRC 未能詳述其工作方法 — 以「調查」為例<sup>9</sup>

NHRC 究竟要以何種工作方式達成上段所述之功能，目前尚無從得知。根據丹麥國家人權機構 (Danish Institute of Human Rights) 研究，NHRC 是否有效，決定於四個元素：一、NHRC 是否具有公共正當性，亦即社會大眾願意支持 NHRC 的判斷與決定，間接影響政府採行 NHRC 建議之意願。二、NHRC 是否有效處理申訴，但需注意若太強調個案反將錯失處理系統性問題

9 本段部分文字曾發表於 ETtoday 新聞雲「國家人權委員會如何運用調查權」一文。請參見 [https://www.ettoday.net/news/20200806/1778739.htm?feature=todaysforum&tab\\_id=960](https://www.ettoday.net/news/20200806/1778739.htm?feature=todaysforum&tab_id=960) (擷取日期：2021 年 9 月 21 日)



的機會，因此應策略性利用個案找出系統性人權侵害。三、NHRC 是否舉辦國家詢查（national inquiries，見下文說明）。四、組織設計是否能防止外部干預，確保獨立運作。（Jensen, 2018）

根據《組織法》第二條，NHRC 對人權受侵害之個案進行調查並協助救濟，乃理所當然。NHRC 行使調查權之強度，必須與調查之效果同時考慮，才能獲知全貌。調查不外乎徵集書面資料、實地訪查、或詢問相關人等方式，然而調查權之強弱一方面取決於不配合調查之責罰，二方面則為調查結果將產生何種效果。NHRC 的調查權就二者而言，皆弱於監察權。<sup>10</sup> 根據《巴黎原則》，調查結果之處理方式包括：尋求讓案件達成和解、協助請願者取得救濟、轉交給其他權責機關、向權責機關提出建議，尤其是對法律、規章和行政慣例的修正或改革提議。<sup>11</sup> 這些方式再度指出 NHRC 調查權與監察權的差異。

以往監察委員進行個案調查，亦可延伸至機關之法規制度並提出糾正，移送行政院或有關部會，促其注意改善。NHRC 除可沿襲此方式進行系統性調查外，另有國家詢查（national inquiry）此一工具可用。有別於監察委員為彈劾、糾舉、糾正而調查，國家詢查不以公務員的違法失職為前提，並原則上以公開、參與的方式進行，更適合處理複雜的人權侵害樣態；尤其經濟社會文化權利的侵害常與社會制度或文化有關，而不見得有明確的加害人，更適合以詢查之方式進行。

國家詢查之目的在釐清人權侵害的諸多面向、提醒大眾重視該問題，進而促進法律和制度的改變。國家詢查因此具有公開、參與、教育、動員等特色：一、以公聽會、書面資料、閉門會談、文獻回顧、統計等多種方式進行資料蒐集。二、利害關係人參與，包括人權受侵害者、可能的侵害者、主責政府機關、地方仕紳、人權團體、學者、專家證人等。三、公聽會分別在全國各地辦理，並配合記者會、影片、社群媒體等方式吸引公眾關注，讓國家詢查具有教

10 報載 NHRC 有鑑於《職權行使法》卡關多時，擬刪除爭議條文，包括不配合調查能予以開罰之規定。參見聯合新聞網「人權會退讓 擬刪四大爭議條文」報導，2021 年 8 月 22 日。<https://udn.com/news/story/6656/5690593>（擷取日期：2021 年 9 月 20 日）可資比較者，英國 2006 年平等法（Equality Act 2006）附件二第 13 段規定，拒絕提供資料或接受詢問而違反該附件第 9 段者，可罰款高達 5000 英鎊。

11 同前註 8，請見「關於具有準司法權的委員會之地位的附加原則」。

育和人權議題倡議之功能。四、向政府提出建議事項，並定期追蹤。<sup>12</sup>

以英國「身心障礙者遭遇之騷擾」詢查為例，進行了文獻回顧（90 篇）、關鍵報導人訪談（80 人）、障礙者經驗問卷、公務機關問卷、障礙者經驗焦點團體、座談會（13 場）、由主辦委員主持之公聽會 5 場、以及 3 場圓桌論壇，討論暴力攻擊、媒體管理、網路罷凌三個主題。(Equality and Human Rights Commission, 2011) 從其他國家經驗亦可得知，大型詢查通常耗時半年至三年，需投入可觀的人力、物力資源，常由全體人權委員共同參與，可說是 NHRC 的旗艦計畫。為了有效執行詢查，NHRC 須具備籌劃經理、工作管理、質性研究、教育、公關、媒體等各類專長人才，以及相關之資源配置。

國家詢查若得到公眾支持，可以加速社會改變。澳洲於 2017 年通過同性婚姻法，在此之前，同性伴侶必須不斷爭取與婚姻配偶相同的權利。澳洲 NHRC 於 2006 年發表針對同性伴侶權利的詢查報告，廣泛呈現了同性伴侶在兒女地位、就業、繳稅、社會保險、年金、健康照顧、老年照顧等方面受到的差別待遇，引起社會廣泛關切，促成了澳洲在 2008 年修改了 85 條聯邦法律。(Human Rights and Equal Opportunity Commission, 2007)

國家詢查為 NHRC 特有之業務型態，充分表現其人權職權與功能；無論其目的、執行方式與效果，皆與監察權有相當差異。尚待立法之《國家人權委員會職權行使法》應就國家詢查加以明文規範，而不應直接套用《監察法》第五章有關調查之框架，以樹立嶄新的工作風格，突顯 NHRC 在人權保障與促進之特殊角色。

同理，對於如何收集資料進行人權狀況之監督、如何對限制人身自由之處所進行訪視、如何對身心受虐者進行評估，NHRC 亦需仔細建立方法學、發展工作手冊和指引，才可發揮應有功能。相應地，NHRC 對於人員的訓練也必須紮實到位。這些都是 NHRC 在此階段最應投注心力之處。

<sup>12</sup> 國家詢查之進行方式，請參考亞太地區人權論壇出版之「系統性人權侵害之國家詢查」，中文全文翻譯請參見人約盟網站。<https://covenantwatch.org.tw/nhri2020/inquiry/>（擷取日期：2021 年 9 月 20 日）

## 結語與建議

NHRC 草創之初，必須耐著性子耙梳國際文獻、密集討論研商、建立工作模式；社會也應該給予相當時日，而不急著在短期內要求成果。然而，一年來公民團體仍看不出 NHRC 究竟朝什麼方向努力，而《職權行使法》修法進度停滯、社會各界均難以識別 NHRC 之特性、監察院內部似乎也持續將 NHRC 之定位模糊以對。本文建議：一、國家人權委員會之職權行使與監察權性質迥異，其作用法應另立專法而非附庸於監察法。二、NHRC 委員應理解其監察委員身份與 NHRC 之核心功能（向行政及立法機關提出建議）有所衝突，並且向各界明確說明如何化解。三、NHRC 委員應專職於 NHRC 各項功能與工作方法之發展，減少個案調查、潛心研商內部工作規範，並積極部署、構建能力。四、審視台灣各項人權議題，針對政府違反國際人權標準之缺失發表聲明，並強化與社會及媒體之互動，逐步營造改革之動力。

## 參考文獻

- 黃崑立、黃怡碧。2020。〈國家人權委員會之設置過程——兼論其職權與功能之期待〉。《台灣人權學刊》5：89-99。
- Asia Pacific Forum. 2018. *A Manual on National Human Rights Institutions* (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, Sydney, Australia).
- Equality and Human Rights Commission. 2011. “Hidden in plain sight: Inquiry into disability-related harassment.” In. Manchester: Equality and Human Rights Commission.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission. 2007. “Same-Sex: Same Entitlements. National inquiry into discrimination against people in same-sex relationships: financial and work-related entitlements and benefits.” In. Sydney: Human Rights and Equal Opportunity Commission.
- Jensen, S. 2018. “Lessons from Research on National Human Rights Institutions – A Desk Review on findings related to NHRI Effectiveness.” In. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.
- Reif, Linda C. 2020. *Ombuds Institutions, Good Governance and the International Human Rights System*. Brill | Nijhoff: Leiden.
- Wolman, Andrew. 2011. “National Human Rights Institutions and the Courts in the Asia-Pacific Region”, *Asia Pacific Law Review*, 19: 237-51.