

2013 年訪問加拿大人權機構之回顧

郭銘禮

臺北高等行政法院法官

摘要

本文以 2013 年訪問加拿大人權機構之回顧為基礎，對於台灣的國家人權機制提出建議。透過制定人權法，使得加拿大人權委員會及人權審判庭得以處理反歧視案件，並且以促進和解的方式解決爭端，極少數以人權審判庭裁判的案件，仍得以尋求加拿大聯邦司法權的救濟。加拿大人權委員會被評鑑為完全符合巴黎原則的國家人權機構，在國內發揮促進、保障與落實人權的作用，在國際積極參與各個人權機制。加拿大各省有類似的人權機制。非政府組織與法律扶助機構也發揮監督政府與協助人民的作用。加拿大聯邦政府由外交部、司法部等各權責部門負責落實國際人權公約以及提交報告。台灣的監察院在監察法中增訂國家人權委員會職權行使專章草案，立法院於審議時，如果認為需要另外擬定反歧視法作為國家人權委員會的作用法之一，或許可以參考加拿大的相關機制，增設人權審判庭，與國家人權委員會共同以促成和解為目標，並允許人民對於人權審判庭的裁判尋求司法救濟而獲得司法控制。共同解決各種形式的歧視所造成的爭端。

關鍵字

國家人權委員會、監察院、加拿大人權委員會、加拿大人權審判庭、加拿大人權法、監察院國家人權委員會組織法、監察院國家人權委員會職權行使法草案、監察法、巴黎原則

壹、前言

台灣將國際人權公約內國法化及普遍落實的工作，雖然面臨一些困難，但期間所展現的意志與行動，還是能感動並吸引國際友人的支持與協助。2013年3月初的兩公約初次國家報告審查結束後，最吸引各界關切的主題之一仍然是國家人權委員會的設置與辯論，這也是台灣需要國際專家分享知識經驗的領域之一。加拿大為此於2013年9月9日至13日之間，邀請總統府人權諮詢委員會國家人權機構的研究規劃小組成員前往加拿大，就相關議題進行研究訪問；最後由張委員珽、黃委員俊杰、黃委員默共同前往，筆者有幸亦一併受邀陪同訪問。

此行訪問了加拿大外交、司法部門、聯邦與省級人權委員會、人權審判庭、非政府組織等人權相關機制，希望以加拿大經驗與我國分享。筆者藉此回顧9年前的訪問心得。雖然時間已久，可能有些資訊落差，但當時所體會到的促進與保護人權的感受，以及加拿大官方與民間熱情的分享與款待，至今仍是難以忘懷。

台灣在2009年通過兩公約施行法，之後開啟一系列的兩公約初次國家報告的提出、國際審查及教育訓練活動等，其中加拿大學界、非政府組織、加拿大駐台北貿易辦事處都從不同層面有所幫助，甚為積極。例如2010年11月間，加拿大卑詩大學的比爾·布萊克教授（Bill Black）、非政府組織的瑪各妲·賽蒂格特女士（Magda Seydegart）應法務部邀請，來台灣分享加拿大落實兩公約的經驗。加拿大駐台北貿易辦事處先在2012年與我國法務部合作，邀請加拿大司法部主管人權事務的官員前來我國舉行兩公約的人權教育訓練，2013年則是促成此次訪問。

台灣的國家人權委員會在2020年8月1日正式成立，設置在既有的監察院之內，主任委員由監察院長兼任，與其餘7名符合監察院組織法第3-1條第1項第7款資格的監察委員共計8人為當然委員，而當然委員以外的2名監察委員由監察院院長遴派為國家人權委員會的委員，共計10人共同組成國家人權委員會。¹國家人權委員會附著於監察院之內，國家人權委員會委員的產生方

1 請參見監察院組織法第3條第2項、第3-1條第1項第7款、監察院國家人權委員會組織法第3條第1、2項。

式大致沿襲監察委員的模式，主任委員由監察院長兼任，辦公處所與資源也都在監察院內，如此一來，國家人權委員會無論如何努力發揮功能，短期內也許不容易擺脫社會大眾對於監察院的刻板印象。因此，如何讓國家人權委員會徹底獨立於包括監察院在內的各個機關，以便凸顯其促進與保護人權的功能與作用，可能是值得思考與努力的面向。如此亦可避免考試院、監察院可能遭到廢除的時候，國家人權委員會同因國內各界的不了解而遭到池魚之殃。

筆者先說明此次訪問加拿大的行程與重點，並認為台灣與加拿大兩國的人權專業人士之間的互動與交流，有助於經驗分享、人脈情誼聯繫與增廣見聞。其次，筆者簡要說明加拿大聯邦與省級人權機制的架構與運作，試著從中介紹三個重點：第一、加拿大人權委員會（Canadian Human Rights Commission）有其作用法與組織法的權限；² 第二、非政府組織與法律扶助機構是促進與保障人權的重要夥伴；第三、人權審判庭的作用。

貳、訪問行程與重點

訪問團在溫哥華時間 2013 年 9 月 8 日星期日晚間抵達溫哥華，稍事休息，翌日（9 月 9 日）上午，就從省級的卑詩省人權審判庭（British Columbia Human Rights Tribunal）開始參訪行程。卑詩省原有的人權機制包括人權委員會與人權審判庭，不過人權委員會因 2003 年法律修正而被廢除，此後人民所提的人權申訴案件都直接由人權審判庭負責審理，不需要經過人權委員會先行調查過濾與調解，但人權委員會既有的人權教育推廣業務並沒有被人權審判庭承接。³ 卑詩省人權審判庭的裁判可受法院審查。卑詩省人權委員會也從事調解，包括現場調解或電話調解，但人權審判庭在調解成立之後不負責執行或追蹤後續是否履行調解條件。此外，卑詩省人權協會有提供法律諮詢服務與協助撰狀。

2 加拿大是聯邦國家，人權機制在聯邦與省級原則上都有人權委員會的設置，聯邦層級的名稱為 Canadian Human Rights Commission，各省層級的例如安大略省人權委員會為 Ontario Canadian Human Rights Commission。我國並非聯邦制，目前《監察院國家人權委員會組織法》所使用的名稱是國家人權委員會。為了便於區分與理解，本文將聯邦層級的稱為加拿大人權委員會，各省的人權委員會則冠上該省名稱。

3 直到 2018 年卑詩省修正法律後才又增設獨立的人權專員辦公室（Office of Human Rights Commissioner），負責推廣與促進卑詩省的人權業務。

第一天下午與卑詩大學（University of British Columbia）法學院院長、比爾·布雷克教授以及其他幾位教授進行座談。她／他們分享了對於加拿大落實國際人權公約的情形、卑詩省人權法及其實踐、人權相關機制等。

第二天上午則與卑詩省的人權相關團體座談。參與者包括卑詩省人權協會與社區法律扶助會相關人員。所分享的主題包括法律扶助、免費辯護、個案服務、諮商與調解，以及為低收入戶、身心障礙者或歧視案件的被害人提供法律意見及出庭代理。值得介紹的是參與座談的 Shelagh Day 女士，因為長期貢獻於人權事務而獲頒 Order of Canada 獎，也就是加拿大公民的最高榮譽獎項。她非常讚賞安大略省在人權事務方面所採行的三方機制，也就是由安大略省人權審判庭（Human Rights Tribunal of Ontario）負責處理申訴案件，人權法律扶助中心（Human Rights Legal Support Centre）可以代理人民出庭，至於獨立的安大略省人權委員會（Ontario Human Rights Commission）則肩負推廣與促進人權的任務。⁴

以上是訪問團在卑詩省的行程。第二天下午由溫哥華飛往首都渥太華，準備繼續進行後續 3 天的訪問。

第三天上午訪問團前往司法部，由司法部人權司進行簡報，回顧加拿大人權法的制定與歷次修法，可知加拿大並非一開始就設定像現在一樣的人權政策，或是設定在僅處理反歧視的案件，而是有其歷史演進的過程。筆者有幸能進入司法部走訪，發現加拿大司法部能有專責的人權司負責人權業務，工作環境甚為寬敞舒適，能感受到自由、開放與專業的氣息。

第三天下午及第四天上午訪問團來到加拿大人權委員會，它長期被國家人權機構國際協調委員會評鑑為 A 級，是完全符合巴黎原則的國家人權機構之一。加拿大人權委員會以兩個半天的時間為我們進行簡報與介紹，包括該會在國內與國際上的活動與作用，以及所面臨的挑戰。

第四天下午訪問加拿大人權審判庭（Canadian Human Rights Tribunal），我們親自進入審判庭內參訪，得以感受人權審判庭的運作。在與審判庭主任委

4 相關資訊可參見安大略省人權委員會的網頁說明：<https://www.ohrc.on.ca/en/human-rights-system>。最後瀏覽日：2022 年 4 月 3 日。

員及同仁的對談中，了解加拿大人權審判庭的管轄權限、行使職權作成決定的方式等事項。

第五天上午我們訪問加拿大外交部的「國際貿易及發展、人權政策司」、以及「聯合國、人權與經濟法司」，而加拿大司法部、文化遺產部、婦女地位部也派員在場參與討論，藉由與實際承辦業務的同仁的對談，我們進一步瞭解加拿大如何起草聯合國人權公約的報告、人權外交政策、民間參與報告起草過程等事項。

第五天中午，加拿大外交部助理副部長 Susan Gregson 女士在外交部 9 樓宴會廳設宴向代表團表示歡迎與敬意，⁵ 希望加拿大透過此次的行程可以將落實人權方面的經驗與我國分享。黃委員默則以代表團團長身分表示非常感謝加拿大安排此次訪問，在我國發展國家人權機構的過程，有許多可以向加拿大學習之處。

第五天下午在卡爾頓大學（Carleton University）與人權團體、非政府組織夥伴見面，從討論中得知加拿大的非政府組織對於政府人權表現方面的關切與記錄，可以如何培訓政府公務人員，可以如何與政府促進積極的人權環境。瑪各姐·賽蒂格特女士也向我們表示對於台灣完成了兩公約初次報告審查一事感到極為高興（thrilled）。

參、對於加拿大國家人權機制的觀察

一、加拿大人權委員會有其作用法與組織法的權限

加拿大人權委員會是由《加拿大人權法》（*Canadian Human Rights Act*）所創設的機構。⁶《加拿大人權法》主要的立法目的是禁止歧視，禁止基於下列理由所為的歧視：種族、國家及民族本源、膚色、宗教、年齡、性別、性傾向、性別認同或表現、⁷ 家庭狀況、婚姻狀況、基因特徵、身心障礙、已獲赦免或暫

5 Susan Gregson 女士負責外交部的東亞事務。其職稱為 Deputy Assistant Minister, Asia Pacific for Global Affairs Canada。

6 請參見《加拿大人權法》第 26 條以下的規定。

7 性別認同或表現（sexual identity or expression）是在 2016 年由國會通過新增的禁止歧視的理由，2017 年施行。

緩列入記錄的有罪裁判等。⁸ 並列出哪些行為構成歧視性作法（Discriminatory Practices），相關規定包括：拒絕提供商品、服務、設施或調整、⁹ 拒絕提供商業場所住宅住宿、¹⁰ 就業、¹¹ 求職申請或廣告、¹² 受雇者之組織、¹³ 歧視的政策或作法、¹⁴ 同工同酬、¹⁵ 發布歧視性的公告、¹⁶ 騷擾、¹⁷ 報復等。¹⁸

加拿大人權委員會設有主任委員及副主任委員各 1 人，委員包括「無障礙委員」、「薪資公平委員」以及另外 3 至 6 名委員，¹⁹ 其中主任委員、副主任委員、無障礙委員、薪資公平委員必須是專職委員，其餘委員可以是專職或兼任性質。²⁰ 專職委員任期不得超過 7 年，兼職委員不得超過 3 年，²¹ 任期屆滿後仍可以相同資格或其他資格連任。²²

加拿大人權委員會的權力、職責與職能，可以分為下列幾點：第一、對於人民申訴的歧視案件進行調查，包括調解與和解；²³ 第二、制定加拿大人權法的施行細則；²⁴ 第三、在提升意識方面，促進公眾對於人權法禁止歧視等原則的認可、對於人權委員會的了解；²⁵ 第四、進行研究並提供建議；²⁶ 第五、其他的人權相關議題。

8 請參見《加拿大人權法》第 3 條的規定。

9 請參見《加拿大人權法》第 5 條的規定。

10 請參見《加拿大人權法》第 6 條的規定。

11 請參見《加拿大人權法》第 7 條的規定。

12 請參見《加拿大人權法》第 8 條的規定。

13 請參見《加拿大人權法》第 9 條的規定。

14 請參見《加拿大人權法》第 10 條的規定。

15 請參見《加拿大人權法》第 11 條的規定。

16 請參見《加拿大人權法》第 12 條的規定。

17 請參見《加拿大人權法》第 14 條的規定。

18 請參見《加拿大人權法》第 14.1 條的規定。

19 請參見《加拿大人權法》第 26 條第 1 項的規定。

20 請參見《加拿大人權法》第 26 條第 2 項的規定。

21 請參見《加拿大人權法》第 26 條第 3 項的規定。

22 請參見《加拿大人權法》第 26 條第 5 項的規定。

23 請參見《加拿大人權法》第 40-48 條的規定。

24 請參見《加拿大人權法》第 27 條第 2 項的規定。

25 請參見《加拿大人權法》第 27 條第 1 項第 a 款的規定。

26 請參見《加拿大人權法》第 15 條第 5 項、第 27 條第 1 項第 e、f、g 款的規定。

值得注意的是，「無障礙委員」、「薪資公平委員」除了行使加拿大人權委員會的權限以外，各額外有其法定職責：「無障礙委員」另依《加拿大無障礙法案》（*Accessible Canada Act*）行使職權，²⁷「薪資公平委員」另依《薪資公平法案》（*Pay Equity Act*）行使職權。²⁸

在對於人民申訴的歧視案件進行調查方面，加拿大人權委員會除非有《加拿大人權法》第 41 條第 1 項第 a-c 款情形，均應進行調查。²⁹ 持有令狀的調查員享有合理的搜查任何處所的權力，³⁰ 可以請求法院核發搜索票並使用強制力進行調查、³¹ 交出書籍文件等、³² 任何人不得妨礙調查。³³ 調查員提交調查報告給加拿大人權委員會後，依情形可以轉交給其他適當機構續行處理、³⁴ 移請人權審判庭進行調查、³⁵ 駁回申訴。³⁶

雖然加拿大人權委員會享有上述的調查權限，但依據加拿大人權委員會與我們分享的經驗與做法，還是會以促成雙方和解作為首要目標，即便之後案件移轉給加拿大人權審判庭，加拿大人權審判庭仍優先進行調解以便促成和解，因此，盡量不會以裁判作為解決紛爭的方法。以 2012 年統計數據為例，加拿大人權委員會的收案數量大約是 19,000 件，大約有 1,500 個與歧視有關的案件，最後只有 113 個案件會移給人權審判庭審理，其餘案件大都會在當下處理完畢、轉介給其他有權機關處理、或是由人權委員會予以調解成立等。

二、非政府組織、法律扶助機構是促進與保障人權的重要夥伴

由於聯邦與省級都有人權事務，因此非政府組織同樣有全國或省級的不同。從訪問中可以感覺到部分非政府組織夥伴認為加拿大公部門在人權方面的努力仍然不夠，而非政府組織應是扮演監督政府的作用，所以兩者之間存在著

27 請參見《加拿大人權法》第 38 條第 1 項的規定。

28 請參見《加拿大人權法》第 38 條第 2 項的規定。

29 請參見《加拿大人權法》第 41 條第 1 項的規定。

30 請參見《加拿大人權法》第 41 條第 2 項第 1 款的規定。

31 請參見《加拿大人權法》第 41 條第 2 項第 2、3 款的規定。

32 請參見《加拿大人權法》第 41 條第 2 項第 4 款的規定。

33 請參見《加拿大人權法》第 41 條第 3 項的規定。

34 請參見《加拿大人權法》第 44 條第 2 項的規定。

35 請參見《加拿大人權法》第 44 條第 3 項第 a 款的規定。

36 請參見《加拿大人權法》第 41 條第 3 項第 b 款的規定。

緊張關係。

我們在卑詩省訪問時，了解到卑詩省人權協會（British Columbia Human Rights Coalition）與社區法律扶助會（Community Legal Assistance Society）之間會相互合作，提供各種法律服務給有需要的人，其形式包括電話或當面諮詢。在具重要性的人權申訴的案件，可以代理出庭。卑詩省人權協會的經費由卑詩省司法部提供。而來自卑詩省人權協會的 Robyn Durling 先生觀察到，卑詩省人權審判庭能在 4 個月內將半數的案件結案，相當有效率。但這些法律扶助會或法律資源中心都有著資源不足的問題。

加拿大的全國性非政府組織便會利用允許非政府組織參與的國際人權機制，去對加拿大政府提出詢問意見；此外，在人權教育方面，以進階式的案例教學而言，會要求學員先閱讀課程基礎資料後，才能參加。人權教學挑戰既有欠缺人權面向的思維，可以透過如問題的設計，引導學員以人權觀點提出解答。有鑑於未碰觸人權業務的公務人員（包括負責決策的高階官員）可能不易運用人權思維的脈絡，因此適合以一般人可以理解的方式進行，機關組織的想法與態度如果可以轉變，決策行為也容易隨之改變。

三、加拿大人權審判庭的作用

從加拿大經驗可知，國家人權機制所運用的調解機制、人權審判庭，不失為解決紛爭的有效機制，且透過法院對於人權審判庭裁判的司法審查，能夠確保國家司法權對於人權審判庭適用人權法的正確性。

加拿大人權審判庭設有專任的主任委員、副主任委員各 1 人，連同其他委員最多可以有 18 名專任或兼任委員，³⁷ 人權審判庭委員的組成須考慮各地區的代表性。³⁸ 主任委員及副主任委員任期不超過 7 年，其餘委員任期不超過 5 年。³⁹ 人權審判庭雖然有其審理的程序規則，但仍盡量以非正式及迅速方式為之。⁴⁰ 若調查結果認為申訴不成立，即駁回申訴。⁴¹ 若認為申訴成立，委員會的

37 請參見《加拿大人權法》第 48.1 條第 1 項的規定。

38 請參見《加拿大人權法》第 48.1 條第 4 項的規定。

39 請參見《加拿大人權法》第 48.2 條第 1 項的規定。

40 請參見《加拿大人權法》第 48.9 條第 1 項的規定。

41 請參見《加拿大人權法》第 53 條第 1 項的規定。

裁決內容可以包括命令被申訴人停止其歧視行為，採取措施糾正防止再犯、⁴² 回復被侵害的權利、機會、特權，⁴³ 賠償例如工資⁴⁴ 或所額外支出的費用、⁴⁵ 不超過兩萬元的精神上損害賠償。⁴⁶ 此外，如果被申訴者的歧視行為是出於故意或重大過失，還可以再判被申訴者額外支付不超過兩萬元的特別賠償金。⁴⁷ 如果不服加拿大人權審判庭的裁判，仍可向聯邦法院請求司法救濟，最終可由加拿大最高法院審理。

從加拿大人權審判庭與我們的經驗分享，可知該審判庭仍然是以促進兩造和解作為主要方法，而不會讓過多案件進入裁判。因此，除了加拿大人權委員會先努力以促成和解與調解過濾湧入的申訴案件，無法和解而必須送往加拿大人權審判庭的案件之中，該審判庭還是優先以裁判以外的方式解決兩造紛爭。

肆、台灣的一些情況

台灣的監察院國家人權委員會已在 2020 年 8 月 1 日成立運作，這個背景與我們在 2013 年訪問加拿大時有所不同，但是訪問加拿大時親自體驗人權機制的運作實況，人與人之間的互動，各個場景與對話，至今仍歷歷在目，印象深刻，類似的訪問活動值得繼續舉辦。

筆者反思我國的情況，關於國家人權委員會的作用法、有無擴權、反歧視法、人權審判庭方面，有下列說明

一、國家人權委員會的作用法

《監察院國家人權委員會組織法》已明定國家人權委員會的職權，大致都是參考巴黎原則而訂定。因此，在這基礎上去制定國家人權委員會的作用法，應屬適當。

監察院目前的作法是在《監察法》增訂第 5 章之 1「國家人權委員會職權

42 請參見《加拿大人權法》第 53 條第 2 項第 a 款的規定。

43 請參見《加拿大人權法》第 53 條第 2 項第 b 款的規定。

44 請參見《加拿大人權法》第 53 條第 2 項第 c 款的規定。

45 請參見《加拿大人權法》第 53 條第 2 項第 d 款的規定。

46 請參見《加拿大人權法》第 53 條第 2 項第 e 款的規定。

47 請參見《加拿大人權法》第 53 條第 3 項的規定。

之行使」，⁴⁸ 將職權行使法的權力對應到《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條已經規定的職權，詳細情形可參照下列附表。現階段而言，這是一個可以接受的方法，因為國家人權委員會的組織法規定的職權已能對應到巴黎原則，因此，職權行使法也應如此對應，才能符合巴黎原則的要求。不過，國家人權委員會的權限本質畢竟不同於監察院的傳統職權，應該以單獨立法較符實際需求，不應再與《監察法》混在一起。國家人權委員會應該獨立於監察院之外，不受監察院存廢或功能職權之影響。雖然草擬作用法的目標是正確的，但日後或許可能面臨人力不足而影響工作表現的情形。建議國家人權委員會宜以精緻、真實、深度的實證或個案調查研究作為努力方向，不宜打擊面過廣以致負荷過重，而損及其保障人權的作用與形象。

表一、監察院國家人權委員會職權行使法草案與監察院國家人權委員會組織法第 2 條的對應

編號	巴黎原則	監察院國家人權委員會組織法第 2 條	監察院國家人權委員會職權行使法草案
1	(a) 應有關當局的要求，或通過行使其在不需向上級請示逕行聽審案件的權利，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；並可決定予以公布；這些意見、建議、提議和報告以及該國家機構的任何特權應與以下領域有關係：(1) 目的在於維持和擴大保護人權的任何立法和行政規定以及有關司法組織的規定；為此，國家機構應審查現行的立法和行政規定，以及法案和提案，並提出它認為合適的建議，以確保這些規定符合人權的基本	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。	第三十條之一（第 1 項）人權委員會得依職權或陳情，經決議後推派委員，就下列事件進行調查：一、涉及酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之事件。二、涉及基於種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、出生、身分、年齡、身心障礙或其他原因之歧視事件，情節重大者。三、其他侵害人權之事件，情節重大者。（第 2 項）人權委員會處理前項各款事件，得移請相關機關（構）、法人或團體依法處理，及通知受害人依法定程序提起救濟。（第 3 項）調查完畢後提出調查報告，並送請相關機關（構）、法人或團體依調查意見於指定期間內回復。

48 已於 2021 年 10 月 12 日送請立法院審議。請參見監察院 2021 年 10 月 12 日新聞稿，網址：https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=20811。最後瀏覽日：2022 年 4 月 24 日。

編號	巴黎原則	監察院國家人權委員會 組織法第 2 條	監察院國家人權委員會 職權行使法草案
	<p>原則；必要時，它應建議通過新的立法，修正現行的立法以及通過或修正行政措施；(2) 它決定處理的任何侵犯人權的情況；(3) 就人權問題的一般國家情況和比較具體的事項編寫報告；(4) 提請政府注意國內任何地區人權遭受侵犯的情況，建議政府主動採取結束這種情況的行動，並視情況需要對政府要採取的立場和作出的反應提出意見；</p>		<p>第三十條之二（第 1 項）人權委員會進行前條規定之調查時，得先以書面要求各政府機關（構）、法人及團體說明或提供相關資料；必要時，得由人權委員會委員或派員攜帶執行職務之證明文件，前往現場調查，並應事先以書面通知，敘明調查之目的及範圍。（第 2 項）前項情形，各該政府機關（構）、法人及團體，除其他法律另有規定或有正當理由得拒絕外，應即說明、提供相關資料或配合調查。（第 3 項）人權委員會依前二項規定取得之資料，得會同所委託之專業機關（構）、團體或專家學者，辦理鑑定、勘驗或其他專業協助。（第 4 項）前項受委託之專業機關（構）、團體或專家學者，對人權委員會交付之卷宗、資料或調查所得資訊，應負保密義務。（第 5 項）第一項應事先以書面通知之規定，於前條第一項第一款事件之調查，得不適用之。</p>
2	<p>(b) 促進並確保國家的立法規章和慣例與該國所加入的國際人權文書協調，及其有效執行；</p>	<p>研究及檢討國家人權政策，並提出建議。</p>	<p>第三十條之三（第 1 項）人權委員會為辦理下列事項，得請行政機關就其職掌有關人權事項之政策、法令或行政措施，提出說明：一、研究及檢討國家人權政策，並提出建議。（略）（第 2 項）人權委員會為辦理前項各款事項，得經決議後赴現場詢查，或就涉及普遍性或制度性之重要人權議題，公開徵求人權受侵害者或有受侵害之虞者，進行系統性國家詢查。（第 3 項）第三十條之二之規定，於詢查及系統性國家詢查，準用之。（第 4 項）詢查及系統性國家詢查之進程序、方式及其他事項，另以辦法定之。</p>

編號	巴黎原則	監察院國家人權委員會組織法第 2 條	監察院國家人權委員會職權行使法草案
3	(c) 鼓勵批准上述文書或加入這些文書並確保其執行；	對重要人權議題提出專案報告，或提出年度國家人權狀況報告，以瞭解及評估國內人權保護之情況。	第三十條之三（第 1 項）人權委員會為辦理下列事項，得請行政機關就其職掌有關人權事項之政策、法令或行政措施，提出說明：（略）二、就重要人權議題提出專案報告，或提出年度國家人權狀況報告，以瞭解及評估國內人權保護之情況。（第 2 項）同編號 2（第 3 項）同編號 2（第 4 項）同編號 2。 第三十條之五（第 1 項）委員會為落實國際人權公約之規定，得進行監測。（第 2 項）前項之監測，得以問卷調查、座談、訪談等方式進行資料之蒐集，並得要求相關機關（構）提供公務統計或調查資料。
4	(d) 對各國按照其各自條約義務要向聯合國機構和委員會以及向區域機構提交的報告作出貢獻，必要時，在對國家獨立性給予應有尊重的情況下，表示對問題的意見；	協助政府機關推動批准或加入國際人權文書並國內法化，以促進國內法令及行政措施與國際人權規範相符。	第三十條之四（第 1 項）人權委員會應協助政府機關推動批准或加入國際人權文書，並予國內法化，以促進國內法令及行政措施與國際人權規範相符。
5	(e) 與聯合國和聯合國系統內的任何其他組織、各區域機構以及別國主管促進和保護人權領域工作的國家機構進行合作；	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。	第三十條之三（第 1 項）人權委員會為辦理下列事項，得請行政機關就其職掌有關人權事項之政策、法令或行政措施，提出說明：（略）三、依據國際人權標準，針對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。（第 2 項）同編號 2（第 3 項）同編號 2（第 4 項）同編號 2。
6	(f) 協助制定人權問題教學方案和方案，並參加這些方案在學校、大學和專業團體中的執行；	監督政府機關推廣人權教育、普及人權理念與人權業務各項作為之成效。	第三十條之六（第 1 項）人權委員會應推廣及普及人權理念，協助各政府機關研發及建置人權教育方案、課程與教材、進行人權教育訓練。（第 2 項）人權委員會得由委員或派員至各政府機關，瞭解及促進人權教育之推廣，並監督其成效。

編號	巴黎原則	監察院國家人權委員會組織法第 2 條	監察院國家人權委員會職權行使法草案
7	(g) 宣傳人權和反對各種形式的歧視，特別是種族歧視的工作，並透過宣傳和教育來提高公眾認識。	與國內各機關及民間組織團體、國際組織、各國國家人權機構及非政府組織等合作，共同促進人權之保障。	第三十條之七 人權委員會應與國內各政府機關及民間團體、國際組織、各國國家人權機構及非政府組織等，進行交流與合作，共同促進人權保障。
8		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。	第三十條之八（第 1 項）人權委員會對政府機關依各項人權公約規定提出之國家報告，得撰提獨立之評估意見。（第 2 項）人權委員會向相關機關提出之建議或報告，其實踐情形及未經採納部分，得納入前項之評估意見。
9		其他促進及保障人權之相關事項。	

二、有無擴權

監察院曾在 2020 年 9 月 11 日函送立法院審議《國家人權委員會職權行使法草案》，之後在 2021 年 1 月 12 日撤回，理由是該草案被認為有擴權之爭議，諸如國家人權委員會得就陳情事件進行調解、得對重大人權侵害事項聲請釋憲、得對私人無正當理由之拒絕調查行為進行裁罰、得協助人民提起司法救濟及聲請參加訴訟等規定。⁴⁹ 以下僅針對國家人權委員會得就陳情事件進行調解與得協助人民提起司法救濟及聲請參加訴訟等規定，進一步說明如下。

關於國家人權委員會得就陳情事件進行調解，規定於《國家人權委員會職權行使法草案》第 3 條：「（第 1 項）人權委員會處理陳情案件，必要時得依職權或基於相關當事人之請求，進行調解。（第 2 項）前項調解進行之程序、方式及其他應遵行事項，由人權委員會另定之。」。立法理由為：「依據巴黎原則關於具有準（司法）管轄權的國家機構地位的附加原則，國家人權機構對侵害人權之案件，得透過和解（conciliation），求得滿意的解決。另，監察院國家人權委員會組織法第二條第一款規定人權委員會之職權包括「依法處理及救濟」（略）」。可知此項權力能對應到監察院國家人權委員會組織法與巴黎原

⁴⁹ 監察院 2021 年 10 月 12 日新聞稿，同前註。

則，形式上似乎看不出來有擴權的問題。但是由於「人權委員會處理陳情案件」的文義範圍可能很大，最好能夠明確界定所謂「人權委員會…必要時得依職權或基於相關當事人之請求，進行調解」的標準與適用的事件性質或法令依據，以免產生疑慮。不宜只以前述草案第3條第2項規定：「前項調解進行之程序、方式及其他應遵行事項，由人權委員會另定之。」進行概括授權，會有授權不明確的違憲疑慮。如果能直接在國家人權委員會的作用法中把可以調解的事項及法令依據予以清楚定義，較不會產生疑慮。又或者是參照加拿大的作法，例如先訂定反歧視法或人權法，並將反歧視法的調解權交給國家人權委員會處理，就可能比較不會與其他現有法令產生權限重疊的問題。

關於得協助人民提起司法救濟及聲請參加訴訟的權限，《國家人權委員會職權行使法草案》第12條第2項規定「各級政府機關（構）因涉及第二條之事項，而有違法失職情事，致使人民權利受損害，人權委員會認有必要時，得協助人民提起司法救濟，亦得依行政訴訟法及民事訴訟法之相關規定，聲請參加訴訟。」，立法理由稱其依據為《監察院國家人權委員會組織法》第2條第1款規定人權委員會之職權包括「依法處理及救濟」，以及根據國家人權機構全球聯盟（Global Alliance of National Human Rights Institutions）之評鑑次委員會（sub-committee on accreditation）針對巴黎原則所做具體建議說明之一般觀察（General Observations）第2段第9-11款，國家人權機構處理申訴，應有下列能力：「將其調查結果提交法院或專門法庭進行裁決；若申訴案件之處理超出其管轄範圍或同時隸屬於其他管轄機關，將該申訴轉送至適當決策機構；就其處理申訴之決定，透過法院系統執行。」等語。

由於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職權包括：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。所謂依法處理及救濟，文義範圍甚廣，並沒有明確排除參加訴訟的權限，但是《行政訴訟法》、《民事訴訟法》關於訴訟參加的種類與要件，各有不同規定，且在我國行政訴訟與民事訴訟實務發展過程，似乎沒有考慮過可以由國家人權委員會發揮訴訟參加的功能。

如果以《行政訴訟法》第41、42、44條規定的訴訟參加要件而言，第41

條規定：「訴訟標的對於第三人及當事人一造必須合一確定者，行政法院應以裁定命該第三人參加訴訟。」，毋庸監察院聲請，法院必須依職權裁定命國家人權委員會參加。第 42 條規定：「(第 1 項) 行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加。(第 2 項) 前項參加，準用第三十九條第三款規定。參加人並得提出獨立之攻擊或防禦方法。(第 3 項) 前二項規定，於其他訴訟準用之。(第 4 項) 訴願人已向行政法院提起撤銷訴訟，利害關係人就同一事件再行起訴者，視為第一項之參加。」，本條需以第三人之權利或法律上利益將受損害者為要件，國家人權委員會是否符合此項要件，也就是對於涉及其他人的酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件，國家人權委員會是否會有權利或法律上利益將受損害，仍有待建構。第 44 條規定：「(第 1 項) 行政法院認其他行政機關有輔助一造之必要者，得命其參加訴訟。(第 2 項) 前項行政機關或有利害關係之第三人亦得聲請參加。」本條需以其他行政機關或有利害關係之第三人為要件，國家人權委員會是否為行政機關或有利害關係之第三人，需視該個案情況而定，但本條規定如果可以從符合國家人權委員會職權行使法、國家人權委員會具有促進保障憲法基本人權、國際人權公約保障的權利的解釋，去重新定義有利害關係之第三人，或許可以符合本條要件。

因此，草案規定得依《行政訴訟法》及《民事訴訟法》之相關規定，聲請參加訴訟，是否有不受上開《行政訴訟法》的要件拘束，而可由國家人權委員會自行決定是否參加訴訟的意思，並不明確，也沒有規定法院可否予以駁回，所以確實有草案規範不明確的疑慮。

事實上，國家人權委員會要在司法訴訟中發揮功能，不必局限於訴訟參加，或許還有別的選擇，例如國家人權委員會理論上應該是對於國際人權公約保障人權方面較為熟悉，而且可能會有較多統計、實證資料，因此，或許適合以法庭之友的地位向法院提交書面意見。又或者依照《行政訴訟法》第 162 條第 1 項規定：「行政法院認有必要時，得就訴訟事件之專業法律問題徵詢從事該學術研究之人，以書面或於審判期日到場陳述其法律上意見。」，由行政法

院法官依職權就涉及其他人的酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件個案，向國家人權委員會或個別人權委員徵詢法律上意見。以上這兩個作法都值得鼓勵。

因此，如果認為有必要由國家人權委員會參加訴訟的話，應當再做更清楚的定義。《國家人權委員會職權行使法草案》規定「各級政府機關（構）因涉及第二條之事項，而有違法失職情事，致使人民權利受損害，人權委員會認有必要時」，似仍不夠明確，亦欠缺具體標準，難保不會因為人為操作失當而流於恣意。建議應再做更清楚的定義並建立標準，較能符合國家人權委員會獨立客觀的機關定位。

司法權與國家人權委員會都是客觀獨立的機關，同樣應遵守憲法、國際人權公約保障人權，理應是本於各自職權互相合作，朝著保障人權的方向前進，不宜有誰的地位較高或較為優越。

三、反歧視法與人權審判庭

從加拿大模式可知，反歧視法將國家人權委員會、人權審判庭串聯在一起而發揮功能，國家人權委員會與人權審判庭主要工作還是在促進當事人和解，儘量不要以審判庭的裁判形式解決紛爭，這點與司法院在民事訴訟倡導的促進和解、調解相呼應，足見是個值得追求的目標。目前《監察院國家人權委員會組織法》第2條第1款規定，國家人權委員會的職權包括依職權或陳情，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。似乎允許制定反歧視法或人權法並讓國家人權委員會就歧視事件受理申訴、調查、促成和解或調解，以及提供最終的救濟，也因此讓類似加拿大人權審判庭的成立有個依據。國內各界在思考國家人員委員會的未來走向時，不妨參考加拿大的國家人權委員會、人權審判庭、人權法或反歧視法所建構的人權機制。

伍、結論

台灣在發展國家人權委員會相關機制的過程，雖有波折與妥協，但總是在監察院成立了國家人權委員會，並不會是沒有成績。未來需要努力的是讓這個機制更能符合巴黎原則的要求，並在台灣的人權促進與保障方面發揮作用。筆

者作為法官，更希望國家人權委員會以專業知識、實證資料，多多貢獻於提升法院對於國際人權公約的理解，促使法官能夠正確運用於裁判上，這是台灣司法亟待努力的面向。單獨靠個別法官的努力，進展總是有限，屬於碰運氣性質，不夠科學，也欠缺有組織的策略。最高法院、最高行政法院或憲法法庭等終審法庭如果仍然欠缺國際人權法的人權意識，也是沒用。

Reflections on my 2013 visit to Canadian Human Rights Institutions

Ming-Li Kuo

Judge, Taipei High Administrative Court

Abstract

Based on the review of a visit to Canadian Human Rights Institutes in 2013, this article offers recommendations to Taiwan for the development of the national human rights system. Based on the *Human Rights Act*, both the Canadian Human Rights Commission and the Canadian Human Rights Tribunal are competent to handle anti-discrimination cases, and to solve disputes, mainly by promoting settlements. The parties can still appeal to the federal court for judicial review. The Canadian Human Rights Commission has been accredited as fully compliant with the Paris Principles. Its function is to promote, protect and fulfill human rights within Canada, while being actively involved in various international human rights mechanisms. The federal human rights system exists in provinces. NGOs and legal aid centers are helpful in monitoring the government and assisting the people. The Ministry of Foreign Affairs, the Department of Justice, together with other ministries of the federal government are responsible for the fulfillment of treaty obligations and the submission of national reports. The Control Yuan of Taiwan has drafted in the Control Act a chapter regarding the competence of Taiwan's National Human Rights Commission, which is under review by the Legislative Yuan. If it is necessary to draft an anti-discrimination law for the National Human Rights Commission, the Canadian human rights system could be an option. The National Human Rights Commission can work with a future human rights tribunal to promote settlements, allowing people to appeal to courts for judicial control, and solving all forms of discriminatory disputes.

Keywords

National Human Rights Commission, Control Yuan, The Canadian Human Rights Commission, the Canadian Human Rights Tribunal, the Canadian Human Rights Act, Organic Act of the Control Yuan National Human Rights Commission, the Control Yuan National Human Rights Commission Power Exercise Act, the Control Act, Paris Principles
