

# 國家人權委員會如何 運用 調查權

黃嵩立

人權公約施行監督聯盟 召集人

2020/08/05 哲學星期三

# ANNI 7<sup>th</sup> Regional Consultation April 24<sup>th</sup> 2014, Taipei



# 2017 七月 APF – ANNI Scoping Mission



### 亞洲人權發展論壇專家訪台 評估台灣設立國家人權機構時程



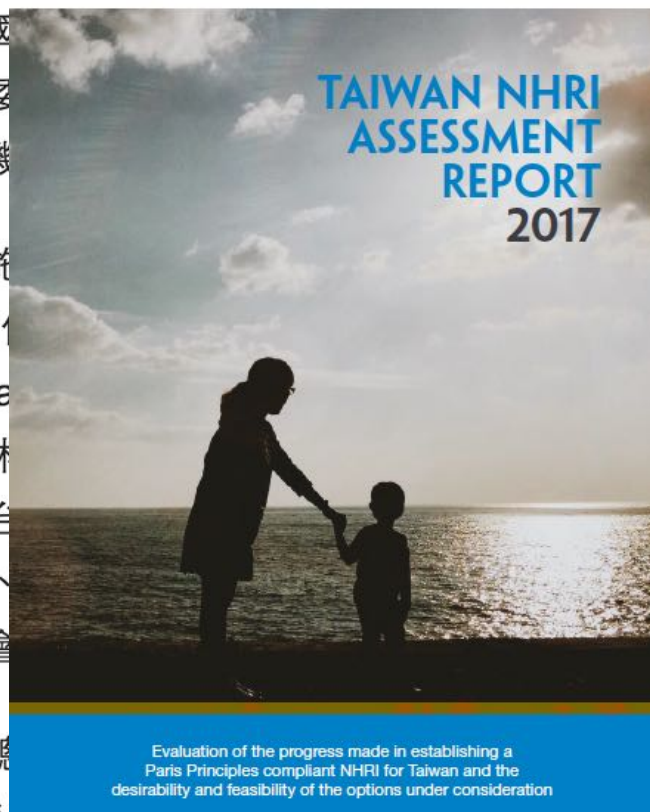
「亞洲人權發展論壇」Rosslyn Noonan等三位國際專家昨拜會副總統陳建仁（右四），協助評估台灣設立國家人權機構。（人權公約施行監督聯盟提供）



ASIA PACIFIC FORUM  
ADVANCING HUMAN RIGHTS IN OUR REGION



國  
委  
機  
旅  
生  
加  
人  
台  
會



據轉述，陳副總統時程。曾任聯合國國際人權保障委員會（ICC）主席的Rosslyn Noonan受訪時表示，經過為

Evaluation of the progress made in establishing a Paris Principles compliant NHRI for Taiwan and the desirability and feasibility of the options under consideration

# 巴黎原則 – 業務方法

在其業務範圍內，國家機構應：

1. 根據其成員或任何請願人的提議，自由審議屬於其權限範圍內的任何問題，不論這些問題是由政府提出，還是該機構無須向上級機構請示而自行處理的；
2. 為評估屬於其權限範圍內的情況，聽取任何人的陳述和獲得任何必要的資料及文件；
3. 可直接或通過任何新聞機構廣為公布其意見和建議；
4. 定期並於必要時，經正式召集後召開有全體成員出席的會議；
5. 必要時建立成員工作小組，並設立地方或地區分機構，協助國家機構履行任務；
6. 與負責和促進保護人權的其他機構保持協商，不論它們是否有管轄權(特別是與監察使、調解人和類似機構保持協商)；
7. 鑑於在開展國家機構工作的過程中非政府組織所發揮的根本作用，應同專門促進和保護人權、從事經濟和社會發展、與種族主義進行鬥爭、保護特別易受傷害群體(尤其是兒童、移徙工人、難民、身心障礙者)或致力專門領域的非政府組織發展關係。

# 巴黎原則

- 關於具有**準司法權**的委員會的地位的附加原則
- 可以授權一國家機構負責**受理和審議有關個別情況的申訴和請願** (complaints and petitions)。個人、他們的代表、第三方非政府組織、工會聯合會或任何其他代表性組織都可把案件提交此機構。在這種情況下，並在不損害涉及委員會其他權力的上述原則的情形下，交託委員會的職務可根據下列原則：

# 巴黎原則（續）

1. 通過調解或在法律規定的限度內，通過有約束力的決定，或必要時在保持機密的基礎上，求得滿意和和睦的解決 (amicable settlement)；
2. 告訴申訴者所具有之權利以及可利用之救濟辦法，並協助其利用各種救濟方式；
3. 在法律規定的限度內，受理任何申訴或請願，或將它轉交任何其他主管當局；
4. 向主管當局提出建議，尤其是對法律、規章和行政慣例 (laws, regulations and administrative practices) 提出修正或改革意見，特別是如果它們已使為維護其權利提出請願的人遇到困難時。

# 國家人權委員會組織法

第二條 本會之職權如下：

- 一、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。
- 二、研究及檢討國家人權政策，並提出建議。
- 三、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。
- 四、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。
- 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、立法及修法之建議。
- 六、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。
- 七、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。
- 八、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。
- 九、其他促進及保障人權之相關事項。



# 監察法 第五章 調查 第 26 條

監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，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復，作成筆錄，由受詢人署名簽押。

調查人員調查案件，於必要時得通知書狀具名人及被調查人員就指定地點詢問。

調查人員對案件內容不得對外宣洩。

監察證調查證使用規則由監察院定之。

# NHRC 之調查

- 個案調查 — 延伸至制度問題 — 提出建議或糾正
  - 監察法第24條規定，監察院於調查行政院及其所屬各機關之工作及設施後，經各委員會決議，得提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。
  - 同法第25條規定，接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復；如逾2個月仍未答復時，監察院得經委員會之決議，以書面質問或通知其主管人員到院質問之。
- 系統性調查
  - 以上述方式處理制度性/結構性問題
  - 以國家詢查方式進行：公開、參與、動員、教育

# NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS

History, Principles, Roles and Responsibilities



H  
u  
m  
a  
n  
R  
i  
g  
h  
t  
s



UNITED NATIONS

Professional Training  
Series No.

4  
(REV.1)

# 国家人权机构

历史、原则、作用和职责



联合国人权事务  
高级专员办事处

人  
权



联合国

专业培训丛刊

4  
(REV.1)

# 第五章 保障人權 個人申訴調查

- 管轄權

- 有關對國家人權機構在涉及其調查的主題事項（法律規範）、地域限制、時間限制和可對之進行調查的組織類別等。

- 所涉事項是否應移交其他機構處理？（監察委員？）

- 允許機構在它認為存在可更適於處理所涉申訴的其他機制時拒絕受理
- 授權法律應明確規定機構的合法權力，從而確保不致在具有糾正權力的組織之間出現工作重復的現象。
- 如果某一機構不具有管轄權，它必須推介申訴人向適當的機構提出申訴。
- 如果本來應該通過工會冤情投訴程序處理的事項尚未進入處理進程，機構就不應該首先處理這一事項，而是將之發回工會處理。機構應享有某種程度的靈活性和自由裁量權。可能出現的情況是，「其他機制」無法運作，因此不是真正合適的機制。

- 無關緊要、瑣屑無聊和無理取鬧的申訴

- 國家人權機構還通常有權初步拒絕受理它認為是瑣屑無聊或居心不良的申訴。在某些情況下，國家人權機構還可駁回看起來就沒有正當理由或沒有合理的勝訴機會的申訴。章程的條款應確定該機構是否擁有此種權力。

- 決定不予調查

- 如果可適用本節所述的任何條件，機構即有權決定對申訴不予調查。至關重要的是，機構應告知申訴人拒絕調查的理由，並告知存在哪些可採用的任何其他程序。
- 應該避免在作出拒絕調查申訴的決定並將之告知申訴人的過程中出現任何延誤。在這一初步階段採取迅速行動，將確保申訴人能充分利用非訴訟補救辦法。這還將提升機構在公眾中作為稱職和有益的機構的形象。

# NHRC 或 監察委員?

- 按 **個案屬性**:
  - 歧視 (英系國家常以歧視為NHRI之主要工作)
  - 私人機構
  - 事前、事後
  - 違法失職情事?
  - 法律依據, 人權公約?
- 按 **處理方式**:
  - 調解
  - Class action 集體訴訟/併案處理
- 按 **處理結果/目的**:
  - 懲處個人違法失職
  - 糾正
  - 合作解決問題: 與該單位共同檢視法律, 協助修法、說服政策修正
  - 個別監委 vs. NHRC 集體

# 如何分案?

- **方法 1** R. Noonan 建議：雙方協商
  - 初期：由雙方委員參與分案，共商分案原則
  - NHRC 原則上不要花超過 30% 資源 處理個案
- **方法 2**
  - NHRI 和 OI 之間的溝通與轉介
  - 菲律賓、澳洲



# Australian Human Rights Commission

President

## Commissioners

Aboriginal  
& Torres  
Strait Islander  
Social Justice

Age  
Discrimination

Children's

Disability  
Discrimination

Human  
Rights

Race  
Discrimination

Sex  
Discrimination

## Chief Executive

Senior Policy  
Executive,  
Human Rights  
and Strategy

Senior Policy  
Executive,  
Partnerships and  
International  
Engagement

Director

General  
Counsel

Chief Financial  
Officer

Director

Chief  
Information  
Officer

Senior Executive,  
Investigation and  
Conciliation Service

Policy and Programs

Communications

Legal

Financial  
Services

Human  
Resources

Information  
and  
Communica-  
tions  
Technology  
Services

National  
Information  
Service

Investigation  
and  
Conciliation  
Service



# 澳洲 國家人權委員會

## Key outputs in 2018-19



### Public presence

- 6 major events
- 138 web news stories
- 653 media enquiries
- 386 interviews
- 8 opinion pieces



### National Information Service

Answered 13,989 enquiries from people seeking information about discrimination and human rights



### Investigation and Conciliation Service

- 2,037 complaints about discrimination and breaches of human rights received
- 1,396 conciliation processes conducted, 72% of these complaints successfully resolved.



### Reports and resources

- 26 research/investigation reports/papers
- 11 information resources/guidelines
- 1 school teaching packages
- 3 training resources

**Aa**

## **Human rights education and training**

- 10 information sessions reaching over 290 attendees
- 30 interactive training workshops with 727 participants



## **Legal expertise and investigation**

- 39 submissions to public inquiries with 10 appearances at public hearings
- 3 interventions in Court proceedings

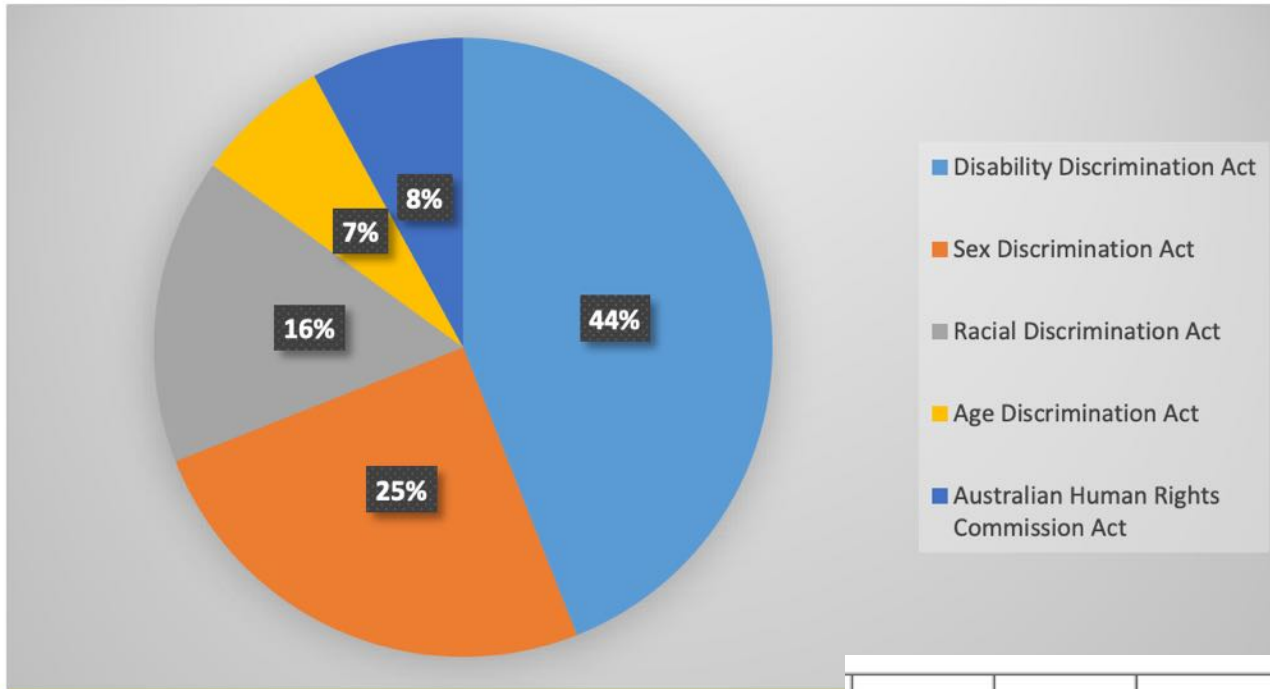


## **Digital engagement**

- 82 Youtube videos
- 9,999,096 page views
- 5,744,534 website visits
- 120,089 Facebook likes
- 131,327 Twitter followers

# Australian Human Rights Commission 2018-19 Complaint statistics

## Chart 1: Complaints received by Act

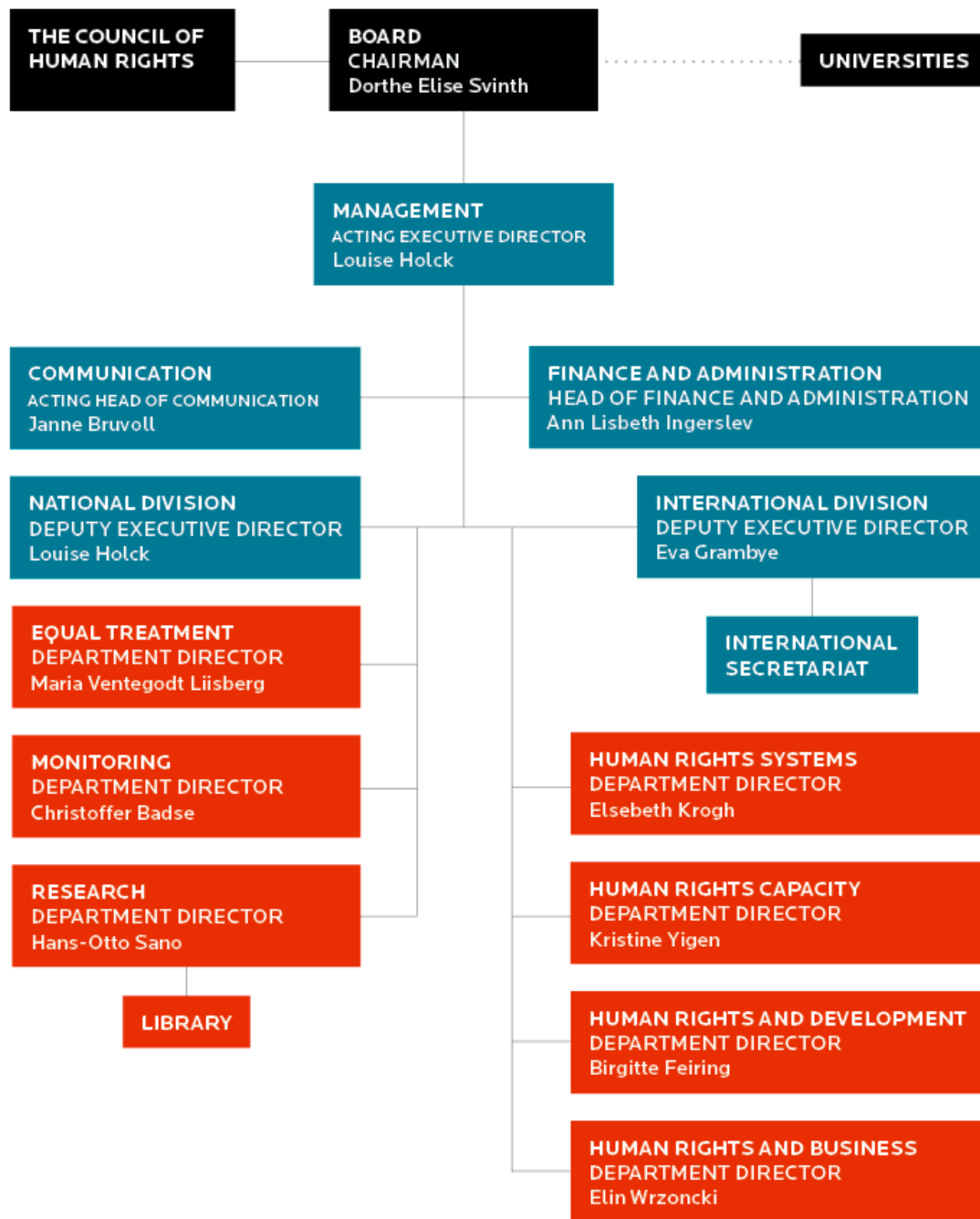


Disability Discrimination Act	44%
Sex Discrimination Act	25%
Racial Discrimination Act	16%
Age Discrimination Act	7%
Australian Human Rights Commission Act	8%

	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
Disability Discrimination Act	740	750	755	869	891
Sex Discrimination Act	453	409	465	552	520
Racial Discrimination Act	561	429	409	290	332
Age Discrimination Act	149	152	154	172	137
Australian Human Rights Commission Act	485	273	156	163	157
<b>Total</b>	<b>2,388</b>	<b>2,013</b>	<b>1,939</b>	<b>2,046</b>	<b>2,037</b>

# THE DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS

- 國內組共50人
- Equality 組 最大
  - CRPD
- Monitoring 組
  - 10 位律師
  - Legal briefs 對立法或法律發表意見
  - 法庭之友
  - 法律諮詢+轉介



THE DANISH  
INSTITUTE FOR  
HUMAN RIGHTS

LESSONS FROM  
RESEARCH  
ON NATIONAL  
HUMAN RIGHTS  
INSTITUTIONS

A DESK REVIEW ON FINDINGS  
RELATED TO NHRI EFFECTIVENESS

STEVEN L.B. JENSEN

「有效的NHRI」四個元素：

1. 大眾認可的正當性 Public Legitimacy
2. 接受/處理申訴 The Complaint-handling role
3. 國家詢查 National inquiries (including the mandate to investigate and publish reports)
4. 防止外部干預，確保獨立運作的組織設計 Formal institutional safeguards (to protect the NHRI against external pressures or threats)

2018

# 公共正當性 Public Legitimacy as a Marker for Effectiveness

- accountability and independence of an NHRI
  - 避免過度法律取向 “excessive legalism” vs. educational and promotional functions
  - 回應大眾行動 “the adequacy of an NHRI’s attention to popular agency”
  - 反應民間疾苦 operations of the NHRIs reflect a connection to the ‘voices of suffering’
- “remain relevant” 處理重要議題
- Popular legitimization → Credibility → Augmenting capacity to persuade and pressure governments → NHRI effectiveness  
正當性—可信度/支持—對政府的說服力—有效性

# 申訴處理 NHRI Complaint-handling – An Opportunity for Effectiveness

- The complaint-handling role of NHRIs appears to be one of the most important functions regarding an institution's effectiveness.
- 太強調個案，錯失系統性或策略性作法 If an NHRI has a mandate for complaint handling there is a risk of **over-emphasizing individual complaints**, maybe being overwhelmed by these given capacity constraints, and **not building a more systematic and strategic approach**
- 利用個案找出系統性侵害，並啟動修正措施 Using the complaints to identify issues linked to systemic human rights violations and initiate efforts to address a number of these

# 國家詢查增強有效性 National Inquiries: A Methodology to Enhance Effectiveness

- 3 elements which characterize the inquiries that NHRIs have conducted effectively.
  1. **過程公開** A public process (focusing both on stakeholder involvement and awareness raising of the general population)
  2. **利害關係人之對話** Relational (dialogue is central and seeks input from all stakeholders, including perpetrators and victims of violations)
  3. **以改變為目標** Change-oriented (addressing systemic causes of violations and promoting the internalization of human rights)
    - 啟動社會對話
    - 公眾支持—對政府產生壓力—緊密追蹤—造成改變



# 詢查之面向 Aspects of an Inquiry

- 資料蒐集

- 公聽會、呈交書面資料、閉門會談、文獻、統計
- 證人保護、「侵害者」保護

- 利害關係人參與

- 人權受侵害者、侵害者、主責機關、地方仕紳
- 人權團體、學者、專家證人（歷史、法律…）

- 公眾關注

- 記者會、說明會、影片、短文、巡迴演講、社群媒體
- 教育機會、人權議題倡議

- 結果發表

- 追蹤建議事項

Conducting a National Inquiry  
into Systemic Patterns of  
Human Rights Violation



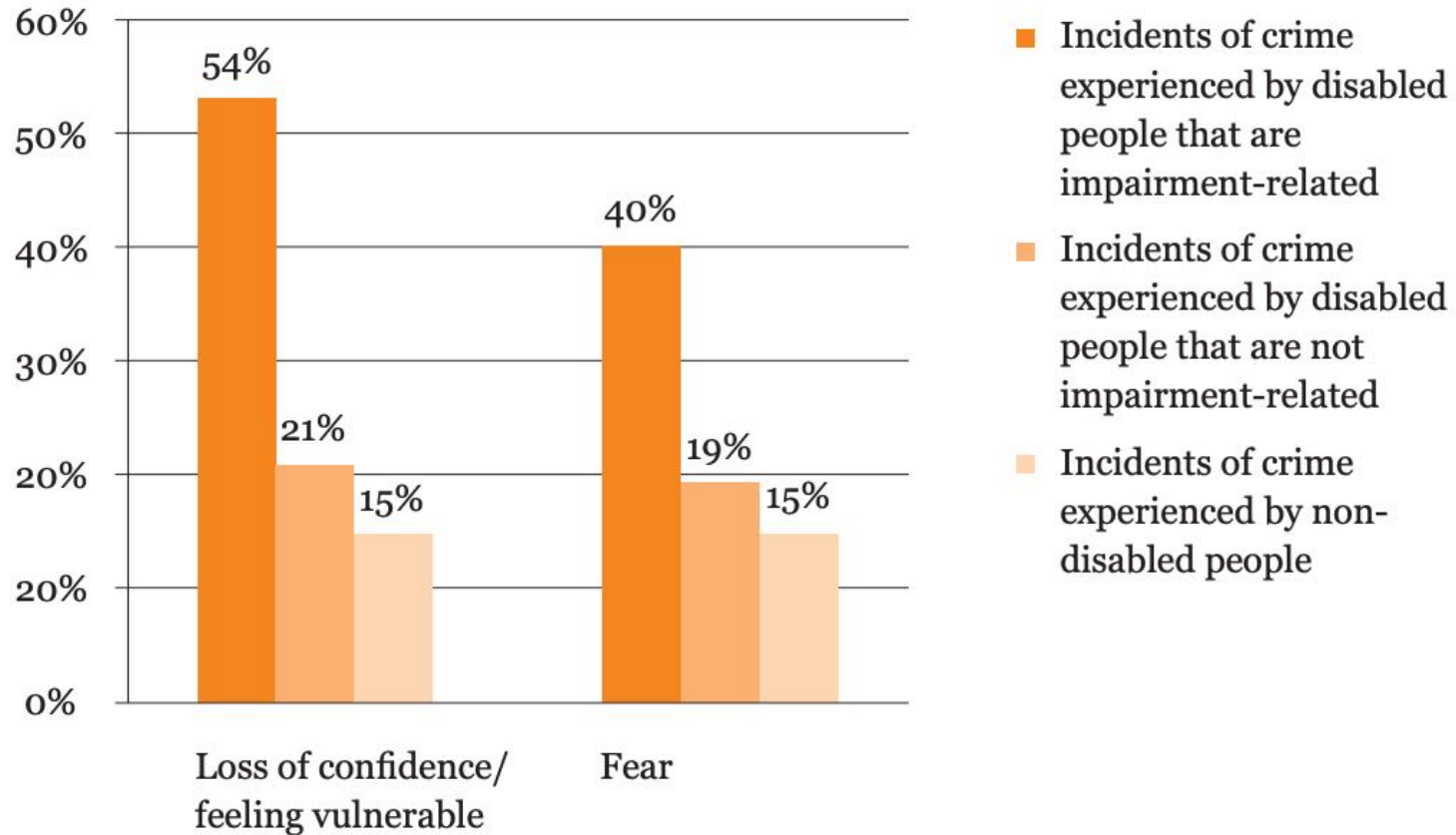
無家兒童	澳洲	1987-89
精神疾病與人權	澳洲	1990-93
原住民和托雷斯海峽群島兒童與其家庭分離	澳洲	1995-97
跨性別者所受歧視	紐西蘭	2006-08
原住民土地權	馬來西亞	2010-12
氣候變遷與人權	菲律賓	2015-18

# Hidden in plain sight

## Inquiry into disability-related harassment

© Equality and Human Rights Commission  
August 2011

**Figure 1: Emotional impact of crimes (percentage of incidents)**



Source: Equality and Human Rights Commission, 2011, *Disabled people's experiences and concerns about crime: Analysis of the British Crime Survey 2007-08, 2008-09 and 2009-10*. Equality and Human Rights Commission Research Briefing.

# 方法

- 文獻回顧 (90 篇)
- 關鍵報導人訪談 (80人) (團體負責人)
- 障礙者經驗問卷
- 公務機關問卷 (如何履行責任)
- 焦點團體 (障礙者經驗及改善之道)
- 座談會 (13場)
- 正式公聽會，由主辦委員主持 (5場)
- 主題圓桌論壇，由主辦委員主持 (3場)
  - 受暴力攻擊者及家屬
  - 媒體及管理者
  - 網路罷凌

**UNCOMFORTABLE TRUTHS:  
PROTECTING THE INDEPENDENCE OF NATIONAL HUMAN  
RIGHTS INSTITUTIONS TO INQUIRE**

UNSW Law Journal Volume 38(3)

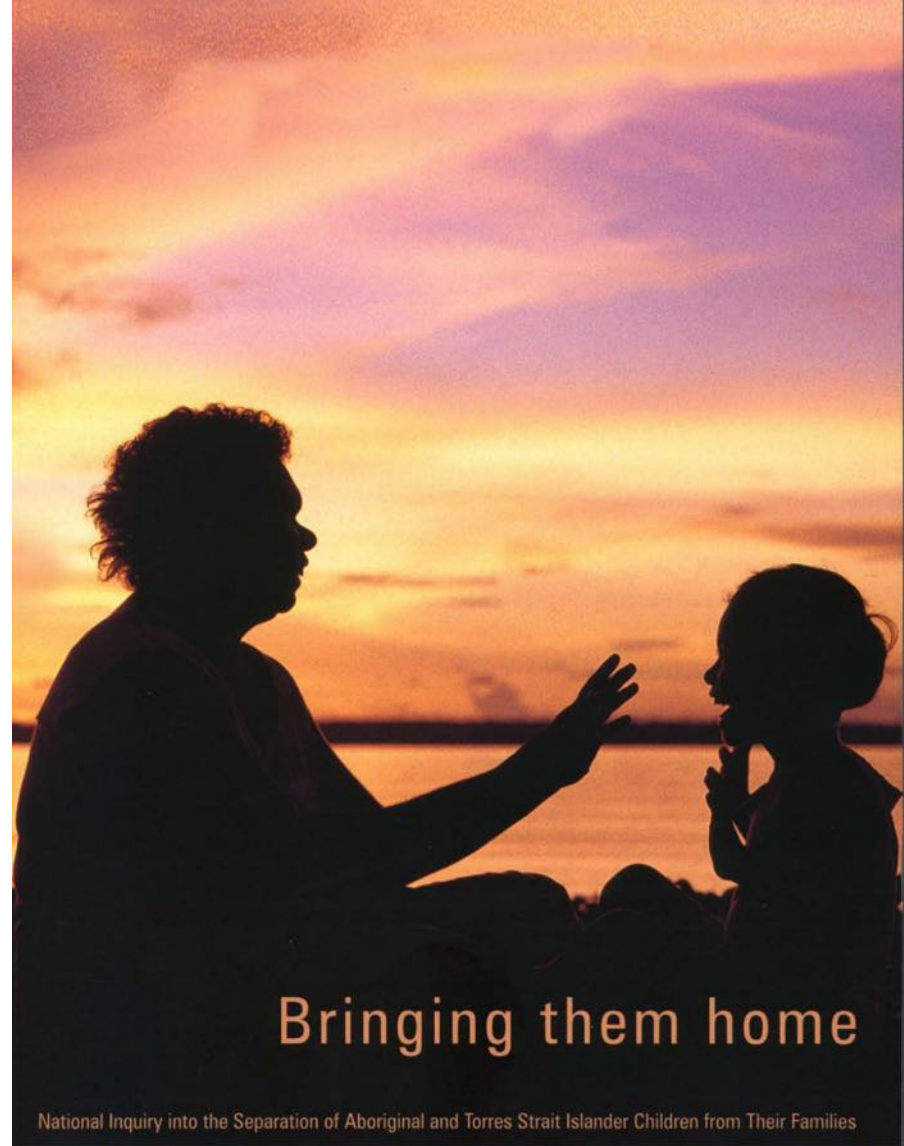
MEG BRODIE\*



**The Forgotten Children**

National Inquiry into Children  
in Immigration Detention

2014



報告發表：1997  
政府道歉：2008

## Same-Sex: Same Entitlements

National Inquiry into Discrimination  
against People in Same-Sex Relationships:  
Financial and Work-Related Entitlements and Benefits



<b>Chapter 1: Introduction</b>	<b>15</b>
<b>Chapter 2: Methodology</b>	<b>21</b>
<b>Chapter 3: Human Rights Protections</b>	<b>33</b>
<b>Chapter 4: Recognising Relationships of Same-Sex Couples</b>	
<b>Chapter 5: Recognising Children of Same-Sex Couples</b>	
<b>Chapter 6: Employment</b>	
<b>Chapter 7: Workers' Compensation</b>	
<b>Chapter 8: Tax</b>	
<b>Chapter 9: Social Security</b>	
<b>Chapter 10: Veterans' Entitlements</b>	
<b>Chapter 11: Health Care Costs</b>	
<b>Chapter 12: Family Law</b>	
<b>Chapter 13: Superannuation</b>	
<b>Chapter 14: Aged Care</b>	
<b>Chapter 15: Migration</b>	
<b>Chapter 16: Additional Federal and State Legislation</b>	
<b>Chapter 17: Additional Issues: Homophobia and Gender Identity</b>	<b>361</b>
<b>Chapter 18: Summary of Findings and Recommendations</b>	<b>371</b>
<hr/>	
<b>Appendix 1: A List of Federal Legislation to be Amended</b>	<b>389</b>
<b>Appendix 2: Selected Personal Stories</b>	<b>407</b>
<b>Appendix 3: Written Submissions</b>	<b>421</b>
<b>Appendix 4: Public Hearings</b>	<b>437</b>
<b>Appendix 5: Community Forums</b>	<b>441</b>
<b>Acknowledgements</b>	<b>443</b>

兒童地位  
就業  
補償  
稅  
社會保險  
年金  
健康照顧支出  
家事法  
老年照顧

國家詢查：2006

2008：修改 85 條 聯邦法律

# 開展詢查的策略

## (聯合國訓練手冊)

- **安排**開展公開查詢，包括選定查詢主題，確定詢查範圍，制定適當的方法，確定利益攸關方，並進行充分的規劃和準備；
- 為國家查詢活動**提供資源**，包括促進委員和工作人員參與其間，向此種活動提供**經費**和**社會**資源；
- 對**社會各界**進行教育並使之瞭解相關的情況，包括實施與**記者**和**媒體**合作的戰略；
- 規劃**後續活動**，並倡導採納通過查詢提出的建議。