設立身心障礙權利機制 — 國際規範、比較經驗、臺灣展望

廖福特

國際人權條約長久以來呼籲各國設立獨立之國內人權機制，後來甚至直接要求各國設立獨立之國內人權機制，使得國內與國際人權機制得以裡應外合，形成獨立於政府之外的國際人權監督網絡。

「身心障礙者權利公約」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 在 2006 年通過時，納入國家人權機構之理念，期待各國設立監督身心障礙者權利實踐之獨立機制，其第 33 條第 2 項規定，「締約國應依其法律及行政體制，適當地於國內維持、加強、指定或設立一架構，包括一個或多個獨立機制，以促進、保障與監測本公約之實施。於指定或建立此一機制時，締約國應考慮到保障與促進人權之國家機構之地位及功能的相關原則。」而「身心障礙者權利公約」的締約國會議聲稱，「身心障礙者權利公約」是第一個將國家人權機構納入之國際人權條約。(註 1) 本文著重於身心障礙權利機制之探討，本文第壹部分討論國際及臺灣之相關規範及審查意見；第貳部分分析各國設立身心障礙權利機制之不同模式；第參部分論述在臺灣設立身心障礙權利機制之展望；本文於第肆部分做總結。

壹、規範與意見

一、國際規範與意見

「身心障礙者權利公約」第 33 條要求各國在國內實踐本公約時必須完成三個事 項。(Office of the High Commissioner for Human Rights , 2010:30；註 2) 第一，各會員國必須在其國內行政部門之相關部會中建立一個或數個「主管單位」(focal point)，作為實踐本公約之國內機制。第二，締約國亦應該建立「協調機制 」(coordination mechanism)， 以協調不同部門及層級之決策及措施。第三，各國應該設立一個或數個「獨立機制」(independent mechanism)， 以促進、保護及監督本公約之實踐，同時其明確指出，各國在設立此「獨立機制」時，應考量「關於國家促進及保護人權機構的

地位及職權之原則」(Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights)，即通稱之「巴黎原則」(Paris Principles) (Morten，2005:25；廖福特，2004:179)，這是國際人權條約第一次明文要求各國在設立國內獨立監督機制時應該考量「巴黎原則」，乃是進一步確認國家人權機構之地位，也確認「巴黎原則」作為國家人權機制之準則地位。

就主管單位及協調機制而言，「身心障礙者權利公約」第 33 條規定，締約國應依其組織體制，就有關實施本公約之事項，於政府內指定一個或多個「主管單位」，而指定「主管單位」主要基於兩個目的，一者是使得締約國將身心障礙者權利列為政策之重要內容，另一者是使得行政部門有主要負責身心障礙者權利之機制 (Gauthier and Alexander，2013:23)。同時締約國並應適當考慮於政府內設立或指定一「協調機制」，以促進不同部門及不同層級間之有關行動。其強調的是在行政部門建立「主管單位」及「協調機制」。「主管單位」可以扮演之角色包括作為政府與民間團體之聯繫點、確保民間團體之參與、傳遞公約之價值、收集資訊及統計、出版實踐公約之國家計畫、確保政府各機制之協調 (Mental Disability Advocacy Centre，2011:26)。而「協調機制」則可以達成促進、提倡及督促之功能 (Gauthier and Rachel，2015:2)。

就獨立機制而言，「身心障礙者權利公約」要求各國應該設立一個或數個「獨立機制」，以促進、保護及監督本公約之實踐，同時其明確指出，各國在設立此「獨立機制」時，應考量「巴黎原則」。而「巴黎原則」是聯合國對於設立國家人權機構的最主要準則為，聯合國人權委員會在 1990 年要求舉行一次研討會，由從事促進和保護人權工作的國家機構與區域機構參加。研討會的宗旨是審議國家機構與聯合國及其專門機構等國際組織的合作模式，並探討提高國家機構效能的途徑。據此關於促進和保護人權的國家機構的第一次國際研討會於 1991 年 10 月 7 至 9 日在巴黎舉行。(註 3) 會議的結論即是通稱之「巴黎原則」(Paris Principles) (Gauthier and Rachel，2015:2)。「巴黎原則」後來得到聯合國人權委員會第 1992/54 號決議核可，其後又經聯合國大會 1993 年 12 月 20 日第 48/134 號決議核可。「巴黎原則」之內容主要分為四個部分，即 (1) 權限與職責；(2) 組成和獨立性與多元化的保障；(3) 業務方法 (4) 具有準司法權的人權機構的地位 (廖福特，2011:5)。

除了規範之外，應可進一步理解身心障礙者權利委員會對於獨立機制之闡釋。身心障礙者權利委員會認為，國家人權機構可以促進國家批准「身心障礙者權利公約」，提高身心障礙者權利意識，協助國家實踐本公約，調查違反公約之個案。(註 4) 而「身心障礙者權利公約」第 33 條第 2 項規定，「締約國應依其法律及行政體制，適當地於國內維持、加強、指定或設立一架構，包括一個或多個獨立機制，以促進、保障與監測本公約之實施。於指定或建立此一機制時，締約國應考慮到保障與促進人權之國家機構之地位及功能的相

關原則。」因而「身心障礙者權利公約」要求各國應該設立一個或數個「獨立機制」，以促進、保護及監督本公約之實踐，同時其明確指出，各國在設立此「獨立機制」時，應考量「巴黎原則」。

而就機制之互動性而言，最主要有兩個重點，一者是國家人權機構與身心障礙權利獨立機制兩者之關係，「身心障礙者權利公約」第 33 條第 2 項並沒有要求締約國要設立哪一種特定的獨立機制，不過締約國必須設立一新的機制，或是將既有之機制轉型。(註 5) 身心障礙者權利委員 會 (Committee on the Rights of Persons with Disabilities) 並沒有像兒童權利委員會 (Committee on the Rights of the Child) 那樣有意無意之間特別提及獨立機制，因此國際上也比較沒有設立身心障礙權利獨立機制之趨勢。另一者是設立單一或多數機制，因為「身心障礙者權利公約」第 33 條第 2 項直接規定國家得以指定一個或數個機制，因此勢必難以避免有多數機制之產生。也因為可能有多元機制，因此國家人權機構可能是多元身心障礙獨立機制之一，形成機制中的機制 (mechanism of mechanisms) 之特別現象。(註 6) 不過應該強調的是，身心障礙者權利委員會將兩個重點做連結，身心障礙者權利委員會認為，如果國家採用多個獨立機制之架構，至少必須要有一個獨立機制必須以「巴黎原則」為基礎而設立之，而且獨立機制必須扮演促進、保護及監督公約實踐之角色。(註 7) 因此身心障礙者權利委員會重視的是，不論國家人權機構是否即為身心障礙權利獨立機制，國家至少要有一個是符合巴黎原則之機制負責身心障礙者權利。

而身心障礙者權利委員會已在其結論性意見中強調三個面向。首先，有關國家人權機構及身心障礙權利獨立機制之設立，身心障礙者權利委員會依據「巴黎原則」檢視獨立機制是否符合其規定。(註 8) 如果締約國尚未設立獨立機制，則會要求締約國依據「巴黎原則」設立之。例如身心障礙者權利委員會認為捷克及庫克群島尚未依據「身心障礙者權利公約」第 33 條第 2 項設立獨立機制。(註 9) 而如果國家已設有國家人權機構，但是卻未負責身心障礙權利，身心障礙者權利委員會認為依然缺乏身心障礙權利獨立機制。例如身心障礙者權利委員會認為厄瓜多及哥斯達黎加雖然設有監察使，但是其監察使卻未負責身心障礙權利，因此建議兩國必須設立身心障礙權利獨立機制。(註 10) 同樣地，如果國家已指定身心障礙權利獨立機制，但是不符合巴黎原則，依然需要改善。例如身心障礙者權利委員會認為，匈牙利雖然指定全國身心障礙者理事會作為身心障礙權利獨立機制，但是全國身心障礙者理事會並不符合巴黎原則。(註 11) 而在中國，中國身心障礙者聯合會是唯一官方機關，但是身心障礙者權利委員會認為中國身心障礙者聯合會不符合巴黎原則及「身心障礙者權利公約」第 33 條第 2 項之規範。(註 12) 烏拉圭以 National Honorary Commission on Disability 作為身心障礙權利獨立機制，但是身心障礙者權利委員會認為其不符合巴黎原則。(註 13)

其次，如果締約國已設立獨立機制，則需要強化及維持其架構，使其得以穩定

持續運作，例如締約國應該提供足夠的人員及預算，(註 14) 而身心障礙者權利委員會認為玻利維亞及葡萄牙分配給監察使的經費不足。(註 15)

再者，則是要求締約國尊重獨立機制之獨立性。此獨立機制應該得以獨立行使職權，包括取得資料、詢問人員、調查事務、培訓職員等，國家不應間接或直接干涉此獨立機制。(註 16) 例如身心障礙者權利委員會認為比利時的國家人權機構 Centre for equal opportunities and opposition to racism 獨立性不足。(註 17) 而另外比較特別的是有關身心障礙者權利之本質，身心障礙者權利委員會認為，哥倫比亞監察使將維護身心障礙者權利委任給衛生、社會安全及身心障礙特別監察使，如此是強化了身心障礙問題的醫學模式。(註 18)

二、臺灣規範與意見

立法院於 2014 年 8 月通過身心障礙者權利公約施行法，該法於 2014 年 12 月正式生效，成為身心障礙者權利公約融入國內體系之規範架構。身心障礙者權利公約施行法第 6 條第 1 項規定：「行政院為推動本公約相關工作，應邀集學者專家、身心障礙團體 (機構) 及各政府機關代表，成立身心障礙者權益推動小組，定期召開會議，協調、研究、審議、諮詢並辦理下列事項：一、公約之宣導及教育訓練。二、各級政府機關落實公約之督導。三、國內身心障礙者權益現況之研究及調查。四、國家報告之提出。五、接受涉及違反公約之申訴。六、其他與公約相關之事項。」

行政院於 2016 年 2 月依身心障礙者權利公約施行法提交首次國家報告，後來邀請五位專家組成國際審查委員會 (International Review Committee)， 專家成員包括 Diane Kingston(英國)、長瀨修 (日本：主席)、Adolf Ratzka(瑞典)、Diane Richler(加拿大) 及 Michael Ashley Stein(美國) 等五位身心障礙權利專業人士。審查在 2017 年 10 月 30 日至 11 月 1 日進行，國際審查委員會並於 2017 年 11 月 3 日發表結論性意見。

結論性意見認為，「現有指定協調機制為行政院身心障礙者權益推動小組，但卻非政府機關或公民社會所熟悉」，可見得國際審查委員會認定身心障礙者權益推動小組只是協調機制，而非身心障礙權利機制。而在有關身心障礙權利機制部分，結論性意見認為「儘管已研議超過五年，國家仍未依巴黎原則設置類似國家人權機構的獨立監督機制」，(註 19) 因此國際審查委員會建議「立即依巴黎原則，設置國家人權機構或類似組織做為獨立監督機制，並規定監督機制必須完全獨立，不隸屬於總統府、監察院或任何政府組織」。(註 20)

即使我國已經透過身心障礙者權利公約施行法將「身心障礙者權利公約」國內法化，不過很可惜的是我國尚未設立身心障礙權利機制。因而或許可以透過對於其他國家設立身心障礙權利機制之模式的瞭解，進而思索我國應該如何設立身心障礙權利機制。

貳、身心障礙權利機制之設立模式

「身心障礙者權利公約」締約國會議特別感嘆只有少數國家設立身心障礙權利機制，(註 21) 其實至 2018 年 3 月為止，確實只有 39 個國家已經設立身心障礙權利機制，然而已有 146 個國家人權機構，可見得其懸殊程度。從各國實踐觀之，其實產生不同之模式，(註 22) 有研究將歐洲國家設立身心障礙權利機制之模式歸類為三種模式，包括國家人權機構或平權機制、監察使、其他機制，不過如果以身心障礙權利機制與國家人權機構之互動關係而言，可以將其區分為四種模式 (OHCHR, 2011:46)，以下分別討論之。

一、國家人權機構亦是身心障礙權利機制

第一種模式是有些國家設立國家人權機構，同時將身心障礙者權利實踐之職權整合於其國家人權機構之中。在已經設立身心障礙權利機制的 39 個國家中，有 20 個國家採用此模式，約有 51%，佔最大比例。

在這 20 個國家中，有 11 個國家以獨立人權委員會之模式設立國家人權機構。例如亞太區域的南韓、泰國、澳洲、紐西蘭都是以其人權委員會同時作為身心障礙權利機制，涵蓋身心障礙者權利議題 (Canadian Human Rights Commission, 2011:18) 歐洲的荷蘭及愛爾蘭，非洲的埃及、肯亞、盧安達、塞內加爾、烏干達亦是如此。

有 7 個國家是採用人權監察使模式設立國家人權機構，同時使其人權監察使亦作為身心障礙權利機制。採用此模式者，在歐洲有俄羅斯、波蘭、羅馬尼亞、拉脫維亞。高加索區的亞美尼亞及亞塞拜然，還中美洲的墨西哥。

有 1 個國家德國採用混合機制設立國家人權機構，其國家人權機構為 German Institute for Human Rights， 德國亦將 German Institute for Human Rights 指定為身心障礙權利機制。

亦有 1 個國家比利時採用單一職權委員會模式設立國家人權機構，比利時設立聯邦平等機會中心 (Inter-federal Centre for Equal Opportunities, UNIA)，其關注於平等機會政策及反歧視，包括僱用、住宅、教育、福利、文化、公民等事項，不因出身、年齡、身心障礙、性傾向、宗教等原因而受歧視。

二、國家人權機構之外再增加機制

第二種模式是有些國家在既有之國家人權機構之外，再增加其他機制。在已經設立身心障礙權利機制的 39 個國家中，有 7 個國家採用此模式，約佔 18%。

這 7 個國家當中奧地利及西班牙採用人權監察使模式設立國家人權機構。奧地利之國家人權機構為 Austrian Ombudsman Board， 而奧地利在 2008 年 8 月通過 Federal Disability Act， 設立 Independent Monitoring Committee， 而奧地利指定 Independent Monitoring Committee 及 Austrian Ombudsman Board 兩者為身心障礙權利機制。Independent Monitoring

Committee 有七位成員，四位代表身心障礙團體，一位代表人權團體，一位代表發展合作組織，一位來自於學術界。他們由奧地利 National Council of Disabled People (OAR) 提名，再由 Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection (BMASK) 任命 (OHCHR, 2011:17)。

西班牙以 Provedoria de Justiȩa (Ombudsman) 作為國家人權機構，本來西班牙指定 Spanish Committee of Representatives of Persons with Disabilities (CERMI) 作為身心障礙權利機制，不過 CERMI 是民間團體，不符合公約之規定，後來西班牙又增加 Provedoria de Justiȩa (Ombudsman) 共同為身心障礙權利機制 (The Centre for Disability Law and Policy School of Law & Institute for Lifecourse and Society, 2016:21)。

法國及盧森堡以人權諮詢委員會之模式設立國家人權機構。法國的國家人權諮詢委員會乃是全世界第一個國家人權機構。法國總理於 1947 年 3 月 27 日以行政命令 (The constitutive decree of the National Consultative Commission of Human Rights) 設立國家人權諮詢委員會，其一開始之名稱為 Consultative Commission of International Law，後來才改成稱為 Consultative Commission of Human Rights。除了 Consultative Commission of Human Rights 之外，法國也將 Public Defender of Rights 及 National Advisory Council for People with a Disability 指定為身心障礙權利機制。Public Defender of Rights 是法國在 2008 年修憲，將 French Mediator, Children’s Ombudsman, equality and anti-discrimination authority 及 national commission on security ethics 等機關整合而成立的憲政機關。盧森堡設立盧森堡人權諮詢委員會 (Commission consultative des Droits de l’Homme du Grand-Duchř de Luxembourg, CCDH) 做為國家人權機構，其是採用人權諮詢委員會之模式，可能是受到法國之影響。除了盧森堡人權諮詢委員會之外，盧森堡也指定 Centre for Equal Treatment 及 Ombudsman 為身心障礙權利機制。

丹麥及芬蘭是採用混合機制之模式建立國家人權機構，他們在國家人權機構之外，另外增加其他機制，共同作為身心障礙權利機制。丹麥之國家人權機構為丹麥人權研究所 (Danish Institute for Human Rights)，其為丹麥國際研究及人權中心 (Danish Centre for International Studies and Human Rights) 之一部分，丹麥於 2002 年通過 Act No. 411 of 06/06/2002 作為丹麥國際研究及人權中心及丹麥人權研究所之法律基礎 (Morten, 2003:27)。此法律確認丹麥國際研究及人權中心是一獨立及自主之機構，(註 23) 並從 2003 年 1 月 1 日開始施行。(註 24) 而丹麥人權研究所之職責為人權研究、建議國會及政府之人權義務、人權教育、促進平等消除歧視、提供人權資訊、協助國內人權團體之合作、支持及加強北歐及國際人權合作等。(註 25) 除了既有之國家人權機構，亦加上 Danish Disability Council 及 Parliamentary

Ombudsman 兩個機關，三者共同成為身心障礙權利機制。

芬蘭也是以混和機制之模式設立國家人權機構，其方式是在監察使之下設人權中心。芬蘭本來以其國會監察使 (Parliamentary Ombudsman) 作為國家人機構，不過當時並沒有取得國家人權機制國際協調委員會之認證，芬蘭嘗試改組國家人權機構，因而修改國會監察使法，於 2011 年起在國會監察使內增設人權中心 (Human Rights Centre)，將國家人權機構改組並稱為人權中心與國會監察使 (Human Rights Centre and the Parliamentary Ombudsman)。而芬蘭除了將人權中心與國會監察使都指定為身心障礙權利機制之外，也加上 Human Rights Delegation，其約有 20 至 40 為成員，常任成員包括國會監察使、法務部長、少數民族監察使、平權監察使、兒童監察使、個資保護監察使及一位國會代表。其他成員則是人權專家，由國會監察使任命，任期四年。Human Rights Delegation 可以設立各種委員會，不過法律規定身心障礙權利委員會是常設的，不能廢除。

而在以獨立人權委員會之模式設立國家人權機構之國家，亦有以在國家人權機構之外增加機制之方式設立身心障礙權利機制。例如英國其實早在 1999 年即在北愛爾蘭成立了北愛爾蘭人權委員會 (Northern Ireland Human Rights Commission)，是英國最早設立之國家人權機構。後來蘇格蘭國會在 2006 年 11 月 2 日通過 2006 年蘇格蘭人權委員會法 (Scottish Commission for Human Rights Act, 2006)，成立蘇格蘭人權委員會。英國國會在 2006 年通過 2006 年平等法 (Equality Act, 2006)，設立平等及人權委員會 (Commission for Equality and Human Rights)。而英國在決定身心障礙權利機制時，除了北愛爾蘭人權委員會、蘇格蘭人權委員會、平等及人權委員會這三個國家人權機構之外，亦加入北愛爾蘭平權委員會 (Equality Commission for Northern Ireland)，總共四個機關成為身心障礙權利機制。

三、分別設立國家人權機構及身心障礙權利機制

第三種模式則是分別設立國家人權機構及身心障礙權利機制。在已經設立身心障礙權利機制的 39 個國家中，有 9 個國家採用此模式，約佔 23%。而且這 9 個國家都是歐洲國家。

其中有 7 個國家以人權監察使模式設立國家人權機構，但是另外設立身心障礙權利機制。在東南歐，波士尼亞和赫芝格維納的國家人權機構是 Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina，不過另外設立 Council for Persons with Disabilities 作為身心障礙權利機制。斯洛維尼亞的國家人權機構是 Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia，身心障礙權利機制是 Council for Persons with Disabilities of the Republic of Slovenia。

克羅埃西亞的國家人權機構是 Ombudswoman of the Republic of Croatia，而以 Ombudsman for Persons

with Disabilities 及 Commission of the Government of the Republic of Croatia for people with disabilities 作為身心障礙權利機制。克羅埃西亞於 2007 年 6 月 1 日批准「身心障礙者權利公約」。克羅埃西亞進而制定身心障礙監察使法 (Disability Ombudsman Act)，於 2008 年 1 月 1 日生效。(註 26) 被任命為身心障礙監察使必須是擁有人文科學大學學位的克羅埃西亞公民，在促進和保護身心障礙權利領域至少有 10 年的工作經驗。任命時如符合相關條件，可以優先考慮任命身心障礙人士。(註 27) 身心障礙監察使任期八年，得連任。(註 28) 2008 年 5 月 30 日，由具有經濟學背景並長期參與身心障礙者權益運動與倡議之 Anka Slonjsak 女士擔任第一位克羅埃西亞身心障礙監察使。(註 29) 身心障礙監察使辦公室於 2008 年 7 月 1 日開始工作，於 9 月 1 日起有專屬辦公室。(註 30)

身心障礙監察使負責監督和促進身心障礙者的權益，以落實克羅埃西亞憲法、國際條約及法律。(註 31) 身心障礙監察使之職務包括：(1) 監督克羅埃西亞實踐克羅埃西亞憲法的法令規定，保護身心障礙者的權益；(2) 監督克羅埃西亞是否履行與保護身心障礙者權益有關的國際公約所產生的義務；(3) 監督克羅埃西亞與保護身心障礙權益有關的政策、國家戰略和方案的執行情況；(4) 監督身心障礙者之人權和基本自由的保護，以及防止以身心障礙為由一切形式的歧視；(5) 考慮違反身心障礙權利的案件，告知公眾違反身心障礙權利，開展預防活動；(6) 保護和促進身心障礙者的權益；(7) 提出建立綜合保障和促進身心障礙者權益保障制度的措施；(8) 建議旨在提高身心障礙者家屬生活質量的措施；(9) 收集資訊並向公眾通報有關身心障礙者權益之情況。(註 32) 身心障礙監察使可以參與起草與身心障礙者權利有關的規定的提案，或與規範身心障礙者利益問題的規定有關的建議；也可以啟動與保護身心障礙權益有關的法律和其他規定的製定和修改。(註 33) 身心障礙監察使可以針對身心障礙者就行使和保護他們的權益方式與問題提供諮詢幫助；也可與身心障礙者協會合作，協助為身心障礙者提供福利的方案，發起和參與旨在提高身心障礙者地位的公共活動。(註 34)

賽普勒斯的國家人權機構是 National Institute for the Protection of Human Rights，不過以 Commissioner for Administration and Human Rights(Ombudsman) 及 Commissioner for the Protection of Human Rights 作為身心障礙權利機制。

葡萄牙的國家人權機構是 Provedoria de Justiȩa (Ombudsman)，身心障礙權利機制是 National mechanism for monitoring and implementation of the CRPD。

匈牙利的國家人權機構是 Office of the Commissioner for Fundamental Rights，身心障礙權利機制是國家身心障礙理事會 (National Council of Disability, NCD) 及 Interministerial Committee on Disability。匈牙利於 2008 年 10 月 14 日以第 1065/2008 號法令設立國家身心障礙理事會，以保護和監測「身心障礙者權利

公約」的執行。成員的任期為四年。(註35) 理事會應負責的職務包括：(1) 評論關於身心障礙問題的立法草案或提出草案與修改，必須依照法令參加全國身障礙者計劃旨在創造身心障礙平等機會的準備和相關的行動計劃，呼籲制定方案，以協助準備和計劃審查；(2) 協助相關計畫實施並提出審查報告；(3) 評論聯合國「身心障礙者權利公約」的執行情況；(4) 提出建議，向政府成員提出政府決定，方案和參與籌備；(5) 提供有關發展身心障礙者狀況的資料。(註36)

立陶宛以 Seimas Ombudsmen 作為國家人權機構，不過立陶宛於 2010 年 12 月決定以 Council for Disability Affairs at the Ministry of Social Security and Labour 及 Office of the Equal Opportunities Ombudsperson 作為身心障礙權利機制。Equal Opportunities Ombudsman 成立於 1999 年，其是根據 Law on Equal Opportunities for Women and Men 成立，該法第 11 條規範 Equal Opportunities Ombudsman 應以立陶宛共和國憲法、本法、立陶宛加入的國際條約和其他法律規定為指導。Equal Opportunities Ombudsman 由議會推選，任期五年 (OHCHR, 2011:31)。Equal Opportunities Ombudsman 接受個案申訴，並監督身心障礙權利之實踐。而 Council for Disability Affairs at the Ministry of Social Security and Labour 成立於 1992 年，是一個諮詢機構，提供政府建議，由 15 名成員組成，包括一位主席和一名副主席 (如果前者是各部的代表，後者必須是身心障礙者組織的代表)；六個部會代表 (代表社會保障和勞動部，衛生部，教育部，環境部，內政部和經濟部)；七名身心障礙者組織代表。成員是無酬的，幾乎都是身心障礙人士，由身心障礙組織提名，政府任命 (OHCHR, 2011:31)。Council for Disability Affairs at the Ministry of Social Security and Labour 負責審查身心障礙者的社會融入問題，特別是向政府、社會保障和勞工部提供身心障礙者問題諮詢 (OHCHR, 2011:31)。

義大利以人權諮詢委員會模式設立國家人權機構，義大利在 1978 年成立「跨部會人權委員會」(Interministerial Committee for Human Rights) 作為實踐國際人權條約之諮詢機制。2000 年之後「跨部會人權委員會」隸屬於外交部，而其成員來自於各部會及相關組織，只有三位成員是來自於學術界。其職權主要為協助撰寫國家報告，諮詢實踐國際人權約，向國會提出人權報告，與民間團體互動等，主要為政府之互動及諮詢機制。不過義大利於 2010 成立 National Observatory on the Situation of Persons with Disabilities 作為身心障礙權利機制，其亦是由各部會成員及身心障礙人士組成，為諮詢機制，對政府提供相關建議 (OHCHR, 2011:27)。

斯洛伐克以單一職權委員會模式設立國家人權機構，斯洛伐克於 1994 年成立國家人權中心 (National Centre for Human Rights)，雖然名稱為國家人權中心，但是實質職權只處理反歧視議題，斯洛伐克以國家人權中心作為唯一平權機制，同時作為國家人權機構。即使國家人權中心即是反歧視平權機制，斯洛伐克還是

另外設立 Commissioner for Persons with Disabilities 作為身心障礙權利機制，斯洛伐克在 2015 年 6 月通過 Act No 176/2015 Coll. on the Commissioner for Children and on the Commissioner for Persons with Disabilities，分別設立 Commissioner for Children 及 Commissioner for Persons with Disabilities。Commissioner for Persons with Disabilities 是獨立機制，以監督身心障礙者權利保障。

四、無國家人權機構但有身心障礙權利機制

有 3 個國家是已設立身心障礙權利機制，但是卻沒有國家人權機構，這 3 個國家是馬爾它、愛沙尼亞、日本。

例如馬爾它尚未設立國家人權機構，不過馬爾它指定 National Commission for Persons with Disability (KNPD) 作為身心障礙權利機制，KNPD 是依據 Equal Opportunity (Persons with Disability) Act 2000 設立的，其得以接受個案申訴並調查之。而愛沙尼亞沒有國家人權機構，不過設立 Committee of the Rights of Persons with Disabilities under the Estonian Chamber of Disabled People 作為身心障礙權利機制。

參、臺灣展望

一、現在制度之檢討

在國內實踐機制部分，「身心障礙者權利公約」要求各設立獨立監督機制，並使身心障礙者及團體得以充分參與。而因為身心障礙者權利公約施行法第 6 條第 1 項之規定，有行政院身心障礙者權益推動小組之設置，而其設置要點 (註 37) 明定其任務包括身心障礙者權利公約施行法第 6 條第 1 項所定事項。推動小組置委員十九人至二十五人，其中一人為召集人，由行政院政務委員兼任，其實立法院在通過身心障礙者權利公約施行法時，也同時通過附帶決議，其中提到「建請行政院指定政務委員一人，負責在不同部門與不同層級間進行協調，以便採取落實本法的相關行動。」(註 38) 行政院身心障礙者權益推動小組由政務委員兼任召集人，應是將立法委員所提之理念納入。推動小組其餘委員由行政院派 (聘) 兼之，而委員包括司法院及行政院各部會之代表，學者、專家代表四人至七人，身心障礙團體 (機構) 代表五人至八人。同時亦明定學者、專家、身心障礙團體 (機構) 代表人數不得少於委員總數二分之一，而任一性別不得少於委員總數三分之一。

然而行政院身心障礙者權益推動小組所扮演之角色，比較接近「身心障礙者權利公約」所稱之協調機制。因而其功能應該是協調行政權各單位，以促進不同部門及不同層級間之合作，以實踐「身心障礙者權利公約」。「身心障礙者權利公約」強調主管機關及獨立監督機關之區別，這也是國內所忽略的。國內法律規範與「身心障礙者權利公約」不同的應是獨立機制之概念。而以我國目前之狀況而言，並沒有設立獨立之身心障礙權利機制。國際審查委員會之結論性意見亦有相同看法。

然而身心障礙者權利公約施行法第 2

條規定：「公約所揭示保障身心障礙者人權之規定，具有國內法律之效力。」而所稱保障身心障礙者人權之規定應是指公約的權力規範，主要為公約第 3 條至第 30 條，而有關身心障礙者權利獨立機制之規定是在「身心障礙者權利公約」第 33 條，因此形式上似乎並未將此規定國內法化。不過身心障礙者權利公約施行法第 3 條也規定：「適用公約規定之法規及行政措施，應參照公約意旨及聯合國身心障礙者權利委員會對公約之解釋。」而身心障礙者權利委員會認為，「身心障礙者權利公約」要求各國應該設立一個或數個「獨立機制」，以促進、保護及監督本公約之實踐，同時其明確指出，各國在設立此「獨立機制」時，應考量「巴黎原則」。因此當臺灣將「身心障礙者權利公約」國內法化之後，如果要完整實踐此公約，恐怕無法迴避設立國家人權機構或是身心障礙者權利獨立機制之議題。

二、未來展望

因為國家人權機構發展比較早，不論是「身心障礙者權利公約」或是各國之實踐經驗，設立身心障礙權利機制是會與國家人權機構互動的。而其實十幾年來臺灣亦有設立國家人權機構之運動，同時有五種不同設立國家人權機構之方案，包括 1. 國家人權委員會為完全獨立之機制，不隸屬於總統府、行政院或其他機關。2. 國家人權委員會設置於總統府下。3. 國家人權委員會設置於行政院下。4. 國家人權委員會設置於監察院，全體監察委員均是國家人權委員會委員。5. 國家人權委員會設置於監察院，部分監察委員是國家人權委員會委員。因此或許可以依據各國設立身心障礙權利機制之比較經驗，同時以身心障礙權利機制與國家人權機構之互動模式為基礎，做以下類型模式之分析。

(一) 先設立身心障礙權利機制

馬爾它、愛沙尼亞、日本等 3 個國家已設立身心障礙權利機制，但是卻沒有國家人權機構。理論上臺灣也可以先設立身心障礙權利機制，再討論未來設立國家人權機構。

不過有設立身心障礙權利機制，卻未設立國家人權機構，不是廣泛被接受之模式，設立身心障礙權利機制，固然可以監督及協助身心障礙權利之實踐，不過其只關注單一權利，對於國家整體人權發展而言並不完整。同時在設立身心障礙權利機制之後，再設立國家人權機構，也必須面對兩個機制協調合作之問題。

(二) 國家人權委員會與身心障礙權利機制之抉擇

對於設立身心障礙權利機制而言，相當重要的議題為是否將落實身心障礙權利之職責賦予給另一獨立之人權機制，而各國經驗顯示，有些國家以國家人權機構作為身心障礙權利機制，而有些國家選擇在國家人權機構之外，另行設立身心障礙權利機制。

不過對於臺灣而言，從這十幾年所討論的各種設立國家人權委員會之方案觀之，其均賦予國家人權委員會相當廣泛之職權，並無將身心障礙權利分割獨立看待

之構想，因而這些方案應是傾向讓所設立之國家人權委員會之職權涵蓋身心障礙權利，不再另設獨立之身心障礙權利機制。

然而上述方案之法律草案均未明訂國家人權委員會之職權包括「身心障礙者權利公約」之權利實踐，亦未明訂委員中有專職負責「身心障礙者權利公約」之權利實踐。例如前三種方案 (1.「國家人權委員會」不隸屬於「總統府」或「行政院」。2.「國家人權委員會」設置於總統府下。3.「國家人權委員會」設置於行政院下。) 是在草案第三條第一項規定：「本會置委員十三人，均為專任，任期四年，任滿得連任一次。」第四條規定：「本會委員應具有下列各款資格之一：一、對促進及保障人權或弱勢團體權益有特殊表現或貢獻者。二、對人權議題之研究有專門著作或特殊貢獻者。而第二條規定國家人權委員會掌理下列事項：一、研究及檢討有關促進及保障人權之政策與法令，並提出建議、報告或草案。二、推動政府機關批准或加入國際人權文書並內國法化，促進並確保國內法令及行政措施與國際人權文書相符。三、得協助政府機關依聯合國各人權公約之規定，定期提出國家人權報告，並辦理國際審查。四、得對國家人權報告撰提本會獨立之人權報告。五、推動人權教育，宣導人權理念。六、瞭解政府機關推動人權業務之成效，建立人權評鑑機制。七、落實國際人權規範，促進國內外人權之交流與合作。八、受理侵犯人權之重大事件，必要時得進行調查、協助救濟及處理。九、其他促進及保障人權之相關事項。」其中並未明訂國家人權委員會之職權包括「身心障礙者權利公約」之權利實踐，亦未明訂委員中有專職負責「身心障礙者權利公約」之權利實踐。

而第四種方案 (「國家人權委員會」設置於監察院，全體監察委員均是國家人權委員會委員) 及第五種方案 (「國家人權委員會」設置於監察院，部分監察委員是國家人權委員會委員) 其草案規劃「國家人權委員會掌理下列事項：一、研處侵害人權之案件，適時推派委員對個人、法人、團體與政府機關進行調查，並得依法律進行和解、調解或協助救濟與處理。二、研究及檢討有關促進及保障人權之政策與法令，並提出建議、報告或草案。三、協助政府機關推動批准或加入國際人權文書並內國法化，以促進國內法令及行政措施與國際人權文書相符。四、提出年度國家人權狀況報告及專題報告。五、協助政府機關依聯合國各人權公約之規定，定期提出國家人權報告，及協助辦理國際審查，並得對國家人權報告撰提本院獨立之人權報告。六、協助政府機關擬定人權教育計畫，推動人權教育，宣導人權理念。七、落實國際人權規範，促進國內外人權事項之交流與合作。八、其他促進及保障人權之相關事項。」兩個方案不同之處是在委員部分，第四種方案全體監察委員均是國家人權委員會委員，而第五種方案由部分監察委員擔任國家人權委員會之委員。其內容亦未明訂國家人權委員會之職權包括「身心障礙者權利公約」之權利實踐，亦未明訂委員中有專職負責「身心障礙者權利公約」之權利實踐。

因此如果採用以上各種方案之一設立

國家人權機構，而且同時也讓國家人權機構成為身心障礙權利機制的話，依據「身心障礙者權利公約」之要求，同時參考其他國家之比較經驗，應該思考明訂國家人權委員會之職權包括「身心障礙者權利公約」之權利實踐，同時確認有委員負責「身心障礙者權利公約」之權利實踐。

另外，以前三種方案 (1.「國家人權委員會」不隸屬於「總統府」或「行政院」。2.「國家人權委員會」設置於總統府下。3.「國家人權委員會」設置於行政院下。) 之一設立國家人權機構的話，因為國家人權委員會與監察院是不同之組織，因此也應該思考是否可能像有些國家以監察使作為身心障礙權利機制之模式。然而過去在討論設立國家人權委員會的過程中，其實並沒有提及以國家人權委員會作為國家人權機構，而以監察院作為身心障礙權利機構之想法。實質上國家人權機構與身心障礙權利機構分立，對於身心障礙權利保障也不是必然比較好的方式，因此或許不是我們應該優先採用之選項。

國際審查委員會建議臺灣應該「立即依巴黎原則，設置國家人權機構或類似組織做為獨立監督機制，並規定監督機制必須完全獨立，不隸屬於總統府、監察院或任何政府組織」。如果依此建議，五種方案中，只有第 1 種方案 (國家人權委員會為完全獨立之機制，不隸屬於總統府、行政院或其他機關) 才能符合，而此方案其實也是筆者認為最佳之方案。

不過觀察其他國家設立國家人權機構之模式，也有以監察使作為國家人權機構，或是人權中心及監察使兩者均為國家人權機構，因此並不是所有國家均未將國家人權機構與其他機關連結，最核心的議題依然是臺灣自己所認為最適當的設立國家人權機構模式是什麼，我們必須做決定。

(三) 國家人權委員會之外增設機制

從比較經驗觀之，以在國家人權機構之外再增加機制之模式設立身心障礙權利機制者，多數所增加的是身心障礙權利團體，而其核心原因應該是「身心障礙者權利公約」非常強調身心障礙團體之參與，「身心障礙者權利公約」第 33 條第 3 項特別強調，「公民社會，特別是身心障礙者及其代表組織，應涉入並充分參與監督程序。」因而有一些國家將身心障礙權利團體納入身心障礙權利機制。

因而對於我國而言，不論是採用國家人權委員會即是身心障礙權利機制，或是分別設立國家人權委員會及身心障礙權利機制，都應該讓身心障礙權利團體有參與監督程序之機制設計，而其方式可能是在國家人權委員會或是身心障礙權利機制內部設立，或是將身心障礙權利團體直接列為身心障礙權利機制之一，應該擇一實踐之，因而或許也可以考慮直接將身心障礙權利團體列為身心障礙權利機制之一。

總而論之，以時間順序而言，或許不應該先設立身心障礙權利機制，然後再設立國家人權委員會。而在模式選擇部分，或許可以選擇以國家人權委員會作為身心障礙權利機制。同時為了實踐讓身心障礙權利團體參與監督程序，可以考慮亦將身心障礙權利團體列為身心障礙權利機制之一。

肆、結語

「身心障礙者權利公約」要求各國應該設立一個或數個「獨立機制」，以促進、保護及監督本公約之實踐，同時其明確指出，各國在設立此「獨立機制」時，應考量「巴黎原則」。

而身心障礙者權利委員會認為，國家人權機構可以促進國家批准「身心障礙者權利公約」，提高身心障礙者權利意識，協助國家實踐本公約，調查違反公約之個案。身心障礙者權利委員會重視的是，不論國家人權機構是否即為身心障礙權利獨立機制，國家至少要有一個是符合巴黎原則之機制負責身心障礙者權利。而身心障礙者權利委員會已在其結論性意見中強調三個面向。首先，有關國家人權機構及身心障礙權利獨立機制之設立，身心障礙者權利委員會依據「巴黎原則」檢視獨立機制是否符合其規定。其次，如果締約國已設立獨立機制，則需要強化及維持其架構，使其得以穩定持續運作。再者，則是要求締約國尊重獨立機制之獨立性。

至 2018 年 3 月為止，只有 39 個國家已經設立身心障礙權利機制。以身心障礙權利機制與國家人權機構之互動關係而言，可以將其區分為四種模式。第一種模式是有些國家設立國家人權機構，同時將身心障礙者權利實踐之職權整合於其國家人權機構之中。第二種模式是有些國家在既有之國家人權機構之外，再增加其他機制。第三種模式則是分別設立國家人權機構及身心障礙權利機制。第四種是已設立身心障礙權利機制，但是卻沒有國家人權機構。

立法院於 2014 年 8 月通過身心障礙者權利公約施行法，該法於 2014 年 12 月正式生效，成為身心障礙者權利公約融入國內體系之規範架構。身心障礙者權利公約施行法第 6 條第 1 項規定設立行政院身心障礙者權益推動小組。而審查首次國家報告的國際審查委員會之結論性意見認為，「儘管已研議超過五年，國家仍未依巴黎原則設置類似國家人權機構的獨立監督機制」，因此國際審查委員會建議「立即依巴黎原則，設置國家人權機構或類似組織做為獨立監督機制，並規定監督機制必須完全獨立，不隸屬於總統府、監察院或任何政府組織」。

至於如何設立身心障礙權利機制，以時間順序而言，或許不應該先設立身心障礙權利機制，然後再設立國家人權委員會。而在模式選擇部分，或許可以選擇以國家人權委員會作為身心障礙權利機制。同時為了實踐讓身心障礙權利團體參與監督程序，可以考慮亦將身心障礙權利團體列為身心障礙權利機制之一。

（本文作者為英國牛津大學法學博士、中央研究院法律學研究所研究員）

關鍵詞：身心障礙者權利公約、身心障礙權利機制、國家人權機構、獨立機制、國際審查委員會

註　釋

註 1：Conference of states Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, National implementation and monitoring, CRPD/CSP/2014/3, 1 April 2014, paragraph 24. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Draft Guidelines on the establishment of independent Monitoring Framework and their participation in the work of the Committee, 20 April 2016, paragraph 2.

註 2：Conference of states Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, National implementation and monitoring, CRPD/CSP/2014/3, 1 April 2014, paragraphs 3-6.

註 3：E/CN.4/1992/43 and Add.1.

註 4：Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Draft Guidelines on the establishment of independent Monitoring Framework and their participation in the work of the Committee, 20 April 2016, paragraph 5.

註 5：Conference of states Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, National implementation and monitoring, CRPD/CSP/2014/3, 1 April 2014, paragraph 18.

註 6：Ibid., paragraph 31.

註 7：Conference of states Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, National implementation and monitoring, CRPD/CSP/2014/3, 1 April 2014, paragraphs 18-19.

註 8：Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Draft Guidelines on the establishment of independent Monitoring Framework and their participation in the work of the Committee, 20 April 2016, paragraphs 9-11.

註 9：CRPD/C/CZE/CO/1 and CRPD/C/COK/CO/1.

註 10：CRPD/C/ECU/CO/1 and CRPD/C/CRI/CO/1.

註 11：CRPD/C/HUN/CO/1.

註 12：CRPD/C/CHN/CO/1.

註 13：CRPD/C/URY/CO.

註 14：Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Draft Guidelines on the establishment of independent Monitoring Framework and their participation in the work of the Committee, 20 April 2016, paragraph 9.

註 15：CRPD/C/BOL/CO/1 and CRPD/C/PRT/CO/1.

註 16：Conference of states Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, National implementation and monitoring, CRPD/CSP/2014/3, 1 April 2014, paragraph 22.

註 17：CRPD/C/BEL/CO/1.

註 18：CRPD/C/COL/CO/1.

註 19：國際審查委員會 (IRC)2017 年 11 月 3 日就中華民國 (臺灣) 施行身心障礙者權利公約 (CRPD) 初次國家報告結論性意見，第 80 點。

註 20：同上註，第 81 點。

註 21：Conference of states Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, National implementation and monitoring, CRPD/CSP/2014/3, 1 April 2014, paragraph 26.

註 22：Conference of states Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, National implementation and monitoring, CRPD/CSP/2014/3, 1 April 2014, paragraph 19.

註 23：Section 3 of Act No. 411 of 06/06/2002.

註 24：Section 12 of Act No. 411 of 06/06/2002.

註 25：Section 2 of Act No. 411 of 06/06/2002.

註 26：See http://www.posi.hr/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_details&gid=149&Itemid=194 (visited on 21 March 2018).

註 27：See Disability Ombudsman Act Article 21

註 28：See Disability Ombudsman Act Article 4.

註 29：See http://www.posi.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=438&Itemid=193 (visited on 21 March 2018).

註 30：See http://www.posi.hr/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_details&gid=149&Itemid=194 (visited on 21 March 2018).

註 31：See Disability Ombudsman Act Article 2.

註 32：See Disability Ombudsman Act Article 6.

註 33：See Disability Ombudsman Act Article 7.

註 34：See Disability Ombudsman Act Article 8.

註 35：See http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A13H1330.KOR&txtreferer=A1000043.TV (visited on 21 March 2018).

註 36：See http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A13H1330.KOR&txtreferer=A1000043.TV (visited on 21 March 2018).

註 37：行政院身心障礙者權益推動小組設置要點，行政院 103 年 12 月 3 日院臺衛字第 103015888 號函訂定。

註 38：提案人：陳節如、尤美女；連署人：陳歐珀、蔡煌瑯、蕭美琴。

參考文獻

國際審查委員會 (IRC)2017 年 11 月 3 日就中華民國 (臺灣) 施行身心障礙者權利公約 (CRPD) 初次國家報告結論性意見。

廖福特 (2011)。《國家人權委員會》。台北：五南圖書公司。

廖福特 (2004)。＜聯合國對國家人權委員會之推動與實踐＞，收錄於國史館主編，《人權理論與歷史論文集》，頁 175-215。台北：國史館。

行政院身心障礙者權益推動小組設置要點，行政院 103 年 12 月 3 日院臺衛字第 103015888 號函訂定。

Act No. 411 of 06/06/2002.

Canadian Human Rights Commission (2011).*Survey of National Human Rights Institutions on Article 33.2 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Draft Guidelines on the establishment of independent Monitoring Framework and their participation in the work of the Committee, 20 April 2016.

Conference of states Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, National implementation and monitoring, CRPD/CSP/2014/3, 1 April 2014.

CRPD/C/BEL/CO/1.

CRPD/C/BOL/CO/1 and CRPD/C/PRT/CO/1.

CRPD/C/CHN/CO/1.

CRPD/C/COL/CO/1.

CRPD/C/CZE/CO/1 and CRPD/C/COK/CO/1.

CRPD/C/ECU/CO/1 and CRPD/C/CRI/CO/1.

CRPD/C/HUN/CO/1.

CRPD/C/URY/CO.

Disability Ombudsman Act.

E/CN.4/1992/43 and Add.1.

Gauthier de Beco and Alexander Hoefinans.(2013). “National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with

Disabilities," in Gauthier de Beco (ed.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities National Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention*, pp. 9-66.

Gauthier De Beco and Rachel Murray, *A Commentary on the Paris Principle on National Human Rights Institutions* (Cambridge University Press, 2015).

http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A13H1330.KOR&txtreferer=A1000043.TV (visited on 21 March 2018).

http://www.posi.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=438&Itemid=193 (visited on 21 March 2018).

http://www.posi.hr/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_details&gid=149&Itemid=194 (visited on 21 March 2018).Mental Disability Advocacy Centre.(2011). *Building the Architecture for Change: Guidelines on Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.*

Morten Kjaerum.(2005). "The Protection Role of the Danish Human Rights Commission," in Bertrand G. Ramcharan (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, pp. 23-42.

Morten Kjaerum.(2003). *National Human Rights Institutions. Implementing Human Rights*.

Office of the High Commissioner for Human Rights.(2010) *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Guidance for Human Rights Monitor.*

OHCHR.(2011). *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe.*

The Centre for Disability Law and Policy School of Law & Institute for Lifecourse and Society.(2016). NUI Galway, *Establishing a Monitoring Framework in Ireland for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities.*