

監察院國家人權委員會

「建構我國防制酷刑機制之研究」
委託研究案

案號：B1120906

期末報告
(修正版)

廠商：國立中興大學

計畫主持人（聯絡人）：高玉泉教授

協同主持人：廖宗聖教授、林韋仲副教授、

張愷致助理教授、蔡沛倫助理教授

聯絡電話：04-22840880 分機 714

民國 113 年 12 月 9 日

簡目

簡目	i
詳目	iii
圖目錄	vii
表目錄	vii
第一章 總論	1
第一節 研究背景	1
第二節 相關研究之介紹與檢討	2
第一項 CAT 及 OPCAT 規範內容之研究	2
第二項 特定主題、區域或國家之研究	3
第三節 研究方法	4
第一項 文獻分析法	4
第二項 比較法	5
第二章 聯合國及重要 NGO 關於 國家防制機制之規劃及原則	7
第一節 國家防制機制準則（2010 年）	7
第一項 建立國家防制機制基本原則	7
第二項 國家防制機制的建立及運作	8
第二節 防制酷刑：國家防制機制之角色實務指引（2018 年）	9
第一項 建立有效國家防制機制之要件與標準	9
第二項 國家防制機構之運作	14
第三項 小結	24
第三節 建立與指定國家防制機制指引（2006 年）	25
第一項 序言	25
第二項 建立國家防制機構之過程、組織型態、成員、要件與標準	25
第三項 國家防制機制之運作	35
第四項 小結	40
第四節 綜合比較分析	40
第一項 重要國際準則參採建議	40
第二項 監察院監察委員擔任國家防制機制成員之探討（2018 年、2010 年）	45
第三項 監察院國家人權委員會人權委員擔任國家防制機制成員之探討（2018 年、2010 年）	51
第四項 以防範酷刑協會指引（2006 年）檢視監察院監察委員和人權委員會委員擔任國家防制機制成員的妥當性	56

第五節	小結	65
第三章	他國國家防制機制規範及經驗分析	67
第一節	四類國家防制機制類型概論	67
第二節	九國國家防制機制分析	70
第一項	阿根廷.....	70
第二項	澳洲.....	78
第三項	奧地利.....	91
第四項	智利.....	101
第五項	丹麥.....	116
第六項	法國.....	125
第七項	墨西哥.....	130
第八項	西班牙.....	143
第九項	英國.....	150
第三節	小結	161
第四章	諮詢訪談分析	167
第一節	規劃及對象	167
第二節	訪談提綱	167
第三節	訪談摘要	168
第四節	綜合分析	181
第五章	建構我國國家防制機制之探討—代結論.....	183
附件一：	期中報告審查會議紀錄.....	191
附件二：	期中報告審查意見回應對照表.....	197
附件三：	期末報告審查會議紀錄.....	207
附件四：	期末報告審查意見回應對照表.....	211
附件五：	專有名詞詞彙中英對照表.....	217
附件六：	各國法規中英對照表.....	219
附件七：	訪談受訪者同意書.....	221

詳目

簡目	i
詳目	iii
圖目錄	vii
表目錄	vii
第一章 總論	1
第一節 研究背景	1
第二節 相關研究之介紹與檢討	2
第一項 CAT 及 OPCAT 規範內容之研究	2
第二項 特定主題、區域或國家之研究	3
第三節 研究方法	4
第一項 文獻分析法	4
第二項 比較法	5
第二章 聯合國及重要 NGO 關於 國家防制機制之規劃及原則	7
第一節 國家防制機制準則（2010 年）	7
第一項 建立國家防制機制基本原則	7
第二項 國家防制機制的建立及運作	8
一、 國家防制機制的建立	8
二、 國家防制機制的運作	8
三、 小結	9
第二節 防制酷刑：國家防制機制之角色實務指引（2018 年）	9
第一項 建立有效國家防制機制之要件與標準	9
一、 職能獨立性	9
二、 成員資格	11
三、 策略和持續評估	13
第二項 國家防制機構之運作	14
一、 訪查職務	14
二、 諮詢職務	19
三、 合作職務	20
四、 教育與溝通職務	20
五、 技術援助 – OPCAT 特別基金	23
第三項 小結	24
第三節 建立與指定國家防制機制指引（2006 年）	25
第一項 序言	25
第二項 建立國家防制機構之過程、組織型態、成員、要件與標準	25

一、	決定國家防制機制的過程.....	25
二、	組織型態的選擇.....	26
第三項	國家防制機制之運作.....	35
一、	建構有效之訪查制度.....	35
二、	應提出分析報告並跟進監測.....	38
三、	與國際小組委員會、國際社會保持雙向之溝通與 交流	39
第四項	小結.....	40
第四節	綜合比較分析	40
第一項	重要國際準則參採建議.....	40
第二項	監察院監察委員擔任國家防制機制成員之探討 (2018年、2010年)	45
一、	我國監察院現行制度之問題.....	46
二、	我國監察院監察委員擔任國家防制機制組織成員 比較	47
三、	小結.....	50
第三項	監察院國家人權委員會人權委員擔任國家防制機 制成員之探討 (2018年、2010年)	51
一、	我國國家人權委員會之創設.....	51
二、	我國國家人權委員會組織性質之探討.....	51
三、	小結.....	56
第四項	以防範酷刑協會指引 (2006年) 檢視監察院監察 委員和人權委員會委員擔任國家防制機制成員的妥當性 ...	56
一、	防範酷刑協會所主張國家防制機制應具有之要件	56
二、	建立與指定國家防制機制指引 (2006年) 與我國 現行法規之差異	57
三、	建立與指定國家防制機制指引 (2006年) 與我國 現行法規比較表	59
第五節	小結	65
第三章	他國國家防制機制規範及經驗分析	67
第一節	四類國家防制機制類型概論	67
第二節	九國國家防制機制分析	70
第一項	阿根廷.....	70
一、	NPM 在該國憲法及政府體制中之地位.....	70
二、	設置之法律基礎及職權.....	70
三、	組織、人力及預算.....	72
四、	訪查機制之運作.....	72

五、	CAT 及 SPT 訪視及審查之結論性意見及訪視報告	73
重點	73
六、	小結.....	76
第二項	澳洲.....	78
一、	NPM 在該國憲法及政府體制中之地位.....	78
二、	設置之法律基礎及職權.....	83
三、	組織、人力及預算.....	85
四、	訪查機制之運作.....	86
五、	小結.....	90
第三項	奧地利.....	91
一、	NPM 在該國憲法及政府體制中之地位.....	91
二、	設置之法律基礎及職權.....	91
三、	組織、人力及預算.....	93
四、	訪查機制之運作.....	95
五、	小結.....	98
第四項	智利.....	101
一、	NPM 在該國憲法及政府體制中之地位.....	101
二、	設置之法律基礎及職權.....	101
三、	組織、人力及預算.....	104
四、	訪查機制之運作.....	109
五、	CAT 及 SPT 訪視及審查之結論性意見及訪視報告	
重點	112
六、	小結.....	114
第五項	丹麥.....	116
一、	NPM 在該國憲法及政府體制中之地位.....	116
二、	設置之法律基礎及職權.....	116
三、	組織、人力及預算.....	118
四、	訪查機制之運作.....	120
五、	CAT 及 SPT 訪視及審查之結論性意見及訪視報告	
重點	122
六、	小結.....	123
第六項	法國.....	125
一、	NPM 在該國憲法及政府體制中之地位.....	125
二、	設置之法律基礎及職權.....	125
三、	組織、人力及預算.....	126
四、	訪查機制之運作.....	127
五、	小結.....	128
第七項	墨西哥.....	130

一、	NPM 在該國憲法及政府體制中之地位.....	130
二、	設置之法律基礎及職權.....	130
三、	組織、人力及預算.....	137
四、	訪查機制之運作.....	138
五、	小結.....	141
第八項	西班牙.....	143
一、	NPM 在該國憲法及政府體制中之地位.....	143
二、	設置之法律基礎及職權.....	143
三、	組織、人力及預算.....	147
四、	訪查機制之運作.....	147
五、	小結.....	149
第九項	英國.....	150
一、	NPM 在該國憲法及政府體制中之地位.....	150
二、	設置之法律基礎及職權.....	150
三、	組織、人力及預算.....	154
四、	訪查機制之運作.....	157
五、	小結.....	159
第三節	小結.....	161
第四章	諮詢訪談分析.....	167
第一節	規劃及對象.....	167
第二節	訪談提綱.....	167
第三節	訪談摘要.....	168
第四節	綜合分析.....	181
第五章	建構我國國家防制機制之探討—代結論.....	183
附件一：	期中報告審查會議紀錄.....	191
附件二：	期中報告審查意見回應對照表.....	197
附件三：	期末報告審查會議紀錄.....	207
附件四：	期末報告審查意見回應對照表.....	211
附件五：	專有名詞詞彙中英對照表.....	217
附件六：	各國法規中英對照表.....	219
附件七：	訪談受訪者同意書.....	221

圖目錄

圖 1：我國國家人權委員會組織圖	55
圖 2：我國國家人權委員會幕僚單位組織圖	56
圖 3 奧地利 NPM 組織圖	93
圖 4：智利國家人權委員會組織圖	106
圖 5：智利防範酷刑獨立委員會組織圖	109
圖 6：丹麥國會監察使組織圖	119
圖 7：墨西哥國家人權委員會組織圖	137
圖 8：墨西哥國家防制機制組織圖	138

表目錄

表 1：國家防制機制準則與建議比較表	40
表 2：我國監察院監察委員現制與國家防制機制要求與建議比較表	47
表 3：我國國家人權委員會現制與國家防制機制要求與建議比較表	51
表 4：防範酷刑協會建議與我國現行制度比較	59
表 5：各區域國家設置之防制酷刑機制類型	67
表 6：奧地利 NPM 於 2022 年訪查之場所類型	98
表 7：智利國家人權委員會配置員工數量	106
表 8：智利國家人權委員會整體預算	107
表 9：智利國家人權委員會人事預算	107
表 10：智利防範酷刑獨立委員會 2021 年至 2023 年預算表	109
表 11：智利防範酷刑獨立委員會 2021-2022 訪視數量	111
表 12：法國 NPM 於 2018-2021 年間訪查場所數量及類型	128
表 13：英國 NPM 各成員單位之設置法律基礎	151
表 14：英國各類拘禁場所及 NPM 各單位分工情形	154
表 15：英國監獄監察局針對不同類型場所訪查原則	157
表 16：九國 NPM 比較	162
表 17 國家防制機制可能涵蓋之場所	185

第一章 總論

第一節 研究背景

《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約》（簡稱 CAT）自 1984 年通過至 2024 年 4 月已有 174 國家成為締約國，其中第 2 條要求「締約國應採取有效之立法、行政、司法或其他措施」防制酷刑之行為，並於第 16 條規定締約國應於其領域內防止公職人員或行使公權力人員進行未達酷刑之殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰，為促使國家履行此等義務，透過定期訪查等手段預防，國際社會於 2002 年通過《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約任擇議定書》（簡稱 OPCAT），至 2024 年 4 月亦有 94 個締約國。

根據 OPCAT 第 17 條規定，各締約國需於一定時間內設置國家防制機制，透過維持、指定或設立一個或多個獨立之國家防制機制之方式，在國家層級防止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰，此等機制執行定期訪查、提供改善被剝奪自由者待遇之建議等任務，國家並應依照 OPCAT 各項要求確保其獨立性及專業性，且能有效履行其任務。我國行政院會於 2020 年 12 月 10 日通過《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案》，並函請立法院審議該草案、CAT 及 OPCAT，草案中除確立 CAT 及 OPCAT 之國內法律效力外，另特於第 5 條規定：「監察院國家人權委員會應建立專責之酷刑防制機構」，呼應上述 CAT 及 OPCAT 規範。由於第 10 屆立法院於 113 年 1 月屆期，上訴草案不續審，故內政部於 113 年 1 月 30 日將禁止酷刑公約施行法草案併同公約及議定書重行函報行政院審查。

OPCAT 中雖設有與國家防制機制之多項規定，但針對機制之確切型態仍保留一定空間由各締約國決定，94 個 OPCAT 締約國中，至今已指定或設置國家防制機制的國家約有 78 個¹，各項機制可分為 4 個主要類型。雖然從 CAT 及 OPCAT 相關文獻、輔助性的國際指導原則及指引和各國實踐觀之，不乏國家防制機制及其成效之探討，然就我國而言，仍須考慮國內現行相關制度及需求，而進一步探究設置何種機制始得滿足國際標準，同時呼應我國憲政及法律體系，以建構符

¹ 最新設立之國家防制機制為波士尼亞與赫塞哥維納於 2023 年 9 月指定之人權監察使公署（Institution of Human Rights Ombudsman）。APT, Bosnia and Herzegovina, <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/bosnia-and-herzegovina> (last visited Apr. 23, 2024).

合國際法及國內法，且具可行性之國家防制機制。

第二節 相關研究之介紹與檢討

與本研究主題相關之資料包括以下類型：各國法律及政策文件、各國國家防制機制提出之定期或主題報告、各國提交聯合國核心人權條約之條約機構（尤其是禁止酷刑委員會、防範小組委員會及人權事務委員會）的國家報告、各條約機構國家報告審查後提出之結論性意見、國際性及各國非政府組織之研究與觀察，以及學術論著。

相關研究論著中有一般性探討 CAT 及 OPCAT 締約國義務和國家防制機制應遵守之標準者，亦有針對特定主題（例如：監察機關及其功能）、特定區域或國家進行研究者，以下針對其中幾項重要研究進行介紹，說明其研究重點，以及對本研究可能之助益：

第一項 CAT 及 OPCAT 規範內容之研究

Rachel Murray 等人所著、2011 年出版之 *The Optional Protocol to the UN Convention against Torture*² 及 Manfred Nowak 等人所編輯、2019 年出版第二版之 *The United Nations Convention against Torture and Its Optional Protocol: A Commentary*³ 均提供了對 CAT 及 OPCAT 的詳盡介紹，其中前者從 OPCAT 的背景、締約談判、條文、範圍、防範小組委員會角色、國家防制酷刑機制角色、與聯合國體系之關係、區域趨勢及未來展望進行分析，屬較早期對 OPCAT 進行深入探討之專著；後者則是針對 CAT 及 OPCAT 進行逐條釋義，包括各條文簡介、條約準備工作中相關內容、締約談判時不同草案版本、國家締約時提出之保留和聲明，以及條文解釋及重點爭議，其中與國家防制機制特別相關的章節中，除引用分析防範小組委員會見解外，亦納入國家實踐及防範小組委員會對國家報告的評估，除可幫助計畫團隊有體系地認識 CAT 及 OPCAT 外，亦可作為本計畫綜合分析國際標準及國家實踐時參考。

另一項重要著作為 Malcolm D. Evans 所著、2023 年出版之 *Tackling Torture: Prevention in Practice*⁴，書中除分別介紹 CAT 及 OPCAT 基本概念、防範小組委員會及國家防制酷刑機制之角色外，

² RACHEL MURRAY ET AL., *THE OPTIONAL PROTOCOL TO THE UN CONVENTION AGAINST TORTURE* (2011).

³ *THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TORTURE AND ITS OPTIONAL PROTOCOL: A COMMENTARY* (Manfred Nowak et al. eds., 2d ed. 2019).

⁴ MALCOLM D. EVANS, *TACKLING TORTURE: PREVENTION IN PRACTICE* (2023).

亦探討實務上所見之挑戰（包括：訪查實務困難、拘禁場所之不當待遇及場所人員相關問題等），以作者身為防範小組委員會前主席的角度與觀察，說明該委員會成立後達成之工作，以及未盡之處，應有助於宏觀地理解在執行 OPCAT 過程中，國際間面臨的共同困境，以及聯合國機構和國家機制分別可發揮之功能。

第二項 特定主題、區域或國家之研究

如前述 OPCAT 締約國中已設置之國家防制機制可分為 4 個主要類型，其中包括國家人權委員會和監察使或機關，這兩類機制通常涉及國家將原有國家人權委員會、監察使或監察機關的職權擴張或修改以包括防制酷刑功能，因此與此等機制相關的研究中亦經常探討酷刑防制相關議題，Linda C. Reif 所著、2020 年出版第二版之 *Ombuds Institutions, Good Governance and the International Human Rights System*⁵ 即為一例，該書中除探討監察機關的一般議題（例如：問責性、法治原則及良治）外，亦就特定議題（例如：監察機關於落實兒童權利、身心障礙者權利及防制酷刑之角色）和特定區域（包括：歐洲、美洲、非洲、亞太地區等）之實踐進行分析，有助於了解監察使或監察機關之特性、與防制酷刑相關之功能，以及各區域概況及趨勢。

由於各國防制酷刑機制均有各自之制度及特色，因此相關研究中許多以特定區域或國家作為研析重心，舉例而言：多項研究聚焦於歐洲地區監獄監督與訪查，包括：Nick Hardwick 及 Rachel Murray 合著之 2019 年期刊論文 *Regularity of OPCAT Visits by NPMs in Europe*⁶、Eva Aizpurua 及 Mary Rogan 合著之 2021 年期刊論文 *Rights Protection in Prisons: Understanding Recommendations-Making by Prison Inspection and Monitoring Bodies in the European Union*⁷，以及 Ciara O'Connell 及 Mary Rogan 合著之 2022 年期刊論文 *Monitoring Prisons in Europe: Understanding Perspectives of People in Prison and Prison Staff*⁸，三項研究均以各國國家實踐為基礎，探討實踐中所顯示對 OPCAT 規範之認識及解讀、OPCAT 規範對各國拘禁場所之影響，以

⁵ LINDA C. REIF, *OMBUDS INSTITUTIONS, GOOD GOVERNANCE AND THE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS SYSTEM* (2d rev. ed. 2020).

⁶ Nick Hardwick & Rachel Murray, *Regularity of OPCAT Visits by NPMs in Europe*, 25 *AUSTL. J. HUM. RTS.* 66 (2019).

⁷ Eva Aizpurua & Mary Rogan, *Rights Protection in Prisons: Understanding Recommendations-Making by Prison Inspection and Monitoring Bodies in the European Union*, 23 *PUNISHMENT & SOC'Y* 455 (2021).

⁸ Ciara O'Connell & Mary Rogan, *Monitoring Prisons in Europe: Understanding Perspectives of People in Prison and Prison Staff*, 48 *L. & SOC. INQUIRY* 205 (2022).

及拘禁場所人員對於相關議題之觀點，其中呈現的調查資料及分析，將幫助理解區域狀況及特別之國家實踐，作為本計畫分析主要國家機制及經驗之基礎。

相關研究中亦不乏涉及本計畫選擇之特定國家者，例如：Madeline Gleeson 所著之 2019 年期刊論文 *Monitoring Places of Immigration Detention in Australia under OPCAT*⁹、Julia Dahlvik 及 Axel Pohn-Weidinger 合著之 2018 年專書篇章 *Administering Access to the Public Ombuds Institution. A Case Study on the Austrian Ombudsman Board*¹⁰、Karinna Fernández Neira 及 Par Engstrom 合著，出版於 *Does Torture Prevention Work?* 一書中的 Chile 篇章¹¹、Judy Laing 及 Rachel Murray 合著之 2020 年期刊論文 *Lay Visitors in Places of Detention in the UK: Evaluating Compliance with the UN Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT)*¹²等，此等研究有助於研究團隊除研析由各國政府和國家防制機制公布之一手資料外，亦從不同研究者的觀察角度切入，以形成對各國實踐及國家防制機制成效更完整的認識及評估，與本項研究相關內容將於第三章第二節各國介紹中呈現。

第三節 研究方法

為求對議題進行深入分析，本研究團隊擬採用下列研究方法：

第一項 文獻分析法

除了國際官方及非官方關於 CAT 及 OPCAT 之出版品外，學者專家之期刊論文與專書亦在研究團隊的蒐集、研讀範圍之內。若屬網路上的資訊，則必須以具有持續性及可信賴者，始予採用。

另外，為瞭解九個所列國家所建構之防制酷刑機制之成效及評價，研究團隊亦將參酌各該國非政府組織之報告及主流媒體之相關報導，以獲得客觀之結論，畢竟紙上的法律（law on paper）與行動中的法律

⁹ Madeline Gleeson, *Monitoring Places of Immigration Detention in Australia under OPCAT*, 25 AUSTL. J. HUM. RTS. 150 (2019).

¹⁰ Julia Dahlvik & Axel Pohn-Weidinger, *Administering Access to the Public Ombuds Institution. A Case Study on the Austrian Ombudsman Board*, in RESEARCH HANDBOOK ON THE OMBUDSMAN 394 (Marc Hertogh & Richard Kirkham eds., 2018).

¹¹ Par Engstrom, *Coherence of Oversight Systems: Independent Human Rights Institutions in Latin America* (May 2015).

¹² Judy Laing & Rachel Murray, *Lay Visitors in Places of Detention in the UK: Evaluating Compliance with the UN Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT)*, 2020 EUR. HUM. RTS. L. Rev., Oct. 472.

(law in action) 往往有落差。

第二項 比較法

在法學研究的領域裡，尤其是繼受大陸法系的國家，學者普遍採行的是比較法的研究。身為臺灣法學界的成員，研究團隊當然不會捨棄此一傳統法律人的研究方法。

必須說明的是，研究團隊認為，比較法的研究，不應該是各國法律制度或條文文字意義上的比較，然後做出我國法律與某國不同，故應修正的研究方法。嚴格而言，這不是比較法，而僅是製作條文對照表而已。這種將法律抽離一國政治、經濟、社會、文化及科技條件的形式比較，沒有辦法評價某種法律的適切性，自然也沒有辦法獲得比較法的最終目標，即改造或改進一國的法律或制度。誠如德國學者 Frankenberg 所言，比較法是一個學習過程，是舊知識（對本國法的理解）及新知識（外國法的學習所得）的對話（dialogue），必須以客觀及中立的立場來進行分析。前者必須要求研究者與自身之所學保持距離（distancing），甚至可能要對所有已認知的假設（assumption）提出質疑及屏除個人之觀點。而後者，則必須靠區分（difference）來達成。所謂區分，首要者為質疑法規範的中立性（neutrality）及普遍性（universality），並否定法規範與一國之社會、文化脈絡（socio-cultural context）無關的觀點，以避免將外國法律混淆為普世價值與邏輯（universal truth and logic）¹³。

再者，就焦點團體座談會及諮詢會之進行，為求聚焦，研究團隊擬事先設計座談及諮詢提綱供專家、機關民間團體人員參酌。

本研究團隊研究人員總計五人，雖就工作項目有所分工，但會透過定期會議檢討及修正研究結果。因此，所有之研究成果，皆為團隊之共同成果。經期中報告審查及修正後，本研究團隊針對工作需求書中各工作項目內容成果如下，期中報告審查會議紀錄及期中報告審查意見回應對照表分別納入本報告書附件一及附件二，期末報告審查會議紀錄及期末報告審查意見回應對照表分別納入本報告書附件三及附件四；另依照工作需求書，提供專有名詞詞彙中英對照表及各國法規中英對照表如附件五及附件六。

¹³ Gunter Frankenberg, *Critical Comparisons: Re-thinking Comparative Law*, 26 HARV. INT'L L. J. 411 (1985).

第二章 聯合國及重要 NGO 關於 國家防制機制之規劃及原則

第一節 國家防制機制準則（2010 年）

第一項 建立國家防制機制基本原則

《禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇處罰公約之任擇議定書》為建立國家防制機制提供了詳盡的指南，本文特別強調第 3 條、第 4 條、第 17-23 條、第 29 條和第 35 條等條款，然而，建立國家防制機制的的基本原則應涵蓋更全面的領域。¹⁴本計畫依國家防制機制準則（2010 年）整理如下十一項基本原則：¹⁵

- 一、 國家防制機制應補充而非取代現有的監督體系，其建立不應排除創建或運作其他類似補充體系的可能性。
- 二、 國家防制機制的命令和權力應符合《任擇議定書》的規定。
- 三、 國家憲法或立法文中應明文規定國家防制機制的權力。
- 四、 國家應確保國家防制機制的獨立運作。
- 五、 國家相關立法應明確規範國家防制機制中，成員的任期及可能將其解職的理由。任期應該足夠長，並得以連任，以促進國家防制機制的獨立運作。
- 六、 根據《任擇議定書》第四條的規定，國家防制機制的職權應擴及所有剝奪自由的場所。
- 七、 國家應提供必要的資源，使國家防制機制能依照《任擇議定書》的要求有效運作。
- 八、 國家防制機制在履行《任擇議定書》規定的職能時應享有完全的財務和業務自主權。
- 九、 國家當局和國家防制機制應與國家防制機制展開後續進程，以落實國家防制機制可能提出的任何建議。
- 十、 參與或與國家防制機制合作履行《任擇議定書》職能的人員不應因此而受到任何形式的懲罰、報復或其他損害。
- 十一、 國家防制機制的有效運作是一種持續性的義務。國家防制機制的效能應由國家和國家防制機制本身自行定期評估，並參照小組委員會的意見，以便在必要時進行強化和補強。

¹⁴ Guidelines on national preventive mechanisms, 2010, p. 3

¹⁵ *Id.* pp. 3-4

第二項 國家防制機制的建立及運作

一、 國家防制機制的建立¹⁶

建立國家防制機制的過程應以公開、透明、包容的方式進行，使各界人士，特別是公眾，能夠參與其中。機制的成員需具備專業知識和經驗，確保其有效履行職能。成員的選拔和任命程序應公平透明，符合公布的標準，同時確保其獨立性，避免利益衝突。此外，被指定為國家防制機制的機構應於全國性的場合公布，並應立即向小組委員會通知已被指定的機構。

二、 國家防制機制的運作

(一) 各締約國運作要點¹⁷

1. 國家應允許國家防制機制視察國內所有可能剝奪自由的場所，並應確保國家防制機制能依照自行決定的方式和頻率進行訪查。
2. 國家應為機制提供足夠的資源，要求國家防制機制中成員和工作人員定期檢討其工作方法並進行培訓。
3. 國家應確保相關人員不應因此而受到任何形式的懲罰、報復或其他損害，享有為獨立履行其職能所需的特權和豁免權。
4. 國家應允許國家防制機制對任何現行或擬定的政策或法律提出建議或意見，並廣泛發布國家防制機制的年度報告以在國家立法機構或議會中進行討論。

(二) 各締約國家防制機制運作要點¹⁸

1. 國家防制機制執行任務時應避免任何利益衝突，組織時應隸屬一個獨立的單位或部門，並擁有獨立的工作人員和預算。
2. 國家防制機制在規劃其工作和資源運用時，應確保以適當的方式和足夠的頻率視察可能剝奪自由的場所，確保在工作中獲得的任何機密資訊都得到充分的保障，並在視察後編寫報告，以對預防酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的對待或懲罰做出有效的貢獻。
3. 國家防制機制還應就其認為與其職務相關的現有政策或立法草案向相關國家提出建議和意見、與其他國家防制機制保持聯繫，

¹⁶ *Id.* p. 4.

¹⁷ *Id.* p. 5.

¹⁸ *Id.* p. 6.

以分享經驗並加強其效能確保其按照《任擇議定書》要求有效運作。

4. 國家防制機制本身應自行定期評估，並參照小組委員會的意見落實機制的年度報告提交給相關機構。

三、 小結

此部分介紹了建立國家防制機制的原則，並提供其實際運作的指導方針，強調獨立性、透明度、專業性等三大核心價值。在機制的建立和運作中，應遵守《任擇議定書》的規定，確保成員的資格和程序的公正性。同時，國家應提供足夠的資源，確保機制能有效履行其職能。在建立的過程中，透明度和公開性是關鍵，以促進公民參與和提高該機制的合法性。綜上，建立和運作國家防制機制是確保酷刑和虐待防制的重要一環，並有助於落實《禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇處罰公約之任擇議定書》的要求。

第二節 防制酷刑：國家防制機制之角色實務指引（2018年）

第一項 建立有效國家防制機制之要件與標準

國家防制機制是各國為了防止酷刑和虐待長期發生而能夠採取之最重要的單一措施，為確保國家防制機制有效運作，國家防制機制之角色實務指引有如下四點基本要件，包括獨立性（包括職權、運作和財政）、專業和獨立的成員、有效且持續重新評估的策略及關鍵職能的履行。¹⁹

一、 職能獨立性

確保國家防制機制的職能及其人員的獨立性是《任擇議定書》締約國的法律義務。締約國在建立國家防制機制時應適當考慮《巴黎原則》，將其作為保障獨立性的指導來源，其中包括法定授權、營運和財務獨立。

（一） 法定授權²⁰

國家防制機制應在憲法或立法中明文規範具體規定，包括職權、權力、成員選拔程序、任期、資金和責任範圍。法定授權應賦予國家

¹⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *The Role of National Preventive Mechanisms*, p.14 (2018).

²⁰ *Id.* p. 15.

防制機制訪查權、獲取資訊權、提出建議的權力，並規定與反酷刑小組委員會保持聯繫的程序。依國家防制機制之角色實務指引提供之檢查清單，國家防制機制應具備的基本權力包括如下八點：

1. 得自由選擇視察被剝奪自由的地方
2. 得定期檢視被剝奪自由者的待遇
3. 得選擇視察的時間和決定是否事先告知或是突襲訪查
4. 得選擇要與之進行訪談的人員
5. 得獲取所有資訊，包括個人和敏感資訊，以及追求其使命所需的地點和人員資訊
6. 得向相關當局和其他收件方提出建議
7. 得就現有立法或立法草案提出建議和意見
8. 得與小組委員會聯繫

（二）營運獨立性²¹

國家防制機制應具備營運獨立性而不應該被置於政府執行機構的制度控制之下。法律應明確規定執行機構不得干預國家防制機制的職權和運作（例如，向其工作人員發布指示、改變其職權等；國家防制機制不應被要求行使可能與《防制酷刑公約》職權相衝突或損害其職權的額外職務，例如裁決投訴、控訴或行政事務（如監獄管理）。

（三）國家防制機制與國家人權機構之間的關係²²

考慮到兩者於職務層面上的互補性，國家人權機構（NHRIs）和國家防制機制之間相互協調合作是有益的。例如，國家人權機構收到與特定拘留場所有關的投訴，可能會為國家防制機制的防制工作提供信息；同時，國家防制機制的工作對於參與調查投訴或其他指控的人也可能具有價值。在國家人權機構被指定為國家防制機制的情況下，小組委員會得建議此類國家防制機制作為獨立的組織在其中運作，由各自獨立的負責人行使運作自主權。例如，國家防制機制不應該成為國家人權機構中法務部門的一部分，因為這會削弱它們的獨立性。最終，組織結構應反映《任擇議定書》的要求，包括在資源、工作計劃、調查結果、建議以及與小組委員會的直接（必要時應保密）聯繫方面的運作獨立性。

²¹ *Id.* p. 16.

²² *Id.* p. 16.

(四) 國家防制機制與民間社會組織之間的關係²³

在許多國家中民間社會組織在預防、監測和打擊酷刑以及援助受害者方面扮演著重要角色，包括非政府組織和專業組織（醫學或律師協會等），小組委員會建議國家防制機制與民間社會組織「建立持續性的溝通管道」並始終謹慎保有其獨立性以維持公正。例如，當民間社會組織在邀請國家防制機制進行合作計畫時，國家防制機制應盡可能參與規劃階段，並將防制酷刑視為活動的核心，以確保國家防制機制不逾越其職權範圍。

(五) 財務獨立²⁴

締約國具有分配必要資源的法律義務，使國家防制機制能夠有效、獨立地運作並執行《任擇議定書》的相關任務，財務自主權是獨立的基本前提。考慮到獨立性的要求，國家防制機制應有權自由地從其他來源（例如私人或外國捐助機構）籌集資金。制定國家防制機制設立的法律應該包括有關其資金來源和性質的條文，並具體規定年度撥款給國家防制機制的分配程序。依國家防制機制之角色實務指引預算分配可參考如下步驟：

1. 國家防制機制根據工作計畫制定年度預算。
2. 將這些預算的總額提交給相關當局或議會。如果國家防制機制是在現有機構（例如人權監察機構和國家人權機構）內設立的，其預算應與這些機構分開擬定和提交。
3. 由國家防制機制負責人介紹其預算。
4. 國家防制機制有權在其總體預算範圍內決定其支出的優先順序。

二、 成員資格

(一) 專業知識與獨立性²⁵

1. 成員須具備專業知識背景

國家防制機制的成員均應具備使此機制有效運作所需的專業知識和經驗。組成團隊應體現各種專業背景和經驗，同時考慮性別平衡以及種族、少數群體和原住民群體的成員代表性。相關的專業知識包括法律、醫學、心理學、兒童相關和性別相關的專業知識，使國家防

²³ *Id.* p. 16.

²⁴ *Id.* p. 16.

²⁵ *Id.* p. 17.

制機制能夠根據《任擇議定書》以跨學科的方式進行任務。為了彌補人力資源的不足或專業知識的缺口，國家防制機制應有權聘請外部專業人才，並考慮建立實習計劃，或與大學、民間社會或類似的機構，例如社會福利機構等建立合作夥伴關係。

2. 成員須獨立且避免利益衝突

國家防制機制的成員應在個人和機構層面上獨立於國家當局。在履行職責時，他們不應擔任可能導致利益衝突的職位，也不應有可能導致利益衝突的私人聯繫（例如，檢察官、監獄專業人員、具有政治聯繫或與政府有密切私人關係，以及法官或辯護律師）招聘成員機制應該足以促進國家防制機制的獨立運作，包括任期保障和適當的薪酬，以吸引經驗豐富的人員。

3. 擁有制定自身議事程序的權限

為確保其運作獨立性，國家防制機制應擁有制定自身議事程序的權限。依國家防制機制之角色實務指引，議事程序應涵蓋以下內容：所有活動的預算、決策過程、僱用和解僱成員、防範利益衝突、聘用外部專家（確立資格和工作範圍）、國家防制機制內部資訊共享、與其他行為主體的溝通（國內和國際），包括小組委員會、與新聞和媒體的溝通、數據保護和保密性。

（二） 成員遴選流程²⁶

國家防制機制的成員應透過開放、透明和包容的程序進行選拔。對於此類機制的成員，應明確立法以下內容：成員的選拔過程（任命方法和標準）、成員任期解僱成員的理由（以及上訴程序）、成員和工作人員的特權和豁免權、確保對與國家防制機制有關聯的人在毋庸擔心遭報復的情況下能夠安全行事，遴選程序應與各界（民間團體進行協商，包括非政府組織、社會和專業組織、大學以及其他專家。）其中，遴選程序可以由特別的任命機構、議會委員會、獨立的司法委員會或類似的機構主導。

（三） 進行成員遴選前的前置程序²⁷

依國家防制機制之角色實務指引成員遴選前的前置程序參考如

²⁶ *Id.* p. 18.

²⁷ *Id.* p. 19.

下：

1. 公開公告國家防制機制中的職缺
2. 諮詢民間社會組織和其他利害關係者。
3. 鼓勵不同背景、職業和專業領域的人提出候選人
4. 考慮性別平衡和足夠代表各種族、少數群體和原住民群體。

(四) 特權和豁免權說明²⁸

依國家防制機制之角色實務指引規範，在國家防制機制履行職責期間以及在開展工作時，應確保以下事項：

1. 人身逮捕和拘留豁免
2. 個人行李免受扣押
3. 免受文件監視或扣押
4. 在執行任務期間通訊不受干擾
5. 在履行職責過程中的口頭或書面言論或所做行為免受法律制裁
6. 國家防制機制收集的機密資訊也應享有此特權

(五) 防止報復行為²⁹

相關立法應禁止對任何與國家防制機制的人或組織下令、實施、允許或容忍任何制裁，這些人或組織不得以任何形式受到其他損害。有效監督機制最有力的保障是其成員能夠在不受威脅或制裁的情況下合作。同時，對於與被拘留者及與監測機構溝通的密切接觸者，報復的恐懼是有效監測工作的主要障礙。所有與國家防制機制進行溝通的人(包括被拘留者、患者、拘留設施、精神病院和類似機構的員工、民間社會成員、國家代表等等)都應確實將其所提供的資訊保持機密，並保障他們不會因提供此類資訊而受到任何報復。

三、 策略和持續評估³⁰

為了最大限度地發揮有效性和影響力，國家防制機制應制定長期和短期策略，以持續評估和改進自身工作結果，並且納入其他可能合作的夥伴，例如小組委員會。依國家防制機制之角色實務指引規範，評估時應考慮以下工作和因素：現存的問題和挑戰、成功的實踐案例、工作計劃和緊急應對的標準、工作團隊、外訪團隊的組成標準、預算

²⁸ *Id.* p. 19.

²⁹ *Id.* p. 20.

³⁰ *Id.* p. 20.

和資源、實施活動的策略和工作方法、與其他行為主體的合作、向當局和其他相關機構提出的建議、後續工作、資訊管理（觀察、建議、回應、實施資訊的系統化）

國家防制機制應確保來自其對機構的訪查以及其他可靠來源的觀察，以及國家和他方的建議和回應，得到適當分類、歸檔和系統性的處理，以進行規劃、策略制定和實施與國家及其他對象的對話。

第二項 國家防制機構之運作

一、 訪查職務³¹

根據《任擇議定書》第四條和第十九條的規定，國家防制機制有權對締約國管轄或有效控制下，任何有人被剝奪或可能被剝奪自由的地方進行訪查，以便定期檢查該處人們的待遇並向有關機構提出建議。

（一） 進入人們已經或可能被剝奪自由的地方³²

為了履行這項任務並達到預防目的，國家防制機制應有權進入他們認為可能剝奪人員自由的所有地方、有權自由選擇要進行訪查的地點，並決定是否預先通知訪查，亦可以不受限制地進入所有剝奪自由的場所和設施。此外，訪查應主要以不事先通知的方式進行，以利觀察被剝奪自由者的真實情況，甚至應該在一天中的不同時段進行，包括夜間時段。

（二） 與相關人士會面³³

國家防制機制應有權在當局不在場的情況下，與他們認為執行其任務所需要的任何人進行會面。並有權自行決定於何時、何地以及如何採訪以及採訪哪些人（例如來自各區域和部門的被剝奪自由的人、受訪機構的行政和其他工作人員、來訪者（民間社會成員和其他人）、高危險族群（如移民、少數族裔和文化少數群體以及殘疾人）合作的組織。）

（三） 獲取資訊³⁴

³¹ *Id.* p. 21.

³² *Id.* p. 21.

³³ *Id.* p. 22.

³⁴ *Id.* p. 22.

國家防制機制應尋求在訪查期間迅速、定期且無礙地獲得與被剝奪自由人士相關的所有資訊，包括個人和敏感資訊、登記簿、案卷記錄、個人檔案、事件登記、醫療記錄以及履行其任務所需的所有其他資訊。此類權利不需要經過被剝奪自由人的同意，也不限於國家防制機制的特定成員。

(四) 保密原則³⁵

1. 適用範圍

國家防制機制收集的機密資訊應予以保密。未經相關人員明確同意，國家防制機制不得公佈任何個人資料。應嚴格遵守保密原則以體現《任擇議定書》的防制精神。保密原則應適用於廣泛的人員，包括但不限於被剝奪自由者、他們的家人、律師、非政府組織成員和國家官員。

2. 訊息傳遞

保密義務不應妨礙國家防制機制傳遞資訊，前提是這些資訊不應包括個人數據，以及可能識別特定人士的資訊，除非經過明確同意。（例如，當收集到有關系統性酷刑或其他罪行的指控的資訊時，可以以一般性的方式報告。然而，國家防制機制必須特別謹慎評估是否分享與特定情況或罪行有關的資訊，因為很可能無法避免地導致個人資料的披露或導致未明確同意披露其個人資料之人的身份被識出）。

3. 外部合作情形

國家防制機制應制定與外部專家和專業人士合作的保密政策。這些政策應包括外部專家有責任遵守其在與國家防制機制合作期間獲得的任何數據的機密性，且不得將這些數據用於任何其他目的，以維護被剝奪自由人士與國家防制機制之間的信任關係。

(五) 防止因向國家防制機制提供資訊而遭到報復

1. 防止報復職責³⁶

防止和解決針對向國家防制機制提供資訊的人的報復行為是國家防制機制職責的重要部分。雖然國家防制機制並沒有調查報復指控

³⁵ *Id.* p. 23.

³⁶ *Id.* p. 23.

的職責，但他們有義務系統性地提醒各國確保在所有拘留場所禁止報復行為(包括向所有拘留場所的工作人員通報相應情況，並建立調查機制來處理報復行為的指控以及監督這些義務的履行情況。)

2. 防止報復策略³⁷

國家防制機制應制定預防報復的策略。其中報復可能採取不同形式(包括對拘留中心工作人員、被拘留者、在訪查期間接受訪談的人以及在訪查前後可能提供資訊的其他人的威脅)這些策略應包括但不限於：

- (1) 透過團體訪談和私人訪談收集資訊的政策。每當在私人訪談中獲得敏感資訊時，都應進行多次額外的私人訪談，以保持該資訊來源的匿名性。
- (2) 告知拘留場所的管理人員、工作人員和被拘留者《任擇議定書》明確禁止報復，相應地，當局應確保絕對禁止報復行為。
- (3) 發布有關國家防制機制的資訊，包括絕對禁止報復，以及如何向國家防制機制秘密傳達訊息的資訊。

3. 後續行動³⁸

國家防制機制應監測眾人關注的案件並採取後續行動，包括加強對已經發生或可能發生報復的地方的監測。國家防制機制應在合適的情況下建議並監督將被拘留者或其他面臨風險的人轉移到其他機構。依國家防制機制之角色實務指引規範，國家防制機制後續行動應酌情包括：聯絡並跟進其家人、與非政府組織等其他行為者合作介入和提供援助、與國際監測機構分享訊息、向有關當局提供建議。

每個涉嫌報復的案件都應由國家防制機制進行分析、核實並跟進；在合適的情況下若獲得被拘留者同意得以匿名的方式向相關當局提出並要求當局透過法律或刑事程序來調查報復行為的指控，並在相關情況下保護受害者和證人、給予賠償；被指控的肇事者應受到起訴，一旦被判有罪，應受到對應的懲罰。對報復行為的擔憂應該被考慮納入國家防制機制的報告中，並提出改善機構實踐的建議，以保護和賠償受害者，防止悲劇再次發生。

³⁷ *Id.* p. 24.

³⁸ *Id.* p. 24.

(六) 進行探訪

4. 訪查前規劃³⁹

國家防制機制應收集所有拘留場所的數據和背景資訊並將有關拘留場所和人員待遇的所有資訊進行存檔。依國家防制機制之角色實務指引規範，國家防制機制應制定透明和明確的標準來選擇要查訪的拘留地點並考慮以下事項：定期探視所有拘留場所、人權議題的類型、規模、安全等級和性質、納入緊急訪視和後續訪視的需求。訪查團隊的組成審核包括：與訪查相關的語言能力、相關經驗和技能（例如法律、社會、醫療和心理專業人員；兒童相關、性別和尋求庇護者專家）、性別平衡和敏感性、種族、少數群體和原住民群體的代表性。

5. 訪查方法⁴⁰

國家防制機制應制定針對各種類型的拘留場所進行訪查的指南、政策、實踐和工具。依國家防制機制之角色實務指引規範，選擇訪查重點應涵蓋但不限於：

- (1) 選擇訪查重點
- (2) 進行私人訪談
- (3) 識別可能面臨較高風險的被拘留者群體並與之接觸（例如少數族裔成員、原住民和 LGBTI 人士）
- (4) 確保在訪查之前、訪查期間和訪查之後從所有可用來源收集資訊
- (5) 交叉檢查、測試和評估觀察結果，確保建議基於嚴格分析且有充分依據
- (6) 在訪查結束時向拘留場所代表提供回饋或報告
- (7) 確保與被拘留者訪談和其他資訊來源的保密性

6. 進行訪談的具體方法⁴¹

在訪查期間，國家防制機制成員應主動向被剝奪自由者介紹並解釋自己的職責，訪談前應徵得受訪者的同意，並明確訪談是保密且在受訪者自願下進行，甚至可以依受訪者的要求隨時結束。在理想的情況下，訪談員應向受訪者提供說明冊，以描述國家防制機制的任務，解釋知情同意的概念並提供聯絡資訊，表明任何形式的報復都可以向

³⁹ *Id.* p. 24.

⁴⁰ *Id.* p. 25.

⁴¹ *Id.* pp. 25-26.

國家防制機制報告。依國家防制機制之角色實務指引規範，國家防制機制應為來訪團隊制定行為準則，其中包括以下內容：

- (1) 與被拘留者和工作人員進行訪查
- (2) 觀察文化和任何其他相關的敏感問題
- (3) 進行個別或集體訪談（包括如何進行以及何時進行此類訪談）
- (4) 處理保安和安全問題
- (5) 確保保密性
- (6) 管理內部簡報，以協調和核對收集到的數據
- (7) 確保監察員在訪查期間不超出其職責範圍
- (8) 參與報告和後續工作
- (9) 澄清外部專家和其他參與訪查的利害相關者的角色，包括他們的任務、限制、輸出和對保持資訊機密性的責任

7. 訪查報告⁴²

訪查後，國家防制機制應該儘快製作訪查報告。這些報告應專注於預防和確認目前已存在的問題，並以實際的建議提出解決方案。就內容而言，報告應撰寫成能夠使讀者（包括對受訪機構不熟悉的人）能夠對實際情況加以認識的形式。例如，在訪查監獄的情境下，可以描述受訪的地方，提供牢房的尺寸、照明、衛生設施和通風等詳細資訊。

訪查報告應重點關注的問題為酷刑和虐待的報告、政策、法規和實踐方面的差距以及被拘留者的生活條件，並應強調對被拘留者的保護不足、記錄良好的做法並歸檔以進行系統分析。訪查報告應提交給相關當局和其他相關機構，並予以公開。依國家防制機制之角色實務指引規範，訪查報告應涵蓋的問題包含以下：

- (1) 對被拘留者待遇的擔憂，包括據稱遭受酷刑和虐待的案件
- (2) 政策、法規和實踐的差距
- (3) 拘留條件的適當性
- (4) 被拘留者權利缺乏保障
- (5) 理想的做法

依國家防制機制之角色實務指引規範，訪查報告中應包含的建議應依下列原則提出切實可行且可驗證的糾正措施：

⁴² *Id.* pp. 26-27.

- (1) 有充分依據（基於國際、區域和國家規範和實踐）
- (2) 預防性的（識別和解決系統性差距和做法，包括根本原因）
- (3) 可行的
- (4) 重點式、精確且簡潔

8. 訪查後提供建議⁴³

國家防制機制應制定能定期跟進其建議的程序。根據《禁止酷刑公約任擇議定書》，國家主管機關應審查國家防制機制的建議，並針對可能實施的措施與它們進行對話。國家防制機制應建立能夠落實其建議的制度，並應盡可能與相關部會的主管機關共同進行。理想的情況下，相關部會將指定負責人跟進國家防制機制的建議並與參與其中依國家防制機制之角色實務指引規範，後續步驟應包括：

- (1) 與相關當局進行建設性對話，包括拘留場所的負責人或管理人員、探訪地點的監督機構以及其他相關機構（部會、立法機構、衛生當局等）
- (2) 定期監測建議的實施；
- (3) 進行後續訪查和其他活動；
- (4) 出版專題報告、訪查報告和年度報告，提供有關建議執行情況的資訊；
- (5) 與國家和國際利害關係者（包括民間社會）進行對話與合作。

二、 諮詢職務⁴⁴

國家防制機制應履行的諮詢職能，意即涉及立法和其他提案、意見、建議以及在國家防制機制職權範圍內的任何問題的報告，包括審查有關被剝奪自由人士待遇的規則和指南

（一） 立法建議⁴⁵

國家防制機制應有權根據《任擇議定書》、《禁止酷刑公約》和其他國際人權規範和標準規定的國家義務，就草案和現有立法提出建議並提供指導。國家當局應審查從國家防制機制收到的任何建議或意見。對於聯邦制國家，這些義務應適用於其所有構成的行政單位。相關範例可參考：英國國家防制機制第七次年度報告/2016年《禁止酷刑公約

⁴³ *Id.* p. 27.

⁴⁴ *Id.* p. 27.

⁴⁵ *Id.* p. 27.

任擇議定書》國家防制機制活動的綜合報告。

(二) 意見、建議、提案和報告⁴⁶

國家防制機制可向政府、議會和任何其他相關當局提交有關被剝奪自由者的所有意見、建議、提案和報告或是其職責範圍內的任何問題。

(三) 審查拘留規則、方法和做法⁴⁷

國家防制機制應系統性檢視拘留規則，例如審訊規則、指南、方法和做法以及被剝奪自由者的待遇安排，以防止酷刑或虐待。國家防制機制應審查關於參與拘留、審訊、安置和治療被剝奪自由者的人員（例如執法人員、民事或軍事人員、醫務人員、其他公職人員和僱員）的職責和職能的規定。

三、 合作職務⁴⁸

國家防制機制應制定與國家、區域和國際行為體就防止酷刑問題進行合作與溝通的策略，包括執行國家防制機制的建議、緊急行動的程序、對涉嫌酷刑和可能報復的案件採取後續行動。這些策略應涵蓋處理和解決在執行任務期間遇到困難的方法，亦包括在合作和溝通方面進行訪問。國家防制機制應與各區域的其他國家防制機制建立並保持聯繫，以分享經驗並加強有效性。相關範例可參考：European NPM Project/NPM Networks

國家防制機制應透過定期會議和資訊交流與小組委員會建立並保持聯繫。在《任擇議定書》也要求小組委員會與國家防制機制保持直接聯繫，並在必要時予以保密，以向他們提供培訓和技術援助。

四、 教育與溝通職務

(一) 提高防止酷刑意識⁴⁹

國家防制機制的教育和傳播職能包括教育、培訓和提高防止酷刑意識的計畫。國家防制機制應公佈其意見、調查結果和其他相關資訊

⁴⁶ *Id.* p. 28.

⁴⁷ *Id.* p. 28.

⁴⁸ *Id.* p. 28.

⁴⁹ *Id.* p. 29.

以提高公眾對預防酷刑和虐待的認識以應幫助所有被剝奪自由的人了解《任擇議定書》、防止酷刑和虐待的概念、國家防制機制的任務以及各當局（包括拘留當局）的義務。國家防制機制應在國家層級促進並落實聯合國和區域機構給與其任務相關的建議。

（二） 公共宣傳⁵⁰

為了提高機構知名度，國家防制機制應制定策略，讓公眾更了解其任務和工作，並制定簡單、易於接觸且保密的程序讓公眾可以向其提供相關資訊。例如，國家防制機制可以以各種語言製作並向廣泛受眾(包括拘留人員、被拘留者、廣大民間社會以及律師和司法機構等專業協會)發布關於其任務和活動的資訊。國家防制機制的戰略可能包括進行公共宣傳活動、製作推廣素材以及開發網頁等。相關範例可參考:《任擇議定書》十週年之際所進行的全國公眾意識活動以及塞內加爾國家防制機制的社區廣播電臺的互動節目。

（三） 納入專業培訓⁵¹

國家防制機制應協助學校、大學和專業機構制定相關教學方案、研究、參與教育計劃的實施。國家防制機制應檢視涉及拘留、審問或對任何被拘留者進行治療的專業機構的課程，以確保對禁止酷刑的教育和資訊充分納入培訓中。相關專業人員包含:民事或軍事執法人員、醫護人員、公職人員、司法、國會議員、專業協會(律師、司法機構)。

（四） 編制年度報告

1. 報告內容⁵²

依國家防制機制之角色實務指引規範，國家防制機制年度報告內容應包括：

- (1) 說明目前在保護被剝奪自由者權利和有效執行國家防範機制任務以及短期和長期戰略計劃方面面臨的挑戰，包括確定優先事項方面的挑戰
- (2) 分析及對關鍵的調查結果、當局和其他收件方的回應提出建議
- (3) 對先前發布的報告中的問題採取後續行動
- (4) 審議專題問題

⁵⁰ *Id.* p. 29.

⁵¹ *Id.* p. 29.

⁵² *Id.* pp. 30-31.

- (5) 與其他參與者在防止酷刑方面的合作
- (6) 所有其他活動和成果、其結構以及向 國家防制機制提供及使用的資源概述

2. 報告類型⁵³

依國家防制機制之角色實務指引規範，國家防制機制可編制的報告類型包括公開訪查報告（全部或部分公開）和專題性報告，包括主要觀察和建議。相關範例可參考：挪威議會監察員 2016 年年度報告。

國家防制機制應該在國家根據相關條約的報告義務向聯合國條約機構和地區機構提交報告時參與人權理事會的《普遍定期審查》（UPR）。除此之外國家防制機制還可以根據其獨立地位提交自己的報告，對與預防酷刑和虐待相關的問題表達意見。

（五） 國家防制機制與禁止酷刑委員會的私人會面機會

54

禁止酷刑委員會（CAT）得以在《禁止酷刑公約》規定的報告各階段中從國家防制機制收到資訊，並得以在審查國家報告的會議期間與它們會面。自 2015 年以來，委員會為國家防制機制提供了參加私人全體會議的機會。國家防制機制可以參與報告流程的階段包含：在報告前提交問題清單的書面資訊；提交審查締約國報告的書面資訊；參加委員會的情況介紹會和國家防制機制的情况介紹會；提交關於委員會結論性意見中所提建議的後續行動的書面資料。除此之外，國家防制機制還可以透過提交書面資訊或參加非政府組織/國家人權機構的情況介紹會來參與其他聯合國條約機構的報告程序。相關書面資料可參考：挪威第九次定期報告以及消除對婦女歧視委員會 2017 年 10 月對挪威的審查、瑞士國家防制機制就瑞士 2015 年 3 月的第七次定期報告、巴拉圭國家防制機制就巴拉圭 2017 年 8 月的第七次定期報告。

（六） 國家防制機制應促進並落實聯合國和區域機構給與其任務相關的建議⁵⁵

⁵³ *Id.* p. 32.

⁵⁴ *Id.* p. 32.

⁵⁵ *Id.* p. 33.

五、 技術援助 – OPCAT 特別基金

(一) 技術援助⁵⁶

《任擇議定書》締約國得以尋求人權高專辦的技術援助，以建立或強化其國家防制機制，或向《聯合國禁止酷刑公約任擇議定書》特別基金（「OPCAT 特別基金」）提交贈款提案。《禁止酷刑公約任擇議定書》特別基金是根據《聯合國禁止酷刑公約任擇議定書》第 26 條於 2011 年設立的。該特別基金支持執行小組委員會公眾訪查報告中所載小組委員會建議的項目，這些計畫的重點是建立或加強國家防制機制的功能，截至 2017 年，專款支持的項目應聚焦於國家防制機制的建立和有效運作。

(二) 特別基金申請⁵⁷

《特別基金》的申請可以由《任擇議定書》締約國的機構提出，前提是這些機構需曾接受酷刑防制委員會和國家防制機制的訪查，並同意公開訪查報告。符合《巴黎原則》的國家人權機構和非政府組織也可以提出申請，前提是擬議項目是與符合資格的締約國或國家防制機制合作實施的。符合申請資格的實體包含：國家當局、國家公共管理機構、國家人權機構、非政府組織和民間社會組織（非政府組織和民間社會組織必須與相關國家負責實施小組委員會建議的當局達成協議）。OPCAT 特別基金撥款的資格標準包含：

1. 計畫建議書落實了訪查報告中包含的小組委員會建議
2. 已發布小組委員會訪查報告
3. 計畫提案著重於建立和/或加強國家防制機制

該基金支持的項目有助於落實小組委員會的建議。自 2012 年首次開放申請以來，專款已為全球 13 個國家的多個技術合作項目提供了補助。這些項目帶來了立法變革，例如使有關預防酷刑的法律符合國際人權標準（包括修訂刑事訴訟法、監獄法和禁止對被剝奪自由者進行虐待性搜身的法律），以及制定建立酷刑問題國家防制機制。除此之外，他們也支持體制改革，例如建立或加強酷刑問題國家防制機制或其他相關機構的有效運作，建立被拘留者登記冊，以及因司法、執法和醫務人員的知識和技能增強而帶來的業務改革。最終，它們致力於改變了人們的生活，根據報導，拘留設施中針對兒童的暴力行

⁵⁶ *Id.* p. 34.

⁵⁷ *Id.* pp. 35-36.

為有所減少。這些項目也透過編寫和分發手冊，幫助提高被剝奪自由者對其權利的認識。事實證明，特別基金是支持實施小組委員會建議的工具。它可以作為小組委員會訪查報告的出版和提高預防酷刑的透明度和效率的激勵措施。

（三） 特別基金來源⁵⁸

該基金完全依賴各國政府、政府間組織或非政府組織、私部門組織和廣大民眾的自願捐款。隨著小組委員會訪查頻率的增加，對基金支持的需求預計也會增加。每年保證基金正常運作所需的最低金額約為 50 萬美元，該基金旨在支持每年平均 20 個項目，每個項目的資助水平合理（最多 20,000 美元）。因此，需要捐款來維持和鞏固該基金，以便該基金能夠與各國合作並向它們提供技術援助，以開展旨在防止酷刑的活動。

各國和其他捐助者可以透過向《禁止酷刑公約任擇議定書》特別基金捐款來支持酷刑預防活動，並以此維持解決酷刑預防方面的實際差距和需求的項目。有關如何捐款基金的資訊載於指南附件六。

（四） 聯合國援助酷刑受害者自願基金（UNVFVT）⁵⁹

《禁止酷刑公約任擇議定書》特別基金為預防酷刑計畫提供技術援助，而聯合國援助酷刑受害者自願基金則為酷刑受害者及其家人提供直接的援助。它旨在治癒酷刑對受害者及其家人造成的身心影響，從而恢復他們的尊嚴和讓倖存者重新融入社會。UNVFVT 支持的許多民間組織正在幫助受害者主張其補償權利，並發展了識別和記錄酷刑的專業技能。其中許多組織，包括復健中心和醫療機構，與基層的國家防制機制合作，包括分享對於防止酷刑和受害者康復至關重要的專業知識和技能。UNVFVT 和 OPCAT 特別基金這兩個基金都鼓勵這種合作，因為預防和援助受害者本是一體兩面。

第三項 小結

本計畫介紹了建立有效國家防制機制之要件與標準，包含了職能獨立性、成員遴選資格、應擬定之策略與持續自我評估，並進一步提供了實際運作的具體方法，其中詳細說明國家防制機制的諮詢職務、訪查職務、合作職務以及教育與溝通職務。為建立或強化國家防制機

⁵⁸ *Id.* p. 36.

⁵⁹ *Id.* p. 36.

制,人權高專辦與聯合國設立了 OPCAT 特別基金與聯合國援助酷刑受害者自願基金以幫助各締約國開展旨在防止酷刑的活動。綜上,本文提供了建立和運作國家防制機制的實務運作建議與指引,以及各締約國得以尋求的技術援助與基金資源以落實《禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇處罰公約之任擇議定書》的要求。

第三節 建立與指定國家防制機制指引 (2006 年)

第一項 序言⁶⁰

該防制機制指引旨在協助參與確定其國家防制機制的政府或民間社會等國家行為者。防範酷刑協會(以下簡稱 APT)所提出關於建立和運作國家防制機制(NPM)之指引,已預先假定讀者對《禁止酷刑公約任擇議定書》(OPCAT)有一定熟悉度,故不會對於該議定書有一般性之初步介紹,而會直接進行建立與指定國家防制機制時之指引與給予實務上可行之建議以供參考。

而為防止酷刑與其他不人道待遇,APT 將專注於以下三個綜合性目標:

1. 制度的透明度 (transparency in institutions): 透過獨立訪查和其他監督機制,促進對有剝奪他人自由能力的機構進行外部審查和問責。
2. 有效的法律架構 (effective legal frameworks): 確保有關防止酷刑和虐待的國際間、區域和國家法律規範得到普遍性的倡議、尊重和實施。
3. 增能 (capacity strengthening): 透過增加對國家防制機制運作的瞭解和承諾,加強對於關心被剝奪自由者的國家和國際行為者的能力。

第二項 建立國家防制機構之過程、組織型態、成員、要件與標準

一、 決定國家防制機制的過程⁶¹

雖各國確立其國家防制機制之過程可能有所不同,但不論過程為何,仍須包括一定要素。首先,過程應該是透明的,政府應主動公開設立國家防制機制之過程、參與機會以及最終決定的標準、方法和理

⁶⁰ Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms APT Guide (2016) pp. vii [hereinafter APT Guide].

⁶¹ *Id.* p. 8 et seq.

由，並涵蓋民間社會（特別是非政府組織）和其他相關國家行為者。其次，過程中所有參與者都應能獲得相關資訊，包括現有國家訪查機構的「清冊」⁶²及有關該國拘留場所的基本資訊，而能知曉國家防制機制的必要特徵和權力方面存在的差距，並估算將需要的人力和財務資源，將有助於參與者決定設計新的機構或指定現有機構作為國家防制機制。

為使國家防制機制受政府與民間社會認其可信與具有獨立性，設立國家防制機制之過程必須具包容性與透明性，APT 指出一般而言須納入考量者有：

1. 政府行政領導層的代表和具有技術專長之常設行政機構其相關成員（適用所有層級：地方、省縣或國家）
2. 非政府組織和其他民間團體
3. 國家人權機構（例如人權委員會或申訴專員公署）
4. 已開始對拘留場所進行探訪的組織（包括監察機構、量刑之法官、以社區為基礎之「非專業」訪查計畫）
5. 代表政府（執政黨）和在野黨（反對黨）之立法機構成員
6. 特定情況下之區域、國際政府組織和非政府組織

除上述所列機關與團體外，由於《禁止酷刑公約任擇議定書》規範的不僅涵蓋監獄和警察局，還涵蓋其他有可能發生不人道對待的處所，因此納入越多的民間團體越佳，不應以上列清單所舉為限。⁶³

二、 組織型態的選擇⁶⁴

（一） 設立新的機構或指定現有機構

各國可選擇指定現有機關或設立新的機構以作為國家防制機制，二者在本質上並無優劣之分。惟於決定指定現有機關或設立新機構之議事過程時，應納入民間社會進入討論。而政府和民間社會皆必須仔

⁶² 該清冊名單應至少總結每個機構的以下方面：

1. 管轄範圍（哪些處所有權探訪）
2. 結構（成員和工作人員數量、職能獨立性、辦公地）
3. 權力和豁免權（無需事先通知的訪查權、私人訪談、知情權等）
4. 預算和運作方式（訪查次數、持續時間和頻率、報告類型、建議的接受程度和執行情況、如何確認執行情況等）

Id. at 8.

⁶³ *See id.* pp.8-9.

⁶⁴ *Id.* at 78 et seq.

細、詳盡地審查做為國家防制機制之機關或機構其職責、管轄權、獨立性、權力及保障，以確保其能完全符合《禁止酷刑公約任擇議定書》的要求，為此應進行任何必要的立法修訂，並提供所需的任何額外資源。⁶⁵

惟少數國家擁有獨立之專責機構能依照《禁止酷刑公約任擇議定書》的設想，得對所有拘留場所進行預防性訪查，但實然有部分國家現有之機構已開始對部分或所有拘留場所進行不同類型的探訪。雖現有大多訪查機構本質上仍缺乏《禁止酷刑公約任擇議定書》中所規定國家防制機制之基本要件。但不代表其不能憑藉自身權利與作為國家防制機制的補充而為被拘留者條件的改善做出重要貢獻。不過將不合國家防制機制要求的這些機構指定為防制機制本身的一部分是仍不合適的，例如 APT 指出以下單位即不應受指定而作為國家防制機制：

1. 負責拘留場所之內部行政督察單位
2. 拘留場所之外部監察機構可酌予行政裁撤或受負責拘留場所之部會
3. 部門指揮議會之委員會
4. 檢察官辦公室

另一方面，某些現有機構很有可能根據《禁止酷刑公約任擇議定書》被指定作為國家防制機制，而此通常需要立法、人力和財政資源以及調整工作方法。此類機構包括有：

1. 國家人權委員會
2. 機構的申訴人員⁶⁶或公設辯護人辦公室
3. 非政府組織
4. 獨立的外部拘留場所監察機構（不受行政裁撤及負責拘留場所之部門、部會指揮所影響）。

而其他類型的部分現有機構通常不適合指定為國家防制機制，但透過本質上的再造，在某些特定情況下可以轉變為滿足《禁止酷刑公約任擇議定書》要求之國家防制機制。舉簡例如下：

1. 部分司法部門

⁶⁵ *Id.* at 88 et seq.

⁶⁶ 原文為 ombudsman，但查我國似乎無此制度可對應之職務。參照工作需求書則翻譯為監察使。

2. 以社區為基礎之獨立訪查計劃⁶⁷

因此綜上所述，APT 建議在實務上根據締約國的具體情形的不同，而應考慮之因素應包括以下數點：

1. 若設立新機構而明確其職責、獨立性、訪查、建議諮詢以及其他必要授權，從而符合《禁止酷刑公約任擇議定書》的要求。是否對於任何現有機構而言，能在法律和政治上可能達到同樣的結果？
2. 設立新機構是否會與現有機構的工作重複？或另一方面而言，若現有機構不能涵蓋《禁止酷刑公約任擇議定書》定義的所有拘留場所，是否能透過彌補其中的差距就能滿足，而不需要額外設立新的機構？
3. 是否有任何現有機構具有機構獨立性的傳統和聲譽，能夠比設立新機構更直接地獲得信賴？又或者事實並非如此？
4. 現有機構之職責內容為何？該機構於被拘留者、公務員和公眾中的評價如何（是否能有效地履行職責）？該機構以前是否存有不同職權或工作方法而可能干擾其作為國家防制機制的職責？
5. 在設立現有機構時，民間社會（特別是從事酷刑、虐待和拘留條件領域工作的非政府組織）是否有被納入參與公開流程？
6. 現有機構是否已具備國家防制機制所需的多學科專業知識需求？所需的多樣性是否完備？若否，是填補缺少的專業知識或多樣性更容易，或在設立新機構時將其整合在一起更簡單？⁶⁸

（二）單一或數個國家防制機制

各國得依其地理或標的自行選定、劃分數種國家防制機制，惟每一拘留場所（包括非官方場所）都必須接受至少一個國家防制機制之訪查。

若有疆域廣闊與拘留場所分散之因素，國家應考慮成立一在地理層面上分散但在行政上統一之單一國家防制機制（例如設立地方分支構），而不應以數個國家防制機制作為替代方案。選擇設立多個國家防制機制之國家應該指定一中央國家防制機制，其具有協調和能力建設之職責，以及對其他國家防制機制未能管轄之地域擁有剩餘之資訊收集、訪查及建議權。⁶⁹

⁶⁷ See APT Guide, *supra* note 60, pp. 80-81.

⁶⁸ *Id.* pp.78-79.

⁶⁹ *Id.* p. 94.

最重要的是，不論採用單一或數個國家防制機制，皆必須要符合《禁止酷刑公約任擇議定書》對一般國家防制機制的要求，而不能以已有某機構能在部分方面滿足任擇議定書為由，容許任一國家防制機制在必要之訪查權、獨立性等要件上不符任擇議定書所規範。⁷⁰

(三) 國家防制機制的成員⁷¹

1. 多樣性學科、專業背景之要件

實施立法時應該要求國家防制機制之成員須具有多方面的相關專業知識，APT 於該指引中指出各學科、專業領域應包括但不限於以下：

- (1) 律師（尤其是在國家或國際人權、刑法、難民和庇護法方面專精者）
- (2) 醫生（包括但不限於法醫專家）
- (3) 心理學家和精神科醫生
- (4) 具有有關警務、監獄管理和精神病機構的專業經驗者
- (5) 非政府組織代表
- (6) 具訪查拘留場所經驗者
- (7) 具弱勢群體⁷²合作經驗者
- (8) 人類學家和社會工作者⁷³

除以上列舉之各學科領域外，應有法律明確允許國家防制機制得再額外聘請外部專家，並允許這些專家（及正式工作人員）隨同國家防制機制成員進行訪查，但不得因得聘請外部專家而容許國家防制機制之正式成員不具學科、專業多樣性。⁷⁴此外法律應設定國家防制機制之成員具有性別平等及具相當該國族裔和少數群體（包括殘障人士）代表性的目標，以便能更佳地獲取資訊。⁷⁵

2. 不同任期之選擇⁷⁶

⁷⁰ See *id.* at 90.

⁷¹ *Id.* p. 49 et seq.

⁷² 如移民、婦女、未成年人、身心障礙者、原住民族及國家、種族、宗教或語言少數群體。

⁷³ APT Guide, *supra* note 60, p. 50.

⁷⁴ *Id.* p. 51.

⁷⁵ See *id.* pp. 51-52.

⁷⁶ *Id.* p. 41.

國際人權政策理事會和聯合國人權理事會建議，大多數人權機構以五年為一個合理期限⁷⁷，在此期間成員可以發揮作用，而不會受到對未來重返就業時對其前景之擔憂所影響。

此外，採用交錯任期可確保成員的連續性與穩定性，因為此制度避免所有成員的任期可能同時到期且成員全部更新的狀況，不會大幅更換整體成員，較能保證工作的連續性。因此，國際小組委員會的成員資格都採用交錯任期制。而若採用固定的任期內，也亦需有穩定的任期保障；換言之，國家防制機制的成員應只能在有證據證明嚴重不當行為的情況下，由其機制內本身的大多數成員（如果有數個成員的情況下）或議會（如果只有一兩個成員）投票而免職。

（四）要件與標準

1. 透明度和包容性

同前揭所述，於設立國家防制機制之過程應該是開放的，應盡量涵蓋廣泛的相關利益者與有意願進入議程之行為者，包括政府、民間社會、國家人權機構、現有的訪查機構、非政府組織等。政府應主動公開過程、參與機會以及最終決定的標準、方法和理由。

就國家防制機制為保障被拘留者等任擇議定書所規範之目的，而對於使公眾更能瞭解其職責、工作方法與提供相關必要資訊⁷⁸（如清冊拘留場所之數量、對拘留場所之調查結果、年度總結報告、提交於立法機關之建議等），會有透過提交報告、由非政府組織配合宣導之方式以保持相當之透明度⁷⁹而滿足其作為外部監察機構之任務⁸⁰，但不應有任何特例情形而公布其收集到的敏感資訊以避免日後訪查上受訪之被拘留者、工作人員等相關人事可能有所顧慮。

⁷⁷ 另一可以參考的實例是阿根廷對於《禁止酷刑公約任擇議定書》實施立法草案中為其十個國家防制機制成員中規定四年之可連任任期。

⁷⁸ 提出報告之概念請參 APT Guide, *supra* note 60, p. 67；由 NGO 宣導國家防制機制之工作方法則另請參照 *id.* p. 70。

⁷⁹ 但國家防制機制並不能隨意公布其所持有之資訊。如 APT 即建議法律應規定可強制執行之特權，以禁止揭露國家防制機制所持有的資訊（不論是向政府、司法機構或任何私人公民或組織）。*Id.* p. 9, 44, 45, 48.

⁸⁰ 國家防制機制所持有之個人資料應受保護，未經當事人同意不得揭露；然而，法律也應准許國家防制機制能發佈源自個人數據的彙總資訊及發佈任何其他已將個人數據完全匿名處理的相關資訊。*Id.* pp. 58-59.

2. 獨立性⁸¹

國家防制機制必須在其職責上、人事上和財務上保持獨立高度獨立性，以免受到其他機關、執政當局任何不當影響或干預，以下就各項獨立性需求申言之。

(1) 設立國家防制機制本身⁸²

如政府當局有權在其自行決定的情況下的裁撤、變更國家防制機制，或者隨時更改其職責、組成和權限，則國家防制機制的獨立性將受到損害。退而言之，即使執政當局並不打算實際行使此類權力，獨立性也會因為此隱憂而仍受影響。因此，國家防制機制必須由憲法或法律明文規定⁸³，且條文中必須明確規定某些要素，包括任命程序、任期、任務、權限、資金、責任劃分以及明確規定各部會首長和其他公職人員不得直接或間接向國家防制機制下令，尤其以憲法授權為最佳保障方式。

(2) 人事獨立⁸⁴

為謀求真正之獨立基礎，國家防制機制應有權根據其自行決定的要求和標準，選用其本身之工作人員。惟選用之工作人員，須為個人與機構上獨立於行政、立法體系之專家，不得有現職或暫時離職而被國家防制機制主動借調或自願申請為成員之情形；亦不應與各機關中之主要政治人物或執法人員有任何個人關係，例如政治忠誠、親密友誼或其他預先存在的專業關係。

程序上，APT 建議建立國家防制機制的法律應有以下相關規定⁸⁵以確保其成員之獨立性：

- 任命方法
- 任命標準
- 任命期限

⁸¹ See APT Guide, *supra* note 60, pp. 37-40.

⁸² *Id.* p. 39.

⁸³ 參照《巴黎原則》A2 之條文：「應透過在憲法或法律文本中的明確規定，賦予國家人權機構盡可能廣泛的職權，並具體規定其組成和權限範圍。」

⁸⁴ See APT Guide, *supra* note 60, pp. 39-42.

⁸⁵ 參照《巴黎原則》B3 之條文：「為了確保國家人權機構成員具有穩定職權，應按照一項訂有具體任期之正式法令加以任命。只要能確保該機構成員之多元性，則得續延其任期。」

- 豁免權和特權
- 解僱和上訴程序

任命之決定不應由政府行政部門直接決定，但仍得由國家元首在獨立機構做出實質決定後再進行正式任命。此過程應要求與廣泛的民間團體協商或直接參與，例如非政府組織、社會和專業組織、大學和其他專家，以確保有外部參與之可能。

(3) 財務獨立⁸⁶

參照《禁止酷刑公約任擇議定書》第 18 條第 3 款⁸⁷、《巴黎原則》B2⁸⁸之條文，財務自主是一項基本要求。若無財務自主之基礎，國家防制機制就無法行使其業務自主權，也無法行使其決策獨立性。因此，作為維護國家防制機制獨立性的進一步保障，應立法以明確其資金來源與性質，並具體規範將年度資金分配給國家防制機制的程序，並且該程序不應受到執政政府直接控制。

為達成此目的，國家防制機制的資金來源、性質與年度資金分配的過程應於實施法律中有明文規定。議會應根據國家防制機制的直接要求批准其年度預算總額，隨後國家防制機制即可逕行支出，而不需行政機關之政府官員事先批准。而資金分配程序，國際人權政策委員會（International Council on Human Rights Policy）⁸⁹和聯合國人權理事會（Human Rights Council）⁹⁰提出了一個適用於國家人權機構的資金分配程序，得做為國家防制機制參考：

- 國家防制機制應自行起草其年度預算
- 其資金總額應交與議會投票表決⁹¹
- 在議會作出的預算分配範圍內，國家防制機制有權決

⁸⁶ APT Guide, *supra* note 60, pp. 46-47.

⁸⁷ 《禁止酷刑公約任擇議定書》第 18 條第 3 款：「締約國應承諾為國家防制機制之運作提供必要資源」

⁸⁸ 《巴黎原則》B2 條：「國家人權機構應具備使其能順利開展活動的基礎設施，特別是適足的經費。經費目的是讓該機構擁有自己的工作人員和辦公房舍，以便獨立於政府、不受可能干預其獨立性的財政控制。」

⁸⁹ 此組織現已停止運作，參見：<https://gnhre.org/?p=1793>。

⁹⁰ 參見：<https://www.ohchr.org/zh/hr-bodies/hrc/about-council>。

⁹¹ The global amount（此處翻譯參照我國健保制度之「總額預算制」）of the funding sought under that budget would then be submitted to a vote in Parliament. APT Guide, *supra* note 60, p. 46.

定其在特定項目上的支出

ICHRP 與 OHCRP 亦強調，分配給國家防制機制的預算不應只是更上級部會預算中的一個項目，其財務責任應透過定期公開財務報告和年度獨立審計來實現。此外，《禁止酷刑公約任擇議定書》要求每個締約國須提供其國家防制機制有效運作與進行訪查等工作所需的資源。因此，國家防制機制的預算將取決於以下變數：

- 拘留地點的數量
- 拘留地點的類型
- 每個地點的被拘留者人數（拘留地點的人口密度）
- 進行訪查所需的通行距離（與頻率⁹²）

各國需對預算進行定期會議，使來自國內所有國家防制機制的代表都能參加（進行會議成本可以通過電話會議或其他方式減少）。

3. 權力和保障：

(1) 豁免權和特權⁹³

《禁止酷刑公約任擇議定書》第 35 條要求國家防制機制「應享有獨立行使職務所必要之特權及豁免」，因此可直接適用於國際小組委員會的《聯合國特權和豁免公約》第 22 和 23 條應成為每個國家防制機制成員所享有類似特權和豁免的規範，見下：

- 在擔任國家防制機制之成員期間以及在機制內工作時：
 - 個人免受逮捕或拘留以及個人行李被扣押。
 - 文件和文件免受扣押或檢查通訊不受干擾。
- 成員資格存續期間中及未來：
 - 在履行國家防制機制職責過程中之口頭、書面言論及行為免受法律訴訟。

這些特權和豁免權必須適用於國家防制的每位成員。然而，由於豁免權與特權的目的是確保機制的獨立性，而不是為了滿足成員的個人利益，故在獲得明顯的大多數支持（例如 2/3 或 3/4）的情況下，國家防制機制的正式成員可以被授予在特定情況下放棄對個別案件

⁹² 在根據預估的訪查頻率制定預算時亦須考慮到國家防制機制通常需要工作人員，在某些情況下還需要外部專家，並且在訪查前（用於準備工作）和訪查後需要額外的時間用以分析和起草報告，這些因素都可能影響所需要的預算。

⁹³ APT Guide, *supra* note 60, pp. 42-45.

豁免權之能力。

(2) 對訪查之保證及相關必要權力

國家防制機制主要倚賴訪查以進行其工作，因此必須就此賦予其相應之權力與保證使其能順利進行後續開展的各項訪查計畫。就此，國家防制機制有數項重要權力須受法律明文保障：

- 無需事先通知之完整訪查權：⁹⁴國家防制機制可以隨時對任何拘留場所進行訪查，而不需要事先通知或獲得當局的同意，並對該拘留場所的所有區域都能進行訪查。
- 場所選擇與接觸之自由權：⁹⁵國家防制機制得自由選擇其所欲訪查的拘留場所與被訪查對象，而不須額外再徵求同意。
- 保密之訪查權：⁹⁶國家防制機制可以與被拘留者或任何其他人士進行私下的面談，而不受官員、囚犯或其他任何人的任何竊聽或其他監視，使被面談者、工作人員等相關人士不必擔心因訪查而日後遭受報復。且應嚴格禁止此類竊聽或監視的可能。唯一的例外是訪談團隊出於安全考量原因⁹⁷，由其本身提出要求，在警衛聽不見但能看見的情形下進行採訪。
- 查閱權：⁹⁸為能最完整地研擬計畫並進行訪查，國家防制機制應有權查閱任何與被拘留者相關的資訊，包括登記簿、文件、醫療記錄等⁹⁹。但亦因此而取得之敏感個人資訊，國家防制機制不得外洩之。
- 建議權：¹⁰⁰國家防制機制可以根據訪查所得出之分析、報告，

⁹⁴ *Id.* pp. 55-57.

⁹⁵ *See id.* pp. 54-55, 59-60.

⁹⁶ *See id.* pp. 59-61.

⁹⁷ 但國家或機構不得以安全為由，為國家防制機制選擇面談之場所與地點。國家防制機制有權自由決定其認為足夠安全、合適的場所，即使可能有風險存在，仍有最終決策權。

⁹⁸ APT Guide, *supra* note 60, pp. 58.

⁹⁹ 參照《禁止酷刑公約任擇議定書》第 20 條：

為使國家防制機制能夠履行任務，本議定書締約國承諾賦予此等機制：

(a) 取得關於第 4 條所指拘禁處所內被剝奪自由者之人數、拘禁處所之數量及其位置之一切資料

(b) 取得關於被拘禁者之待遇與拘禁條件之一切資料 ...

根據第 20 條第 a 款，國家防制機制有權獲得關於被拘留者人數和地點以及拘留地點的資訊以制定相關的訪查計畫。而第 20 條第 b 款規定的資訊範圍極為廣泛，包括有總體和個人醫療記錄、飲食規定、衛生安排、時間表（含在牢房、鍛煉、室內/室外、工作等方面的時間記錄）、自殺監視安排、操性記錄等。

¹⁰⁰ APT Guide, *supra* note 60, p. 64.

向拘留場所、立法機關提出具體之改善建議或法律修正、廢止提案，以改善拘留條件和待遇，並預防酷刑、虐待與不人道待遇等情形發生。

- 追蹤權：¹⁰¹國家防制機制應得追蹤拘留場所、執政當局對其建議之接納程度與執行情況¹⁰²，並進行後續之討論與定期回訪，以達成循環性、系統性的不斷改善。

第三項 國家防制機制之運作

《禁止酷刑公約任擇議定書》之目的為防止酷刑、虐待與其他有辱人格或不人道待遇的發生，而透過國家防制機制定期、預防性、深入訪查等方式從外部監督拘留場所，與被拘留者和當局不斷進行建設性對話並形成建議或提出對於現行法律或立法草案的意見，並持續監督和評估建議的執行情況。亦需要與國家及國際其他相關行為者（如聯合國禁止酷刑小組委員會、其他國家之國家防制機制、跨國之人權非政府組織等）互相合作和協調，以提高公眾和政策制定者對被拘留者權力之意識及關注。因此 APT 建議其運作應該遵循以下原則：

一、 建構有效之訪查制度¹⁰³

透過建立良好的訪查制度，國家防制機制才得以震懾任何違反任擇議定書的行為發生，並就已發生的行為做積極之改進並抑制未發生的可能。以下就訪查之地點、類型、頻率，以 APT 所作之建議申言之：

（一） 訪查地點

國家防制機制進入拘留場所的權利應在國家法律中予以說明，並有對有權進入的場所的定義，其中「拘留地點」定義應涵蓋《禁止酷刑公約任擇議定書》第 4 條第 1 款中可能包括的所有場所。

相關法律可以包括一份非詳盡的機構或機構類別清單¹⁰⁴，以增強

¹⁰¹ *Id.* p. 27.

¹⁰² 法律應明文規定特定地方和國家官員有義務審酌國家防制機制所提出之建議並與其進行對話，以討論建議的實施情況。而接收建議的機關應依法律負有回應之責任，但若它本身無能力實施相關建議，則應重新認定，將該建議轉交與另一有權力實施且有義務回應的機關。

¹⁰³ 整理自原文第三章。See APT Guide, *supra* note 60, p. 14.

¹⁰⁴ 一般認為在《禁止酷刑公約任擇議定書》中透過列舉機構類別清單來定義「拘留場所」是不合適的。這種做法不可避免地會使訪問制度的範圍過於狹窄和限制。

國家行為者能更明確理解。然而，若有如此類之清單，法律必須明確述明該清單並非周延詳盡，並對第4條第1款作出更廣泛的定義。

APT 已試舉清單之一例如下：¹⁰⁵

1. 警察局
2. 預審中心（pre-trial centres，我國並無此制度）／看守所
3. 監獄（針對受刑人）
4. 少年觀護所（juvenile detention centres）
5. 國境之警察設施和陸地口岸、國際港口和機場的過境區
6. 移民、尋求庇護者拘留中心
7. 精神病收容機構
8. 安全或情報機構（如果有權進行拘留）
9. 軍事法權下的拘留設施
10. 行政拘留所
11. 用於轉移囚犯之交通工具（例如警車）

惟僅賦予國家防制機制訪查政府正式指定的監獄、警察局或其他機構的權利仍不能完整滿足其職責，國家防制機制亦須有進入非官方拘留場所的授權和能力。為此，「唆使」、「同意」和「默許」¹⁰⁶的概念對於實現國家防制機制訪查權之完整預期範圍非常重要，因此應納入國內立法實施。而為更明確的表現，法規可以明確承認訪查非官方拘留場所的權力。¹⁰⁷

且在立法程序與措辭上不應逐字採用《任擇議定書》第4條第2款的文字，因為語言的差異會帶來不必要的歧義。但從第4條第2款中可得出其重要概念為國家防制機制必須能夠訪查由私人實體運作之場所，而剝奪自由本質上即是個人不被允許隨意離開該地點。換言

See id. p. 18.

¹⁰⁵ *Id.* p. 18.

¹⁰⁶ 參閱《禁止酷刑公約任擇議定書》第4條：

1. 締約國應依據本議定書，允許第2條及第3條所指機制，對其管轄及控制下任何遭受或有遭受因公務機關之命令或唆使而被剝奪自由之虞，或在其同意或默許下被剝奪自由之處所(以下稱拘禁處所)進行訪查。進行訪查之目的在於必要時加強保護使其免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰。
2. 根據本議定書之目的，剝奪自由是指任何形式之拘禁或監禁，或因司法、行政或其他公權力機關之命令，將特定人置於公共或私人拘束環境下，不得隨意離開。

¹⁰⁷ APT Guide, *supra* note 60, p. 21, 24.

之，對於人們在沒有任何正式命令但得到當局默許的情況下事實上被剝奪自由的場所(即非官方之居留處所)亦受任擇議定書所規範。¹⁰⁸

(二) 訪查類型

1. 深度訪查(In-depth Visits)¹⁰⁹

深度訪查之目標是對拘留體系進行詳細分析，旨在辨別已導致或可能導致未來發生酷刑、殘酷、不人道或有辱人格的因素(包括通過拘留條件是否滿足標準)，並提出關於如何在實務和規範層面解決這些根本原因的建議。由於持續數日，且為了解其所訪查的實際居留情境，此類訪談需要由具有所需能力和專業知識的多學科專家團隊組成(APT建議該團隊至少由三名專家組成)。

2. 臨時訪查(Ad-hoc Visits)¹¹⁰

在深度訪查持續期間應同時進行臨時訪查，以落實國家防制機制所提出之建議並確保被拘留者不會遭受報復。因此何時進行臨時訪查應該是不可預測的，以確保它們能夠藉此產生威懾作用。故此類訪查必須隨機進行，且國家防制機制有權無須事先通知即能隨時探訪任何拘留場所，也可以針對意外情況(例如拘留期間死亡、發生騷亂)或調查特定案件而進行臨時訪查。

臨時訪查的持續時間通常比深度訪查短(APT建議國家防制機制進行訪查所花費之總時間其大約三分之一應分配給臨時訪查)，故可以由較小的訪問團隊進行。

3. 混合計畫(A Mixed Programme)

根據《禁止酷刑公約任擇議定書》所進行的訪查，本質上應是預防性的手段而非透過事後之裁判，故較好的訪查類型應為混合型，即混合深度訪查與臨時訪查，以達到最佳之預防、震懾效果。

(三) 訪查頻率

一般而言，若訪查能由具有必要權力且足夠數量的獨立專家進行，則訪查頻率越高，訪查制度的效果就會越好。但實務上，國家防制機

¹⁰⁸ *Id.* pp. 23, 24.

¹⁰⁹ *Id.* pp. 31-32.

¹¹⁰ *Id.* p. 32.

制的訪查頻率大多時候都取決於國家為其分配的財政和人力資源。

APT 建議，對國家防制機制訪查頻率之任何估計都應基於下列程序¹¹¹：

1. 將較長時間的深度訪談¹¹²（期間為一至四日，至少由三名多學科專家所組成）與較短的臨時訪查（隨機進行，可由編組較小的小組）相結合
2. 國家防制機制整體訪查時間須有約三分之一用於臨時訪查
3. 平均每年至少對以下類別的每個地點進行一次深入訪問，期間可連續進行臨時訪問
4. 已知有問題之警察局
5. 隨機抽取其他警察局
6. 審判前的羈押、拘留等場所(如看守所、拘留所、留置室等)
7. 弱勢群體高度集中之拘留、收容場合
8. 任何已知或疑似存在酷刑或其他虐待問題的地方，或較國內其他機構相比拘留條件較差的場所
9. 平均每三年至少進行一次相互間的深度訪查（同步進行臨時訪查），頻率越高較好
10. 深度訪查任何官方拘留場所之頻率不得低於每五年一次，並且亦不得僅根據臨時拘留場所的相關資訊而延長此間隔期。
11. 由國家防制機制執行的訪查制度必須涉及定期回訪先前訪問過的拘留場所

此外，《禁止酷刑公約任擇議定書》不承認拘留場所的地理位置偏避或國家對國家防制機制施加的財務、後勤或人力資源限制可作為拘留場合接受的訪查次數得少於其他要求的依據。

二、應提出分析報告並跟進監測¹¹³

¹¹¹ *Id.* p. 36.

¹¹² APT 在其出版之《Monitoring Places of Detention: a practical guide》描述相關應採取的措施。如每次深度訪查應有對大量被拘留者的訪談，因此訪查具體持續時間取決於被拘留人數，至少一到三個完整工作日。例如，對監獄進行深度訪查的合理估計期間可以遵循以下指引：

1. 少於 50 名被拘留者，訪查應至少持續一個工作日。
2. 2.50 至 99 名被拘留者，訪查應至少持續兩日。
3. 3.100 至 299 名被拘留者，訪查應至少持續三日。
4. 超過 300 名被拘留者，訪查應至少持續四日。

¹¹³ APT Guide, *supra* note 60, pp. 64-68.

僅有連續訪查而不作出分析報告與提出正式建議並不能履行國家防制機制其職責。故國家防制機制應於每次訪查後向受訪查場所其有權機關當局提供書面報告，詳細說明訪查之目的、過程與發現，並提出具體和實際的改善建議。並應與當局就報告和建議進行建設性對話，當局亦應在合理的期限內回應和採取行動。

同前揭所述，國家防制機制應繼續進行後續監督和評估建議的執行情況，並在必要時提出進一步的意見或建議。此外應向公眾發布其活動和結果的年度綜合報告，以提高其能見度和問責性¹¹⁴。

三、與國際小組委員會、國際社會保持雙向之溝通與交流¹¹⁵

為使國家防制機制能於國際與國內層面上形塑一系統性運作之體制，並建立全球訪查系統以最大程度實現禁止酷刑公約與任擇議定書。國際小組委員會可能向締約國提供有關國家防制機制的支援、建議等協助，國家也能向國際小組委員會提出交流或接觸的需求。

且依任擇議定書第 11 條規定¹¹⁶，小組委員會之職責為就建立國家機制一事向締約國提供諮詢服務，並就加強其防止酷刑和其他形式虐待的能力提出建議，且能夠直接向國家防制機制提供培訓、技術援助及直接訪查該締約國之拘留場所。委員會也可以建議並協助國家防制機制評估改善對被剝奪自由者的保護所必需的需求和手段。各國也應允許並促進不同國家之防制機制之間的互動。以在同儕層面能推廣最佳實務範例。

¹¹⁴ 參照《禁止酷刑公約任擇議定書》第 23 條：「本議定書締約國承諾公布並發送國家防制機制之年度報告。」

根據議定書所公布並發送之年度報告為供國際小組委員會所參考，此意旨並不妨礙國家防制機制根據其本身需要而獨立發布和傳播其年度報告。

¹¹⁵ APT Guide, *supra* note 60, pp. 74-75.

¹¹⁶ 參照《禁止酷刑公約任擇議定書》第 11 條 b 款：

對於國家防制機制：

(i) 必要時就此等機制之設立向締約國提供諮詢意見及協助；

(ii) 與國家防制機制維持直接聯繫，必要時秘密聯繫，並為其提供訓練及技術援助，加強其能力

(iii) 在評估需求及必要措施方面向此等機制提供諮詢及援助，加強對被剝奪自由者之保護，使其免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰；

(iv) 向締約國提出建議及意見，以加強國家防制機制防止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之能力及職權。

第四項 小結

防範酷刑協會於 2006 年所撰寫之指南藉由提供許多實務上可供參考之定義與建議，使各國家行為者與有志趣參與者能更明瞭的理解設立之流程、必要之要件與國家防制機制運作之核心與方法。惟該指南撰寫完畢時，多數國家仍未能自行提出其國家防制機制之方案，所能參考之案例經驗可能不如上揭二份文件多元、廣袤，但仍具有開創先河之作用與因防範酷刑協會本身屬非政府組織而特有之考量層面，故仍應重視之。

除了於締約國內設立國家防制機制外，該指引亦旨將國際和國家層面的訪查機制相結合，形成一個全球性之防制機制，促進國際交流與合作。令各國得以相互觀摩，以獲得分享最佳實踐之機會。

第四節 綜合比較分析

第一項 重要國際準則參採建議

針對報告第一章介紹之重要國際準則，以重點摘要彙整製表，並建議我國是否應參採。

表 1：國家防制機制準則與建議比較表

國家防制機制準則（2010 年）中之基本原則	是否參採之建議
1. 國家防制機制應補充而非取代現有的監督體系，其建立不應排除創建或運作其他類似補充體系的可能性。	1. 建議應參採。 2. 國家防制機制之主要任務在於「預防」酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰，透過訪查及報告分析以協助機關（構）改善拘禁場所及其他可能侵害人權的原因，而並不旨在懲戒相關單位。 ¹¹⁷ 另外不應排除創建或運作其他類似補充體系，仍應尊重其他有權監督之管理機關或補充體系。

¹¹⁷ 引述自國家人權委員會，110 年度國家防制酷刑機制訪視試行計畫總報告，頁 5（2012）。

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	是否參採之建議
2. 國家防制機制的權力應符合「任擇議定書」的規定。	<p>1. 建議應參採。</p> <p>2. 為達禁止酷刑公約之目的，國家防制機制之權力須符合「任擇議定書」規定（例如訪查權、防止報復特權等其他權力），以最大化保障其能順利運作並開展各項工作。</p>
3. 國家憲法或立法中應明文規定國家防制機制的權力。	<p>1. 建議應參採。</p> <p>2. 承前述，為明確賦予國家防制機制必要的相關權力保障，故應於國家憲法或立法中明文規定，且法位階越高階越妥適。惟實務考量上，我國較難透過憲法明文賦予國家防制機制權力，而較可能採立法方式明文規定。</p> <p>3. 於國家防制機制之角色實務指引(2018年)中，已明示國家防制機制應在憲法或立法中明文規範具體規定，包括職權、權力、成員選拔程序、任期、資金和責任範圍。¹¹⁸</p>
4. 國家應確保國家防制機制的獨立運作。	<p>1. 建議應參採。</p> <p>2. 國家防制機制若欲使其訪查、撰寫報告與提供法律建議等職責能有效從外部發揮督促，協助改善各機關(構)，須倚賴獨立運作之基礎。故國家應保障國家防制機制能獨立運作。</p> <p>3. 於國家防制機制之角色實務指引(2018年)中，已明示應建立有效國家防制機制之要件與標準，其中包括職能獨立性、成員資格要求等，落實國家防制機制獨立運作原則，以避免國家防制機制有受其他機關干預之可能。¹¹⁹</p>
5. 國家相關立法應明確規範國家防制機制中，成員	1. 建議應參採。

¹¹⁸ OHCHR, *supra* note 19, p.15

¹¹⁹ *Id.* p. 14.

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	是否參採之建議
<p>的任期及可能將其解職的理由。任期應該足夠長，並得以連任，以促進國家防制機制的獨立運作。</p>	<p>2. 透過立法明確規範國家防制機制成員的任期、解職理由，能使成員因該任期保障而放心履行職責；而足夠長、得連任的任期則能使國家防制機制成員在工作上較有連續性、穩定性，避免一次性替換成員造成工作交接之空窗期與延宕等問題。</p> <p>3. 於國家防制機制之角色實務指引(2018年)中，已明示成員資格之專業知識、獨立性及遴選流程。針對「任期及可能將其解職的理由。任期應該足夠長，並得以連任」仍需進一步明確立法。¹²⁰</p>
<p>6. 根據「任擇議定書」第4條的規定，國家防制機制的職權應擴及所有剝奪自由的場所。</p>	<p>1. 建議應參採。</p> <p>2. 為達成禁止酷刑公約目的，國家防制機制職權自應擴及所有可能剝奪自由之場所，以確保能盡量預防或協助改善任何可能發生酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰。</p> <p>3. 於國家防制機制之角色實務指引(2018年)中，已明示根據「任擇議定書」第4條和第19條的規定，國家防制機制有權對締約國管轄或有效控制下，任何有人被剝奪或可能被剝奪自由的地方進行訪查。¹²¹</p>
<p>7. 國家應提供必要的資源，使國家防制機制能依照「任擇議定書」的要求有效運作。</p>	<p>1. 建議應盡可能參採。</p> <p>2. 為充分使國家防制機制能發揮作用，國家應於行政、立法、司法及其他措施上提供必要資源與協助。尤其國家防制機制主要所倚賴的訪查工作，需挹注相當資源才能順利完成¹²²。此外，若不提</p>

¹²⁰ *Id.* p. 17.

¹²¹ *Id.* p. 21.

¹²² 「國家人權機構全球聯盟 (GANHRI) 在 2008 年通過《奈洛比宣言》時也呼籲各國：若要指定國家人權機構擔任國家防制機制，就必須要提供他們額外的權限與資源。否則，若被迫以同樣的經費與人力去執行比更多的職責，對於國家人權機構與國家防制機制來說都不是件好事情。舉例來說，阿爾巴尼亞的國家防制

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	是否參採之建議
	<p>供必要資源，國家防制機制無法免於財政與人事控制，會使其失去獨立性。由於國家防制機制準則第7點要求之內容相當多，建議得視當時財政、人事等資源分配之可行性適度調整，在不偏離基本原則要求前提下作最適我國實務之決定。</p> <p>3. 於國家防制機制之角色實務指引(2018年)中，已明示締約國具有分配必要資源的法律義務，使國家防制機制能夠有效、獨立地運作並執行「禁止酷刑公約任擇議定書」的相關任務。¹²³</p>
<p>8. 國家防制機制在履行「任擇議定書」規定的職能時應享有完全的財務和業務自主權。</p>	<p>1. 建議應參採。</p> <p>2. 國家防制機制之財務自主及業務自主權自然以完全獨立為佳。在業務自主方面，由於我國人權委員會委員係由監察委員兼任，享有高度的獨立性保障，但財務自主方面，實務上不可避免地會受到政策轉變、輿論、國家財政收入、預算分配與執行率等因素影響。若由人權委員會委員組成國家防制機制，應盡量維持其預算數額穩定並追求能由國家防制機制自主提出預算需求。</p> <p>3. 於國家防制機制之角色實務指引(2018年)中，已明示國家防制機制在履行「任擇議定書」規定的職能時應享有完全的財務和業務自主權，包含法律應明確規定執行機構不得干預國家防制機制的職權和運作；國家防制機制具有財務自主權且應有權自由地從其他來源（例如私人或外國捐助</p>

機制剛開始雖然多分配到五名工作人員，卻必須與監察使辦公室的其他部門共用空間、設備與電腦。...摩爾多瓦的國家防制機制因為沒有自己專門的交通工具，只能在每周其中一天借用監察使的車輛外出，這就讓本來應該是「突襲式」的訪視行程變得可以預測了。」

以上節錄自人權聯盟，讓國家人權機構擔任預防酷刑的「國家防範機制」，<https://covenantwatch.org.tw/2019/07/05/nhris-archive-08/>。

¹²³ OHCHR, *supra* note 19, p. 16.

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	是否參採之建議
	機構）籌集資金。 ¹²⁴
<p>9. 國家當局和國家防制機制應與國家防制機制展開後續進程，以落實國家防制機制可能提出的任何建議。</p>	<p>1.建議應參採。</p> <p>2.國家防制機制應是一「回應式」之系統，意即透過防制機制與國家當局、受協助的機關（構）展開反覆不斷之建議與回應，共同促成進步及改善。且國家防制機制之工作性質可能會使部分機關（構）或當局不願配合，故須使國家當局與國家防制機制有義務展開後續進程，才能確保落實其提出之建議。</p> <p>3.於國家防制機制之角色實務指引（2018年）中，已明示國家當局和國家防制機制應監測眾人關注的案件並採取後續行動，包括加強對已經發生或可能發生報復的地方的監測，甚至與非政府組織等其他行為者合作介入和提供援助、與國際監測機構分享訊息、向國家當局提供建議。¹²⁵</p>
<p>10. 參與或與國家防制機制合作履行「任擇議定書」職能的人員不因此而受到任何形式的懲罰、報復或其他損害。</p>	<p>1. 建議應參採。</p> <p>2.此等免受任何形式的懲罰、報復或其他損害的權利，能使國家防制機制工作的參與者免除恐懼，提供最真實的資訊與建議，進而保障國家防制機制的監督功效。</p> <p>3.於國家防制機制之角色實務指引（2018年）中，已明示防止和解決針對向國家防制機制提供資訊之人的報復，是國家防制機制的重要職責，國家防制機制應制定預防報復的策略，並建立調查機制以處理對報復行為指控及監督此類義務的履行情況。¹²⁶</p>

¹²⁴ *Id.* p. 16.

¹²⁵ *Id.* p. 24.

¹²⁶ *Id.* p. 23.

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	是否參採之建議
<p>11. 國家防制機制的有效運作是一種持續性的義務。國家防制機制的效能應由國家和國家防制機制本身自行定期評估。</p>	<p>1. 建議應參採。</p> <p>2. 為達禁止酷刑公約及其任擇議定書之人權目的，國家防制機制的有效運作自應是一持續性義務，才能不斷發揮協助與預防作用。而為達成上述持續性目的，國家防制機制與國家應擬定短期及長期的策略目標，並自我評估¹²⁷實行成果與檢討。此外亦可邀請聯合國防制酷刑小組委員會等國際參與者提供建議。</p> <p>3. 於國家防制機制之角色實務指引（2018年）中，已明示國家防制機制應制定長期和短期策略，以持續評估和改進自身工作結果並且納入其他可能合作的夥伴。¹²⁸</p>

第二項 監察院監察委員擔任國家防制機制成員之探討(2018年、2010年)

依據防制酷刑：國家防制機制之角色實務指引之內容¹²⁹，國家防制機制組織應具備之性質包含：獨立性（包含職權、運作和財政）、專業和獨立的成員、有效且持續重新評估的策略、關鍵職能的履行。以下將就獨立性（包含職權、運作和財政）及專業和獨立的成員二方面，審視我國監察院現行制度是否符合該實務指引之要求，並提出問題及本計畫之建議。

由於我國仍未正式成立國家防制機制，相關法規未正式訂定或修正，因此，此部分的比較並不是在指出目前的法規是「錯誤的」或是「不妥當的」，而係藉由初步的比較，呈現出我國正式成立國家防制機制時，在核心要件上可能如何調整，或由那一個機關、單位來成為

¹²⁷ See OHCHR, *supra* note 19, p. 20. 評估時應考慮以下工作和因素：現存的問題和挑戰、成功的實踐案例、工作計劃和緊急應對的標準、工作團隊、外訪團隊的組成標準、預算和資源、實施活動的策略和工作方法、與其他行為主體的合作、向當局和其他相關機構提出的建議、後續工作、資訊管理（觀察、建議、回應、實施資訊的系統化）

¹²⁸ *Id.* p. 20.

¹²⁹ OHCHR, *supra* note 19, p. 14.

國家防制機制的適合性。

一、 我國監察院現行制度之問題

(一) 國家防制機制成員之職權獨立性應受法律明文保障

依據憲法增修條文第七條第五項規定：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」監察院的職權從立法權中獨立產生，監察院應積極妥慎獨立行使職權，其中包括監察委員何時立案、在規定的調查期限內需要多久調查時程、何時提出調查報告、以及是否提案糾彈等，均屬監察委員獨立行使職權之核心範疇。惟國家防制機制有其特殊性，應於法條中就細部事項為具體規定，包括職權、權力、成員選拔程序、任期、資金和責任範圍。另應透過法律賦予國家防制機制有訪查權、獲取資訊權，以及提出建議的權力，並規定與反酷刑小組委員會保持聯繫的程序。法律應明確規定行政執行機構不得干預國家防制機制的職權和運作，其職權應擴及所有剝奪自由的場所。¹³⁰

(二) 財務獨立性應具備資金來源和性質條文以符合任則議定書要求

關於國家防制機制設立的法規，應包括其資金來源和性質的條文，並具體規定年度撥款給國家防制機制的分配程序，此處應立法以明定，惟我國尚無詳細規範。¹³¹

(三) 成員任命應獨立招聘並明文規定

我國監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，我國監察院由總統提名，經立法院同意任命之。監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。惟國家防制機制組織成員應透過開放、透明和包容的程序進行選拔，且應就以下內容為明文規定：成員的選拔過程（任命方法和標準）、成員任期解僱成員的理由（以及上訴程序）、成員和工作人員的特權和豁免權，此處應注意者，乃成員任期應足夠長，並得以連任，以促進國家防制機制的獨立運作。¹³²

(四) 成員須具備專業知識背景、獨立且避免利益衝突

¹³⁰ *Id.* p. 15.

¹³¹ *Id.* p. 16.

¹³² *Id.* pp. 17-18.

依據監察院組織法第三條之一規定，應已囊括成員多元專業知識背景條件，惟應立法明定，國家防制機制的成員須於個人與機構層面上獨立於國家。在履行職責時，他們不應擔任可能導致利益衝突的職位，也不應有可能導致利益衝突的私人聯繫。¹³³

(五) 應明文賦予國家防制機制成員特權和豁免權¹³⁴

我國關於特權及豁免權之規定，僅於憲法增修條例中保障總統及立法委員之權利，惟針對監察委員並無類似規範。應明文規定在國家防制機制成員履行職責期間以及在開展工作時，確保以下事項：

1. 人身逮捕和拘留豁免
2. 個人行李免受扣押
3. 免受文件監視或扣押
4. 在執行任務期間通訊不受干擾
5. 在履行職責過程中的口頭或書面言論或所做行為免受法律制裁
6. 國家防制機制收集的機密資訊也應享有此特權

二、 我國監察院監察委員擔任國家防制機制組織成員比較

參考前述國家防制機制應具備之特性及各項要求，對照我國現行監察院監察委員制度，可作出如表 2 之分析：

表 2：我國監察院監察委員現制與國家防制機制要求與建議比較表

國家防制機制準則（2010 年）中之基本原則	現行監察院職權相關法規	修法建議及配套措施
<p>4. 國家應確保國家防制機制的獨立運作。</p> <p>8. 國家防制機制在履行「任擇議定書」規定的職</p>	<p>監察法第 1 條：</p> <p>「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，</p>	<p>1. 國家防制機制為因應禁止酷刑公約而生之新組織態樣，自有其特殊性，故除現有之憲法、監察法與施行細則等法律外，應再有其他法律中能就防制機制細部事項為具體規定，包括職</p>

¹³³ *Id.* p. 17.

¹³⁴ *Id.* p. 19.

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	現行監察院職權相關法規	修法建議及配套措施
<p>能時應享有完全的財務和業務自主權。</p>	<p>悉依本法之規定。」</p> <p>憲法增修條文第 7 條規定第 1 項：「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。」</p> <p>第 5 項：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」</p>	<p>權、權力、成員選拔程序、任期、資金和責任範圍。</p> <p>2. 另應透過法律明確賦予國家防制機制訪查權、獲取資訊權及建議權，並有與反酷刑小組委員會保持聯繫的標準程序。</p> <p>3. 參照禁止酷刑公約的第 2 條及任擇議定書揭示，要求設立國家防制機制須獨立於其他政府機構且不受其他機構的影響。雖監察院依照憲法而獨立行使職權，但因原本即有彈劾、糾舉及審計權，享有高度之監督權。故若將國家防制機制設置在監察院內，則可能會被質疑履行協助機關改善之獨立性。</p>
<p>5. 國家相關立法應明確規範國家防制機制中，成員的任期及可能將其解職的理由。任期應該足夠長，並得以連任，以促進國家防制機制的獨立運作。</p>	<p>監察院組織法第 3 之 1 條 第 1 項第 7 款：「對人權議題及保護有專門研究或貢獻，聲譽卓著者；或具與促進及保障人權有關之公民團體實務經驗，著有聲望者。」</p> <p>第 2 項：「具前項第七款資格之委員，應為七人，不得從缺，並應具多元性，由不同族群、專業領域等代表出任，且</p>	<p>1. 國家防制機制的成員皆應具備使機制有效運作所需的專業知識和經驗。其組成須考量體現各種專業背景和經驗，同時考慮性別平衡、種族、少數群體和原住民群體的成員代表性，以達到訪查時能使受訪者更願意受訪及提供真實資訊的意願¹³⁵</p>

¹³⁵ 《任擇議定書》第 18 條要求，國家防制酷刑機關應當具備充分的財政和人力

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	現行監察院職權相關法規	修法建議及配套措施
	<p>任一性別比例不得低於三分之一，提名前並應公開徵求公民團體推薦人選。」</p> <p>憲法增修條文第7條第2項：「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。」</p>	<p>2. 為使真正能發揮協助作用，國家防制機制的成員須於個人與機構層面上獨立於國家或其他機關。且在履行職責時，他們不應擔任可能導致利益衝突的職位，也不應有可能導致利益衝突的私人聯繫。</p> <p>針對成員聘任方式與流程尚需明文確保成員獨立性、解任條件及連任規定。</p>
<p>8. 國家防制機制在履行「任擇議定書」規定的職能時應享有完全的財務和業務自主權。</p>	<p>憲法第95條：「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。」</p> <p>監察法第26條第1項：「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。」</p> <p>監察院處務規程第11條：</p>	<p>1. 若未來擬將國家防制機制設置於監察院，雖憲法、監察法及監察院處務規程已明確賦予監察院獨立之業務自主權及調查權，但為確保國家防制機制其獨立性，似仍應將該業務執掌獨立分列，確保其關鍵職能得以妥善履行並避免混淆。</p> <p>2. 監察院的專責之一乃是監督政府機構的行政行為，其中可能涉及對監獄或拘留中心的監察。然而，國家防制機制的職責則是專門針對禁止酷刑與非人道待遇，其場域並不分公、私部門。如果受訪查的處所有同</p>

資源，以有效地履行其職責。若設置於監察院內，需確保該機構有充足的資源，不受其他政府部門的限制或影響。此外，該機關的成員應該具備相應的專業知識，如法律、醫學、人權等方面的專業背景，以便能夠適當監察酷刑的防制情況。

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	現行監察院職權相關法規	修法建議及配套措施
	<p>「監察業務處之職掌如下：</p> <p>一、人民書狀之處理事項。</p> <p>二、人民到院陳情之處理事項。</p> <p>三、自動調查案件申請之處理事項。</p> <p>四、糾舉、彈劾案件之處理事項。</p> <p>五、地方機關巡察之處理事項。</p> <p>六、人民書狀、糾舉、彈劾案件、地方機關巡察有關法規之研擬事項。</p> <p>七、其他交辦事項。」</p>	<p>時存在於公部門內及私部門的情況時，為避免出現無權訪查的困難或與原本監察權、職能有重疊或衝突之處，需再進一步具體規範其業務權。</p> <p>3. 有關財務方面，若比照目前我國人權委員會進行設立，則其財務權責無法達到國際準則的「自主」，原因是監察院內各組織之財務收支會包裹在每年度之監察院預算案中¹³⁶被提出。故實務上或可將焦點從財務的完全自主，移轉到關注於給予滿足其履行職責之必要、穩定數額與開放其自行使用工作項目內之帳務。</p>

三、 小結

綜上所述，本計畫認為，監察院雖具備作為國家防制機制機關之潛力，然而為確保國家防制機制有效運作，針對任擇議定書要求，關於其機關獨立性、財務獨立性、成員獨立性、成員選拔方式、特權和豁免權部分皆須透過立法機關為進一步規範，使其制度更加完善。最大的挑戰在於如何保持機關的獨立性、資源的保障，以及與監察院既有職能的協調，若將國家防制機制部屬於監察院，本計畫認為至少應立法確保財務及成員獨立性。《防止酷刑公約》強調防制酷刑機關應當具備高透明度和問責機制，監察院作為一個監察政府行為的機構，本身也應接受公眾和國際的監督。因此，若防制酷刑機關設置在監察院內，必須確保其運作透明，有定期公佈工作成果報告義務，並向公

¹³⁶ 例如人權委員會之預算即在「歲出計畫提要及分支計畫」欄目中。請參照監察院各年度法定預算書。

眾和國際組織負責，以確實達成防制酷刑及不人道待遇發生之目的。

第三項 監察院國家人權委員會人權委員擔任國家防制機制成員之探討（2018年、2010年）

一、 我國國家人權委員會之創設

為落實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，並符合國際人權標準建立普世人權之價值及規範，監察院特依據監察院組織法第三條第二項規定¹³⁷，設「國家人權委員會」。任擇議定書特別強調建立國家防制機制的過程應以公開、透明、包容的方式進行，使各界人士(特別是社會大眾)能夠參與其中。機制的成員需具備專業知識和經驗，確保其有效履行職能。成員的選拔和任命程序應公平透明，符合公布的標準，同時確保其獨立性，避免利益衝突。¹³⁸以下將就我國人權委員會組織性質為進一步探討，並比對國家防制機制之角色實務指引的各項相關標準。

二、 我國國家人權委員會組織性質之探討

(一) 我國人權委員會職權相關法規盤點

表 3 試盤點現行我國人權委員會職權相關法規，聚焦若將國家防制機制建置於現有人權委員會時，應新增之修法建議及配套措施。國家防制機制之角色實務指引有如下四點基本要件，包括獨立性（包括職權、運作和財政）、專業和獨立的成員、有效且持續重新評估的策略及關鍵職能的履行。

表 3：我國國家人權委員會現制與國家防制機制要求與建議比較表

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	監察院人權委員會職權相關法規	修法建議及配套措施
4. 國家應確保國家防制機制的獨	監察院國家人權委員會組織法第3條：「本會置委員十人，本院院長及具有	1. 未來立法方向應確保成員有獨立公開招聘程序。國家防制機制組織成員應透過開

¹³⁷ 監察院組織法第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。」

¹³⁸ OHCHR, *supra* note 19, pp. 17-19.

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	監察院人權委員會職權相關法規	修法建議及配套措施
<p>立運作。</p> <p>8. 國家防制機制在履行「任擇議定書」規定的職能時應享有完全的財務和業務自主權。</p>	<p>「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。本會主任委員由院長兼任之，副主任委員由本會委員互推一人擔任之。當然委員以外之監察委員二人亦得為本會委員，由本院院長遴派之。當然委員以外之本會委員應每年改派，不得連任。」</p>	<p>放、透明和包容的程序進行選拔，且應就以下事項為明確規範：</p> <p>成員的選拔過程（任命方法和標準）、成員任期、解僱成員的理由（以及上訴程序）、成員和工作人員的特權和豁免權。惟我國監察院委員係由總統提名而經立法院同意任命，似與獨立性之要求不符，故應以獨立招聘的方式較佳。</p> <p>2. 國家防制機制的運作性質是自外部協助，故其工作必須具有高度透明性，並對公眾和國際社會負責。因此設置在人權委員會內的國家防制機制，必須有獨立的問責機制，定期發布報告，並對發現的問題進行公開討論和解決方案的提出。確保機關內部和外部的監督和審查程序完善，避免因行政或政治壓力而削弱其職能。</p> <p>財務狀況則如同前揭所述，若置於人權委員會則必然受限制，無法擁有完全的財務自主權。</p>
<p>5. 國家相關立法應明確規範國家防制機制中，成</p>	<p>監察院國家人權委員會組織法第7條及第8條：</p>	<p>1. 任擇議定書要求，國家防制機制應獲得充足的資源，無論是財政上還是人力上，</p>

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	監察院人權委員會職權相關法規	修法建議及配套措施
<p>員的任期及可能將其解職的理由。任期應該足夠長，並得以連任，以促進國家防制機制的獨立運作。</p>	<p>「本會設「研究企劃」、「訪查作業」及「教育交流」3組，置執行秘書等編制職員32人至45人，辦理本會職權之行政事務。本會另得應業務需要，聘用對人權議題及保護有專門研究或具有人權公民團體工作經驗之人員6人至12人，亦得遴聘國內外人權諮詢顧問若干人，以廣納專業人力及意見。」</p>	<p>以保證其能夠有效運作。人權委員會本身也需要足夠的資源來履行其廣泛的人權職責。如果同時肩負國家防制機制的工作，可能會面臨資源不足或工作量的問題。</p> <p>2. 國家防制機制之工作經常需要具備特殊的專業技能，例如對拘留設施進行訪查、識別酷刑跡象、進行法律和醫學分析等，這些能力可能超出人權委員會相關人員的傳統工作範圍，需要再有額外之專業人才配置和技能培訓。</p> <p>3. 人權委員會職務內容應大致囊括任擇議定書所述之訪查、諮詢、合作、教育等職務。然而亦因概括範圍廣闊，未來若將國家防制機制佈署於人權委員會下，應再將其職務範圍獨立列出，確保該職責明確並得以妥善履行。</p> <p>針對訪查職務之參與人員應以法律明文納入防止報復職責及保密原則，方能保障防制機制之任務運作。</p>
<p>6. 根據「任擇議定書」第4條的規定，國家防制</p>	<p>監察院國家人權委員會組織法第2條：</p>	<p>目前人權委員會職務內容已囊括對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件</p>

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	監察院人權委員會職權相關法規	修法建議及配套措施
<p>機制的職權應擴及所有剝奪自由的場所。</p>	<p>「本會之職權如下：</p> <p>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。</p> <p>二、研究及檢討國家人權政策，並提出建議。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>七、與國內各機關及民間</p>	<p>進行調查、對於人權議題提出建議與報告。惟因人數且財務資源問題，目前落實程度仍有限，未來應專款專用，招募專業人員與民間人權組織協助進行工作，且若能將部分委員劃分為專責負責人員，較能確實關切、協助剝奪自由的場所與國家防制機制之職務場所。</p> <p>另外，參照各項基本原則之細部要求（如豁免權、防止報復、特權及對受協助機關展開後續進程等），組織法第2條（尤其是第二條第一款）原本規定應無法完整涵蓋，故應可以專法另外明定。</p>

國家防制機制準則（2010年）中之基本原則	監察院人權委員會職權相關法規	修法建議及配套措施
	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>九、其他促進及保障人權之相關事項。」</p>	

(二) 國家人權委員會之組織架構圖¹³⁹

我國國家人權委員會之組織架構圖如圖 1；幕僚單位組織圖如圖 2。



圖 1：我國國家人權委員會組織圖

¹³⁹ 資料來源：<https://nhrc.cy.gov.tw/cp.aspx?n=7481>



圖 2：我國國家人權委員會幕僚單位組織圖

三、 小結

本計畫針對我國人權委員會組織性質與成員進行探討，我國人權委員會委員之職權係具備作為國家防制機制機關之潛力，相較於監察委員更適合擔任並下設國家防制機制工作單位，其中人權委員會官方更揭示本計畫研究之任擇議定書為其核心參照之人權公約，惟其成員係由監察院組織委員組成，與任擇議定書要求之成員獨立性未完全相符。另外，職責可能涵蓋更廣泛的人權議題，包括言論自由、集會自由、工作權等，這樣廣泛的議題範圍可能會分散對國家防制機制工作的專注度。因此，必須確保設立於人權委員會內的機關能夠專門負責這些特殊的職責，並針對其機關獨立性、財務獨立性、成員獨立性、成員選拔方式、特權和豁免權部分皆須另外立法，使其更加完備。

理想上，應將人權委員移出並獨立於監察院組織，然考量現實情況，較可行的方案應係將其保留於監察院組織中，但將財務獨立性部分明文確立。若將國家防制機制設置在人權委員會內，必須面臨確保該機關的獨立性、資源充足性、權限保障及透明度等問題，避免機關的職能與人權委員會其他職責產生重疊或矛盾，以確實達成國家防制機制之角色實務指引之標準。

第四項 以防範酷刑協會指引（2006 年）檢視監察院監察委員和人權委員會委員擔任國家防制機制成員的妥當性

一、 防範酷刑協會所主張國家防制機制應具有之要件

本計畫依據建立與指定國家防制機制指引(2006年)¹⁴⁰，進行防範酷刑協會對於國家防制機制之建議與我國現有機關所掌職權、法規之比對。由於我國人權委員會委員多由監察院監察委員所當然擔任，又於機關層級上為監察院所下轄，二者於職務、職權與人事任命上高度重疊，故在此將監察院、人權委員會合併比對之，合先敘明。

依建立與指定國家防制機制指引(2006年)所指示，防範酷刑協會就國家防制機制之建立或指定建議，應具備以下四項要件：

1. 成員多樣性學科、專業背景
2. 成員任期
3. 獨立性(機制本身、人事及財務)
4. 權力和保障(豁免權和特權、對訪查之保證及相關必要權力)

二、 建立與指定國家防制機制指引(2006年)與我國現行法規之差異

(一) 成員多樣性學科、專業背景之要件

按我國監察院組織法第三之一條各款，及監察院國家人權委員會人權諮詢顧問遴聘辦法規定，於多元性、專業背景之形式規範上已趨向完備，並相當程度亦具性別平衡性與公共參與性¹⁴¹，為防範酷刑協會所樂見。

惟於實質廣泛程度上，猶未及於防範酷刑協會所列舉之各項學科與背景，應可透過訂定法律之方式，予以補充更詳盡之例示清單，未來選任正式成員即可援用。

(二) 成員任期

詳如下方表格所列，由於我國人權委員會之委員多由監察委員所當然擔任，故其任期受限於憲法第七條第二項規定之六年任期(連選得連任)；且遴派委員之任期僅一年且不得連任，此與防範酷刑協會援用國際人權政策理事會，及聯合國人權理事會建議之五年任期與交錯任期制的建議相悖。防範酷刑協會主張五年且交錯之任期制度可避

¹⁴⁰ APT Guide, *supra* note 60.

¹⁴¹ 《監察院組織法》第三之一條第二項規定：「具前項第七款資格之委員，應為七人，不得從缺，並應具多元性，由不同族群、專業領域等代表出任，且任一性別比例不得低於三分之一，提名前並應公開徵求公民團體推薦人選。」

免一次性更換所有成員，以確保成員的持續性與穩定性¹⁴²。

故參照國際實務經驗與防範酷刑協會之主張，應修法將人權委員會擔任國家防制機制成員之任期、制度彌補至能維持成員之持續性與穩定性。

(三) 獨立性（機制本身、人事及財務）

關於機制本身及人事獨立性之部分，我國以憲法本文、增修條文及監察院組織法之相關規定作為基礎，已可保障機制業務上得不受其他行政、立法機關干預，享有依法獨立行使職權之高度自主性，已高度貼近防範酷刑協會所設想之獨立行使職權。惟防範酷刑協會主張國家防制機制之正式成員，其身分須超脫國家現有政府機關，而以此觀人權委員會委員多同時為監察委員之事實，即有違人事獨立性之要件。

而在財務自主性方面，如下方表格所列，防範酷刑協會提出之建議為「立法議會應根據國家防制機制的直接要求，批准其年度預算總額，隨後國家防制機制即可逕行支出，而不需行政機關之政府官員事先批准」，甚或自行起草預算並送交議會表決，現行法幾乎未可見此類法例。且就實務面觀之，由於我國目前人權委員會預算案之職權為立法院所職掌¹⁴³，且又為監察院之下轄機關(其預算為監察院之整體預算所涵蓋)，若為謀求所謂防範酷刑協會真正之財務獨立性，應再以實際之預算執行率或其他相關指標¹⁴⁴衡量一妥適額度為佳。故應修法明定國家防制機制之資金來源與性質，並具體規範將年度資金分配給國家防制機制的程序，且該程序不應受到其他機關或政府干預。

(四) 權力和保障（豁免權和特權、對訪查之保證及相關必要權力）

從我國目前對於豁免權或免訴權之規定觀之，並無對於監察委員或人權委員會成員之適用或類似規定，而未合於防範酷刑協會所主張直接適用《聯合國特權和豁免公約》第 22 和 23 條¹⁴⁵類似特權與豁免

¹⁴² APT Guide, *supra* note 60, p. 42.

¹⁴³ 相關預算公開資訊可見於 <https://nhrc.cy.gov.tw/News.aspx?n=9845&sms=13535>

¹⁴⁴ 請參見立法院有關人權委員會預算執行率之資訊 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=45900&pid=224467>

¹⁴⁵ 第二十二條：

負聯合國使命之專家(除第五條規定之職員外)在其執行使命期間連同其為執行使命之旅途期間內應予以自由執行其任務所必需之特權及豁

權之建議。

另對於訪查之保證及相關必要權力，如下方表格所列，亦已趨近完備。惟立法上仍需盡可能含括可能產生剝奪自由場所之訪查授權與相關權力，並就訪查頻率、資訊保密等有利訪查進行之技術事項增訂規範，予以保障。

三、 建立與指定國家防制機制指引(2006年)與我國現行法規比較表

表 4 為整理防範酷刑協會對國家防制機制之要求，與我國目前監察院、人權委員會之組織法、法規命令與職權之比對：

表 4：防範酷刑協會建議與我國現行制度比較

防範酷刑協會之建議	現行相應法規	狀態	理由
正式成員需具多樣性學科、專業背景	《監察院組織法》第三之一條 ¹⁴⁶ 《監察院國家人權委員會人權諮詢顧問遴聘辦法》第二條：	大致符合	防範酷刑協會更偏好具有廣泛學科、領域的專家參加，因此有試舉一份清單列出建議的學科領域 ¹⁴⁷ 。

免，尤應予以：

- (甲) 豁免拘捕或拘禁及其行李之被扣押；
- (乙) 豁免其因執行使命而發表之言論及所作之行為而生之一切訴訟。此項訴訟豁免於該專家已非為聯合國僱用時仍繼續有效；
- (丙) 其文書及文件之不可侵犯性；
- (丁) 為與聯合國通訊而使用密碼及以專差或密封郵袋收發信件之權；
- (戊) 外國政府代表負臨時使命所享之同樣貨幣及外匯便利；
- (己) 外交使節行李所享之同樣豁免及便利。

第二十三條：「賦予專家以特權及豁免係為聯合國利益起見並非為私人便利而設。秘書長有權並有責任於引用豁免有礙司法而予以棄權並不損及聯合國利益時，應對任何專家之豁免權予以棄權。」

請參見 <https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-22%28I%29>

¹⁴⁶ 《監察院組織法》第 3-1 條已列出相當廣泛之監察委員資格限制，並有性別、族群平等性之保障

¹⁴⁷ 防範酷刑協會於其 2006 年之指引中指出各學科、專業領域應包括但不限於以下：

A. 律師(尤其是在國家或國際人權、刑法、難民和庇護法方面專精者)、

防範酷刑協會之建議	現行相應法規	狀態	理由
	<p>「監察院國家人權委員會（以下簡稱本會）得應人權議題或業務推動需要，由主任委員聘請學者、專家、政府機關人員或民間團體代表若干人擔任人權諮詢顧問，聘期二年。聘期屆滿得視需要續聘之。」</p>		<p>參見我國目前當然委員與諮詢顧問的名單¹⁴⁸，其學科、領域尚未如防範酷刑協會所預想的廣泛。</p>
<p>成員任期（防範酷刑協會推薦為五年、交錯任期，且選任程序須有法律明文保障）</p>	<p>《中華民國憲法增修條文》第七條第二項： 「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年...」</p> <p>《監察院國家人權委員會組織法》第三條第一項： 「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</p>	<p>大部分不符合</p>	<p>由於我國人權委員會之任期與監察委員相同，因此關於任期之適用法條參照我國憲法第七條第二項。其中當然委員的任期為六年（連選得連任）；但遴派委員之任期僅一年且不得連任。此處建議於人權委員會組織法內另外規定或修改。</p> <p>此外聘任人權諮詢顧問之任期僅有兩年¹⁴⁹，但由於性質上不</p>

B. 醫生（包括但不限於法醫專家）

C. 心理學家和精神科醫生

D. 具有有關警務、監獄管理和精神病機構的專業經驗者

E. 非政府組織代表

F. 具訪查拘留場所經驗者

G. 具弱勢群體 1 合作經驗者

H. 人類學家和社會工作者

¹⁴⁸ 請參照監察院全球資訊網-本屆 (cy.gov.tw) 各位監察委員之專長學科與領域。

¹⁴⁹ 監察院國家人權委員會人權諮詢顧問遴聘辦法》第 2 條：「監察院國家人權委員會（以下簡稱本會）得應人權議題或業務推動需要，由主任委員聘請學者、專家、政府機關人員或民間團體代表若干人擔任人權諮詢顧問，聘期二年。聘期屆

防範酷刑協會之建議	現行相應法規	狀態	理由
	<p>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。」</p> <p>第二項： 「前項當然委員以外之本會委員應每年改派，不得連任」</p>		<p>屬於國家防制機制正式成員，故不在此列入。</p>
<p>機制本身之業務、人事獨立性</p>	<p>《憲法》第九十條(為下列增修條文所限縮)</p> <p>《憲法》第九十七條第一項¹⁵⁰</p> <p>《憲法》增修條文第七條第一項及第五項¹⁵¹</p> <p>釋字第三百二十五號解釋理由書¹⁵²</p> <p>《監察院國家人權委員會組織法》第三條第一項</p>	<p>大部分不符合</p>	<p>由於人權委員會組織成員大多數為監察委員，依憲法所賦予獨立行使職權之意旨，應可在業務上具有相當獨立性，而不受執政當局或其他行政、立法等機關干擾，且其人事任命流程已明定於組織法，相當符合透明化之流程。</p> <p>惟防範酷刑協會建議國家防制機制之成員須於個人與職位上獨立於政府當局，而不應有現職、暫時離職或借調等情形，故縱</p>

滿得視需要續聘之。

¹⁵⁰ 「監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。」

¹⁵¹ 第一項:「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。」

第五項:「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」

¹⁵² 「……國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，例如法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，考試委員、監察委員獨立行使職權……」

全文請參 <https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310506>

防範酷刑協會之建議	現行相應法規	狀態	理由
			有業務自主權，仍與人事獨立之要件不相符。
(承上) 財務獨立性	尚無	完全 不符合	防範酷刑協會建議就國家防制機制的資金來源、性質與年度資金分配的流程等事項，應於法條中明定之。立法議會應根據國家防制機制的直接要求，批准其年度預算總額，隨後國家防制機制得逕行支出，而無需行政機關之政府官員事先批准。甚至建議國家防制機制得於分配程序上自行起草其預算，並送交議會表決。 ¹⁵³ 但綜觀我國監察院組織，目前似無相應或可類推適用之法規。
豁免權和特權 ¹⁵⁴	尚無	完全 不符合	防範酷刑協會主要訴求為國家防制機制成

¹⁵³ APT Guide, *supra* note 60, p. 46.

¹⁵⁴ 《禁止酷刑公約任擇議定書》第 35 條要求國家防制機制「應享有獨立行使職務所必要之特權及豁免」，因此可直接適用於國際小組委員會的《聯合國特權和豁免公約》第 22 和 23 條應成為每個國家防制機制成員所享有類似特權和豁免的規範，見下：

1. 在擔任國家防制機制之成員期間以及在機制內工作時：
 - 個人免受逮捕或拘留以及個人行李被扣押。
 - 文件和文件免受扣押或檢查通訊不受干擾。
2. 成員資格存續期間中及未來：
 - 在履行國家防制機制職責過程中之口頭、書面言論及行為免受法律訴訟。

防範酷刑協會之建議	現行相應法規	狀態	理由
(請見註腳標有底線部分)			<p>員於履行其職務時，能有通信秘密保障、人身自由與免訴權等豁免權，但觀察我國憲法本文、增修條文及監察院之監察法等法規，皆無此類保障，免訴權似僅存於我國總統與在職之立法委員。</p> <p>此處或許需另定條文，以確保國家防制機制之正式成員於履行職務時，得以免除遭受潛在報復之憂慮。</p>
<p>對訪查之保證及相關必要權力： (1)無需事先</p>	<p>《憲法》第九十五條¹⁶¹ 《監察法》第二十六、二十七條¹⁶² 《監察院國家人權委員</p>	<p>大致符合</p>	<p>同前所述，由於人權委員會之成員多同時為監察委員，其所掌職權應從憲法與監察</p>

¹⁶¹ 「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。」

¹⁶² 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

第 27 條：

調查人員必要時得臨時封存有關證件，或攜去其全部或一部。

前項證件之封存或攜去，應經該主管長官之允許，除有妨害國家利益者外，該主管長官不得拒絕。

凡攜去之證件，該主管人員應加蓋圖章，由調查人員給予收據。

防範酷刑協會之建議	現行相應法規	狀態	理由
<p>通知之完整訪查權¹⁵⁵</p> <p>(2)場所選擇與接觸之自由權¹⁵⁶</p> <p>(3)保密之訪查權¹⁵⁷</p> <p>(4)查閱權¹⁵⁸</p> <p>(5)建議權¹⁵⁹</p> <p>(6)追蹤權¹⁶⁰</p>	<p>《會組織法》第二條</p> <p>「本會之職權如下：</p> <p>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。</p> <p>二、研究及檢討國家人權政策，並提出建議。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>七、與國內各機關及民</p>		<p>法同時觀察。</p> <p>我國目前多數可能發生剝奪自由之場所為監獄、看守所等監獄、矯正學校、看守所、少年觀護所及戒治所等五類，屬法務部機關(院級為行政院下轄)。故依憲法與監察法，監察院得對此些場所直接行使文件調閱與訪查權，且多數情況皆不得拒絕。</p> <p>而查《監察院國家人權委員會組織法》第二條各項有關提出年度報告、修憲或立法修正、與國內或他國官方及民間團體合作等職權，已大體符合防範酷刑協會對國家防制機制之想像。</p> <p>整體上僅有資訊之保密與訪查頻率上仍未有規定，有待提出建議或立法增訂。</p>

¹⁵⁵ APT Guide, *supra* note 60, p. 55-57.

¹⁵⁶ *Id.* pp. 54-55, 59-60.

¹⁵⁷ *Id.* pp. 59-61.

¹⁵⁸ *Id.* p.58.

¹⁵⁹ *Id.* p.64.

¹⁶⁰ *Id.* p.27.

防範酷刑協會之建議	現行相應法規	狀態	理由
	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。」		

第五節 小結

本計畫以任擇議定書明述之國家防制機制應具備要件探討我國人權委員會、監察院組織性質與成員，參照組織獨立性（包括職權、運作和財政）、專業和獨立的成員、有效且持續重新評估的策略、以及關鍵職能的履行等要求，我國人權委員會委員相較於監察委員更適合擔任並下設國家防制機制工作單位，惟其成員係由監察院組織委員組成，尚不完全符合任擇議定書要求之成員獨立性，為確保國家防制機制有效運作，其機關獨立性、財務獨立性、成員獨立性、成員選拔方式、特權和豁免權部分皆須透過立法使其更加完備，理想上，應將人權委員移出並獨立於監察院組織，但現實情況下較可行的方案是將其保留於監察院組織中，但將財務獨立性部分明文確立，方能進一步討論以人權委員為成員情況下，需立法增訂國家防制機制之職權、運作等範疇。

另外，針對 2006 年 APT 防範酷刑協會所闡述之國家防制機制應具備要件分析結果，係提出得指定現有機關履行國家防制機制職能，若能滿足任擇議定書要求，則不反對人權委員會同時擔任國家防制機制¹⁶³。而在要件上整體結論約等同於上述，特別補充者則為鼓勵交錯之五年任期以符合國際實務主流。

¹⁶³ APT Guide, *supra* note 60, p. 81. (指出人權委員會透過立法、人力和財政資源以及調整工作方法亦可能被指定為國家防制機制。)

第三章 他國國家防制機制規範及經驗分析

第一節 四類國家防制機制類型概論

如前述 OPCAT 締約國中，至今已指定或設置國家防制機制的國家約有 78 個，APT 針對各國之機制進行了廣泛的研究，並將各項機制分為 4 個主要類型¹⁶⁴，不同區域國家設置之防制酷刑機制分類如表 5：

- 國家人權委員會 (National Human Rights Commission)
- 監察使或機關 (Ombuds)
- 新設專業機關 (New Specialised Institution)
- 複合類型 (Multiple Body)：包含多機關、聯邦國家中國家預防系統及強化監察機關（例如：邀請其他單位與監察機關合作共同執行國家防制機制功能）等類型。

表 5：各區域國家設置之防制酷刑機制類型

區域	國家人權委員會	監察使或機關	新設專業機關	複合類型
非洲	布吉納法索		奈及利亞	南非
	維德角		塞內加爾	
	馬達加斯加			
	馬利			
	模里西斯			
	莫三比克			
	尼日			
	盧安達			
	多哥			
美洲	智利	玻利維亞	瓜地馬拉	阿根廷
	烏拉圭	哥斯大黎加	宏都拉斯	巴西
		厄瓜多	巴拉圭	
		墨西哥		
		尼加拉瓜		
		巴拿馬		
		秘魯		
亞太	馬爾地夫		柬埔寨	澳洲

164 APT, NPM OPCAT Database, <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat> (last visited Nov. 25, 2023).

區域	國家人權委員會	監察使或機關	新設專業機關	複合類型
	蒙古			紐西蘭
	斯里蘭卡			
中東及北非	摩洛哥	黎巴嫩	茅利塔尼亞	
			突尼西亞	
歐洲	土耳其	阿爾巴尼亞	法國	丹麥
		亞美尼亞	德國	哈薩克
		奧地利	義大利	馬爾他
		亞塞拜然	吉爾吉斯	摩爾多瓦
		波士尼亞與赫塞哥維納	列支敦斯登	荷蘭
		保加利亞	瑞士	塞爾維亞
		克羅埃西亞		斯洛維尼亞
		賽普勒斯		烏克蘭
		捷克		英國
		愛沙尼亞		
		芬蘭		
		喬治亞		
		希臘		
		匈牙利		
		冰島		
		立陶宛		
		拉脫維亞		
		盧森堡		
		蒙特內哥羅		
		北馬其頓		
		挪威		
		波蘭		
		葡萄牙		
		羅馬尼亞		
		西班牙		
		瑞典		
國家數	16	34	14	14

(資料來源：本研究團隊依 APT 資料庫資料彙整)

然即使屬同類型的國家，各自之機制設計、法律基礎、職權和運作等面向亦有所差異，故需進一步了解國家實踐，考慮到類型分配、國家法律體制、NPM 運作時間及經驗後，選出以下 9 個具代表性之研究對象（由於複合類型所涉機制型態及性質多元，故選擇此類國家的數量較多）。

- 阿根廷（複合類型）
- 澳洲（複合類型）
- 奧地利（監察使或機關）
- 智利（國家人權委員會）
- 丹麥（複合類型）
- 法國（新設專業機關）
- 墨西哥（監察使或機關）
- 西班牙（監察使或機關）
- 英國（複合類型）

第二節 九國國家防制機制分析

第一項 阿根廷

一、 NPM 在該國憲法及政府體制中之地位

阿根廷於 2004 年 11 月 15 日批准聯合國禁止酷刑公約任擇議定書，由於阿根廷為聯邦制國家，由 23 個省和布宜諾斯艾利斯自治市組成，因此其防範體系區分為全國性的防範機制與區域性的防範機制¹⁶⁵。根據第 26827 號法律，阿根廷將其國家防範機制職權指定由「國家預防酷刑委員會 (National Committee for the Prevention of Torture)」負責。阿根廷之國家預防酷刑委員會在組織上屬於國會，但其職權行使獨立於國會運作¹⁶⁶，但地方性防範機制 (local preventive mechanism, LPM) 工作則由「區域防範機制聯邦理事會 (Federal Council of Local Mechanisms)」負責，其主要功能在於協助各省建立區域性防範機制、協調各區域性防範機制運作及向國家防止酷刑委員會提案關於防範酷刑的相關事宜¹⁶⁷。

二、 設置之法律基礎及職權

儘管阿根廷是 2004 年第一批批准 OPCAT 的國家之一，依照該議定書第 17 條規定，締約方應於該議定書生效後一年內（即 2007 年 6 月 22 日前）制定或指定國家防範機制，然阿根廷經歷其國內曠日廢時的立法程序，一直到 2012 年 11 月 28 日才終於通過關於國家防範酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰機制的第 26,827 號法律（名稱為：「防止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的國家機制 (National Mechanism for the Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)」），該法並於 2013 年 1 月 11 日生效。

阿根廷關於建立國家防範機制的第 26.827 號法律，規定阿根廷的

¹⁶⁵ 阿根廷各地區設立地區防制機制之法源依據以及法規通過時間如下所示：

Chaco: Law n° 6483 (1 February 2010);

City of Buenos Aires: Law n° 5787 (13 February 2017);

Mendoza: Law n° 8279 (16 May 2011);

Misiones: Law IV - N°65 (28 August 2014);

Rio Negro: Law n° 4621 (10 January 2011, modified by Law n° 4964 of 5 June 2014);

Salta: Law n° 7733 (14 September 2012);

Tucuman: Law n° 8523 (12 September 2012).

¹⁶⁶ LEY 26.827, article 6(2).

¹⁶⁷ LEY 26.827, article 22.

國家防範機制由國家預防酷刑委員會以及區域防範機制聯邦理事會負責，並由依該法所指定的區域防範機制、政府機構、公共團體以及對有志於促進達成禁止酷刑公約目的之非政府組織所構成¹⁶⁸。其中，該法對於作為第一線防範機制的區域防範機制，僅就其設置之最低要求予以規定，要求其等至少應滿足以下條件，此包括：(1) 依法律建立或由法律指定；(2) 功能及財政上獨立；(3) 在建立或指定的過程中有公眾的有效參與；(4) 確保民間社會組織參與地方機制的運作，並尊重性別平等、不歧視和多元的原則；(5) 與執行與被剝奪自由者處境有關的任務的組織和機構建立聯繫；(6) 提供具體資源，以實現《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約任擇議定書》和本法的目標；以及(7) 問責機制¹⁶⁹。

在功能上，該法要求區域防範機制至少應滿足下列要求，包括：(1) 依據本法（第 26,827 號法律）第 4 條在有事先通知或未事先通知的情況下，對受其管轄的組織和實體的任何地點或活動部門進行訪視，並能夠在專家、顧問或任何人的陪同下進行視察在認為適當的情況下，有權透過其認為相關的方式和技術支援記錄檢查或存取；(2) 彙編有關本省境內被剝奪自由者狀況的資訊並將其系統化，無論他們是否受聯邦、國家、省或市管轄；(3) 促進在其管轄範圍內實施國家防止酷刑委員會制定的行動標準和準則；(4) 設計和建議防止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的行動和政策，並促進主管機關實施其建議、標準和行動準則。¹⁷⁰

在權力上，第 26,827 號法律要求區域防範機制至少應具有下列權限，包括：(1) 調閱與關押被剝奪自由者的公共和/或私人中心有關的資訊或文件，以及包含有關被剝奪自由者和/或其拘留條件資訊的檔案和/或行政和/或司法檔案和/或關於監禁場所的運作；(2) 在認為適合的地點，在沒有他人在場的情況下，單獨或集體訪談被剝奪自由者；(3) 在被剝奪自由者可能因其陳述遭受襲擊、懲罰、報復活任何形式之損害或當地機制酌情認為有跡象表明將對其發生不利之損害時，請求國家或省級當局和所有主管當局以及相應的治安法官和司法官員採取緊急措施，保護被剝奪自由者；(4) 為了確保其功能和目的的達而而促進採取包含保全程序在內的司法程序，並得根據所涉事件管轄規定，得以原告或個別受害者之地位參與程序；(5) 與在其管轄範圍內進行探視和/或監測拘留場所狀況的國家實體和民間社會組織建

¹⁶⁸ LEY 26.827, article 3.

¹⁶⁹ LEY 26.827, article 34.

¹⁷⁰ LEY 26.827, article 35.

立合作與協調聯繫，協調行動可以透過簽署協議、編寫報告或聯合訪問等方式進行。¹⁷¹

三、 組織、人力及預算

阿根廷國家預防酷刑委員會由 13 名成員組成，其中 6 名由國會推派(包括多數黨自兩院各推派 2 名、最大少數黨自兩院各推派 1 名)¹⁷²，其餘成員另包括國家監獄檢察官 1 名，2 名由區域防範機制聯邦理事會選出之代表¹⁷³，3 名由國會依該法第 18 條所規定方式所遴選出相關領域公民社會組織代表¹⁷⁴，以及 1 名由司法及人權部人權司推派之代表¹⁷⁵。其中具第 11 條 a、c、d 項身分之代表任期四年，連選得連任一次；區域性防範機制代表任期則為二年；由國家監獄檢察官出任者之任期，則按其於原職務任期決定。

阿根廷之「區域防範機制聯邦理事會」則由國家監獄檢察官與已建立區域性防範機制的省或自治市組成，其主要功能在於協調各區域性防範機制，協助各省建立區域性防範機制及向國家防止酷刑委員會提案關於防範酷刑的相關事宜¹⁷⁶。

由於本研究單位未能掌握阿根廷之國家防範機制運作之年度報告，從現有資訊中也無法掌握有關其組織狀態(包括其他行政輔助單位)、人力配置情況以及預算等相關資訊，因此無法提供細節資訊。

四、 訪查機制之運作

對限制人身自由處所進行定期與不定期訪視，是防範機制最核心的業務與權力¹⁷⁷，在阿根廷第 26,827 號法律的體制下，有四個單位可以涉及「進行訪視」，分別是國家反酷刑委員會、區域防範機制、國家監獄檢察官及非政府組織，下就此四者所適用的規範及可行使範圍進行說明。

首先，對於限制人身自由處所之定義，係指依據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約任擇議定書》第 4 條第

¹⁷¹ LEY 26.827, article 37.

¹⁷² LEY 26.827, article 11(a).

¹⁷³ LEY 26.827, article 11(b).

¹⁷⁴ LEY 26.827, article 11(c).

¹⁷⁵ LEY 26.827, article 11(d).

¹⁷⁶ LEY 26.827, article 22.

¹⁷⁷ OPCAT, article 20(e).

1 款和第 2 款的規定的意旨下，基於司法、行政或其他公共當局的命令、懲息或明示或默許而被剝奪人民自由的，在國家、省或市管轄或控制下的任何機構或部門，以及任何其他公共、私人或混合實體¹⁷⁸。

其次，國家反酷刑委員會具有對該法第 4 條所稱之限制人身自由處所進行訪視之職權¹⁷⁹；國家監獄檢察官有在依國家和聯邦權力的所有拘留場所履行酷刑防範機制的職能¹⁸⁰；而區域防範機制依第 35 條之要求，亦應至少具備至限制人身自由處所進行訪視之職權；至於 NGOs，則可以在依照國家反酷刑委員會制定的標準下進行探訪¹⁸¹。此外，區域防範機制可以對其轄區內隸屬於國家當局的拘留場所進行訪視監督，反之，國家監獄檢察官辦公室亦可以在地方當局管轄的拘留中心採取行動，這兩種情況都是在國家防止酷刑委員會作為理事機構的協調下進行的¹⁸²。

最後，由於該法對相關的非政府組織（NGOs）賦予一定地位，並作為構成國家防範機制的部分，因此施行細則（Decree 465/2014）規定，有意進行訪視並成為國家防範機制成員的非政府組織須先向國家反酷刑委員會完成登記。

五、 CAT 及 SPT 訪視及審查之結論性意見及訪視報告重點

（一） 2010 年 8 月 2 日 酷刑防範委員會就阿根廷第 5-6 次國家報告前之關切事項清單¹⁸³

- 要求說明是否已依照 OPCAT 建置國家防範機制。
- 要求提出有效及系統性監測與訪視聯邦和省級拘留場所之措施。
- 要求提出是否存在能獨立監測拘留場所之系統，以何種形式，及是否具有突襲訪視之權限。
- 要求說明是否已建立一個可以訪視拘留場所之 NPM 以確保 OPCAT 之施行。

¹⁷⁸ LEY 26.827, article 4.

¹⁷⁹ LEY 26.827, article 7(b).

¹⁸⁰ LEY 26.827, article 33(2).

¹⁸¹ LEY 26.827, article 41.

¹⁸² LEY 26.827, article 34.

¹⁸³ CAT/C/ARG/Q/5-6.

(二) 2013 年 11 月 27 日 酷刑防範次委員會實地訪視
報告¹⁸⁴

- 提醒締約國依議定書設置 NPM 的期限是 2007 年 6 月，並註記阿根廷設置 NPM 的法律終於在 2011 年 8 月獲眾議院審議通過；參議院在對於國家防範委員會的組成進行修正後，於 2012 年 11 月通過法律規範。
- (當時) 在省級建置作為過渡之防範機制，而部分機制並不具有議定書所要求之獨立性。
- 次委員會援引關於 NPM 之相關綱領，提醒締約國應注意確保 NPM 運作上之自治與獨立，並避免任命任可能有利益衝突者擔任成員。

(三) 2017 年 8 月 2 日 酷刑防範委員會就阿根廷第 5-
6 次報告之結論性意見¹⁸⁵

- 儘管日前已完成 NPM 相關立法，但負責統籌 NPM 工作之國家防範酷刑委員會成員迄今尚未任命。
- 委員會雖樂見阿根廷開始進行 NPM 委員之任命工作，但對於 NPM 中由國會指派 6 名委員、政府指派 1 名委員之狀況，認為可能導致如次委員會所指出的利益衝突問題，進而減損 NPM 委員的獨立性。
- 委員會亦對於部分地方性防範機制組成的獨立性表示擔心，並認為其似乎不符合議定書對於獨立性之要求。
- 針對阿根廷(當時)僅 6 省設有 LPM，且其中有部分已面臨嚴重經費不足，難以履行職務之狀況提出警示。
- 委員會敦促締約國儘速依循透明且具包容性的程序，在確保其成員具有獨立性、性別平衡、人口代表性、適合性和包含法律與醫療保健之各多學科領域公認的能力標準下組成國家防範酷刑委員會，並應避免指派具有可能產生利害衝突職位之人的擔任委員；委員會並敦促締約國按照上述標準著手建立地方機制，並為其提供履行職能所需的資源。

(四) 2019 年 2 月 28 日 人權理事會酷刑特別報告員訪
視阿根廷之報告¹⁸⁶

¹⁸⁴ CAT/OP/ARG/1.

¹⁸⁵ CAT/C/ARG/CO/5-6.

¹⁸⁶ A/HRC/40/59/Add.2

- 特別報告員注意到在阿根廷批准 OPCAT 14 年後，依該議定書所要求之防範機制仍未完整運作；其中有關 NPM 的相關立法於 2012 年才獲通過，其成員任命更是在五年後的 2017 才完成。
- 特別報告員指出，據報導依法應分配給該機制的資金也仍未完全可用。在各省和省層級承擔國家預防機制職能的 24 個 LPM 中，在訪視進行時只有 5 個已經建立，且其中僅 2 個運作良好，其餘的在可見的未來中並沒有完成設立或運作的可能。
- 特別報告員提醒建立和有效運作這些機制是阿根廷依照議定書所負之國際義務；而對所有拘留處所定期的獨立訪視是降低酷刑和不當待遇風險最有效的工具。
- 特別報告員建議阿根廷可考慮在聯邦層級設立其他負責預防酷刑和虐待以及監測拘留條件的機構（如負責調查和監測聯邦監獄拘留條件和酷刑風險的監獄系統監察員辦公室，以及機構間監獄控制系統）；其並呼籲當局確保每個省份的 LPM 充分運作和有效，以符合其條約義務。

（五） 2023 年 12 月 19 日酷刑防範次委員會於 2022 年 4 月 19 日至 30 日於阿根廷實地訪視之報告¹⁸⁷

- 次委員會注意到阿根廷之酷刑國家防範機制，因組織上之複雜性及去中心化之特徵，而在運作上面臨極大的挑戰。
- 雖然若未來若按阿根廷之法律規定完成所有國家防範機制的設立，將會有 26 個機制並由國家防範酷刑委員會統籌其運作，但自 2012 以來，次委員會一再提醒締約國不論係全國或省級關於設置防範機制之立法，均應符合議定書與其他次委員會之要求，此其中又以確保 NPM 之獨立性為最基本的要求，不論國家或省級法律均應對於其成員任命方式和其獨立運作之必要財源之規範與此原則契合。
- NPM 成員之任命應基於其過往對於人權保障，特別是酷刑防範之經驗，並應尊重機制的多元性。在過去對阿根廷 NPM 的訪視中，次委員會被告知當局與社會團體有協議，由社會團體對酷刑和不但對待案件進行監測，社會團體的參與有助於 NPM 有策略的規劃其訪視時程，並了解其先前所做建議被實踐的程度。

¹⁸⁷ CAT/OP/ARG/ROSP/1

- 雖然次委員會樂見在防範酷刑工作的推動上有更多元的參與，但直接指定社會團體作為 LPM 或其合作夥伴，不應減損阿根廷依任擇議定書所強調純粹預防或與締約國進行有建設性對話之目的。如果締約國無法有效的區隔預防機制之運作，以及部分單位就個案發生問題時作為處置方之角色，此將會對達成任擇議定書所希望促成之建設性對話。
- 由於社會團體常具有批判與吹哨者之特徵，在此些團體依法律程序或在有刑事證據情況下有權將案件移交法官或檢察官時，此更可能減損政府當局與跟等社會團體合作之意願。
- 在 NPM 預算之自主性部份，次委員會對於在其所訪問的許多剝奪或限制人身自由場所所訪談對象，從未曾被國家防範機制成員的訪視，或者不知悉該等成員曾進行訪視感到關切，因為此凸顯了阿根廷未能在該國大部分地區完成省級防範機制的設立，且此等機制缺乏足夠的資源進行運作。
- 次委員會強調必要資源之分配係締約國依議定書第 18(3)條所負之義務，並建議阿根廷優先推動在尚未設立 LPM 之地區，開始 LPM 相關法律之起草作業，並確保其符合任擇議定書與次委員會關於 NPM 指引之要求；此外，次委員會並建議已完成 LPM 立法之省政府，儘速依據任擇議定書和上述準則確立的獨立性、公正性和經驗標準，著手任命其成員，並建議締約國與各機制進行直接和建設性的磋商，以確定它們根據《任擇議定書》充分履行任務所需的資源性質和數量。

六、 小結

阿根廷因其聯邦制之政治體系，其防範機制亦分為區域與聯邦層級，使其機制過於複雜，且之體系之完整需仰賴各省各自立法進度，運作之順暢亦須端視各省之執行。而誠如前部分所介紹，阿根廷目前國家防範機制在運作上遭遇之困難，恰好是因區域防制機制無法有效建立或運作而導致。我國在憲法本文架構下雖同樣有省級政府，且有中央與地方分權之制度設計，但因我國修憲後憲法增修條文基本已將省級政府職責虛擬化，以衡酌我國目前實際管制之臺澎金馬地區之疆域面積，也並無像阿根廷般採行中央與地方分權並分別建置國家以及地方/區域防範機制之必要，更遑論阿根廷此種分工模式實際運作成效備受質疑，其制度對我國之可參考性應當不高。但值得注意的是，阿根廷將非政府組織納入其國家防範機制之一環，並賦予其訪視權限，此種制度設置或有助於擴大防範酷刑之監督安全網密度，對預防酷刑之發生或能有相當之助益；但相反的，由於非政府組織之組成和運作

良莠參差不齊，倘過度擴大防範機制下參與者及訪視權力，在缺乏對此些參與者之審查機制，且此些參與者彼此獨立且缺乏橫向聯繫或沒有統一之垂直管制機制時，此也可能導致限制人身自由利用處所需頻繁因應訪視工作，甚至可能對其業務造成不必要之負面影響負荷，我國倘欲在一定程度擴大並讓非政府組織參與或負擔防範機制之運作或職能，自也應將相關之利弊得失以及機制上可能須搭配之輔助辦法進行通盤檢視。

此外聯合國防範酷刑次委員會代表團在 2012 年 4 月 18 至 27 日至阿根廷進行訪視，其注意到當時阿根廷作為臨時措施的地方/區域防範機制，在部分地區存有獨立性不足的問題¹⁸⁸。而在第 26,827 號法律通過後的相關國際公約定期審查之結論性意見中，則主要關注關於訪視人員選任方式之適切性、地方/區域防範機制之建立狀況，以及已建立防範機制的運作狀況。

另外，在阿根廷禁止酷刑公約第五、六次定期報告的結論性意見中，委員會鼓勵阿根廷儘速完成防範機制工作人員之任命作業，但也關切由其目前由議會指派 6 名代表及政府指派 1 名代表的防範機制委員任命方式，可能存在利益衝突問題，並可能影響防範機制運作上之獨立性。此外在結論性意見中，委員會並注意到阿根廷全國只有六個省已完成地區/區域防範機制之建立工作¹⁸⁹，其中有部分甚至已因預算問題而面臨運作上之障礙¹⁹⁰。至 2018 年聯合國酷刑特別報告員訪問時，阿根廷全國只有五個地區/區域防範機制正常運作¹⁹¹。

整體來說，阿根廷目前面對的挑戰主要在於地區/區域防範機制建立進度緩慢，導致第 26,827 號法律所設計的防範機制無法獲得落實。

¹⁸⁸ CAT/OP/ARG/1, paras. 15-16.

¹⁸⁹ 此包括 Chaco、Mendoza、Misiones、Rio Negro、Salta 以及 Tucuman 等六個省，

¹⁹⁰ CAT/C/ARG/CO/5-6, para. 25.

¹⁹¹ <https://www.ohchr.org/en/statements/2018/04/preliminary-observations-and-recommendations?LangID=E&NewsID=22974>. See also A/HRC/40/59/Add.2, para.10.

第二項 澳洲

一、 NPM 在該國憲法及政府體制中之地位

澳洲政府係於 2017 年批准 OPCAT，惟其同時依據 OPCAT 第 24 條作出聲明，表示澳洲將延後三年指定 NPM。澳洲政府在批准 OPCAT 時，亦宣布聯邦監察使公署（Commonwealth Ombudsman）將作為澳洲 NPM 的協調者¹⁹²。自 2018 年 7 月起，聯邦監察使公署已開始從事 NPM 之相關協調工作。與此同時，聯邦監察使公署並負責對於聯邦拘留處所（例如移民拘禁設施、軍事拘禁設施、澳洲聯邦警察拘禁設施等）加以監督¹⁹³。除此之外，聯邦監察使公署於 2020 年另設立一公民社會諮詢小組（OPCAT Advisory Group, OAG），以就公署身兼 NPM 以及澳洲 NPM 網絡協調者之功能與職責提供建言。諮詢小組於 2020 年 3 月召開第一次會議，並於往後每年召開三次會議同時作成公報¹⁹⁴。

由於澳洲為聯邦制國家，聯邦政府及各州與各領地政府必須個別指定其 NPM，以就其管轄領域內之拘禁處所加以監督。截至 2022 年 12 月為止，澳洲的 8 個行政區中已有 6 個行政區正式指定其 NPM。在聯邦層級，依據修正後之《2017 年監察使規則》（Ombudsman Regulations 2017），聯邦監察使辦公室被授權執行聯邦 NPM 以及 NPM 協調者的雙重功能。值得注意的是在聯邦層級，目前實際上從事訪視的機關除聯邦監察使辦公室外，尚有澳洲國防軍（Australian Defence Force）、國家兒童委員會（National Children's Commission）以及澳洲人權委員會（Australian Human Rights Commission）。其中，澳洲人權委員會係針對移民拘禁處所進行預先告知的訪視。澳洲人權委員會於其每次訪視後發布其觀察報告，同時發布年度報告。此外，澳洲人權委員會亦針對 OPCAT 之執行提出建議，亦即促使 OPCAT 之相關要求納入澳洲之法律、政策及實踐之中¹⁹⁵，其並對此發佈有相關報告¹⁹⁶。必須注意的是，聯邦政府本身並無針對澳洲之 NPM 模式

¹⁹² <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/australia>

¹⁹³ <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/australia>

¹⁹⁴ <https://www.ombudsman.gov.au/industry-and-agency-oversight/monitoring-places-of-detention-opcat>

¹⁹⁵ https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/publications/implementing-opcat-australia-2020#_edn2

¹⁹⁶ https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/publications/implementing-opcat-australia-2020#_edn2

作有整體性立法¹⁹⁷。

以下主要就澳洲各行政區指定 NPM 之情形進行簡要說明。

(一) 塔斯馬尼亞 (Tasmania)

塔斯馬尼亞通過有《2021 年 OPCAT 執行法》(OPCAT Implementation Act 2021)¹⁹⁸，以針對 NPM 之指定及其活動進行相關規範，該法並於 2022 年 1 月正式生效。於 2022 年 2 月，塔斯馬尼亞州州長正式任命 Richard Connock 擔任塔斯馬尼亞 NPM 主責人。

依據聯邦監察使公署於 2019 年所發布 OPCAT 執行報告，該州實際上參與對於拘禁處所監督訪視活動的機構，包括：兒童及青年委員會 (Commission for Children and Young People)、心理健康官方訪查員及監獄官方訪查員 (Mental Health Official Visitor and Prison Official Visitor)，以及監禁督察辦公室 (Office of the Custodial Inspector)¹⁹⁹。

(二) 南澳 (South Australia)

依據南澳所通過的《2021 年矯正服務(問責及其他措施)修正法》(Correctional Services (Accountability and Other Measures) Amendment Act 2021)²⁰⁰，南澳針對成年人監獄設有官方訪查員 (Official Visitors)，同時指定其作為南澳之 NPM。此外，南澳提出有《2021 年 OPCAT 執行法案》(OPCAT Implementation Bill 2021)²⁰¹法案，進一步增列首席社區訪查官 (Principal Community Visitor) (針對封閉式精神衛生及封閉式身心障礙設施) 以及訓練中心訪查官 (Training Centre Visitor) (針對訓練中心) 作為南澳 NPM 之機構。依據資料顯示，該立法提案已

¹⁹⁷ <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat/australia>

¹⁹⁸ The document is available at <https://www.legislation.tas.gov.au/view/whole/html/asmade/act-2021-026>

¹⁹⁹ Commonwealth Ombudsman, *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT), Baseline Assessment of Australia's OPCAT Readiness*, Sept. 2019, 16, available at https://www.ombudsman.gov.au/__data/assets/pdf_file/0025/106657/Ombudsman-Report-Implementation-of-OPCAT.pdf

²⁰⁰

[https://www.legislation.sa.gov.au/__legislation/lz/v/a/2021/correctional%20services%20\(accountability%20and%20other%20measures\)%20amendment%20act%202021_12/2021.12.un.pdf](https://www.legislation.sa.gov.au/__legislation/lz/v/a/2021/correctional%20services%20(accountability%20and%20other%20measures)%20amendment%20act%202021_12/2021.12.un.pdf)

²⁰¹ https://ombudsman.nt.gov.au/__data/assets/pdf_file/0011/1287740/opcat-implementation-bill-2021.un.pdf

屆期而失效，截至目前為止尚未重新提案。

依據聯邦監察使公署於 2019 年所發布 OPCAT 執行報告，該州實際上參與對於拘禁處所監督訪視活動的機構，包括：社區訪查方案（Community Visitor Scheme）、矯正服務部（Department for Correctional Services）、公共誠信及反貪腐獨立專員辦公室（Office for Public Integrity and Independent Commissioner Against Corruption）、首席精神科醫師辦公室（Office of the Chief Psychiatrist）、兒童及青年專員辦公室（Office of the Commissioner for Children and Young People）、兒童及青年守護者辦公室及訓練中心訪查員（Office of the Guardian for Children and Young People and the Training Centre Visitor）、公眾代言人辦公室（Office of the Public Advocate），以及南澳監察使（South Australian Ombudsman）²⁰²。

（三）北領地（Northern Territory）

北領地政府通過有《2022 年拘禁場所監督（禁止酷刑公約議定書）修正法》（Monitoring Places of Detention (Optional Protocol to the Convention Against Torture) Amendment Bill 2022）²⁰³。該法指定由北領地監察使（NT Ombudsman）（協調者）、北領地社區訪查員計畫（NT Community Visitor Program）以及北領地兒童專員（NT Children's Commissioner）共同擔任北領地的國家防制機制。截至 2024 年 4 月為止，該法尚未正式生效。

依據聯邦監察使公署於 2019 年所發布 OPCAT 執行報告，北領地實際上參與對於拘禁處所監督訪視活動的機構，包括：檢察總長及司法部（Attorney General and Minister for Justice）（官方訪查員及少年司法諮詢委員會）（Official Visitor and Youth Justice Advisory Committee）、社區訪查員計畫（Community Visitor Program）、北領地監察使（Northern Territory Ombudsman），以及兒童委員會辦公室（Office of the Children's Commission）²⁰⁴。

²⁰² Commonwealth Ombudsman, *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT), Baseline Assessment of Australia's OPCAT Readiness*, Sept. 2019, 25.

²⁰³

https://legislation.nt.gov.au/LegislationPortal/Bills/~link.aspx?_id=423FBE19A0884DC198E2B8C06FE88FA3&_z=z

²⁰⁴ Commonwealth Ombudsman, *Implementation of the Optional Protocol to the*

(四) 澳洲首都領地 (Australian Capital Territory, ACT)

澳洲首都領地政府目前已指定由澳洲首都領地監察使 (ACT Ombudsman)、澳洲首都領地人權委員會 (ACT Human Rights Commission) 以及澳洲首都領地矯正服務督察辦公室 (ACT Office of the Inspector of Correctional Services) 作為澳洲首都領地之國家防制機制。其中，首都領地監察使係由聯邦監察使公署擔任。首都領地監察使之權限主要透過領地所通過之《1989年監察使法》(Ombudsman Act 1989)、《2012年公共利益揭露法》(Public Interest Disclosure Act 2012) 及《2016年資訊自由法》(Freedom of Information Act 2016) 加以授予。與此同時，澳洲首都領地政府已承諾將針對《2022年拘禁場所監督(禁止酷刑公約議定書)法》(Monitoring Places of Detention (Optional Protocol to the Convention Against Torture) Act 2022) 進行修正，藉以針對澳洲首都領地國家防制機制享有之權力、特權及豁免等相關事項依據 OPCAT 進行規範。

依據聯邦監察使公署於2019年所發布OPCAT執行報告，澳洲首都領地實際上參與對於拘禁處所監督訪視活動的機構，包括：澳洲首都領地人權委員會 (ACT Human Rights Commission)、澳洲首都領地矯正服務督察 (ACT Inspector of Correctional Services)、澳洲首都領地官方訪查員方案 (ACT Official Visitor Scheme)、澳洲首都領地監察使 (ACT Ombudsman) 以及兒童及青年專員及公眾代言人 (Children and Young People Commissioner and Public Advocate)²⁰⁵。

(五) 西澳 (Western Australia)

儘管西澳政府目前尚未針對NPM訂有專法，惟其已於2019年7月指定由西澳監察使 (WA Ombudsman) (針對精神衛生及其他安全拘留設施) 及監禁服務督察辦公室 (Office of the Inspector for Custodial Services) (針對與司法有關設施) 作為西澳之NPM。

依據聯邦監察使公署於2019年所發布OPCAT執行報告，該州實際上參與對於拘禁處所監督訪視活動的機構，包括：兒童及青年委員

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT), Baseline Assessment of Australia's OPCAT Readiness, Sept. 2019, 23.

²⁰⁵ Commonwealth Ombudsman, *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT), Baseline Assessment of Australia's OPCAT Readiness, Sept. 2019, 21.*

會 (Commission for Children and Young People)、西澳司法部 (Department of Justice WA) 之原住民訪查員方案 (Aboriginal Visitor Scheme)、健康及身心障礙服務申訴辦公室 (Health and Disability Services Complaints Office)、心理健康促進服務 (Mental Health Advocacy Service)、首席精神科醫師辦公室 (Office of the Chief Psychiatrist)、監禁服務督察辦公室 (Office of the Inspector for Custodial Services)，以及行政調查國會專員 (Parliamentary Commissioner for Administrative Investigations)²⁰⁶。

(六) 昆士蘭 (Queensland)

依據昆士蘭於 2022 年所通過的《拘禁服務巡察官法》(Inspector of Detention Services Act)，昆士蘭設立拘禁服務巡察官，惟目前昆士蘭政府尚未正式指定其為 NPM。

依據聯邦監察使公署於 2019 年所發布 OPCAT 執行報告，該州實際上參與對於拘禁處所監督訪視活動的機構，包括：犯罪及貪腐委員會 (Crime and Corruption Commission)、青年司法部 (Department of Youth Justice) (青年拘禁督察官) (Youth Detention Inspectorate)、身心障礙者主任 (Director of Forensic Disability)、矯正服務首席督察辦公室 (Office of the Chief Inspector for Correctional Services)、首席精神科醫師辦公室 (Office of the Chief Psychiatrist)、健康監察使辦公室 (Office of the Health Ombudsman)、公眾守護者辦公室 (Office of the Public Guardian)、昆士蘭家庭及兒童委員會 (Queensland Family and Child Commission) 以及昆士蘭監察使 (Queensland Ombudsman)²⁰⁷。

目前尚未指定 NPM 的行政區是新南威爾斯 (New South Wales) 及維多利亞 (Victoria)。惟依據聯邦監察使公署於 2019 年所發布 OPCAT 執行報告，在新南威爾斯，實際上參與對於拘禁處所監督訪視活動的機構，包括：法律強制執行委員會 (Law Enforcement Conduct Commission)、新南威爾斯監察使 (NSW Ombudsman)、兒童及青年代言人辦公室 (Office of the Advocate for Children and Young People)、

²⁰⁶ Commonwealth Ombudsman, *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT), Baseline Assessment of Australia's OPCAT Readiness*, Sept. 2019, 29.

²⁰⁷ Commonwealth Ombudsman, *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT), Baseline Assessment of Australia's OPCAT Readiness*, Sept. 2019, 24.

兒童守護者辦公室 (Office of the Children's Guardian)、新南威爾斯監禁服務督察 (Inspector of Custodial Services NSW) 及官方訪查員計畫 (Official Visitor Program)。在維多利亞，實際上參與對於拘禁處所監督訪視活動的機構，包括：兒童及青年委員會 (Commission for Children and Young People, CCYP)、獨立廣泛基礎反貪腐委員會 (Independent Broad-based Anti-corruption Commission, IBAC)、司法保證及審查辦公室 (Justice Assurance and Review Office)、心理健康申訴專員 (Mental Health Complaints Commissioner)、首席精神科醫師辦公室 (Office of the Chief Psychiatrist)、公眾代言人辦公室 (Office of the Public Advocate) 及維多利亞監察使 (Victoria Ombudsman)。

二、 設置之法律基礎及職權

澳洲聯邦監察使公署係依據《1976 年監察使法》(Ombudsman Act 1976) 設立。本法規定監察使應對於澳洲政府部門、機構及特定私部門組織之行政行為進行調查，其亦賦予監察使針對聯邦政府服務提供者之行為進行調查之權限²⁰⁸。其中，有關監察使之建立、功能、權限及職責係規範於第二部分 (Part II) 第 4 條至第 19 條。

有關澳洲聯邦層級 NPM 之法律基礎，依據修正後的《2017 年監察使公署規則》(Ombudsman Regulations 2017)，其第四部分 (Part IV) 第一分項 (Division 1) 以及第二分項 (Division 2) 針對 NPM 之單位功能 (National Preventive Mechanism Body function) 以及 NPM 之協調者功能 (National Preventive Mechanism Coordinator function) 分別作有規範。

針對 NPM 之單位功能，第 16 條首先規定將 NPM 之單位功能授予監察使行使。其次，其規定履行 NPM 單位功能之目的，係為就聯邦政府對其所能加以管控之拘禁處所履行 OPCAT 之相關義務。NPM 單位的功能包括：(1) 對拘禁處所實施經常性訪視；(2) 對於 SPT 提供資訊以促進 SPT 對拘禁處所之監督；(3) 與 NPM 單位功能有關之其他功能。最後，其規定基於本部分之目的，聯邦政府在 OPCAT 下之義務並不包括各州及各領地在 OPCAT 下之義務。

值得注意的是，《1976 年監察使法》第 35 條對於監察使行使職權時享有之特權及豁免作有規定，此主要係規定除非基於公共利益，否則監察使不得向政府、司法機關、其他組織或個人揭露所有相關資訊。

²⁰⁸ <https://www.ombudsman.gov.au/about/legislation>

同時，監察使有免於遭到逮捕、羈押、個人財物遭到搜索以及通訊遭到干預的權力。此外，除經資訊提供者明示同意外，監察使不得揭露所握有之機密資訊。

針對 NPM 之協調者功能，第 17 條首先規定將 NPM 協調者功能授予監察使行使。其次，其規定履行 NPM 協調者此項功能之目的，係為履行澳州政府 OPCAT 之相關義務。NPM 協調者之功能包括：

- (1) 與政府及其他單位就人身自由遭到剝奪之個人其待遇及條件的相關標準及原則進行諮商；
- (2) 就對於人身自由遭到剝奪之個人監管安排蒐集資訊並進行研究；
- (3) 對於人身自由遭到剝奪之個人監管安排之改善提供建議及協助；
- (4) 代表 NPM 網絡與 SPT 進行聯絡；
- (5) 基於執行 OPCAT 之目的，召開會議並促進各州與各領地政府之間、其他國家政府之間、以及 NPM 相關個人及團體（包括澳洲境內與境外）之間的合作；
- (6) 基於執行 OPCAT 之目的，對於 SPT、各州與各領地政府及其他國家政府、以及 NPM 相關個人及團體（包括澳洲境內與境外）提供資訊；
- (7) 向一般公眾、聯邦政府、各州及各領地部長就 OPCAT 之執行及 NPM 網絡之相關活動提出報告；
- (8) 向聯邦政府就有關執行 OPCAT 事項提出建議；
- (9) 與 NPM 協調者功能有關之其他功能。

最後，本條規定在執行 NPM 協調者之功能上，聯邦監察使不得強迫或指揮隸屬於 NPM 網絡之個人或團體。

聯邦監察使公署目前履行以下職能²⁰⁹：

(一) 聯邦國家防制機制 (Commonwealth NPM)

作為澳洲在聯邦層級之 NPM，聯邦監察使公署負責針對由聯邦所管轄之拘禁處所進行經常性訪視，以對於受拘禁者所獲得對待、受拘禁條件加以監督並提出改善建議。由澳洲聯邦所管轄之相關拘禁處所，主要包括移民拘禁中心、澳洲聯邦警察局 (Australian Federal Police) 及澳洲國防軍 (Australian Defence Force) 所轄相關拘禁設施等。

(二) 國家防制機制協調者 (NPM Coordinator)

作為澳洲 NPM 之協調者，聯邦監察使公署對於經聯邦政府、各州及各領地政府指定為 NPM 所共同組成之 NPM 網絡 (NPM Network) 進行協調。工作內容主要包括：收集資訊、增進資訊分享及協作、提

²⁰⁹

<https://www.ombudsman.gov.au/about/legislation;>
<https://www.ombudsman.gov.au/industry-and-agency-oversight/monitoring-places-of-detention-opcat>

供書記協助以及就有關 NPM 之活動準備整合性報告。迄今，聯邦監察使公署已就 OPCAT 執行之討論召開六次 NPM 網絡會議，並且在會後就討論內容發布新聞公報。於 2023 年 1 月，聯邦監察使公署發布 NPM 網絡職權範圍 (Terms of Reference)²¹⁰，就該網絡之成員資格、NPM 協調者之角色、網絡之運作及報告程序等事項加以規範。

(三) 複合類型國家防制機制 (Multi-body NPM)

於 2022 年 1 月，澳洲首都領地 (Australian Capital Territory, ACT) 政府宣布澳洲首都領地監察使同澳洲首都領地矯正服務巡察官辦公室 (ACT Office of the Inspector of Correctional Services) 與澳洲首都領地人權委員會 (ACT Human Rights Commission)，將共同作為受澳洲首都領地所管轄拘禁處所之 NPM。三者透過進行經常性會議規劃共同執行此項任務。對此，聯邦監察使公署同時代表聯邦監察使 (作為聯邦 NPM) 及澳洲首都領地監察使 (作為澳洲首都領地 NPM 指定機構之一)，對於澳洲首都領地警察所屬拘留室進行監督。

除前揭相關職能外，聯邦監察使辦公室亦具有提送立法草案、向聯合國以及向國會提交相關報告等職能。

三、 組織、人力及預算

澳洲聯邦監察使公署係由一位監察使 (Ombudsman)、一位副監察使 (Deputy Ombudsman)、四位資深助理監察使 (Senior Assistant Ombudsman) (分別負責申訴 (Complaints)、調查 (Investigations)、國防、調查、澳洲首都領地與法律 (Defence, Investigations, ACT & Legal, DIAL) 及政策與保證 (Policy & Assurance) 業務) 以及一位首席營運官 (Chief Operating Officer) 所組成²¹¹。

在組織上，澳洲聯邦監察使公署具有聯邦 NPM、NPM 協調者以及多體 NPM 等三項職能。聯邦 NPM 係指對於聯邦管轄之拘禁處所進行經常性訪視；NPM 協調者係指對於聯邦政府、各州及各領地政府之 NPM 共同組成之 NPM 網絡進行協調；多體 NPM 則是指由聯邦監察使公署代表聯邦監察使及澳洲首都領地監察使，對澳洲首都領地警察所屬拘留室進行監督。

²¹⁰ https://ombudsman.gov.au/__data/assets/pdf_file/0023/290129/NPM-Network-Terms-of-Reference-For-publication.pdf

²¹¹ https://www.ombudsman.gov.au/__data/assets/pdf_file/0014/132035/Org-Chart-May-2023-website-A2336422_190523.pdf

四、 訪查機制之運作

有關澳洲 NPM 訪查機制之運作，SPT 於 2022 年 10 月 16 日至 23 日期間對澳洲進行訪視，並對締約方提出觀察與建議（CAT/OP/AUS/ROSP/1）。

首先，SPT 對於澳洲未能在批准 OPCAT 後將近五年通過整體性立法，以確保 NPM 相關單位享有充分獨立、所需權限、職能、特權與豁免及資源表達關切。同時，相關立法並應確保機制相關單位之功能得以相互協調²¹²。SPT 認知到屬於聯邦體制的澳洲在設置全國性 NPM 時可能面臨之挑戰，然此不應阻礙其充分遵守 OPCAT 之相關義務。SPT 指出儘管締約方在 NPM 之選擇與配置上享有充分裁量權限，惟其應符合 OPCAT 第 17 條至第 23 條所建立的相關標準²¹³。

SPT 對於澳洲所指定作為 NPM 之相關單位在充分訪視剝奪人身自由之處所享有之權限及能力的破碎化表達關切。SPT 指出儘管在多體制度下存在有諸多訪視單位，惟 NPM 必須擁有權力以涵括所有剝奪人身自由之處所以符合 OPCAT 第 4 條及第 17 條。當屬於聯邦體制之締約方決定指定多單位作為 NPM 時，在聯邦層級必須指定其中一個單位或新設一單位進行協調，包括設定 NPM 之戰略性願景、訪視方法、監督提交國會之報告、確保對於 SPT 有條理地傳遞相關資訊等²¹⁴。

SPT 表示聯邦制國家不論其管轄權限如何分配，NPM 應對於境內所有剝奪人身自由之處所得以進行有效訪視。此外，倘若既有之相關單位被指定為 NPM，則其所擁有之權限應隨之進行調整，藉以將 OPCAT 相關規範及其防制酷刑之精神、訪視及調查、申訴流程及其他功能等事項納入考量²¹⁵。

據此，SPT 建議澳洲政府在其憲法或立法文件中指定 NPM 並通過整體性立法，藉以明確規範 NPM 之權限、權力、特權、豁免、其職員之任期及所有其他相關事項。同時，不論既有之相關單位被指定為 NPM，其內部相關規範必須加以修正以反映 OPCAT 之要求²¹⁶。不論何種配置模式被採用，締約方應確保其 NPM 對於全境及所有剝奪

²¹² CAT/OP/AUS/ROSP/1, para. 13.

²¹³ CAT/OP/AUS/ROSP/1, para. 18.

²¹⁴ CAT/OP/AUS/ROSP/1, para. 19.

²¹⁵ CAT/OP/AUS/ROSP/1, para. 20.

²¹⁶ CAT/OP/AUS/ROSP/1, para. 21.

人身自由之處所享有管轄權²¹⁷。

除前揭問題外，SPT 另外表示 NPM 之訪視權限應涵括締約方所管轄或控制範圍內所有剝奪人身自由之處所以及所拘禁之所有個人（包括境外相關處所），不論相關個人受拘禁期間之長短。SPT 指出目前在澳洲僅有塔斯馬尼亞有相關立法授予監察使擁有訪視所有剝奪人身自由之處所的權力²¹⁸。SPT 強調締約方應確保其管轄或控制範圍內所有剝奪人身自由之處所，均應為 NPM 之職權所得以涵括，同時應確保 NPM 得自行決定優先訪視之處所類型，而非事先對於其所得訪視地點或機構之權限進行限制²¹⁹。

最後，SPT 指出倘若既有機關被指定為 NPM 之訪視單位，締約方應確保該等機關之權限係相互區別，並係經由法律文件加以調整。同時，應對於其執行 NPM 之功能編列個別預算。在此次訪視過程中，SPT 發現到分配予前揭既有機關之預算並未經過特別調整，藉以將其執行 NPM 此項功能所需經費包括在內，且相關預算有亦明顯不足的情形²²⁰。因此，SPT 建議在既有機關執行 NPM 功能之情形，對於單位執行相關功能及其所屬人員所需預算均應分別加以編列。對此，締約方必須立即提供充分財政資源以確保機制有效運作，而此亦包括對於具多元背景之所屬人員提供充分財政資源²²¹。

針對 SPT 所提出之觀察及建議，澳洲政府在回應（CAT/OP/AUS/CSPRO/1）中表示作為一聯邦制國家，澳洲政府及其州和領地各自對其管轄領域內拘禁處所加以負責。澳洲係透過立法，由聯邦政府及各州與各領地政府共同建立一 NPM 之合作性網絡模式以執行 OPCAT。在此，澳洲政府表示其並不認為 OPCAT 要求締約方應通過一整體性聯邦立法指定其 NPM 的架構²²²。

澳洲強調其在充分執行 OPCAT 上已有充分進展，迄今 8 個行政區中已有 6 個行政區指定其 NPM²²³。政府並持續與其他 2 個尚未指定 NPM 之行政區進行溝通，藉以盡快促成相關行政區指定 NPM。例如在昆士蘭，政府目前已通過 2022 年《拘禁服務巡察官法》（Inspector of Detention Services Act），藉此建立拘禁服務巡察官並由其履行

²¹⁷ CAT/OP/AUS/ROSP/1, para. 22.

²¹⁸ CAT/OP/AUS/ROSP/1, para. 23.

²¹⁹ CAT/OP/AUS/ROSP/1, para. 24.

²²⁰ CAT/OP/AUS/ROSP/1, para. 25.

²²¹ CAT/OP/AUS/ROSP/1, para. 26.

²²² CAT/OP/AUS/CSPRO/1, para. 10.

²²³ CAT/OP/AUS/CSPRO/1, para. 11.

OPCAT 中所規範 NPM 之主要職能。在澳洲首都領地，政府亦承諾將修改其 2018 年《拘禁場所監督（禁止酷刑公約議定書）法》，藉以依循 OPCAT 明確規範澳洲首都領地 NPM 之權力、特權及豁免。澳洲政府強調其 NPM 之合作性網絡模式，係肯認各州及各領地與其既有之監督單位於管轄領域範圍內拘禁處所具備之專業性²²⁴。

澳洲政府表示其持續致力於完整執行 OPCAT，以確保 NPM 涵蓋其管轄及控制範圍內之所有拘禁處所。基於協調之目的，作為全國性 NPM 之聯邦監察使，已在 2018 年被指定為 NPM 協調者，所具有之職能包括收集資訊、增進資訊分享及協作，以及就 NPM 之活動提供整合性報告²²⁵。

澳洲政府肯認依據 OPCAT 第 4 條，其於 OPCAT 下之義務係及於所管轄及控制範圍內之所有拘禁處所。澳洲以採取漸進式步驟執行 OPCAT，而相關步驟係基於對拘禁之主要形式（包括頻率、期間及監視密度）加以評估，並且涵括行政、民事及刑事拘留之主要類型。澳洲指出在與利害關係人進行諮商之下，NPM 之範圍將隨時間逐步擴大，此將不會阻止相關單位採取如同 NPM 在聯邦層級以及北方領地與塔斯馬尼亞的立法所展現之更為廣泛的模式。所有 NPM 在其職權範圍內得以自行決定優先訪視何種類型的拘禁處所²²⁶。澳洲強調在可行範圍內，被指定為 NPM 之既有單位內的職員所執行的有關功能將會被加以區隔²²⁷。最後，澳洲表示各級政府正持續就 NPM 之執行進行討論，包括編列充足預算以履行 OPCAT 相關義務²²⁸。

澳洲政府另在其對於 2022 年 SPT 對澳洲進行訪視報告之回應中，則是表示目前作為澳洲 NPM 機構之個人或單位，亦均扮演除 NPM 以外的其他功能。同時，許多機構尚未獲得 OPCAT 之下的之個別預算或立法授權，甚或欠缺個別政府對其作為 NPM 機構的正式確認。在此之下，為履行其 OPCAT 相關職能，諸多 NPM 機構有賴於其既有之權限，其預算亦有賴於分配予該機構執行其他功能之既有預算²²⁹。

²²⁴ CAT/OP/AUS/CSPRO/1, para. 12.

²²⁵ CAT/OP/AUS/CSPRO/1, para. 13.

²²⁶ CAT/OP/AUS/CSPRO/1, para. 14.

²²⁷ CAT/OP/AUS/CSPRO/1, para. 15.

²²⁸ CAT/OP/AUS/CSPRO/1, para. 16.

²²⁹ Australian National Preventive Mechanism, Response of the Australian National Preventive Mechanism Report of the Subcommittee on Prevention of Torture – 2022 visit to Australia 5, available at https://www.ombudsman.gov.au/__data/assets/pdf_file/0020/302915/FINAL-SPT-visit-report-Australian-NPM-joint-response-A2397494.pdf

除此之外，澳洲政府亦肯認其 NPM 機構在以下事項上存在相當程度的差異性：有關政府在確認 NPM 機構之地位的明確性；從事 OPCAT 相關活動的立法授權；政府的預算及其他必要資源；從事 OPCAT 相關活動的實際能力；對於 NPM 之預防性訪視要求及其他功能的成熟度及熟悉度²³⁰。

另一方面，澳洲於 2018 年提出第六次定期報告(CAT/C/AUS/6)，而 CAT 委員會針對澳洲之國家報告進行審查並通過結論性意見(CAT/C/AUS/CO/6)。

在國家報告中有關 NPM 之部分，報告指出澳洲係於 2017 年批准 OPCAT，政府並依據 OPCAT 第 24 條規定聲明延遲其設立 NPM 之義務三年。澳洲政府承諾其將利用此段期間與其各行政區商討包括設置 NPM 在內有關執行 OPCAT 之事宜。澳洲政府表示其所設立之 NPM，將作為聯邦、州及領地負責監督拘禁處所之單位的合作性網絡，並將由 NPM 協調者提供有關協助。2018 年 7 月，聯邦監察使辦公室正式作為澳洲 NPM 之協調者，並且作為聯邦拘禁處所之 NPM 單位²³¹。

針對澳洲第六次定期報告，CAT 委員會之結論性意見儘管對於澳洲批准 OPCAT 表示歡迎，然對於澳洲尚未依據 OPCAT 第 18 條建立全國性 NPM 網絡表達遺憾。儘管澳洲政府已作成聲明表示其將延遲建立 NPM 網絡三年，委員會對於其尚未能建立全國性（亦即橫跨各行政區）之獨立、有效且擁有充分資源之 NPM 網絡表示嚴重關切。另一方面，委員會亦對於目前已設立之訪視單位普遍缺乏資金，以及此對於澳洲在前揭期限屆至以前充分履行 OPCAT 之相關義務（特別是有關其功能及運作上的獨立性）表示關切。委員會並注意到澳洲政府目前之 NPM 網絡將若干剝奪人身自由之處所排除於訪視範圍及職權之外，而此係與 OPCAT 第 4 條之規定背道而馳²³²。

據此，委員會敦促澳州政府應：(1) 立即採取所有必要步驟以建立其涵蓋各州及領地之 NPM 網絡，同時確保其各成員單位擁有所需資源以及在功能上和運作上之獨立性，藉以履行其於 OPCAT 之下的防制職能（包括由相關單位自行決定優先訪視之所有剝奪人身自由處所）；(2) 致力於建構聯邦監察使協調 NPM 網絡之能力，以確保對於

²³⁰ *Id.*

²³¹ CAT/C/AUS/6, paras. 359-62.

²³² CAT/C/AUS/CO/6, para. 41.

各州及領地所有剝奪人身自由之處所實施有效及獨立之監督²³³。

五、 小結

由於澳洲屬於聯邦制國家，各行政區在 NPM 之設置及運作上出現相當程度的不一致。首先，若干行政區或已指定其 NPM，惟亦有行政區尚未指定其 NPM。其次，各別行政區之 NPM 在履行 OPCAT 上所享有之組織獨立性、權能、特權及豁免亦有法規範欠缺之情形。其中，更為棘手之問題為不論各行政區是否有指定 NPM，可能存在實際上執行訪視工作之單位未能對於所有類型之剝奪人身自由之處所實施訪視。再者，不論是在法律上或實際上扮演 NPM 職能之單位，亦存在所擁有之預算及其他資源不充分的問題。

²³³ CAT/C/AUS/CO/6, para. 42.

第三項 奧地利

一、 NPM 在該國憲法及政府體制中之地位

奧地利於 2012 年 12 月 4 日成為 OPCAT 締約國，並指定其監察使公署 (Ombudsman Board; *Volksanwaltschaft*) 作為 NPM。奧地利監察使公署又名公眾申訴委員會 (Commission for Complaints from the Public)，於 1977 年依據現行《奧地利聯邦憲法》²³⁴ 第 9 章設置，自 2012 年 7 月 1 日起，人權保護及執行也納入監察使公署之職權，²³⁵ 如此的權限擴張也為奧地利指定 NPM 提供基礎，而擴張後的職權範圍除 OPCAT 下的工作外，同時包括協助奧地利落實執行各項聯合國核心人權公約義務。

奧地利聯邦政府採三權 (行政、立法及司法) 分立之結構，而監察使公署之獨立性受憲法保障，²³⁶ 其主要職權為就處理聯邦政府不當行政所引發之申訴案，進行調查及作成決定。²³⁷ 若個案中監察使公署認為有必要，可對相關機關提供建議，接獲建議之機關必須於期限內決定是否接受建議，若不接受則須以書面說明拒絕理由。

就立法權而言，監察使公署可能針對立法機關審議中的法案提供意見、點出法案內容可能涉及的問題，並建議調整方式；若監察使公署認為聯邦或地方通過之法規有合法性疑慮，其可將此問題提交憲法法院裁決。此外，監察使公署需向聯邦議會 (Federal Council) 及國民議會 (National Council) 提交年度報告說明該年度工作。²³⁸

二、 設置之法律基礎及職權

奧地利於 2012 年 1 月公布《OPCAT 施行法》其內容分為 5 條，每項條文對照一部現行法律之修正，第 1 條修正《奧地利聯邦憲法》、第 2 條為《監察使法》(Ombudsman Act) 之修正，而第 3 條至第 5 條則分別為《安全警察法》、《刑法》及《聯邦法律公報法》主要為配合前述《憲法》及《監察使法》修正後，法律間交互參照所需作的調整，第 3 條至第 5 條並不涉及 NPM 實體職權問題，在此不贅述，而前 2

²³⁴ Federal Constitutional Act, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html (last visited May 5, 2024).

²³⁵ *Id.* art. 148a(3).

²³⁶ *Id.* art. 148a(6).

²³⁷ *Id.* art. 148a(1).

²³⁸ *Id.* art. 148d(1).

條之主要內容說明如下：

《OPCAT 施行法》第 1 條修正《奧地利聯邦憲法》中與監察使公署相關之規定，針對審議處理申訴案件及進行調查的權限，原憲法條文規定者為涉及違反「私人權利」(private rights) 之情形，而為擴張監察使公署之職權，相關條文中納入「人權」用語(原僅使用)，更進一步明確加上與酷刑防制相關之職權：訪視及檢查剝奪自由場所、觀察並監督授權行使直接行政指揮權及強制權力之機構行為、訪視及檢查為身心障礙者提供服務之機構及相關工作。

依據修正後的《奧地利聯邦憲法》，為執行上述職權，監察使公署須設置人權諮詢委員會 (Human Rights Advisory Council) 及數個委員會 (Commissions)，²³⁹有關這兩種機關之組織及人員選任方式將於下部分介紹。

《OPCAT 施行法》第 2 條為《監察使法》之修正，一方面將上述憲法修正落實於該法，就此，監察使公署及其設置之委員會職權包括：取得與被剝奪自由者人數、待遇相關之資訊；必要時檢閱相關文件並製作複本；進入所有拘禁場所和身心障礙者機構；要求相關機構配合協助，使監察使公署及其委員會在無第三方在場的情況下，得接觸受拘禁者、身心障礙者或線民。²⁴⁰監察使公署及其委員會雖有上述職權，但仍需尊重上述場所或機構之運作規範。

《OPCAT 施行法》另一方面修正《監察使法》之組織規範，加入委員會及人權諮詢委員會的機制，而此等單位組成及任命程序等規定於下部分介紹，而就職權而言，人權諮詢委員會主要工作為，在監察使公署執行前述《憲法》及《監察使法》中各項訪查相關職權時，提供建議協助釐清監督應注意的優先要點、對違法情形的判斷及英提出的建議，以確保監察使公署扮演監督角色時，採用一致的運作模式及監督標準。²⁴¹而就委員會而言，《監察使法》要求監察使公署依區域或事務性質 (by region or by subject matter) 設立至少 6 個委員會，而委員會之職權與監察使公署大致相同，但委員會需向監察使公署報告其工作內容並提供相關建議，若監察使公署不同意委員會提出的建議，委員會仍可在前述監察使需定期提交給國會的報告中加上其意見，²⁴²

²³⁹ *Id.* art. 148h(3).

²⁴⁰ Ombudsman Act art. 11(3), <https://www.apr.ch/sites/default/files/2023-08/Ombudsman%20Act%20%28Austria%29.pdf> (last visited May 5, 2024).

²⁴¹ *Id.* art. 14.

²⁴² *Id.* art. 13(2).

讓國會不致因為監察使公署與委員會意見不同，而無法得知委員會的想法。就

而監察使公署既然作為奧地利之 NPM，此法中亦有確立其與聯合國防範小組委員會保持聯繫之權限，另規定防範小組委員會得訪查拘禁場所，僅得為國防、公共安全、自然災害和嚴重破壞場所秩序事件等理由而有明顯必要性時，始可拒絕訪查或暫時中止訪查活動。而對確保與防範小組委員會、監察使公署及各委員會接觸之人員能在保障安全的前提下提供資訊，《監察使法》中亦規定任何人均不得因提供資訊給上述機構而受處罰或陷於不利地位。²⁴³

三、 組織、人力及預算

依據上述經《OPCAT 施行法》修正後之《憲法》及《監察使法》規定，奧地利之 NPM 主要由三個單位組成：監察使公署、人權諮詢委員會及委員會，針對委員會，監察使公署選擇以區域劃分之方式分工，形成之 NPM 組織如圖 3，以下分述各單位之組織及人力配置。

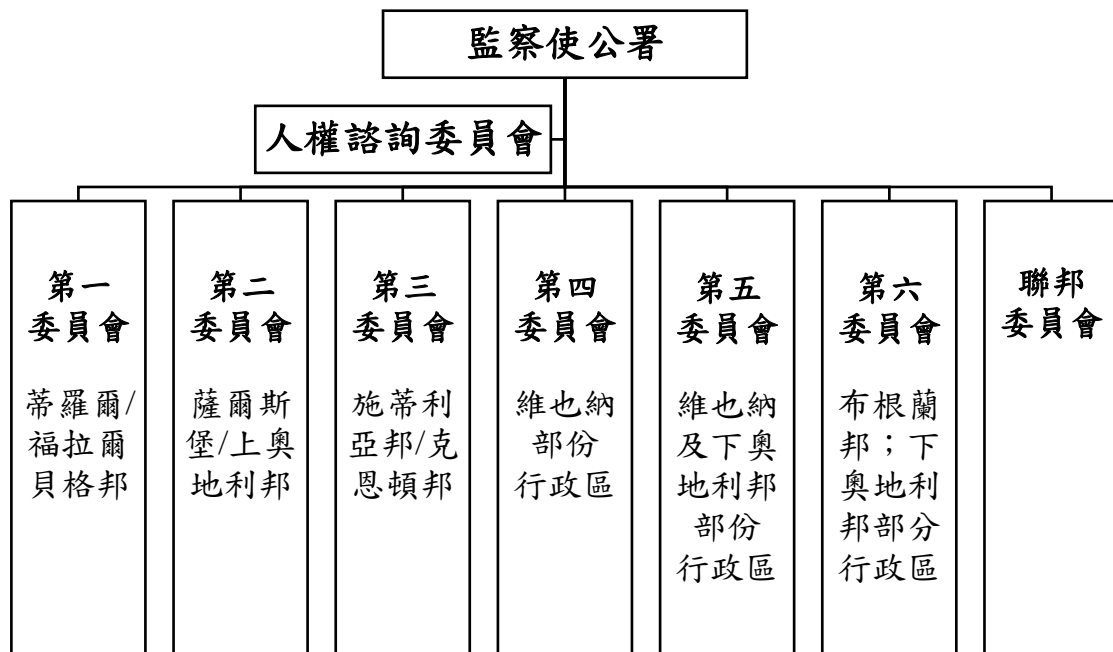


圖 3 奧地利 NPM 組織圖

監察使公署由國民議會選舉之 3 名監察使公署成員（Member of the Ombudsman Board；以下簡稱監察使）組成，每任任期 6 年，3 名

²⁴³ *Id.* arts. 17-18.

監察使中 1 位擔任輪值主席，每輪主席任期為 1 年，雖有主席機制且每位監察使有專責工作項目，²⁴⁴但主要以合議方式共同作成監察使公署的各項決定。就人力而言，監察使公署在 2012 年擴張職權包括人權保障工作後，全職人員人數須因應成長，另外尚有兼職人員、行政實習人員，以及來自地方或區域機關之駐點人員共同推動監察使公署之工作，依據 2022 年年度報告，監察使公署共有 92 名全職員工、100 名兼職、實習或駐點人員。監察使公署下雖設有「OPCAT 秘書處」，但公署一般性的年度報告及特別就 NPM 工作發布之年度報告中均未明確說明上述人力有多少位負責 NPM 業務，惟 NPM 年度報告中提及辦理 NPM 業務者屬於具有身心障礙者權利、兒童權利、社會權利、警政、庇護或司法工作經驗之法律專家。

人權諮詢委員會成員由監察使公署任命，由 1 名主席、1 名副主席、14 成員及 14 名候補成員組成，依《監察使法》規定，須有人權領域的必要能力及專業之人士始具有諮詢委員會委員資格，主席及副主席須進一步為人權領域具有高度威望的專家，且具備行政經驗及憲法學術背景，²⁴⁵監察使公署任命諮詢委員會時，應盡可能顧及性別及族群代表平衡，而人選來源包括總理、相關部長（內政部長、法務部長、衛生部長、國防部長、勞動、社會事務及消費者保護部長、歐洲及國際事務務長等）及公民團體之提名，而上述各方提名時也應顧及性別及族群代表比例，²⁴⁶而人權諮詢委員會委員中僅有主席、副主席及公民團體提名者領取報酬，²⁴⁷由政府部門首長提名之人員原則上來自於各機關，不因參與人權諮詢委員會工作而額外支薪。

奧地利 NPM 組織架構中第三個主要部分為委員會，2012 年 NPM 甫成立時，監察使公署決定設置 6 個委員會，各自負責奧地利境內不同區域之工作，2021 年成立了第 7 個委員會（全名為刑罰及措施執行聯邦委員會，Federal Commission for the Enforcement of Penalties and

²⁴⁴ 以 2024 年在任的三位監察使為例：Gaby Schwarz 監察使負責稅收、司法、檢察、歐洲及國際事務及國防等面向之事務；Bernhard Achitz 監察使負責社福、醫護、健康、勞動市場管理、兒少、家庭等面向之事務；Walter Rosenkranz 監察使負責內政（包括警政、外國人相關法律、庇護相關法律）、農林業及水資源管理、自然保育、文化遺產保存、貿易、產業、教育等面向事務。上述分工也透過權責分配規定（Allocation of Responsibilities and Duties to the Ombudsman Board, its commissions and the Human Rights Advisory Council）明確劃分，而每位監察使各有負責應對之行政部門。

²⁴⁵ Ombudsman Act, *supra* note 240, art. 15(2).

²⁴⁶ *Id.* art. 15(3).

²⁴⁷ *Id.* art. 15(7).

Measures)，專責監督監獄系統及法醫機構的設施。各委員會委員由監察使公署聽取人權諮詢委員會意見後任命，而被任命之委員必須具備所需能力和專業知識，且應排除獨立性可能受質疑者，並應考慮性別及族群比例，同時顧及成員支跨領域及多元性。²⁴⁸《監察使法》中並未指定規範各委員會之人數，但要求各委員會應具備必要數量之成員，且各委員會委員數量總計不得低於 42 名。²⁴⁹有必要時，可能組成跨委員會訪查團，由數個委員會之委員共同執行訪視及檢查工作。²⁵⁰

最後，有關監察使公署之預算，以 2022 年年度報告資料為依據，監察使公署整體預算為 130,005,000 歐元，其中 1,600,000 歐元用於人權諮詢委員會及各委員會，其中大部分用於訪查活動所需之費用，人權諮詢委員會預算則約 9 萬歐元，另外 7 萬 6 千歐元用於購買個人防護裝備及舉辦工作坊及其他活動等。

四、 訪查機制之運作

奧地利 NPM 訪查工作主要由各委員會執行，成立至今已建構明確之工作框架及方法²⁵¹，以下分述訪查機制之目的、原則及運作方法：

訪查機制之目的在於保護及提升人權，透過定期、全國且未事前公開之訪查活動，檢視剝奪自由之機構及場所、提供身心障礙者服務之機構及場所，以及經政府授權行使之強制權力，確保符合 OPCAT 及《身心障礙者權利公約》等國際規範及奧地利國內法。

訪查機制運作上須遵守幾項原則，

1. 質大於量：NPM 功能主要具預防性質，也就是採取可減少侵害人權風險之措施及策略，而不是提升整體品質標準，故重點不在於大量訪視所有場所，而是為達到預防效果而選擇應關注場所，並進行具目標性且未經事前通知之訪查，並建立與該等場所各類人員之間的互信溝通。

2. 優先重點及議題：訪查工作乃是依照準則性的優先重點議

²⁴⁸ *Id.* art. 12(2).

²⁴⁹ *Id.* art. 12(1).

²⁵⁰ Allocation of Responsibilities and Duties to the Ombudsman Board, Its Commissions and the Human Rights Advisory Council art. 8(3), https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/40hj/aob-allocation-of-duties-and-responsibilities_2021_01-07-2021.pdf (last visited May 5, 2024).

²⁵¹ Monitoring Framework, Methodology and Further Action by the Austrian NPM, https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/1q79s/Pr%C3%BCfschema%20Methodik%20und%20Veranlassungen%20ENGLISCH_20160701.pdf (last visited May 5, 2024).

題安排，每次進行訪查工作時，將依各委員會決定之應觀察重點決定訪查團的成員及組成、訪查次數及預計時間長度等，且實際運作上不拘泥於一般性嚴格規定，而是保留彈性以因應各場所或訪查時的突發狀況。

3. 經協調之程序：各委員會雖有各自負責之區域範圍，但委員會間採用經協調後決定之工作方法，便於執行跨委員會的工作，也使奧地利全境之訪查工作具共同之比較基礎。第四，精要且真實的紀錄，為了有效排除訪查機制所發現之結構性問題，NPM 提出之改進建議應具備特定性及可追蹤性，並基於可信之資料來源，為此，與其針對每次訪查工作進行鉅細靡遺之紀錄，訪查成果的呈現應該盡可能簡要、具實質內容，且基於事實，並參照相關國際實踐作法。

4. 密集且持續的溝通：NPM 下各機關間應密集且持續地交換經驗，包括監察使公署及委員會應分享各自針對工作進展及克服障礙的想法，監察使公署亦應盡力參與各區域政府與酷刑防制相關之討論。

5. 持續學習：NPM 各單位均應持續了解國際發展（包括人員訓練機會、專業領域著作及合作機會等）情形，以了解國際上最佳實踐，並就此與其他外國或國際機構交換意見。

6. 諮詢功能：人權諮詢委員會於 NPM 中的角色為協助決定訪查時應關注那些優先重點，並確保程序及調查標準具一致性，因此 NPM 各機關均有責任就上述面向，與人權諮詢委員會保持具目的性且有效的互動，亦有助於前述第三項原則之落實。

至於訪查機制之運作方法，除要遵守聯合國防範小組委員會通過之各項準則²⁵²外，主要以以下模式進行：

- 建立明確且範圍清楚地訪查重點及對象，以確保獲取資訊之品質，並保留空間因應事前未預期之問題；
- 就每次訪查工作釐清適用之國內及國際法律規範；
- 透過 NPM 內部聯繫討論有哪些調查步驟應普遍於每次訪查時使用（例如：與特定類型人員之訪談、要求提供某些類型資料等），且也應該考慮若訪查時發現特殊情況，應該如何交叉比對資訊，以釐清實際情形；
- 訪視報告中應說明是否有採取上述共同決定採取之調查

²⁵² 例如：防範小組委員會於 2010 年通過之國家防制機制準則、及 2012 年通過之 NPM 分析自評工具（Analytical Self-Assessment Tool for National Prevention Mechanisms）。

步驟，若未採取所有步驟，則應於報告中說明為什麼未能確切落實之原因。

- 各委員會之訪視報告中應包括以人權為基礎之評估，並針對監察使公署下階段應採取何種行動提出建議，並輔以詳細說明，報告中亦得建議監察使公署進行跨機構或場所之調查行動。

- 監察使公署接獲委員會報告後，應直接接洽與管理受訪查機構或場所之最高機關，進行後續諮詢討論，監察使公署另應就後續各項處理工作，通知各委員會主任委員。

- 在監察使公署諮詢負責受訪查機構或場所之最高機關後，將做成針對該次訪查之最終評估報告，報告中可能針對訪查時發現之缺失提供改善建議（在此前，建議草案已經過人權諮詢委員會審議），並說明適用於該方面問題的人權標準。

- 受改善建議的機關原則上有義務落實上述建議，且須於 8 週內回覆將如何執行各項建議，若有不接受之建議，亦須說明不接受之理由。

- 監察使公署通過之建議對 NPM 本身亦有拘束力，並將作為未來訪查工作之指導原則，各委員會進行追蹤訪查（follow-up visits）時，也應檢視各項建議之落實情形。

奧地利之 NPM 每年進行數百次訪查活動，以 2022 年為例，NPM 於奧地利境內進行了 481 次訪查，其中絕大多數（96%）屬機構或場所訪查，另有少數為針對特定警方行動（例如於示威抗議場合之警力作為）之訪查，就前者而言，其中又以提供身心障礙者服務之機構或場所訪查佔最大比例，相關統計數字如表 6。

表 6：奧地利 NPM 於 2022 年訪查之場所類型

場所類型	警察局	警方拘禁場所	養老院及療養院	兒少福利設施	身心障礙者機構或場所	醫院或醫療場所之精神病房	矯正機構	其他（如機場拘留所）	特定警方行動
未事前通知之訪查次數	55	11	98	86	127	18	25	19	7
總訪查次數	55	11	98	94	135	19	27	21	21

（資料來源：2022 年奧地利 NPM 年度報告）

五、 小結

奧地利之 NPM 運作至今，其組織及運作模式均具備一定程度之穩定性，亦有許多被肯定的正面發展及成果，包括：透過多項立法落實公約保障（例如：提供貧困之被拘禁者法律服務的 2020 年《刑法與歐洲聯盟法律統一法》、確保各級執法人員培訓以人權為基礎之 2017 年《基本訓練規則》、加強訴訟中高度弱勢受害者權利之 2016 年《刑事訴訟法》修正，以及 2019 年《防止暴力法》。除新制定或修正法律外，奧地利政府的幾項重要政策發展也受到關注且肯定，包括 2022 年《身心障礙國家行動計畫》。

然而，禁止酷刑委員會仍曾指出數項奧地利應改進之處：就監察使公署之權限而言，相較於《巴黎原則》，奧地利監察使公署之權限仍有限制，且監察使人選透過主要政黨提名，未設有機制充分納入公眾及民間團體意見；而 NPM 雖於訪查報告中提出許多建議，但應就建議做更有效的追蹤。²⁵³

在最新一輪國家報告審查後，禁止酷刑委員會特別針對 CAT 之

253 Committee against Torture, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Austria, ¶¶ 12-15, U.N. Doc. CAT/C/AUT/CO/6 (Jan. 27, 2016).

奧地利國內法地位及相關政府組織（包括其 NPM）、庇護及不推回原則、拘禁場所內死亡情形、不同類型場所（例如：少年司法、移民拘禁、精障機構等）面臨之特殊挑戰、疑似不當待遇之調查、起訴及處罰、反恐措施、性別暴力及人權培訓等各方面提出委員會的擔憂及建議，以下針對與 NPM 較相關的面向說明。

首先，針對 CAT 之奧地利國內法地位及相關政府組織，考慮到奧地利屬聯邦國家，而聯邦政府擔負執行各項公約義務之主要責任，其應該盡力促成聯邦及各行政區等不同層次機關間的協調與合作，以確保公約能在奧地利全國各管轄區中落實。禁止酷刑委員會另外強調，奧地利應加強公約國內法化工作，使其國內法之解釋適用能符合公約規範，且除以刑法處罰酷刑外，亦須考慮法定量刑空間足以應對酷刑行為之嚴重性，而奧地利刑法設有針對酷刑之普遍管轄規範，禁止酷刑委員會亦建議奧地利應採取措施確實行使此等管轄。

而就奧地利指定之 NPM—監察使公署—而言，雖然其被國際人權機構全球聯盟（Global Alliance of National Human Rights Institutions）認證次委員會（Subcommittee on Accreditation）認定為 A 級機構，但禁止酷刑委員會仍對其公署成員之任命程序有所質疑，尤其是該程序似未經公開諮商和公民團體參與，欠缺透明性及多元包容性，甚至可能引發監察使公署之政治獨立性的疑慮，且監察使雖然連同獨立專家共同進行訪查，但亦就訪查後對拘禁場所提出的建言設有系統性追蹤及執行機制，就此禁止酷刑委員會建議應加強 NPM 與公民社會之連結，包括透過監察使公署下設置之人權諮詢委員會，以確保訪查活動及建議能發揮應有作用。

針對尋求庇護者、移民及引渡等事宜，禁止酷刑委員會強調奧地利作為締約國之不推回（*non-refoulement*）義務，並且避免因他國的外交承諾，即認定可將尋求庇護者安全地引渡或遣返至該國，而應實際上確保被引渡或遣返者不會於目的地國面對酷刑或其他不當待遇。同樣針對移民事務，禁止酷刑委員會指出移民拘禁應屬最後手段，僅能於例外必要時使用，也應改善移民監所的環境以提供受拘禁者需要的社會、教育及醫療服務。

針對精障機構，奧地利雖已透過立法等方式改善機構環境（例如禁止使用網床或其他籠式床），但禁止酷刑委員會對於奧地利依法可進行之強制治療與拘禁，以及隔離和單獨拘禁等措施，仍表示擔憂，並建議奧地利應該重新檢視所有相關法規，確認上述措施之必要性，尤其應考慮智能或精神障礙者之處遇，禁止對此類人員進行單獨監禁

措施。

最後，針對疑似不當待遇之指控，奧地利設有隸屬其內政部的「警方不當待遇調查及申訴辦公室」(Investigation and Complaints Office for Allegations of Police Ill-Treatment)，此雖屬正面發展，但是目前仍看不出被指控採取不當待遇者實際上受到刑事或紀律調查，或受停職處分，就此酷刑委員會指出奧地利政府應彙整並公布相關統計數字及資訊，並確保應負責者確實受到停職處分及擔負刑事或紀律責任。

第四項 智利

一、 NPM 在該國憲法及政府體制中之地位

智利於 2008 年 12 月 12 日批准聯合國反酷刑公約任擇議定書，智利政府於批准隔年（2009 年）並通知聯合國防範小組委員會其決定指定該年成立的「國家人權機構（National Human Rights Institute, NHRI）」作為國家防範機制。雖然作為國家人權機構設立法源之「國家人權機構法」在 2009 年 12 月 10 日生效，但因國家人權機構法中並未明文指定國家人權機構為智利之防範機制，且該等條文中未賦予國家人權機構作為國家防範機制所必須擁有包括訪視等在內之權限，政府也尚未編列供國家人權機構運作所需之預算和資源，因此智利之國家防範機制當時事實上乃無法運作之狀態²⁵⁴。

智利國家人權機構作為國家防範機制之法源規範，一直到 2017 年才開始推動，並直到 2019 年 1 月始獲得通過，並在 2019 年 4 月生效。2009 年設立之智利國家人權機構，按其組織法本即為具有獨立法人格及財務獨立之獨立公共機構（an autonomous public corporation, with legal personality and own patrimony）²⁵⁵，為了因應作為國家防範機構之職能，國家人權機構另增設了一個新的自治委員以履行國家預防機制的責任，該等國家防範機至自 2020 年 5 月起開始運作。

二、 設置之法律基礎及職權

（一） 國家人權機構的設置法律基礎及職權

智利之國家人權機構係根據 2009 年第 20405 號法律所設立，根據該法第一條規定，國家人權機構應當係獨立之公機關，並以促進尊重人權、監督政府在其領域內履行人權保護並促進人性尊嚴工作之進展。在具體工作內容上，第 20405 號法律第二條也宣示，國家人權機構的工作包括了：

1. 就其職務範圍內所涉及之國家人權保護狀況及建議事項做出報告，並將該等報告呈交總統、國會以及最高法院院長，並可將該

²⁵⁴ SPT 代表團在 2016 年 4 月 4 至 13 日赴智利進行訪視後雖讚揚智利對於聯合國反酷刑公約的支持態度，但其同樣點出智利在採認聯合國反酷刑公約任擇議定書後，其實際上在國家防範機制的建立義務履行存在明顯延宕之狀況（當時已延宕 6 年之久），在各締約國中是較少見的現象。

²⁵⁵ Law 20405, article 1.

- 等資訊送交聯合國、每周間國家組織或相關人權保護機構。
2. 向政府和不同國家機構傳達對國內發生人權狀況之意見，且在達成此工作所需範圍內可要求相關機關提供報告。
 3. 向其他政府單位就人權保護和促進措施提出建議。
 4. 促進國內法律、規範以及實踐與智利所批准且生效之國際人權條約相互調和，以確保其有效實施。
 5. 在其管轄範圍內就酷刑、殘害人類以及強迫失蹤等案件提起法律行動，提供保護或提供使其獲得保護之資源。
 6. 保管和保存國家政治監禁和酷刑委員會（National Commission on Political Imprisonment and Torture, Valech I）、失蹤被拘留者、政治犯和政治監禁和酷刑受害者分類之總統諮詢委員會（Presidential Advisory Commission for the Classification of Disappeared Detainees, Political Executed Persons and Victims of Political Imprisonment and Torture, Valech II）所收集的記錄。並將屬後者之相關資料送交法院。
 7. 與包括法務部在內之其他公共機關共同準備應遞交與聯合國或美洲兼國家組之之報告，並與聯合國、或其他區域組織或其他國家共同就人權促進和保護進行合作。
 8. 就人權相關知識進行推廣，並促進其在不同教育層級之教育，以及在軍隊中之訓練，並應在國內透過研究、發表、設立獎項等方式促進國內對人權之尊重。

（二） 智利國家防範機制的設置法律基礎及職權

誠如前部分所述，智利的國家防範機制是按 2019 年 10 月 25 日生效之第 21154 號法律而設置，由「國家人權機構」下的獨立委員會（以下稱：防範酷刑獨立委員會）作為國家防範機制的主責單位，該獨立委員會由七名經公開遴選的專家組成²⁵⁶，並應將性別平等、專業範圍以及少數民族代表性等納入評量²⁵⁷，並配有獨立的預算與行政職員。

「國家人權機構」在第 21154 號法律施行後的 9 個月內需調整相關法規，以適當區別出該機構與國家防範機制之職權差異，確保國家防範機制在運作上之獨立性，且此一獨立性之要求在機構之資金及預算分配上也應予明確區隔。獨立委員會的組織和權限按第 21154 號法

²⁵⁶ LAW 21154, Designates the National Institute of Human Rights As The National Prevention Mechanism Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishments, article 5.

²⁵⁷ *Id.* 5.

律規定而定，其亦得在授權範圍內就未達成其業務所需之部分制定法規命令，且此些法規命令只有在經國家人權機構超過三分之二委員否決情況下始會無效²⁵⁸。就預算部分，在第 21154 號法律實施之第一年，預算局將對分配給「國家人權機構」的預算進行調整，並將分別具體說明分配給國家防止酷刑機制的數額和分配給國家人權機構的數額。在隨後的幾年中，預算將按照一般規則分配。

根據第 21154 法律第 3 條規定，防範酷刑獨立委員會在訪視的權限上包含對限制人身自由處所進行定期性但非排定之訪視，已掌握其所受待遇²⁵⁹，並可透過定期性但未經事先通知的預防性和監督性訪視²⁶⁰，在執行相關業務時，防範酷刑委員會在不需預先告知且不需提供說明之狀況下，將擁有禁入相關處所以及運用相關設施及服務之權利²⁶¹；防範酷刑委員會在收到有關可能構成酷刑、不人道或有辱人格事實發生之投訴後，其可在不經事前通知之狀況下進行特別性訪視，或可在限制人身自由處所受舉報後，為避免該等處所內人員因實施特別性訪視而受報復性待遇，而另實施特別性訪視²⁶²。

為了使其職務能順利遂行，防範酷刑獨立委員會有權以個別或團體形式，在保密性受保障且不受該等機關監督之狀況下，對訪視單位人員或任何與執行其職務有助益之相關人員進行訪談，並可在必要時尋求翻譯或促進跨文化交流者之協助²⁶³。在視察限制人身自由場所期間，防範酷刑委員會成員可在符合其職務目的範圍下，可在未獲得或獲得人身自由受限制者同意前查閱相關人等之臨床紀錄，要求處所人員提供與人身自由受限者情況有關之檔案、照片和錄影紀錄²⁶⁴。此外，防範酷刑獨立委員會在適當狀況下，有權對設籍限制人身自由之公、私立處所和機構提出建議，並可與聯合國防範酷刑次委員會以及各締約方在聯合國反酷刑公約任擇議定書下建構之國家防範機制進行聯繫和合作，並可透過司法及人全部向機構委員會就法律或規範提出修正建議²⁶⁵。

最後，智利之防範酷刑獨立委員會被要求每半年應向機構委員會提交關於其運作和管理之報告，以檢視其是否落實防範酷刑之職責；

²⁵⁸ *Id.* 5.

²⁵⁹ *Id.* at article 3(a).

²⁶⁰ *Id.* at article 3(b).

²⁶¹ *Id.* at article 3(b).

²⁶² *Id.* at article 3(c).

²⁶³ *Id.* at article 3(d).

²⁶⁴ *Id.* at article 3(e).

²⁶⁵ *Id.* at article 3(h),(i).

而每一年度也應發布公開之報告，其中並應包括防範酷刑委員會就避免或減少酷刑及其他非人道及減損人格待遇或處罰所作之工作或提出之具體建議，且該份報告應獲得防範酷刑委員會超過三分之二委員之同意，且並得將該份報告送交包括國家人權委員會、聯合國、美洲間國家組織等與人權保護和促進有關之機構²⁶⁶。

三、 組織、人力及預算

(一) 智利國家人權委員會組織、人力及預算

智利於2008年12月12日批准聯合國禁止酷刑公約任擇議定書，該國國體為單一制共和國。防範酷刑次委員會代表團在2016年4月4至13日赴智利進行訪視後雖讚揚智利對於聯合國反酷刑公約的支持態度，但其同樣點出智利在批准聯合國反酷刑公約任擇議定書後，其實際上在國家防範機制的建立義務履行存在明顯延宕之狀況（當時已延宕6年之久），在各締約國中是較少見的現象。儘管防範酷刑次委員會前已收到關於智利政府指定2009年成立的國家人權機構作為國家防範機制，但由於當時致力國家人權機構之組織法以及其職權運作之規範仍付之闕如，智利政府也尚未編列供國家人權機構運作所需之預算和資源，因此當時智利之國家防範機制事實上乃處於無法運作之狀態。

針對智利之國家防範機制因資源不足而無法運作之問題，防範酷刑次委員會在該次訪視後強調，聯合國反酷刑公約任擇議定書明確指出締約國應為國家預防機制的運作提供適足之資源，以保證其職能獨立性能獲得保障²⁶⁷，並要求締約國應為國家預防機制撥出專項資金。此外防範酷刑次委員會也強調，國家防範機制在資源、工作方案、調查結果和建議方面應有業務自主權，並應有與防範酷刑次委員會保持在保密狀況下進行直接聯繫之方法，始符合聯合國反酷刑公約任擇議定書對於締約方國家防範機制之設立要求。

智利國家人權委員會總共由十一位委員組成，其中二位由總統指派（但必須分別從國家之不同區域選任），二位由參議員經多數決（超過四分之七者同意）選任，二位由內閣成員經多數決（超過四分之七者同意）選任，一位由大學法學院院長推選（該等大學須為列名校長委員會或具獨立性之大學），四位由人權保護機構（human rights defense institutions）選任。委員經選出後，委員將相互推選並經絕對

²⁶⁶ *Id.* at article 3(1).

²⁶⁷ OPCAT, article 18(1).

多數門檻推選主任委員，該主任委員並同時為國家人權委員會行政單位之執行長。應注意的是，為了確保國家人權委員會成員之獨立性，內閣成員、參議員、市長、中央及地方性議員、法官、檢察官、各州行政官員以及軍方單位人事均不得出任國家人權委員會之委員。此外，組織下也另外設立由社會團體及學術組之代表所組成之國家諮詢委員會 (National Advisory Council)，協助並提供人權委員會必要之諮詢和協助。

智利之國家人權委員會除 11 位委員外，在執行長下另有行政團隊協助其庶務之進行，其中除執行長之顧問外，尚包括：研究和紀錄單位、人事、規劃管理及 ICT 部門、內部審計、司法、立法及權利保護單位、區域總部、行政和財務以及推廣、教育及參與等八個單位，國家人權委員會組織圖如圖 4。

智利國家人權委員會的人力組織上，智利相關網站上並未直接註明其單位之總人力配置，但從該國透明化資訊系統搜尋，可大致掌握其單位每年人力配置數量（包含中央及區域工作人力）已從 2017 年的 130 人成長至 2023 年的 325 人。其歷年配置人力數量及預算如表 7 至表 9 所示：

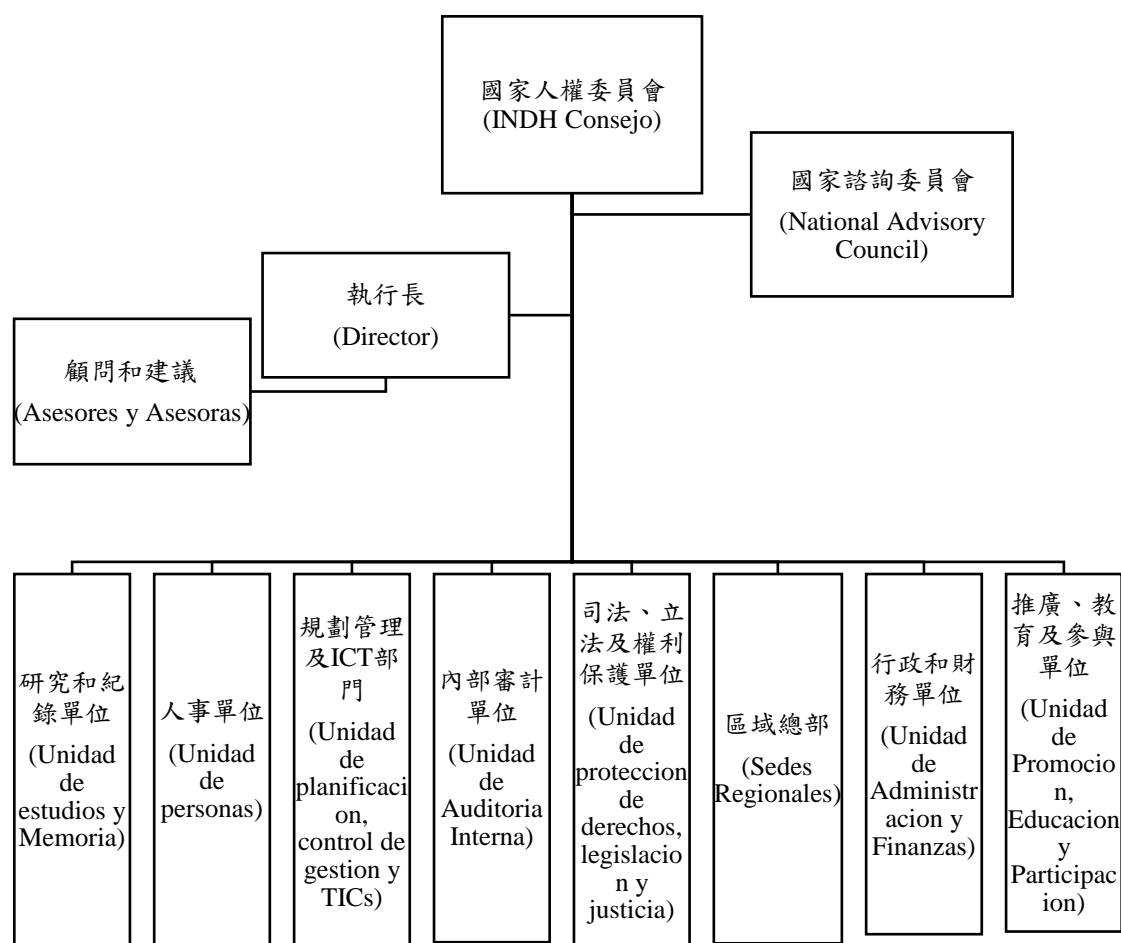


圖 4：智利國家人權委員會組織圖

表 7：智利國家人權委員會配置員工數量²⁶⁸

年度	配置人力數量
2023	325
2022	301
2021	306
2020	233
2019	203
2018	168
2017	130

²⁶⁸ 此資訊由政府透明化資訊提供系統取得，於單位之人員及報酬項目搜尋。由於其資訊係以按月份呈現，每月人力數量又有所浮動，因此本研究統一以每年度之 12 月之員工數量作為計算，此合先敘明。

表 8：智利國家人權委員會整體預算²⁶⁹

年度	經費（單位：智利披索）
2024 ²⁷⁰	15,215,413,000
2023 ²⁷¹	14,104,212,000
2022 ²⁷²	12,552,515,000
2021 ²⁷³	11,635,816,000
2020 ²⁷⁴	10,371,962,000
2019 ²⁷⁵	8,349,955,000
2018 ²⁷⁶	7,996,188,570
2017 ²⁷⁷	6,767,807,000

表 9：智利國家人權委員會人事預算²⁷⁸

年度	經費（單位：智利披索）
2024 ²⁷⁹	10,144,175,000
2023 ²⁸⁰	10,066,200,000
2022 ²⁸¹	9,164,219,000
2021 ²⁸²	7,971,488,000
2020 ²⁸³	6,660,714,000

²⁶⁹ 此資訊由政府透明化資訊提供系統取得，於單位之人員及報酬項目搜尋。由於其資訊係以按月份呈現，每月人力數量又有所浮動，因此本研究原則上以每年度之 12 月之員工數量作為計算，此合先敘明。

²⁷⁰ 資料取自智利國家人權委員會 2024 年 3 月份預算執行表。

²⁷¹ 資料取自智利國家人權委員會 2023 年 11 月份預算執行表（12 月檔案無法讀取）。

²⁷² 資料取自智利國家人權委員會 2022 年 12 月份預算執行表。

²⁷³ 資料取自智利國家人權委員會 2021 年 12 月份預算執行表。

²⁷⁴ 資料取自智利國家人權委員會 2020 年 12 月份預算執行表。

²⁷⁵ 資料取自智利國家人權委員會 2019 年 12 月份預算執行表。

²⁷⁶ 資料取自智利國家人權委員會 2018 年 12 月份預算執行表。

²⁷⁷ 資料取自智利國家人權委員會 2017 年 12 月份預算執行表。

²⁷⁸ 此資訊由政府透明化資訊提供系統取得，於單位之人員及報酬項目搜尋。由於其資訊係以按月份呈現，每月人力數量又有所浮動，因此本研究統一以每年度之 12 月之員工數量作為計算，此合先敘明。

²⁷⁹ 資料取自智利國家人權委員會 2024 年 3 月份預算執行表。

²⁸⁰ 資料取自智利國家人權委員會 2023 年 11 月份預算執行表（12 月檔案無法讀取）。

²⁸¹ 資料取自智利國家人權委員會 2022 年 12 月份預算執行表。

²⁸² 資料取自智利國家人權委員會 2021 年 12 月份預算執行表。

²⁸³ 資料取自智利國家人權委員會 2020 年 12 月份預算執行表。

2019 ²⁸⁴	5,708,160,000
2018 ²⁸⁵	5,079,518,000
2017 ²⁸⁶	4,364,812,000

(二) 智利防範酷刑獨立委員會組織、人力及預算

智利之防範酷刑獨立委員會共由七名委員組成，每一委員各自為不同領域之專家，各領域包括：獄政、警政、高齡者、社會學、健康領域（精神障礙及公共衛生）和人權（包括兒童或未成年領域）等。經選任之防範酷刑獨立委員會委員任期四年，得連選連任之。在委員會的建置程序上，第 21154 號法律要求在其施行後的 6 個月內，先進行四名委員的任命，而剩餘三名委員的任命則應在法案施行後的 18 個月內完成，在此安排下委員之任期將呈現交錯制，降低機關因委員輪替而導致業務進展受到之影響。在其餘團隊人力編制上，除前述七名委員外，委員會另有執行秘書一人以及共 20 人之支援團隊，其職責包括行政、聯絡以及各項業務之分析工作人員，其組織如圖 5 所示。

²⁸⁴ 資料取自智利國家人權委員會 2019 年 12 月份預算執行表。

²⁸⁵ 資料取自智利國家人權委員會 2018 年 12 月份預算執行表。

²⁸⁶ 資料取自智利國家人權委員會 2017 年 12 月份預算執行表。

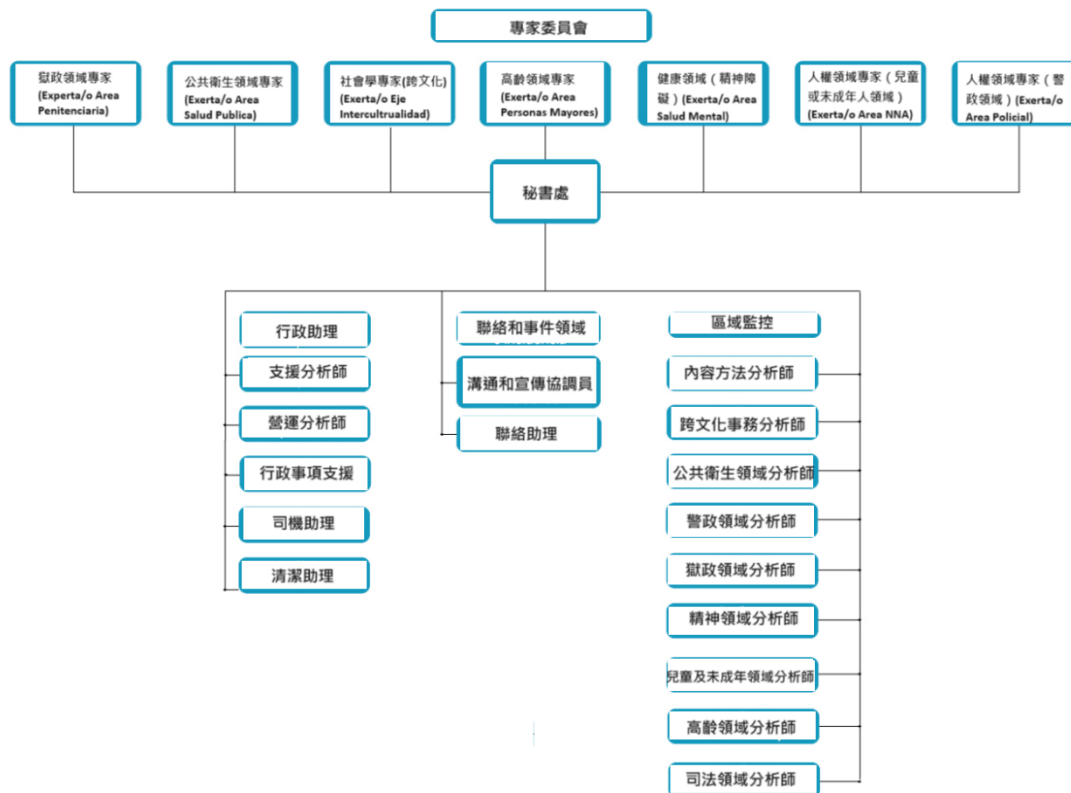


圖 5：智利防範酷刑獨立委員會組織圖

根據智利防範酷刑獨立委員會之年度報告，其預算主要包含人員薪資、採購商品及服務支出以及取得非金融資產等三部分，其 2022 年及 2023 年之預算如下表所示。

表 10：智利防範酷刑獨立委員會 2021 年至 2023 年預算表

年度	薪資預算	採購商品及服務預算	取得非金融資產	總計
2022	864,476,000	311,510,608	11,021,392	1,187,008,000
2023	1,121,173,000	216,082,000	3,894,000	1,341,149,000

(貨幣單位均為智利披索)

四、 訪查機制之運作

智利之防範酷刑獨立委員會主要就限制人身自由設施進行預防性以及特別性等二類訪視。其中預防性訪視之目的在於針對限制人身自由設施之一般情形進行觀察，其目的可能是為了對該等機構有更完

整之了解，也可能是基於對特定事項瞭解需求而進行；相對的，特別性訪視之進行主要係出於收到有關刑求、不當或不人道待遇或其他與此委員會成立有關之投訴。根據該委員會網站之敘述，智利之防範酷刑獨立委員會主要以預防性訪視為主，其主要理由除了此符合國際組織之指引外，更是因與特別性訪視相比，執行預防性訪視能夠更全面有體系的理解限制人身自由機構和受限制者之狀況，而不是關注於其個別發生之狀況，因而能更全面性的了解導致刑求或非人道待遇在此些機構發生之原因以及可能之風險因素，且透過此種預防性訪視工作的進行，防範酷刑獨立委員會在功能上也能從不同之角度充實其他如國家人權機構所進行之被動性訪視業務。

由於智利防範酷刑獨立委員會至 2019 年才逐步建立，因此初始兩年期間其基本都在建立委員會之運作能量，防範酷刑獨立委員會在其 2022 年之年度報告中也表示，其當前主要優先工作事項為增加年度計畫下應執行之訪視數量，並將訪視報告形式標準化。在具體訪視數量部分，由於該委員會將防範酷刑分別依性質和對象進行分類，其業務也同樣將訪視工作區分為設籍精神障礙、高齡者、警政、獄政、跨文化以及兒童及未成年人等幾個領域進行，其 2021 至 2022 年訪視數量所示。

表 11：智利防範酷刑獨立委員會 2021-2022 訪視數量²⁸⁷

年度	領域	綜合性/ 主題性訪視 數量次數	特別性/ 反應性訪視 次數	持續追蹤 訪視次數	總計	
2021	精神健康	1	1	0	2	32
	高齡者	1	0	0	1	
	警政	12	2	0	14	
	獄政	3	6	0	9	
	兒童及 未成年人	1	0	1	2	
	跨文化	2	2	0	4	
2022	精神健康	2	0	0	2	46
	高齡者	1	0	0	1	
	警政	17	0	3	20	
	獄政	4	11	0	15	
	兒童及 未成年人	3	0	0	3	
	跨文化	0	1	4	5	

²⁸⁷ 此數據取自防範酷刑獨立委員會 2021/2022 年度報告，可見於 https://mnpt.cl/Segundo_Informe_Anuar_CPT.pdf (最後點閱日期：2024 年 5 月 1 日)。智利之防範酷刑獨立委員會 2023 年之年度工作報告雖已公開 (<https://mnpt.cl/flipbook/mobile/index.html>，最後點閱日期：2024 年 5 月 1 日)，但該份檔案中僅包含至 2023 年 7 月之訪視數量 (66 件)，考量該年度數據尚不完整因此不納入表格呈現。另應注意的是，雖然 2021/2022 年報告中所示兩年度訪視次數分別為 32 和 46 次，但在 2023 年報告中，2022 年訪視次數則顯示為 76 次，此數據有所差異之原因尚難探知。另 2023 年之報告對於訪視數量呈現方式也有所修正，並未如 2021/2022 年報告將訪視按涉及領域分類，而是區分為計畫性及非計畫性訪視呈現數據，此一並敘明。

五、 CAT 及 SPT 訪視及審查之結論性意見及訪視報告重點

(一) 2009 年 6 月 23 日酷刑防範委員會就智利國家報告之第 5 次結論性意見²⁸⁸

- 委員會認知到締約國為改善監獄情況所做的努力，包含建設新設施的基礎設施方面。
- 委員會對於其所收到關於智利監獄資源短缺、過於擁擠、不當對待與不但管理處罰行為的報告表示關切，並要求締約國應建立具有定期訪視拘留處所的國家防範機制以實踐任擇議定書。
- 2012 年 7 月 11 日 酷刑防範委員會就智利第 6 次國家報告前之關切事項清單²⁸⁹
- 要求智利說明其是否已建立可安排訪視拘留處所的國家防範機制以符合任擇議定書之要求，並強調依議定書要求，智利之 NPM 應在 2009 年 12 月前完成建置，但卻遲未開始運作（該報告於 2012 年 7 月 11 日做成）。

(二) 2017 年 5 月 16 日 酷刑防範次委員會於 2016 年 4 月 4 日至 13 日於智利實地訪視之報告²⁹⁰

- 次委員會對智利積極參與任擇議定書之倡議並鼓勵國際合作以克服對其批准和施行的困難表示讚許。
- 次委員會並認知到締約國支持 2016.3 HRC 有關預防在警察監管及審前拘留下發生的酷刑措施決議，特別是智利指出：由獨立機關對警察監管及審前拘留的監督，有助於防止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰，且透過讓獨立機關執行定期與突襲訪視，並具有檢視所有相關事項的權限（特別是在完全保密下完成對受拘留人士進行訪問），是有效監督的方法。
- 次委員會對智利就國家防範機制設立義務已逾期近六年但卻仍未完成相關機制建立表示關切，並表示如此嚴重的延遲是相當罕見的，並呼應 2014 年第二次定期審查期間，有關建議智利加快建置其國家防範機制之建議。
- 儘管次委員會已收到智利政府關於指定 2009 年設立的間成

²⁸⁸ CAT/C/CHL/CO/5.

²⁸⁹ CAT/C/CHL/Q/6.

²⁹⁰ CAT/OP/CHL/1.

人權機構作為 NPM 的通知，然而（當時）相關法律架構、組織與預算尚未被建立。次委員會強調，按議定書之明確規定，智利應分配足夠資源以確保 NPM 功能之獨立，並強調 NPM 除獨立於政府外，亦應獨立於國家人權機構，締約國應為其分配專用之預算。

- 次委員會建議，為確保智利 NPM 之獨立性要求，其不應在任何形式上從屬於國家人權機構。在相關規範及機構的建置上，次委員會建議，機構的組織結構至少應能反映出議定書之要求，使 NPM 在其資源、工作計畫、調查結果和建議方面具有運作自主權，並有直接和保密與次委員會保持聯繫的方式。
- 次委員會在被告中備註其在 2016 年 4 月 12 日收到通知，智利眾議院人權委員會提出一份協議草案，其內容係要求總統儘速完成對於設置 NPM 相關法律之提案，但仍呼籲智利儘速履行其建立 NPM 之國際義務，並賦予其必要之保障，並表示其願意與智利合作，就政府在次委員會訪問期間做出的承諾提供所需的指導和支援，以提出建立國家預防機制的法案。

（三） 2018 年 8 月 28 日 酷刑防範委員會就智利第 6 次
結論性意見²⁹¹

- 委員會雖注意到智利依據任擇議定書第 3 條指定國家人權機構作為 NPM 的法案之審議工作正在進行中，但其對於智利自 2008 年批准議定書以來迄未設置 NPM 表示遺憾，並呼籲智利儘速建立或指定 NPM 以履行其所承擔之國際義務。
- 委員會並請智利注意次委員會所制定有關國家防範機制之相關準則（CAT/OP/12/5），以及根據該等準則，智利應為其國家防範機制提供有效運作所需的資源，確保其在履行職權時享有完全的財務和業務自主權，並確保其成員的公正性和獨立性。

（四） 2021 年 5 月 17 日 酷刑防範委員會就智利第 7 次
國家報告前之關切事項清單²⁹²

- 要求智利提出國家人權機構具有依任擇議定書所規定，在執行 NPM 職責上工作所需之必要資源之具體措施，以及 NPM 是否享有在履行職權時之財政與運作自主。

²⁹¹ CAT/C/CHL/CO/6.

²⁹² CAT/C/CHL/QPR/7.

- 要求智利說明 NPM 成員是否已完成任命，並說明其選任之過程。
- 要求智利說明所有拘留處所接受 NPM 及其他監督機構定期訪視之措施，以及在本次審查期間 NPM 對拘留處所之訪視，及締約國對 NPM 建議之回應。
- 要求智利說明非政府組織是否被授權在拘留處所內活動，以對被剝奪人身自由處所者權利是否受侵犯進行監測及驗證。

六、 小結

由於智利禁止酷刑公約附帶議定書下之國家防範機制之建立時程有所延宕，因此目前對於智利在國家人權機構下建立防範酷刑獨立委員會並由其擔任國家防範機制之效益，目前或難進行評估，但整體而言其訪視量能和數量以及單位之人力仍逐年在擴增當中。

由於聯合國防範酷刑次委員會審查委員會過往對智利之審查報告意見中，曾反覆強調國家防範機制組織和運作上「獨立性」之重要性，並要求智利應另行立法在國家人權機構下，另外設立專責負責禁止酷刑公約任擇議定書下國家防範機制業務之獨立委員會，並使其在人事和預算擁有獨立性，藉以確保其運作免受不必要之干預。由於是等報告是在智利於 2019 年制定 21154 號法律前所提出，因此其應主要是擔憂當時智利未設置獨立之防範酷刑獨立委員會前，是時其國家防範機制係由國家人權機構指定之專家或職員負擔相關訪視工作，考量此些人除身分上或不具獨立性外，其決策方式以至於所能運用之預算和資源也都存在缺乏獨立性及保障之問題，因而引起受到外部審查委員對於其獨立性之關注。理論上此問題在智利通過第 21154 號並由獨立之防範酷刑獨立委員會負責國家防範機制運作後即應已獲得解決。

由於我國目前在監察院下所設之國家人權委員會，依據「監察院國家人權委員會組織法」第 2 條規定，擁有包括依職權或陳情，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、研究及檢討國家人權政策並提出建議、對重要人權議題提出專案報告、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、立法及修法之建議等職責，顯然為我國處理人權保障之核心機關之一，我國倘欲將禁止酷刑公約附帶議定書下應建立之國家防範機制業務交由國家人權委員會負責，從人權事務統一處理之角度或有其合理性。但應注意的是，由於我國人權委員會委員

係由具監察委員身分者出任²⁹³，考量監察委員之一般性職責，與人權委員會之工作，甚至是和國家防範機制下應踐行訪視和調查等之工作仍有不同，從過往國際和外部審查委員對智利由國家人權機構指定專家擔任國家防範機制對其等「獨立性」所提出之疑慮觀察，倘我國指定由國家人權委員會擔任我國國家防範機制，由於國家防範機制之運作與我國現有人權委員會架構下部分職責相互重疊，如何在確保國家防範機制成員和運作具獨立性的同時，並在現有架構下確保該機制經費和資源運用之獨立性，此均是我國在思考國家防範機制設計時應納入考量之重點。

當然，智利對於國家防範機制的建立模式也有值得我國參考之處，其中除了透過組織法使防範酷刑獨立委員會成為獨立於國家人權機構之組織架構之單位外，在職務上將其實施之訪視與國家人權機構進行者相互區別，也有助於區分其業務上獨立性。在委員會組成上，智利讓委員會委員由不同領域專業人士組成，使委員會作得以從不同之轉業角度系統性的檢視限制人身自由機構與受限制者間可能存在之問題，以及該等問題之可能發生緣由以及肇因風險，有助於提升訪視之意義以及其業務之專業性，此或係我國未來設計和選任國家防範機制成員時可考慮之方法。

²⁹³ 詳見監察院國家人權委員會組織法第3條規定。

第五項 丹麥

一、 NPM 在該國憲法及政府體制中之地位

丹麥在政治體制上為單一制的君主立憲體制國家，並兼有格陵蘭和法羅群島二自治領土。其中丹麥於 2004 年 6 月 25 日批准禁止酷刑公約任擇議定書，並於 2007 年 10 月 16 日指定丹麥國會監察使(Danish Parliamentary Ombudsman) 作為丹麥之國家防範機制，格陵蘭以及法羅群島自治領土則由該地區之監察使承擔國家防範機制之工作，但格陵蘭與法羅群島監察使之設立依據及組成模式與丹麥國會監察使存在差異(詳後述)。在各監察使負擔國家防範機制的分工上，其基本依循丹麥與格陵蘭和法羅群島管轄權限之劃分規則，對於不屬格陵蘭和法羅群島(自治)管轄範圍事項，則該等國家防範義務仍屬丹麥國會監察使之職權範圍。

丹麥在禁止酷刑公約附加議定書下的國家防範機制由其國會監察使負責。丹麥國會監察行使之權限，實際上係自其國會權力拆分而來，可理解為丹麥國會將憲法所賦予其之權力，透過立法之形式分拆該等權力之運用，並將該權力委託由另外設置之獨立機關行使。丹麥國會監察使係由國會選任而產生，但其行使職權不受國會干涉，且不得兼任國會或其他層級民意機關代表²⁹⁴，每年並應向國會提出工作報告。丹麥之國會監察使僅由一人出任，但該國會監察使可根據組織規範及工作需求組建其辦公室所屬成員以完成其業務。

二、 設置之法律基礎及職權

丹麥國會監察使制度之創設，早於丹麥批准並負擔禁止酷刑公約任擇議定書義務之時點；換言之，在承擔國家防範機制工作前，國會監察使原先即已掌有對公、私立單位進行調查和訪視之權力，只是早期賦予該等與職權之初始目的，側重於對於已發生之弊案進行調查，和禁止酷刑公約任擇議定書下國家防範機制欲透過定期審查及檢討預防性防免發生權利侵害之目的有所不同。為了使其國會監察使職能更符合禁止酷刑公約任擇議定書對於國家防範機制之需要，丹麥在 2009 年也對《監察使法》進行修訂，特別賦予了國會監察使進行訪視職責之權限²⁹⁵。另應注意的是，雖然丹麥批准禁止酷刑公約任擇議定

²⁹⁴ Ombudsman Act, article 10: “The Ombudsman shall be independent of the Folketing in the discharge of his functions. The Folketing shall lay down general rules governing the activities of the Ombudsman.”

²⁹⁵ Ombudsman Act, article 18: “The Ombudsman may inspect any institution or

書時即指定國會監察使作為其國家防範機制主責單位，且如對其《監察使法》進行相對應修正，賦予監察使執行職務所需之權力，但因丹麥 2009 年修正《監察使法》(Ombudsman Act) 時，其國會同時針對《監察使法》第 18 條以及第 7.1 條關於國家防範機制運作作出聲明，要求國會監察使應當與「丹麥人權機構 (Danish Institute of Human Rights, DIHR)」和民間之「丹麥反對酷刑研究所和丹麥人權研究所 (Danish Institute Against Torture and the Danish Institute for Human Rights, DIGNITY)」合作，共同組成禁止酷刑公約任擇議定書委員會與工作小組，但由於在丹麥法制下該等國會聲明具法律上拘束力，因此丹麥國會監察使在處理禁止酷刑公約任擇議定書職權時，丹麥人權機構以及民間機構之協力者參與乃係法定規範；但從目前已搜得之資料中，尚無法確認此些人權和民間機構對具體訪視和決策之影響力為何。

丹麥國會監察使的管轄權包含全國基於公權力限制人身自由的私人機構以及在私人機構中的兒童²⁹⁶，但法院則排除於其管轄範圍²⁹⁷。在法羅群島與格陵蘭此二自治領土，在涉及地方自治相關規定及事務時，由各該自治領土的監察使進行管轄；但若涉及中央法規事項時，丹麥國會監察使仍對相關事務有管轄權²⁹⁸。

格陵蘭自治領土之防範機制由該地區監察使主責，格陵蘭之監察使最早於 1994 年依郡議會第七號法案而成立，後該法案於 2017 年由

company and any place of employment which fall within the jurisdiction of the Ombudsman. In addition to assessments pursuant to Section 21, and on the basis of universal human and humanitarian considerations, the Ombudsman may in connection with such an investigation assess matters concerning the organisation and operation of an institution or authority and matters concerning the treatment of and activities for users of the institution or authority.” (Act No. 473 of 12 June 1996 concerning the Ombudsman as amended by Consolidated Act No. 556 of 24 June 2005, Consolidated Act No. 502 of 12 June 2009, Consolidated Act No. 568 of 18 June 2012 and Consolidated Act No. 349 of 22 March 2013)

²⁹⁶ Ombudsman Act, article 7.(1): “The jurisdiction of the Ombudsman shall extend to all parts of the public administration. The jurisdiction of the Ombudsman shall also extend to the conditions of persons deprived of their liberty in private institutions, etc. where they have been placed either in pursuance of a decision made by a public authority, at the recommendation of a public authority, or with the consent or approval of a public authority. In addition, the Ombudsman’s jurisdiction shall extend to the conditions of children in private institutions, etc. which are responsible for tasks directly related to children.”

²⁹⁷ Ombudsman Act, article 7.(2): “The jurisdiction of the Ombudsman shall not extend to the courts of justice.”

²⁹⁸ FOLKETINGETS OMBUDSMAND, Annual Report 2022, p.106

格陵蘭議會第七號關於議會監察使規範所取代。撤除組織法之調整，格陵蘭監察使在 2010 年 1 月 1 日起承擔格陵蘭地區國家防範機制之責任，格陵蘭監察使為達成禁止酷刑公約任擇議定書下所訂義務而得實施之調查手段，基本上與國會監察使在國家防範機制下可運用者相似，可對公共機關或自治政府下各單位以及私部門涉及限制人身自由處所進行訪視和查核。但應注意的是，本研究所搜得之資料顯示，格陵蘭地區之國家防範機制雖然同樣由監察使負責，但與丹麥不同之部分在於，格陵蘭並不要求在監察使外，另須讓人權機構或非政府組織共同參與國家防範機制權力的行使²⁹⁹，因此雖然丹麥和格陵蘭均是指定由監察使主責國家防範機制工作，但二者在運作上仍可能因是否有外部團體以及非政府組織之參與，導致其工作或運作上之差異。

丹麥國會監察使除了進行禁止酷刑公約任擇議定書下所指之訪視 (monitoring visit) 以外，根據其《監察使法》第 18 條規定：「監察使得檢查其管轄權下各機構、公司及其他提供勞務之處所。除了根據第 21 條所進行的評估，及基於普世人權與人道考量，監察使得於其調查評估中，對機構或當局的組織與行動及其對使用者之待遇與活動納入考量³⁰⁰。」整體而論，丹麥國會監察使進行的訪視包含下列六種類型，包括：(1) 一般性訪視 (general monitoring)；(2) 行政訪視 (administrative monitoring)；(3) 無障礙友善訪視 (monitoring of accessibility for the disabled)；(4) 禁止酷刑公約任擇議定書下之訪視；(5) 強制出境訪視 (monitoring of forcible deportations)；以及 (6) 兒童權利訪視 (children's rights monitoring) 等，並可能依其他個別法令要求，使國會監察使進行特定的面向的監督及訪視。³⁰¹

三、 組織、人力及預算

丹麥之禁止酷刑公約任擇議定書委員會由三個機構的管理階層組成，每 4 至 6 個月定期開會，討論共同關注的議題，包含禁止酷刑

²⁹⁹ About the ombudsman, Inatsisartut Ombudsmandiat, Ombudsmanden for Inatsistatut, <https://www.ombudsmand.gl/om>.

³⁰⁰ 其官網之英文條文為：The Ombudsman may inspect any institution or company and any place of employment which fall within the jurisdiction of the Ombudsman. In addition to assessments pursuant to Section 21, and on the basis of universal human and humanitarian considerations, the Ombudsman may in connection with such an investigation assess matters concerning the organisation and operation of an institution or authority and matters concerning the treatment of and activities for users of the institution or authority.

³⁰¹ FOLKETINGETS OMBUDSMAND, Report on the Monitoring Activities Carried out by the Danish Parliamentary Ombudsman ,p.4

公約任擇議定書相關活動的指導原則、年度報告與共同的新聞發佈。此外，委員會的工作也規劃設計監督手冊與訪問報告的架構。禁止酷刑公約任擇議定書工作小組由三個機構指定的成員組成，負責國家防範機制工作，包含監督限制人身自由的處所、起草報告與修法建議，而來自國會監察使辦公室的職員將在工作小組中擔任秘書，並負責相關業務的整體規劃³⁰²。

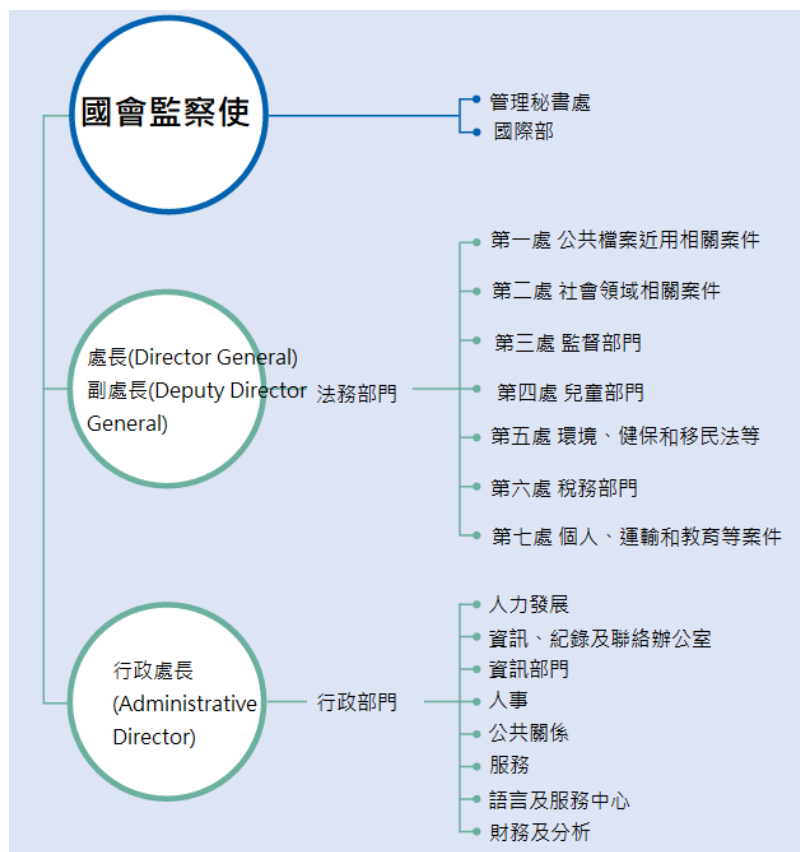


圖 6：丹麥國會監察使組織圖³⁰³

丹麥在禁止酷刑公約第六、七次定期報告中說明，其於 2009 年修訂《監察使法》，使監察使之組織更加的符合國家防範機制的角色。在新修訂的《監察使法》下，國會監察使將能獲得來自丹麥「丹麥人權機構（Danish Institute of Human Rights, DIHR）」和民間「丹麥反對酷刑研究所和丹麥人權研究所（Danish Institute Against Torture and the Danish Institute for Human Rights, DIGNITY）」專家的協助，這兩個機構在任擇議定書機制下也將扮演諮詢性的角色，國會監察使也表示

³⁰² CAT/C/DNK/6-7 para.220-227. *see also* <https://www.apc.ch/knowledge-hub/opcat/denmark>

³⁰³ 此組織圖擷取並翻譯自丹麥國會監察使 2022 年年度報告

決策時其會將專家的意見納入考量，若有分歧，他會在不違反各組織願意的前提下將這樣的分歧反映在報告中。³⁰⁴

根據丹麥國會監察使年度報告，2020年至2022年國會監察使組織內共約120位工作人員，其中約六成具有法律相關背景，年度總預算則均落在1200萬歐元左右³⁰⁵。

四、 訪查機制之運作

丹麥國會監察使對於國家防範機制下之職責，主要透過調查其所接受之申訴案件、自行啟動案件調查以及進行訪視而達成。就接受申訴之案件部分，向丹麥國會監察使提出申訴並不須負擔任何費用，但申訴不可匿名提出。原則上國會監察使接受之申訴案件以公家機關為主，但在諸如涉及孩童狀況等情況下也接受對私機構之申訴，但應注意的是，其並不接受有關法院或對私權紛爭做出裁決之機構之申訴。在申訴案件之處理上，多數情況下國會監察使會將申訴案件移轉主管機關或透過提供申訴者指引之方式提供協助，倘若主管機關重新對該等案件進行處理，此時國會監察使亦可能選擇將對該案件之調查先予終結，在少部分的情況下，國會監察使會進行完整的調查，並可能在過程中要求主管機關和申訴者提出說明，如若國會監察使認可申訴之內容，其可能對主管機關之決定提出批評，甚或建議主管機關就該等案件另為處分。

除了因申訴而進行調查外，丹麥國會監察使也可自行發動對案件之調查，而此種調查之目的並不單只是為了針對各該機關已鑄成之錯誤而進行，而是為了在事前避免錯誤發生以避免重複性錯誤出現而進行。在自行調查案件之選擇上，國會監察使主要係以案件是否對公眾具有根本重要性、違誤之嚴重和顯著性，以及此類事件對於公民法律上權利或其他重要事項之特別關聯性，而國會監察使每年也會就成人、兒童以及稅務等三大領域中挑選議題進行調查。

為了確保處在限制或剝奪人身自由以及其他易受害處境之公民，

³⁰⁴ CAT/C/DNK/6-7 paras. 220-227.

³⁰⁵ 2019年之年度報告頁134顯示該年度總開支為90,268,000丹麥克朗，該報告可見https://www.en.ombudsmanden.dk/Media/638429068750684643/Annual_Report_2019.pdf (最後點閱日期：2024年5月1日)；2018年年度報告頁125顯示該年度總開支為82,025,000丹麥克朗，該報告可見https://www.en.ombudsmanden.dk/Media/638429069453378502/FOB_2018_UK.pdf (最後點閱日期：2024年5月1日)。

在相關處所能受到有尊嚴、具同理心以及其應享有之權利，丹麥國會監察使也對公共或私場所進行訪視工作，相關訪視處所又以監獄以及居留設施、精神病院、社會住宅設施、兒童及青少年居住機構等為主；與外國人有關之部分，有關將受驅逐出境之外國人、因歐盟邊境及海岸防衛機構請求而由其他歐盟會員國安排之驅逐出境工作，也同樣受丹麥國外監察使之監督。

每年的訪視數量上並無特別規定，在 2022 年時丹麥國會監察使約對 30 處涉及成人之設施進行訪視，並對 12 處涉及未成年人之設施進行訪視。其中丹麥國會監察使所訪視與成人相關之機關或處所，包括了國家級監獄設施、地方性監獄設施、中途之家、移民拘留中心、離境中心（收容及庇護申請被拒絕或將被驅逐出境者之設施）、市立及丹麥紅十字會所營運之收容中心、警察拘留設施和處所、精神療養院、社會住宅設施，或各市立或私人設立之照護之家。針對兒童或青年相關之訪視，又以開放之兒童或青年收容中心、部分封閉之兒童或青年收容中心、寄宿家庭、全日型兒童及青少年精神療養院，以及市立或由丹麥紅十字會營運而收容無成年人陪同之未成年庇護尋求者之庇護中心。

丹麥在 2019 年針對禁止酷刑公約所提出之第八次定期報告中，丹麥將國家防制機制工作成果分別以其係涉及成人與兒童之業務做基本區隔，而也實際上反映了國會監察使在其年度報告中之工作項目敘述方法，顯見此應是其組織工作係常態性分工狀況。在對成人防範酷刑之工作推動上，監察使與 DIGNITY 合作對監獄及假釋服務機構提出多項關於改善治療的延續性與品質之建議。此外，為了使監獄及假釋服務機構能提供受刑人更醫治和有效的醫療服務，丹麥在其南部地區亦啟動了一項先導型計劃，預定在尼堡州立監獄（Nyborg State Prison）組建一個由一名顧問醫生與二名醫生組成的醫療小組，並由該醫療小組與該地區其他監獄的護士一起負責該地區所有機構的醫療保健管理³⁰⁶，倘若此先導計畫採行模式經試行後認為能有效達成其目的，則該計畫將進一步在其他三個地區擴大實施。另外在精神衛生保健系統、警察、監獄和假釋機構等領域，丹麥監察使在訪視中也對使用固定（fixation）、武力和對病患及犯嫌實施隔離（isolation）的記錄和通報（特別是其原因）提出建議，並肯定警方在使用強制驅離及武力方面通報所做之改善，但對於精神衛生保健系統及監獄和假釋機

³⁰⁶ CAT/C/DNK/8 paras. 17-26.

構，監察使則對其通報工作之執行給予指引和訓練方針。³⁰⁷

在防範兒童酷刑工作推動上，丹麥國會在 2016 年通過了關於兒童和青少年安置機構中人員責任的法案（Voksenansvarsloven），該法案是由國會監察使所建議成立的對安置機構中兒童及青少年使用武力委員會提出。在近幾年的訪視中，國會監察使將重點置於為被安置在家庭以外的兒童和青少年提供的教學上，並促使業務機關制定新規則，以確保國家提供在服刑的年輕人與小學和中學所提供相近的教育。³⁰⁸

整體而言，從禁止酷刑公約委員會對丹麥國家防範機制運作之審查報告觀察，應可認丹麥之國家防範機制已取得相當之成果；惟須注意的是，自丹麥加入禁止酷刑公約附加議定書至今，儘管該議定書亦適用於法羅群島與格陵蘭，但由於丹麥與格陵蘭和法羅群島間關於自治事項及權限之劃分問題，委員會在報告中表示其擔憂丹麥國家防範機制缺乏於格陵蘭進行預防性訪視之授權，且在目前丹麥國家防制機制所進行的訪視中，亦只有少部分是在未經事前通知的情況下進行的，此與議定書第 2、第 11 以及第 16 條之要求或有不符。³⁰⁹

五、 CAT 及 SPT 訪視及審查之結論性意見及訪視報告重點

（一） 2009 年 2 月 18 日 人權理事會酷刑特別報告員訪視丹麥之報告³¹⁰

- 特別報告員指出，丹麥國會監察使之職權在於監督剝奪人身自由處所及處理受刑人投訴，但由於丹麥制度上就警察行為和刑事違法狀況已另訂有處置機制，因此丹麥國會監察使之工作主要在於將其收到之相關投訴，轉介至丹麥之專責處置機制處理。
- 在 2007 年 10 月，丹麥依照議定書指定國會監察使為該國之國家防範機制；然而，特別報告員指出雖然丹麥之國會監察使具有定期監督之業務，但對於國會監察使是否能達成任擇議定書對於限制人身自由場域系統性訪視之預想存有疑慮。
- 特別報告員指出，丹麥由國會監察使擔負國家防範機制之工

³⁰⁷ *Id.*

³⁰⁸ *Id.*

³⁰⁹ CAT/C/DNK/CO/8 paras. 10-11

³¹⁰ A/HRC/10/44/Add.2.

作，除了須面對因業務量增加而必須相對增加資源提供之狀況外，由國會監察使擔任國家防範機制也將使其既有特性與功能發生變化，而轉變為側重於監督職責之機關，而此一改變之落實或許也需在法規上做相對應之修正。

(二) 2023 年 11 月 24 日 酷刑防範委員會就丹麥第 8 次報告之結論性意見³¹¹

- 酷刑防範委員會強調任擇議定書應對於丹麥包含自治領土在內之全部領土進行適用，但目前丹麥之國家防範機制在格陵蘭並未擁有進行預防性訪視之權限。此外，酷刑防範委員會提醒目前丹麥國家防範機制已完成的訪視，多數都是經事先通知後始進行的，僅有少部分是未經通知即進行。
- 整體而言，酷刑防範委員會要求丹麥應確保其 NPM 有足夠權限對其領土或管轄範圍內所有限制人身自有處所之裝置和設施進行訪視。

六、 小結

丹麥之國會監察使制度，性質上係將國會監督權分離而使之獨立行使之態樣，性質上與我國修憲後監察院之性質具一定相似性。但就制度面觀察，丹麥之國會監察使僅由國會推選一人出任（且不得兼有國會或地區議員身分），整個國會監察使之組織實際上係由該監察使所建立，並在國會監察使的指揮與督導下運作，此與我國監察院採行之委員制有所不同。此外，雖然丹麥國會監察使與我國監察委員均具有獨立調查之權利，但因丹麥國會監察使係獨任制職務，即便其實際運作亦有行政體系支援，但與我國監察院採行合議制之決策體例仍有明顯差異，且亦與我國目前人權委員會之運作模式並不相同。

另值得注意的是，人權理事會酷刑報告員於 2008 年 5 月 2 日至 10 日期間訪問丹麥，指出儘管丹麥賦予國會監察使對所有涉及剝奪自由之處所進行監督之職能，但因該國有關警察行為與犯罪的通報機制早前即已建立，因此實際上監察使通常會將案件轉交由該機制處理而不會直接涉入。此外，觀察員也提到，儘管作為國家防範機制的監察使已定期進行訪視，然而其目前仍無法完成禁止酷刑公約任擇議定書下預設應進行的系統性訪視。丹麥將監察使指定為其國家防範機制的主責單位，除了客觀上需要透過資源的挹注以因應業務增加而產生

³¹¹ CAT/C/DNK/CO/8.

的資源需求外，亦有論者此將改變監察使的機構特性，使其由原先的被動性監理機關轉變為負擔主動查核職責之檢查機構；此外，如若欲使國會監察使能落實其檢查和訪視職責，觀察員認為丹麥應更大幅度的對其組織法等規範進行修正。

在審視由國會監察使負擔禁止酷刑公約任擇議定書下國家防範機制職責效益應注意的是，由於丹麥國會監察使之設置，早於其承擔禁止酷刑公約任擇議定書義務工作，因此國會監察使並非係為了履行禁止酷刑公約任擇議定書義務而另外設置之專責機構，而是因國家防範機制業務屬性與既存之國會監察使職權較為接近，因而將該等業務交由國會監察使負擔。從丹麥國會監察使發布之年度報告觀察，其設計思維大致是將涉及有進行獨立外部性審查需求之工作，均交付於國會監察使負擔，而此類查核訪視業務，具體上可能係從兒童權利公約、禁止酷刑公約任擇議定書或身心障礙公約等不同國際義務或國內規範要求而來，而此些查核審視義務甚至可能相互重疊；反之思考，對國會監察使來說，履行禁止酷刑公約任擇議定書下之訪視查核義務僅是其諸多業務中之一環，在其年度工作報告中雖針對國會監察使作為禁止酷刑公約任擇議定書義務之主責機關之具體落實方式，在包括調查發動權限、調查方式等有獨立之說明，但在處理案件之數量統計部分則未獨立將涉及禁止酷刑公約任擇議定書業務之案件量另作區分，因此無法具體掌握相關業務量或處理成效。

丹麥國會監察使之制度設計，雖與我國目前監察院或人權委員會之組織和決策方式均有所不同，但值得注意的是，隨著我國承擔之國際人權法義務不斷增加，各類訪視、查核及調查工作義務負擔也將隨之加重，如若我國亦考慮將此類訪視、查核及調查工作從既有之監察體系獨立出來，丹麥國會監察使採行之一條鞭式組織和決策機制，並輔以相當數量之專業幕僚協助其運作，此模式雖與我國政府現有組織和體例有所不同，但亦非無可參考之處。

第六項 法國

一、 NPM 在該國憲法及政府體制中之地位

法國於 2008 年 11 月 11 日成為 OPCAT 締約國，在批准 OPCAT 前即於 2007 年 10 月 30 日通過立法新設專業機關：剝奪自由處所總督察（*Contrôleur général des lieux de privation de liberté*；General Controller of Places of Deprivation of Liberty，以下簡稱總督察），根據建立此機關之第 2007-1545 號法，後經幾次修正後，形成規範法國 NPM 之現行法律。³¹²

該法第 2 條第 1 項規定總督察由總統任命，並有多項對其獨立職權之保護規範，包括：不受任何機關指揮；不得就其執行職務時所發表之意見或採取之行動而受起訴、調查、逮捕、拘留或審判；除辭職或無法履行職務情況外，六年任期內具任期保障；不得身兼其他公職等。

就負責剝奪自由處所之機關而言，原則上須要接受總督察之訪查請求並有配合義務，總督察訪查後應向主管受訪查處所之部長說明其觀察，該等部長亦有回應之義務，而除訪查功能外，總督察得依其職權向相關主管機關提出建議和修法建言。總督察每年須向總統及國會提出年度報告，說明該年度工作狀況及從事之活動內容。

二、 設置之法律基礎及職權

法國 NPM 依據前述《設置剝奪自由處所總督察法》（General Controller Law；Law no. 2007-1545 establishing a *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*）建立，目的在於監督拘禁場所管理情形及人員之移送，以確保基本人權之保障，為達以上目的，其職權主要分為以下幾項：

第一，該法第 6 條及第 6-1 條授權總督察處理疑似違反人權之個案事實或狀況，此程序可能因個人或總理、政府單位、國會議員及人權保護官署（Defender of Rights）將事實或狀況提交給總督察而展開，亦可能由總督察自發性開啟程序。為釐清是否確有違反人權情形，總督察可進行實地訪查，而完成訪查並向相關各方諮詢意見後，總督察

³¹² *Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLP)*, Law no. 2007-1545 of 30 October establishing a *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, http://www.cgpl.fr/wp-content/uploads/2009/04/Loi-30-octobre-2007-cr%C3%A9ation-CGLPL_EN.pdf (last visited May 5, 2024).

得就個案情況對拘禁場所管理者提供建議。

第二，該法第 8 條授權總督察得於任何時間在未經事前通知情況下，訪查因政府機關之決定而受拘留者所在場所，以及依照《公共衛生法》（*code de la santé publique*；Public Health Code）授權得於未經病人同意情況下收容之的醫療設施，而除有嚴重及特殊情況外，此等場所或設施的管理者應配合此等訪查。由於總督察得依該法第 4 條任命督察員（*contrôleurs*；inspectors），總督察亦得將前述訪查職權委派督察員執行。每次訪查任務結束後，總督察應將其觀察及建議提供給受訪查場所及管理該場所之部會首長，若總督察認為有該場所有嚴重違反基本人權之狀況，應盡速通知相關機關並要求其限期回應。

第三，若總督察發現疑似違反刑法之行為，應盡速依《刑事程序法》（*code de procédure pénale*；Code of Criminal Procedure）通知檢察官。然而，針對此舉報義務，在檢視法國 NPM 之各年度報告後，發現總督察雖然每年均收到許多個案申訴或於訪查過程中發現應改善之情況，但其多透過與相關拘留場所聯繫、進行訪查、提供建議並追蹤等方式處理，報告中並未提及依《刑事程序法》通報之案件或相關統計數字。

第三，總督察得於其職權範圍內針對相關機關主管之法規修正，或剝奪自由處所之建設及修建工作提供意見及建議，並得視情況將其意見及建議，以及相關機關之回應公告周知。

三、 組織、人力及預算

依據前述《設置剝奪自由處所總督察法》除規定總督察得任命督察員外，並未對法國 NPM 之組織進行進一步規範，依據總督察提交之年度報告中可看出，組成 NPM 之成員包括以下幾類：

- 督察員：同時間約有 20 名督察員受總督察指揮執行 NPM 功能，此類督察員大多由其他相關行政機關人員或法官派駐擔任，惟須注意進行訪查活動之督察員，原本職之工作不得與受訪查單位相關。
- 外來督察員：同時間約有 20 至 30 名非服務於公務單位或法院之外來督察員，組成人員背景多元，包括律師、記者、心理學家等。
- 負責審議個案之督察員：包括來自公部門及私部門的人員，負責處理由私人、團體或機關提交疑似違反人權之個案，同時間

約有 10 名此類督察員。

- 行政人員及其他約用人員：包括秘書長、行政助理及支援特定事務（例如總督察報告及建議相關追蹤工作）政府部門隨員（attaché of government departments）。

整體而言，自通過 2019 年《財政法》後，法國 NPM 共有 34 個全職職位，另有約 30 名外來督察員，就組織發展趨勢上觀察，可發現組織成員分工逐漸細緻而專業化，例如設置法律事務主任（Director of Legal Affairs）及專責研究之督察員等。³¹³就現行組織之人力及預算而言，依據 2021 年年度報告，共有 65 名人員，總預算約為 530 萬歐元（其中 420 萬歐元為人事成本，110 萬歐元為運作費用）。³¹⁴根據該年度報告之分析，相較於 NPM 甫成立時，上述預算金額有所成長，但事實上法國境內拘禁場所數量及受拘禁者之數量均大幅增加，舉例而言，監獄類型拘禁場所數量成長幅度約 20%，醫療院所數量雖未明顯增加，但 2019 年收容之被剝奪自由者人數約為 2007 年之 1.76 倍，移民監禁及少年矯正場所之數量亦顯著成長。

四、 訪查機制之運作

如前所述，法國 NPM 的訪查活動可能因應個案進行，或依照總督察之規劃，隨時選擇受訪查場所後進行，依照《設置剝奪自由處所總督察法》第 8 條第 1 項之規定，受訪查場所之主管單位僅可出於國防、公共安全、自然災害或該場所發生嚴重動亂等嚴重及令人信服（compelling）之理由拒絕訪查，而即使在此等例外狀況得以拒絕，主管單位仍應提出拒絕理由並建議延期進行訪查時間，一旦上述特殊情況解除，即應通知總督察。

為使訪查任務順利進行，主管受訪查場所之機關應提供任何總督察所需資料，機關不得以總督察所需資料屬保密資料而絕提供，除非該等資料的揭露可能危及國防秘密、國家安全、警調工作相關秘密、醫療相關保密資訊及律師及當事人間保密關係等。

與被剝奪自由者之受拘禁理由相關之聲明（例如：於警察局作成之供述）內容亦須提供給總督察，使其了解個人受拘禁情形，訪查過程中總督察也應得訪問任何人員，且訪問內容屬保密性質。

³¹³ CGLP, 2021 Annual Report, at 126, https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2023/07/CGLPL_annual-report_2021_EN.pdf (last visited May 5, 2024).

³¹⁴ *Id.* at 125.

除疫情期間訪查活動受到影響外，每年法國 NPM 均訪查上百個拘禁場所，依近年年度報告彙整訪查場所數量及類型如表 12。

表 12：法國 NPM 於 2018-2021 年間訪查場所數量及類型

場所類型	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
刑罰機構	22	22	10	29
心理健康機構	23	34	14	24
收容被剝奪自由者之醫療設施	15	13	6	14
非法移民拘留中心及等待區	8	5	3	9
少年拘留中心	9	7	2	7
海關拘留及其他拘留設施	57	61	34	32
法院	7	8	7	9
總計場所數量	141 ³¹⁵	150	76	124

五、 小結

法國雖於批准 OPCAT 前即立法設置剝奪自由處所總督察作為 NPM，該機制亦已穩健運作多年，然仍有幾點運作上的挑戰。就政府組織角度而言，法國於 2008 年建立了人權護衛專員之機制，後續亦有針對兒童事務等各定議題建立監察使之規劃，聯合國禁止酷刑委員會審查法國國家報告時即曾提到，消息指出法國最終希望整併各類監督機關之角色，剝奪自由處所總督察之功能可能會併入其他監察機關，就此，禁止酷刑委員會強調必須要有依據 OPCAT 設置、可有效落實不受干擾之監督功能的機制，國家若要設置其他監察機關，當然可發揮互補效果，但就酷刑防制事務而言，仍應由 NPM 主導執行。³¹⁶

就實際監督拘禁場所之效果而言，禁止酷刑委員會曾針對監獄中心理健康服務之提供及緊急保護措施之使用提出關切，並強調應積極監督《監獄法》所設下之規範及執行，確保所有場所採取統一之標準。此外，雖然總督察針對拘禁場所許多建議，但建議的執行情況仍有許

³¹⁵ 該年度年度報告中另列出 4 次訪查強制遣返程序，故該年度總查訪場所數為 145。

³¹⁶ Committee against Torture, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention: Concluding Observations of the Committee against Torture: France, ¶ 34, U.N. Doc. CAT/C/FRA/CO/4-6 (May 20, 2010).

多進步空間，就此特別被提及的建議包括：透過使用替代拘禁等方式降低監獄擁擠問題；確保所有監獄內發生之暴力行為均受獨立調查；強化禁止監獄暴力國家行動計畫(National Action Plan against Violence in Prisons)，確保受拘禁者實際上可在不畏懼受報復的情況下向總督察提出申訴。

針對上述禁止酷刑委員會之建議，法國在提出最新一輪國家報告時，提出其改善及落實公約義務之措施說明，包括多項與剝奪自由處所總督察相關之工作，例如：為加強監所人員的訓練，所有人員均需認識相關公約（包括聯合國及歐洲區域公約）及條約機構的建議，且負責訓練監獄人員之監獄管理學院亦與剝奪自由處所總督察達成協議，加強兩機構間的合作及資訊交流。

就監所環境而言，國家警察局亦在剝奪自由處所總督建議下，投注大量資金且以人性化的思考，更新相關設施，並提供受拘禁者更舒適的環境。另外，由於過去監所搜身及夜間監管措施等執行規範散亂，在剝奪自由處所總督（及其他監管機構）之建議下，已發布統一適用於所有監所工作說明及指引，避免過度侵犯受拘禁者之隱私及權利。而若拘禁場所中出現不當待遇，受害者亦有包括透過檢察官及剝奪自由處所總督察提出申訴之救濟管道。

就特定類型之拘禁場所而言，禁止酷刑委員會特別關注法國精障機構之情形，尤其是過去曾出現針對此類場所之環境狀況、病床是否充足、對病人使用過當武力、採取隔離措施等狀況。就此，為證明情況已有改善，法國提出剝奪自由處所總督察於 2019 年進行訪查後提出之報告，指出精障機構現已以患者及其需求為中心而運作，大幅減少隔離措施，且對相關人員重新進行訓練，以達最好的收容成效並使病患受益。

第七項 墨西哥

一、 NPM 在該國憲法及政府體制中之地位

墨西哥係於 2005 年批准 OPCAT，並於 2007 年 7 月透過一項部長間協議 (Collaboration Agreement between the Federal Government and the CNDH for the National Mechanism for the Prevention of Torture ; *Convenio de Colaboración entre el Gobierno Federal y la CNDH para el establecimiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*)，指定由國家人權委員會 (National Human Rights Commission ; *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*) 作為墨西哥之 NPM。

有關國家人權委員會之設置，《墨西哥合眾國政治憲法》(Political Constitution of the United Mexican States) 第 102 條作有原則性規定，而《國家人權委員會法》(Law of the National Human Rights Commission ; *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*) 對國家人權委員會之運作則是有更為詳細規定。此外，於 2017 年 4 月，墨西哥議會通過《防制及制裁酷刑、殘忍、不人道及侮辱性待遇總法》(General Law to Prevent and Sanction Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment ; *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*)，該法並為常設性及系統性監督剝奪人身自由處所之機構的 NPM 提供法律基礎。在 2017 年 6 月該法正式施行後，國家人權委員會之下的第三部門 (Third Inspectorate-General) 新設一 NPM 獨立部門。

二、 設置之法律基礎及職權

(三) 《墨西哥合眾國政治憲法》(Political Constitution of the United Mexican States ; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*)

以下就《墨西哥合眾國政治憲法》第 102 條第 B 項進行簡要說明。第一段首先規定議會及各州立法者應在各自管轄範圍之內設置保護墨西哥法律體系下所承認人權之機構。該等機構應受理任何公部門或公務員因其行政作為或不作為而侵害人權之所有申訴。第二段規定該等機構應作成公開且不具拘束力之建議，並提交所有控訴或申訴予有關單位。所有公務人員有義務對於該等機構之建議回應；倘若不接受或執行相關建議，其有義務對於為何拒絕相關建議加以說明並公開。在該等機構請求之下，議會立法者得要求有關單位或公務人員列席，

並就拒絕建議之理由進行說明。第四段規定由議會設立之人權機構，應命名為國家人權委員會；第五段則規定人權委員會應享有管理自主權、法人格及預算，各州憲法應建立並確保該等保護人權機構之自主權。

同條第六段至第十一段進一步就國家人權委員會之細部事項規定。首先，第六段規定國家人權委員會應設立一諮詢委員會（Board of Advisors）。諮詢委員會之成員十名，由出席會議之參議院議員或國會休會期間之常設委員會委員三分之二多數同意選任。在參議院候選人之相關提名程序由法律另定。同時，每年應更換最資深之委員，惟獲得同意續任一次者除外。第七段規定國家人權委員會主席之選任程序同上，其並應擔任諮詢委員會主席。國家人權委員會主席任期為五年，得連任一次，並僅得依據《憲法》第四章規定解任。第八段則是規定國家人權委員會主席、諮詢委員會成員、以及各州人權委員會主席應經由公眾諮詢程序選任，相關要件由法律另定。第九段規定國家人權委員會主席應向行政、立法及司法部門提交年度報告。基於此項目的，主席並應依法律規定出席參議院及眾議院。第十段規定國家人權委員會應受理由對於各州人權委員會之決議（Resolutions）、協議（Covenants）及不作為（Omissions）提出之申訴。最後，第十一段規定在總統、參議院、眾議院、各聯邦行政區行政部門首長或地方議會請求之下，國家人權委員會得對於嚴重侵犯人權之事件展開調查。

（四） 《國家人權委員會法》(Law of the National Human Rights Commission；*Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*)

《國家人權委員會法》第二章第一節第6條所規定有關國家人權委員會之諸多職權中，包括主持並確保遵守依據《防制及制裁酷刑、殘忍、不人道及侮辱性待遇總法》賦予NPM之權利。依據《國家人權委員會法》於2017年6月所作相關修正，第九點在第一段規定在本法生效後一百八十日內，國家人權委員會必須正式設立防止酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱性待遇或處罰之NPM，同時在設立後立即通過其運作及實施規則。其次，第九點第三段規定NPM負責人將於本法在聯邦政府公報公布後九十日內任命執行長。再者，第九點第六段規定NPM技術委員會主席將在其擔任國家人權委員會主席期間繼續留任。最後，第十一點規定國家人權委員會NPM之運作所需費用，將由其本財政年度和隨後財政年度批准之預算支應。

- (五) 《防制酷刑、殘忍、不人道及誤入性待遇或處罰國家機制規則》(以下簡稱《國家防制機制規則》)
(Regulations of the National Mechanism for the Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; *Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*)

《國家防制機制規則》就國家防止酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱性待遇或處罰機制之一般性事項(第1條~第4條)及NPM之組織與運作事項(第5條~第47條)加以規定。其中,後者規範事項主要包括:NPM之架構及組成;NPM主席之職能及權力;技術委員會;NPM之行政管理;NPM人員之專業性;NPM之權力及屬性;報告;NPM之建議及後續追蹤。

在組織架構方面,國家人權委員會之主席將同時擔任NPM之主席。同時,NPM之下設立一由四名防制酷刑專家所組成之技術委員會,技術委員會並設一執行主任。技術委員會之主席由國家人權委員會主席擔任。

NPM主席之職權主要包括:促進並強化與地方對於人身自由剝奪之相關場所之聯繫;提交國家防制機制報告之撰寫指導準則予技術委員會批准;代表NPM與國際法主體或各級政府簽訂協議或公約;透過執行主任負責監督計劃、方案及一般性規定與協議之履行;依據憲法相關規定自由任命和撤換其所屬人員;於執行主任協助之下編制年度預算方案以提交給國家委員會諮詢委員會進行審議。

至於NPM技術委員會,則由四名在人權、防制酷刑或相關領域公認之專業人士所組成;成員任期為四年,僅得依《憲法》第四章規定之原因和程序被解除職務。技術委員會有權頒布該機制之運作和組織架構。執行主任必須在每年倒數第二次技術委員會會期,向委員會成員提交年度工作方案以進行審議及批准。另一方面,NPM之年度報告將由主席在次年一月份提交技術委員會批准,批准後並將年度報告送交參議院以向大眾公佈。此外,技術委員會將批准由NPM主席所提交對法規和其他相關規定之修正草案提出之建議或意見,並由其轉交予相關主管部門。最後,NPM技術委員會由執行主任召集,每兩個月或必要時舉行全體會議,並以多數決作成決議。如果平票,主席擁有最終決定權。NPM主席並得邀請維護人權相關之個人、機構或民間代表、學術界或國家和國際組織代表參加技術委員會之會議。

有關 NPM 技術委員會之執行主任，其職責主要包括：撰寫依據《總法》第 81 條規定之專案報告及相關建議，並將其提交 NPM 主席批准；召集技術委員會之例行會議和特別會議；擔任技術委員會秘書處主任，負責後續追蹤技術委員會之協議；指導年度工作方案和年度報告之編撰，並提交予 NPM 主席批准；指導編撰剝奪人身自由場所之訪視計畫並提交予 NPM 主席審議；指導和監督 NPM 之所有活動；必要時採取適當措施，以確保 NPM 之工作有秩序且有效進行；促進合作協定及公約之簽署，並提交 NPM 主席審議；依據相關規範分配 NPM 之財產和資源；指導編撰 NPM 活動之宣傳資訊以傳遞予公眾知悉，必要時亦得刊登在國家人權委員會公報；負責編輯和發布 NPM 之出版物；編撰 NPM 之年度預算草案，並提交 NPM 主席審議；履行 NPM 主席、《總法》、本規定及其他適用的法規命令明確委託之其他職責。

至於 NPM 之職權，主要有：

- (1) 於必要時對非剝奪人身自由場所但收容因個人因素或健康狀況長期留置之人士進行訪問；其並得依據相關規則檢視評估患有精神疾病者之受監護及治療條件是否適當；
- (2) 基於改善人身自由遭到剝奪人士之待遇及條件，並預防虐待及其他殘酷、不人道或有辱人格之待遇或懲罰，向三級政府有關當局發出建議；
- (3) 受訪視機構於訪視期間必須提供必要協助，使 NPM 人員得自由地於安全條件下履行其職務。此包括：允許 NPM 人員自由訪查所有設施和服務、獲取所有資訊，並根據需要與被剝奪自由者或外部人士進行私下會談。受訪視機構並且必須確保任何與 NPM 人員接觸之人士，不會因此受到任何形式之壓力、威脅或虐待作為報復。違反上述規定者，即使有其他相關處罰之規定，仍須依《總法》第 31 條規定受處罰；
- (4) 不能以保密或機密為由拒絕 NPM 所要求提供之資訊；
- (5) NPM 成員倘若於訪視期間倘若收到投訴或知悉與酷刑、殘忍、不人道及侮辱性待遇相關事實或情況，應立即通知執行主任，以便迅速提交給國家人權委員會之投訴部門，或提交予相應之地方機構調查；執行主任應持續追蹤投訴處理情況，直到結案。在此情形下，NPM 成員將採取一切必要措施，以制止侵犯人權之行為；執行主任並可要求相關機構依《國家人權

委員會法》之規定，採取必要之預防或臨時措施；

- (6) NPM 成員倘若於訪視期間發現可能構成犯罪之事實，應向相關地方行政機關舉發，並通知執行主任；
- (7) NPM 有權就現行法律或相關法律提出建議及意見；
- (8) 推動與國內、外主體或組織簽訂協定或公約，以協助實現其目標。

(六) 《防制及制裁酷刑、殘忍、不人道及侮辱性待遇總法》(General Law to Prevent and Sanction Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment; *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*)

以下就《防制及制裁酷刑、殘忍、不人道及侮辱性待遇總法》第 72 條至第 82 條有關墨西哥 NPM 設置及運作之規範進行簡要說明。

第 72 條首先規定基於全面性確保防制酷刑、殘忍、不人道及侮辱性待遇或處罰之目的，在此依據 OPCAT 設立 NPM 作為常設性且系統性監督全國剝奪人身自由處所之機構。

第 73 條規定為確保其獨立性及專門性，NPM 將設立於國家人權委員會之下的一個獨立部門。同時，NPM 之下將設立一技術委員會作為其管理單位，技術委員會由國家人權委員會主席（兼任本委員會主席）及四名防制酷刑之獨立專家組成。

第 74 條規定為充分履行其基於本法及 OPCAT 所規定獨立功能之目的，NPM 將擁有必要之人力、物力及財政資源，以確保其預算、管理和機構自主權。

第 75 條規定 NPM 執行長及其所屬人員應具有防制及調查酷刑、殘忍、不人道及侮辱性待遇或處罰之經驗及專業。相關規範並應確保 NPM 係由跨領域之相關專業人士組成，組成上並應考慮性別平衡以及少數族群體。

第 76 條主要針對技術委員會之組成方式加以規範。首先，技術委員會之委員將由相關領域公認之專業人士擔任，委員不得因該項工作領取任何報酬。其次，技術委員會之委員將由參議院人權委員會、

司法委員會及政府委員會在公開徵求並聽取各界意見後提出候選人，並由出席會議之參議院議員三分之二多數同意選任。再者，技術委員會之委員應由與酷刑有關之跨領域專家組成。最後，技術委員會之委員任期為四年，並僅得依據《憲法》第四章規定解任。

第 77 條則是針對技術委員會之運作及職權加以規範。首先，技術委員會應至少每二個月或於必要時舉行一次全體會議，並以多數決作成決議。倘若正反意見同票數時，主席可參與表決。其次，NPM 主席得邀請專業及經驗上有助於改進 NPM 功能之運作及實踐之相關人士或機構參與技術委員會之會議。本條進一步規定技術委員會擁有下列權限：(1) 發布 NPM 之運作及組織基礎；(2) 批准 NPM 年度工作方案以提交執行長審議，並就 NPM 下一年度預算提供意見；(3) 批准 NPM 報告之撰寫準則；(4) 批准組成 NPM 之公務人員名單；(5) 批准 NPM 活動之年度報告；(6) 依據《透明化及公共資訊取得總法》(*Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*) 發布資訊保密準則；(7) 批准有關事項法規及其他規則之改革提案；(8) 在符合有關透明化及個人資料保護相關規範之下，要求 NPM 負責人公開申訴檔案或向主管機關提出申訴；(9) OPCAT、《國家人權委員會法》及相關規則所規定之其他事項。

第 78 條則是對於 NPM 擁有之權限作有明確規範，包括：

- (1) 編制監督報告、追蹤報告及特別報告；
- (2) 取得人身自由遭剝奪人士之人數、身分、地點、剝奪自由處所之數量及其所在位置等相關資訊；
- (3) 取得人身自由遭剝奪人士之待遇及情況與其拘禁條件等相關資訊；
- (4) 在未事先告知或受有任何限制情況下，隨時進入所有剝奪自由之處所；
- (5) 與人身自由遭剝奪人士及剝奪人身自由處所之工作人員進行訪談而不受地點或時間之限制，並且於必要之下以完全隱密之方式進行；
- (6) 依其需要取得與人身自由遭剝奪人士之法律地位有關之相關資訊；
- (7) 依據《國家公共安全系統總法》(*Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*) 之相關規定，向國家公共安全

系統國家資訊中心索取記載於拘禁行政登記處之資訊；

- (8) 接受人身自由遭剝奪人士、其家屬、公民社會團體或其他任何個人所提供有關構成酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱性待遇或處罰事實之資訊，或用以分析實施酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱性待遇或處罰之模式及方法、其結構性原因、或於立法或實踐中有利於或增加其實施風險之因素之相關數據；
- (9) 發現可能構成酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱性待遇或處罰之任何情況時，向國家人權委員會或酌情向人權保護組織提出申訴，此時國家人權委員會總監察局將獨立於國家防制機制展開調查；
- (10) 向有關當局就所知悉有關酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱性待遇或處罰案件進行報告；
- (11) 向特別檢察官辦公室就有關酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱性待遇或處罰案件之調查提出建議；
- (12) 為改進人身自由遭剝奪人士所獲待遇及處境並防制酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱性待遇或處罰，在考量國際上最高標準之下，向三級政府有關當局提出建議，並就現行立法規範或法律草案提出建議；
- (13) 鼓勵公民社會團體參與其活動之全面性發展；
- (14) 針對 NPM 在聯邦及各聯邦行政單位有關酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱性待遇或處罰情形之診斷（特別是包括對於剝奪人身自由處所進行訪視之報告、以及對於三級政府有關當局提出之建議及其遵守之程度）撰寫並發布年度報告；
- (15) OPCAT、《國家人權委員會法》及相關規則所規定之其他事項。

第 79 條主要針對 NPM 主席之權力及義務作有規定。第 80 條規定剝奪人身自由處所之權責單位應提供 NPM 相關人員必要協助，使其於自由且安全之環境下執行職務。第 81 條規定 NPM 將依據相關規範提供監督報告、追蹤報告及特別報告等三種類型的報告。監督報告部份必須是在進行訪視後，就訪視處所之環境及其是否符合相關國際標準提出全面性報告，並進一步對於受訪視處所之主管及其上級監督機關作成建議。追蹤報告則是針對在監督報告中所提出之建議是否獲得履行進行確認之報告。特別報告則是在處理拘禁處所遇到的特別問題，目的在對於相關單位提出建議使其解決該問題。第 82 條則是

規定由 NPM 所請求之資訊不得要求保留或保密。同時，由 NPM 所蒐集資訊之利用及處理應遵守有關透明化、公共資訊取得及個人資料保護之立法規範。

三、 組織、人力及預算

墨西哥之 NPM 係設立於國家人權委員會之下的第三監察部門，而該部門主要係針對由聯邦主管機關所管轄之監獄系統有侵犯疑似人權之申訴案件進行受理、分析及調查。值得注意的是由於國家人權委員會亦具有監察使之職能，故 APT 將其 NPM 之性質分類為監察使。

墨西哥國家人權委員會組織如圖 7³¹⁷。

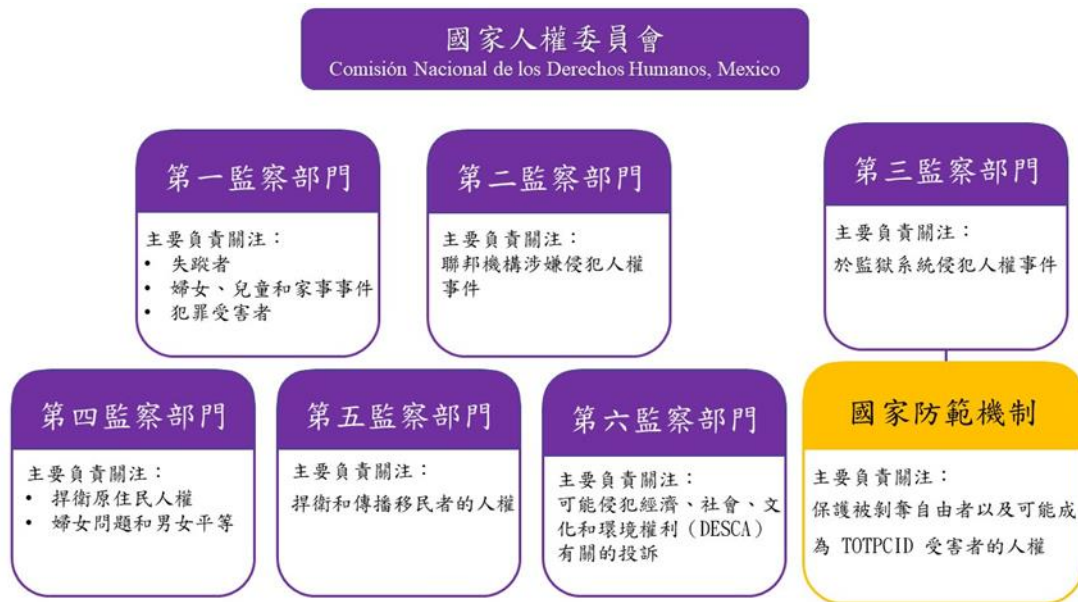


圖 7：墨西哥國家人權委員會組織圖

³¹⁷ 資料來源 <https://www.cndh.org.mx/cndh/estructura>

墨西哥國家防制機制組織如圖 8³¹⁸。

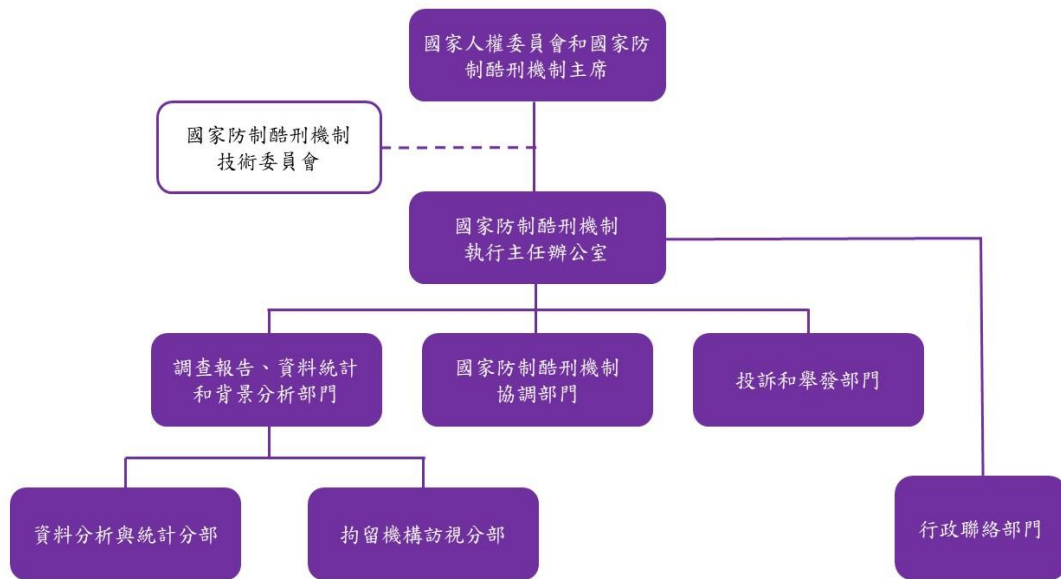


圖 8：墨西哥國家防制機制組織圖

四、 訪查機制之運作

SPT 分別於 2008 年 8 月 27 日至 9 月 12 日以及 2016 年 12 月 12 日至 21 日期間對墨西哥進行訪視，並對其訪查機制之運作作成報告（CAT/OP/MEX/1、CAT/OP/MEX/2）。

SPT 對於在 2008 年訪視所作成之報告（CAT/OP/MEX/1）中，首先指出墨西哥政府應為 NPM 提供必要之法律架構及人力與物力資源，同時應確保其具有為履行 OPCAT 所需自主性、獨立性以及制度性地位。此包括更多跨科際領域人員之聘任（例如心理及健康專業人士、原住民族、兒童、青少年、婦女權利及性別等議題之專家）、對於訪視及相關程序之手冊與建議方案之修正及更新（包括對於防制酷刑進展之評估指標之方法）、對於涉及剝奪人身自由相關工作人員之訓練及意識提升之持續方案。在此所指法律架構之空缺，主要應係透過於 2017 年所通過之《防制及制裁酷刑、殘忍、不人道及侮辱性待遇總法》以及《國家防制機制規則》加以填補。

其次，在制度永續性及自主性方面，SPT 敦促其草擬相關立法以

³¹⁸ 資料來源 https://tortura.cndh.org.mx/Content/doc/Estructura_Organica_MNPT.pdf

統合並強化設立 NPM 之原有規範，藉此明確界定各個不同機關在所負責相關領域中扮演之角色³¹⁹。對此，於 2017 年所通過之《國家防制機制規則》中，即分別針對 NPM 主席、NPM 技術委員會、NPM 執行主任、以及 NPM 自身之職能作有較為明確之規範，此亦當屬對於 SPT 報告之具體回應。

同時，SPT 敦促墨西哥應採取步驟，使 NPM 獨立於在國家人權委員會架構之下的第三監察部門採取之相關行動，亦即透過其自身之議程及報告強化機制並確保其永續性³²⁰。SPT 亦敦促聯邦政府及各州政府遵循 NPM 所發布之各項建議，藉以履行其於 OPCAT 第 22 條及第 23 條之下的義務³²¹。換言之，儘管 NPM 可能在進行訪視之後發布有若干具體建議，惟受訪視機構有未落實相關建議之情形存在。因此，如何進一步強化執行 NPM 訪視後建議之機制（包括相關規範之制定及修正），乃墨西哥 NPM 所面臨之重要課題。

SPT 對於在 2016 年訪視所作成之報告（CAT/OP/MEX/2）中，指出儘管依據《防制及制裁酷刑、殘忍、不人道及侮辱性待遇總法》第 72 條之規定，NPM 應為一附屬於國家人權委員會之專門且獨立單位，然而針對 NPM 架構、組成及功能，以及各聯邦行政區之委員會加以規範之規則，仍付之闕如³²²。倘若觀察 2017 年通過之《國家防制機制規則》，則可發現其已針對 NPM 架構、組成及功能等事項作有規範。此外，SPT 注意到由 NPM 所發現刑求相關案件之數量，與由國際機構、專家及公民社會所發現者存在極大落差。值得注意的是，此項 SPT 的此項觀察亦與美國國家廣播公司（NBC）於 2022 年 6 月期間所發布的一則專題報導有相同的結論。SPT 認為主要原因可能是由於 NPM 並未採取預防性途徑，或其訪視通常是以未公開之方式進行，或其訪視及訪談方法不恰當所致³²³。

SPT 同時指出儘管 NPM 在進行訪視後有發布報告，惟並未作成建議或採取步驟以與資深政府官員進行合作性對話。此外，其亦未對於案件進行後續追蹤，同時欠缺合適政策以減少相關人士遭到報復之風險³²⁴。對此，2017 年通過之《國家防制機制規則》便作有相關規範，不僅要求受訪視機構確保與 NPM 人員接觸之任何人士，不會因此受

³¹⁹ CAT/OP/MEX/1, paras. 30 and 279.

³²⁰ CAT/OP/MEX/1, paras. 31 and 280.

³²¹ CAT/OP/MEX/1, paras. 32 and 281.

³²² CAT/OP/MEX/2, para. 107.

³²³ CAT/OP/MEX/2, para. 109.

³²⁴ CAT/OP/MEX/2, para. 110.

到任何形式之壓力、威脅或虐待作為報復，並進一步規定違反此項規定者將受到相關規範之處罰。另一方面，SPT 發現 NPM 尚未設法使其與國家人權委員會有明顯區隔。在此之下，公民社會團體及人身自由遭到剝奪人士仍然無法意識到 NPM 之存在³²⁵。最後，SPT 則是指指出 NPM 並未依據 OPCAT 與公民社會團體有所互動³²⁶。因此，SPT 願意在前揭相關事項上提供特別是 NPM 技術上的建議³²⁷。

另一方面，墨西哥於 2016 年提出第七次定期報告 (CAT/C/MEX/7)，而 CAT 委員會針對墨西哥之國家報告進行審查並通過結論性意見 (CAT/C/MEX/CO/7)。墨西哥於國家報告中指出為履行其 OPCAT 之義務，政府邀請國家人權委員會作為墨西哥之 NPM。自此，NPM 已針對其有關活動提交年度報告。截至 2015 年 12 月為止，NPM 並以訪視 4,104 處的拘禁處所³²⁸。除此之外，國家報告並未再針對 NPM 之運作有所著墨。

在結論性意見中，CAT 委員會關注到墨西哥在 NPM 相關監督活動影響上之有限性，同時對於其尚未獲得有關現行 NPM 之改革進展、分配予 NPM 之資源、以及 NPM 與公民社會團體進行合作之程度等相關資訊表示遺憾。委員會亦對於 NPM 明顯欠缺對於精神疾病機構及其他心理衛生處之監督活動表示關注³²⁹。據此，委員會敦促締約方應：(1) 確保 NPM 擁有充足之資源及所需專業人士以針對所有類型之剝奪人身自由處所有效執行職務；(2) 依據 SPT 針對 NPM 所通過之指引，確保有效之後續追蹤及落實 NPM 作成之建議；(3) 鼓勵 NPM 與公民社會團體進行合作³³⁰。

於 2023 年，墨西哥提出第八次定期報告 (CAT/C/MEX/8)，其中並針對政府投入 NPM 之資源及人力做有說明。首先，報告表示墨西哥投入 NPM 之預算於 2021 至 2023 年間均逐年增加，於 2023 年達 34,813,598 墨西哥披索 (相當於新臺幣 55,701,756 元)，增幅達百分之 10.99。報告同時指出 NPM 配置有三十二名具有多元背景的人員，目前正在進行重新改組，並預計進一步招聘五名新成員。

在此次定期報告中，墨西哥同時對於 NPM 在訪視進行過程中所

³²⁵ CAT/OP/MEX/2, para. 111.

³²⁶ CAT/OP/MEX/2, para. 112.

³²⁷ CAT/OP/MEX/2, para. 114.

³²⁸ CAT/C/MEX/7, para. 21.

³²⁹ CAT/C/MEX/CO/7, para. 42.

³³⁰ CAT/C/MEX/CO/7, para. 43.

遭遇的困難做有說明。其表示目前 NPM 在進入剝奪人身處所遇到的問題，主要是在獲得許可進入若干限制性區域，以及若干設有諸如攝像機及錄影設備的區域，有所遲延。然而，報告指出在經過溝通及資訊分享之後，NPM 仍能成功進入相關區域。報告並進一步指出於 2023 年度，政府特別將其焦點致力於改善與各州剝奪人身自由之有關機構進行合作及協調的策略，以使 NPM 得以避免與有關機構產生突發事件，因而導致 NPM 成員延遲或無法進入相關處所的情形。

五、 小結

墨西哥之 NPM 在設置及運作上之問題，主要分為以下幾方面。首先，與 NPM 有關法規之完備性仍有待加強，此主要展現在對於 NPM 之架構、組成、功能，以及墨西哥所屬各聯邦行政區相關委員會之規範的欠缺上。其次，墨西哥政府應提供更為充裕之資源及專業人士予以 NPM，以使 NPM 能有效落實 OPCAT 所課以義務。最後，墨西哥政府應確保不論是聯邦政府抑或各州政府，均能遵循 NPM 所發布之各項建議。此外，NPM 自身亦應積極與公民社會團體進行合作。

值得注意的是，在非政府組織人權觀察 (Human Rights Watch) 所發布 2024 年年度報告中，指出目前在墨西哥，警方、檢察官以及軍方仍普遍使用刑求以取得自白或相關資訊。報告並引用 2021 年墨西哥國家統計局針對受拘禁人士所進行的調查，指出受訪人士中約有接近半數表示其在受警方或軍方拘禁後有遭到身體虐待的情形；於自白的受訪者中，約有百分之三十八表示其之所以自白，僅因相關機構對其施以虐待或威脅將施以虐待。另一方面，依據檢察總長辦公室所作統計，於 2018 年 1 月至 2023 年 3 月期間，墨西哥相關機構總計接獲至少 15,904 件涉及刑求的指控³³¹。

另外，於美國國家廣播公司 2022 年 6 月 30 日所作一則專題報導中，指出刑求在墨西哥仍為普遍存在的現象。該則報導除了對於相關受害人士的遭遇做有詳細報導外，並引述人權律師、社運人士、專家及受害人的意見，表示儘管近年來墨西哥政府致力於推動相關司法改革，執法單位使用刑求的情況依舊相當廣泛。該則報導引用聯邦公設辯護人研究所 (Federal Institute of Public Defense) 的數據，指出在 2021 年總計有 7,779 宗涉及刑求或不當對待的疑似案件。而在 2019

³³¹ Human Rights Watch, *World Report 2024, Mexico Events of 2023*, available at <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/mexico>

年 9 月至 2021 年 5 月期間，其並接獲 2,271 件涉及刑求或虐待的申訴。除此之外，報導指出根據墨西哥國家統計暨地理研究所（National Institute of Statistics and Geography）在 2016 年針對超過 64,000 囚犯所進行的調查，約有百分之六十的囚犯於遭到逮捕時曾遭受到不同形式的肢體暴力³³²。

與此同時，該則專題報導的記者之一並向墨西哥國家人權委員會查詢過去五年期間所受理遭到刑求的申訴案件總計為 155 件。然而，報導指出不論是社運人士或非政府組織均表示實際數量遠多於此。墨西哥人權維護及促進委員會（Mexican Commission for the Defense and Promotion of Human Rights）的律師對此表示，由於受害者欠缺對於相關機構的信任，亦即認為涉案人士並不會遭到懲處，因此許多案件並未遭到揭發。根據該委員會針對墨西哥若干州的人權委員會所作統計，於 2006 年 1 月至 2021 年 11 月期間，相關人權委員會所受理有關殘忍、不人道或有辱人格待遇的申訴，總計達 27,486 件。然而，該則報導進一步指出根據許多學術調查，有超過百分之九十三的刑事案件並未遭到舉發；在遭到舉發的案件中，亦有超過百分之九十五的涉案人士並未遭到懲處。

³³² Albinson Linares and Noticias Telemundo, *Torture is a widespread practice in Mexico, say activists, victims*, NBC News, 30 June 2022, available at <https://www.nbcnews.com/news/latino/torture-widespread-practice-mexico-say-activists-victims-rcna35708>

第八項 西班牙

一、 NPM 在該國憲法及政府體制中之地位

西班牙政府係於 2006 年批准 OPCAT。於 2009 年 11 月，西班牙國會 (Cortes Generales) 透過《組織法 N°1/2009》(Organic Law N°1/2009; *Ley Orgánica 1/2009*) 將一項最終條款 (Single Final Disposition) 增訂於《監察使組織法 3/1981》(Organic Act 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman; *Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo*)。據此，監察使公署 (Defensor del Pueblo) 被指定為西班牙 NPM 之執行單位。有關監察使在西班牙憲法上的地位，依據《西班牙憲法》(*Constitución Española*) 第 54 條規定，國家應以組織法針對監察使組織加以規範。監察使係由國會同意後任命以維護憲法所規定之基本權利。基此，監察使得監督行政活動並向國會進行報告。

二、 設置之法律基礎及職權

(一) 《西班牙憲法》³³³

監察使在西班牙具有執行 NPM 的職能，其任務主要在確保《西班牙憲法》第 15 條及第 17 條得以落實。第 15 條係針對生命權加以規範，其規定：「每個人均享有生命權及身體與心理健全的權利，同時在任何情形下均不得遭受酷刑、不人道或侮辱性處罰或待遇。除於戰時軍事刑法規定外，特此廢止死刑。」第 17 條則是就人身自由之保障加以規定，第 1 項規定：「每個人均享有自由及安全的權利。除依照本條規定以及在法律規定的情形及方式下，任何人不得被剝奪自由。」第 2 項規定：「預防性羈押不得超過為查明事實而進行必要調查所需時間。無論如何，被捕者必須在最多七十二小時之內被釋放或移送司法機關。」第 3 項規定：「任何被捕者必須立即以他或她可理解的方式被告知他或她的權利及逮捕他或她的理由，並且不得強迫其發表聲明。在法律所規定的條件之下，被捕者在警察及司法程序期間應被確保獲得律師協助。」第 4 項規定：「人身保護令應由法律加以規定以確保任何遭非法逮捕之人立即移送給司法機關。相同的，暫時性監禁的最長期間應由法律加以規定。」

(二) 《監察使組織法 3/1981》³³⁴

³³³ <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>

³³⁴ <https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/>

依據《監察使組織法 3/1981》，監察使由西班牙國會任命，任期五年（第 2 條）。監察使僅得因辭職、任期屆滿、死亡或失能、在執行職務上有重大過失或犯重罪遭判決定讞而解任（第 5 條）。為維持其獨立性，監察使享有充分自主之權限，依據其自身規則獨立行使職權，不受任何有關單位指示（第 6 條）。原則上，監察使對於為執行職務所發表之意見或採取之相關行動享有免責權，亦即不受逮捕、懲戒、罰款、起訴或判決（第 6 條）。為確保其公正性並充分履行職務上承諾，監察使不得擔任其他任何職務或參與政治活動（第 7 條）。

（三） 《組織法 N°1/2009》³³⁵

《組織法 N°1/2009》主要是在《監察使組織法 3/1981》中增訂一項最終條款，以將 NPM 之職能賦予監察使。最終條款之規定如下：「第一，監察使應依據憲法、本法以及《禁止酷刑公約任擇議定書》行使國家酷刑防制機制。第二，在此將設立諮詢委員會以作為在行使國家防制機制功能上之技術與法律合作單位。此單位將由副監察使擔任主席並行使本項規定所授予之職能。組織法應規定該委員會的組織架構、組成及運作事項。」

（四） 《監察使組織及運作規則》³³⁶

《監察使組織及運作規則》中與 NPM 有關之規範，主要為第 1 條第 2 項、第 8 條、第 11 條、第 12 條以及第 19 條至第 22 條針對諮詢委員會所作相關規定。首先，第 1 條第 2 項規定監察使應履行 NPM 之職責，並且有義務就其行動向國會及 SPT 加以負責。其次，第 8 條規定監察使作為 NPM 有依據本規則相關規定任命諮詢委員會主席及本委員會成員之權力。第三，第 11 條規定監察使應就其作為 NPM 所採取之行動向國會及 SPT 提交特別報告。第四，第 12 條則是規定副監察使（Deputy Ombudsmen）之權限，包括在行使其 NPM 職責上與監察使進行合作，其並應擔任諮詢委員會（Advisory Council）主席。

依據第 19 條至第 22 條有關諮詢委員會之相關規定，諮詢委員會由副監察使、助理監察使以及其他至多十名成員所組成，並由副監察使擔任委員會主席。在十名諮詢委員會成員中，三名是透過不同專業團體所提名任命，包括：西班牙律師總理事會（General Council of

LOInglés.pdf

³³⁵ <https://www.boe.es/boe/dias/2009/11/04/pdfs/BOE-A-2009-17492.pdf>

³³⁶ <https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/RegOrgDInglés.pdf>

Spanish Attorneys)(一名)、西班牙醫學協會總理事會(General Council of Spanish Medical Associations)(一名)、西班牙心理學家官方學院總理事會(General Council of Official Colleges of Psychologists of Spain)(一名)。至多兩名成員，則來自與監察使公署針對NPM任務之發展簽署合作協議之相關機構代表提名任命。另外五名成員，則是由監察使從以個人身分或代表公民社會組織或協會的候選人中加以選任(第19條)。諮詢委員會之委員任期為四年，並且於每兩年就委員會半數成員進行改組(第20條)。

諮詢委員會每年召開兩次會議，其應履行之職責如下：對於應訪視處所提出建議；對於改進訪視安排及其監督之改進提出建議；在監察使要求之下，就人身自由遭剝奪人士所處環境之法律評估草擬報告；對於防制酷刑之訓練計劃或課程提出建議；對於由國家防制機制及防制酷刑小組委員會作成之報告進行後續追蹤(第21條)。

NPM 諮詢委員會擁有以下權限(第22條)：

- (1) 對於剝奪人身自由處所之訪視提出建議。
- (2) 對於訪視安排之改善及監督提出建議。
- (3) 就監察使所要求有關人身自由遭剝奪人士所處環境之法律背景撰寫報告。
- (4) 對於防制酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱性待遇或處罰建議訓練方案或專業課程。
- (5) 對於NPM或SPT之報告進行後續追蹤。
- (6) 其他職權內相關事項。

除前揭設置西班牙NPM及相關機構之法律基礎外，監察使為執行NPM之職能，擁有以下權限³³⁷：

- (1) 依據OPCAT第1條及第19條第a項規定，進行經常性的、未經事先告知的訪視西班牙政府行政機關所轄非自願性拘禁及剝奪人身自由處所之權限。

NPM從事訪視之目的，主要在確認西班牙政府是否有依循西班牙法及國際間普遍採納之標準。換言之，NPM主要在確保其不至於加劇相關處所濫權或使用酷刑。在此過程中，監察使得向西班牙有關部門蒐集其認為必要之所有文件及報告，

³³⁷ <https://www.defensordelpueblo.es/en/prevention-of-torture/defensor-as-npm/>

相關部門亦必須提供 NPM 所有必要協助。

- (2) 依據 OPCAT 第 23 條規定，製作訪視紀錄及報告。
- (3) 依據 OPCAT 第 19 條第 b 項規定，對於有關機關作出建議。
- (4) 依據 OPCAT 第 19 條第 c 項規定，對於現行立法提出建議與觀察，並對於有關問題提出建議草案。
- (5) 對於其相關活動進行彙整並向國會及 SPT 提出年度報告。

西班牙 NPM 得對以下處所進行訪視³³⁸：監獄中心（Penitentiary centres）；國家警察局（National Police Stations）；西班牙國民警衛隊營房（Spanish Civil Guard Barracks）；自治社區警察局（Autonomous communities' police stations）；地方警察房舍（Premises of the local police）；軍事設施（包括營房、海軍基地、空軍基地、軍事基地、軍事訓練中心、醫院等）（Military Facilities: barracks, naval bases, air force bases, military bases, military training centres, hospitals, etc）；市立拘留中心（Municipal detention centres）；司法拘留中心（Judicial detention centres）；少年拘留中心（Juvenile detention centres）；外國公民拘留中心（Detention centres for foreign nationals）；機場、港口及邊境設有警察機構之邊境管制中心（Border control centres with police facilities in airports, seaports and territorial borders）；醫院（拘留單位）（Hospitals (custody units)）；精神疾病醫院（Psychiatric hospitals）；長期照顧中心（Geriatric centres）；收容有被禁閉偷渡者之建築物（Buildings containing confined stowaways）；任何其他符合 CAT 及 OPCAT 之場所。

西班牙 NPM 成員所享有之特權主要如下³³⁹：

- (1) 不受制於任何強制命令（imperative mandate）以及任何機關之指示，而僅依據其自身之標準自主性的行使職能。
- (2) 不因其表達意見或為履行職能採取相關行動而遭到逮捕、懲戒、罰款、起訴或審判。
- (3) 僅得因辭職、任期屆滿、死亡或失能、在執行職務上有重大過失或犯重罪遭判決定讞而解任。

³³⁸ <https://www.defensordelpueblo.es/en/prevention-of-torture/defensor-as-npm/>

³³⁹ <https://www.defensordelpueblo.es/en/prevention-of-torture/defensor-as-npm/>

三、 組織、人力及預算

西班牙之 NPM 為監察使公署下的一個獨立單位。2010 年 2 月，監察使公署設立一獨立 NPM 單位 (NPM Unit)。NPM 單位係由一位主要負責人 (第一副監察使 (First Deputy Ombudsperson))、五位技術員及兩位全職協調官組成，該兩位協調官同時身兼 NPM 單位的成員。2013 年 6 月，監察使公署另設立有諮詢委員會，由該委員會對有關防制酷刑的技術及法律合作事項提供意見。有關諮詢委員會之組成及運作，請參考前揭《監察使組織及運作規則》第 19 條至第 21 條規定。除此之外，監察使公署亦與醫學、精神病學及心理學等領域之相關專業人士合作，由後者擔任外部專家陪同 NPM 單位成員進行訪視，藉以對於受訪視處所提供全面性與跨科際協助。

四、 訪查機制之運作

針對西班牙 NPM 訪查機制之運作，SPT 係於 2017 年 10 月 15 至 26 日期間訪視西班牙，並分別對締約方 (CAT/OP/ESP/1) 及其 NPM (CAT/OP/ESP/2) 作成相關報告。

在針對西班牙作為締約方所提出的觀察與建議 (CAT/OP/ESP/1) 中，SPT 首先對於 NPM 財政上之獨立性提出質疑。報告指出其 NPM 並未擁有獨立預算。由於相關預算是包含在分配予監察使之一部份，此將對於 NPM 致力於防制刑求及不當對待之任務有所阻礙。報告表示倘若無法將 NPM 預算獨立編列，亦應對於其目前執行相關任務之預算金額予以增加。報告特別指出《國家防範機制指引》第 12 點明確表示「國家防制機制在履行其議定書功能上，應享有完整之財政與運作自主」³⁴⁰。

其次，SPT 在訪視中觀察到 NPM 尚未建立其具有不同於監察使之獨立單位的身分。報告指出西班牙 NPM 似乎並未能採取充分有效的策略，以其扮演 NPM 之權限從事相關訪視及進行對話，或使其與監察使有所區別。從人身自由受到剝奪之相關人士、政府機關及公民社會團體來看，NPM 僅為相當低層級的機關³⁴¹。SPT 建議西班牙應優先分配予 NPM 所需財政資源。與此同時，西班牙政府應與 NPM 進行直接且建設性諮商，藉以確認後者為依據 OPCAT 履行其職能所需

³⁴⁰ CAT/OP/ESP/1, para. 12.

³⁴¹ CAT/OP/ESP/1, para. 13.

財政資源³⁴²。

至於在針對西班牙 NPM 所提出之觀察與建議（CAT/OP/ESP/2）中，SPT 分別就有關制度性議題（institutional issues）以及方法論上議題（methodological issues）提出建議。

首先，在制度性議題方面，SPT 建議 NPM 應採取強而有效策略，以使其團隊與監察使辦公室能有所區分，同時增進受拘禁者、公民社會團體及其他單位對其職能特殊性的認識，蓋《國家防範機制指引》第 32 點指出：「倘若被指定為國家防範機制的機關同時履行議定書以外的其他功能時，其國家防範機制的功能應被安排於獨立的單位或部門並擁有其自身的職員及預算」。為此目的，SPT 建議應辦理能提升大眾認識 NPM 之相關活動，例如以多國語言製作並發送相關文件，藉以說明 NPM 之職能與活動；評估提供 NPM 成員特殊顏色或附有標誌之服裝的可能性，藉以與監察使公署人員區隔³⁴³。

此外，SPT 注意到 NPM 並未被分配個別且足夠預算，蓋其預算是被包含在監察使公署整體預算之中。SPT 同時發現 NPM 並未擁有充足的專業人士以執行其職能³⁴⁴。在此，SPT 特別強調《國家防範機制指引》第 12 點之規定：「國家防制機制在履行其議定書功能上，應享有完整的財政與運作自主」。因此，SPT 建議 NPM 應向立法機關提案並進行相關倡議，使其獲得個別預算以有效執行相關職能。同時，在此應採取適當步驟將 NPM 預算獨立於監察使公署的整體預算。此外，SPT 亦建議 NPM 採取適當步驟以建立涵括各類專業人士之跨科際團隊，使其得以妥適執行相關職能³⁴⁵。

其次，在方法上議題方面，SPT 注意到 PNM 進行訪視時之若干問題。首先，其注意到訪視人員並未在進行訪談前明確表示其將恪守保密原則以及有相關防範措施以避免受訪者在嗣後遭到報復。其次，SPT 發現訪視人員有時提出誘導式問題或打斷受訪者發言。同時，訪視人員從事訪談時對於 NPM 職能之介紹相當簡略，同時未能指出其與監察使在職能上之差異。另一方面，訪視人員有時在未經許可之下對於訪視處所進行攝影，亦未確保訪談是在守衛聽力可及範圍之外進行。最後，在若干情形下，訪視人員並未就對受訪者提出控訴之相關

³⁴² CAT/OP/ESP/1, para. 14.

³⁴³ CAT/OP/ESP/2, para. 17.

³⁴⁴ CAT/OP/ESP/2, para. 18.

³⁴⁵ CAT/OP/ESP/2, para. 19.

法律程序或受訪者取得法律協助等問題加以詢問³⁴⁶。因此，SPT 建議 PNM 應審視並更新其團隊採用之訪視方式。訪視方法應予以改進，以確保訪談係透明、深入且以保密方式進行。SPT 同時建議 NPM 應採取相關措施以防免受訪者可能遭到報復³⁴⁷。

此外，有鑑於相當高比例之受拘禁人士不諳西班牙語，SPT 建議 NPM 應招募充足數量之翻譯員，使其與受拘禁人士之訪談能順利進行。SPT 亦建議以西班牙語以外之語言製作有關 NPM 之職能、針對刑求或不當對待提出申訴之程序等資訊的文宣³⁴⁸。再者，SPT 建議受拘禁人士應被告知 NPM 與監察使在職能上的差異性，同時採取必要步驟以改進對於在訪視過程中發現個案進行轉介及個案資訊提供的制度³⁴⁹。最後，SPT 建議 NPM 在訪視後應盡速將其建議提交予有關單位並及時安排追蹤訪視，追蹤訪視之次數亦應增加。在可能範圍內，NPM 並應與有關單位建立有效機制以監督相關建議之落實³⁵⁰。

五、 小結

西班牙 NPM 運作上得以改進之處，主要分為以下幾方面。首先，應確保 NPM 之獨立性而與監察使公署在組織上及預算上均能有所區隔，藉以使其擁有充分資源並使各界對其職能之特殊性有所認識。其次，西班牙 NPM 在從事相關訪視活動時，其諸多訪視方法均有改進之空間。最後，西班牙之 NPM 之預算應予獨立編列，或在未能獨立編列之情形下增加其預算。同時，跨科際專業人士在編制上亦應有所增加，以落實 OPCAT 所課以之相關義務。

³⁴⁶ CAT/OP/ESP/2, para. 20.

³⁴⁷ CAT/OP/ESP/2, para. 21.

³⁴⁸ CAT/OP/ESP/2, para. 23.

³⁴⁹ CAT/OP/ESP/2, para. 25.

³⁵⁰ CAT/OP/ESP/2, para. 27.

第九項 英國

一、 NPM 在該國憲法及政府體制中之地位

英國於 2003 年 12 月 10 日成為 OPCAT 締約國，並於 2009 年透過一項司法部國務大臣（Minister of State, Ministry of Justice）向國會發出之部長聲明（Ministerial Statement），指定當時現有的 18 個具監督功能之單位，共同組成英國之 NPM，並指出未來可能加入更多單位，³⁵¹為整合各單位之工作，NPM 成立之初被選入的 18 個單位共同討論後決定，由監獄監察局（HM Inspectorate of Prisons）擔任總協調角色。

至 2024 年，英國透過分別於 2013 年 12 月及 2017 年 1 月發布之兩項部長聲明，共加入 3 個新單位，總計 21 個單位構成英國之 NPM。這些單位依不同的法律基礎設立，但就 NPM 整體而言並無獨立之法律基礎，僅依前述幾項部長聲明組成，而設立各成員單位的法源中，也鮮少提及 NPM 或其依 OPCAT 應享有之職權，由於上述特性，較難釐清整體 NPM 於英國憲法或政府體制之地位，NPM 雖設有主席（Chair）、秘書處（Secretariat）及指導小組（Steering Group）等機關，但亦未有正式的法律上地位。

二、 設置之法律基礎及職權

（一） 部長聲明

如前述，英國依據司法部國務大臣發出之部長聲明指定 NPM 組成單位，首項於 2009 年發出之聲明指出英國於 2003 年成為 OPCAT 締約國，而該議定書中要求締約國設置 NPM，以建立定期訪查拘禁場所之系統，以避免酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰，為符合 OPCAT 要求，英國選擇以現有具檢查功能之單位共同組成 NPM，聲明中另外提到，若未來有需要加入其他單位，將另行透過部長聲明通知國會。³⁵²2013 年，時任警政、刑事司法及受害者部長（Minister for Policing, Criminal Justice and Victims）發出聲明，指定兩個新單位加入：常人觀察者（Lay Observers）及蘇格蘭獨立拘留訪

³⁵¹ Monitoring Places of Detention: First Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 2009–10, at 9, <https://cloud-platform-e218f50a4812967ba1215eaecede923f.s3.amazonaws.com/uploads/sites/23/2023/07/First-Annual-Report-2009-10.pdf> (last visited May 5, 2024) [hereinafter UK NPM 2009-10 Annual Report].

³⁵² Written Ministerial Statement – 31 March 2009, *in id.* app. 1.

查員 (Independent Custody Visitors Scotland)，並由照護監察局 (Care Inspectorate) 取代以停止運作之蘇格蘭照護規範委員會 (Scottish Commission for the Regulation of Care)。³⁵³2017 年 1 月加入恐怖主義立法獨立審查員 (Independent Reviewer of Terrorism Legislation)，成為第 21 個成員單位。

上述各項部長聲明雖為英國 NPM 設置之基礎，但聲明內容均相當簡短，並未對選擇這 21 個單位之理由、職權劃分及單位間的關係做說明，就此，相關說明可見於 NPM 提出之年度報告，將於以下第三部分做說明。

(二) 設置 NPM 成員單位之法律基礎

NPM 之 21 個成員單位之設置及運作分別規範於不同之法律，有些單位歷經職權的改變而有數個法律基礎，各成員單位對應之設置法律基礎如表 13：

表 13：英國 NPM 各成員單位之設置法律基礎

區域	成員單位名稱	設置法律基礎
全國	恐怖主義立法獨立審查員 (Independent Reviewer of Terrorism Legislation)	恐怖主義法
英格蘭	照護品質委員會 (Care Quality Commission)	心理健康法
	英格蘭兒童事務專員 (Children's Commissioner for England)	兒童法
	教育、兒童服務和技能標準辦公室 (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)	教育及檢查法
威爾斯	威爾斯照護監察局 (Care Inspectorate Wales)	社會保健規範及檢查 (威爾斯) 法
	威爾斯醫療保健監察局	照護標準法；

³⁵³ Written Ministerial Statement – 3 December 2013, in *Monitoring Places of Detention: Fifth Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 2013–14*, app. 1, <https://cloud-platform-e218f50a4812967ba1215eaccede923f.s3.amazonaws.com/uploads/sites/23/2023/07/Fifth-Annual-Report-2013-14.pdf> (last visited May 5, 2024).

區域	成員單位名稱	設置法律基礎
	(Healthcare Inspectorate Wales)	心理健康能力法
	警察及消防救援服務監察局 (HM Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services)	警察法； 警察及刑事證據法
英格蘭 及威爾 斯	監獄監察局 (HM Inspectorate of Prisons)	警察法
	獨立拘留訪查協會 (Independent Custody Visiting Association)	警察改革法
	獨立監督委員會 (Independent Monitoring Boards)	監獄法；移民及庇護 法
	常人觀察者 (Lay Observers)	刑事司法法
蘇格蘭	照護監察局 (Care Inspectorate)	公共服務改革 (蘇格蘭)法
	蘇格蘭警察監察局 (HM Inspectorate of Constabulary in Scotland)	警察及消防改革 (蘇格蘭)法
	蘇格蘭監獄監察局 (HM Inspectorate of Prisons for Scotland)	公共服務改革 (監獄 監督及檢查) (蘇格 蘭)法
	蘇格蘭獨立拘留訪查員 (Independent Custody Visitors Scotland)	警察及消防改革 (蘇格蘭)法
	蘇格蘭心理福利委員會 (Mental Welfare Commission for Scotland)	心理健康 (蘇格蘭) 法
	蘇格蘭人權委員會 (Scottish Human Rights Commission)	蘇格蘭人權委員會法
	北愛爾 蘭	北愛爾蘭刑事司法檢查局 (Criminal Justice Inspection Northern Ireland)
	獨立監督委員會 (北愛爾蘭) (Independent Monitoring Boards (Northern Ireland))	監獄 (北愛爾蘭)法
	北愛爾蘭警務委員會獨立拘留訪查計劃 (Northern Ireland Policing Board Independent Custody Visiting Scheme)	警察 (北愛爾蘭法)
	規範及品質改善局	健康和個人社會服務

區域	成員單位名稱	設置法律基礎
	(Regulation and Quality Improvement Authority)	(品質、改進和監管)(北愛爾蘭)命令

(資料來源：英國 NPM 網站及各 NPM 成員單位網站)

NPM 各成員單位之職權依照各自組織法規劃定，部分成員僅具有 NPM 必備的訪查職權，另有其他成員尚具其他多項法定職權，就各 NPM 成員單位共同擁有的職權而言，主要包括：³⁵⁴

- 取得被剝奪自由者之人數、拘禁場所數字及位置等資訊；
- 取得被拘禁者待遇及情況之相關資訊；
- 進入所有拘禁場所；
- 有機會在無第三人在場的情況下訪問受拘禁者及其他相關人員；
- 有選擇訪查場所及訪問對象之自由；
- 與聯合國防範小組委員會聯繫之自由，以提供資訊並面談。

而 NPM 的工作共有四項重要原則：³⁵⁵

- 以受拘禁者為中心：永遠將受拘禁者之待遇及情況作為工作核心；
- 獨立性：NPM 獨立於政府及外界影響之外，具公正、衡平且無偏見之特質；
- 人權：NPM 為由人權專家組成之人權組織，除 CAT 之外，考慮到人權議題的相互連結性，其他人權規範亦與 NPM 之工作相關；
- 合作：NPM 成員間彼此合作，分享各自專業及良好實踐；NPM 亦與公民團體及外部夥伴合作，以擴展視野，進而達成 NPM 設立目的。

考慮到英國 NPM 組成之複雜性，成員間的協調及合作屬相當重要之課題，而由數個成員一起進行之共同行動包括：共同訪視、主題計畫（例如：選擇重點議題共同關注）、建立小組（sub-groups）使有

³⁵⁴ UK NPM 2009-10 Annual Report, *supra* note 351, at 8.

³⁵⁵ UK National Preventive Mechanism Business Plan Overview 2023-2025, at 1 (April 2023), <https://cloud-platform-e218f50a4812967ba1215eaecede923f.s3.amazonaws.com/uploads/sites/23/2023/10/npm-business-plan-2023-25.pdf> (last visited May 5, 2024).

共同優先目標的成員可以合作推動、針對政策、諮詢及立法形成共同立場回應；改善跨不同場所類型之資料分析及監管等。³⁵⁶

三、 組織、人力及預算

批准 OPCAT 前，英國國內即有許多針對拘禁場所具有檢查或監督權限之單位，而最終選擇納入 NPM 之單位需滿足兩大要件：設置該單位的法源基礎授權其得不受限制地訪查拘禁場所（或至少未有法律上阻礙），包括可未經事前通知、與受拘禁者及拘禁條件相關資訊取得不受限制；第二，機關具備訪查所需的獨立能力及專業知識。³⁵⁷

英國現有之 21 個 NPM 成員單位如表 13，各單位每年共同參與一場工作會議（business meeting），其餘時間則保持相互聯繫並視需要合作，就各類拘禁場所而言，上述 21 個 NPM 單位依區域及特性各有不同執掌有些情況下須由數個單位共同合作執行工作，各類拘禁場所對應之 NPM 單位如表 14。

表 14：英國各類拘禁場所及 NPM 各單位分工情形

場所類型	管轄區域			
	英格蘭	威爾斯	蘇格蘭	北愛爾蘭
監獄及少年 矯正機構	監獄監察局與 照護品質委員 會或教育、兒 童服務及技能 標準辦公室共 同合作	監獄監察局與 威爾斯醫療保 健監察局共同 合作	蘇格蘭監獄監 察局與照護監 察局及蘇格蘭 人權委員會共 同合作；蘇格 蘭心理福利委 員會	北愛爾蘭刑事 司法檢查局及 監獄監察局與 規範及品質改 善局共同合作
	獨立監督委員 會	獨立監督委員 會		獨立監督委員 會（北愛爾 蘭）
警察拘留	警察及消防救援服務監察局 及監獄監察局		蘇格蘭 警察監察局	北愛爾蘭刑事 司法檢查局與 規範及品質改 善局共同合作

³⁵⁶ Ten Years of the UK National Preventive Mechanism: Working Together to Prevent Torture and Ill-Treatment in Detention, at 28 (2020), <https://ieva.org.uk/wp-content/uploads/2020/03/NPM-10-Years-Report.pdf> (last visited May 5, 2024) [hereinafter Ten Years of the UK NPM Report].

³⁵⁷ UK NPM 2009-10 Annual Report, *supra* note 351, at 9.

場所類型	管轄區域			
	英格蘭	威爾斯	蘇格蘭	北愛爾蘭
	獨立拘留訪查協會		蘇格蘭獨立拘留訪查員	北愛爾蘭警務委員會獨立拘留訪查計劃
移送及法院拘留	常人觀察者及監獄監察局		蘇格蘭監獄監察局	北愛爾蘭刑事司法檢查局
依據《恐怖主義法》之拘禁	恐怖主義立法獨立審查員			
	獨立拘留訪查協會、監獄監察局及警察及消防救援服務監察局		蘇格蘭獨立拘留訪查員	北愛爾蘭警務委員會獨立拘留訪查計劃
兒童安全安置	兒童服務及技能標準辦公室（就安全訓練中心與監獄監察局及照護品質委員會共同合作）	威爾斯照護監察局及威爾斯醫療保健監察局	照護監察局	規範及品質改善局
				北愛爾蘭刑事司法檢查局
兒童（所有拘禁場所）	英格蘭兒童事務專員		照護監察局	
依據心理健康法規之拘禁	照護品質委員會	威爾斯醫療保健監察局	蘇格蘭心理福利委員會	規範及品質改善局
醫療及社會保健領域之剝奪自由或其他保障措施	照護品質委員會	威爾斯醫療保健監察局	□ 照護監察局及蘇格蘭心理福利委員會	規範及品質改善局
		威爾斯照護監察局		
移民拘禁	監獄監察局			監獄監察局與北愛爾蘭刑事司法檢查局共同合作
	獨立監督委員會			
軍事拘禁	監獄監察局			
海關拘留設施	警察及消防救援服務監察局、監獄監察局及蘇格蘭警察監察局			

（資料來源：英國 NPM 2019-2020 年年度報告）

就 NPM 本身之組織而言，主要有以下幾個單位：

- 主席：NPM 成員於 2014 年時決定任命一位 NPM 外之獨立專家作為主席，以協助強化 NPM 之治理，並達成 OPCAT 要求之標準，³⁵⁸自 2022 年起，NPM 主席改以成員單位輪流經選舉擔任，而主席主要工作為主持指導小組及 NPM 工作會議、與秘書處共同協助 NPM 成員單位執行其職責；管理秘書處負責人之實質工作；代表 NPM 參與與外界利害關係者之會議；必要時代表 NPM 發表公開聲明。³⁵⁹

- 秘書處：目前秘書處共有 4 名人員，主要負責與指導小組及 NPM 成員討論後規劃 NPM 之策略方向及年度工作計畫；擬定及管理年度預算；管理 NPM 相關之網站、媒體及社群媒體；準備年度報告及其他出版品；與指導小組討論後草擬 NPM 之立場文件、報告及聲明等文件；其他由指導小組決定、與 NPM 運作相關之工作。³⁶⁰

- 指導小組：NPM 成員於 2014 年成立指導小組，主要工作包括：代表整體成員單位做部分決策；與秘書處合作設定 NPM 之策略方向；向主席提供建言；授權通過 NPM 年度預算及花費；授權通過年度工作計畫；協助秘書處規劃和執行成員單位間的共同活動；監督及評估 NPM 活動價值；提名及通過秘書處員工聘僱小組等。³⁶¹根據指導小組職權範圍文件（Steering Group Terms of Reference），指導小組成員數字並未固定，³⁶²

- 小組：現有蘇格蘭小組（Scotland Subgroup）及北愛爾蘭小組（Northern Ireland Sub-group），分別成立於 2014 年及 2023 年，設置目的主要為：促進同區域之小組成員間分享資訊；發現共同爭點及利益；協調活動；討論共同行動之可能性；提高 NPM 工作之能見度；改善與各區域政府之關係；提供該區域 NPM 成

³⁵⁸ Monitoring Places of Detention: Sixth Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 1 April 2014–31 March 2015, at 53, <https://cloud-platform-e218f50a4812967ba1215eaecede923f.s3.amazonaws.com/uploads/sites/23/2023/07/Sixth-Annual-Report-2014-15-1.pdf> (last visited May 5, 2024)

³⁵⁹ UK NPM, NPM Chair, <https://nationalpreventivemechanism.org.uk/npm-chair/> (last visited May 5, 2024).

³⁶⁰ UK NPM, NPM Secretariat, <https://nationalpreventivemechanism.org.uk/npm-secretariat/> (last visited May 5, 2024).

³⁶¹ UK NPM, NPM Steering Group, <https://nationalpreventivemechanism.org.uk/npm-steering-group/> (last visited May 5, 2024).

³⁶² UK NPM Steering Group Terms of Reference, <https://nationalpreventivemechanism.org.uk/document/uk-npm-steering-group-terms-of-reference/> (last visited May 5, 2024).

員所需之協助；採用自評及互評方式檢視改善程度等。³⁶³

就預算而言，21 個成員單位各自具不同的預算來源，而 NPM 整體協調所需經費，部分由司法部透過監獄監察局支出，另一部分則由 NPM 成員每年繳交之費用挹注，至於確切之經費數字，NPM 年度報告中並未呈現，但從 NPM 設置 10 年時出版之回顧報告中可看出，NPM 成員間的協調工作經費雖有逐漸提升，仍不敷使用，³⁶⁴聯合國防範小組委員會於 2019 年訪問英國後提出之報告中，亦指出 NPM 成員單位面臨資源不足之挑戰。³⁶⁵

四、 訪查機制之運作

組成 NPM 之 21 個成員單位並無統一之訪查機程序，各自之作法一般規範於設置該單位的法規中，部分單位則進一步通過框架文件以更詳細地說明訪問及檢查功能應如何行使。舉例而言，監獄監察局於 2024 年 3 月發布之檢查框架（Inspection Framework）³⁶⁶中明確列出不同拘禁場所之訪查機制原則，如表 15。

表 15：英國監獄監察局針對不同類型場所訪查原則

場所類型	訪查頻率	說明事項
監獄、拘禁較年長之少年犯的機構，以及特別單位	至少每 5 年檢查 1 次	依照風險評估決定檢查之安排；此類場所大多每 2-3 年檢查 1 次，高風險場所可能更常受檢。
拘禁少年犯的機構	年度檢查或進度獨立審查	每次完整檢查後 8-12 個月進行進度獨立審查，以評估該場所管理者針對完整檢查後

³⁶³ UK NPM, NPM Scotland Subgroup, <https://nationalpreventivemechanism.org.uk/npm-scotland-subgroup/> (last visited May 5, 2024); UK NPM, NPM Northern Ireland Sub-group, <https://nationalpreventivemechanism.org.uk/npm-northern-ireland-sub-group/> (last visited May 5, 2024).

³⁶⁴ Ten Years of the UK NPM Report, *supra* note 356, at 14.

³⁶⁵ Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Visit to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Undertaken from 9 to 18 September 2019: Recommendations and Observations Addressed to the National Preventive Mechanism, ¶¶ 57-60, U.N. Doc. CAT/OP/GBR/ONPM/1 (Dec. 16, 2020).

³⁶⁶ HM Inspectorate of Prisons, Inspection Framework (Mar. 2024), <https://cloud-platform-e218f50a4812967ba1215eaecede923f.s3.amazonaws.com/uploads/sites/19/2024/04/Inspection-framework-2024.pdf> (last visited May 5, 2024).

場所類型	訪查頻率	說明事項
		提出的建議是否有所落實。
移民遣返中心	至少每 4 年檢查 1 次； 針對有收容兒童者，至少每 2-3 年檢查 1 次	依照風險評估決定檢查之安排；此類場所大多每 2-3 年檢查 1 次。
移民短期拘留設施	每年檢查 1-2 次	一般依照功能類型安排檢查（例如：一次檢查全國所有住宅式設施、或所有邊境管理單位負責之設施）；高風險場所可能更常受檢。
移民陪同人員 ³⁶⁷	每年檢查 2-3 名陪同人員	
法院拘留區域	每年檢查 2-3 法院拘留區域	
安全訓練中心	每年檢查 1 次	
軍事矯正訓練中心	至少每 4 年檢查 1 次	基於與軍方之協議及軍方之邀請進行。
英國武裝部隊拘留設施	至少每 4 年檢查 1 次	基於與軍方之協議及軍方之邀請進行。

（資料來源：HM Inspectorate of Prisons, Inspection Framework）

針對不同類型之場所，監獄監察局可能採取不同的訪查標準程序，以監獄或拘禁少年犯的機構為例，每次檢查活動時間為兩週，第一週先由協調檢查員訪視，並由研究員進行受拘禁者調查（detainee survey）；第二週由檢查團團長及其他檢查員（包括專家及來自夥伴機關之訪查員）訪視，每位檢查員均攜帶鑰匙並得進入該場所所有空間、得要求取得相關文件，並得要求接觸受拘禁者。訪查時需進行依照「火災、健康及安全政策」之風險評估，包括考慮實地安全情形、單獨工作狀況，以及例外情形下與受拘禁者之互動規則等。

上述兩週的訪查活動大致內容如下：

- 第一週：
 - 大多訪查均是在未經事前同意情況下進行，受訪查單位通常僅在訪查開始前 30 分鐘內接獲通知。

³⁶⁷ 移民陪同人員（immigration escorts）主要工作乃是確保無於英國合法居留資格者被驅逐離境，此類人員身分上可能屬於受政府委託執行職務之私人。

- 本週訪查活動目的在於：初步了解場所環境（包括整潔程度、修繕狀況等）、場所工作人員及受拘禁者之間的關係，以及其他接獲資訊顯示特別須注意問題之相關資訊；與管理者見面並建立聯繫窗口；確保場所內高風險區域納入檢查範圍；由研究員發送受拘禁者調查；就檢查活動作詳細安排；確保研究及檢查人員均了解該場所相關風險。
 - 受拘禁者調查為第一週內須完成的必要工作，一般隨機選擇該場所之受拘禁者參與，在研究者先向受拘禁者口頭說明調查目的後，在保留適當作答時間後，再向受拘禁者回收調查結果。此種調查除用於該此訪查外，亦可做為跨場所之比較分析依據。
 - 針對場所工作人員，監獄監察局則提供線上調查，了解工作人員身心健康情況、受拘禁者情形、場所領導人員管理，也讓工作人員可提出相關疑慮。此種調查除用於該此訪查外，亦可做為跨場所之比較分析依據。
- 第二週：
 - 第一天由場所管理者進行簡報，訪查團亦會說明檢查程序，針對訪查團提出之過程所需資訊及文件證據請求，場所應配合並將各項資料於第一天備妥提供。
 - 检查工作主要透過五種方式取得證據：觀察（了解場所中不同場域於一天中不同時間的情況，並評估工作人員及受拘禁者之間的關係）、受拘禁者（可能透過一對一訪問或非正式的對談）、工作人員（可能透過一對一訪問或非正式的對談）、相關第三者（例如獨立監督委員會等就該場所有法定職權者，或如訪客等之其他人員）、文件（包括前述訪查團要求場所提供者，各類場所紀錄、照護計畫、申訴案文件等）。

首席監獄監察官（或副首席監察官）將於訪查倒數第二天時到場，了解訪查情形並針對整體評估提供意見。前述訪查程序採公開透明，訪查團將適時讓場所管理人員了解訪查過程中各項新發現，並鼓勵場所管理方附證據提出挑戰，以確保檢查之成效，最終由首席監獄檢察官（或副首席監察官）決定後作成最終訪查報告。

五、 小結

英國雖於 2003 年批准 OPCAT，但直至 2009 年始指定 NPM，導致延遲指定的原因可能有以下幾點：³⁶⁸雖然英國批准 OPCAT 前即設

³⁶⁸ UK NPM 2009-10 Annual Report, *supra* note 351, at 9.

有具有 NPM 功能之單位，並決定由該等單位共同形成複合類型 NPM，然，但在正式指定 NPM 前，英國政府仍須確認哪些單位確實符合 OPCAT 之要求；此外，原有機關職權並未涵蓋所有拘禁場所，舉例而言，英國批准 OPCAT 時欠缺對軍方及警方拘禁場所的檢查機制；考慮到英國由英格蘭、威爾斯、蘇格蘭及北愛爾蘭四個區域組成，各區域相關機關間的協調亦屬指定 NPM 前須完成的工作；最後，既決定採取多機關的複合類型模式，英國政府需考慮各機關之間的關係並協調其活動。

針對英國 NPM 之設置方法，雖然禁止酷刑委員會審查英國 CAT 國家報告後提出之結論性建議，³⁶⁹以及防範小組委員會訪問英國後提出之報告³⁷⁰中，均多次對 NPM 欠缺法律基礎的狀態表示關切，並建議應有明確立法授權，包括說明其權力、功能、角色及負責工作內容，但至今英國仍尚未通過此種立法，且過去也曾有 NPM 主席正式向司法部說明此問題，並進一步指出此種授權欠缺亦可能影響到 NPM 之獨立性，防範小組委員會並指出，在過去許多接觸各國 NPM 之過程中，出現政府機關直接或間接向 NPM 施壓，而 NPM 卻無力抵抗之情況，英國 NPM 此種缺乏立法授權及保障的狀態，即可能使部分機制向政治壓力低頭，導致其無法發揮功能，英國 NPM 成員中，甚至有獨立監督委員會及常人觀察者兩者由司法部人員支援秘書處工作之情況，考慮到獨立監督委員會所負責訪查之場所大多均為司法部鎖管，此種組織安排顯有不當之處。

最近一次的英國 CAT 國家報告（2023 年提交）中，為因應禁止酷刑委員會就此議題之提問，英國政府強調組成 NPM 之 21 個單位各自有設置之法律基礎，且能不受限制地訪查負責範圍中的拘禁場所，而為維護獨立性，NPM 的獨立性交由其自行負責，³⁷¹可見英國政府態度上仍然認為不需針對整體 NPM 通過立法規範其職權。

³⁶⁹ Committee against Torture, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, ¶¶ 16-17, U.N. Doc. CAT/C/GBR/CO/6 (June 7, 2019).

³⁷⁰ Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Visit to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Undertaken from 9 to 18 September 2019: Recommendations and Observations Addressed to the State Party, ¶¶ 24-29, U.N. Doc. CAT/OP/GBR/ROSP/1 (May 31, 2021).

³⁷¹ Seventh Periodic Report Submitted by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland under Article 19 of the Convention, ¶¶ 12-14, U.N. Doc. CAT/C/GBR/7 (Nov. 13, 2023).

另外一項較為明顯的 NPM 組織瑕疵與成員單位的職權覆蓋性有關，雖然英國連結了許多具監察角色單位，建構了相當繁複的 NPM，但現有的 NPM 各成員單位的職權似均不及英國的海外屬地及英軍於域外設置之拘禁場所，³⁷²無法確保英國管轄範圍內的所有拘禁場所均符合 CAT 及 OPCAT 之規範。

英國 NPM 獨立性一律同時連結到人力及財力資源的挑戰，除出於預算刪減因素外，另外也因為相關預算分給 21 個 NPM 成員使用，但卻沒有機制確保分配之預算實際上用於預防酷刑之工作（可能用於各成員機構的其他工作或職權），防範小組委員會強調 OPCAT 要求締約國分配足夠且特定的資源供 NPM 使用，因此預算分配上應明確指定用途的（earmarked），始符合議定書規範，而人力方面，雖然 NPM 秘書處人力有微幅增加，但仍顯不足。

最後，針對 NPM 之性質及功能，防範小組委員會指出 NPM 最重要之工作目的在於酷刑防範，但與受拘禁者訪談過程中，發現大多數認為 NPM 為拘禁場所的監督單位，重於酷刑發生後的處置，而非酷刑之事前預防。就此，防範小組委員會強調應提高 NPM 之能見度，及公眾與受拘禁者對 NPM 之意識，以矯正錯誤之觀念。

第三節 小結

從上述各國 NPM 介紹內容可知，各國機制設置形式、法源依據、職權規定、組織分工、訪查方式均不相同，即使觀察屬同類型之機制，各國制度設計亦多有差異，九國機制之詳細綜合比較及分析將於期末報告呈現，表 16 僅就基本資料比較做初步呈現。

³⁷² Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *supra* note 370, ¶¶ 30-34.

表 16：九國 NPM 比較

	阿根廷	澳洲	奧地利	智利	丹麥	法國	墨西哥	西班牙	英國
機制名稱	國家預防酷刑委員會	聯邦監察使公署	監察使公署	國家人權機構	國會監察使	剝奪自由處所總督察	國家人權委員會	監察使公署	英國國家防制機制
APT 提供分類型	複合類型	複合類型	監察使或機關	國家人權委員會	複合類型	新設專業機關	監察使或機關	監察使或機關	複合類型
具憲法明文地位	無	無	透過法律修訂將公署之 NPM 功能入憲	無	國會監察使有監督國家軍民行政權限	無	國家人權委員會具憲法地位	監察使公署憲法職權包括保障免於酷刑之權利	無
法律授權	第 26,827 號法律：防止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的國家機制	2017 年監察使規則；但並未對全國之機制通過整體性立法	OPCAT 施行法：達到修改憲法、監察使法等相關法律之效果	第 21154 號法律：設置防範酷刑獨立委員會主責 NPM 工作	2009 年修正監察使法將 NPM 功能納入	第 2007-1545 號法建立此機關並規範 NPM 應有功能	國家人權委員會法；酷刑防制專法於委員會下設置一獨立「技術委員會」處理 NPM 工作	監察使組織及運作規則；並由第一副監察使帶領公署中 NPM 專責單位	機制下 21 個成員單位各自有設置法源基礎，但整體 NPM 乃經部長聲明指定，無法律基礎
機制地位	組織上所屬國會但仍具獨立性	具獨立調查聯邦行政行為之職權	獨立於三權之外，主要處理不當行政問題	具獨立法人格及財政獨立性	由國會選任但不受國會指揮	總督察由總統任命，但屬獨立機關	由國會設置但具備獨立性	由國會設置但具備獨立性	成員單位均具獨立能力但法律地位各自不相同
要求訪查職權	範圍包括：所有限制人身自由處所，訪查可	聯邦監察使公署僅負責聯邦拘留處所	範圍包括：剝奪自由及提供身心障礙者服務之	範圍包括所有限制人身自由設施，分為預防性	就基於 OPCAT 之訪視，主要分為針對拘留成人	範圍包括：因政府決定而受拘留者所在場所，	範圍包括：所有剝奪自由處所；實際上似欠缺	範圍包括：所有限制人身自由處所	成員單位依其職權負責不同性質之拘禁場所，

	阿根廷	澳洲	奧地利	智利	丹麥	法國	墨西哥	西班牙	英國
	為定期／不定期；事先通知／未事先通知		場所；訪查前不需事先通知	及特別性兩類訪視	場所及涉及兒童者	以及依法得未經病人同意而收容之場所；特殊例外情況下拘禁場所可拒絕訪查	對心理健康機構之訪視活動		原則上可未事前通知進行訪查，但訪查軍事設施前須與軍方達成協議並受邀請
預算	年度報告中未提供相關資訊	年度報告中未提供相關資訊	2022 年監察使公署整體預算為 1.3 億歐元，其中 160 萬歐元用於 NPM 之人權諮詢委員會及各委員會	2023 年國家人權委員會整體預算約 152.4 億智利披索；防範酷刑獨立委員會預算約 13.4 億智利披索	近年國會監察使整體年度總預算均約 1200 萬歐元	依據 2021 年年度報告總預算約為 530 萬歐元（420 萬歐元起本，110 萬歐元運作費用）。	年度報告中未提供相關資訊	年度報告中未提供相關資訊	成員各具不同預算來源，而協調所需經費部分由司法部支出（此部分 2020 年數字為 13.8 萬英鎊），部分由成員分擔；官方資料中未呈現確切之總經費
人力	13 名委員會成員（就其餘細節無官方提供之資訊）	聯邦監察使公署係由 1 位監察使、1 位副監察使、4 位資深助理監察	除 3 名監察使及 14 名人權諮詢委員會委員外，92 名全職員工、	除 7 名委員外，每年人力逐漸成長，近期約 325 名（含中央及區域	近年國會監察使整體組織內共約 120 位工作人員	共有 34 個全職職位，另有約 30 名外來督察員，依據 2021 年年度	年度報告指出 NPM 除主席外，另與 4 名獨立專家組成技術委員會，	年度報告指出 NPM 人員包括主責之 1 名副監察使、5 位技術員及 2	從 SPT 訪視報告中可看出秘書處人員有限（1 名全職；1 名兼職），

	阿根廷	澳洲	奧地利	智利	丹麥	法國	墨西哥	西班牙	英國
		使及位首席 營運官組 成，年度報 告並未說明 其他人力情 形	100 名兼 職、實習或 駐點人員	人力)		報告，共有 65 名人員	但並未說明 其他人力情 形	位協調官及 約 10 諮詢 委員會委 員，但並未 說明其他入 力情形	但未公布 21 成員組織之 整體或專責 NPM 工作 之人員數量
中央地 方分工	地方性機制 由另一「區 域防範機制 聯邦理事 會」負責； 且各地應設 置區域防範 機制，但尚 有部分地区 未指定	各州及各領 的政府另外 指定防制機 制，尚有部 分地區未指 定	監察使公署 為執行 NPM 功能 設置六個依 地區分工之 委員會及一 聯邦委員會	機制組成成 員具地方代 表性，機制 人員亦應包 括來自中央 及地方之人 力，但並未 於組織上特 別區隔中央 及地方	格陵蘭島及 法羅群島另 由各 自之監察使 負責	由剝奪自由 處所總督察 統籌工作， 未於組織上 區隔中央及 地方	除國家人權 委員會外， 依憲法設置 各州人權委 員會	由監察使公 署工作，未 於組織上區 隔中央及地 方	21 個成員組 織大多負責 英國四區域 中一個或兩 個區域，並 由監獄監察 局扮演協調 角色
民間團 體參與	可經選舉成 為委員會委 員	設有公民社 會諮詢小組	可提名人權 諮詢委員會 委員	由代表參與 國家諮詢委 員會	丹麥人權機 構、NPM 及 一民間團體 (DIGNITY) 組成 OPCAT 理事會及工 作小組 (詳見 本表頁 164 針 對此合作機 制之說明)	無法定地 位，但剝奪 自由處所總 督察與許多 民間團體保 持密切聯 繫、開會並 交換意見	可提供資訊 但似無正式 地位	由代表參與 諮詢委員會	非 NPM 成 員之民間團 體可能透過 提供資料方 式協助 NPM 了解 拘禁場所情 況
訪查期間	無	無	無	有	有	有	有	無	無

	阿根廷	澳洲	奧地利	智利	丹麥	法國	墨西哥	西班牙	英國
外受理 個案申訴 ／投訴		(聯邦監察使公署作為 NPM 無此職權，但其他工作可能受理申訴)	(監察使公署作為 NPM 無此職權，但其他工作可能受理申訴)	(若收到投訴，可能針對涉及之場所進行特別性訪視)	(申訴對象以公立機構為主，但涉及兒童時亦接受對私人機構申訴)	(若收到申訴，可能針對涉及之場所進行訪視)	(可接受受拘禁者、家屬或公民團體提供資訊)	(監察使公署作為 NPM 無此職權，但其他工作可能受理申訴)	(作為 NPM 無此職權，但部分個別 NPM 成員可能因其他工作可能受理申訴)
年度 報告	第 26,827 號法律中提及可與民間團體共同編寫報告，但未進一步明定如何撰寫報告，且 NPM 似乎尚未公布年度報告，故無法確認其工作方式	由主席協調撰寫年度報告工作，並避免與其他報告義務重疊，報告對象包括：社會大眾及相關中央及地方部會	監察使公署向聯邦議會及國民議會提交年度報告說明該年工作	NPM 每年度應發布公開之報告，其中並應包括 NPM 組織中的防範酷刑委員會之具體建議，且該份報告應獲得防範酷刑委員會超過三分之二委員之同意，且並得將該份報告送交包括國家人權委員會、聯合國、美洲	國會監察使除發布一般性年度報告外，另針對其 NPM 功能另外發布年度報告，其中針對年度訪查活動情形做說明(含提出建議)並選定特定主題(例如：2022 年報告主題為收容少年之小型私立機構)進行較深入之分析	NPM 撰寫年度報告後交由總統及國會審議	NPM 須就其訪查活動(包括是否有酷刑等不當待遇之判斷)撰寫年度報告，並由其管理單位(技術委員會)批准後通過	依法須向國會及防範小組委員會提交年度報告	NPM 每年度須公布報告說明其共同之活動、NPM 成員間協調及英國國內 OPCAT 執行情況，並探討其他 NPM 成員認為重要的議題；NPM 另於成立後五年進行自評回顧，做為未來工作之參考

	阿根廷	澳洲	奧地利	智利	丹麥	法國	墨西哥	西班牙	英國
				間國家組織等與人權保護和促進有關之機構					
國家人權機構在 NPM 運作之角色	與其他機關共同合作制定適用於受拘禁者之保護措施以及防制暴力之執行方案，並辦理執法人員教育訓練	國家人權委員會無針對 CAT 之直接管轄權，但由於其他人權公約中亦有禁止酷刑規範，故委員會得依其職權監督政府執行其他公約（例如檢視新通過或修正立法是否符合公約），亦曾於 NPM 建立前訪視拘禁場所	作為 NPM 之監察使公署即為奧地利之國家人權機構	國家人權委員會即為 NPM	丹麥人權機構與 NPM 締結協定建立合作關係，主要工作包括建立 OPCAT 理事會，結合上述兩單位及一民間團體（DIGNITY）之管理階層人員定期開會討論共同問題、設計訪查手冊及訪查報告架構；另組成工作小組協助進行訪查活動。	法國設有國家人權諮詢委員會，惟從該委員會之職權及 NPM 之年度報告觀察，該委員會無針對酷刑防制之特定職權，NPM 的工作中亦未提到諮詢委員會之角色。	國家人權委員會即為 NPM	作為 NPM 之監察使公署即為墨西哥之國家人權機構	英國國家人權機構與 NPM 成員具有一程度合作關係（例如與監獄監察局共同進行立法準備工作），但從 NPM 之年度報告觀察，似無固定參與訪查活動或其他常態合作

第四章 諮詢訪談分析

第一節 規劃及對象

根據本計畫之工作需求書，第四項工作項目要求邀請相關專家學者、機關代表、公協會、民間社團等辦理焦點團體座談會或諮詢會，計畫團隊討論後決定，考慮到訪談內容中涉及屬性敏感之資訊，採取個別諮詢訪談之方式較能瞭解我國與酷刑防制相關機關及制度運作現況，避免團體座談中因發言上顧慮而無法反映實情的狀況。

計劃期間依原訂規劃完成 10 人次之諮詢訪談，接受訪談者包括服務於（或曾經服務於）不同公務機關、司法單位及相關民間團體之人員。工作步驟如下：

1. 計畫團隊討論適合邀請之對象類型並決定訪談名單。
2. 計畫團隊設計訪談題綱。
3. 聯繫受邀對象並於訪談前提供訪問題綱（詳見本章第二節）。
4. 進行訪談：首先由訪問者介紹本研究計畫及訪談目的，並於說明事前告知事項後邀請簽署同意書（詳見本報告附件七），上述說明完成後依題綱進行訪談。
5. 整理訪談逐字稿（詳見本報告別冊）及摘要（詳見本章第三節）。

第二節 訪談提綱

1. 請問您對聯合國《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約》是否有所認識？
2. 請問政府若將該公約以制定施行法方式成為國內法，對我國人權的發展是否有所助益？
3. 請問您是否有聽過國家防制機制(National Preventive Mechanisms)？對該機制有任何的想法嗎？
4. 依《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約任擇議定書》規定，訪查團隊成員得不受限制查看所有拘禁處所及其裝置與設施；得在無他人在場下，單獨接觸訪談所有收容員或職員，請問您（或貴單位）認為未來執行面有無任何問題或困難，或有無配套措施建議？
5. 請問貴單位在何種情況下會對〔拘禁／收容對象〕採取強制措施？方式為何？有無先對〔拘禁／收容對象〕進行個別評估？依據為何？
6. 請問是否聽聞任何虐待或不當對待之事件？有無官員或執法人員因此受到司法或行政懲處？

7. 承上題，請問您認為有沒有什麼好的改善方式或措施？
8. 請問貴單位所提供之教育訓練課程是否包括禁止酷刑，不人道或不當對待之單元或內容？
9. 請問您認為由那個政府部門做為監督或協助機關較為妥適？理由為何？
10. 請問您認為政府應如何提升執法人員及民衆對該公約的認知？
11. 請問您是否有其他意見想表達？

第三節 訪談摘要

一、訪談一（訪談對象服務單位：監獄）

1. 對 CAT 的認知與重要性

受訪者對聯合國禁止酷刑公約有一定認識，清楚其目的在於有效打擊酷刑與不人道待遇，並列舉公約中對酷刑定義、締約國義務等規範。受訪者認為將公約以制定施行法的方式成為國內法，將有效提升國內對酷刑議題的重視，並督促行政機關遵循公約規範，促進人權發展。

2. 對國家防制機制的理解與期望

受訪者了解國家防制機制的職責在於定期訪視監禁處所，檢視環境、訪談收容人，並與政府機關合作改善監禁環境。受訪者支持建立以合作為導向的國家防制機制，並期望國家防制機制能提出具體解決方案，改善我國人權狀況。

3. 現行監獄管理制度的不足與困境

受訪者指出現行監獄管理制度存在以下問題：

第一，強制措施的必要性與事後監督不足：雖然《監獄行刑法》對施用警械和戒具的條件有明確規定，但受訪者坦言，在實務操作上，事發當下多以緊急應變為主，缺乏事前個別評估。此外，雖然事後需向上級報告，但上級的監督力度不足，可能無法有效阻止不當的強制措施。

第二，懲罰措施缺乏有效性，導致管理手段失靈：受訪者指出，現行懲罰措施如警告、停止送入飲食、移入違規舍等，對部分頑劣的收容人缺乏約束力，導致管理手段失靈，加劇第一線人員的壓力。

第三，長期壓力累積，導致不當對待事件風險增加：受訪者認為，管理手段失靈、壓力無法有效排解，導致第一線人員可能採取超出必要程度的管教手段，甚至出現酷刑或不人道待遇事件。

4. 教育訓練的不足與建議

受訪者指出，現行關於禁止酷刑公約的教育訓練流於形式，僅限於觀看影片簽到，缺乏實質內容和深度，導致第一線人員對酷刑的定義和相關規範缺乏了解。

受訪者建議將禁止酷刑公約納入定期回訓課程，並強化對衛生科人員的培訓，使其在觀察收容人傷勢時，能及早發現並通報潛在的酷刑行為。

5. 對國家防制機制設置和運作的建議：

- 強調合作而非監察：受訪者認為，NPM 應以合作導向，與矯正機關共同解決問題，而非僅扮演監督角色。
- 提升訪談的隨機性和獨立性：受訪者建議參考監察院現行訪談模式，加強隨機性，並確保訪談過程不受監獄管理人員干預。
- 整合現有資源：受訪者建議整合監察院和外部視察小組的資源和專業，避免資源重複浪費。
- 關注重點舍房和第一線人員壓力：受訪者建議 NPM 應重點關注違規舍等壓力較大的舍房，並加強對第一線人員的心理關懷和壓力排解機制。

本次訪談反映出基層矯正機關人員對聯合國禁止酷刑公約、國家防制機制以及現行監獄管理制度的看法和期許。受訪者點出許多現行制度的不足之處，並提出具體建議，值得相關單位參考。

二、訪談二（訪談對象服務單位：移民署）

1. 對 CAT 的認知

受訪人員表示，聯合國禁止酷刑公約的核心精神在於保障人權和尊嚴，確保公權力機關在執法過程中，不對任何國籍的人民施加違反人性的措施，避免造成身心損害。受訪人員認為，將禁止酷刑公約國內法化，有助於人權發展，並能為公務員依法行政提供更明確的指引。

2. 國家防制機制的認識與實踐

受訪人員表示，對國家防制機制（NPM）了解有限，但知道監察院人權委員會曾考慮設立類似機制。人員認為，NPM 的設立需要相關法制程序的完備，包括主要條約的國內法化。

受訪人員指出，移民署目前已具備類似 NPM 的監督機制，主要由政風人員負責。政風人員會定期到收容所進行訪談、座談，與收容人和工作人員交流，甚至在機場執行遣返任務時也會到場監督，確保受收容人不會因投訴而遭受不利對待。

3. 收容措施的執行與監督

移民署在執行收容措施時，主要依據入出國及移民法相關條款，並會進行嚴格的法律要件審查，確保程序合法、正當。

受訪人員強調，臺灣的收容制度相當嚴謹，程序保障完備，但面對疫情、兩岸關係特殊狀況等突發事件時，現行法規仍有不足之處。例如，疫情期間各國航班停擺，導致收容期限不足以完成遣返任務。而兩岸關係緊張時，部分偷渡犯因金門協議執行困難而無法及時遣返，也對收容工作造成困擾。

受訪人員指出，收容所內部設有完善的監視系統，所有活動皆可追溯，並受到政風單位、上級單位等多層級監督。過去曾發生衝突事件，但經調查後多數未被認定為不當對待。此外，受收容人享有通訊自由，可隨時向政風單位、NGO 團體等外部機構投訴。

4. 教育訓練與民眾認知提升

受訪人員表示，移民署已將禁止酷刑等相關人權公約納入教育訓練課程，並透過每日施教、定期會議、終身學習時數等方式，提升執法人員的認知。受訪人員坦言，部分教育訓練可能流於形式，成效不彰。未來應加強監督機制，確保訓練內容落實，並透過媒體宣導等方式，提升民眾對人權公約的認知。

5. 結論與建議

移民署在酷刑防制方面已取得一定成果，但仍面臨挑戰。建議政府：

- 加強國家防制機制（NPM）的建置，明確職責、提升獨立性，並與現有政風機制有效整合。

- 完善相關法律法規，應對疫情、兩岸關係特殊狀況等突發事件，確保收容措施的有效執行。
- 落實教育訓練，提升執法人員對人權公約的認知，並透過多元管道加強民眾宣導。

透過持續努力，我國才能建立更完善的酷刑防制體系，保障所有人的人權和尊嚴。

三、訪談三（訪談對象服務單位：警察局）

1. 對 CAT 的認識與看法

受訪者表示，警務人員在訓練中會接觸到相關知識，包括搜索、逮捕等執法過程中的合法程序，以及避免虐待人犯的相關規定。

受訪者認為將該公約以制定施行法的方式成為國內法，將有助於提升國人對人權的認識，並促使公務人員在執行職務時更加謹慎。

2. 國家防制機制的認知與期待

受訪者對國家防制機制較不熟悉，但認同國家防制機制應以協助解決問題、提供建議為導向，而非以督導、處罰為目的。

3. 警方採取強制措施的時機、方式與評估依據

受訪者指出，警方在處理違反刑法案件時，會依據案件的輕重程度以及嫌犯的危險程度決定是否使用上手銬、腳鐐等強制措施。警方在執行職務時會全程錄音錄影，以保障當事人及警方的權益。

4. 關於虐待或不當對待事件的觀察與改善建議

受訪者表示，近年來警方虐待人犯的現象已大幅減少，主要原因包括法治觀念的提升、監視錄影設備的普及，以及警察執法程序的規範化。受訪者建議透過駐地監視器、密錄器等科技設備，以及強化教育訓練等方式，持續提升警方的執法品質，並保障人權。

5. 提升執法人員及民眾對該公約認知的建議

受訪者認為應加強對民眾的法治教育，讓民眾理解保障人權的重要性，以及相關法律規範的意涵。受訪者也建議政府部門應積極回應媒體報導，避免錯誤資訊誤導民眾，並提升政府的公信力。

6. 對監督或協助機關的建議

受訪者建議成立跨部會的委員會，納入學界、實務界等各方人士，以多元的觀點監督、協助警政單位落實人權保障。

受訪者肯定臺灣近年來在人權保障方面取得的進展，但也指出仍有進步空間。他認為應持續強化法治教育、提升執法透明度、建立多元監督機制，才能更有效地落實 CAT 的精神，保障人權。

四、訪談四（訪談對象服務單位：海巡署）

1. 對 CAT 的認識與看法

受訪者對 CAT 的認識有限，但熟悉兩公約相關人權保障。受訪者認為將公約國內法制化有助於人權發展，但需兼顧受害者和加害者權益，避免過度偏袒犯罪嫌疑人。

2. 國家防制機制的認知與期待

受訪者對國家防制機制 (NPM) 的看法持保留態度，擔心過度保護犯罪嫌疑人會損害受害者權益和社會大眾對法律的信心。

3. 採取強制措施的時機、方式與評估依據

海巡署強調以服務為導向，執法過程中會依據案件情況和相關法律進行評估，並注重與當事人溝通，以了解其精神狀況和行為動機。

受訪者表示未聽聞虐待或不當對待事件，並強調海巡署會依法行政，在人權保障和提審法的規範下移送案件至檢調機關。

4. 提升執法人員及民眾對該公約認知的建議

海巡署教育訓練課程包含人權保障和禁止酷刑等內容，以提升執法人員對相關法律和公約的認識。受訪者認為提升民眾對公約的認知沒有必要，擔心過度強調人權會限制執法人員的執法空間。

5. 對監督或協助機關的建議

受訪者認為檢調機關較適合擔任公約監督和協助的角色，並建議制定相關配套措施。未來在推廣公約和相關人權教育時，需要更全面地考慮各方觀點，並制定完善的配套措施，以確保人權保障和執法效

率之間的平衡。

五、訪談五（訪談對象服務單位：廉政署）

1. 對聯合國禁止酷刑公約的認知

受訪者表示了解該公約，認為其主要目的在於保障人權，即使犯罪嫌疑人也享有基本權利，不應受到過度侵害。

針對公約國內法化對人權發展的幫助，受訪者認為現行制度仍有改善空間，例如：司法警察在搜索時，實際拘束人身自由時間可能超過 24 小時，侵害嫌疑人自由權。檢方權力過大，缺乏外部監督機制，容易發生侵害人權的陷阱。受訪者建議應加強外部稽核和監督機制，以制衡檢方權力，保障人權。

2. 國家防制機制的認知與期待

受訪者表示未聽聞過國家防制機制，但廉政署設有廉政審查會機制，邀請外部委員審查案件，確保案件辦理過程的合理性。

3. 廉政署採取強制措施的程序：

受訪者表示，廉政署對象多為公務員，配合度較高，較少採取強制措施。若需採取強制措施，必經法院簽核，並全程錄音錄影，依法定程序進行。

4. 虐待或不當對待事件

受訪者表示，廉政署成立時間不長，未聽聞過虐待或不當對待事件。公務員犯罪類型多為高知識份子，對自身權利了解程度高，故廉政署在辦案過程中，更需注意程序合法性，避免侵害人權。

5. 禁止酷刑相關教育訓練

廉政署提供包含禁止酷刑、不人道或不當對待等內容的教育訓練，頻率為每年至少三到四次，以座談會或邀請外部講師授課方式進行。

6. 監督或協助機關建議：

受訪者認為由行政院或總統府作為監督或協助機關較為合適，因其掌握人事權，對相關機關具有實質影響力。

7. 提升公約認知的建議：

受訪者建議政府應聯合各機關部門，以多元方式進行宣導，並使用淺顯易懂的語言，將公約內容轉化為民眾可以理解的資訊。

六、 訪談六（訪談對象服務單位：老人相關民間團體）

1. 長照機構現狀與潛在酷刑風險

- 資源分配不均：重度失能者在機構獲得的資源補貼不足，與居家照護者相比存在明顯差距。
- 約束措施的濫用：機構內普遍存在對老人的物理和化學性約束，限制其行動自由，甚至可能造成身心傷害。
- 缺乏有效監督機制：現有的行政查核機制未能充分關注高齡者人權議題，且存在漏洞，導致機構的違規行為難以被有效遏止。

2. 酷刑防範機制在高齡者照護領域的適用性

- 觀念轉變：應以「不適當行為」替代「酷刑」，避免過於嚴厲的措辭引起機構的反彈，並以教育和引導為主，協助機構改善照護方式。
- 加強教育訓練：將高齡者權益和保護相關課程納入長照機構人員的必修課程，提升其人權意識。
- 建立獨立的外部查核機制：賦予獨立機構或人權委員會進行不定時隨機抽查和個案性查核的權力，加強對機構的監督力度。
- 關注居家照護：居家照護環境存在更大的隱蔽性，需加強對居家服務工作者的管理和培訓，並提高社會對居家老人受虐問題的關注。

3. 建議：

- 加強對高齡者權益的宣導和教育，提升社會大眾和高齡者自身的人權意識。
- 推動長照資源的公平分配，確保機構內重度失能者獲得足夠的照護和支持。
- 建立完善的外部查核機制，加強對長照機構的監督，並將人權議題納入查核範圍。
- 制定針對居家照護環境的管理措施，預防老人受虐事件的發生。

4. 總結：

臺灣高齡化社會的來臨，使得高齡者照護問題日益凸顯。在現有的法律和社會環境下，高齡者面臨著多重權益受損的風險，長照機構中存在的約束措施濫用等問題更值得關注。為有效保障高齡者的權益，避免不人道待遇和酷刑的發生，需從觀念轉變、教育培訓、建立監督機制等多方面著手，構建一個尊重高齡者尊嚴和人權的照護環境。

七、 訪談七（訪談對象服務單位：法院）

1. CAT 與國內法化

- 公約內容與理解落差：公約文字精簡、翻譯自國外，閱讀不易，實務工作者對酷刑概念理解有限。
- 施行法影響：公約國內法化具正面影響，但執行成本高，配套措施不足，第一線人員壓力大。
- 民意反撲：公約推行速度快，但社會氛圍、民意對犯人接納度低，可能造成反效果，如少年事件處理法修法爭議。
- 建議：以故事性敘事、影視作品等方式推廣公約概念，提升民眾理解。

2. 國家防制酷刑機制

- 機制功能：定期訪查剝奪自由處所、提出改善建議、研究酷刑防制報告。
- 監察院角色：施行法草案規劃由監察院人權委員會負責，但職權與資源分配需釐清。
- 獨立性與資源：機制應獨立運作，並獲充足資源，如奈洛比宣言所述。
- 訪查方式：應採密集性、主動性、突襲式實地訪查，而非僅定期訪查。
- 深度觀察：工作人員應實際居住體驗，才能深入了解受刑人處境。

3. 訪談執行面困難

- 監控設備：監所內監視設備影響訪談真實性，受訪者恐懼發言。
- 緊急措施：需建立緊急庇護機制，保護受訪者免於報復。
- 工作人員訪談：應於監所外進行訪談，並擴大訪談對象，保護吹哨者。

4. 少年司法中的強制措施

- 強制措施評估：需評估少年需保護性、再犯風險性、環境支援等因素。
- 保護性原則：少年司法中的拘禁或感化措施應以保護為優先考量。

5. 改善建議與措施

- 法治與人權教育訓練：提升第一線人員人權意識，但需考量工作負擔，避免形式化。
- 工作環境改善：改善監所工作環境，提升工作人員士氣。
- 修法配合公約：修正法律配合公約精神，完善收容人申訴機制。
- 監視設備改善：延長監視畫面儲存時間，以利事後調查。
- 酷刑防制教育：加強酷刑防制教育，提升民眾與公務員對酷刑的認識，包括透過多元活動（例如：人權園區參訪）等方式，增進對相關議題之意識。

6. 人權委員會角色與定位

- 人權委員會功能：人權委員會可作為政府部門失靈時的救濟管道，開啟機制不難。
- 獨立性與資源：人權委員會應獨立運作，並獲充足資源。
- 建議：人權委員會應獨立於監察院，並強化調查權與資源。

7. 其他重點

- 安置機構納入酷刑防制範圍：安置機構屬封閉式處所，應納入酷刑防制範圍。
- 學校教育現場的人權問題：學校教育現場存在權力不對等問題，學生權益需受保障。

8. 結論

- 臺灣建立防制酷刑機構刻不容緩，但需完善配套措施，並考量社會氛圍與民意。
- 應加強法治與人權教育，提升民眾與公務員對酷刑的認識，並保障弱勢族群權益。
- 人權委員會應獨立運作，並獲充足資源，以有效發揮功能。
- 應積極改善監所工作環境與少年司法體系，以落實人權保障。

建議後續研究方向：

- 深入研究臺灣社會對酷刑的認知與態度，分析民意反撲的成因與影響。
- 參考其他國家經驗，研擬適合臺灣的國家防制酷刑機制，並評估其可行性。
- 探討人權教育推廣策略，以提升民眾與公務員對人權議題的關注與理解。
- 研究少年司法體系改革方案，以兼顧少年需保護性與人權保障。

八、 訪談八（訪談對象服務單位：監獄）

1. CAT 與國內法化

受訪者表示雖然有受過兩公約相關之教育訓練，對於 CAT 並不認識，但認為推動國內法化工作應對我國人權保障有所助益。

2. 監獄現況

受訪者表示，在他三十多年的服務經驗中，幾乎沒有見過酷刑事件發生。他認為，現代監獄管理方式進步許多，人權意識提升，監控設備普及，加上法律責任的約束，獄方人員直接對收容人施暴的可能性極低。

我國監獄目前已存在外部訪查機制，例如由觀護人、更生保護協會、社會人士組成的外部小組，會定期或不定時訪查監獄，了解收容人服刑狀況，並提出改善建議。受訪者認為，外部訪查機制運作順暢，獄方配合度高。

3. 國家防制酷刑機制建議

針對國際公約推動的國家防制酷刑機制，受訪者建議可由具備法律專業知識的人士參與訪查，例如律師或法官，以提升收容人信任感，並確保在調查過程中能兼顧獄方人員權益。

4. 教育訓練建議

受訪者認為，現有的教育訓練課程對於酷刑議題著墨不多。建議未來可加入國際案例影片、法律條文解析等內容，以提升教育訓練效果，讓獄方人員更了解酷刑的定義和防制措施。

5. 監獄管理困境

受訪者也指出，近年來人權保障趨嚴，監獄管理措施受到諸多限制，例如獨居房使用受限、懲罰方式減少等，導致收容人違規成本降低，管理難度增加，甚至影響教化功能。監獄人員流動率高也會影響管理品質，若能提高監獄人員之福利，對於留職意願及工作環境及氛圍均會有所幫助。

受訪者認為，臺灣監獄酷刑發生的可能性極低，但仍需持續推動國家防制酷刑機制，並強化獄方人員教育訓練，以提升人權保障。同時也需重視監獄管理困境，在保障人權的前提下，尋求更有效的管理方法，以達到教化目的。

九、訪談九（訪談對象服務單位：軍事法院）

1. 軍事法院體系中人身自由受限場域及潛在風險

受訪者指出軍事法院體系中，人身自由受限的場域主要包括：

- 軍事法院附設看守所：用於暫時羈押尚未開庭的被告，由士官帶領士兵監管。
- 軍事監獄：用於關押已判刑確定的軍人犯。過去中部審判庭設有獨立軍監，現已取消，人犯統一送至一般監獄。

受訪者認為，雖然軍事法院審判程序上大多數還是按照軍事審判法案的形式來處理，被告也享有法律扶助，但軍事體系封閉性高，內部監督機制薄弱，恐怕很難有時間可以表示遭受不當待遇的經歷，潛藏不當待遇的風險。

2. 軍法體系內部監督機制存在的問題

受訪者點出軍法體系內部監督機制面臨的困境：

- 軍人身分限制：軍法體系中，法官、檢察官、書記官、被告，甚至法警，原則上皆為現役軍人，受制於嚴格的上下級關係。
- 官階影響審判：受訪者指出，法官的判決可能受到上級長官影響。
- 公設辯護人獨立性不足：軍事法院無專職公設辯護人，由未參與審判的法官兼任，且與其他法官同屬一個辦公室，

3. 外部監督機制引入的必要性與可行性

受訪者認為，引入外部監督機制是加強軍法體系人權保障的有效

途徑，相較於內部監督，外部監督更能有效減少軍隊內部上下級關係的干擾。

- 將現役軍人案件移交外部法院審理：受訪者認為，現行將現役軍人案件移交外部法院審理的作法。
- 外部突擊檢查的可行性與挑戰：受訪者指出，突擊檢查軍事機關會面臨軍方反彈，以及機密資訊洩露的風險，聽起來似乎不太可行。
- 建立外部申訴管道：建立讓受拘束者向外部單位申訴的管道，被認為是較可行的方案，但需要配套措施以保護申訴者，避免遭到報復。

4. 酷刑防範概念推廣的困境

受訪者坦言，在軍事體系中推廣酷刑防範概念存在巨大障礙：

- 軍隊文化影響：軍隊強調服從與權威，上位者擁有絕對權力，容易滋生不當對待的空間。
- 教育訓練效果有限：雖然教育訓練能建立基本概念，但在權力不對等的環境下。

5. 對臺灣軍事（法院）體系改革的建議

- 設置獨立於國防部的外部監督機制：受訪者認為，監督機制設於國防部下無法發揮功用，建議設置於監察院或分散至各地政風單位及檢察署。
- 強化受拘束者的申訴管道：確保受拘束者擁有安全、有效的外部申訴管道，並保障其免受報復。
- 加強酷刑防範教育訓練：持續推廣酷刑防範概念，並針對軍隊特殊性設計相應的訓練內容。

6. 結論

軍事（法院）體系因其特殊性，在人權保障上面臨諸多挑戰。建立外部監督機制、保障申訴管道，以及加強教育訓練，是提升軍中人權保障的重要方向。在制度設計上，應充分考慮軍隊的特殊性，並兼顧人權保障與軍事紀律需求。

十、訪談十（訪談對象服務單位：兒童相關民間團體）

1. 對 CAT 的認知

受訪者表示工作上較常接觸的是《兒童權利公約》，而就其所知，相較於《兒童權利公約》，一般大眾對 CAT 的認識較為不足。

2. 國家防制機制訪查的挑戰:

- 受訪者分享過往與司改會合作訪查矯正學校的經驗，指出事前通知導致學校有時間掩蓋問題。
- 受訪者認為即使沒有場所人員在場，被訪談者仍可能因擔心被報復而不敢說出實情，許多人均是在離開拘禁場所後才敢出聲。

3. 矯正學校內不當對待與管教問題:

- 受訪者舉出矯正學校的案例，揭露學生遭受不當體罰、私刑、心理虐待等問題，指出校方試圖掩蓋真相，學生即使就醫也無法說出實情。
- 矯正學校人力不足導致學生管學生的現象難以杜絕，主管輪替頻繁也造成管理風格不一致，甚至出現高壓管理導致學生暴動的惡性循環。
- 受訪者另提到矯正學校的品德調查程序，認為可能被濫用來懲罰學生，例如將學生關進獨居房。
- 受訪者擔憂矯正學校內部缺乏對吹哨者的保護機制，舉例說明一位老師因揭露不當管教而遭受報復。

4. 矯正學校環境問題:

- 受訪者指出矯正學校環境惡劣，缺乏冷氣、熱水、除濕機等基本設施，認為這些問題已構成不人道待遇，呼籲改善。
- 受訪者指出部分矯正學校與鄰近醫院合作，但醫院常缺乏專業的兒心門診，導致用藥過重或不符合兒少需求。

5. 提升公約認知與落實的建議:

- 受訪者建議透過社會教育、社會行銷、內部教育訓練等方式提升大眾和機構人員對酷刑公約的認識。
- 受訪者建議教育訓練應以理解和同理為出發點，提供具體案例和行為規範，並說明公約背後的人權理念。

- 受訪者分享過往帶領矯正學校教職員參與體驗教育的經驗，認為透過建立關係和互相理解，可以改善教職員對待學生的方式。

第四節 綜合分析

經歷上述諮詢訪談後，本計畫團隊做出以下幾點觀察：

第一，除少數人員外，大多對 CAT 公約及國家防制機制欠缺認識：在受訪的人員中，除了少數幾位因於受訪前自行做功課等因素而對 CAT 有初步認識外，大多受訪者均不了解 CAT，或僅聽過「酷刑」之名詞而不了解意涵。受訪者中不乏確實受過《公民與政治權利國際公約》或《兒童權利公約》訓練者，雖這兩項公約均明文規範酷刑之禁止，但受訪者仍不熟悉相關概念。對於「國家防制機制」之意涵及功能有所認識的更少，大多需經訪問者說明後，始了解此種機制之目的及可能之運作方式。

第二，雖然大多受訪者對 CAT、OPCAT 及國家防制機制認識有限，但普遍肯認制定施行法之必要，也認為有助於提升我國整體人權保障程度。自 2009 年以來，我國已經針對多部國際人權公約制定施行法，並搭配確立國內法效力、國家報告審查、法規檢視等作為，提升各公約相關機關及其人員對於此等國際人權公約之重視，各面向之人權保障亦有所提升，建基於此種正面經驗上，受訪者普遍認為可期待 CAT 及 OPCAT 帶來的正面效應。

第三，就國家防制機制之運作及酷刑防制工作而言，多位受訪者談到對於訪查活動進行之想法，其中數位提及安全環境之重要性，不論是訪談受拘禁者或是場所人員，如何確保其能安心暢所欲言，屬於困難但重要的課題。此外，為避免酷刑或其他不當待遇的發生，提升拘禁場所之品質應屬工作重點之一，包括環境及人員因素，尤其針對場所工作人員，除提供完善的教育訓練外，應思考如何提供安全、穩定的場域，保障受拘禁者人權的同時，也應確保場所人員受到妥善的照顧。

第四，為落實 CAT 及 OPCAT，須強化教育推廣，從前述第一點可知，相關人員對 CAT 的認識可能相當有限，若要推動國內法化，教育訓練顯然為重要工作，而除各類拘禁場所人員及可能接觸拘禁場所之人員外，對於一般民眾之教育及推廣亦相當重要，部分受訪者提及，政府對於受拘禁者及拘禁場所採取之政策或措施容易受到民眾關注，若民眾能對 CAT 及 OPCAT 的觀念有多一些的认识，我國採取相

關措施時也較不會因民意壓力而遭遇執行上之阻礙。而教育推廣的工作除了由政府主導外，亦應與民間團體協力，思考如何透過多元管道有效傳達公約意旨及主要規範內容。

第五章 建構我國國家防制機制之探討—代結論

第一節 拘禁場所之定義及類型

根據 OPCAT 第 4 條第 1 項，「拘禁場所」指的是「因公務機關之命令、教唆、在其同意或默許下，致個人被剝奪自由或有被剝奪自由之虞之處所」。同條第 2 項另指出，「剝奪自由是指任何形式之拘禁或監禁，或因司法、行政或其他公權力機關之命令，將特定人置於公共或私人拘束環境下，不得隨意離開。」為進一步釐清「拘禁場所」之意涵，應注意以下幾點：³⁷³

- 一、 解釋原則：防範小組委員會強調應該廣義地解釋，以使國家防制機制發揮最高之效力，³⁷⁴此外，定義中包括「致個人被剝奪自由」及「有被剝奪自由之虞」之處所，因此只要場所事實上有能力限制個人自由即屬之。
- 二、 場所性質：由於前述第 1 項條文中特別提到「公務機關」，但第 2 項中提及「公共或私人拘束環境」，乍看之下可能似乎有所衝突，但若以體系解釋並考慮到條約宗旨目的，則可以確認拘禁場所性質包括公共及私人之環境，防範小組委員會亦同意此見解，並認為若將場所解釋為僅限於公共性質者，此種解釋明顯與公約不符。
- 三、 「同意或默許」：防範小組委員會指出，因公務機關之「同意或默許」下，致個人被剝奪自由或有被剝奪自由之虞之處所，包括所有自由之剝奪與國家行使（或可期待將行使）管制職能（regulatory function）相關的情形，也就是包括國家進行管控（或應該進行管控）之處所，舉例而言，若一國得知其境內有民兵團體監禁平民情況，但卻無進行管制或採取行動，此等監禁平民之場所仍涵蓋於定義範圍內。
- 四、 移動式場域：為求能確保剝奪自由期間全程均無酷刑或其他不當待遇，國家防制機構不能僅以傳統的場所概念決定應關注之目標，而應考慮被剝奪自由者遭逮捕和移轉的過程，例如：警

³⁷³ Stephanie Kisper, “Article 4: Obligation to Allow Preventive Visits to All Places of Detention”, in THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TORTURE AND ITS OPTIONAL PROTOCOL: A COMMENTARY 739, 743-49 (Manfred Nowak et al. eds., 2d ed. 2019).

³⁷⁴ Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Sixth Annual Report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, ¶ 67, UN Doc CAT/ C/ 50/ 2 (2013).

車等交通工具應納入國家防制機構之訪查對象。

承繼上述之定義，一般而言，拘禁場所之類型包括：

- 監獄
- 警察局
- 審前拘留中心
- 所有軍隊管轄之拘留中心
- 精神病機構及心理健康中心（包括未依法設置之密醫）
- 社福機構及福利院（包括老人院）
- 少年拘禁場所
- 青少年之家、寄養家庭、身心障礙兒童機構和其他家庭住所、吸毒或酗酒兒童的教育監督機構以及孤兒院
- 移民拘留中心及機場內可能用於限制自由之空間

在上述基礎上，防範小組委員會於 2024 年 7 月公布之第 1 號一般性意見³⁷⁵，針對剝奪自由場所進行詳細說明，其中重點包括：

- 一、拘禁場所包括公共及私人場域，而私人場域又包括經外包或指定（outsourced or delegated）私人或私立機構經營者，國家針對此等場所仍須負擔注意義務。
- 二、管轄或控制：不論是在國家法定管轄或實質掌控範圍之場所，均屬 OPCAT 適用範圍。
- 三、剝奪自由或不得隨意離開之場所：前者應包括所有確實用於拘禁之場所，以及 NPM 認為疑似用於拘禁之場所，拘禁時間長短、各該場所於國內法之地位等，均不是決定性因素。後者包括個人雖然可能有離開之可能性，但卻因為健康、經濟或其他因素不得不放棄離開之情況，就此須進行個案判斷，始能認定是否具此等場所性質。
- 四、因公權力機關之命令、教唆或在其同意或默認：包括國家監管之場所（含透過司法裁判落實者）、透過國家機關或官員教唆或煽動而剝奪個人自由者，以及國家意識到個人自由被剝奪但卻未採取行動防制或終止者。

整體而言，可見聯合國防範小組委員會及學者均傾向廣義了解「拘禁場所」之概念，不應侷限於具法定拘禁功能或單純用於剝奪個

³⁷⁵ Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, General Comment No. 1 (2024) on Article 4 of the Optional Protocol (Places of Deprivation of Liberty), U.N. Doc. CAT/OP/GC/1 (Julu 4, 2024).

人自由之場域，同時強調應保留空間由各國 NPM 判斷應受訪查地點，使得充分落實 CAT 及 OPCAT 之宗旨與目的。然而，各國設置 NPM 時，職權上應確切納入訪查對象之場所可能因各國不同法律體系、社會環境及文化背景而有所不同，以下就我國相關場所做盤點。

第二節 酷刑防制相關之我國場所類型盤點

根據上述定義，「拘留場所」應包括公私拘束環境，本計畫團隊亦認為未來國家防制機制之規範應一體適用於公私機關（構），而為盤點此等場所類型，委託機關曾於 112 年彙整國家防制機制可能涵蓋之場所及相關資料如表 17：

表 17 國家防制機制可能涵蓋之場所

主管機關	場所類型	數量(單位)	核定收容人(床)數	實際收容人(床)數	
1.司法院	法院拘留室	32	無資料	無資料	
2.法務部	矯正機關	監獄	29 間	46,121 人	44,444 人 (37,178 床)
		看守所	12 間	8,458 人	9,476 人 (7,211 床)
		戒治所	4 間	2,936 人	1,372 人 (2,409 床)
		少年觀護所	2 間	662 人	173 人 (429 床)
		矯正學校	4 間	1,936 人	737 人 (1,775 床)
	調查機關	詢問室	252 間	無資料	無資料
	檢察機關	候訊室	162 間	1,729 人	990 人
廉政機關	留置處所	2 間	無資料	無資料	

主管機關	場所類型		數量(單位)	核定收容人(床)數	實際收容人(床)數
	行政執行機關	留置室	13 間	無資料【註 5】	無資料
小計			480	61,842	57,192
3.衛生福利部	兒童及少年安置機構		113 間	4,095 人	2,193 人
	心健司【註 6】 (精神衛生法)		機關自認 不適用	機關自認 不適用	機關自認 不適用
	老人福利機構 (老人福利法)	長期照護型機構	39 間	2,115 人	1,884 人
		養護型機構	995 間	53,622 人	46,063 人
		失智照顧型機構	2 間	138 人	109 人
		安養型機構	21 間	4,185 人	2,459 人
	長照服務機構數(長期照顧服務法)【註 7】	機構住宿式服務類	機關自認 不適用	機關自認 不適用	機關自認 不適用
		綜合式服務類	機關自認 不適用	機關自認 不適用	機關自認 不適用
	護理機構(護理人員法)	一般護理之家	520 間	45,034 人	38,934 人
		精神護理之家	機關自認 不適用	機關自認 不適用	機關自認 不適用
	身心障礙福利機構(身心障礙者權益保障法)	住宿式服務機構	172 間	15,551 人	12,754 人
		日間式服務機構	75 間	5,507 人	3,908 人

主管機關		場所類型		數量(單位)	核定收容人(床)數	實際收容人(床)數
小計				1,937	130,247	108,304
4. 內政部	移民署	大型收容所		4 所	1,713 人	905 人
		專勤隊臨時收容所		17 隊	439 人	85 人
		委外收容(安置)所		無設置	無設置	無設置
	警政署	候詢處所		306 處	2,013 人	無資料
		拘留所		164 處	1,755 人	無資料
小計				470	3,768	990
5. 國防部	軍事單位之懲罰設施		悔過室	9 處	33 人	0 人
	憲兵隊		偵訊或拘留處所	21 處	42 人	10 人
小計				30	75	10
6. 教育部 (含各縣市 政府)	特殊教育學校 (有供住宿者)		高職	17	1102 床	(現住人數 541)
			國中			
			國小			
			幼兒			
7. 勞動部	外國人臨時安置處所(受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之外國人臨時安置作業要點) □		非營利外國人安置單位	機關自認 不適用	機關自認 不適用	機關自認 不適用
	【註 10】		地方主管機關自籌經費設置	機關自認 不適用	機關自認 不適用	機關自認 不適用
			勞務委託方式辦理之外國人安置單位	機關自認 不適用	機關自認 不適用	機關自認 不適用

主管機關	場所類型		數量(單位)	核定收容人(床)數	實際收容人(床)數
		前三項以外之其他之外國人安置單位。	機關自認不適用	機關自認不適用	機關自認不適用
8.農業部	大陸船員暫置場所【註 11】		64 處	6234 人	330 人
9.海洋委員會	海巡署拘留處所(或類此場所)		7 處	209 人	9 人
總計			3,037	230,477	167,376

除上述機構外，本計畫團隊參考他國實踐及訪談成果後，建議納入以下類型：

- 醫院：包括與監獄、矯正學校或各類拘禁場所等單位有固定合作者，或因應需求為遭剝奪自由者提供醫療服務之場所，均可能應要求配合限制個人自由。
- 各級學校：除表 17 中列出之特殊教育學校，各級學校均可能有出於管教或處罰目的而限制學生自由之情形，雖一般學校並未特別設置專門作此用途之場所，管教或處罰措施仍可能發生於教室內外、辦公處所或其他校內場所。
- 軍營：由於特別權力關係和軍隊之環境等原因，除原列於委託單位提供之表格之「悔過室」外，尚還有可能透過軍營內其他場域或手段達成限制自由之目的。
- 海關拘留室：參酌 APT 指引及奧地利及西班牙等國實踐，納入留置因涉嫌違反移民或海關相關法規之人員的場所。
- 不特定場域（例如：警車、示威遊行等）：參考法國實踐，除固定場域外，納入可能涉及大規模警力活動及強制力使用之場合，以呼應前述確保拘束自由之全程均無不當待遇之目標。

第三節 建構我國國家防制機制之方案

依據本計畫報告第二章第四節綜合比較分析，相較於監察委員，我國監察院國家人權委員會委員之職權具備作為國家防制機制機關

之潛力，且人權委員會官方更揭示本計畫研究之任擇議定書為其核心參照之人權公約，因此，可透過下設國家防制機制工作單位而達成。

惟我國人權委員會委員其成員係由監察院組織委員組成，與任擇議定書要求之成員獨立性未完全相符。需透過修法適度保障擔任國家防制機制機關委員的獨立性。另外，原先我國人權委員會委員職責可能涵蓋廣泛的人權議題，包括言論自由、集會自由、工作權等，這樣廣泛的議題範圍可能會分散對國家防制機制工作的專注度，是以，必須確保設立於人權委員會內的機關能夠專門負責這些特殊的職責，並針對其機關獨立性、財務獨立性、成員獨立性、成員選拔方式、特權和豁免權部分皆須另外立法，使其更加完備。（詳細說明請參閱第二章第四節第三項監察院國家人權委員會人權委員擔任國家防制機制成員之探討（2018年、2010年））

理想上，應將人權委員移出並獨立於監察院組織，然考量現實情況，較可行的方案應係將其保留於監察院組織中，但將獨立性部分明文確立。若將國家防制機制設置在人權委員會內，同時必須面臨確保該機關的獨立性、資源充足性、權限保障及透明度等問題，也應避免機關的職能與人權委員會其他職責產生重疊或矛盾，以確實達成國家防制機制之角色實務指引之標準。

在前述基礎上，本計畫團隊提出以下建構國家防制機制之工作方向：

第一，先求有，再求好：從各國的經驗可以看出，希望建立能一步到位並符合各項國際指引之機制，實際上相當困難，故應設想階段性及中長期目標，逐步推動相關工作，首先應先通過施行法，將CAT的規範內容國內法化，透過法規檢視等工作使我國法制能與CAT規範齊步，此外，亦應判斷何為為推動國家防制機制所需優先完成之事項，確保能有效推動防查工作等重要任務，未來在機制運作之過程中，在參酌實際情形進行滾動式調整。

第二，組織盡量精簡，事權統一：研究各國之國家防制機制後可觀察到，除少數例外情況外，大多組織架構均簡明清晰，且與其他同樣具備人權相關法定職權的機關有所區隔，雖然仍可見機關間的合作協調，但OPCAT下最主要的工作—訪查—仍多由專門由國家防制機構負責，並透過年度報告之機制，確保職權之落實，並向政府、民意機關及大眾有所交代。

第三，角色釐清不涉入個案：從各國的機制運作狀況可知，各機制進行之訪視工作可能出於其職權發動的隨機訪查，亦可能是在收到申訴或其他相關資訊時，針對特定場所進行訪查，然即使是針對後者，國家防制機制所扮演的角色仍鮮少涉入個案，作為國家「防制」機制，工作重點多為在了解各場所之情形之後，提供整體之改善建議，並進行後續追縱確保實有進展。第三章介紹法國機制時，曾提及其剝奪自由處所總督察有依法舉報違法情形之義務，但實務上並未看到有此等案例，或許也反映了其仍將工作重點放在解決拘禁場所之問題，提升整體場所品質，而非個案究責。

最後，建立國際聯繫：為確實落實 CAT 及 OPCAT，應多加利用參考國際間的經驗及教訓，除透過研究計畫分析國際實踐外，另應考慮透過與國際非政府組織、友好國家相關機關人員等建立聯繫的方式，更直接的取經，也可為相關的國家報告審查制度等配套措施做準備，在建基於我國法律及政府體制的制度上，帶入國際觀點，確保更大程度地呼應國際實踐及各項準則。

本研究廣泛研究國際指引文件及多國實踐，做為我國未來推動相關工作之參考，從 9 國國家實踐分析之各自結論中可觀察出各國實踐中值得參考或應避免之作為，舉例而言：指定國家人權委員會作為 NPM 之國家中，經常除在原機關組織法中設有一般性規範外，另訂定 NPM 專法，以釐清組織架構、職權及選任方法等重要細節事項，智利及墨西哥均屬此類國家。然而，若要提出更具體之法制或實踐建議，尚須進行更深入的比較法研究，在我國未來初步決定 NPM 機制類型後，聚焦於相同類型的國家進行深入之比較法研究。若我國未來將由監察院國家人權委員會（或於其下設置之獨立單位）作為 NPM，須注意的是，部分國家之監察機關同為該國之國家人權機構，以本研究選擇之 9 國而言，奧地利及西班牙均屬此等國家，故未來選擇深入研究對象時，應不侷限於採「國家人權委員會」類型者，而應納入身兼國家人權機構及 NPM 機制之監察機關作為參考，並檢視各個具備雙重或三重身分之機關，如何顧及各個角色，並符合 CAT、OPCAT 及各項國際指引（包括與 NPM 及國家人權機構相關者）。

附件一：期中報告審查會議紀錄

- 壹、 會議時間：113 年 6 月 12 日下午 4 時至 5 時 30 分
- 貳、 會議地點：監察院國家人權委員會會議室
- 參、 主持人：邱秀蘭代理執行秘書
- 肆、 審查委員：邱秀蘭委員、陳先成委員、王耀慶委員
- 伍、 紀錄：蔡沛倫
- 陸、 審查意見（依發言順序）：

一、 陳先成委員

（一） 書面意見

1. 期中報告內容相當豐富，文字錯漏等修正意見會於審查意見表中另行提供，其他問題及意見如下。
2. NPM 相關國際準則中經常提到應賦予特權豁免，就我國國內法而言，僅有總統及立法委員有類似特權，在這方面其他國家的實踐為何？
3. 報告中介紹法國的部分提到舉發義務，考慮到訪查活動可能由公務人員進行，亦有可能由具公民身分者參與訪查，且若要求舉發可能影響 NPM 發揮調查功能，他國實踐中 NPM 各類人員是否具有類似之舉發義務？若未落實此義務，是否會有法律上後果？
4. 有關權力擔保，在他國實踐中，雖然法律上規範 NPM 可進行訪查，但受訪查場所可否拒絕？實務上若有拒絕情況是否會有法律後果？
5. OPCAT 第 4 條第一項前段規定：「締約國應依據本議定書，允許第 2 條及第 3 條所指機制，對其管轄及控制下任何遭受或有遭受因公務機關之命令或教唆而被剝奪自由之虞，或在其同意或默許下被剝奪自由之處所進行訪查。」在此「教唆」一詞意涵與我國法上的「教唆」概念似乎不同，是否能釐清其意義並於引用條文時一併說明？

（二） 書面補充意見

1. 獨立性所指為何？在我國如何實踐？

二、 王耀慶委員

（一） 審查意見

1. 期中報告內容豐富清楚，對委託機關相當實用，以下從《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法》立法進程及業務單位需求的角度提供意見。
2. 報告第二章中以國際準則檢視我國現行法是否符合，考慮到我國尚未通過施行法，現行法制當然不盡符合，施行法若通過，後續想必會進行相對應的立法及修法動作，報告中的檢視比較做法是否適當？建議針對研究現行制度的範圍做說明。
3. 有關人員獨立性的要求，報告中提及國際標準要求獨立招聘，APT 提出之準則更要求 NPM 成員必須超脫國家政府，應如何判斷符合人員獨立性之標準？考慮到我國監察院監察委員或國家人權委員會委員任命方式，似乎也具有一定程度之獨立性並符合《巴黎原則》，若我國 NPM 由監察院監察委員或國家人權委員會委員組成，是否抵觸前述 NPM 國際準則？
4. 針對《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法》立法進程，目前規劃方向由國家人權委員會負責建置，新設機構或由監察院建置之可能性較低，建議本研究案未來研究方向可做限縮，聚焦於由國家人權委員會建置多機關或單一機關之外國實踐。
5. 報告中提到許多 SPT 訪問締約國後的觀察及建議，可做為未來我國建置 NPM 時的參考，例如可向立法者說明預算編列及職權賦予之重要性；或參考他國由監察使擔任 NPM 的實踐，檢視 NPM 之角色是否會與監察權有所衝突或衍生問題，作為我國制度設計之參考。
6. 針對墨西哥，其 NPM 機制為國家人權委員會，但報告中將其分類為「監察使或機關」，建議確認所屬類型。
7. 針對澳洲，建議確認共有 8 個或 9 個行政區，並於報告中一致呈現。
8. 報告中提到將就未來我國 NPM 之設置法律基礎提出意見，就此，希望期末報告中能盤點相關法規、提出具體立法或修法建議及配套。
9. 有關訪談及諮詢座談
10. 對象之選擇，建議挑選與 NPM、監察院或國家人權委員會較熟悉者，較能進入狀況。

(二) 書面補充意見

1. 報告中表 15 建議加各國人權機構在 NPM 運作之角色及各國賦予 NPM 之法律職權內容。

三、 邱秀蘭委員

(一) 審查意見

1. 雖然目前於行政院協商結果傾向由國家人權委員會負責設置 NPM，但不排除監察院仍可能扮演角色，希望仍能於期末報告中針對監察院可能的角色（例如成為 NPM 多機關之一）或與 NPM 之關係進行研究分析。
2. 有關人員獨立性，報告中提到智利指定國家人權委員會為 NPM 的作法引發獨立性的爭議，是否能進一步說明爭議內容為何？
3. 在有些國家制度下，除 NPM 外，尚有國家人權機構或監察機關等單位，這些國家中 NPM 與上述機關之間的關係為何？實踐上是否有機關間分工現象？

(二) 書面補充意見

1. 報告中出現部分格式及文字不一致或錯漏處，請檢查修正。
2. 針對報告第一章介紹之重要國際準則，以重點摘要彙整製表，並建議我國是否應參採。
3. 報告中表 2 獨立性及專業知識背景欄位，及表 3 任期及獨立性欄位，請就人權委員（當然委員及 1 年期委員）及國家人權委員會一般職員分別研析。
4. 報告中表 2 職務內容欄位，請研析《國家人權委員會組織法》職權規定是否能符合 OPCAT 而有權對任何被剝奪自由場所進行定期訪查，以及是否需另定職權行使法補強。
5. 報告中第 53 頁及第 56 頁有關成員任期之法規敘述，請清楚區別說明人權委員（當然委員及 1 年期委員）之不同。
6. 針對 9 個國家之實踐，尚有部分組織、預算、人力資訊等不完整的情況，若因公開資訊不足而無法取得，請思考替代參考資料。
7. 針對指定監察使或國家人權委員會為 NPM 之國家，訪查報告及年度報告由誰完成？報告撰寫、提出及公告程序為何？
8. 9 國綜合分析比較表中補強說明各國 NPM 於該國之組織定位為何。

四、 其他意見

1. 針對九國實踐，請比較說明 NPM 機構及國家人權機構在國家防制機制上的互動關係。
2. 針對報告第 142 頁表 15，「法律授權」部分，請在詳細論述。

3. 針對訪談，報告僅需提供重點摘要，不須逐字稿。另外，訪談時可詢問專家或相關機構人員：假設我國 NPM 採取多機關模式，若將 NPM 設於衛福部或法務部之可行性。

柒、 廠商回應

1. 謝謝各位委員提出之所有意見，團隊接下來均會納入參考修改期中報告或於期末報告呈現，同時也會考慮到近期立法進程方向，以由國家人權委員會建置的方向思考可行方案及利弊分析。
2. 有關以國際準則檢視現行法制之適當性，此項檢視的用意為點出若要配合準則，我國需要做的法制調整，這點會於修正版期中報告中說明。
3. 研究中研析的三項指引中兩項來自於聯合國，一項來自於非政府組織，部分內容（包括對獨立性的詮釋）有所不同，未來將以聯合國提出之指引作為研析和提出對我國建言之主軸。另外，各項指引提出的常是理想的願景，國家實踐上確實不可能一蹴可幾，未來提出對我國建言時，亦會考慮如何逐步到位。
4. OPCAT 條文中「教唆」一詞之定義，將在進一步釐清後於修正版報告中說明。
5. 有關訪談對象之背景，雖然並非所有受訪者均對 CAT、OPCAT 或 NPM 有所了解，但受訪者均有長期於拘禁場所服務的經驗，其觀察和心得仍對團隊之研究有重要參考價值，未來或許考慮在訪談或座談前提供。
6. 有關智利等指定國家人權委員會為 NPM 之實踐，其受到的獨立性質疑多出自於角色的衝突（國家人權委員會為人權推動者；NPM 為查核者），為因應這類疑慮，智利於國家人權委員會下設置一專責 NPM 之獨立委員會，雖然獨立委員會仍須向國家人權委員會報告，但訪查功能由該獨立委員會委員執行。
7. 有關特權豁免，部分國家的 NPM 法規內容有相關保障，但目前尚未蒐集到實踐面向的資料，未來會再繼續試著查找研析。
8. 有關舉發義務，部分國家有明確規範（例如法國基於其《刑事程序法》各機關均有此等義務），部分國家雖無明確規範，但仍可能於收到申訴後而展開特別訪查活動，因應個案情況。不論是上述哪一類的國家，均將於期末報告中進一步說明相關制度及實踐情況。
9. 有關澳洲行政區的問題，由於不同資料來源提及不同的數字，這部分會進一步釐清確認後，於報告中呈現一致的數字。
10. 有關墨西哥機制之分類，團隊於報告中呈現的機制分類主要為

APT 的分類，由於各國政府組織及國家人權機構之組成均不同，有時會出現 NPM 分類的疑問，而墨西哥之機制為國家人權委員會下專責負責監察工作之分支單位，因此分類上屬監察使。就此，NPM 的類型僅是一項參考指標，團隊未來研析上主要會聚焦於 NPM 之職權及法律上地位等實質特性。

11. 有關權力擔保，許多國家均規定拘禁場所須接受訪查（包括未事先通知者），部分國家進一步規範拘禁場所僅能在非常例外的狀況拒絕訪視，但實踐上是否能拒絕、是否容易拒絕、拒絕是否衍生法律上效果或責任，尚需進一步蒐集資料了解，將於期末報告中進一步說明。

捌、 審查結論：

1. 本案期中報告修正後通過。
2. 請廠商依審查意見修正期中報告，倘需進一步蒐整資料及研析部分，請納入期末報告修正，並於 113 年 6 月 28 日前提供修正後之期中報告及審查意見回應對照表。

玖、 散會（下午 5 時 30 分）

附件二：期中報告審查意見回應對照表

審查意見	期中報告修正回應	期末補充回應*
一、陳先成委員		
1. 期中報告內容相當豐富，文字錯漏等修正意見會於審查意見表中另行提供，其他問題及意見如下。	1. 感謝委員指導。 2. 已就文字錯漏部分做了修改（包括：訪「問」職權皆改為：訪「查」職權。），撰寫期末報告時亦會注意檢查。	
2. NPM 相關國際準則中經常提到應賦予特權豁免，就我國國內法而言，僅有總統及立法委員有類似特權，在這方面其他國家的實踐為何？	1. 感謝委員指導。 2. 目前收集到之各國 NPM 組織法或設立法源依據會概括性說明該等委員執行職務應享有特權及豁免，但該等權利之實踐狀況尚未蒐集到相關資料，研究團隊將在期末報告就特權及豁免規範進行整理，並補充可查詢到之實踐案例。	針對特權豁免，部分研究對象國內法律中設有對於 NPM 成員的特權豁免保障，例如：澳洲及西班牙（相關內容請見：頁 84-85、頁 147），但實際上立法保障程度似乎仍有可進步之處（相關內容請見：頁 87-90），在可取得的資料中，僅看得出有特權豁免之制度，並無實際案例可納入分析（可能即是因為豁免權之設置而為有案件進入司法程序）。
3. 報告中介紹法國的部分提到舉發義務，考慮到訪查活動可能由公務人員進行，亦有可能由具公民身分者參與訪查，且若要求舉發可能影響 NPM 發揮調查功能，他國實踐中	1. 感謝委員指導。 2. 舉發義務確實可能影響 NPM 訪查的功能，此部分可藉由探討賦予 NPM 特權或豁免權適度解決。以法國的制度為例，舉發義務規定於刑事程序法及 NPM 特別法中，此等義務的實踐狀況尚須進一步	經檢視法國 NPM 之各年度報告後，發現剝奪自由處所總督察之工作雖然經常涉及個案（例如收到個人申訴），但其工作報告中未提及透過舉發之方式處理之實例，相關說明請見頁 127。

* 本欄頁碼為期末報告初稿之頁碼。

審查意見	期中報告修正回應	期末補充回應*
<p>NPM 各類人員是否具有類似之舉發義務？若未落實此義務，是否會有法律上後果？</p>	<p>研究，將於期末報告中呈現。</p>	
<p>4. 有關權力擔保，在他國實踐中，雖然法律上規範 NPM 可進行訪查，但受訪查場所可否拒絕？實務上若有拒絕情況是否會有法律後果？</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員指導。 2. APT 指引指出（期中報告頁 34）：國家防制機制有數項重要權力須受法律明文保障，當中即包含： <ol style="list-style-type: none"> (1) 無需事先通知之完整訪查權：NPM 可以隨時對任何拘留場所進行訪查，而不需事先通知或獲得當局的同意，並對該拘留場所的所有區域都能進行訪查。 (2) 場所選擇與接觸之自由權：NPM 得自由選擇其所欲訪查的拘留場所與被訪查對象，而不須額外再徵求同意。 	
<p>5. OPCAT 第 4 條第一項前段規定：「締約國應依據本議定書，允許第 2 條及第 3 條所指機制，對其管轄及控制下任何遭受或有遭受因公務機關之命令或教唆而被剝奪自由之虞，或在其同意或默許下被剝</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員指導。 2. 該項規定原文為：Each State Party shall allow visits...to any place under its jurisdiction and control where persons are or may be deprived of their liberty, either by virtue of an order given by a public authority or at its “instigation” or with its consent or 	

審查意見	期中報告修正回應	期末補充回應*
奪自由之處所進行訪查。」在此「教唆」一詞意涵與我國法上的「教唆」概念似乎不同，是否能釐清其意義並於引用條文時一併說明？	acquiescence.並非我國刑法上「教唆」之意涵，報告中改譯為「唆使」。 (頁 36)	
6. 獨立性所指為何？在我國如何實踐？	1. 感謝委員指導。 2. NPM 的獨立性係指 NPM 運作、財務及成員獨立性 (頁 9-12)，藉由此獨立性的保障而可真正發揮其功能。	
二、王耀慶委員		
1. 期中報告內容豐富清楚，對委託機關相當實用，以下從《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法》立法進程及業務單位需求的角提供意見。	1. 感謝委員指導。 2. 除於期中報告審查會議中聽取委員對於最新立法進程的說明外，計畫團隊也將持續關注相關發展並於委託機關保持聯繫，確保期末報告研究成果及提出之建言能符合立法方向及機關需求。	相關立法分析比較及建議請見期末報告書第二章第四節 (頁 40 以下) 及第五章 (頁 180 以下)。
2. 報告第二章中以國際準則檢視我國現行法是否符合，考慮到我國尚未通過施行法，現行法制當然不盡符合，施行法若通過，後續想必會進行相對應的立法及修法動作，報告中的檢視比較做法是否適當？	1. 感謝委員指導。 2. 透過現行法規的檢視，確實可能讓讀者誤以為現行法規有不少落差的情形，不過，另一方面，透過現行法規檢視，也可呈現出我國可能需調整的法規之處。因此，在文中加入範圍及研究方式的說	

審查意見	期中報告修正回應	期末補充回應*
建議針對研究現行制度的範圍做說明。	明，並調整用語。（頁40、42、43）	
3. 有關人員獨立性的要求，報告中提及國際標準要求獨立招聘，APT 提出之準則更要求 NPM 成員必須超脫國家政府，應如何判斷符合人員獨立性之標準？考慮到我國監察院監察委員或國家人權委員會委員任命方式，似乎也具有一定程度之獨立性並符合《巴黎原則》，若我國 NPM 由監察院監察委員或國家人權委員會委員組成，是否抵觸前述 NPM 國際準則？	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員指導。 2. NPM 的獨立性係指 NPM 運作、財務及成員獨立性（頁 9-12），藉由此獨立性的保障而可真正發揮其功能。因此，若特定監察院監察委員或國家人權委員會的身份經由修法後安排、調整，並不必然不符合聯合國關於 NPM 的準則。 3. 至於 APT 指引中提到：「須為個人與機構上獨立於行政、立法體系之專家，不得有現職或暫時離職而被國家防制機制主動借調或自願申請為成員之情形；亦不應與各機關中之主要政治人物或執法人員有任何個人關係。」（頁 31）由於 APT 是屬於民間團體，其建議帶有較高的理想性，我國於建構 NPM 時，或許可考慮採取「盡可能參酌」的方式。 	
4. 針對《禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法》立法進程，目前規劃方向由國家	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員指導。 2. 期末報告部分將就與我國制度相近國家之 NPM 立法例做更細緻之分析，並與我國制度比較。 	相關內容請見第五章（頁 180 以下）。

審查意見	期中報告修正回應	期末補充回應*
<p>人權委員會負責建置，新設機構或由監察院建置之可能性較低，建議本研究案未來研究方向可做限縮，聚焦於由國家人權委員會建置多機關或單一機關之外國實踐。</p>		
<p>5. 報告中提到許多 SPT 訪問締約國後的觀察及建議，可做為未來我國建置 NPM 時的參考，例如可向立法者說明預算編列及職權賦予之重要性；或參考他國由監察使擔任 NPM 的實踐，檢視 NPM 之角色是否會與監察權有所衝突或衍生問題，作為我國制度設計之參考。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員指導。 2. 針對此項意見中提到的議題面向，計畫團隊將在深入了解各國相關實踐後，於期末報告中呈現研析成果。 	
<p>6. 針對墨西哥，其 NPM 機制為國家人權委員會，但報告中將其分類為「監察使或機關」，建議確認所屬類型。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員指導。 2. 墨西哥國家人權委員會具有監察使的職能，且其 NPM 之職能係於國家人權委員會第三監察部門之下行使，故 APT 分類為監察使。 	
<p>7. 針對澳洲，建議確認共有 8 個或 9 個行政區，並於報告中一致呈現。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員指導。 2. 已修改為 8 個行政區，另有增補聯邦層級實際上進行訪視的機關。 	

審查意見	期中報告修正回應	期末補充回應*
8. 報告中提到將就未來我國 NPM 之設置法律基礎提出意見，就此，希望期末報告中能盤點相關法規、提出具體立法或修法建議及配套。	1. 感謝委員指導。 2. 相關研析成果將於期末報告中呈現。	相關內容請見第五章（頁 180 以下）。
9. 有關訪談及諮詢座談對象之選擇，建議挑選與 NPM、監察院或國家人權委員會較熟悉者，較能進入狀況。	1. 感謝委員指導。 2. 由於多數公務人員並不熟悉禁止酷刑公約或國家防制機制，即便目前業務中可能與剝奪人身自由有關的人員亦是如此。委員的建議將納入考量。	
10. 報告中表 15 建議加各國人權機構在 NPM 運作之角色及各國賦予 NPM 之法律職權內容。	1. 感謝委員指導。 2. 針對並非指定國家人權機構作為 NPM 的國家，將進一步研析兩個單位之間的關係，並於期末報告中呈現。 3. 有關各國賦予 NPM 之法律職權內容，目前九國各自分析中有提到主要職權，計畫團隊將更深入研究確認對各國 NPM 的法律職權了解的正確性及全面性，並於期末報告中呈現完整的分析。	相關內容請見表 16（頁 161-163）。
三、 邱秀蘭委員		
1. 雖然目前於行政院協商結果傾向由國家人權委員會負責設置 NPM，但不排除監察	1. 感謝委員指導。 2. 期末報告部分將就與我國制度相近國家之 NPM 立	相關內容請見第五章（頁 180 以下）。

審查意見	期中報告修正回應	期末補充回應*
<p>院仍可能扮演角色，希望仍能於期末報告中針對監察院可能的角色（例如成為 NPM 多機關之一）或與 NPM 之關係進行研究分析。</p>	<p>法例做更細緻之分析，並與我國制度比較。</p>	
<p>2. 有關人員獨立性，報告中提到智利指定國家人權委員會為 NPM 的作法引發獨立性的爭議，是否能進一步說明爭議內容為何？</p>	<p>1. 感謝委員指導。 2. 智利 NPM 所受到的獨立性質疑多出自於角色的衝突（國家人權委員會為人權推動者；NPM 為查核者），為因應這類疑慮，智利於國家人權委員會下設置一專責 NPM 之獨立委員會，雖然獨立委員會仍須向國家人權委員會報告，但訪查功能由該獨立委員會委員執行。相關討論將於期末報告中更深入說明。</p>	<p>相關內容請見頁 113-116。</p>
<p>3. 在有些國家制度下，除 NPM 外，尚有國家人權機構或監察機關等單位，這些國家中 NPM 與上述機關之間的關係為何？實踐上是否有機關間分工現象？</p>	<p>1. 感謝委員指導。 2. 針對並非指定國家人權機構或監察機關作為 NPM 的國家，將進一步研析單位之間的關係，並於期末報告中呈現。</p>	<p>相關內容請見表 16（頁 161-163）。</p>
<p>4. 報告中出現部分格式及文字不一致或錯漏處，請檢查修正。</p>	<p>1. 感謝委員指導。 2. 已就文字錯漏部分做了修改（包括：訪「問」職權皆改為：訪「查」職</p>	

審查意見	期中報告修正回應	期末補充回應*
	權。），撰寫期末報告時亦會注意檢查。	
5. 針對報告第一章介紹之重要國際準則，以重點摘要彙整製表，並建議我國是否應參採。	1. 感謝委員指導。 2. 期中報告已將目前研究中注意到的準則重點彙整於表 1（頁 42-44），期末報告中將完整呈現，並依據研究成果提出對我國之建言。	相關內容請見第二章第四節（頁 40 以下）。
6. 報告中表 2 獨立性及專業知識背景欄位，及表 3 任期及獨立性欄位，請就人權委員（當然委員及 1 年期委員）及國家人權委員會一般職員分別研析。	1. 感謝委員指導。 2. 此項議題之研究成果將於期末報告中呈現。	相關內容請見第二章第四節（頁 40 以下）。
7. 報告中表 2 職務內容欄位，請研析《國家人權委員會組織法》職權規定是否能符合 OPCAT 而有權對任何被剝奪自由場所進行定期訪查，以及是否需另定職權行使法補強。	1. 感謝委員指導。 2. 此項議題之研究成果將於期末報告中呈現。	相關內容請見第二章第四節（頁 40 以下）。
8. 報告中第 53 頁及第 56 頁有關成員任期之法規敘述，請清楚區別說明人權委員（當然委員及 1 年期委員）之不同。	1. 感謝委員指導。 2. 此項議題之研究成果將於期末報告中呈現。	相關內容請見第二章第四節（頁 40 以下）。

審查意見	期中報告修正回應	期末補充回應*
9. 針對 9 個國家之實踐，尚有部分組織、預算、人力資訊等不完整的情況，若因公開資訊不足而無法取得，請思考替代參考資料。	1. 感謝委員指導。 2. 期末報告部分將就目前缺漏之資料做搜尋及補充，並會思考可能之替代參考資料。	相關內容請見第三章（仍無法取得資料部分標註於表 16，頁 161-163）。
10. 針對指定監察使或國家人權委員會為 NPM 之國家，訪查報告及年度報告由誰完成？報告撰寫、提出及公告程序為何？	1. 感謝委員指導。 2. 訪查報告及年度報告之完成將因各國立法例差異而有所不同，有部分是由執行訪視委員及所配置行政人力完成（如智利），有部分則是由行政團隊執行（如丹麥）。期末報告會蒐整各國規範並予以補充。	相關內容請見表 16（頁 161-163）。
11. 9 國綜合分析比較表中補強說明各國 NPM 於該國之組織定位為何。	1. 感謝委員指導。 2. 在針對此項意見更深入研析各國實踐後，將於期末報告中呈現完整之綜合分析表。	相關內容請見表 16（頁 161-163）。
四、 其他意見		
1. 針對 9 國實踐，請比較說明 NPM 機構及國家人權機構在國家防制機制上的互動關係。	1. 感謝委員指導。 2. 在針對此項意見更深入研析各國實踐後，將於期末報告中呈現完整之綜合分析表。	相關內容請見表 16（頁 161-163）。
2. 針對報告第 142 頁表 15，「法律授權」部分，請在詳細論述。	1. 感謝委員指導。 2. 在針對此項意見更深入研析各國實踐後，將於期末	相關內容請見表 16（頁 161-163）。

審查意見	期中報告修正回應	期末補充回應*
	<p>報告中呈現完整之綜合分析表。</p>	
<p>3. 針對訪談，報告僅需提供重點摘要，不須逐字稿。另外，訪談時可詢問專家或相關機構人員：假設我國 NPM 採取多機關模式，若將 NPM 設於衛福部或法務部之可行性。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員指導。 2. 本計畫中尚有部分訪談工作須完成，將依照此項意見進行，並於期末報告呈現重點摘要及研析成果。 	<p>相關內容請見第四章（頁 165 以下）。</p>

附件三：期末報告審查會議紀錄

- 1、 會議時間：113 年 11 月 25 日下午 4 時 10 分
- 2、 會議地點：國家人權委員會會議室
- 3、 主持人：邱秀蘭副執行秘書 紀錄：蔡沛倫
- 4、 審查會組成：機關委員 3 人組成
- 5、 出席委員：陳先成委員、王耀慶委員
- 6、 請假委員：無
- 7、 廠商名稱：國立中興大學
- 8、 主持人致詞：(略)
- 9、 報告事項：

主辦單位就本案需求內容及廠商審查事宜報告 (略)。

- 10、 廠商詢答事項：

委員提問：

陳先成委員

1. 頁 76：此頁出現區域防範機制之英文用語 Local Preventive Mechanism，但這並非此名詞第一次出現，英文用語應該在第一次使用此名詞時標示。
2. 頁 101：Presidential Advisory Commission for the Classification of Disappeared Detainees, Political Executed Persons and Victims of Political Imprisonment and Torture 之名詞翻譯應改為「失蹤被拘留者、政治犯和政治監禁和酷刑受害者分類之總統諮詢委員會」。
3. 頁 124：Defender of Rights 一詞翻譯為「人權護衛專員」，建議確認是否翻譯為「人權保護官署」後做修改。

書面意見補充

1. 頁 101：「人權促進和保戶」應為「保護」。
2. 頁 111：「次委員」後缺漏「會」字。
3. 頁 127：第一行最後「類型如」後應加「表 12」。

王耀慶委員

1. 頁 1：此處提及行政院於上屆立法院任期內提出施行法草案，但考慮到屆期不連續，未來行政院將重送版本，應說明近期之發展。

2. 頁 29：本文中註腳號碼 74 字體過大。
3. 頁 42：表格中有「建議應參採」及「建議應盡可能參採」，兩者之差異為何？
4. 頁 47：「偵查委員」應屬誤植。
5. 頁 53-54：雖然國家人權委員會現確有接受陳情後進行調查之職權，但此種職權與 NPM 的職權似乎仍有差異，現行《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條是否可作為 NPM 職權之法律依據？
6. 頁 54：「將若能部分委員」文字應修改。
7. 頁 64-65：國家人權委員會現有之機關合作等各項職權並非為了扮演 NPM 功能設置，若要以國家人權委員會作為我國之 NPM，是否需要進行法令之增訂或修改，始能確保得發揮 NPM 應有之功能及保障其應有性質？
8. 頁 69：建議在進行 9 國國家防制機制分析前，說明選擇這 9 個國家之構想、方法或標準。
9. 頁 75：「跟等機制」文字應修改。
10. 頁 86：此處提到澳洲 9 個行政區中已有 6 個行政區指定其 NPM，政府並持續與其他 3 個未指定之行政區進行溝通，行政區總數應為 8 個，尚未指定之行政區數應為 2 個。
11. 頁 161：澳洲「聯邦檢察使公署」應為「聯邦監察使公署」。
12. 頁 167：訪談二之內容序號應從 1 開始。
13. 頁 182-83：訪查場所對象包括未依法設置之密醫、各級學校、軍營等，建議補充相關論述說明；另對於長照機構是否屬拘禁場所，敬請團隊參照最新國際見解，補充看法。
14. 第 184 頁，報告已對於我國國家防制機制方案，提供清楚明確之意見。建議可再酌就九國國家模式體系較為接近我國者，具體補充其值得參考的法制及實踐經驗。

邱秀蘭委員

1. 若已確定將 NPM 設置於國家人權委員會為方向，是否可能提供下一步法制或發展方向建議？
2. 針對 9 國 NPM 之分析，建議將預算、人力及需訪查單位等項目表格化，若有特殊情況（例如：該國並未提供純用於 NPM 本身之預算數字），可標註說明。
3. 頁 53-54 及 64-65：有關剛才王委員提到現行組織法中的規範是否能夠涵蓋 NPM 之功能，由於法律中規範國家人權委員會可依「職權」或陳情對涉及酷刑之事件進行調查，或許足以涵蓋 NPM 之職權，但職權範圍及該如何進行等，應仍需以專法來規範。

業務單位

1. 針對「拘禁場所」之概念，過去衛福部亦曾提出意見，認為精神障礙機構及長照服務機構（長期照顧服務法）等不屬「拘禁場所」，但依據聯合國防止酷刑和其他殘忍行為小組委員會，關於剝奪自由地點的第 1 號一般性意見，上述場所應該都屬之，建議團隊可將防範小組委員會意見納入「拘禁場所」定義之說明。
2. 逐字稿部分所占篇幅相當多，定稿之期末報告中，請將逐字稿另外列為別冊，不須與期末報告內容及其他附件一同裝訂。

廠商回應：

1. 謝謝各位委員之建議，針對審查意見中提到的報告內文及用語等各項修正建議，計畫團隊將於期末報告定稿中做修改。
2. 審查意見中提到應補充之各項內容，計畫團隊會於期末報告中進行補充，不過針對建議於結論中直接指明建議參考之國家，計畫團隊認為每個國家之機制均有缺失，從條約機構提出的結論性意見中也可看出尚有許多可改進之處，故可能不適合直接指明適合仿效之國家 NPM，但可說明從各國分析中發現可參考的法制或措施，以及應避免之錯誤。
3. 針對頁 42 中「建議應參採」及「建議應盡可能參採」，由於《國家防制機制準則》第 7 點要求國家應提供必要資源使 NPM 能符合 OPCAT 之要求，此處要求之內容相當多，若要全部達成，困難度較高，故計畫團隊「建議應盡可能參採」。
4. 就 9 國 NPM 類型而言，由「國家人權機構」擔任 NPM 者包括智利及墨西哥，但實際上分類為「監察使或機關」之奧地利監察使公署及西班牙監察使公署，同時為各該國家之國家人權機構，若要選擇我國可參考或進一步分析的對象，不一定要限於分類上屬「國家人權機構」者。
5. 有關智利及墨西哥制度中獨立性之確保，兩國均具備國家人權委員會本身之獨立性，也均於國家人權委員會中另設獨立專責 NPM 功能之部門，以智利為例，其設置一「防範酷刑獨立委員會」，NPM 之年度報告亦為經該委員會委員 2/3 同意後提出，然而從條約機構評估後提出之建議觀之，智利之 NPM 似乎仍欠缺財政上之獨立。
6. 針對頁 183 將幾類場所納入「拘禁場所」之概念，計畫團隊乃是在進行各國分析及諮詢訪談後選擇建議新增此 5 類場所，以軍營為例，由於特別權力關係和軍隊之環境等原因，除原列於委託單位提供之表格之「悔過室」外，尚還有可能透過軍營內其他場域或手段達成限制自由之目的，故團隊始提出增列場所之建議。

11、 審查結果：

請廠商於 113 年 11 月 27 日前繳交今日會議紀錄。並依契約、工作需求書規定及委員意見修正後，於 12 月 10 日前提送期末報告定稿紙本及審查意見回應對照表到會審核。

附件四：期末報告審查意見回應對照表

審查意見	意見回應
陳先成委員	
1. 頁 76：此頁出現區域防範機制之英文用語 Local Preventive Mechanism，但這並非此名詞第一次出現，英文用語應該在第一次使用此名詞時標示。	1. 感謝委員指導。 2. 已修正（請見頁 70）。
2. 頁 101：Presidential Advisory Commission for the Classification of Disappeared Detainees, Political Executed Persons and Victims of Political Imprisonment and Torture 之名詞翻譯應改為「失蹤被拘留者、政治犯和政治監禁和酷刑受害者分類之總統諮詢委員會」。	1. 感謝委員指導。 2. 已修正（新頁碼為頁 102）。
3. 頁 101：「人權促進和保戶」應為「保護」。	1. 感謝委員指導。 2. 已修正（新頁碼為頁 102）。
4. 頁 111：「次委員」後缺漏「會」字。	1. 感謝委員指導。 2. 已修正（新頁碼為頁 112）。
5. 頁 124：Defender of Rights 一詞翻譯為「人權護衛專員」，建議確認是否翻譯為「人權保護官署」後做修改。	1. 感謝委員指導。 2. 已修正（新頁碼為頁 125）。
6. 頁 127：第一行最後「類型如」後應加「表 12」。	1. 感謝委員指導。 2. 已修正（新頁碼為頁 128）。
王耀慶委員	
1. 頁 1：此處提及行政院於上屆立法院任期內提出施行法草案，但考慮到屆期不連續，未來行政院將重送版本，應說明近期之發展。	1. 感謝委員指導。 2. 已於頁 1 補充說明相關發展。

審查意見	意見回應
2. 頁 29：本文中註腳號碼 74 字體過大。	1. 感謝委員指導。 2. 已修正。
3. 頁 42：表格中有「建議應參採」及「建議應盡可能參採」，兩者之差異為何？	1. 感謝委員指導。 2. 針對頁 42 中「建議應參採」及「建議應盡可能參採」，由於《國家防制機制準則》第 7 點基本原則要求國家應提供必要資源使 NPM 能符合 OPCAT 之要求，此處要求之內容相當多，若要全部達成，困難度較高，故計畫團隊「建議應盡可能參採」。 3. 表格中之「建議應盡可能參採」係為表達若未來立法或修法參照《國家防制機制準則》第 7 點基本原則時得視當時財政、人事等資源分配之可行性適度調整，在不偏離基本原則要求前提下作最適我國實務之決定。而「建議應參採」係指應盡量不更動各項基本原則之核心，立法時須貼合意旨而不作過多情況調整。 4. 相關補充說明已加入報告中，請參閱頁 43。
4. 頁 47：「偵查委員」應屬誤植。	1. 感謝委員指導。 2. 已修正。
5. 頁 53-54：雖然國家人權委員會現確有接受陳情後進行調查之職權，但此種職權與 NPM 的職權似乎仍有差異，現行《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條是否可作為 NPM 職權之法律依據？	1. 感謝委員指導。 2. 查現行《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條，其所規範之職權似能作為 NPM 職權之法律依據，惟參照各項基本原則之細部要求（如豁免權、防止報復、特權及對受協助機關展開後續進程等），組織法第 2 條（尤其是

審查意見	意見回應
	<p>第二條第一款) 原本規定應無法完整涵蓋，故應可以專法另外明定。</p> <p>又參照邱委員之審查意見第 3 點，NPM 職權之履行範圍及方式亦不明確，應可以專法另外明定。(請參閱頁 54)</p>
<p>6. 頁 54：「將若能部分委員」文字應修改。</p>	<p>1. 感謝委員指導。</p> <p>2. 已修正。</p>
<p>7. 頁 64-65：國家人權委員會現有之機關合作等各項職權並非為了扮演 NPM 功能設置，若要以國家人權委員會作為我國之 NPM，是否需要進行法令之增訂或修改始能確保得發揮 NPM 應有之功能及保障其應有性質？</p>	<p>1. 感謝委員指導。</p> <p>2. 同上述審查意見 5 之回覆。</p>
<p>8. 頁 69：建議在進行 9 國國家防制機制分析前，說明選擇這 9 個國家之構想、方法或標準。</p>	<p>1. 感謝委員指導。</p> <p>2. 請見頁 69 之說明。</p>
<p>9. 頁 75：「跟等機制」文字應修改。</p>	<p>1. 感謝委員指導。</p> <p>2. 已修正（新頁碼為頁 76）。</p>
<p>10. 頁 86：此處提到澳洲 9 個行政區中已有 6 個行政區指定其 NPM，政府並持續與其他 3 個未指定之行政區進行溝通，行政區總數應為 8 個，尚未指定之行政區數應為 2 個。</p>	<p>1. 感謝委員指導。</p> <p>2. 已修正（新頁碼為頁 87）。</p>
<p>11. 頁 161：澳洲「聯邦檢察使公署」應為「聯邦監察使公署」。</p>	<p>1. 感謝委員指導。</p> <p>2. 已修正（新頁碼為頁 162）。</p>
<p>12. 頁 167：訪談二之內容序號應從 1 開始。</p>	<p>1. 感謝委員指導。</p> <p>2. 已修正（新頁碼為頁 168）。</p>

審查意見	意見回應
<p>13. 頁 182-83：訪查場所對象包括未依法設置之密醫、各級學校、軍營等，建議補充相關論述說明；另對於長照機構是否屬拘禁場所，敬請團隊參照最新國際見解，補充看法。</p>	<p>1. 感謝委員指導。 2. 未依法設置之密醫為聯合國防範小組委員會於其年度報告中提出之見解；針對學校、軍營等其他本團隊提議之場所，相關補充說明已加入報告中，請參閱頁 188。</p>
<p>14. 第 184 頁，報告已對於我國國家防制機制方案，提供清楚明確之意見。建議可再酌就九國國家模式體系較為接近我國者，具體補充其值得參考的法制及實踐經驗。</p>	<p>1. 感謝委員指導。 2. 相關說明請見第五章第三節最後部分（頁 190）。</p>
<p>邱秀蘭委員</p>	
<p>1. 若已確定將 NPM 設置於國家人權委員會為方向，是否可能提供下一步法制或發展方向建議？</p>	<p>1. 感謝委員指導。 2. 查頁 188-189 之代結論，可作為參考建議：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 採階段性目標，優先制定施行法，將《禁止酷刑公約》內國法化，並逐步完善防制機制。 2) 簡化組織，統一事權，確保訪查職責體系清晰並確保落實職權。 3) 明確角色定位，專注於提供整體改善建議，而非涉入個案。 4) 強化國際聯繫，吸取國際經驗並融入制度建設，以呼應國際實踐與準則。最終目標是推動具備獨立性且專業的國家防制機制，提升人權保障水平。

審查意見	意見回應
	惟詳細之具體立法或修法建議及配套，尚待各方進一步研析。
2. 針對 9 國 NPM 之分析，建議將預算、人力及需訪查單位等項目表格化，若有特殊情況（例如：該國並未提供純用於 NPM 本身之預算數字），可標註說明。	1. 感謝委員指導。 2. 預算及人力資訊補充於表 16（頁 163-64），由於各國機制須訪查單位資訊較為繁複，單一國家機制可能即須以表格呈現（例如：表 6、11、12、14），故不將此項資訊納入 9 國總表，相關內容請見第三章中各國分析。
3. 頁 53-54 及 64-65：有關剛才王委員提到現行組織法中的規範是否能夠涵蓋 NPM 之功能，由於法律中規範國家人權委員會可依「職權」或陳情對涉及酷刑之事件進行調查，或許足以涵蓋 NPM 之職權，但職權範圍及該如何進行等，應仍需以專法來規範。	1. 感謝委員指導。 2. 查現行《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條，其所規範之職權似能作為 NPM 職權之法律依據，惟參照各項基本原則之細部要求（如豁免權、防止報復、特權及對受協助機關展開後續進程等），組織法第 2 條（尤其是第二條第一款）原本規定應無法完整涵蓋，故應可以專法另外明定。又 NPM 職權之履行範圍及方式亦不明確，應可以專法另外明定。（請參閱頁 54）
業務單位	
針對「拘禁場所」之概念，過去衛福部亦曾提出意見認為精神障礙機構及長照服務機構（長期照顧服務法）等不屬「拘禁場所」，但依照依據聯合國防止酷刑和其他殘忍行為小組委員會，關於剝奪自由地點的第 1 號一般性意見，上述場所應該都屬之，建議團隊可將防範小組委員會意見納入「拘禁場所」定義之說明。	1. 感謝委員指導。 2. 相關補充說明已加入報告中，請參閱頁 184-185。

審查意見	意見回應
<p>逐字稿部分所占篇幅相當多，定稿之期末報告中，請將逐字稿另外列為別冊，不須與期末報告內容及其他附件一同裝訂。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員指導。 2. 已將訪談逐字稿另列別冊。

附件五：專有名詞詞彙中英對照表

中文	外文
人權事務委員會（聯合國）	Human Rights Committee (United Nations)
人權理事會	Human Rights Council
人權諮詢委員會（奧地利）	Human Rights Advisory Council (Austria)
人權護衛專員（法國）	Defender of Rights (France)
不推回原則	principle of non-refoulement
丹麥人權研究所	Danish Institute Against Torture and the Danish Institute for Human Rights (DIGNITY)
丹麥人權機構	Danish Institute of Human Rights
丹麥國會監察使	Danish Parliamentary Ombudsman
公民社會諮詢小組（澳洲）	OPCAT Advisory Group (Australia)
少年觀護所	juvenile detention centre
巴黎原則	Paris Principles
防範小組委員會	Subcommittee on Prevention of Torture (SPT)
防範酷刑協會	Association for the Prevention of Torture (APT)
剝奪自由處所總督察（法國）	Contrôleur général des lieux de privation de liberté / General Controller of Places of Deprivation of Liberty (France)
區域防範機制聯邦理事會（阿根廷）	Federal Council of Local Mechanism (Argentina)
國家人權委員會	national human rights commission / comisión nacional de los derechos humanos
國家人權機構	national human rights institution (NHRI)
國家人權機構全球聯盟	Global Alliance of National Human Rights Institutions
國家防制機制	national preventive mechanism (NPM)
國家預防酷刑委員會（阿根廷）	National Committee for the Prevention of Torture (Argentina)
國家諮詢委員會（智利）	National Advisory Council (Chile)

中文	外文
國際人權政策委員會	International Council on Human Rights Policy (ICHRP)
深度訪查	in-depth visit
禁止監獄暴力國家行動計畫 (法國)	National Action Plan against Violence in Prisons (France)
禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT)
禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約任擇議定書	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT)
禁止酷刑委員會	Committee against Torture (CAT)
預審中心	pre-trial centre
監察使	ombudsman / ombud
監察使公署 (奧地利)	Ombudsman Board (Austria)
監獄監察局 (英國)	HM Inspectorate of Prisons
澳洲人權委員會	Australian Human Rights Commission
聯合國援助酷刑受害者自願基金	United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture (UNVFVT)
聯合國禁止酷刑公約任擇議定書特別基金	Special Fund of the Optional Protocol to the Convention against Torture
聯邦監察使公署 (澳洲)	Commonwealth Ombudsman (Australia)
臨時訪查	ad-hoc visit
警方不當待遇調查及申訴辦公室 (奧地利)	Investigation and Complaints Office for Allegations of Police Ill-Treatment (Austria)

附件六：各國法規中英對照表

中文名稱		英文名稱
我國	中華民國憲法	Constitution of the Republic of China (Taiwan)
	監察法	Control Act
	監察院組織法	Organic Law of the Control Yuan
	監察院國家人權委員會組織法	Organic Act of the Control Yuan National Human Rights Commission
阿根廷	第 26,827 號法律：防止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的國家機制	Law n° 26.827: National Mechanism for the Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
澳洲	監察使法	Ombudsman Act
	監察使規則	Ombudsman Regulations
奧地利	監察使法	Ombudsman Act
	OPCAT 施行法	OPCAT Implementation Act
智利	第 20405 號法律	Law N. 20.405 creating the National Human Rights Institute
	第 21154 號法律	Law N. 21.154 designating the National Human Rights Institute as NPM
丹麥	監察使法	Ombudsman Act
法國	設置剝奪自由處所總督察法	General Controller Law (Law no. 2007-1545 establishing a <i>Contrôleur général des lieux de privation de liberté</i>)
墨西哥	防制及制裁酷刑、殘忍、不人道及侮辱性待遇總法	General Law to Prevent and Sanction Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment
	防制酷刑、殘忍、不人道及誤入性待遇或處罰國家機制規則	Regulations of the National Mechanism for the Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

中文名稱		英文名稱
	國家人權委員會法	Law of the National Human Rights Commission
西班牙	監察使組織法	Organic Act 3/1981 Regarding the Ombudsman
	監察使組織及運作規則	Organisational and Functioning Regulations of the Ombudsman

附件七：訪談受訪者同意書

(監察院人權委員會委託：建構我國防制酷刑機制之研究計畫)

受訪者您好：

您被邀請參加「建構我國防制酷刑機制之研究」訪談。

在您簽署本同意書之前，訪談人必須告知您下列有關事項：

- 1、訪談的目的、程序和所需時間。
- 2、訪談絕對不會產生任何不利後果。
- 3、您中途決定退出訪談的相關處理原則。
- 4、有關您所提供的相關資訊，研究人員的保密、去識別化與處置方式。
- 5、訪談內容將以去識別方式適度呈現於結案報告中。

您對本訪談的參與是出於自願。如果您拒絕參加或半途決定退出本訪談，絕不會發生如受到懲罰、喪失任何福利等任何不利後果。若您對訪談有任何疑問，可隨時撥打_____聯絡_____教授。

簽署本同意書表示，包括上述資料在內的相關資訊，都已向您口頭說明，您在充份瞭解後自願同意參加。

與談者簽名_____ 日期 2024 年 _____ 月 _____ 日

訪談者簽名_____ 日期 2024 年 _____ 月 _____ 日