

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)  
中華民國110年5月5日印發

院總第 1374 號 委員提案第 26513 號

案由：本院委員王定宇、林昶佐、王婉諭、賴香伶、洪申翰、范雲、趙天麟、林楚茵、羅美玲、陳明文、林宜瑾等 18 人，鑒於 2016 年美國通過「全球馬格尼茨基人權問責法（The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act）」，授權美國政府對外國違反人權及顯著腐敗人士實施制裁，如禁止入境、凍結並禁止官員在美國的財產交易。此一法案對全球其他國家產生極大影響，包括加拿大、澳大利亞、法國、瑞典、英國、荷蘭、愛沙尼亞、立陶宛、歐盟 27 國等陸續制定了類似的法律，針對侵害人權的人建構了全球性的制裁機制，為 1948 年 12 月 10 日聯合國大會通過《世界人權宣言》之後，落實世界人權保障最有效的方式。本席等基於憲法保障人權之意旨並與各國國家人權機構、國際人權組織、國內外政府及非政府組織交流與合作，整合國內外人權資源，落實國際人權規範，掌握最新國際人權資訊，推動我國與國際人權接軌，並建構有效之人權保障機制，爰參考美國及其他國家相關立法精神，擬具「台灣馬格尼茨基人權問責法草案」。是否有當？敬請公決。

提案人：王定宇 林昶佐 王婉諭 賴香伶 洪申翰  
范雲 趙天麟 林楚茵 羅美玲 陳明文  
林宜瑾  
連署人：陳歐珀 陳秀寶 許智傑 管碧玲 蔡易餘  
伍麗華 Saidhai Tahovecahe 莊競程

## 台灣馬格尼茨基人權問責法草案總說明

1948 年聯合國「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)揭櫫，人類固有的尊嚴及其平等的、堅定不移的權利，乃是世界自由、正義與和平的基礎。一個享有言論自由、信仰自由，免於恐懼和匱乏的世界，是人類的最高願望，為使人類不再遭受暴政和壓迫迫害其基本權利，有必要建構全球人權的保護機制。1976 年聯合國復通過「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)及「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)(以下簡稱兩公約)，要求各締約國積極落實，促進與遵守人權及自由之義務，期使人人於政治及經濟社會文化權力上，享有自由及保障。據此，我國也於 2009 年通過並頒布施行「公民與政治權利國際公約施行法及經濟社會文化權利國際公約施行法」(簡稱兩公約施行法)。惟各國對於人權保障法制上之實踐，仍缺乏全球性架構之制裁機制。

「全球馬格尼茨基人權問責法(The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act)」，授權美國政府對外國違反人權及腐敗人士實施制裁，例如禁止入境、凍結並禁止官員在美國的財產交易。該法案於 2016 年 12 月 14 日國會通過，由總統歐巴馬於同年 12 月 23 日簽署。2017 年，美國總統川普發布 13818 號行政命令，強化侵害人權者的制裁條件及處罰範圍(禁止投資和商品交易)，一旦被美國列入制裁名單上，隨即啟動其問責機制，美國和國際執法部門可以對有關刑事指控展開調查。制裁範圍擴及全球的馬格尼茨基法案版本，在全世界產生極大影響，包括加拿大、澳大利亞、法國、瑞典、英國、荷蘭、愛沙尼亞、立陶宛等國家近年陸續制定了類似法律。歐盟 27 國也於 2020 年 12 月 7 日通過歐洲版的馬格尼茨基法案「歐盟全球人權制裁制度(EU Global Human Rights Sanctions Regime)」，確定建立全球性人權保護機制，並針對侵犯人權的實體及個人實施制裁。此外，全球有許多國審議相關法案：如法國、瑞典、摩爾多瓦等。澳洲參議院外交事務、國防、貿易常設委員會 2020 年 12 月 7 日亦提交「犯罪、腐敗和有罪不罰：澳洲是否該加入全球馬格尼茨基運動？(Criminality, corruption and impunity: Should Australia join the Global Magnitsky movement?)」報告，建議澳洲政府訂立澳洲版本的「馬格尼茨基人權問責法」，制裁嚴重侵犯人權和貪腐的人士，包括禁止入境和沒收資產等。

「馬格尼茨基人權問責法」非常具有開創性，對於遏阻人權侵害惡行，較之過去人權侵害事件國際間的因應方式，更具實效。主要展現在兩個方面：一、因為該法屬於個別國家的單方(制裁)行為，不必經由國際法庭的兩造冗長訴訟程序，在制裁發動上較具有即時效果，執行上也相對容易。二、因為該法制裁對象只針對個別人權侵犯者，而非擴及整個政府或國家，在制裁對象或範圍上限縮，較不會引發國家或政府間的緊張關係。如果查明某人確實犯下或下令(指揮責任)任何嚴重侵犯人權或腐敗行為，則可以立即制裁該人，制裁方式包括資產凍結、旅行禁令等。該制裁針對

某些威權國家（目標國家）尤其有效，因為這些國家的貪腐的戰利品往往被轉移到國外，因此類似制裁將產生相應效果。（請參考：安全衛士（Safeguard Defenders）出版之「馬格尼茨基法案制裁申請指南 2020 第一版」）據美國國務院統計，馬格尼茨基法實施以來，全球已經根據該法制裁二百多名嚴重侵犯人權的外國官員：2017 年 12 月 21 日美國政府針對 13 名嚴重侵害人權與貪瀆之外籍官員（包括中國前北京公安局長高岩，時任北京警察學院黨委書記、緬甸負責對羅興亞人採取軍事行動的將軍、烏克蘭武警總指揮以及俄羅斯總檢察長之子），另有 39 名與這 13 人相關之人士或團體，執行凍結在美資產以及禁止他們同美國銀行作生意的制裁。2018 年 11 月 15 日美國國務院發表公告凍結參與殺害沙特阿拉伯異議人士、《華盛頓郵報》專欄作家賈邁勒·卡舒吉的 17 名沙特阿拉伯官員的在美資產，禁止美國人與他們交易。2018 年 8 月 17 日美國財政部對緬甸軍隊和邊防警察的 6 名指揮官加以製裁，原因是他們指揮、參與了緬甸若開邦的種族清洗以及克欽邦和撣邦的廣泛侵犯人權的行為。2020 年 7 月 9 日美國財政部外國資產管制辦公室以嚴重侵犯新疆少數民族人權為由，對中國共產黨新疆黨委書記陳全國、前新疆政法委書記朱海倫、新疆公安廳廳長王明山、前新疆公安廳黨委書記霍留軍以及新疆公安廳進行制裁。

綜上所述，某外國人權侵害行為人（實施侵害人權者，下令侵害人權者或協助者）未能在該國受到法律追究罪責，那麼《馬格尼茨基法案》可以直接對該人權侵害者進行懲罰，列入某國（如美國）《馬格尼茨基法案》制裁名單，對其影響如下：1.財務損失，一些國家（美國、歐盟、英國、加拿大和直布羅陀）凍結人權侵害者位於其金融系統內的資產。由於美國，英國和加拿大等國家/地區是重要的金融中心，因此可能導致被制裁的人蒙受重大經濟損失。尤其是，也可能會影響美國所制裁的人在其他國家或地區的資產，因為許多銀行都不願冒險與受美國制裁的人員開展業務。2.旅行禁令，吊銷被制裁者的現有簽證，並禁止其入境該國，直到結束制裁為止。3.羞恥感，該制裁可能會對人權侵害者產生強烈的公眾羞恥感，並損害其名譽。此外，如果國際企業和銀行避免與侵犯人權者展開合作，人權侵害者可能因此失去財務或商業機會。因此，即使馬格尼茨基國家（如美國）未強行凍結其資產，也會對其產生財務影響。最重要的是，《馬格尼茨基法案》可以幫助推動侵犯人權行為普遍的國家和地區之系統性變革。事實上，這些制裁行為除了懲罰侵害人權者外，更是為了防止將來可能出現的人權侵害行為。

我國立法院在國際人權保障之踐行案例如：2010 年 12 月 20 日通過決議（99 年 12 月 20 日台立院議字第 0990704408 號參照），要求主管機關（法務部、陸委會、移民署）詳查申請來台的中華人民共和國政府官員，有無嚴重違反人權情事，一旦發現，應即列為不受歡迎人物，不發予入境許可、不准許入台。2012 年 12 月 11 日再度通過決議，要求政府關注被關押的 4033 名中國良心犯，其中包括 1,857 名法輪功學員，並要求政府應依《公民與政治權利國際公約》第 18 條以制定相關國內法令予以救援及協助，以落實兩公約實踐及順應國際潮流。

惟近年來世界上卻仍有中國或其他國家，無視聯合國「世界人權宣言」、「兩公約」及「歐洲人權公約」等之精神與規範，除了對自己國內之人民進行政治迫害之外，對外國施加違反民主、自由及人權等普世價值之蠻橫作為，實應加以抵制。尤其近年以來，中國除了在其國內政治迫害爭取民主、自由及人權之維權運動人士（如維權律師、作家、民運人士、記者）、爭取獨立自治之少數民族運動人士（如藏族、維吾爾族）、爭取宗教自由人士（如法輪功、佛教徒、回教徒）及爭取司法審判獨立人士，及其他爭取自由與人權等異議份子之外，更於 2005 年制定頒布「反分裂國家法」，明確表示不排除以武力併吞台灣；2015 年制定頒布「國家安全法」，台灣視為中國之一部分，以違反中國國家安全為由，擅自逮捕關押台灣人；2020 年通過「香港版國家安全法」，迫害香港民主人士；在新疆設立集中營對維吾爾族進行種族滅絕行動等系統性侵害人權行為。

本席等認為，基於憲法保障人權之意旨並與各國國家人權機構、國際人權組織、國內外政府及非政府組織交流與合作，推動我國與國際人權接軌，落實國際人權規範，並建構有效之人權保障機制，本席等擬具「台灣馬格尼茨基人權問責法草案」。本草案共計九條，條文內容要點如下：

- 一、台灣馬格尼茨基人權問責法。（草案名稱）
- 二、立法目的。（草案第一條）
- 三、主管機關為監察院國家人權委員會。（草案第二條）
- 四、依職權、陳情或申請之人權侵害案件調查。（草案第三條）
- 五、申請調查之方式。（草案第四條）
- 六、案件調查之方法。（草案第五條）
- 七、監察院國家人權委員會進行案件調查時，得要求政府機關（構）、私法人或私人團體協助配合。為確保調查職權之順利進行，監察院國家人權委員會派查之案件，對於無正當理由規避、拒絕或妨礙調查者，調查委員得依法提案糾彈，或經審議後處予一定額度範圍之罰鍰。（草案第六條）
- 八、外國或境外地區人權受害者之處置：入出境之管制、經濟制裁及受制裁之法律救濟。（草案第七條）
- 九、人權委員會處理人權侵害事件，發現涉有刑事責任、違法失職情事者之轉送及處理；各級政府機關（構）因涉及人權侵害事項而有違法失職情事，致使人民權利受損害，該會必要時得協助人民提起司法救濟及聲請參加訴訟。（草案第八條）
- 十、施行日期由監察院定之。（草案第九條）

台灣馬格尼茨基人權問責法草案

法 案 名 稱	說 明
台灣馬格尼茨基人權問責法	法案名稱。
條 文	說 明
第一條 (立法目的) 為與各國國家人權機構、國際人權組織、國內外政府及非政府組織交流與合作，推動我國與國際人權接軌，落實國際人權規範，並建構有效之人權保障機制，特制定本法。	立法目的。
第二條 (主管機關) 本法之主管機關為監察院國家人權委員會(以下簡稱人權委員會)。	明定主管機關為監察院國家人權委員會。
第三條 (依職權、陳情或申請之人權侵害案件調查) 人權委員會依職權、陳情或申請，對非我國人民就下列事項，經委員會決議後，依本法進行調查： 一、涉及酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰者。 二、涉及對外國或境外政府官員進行非法活動之揭露者為第一款之侵害者。 三、其他經人權委員會認定涉及人權受系統性或重大侵害者。 人權委員會為前項之調查，應依正當法律程序，不得逾越所欲達成處理目的之必要限度，且應以對人民權益侵害最少之適當方法為之。 個人或團體之人權受直接侵害而認有第一項前二款情形者，得向本會申請調查。	一、按西元 1993 年聯合國通過「關於促進及保護人權的國家機構地位的原則」(通稱《巴黎原則》)，以鼓勵、倡導及協助各國設置國家人權機構，《巴黎原則》並揭示國家人權機構的組織要件及重要職責。為設置符合《巴黎原則》之國家人權機構，立法院於 2019 年 12 月 10 日世界人權日三讀通過「監察院國家人權委員會組織法」，及增訂「監察院組織法」第三條之一第一項第七款關於具備人權專業背景之監察委員資格條件等規定，並經總統於 2020 年 1 月 8 日公布。能夠督促其他政府部門制定並執行以人權為本的法律與政策，並進行人權侵害案件的調查、釐清事實，協助權利受害者能更及時、適時地啟動國家既有的爭端解決與救濟處理管道。 二、經查，監察院國家人權委員會組織法第二條第一款規定人權委員會之職權：「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。」另，《巴黎原則》評估國家人權機關之設立，應符合具有準司法權的委員會性質的附加原則：人權侵害案件之調查，可以授權一國家級機構負責受理和審議有關個別情況的申訴和請願 (complaints and petitions)。個人、他們的代表、第三方非政府組織、工會聯合會或

	<p>任何其他代表性組織都可把案件提交此機構。綜上，爰為第一項之規定，人權委員會具有調查人權侵害案件之權責，實為我國架構全球馬格尼茨基人權保障機制最適當之國家機關。</p> <p>三、為確保人權委員會處理案件，應遵循正當法律程序，符合比例原則，以符憲政精神，並保障人民權益，爰為第二項之規定。</p> <p>四、第三項明定個人或團體得申請調查之要件。</p>
<p>第四條（申請調查之方式）</p> <p>個人或團體依前條規定申請調查者，應以書面載明下列事項：</p> <p>一、申請人姓名或名稱。</p> <p>二、住居所、事務所或營業所。</p> <p>三、人權受直接重大侵害及具有普遍性之事實。</p> <p>四、理由及相關文件。</p> <p>前項申請，得以傳真或電子文件方式為之。</p> <p>未依前二項規定提出申請或重要內容不明確或有疑義者，應通知申請人限期補正。</p>	<p>一、本條明定個人或團體申請調查之方式。</p> <p>二、個人或團體申請調查時，為求慎重及明確，爰於本條序文規定，應以書面之方式為之。又為便於瞭解申請人之相關資料及申請調查之事</p> <p>三、由，爰於本條第一項各款規定，申請之書面應載明申請人之姓名或名稱、住居所、事務所或營業所、人權受直接重大侵害及具有普遍性之事實、理由及相關文件等。</p> <p>四、另為達便民之目的，本條第二項明定，申請人之申請得以傳真或電子文件之方式為之。</p> <p>五、申請人未依本條第一、二項規定提出申請或重要內容不明確或有疑義者，如屬可補正之事項，應得通知申請人限期補正，以求時效，並保障其權益。至於補正之期限，由人權委員會酌定之。</p>
<p>第五條（調查之方法）</p> <p>人權委員會進行第三條第一項之調查，得以下列方式行之：</p> <p>一、向相關機關（構）調閱卷宗及資料。</p> <p>二、要求申人或第三人提供必要之文書、資料或物品。</p> <p>三、通知有關機關代表、學者、專家及人權被政治迫害之當事人或利害關係人到場陳述意見。</p> <p>四、實施勘驗。</p> <p>五、其他必要之調查方法。</p>	<p>一、本條明定調查方式。</p> <p>二、人權委員會委員依本法行使調查權時，為蒐集相關資料，以瞭解事實之真相，得向相關機關（構）調閱卷宗及資料、要求申請人或第三人提供必要之文書、資料或物品、通知有關機關代表、學者、專家及人權被政治迫害之當事人或利害關係人到場陳述意見等，如有勘驗之必要，亦得實施勘驗，並得採行其他必要之調查方法。爰為本條第一項各款之規定。</p>
<p>第六條 人權委員會進行第三條第一項之調查時，得要求政府機關（構）、私法人或私人團體提供必要之協助。</p>	<p>一、人權委員會行使第三條第一項案件之調查時，除依據監察法第二十六條等規定辦理外，為期能掌握時效，並避免人力、資源</p>

前項要求，有關政府機關（構）、私法人或私人團體應迅速協助，除法律另有規定者外，不得拒絕。

人權委員會決議調查之案件，被調查人於期限內無正當理由拒絕調查、拒不到場，或拒不提出有關文件、資料或證物，或為虛偽陳述者，調查委員得依監察法第六條或第十九條規定提案糾彈。

被調查人如為不具公務員身分之個人、私法人或私人團體，而有前項情事者，得經人權委員會之審議後，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰；經再通知仍無正當理由拒絕調查者，得繼續通知調查，並按次處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，至接受調查、到場或提出有關文件、資料或證物為止。

之浪費，得要求政府機關（構）、私法人或私人團體就指定事項協助配合，爰為第一項之規定。

二、人權委員會向有關政府機關（構）、私法人或私人團體要求協助調查時，為避免遭拖延、敷衍，爰於第二項明定除法律另有規定者外，其應依人權委員會指定事項迅速協助配合，不得拒絕。

三、至於人權委員會進行調查之程序等相關規範，業於監察法第二十六條修正草案明定，其相關內容授權監察院另定之，以作為人權委員會辦理調查案件之相關依循規定。

四、經人權委員會決議調查之案件，依據監察法第二十六條規定，監察院為行使職權，得由監察委員或派員持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；調查人員調查案件，於必要時得通知被調查人就指定地點詢問。因此，調查委員調查案件時，被詢問人經合法通知，無正當理由不到場、藉故不到或拒絕約詢時，監察院得函請其服務機關或上級機關查明見復；調查時如遭受抗拒或被詢問之有關人員故意隱瞞不為詳實之答復，或為虛偽陳述者，監察委員對相關之公務人員得依監察法第六條或第十九條規定提案糾彈。惟被調查人可能為不具公務員身分之個人、私法人或私人團體，為確保調查職權得以順利行使，爰參考相關國家立法例，明定人權委員會對於無正當理由規避、妨礙或拒絕調查之個人、私法人或私人團體，得經人權委員會之審議後，處予一定額度範圍之罰鍰。至有關調取或攜去之相關資料如何處理乙節，按監察院辦理調查案件注意事項第十三點，就監察院所調閱或封存之文件，其相關辦理方式，例如保密規定或調閱時限等，均已定有相關規定以為規範。另監察法第二十六條修正草案已明定調查作為之程序等相關內容，授權監察院另定之，以作為人權委員會辦理調查案件之相關依循規定。

<p>第七條 (人權侵害者之處置)</p> <p>第三條第一項案件調查完畢後，人權委員會應提出調查報告並公布之。</p> <p>人權委員會依據前項調查報告，足認有人權侵害之事實者，應移請入出境主管機關，拒絕其進入我國國境；已入境者，立即驅逐出境。</p> <p>第一項調查報告侵害人權情節重大者，人權委員會認有必要時，得為個人、法人或團體列入制裁名單與相關措施，提報法務部依資恐防制法相關規定審議之；經審議會決議後，得指定為制裁名單，並公告之。</p> <p>前項受指定制裁之個人、法人或團體，不得為下列行為：</p> <p>一、對其金融帳戶、通貨或其他支付工具，為提款、匯款、轉帳、付款、交付或轉讓。</p> <p>二、對其所有財物或財產上利益，為移轉、變更、處分、利用或其他足以變動其數量、品質、價值及所在地。</p> <p>三、為其收集或提供財物或財產上利益。</p> <p>前項規定，於第三人受指定制裁之個人、法人或團體委任、委託、信託或其他原因而為其持有或管理之財物或財產上利益，亦適用之。</p> <p>第一項調查報告，除涉及國家安全、國家機密、人身安全、個人資料及隱私者外，應公布之。</p> <p>不服第二項、第三項主管機關所為之命令、公告者，得依法提起行政救濟。</p>	<p>一、人權委員會如同其他國家人權機構，於完成案件調查後，應提出調查報告並公布之，爰如第一項規定。</p> <p>二、第二、三項規定，依據調查報告，足認有人權侵害之事實者，人權委員會應移請主管機關拒絕進入我國國境；已入境者，應立即驅逐出境。情節重大者，人權委員會認有必要時，得為個人、法人或團體列入制裁名單與相關措施，提報法務部準用資恐防治法相關規定審議之；經審議會決議後，得指定為經濟制裁名單，並公告之。</p> <p>三、受經濟制裁者或第三人受其指定制裁之個人、法人或團體委任、委託、信託或其他原因而為其持有或管理之財物或財產上利益，亦適用之。不得為之行為如第四、五項之規定。</p> <p>四、第六項規定，調查報告，除涉及國家安全、國家機密、人身安全、個人資料及隱私者外，應公布之。</p> <p>五、第七項規定受制裁者之法律救濟。</p>
<p>第八條 人權委員會處理侵害人權事件，發現涉有刑事責任者，應轉送該管檢察機關偵辦；政府機關（構）或公務人員違法失職者，應由監察院依法糾正、糾舉或彈劾。</p> <p>各級政府機關（構）因涉及第三條之事項，而有違法失職情事，致使人民權利受損，人權委員會認有必要時，得協助人民提起司法救濟，亦得依行政訴訟法及民事訴訟法之相關規定，聲請參加訴訟。</p>	<p>一、人權委員會係基於輔助之地位處理人權侵害事件，並非取代司法體制，爰明定事件相關人之行為涉有刑事責任者，應轉送該管轄檢察機關偵辦，涉及政府機關（構）或公務人員違法失職者，應由監察院依法糾正、糾舉或彈劾，爰為第一項規定。</p> <p>二、監察院國家人權委員會組織法第二條第一款規定人權委員會之職權包括「依法處理及救濟」，另根據國家人權機構全球聯盟（Global Alliance of National Human Rights Institutions, 簡稱 GANRHI）之評鑑次委員會（sub-committee on accreditation, 簡稱</p>



	<p>SCA) 針對《巴黎原則》所做具體建議說明之《一般觀察》(General Observations, 簡稱 GO .2.9 ) 第二段第 9-11 款, 國家人權機構處理申訴, 應有下列能力:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 將其調查結果提交法院或專門法庭進行裁決;</li><li>• 若申訴案件之處理超出其管轄範圍或同時隸屬於其他管轄機關, 將該申訴轉送至適當決策機構;</li><li>• 就其處理申訴之決定, 透過法院系統執行。</li></ul> <p>」</p> <p>各級政府機關(構)因涉及第三條之事項, 致使人民權利受損害, 人民無法或難以救濟之情形, 人權委員會認有必要時, 得協助人民提起司法救濟, 又認有輔助人民之必要, 得依行政訴訟法及民事訴訟法之相關規定聲請參加訴訟, 爰為第二項規定。</p>
<p>第九條 (施行細則) 本法施行日期, 由監察院定之。</p>	<p>本法之施行日期授權由監察院定之, 以應其他配合措施之籌備期間。</p>

