

# 國家人權委員會設置的可行之道— 回應〈公民團體對國家人權委員會 之意見〉

吳志光

輔仁大學法律學系教授兼法律學院副院長、學士後法律學系主任

由黃嵩立教授代表公民團體所撰〈公民團體對國家人權委員會之意見〉，代表的是倡議設置國家人權委員會的公民團體一路走來、始終如一的態度，即設置一個符合巴黎原則且獨立行使職權的國家人權委員會。在上述公民團體的意見中，主要是提出三個爭點，亦即成立國家人權委員會之必要性、國家人權委員會的調查權及獨立性。對此筆者站在公民團體的立場，擬提出以下兩點意見，以作為對〈公民團體對國家人權委員會之意見〉的善意提醒：

## 一、監察院的態度已成為國家人權委員會如何設置的關鍵所在

回顧設置國家人權委員會倡議過程，尤其是在兩公約國內法化，以及2013年國際人權專家針對我國首次國家人權報告進行審查之「結論性意見」亦正式提出設置之建議後，是否設置國家人權委員會已非議題的焦點，重點在於國家人權委員會應如何設置，而關鍵就在於監察院的態度。依據上述公民團體的意見，設置一個符合巴黎原則且獨立行使職權的國家人權委員會，其所謂「獨立」有雙重意義：一是獨立行使職權，另一則是獨立於現有各種人權保障制度之外，在此特別針對監察院。公民團體認為國家人權委員會之設置與監察院之存在並無衝突，且國家人權委員會擁有兩項目前並不存在之功能，亦即扮演國際法與國內法之橋梁，以及政府與公民社會之橋梁。國家人權委員會應擁有調查權，但是調查之目的以檢視政策缺失為主，而調查結果並不具法律約束力，是以與司法、監察之權力不同，而無功能重疊或衝突之情況。尤其公民團體對監察院最大的疑慮在於，若以公務員及行政機關是否違法失職作為人權保障的唯一判準，有時實適得其反，蓋因政府的「依法行政」而造成人權侵害之

事實，屢見不鮮。公民團體以關廠工人案為例，監察院審計部未從人權觀點糾正勞委會以協助勞工，反而著眼於追訴款項，導致關廠勞工陷入困頓煎熬。

惟相對而言，監察院近年的官方態度一貫主張該院可透過法定職能的提升，轉型為完全符合巴黎原則的國家人權機關，並因此在其人權保障委員會下成立「監察院提升為完全符合巴黎原則之國家人權機關」專案小組，預計於近期內提出說帖，這份說帖應該會力爭所謂「監察院提升為完全符合巴黎原則之國家人權機關」。而公民團體應注意的是其他憲法機關（尤其是總統及行政院）對此問題態度為何？他們若無強烈的政治意志（至少目前看不出來）抗拒並說服監察院放棄自己的想法，進而支持公民團體的主張，或許最後國家人權委員會就是由「監察院提升為完全符合巴黎原則之國家人權機關」的方式出現了。畢竟這可能是政府組織架構變革最小的方案，最容易形成決策者的共識。就運動策略而言，另提對案透過支持的立法委員在立法院協商是一策，但恐非上策，因為最後可能兩案都過不了關，國家人權委員會依舊是「只聞樓梯響、不見人下來」。公民團體可能得認真思考面對「監察院提升為完全符合巴黎原則之國家人權機關」應該有的 B 計畫，是否接受在監察院的架構下最大程度地實現原有的主張？

## 二、調查權的虛與實

公民團體另一個重要堅持是國家人權委員會應有獨立的調查權，既能調閱資料也能傳喚證人。惟應注意的是，縱令是監察院的調查權，其實也未必完整。按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，固為《監察法》第 26 條第 1 項所明定。而《監察法》第 28 條第 2 項則規定調查人員於調查證據遭遇抗拒或為保全證據時，得通知警憲當局協助，作必要之措施。惟傳喚之證人拒不到場時，又當如何？（其實並無罰則）所謂調查證據遭遇抗拒或為保全證據時，是否毋須通知警憲當局協助，即得自行以實力排除之，亦不無疑問。完整的調查權其實是要課相對人協力義務，蓋關於行政程序中當事人對於行政機關調查事實與證據，所為之協力行為，就《行政程序法》第 39 條、第 40 條之規定而言，在解釋上可否構成當

事人之協力義務，不無疑問。按依《行政程序法》第 39 條、第 40 條之規定，行政程序中當事人對於行政機關調查事實與證據，應僅有「協力負擔」，而無「協力義務」，「協力義務」必須另有法規之特別規定始可。而《行政程序法》第 39 條規定所謂「不到場所生之效果」，殆為「無故不到場者視同棄權，行政機關得僅聽取到場者陳述，逕行開始、終結或展延調查程序」之意。對於拒不到場，或雖到場但拒絕陳述之「相關之人」，除其他法律另有規定外，不得強制為之。換言之，當事人不履行負擔者，固然須承受因此而發生之不利益，但不因此負有應作成可強制執行之行為義務。違反此一負擔者，雖不具直接強制性，但可能產生以下之法律效果：諸如構成證據評價上之不利益；在國家賠償之訴訟程序中，構成當事人與有過失之事由；因撤銷或廢止行政處分而請求損失補償（參見《行政程序法》第 120 條、第 126 條）時被認定信賴不值得保護；喪失在行政救濟程序中主張行政機關未充分調查之權利。惟行政機關在當事人緘默或不行為時，仍應在可能及可期待之範圍內，依職權闡明事實。而我國行政法規中特別規定行政機關於行政程序中調查事實與證據時，當事人有「協力義務」者，在所多有，例如稅捐稽徵法第 30 條第 1 項即規定，稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示有關文件，或通知納稅義務人，到達其辦公處所備詢，被調查者不得拒絕（違反者依《稅捐稽徵法》第 46 條尚得處以罰鍰）。其他行政法規有類似規定者，在所多有。而違反協力義務者，多數法律均係規定處以罰鍰，且得連續處罰至相對人履行協力義務為止，但亦有規定得強制執行檢查者，例如《消防法》第 37 條第 2 項、《畜牧法》第 31 條第 2 項。其共同之特徵在於此種行政機關調查事實與證據之行為幾乎皆係行政檢查行為，即行政機關為達成特定行政目的，依法令規定對人、處所或物件所為之訪視、查詢或檢查措施，而為達成檢查之目的，因而課當事人配合參與之義務。基本上行政檢查屬於行政作用中之物理行為之一種，其可能只發生事實效果，但依相關法令及具體情況判斷，行政機關若據此作成特定之行政行為（尤其是行政處分），自發生法律上之效果。故參照《行政程序法》第 39 條、第 40 條之文意、其他行政法規關於當事人協力義務之特別規定、以及比較法上之解釋，《行政程序法》第 39 條、第 40 條規定，應僅構成當事人於調查事實與證據時之「協力負

擔」，而非「協力義務」。

綜上所述，完整的調查權要課相對人協力義務，其實不是規範罰則就是得自行採取強制措施，《監察法》的規範其實並不完整。司法院釋字第 585 號解釋理由書才相對完整地呈現了調查權的應有面貌，其曰「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段」。而《監察法》的規範雖不完整，但畢竟監察院對公務員有彈劾之權、對行政機關有糾正之權，多少有些制約，但監察院縱令可調查，但面對私人不配合時，監察院沒有罰則就真的成了「拔了牙的老虎」。故無論國家人權委員會是否設在監察院之下，毋忘沒有協力義務就沒有真正的調查權。