**監察院90周年學術研討會－監察權實踐與展望
第四場**

* **主題：監察法制的過去與人權展望的未來**

**主持人：張富美理事長（台灣之友會理事長(2020-)）**

各位貴賓、各位關心監察院的朋友們大家午安、大家好，會議好像越來越熱絡起來，今天覺得自己是回娘家，我們第三屆的監委有好幾位都來參加，看到古登美委員，廖健男、林將財、林鉅鋃，還有李友吉，所以很熱鬧，我都可以叫出名字。雖然我在監察院的任期很短，只有一年四個月，當時我們只有三位女委員，古委員、還有馬以工委員和我；新的這一屆女委員很多，接近一半，有進步!

今天早上第一場的報告人張文貞教授特別提到，監察院在九十年的歷史中有整整三年半的空窗期，就是發生在第三屆結束時。我們是1999年的2月1日上場，2005年1月31日屆滿。陳水扁總統於2004年下半年就依憲法提名第四屆監委，我也名列其中(陳總統記得當初我一再婉拒，不肯去當僑務委員會的委員長)，但立法院占多數的國民黨，卻遲遲不肯安排此一人事同意權的行使。到了新的一屆立法委員上任，仍然無作為。即使司法院大法官會議認定立法有憲法義務行使監委人事同意權，釋字632號釋憲文，立法委員根本不理睬，決定不讓陳總統有機會提名新的監委!結果我做滿八年兩任的僑務委員長，於2008年5月19日退休，無緣再重返監察院，所以我也是被害者。一直到馬英九先生2005年5月20日當了總統才匆匆於7月提名，第四屆的監察院才於8月1日復活，開始運作!

其實民進黨主張三權分立，要把考試院監察院廢掉，我長期住在海外，很多學者、僑胞也持相同見解。當初李登輝前總統提名我時，我也有點猶豫，不過我進入監察院後覺得很快樂，發現我可以做很多事情，如魚得水。在這裡我要特別感謝我們的錢復前院長，他非常公平公正公開，氣度好。我記得1999年爆發了興票案，我們在開院會的時候，院長看到主動報名的委員名單，他說還少一位，最好要找有民進黨背景的委員參與，這樣比較公平，他就請我加入，我當場答應了，所以組成五人小組，分工合作。其中有人比較接近國民黨，有一位跟親民黨比較熟。錢院長細心敏銳，特別注意到平衡性。所以第三屆的委員們相處融洽，迄今每年有二次聚餐敘舊，不分黨派。到了第五屆，馬總統提名的監委有十一位被刷下；後來蔡總統在監委剩餘的二年餘補提名其缺，有時難免形成了所謂的「馬系VS.蔡系」的黨派之爭，實在是大家所不樂見的。

長話短說，我今天帶來了二本書，一本是「司法與惡的距離」尖尾週記，從第五屆提前辭職的陳師孟監委所著；另一本也是同一作者，「老綠男有意見」，這一場結束以前，或許我們可以談一下。我發現今天四位與談人中，碰巧有二位在第一本書中有出現。第一位是第四屆的李復甸監委，我不曉得您有沒有看過這本書?有，OK。裡頭有一篇說李復甸委員要打一百板，因為您在中國時報寫了一篇東西，批評許宗力跟陳師孟各打五十板，陳兄要回敬您。我知道李委員很受尊重，好像也是總統府的諮詢委員，還連任一次，可能是唯一的。（**李復甸**：我不是）你不是嗎？好像看過您的名字，（**李復甸**：李念祖）OK，我記錯了，對不起，所以你一直在文化大學當教授嗎？(**李復甸**：對，是)。

第二位榜上有名的是與談人是劉靜怡教授，也提到您（**劉靜怡**：我也在裡面啊），這一本書在第35-38頁討論馬英九的洩密案，高院與地檢署囑託公法學者出具法律意見書，內容就是劉教授與台大林明昕教授所撰，在反駁年輕女法官唐玥所謂的「院際調解權」，馬總統雖有洩密，卻是「以罪止罪」云云，當然陳師孟對您們二位很高的評價。

第三位與談人是田秋堇，田委員長期投入環保議題，她當了三屆的不分區立法委員，後來也當了僑務委員會的副委員長，接著成為第五屆的監委(蔡總統提名)，到了第六屆她順利連任，也是國家人權委員會的委員之一，非常認真，備受尊崇。

第四位與談人是黃怡碧博士，她是國立陽明大學公共衛生研究所的博士，目前是人權公約施行監督聯盟的執行長，現在是行政院人權保障推動小組的組員，現任懲戒法院職務法庭的參審員，也是台灣國際醫學聯盟的研究員。

好，言歸正傳，今日的報告人就是我們尊敬的蔡崇義委員，第五屆及第六屆的監察委員，您是中興大學法律學系畢業的，也是國立成功大學管理學院碩士，成功大學法律系所、EMBA兼任專家(教授級)，相當不簡單。他這篇文章旁徵博引，很有深度令人佩服。我看得暈頭轉向。這一場只給一百分鐘，真的不夠。等一下是有人要用PowerPoint是不是？是現在嗎？

**司儀**

接下來有請蔡崇義委員進行報告，因報告人備有簡報，是不是請主持人、報告人及與談人先移駕至台下就座。

**題目：監察制度興革與人權展望的未來**

**報告人：蔡崇義委員（監察院第6屆監察委員）**

趁還沒有報告之前，因為我們在講監察院的歷史，我先講我的歷史，賴浩敏當院長的時候，推選我當監察委員；賴英照當院長的時候，派我去當法院的院長，我會當監察委員是因為在座有兩位委員把我約詢過，我回去跟我太太講說，我以後要當監察委員，就知道為什麼約詢我，這是我的歷史。

然後第二個，從陳師孟委員離開之後，我跟高涌誠委員的司法案件太多了，我進來的時候是3000多件，現在已經變成5000多件，希望媒體朋友們，不要再把我的名字寫上去，不管是寫好的，還是不好的，反正我桌上就是會有指名給我的陳情。我現在幾乎每天早上就是看那些陳情案件再出去視察，然後晚上再抱一大堆卷宗回去研究，我的體力有點不堪消化，高涌誠委員還可以，所以你們可以盡量寫他沒關係。

**壹、監察法制的回顧**

好，我們正式開始來了，監察院制度跟人權展望的未來，就從去年8月1號以後，我們正式有國家人權委員會的成立，這是監察院很大的里程碑。當然我會先報告這一段歷史，今天雖然是一個學術的研討會，但是我的報告又不是那麼學術，好像在記流水帳一樣。但是我進來之後才發覺到說，包括媒體的朋友們，包括學界的朋友們，對於監察權你要進來之後，才會發覺到說它真的到底有沒有存在的必要，你們才會自己去發現。

就像我當初在立法院接受審查的時候，人家是說，監察院要廢的舉手，我就立刻趕快舉手。人家說監察院要不要廢掉，我是第一個舉手。接著他問我的理想是什麼，我說我希望我能參加司法改革，所以我一進來，就把不適任的司法官開始做淘汰，就開始彈劾司法官，10個裡面大概9個是我彈劾的，司法案件例如江國慶案等等。目前可以看到報紙上關於司法比較大的案，大概都是我有參與，不敢說一切是我主導的。

所以司法院非常反彈，想當初我在司法院，還是算是97.7%極佳的人，現在已經是司法界的黑名單，所以媒體記者們，盡量不要寫我的名字，因為你們一寫之後，再來就是一堆陳情案指名陳情，所以每天都接了十幾通，我不曉得怎麼辦，要把陳師孟委員趕快拉回來，因為以前都是對陳師孟委員陳情的案子，全部堆到我們身上來。

好，所以我們監察制度改善之後，我一直覺得說，縱然沒有很大的功勞。但是我有一個數據，跟各位簡單報告，監察院雖然沒有做什麼很大的貢獻，剛才有提到再審，我這裡剛好有一份名單，我進來的時候，是第5屆，有提非常上訴有33案，目前有2案在複查中。有31案複查。其中有12案提起非常上訴，在第5屆裡面，其實是2案的非常上訴，都是我提起非常上訴的。但是我們帳上記載的是只有1案，其實有2案；那麼在再審裡面，我們有34案，其中3案在複查中，有31案，那麼提起再審的有8案，這個8案其實是值得大家檢討。

黃明芳被訴竊盜案、鄭性澤案、謝志宏案，許男的搶奪案跟後面大家這些案子，都是我們提起再審之後，把他翻案的。目前我們第6屆還有2件，已經判決確定的，反正你們也看到報紙的，一個是呂金鎧案，一個就是陳敬鎧案，目前都還在努力之中，還有另外1件因為還沒有判決確定，所以不能講。我覺得如果1年有1件，覺得那就值得，也就是說那個人對我們來講，就是一個非常重要的，縱使只有1個人也對我們來講是非常重要的。

好，所以在這個回顧裡面，我會把今天的法制沿革，如果讓我唸完的話，我看已經講半小時了。但相對的，這些法制的沿革、正當法律程序等等的，我們今天所談的就是屬於這方面的題目。之後我們會提比較重要的問題，就是監察院跟國家人權委員會的運作，之間的如何調和，不是像外界想像中的，有什麼鬥爭的問題，而是說怎麼去讓互相的角色把它調和好，是相輔相成，還是互相的扞格呢？我們會做這方面的研究。

在沿革裡面所看到的，覺得比較重要的是提到民國20年2月2號，于右任先生就任監察院的院長，所以用20年的2月2號為監察院的始年，也就是今年90週年，就是從20年的2月2號來的。

之後在81年5月28號，在第2次的增修條文之中，我們把監察院的定位，從民意機關改成獨立機關，有人認為是準司法機關也好，也就是說，當然定位重新調整，所以像監察院目前到現在，就變成某種程度的定位不是那麼清楚的原因就在這裡。

在86年的時候，第4次修憲的時候，刪除對總統副總統彈劾權，在86年正式我們對總統副總統加上民意代表，我們就再沒有任何的彈劾權，沒有任何對他們追訴權，在87年，就把我們所謂的陽光三法，我們所謂的《公職人員財產申報法》、《利益衝突法》，還有所謂的《政治獻金法》、《遊說法》等等的，就納入做監察院整合的業務。

我們法規裡面的傳統領域從軍政、訓政、憲政，其實都沒有變的，都沒有變的就是對人的彈劾跟糾舉。糾舉很少，糾舉是一個急速處分，一人以上審查，三人以上就可以確定，所以糾舉在第5屆，只有1件，第6屆也只有1件，因為效力很強，所以大家在行使上都非常慎重。

彈劾案比較多，糾正案很多，那麼為了彈劾、糾正，在《監察法》95條到96條裡面就有調查的問題，那麼審計部目前就獨立出來，雖然隸屬於監察院，但是審計部也是唯一的。審計長是獨立機關，不是合議制的。我們所看到這些沿革裡面，所謂的彈劾、糾舉跟糾正，有時候我們也會稱為小糾正，就是請他檢討改進，優點就是說沒有那麼嚴重，請你檢討改進，我們稱為小糾正。

**貳、現行監察法實務運作所生的問題**

我們就跟釋字第585號，其實還有633號，本身裡面重疊，剛才早上有提到監察院的正當法律程序的時候(due process of law)，就特別有提到585號跟633號，相對正當法律程序裡面，所有的參照大法官會議的解釋。所以正當法律程序裡面，其實這個我們不管它的來由，因為早上已經有特別講過，正當法律程序其實不管在監察院，不管在法院，我當法官33年，其實這是一個非常重要的立場，也就是沒有程序，就沒有實體，這是人權的保障，跟事實真相之間怎麼去權衡，很重要。

所以《行政訴訟法》第2條規定說有利、不利，對被告都應該要加以注意，在監察院我們也謹守這個原則，也就是說不能講出你這個人就是不對，而且要查對他有利不利，所以任何的彈劾案一定要請被彈劾人來陳述，來作答辯。但是如果對公務人員，我們的監察院裡面對公務人員，他一定會來。那這一般的民間人士，就不一定會來，有沒有強迫性？沒有。也就是說他說我不來的話，我們只是再請他再一次，請他再一次，大概都請兩三次，他不來我們就說我們已經給你機會做答辯了，我們就進行彈劾了。

彈劾因為是由行為時起算，所以有人就講說你們監察院，他已經民間人士了，你們還彈劾？因為我們是用行為時起算，行為他既然是簡任職以上的公務員，那麼當然如果說認為有到懲戒的必要的話，我們可能就會進行做全面的彈劾。

**一、監察調查之正當法律程序**

好，正當法律程序裡面，我們在釋字585號裡面有特別提到，也就是符合所謂這些正當法律程序裡面，我們從英國一直到美國，美國的正當法律，從程序法到實體法裡面，他都有做一個全部的綜整，在我們的調查報告裡面，剛才張委員長已經講我寫得太多了，所以請各位自己看，消化到什麼樣的地步，因為我只有20分鐘，我看我的時間還剩下15分鐘而已，所以我一定要講快一點，所以請各位自己看就好。

好，而且這些早上都已經特別提過了，那麼現在的正當法律程序裡面，我們最驕傲的就是監察院是由多元背景的監察委員所組成的，那麼當然我們認為說念法律的人來到監察院裡面，就像我，第5屆裡面也是法官的代表，第6屆裡面也是法官的代表，只有我一個，所以每次來陳情的時候，一定要見到你本人，要跟你講，一講的話就是一個下午，我就在心裡好急，你跟我講就是一個下午，我晚上又要加班了，但是有時候想說你很可憐，因為有時候小老百姓說真的，對我來講，我覺得小老百姓的冤，可能比有名有姓的人，有權的冤更重要。

所以我其實調查案子，對小老百姓的反而講實在話，不太好聽，更注重，而且花更多的心思，就像基隆的陳青旭案，我就是利用下班時間晚上，去跑過3次，慢慢所有的街頭都走過了，所以那個案子你問我詳細的內容，我甚至可以告訴你，哪一些住什麼人，哪些人住在哪裡，這個陳青旭案，如果各位有空，有興趣的時候可以去看看，陳青旭案我覺得是一個人權標竿的一個案件，我覺得是創造雙贏，因為執行署就撤回執行，他們也得到這個家庭居住權的一個保障。

**二、監察調查案件，被調查人可否請律師在場陪同接受詢問，並請律師陳述意見**

好，在正當法律的程序裡面，我們現在認為監察院調查案件可以請律師在場，我拋出一個議題來，在第5屆就有討論過，當時有監察委員非常堅持主張，說我們的權力不一樣，所以律師不能在場，可是因為我當法官，可能當太久了，我都覺得律師到場，我覺得是正常的，所以他們如果認為我用我個人的立場，我不代表監察院，因為第6屆也討論過，結果也認為不行，不宜，但是也尊重各位委員的意見，但是我自己的案子，律師如果要到場，我都同意，甚至檢察官、法官、廳長、或者主任檢察官要陪他到場，我也同意，因為我覺得這個沒有什麼好秘密，因為他們不是像法院一樣，拒絕作證，有刑事方面的處分。

但是理論上來講，公務員到監察院陳述，有誠實陳述的義務而已，就是你要誠實的去做陳述，但是因為牽涉到他的人權的保障，所以如果他覺得律師在場，他比較安心，甚至律師可以幫他講話，這個我都不反對，因為我們不是要為難人家，而是要把一個就他行政違失的部分，去做一個綜整。

好，所以相對的，那麼能夠請律師在場，尤其用我的角度來看，我當過法官，我認為如果說，因為我們《監察法》有規定說，如果我們在調查案件的時候，發現他可能這個人有刑事處分要移送到司法機關的話，那麼他就有一個原則，他有緘默權，他有不自證己罪的權利，也就是說他要不講話才對，或者說如果說一個普通被告的話，他有緘默法則，他來你要告訴他這些權利。

所以相對的，如果我們發現這個案子可能辦完之後，要把他移送到檢察機關，我們甚至是有照料義務，就是法官上的照料義務，就是請他，你可以請律師陪你來，或者請你覺得，你的長官還是說跟這個案子有關係的，請他陪他來，所以這個有沒有發生過，已經有很多監察案發生了，也在我的調查裡面，我甚至允許他們來，但是這有人持不同意見，所以我沒有評論。

我自己是覺得說，因為你找他來講話，講完話之後，你就把他移送去法辦，這個對他來講，他到監察院的委員面前，他不能不誠實講話，就像我們的《刑事訴訟法》也規定我們，你當證人的話，你法官要告訴他說你作證，你的作證可以讓你受到刑事訴追的話，你可以拒絕作證，你可以拒絕回答，也就是你要去衡量，我講出來的話，可能我自己會受到刑事訴追，所以甚至這個岔題的話，變成刑事訴訟裡面，檢察官把他證人傳喚說你一定要作證，如果你有律師爭點的話，可以請你提出系爭爭點，等他講完之後說，你是不是變成被告，好，我現在把你轉換成被告，你是不是被告，就你來到我這邊一次，他說我通通講完了，你問我，我能保持緘默嗎？你叫我保持緘默，可是我剛才已經作證講完了。

所以這個就是一個人權保障上，一個很大的毛病，監察院既然要注重人權，所以對於這方面，我們有很深地去做探討，目前還沒有定論，只是我們把它提出來，拋出一個議題給大家看，也就是說監察委員不管糾舉或彈劾公務人員，應該讓他有答辯的機會，但是如果他沒有，他因故不能來的話，還是說他不想來，他是一般的老百姓等等的，那麼釋字491號解釋的話，讓我們說，也可以算對他有整個的詢問。

然後第二個，監察委員請律師在場接受詢問，律師能不能陳述意見，這《刑事訴訟法》也是有進步的，《刑事訴訟法》剛開始的時候，正常說律師是不能來，最後是律師可以參與，但是不能講話，現在再修正是律師可以參與，也可以陳述意見，這是一步一步來的。

所以在監察院裡面，我們也認為說我們今天藉這個研討會，其實我們一個很重要的課題是，想藉著各位先進的意見，我們要把所有的監察院，有相關的法規做一個綜整，做一個修整，要聆聽各位的高見，之後我們要把《監察法》裡面做整個全部的一個修改，因為很多東西已經不合時宜了。

那麼相對的國家機關這些人力，在釋字689號及709號的意旨裡面，也就是說所遵循的正當法律程序，其實如果你問任何的教科書，就due process of law大家都會講，但是真正什麼叫做正當法律程序？沒有一個很明確的定義，但是大部分都是一個抽象概念在各法規裡面，或是各判決書裡面，都會學到這名稱，那就是用判例的累積去把它累積出來的，但相對的，我們在監察院裡面，既然有調查權，有調查權，這個調查權也是滿強悍的，95、96條的調查權，所以我認為說正當法律程序的遵守，對我們來講，也是一個很重要的議題。

那麼第五點裡面，認為公務人員，尤其這一方面，認為他可能有刑事有關，所以我覺得這個問題比較大的，問題就是在這裡，如果它是跟刑事案件有關的話，他接受你詢問，他能不能拒絕作答，他能不能請律師在場？他能不能對他講的話，你問他什麼問題，他可以根本不理你？在《刑事訴訟法》上是可以，可是問題是你叫他說一定要回答，回答以後你就把他送去法辦，這樣對他來講也是不公平，在人權保障上也是不公平的問題，所以我覺得這也是一個很大的問題。

那麼在英美、所有的世界各國的法律，雖然沒有規定彈劾的時候，可以請律師在場，但是我們這邊實務上的運作，就是讓各監察委員自己本身本於自己的職責，如果你同意的話，就可以讓律師在場，有的委員是堅持不給律師在場的，那麼我們都一向就接受尊重。所以我們認為是不是對於緘默權，以及律師辯護權，不自證己罪的原則，這個尚有疑義的必要，我們沒有做結論，因為各個委員的看法還是不一樣，但是我們也希望藉著讓先進們，能夠給我們互相的研究，參照各國的法律裡面，看怎麼樣讓我們，甚至把律師在場，作為在我們法律上，糾彈注意事項裡面做一個的明定。

**三、監察調查案件，被調查之機關、部隊、公私團體或個人得否拒絕配合調查；拒絕配合調查時，得否規定施以罰鍰之強制力等問題**

第三個，監察案件，如果現在所有的監察院裡面的陽光三法裡面有處罰鍰，當初國家人權委員會的《職權行使法》裡面，也有對不配合的人處以罰鍰的規定，可是各位知不知道我們的監察院的作法，剛才不是講石木欽案嗎？我為什麼要跑到台北地檢署去拿卷，因為我們的調查官直接衝到那邊去，他一個卷都不給他，是我跑到現場去裡面，我們監察院調卷除了有關國家利益，有妨害國防外交，這個國家秘密以外，不能不給卷，所以總共130多卷，分成3次，才拿走幾個重要卷宗。

所以相對的，我們一直在想一個問題，如果現行私人機關，其實我們對說公私團體，其實我們對私人團體，監察院幾乎沒有對私人團體做任何拿卷宗的動作，但是相對的，如果他不給你卷、不給你資料的話，跟國家利益有關，如果他說跟國家利益有關，OK，那是另外一回事，如果跟國家利益沒關的，可是他不給你卷，他就是說他這樣，他說他已經結了，不是說已經偵查中，偵查中的話，剛才有些人有講到這個問題，就是偵查中，他就說偵查中，反正把卷宗鎖起來，結了，你能不能拿卷？不能拿卷的話，能不能科他罰鍰？目前沒有，這是我們也是思考的一個問題。那麼參照我們的《財產申報法》，另外等等的，可以科6萬到300萬，可是我們監察院，如果他拒絕提供卷證，沒有正當理由，監察院對他是無可奈何。

可能一直到現在，大家沒有注意到這個問題，是因為我們有彈劾權，所以目前機關大家都還會配合，相對的，只是怕我們有彈劾，他會配合；但是相對的，如果他不提供，我們沒有任何的一個行政處分權，也就是沒有任何可以科處罰鍰的一個強制權，好。

好，監察院，那麼西方配合這個歐洲的人權法院，他甚至對於非刑事案件，被調查人得依法，就是用強制的方法協助調查，歐洲人權法院剛才林鈺雄老師有講說這目前大概是我們，以前都是用美國的判例，現在很多都是用歐洲人權法院的判例，所以我們本身監察院要轉為注重比較人權的一個院的話，相對的，歐洲人權法院很多的判例，我們也可以去做參照。

司法院的解釋裡面有這幾號的解釋，可供討論，如立法院的真調會，319槍擊案的真調會辦法，他是可以科處罰鍰的，可是監察院目前還沒有，我們只是拋出這個議題，我們可能在修改法律的時候，會徵詢各界的意見，看我們要不要科處罰鍰的問題。

**四、調查不公開原則的侷限及其例外問題**

第二，再來，調查不公開的侷限及其例外。剛開始我們都覺得這個沒有問題，給你調查，可是現在大家對監察院，當初為什麼要廢掉，他說你監察院很奇怪，看到你立案了，就像太魯閣事件，我們有沒有立案？有，很早我們就開始立案，現在受傷問題的黑衣人事件，那麼一個老師在中壢被大外割的事件，其實我們很多案子，我們都有立案，包括我們立案的時候，因為我們只要立案以後，就進入到26條，就是調查中不得宣洩，這個一調查，調查1年，人家說你們監察院一點動作都沒有，所以立法委員都在罵，社會也在罵，都在講的時候，其實監察院都有在動作，只是不能講，有動作，但是不能講，所以我當初在《國家人權委員會職權行使法》，送去修法的時候，我們甚至有把26條修成一個但書，這個但書就是說跟公共利益有關，跟人民權益有關的話，可以適當地去公布。

所以相對的，我們要不要修法？參照《刑事訴訟法》裡面245條，第245條也是經過三讀的修法，尤其在第5項，第245條第5項規定，他也有另外訂一個辦法，司法院對行政院也另外訂一個辦法，我們也想如果適當地公開，比如說太魯閣事件，我們有查幾個不能講，就是有查幾十個邊坡問題，適當時你講的話，站在全國人民的立場，他們可能希望瞭解這樣的問題。

**參、監察職權與國家人權委員會職權之運作與調和**

好，那麼我可能趕快進入第三個，就是跟人權委員會的磨合問題，其他請各位自己看好不好，因為時間很快，剛才已經跟我響鈴了。國家人權委員會的運作目前是我們一個最重要的議題，也就是說國家人權委員會跟監察權比較，各位自己看這個圖裡面，其實大家可以看得出來，我們有把它做比較，我們都有把它列入做一個比較，也就是說不論職權，基本上一個是事前，一個是事後，現在是事後權，這是大家所都知道的，那麼在對比上，我們認為目前我們在磨合的階段，到底是相輔相成呢？還是互相扞格？

還是說，其實如果真的是用國家人權委員會的人權委員會的立場，其實他已經忙得沒辦法做監察院委員的角色，我自己當監察委員，我就是國家人權委員會的委員，我忙得已經是有點喘不過氣來的感覺，所以相對的，怎麼樣讓他的運作比較能夠諧和呢？那麼簡單地講，我們有做一個結論，也就是說，我們希望國家人權委員會既然是《巴黎原則》所產生的，我們希望它就真的是獨立，真的是能夠獨立去運作，也就是說它不管是預算、處所等等的，都是一個獨立機關，就像我們的審計部一樣。

**肆、小結**

所以我們簡單的做個結論，也就是說我們希望我們的國家人權委員會，目前能夠照它的《國家人權會組織法》去運作，那麼運作它長得比較像我們的審計部裡面，它是一個獨立的機關，而且盡量它經費上和人員上，盡量給它補充，讓它做得比較軟性的，所以監察院跟行政機關、司法機關是緊張的，但是國家人權委員會其實要跟行政機關，立法機關本身是要比較柔和的，比較互相溝通的，所以這兩個怎麼樣去區隔呢？目前我們還在運作磨合之中，那麼我們希望能夠創造它的雙贏，能夠得到一個很圓滿的結束。

**司儀**

讓我們謝謝蔡崇義委員，接下來要進行與談，每人10分鐘，因與談人李復甸委員備有簡報，現在是不是有請第一位與談人李復甸李委員來進行與談，讓我們掌聲歡迎李委員。

**與談人：李復甸委員（中國文化大學法律學系教授、中華民國仲裁協會理事長）**

**壹、前言－人權侵害最大的來源是政府**

主席、各位委員、各位貴賓，很榮幸有這個機會來談談我在監察院的一些觀察和心得。我們今天講監察、講人權，人權最大的侵害來源是政府。所以我們在談人權的保護，是要看我們監察委員怎麼樣去抵制來自政府一些人權的侵害？在英國他沒有所謂的諫官，沒有所謂的台官，所以他們沒有監察的觀念，在英國只是在大憲章的時代，那一群在貴族院的這些貴族覬覦英國國王的王權，搞出一個這個大憲章的觀念。然後開始慢慢有分權的觀念，有了怎麼樣去抑制王權的想法。等到反對英國王室的這些英國的子民跑到美國去，到了美國革命後就不再有英國的國王了。所以在美國，沒有王權在上面，所以他就在三權之外，很少有想法再去搞一個監察的制度存在，來防制君權。所以在《獨立宣言》裡面，有了一個三權的分立，而沒有這個太明顯的監察觀念。

**貳、五權是三權的2.0版**

目前全世界已經有160個國家或者是地區，在IOI這個國際的監察組織裡面。也就是在這個160幾個國家跟地區裡面，都有監察觀念的組織存在。我們承繼自古以來的制度，就有監察的觀念，這個觀念在民國成立以後，我們有了所謂的五權。這個五權，我個人的看法是三權分立的2.0版。它把三權分立裡面可能的弊端，加以修飾、改正，所以五權是比三權分立更進一步的新版本。這個新版本到了我們人權委員會成立以後，更是五權體制，三權分立的2.0版的更進一步，是3.0版，這是我對於現在的監察院的觀察。

**參、侵害人權的形態**

人權侵害的型態，若來源是一個人。我們針對這個人，我們會問取他的行政責任。今天早上有人說這個叫做政治責任，我覺得政治責任的說法不明確。政治責任可能就是丟官辭職就算了。可是我們如果問的是他的行政責任，他還有懲戒的這個程序。所以對人，我們有行政責任，當然這個行政人員他同時還有刑事責任跟民事責任，這是在這我們法規裡頭非常清楚的、憲法裡面也有規定的，就不多說。

人權侵害的來源的型態可能是法律。所以針對於可能侵害人權的法律，我們有釋憲的權利，我們也有向立法院提案，我們就監察有關的事項，有提出法律案的這個權利，我們對於這個各機關的工作或者是設施，造成人權的侵害的時候，我們就有這個糾正的這個權力，糾正的部分，這個一直以來討論的話題很多。很多人認為是監察權就主要是針對人，你就針對公務員的這個彈劾、糾舉去處理就好了，糾正不是你的任務。

可是我們今天在講護衛人權，我們處理人權問題，難道就只是把侵害了人權的公務員揪出來、彈劾一頓就算數了嗎？我們沒有更進一步，預先地去防止說這種人權侵害的可能嗎？這個部分就是糾正所應該要做的事情，糾正的範圍可以對於政府的工作物、可以對於政府施政的不當，具體提出意見要求改善。IOI其他的國家都對於我們監察權裡面有糾正權是非常羨慕的。我們在監察委員跟世界其他的國家、這些人權的人士或者是監察相關的人士接觸的時候，他們都認為糾正權才是真正這個戢止行政專權和防止侵害人權一個棍棒。

監察權假如說是沒有糾正權在手上的話，很多事情空談而已。做完的調查報告就像丟在水裡沒有兩樣，白做。可是你做完了調查報告、你提出了看法，要求這個行政單位去處理的時候，這個行政單位就有改正的義務。假如說這個行政單位不服的話，可以答辯說明，但若不能說服監察院，我們後面有質問。糾正是針對政府機關，質問是針對機關首長。質問完了再不做改進的時候，就變成了公務人員個人的違法失職，就會有被彈劾的可能。所以這個是一個有順序、合邏輯、有效率的作為。是使監察院能夠做到「有牙齒的老虎」根本的辦法。我們的憲法裡面規定只有對行政單位可以糾正，所以我們對有一些單位、不在行政糾正範圍之內的如司法院、考試院、一些獨立機關，甚至監察院自身都有一些行政作為，應該也有被糾正的可能。我們只能提出所謂「小糾正」，用調查報告的方式提出來，促請這個單位注意，這剛才蔡委員也曾經提到這個。

**肆、監察權從來不是事後權**

我們今天反反覆覆聽到這個監察權是事後權，個人大不以為然。監察權從來沒有被法律規定是事後權。為什麼大家會有這個觀念？是因為蔣中正總統的時代，他非常顧忌監察權，因為監察權可以在行政權的前面指指點點，所以他就套上一個帽子，你們監察權是事後權，你現在少講話。等到事情已經捅出婁子出來了，人權受到了侵害，你還事後作什麼？江國慶已經被槍斃掉了，你還要幹什麼？你拿人民的納稅義務錢去補償老媽媽嗎？有用嗎？你這個事後權是這樣做的嗎？我不以為然。

**伍、監察職權需要後屆委員接續努力**

蔡委員在司法上面做了非常多的貢獻，也講到很多的案子。鄭性澤這個案子，第四屆發現認事用法有問題，我們立了案，我們查了。查了以後法院有沒有真的就理你呢？沒有，法院的辦法就是拖，拖到你這個傢伙任期完了就結束了。好在我任期滿了以後，還有王美玉委員和仉桂美委員，還有其他委員把這個案子撿起來，繼續釘住。在我們離任之前半開玩笑，就叫托孤。我們任期完了，一個案子也完了。6年任期是非常短的，沒有後屆委員接續努力，很多努力是白費的。

我的教學生涯一直是以民商法、是以這個國際法作為我的重心。憲法、監察法規對我來講大一的A、B、C的基礎功課。我還沒有像李鴻禧老師這樣的「名師」教我。我進了監察院花了3年的時間，好好地去琢磨我一個監察委員可以做什麼事，我真正能好好做監察委員就只做了3年。假如說沒有接下去的人接棒去執行的話，白做、丟在水裡，一點效果都沒有。

徐自強、鄭性澤都已經無罪活著出去了，剩下的還有一個邱和順，邱和順是什麼案子？這個需要談嗎？屍首都沒有找到，這是英美法所說的no case (不能成為案子)，居然被判了死刑，一而再、再而三，到現在還懸在那個地方。這不是人權的案子嗎？我們事後權還等他槍斃掉以後，我們再來這邊檢討嗎？鄭性澤，我們辦那個案子，要後面有人接著辦有效果。後來鄭性澤我在街上碰到，抓著我又哭又笑，要在地上跪。我們監察委員怎麼是要求人家跪一下，我們是真正想要把人權的問題，徹底地有一個解決的門道。

**陸、司法行政問題多多**

我們第四屆在監察院裡頭，曾經查過贓證物庫的問題。案件的贓證物，擺在那個地方，全國的贓證物有4套編號的方法。從警方到檢方、從檢方到地院、從地院到高院，每移動一次要編一個號碼，編到最後，贓證物就不見了。用條碼或用射頻(RFID)有那麼困難嗎? 邱和順的案子為什麼現在結不了，這個證物那個繩子不見了。你怎麼辦？贓證物庫我們查了，我們也出了調查報告糾正案。我們卸任就沒人管了，警政署、法務部、司法院都沒人理了。不過好在最近聽說第5屆、第6屆有調查報告，有人在追了。一個司法院案件的審理就是靠物證，而你扣案的證物沒了，被毀壞了，這算什麼？這個我們要等著看。

**柒、交通設置問題多多**

今天一再都講到這個太魯閣案，太魯閣案死了49個寶貴的人命，大家都傷痛。可是台灣交通事故牽涉大卡車問題特別多。今天這個劉玉山跟李炳南委員沒有在現場。我們以前查過，每一年車禍死亡超過3000人，裡面大型卡車肇事是1500件。因為內輪差造成的，更是在這裡面佔32.6%。這個案子我們第4屆查了。我們調查報告還講，我們說人家國外的卡車，這個內輪差的地方是有防護的板，你就不能在硬體上面要求大型卡車做這些裝置？原本是可以防範的，人命是可以救起來的，至少每一年可以從1500個人裡面，救下來32.6%，你行政單位為什麼不做？我們這一屆完了沒有人接，所以這種類型的案子繼續發生，報紙上成天看到有人捲進內輪差裡面被壓死，好可憐，老爸媽跪在地上哭，哭有什麼用？你監察委員到哪裡去了？為什麼行政單位不能做？

**捌、有關廢院**

監察委員、監察院假如要廢掉，我在拙著「監察制度要義」中有詳細的意見，監察院廢掉，我沒有太大意見，問題是你要把監察權交給誰？三權分立制度裡頭也是有監察權的，但是，他們都是兩院制，我們不是。問題是你不要監察院以後，誰做你這個監察的工作？給立法院嗎？你們覺得很好嗎？給行政院嗎？球員兼裁判，你們覺得很妥當嗎？你們假如覺得妥當，我少數服從多數，我的意見就是不能沒有監察機制。

**玖、小結**

做監察委員是非常辛苦的，我剛剛聽到蔡委員講的白天、晚上那麼幹。我們在第4屆的時候有一個笑話，兩個公務車駕駛在聊天，說：「我們委員今天又住院了」。「啊？你們委員怎麼生病了？」「他案子辦不完，晚上住在監察院了，住院了」。披星戴月不全然是誇張的描述。監察院在做監察工作。我們要擔心的不只是監察委員住院，擔心的是外面人怎麼說我們。外界那麼不了解監察工作。

宋代，司馬光《諫院題名記》說到這個監察權，應該：「志其大，舍其細；先其急，後其緩」。做監察委員自有拿捏分寸，你不要去找那個細微末節的東西去查，要查大的、查出制度來，制度上解決了問題，就不會有個案的冤屈出現。

宋代把諫院的這些人名字刻在石頭、擺在門口，哪些人、哪些人是監察委員、是御史。我們現在網頁裡面把我們所有的名字、把我們照片都登上。所以以後的人就在那個網頁上面指指點點，某也忠，某也詐，某也直，某也曲。我們自擔後果，自受公評。所以我們監察委員是可以貢獻國家，可以護衛人權。我們沒有顏面辜負民眾的期盼辜負民眾的依靠。以上是我的心得，謝謝。

**司儀**

謝謝李委員，接下來請主持人、報告人 以及與談人再次上台就座。接下來還有三位與談人，我們把時間交給張理事長。

**主持人：張富美理事長（台灣之友會理事長(2020-)）**

下一位是田秋堇委員，請發言。

**與談人：田秋堇委員（監察院第6屆監察委員）**

**壹、前言－不贊成把監察權交給立法院**

謝謝，剛剛聽到非常精彩的報告和與談，真的非常的敬佩，我們在立法院時，我和李復甸委員曾經是同事，所以我附議李復甸委員的說法，我不贊成把監察權交給立法院，我太瞭解立法院的運作了。

國家人權委員會成立到現在8個月，我剛好身兼監察委員和國家人權委員會的委員，參與這個實際的運作，我看到很多的期待、失望，也看到一些衝突、討論、磨合，許多人對於現在國家人權委員會放在監察院下面，不完全符合《巴黎原則》，感到非常的失望。但是8個月看下來，我覺得我們就像聖經裡面的大衛，我們面對巨人，口袋裡只有三顆石頭，必須不斷思考，你要打巨人的哪裡，才能打倒巨人？在這個過程中間，大家一邊磨合、一邊做事。

**貳、親身經歷－電影《無聲》與現實世界之案例**

我講一個我最近的親身經驗，去年有一部真實事件改編的電影叫《無聲》，電影裡面有一位見義勇為的王老師，他站出來舉發了他所任職的特教學校裡面，集體性侵的案件，但是我要告訴大家，現實世界裡面比這個電影更加殘酷許多倍，因為現實世界根本沒有這位見義勇為的王老師，這個在學校裡面集體性侵的事件長達8年，共有157個受害者，最後是父母向人本文教基金會求助才被揭發，當時我是立委，我在立法院質詢、陪他們開記者會，媒體報導、監察院啟動調查，彈劾了校長，還有十幾位老師。

現在我在監察院，我身為國家人權委員會的委員，我想要去追蹤、調查說這9年來，這些被彈劾的人，他們到底在哪裡？他們在做什麼？這個學校改進得如何了？但是我想認真地去討論的時候，才發現國家人權委員會面對的是，這個學校現在已經是南部某大學的附屬學校，所以面對大學自治，你要去調它的資料，用國家人權委員會的名義行文，若沒有監察委員憲法賦予的調閱權跟調查權，如果它不理你怎麼辦？

所以後來討論的結果，國家人權委員會的助理建議我轉換身分，用監察委員的身分去運用監察院調查處的資源、運用監察委員的調閱權去調資料，不然你可能拿不到資料，這個是我最近的親身經歷，就是我必須從國家人權委員會轉換成監察委員的身分，我才可以去做我身為國家人權委員會想做的事情。

**參、監察委員的權力－監察委員得否兼任國家人權委員會委員？**

事實上不只是調查權，依據《憲法》和《監察法》監察委員才有彈劾、糾正、糾舉的權力，官員必須來監察院，不論你高不高興，必須來監察院接受約詢，但是，國家人權委員會的委員沒有這樣的監察權力，正如剛剛李復甸老師所講，最大的人權侵害者往往就是政府，如果我們面對政府行政機關，嚴重侵害人民權利時候的案件，如果我們是用柔性的、溝通的方式去進行調查，在調查的時候，他可能給你敷衍、抵制，一開始可能連資料調閱或官員約詢都難以進行，所以這個我們也考慮過，如果像剛剛我講的這個特教學校事件，未來就算國家人權委員會規定說如果妨礙我們行使職權可以罰鍰，他也有可能說：「好啊！要罰就罰，我願意罰錢了事」，罰錢了事之後，是不是可能就拿他沒辦法了？

所以，從實際的運作來看，目前這種監察委員同時兼人權委員身分，這樣同時運作，就國家人權委員會的工作推動，也有它的有利之處。我意思說，大衛的口袋裡面可能多了半顆或一顆石頭。

國家人權委員會如果成為像審計部這樣子的獨立機關的話，審計部是這樣，審計部它的報告也是要送到我們監察院來，給監察院的各常設委員會，經過監委的調查之後，然後再去行使彈劾、糾正，所以這個狀況會不會比現在更耗時、更沒有效率？這個也是要提供給大家參考。

還有一點，監察院的調查處成立超過20年，有非常多優秀的調查官，還有審計部的資源，依照《監察院與審計部業務協調會報的實施要點》，審計部可以配合監察院，監察院可以把案件委託給審計部、委派給審計部的人員來查核，大家都知道審計部是依照國際審計標準來查核中央、地方政府大概超過20兆的預算，以錢追人、以錢追事、以錢追政策，全國各縣市都設有審計處，有上千位專業的審計人員，所以國家人權委員會如果懂得運用，事實上都是可以用得到的。

所以運作到目前，監察院跟國家人權委員會互相配合，像剛剛我們提到的這個死刑犯的調查，國家人權委員會就沒有辦法像監察委員那樣去調查，進而督促檢察機關提起非常上訴、再審來洗刷冤屈，但是監察院可以，所以到目前為止，我們看到監察委員和人權委員，這個兼而有之、互相轉換，可以依法靈活轉換身分，或許也印證了我們報告裡面，就是說現在監察院是一個混合型的人權監察機關。

**肆、小結**

當然有人還是擔心不完全符合《巴黎原則》獨立機關的要求，不過，國家人權委員會在陳菊主委跟高副主委的領導之下，事實上它的獨立性沒有什麼問題，不過我知道許多人還是認為國家人權委員會一定要脫離這個監察院，我也尊重，不過要做到這一點，不可避免一定要通過一關，就是立法院的立法、修法，我必須跟大家報告，以我們現在這個運作機制，如果國家人權委員會跟監察院可以相輔相成、可以互相尊重、可以互相合作，做出成績來，我相信未來在立法院，我們要修法、立法，一定可以得到國人的支持，也就會得到立法院的支持，我相信這樣的做法應該是目前最有利的做法，再一次謝謝大家，謝謝。

**主持人：張富美理事長（台灣之友會理事長(2020-)）**

好，下一位是劉靜怡劉教授。

**與談人：劉靜怡教授（國立臺灣大學國家發展研究所教授、中央研究院法律學研究所合聘研究員、中央研究院資訊科技創新研究中心合聘研究員）**

**壹、前言**

謝謝主席，張委員、張理事長、學姐，以及在座的各位先進，以及台下許多的長輩與老師們，大家午安，我雖然是一個憲法學者，但是坦白說，我其實對監察院這個憲政機關沒有什麼太多的研究，所以我當時接到這個與談邀約時，我其實是本來想拒絕的，因為我覺得我應該談上一場CPS跟科技偵查那一部分的問題。但顯然我被指定這一場，所以我想沒有關係，我還是勉為其難地接下來，今天其實是帶著一個學習的心情，也聽了一整天的報告，等於是一些讀書心得，所以大概也沒有什麼很深刻的觀察或者是提問，只是我覺得有一些必須要去提出來的方向性問題，跟大家討論一下。

**貳、監察院的定位問題－存廢與否**

對我來講，其實監察院作為一個我們說的憲法機關，對我來說，我覺得它一直是一個奇特而不幸的存在，為什麼這樣子呢？就是說它其實承繼了太多的，過去在我們憲政發展史上面的一些轉折，或是說有些轉折其實不是太正常的，而累積下來的一些問題。這些問題在我看起來，其實從來沒充分解決過，延續到今天其實為了面對新的時代，跟第二波、第三波民主化的需求，一些國家民主體制的穩固的問題，其實又增加了更多的問題。

我們剛剛一直在談國家人權委員會的這個建置，這部分的問題可能是其中一個面向，所以換句話說，它其實從原來的御史大夫的想像，然後變成一個準司法機關的想像，從大法官把它說它是民意機關，後來又被我們認為說它不應該是民意機關。以前不覺得它只是一個真正在保障人權的機關，甚至覺得它其實就是去管行政權的機關，變成一個我們希望它在人權的這個保護上，能夠發生極大功能的機關。可是它幾十年來都一直活在一個陰影底下，尤其在解嚴之後，所謂的監察院廢除論，我相信就是說連現在的執政黨，向來的主張也就是廢除這個監察院，我應該沒有記錯吧，雖然現在不太特別談這個事情。

所以，它其實是一個很複雜的背景脈絡底下，必須要去，我們這樣講好了，叫作求生存，我們比較務實地來談，就是說如果要求生存，你到底是要怎麼求生存？你如果不打算把它廢掉，打算要把它留著，到底怎樣的留著才是一個讓它可以從不幸的存在，變成一個對大家來講，一個有意義的憲政機關或憲法機關的存在，這可能是大家必須要好好思考的問題。

**一、監察院的對外關係**

好，我會從兩個角度來看，第一個角度就是說監察院的外部關係，另一個就是監察院的內部關係。在外部關係這個部分，我有幾個面向的看法，第一個就是說對外，它其實不管是對行政權、不管是對這個人民。國家人權委員會其實就是會面對很多人民的，或者是對人民的權利保護，其實在我看起來，在對外關係的相關法制建置上面其實是不充分的，因為過去除了《監察法》跟相關的一些調查規定之外，我們其實並沒有很認真的去思考，到底我們如何讓監察權的行使變成一個，合乎現在民主國家的權利保護需求的一個體制？

所以我們相對的，就沒有把很多的關於法律或者立法的討論放在這上面，這些問題其實剛剛蔡委員的論文裡面，他提了滿多的，在我看起來，就是法律技術性很高的問題，在比較法上都不是太容易解決的問題，但是起碼給我的一個心得就是說，我們在權利保護的法律建置上面，其實真的是不夠。

好，他談的就是說正當法律程序的加強這個部分，大體上我基本上是同意的，事實上我也同意就是說，我們可能現行法上面，去談所謂的排除《行政程序法》這個部分，可能在立法上是應該要做一個調整。換句話說，恐怕應該是要去適用《行政程序法》才對，就是說這個其實是一個最低標準，甚至我也滿同意早上李震山大法官所說的，就是說恐怕應該要有一個全面性的一個行政調查法，而在此行政調查法底下，我們的《監察法》的一些相關調查的規定，或者未來國家人權委員會有一些相關職權行使的調查法規的時候，都必須去配合這個行政調查而去做這樣的修正。

好，如果沒有《行政調查法》的訂定，我們有沒有辦法這樣做？其實我們還是有辦法這樣做，我們還是可以去修正《監察法》跟制定《國家人權委員會職權行使法》的一些相關的規定，讓他的行政調查時，所踐行的權利保護的密度，可以合乎正當法律程序的要求。當然我們大法官已經講了，就是說事實上正當法律程序的要求，可以類型化、可以層級化，當然李震山大法官對於這種做法是有意見的，就是釋字第690號解釋，關於《傳染病防制法》的討論，他們當然是說希望能夠盡量能提高保護密度，但是我也不排除說，其實可以做某種類型化跟層級化。但無論如何，以現狀來說，這個部分其實是不充分的。

這個其實還會連接到剛剛所談的right consult的問題，就是律師可否陪同以及在場的問題，也就是律師權的概念。不管在這個調查程序裡面，我們希望律師的參與或介入到多深，基本上，我是傾向於應該把律師權這部分的問題，能夠明文化，而不是把這個決定的權力交給個別委員。當然就是說這裡會去牽涉到所謂的受調查人的配合義務、裁罰的這個部分的問題，我覺得這部分問題有一個重點，可能剛剛蔡委員沒有特別去談到的，就是說可能要好好地去想比例原則的問題，就是說你到底希望受調查人配合義務到什麼地方，然後如果不配合應該接受什麼樣的處罰，恐怕這裡最重要的一個關鍵，是判斷標準與比例原則的問題。

好，另外在對外關係上，就是剛剛也談到了，就是跟司法權互動的問題。我相信監察院與司法權的互動是向來都存在的一個潛在緊張關係，不管是對於法官的，每一個個別法官來講，或者是整體司法體系，覺得你也不過是準司法權而已，你憑什麼來找我麻煩？是這個部分的問題，我覺得這裡可能，尤其是在人權委員會成立之後，特別要去想的，就是到底監察跟司法之間、監察跟狹義的司法權之間，到底應該如何合理分工的問題，尤其是在新的憲法訴訟制度出現之後，這個部分到底要怎麼處理好，我覺得這個是可能要稍微想一下的。

另外比較麻煩的是跟其他的憲政機關，就是立法機關本身，我們舉個例子，跟立法機關的互動問題，或是說跟立法機關之間潛在的緊張關係。當然跟司法之間潛在的緊張關係，它可能是通案的，也有可能是個案的。但是相對於立法權來說，這個就是有點麻煩。一個最好的例子是，以國家人權委員會為例，立法院給你一個組織法，把你生出來了，但他不給你一個職權行使法，所以就會出現很多剛剛其實秋堇委員提到的問題是，我不能夠用國家人權委員會的委員之身分去做的事情，我就巧妙的轉換身分，去扮演一個監察委員的角色，我就可以去做了，我覺得這是一個不得不然的做法，但我覺得這不是一個國家機關應該有的常態性的做法。

所以換句話說，我不太能夠接受立法院不通過《國家人權委員會職權行使法》這樣子的一個作法，不是說因為我今天在監察院，所以要罵立法院。我覺得生任何一個機關出來，都必須要同時給它一個充分的組織法跟作用法的互相搭配，否則它沒有辦法做事情。好，不然的話，你就變成說我繼續用《監察法》嗎？真的嗎？可以這樣做嗎？兩者權力行使的類型其實不太一樣，真的可以這樣便宜行事嗎？這其實是有疑問的。

**二、監察院的對內關係**

另外就是對內的問題，當然就是國家人權委員會的這個部分，今天早上張文貞老師談到跟防疫有關係的人權措施的新聞稿，我看了之後坦白說，我也覺得不妥，不妥的原因是說就算監察院的國家人權委員會，在現在疫情還沒有結束的情況底下，不打算立刻介入去做深入的調查，但是那個理由構成其實也不是太好，而且從比較法的角度來看，其實其他國家也不是這樣做。

我舉一個最近的例子就是韓國，南韓的人權委員會其實在韓國疫情最嚴重的時候，有好幾次都介入他們防疫措施的糾正，不管是中央政府或地方政府，然後政府其實也從善如流的，就真的去改變他的那些措施。最近的一次是首爾市的市長下了一個行政命令，要求所有的外籍勞工全部都要做全面篩檢，然後國家人權委員會就出來說不行，這樣子過度侵害人權，他就把那個東西收回來。

我的意思是說其實這時候不是在搗亂，我覺得這個時候是在協助行政機關去保護人權，我覺得應該從這個角度來看。從這角度來看，其實對國家人權委員會來講，我認為這個就是在證明你們存在的必要性。換句話說，如果你要讓大家認為你的存在是有必要性的，而不再是奇特而不幸的，不再是立法院高興把你怎麼樣就可以怎麼樣的，我覺得這件事情其實是滿重要的，或許在人權政策的這個擬定上面，或者是執行自己職權的設想上面，可以重新思考。

**主持人：張富美理事長（台灣之友會理事長(2020-)）**

下一位是黃怡碧黃執行長。

**與談人：黃怡碧執行長（人權公約施行監督聯盟執行長）**

**壹、前言**

主持人、報告人、各位與談人，還有在座的師長，很榮幸有機會參與這場有最多女性講者的場次。作為一個女性人權刁民，其實只要有機會來參與正式的會議，我們就是會非常本能地計算講者的性別比。今天五場次的會議，我們如果把主持人、與談人、報告人，全部都計算進來的話，女性在22個講者當中佔7位，不到3分之1，我相信還有蠻多的進步空間。我想女性不是沒有能力去講非常剛硬的議題，有許多女性不是沒有能力坐在這裡，只是需要機會與被看見。就像這一場原先邀請的與談人是人約盟的召集人黃嵩立教授，只是因為他沒有時間，所以讓我有了機會來參與，其實我也不應該有太多的抱怨。

回到今天的與談重點。人約盟的成員團體，長期投入很多的心力在推動國家人權委員會的成立。當然，在《國家人權委員會組織法》的立法過程當中，民間版的許多意見沒有被接受：比方說，我們一開始主張的，就是要讓傳統的監察機制跟國家人權委員會，能夠完全區隔，也就是所謂的切半版。接下來，被民間團體眾所期待，希望能夠充分發揮國家人權委員會新職能以及工作方法的《職權行使法》，不管在立法院，或者是在監察院的內部，也都面臨了非常多的爭議跟重大的挑戰，所以失望當然是很多的。

**貳、國家人權委員會的可課責性**

不過逝者已矣，來者可追，我還是要一而再、再而三，屢敗屢戰，希望能夠從民間20年來對國家人權委員會的期許出發，然後以聯合國的《巴黎原則》作為一個框架，一部分來回應蔡委員的論文，然後也希望能夠對國家人權委員會接下來的運作，提出一些小小的建議。誠如剛剛靜怡老師所說，不過也是在委員的報告裡面比較少提到的，就是監察院國家人權委員會的可課責性 (accountability)。

其實在過去20年間，應該特別是過去這5年來，比較有機會拜會監察院。在討論建立國家人權委員會的長遠歷史當中，有一件事情讓我印象非常深刻，就是當我們有機會拜會到前院長張博雅女士的時候，她總是會非常驕傲地說：「監察院在中華民國境內，不需要對任何的個人，以及機關負責」，所以它的獨立性是完全沒有問題，我想她對於這一點，非常的自豪。可是在這邊我要強調：國家人權委員會作為一個監督政府，以及要作為人權促進與人權保障功能的最重要執行者，它本身也有可課責性的問題。

依據聯合國《巴黎原則》，以及國家人權機構全球網絡 (GANRI) 所發布的第1號一般性觀察 (general observations)，國家人權委員會有必要透過一系列的作法來強化它對外的可課責性。這些作法包括決策、財務、以及運作的公開透明性，以及公共參與，特別是在一個以代議民主為主要民主運作的法治國裡面，向國會提出報告是特別的重要。

我從蔡委員的報告裡面，獲取很多關於監察院變革的知識。我自己學法律的時候，正是台灣歷經激烈修憲的時刻，都不知道憲法要怎麼讀才對，所以就讀了李鴻禧老師的《憲法教室》，因此也使得我過去對於監察權相對冷漠。蔡委員的這個報告，讓我更瞭解整個監察權的衝突，以及一路修憲到現在狀態的一些歷史跌宕。

就如報告裡面提到的，其實監察院經過幾次的修憲，已經不再是民意機關，無法如修憲前一般以間接民意來課責監察委員的表現。而現在監察院跟國會之間的互動，似乎只剩下監委同意權的行使、預算爭取、以及非常非常少數、例如在《職權行使法》立法過程中的折衝。事實上，這種缺乏跟國會間進行正向的互動，並不利於國家人權委員會行使本來被期待的人權促進跟保障的功能；特別當非常多的系統性的侵害，其實來自法律制度本身。如果沒有辦法跟立法院有更多積極正向的溝通來促成修、立法，恐怕國家人權委員會在給立法或行政機關有關法案的建議時，成效都會大打折扣。

當然我們都清楚憲法並沒有規定監察院需要向國會負責，可是我相信也沒有因此而禁止監察院主動積極跟國會建立某一種的協作機制，一方面確保國家人權機構的獨立性，不會讓人權保障的工作淪為政爭跟黨爭的犧牲品，一方面也讓法案建議工作有效進行。對不起，我用這麼重的一句話，是因為我認為《職權行使法》的出師不利，不是那麼單純的技術性問題。

我們期許國家人權委員會能夠透過跟國會的良性互動，進一步以有別於傳統監察機構的做法來促進人權保障工作。基此，我們認為監察院國家人權委員會有必要參考2012年的《貝爾格勒原則》，來處理國會跟國家人權機構之間的互動。這是第一個部分。

**參、分工型的國家人權機制－清楚區分監察與人權保障之功能**

第二個部分要討論監察權與人權保障的分工。傳統強調除弊的監察權行使，跟《巴黎原則》所提倡的人權促進和保障功能之間，會有一些緊張關係。雖然在委員的報告裡面非常正確地指出，在全世界6種主要類型的國家人權機構中，有一種就是兼顧監察與人權保障功能的混合型監察使，不過這一類的監察使通常是由國會所指派的1到3位監察使，來兼任這個人權保障的這個功能。雖然全世界並沒有針對人權機構類型的評比，可是一般而言，不會認為兼具監察與人權功能的混合機制，是最能夠發揮人權促進以及保障的類型。

另外，這一類混合型機制的監察使人數，大概就只有我剛剛講的1到3位，因此需要依賴非常強的工作人員來完成人權保障的工作。台灣的監察機構演變有我們自己的歷史，以現在的監察院來說，是一個蠻大型的監察組織，因此我認為我們不需要用混合型，而應該用分工型的設計。所謂的混合型是指單一委員身兼人權保障跟監察的工作，而我所謂的分工型，是明確在監察院裡面，明確區分監察跟人權保障的人選與功能。

監察與人權功能如果不區分清楚，從實務來說也會面臨難題。舉一個例子，可能接受監察院國家人權委員訪視的對象，可能搞不清楚今天出現的是誰：今天你是拿著蘿蔔來，要來跟我協作的國家人權委員會？還是我不聽你的話，你會揮出大刀利劍；如果我不合作，可能馬上面臨被糾正、糾舉、彈劾的監察委員？所以我覺得這個部分其實也不太符合人權原則裡面，非常強調的這個可預測性。

接著，特別是如果《禁止酷刑公約施行法》順利通過的話，未來國家人權委員會還必須要擔負起國家級的防範酷刑機制。而防範酷刑機制 (NPM) 比起國家人權委員會，它更強調的是一個用建設性、共同防範酷刑的策略，來跟有可能發生酷刑的這些機構共同合作，所以它更強調的是一種更柔性、更建設性的職權行使方式，甚至不只跟監察權有所衝突，也很可能在人權促進跟保障之間，這兩個功能就已經有一些的緊張。

再論監察/人權委員個人層次的偏好。國家人權委員會承載了20年的殷殷期待，我相信有非常多的民間團體、以及求救無門的人權侵害的受害者，一定很希望有了國家人權委員會，能夠作為現代的包青天 (?) 、是一個有牙齒的機關。因此，即便是人權委員，也可能更偏好執行監察委員的職權。而這樣子的期待與偏好，就會跟我們前面提到的，像是法令跟法案的建議功能，以及比較建設性的、與各權力機關的協作功能，可能有所衝突。當你帶著彈劾、糾舉、糾正這些監察權，而來進行所謂的議題倡議的時候，倡議或是建議很可能變成一種指揮，模糊了不同權力的界限，難以區分究竟是指揮還是建議。

另一項挑戰則是剛剛其實幾位與談人都已經提到的調查權行使。調查權本身性質不明，我覺得是重大議題，可是因為時間的關係，我就先跳過。

**伍、修法的建議**

最後是我們有關於未來修法的一些建議。雖然很多人都說這次的修憲是修假的，可是我還是很希望我們能夠把握這次修憲的契機，試著讓國家人權委員會能夠成為一個獨立的憲法機關，而且在裡面應該明定要向國會負責。在還沒有辦法修憲讓NHRC變成一個獨立機關之前，我們要先修訂《監察法》，明定國家人權委員會的職權，是監察院憲政職權的一種特殊形式，它的權力是為了促成國家公務機關的良好運作；如果真的有彈劾、糾舉的必要，應該把這些案子直接移轉給傳統的監察委員這一邊，而不是自己想當監察委員的時候當監察委員，當人權委員的時候當人權委員，我覺得這個還是不太妥當。

第三個就是要去修改《國家人權委員會組織法》，這是最簡單的工程，就是我們把「當然委員」那四個字換成「專任委員」，這可能是修法幅度最小的工程。每個人一天都只有24小時，專心做人權委員的事情是非常非常重要的。

最後還是要提到《國家人權委員會職權行使法》的重要性。首先，我們還是希望能夠利用《職權行使法》去釐清國家人權委員會現在所使用的各種以調查之名，所做的這些資料蒐集的行為，然後資料的種類、蒐集的目的跟蒐集的方法，是否具備一定的強制力。另外，還有正當法律原則，以及強化受調查人不管是透過律師其他協助者陪同的程序保障。同時，還是要明定國家詢查 (national inquiry) 的性質、方法、跟效果，以及參酌像是韓國國家人權委員會常常在做的調解等有別於傳統監察的工作方法與職權。我就先報告到這邊，謝謝。

* **綜合討論**

**司儀**

謝謝黃執行長。

**主持人：張富美理事長（台灣之友會理事長(2020-)）**

現在時間已經到了，就是5點10分，延長再10分鐘可以嗎？要有一點時間趕快讓大家提問，好，現在書面提問的只有一張，還有沒有？後面還有人舉手？兩個，真的來不及，因為有人要先走，有些人先離開沒關係，接下來還有一個節目由趙委員主持閉幕的。

**司儀**

接下來要進行的是提問與回應。

**報告人：蔡崇義委員（監察院第6屆監察委員）**

第一個問題是問國家人權委員會沒有實權，那麼行政機關對於調查置之不理，要如何提升它實際的效能？如何保障人權免於破壞？第二個問題是監察院提出調查報告並糾正，移請行政部門對該員從嚴究責議處，但是行政部門官官相護，蓄意拖延，拖過了公務人員懲戒的時效，推說已經過了追訴時效，試問監察院有何看法？有沒有後續追訴、懲戒的解方？人權受到了破壞，無辜人命，還有申冤的機會嗎？這現在目前有這兩個問題，是不是容許我先做一個簡單回答，最後我們請教李教授，他更資深。

目前我們國家人權委員會沒有實權的原因，是因為我們《國家人權委員會職權行使法》目前在立法院有意見，所以我們包括連《監察法》26條修正也跟著撤回，我們現在努力要做方向，是不是剛才我們黃執行長所講的，在《監察法》裡面做訂定，《職權行使法》定得更周密一點，我們再做，只是目前國家人權委員會沒有《職權行使法》，有運作上困難，但是剛才田委員有講，雖然是有點投機取巧，因為她還是有監察委員的身分，所以目前在調卷這一方面，還沒有問題，因為他們可能怕被彈劾。

但是我們剛才有拋出一個問題，連包括監察院去調卷，可能都成問題，因為沒有任何強制力，如果他不給你，就像石木欽案那樣，要我自己跑去那邊調的，一個卷、一個卷慢慢看的，所以相對地，目前有實際效能，是用監察委員的角色，但是像黃執行長講的，我也認同，這個只是權宜之計，不是一勞永逸的辦法。

那麼如何保障人權免於破壞？這也是剛剛有講的，我們第二場一直在強調正當的法律程序，所以不管國家人權委員會，或者監察院去調卷，也要符合正當的法律程序，就是被調查人也要符合他正當的法律程序，那麼提出報告，現在目前監察院真的是碰到這個實務上的困難，也就是說他提出報告以後，你問他說：「這是誰負責的？應該要做懲處」，他就跟你一直拖延，就像我們講白的，台鐵的MMIS跟CMIS，我們查了，一直問問問，問了2年，終於跟我們講說是某某人決策，那個東西一看，已經超過10年，退休了，再來呢？再來呢？要不要彈劾？彈劾過去，到懲戒法院大概也知道結果就是免議。

所以這個問題對我們也是一個很大的困擾，但我們也希望在法令上修改，如果他磨，一定時間他沒有提出的話，甚至有時候用我自己當過法官來講，我也比較知道他們哪些有什麼東西，都是我自己去拿很快，一天就可以拿到，最起碼知道那個東西在哪兒。但是有的如果他不跟你講，那真的是拿不到，尤其時間如果比較久的，如果不是自己去拿的話，幾十年前的案子，他幾乎都跟你說銷毀了，所以我們上次去印呂金鎧案，他說銷毀了，我馬上去到現場，在它倉庫裡面，當時的人說莫拉克風災，被颱風水浸了，結果它還有一包的東西，那些東西是當初沒有銷毀的、發霉的，那個卷就在那邊。

所以，對這些案子有什麼看法？超過追訴時效，實在是不知道有沒有看法，用法官來講，現在法官法也會修改成法官可以自己送懲戒，所以我們這一屆除了第5屆留下來的之外，這一屆對法官、檢察官沒辦法，幾乎沒有案子了，因為他們都自己送，送的結果，到目前為止幾乎也沒有什麼懲戒。

然後大家不否認，如果能夠司法自律的話，我們也樂見其成，如果沒辦法自律的話，可能監察權他律的功能也會再加強一點。監察委員對這個有什麼看法？我們也希望說懲戒權的時效能夠延長，如果從知道事情，知悉之後幾年，而不是說事情發生之後幾年，就像我們民事的侵權行為是知道，2年，不知道的話，10年，不然很快就過了，所以我們希望，第一，時效的延長，因為很多行政的責任是過2、30年才發現到，這一則才挖出來的，至少超過10年，不要說超過10年，只要超過5年，其實就沒辦法懲處。各位也在這裡，講一些很好玩的事情，懲處權5年時效怎麼來的？沒有法源，是大家開會決定的。

然後我們怎麼後續去追訴呢？這一次我們看到石木欽案也好，你說翁茂鍾案也好，他沒有送過來的，我們最喜歡表明我們的立場，他是情節重大，如果我們覺得情節比較重大的話，我們照常會彈劾，但是我們知道他的後果，可能彈劾過去之後就是免議，所以也是不合理。尤其退休的，如果彈劾是不能退休，但是問題是他們都一直拖拖拖，拖到他退休以後，好，資料送給你，再來呢？除非你把他撤職，很嚴重的撤職，否則的話，幾乎通通沒有任何的影響力。所以有沒有後續的追訴、懲戒的解方？目前還在想，感謝各位。

然後人權破壞、無辜人民還有申冤的機會嗎？有，但是很慢，所以剛才我有唸一個給你們看，我們現在目前第5屆有5個再審成功的翻案，有2個非常上訴的案子，不要忘記，那是6年的累計。

**主持人：張富美理事長（台灣之友會理事長(2020-)）**

謝謝我們委員非常精闢的見解，因為時間真的是不夠，這麼多人要問問題，等一會結束以後，我們在私底下再討論，可以嗎？不然的話，這樣拖下去，拖到6點了，不行。

**司儀**

讓我們再次掌聲謝謝本場次的主持人、報告人、以及與談人。