

國家人權委員會調查權行使法草案總說明

九十一年一月十八日陳報行政院

保障人權是世界潮流，設置國家人權機構則是聯合國長期推動保障人權之主張。總統於八十九年五月二十日就職演說中，曾宣示我國將遵守「世界人權宣言」、「公民與政治權利國際公約」及「維也納人權宣言暨行動綱領」等國際人權公約，並將「國際人權法典」國內法化。故本院為積極落實人權保障，建構我國人權保障體系，乃參考前揭重要國際人權法典，研擬「人權保障基本法」草案，並另行研擬「國家人權委員會組織法」草案。依該組織法草案第二條第二項規定，該委員會調查權之行使，另以法律定之，故另行研擬「國家人權委員會調查權行使法」草案，以利遵循。本院隨指示法務部研擬，經該部組成專案小組，二次邀請對人權及憲法素有研究及關切之學者專家座談指教，並參酌聯合國編印「國家人權機構 關於設立和加強促進保護人權的國家機構手冊」及其他有關人權保障之文獻資料，始完成符合我國體制之「國家人權委員會調查權行使法」草案報院。

鑑於我國行政、立法、司法、監察、考試五院及各部會之職權運作，皆與人權息息相關，為維護我國五權分立之憲政體制健全運作，使機關職權各有分際，本法草案所研擬規範之國家人權委員會調查權，原則上不介入憲法或法律保障獨立行使職權機關調查中之事件，所調查之人權侵害事件，亦宜具有重大性、普遍性，且應採取主動之行政調查，但為使調查權發揮探照燈之功能，發覺侵害人權之處，並督促及建議各機關充分保障人權，調查結果自應公布並建議改善，作適當處理，促使人權保障

更為進步與普及，亦不致紊亂國家機關行使職權之機制。爰秉持上開立法原則與特性，研擬完成本法草案。

本草案條文共計二十條，茲分述其要點如下：

- 一、明定本法之立法依據。（草案第一條）
- 二、法規、制度或措施之存在或不備有侵害人權，或人權受重大侵害而具有普遍性之事件，其影響人權之層面相當廣泛而普遍，受侵害之人權深遠而重大，爰明定本會委員得依職權或申請，經委員會決議後依本法進行調查，賦予本會主動調查權。（草案第二條）
- 三、為期與司法、監察等獨立行使調查權有所分際，避免影響各該機關正常運作，爰明定本會對於偵查中或審判程序進行中之事件、監察院或其他依法獨立行使職權之機關進行調查中之事件，或得依法提起司法或行政救濟之事件，不予調查。惟為能適時發揮本會調查權之督促性功能，乃明定上開事件如具有普遍性而其相關法規、制度或措施之存在或不備有調查之必要者，委員會議得例外決議予以調查。（草案第三條）

- 四、本會調查權之發動，固採職權調查為原則，惟為積極落實人權保障，個人或團體之人權受直接侵害，認有第二條第二款情形者，得向本會申請調查，爰明定其申請調查之要件、申請方式及補正程序。（草案第四條、第五條）
- 五、明定本會對於申請調查事件之程序審查，經委員審查後應敘明理由提請委員會議決議應否予以調查，並通知申請人；並規定經委員會議決議調查之事件，應同時指定委員進行調查。（草案第六條、第八條）
- 六、為建立本會調查權之公信力，同一事件經委員會議決議不予調查或對於調查結果之決議，不得聲明不服；基於一事不再理之原則，非有新事實或新證據，亦不得再申請調查，爰予明定。（草案第七條）
- 七、調查權之行使固應由委員親自為之，惟為期迅速完成調查，爰明定必要時亦得要求政府機關（構）就指定事項協助調查；政府機關（構）應迅速調查，並將調查結果提供本會。（草案第九條、第

十一條)

八、為期調查權順利行使，明定受調查者負有接受調查之義務；無正當理由規避、拒絕或妨礙調查者，依法處予罰鍰並得按次連續處罰。(草案第十條第二項、第十九條)

九、為使本會調查權具有行政性和主動性，作公正公平客觀之調查，以發見真實，爰明定調查權之行使方式，得向有關機關(構)調閱卷宗及資料、通知申請人或第三人到場陳述意見或提供必要之文書、資料或物品，實施勘驗或為其他必要之調查方法，以使權責分明。(草案第十條第一項)

十、明定本會對於調閱之卷宗、資料或調查所得之資訊，涉及國家機密或依法規應保密者，負有保密之義務，且為切實遵循，並明定其保密措施，由本會另定之。(草案第十二條)

十一、人權保障與憲法乃一體之兩面，人權有無受侵害，多屬憲法規範之內涵。委員於其行使調查權時，如對於是否侵害人權發生適用憲法疑義或與其他機關之職權發生適用憲法爭議，自應賦予

本會有聲請司法院大法官釋憲之權，爰予明定。（草案第十三條）

十二、本會委員固應善用調查方法及時調查，惟有事實上或法律上之原因而不能進行者，自宜許其提請委員會議決議停止調查或終結調查。爰就其停止調查事由、停止期間之計算及恢復調查、終結調查等，予以明定。（草案第十四條、第十五條）

十三、本會之調查須迅速完成，及時為適當處理，始足以保障人權，爰明定委員調查事件之調查期間，應自委員會議決議調查之日起三個月內提出調查結果，但為應實際需要，得提請委員會議決議延長，惟屆滿一年仍未提出調查結果，亦未提請委員會議決議停止調查者，委員會議自應為適當之處理，以免延宕，爰予明定。（草案第十六條）

十四、為期本會調查權具有督促性和建議性，發揮探照燈功能，調查結果自應作成決議書，除應予保密者外，對外公布並通知申請人；其認有侵害人權之情事者，得建議有關機關（構）或申請人採行必要措施，或為適當處理，爰予明定，並規定受建議或移送機關（構）應於三個月內將處理情

形通知本會，以期建立回報之督促機制。（草案第十七條）

十五、個人或團體認有第二條各款情形而提出陳情者，為使陳情內容明確，便於處理，爰明定應以書

面、傳真或電子文件向本會提出陳情。（草案第十八條）

十六、明定本法施行日期另以命令訂之。（草案第二十條）

國家人權委員會調查權行使法草案

條 文	說 明
<p>第一條 本法依國家人權委員會(以下簡稱本會)組織法第二條第二項規定制定之。</p>	<p>一、本條明定本法之立法依據。 二、國家人權委員會組織法第二條第二項規定：「前項第四款調查權之行使，另以法律定之」。爰依據該條項之規定，制定本法。</p>
<p>第二條 本會委員得依職權或申請，就下列事項，經委員會議決議後，依本法規定進行調查：</p> <p>一、法規、制度或措施之存在或不備有侵害人權者。</p> <p>二、人權受重大侵害而具有普遍性之事件。</p>	<p>一、本條明定本會委員得依職權或申請調查之程序及範圍。 二、本會委員為發揮積極、主動保障人權之精神，對於法規、制度或措施之存在或不備而有侵害人權之情事，或對於人權受重大侵害且其性質具有普遍性之事件，自得依職權主動提請調查；又為落實人權之保障，本條除明定本會委員得依職權主動提請調查外，並得就人民或團體提出之申請，提請調查。</p>

	<p>三、本會委員對於本條第一、二款事項為調查時，為昭慎重，並避免影響本會運作，實有規定程序機制之必要，爰於本條序文規定，須先提請委員會議決議後，始得依本法規定進行調查。</p> <p>四、法規、制度或措施，不論係存在或不備，如有侵害人權者，對於人權將造成廣泛且普遍之影響；另人權受重大侵害者，或屬個案之事件，惟其性質上如具有普遍性者，則人權受侵害之層面將相當廣泛，實不容忽視。故有上開情事之一，應賦予本會委員有主動調查之權，並賦予本會委員得依人民或團體之申請，提請調查。爰為本條第一、二款之規定。</p>
<p>第三條 有下列情形之一者，不予調查：</p> <p>一、事件在偵查或審判程序進行中。</p> <p>二、事件在監察院或其他依法獨立行使職權之機關</p>	<p>一、本條明定本會不予調查及其例外情形。</p> <p>二、本會為避免介入或干預司法權、監察權或其他依法獨立行使職權之機關（例如：行政院公平</p>

進行調查中。

三、事件得依法提起司法或行政救濟。

前項各款事件具有普遍性，而其相關法規、制度或措施之存在或不備有調查之必要者，委員會議得決議予以調查。

交易委員會)行使職權，爰於本條第一項第一款及第二款規定，事件如在偵查或審判程序進行中，或在監察院或其他依法獨立行使職權之機關進行調查中者，就該事件，應不予調查。另事件如得提起司法或行政救濟者，當先循該等救濟程序提起救濟，以謀解決，故對於該等得依法提起救濟之事件，亦不予調查，爰為條第一項第三款規定。

三、事件如有本條第一項各款情形之一者，就該具體事件之本身，本會應不予調查，本條第一項定有明文。但如該事件具有普遍性，而其相關法規、制度或措施之存在或不備有調查之必要者，則攸關人權事項層面廣大，委員會議自得決議依本法規定進行調查。爰為本條第二項之規定。

第四條 個人或團體之人權受直接侵害而認有第二條第二款情形者，得向本會申請調查。

- 一、 本條明定個人或團體得申請調查之要件。
- 二、 對於人權受重大侵害而具有普遍性之事件，除本會委員得依職權提請調查外，其人權受直接侵害之個人或團體，為保其權益，亦得主動向本會申請調查，以落實人權之保障，爰於本條明定之，例如二二八事件。至於人權未直接受侵害之第三人，其得隨時將侵害人權之相關資料，陳情本會委員依職權提請調查，自不待言。
- 三、 至於第二條第一款之情形，因涉及檢討國家法規、制度或措施問題，應由本會委員依職權提請調查，故有第二條第一款之情事者，人民僅得依規定陳情，由委員提出調查。

第五條 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：
一、 申請人姓名或名稱。

- 一、 本條明定個人或團體申請調查之方式。
- 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

<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，本會得通知申請人限期補正。</p>	<p>便於瞭解申請人之相關資料及申請調查之事由，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>三、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>四、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，本會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，由本會酌定之。</p>
<p>第六條 申請調查之事件應先推派委員一人審查，經委員審查有無違反前三條規定後，應敘明理由提請委員會議決議應否予以調查，並通知申請人。</p>	<p>一、本條明定申請調查事件之程序審查及決議之處理。</p> <p>二、個人或團體申請調查時，為免徒勞，並非隨即</p>

	<p>由委員進行實質調查，而應先推派委員一人進行程序審查，審查該事件有無不予調查之情形、申請調查之事件是否屬於第二條第二款之事件、申請人之人權有無直接受侵害、有無依第五條規定提出申請等等。又審查委員應將上述程序審查之結果，敘明理由後，提請委員會決議應否予以調查，並應將委員會決議之決議情形，通知申請人，使其知悉申請案之處理情形。爰為本條之規定。</p>
<p>第七條 申請事件經委員會決議不予調查或對於調查結果之決議，不得聲明不服；非有新事實或新證據，不得再行申請。</p>	<p>一、本條明定對於申請事件決議之效力。 二、個人或團體之人權受侵害，應依法提出司法或行政救濟，以謀解決，不具普遍性之單純個案，不宜由本會進行調查，本法規定其得提出申請，乃在促請本會依職權調查人權有無普遍受侵害之事實。故申請事件如經委員會決議不</p>

	<p>予調查時，或對於調查結果之決議，實不宜再設救濟程序之規定，以免影響本會之運作及公信力；為期明確，避免爭議，特明定不得聲明不服。另就同一申請事件，除有新事實或新證據外，依一事不再理原則，不宜再行提出申請，以免重複審查而浪費人力及資源。爰為本條之規定。</p>
<p>第八條 委員會議決議調查者，應同時指定委員一人至三人進行調查。</p>	<p>一、 本條明定委員會議決議調查時之處理情形及調查委員之人數。</p> <p>二、 委員會議決議應進行調查者，不論係委員依職權主動提請調查，或依個人、團體申請之調查，均應視該調查事項之繁簡，同時指定委員一人至三人進行調查。爰為本條之規定。</p>
<p>第九條 事件之調查，應由委員親自為之；必要時，得指定本會調查人員協助調查。</p>	<p>一、 本條明定行使調查權之主體及協助人員。</p> <p>二、 人權事件之調查相較於一般行政事件之決定，</p>

	<p>影響層面更為深廣，為期審慎，事件之調查應由委員親自為之，爰於本條前段明定之；但鑑於調查事件內容龐雜繁瑣，或部分調查內容僅屬事件之技術性環結，因委員人數有限，事必躬親似無可能，故本條後段明定，必要時亦得指定本會調查人員協助調查，以符實際。</p>
<p>第十條 本會委員之調查，得以下列方式行之：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、向相關機關（構）調閱卷宗及資料。 二、要求申請人或第三人提供必要之文書、資料或物品。 三、通知申請人或第三人到場陳述意見。 四、實施勘驗。 五、其他必要之調查方法。 <p>為前項調查時，機關（構）團體或個人除依法律或有正當理由外，不得規避、拒絕或妨礙。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、本條明定調查方式及受調查者之義務。 二、本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、通知申請人或第三人到場陳述意見等，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。爰為本條第一項之規定。 三、為使本會委員得以順利行使調查權，爰於本條

	<p>第二項明定，委員為第一項各款調查時，機關（構）團體或個人有接受調查之義務，除依法律或有正當理由外，不得規避、拒絕或妨礙。</p>
<p>第十一條 本會委員行使調查權，得要求政府機關（構）就指定事項協助調查。</p> <p>前項協助調查事項，政府機關（構）應迅速調查，並就調查結果提供本會。</p>	<p>一、本條明定本會得要求政府機關（構）協助調查及其配合事項。</p> <p>二、本會委員調查之事項，或屬政府機關（構）之職掌範圍，或因政府機關（構）擁有之調查人力及資源，足以協助調查，委員於行使調查權時，為期能掌握時效，並避免人力、資源之浪費，得要求政府機關（構）就指定事項協助調查，爰為本條第一項規定。</p> <p>三、本會向政府機關（構）要求協助調查時，為避免政府機關（構）之拖延、敷衍，爰於本條第二項明定，政府機關（構）應依指定事項迅速調查，並將調查結果提供本會。</p>

<p>第十二條 本會調閱之卷宗、資料或調查所得資訊，涉及國家機密或依法規應保密者，負有保密義務。</p> <p>前項保密措施，由本會另定之。</p>	<p>一、本條明定本會對於調閱之機密卷宗、資料及調查所得資訊，負有保密之義務。</p> <p>二、本會調閱之卷宗、資料或調查所得資訊，如涉及國家機密或依法規應保密者，自有保密之必要，爰於本條第一項規定，本會負有保密之義務。至於保密之相關措施，則授權由本會訂定相關規定執行之。爰為本條第二項規定。</p>
<p>第十三條 委員於其行使調查權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權發生適用憲法之爭議，或就其調查之事件，對所適用法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得提請委員會議決議後，由本會聲請司法院大法官解釋憲法。</p>	<p>一、本條明定本會行使調查權發生憲法疑義或爭議，得聲請司法院大法官釋憲。</p> <p>二、調查權行使對象既是侵害人權之事件，而人權多屬憲法規範之內涵，故行使調查權時，可能適用憲法發生疑義，亦可能於過程中因行使職權與其他機關之職權發生適用憲法之爭議，或就其調查之事件，對所適用法律或命令發生有牴觸憲法之疑義，而違憲與否之認定，依我國</p>

	<p>憲法規定，係屬司法院大法官職權，尚非本會所能逕行認定。</p> <p>三、為避免調查結果之認定因違憲而付之徒勞，實有賦予本會行使職權時，如有上揭情形，得聲請釋憲之權，亦可杜絕外界質疑本會委員會議或委員對調查事件之認定，是否合憲之疑慮。</p>
<p>第十四條 有下列情形之一者，得提請委員會議決議停止調查；停止調查之期間，不計入調查期間：</p> <p>一、依前條規定聲請解釋憲法者。</p> <p>二、調查事件非詢問被調查人、證人或其他相關之人，無法提出調查結果，而該應受詢問人因事實上或法律上原因，無法受詢問者。</p> <p>三、證據送請鑑定中，而該鑑定與調查結果之完成有密切關係者。</p>	<p>一、本條明定停止調查、恢復調查及終結調查情形。</p> <p>二、調查權一經發動，即應限期完成，並儘速提出調查結果，俾委員會議能作成適當之決議。惟調查過程如有法律上及事實上原因致無法繼續調查者，自應予停止調查，故本條第一項明定停止調查之情形，且停止調查之期間，不計入第十六條第一項之調查期間。另為昭慎重及責任明確，第一項序文並明定停止調查，應先提請委員會議決議。</p>

四、調查結果以其他法律關係為斷，而其訴訟程序尚未終結者。

依前項第三款、第四款規定停止調查事件，應函請有關機關（構）、團體或個人儘速辦理鑑定或終結訴訟程序，並將結果通知本會。

事件停止調查後，應注意其停止原因是否消滅，並定期查詢。停止原因消滅後應即恢復調查。

停止調查期間，認為無繼續調查必要者，得提請委員會議決議終結調查。

三、第一項第三款、第四款之停止調查，係因與調查結果有密切關係之證據尚在鑑定中，或為關鍵之法律關係（如民事、刑事、行政關係）尚未經權責機關決定或判決確定，故第二項明定，有此情形之停止調查事件，應函請有關機關（構）、團體或個人儘速辦理鑑定或終結訴訟程序，並將結果通知本會，以便本案能儘速恢復調查。

四、按停止調查，僅係暫時不進行調查，與終結調查尚有不同，為免事件於停止調查後，被無限期擱置，爰於第三項明定，事件停止調查後，應定期查詢及注意其停止原因是否消滅，停止原因消滅後應即恢復調查。

五、停止調查期間內，如因情事變更，認為無繼續調查必要者，則應提請委員會議決議終結調

	<p>查，以免造成調查延宕不決，損及本會形象及公信力。爰於第四項明定之。</p>
<p>第十五條 事件調查中，發現有第三條第一項所列情形之一者，應提請委員會議決議終結調查。但符合同條第二項情形者，委員會議得決議繼續調查。</p>	<p>一、本條明定事件調查中發現有應不予調查時之處置。</p> <p>二、有第三條第一項各款情形之一者，已明定不予調查，故本條規定於事件調查中，發現有第三條第一項各款情形之一，除非委員會議認其有同條第二項情形而決議繼續調查外，原則上應提請委員會議決議終結調查，以維國家體制，並避免浪費人力及資源。爰為本條規定。</p>
<p>第十六條 委員應自委員會議決議調查之日起三個月內提出調查結果。其未能於期限內提出調查結果者，應敘明理由，提請委員會議決議延長，延長期間每次以三個月為限。</p> <p>逾前項所定期限未延長調查期間或提出調查</p>	<p>一、本條規定委員調查事件之處理期間、延長期間之程序及未依限完成調查結果之處理方式。</p> <p>二、對人權事件進行調查，目的即在保障人權，故如本會受理之事件，無正當理由延宕不決，即與上開目的有違，爰明定其調查期間。但有正</p>

<p>結果者，應提委員會議報告。自委員會議決議調查之日起屆滿一年未提出調查結果，且未提請委員會議決議停止調查者，應提報委員會議決議為適當之處理。</p>	<p>當理由而無法於期間內完成調查結果者，應循一定程序延長，為利遵循，爰為第一項之規定。</p> <p>三、為落實保障人權之目的，對未依限提出調查結果或延長調查期間者，本條第二項前段明定，應提委員會議報告，俾讓本會可資處理。至於自委員會議決議調查之日起屆滿一年未提出調查結果，且未提請委員會議決議停止調查者，本會自應予適當處理。爰為本條第二項規定。又所謂適當處理，例如限期提出調查結果、終結調查、指定其他委員協助調查、改派其他委員調查或其他適當之處理等是。</p>
<p>第十七條 調查結果應作成書面，並研擬處理意見，提請委員會議決議後作成決議書，對外公布，並通知申請人。但應保密之部分，不予公布及通知。</p> <p>委員會議認有侵害人權之情事者，得為下列處</p>	<p>一、本條明定調查結果應作成決議書及本會對侵害人權情事之處理方式。</p> <p>二、為發揮探照燈功能，人權有無被侵害，其調查結果應作成書面，並研擬處理意見，供委員會</p>

理方式之決議：

- 一、建議有關機關（構）或申請人採行必要之改進或補救措施。
- 二、建議有關機關（構）制（訂）定、修正或廢止法規、制度或措施。
- 三、認公務員有違法失職者，移送其主管機關（構）或監察院依法處理。
- 四、認有涉及犯罪嫌疑者，移送檢察機關依法追訴。
- 五、其他適當之具體建議。

前項受建議或移送之機關（構），應於三個月內將處理情形通知本會。

議作成決議書，且應對外公布並通知申請人，但如事件性質或其內容中有屬應保密者，則該保密部分不予公布及通知，以免影響人民權益或違反相關法律。爰為本條第一項規定。

- 三、事件調查結果，委員會議如認為有侵害人權之情事者，即應有所處理，以達保障人權之目的，惟鑑於侵害人權態樣繁多，且本法調查權具有督促性，本會組織法所定職掌亦有其範圍，故對侵害人權情事應移送有關機關（構）處理，始不致影響國家權力分立原則。爰於本條第二項，依侵害之性質及態樣分款，將決議方式作類型化之規定，如認為人權侵害尚可對受害者補救，則建議政府機關（構）或申請人採行必要之改進或補救措施；如侵害屬法規、制度或措施層面者，則建議有關機關（構）制

	<p>(訂)定、修正或廢止法規、制度或措施；如調查結果認為侵害事件有公務員違法失職者，則移送其主管機關(構)或監察院依法處理；如認為涉及犯罪嫌疑者，則移送檢察機關依法追訴。並另設第五款之概括規定，對不屬上揭情形者，委員會議尚可做其他適當具體之建議，以期周延。</p> <p>四、為確保本會調查決議能落實執行，本條第三項爰明定受建議或移送之機關(構)，應於三個月內將處理情形通知本會，以建立回報之督促機制。</p>
<p>第十八條 個人或團體認有第二條各款之情形向本會提出陳情者，應以書面、傳真或電子文件為之。</p>	<p>一、本條規定陳情之方式。</p> <p>二、為落實人權保障，任何團體或個人認有第二條各款之情形者，自得向本會提出陳情，促請本</p>

	<p>會發動職權進行調查，俾使調查機制更為完備。</p> <p>三、陳情案件應依行政程序法第七章陳情及相關法令之規定辦理，但為使陳情內容明確，便於處理，爰採第五條書面申請之立法意旨，於本條規定須以書面、傳真或電子文件陳情，方予受理。</p>
<p>第十九條 機關、團體或個人無正當理由規避、拒絕或妨礙依第十條所為之調查者，處新台幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。</p> <p>前項所處罰鍰，經通知限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。</p>	<p>一、本條明定妨礙調查之處罰及拒繳罰鍰移送強制執行。</p> <p>二、第十條第二項已明定受調查者有配合調查之義務，為使調查權得以順利行使，爰明定對無正當理由規避、拒絕或妨礙調查者，處予一定額度範圍之罰鍰，及罰鍰移送強制執行程序，以確保調查能順利進行。</p>
<p>第二十條 本法施行日期，由本會以命令訂之。</p>	<p>本條規定施行日期。</p>

