

新聞放大鏡 ②

監察院行使調查權聲請釋憲要件

編目：憲法

【新聞案例】^{註1註2}

前年8月政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例上路，但引發諸多爭議，監察院質疑條例違反憲法民主國、法治國原則，聲請大法官釋憲。但監察院是否具備聲請釋憲資格，大法官今召開應否受理的說明會，請監察院、行政院代表和專家學者表示意見。

監院聲請釋憲，大法官擬定的題綱分為兩部分，第一是監察院釋憲聲請究竟是該院行使何種職權，又如何適用黨產條例的規定？本件聲請是否合於聲請要件，而應否受理？第二部分則是要問「本件聲請受理與否對憲法權力分立的運作有何意涵？」

司法院大法官審理案件法規定「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義…或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者」。換句話說，監察院要聲請釋憲，就必須先釐清它與黨產條例有何關係。

監察院表示，2016年8月10日總統黨產條例，行政院8月31日下設不當黨產處理委員會，這是民主憲政史上首見的立法，用特別法方式對部分政黨要求以申報財產、調查、推定不當取得、禁止處分、逕命移轉等手段，對政黨的現存財產權利作出限制，稱要達「轉型正義」目的。但各界對黨產條例的手段是否正當就有爭議，民眾也到監察院陳情，監委自動調查。

監委仇桂美、劉德勳的調查意見指出黨產條例第4條第1款規定適用的政黨，實質上只規制特定政黨，用個別性法律剝奪特定人民或團體的權利，以立法行使司法權力，違反權力分立與制衡原則。

^{註1}節引自 2018-07-10 聯合報 記者王宏舜／報導。

<https://udn.com/news/story/6656/3244185>(最後瀏覽日：2019-03-12)

^{註2}編者按：大法官就本案已於 2018 年 10 月 5 日作出司法院大法官第 1482 次會議不受理決議第四案。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【相關爭點】

- 一、大審法第5條第1項第1款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：一、中央或地方機關，於其行使職權，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，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。」其於監察院聲請釋憲時應如何適用？本件監察院釋憲聲請係行使何種職權，又如何適用不當黨產條例之規定？本件聲請是否合於前開聲請要件，而應否受理？
- 二、本件聲請受理與否對憲法權力分立之運作有何意涵？

【案例解析】

一、監察院應如何適用大審法第5條第1項第1款聲請釋憲？

- (一)大審法第5條第1項第1款所稱之「中央機關」，釋憲實務向來將其限縮於「中央最高機關」，蓋大審法第9條已規定聲請解釋應經由上級機關層轉，目前總統與五院均屬該款規定所稱之「中央機關」。
 - (二)而該款關於「因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議」之爭議，較不生適用要件認定之疑義，亦與本案無涉。至於「行使職權，適用憲法發生疑義」與「適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者」，此兩種類型則有諸多爭議，以下將討論之。
 - (三)學者吳信華教授說明，「憲法疑義」的聲請對象是「憲法條文之闡釋」，「法令違憲」的聲請對象則為「法律及命令之合憲性」。而二者的共同聲請要件「行使職權」則係指「行使其法定職權」，在解釋此要件時，應考量到此二種釋憲類型是以建構客觀的合憲秩序為目的之「客觀秩序」，應將「行使職權」配合「有請求釋憲機關解釋之客觀公共利益」一併思考，將「行使職權」解為：「與職權有關，而有請求闡明的公共利益」；至於「行使職權」「適用憲法(法律與命令)」，則應理解為「行使職權所適用或所涉及的憲法(法律與命令)條文」。
 - (四)申言之，大審法第5條第1項第1款涉及的「法令違憲」審查，制度上屬抽象規範審查，就其「行使職權」「適用憲法(法律與命令)」的程序要件宜從寬解釋，以達成建構客觀合憲秩序的制度目的。
- 二、本件監察院釋憲聲請係行使何種職權，又如何適用不當黨產條例之規定？本件聲請是否合於前開聲請要件，而應否受理？

- (一)按監察院於本件聲請案檢附「聲請解釋憲法理由書」的註腳1已明確指出，監察院行使監察調查權案件，援用大審法第5條第1項第1款聲請釋憲，

經大法官作成解釋之近例包括：釋字第 530 號解釋、第 589 號解釋。

- (二)按憲法第 95 條、第 96 條分別規定監察院之調查權以及委員會，「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。」「監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。」
- (三)吳庚、陳純文教授針對監察院調查權之性質，認為調查權係監察院「最重要的工具性權力」，憲法第 97 條、第 99 條、憲法增修條文第 7 條第 4 項之規定足資證明。
- (四)法治斌、董保城教授也指出，不論是對人之糾舉及彈劾，或是對事之糾正，均以掌握事實為前提，因此藉以查明事件之調查權，為監察院行使各項職權之必備要件。
- (五)釋字第 585 號解釋理由書亦明白揭示調查權之性質：「監察院為國家最高監察機關，其為行使憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第 95 條、第 96 條具有之調查權，仍應專由監察院行使。其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處。」簡言之，監察調查權屬於憲法賦予監察院之職權，應無疑義。
- (六)監察院本件調查報告的調查意見指出：「黨產條例，及行政院依該條例第 2 條第 1 項規定設黨產會，顯有違反憲法第 1 條、第 15 條、第 16 條、憲法增修條文第 3 條第 3、4 項，並與憲法所揭櫫之法治國原則下之法安定性原則、法律保留原則、法律明確性原則及正當法律程序、權力分立與制衡原則有所違背」。
- (七)另依監察院的「聲請解釋憲法理由書」所載，監察院於行使調查權涉及不當黨產條例發生抵觸憲法疑義，並以之為聲請標的，且聲請理由亦以指名本件釋憲所涉之憲法上原則重要性，似應認監察院本件聲請尚符大審法第 5 條第 1 項第 1 款之要件。
- (八)故本件聲請符合大審法第 5 條第 1 項第 1 款之規定，大法官應予受理。

三、本件聲請受理與否對憲法權力分立之運作有何意涵？

- (一)按「權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。」(釋字第 499 號解釋參照)。
- (二)至於權力分立之意涵，釋字第 613 號解釋理由書表示：「權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境

地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第 585 號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第 391 號解釋參照）。前揭解釋應可作為釐清本件聲請受理與否對憲法權力分立運作意涵之基礎。

- (三)因行使監察調查權產生的權力分立原則相關疑義，文獻上首先關注如何劃定監察權與司法權之界限，在憲法層次關心的是：如何兼顧監察院彈劾權有效行使與法官依法獨立審判的憲法要求，有主張在法院繫屬之案件不得調查，亦有認監察院與司法院彼此處於互相合作並相互制衡關係。
- (四)此外，學說亦著眼於監察調查權與立法權之分際的劃分者，例如：憲法賦予監察院彈劾、糾舉與國會彈劾權之同異者。
- (五)本文認為，釋字第 585 號解釋可作為監察調查權與權力分立原則之關係的適當註腳：「其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。」質言之，監察調查權之行使本身應遵行法治國各項原則外，尤應留意其事後監督之性質。因此，監察院合憲行使調查權，認所涉法令違憲時，仍應賦予其釋憲聲請權，以有效執行憲法賦予該院之職權。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！