

重要論文導讀 ①

監察院行使調查權聲請釋憲要件說明會意見

編目：公法

出處	月旦法學雜誌，第 280 期，頁 133-141	
作者	陳愛娥教授	
關鍵詞	抽象規範審查、監察調查權、權力分立	
摘要	<p>1. 監察院行使監察調查權，就「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」（下稱不當黨產條例）發生牴觸憲法疑義，依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 1 款聲請釋憲（下稱系爭聲請釋憲案）。本文就大法官 107 年 7 月 10 日公開說明會所提爭點表示意見。（編者按：大法官就本案已於 107 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）</p> <p>2. 本文認為大審法第 5 條第 1 項第 1 款涉及之「法令違憲」審查，制度上屬於抽線規範審查，就其「行使職權」、「適用憲法（法律與命令）」之程序要件宜從寬解釋，以符制度目的；即宜將「行使職權」解為：「與職權有關，而有請求闡明之公共利益」，至於「行使職權」、「適用憲法（法律與命令）」，則宜解為：「行使職權所適用或所涉及之憲法（法律與命令）條文」。</p> <p>3. 基於權力分立原則，監察院合憲行使調查權，認其涉及之法令違憲時，仍應賦予其釋憲聲請權，以有效執行憲法賦予該院之糾正、彈劾等各項職權。</p>	
重點整理	本案事實	<p>1. 監察院於 106 年 3 月 24 日依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款聲請釋憲。監察院主張不當黨產條例有違憲疑義，且行政院有怠於移請覆議及聲請釋憲等情事。</p> <p>2. 監察院在檢附之「聲請解釋憲法理由書」中表明，該院於 105 年 12 月 16 日立案調查該案，以行使調查權，認不當黨產條例以特別法授權行政權對特定政黨之財產要求為廣泛性之申報、調查，並採行禁止處分、逕命回復移轉財產權等具有準司法權性質之行政處分之立法，恐有立法及行政權侵入司法權之虞，認有憲法上之原則重要性，有予以違憲審查之必要。</p>
	程序爭點	<p>司法院大法官審理前揭案件，為瞭解應否受理，舉行公開說明會，提出 2 項爭點：</p> <p>【爭點 1】 大審法第 5 條第 1 項第 1 款規定：「有左列情形之一者，得</p>

<p>重點整理</p>	<p>程序爭點</p>	<p>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。」<u>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？</u></p> <p>【爭點2】 <u>本件聲請受理與否對憲法權力分立之運作有何意涵？</u></p>
	<p>本文見解 爭點1</p>	<p>一、憲法學對大審法第5條第1項第1款與第3款相關疑義之論述</p> <p>(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」。</p> <p>(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。</p> <p>(三)吳信華教授首先說明：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.「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」。 2.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」。 3.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」。 <p>(四)蕭文生教授則強調：</p> <p>為避免大法官變成立法院之憲法諮詢機關，法律案如尚在制定、修正、研議中，其發生違憲疑義者，尚不應以大審法第5條第1項第3款預先徵詢大法官意見。</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>本文見解 爭點 1</p>	<p>(五)許宗力教授則認為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「行使職權，適用憲法發生疑義」此等「單純憲法疑義解釋」將容易導致各機關對大法官之依賴心理，宜刪除之。 2. 而就「適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義」的法規違憲審查類型，其主張立委聲請釋憲無須以「行使職權，適用法律」為前提要件，以免變相剝奪其釋憲聲請權。由此可以推論，從現行法之角度，應從寬理解此等要件。 <p>(六)總結而言，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，以符制度目的。</p> <p>二、釋字 603 號解釋協同意見書對大審法第 5 條第 1 項第 3 款疑義之論述</p> <p>(一)廖義男大法官在意見書中，針對立委聲請釋憲所謂「行使職權」之理解，係指至少就釋憲標的有行使職權之事實或表現，而所謂的「適用法律」，則係指法律的制定及修正、預算案的審查，蓋此為立委主要的職權。</p> <p>(二)許玉秀大法官則認為只要在行使立法權限之際，不管憲法疑義或法律規定，立法機關都可以啟動釋憲機制，針對有違憲疑義的規範，聲請釋憲。</p> <p>三、本件聲請案適用大審法第 5 條第 1 項第 1 款相關疑義的意見</p> <p>(一)就德國法制而言，憲法法院審判權（於我國為憲法解釋權）之核心意涵在於：以憲法為審查基準進行規範審查，欠缺規範審查，則憲法法院審判權將不能實現期維護憲法的功能。抽象規範審查與其他程序類型之差異在於聲請之要件，其不須考量是否牽涉聲請人之利益，而僅依有效之聲請範圍為決定，性質屬於客觀的法規違憲審查。</p> <p>(二)就監察院聲請釋憲而言，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、第 589 號解釋。</p> <p>(三)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</p>
-------------	----------------------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>本文見解 爭點 1</p>	<p>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」。</p> <p>(四)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。</p> <p>(五)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。</p> <p>(六)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。</p> <p>(七)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」。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牴觸憲法疑義，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。</p>
	<p>本文見解 爭點 2</p>	<p>一、大法官釋憲實務對權力分立原則的界定</p> <p>(一)「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)。</p> <p>(二)至於權力分立之意涵，釋字第 613 號解釋理由書：「權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>本文見解 爭點 2</p>	<p>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。</p> <p>二、監察調查權、釋憲聲請與權力分立原則的關係</p> <p>(一)因行使監察調查權產生的權力分立原則相關疑義，法學界首先關注如何劃定監察權與司法權之界限的問題，<u>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。</u></p> <p>(二)此外，法學界亦著眼於監察調查權與立法權之實際的劃分者，例如：憲法賦予監察院彈劾、糾舉與國會彈劾權之同異者。本文認為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>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。」</u> 2. <u>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。</u> <p>(三)至於或有學說基於質疑監察院之憲法定位，而主張限縮其釋憲聲請權者，本文認為<u>在三權分立之國家中，亦不乏建置類似我國監察制度之國會監察使，接受人民檢舉、調查施政疏失，報告於國會，由國會藉質詢權或彈劾權之行使追究政府責任。因此上述學說不宜採之。</u></p>
-------------	----------------------	---

【高點法律研習班】

版權所有，重製必究！

考題趨勢	一、監察院得否聲請釋憲？釋憲要件為何？ 二、監察院監察調查權與立法院調查權，性質之異同？
延伸閱讀	一、李建良，〈監院聲請釋憲權限爭議關於監察院聲請釋憲的若干方法論問題〉，《月旦法學雜誌》，第280期，頁122-132。 二、吳信華，〈「發生適用憲法爭議」的聲請釋憲—釋字第729號解釋評析〉，《月旦裁判時報》，第71期，頁5-12。 ※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！