

「本件先予公開無限制公開事項之附件，其餘有應予限制公開事項或涉及著作權者，另依憲法訴訟案件書狀及卷內文書公開辦法第8條規定辦理。」

憲法法庭收文號

113 年度

憲 A 字第 1151 號

## 法規範憲法審查聲請書

聲請人 監察院

代表人 陳菊(院長)

訴訟代理人 李元德律師



1

2 為法規範憲法審查聲請憲法判決事（本件並同時提出暫時處分裁定  
3 之聲請，請參閱另紙聲請書狀）：

### 4 應受判決事項之聲明

5 一、民國113年6月24日修正公布之立法院職權行使法第45條第1項、  
6 第46條之2第2項、第46條之2第3項、第47條第1項及第53條之1  
7 第2項關於立法院調查權行使範圍及其拘束力之規定違憲，應自  
8 公布之日起失效。

9 二、民國113年6月24日修正公布之立法院職權行使法第45條第2項、  
10 第47條第2項、第59條之3第1項後段、第59條之3第2項及第59  
11 條之5第2項關於受調查對象之規定違憲，應自公布之日起失效。

### 12 事實上及法律上之陳述

#### 13 壹、聲請法規範憲法審查之依據

14 一、按，憲法訴訟法第47條第1項規定：「國家最高機關，因本身  
15 或下級機關行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法者，  
16 得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」而本件聲請程序之重點，  
17 在於前開「行使職權」及「適用法規範」二要件之認定。

18 二、學者林明昕曾針對何者屬本件聲請人監察院得聲請釋憲之「行

1 使職權所適用之法規範」，具體提出其見解：「哪些法律屬於  
2 監察院可聲請釋憲之範圍，其判斷標準應可從該法律違憲與否  
3 是否具有監察院行使職權之『先決問題』性質的觀點出發，以  
4 求『聲請釋憲』與『行使職權』二者之間的密切關連性。……  
5 依據這個標準，監察院聲請釋憲的標的乃其行使職權直接所依  
6 據的『工具性』法律，例如監察法或審計法本身，固然屬之；  
7 但除此之外，其他職權上所涉及的法律，只要其違憲與否當然  
8 將引發監察院得否、並如何行使彈劾、糾舉或審計權，也應該  
9 在得聲請釋憲的標的範圍內。」【附件 1】。質言之，若法規  
10 範違憲與否直接影響監察院行使監察權，則證立其對監察院發  
11 生規範效力，而為監察院行使職權時所適用之法規範，監察院  
12 自得聲請違憲審查。

### 13 三、本件聲請標的為聲請人「行使職權所適用」之法規範

14 (一)按，憲法增修條文第 7 條第 1 項規定：「監察院為國家最高監  
15 察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第  
16 九十四條有關同意權之規定。」次按，憲法第 97 條第 1 項規定：  
17 「監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行  
18 政院及其有關部會，促其注意改善。」故監察院有彈劾、糾舉、  
19 審計及糾正之憲法職權。

20 (二)綜合觀察本件聲明一之聲請標的可知，立法院調查權行使之範  
21 圍已然逸脫 大院釋字第 585 號解釋所設「與立法院憲法職權有  
22 重大關聯」【附件 2】之界線（立法院職權行使法第 45 條第 1 項  
23 規定），而「得」於監察院本於職權處理案件時不停止其調查，  
24 進而入侵監察權之核心領域，與監察院並行調查（立法院職權  
25 行使法第 46 條之 2 第 2 項、第 46 條之 2 第 3 項及第 47 條第 1 項規  
26 定）。更有甚者，立法院職權行使法第 53 條之 1 第 2 項僅列舉「檢  
27 察機關、法院、訴願或其他行政救濟之先行程序審議機關」不

1 受立法院調查報告及期中報告之拘束，依「明示其一，排除其  
2 他」之解釋法則，監察院行使監察權竟受立法院調查報告及期  
3 中報告之拘束。依 大院釋字第632號解釋意旨，監察院之正常  
4 運作為我國整體憲政體制正常運行不可或缺之一環【附件3】。  
5 而今因立法院職權行使法上開條文生效，致監察院刻正行使之  
6 彈劾、糾舉、糾正及審計等憲法職權，即無法避免地因立法院  
7 有並行調查權而受到影響；尤其監察院於行使職權進行調查程  
8 序時，因適用立法院職權行使法第53條之1第2項規定之結果，  
9 使得監察院之調查結論無法避免須受立法院調查報告之拘束，  
10 實有妨礙及干涉監察調查權行使之虞，足證立法院職權行使法  
11 上開條文是否違反權力分立及制衡原則而屬違憲，直接引發監  
12 察院職權是否以及如何行使之疑慮。

13 (三)再者，本件聲明二之聲請標的，就調查權行使對象，未排除監  
14 察院依憲法獨立行使職權之人員(立法院職權行使法第45條第2  
15 項、第47條第2項、第59條之3第1項後段、第59條之3第  
16 2項及第59條之5第2項規定)，監察院適用上開規定之結果，  
17 將生憲法增修條文第7條第5項所定監察權獨立性遭受侵害之  
18 疑義，引發監察院職權是否以及如何行使之問題，故本件聲明  
19 二之聲請標的，亦屬監察院行使職權所適用法規範，實甚明確。

20 (四)末查，本件聲請與 大院 1482 次不受理決議之情形迥然不同。  
21 會台字第 13398 號聲請案中， 大院固曾闡明監察院認定政黨  
22 及其附隨組織不當取得財產處理條例(下稱不當黨產條例)違  
23 憲，並非基於憲法職權之行使，所聲請標的之規範內容更無涉  
24 監察院職權，自非行使職權所適用法律。然而，本件聲請標的  
25 如前所述，因直接對監察院發生拘束效力乃至課予義務，故監  
26 察院行使監察權時，顯須適用立法院職權行使法相關規定。監  
27 察院認該法相關規定與憲法意旨不符，即有聲請 鈞庭為法規

1 範憲法審查之正當性。

2 四、本件聲請標的直接影響監察院監察權之行使，且所涉爭議具憲  
3 法上重要性。監察院於適用本件聲請標的時已竭盡所能，卻仍  
4 無法避免監察權受立法院調查報告拘束抑或監察權對立法權負  
5 責等抵觸憲法之適用結果發生。故監察院實無憲法訴訟法第 48  
6 條所定自行排除本件聲請標的抵觸憲法疑義之可能，而有聲請  
7 鈞庭為法規範憲法審查之必要性。

8 五、綜上，本件聲請標的為監察院行使憲法職權時所適用之法規範，  
9 監察院因而認上開規定違憲，聲請法規範憲法審，合於憲法訴  
10 訟法第 47 條第 1 項之要件。

## 11 貳、聲請違憲宣告判決之理由

12 一、立法院職權行使法第 45 條第 1 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 46  
13 條之 2 第 3 項、第 47 條第 1 項及第 53 條之 1 第 2 項關於立法  
14 院調查權行使範圍及其拘束力之規定，侵奪憲法賦予監察院之  
15 職權，並破壞監察委員不受外力干預之獨立性，嚴重抵觸憲法  
16 上權力分立原則及憲法增修條文第 7 條第 5 項規定

### 17 (一)「權力分立原則」與「憲法機關忠誠義務」

18 1.按， 大院釋字第 793 號解釋曾闡明：「按權力分立原則為憲法  
19 基本原則之一，其意義不僅在於權力之區分，亦在於權力之制衡，  
20 以避免因權力失衡或濫用，致侵害人民自由權利。關於權力之區  
21 分，自應依憲法之規定為之；於憲法未明文規定國家權力之歸屬  
22 機關時，則應依據事物屬性，由組織、制度與功能等各方面均較  
23 適當之機關掌理，俾使國家決定及其執行能更有效、正確（本院  
24 釋字第 613 號解釋參照）。至權力之相互制衡仍有其界限，如未  
25 抵觸憲法明文規定，亦未侵犯其他憲法機關之權力核心領域，且  
26 未對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙、逕行取而代之或導  
27 致責任政治遭受破壞，致機關彼此間權力關係失衡（本院釋字第

391 號、第 585 號及第 613 號解釋參照)，即無違權力制衡之要求。」

【附件 4】

2. 故憲法機關間權力之劃分，於憲法已明文規定時即依憲法為之；若憲法未規定抑或規定不明確而存在解釋空間，則應基於「功能最適觀點」參酌各機關之「組織結構」及「決策程序」等因素為最適之安排，俾使國家事務之運行達到最正確之境地。
3. 依「功能最適觀點」劃定不同憲法機關權力之框架後，即可判斷憲法機關是否跨越權力界線，侵入他憲法機關之權力核心領域，若是，則該機關違反「憲法機關忠誠義務」。蓋服膺於憲法下之各憲法機關，基於對憲法之遵守及維護，負有相互合作並尊重彼此權力之憲法義務。任何機關以作為或不作為之方式，貶損、妨礙、侵奪甚至運行取代其他機關之核心任務，即是牴觸憲法。

(二)「公務員違法或失職行為」調查權限之歸屬，應參酌立法院與監察院之「組織結構」及「決策程序」等因素進行劃分

1. 按，憲法增修條文第 7 條第 1 項規定：「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定」憲法第 96 條規定：「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。」憲法第 97 條第 2 項復規定：「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」次按，大院釋字第 585 號解釋：「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，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，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。」【請參附件 2】由此觀之，似應認為憲法已將公務員違失行為之事後監督，分配為監察院之專屬事務。

1 2.惟查，立法院之職權包括「議決國家其他重要事項」（憲法第 63  
2 條）、「質詢行政院長及各部會首長」（憲法增修條文第 3 條第 2  
3 項第 1 款）、「議決行政院院長不信任案」（憲法增修條文第 3  
4 條第 2 項第 3 款）及「司法院、考試院及監察院之人事同意權」  
5 （憲法增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項及第 7 條第 2 項）。  
6 立法院於行使以上職權時，為獲取監督施政或議決事項之參考事  
7 實，亦可能對於公務員進行調查，然「公務員違法失職行為」調  
8 查、認定之權限究應如何歸屬，應參酌立法院與監察院之「組織  
9 結構」及「決策程序」等因素進行劃分，進而判斷立法院職權行  
10 使法相關規定是否侵入監察權之核心領域，而違反權力分立。

11 (三)「公務員違法或失職行為」之調查、認定，應歸由監察院行使

12 1.我國立法權之本質係「傳達民意」與「政治監督」

13 (1)立法權具有直接民主正當性、匯聚多元意見之特性，故適於就具  
14 有高度政治性之事件作成政治決定，例如提出國家領土變更案  
15 （憲法增修條文第 4 條第 5 項）、監督行政權施政決策是否符合  
16 民意（憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款）。

17 (2)雖在「三權分立」體制下，國會負責監督、控制政府，故除立法、  
18 審議預算及人事同意權外，民主國家之國會多享有彈劾權及附隨  
19 之調查權【附件 5】，例如德國聯邦議會之國會調查即包括「醜  
20 聞調查委員會」（違失行為之監督）及「立法調查委員會」（為  
21 立法做準備）【附件 6】。惟在我國憲法「五權分立」之憲政體  
22 制下，監督公務員違失行為之糾舉及彈劾等權力，已自歐美民主  
23 國家之國會中抽出，交由監察院獨立執掌。制憲原意，係為避免  
24 國會濫用糾舉及彈劾等權力壓制行政權，導致國會專制、黨同伐  
25 異，而難以實現公正揭弊之憲政目的【附件 7】。

26 (3)故我國之立法權，原則上不包含「公務員違法或失職行為之調查  
27 與認定」（總統、副總統彈劾權為例外），而應以「傳達民意」

1 與「政治監督」為依歸，始符憲法原義。

## 2.我國監察權之核心領域為「監察獨立」及「違失行為監督」

3 (1)我國監察院初始為中央民意代表機關之一（ 大院釋字第 76 號  
4 解釋參照），歷經七次修憲後，監察委員改由總統提名，經立法  
5 院同意任命之。且監察院不再享有人事同意權、總統及副總統彈  
6 劾權，監察委員不再享有言論免責權及不受逮捕特權。但於 81  
7 年 5 月 27 日第二次修憲時，增訂憲法增修條文第 15 條第 6 項規  
8 定：「監察委員須超出黨派之外，依據法律獨立行使職權。」監  
9 察院於是透過刪減權力褪去民意機關之屬性，正式確立為依法獨  
10 立行使職權，且幾乎不具政治性格之中立監察機關（憲法增修條  
11 文第 7 條第 5 項）【附件 8】。

12 (2)綜觀兩院在憲法上地位之變遷，制憲者顯然有意區分立法權與監  
13 察權，前者代表人民為政治上監督，後者超然中立而為法律上監  
14 督並維護官箴。故監察權之核心領域為「監察獨立」及「違失行  
15 為監督」；由中立且具憲法上獨立性保障，而隔絕其他機關、政  
16 黨及人民干預，僅依法行使監察權之監察委員作成判斷，此有  
17 大院釋字第 325 號解釋【附件 9】、釋字第 461 號解釋【附件 10】、  
18 釋字第 585 號解釋【請參附件 2】及、釋字第 589 號解釋【附件  
19 11】及釋字第 729 號解釋【附件 12】意旨可參。

20 3.公務員是否違法或失職，屬於法律責任之追究而非政治責任之檢  
21 討，基於「組織結構」及「決策程序」之考量，由受憲法保障獨  
22 立行使職權不受外界干預之監察權負責啟動調查認定，較能達成  
23 公正揭弊、維護官箴之憲政目的，為最適之事務分派，亦符合制  
24 憲者原意。

25 4.又查，「公務員違失行為之認定非立法院權限」與「立法院是否  
26 享有調查權」應屬二事。蓋三權分立體制下之「完整版國會調查  
27 權」，本不以調查公務員違法失職之事實為限。立法所需之前提

1 社會事實與國家行政團隊施政成果之調查，即完全合於 大院釋  
2 字第 585 號解釋所揭示：「主動獲取行使職權所需之相關資訊，  
3 俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分  
4 立與制衡之機能。」監察院獨立執掌公務員違失行為之調查認定  
5 之事實，從未否定立法院就與其憲法職權具重大關聯之事項有調  
6 查權之存在，僅五權分立之權限分配下，我國立法院自始未享有  
7 三權分立民主國家之「完整版國會調查權」而已。

8 (四)立法院職權行使法第 45 條第 1 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 46  
9 條之 2 第 3 項、第 47 條第 1 項及第 53 條之 1 第 2 項規定擴張  
10 立法院調查權，並使立法院可與監察院平行調查，更規定立法  
11 院調查報告有拘束監察院之效力，侵入監察權之核心領域而違  
12 反權力分立原則

13 1.按，「任何弊端之調查，立法院都可以輕易以助成立院主要職權(立  
14 法、預算或議決「其他國家重要事項」等)為理由發動之，日後可  
15 以想見的情況是，同一事件，立法院與監察院同時競相調查，其  
16 程序不經濟的結果，不僅是國家支出的浪費，更使機關與人民疲  
17 於應付調查權之重複行使。且如兩院調查結果矛盾(例如立法院調  
18 查後認為行政院有弊端，監察院則決定彈劾或糾正案不成立，或  
19 正好相反)，豈不更治絲益棼，不利憲政秩序之安定？至於，平行  
20 競爭調查的結果，監察院調查權會否因監察院本身不是民意機  
21 關，不似立法院有堅強而直接的民意後盾，以致功能與地位可能  
22 日益萎縮，已是另一問題了。總之，制憲者根據孫中山先生的五  
23 權憲法理念所為設計之本意，原本就是有意不讓立法院擁有相當  
24 於歐美國家國會所擁有之弊端調查權，即使已與當代憲法思潮有  
25 所脫節，惟憲法權力秩序之重整，仍屬修憲者職權範圍，對釋憲  
26 者而言，應是不可擅入的禁區。」( 大院釋字第 585 號解釋許宗  
27 力大法官部分不同意見書參照【附件 13】)

1 2.次按，「簡單的說，所爭執者可能只是單純基於輔助立法目的對  
2 司法個案文件的調閱，也可能已內含對於文件持有者的糾彈調  
3 查，後者在我國已屬越俎代庖，不當的侵入監察權的核心領域。  
4 若監察院同時已經展開調查，乃至也已調閱文件，或甚至如原因  
5 事件，偵查卷證的持有者也已成為檢察機關的偵查對象，則又有  
6 立法與監察、司法機關平行調閱乃至平行調查的問題(parallele  
7 Doppeluntersuchung)，不少國家在這種情形基於證據保護、減少  
8 證人受到的干擾等顧慮，更多則是避免司法受到污染的考量，會  
9 對立法的調查給予較大的限制，英國對於已經成為司法案件者，  
10 到判決確定前，國會都不得作平行調查，德國則有嚴格的限制(Flick  
11 案調查委員會案 BVerfGE 67, 100 及 Neue Heimat 案 BVerfGE 77,  
12 1 可參)。」（ 大院釋字第 729 號解釋蘇永欽大法官協同意見書  
13 參照【請參附件 7】）

14 3.又按，「是真調會之職權應僅限於真調會條例第七條規定『本會  
15 就三一九槍擊事件，發生前、後其事件本身或衍生之相關事項均  
16 應進行調查，以查明主導人及有關人員之動機、目的、事實經過  
17 及其影響等之真相』，惟其調查亦不得排除或干預監察院或其他  
18 有權機關就同一事件，本於職權進行調查或偵查之權力。」（ 大  
19 院釋字第 585 號解釋參照【請參附件 2】）

20 4.查，立法院職權行使法第 45 條第 1 項規定：「立法院為有效行使  
21 憲法所賦予之職權，得經院會決議，設調查委員會，或得經委員  
22 會之決議，設調查專案小組，對相關議案或與立法委員職權相關  
23 之事項行使調查權及調閱權。」然 大院釋字第 585 號解釋既已  
24 明示立法院得調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有「重  
25 大關聯」，立法院職權行使法第 45 條第 1 項顯係牴觸 大院釋字  
26 第 585 號解釋所闡釋之「權力分立與制衡原則」。

27 5.次查，立法院職權行使法第 46 條之 2 第 2 項規定：「裁判確定前

1 之訴訟案件就其偵查或審判所為之處置及其卷證，立法院不得行  
2 使調查權。尚未確定之訴願事件，或其他依法應獨立行使職權之  
3 機關本於職權處理中之案件，亦同。」監察院本於職權處理案件  
4 所為之處置及其卷證，為監察委員獨立監察權之行使，立法院對  
5 之不得行使調查權，固無疑義；惟反面解釋該項規定，只需在監  
6 察院所作處置及其卷證範圍之外，立法院即得行使調查權。故立  
7 法院職權行使法第 46 條之 2 第 2 項規定並未排除立法院就監察院  
8 處理中案件，平行調查「案件事實」（非監察院所為之任何處置  
9 及其卷證），假國會調查之名，入侵監察權之核心領域。

10 6.又查，立法院職權行使法第 46 條之 2 第 3 項規定：「調查委員會  
11 成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相  
12 關案件時，調查委員會得停止調查。」立法院職權行使法第 47 條  
13 第 1 項規定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權，得要  
14 求政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員於五日內提  
15 供相關文件、資料及檔案。但相關文件、資料及檔案原本業經司  
16 法機關或監察機關先為調取時，應敘明理由，並提供複本。」依  
17 上開規定，縱使監察院本於職權處理案件中（監察院已先調取案  
18 件資料亦表示正本於職權處理中），立法院亦「得」不停止其調  
19 查。惟查，基於憲法上權力分立原則，立法院本即不得介入監察  
20 院依法獨立行使職權處理中之案件，立法院係自始不得發動平行  
21 調查，豈有是否繼續介入調查之裁量空間？案件既已進入監察調  
22 查程序，立法院縱使基於其職權行使（例如行使人事同意權），  
23 而須獲取被提名人是否有違失行為之資訊，然基於憲法機關忠誠  
24 義務，立法院即應尊重退讓，由中立之監察機關作成判斷。否則，  
25 立法院在監察院之前即對外公布自行調查之結果，抑或在監察院  
26 作成判斷後又公布結果不一的立法院調查報告，皆係貶損及實質  
27 妨礙監察權之行使，抵觸權力分立原則。

1 7.末查，立法院職權行使法第 53 條之 1 第 2 項規定：「檢察機關、  
2 法院、訴願或其他行政救濟之先行程序審議機關對案件之偵查、  
3 審判或審議，不受調查報告或期中報告之拘束。」該條規定應係  
4 參考德意志聯邦共和國基本法第 44 條第 4 項規定：「調查委員會  
5 之決議不受司法審查。但法院對調查所根據之事實得自由評價及  
6 定斷。」【附件 14】。德國係採三權分立體制，監察權亦為聯邦  
7 議會所有，自無調查報告之拘束力應否排除監察機關之問題。惟  
8 我國憲法既採「五權分立」之憲政體制，立法者於增訂本條時，  
9 即應將監察院排除在受拘束之對象範圍外。然立法院職權行使法  
10 第 53 條之 1 第 2 項除了排除法院外，又明示排除檢察機關、訴願  
11 及其他行政救濟之先行程序審議機關，卻獨缺監察院，依「明示  
12 其一，排除其他」之解釋法則，監察院行使監察權，竟受立法院  
13 調查報告及期中報告之拘束。此已嚴重侵害監察委員不受外力干  
14 預之獨立性，抵觸憲法增修條文第 7 條第 5 項規定，並明顯侵犯  
15 監察院獨立行使彈劾、糾舉、審計及糾正權之權力核心領域，更  
16 已實質妨礙甚至逕行取代監察權之行使，違反憲法上權力分立原  
17 則。

18 8.前揭立法院職權行使法第 45 條第 1 項、第 46 條之 2 第 2 項、第  
19 46 條之 2 第 3 項及第 47 條第 1 項關於平行調查程序之規定，除本  
20 身既有之違憲情形外，因無法與立法院職權行使法第 53 條之 1 第  
21 2 項關於最終調查報告及期中報告拘束力之規定割裂適用，彼此間  
22 具有重大關聯性，懇請 鈞庭為整體觀察，一併宣告違憲。

23 9.末按，「所謂合憲解釋指系爭法律倘若有數個可能合理的解釋，  
24 只要其中一個解釋可能 可以導致法律獲致合憲之判斷，釋憲者即  
25 有義務依此方向解釋法律，並為法律合憲之判斷。明顯地，合憲  
26 解釋是出於司法者對有直接與多元民主正當性基礎之立法者的尊  
27 重，有其合理性。惟適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾

1 越文字可能合理理解的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值  
2 決定與規範核心。尤其逾越立法的基本價值決定與規範核心，強  
3 賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方  
4 式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是  
5 司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異…。」  
6 ( 大院釋字第 585 號解釋許宗力大法官部分不同意見書參照【請  
7 參附件 13】)

8 10.查，立法院職權行使法第 46 條之 2 第 1 項規定：「立法院行使  
9 調查權，不得逾越調查目的、事項與範圍，並應尊重其他國家機  
10 關受憲法保障獨立行使之職權，及行政首長就特定機密決定不予  
11 公開之行政特權。」雖看似可作為適用合憲解釋原則之切入點。  
12 惟查：

13 (1)立法院職權行使法第45條第1項於立法程序中，有提出「立法院  
14 為有效行使憲法所賦予之職權，得經院會決議，設調查委員會，  
15 或得經委員會之決議，設調查專案小組，對相關議案或職權有重  
16 大關聯事項行使調查權及調閱權。」者（院總第20號委員提案第  
17 11001056號【附件15】及院總第20號委員提案第11001699號【附  
18 件16】）、有提出「前項調查權之行使，於與憲法賦予立法院之  
19 職權有重大關聯之範圍內，始得為之」者（院總第20號委員提案  
20 第11002813號【附件17】），惟現行公布生效之立法院職權行使  
21 法第45條第1項卻規定：「立法院為有效行使憲法所賦予之職權，  
22 得經院會決議，設調查委員會，或得經委員會之決議，設調查專  
23 案小組，對相關議案或與立法委員職權相關之事項行使調查權及  
24 調閱權。」

25 (2)首先，「重大關聯」概念上應屬職權之「核心領域」，「相關」  
26 二字於概念上則僅須「觸及職權之邊緣」即可，兩者在文義上並  
27 無等同視之的空間。其次，自上開立法過程與最終條文之文字差

1 異觀之，亦見立法者明顯有意抵觸 大院釋字第585號解釋，以  
2 展現其取代監察權之價值決定【附件18】。倘以立法院職權行使  
3 法第46條之2第1項規定存在，即認立法院職權行使法第45條第1  
4 項無違憲瑕疵，恐已逾越文字可能合理理解的範圍，且偏離法律  
5 明顯可辨的基本價值決定。

6 11.次查，若以立法院職權行使法第46條之2第1項規定配合體系  
7 解釋，對本件聲請標的一律進行合憲性解釋，除如前述，恐逾越  
8 文字可能合理理解的範圍，且偏離法律明顯可辨的基本價值決定  
9 外；將立法院職權行使法第46條之2第1項與本件聲請標的對  
10 照，其體系矛盾之處所在多有，益徵本件聲請標的與憲法意旨不  
11 符：

12 (1)將立法院職權行使法第46條之2第1項與立法院職權行使法第  
13 46條之2第2項、同條第3項及第47條第1項相對照，若尊重  
14 監察院受憲法保障獨立行使之職權，立法院豈得與監察院平行調  
15 查同一案件之事實？豈得於監察院已開啟調查後，仍繼續介入調  
16 查？更有甚者，若本件聲請標的皆已尊重監察院受憲法保障獨立  
17 行使之職權，何以立法院職權行使法第53條之1第2項將監察  
18 院排除在外，而使監察權之行使，受立法院調查報告及期中報告  
19 之拘束？

20 (2)立法院職權行使法第46條之2第1項看似係對釋字第585號解  
21 釋予以回應，然顯而易見地，立法者應將憲法之精神落實在每一  
22 道條文中，並非僅於法律中某一條文複述、謄寫憲法規定或者  
23 鈞庭裁判意旨，即可使整部法律搭上便車，透過體系性適用合憲  
24 解釋原則，而永不被宣告違憲。故以立法院職權行使法第46條  
25 之2第1項規定配合體系解釋，對本件聲請標的一律進行合憲性  
26 解釋，恐形成對合憲解釋原則之濫用。

27 12.綜上，立法院職權行使法第45條第1項、第46條之2第2項、

1 第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條第 1 項及第 53 條之 1 第 2 項規定，  
2 擴張立法院調查權，並使立法院可於監察院已發動監察調查權  
3 後，持續平行調查，更規定立法院調查報告有拘束監察院之效  
4 力，侵入監察權之核心領域，而違反憲法上權力分立原則。

5 (五)監察權之核心領域，除違失行為監督外，更重要者係受憲法增  
6 修條文第 7 條第 5 項規定保障之「監察獨立」。然立法院職權  
7 行使法上開規定，使立法院得與監察院平行調查，並且監察委  
8 員行使職權所為決定受立法院調查結果拘束。此將導致監察委  
9 員行使職權之前及事中，皆無可避免地處在受立法院監督之  
10 壓力情境下。甚至在監察委員作成監察處置後，倘其判斷與立  
11 法院調查結果不同，勢必遭受立法委員之非難；縱使監察委員  
12 之判斷與立法院調查結果相同，監察院亦將遭受「是否未客觀  
13 中立做成判斷」之質疑。本件聲請標的除對監察院行使監察權  
14 造成極大干預與妨礙，甚至逕以立法院調查報告取代監察權行  
15 使結果，嚴重侵害監察委員受憲法保障不受外力干預之獨立  
16 性，與憲法增修條文第 7 條第 5 項規定，亦有所抵觸。

17 二、立法院職權行使法第 45 條第 2 項、第 47 條第 2 項、第 59 條之  
18 3 第 1 項後段、第 59 條之 3 第 2 項及第 59 條之 5 第 2 項關於  
19 受調查對象未排除監察院之規定，破壞監察委員行使監察權不  
20 受外力干預之獨立性，與憲法增修條文第 7 條第 5 項規定意旨  
21 有所抵觸

22 (一)按， 大院釋字第 585 號解釋已明示：「立法院調查權乃立法  
23 院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原  
24 則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所  
25 欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者  
26 外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得  
27 調查之事物範圍。」【請參附件 2】

1 (二)查，立法院職權行使法第 45 條第 2 項規定：「調查委員會或調  
2 查專案小組得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資  
3 料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件；  
4 聽證相關事項依第九章之一之規定。」立法院職權行使法第 47  
5 條第 2 項規定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權於  
6 必要時，得詢問相關人員，命其出席為證言，但應於指定期日  
7 五日前，通知相關人員於指定地點接受詢問。」立法院職權行  
8 使法第 59 條之 3 第 1 項後段規定：「聽證會得邀請政府人員及  
9 社會上有關係人員出席表達意見與證言。」立法院職權行使法  
10 第 59 條之 3 第 2 項規定：「應邀出席人員非有正當理由，不得  
11 拒絕出席。」立法院職權行使法第 59 條之 5 第 2 項規定：「無  
12 正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料者，  
13 得經立法院院會決議，處新臺幣一萬以上十萬元以下之罰鍰，  
14 並得按次處罰。」

15 (三)前開條文所稱「有關機關」、「有關人員」、「相關人員」及  
16 「政府人員」，皆未排除依憲法獨立行使職權之監察委員。倘  
17 監察委員須赴立法院接受調查，形同立法委員對監察委員有質  
18 詢權，使本應獨立行使職權之監察委員向立法院負責，嚴重破  
19 壞憲法權力間相互分立與制衡之憲政秩序。更直接侵害監察委  
20 員受憲法保障不受其他機關干預之獨立性，使其蕩然無存。立  
21 法院職權行使法第 45 條第 2 項、第 47 條第 2 項及第 59 條之 3  
22 第 1 項後段規定，抵觸憲法增修條文第 7 條第 5 項規定，且已  
23 逸脫 大院釋字第 325 號解釋、釋字第 585 號解釋及釋字第 729  
24 號解釋所劃定立法院調查權之界限。

25 (四)況且，依 大院釋字第 325 號解釋、釋字第 585 號解釋及釋字  
26 第 729 號解釋意旨，獨立行使職權之監察委員，自始不在立法  
27 院得行使調查權之對象範圍內。故監察委員拒絕出席，自毋需

1 再提出任何「正當理由」。立法院職權行使法第 59 條之 3 第 2  
2 項及第 59 之 5 第 2 項關於無正當理由不得拒絕出席，否則處以  
3 罰鍰等規定，因未排除監察委員之適用，亦違反憲法增修條文  
4 第 7 條第 5 項規定與 大 院釋字第 325 號解釋、釋字第 585 號  
5 解釋及釋字第 729 號解釋意旨。

6 **參、祈請 鈞庭判決如本件聲請之聲明，並先行為暫時處分之裁定，**  
7 **於本案判決作成前停止該等法律之適用，並於必要時為適當之**  
8 **處置**

9 綜上所述，本件聲請標的與憲法牴觸，應屬無效，懇請 鈞庭  
10 判決如本件聲請之聲明。又聲請人於提出本件聲請之同時，併  
11 同聲請 鈞庭為暫時處分之裁定，以避免立法院依本件聲請標  
12 的介入監察權之核心領域、迅速作成期中報告乃至調查報告進  
13 而拘束、取代監察院就監察權之行使。監察委員之獨立性及公  
14 信力一經動搖，便再難維持監察院公正、客觀、獨立之國家監  
15 督者角色，乃生國家公益之重大急迫損害，除以暫時處分凍結  
16 本件聲請標的之適用外，別無其他手段可資防免。暫時處分裁  
17 定聲請書已於提出本件聲請時另紙併陳，懇請 鈞庭速予裁  
18 定，以維憲法所定監察院獨立行使之職權，確保自由民主憲政  
19 秩序之維繫為感。

20 此致

21 憲法法庭 公鑒

22 中 華 民 國 113 年 7 月 1 日

23 具狀人 聲請人 監察院

24 代表人 陳菊(院長)

25 撰狀人 訴訟代理人 李元德律師

26

**附屬文件之名稱及其件數**

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件 1	林明昕，司法院大法官審理會台字第 13398 號監察院聲請解釋案公開說明會書面意見簡稿，第 5 頁至第 7 頁影本	
附件 2	大院釋字第 585 號解釋影本	
附件 3	大院釋字第 632 號解釋影本	
附件 4	大院釋字第 793 號解釋影本	
附件 5	陳信安，立法、監察二院調查權爭議之再探，憲政時代，第 41 卷，第 2 期，2015，第 12 頁影本	
附件 6	陳淑芳，德國之國會調查權，收於：陳榮傳主編，國會調查權的理論與實踐，2006，第 20 至第 21 頁影本	
附件 7	大院釋字第 729 號解釋蘇永欽大法官協同意見書影本	
附件 8	蔡宗珍，我國憲法解釋中的權力分立圖像，憲政時代，第 40 卷，第 4 期，2015，第 13 頁至第 15 頁及第 22 頁至第 23 頁影本	
附件 9	大院釋字第 325 號解釋影本	
附件 10	大院釋字第 461 號解釋影本	
附件 11	大院釋字第 589 號解釋影本	
附件 12	大院釋字第 729 號解釋影本	
附件 13	大院釋字第 585 號解釋許宗力大法官部分不同意見書影本	
附件 14	司法院，德國聯邦憲法法院裁判選輯（十	

	五)，2014，第 350 頁影本	
附件 15	立法院議案關係文書，院總第 20 號委員提案第 11001056 號，2024，委 93 頁影本	
附件 16	立法院議案關係文書，院總第 20 號委員提案第 11001699 號，2024，委 328 頁影本	
附件 17	立法院議案關係文書，院總第 20 號委員提案第 11002813 號，2024，委 541 頁影本	
附件 18	立法院 2024 年 6 月 26 日委員動態，「藍委任務編組 最短時間查弊」、立法院 2024 年 6 月 27 日委員動態，「超思、鏡電視案 在野將成立調查小組」、立法院 2024 年 6 月 28 日委員動態，「國會改革法案上路 傅崐萁：最短時間成立調查委員會」影本	

## 釋字第585號解釋

◀第585筆/共813筆▶ 回列表

附件  
✓

## 解釋字號

釋字第585號

## 解釋公布院令

中華民國 93年12月15日

## 解釋爭點

真調會條例違憲？

## 解釋文

立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。

1

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，本院釋字第三二五號解

2

釋應予補充。惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。於特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，則須制定特別法，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉以為監督之基礎。各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則。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。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。

茲就中華民國九十三年九月二十四日公布施行之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下稱真調會條例），有關三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下稱真調會）之組織、職權範圍、行使調查權之方法、程序與強制手段等相關規定，是否符合上開憲法意旨，分別指明如下：

一、真調會條例第二條第一項前段「本會置委員十七人，由第五屆立法院各政黨（團）推薦具有專業知識、聲譽卓著之公正人士組成之，並由總統於五日內任命」、第二項後段「各政黨（團）應於本條例公布後五日內提出推薦人選，逾期未提出者，視為放棄推薦，其缺額由現額委員選出之召集委員於五日內逕行遴選後，由總統任命」、第十五條第二項「本會委員除名或因故出缺時，由原推薦之政黨（團）於五日內推薦其他人選遞補之；其逾期未提出推薦人選者，由召集委員逕行遴選後，總統於五日內任命之」暨第十六條「第二條及第十五條應由總統任命者，總統應於期限內任命；逾期未任命，視為自動生效」等規定有關真調會委員之任命，應經立法院院會決議並由立法院院長為之，方為憲法之所許。

二、同條例雖未規定真調會委員之任期，惟於符合立法院屆期不連續原則之範圍內，尚不生違憲問題。第十一條第二項規定「本會所需經費由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕」，於

符合預算法令規定範圍內，亦不生違憲問題。

三、同條例第四條規定「本會及本會委員須超出黨派以外，依法公正獨立行使職權，對全國人民負責，不受其他機關之指揮監督，亦不受任何干涉」，其中「不受其他機關之指揮監督」係指「不受立法院以外機關之指揮監督」之意；第十五條第一項「本會委員有喪失行為能力、違反法令或其他不當言行者，得經本會全體委員三分之二以上同意，予以除名」，關於真調會委員除名之規定，並非排除立法院對真調會委員之免職權，於此範圍內，核與憲法尚無違背。

6

四、同條例第十五條第一項「本會委員有喪失行為能力、違反法令或其他不當言行者，得經本會全體委員三分之二以上同意，予以除名」之規定，以「違反法令或其他不當言行」為除名事由，與法律明確性原則不盡相符，應予檢討修正。

7

五、同條例第八條第一項前段「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄」、同條第二項「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限」、第十三條第一項「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴」等規定，逾越立法院調查權所得行使之範圍，違反權力分立與制衡原則。

8

六、同條例第十三條第三項規定「本會調查結果，與法院確定判決之事實歧異者，得為再審之理由」，違反法律平等適用之法治基本原則，並逾越立法院調查權所得行使之範圍。

9

七、同條例第十二條第一項規定「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院及監察院提出報告，並公布之」，其中關於向監察院報告部分，與憲法機關各有所司之意旨不盡相符，應予檢討修正。

10

八、同條例第八條第三項規定「本條例公布之日，各機關所辦理專屬本會管轄案件，應即檢齊全部案卷及證物移交本會」、同條第四項規定「本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、

11

刑事訴訟法及其他法律規定之限制。受請求之機關、團體或人員不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」、同條第六項規定「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」，其中關於專屬管轄、移交卷證與涉及國家機關獨立行使職權而受憲法保障者之部分，有違權力分立與制衡原則，並逾越立法院調查權所得行使之範圍。

九、同條例第八條第六項規定「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」，其中規定涉及國家機密或偵查保密事項，一概不得拒絕之部分，應予適當修正。 12

十、同條例第八條第四項前段規定「本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制」、同條第六項規定「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」，其中規定涉及人民基本權利者，有違正當法律程序、法律明確性原則。 13

十一、同條例第八條第七項「違反第一項、第二項、第三項、第四項或第六項規定者，處機關首長及行為人新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，經處罰後仍繼續違反者，得連續處罰之」及第八項前段：機關首長、團體負責人或有關人員拒絕真調會或其委員調查，影響重大，或為虛偽陳述者，依同條第七項之規定處罰等規定，有違正當法律程序及法律明確性原則。 14

十二、同條例第八條第八項後段規定「機關首長、團體負責人或有關人員拒絕本會或本會委員調查，影響重大，或為虛偽陳述者……並依刑法第一百六十五條、第二百十四條等相關規定追訴處罰」，係指上開人員若因受調查而涉有犯罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法審判而言；上開規定應本此意旨檢討修 15

正。

十三、同條例第八條第九項規定「本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境」，逾越立法院之調查權限，並違反比例原則。 16

上開五、六、八、十、十一、十三項有違憲法意旨部分，均自本解釋公布之日起失其效力。 17

司法院大法官依憲法規定獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而有異。本件暫時處分之聲請，雖非憲法所不許，惟本案業經作成解釋，已無須予以審酌。 18

## 理由書

本件係因立法委員柯建銘等九十三人，認中華民國九十三年九月二十四日公布施行之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下稱真調會條例），逾越憲法賦予立法院權限，爰就其行使職權適用憲法發生之疑義，並就真調會條例是否牴觸憲法之疑義，依立法委員現有總額三分之一以上聲請解釋憲法，同時聲請於本案作成解釋前為暫時處分（聲請人稱急速處分，下同），宣告真調會條例暫時停止適用。本件就聲請為暫時處分部分，依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定，通知聲請人代表及訴訟代理人暨關係機關三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下稱真調會）指派代表，於九十三年十月十四日到場，在憲法法庭行言詞辯論，同時邀請法律學者到庭陳述意見；就聲請解釋憲法部分，通知聲請人代表及訴訟代理人，暨關係機關立法院指派代表及訴訟代理人，於九十三年十月二十七日及二十九日到場，在憲法法庭行言詞辯論，同時邀請關係機關監察院、法務部、內政部指派代表，並邀請法律學者到庭陳述意見，合先說明。 1

本件聲請人主張略稱：一、真調會之機關屬性違憲：真調會不僅完全取代檢察機關之偵查（第八條第一、二、三項），可以借調檢察官（第九條第一項），指揮檢察官起訴（第十三條第一項）， 2

甚至干預法院獨立審判（第十三條第三項），干預監察院之調查權（第八條第三項），並擁有內部組織權，得自行籌辦辦公處所、行政事務與進用人員（第十一條第一項），且預算由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕（第十一條第二項），此種權力集中之特設機關，不受其他機關制衡，與自由民主憲政秩序完全不容。真調會無法歸屬於憲法規定之任何憲法機關，亦不受五院體制之限制，卻可同時行使司法權、監察權、立法院文件調閱權及行政權，是違憲之混合機關。

二、制定真調會條例逾越立法權限：立法院透過真調會條例創設違憲之混合機關，已逾越立法權之權限範圍，牴觸民主正當性要求。

三、制定真調會條例違反權力分立原則：真調會條例係針對三一九槍擊事件之個案立法，造成立法與執行的融合，違反權力分立，應認為無效。

四、真調會所行使之職權已侵犯其他憲法機關權力，違反權力分立原則：

（一）侵犯總統豁免權及人事任命權：依真調會條例第八條規定，真調會之調查對象包括總統，且總統亦不得以國家機密為由，拒絕真調會或真調會委員之調查，顯然違反憲法第五十二條規定而無效；真調會委員任命方式完全剝奪總統之人事任命權，違反憲法第四十一條而無效。

（二）侵犯檢察官偵查權之核心領域：1、依真調會條例第八條第一、二、三項及第九條規定，真調會已取代檢察機關。2、依真調會條例第十三條第一、三項規定，真調會不僅掌握個案之刑事偵查權，甚至可以指揮檢察官起訴，使立法權與執行權合而為一，嚴重破壞刑事訴訟上之權力分立與法治國原則。

（三）侵犯司法權之核心領域：真調會條例第十三條第三項規定法院確定判決所認定之事實與真調會所認定之事實有所不同時，必須以真調會之認定為準，已經侵犯審判獨立之核心，明顯違反憲法第八十條。

（四）侵犯監察院調查權之核心領域：1、真調會條例第八條第三、四、五及六項規定，將原本不屬於立法院之國會調查權，賦予真調會，逾越司法院釋字第三二五號解釋對監察院行使調查權所設定之範圍。

五、真調會經費支應之規定，牴觸憲法：立法院不得要求行政院為特定預算科目之支出，否則即屬違憲。真調會條例第十一條第二項規定，嚴重混淆立法與行政之界限，紊亂責任政治體制，與憲法第七十條及司法院釋字第二六四號、第三九一號解釋牴觸。

六、真調會之組成方

式，牴觸憲法：（一）真調會以政黨取代人民：真調會條例第二條第二項規定真調會委員由各政黨（團）推薦，而政黨並不能代表全體人民，因此真調會委員之推薦已違反人員與組織之正當性，使中國國民黨與親民黨可推薦之委員共計九人，可以完全掌控真調會之運作。（二）真調會委員無任期規定：依真調會條例第十五條第一項規定，少數黨「推薦」的委員，隨時有被多數黨委員以「言行不當」予以除名之可能；而多數黨「推薦」之委員違憲任職後，便無人可將之解職，亦違反權力有限付託之民主原則。七、真調會條例侵害人民基本權利，不符比例原則及正當法律程序：（一）不符比例原則：真調會條例第八條第七項規定，違反同條第一、二、三、四、六項規定者，處機關首長及行為人新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得連續處罰之。其所追求的目的並不合憲，因此通不過目的合憲性審查。又真調會條例第一條第一項明定以平息選舉爭議、安定政局為其立法目的，惟在手段上，就強制處分權之行使，空白、概括授權真調會委員行使，嚴重侵犯人民自由、隱私等基本權，手段既非侵害最小，手段與目的相比更屬欠缺平衡，顯與憲法第二十三條規定之比例原則不合。（二）不符正當法律程序：真調會條例第八條第四、八項規定，排除刑事訴訟法等各項限制，空白、概括授權真調會及其委員得任意行使強制處分權；對於機關首長等有關人員拒受調查，或為虛偽陳述者，除依同條第七項處罰外，並逕依刑法第一百六十五條、第二百十四條等相關規定追訴處罰，顯已違反正當法律程序等語。

關係機關立法院主張略稱：一、本件聲請無關立法委員行使職權適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義，不合聲請要件，不應受理解釋。二、依法律合憲性解釋原則，真調會條例整體或部分內容均未違憲：（一）真調會之機關屬性：基於權力分立與機關功能最適原則、機關任務功能分配原則，權力之配置，應配置於功能上最適當、追求效能之機關擔當。我國憲法無行政保留領域，未明文禁止類似真調會之機構，立法院有權為此種立法。在憲法五院之外，介於國家與私人間之公法人既能夠存在，國家公權力能委託私人行使，則原則上應容許因特定任務，暫時性成立之真調會。（二）真調會條例之制定屬於立法權之範圍：立法院依憲法

3

第六十三條對國家重要事項可以行使立法權。真調會之創設目的既在解決三一九槍擊事件真相未明所引發的政治爭議，為國家重要事項，在未侵害人民基本權利之範圍內，屬於立法權之範圍。（三）真調會所行使之職權未侵犯其他憲法機關權力，其行使職權之方式亦未違背權力分立與制衡原則：真調會條例所涵蓋之機制包含兩個：一是依真調會條例成立之真調會，專責「事實真相之調查」；二是真調會依真調會條例借調之檢察官，專責「刑事案件偵查權」之行使。真調會條例第一條至第七條係規範關於真調會「調查權限及方式」，第八條以後規範真調會借調檢察官之「刑事偵查」，第九條與第十八條則是「真調會」與「借調檢察官」之間關係的連結條款，要求真調會與借調檢察官相互協助。二機關分別行使調查權及檢察權並相互合作，均未侵犯行政與檢察機關之權力，故未違反權力分立原則。又真調會條例並未賦予真調會裁判權，自無侵害司法權（審判權）之可言。（四）真調會經費支應之規定不牴觸憲法：真調會條例第十一條第二項規定真調會所需經費得動支第二預備金，有預算法第七十條第三款及本條例第十一條第二項為法源依據，具有其合法性，且預算動支方式既未增加支出，不違反憲法第七十條；又第二預備金之動支並非行政院專屬權，立法權並非不能介入，於此並未侵害行政固有權。（五）真調會委員之任命及真調會之組成方式不牴觸憲法：真調會條例第二條規定真調會委員以政黨比例推薦之方式早存在於其他組織，並不會造成政黨的操控，合乎公正性、專業性，類似情形，如中央選舉委員會委員之推薦。真調會條例第十六條並未侵犯總統人事任命權。（六）真調會條例未侵害人民基本權利及正當法律程序：真調會條例第八條第四、六、九項及第十條等規定，必須與第八條、第九條併為整體解釋，則該等強制處分權實均屬於「借調檢察官」之既有職權，並非法律授與真調會限制人身自由之特殊權限。另真調會條例賦予真調會必要之調查權，依該條例第一條第二項、第八條第二項規定，均必須依據法律行使權限。且法律規定概括不必然違憲，可準用行政程序法第一百五十二條以下法規命令之訂定程序，訂定發布行政規則，真調會工作要點合乎此法理。且人民權利受侵害，可依情況分別提起訴願、行政訴訟或請求國家賠償等，本已提供權利保護與救濟管道，

與人民基本權利保護之要求，並無抵觸等語。

本院斟酌全辯論意旨，作成本解釋，其理由如下：

本件聲請人行使憲法第六十二條所規定之立法權，對於真調會條例是否符合憲法上權力分立之原則，發生適用憲法之疑義；又依真調會條例規定，真調會之委員由立法院各政黨（團）推薦（第二條第一、二項），其成立由立法院籌備（第十七條），並應定期向立法院報告調查結果（第十二條），上開事項均與立法委員行使職權有關，而其行使職權適用真調會條例發生抵觸憲法之疑義。經立法委員現有總額三分之一以上聲請解釋，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定相符，應予受理。

立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。立法院為能有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。

立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力。基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍（本院釋字第三二五號、第四六一號解釋參照）。又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，例如涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項，有關政策形成過程之內部討論資訊，以及有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊等，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權（executive privilege）。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書。如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。

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，本院釋字第三二五號解釋應予補充。惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範；如因特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，則須制定特別法，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉以為監督之基礎。各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則；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；如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。

8

### 一、真調會之屬性

9

真調會條例係立法院為調查三一九槍擊事件真相，專案設置真調會所為之特別立法。依真調會條例第二條第一項、第二項、第十六條與第十七條規定觀之，真調會係由立法院籌設組成。依組織與權限不應分離，以符責任政治原理之憲政常規，真調會應屬於協助立法院行使調查權之特別委員會。同條例第十二條第一項規定真調會向立法院報告之義務，亦足資佐證。是真調會並非不屬任何憲法機關之組織，亦非同時行使立法權、行政權、司法權及監察權之混合機關。

10

真調會條例設置真調會，旨在查明槍擊總統、副總統候選人事件真相（同條例第一條第一項參照），乃立法院就國家重要事項進行調查，以監督行政部門，並滿足人民知之權利，合於立法院為有效行使其憲法所賦予職權，於必要時得行使調查權之要件。

11

立法院雖有制定真調會條例之權，惟該條例是否合憲，仍須就真調會之組織、權限範圍、議事程序、調查方法與程序，是否符合憲法所要求之民主原則、權力分立與制衡原則、比例原則、法律明確性原則及正當法律程序以為斷，不可一概而論。茲就其相關規定，是否符合上開憲法意旨，分述之。 12

## 二、真調會之組織 13

立法院調查權係協助立法院行使憲法職權所需之輔助性權力，其權力之行使應由立法院依法設立調查委員會為之。僅於特殊例外情形，例如所欲調查之事項具高度專業性質，由立法委員組成之調查委員會無法進行有效之調查時，始得經院會決議就一定事項之調查制定特別法，委任不具立法委員身分之相關專業人士，協助立法院行使調查權。上開委員所應具備之能力、資格審查及選任所應遵循之程序，雖屬立法院議會自治之事項，惟仍應以法律明定，其任命則應經院會決議後由立法院院長為之，與憲法第四十一條規定無涉。 14

真調會條例第二條第一項前段規定「本會置委員十七人，由第五屆立法院各政黨（團）推薦具有專業知識、聲譽卓著之公正人士組成之，並由總統於五日內任命」，同條第二項後段規定「各政黨（團）應於本條例公布後五日內提出推薦人選，逾期未提出者，視為放棄推薦，其缺額由現額委員選出之召集委員於五日內逕行遴選後，由總統任命」，係立法院考量其所欲調查事項有特殊、高度專業及公正之需求，須委任立法委員以外之專業人員組成調查委員會，協助立法院行使調查權，而制定特別法所作之規定。基於議會自治原則，相關人員之選任資格及程序，應尊重立法院之決定。如立法院決定接受各政黨（團）所推薦之人選，並經院會決議後由立法院院長予以任命，即應為憲法所許。立法院如為尊重國家元首，雖亦得依憲法第四十一條規定，提請總統依法任命之，惟此非謂總統對上開人員有實質選任權限，更毋庸依憲法第三十七條之規定經行政院院長副署之。總統基於對立法院憲法職權之尊重，對於立法院所提人選，亦應予以尊重。故上開真調會條例第二條第一項及第二項規定以及第十五條第二項規定「本會委員除名或因故出缺時， 15

由原推薦之政黨（團）於五日內推薦其他人選遞補之；其逾期未提出推薦人選者，由召集委員逕行遴選後，總統於五日內任命之」，應係指立法院各政黨（團）推薦人選或召集委員逕行遴選人選後，經立法院院會決議通過，再由立法院院長報請總統任命之意。本於上述相同意旨，同條例第十六條規定「第二條及第十五條應由總統任命者，總統應於期限內任命；逾期未任命，視為自動生效」，亦未牴觸憲法第四十一條及第三十七條之規定。

立法院調查權既應由立法院院會決議設立並由立法委員組成之調查委員會行使之，該調查委員會委員之任期至遲應於該屆立法委員任期屆滿時終止，以符民意政治原則。該屆期不連續原則自應適用於由該屆立法委員經院會決議委任非立法委員擔任調查委員會委員之情形。是真調會條例第十二條第一項規定「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查……」，對真調會委員之任期並未設有明確之限制，雖非憲法所不許，惟其既係依第五屆立法委員之授權而成立，其任期至遲亦應於第五屆立法委員任期屆滿之日終止，自不待言。再者，真調會既屬立法院之特別委員會，其所需經費自應由立法院編列預算支應。惟遇事實需要而合於預算法令規定之情形者，自得依法動支第二預備金，並未侵害行政權。真調會條例第十一條第二項「本會所需經費由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕」，與前揭第十二條第一項之規定，於符合上開意旨之範圍內，尚不生違憲問題。

16

基於民意政治及責任政治原則，立法院就其行使調查權之成效，自應擔負政治責任，並就其有無濫用權限，受民意之監督。縱於特殊例外情形，立法院認有授權立法委員以外之人員輔助或代為行使調查權之必要，基於民意政治及責任政治原則，立法院仍負有監督受委任人員履行職務之義務，斷無令其獨立於立法院監督之外，逕自行使立法院調查權之理。是除真調會條例第十二條第一項「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院……提出報告，並公布之」，規定真調會向立法院報告之義務外，同條例第四條規定「本會及本會委員須超出黨派以外，依法公

17

正獨立行使職權，對全國人民負責，不受其他機關之指揮監督，亦不受任何干涉」，其中所稱之「不受其他機關之指揮監督」應非排除立法院，而係指「不受立法院以外機關之指揮監督」之意。又基於指揮監督之職責，立法院對於不適任之真調會委員，自亦有經院會決議後予以免職之權；蓋人事免職權較諸人事任命權，具有持續存在、隨時得行使之性質，而為實質有效控制、指揮相關人員調查進行所必要，更為立法院依責任政治原理履行其憲法上義務所由繫。是同條例第十五條第一項規定「本會委員有喪失行為能力、違反法令或其他不當言行者，得經本會全體委員三分之二以上同意，予以除名」，係賦予真調會對委員之除名權，惟仍須經院會決議，且不排除立法院對真調會委員之免職權。前開各項規定，於符合上述意旨範圍內，核與憲法亦無違背。惟上開規定以「違反法令或其他不當言行」為除名之事由，則與法律明確性之憲法意旨不盡相符，應一併檢討修正。又真調會職權之行使，應符合民主原則，是真調會委員開始行使調查權之最低人數，亦以明文規定為宜，併此指明。

### 三、真調會之職權範圍

18

立法院所得行使之調查權，僅係為輔助立法院行使其憲法所賦予之立法權限，自與追訴犯罪之偵查權及司法審判權有間。基於權力分立與制衡原則，立法院亦不得立法授與自身或所屬之委員會行使偵查權或審判權。真調會既為隸屬於立法院下行使立法院調查權之特別委員會，其所具有之權限，應只限於立法院調查權所得行使之權限，並僅止於三一九槍擊事件真相之調查而已，不得更進而行使檢察官或軍事檢察官依據法律所得行使之犯罪偵查權及法院之審判權。是真調會之職權應僅限於真調會條例第七條規定「本會就三一九槍擊事件，發生前、後其事件本身或衍生之相關事項均應進行調查，以查明主導人及有關人員之動機、目的、事實經過及其影響等之真相」，惟其調查亦不得排除或干預監察院或其他有權機關就同一事件，本於職權進行調查或偵查之權力。故同條例第八條第一項前段規定「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄」，同條第二項規定「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限」及第三項規定「本條例公布

19

之日，各機關所辦理專屬本會管轄案件，應即檢齊全部案卷及證物移交本會」，因賦予真調會之權限逾越立法院所得行使之調查權範圍，已有未合。同條例第十三條第一項規定「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴」，亦因賦予被借調之檢察官或軍事檢察官之權限逾越真調會所得行使之調查權範圍，併有未合；同條第二項關於管轄權之規定亦失所附麗。以上各該規定，均違反權力分立與制衡原則之憲法基本規範。至同條例第九條第一項規定「本會為行使職權，得借調檢察官或軍事檢察官至本會協助調查」，為尊重被借調人與其所屬機關，其借調應經被借調人與其所屬機關之同意；被借調至真調會協助調查之檢察官或軍事檢察官，於借調期間，雖仍具檢察官或軍事檢察官之身分，但基於立法院調查權之屬性，自不得行使其原有身分依法所得行使之檢察權，乃屬當然之理。

再審為訴訟程序之一環，立法者就再審理由固有自由形成之空間；惟法律之制定，原則上應普遍適用於將來符合其構成要件之多數不確定發生之事件。真調會條例第十三條第三項規定「本會調查結果，與法院確定判決之事實歧異者，得為再審之理由」，乃針對個案所制定之再審理由，違反法律平等適用之法治國家基本原則，且逾越立法院調查權之權限範圍，應非憲法之所許。

20

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，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，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。真調會既為隸屬於立法院下行使立法院調查權之特別委員會，自無須向監察院負責，亦不受監察院之監督。而其行使之調查權亦與監察院之調查權有別，且其調查權之行使及調查之結果亦不能影響監察院調查權之行使。是真調會條例第十二條第一項規定「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院及監察院提出報告，並公布之」，其中關於真調會有向監察院提出報告義務之規定，殊有悖於前述之原則，應予檢討修正，以釐清真調會之職責，並避免影響監察院調查權之行使。

21

#### 四、真調會行使調查權之範圍

22

基於權力分立與制衡原則，立法院行使調查權所得調查之對象、事項並非毫無限制，已如上述。是真調會條例第八條第三項

23

「本條例公布之日，各機關所辦理專屬本會管轄案件，應即檢齊全部案卷及證物移交本會」、同條第四項「本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制。受請求之機關、團體或人員不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」、第六項「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」，上開規定關於專屬管轄、移交卷證之規定，與涉及國家機關獨立行使職權而受憲法保障者，未予明文排除於調查權範圍之外，已逾越立法院調查權所得行使之範圍，此部分與憲法前述意旨尚有未符。另涉及國家機密或偵查保密事項，行政首長具有決定是否公開之行政特權，亦已述之如前，立法院行使調查權若涉及此類事項，自應予以適當尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書。如於具體案件就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序由司法機關審理解決之。是上開規定關於調查事項涉及國家機密或偵查保密者，相關機關一概不得拒絕之部分，不盡妥適，應予以適當之修正，以符上開意旨。

#### 五、真調會行使調查權之方法、程序與強制手段

24

國家機關行使權力均須受法之節制，立法院行使憲法所賦予之權力，亦無例外，此乃法治原則之基本要求。立法院調查權之行使，依調查事項及強制方式之不同，可能分別涉及限制多種受憲法保障之人民基本權利，如憲法第八條保障之人身自由、憲法第十一條保障之消極不表意自由（本院釋字第五七七號解釋參照）、憲法第十二條保障之秘密通訊之自由、憲法第十五條所保障之營業秘密、隱私權……等等。其中隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基

25

於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五〇九號、第五三五號解釋參照）。立法院行使調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。真調會條例第八條第四項前段「本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制」及第六項「本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕」之規定，賦予真調會進行調查所需之強制權限，惟上開規定既排除現有法律所得提供被調查人之程序保障，卻未訂定相關之程序規定，如事前予受調查對象充分告知受調查事項、法定調查目的與調查事項之關聯性、給予受調查人員相當之準備期間、准許受調查人員接受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密之文件資訊等之事由、必要時備置適當之詰問機制、依調查事件之性質採取公開或秘密調查程序……等等，均付諸闕如。雖該條例第一條第二項規定「本條例未規定者，適用其他相關法律規定」，然該項規定所謂之「適用其他相關法律規定」，仍無法彌補本條例就真調會行使職權所得採用之方法與調查之程序未有妥適規定之缺失，不符正當法律程序之要求。至其對人民受憲法所保障權利之限制是否為達成調查真相目的之必要手段，因其規範內容欠缺明確，尚難論斷是否符合比例原則。是真調會條例第八條第四項及第六項規定，均不符正當法律程序及法律明確性原則之要求。

立法院為有效行使調查權，固得以法律由立法院院會決議依法對違反協助調查義務者科處適當之罰鍰，此乃立法院調查權之附屬權力。惟對違反協助調查義務者課以罰鍰之法律規定，除採用裁罰手段應為達成調查目的所必要者外，其裁罰要件及標準均需具體明確，俾使受規範者得預見其行為之可罰，且其規定得經司法審查加以確認，以符憲法第二十三條之比例原則及法律明確性原則之要求。是真調會條例第八條第七項「違反第一項、第二項、第三項、

第四項或第六項規定者，處機關首長及行為人新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，經處罰後仍繼續違反者，得連續處罰之」及第八項前段：機關首長、團體負責人或有關人員拒絕真調會或其委員調查，影響重大，或為虛偽陳述者，依同條第七項之規定處罰等規定，並未明定立法院行使此項裁罰權之程序，且於同條第四項、第六項規定未依前開意旨修正之前，其對違反協助調查義務者行使裁罰權之要件，亦非明確，與正當法律程序及法律明確性之要求均有未符。又就機關首長、團體負責人或有關人員拒受調查，影響重大，或為虛偽陳述者，同條例第八條第八項後段規定「並依刑法第一百六十五條、第二百十四條等相關規定追訴處罰」，應係指上開人員若因受調查而涉有犯罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法審判而言，非謂其拒受調查或為虛偽陳述，即已符合刑法第一百六十五條、第二百十四條或其他犯罪之構成要件，上開規定應本此意旨檢討修正。

至立法院行使調查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰為限，真調會條例第八條第九項規定「本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境」，賦予真調會或其委員得依其裁量為限制相關人員出境之強制處分權，已逾越立法院調查權行使強制權力之必要範圍；且其限制亦非調查真相之必要手段，違反憲法第十條及第二十三條規定之意旨。

27

上開真調會條例，有違憲法規定意旨部分，均自本解釋公布之日起失其效力。

28

按司法院大法官解釋憲法，依其法的確信而為解釋，原不受聲請人及關係機關所為關於法適用上主張之拘束。本件解釋認真調會係立法院為行使調查權，調查三一九槍擊事件真相，專案設置之特別委員會，並非不屬任何憲法機關之組織，亦非同時行使立法權、行政權、司法權及監察權之混合機關。本此乃以立法院調查權為本件解釋之論據，並分別就真調會之組織、職權範圍、行使調查權之範圍、方法、程序與其強制手段所涉及之真調會條例相關規定，對其是否符合憲法之意旨，詳加論述如上。是聲請人之主張，所謂真調會無法歸屬於任何憲法機關，關係機關立法院主張所稱真調會係

29

在憲法五院之外，因特定任務成立之暫時性組織云云，並各自依此而為憲法適用上之陳述，本院自無再予一一准駁之必要，特此指明。

憲法第七十八條規定司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。依憲法第七十九條第二項及憲法增修條文第五條第四項規定，解釋憲法及組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項，為司法院大法官之職權。大法官依憲法規定，獨立行使憲法明文規定之上述司法核心範圍權限，乃憲法上之法官。憲法解釋之目的，在於確保民主憲政國家憲法之最高法規地位，就人民基本權利保障及自由民主憲政秩序等憲法基本價值之維護，作成有拘束力之司法判斷。為符司法權之本質，釋憲權之行使應避免解釋結果縱有利於聲請人，卻因時間經過等因素而不具實益之情形發生。是為確保司法解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而有異。

30

保全制度固屬司法權之核心機能，惟其制度具基本權利與公共利益重要性，當屬法律保留範圍，應由立法者以法律明定其制度內容。於立法機關就釋憲程序明定保全制度之前，本院大法官行使釋憲權時，如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利或憲法基本原則造成不可回復或難以回復之重大損害，倘依聲請人之聲請於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態，對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免其損害時，即得權衡作成暫時處分之利弊，若作成暫時處分顯然利大於弊時，自可准予暫時處分之宣告。本件聲請於本案解釋作成前為暫時處分部分，雖非憲法所不許，惟因本案業經作成解釋，已無須予以審酌，併此敘明。


31


大法官會議主席 大法官 林永謀  
 大法官 王和雄 謝在全 賴英照  
 余雪明 曾有田 廖義男  
 楊仁壽 徐璧湖 彭鳳至  
 林子儀 許宗力 許玉秀

## (翁岳生大法官、城仲模大法官迴避審

理本案)


## 意見書、抄本等文件


 585抄本(含解釋文、理由書、許大法官玉秀提出之一部協同一部不同意見書及許大法官宗力提出之部分不同意見書、聲請書及其附件)

 585許大法官玉秀提出之一部協同一部不同意見書

 585許大法官宗力提出之部分不同意見書

## 聲請書/ 確定終局裁判

 立法委員柯建銘等九十三人解釋憲法聲請書

 立法委員柯建銘等九十三人釋憲聲請暨補充理由書

## 相關法令

-  憲法第8條(36.01.01)
-  憲法第10條(36.01.01)
-  憲法第11條(36.01.01)
-  憲法第12條(36.01.01)
-  憲法第15條(36.01.01)
-  憲法第22條(36.01.01)
-  憲法第23條(36.01.01)
-  憲法第37條(36.01.01)
-  憲法第41條(36.01.01)
-  憲法第58條第2項(36.01.01)
-  憲法第62條(36.01.01)
-  憲法第63條(36.01.01)
-  憲法第70條(36.01.01)
-  憲法第78條(36.01.01)
-  憲法第79條第2項(36.01.01)

- [🔗 憲法第80條\(36.01.01\)](#)
- [🔗 憲法第95條\(36.01.01\)](#)
- [🔗 憲法第96條\(36.01.01\)](#)
- [🔗 憲法增修條文第5條第4項\(89.04.25\)](#)
- [🔗 司法院釋字第264號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第325號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第391號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第461號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第509號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第535號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第577號解釋](#)

三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例第1條第1項、第2項、第4項、第4條、第6條、第7條、第8條、第9條、第10條、第11條、第12條第1項、第13條、第15條、第16條、第17條、第18條(93.09.24)

- [🔗 司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款、第13條第1項\(82.02.03\)](#)
- [🔗 刑法第165條、第214條\(92.06.25\)](#)
- [🔗 預算法第70條第3款\(91.12.18\)](#)
- [🔗 行政程序法第152條\(90.12.28\)](#)


## 相關文件

釋字第五八五號解釋事實摘要(大法官書記處整理提供)

本件係因立法委員柯建銘等九十三人，為立法院於中華民國九十三年九月二十四日公布施行「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下稱真調會條例），逾越憲法賦予立法院權限，爰就其行使職權適用憲法發生疑義，並就通過之真調會條例是否牴觸憲法之疑義，依立法委員現有總額三分之一以上聲請解釋憲法，同時聲請於本案作成解釋前

核發急速處分，宣告真調會條例暫時停止適用。本件經大法官議決聲請解釋憲法部分應予受理，聲請核發急速處分部分，依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定，通知聲請人代表及訴訟代理人暨關係機關真相調查特別委員會指派代表，於九十三年十月十四日到場，在憲法法庭行言詞辯論，同時邀請法律學者到庭陳述意見；另就聲請解釋憲法部分通知聲請人代表及訴訟代理人，暨關係機關立法院指派代表及訴訟代理人，於九十三年十月二十七日及二十九日到場，在憲法法庭行言詞辯論，同時邀請關係機關監察院、法務部及內政部指派代表、選任法律學者到庭陳述意見。

### 其他公開之卷內文書

 釋字第585號其他卷內公開文書\_OCR

發布日期：2004-12-15 瀏覽人次：203083

◀ 第585筆/共813筆 ▶ [回列表](#)

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310766>



## 釋字第632號解釋

◀ 第632筆 / 共813筆 ▶ 回列表

附件  
3

## 解釋字號

## 釋字第632號

## 解釋公布院令

中華民國 96年08月15日

## 解釋爭點

立法院遲未行使監察委員人事同意權是否違憲？

## 解釋文

「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權」，  
「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之」，為憲法增修條文第七條第一項、第二項所明定。是監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，為維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故確保監察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。引發本件解釋之疑義，應依上開解釋意旨為適當之處理。

1

## 理由書

緣第三屆監察院院長、副院長及監察委員任期於中華民國九十四年一月三十一日屆滿，總統依八十九年四月二十五日公布之中華民國憲法增修條文第七條第二項規定，於九十三年十二月二十日以華總一智字第0九三一00五二四九一號咨文，向立法院提名張建邦等二十九人為第四屆監察委員。立法院以其議案類別為總統提案

1

之行使同意權案，未依立法院職權行使法第二十九條規定，不經討論交付全院委員會審查，提出院會表決，而依同法第八條第二項之規定，先送程序委員會編列議事日程。該委員會於同年十二月二十一日審定立法院第五屆第六會期第十二次會議議事日程時，經表決結果，多數通過總統咨請立法院同意監察院院長、副院長及監察委員被提名人案，暫緩編列議程報告事項。該委員會並於同年十二月二十八日、九十四年一月四日、十一日及十八日為相同決議。是迄第五屆立法委員最後一次會議，並未就該案進行審查。嗣第六屆立法委員於九十四年二月一日就職後，總統復於九十四年四月四日以華總一智字第0九四000四六0六一號咨文，請立法院依第一次咨文提名名單行使第四屆監察院人事同意權。該案仍送立法院程序委員會。該委員會於九十四年四月六日及五月十日協商通過該案「暫緩編列議程報告事項」，另於九十四年四月十二日、十九日、二十六日、同年五月三日、十七日、二十四日等，表決通過該案「暫緩編列議程報告事項」。迄至本解釋公布之日為止，立法院仍未行使該人事同意權。

聲請人立法委員賴清德等八十九人認立法院程序委員會濫用議事程序，不當阻撓監察委員人事同意權進入院會表決，導致癱瘓國家監察權運作，牽涉立法院與監察院彼此間憲法上職權行使爭議，並有動搖憲法之權力分立制度及危害民主憲政秩序之虞，質疑立法院程序委員會阻撓院會行使監察委員人事同意權，是否僭越院會職權，行使人事同意權是否屬立法院之憲法上義務，以及不行使人事同意權是否逾越立法院自律權範圍等情，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，向本院聲請解釋憲法。按立法委員現有總額三分之一以上得就其行使職權，適用憲法發生之疑義，聲請解釋憲法，前開司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款定有明文。本件聲請書之意旨，乃聲請人等就適用憲法增修條文第七條第二項，行使監察院人事同意權，立法院擱置該同意權之行使，發生有無違憲之疑義，聲請本院解釋，符合上開規定之要件，應予受理。

憲法設置國家機關之本旨，在使各憲法機關發揮其應有之憲政功能，不致因人事更迭而有一日中斷。為避免因繼任人選一時無法

2

3

產生致影響憲政機關之實質存續與正常運行，世界各國不乏於憲法或法律中明文規定適當機制，以維憲法機關於不墜之例。如美國聯邦憲法賦予總統於參議院休會期間有臨時任命權（美國聯邦憲法第二條第二項參照）；又如採取內閣制國家，於新任內閣閣員尚未任命或就任之前，原內閣閣員應繼續執行其職務至繼任人任命就職時為止（德國基本法第六十九條第三項、日本國憲法第七十一條參照）。我國憲法雖亦有類似規定，如「每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止」（憲法第二十八條第二項，依憲法增修條文第一條第二項規定，已停止適用），使前後屆國民大會代表得以連續行使職權；又如「總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止」（憲法第四十九條前段），及「總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止」（憲法增修條文第二條第八項）；惟就監察院因監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿而繼任人選未能適時產生時，如何維繫監察院之正常運作，我國憲法及法律未設適當之處理機制，則尚未以修憲或立法方式明定上開情形之解決途徑以前，更須依賴享有人事決定權之憲法機關忠誠履行憲法賦予之權責，及時產生繼任人選，以免影響國家整體憲政體制之正常運行。

「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權」，  
「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之」，為憲法增修條文第七條第一項、第二項所明定。是監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，為維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故確保監察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。依據憲法增修條文第七條第二項之規定，監察院院長、副院長及監察委員係由總統提名，經立法院同意任命。此乃制憲者基於權力分立與制衡之考量所為之設計，使總統享有監察院人事之主動形成權，再由立法院就總統提名人選予以審查，以為制衡。為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立

4






法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。立法院就總統所提監察院人事議案積極行使同意權，不論為同意或不同意之決定，即已履行憲法所定行使同意權之義務；若因立法院為不同意之決定，致監察院暫時無從行使職權者，總統仍應繼續提名適當人選，咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，此係總統與立法院之憲法上義務。是總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院不能行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。引發本件解釋之疑義，應依上開解釋意旨為適當之處理。又監察院院長、副院長及監察委員因任期屆滿，而繼任人選尚未產生前，立法者亦得以法律明定適當之機制，以維繫監察院之正常運行，要不待言。

至於聲請人指稱本件牽涉立法院與監察院彼此間憲法上職權行使爭議部分，因該職權行使爭議尚非三分之一以上立法委員就其行使職權，適用憲法所發生之疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義時，所得聲請解釋之範圍（司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款中段參照），是該部分聲請核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定不符，應不受理，併此指明。

5

大法官會議主席 大法官 翁岳生  
大法官 林永謀 王和雄 謝在全 余雪明  
曾有田 廖義男 彭鳳至 林子儀  
許宗力 許玉秀

## 意見書、抄本等文件

-  廖大法官義男提出之協同意見書
-  許大法官宗力、廖大法官義男共同提出之協同意見書
-  許大法官玉秀提出之協同意見書
-  余大法官雪明提出之部分不同意見書
-  彭大法官鳳至、余大法官雪明共同提出之不同意見書



632抄本(含廖大法官義男提出之協同意見書、許大法官宗力及廖大法官義男共同提出之協同意見書、許大法官玉秀提出之協同意見書、余大法官雪明提出之部分不同意見書，以及彭大法官鳳至、余大法官雪明共同提出之不同意見書)

## 相關法令

- 🔗 憲法第28條第2項（已停止適用）(36.01.01)
- 🔗 憲法第49條前段(36.01.01)
- 🔗 憲法增修條文第1條第2項(94.06.10)
- 🔗 憲法增修條文第2條第8項(94.06.10)
- 🔗 憲法增修條文第7條第1項及第2項（89年4月25日公布）(89.04.25)
- 🔗 立法院職權行使法第8條第2項(91.01.25)
- 🔗 立法院職權行使法第29條(91.01.25)
- 🔗 司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款、第3款(82.02.03)

## 相關文件

釋字第632號解釋事實摘要(大法官書記處整理提供)

### (一)

- 1.第3屆監察院院長、副院長及監察委員任期於94年1月31日屆滿，總統依89年4月25日公布之中華民國憲法增修條文第7條第2項規定，於93年12月20日以咨文向立法院提名張建邦等29人為第4屆監察委員。
- 2.立法院以其議案類別為總統提案之行使同意權案，依立法院職權行使法第8條第2項之規定，先送程序委員會編列議事日程。該委員會於同年12月21日審定立法院第5屆第6會期第12次會議議事日程時，經表決結果，多數通過前開提名人案暫緩編列議程報告事項。
- 3.該委員會並於93年12月28日、94年1月4日、11日及18日為相同決議。是迄第5屆立法委員最後一次會議，並未就該案進行審查。

### (二)

- 1.嗣第6屆立法委員於94年2月1日就職後，總統復於同年4月4日再以咨文請立法院依第一次咨文提名名單行使第4屆監察院人事同意權。該案仍送立法院程序委員會。
- 2.該委員會於同年4月6日及5月10日協商通過該案「暫緩編列議程報告事項」，另於同年4月12日、19日、26日，5月3日、17日、24日等，表決通過該案「暫緩編列議程報告事項」。

### (三)

聲請人等認立法院程序委員會濫用議事程序，不當阻撓監察委員人事同意權進入院會表決，導致癱瘓國家監察權運作，牽涉立法院與監察院彼此間憲法上職權行使爭議，並有動搖憲法之權力分立制度及危害民主憲政秩序之虞，質疑立法院程序委員會阻撓院會行使監察委員人事同意權，是否僭越院會職權，行使人事同意權是否屬立法院之憲法上義務，以及不行使人事同意權是否逾越立法院自律權範圍等情，依司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，聲請解釋憲法。

發布日期：2007-08-15 瀏覽人次：55381

◀ 第632筆/共813筆 ▶ [回列表](#)

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310813>

## 釋字第793號解釋

◀第793筆/共813筆▶ 回列表

附件  
4

## 解釋字號

釋字第793號【黨產條例案】

## 解釋公布院令

中華民國 109年08月28日 院台大二字第1090024723號

## 解釋爭點

- 1.政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例是否違反憲法保留？
- 2.同條例第2條第1項規定，是否違反憲法增修條文第3條第3項及第4項規定？
- 3.同條例第2條、第8條第5項前段及第14條規定，是否違反權力分立原則？
- 4.同條例第4條第1款規定，是否違反憲法第7條平等原則？
- 5.同條例第4條第2款規定，是否違反法律明確性原則、平等原則及比例原則？又同款後段規定，是否違反法律不溯及既往原則？

## 解釋文

政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例規範政黨財產之移轉及禁止事項，不涉及違憲政黨之解散，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產，並非憲法所不許。 1

同條例第2條第1項規定：「行政院設不當黨產處理委員會……為本條例之主管機關，不受中央行政機關組織基準法規定之限制。」與憲法增修條文第3條第3項及第4項規定尚屬無違。 2

同條例第2條第1項規定及同條第2項規定：「本會依法進行政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之調查、返還、追徵、權利回復及本條例所定之其他事項。」第8條第5項前段規定：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人」，第14條規定：「本會依第6條規定所為之處分，或第8條第5項就政黨之附隨組織及其受託管理人認定之處分，應經公開之聽證程序。」尚無違反權力分立原則。 3

同條例第4條第1款規定：「一、政黨：指於中華民國76年7月15日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」與憲法第7條平等原則尚屬無違。 4

同條例第4條第2款規定：「二、附隨組織：指獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構。」與法律明確性原則、憲法第7條平等原則及第23條比例原則尚無違背；同款後段規定與法律不溯及既往原則尚屬無違。 5

## 理由書

聲請人臺北高等行政法院第四庭法官（下稱聲請人一）審理該院105年度訴字第1685號、第1720號及第1734號政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例事件（下稱黨產條例事件），略以：依政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱黨產條例）第2條規定（下稱系爭規定一）所設之不當黨產處理委員會（下稱黨產會），就欣裕台股份有限公司（下稱欣裕台公司）及中央投資股份有限公司（下稱中投公司）是否為社團法人中國國民黨（下稱中國國民黨）之附隨組織，依黨產條例第8條第5項前段規定（下稱系爭規定二）主動調查，並依同條例第14條規定（下稱系爭規定三）舉行聽證，以中華民國105年11月2日黨產處字第105001號處分書（下稱系爭處分一），認定該2公司之股權全部由黨產條例第4條第1款規定（下稱系爭規定四）所定義政黨中之中國國民黨持有，而中國國民黨得以直接或間接之方式對該2公司之人事、財務或業務經營之重要事項為支配，符合黨產條例第4條第2款規定（下稱系爭規定五）之附隨組織定義。系爭處分一之被處分人欣裕台公司及中投公司，以及中國國民黨，各不服系爭處分一，分別依黨產條例第16條規定提起行政訴訟，請求撤銷系爭處分一。聲請人一認其審判應適用之系爭規定一至五有抵觸憲法保留、權力分立原則、平等原則、法律明確性原則及比例原則等憲法上重要原則，而有違反憲法第1條、第2條、第7條、第14條、第15條及第23條規定之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。 1

聲請人臺北高等行政法院第六庭法官（下稱聲請人二）審理該院107年度訴字第260號黨產條例事件，略以：依系爭規定一所設之黨產會就中華民國婦女聯合會（下稱婦聯會）是否為中國國民黨之附隨組織，依系爭規定二及三主動調查及舉行聽證，以107年2月1日黨產處字第107001號處分書（下稱系爭處分二），認定婦聯會曾受中國國民黨實質控制其人事、財務及業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離中國國民黨實質控制，符合系爭規定五後段之附隨組織定義。系爭處分二之被處分人婦聯會不服，依黨產條例第16條規定提起行政訴訟，請求撤銷系爭處分二。聲請人二認其審判應適用之系爭規定一至三及系爭規定五後段有牴觸憲法權力分立原則、法律明確性原則、平等原則、比例原則及法律不溯及既往原則，而有違反憲法第1條、第2條、第7條、第15條及第23條規定之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

2

聲請人臺北高等行政法院第六庭法官（該合議庭成員與聲請人二不盡相同，下稱聲請人三）審理該院107年度訴字第1053號黨產條例事件，略以：依系爭規定一所設之黨產會就財團法人民族基金會（下稱民族基金會）、財團法人民權基金會（下稱民權基金會）及財團法人國家發展基金會（下稱國家發展基金會）是否為中國國民黨之附隨組織，依系爭規定二及三主動調查及舉行聽證，以107年6月29日黨產處字第107003號處分書（下稱系爭處分三），認定該3基金會皆係獨立存在，而由中國國民黨實質控制其人事及財務之法人，符合系爭規定五前段定義之附隨組織。系爭處分三之被處分人民族基金會、民權基金會及國家發展基金會不服，依黨產條例第16條規定提起行政訴訟，請求撤銷系爭處分三。聲請人三認其審判應適用之系爭規定一至四及系爭規定五前段有牴觸法律保留（憲法保留）、權力分立原則、法律明確性原則、平等原則及比例原則，而有違反憲法第1條、第2條、第7條、第14條、第15條及第23條規定之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

3

查上開三件聲請案均經法院裁定停止訴訟程序，並依客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，向本院聲請解釋憲法，經核與本院釋字第371號、第572號及第590號解釋所示法官聲請釋憲之要件均相符，應予受理。其聲請解釋意旨所主張之憲法疑義相同，爰併案

4

審理。

本院依司法院大法官審理案件法第13條第1項規定，通知聲請人等及關係機關黨產會，指派代表及代理人，於109年6月30日上午行言詞辯論，另邀請鑑定人，並依關係人欣裕台公司、中投公司、中國國民黨、婦聯會、民族基金會、民權基金會及國家發展基金會之請求，到庭陳述意見。

5

聲請人等均未於言詞辯論期日到場，綜合其等提出之解釋憲法聲請書及補充理由書，主張系爭規定一至五違憲，略以：一、政黨之存續保障係屬憲法保留事項，由僅具法律位階之黨產條例予以規範，顯然違反憲法保留。二、依系爭規定一至三，設置黨產會，由黨產會以聽證程序，取代法院以司法程序決定財產權之變動，既非功能適當之機關，且侵犯司法權核心，違反權力分立原則。三、符合系爭規定四定義之10個政黨中，以中國國民黨最有可能擁有符合黨產條例第5條所稱自34年8月15日起取得之財產，故系爭規定四有個案立法之實，違反平等原則。四、系爭規定五所稱之實質控制，實為受規範者難以理解且預見；又系爭規定五以「避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則」之理由，而將同規定後段所規範已脫離政黨實質控制之過去式附隨組織，與同規定前段所規範之現在式附隨組織，均一併納入規範，有違法律明確性原則、平等原則、比例原則及法律不溯及既往原則等語。

6

關係機關黨產會認系爭規定一至五並未違憲，略以：一、政黨及其附隨組織不當取得財產之處理，憲法並無詳細規範，非屬憲法保留事項。況黨產條例僅係處理不當取得財產利益，並未限制或剝奪政黨之存續，是黨產條例無違憲法保留。二、立法者本得基於其立法創建功能，於必要時以制定特別法律之方式排除中央行政機關組織基準法（下稱組織基準法）之適用，是系爭規定一第1項未抵觸憲法增修條文第3條第3項及第4項規定。三、司法權範圍與司法權獨占不同，且司法權具被動性，系爭規定一至三授權黨產會於調查後作成處分，乃符合功能最適之要求，並未侵害司法權核心，無違權力分立原則。四、系爭規定四係以抽象方式表述法定構成要件，性質非屬個案立法。縱屬個案立法，亦係基於處理政黨不當取得財

7

產，以回復既有之財產歸屬秩序，進而落實轉型正義並促進政黨公平競爭，無違憲法第7條平等原則。五、系爭規定五所為「實質控制」其「人事、財務或業務」等要件，普遍存在於我國各領域之法規範，並非受規範者所難以理解與預見，未違反法律明確性原則。另後段規定之附隨組織，係以「非以相當對價轉讓」之方式脫離政黨實質控制，又因仍持續保有不當取得財產，乃納入附隨組織定義，並無違反比例原則及法律不溯及既往原則等語。

本院斟酌全辯論意旨，作成本解釋，理由如下：

## 一、法制背景

臺灣於第二次世界大戰結束後，繼受中華民國法制，進入中華民國訓政時期約法（20年6月1日公布施行，下稱訓政約法）體制。該約法明文承認中國國民黨在國家體制內，代表國民大會行使中央統治權，具有指導監督政府之地位（訓政約法第30條、第31條、第32條、第72條及第85條參照），而於訓政時期形成黨國體制。

嗣中華民國憲法於36年12月25日施行，訓政時期結束，進入憲政時期。惟第一屆國民大會代表於37年5月10日依憲法第174條第1款規定之修憲程序，制定公布動員戡亂時期臨時條款（下稱臨時條款），而第1任總統旋即於37年12月10日依據臨時條款公布全國戒嚴令（未包括臺灣）；嗣臺灣省政府、臺灣省警備總司令部佈告自38年5月20日起臺灣全省戒嚴。又於動員戡亂時期，因臨時條款之規定，總統權力明顯擴大，且第1屆中央民意代表因未能改選而繼續行使職權，加以總統大多並兼中國國民黨總裁或主席，致使中國國民黨事實上長期立於主導國家權力之絕對優勢地位，從而原應隨憲法施行而結束之黨國體制，得以事實上延續。

如前所述，我國於動員戡亂時期與戒嚴時期，係處於非常時期之國家體制。直至76年7月14日總統令，宣告臺灣地區（不含金門、馬祖）自同年7月15日零時起解嚴，嗣第1屆國民大會臨時會於80年4月22日，三讀通過憲法增修條文，並決議廢止臨時條款，同月30日總統令，宣告動員戡亂時期於同年5月1日終止，國家體制始漸回歸自由民主憲政秩序。立法者為確立憲法所彰顯之自由民主憲政秩序價值以及憲法之基本權保障，就非常時期違反自由民主憲政秩序及

嚴重侵害基本權利之不法或不當過往，認於民主轉型之後有予以重新評價及匡正之必要，且以政黨既能影響國家權力之形成或運作，自應服膺自由民主憲政秩序，以謀求國家利益為依歸，不得藉此影響力謀取政黨或第三人不當利益，而認其利用執政機會或國家權力取得之財產，亦應回復，俾建立政黨得為公平競爭之環境，以落實轉型正義。惟如依黨產條例制定前之當時法律規定請求政黨回復，或已罹於時效，或已逾除斥期間，且可能涉及第三人已取得權益之保障，均有其困難，立法者乃以特別立法方式制定黨產條例，以規範處理政黨不當取得財產事項（黨產條例第1條立法理由參照）。

## 二、所涉基本權、憲法對政黨政治之保障與審查密度

13

憲法第15條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害（本院釋字第400號、第709號、第732號及第747號解釋參照）。另憲法第14條規定之結社自由，不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續及與結社相關活動之推展，免受不法之限制（本院釋字第479號及第724號解釋參照）。而結社團體財產之使用、收益及處分，固受憲法第15條財產權之保障，與其存續、運作及發展息息相關者，亦受憲法第14條結社自由之保障。

14

政黨為人民之政治性結社團體，基於憲法第14條結社自由之保障，政黨就其存續、內部之組織與運作以及對外活動等，自不受國家恣意之干預。查憲法以民主國原則為基本建制原則，係以人民作為一切國家權力來源（憲法第1條及第2條參照），由人民透過參政權之行使，實際參與國家權力之運作，以提供國家權力運作之民主正當性基礎。政黨則係在協助人民形成政治意見，並透過選舉參與國家機關及公職人員之建構，將凝聚之個別國民意志轉化成國家意志予以實現，而直接或間接影響國家運作，於民主政治運作有其重要性與必要性。政黨既能影響國家權力之形成或運作，自應服膺自由民主憲政秩序，以謀求國家利益為依歸，不得藉此影響力謀取政黨或第三人不當利益。政黨與其他結社團體，對於個人、社會或民

15

主憲政制度之意義既有不同，其受憲法保障與限制之程度自有所差異。

政黨政治攸關民主制度之運作，乃憲法上民主原則之核心內涵，國家自應致力於建立並確保複數政黨得以自由形成發展與公平參與選舉之法治環境，包括選舉制度與政黨財務等領域，使各政黨得在公平競爭下參與民主政治，爭取執政機會，並以謀求全民福祉為依歸。又政黨機會平等受憲法民主原則與平等權之保障，其目的在確保政黨政治之健全運作與政黨公平競爭，除禁止國家權力之行使以黨派為無正當理由之差別待遇外，政黨應享有在民主競爭下公平參與選舉及平等接近使用各種公共資源之機會，並排除對政黨公平競爭產生不良影響之因素。

16

尤其就政黨財務而言，其不僅事實上影響各政黨之競爭資源，亦影響政黨能否正常運作及能否致力履行協助人民形成政治意見之任務，更涉及政黨公平競爭機制之建構。是國家為滿足現代民主法治國家之政黨政治及政黨機會平等之要求，自應對政黨財務予以適度規範。從而，政黨之財產權相較於其他人民團體，國家得予以更多限制或賦予特權（例如政黨補助金）。

17

於動員戡亂與戒嚴之非常時期結束前，政黨因當時之黨國體制，或於非常時期結束後，憑藉執政優勢，以違反當時法令，或形式合法但實質內容違反自由民主憲政秩序要求之方式，自國家或人民取得財產，並予以利用而陸續累積政黨財產，致形成政黨競爭機會不平等之失衡狀態。基於憲法民主原則保障政黨機會平等及建構政黨公平競爭機制之義務，國家應採取回復或匡正之措施，以確立憲法所彰顯之自由民主憲政秩序價值。惟其內容仍須符合法治國原則之要求，即無論何種國家權力之行使，均須合於權力分立原則、基本權之保障，及其所蘊含之比例原則、法律明確性原則及司法救濟等。若係就財產予以剝奪或限制，除應符合法律保留原則，其賦予忍受財產剝奪或限制之對象範圍、所得剝奪或限制之財產範圍以及採取剝奪或限制財產之手段，尚應符合憲法第7條平等原則及第23條比例原則。而考量政黨及其附隨組織不當取得財產之調查及處理，不僅涉及政黨公平競爭，外觀上與實質上亦涉及對特定政黨及

18

其附隨組織財產之剝奪，是其限制之目的須為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成間應具有實質關聯。

三、黨產條例所規範之事項，不涉及違憲政黨之解散，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產，非憲法所不許 19

聲請人等以憲法增修條文第5條第4項後段及第5項規定為主要論 20  
據，而認政黨之存續保障應屬憲法保留，由僅具法律位階之黨產條例對政黨財產之移轉、禁止事項予以規範，顯然違反憲法保留等語。惟查憲法增修條文第5條第4項後段及第5項固規定：「司法院大法官.....組成憲法法庭審理.....政黨違憲之解散事項。」「政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。」然僅係就攸關政黨存續之違憲政黨解散事項，明定由司法院大法官組成憲法法庭審理之，旨在排除立法者循一般立法程序制定法律，就違憲政黨之解散事由及其程序自為規範或為相悖之規定，而非同時禁止立法者以法律規範無涉違憲政黨解散之其他事項，如政黨之成立、組織、財務及活動等。黨產條例目的在調查及處理政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得之財產，建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，以落實轉型正義（同條例第1條參照），其相關規範並不涉及違憲政黨之解散，縱涉及政黨財產之移轉、禁止事項，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產（如黨費、政治獻金、競選經費之捐贈或競選費用補助金等，同條例第5條第1項參照），自非憲法所不許。

四、系爭規定一至三部分 21

（一）系爭規定一第1項規定，與憲法增修條文第3條第3項及第4項 22  
規定尚屬無違

依憲法第61條規定，行政院之組織應以法律定之；至行政院所 23  
屬各級機關之設置與組織，應如何為之，憲法並未明文規定。惟以行政院為最高行政機關之層級式行政體制，其建構攸關國家任務之有效履行，乃屬國家重要事項，基於民主原則與權力分立原則，立法院自得以法律明定或授權以命令訂定行政院所屬各級機關之設置與組織。憲法增修條文第3條第3項及第4項規定：「（第3項）國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。（第4

項) 各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」係授權立法者得以準則性法律，就國家行政體制之建構為框架性規範，並使各機關之組織、編制及員額之決定，得於該等法律框架下為之，以收國家機關總體規劃佈建之效。上開規定，係於立法者以法律建構個別行政組織之權限外，增加其就行政組織之一般性、框架性立法權限，但並未因此而剝奪立法者制定單獨組織法或兼含組織法規定之法律之權限，亦非謂立法者制定關於行政組織之法律時，若未遵循同屬法律位階之準則性法律規定，即構成違憲。

系爭規定一第1項規定：「行政院設不當黨產處理委員會（以下簡稱本會）為本條例之主管機關，不受中央行政機關組織基準法規定之限制。」即以黨產條例之規定，設置非屬行政院組織法所明定之行政機關，排除組織基準法相關規定之適用。按組織基準法係依憲法增修條文第3條第3項規定制定，就系爭規定一第1項是否因排除組織基準法第5條第3項規定：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」之適用，從而抵觸憲法增修條文第3條第3項及第4項規定乙節，查立法者基於其職權，本非不得於作用法中為具組織法性質之規範，故其本於政黨及其附隨組織不當取得財產之調查及處理須特別立法之立法政策，衡酌為達黨產條例所規範目的之整體法規需求及效能，於系爭規定一第1項明文規定黨產條例主管機關之組織，不受組織基準法之相關限制，自與憲法增修條文第3條第3項及第4項規定尚無抵觸。

24

惟黨產條例並未明定黨產會之機關層級，致其究屬行政院所屬二級或三級獨立機關，不免令人產生疑義。有鑑於制定在後，與黨產條例同屬處理轉型正義問題之促進轉型正義條例，即於該條例第2條第2項明定促進轉型正義委員會（下稱促轉會）為行政院所屬二級獨立機關，與黨產條例明顯不同；而黨產會主任委員與促轉會主任委員，均屬特任，外觀上極易令人解讀為黨產會亦為行政院所屬二級獨立機關；又促轉會委員係由行政院長提名經立法院同意後任命之（促進轉型正義條例第8條第1項參照），而黨產會委員則係由行政院院長派（聘）之（黨產條例第18條第1項參照），兩者之立法體例與委員任命模式亦有欠一貫。衡諸黨產條例涉及國家民主轉型之

25

重要事項，且黨產會肩負實現建立政黨公平競爭環境以落實轉型正義之重要憲政任務，立法者如能適時修正黨產條例，明定黨產會之機關層級，應屬較妥；如改列為二級獨立機關，則應參照組織基準法規定其成員人數及任命程序，以消除上述疑慮，並使相關立法間更為一致，併此指明。

## (二) 系爭規定一至三尚無違反權力分立原則 26

聲請人等主張黨產條例設置黨產會，由黨產會以聽證程序，取代法院以司法程序決定財產權之變動，既非功能適當之機關，且侵犯司法權核心，違反權力分立原則等語。 27

按權力分立原則為憲法基本原則之一，其意義不僅在於權力之區分，亦在於權力之制衡，以避免因權力失衡或濫用，致侵害人民自由權利。關於權力之區分，自應依憲法之規定為之；於憲法未明文規定國家權力之歸屬機關時，則應依據事物屬性，由組織、制度與功能等各方面均較適當之機關掌理，俾使國家決定及其執行能更有效、正確（本院釋字第613號解釋參照）。至權力之相互制衡仍有其界限，如未抵觸憲法明文規定，亦未侵犯其他憲法機關之權力核心領域，且未對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙、逕行取而代之或導致責任政治遭受破壞，致機關彼此間權力關係失衡（本院釋字第391號、第585號及第613號解釋參照），即無違權力制衡之要求。 28

系爭規定一明定：「（第1項）行政院設不當黨產處理委員會（以下簡稱本會）為本條例之主管機關，不受中央行政機關組織基準法規定之限制。（第2項）本會依法進行政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之調查、返還、追徵、權利回復及本條例所定之其他事項。」系爭規定二明定：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人」，系爭規定三明定：「本會依第6條規定所為之處分，或第8條第5項就政黨之附隨組織及其受託管理人認定之處分，應經公開之聽證程序。」上述規定為黨產條例關於由行政機關依職權主動調查及就個案為第一次認事用法之決定，暨就其中依黨產條例第6條及系爭規定二所為處分應透過聽證程序以強化決定程序公開、透明之規範。 29

行政權具有主動、積極、機動、全面之特質；反之，司法權之本質，依憲法第77條規定：「司法院.....掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」所示，係針對具體個案之事實及法律爭議，依據憲法及法律所形成之客觀價值與規範，為法之適用而進行終局之判斷，具有個案性及被動性，並不適於積極處理屬全面性匡正政黨不公平競爭之事務。立法者以黨產條例之特別立法，匡正政黨違反當時法令或不符自由民主憲政秩序要求所取得及累積財產之行為，規範由行政機關即黨產會依法主動且全面性行使職權，而為政黨及其附隨組織不當取得財產之處理，係於個案所為第一次認事用法之決定，乃依據事物屬性所作合於國家機關特性之分配，且相關人仍得依相關訴訟途徑尋求救濟，並未排除司法之審查，自未侵害司法權作為適法性終局判斷者之核心，亦未取代司法機關而使機關彼此間權力關係失衡，故系爭規定一至三尚無違反權力分立原則。

30

#### 五、系爭規定四與憲法第7條平等原則尚屬無違

31

聲請人等主張黨產條例以76年7月15日前成立，而於34年8月15日起取得財產之特定政黨即中國國民黨為對象所為立法，乃無正當理由之個案立法，違反平等原則等語。

32

按法律固以一般性、抽象性規範為常態，惟如以特定人為規範對象，或以一般抽象性方式描述規範特徵，但實際適用結果，僅單一或少數對象受該法律規範者，均屬特殊類型之法律，如其目的係為追求合憲之重要公共利益，且其所採取之分類與規範目的之達成間，存有一定程度之關聯性，即非憲法所不許（本院釋字第520號、第745號、第750號及第760號解釋參照）。

33

系爭規定四明定：「一、政黨：指於中華民國76年7月15日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」係以「76年7月15日前成立」及「依動員戡亂時期人民團體法規定備案者」之一般抽象性特徵，規定應適用黨產條例之政黨。其實際適用結果，符合此二要件者，共有中國國民黨、中國青年黨、中國民主社會黨、中國新社會黨、中國中和黨、民主進步黨、青年中國黨、中國民主青年黨、民主行動黨及中國中青黨等10個政黨（內政部109年6月9日台內

34

民字第1090120132號函參照)。是系爭規定四之實際適用結果，係以前述10個政黨為規範對象；惟如連結適用黨產條例第5條、第6條或第9條等規定，則會發生事實上係以中國國民黨為主要受調查及處理之對象。故系爭規定四確屬前述特殊類型之法律。

系爭規定四之立法理由謂：「考量76年7月15日解嚴前成立的政黨，其體制多未完備，且其在解嚴前的政治環境即得生存，其取得之財產有重新加以檢視之必要。另按動員戡亂時期人民團體法於78年修正公布後，增訂『政治團體』專章，開放政治性團體結社，始確立政黨之法律地位，依主管機關統計資料顯示，目前合法備案之政黨數目約300個，為避免本條例規範政黨數目過多，造成不必要之申報、調查程序。爰於第1款明定本條例所稱政黨，指中華民國76年7月15日解除戒嚴前成立並於78年1月27日動員戡亂時期人民團體法修正公布後依該法第65條但書備案者。」 35

查臺灣地區（不含金門、馬祖）之戒嚴係依總統令自76年7月15日零時起解嚴而終止，於戒嚴時期，人民並無組織政黨之結社自由。31年2月10日制定公布之非常時期人民團體組織法原無政黨之相關規定，其於78年1月27日修正公布為動員戡亂時期人民團體法（81年7月27日又修正公布為人民團體法）後，就解除戒嚴前成立之政黨，則須依該法第65條規定報請中央主管機關內政部備案，始取得政黨之法律地位，而得依動員戡亂時期公職人員選舉罷免法規定，推薦候選人參加公職人員選舉（同法第48條規定參照）。唯同時符合上述二要件者，始為當時存在之合法政黨，而須納為黨產條例之規範對象。 36

其次，解嚴前，我國並無有關政黨財務法制之法律規定，而係於解嚴後始陸續增訂，如78年2月3日修正公布之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第45條之5規定等。由於解嚴前並無針對政黨財務之法規範，容有政黨以違反當時法令或形式合法但實質內容違反自由民主憲政秩序要求之方式，陸續取得並累積不當財產，自應將其納為規範對象。此外，由於解嚴後，合法備案之政黨數量龐大，如均納為規範對象，勢必打擊過廣，自亦應適度限縮。 37

惟系爭規定四連結黨產條例其他相關規定之適用結果，於符合系爭規定四所定二要件之10個政黨中，事實上係以中國國民黨為主要受調查及處理之政黨。查訓政約法賦予中國國民黨在訓政時期具有指導監督政府之地位。36年12月25日行憲後，憲法與臨時條款雖均未賦予中國國民黨法定之一黨統治地位，然至89年第一次政黨輪替前，中國國民黨事實上長期立於主導國家權力之絕對優勢地位。又中國國民黨於長期執政期間，經由撥歸經營日產、行政院及各級政府機關之補助、轉帳撥用、贈與等方式，以無對價或不相當之對價取得財產，或經政府准許黨營事業特權經營特定業務等途徑，取得大量資產，致其在透過選舉爭取執政機會上，與其他政黨相較，仍擁有不公平之優勢競爭地位。此等不當取得之財產，自應予以回復，俾建立政黨得為公平競爭之環境，以落實轉型正義。

38

是系爭規定四為避免打擊過廣，乃以「76年7月15日前成立」及「依動員戡亂時期人民團體法規定備案者」二要件，適度縮減受不當取得財產調查之政黨範圍；縱認系爭規定四連結黨產條例其他相關規定之適用結果，事實上係以中國國民黨為其主要適用對象，然此亦為前述我國政治社會背景演進下，中國國民黨過往特殊地位之結果。核其目的係為避免過度干擾政黨活動及耗費行政資源，並有效進行政黨不當取得財產之調查及處理，以建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，落實轉型正義，而屬特別重要之公共利益；又其分類手段與其目的之達成間，亦具有實質關聯，與憲法第7條平等原則尚屬無違。

39

## 六、系爭規定五部分

40

### (一) 系爭規定五與法律明確性原則尚屬無違

41

按法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於制定法律時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自法條文義及立法目的與法體系整體關聯性觀點觀察非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（本院釋字第432號、第594號及第768號

42

解釋參照)。

系爭規定五明定：「二、附隨組織：指獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構。」所稱「實質控制其人事、財務或業務經營」一詞，除見諸公司法第8條第3項之明文規定外；於86年6月25日修正公布之公司法第369條之2第2項及行政法領域亦有「直接或間接控制人事、財務或業務經營」之類似用語，如80年2月4日制定公布之公平交易法第6條第1項第5款（現行法第10條第1項第5款）、99年2月3日修正公布之土壤及地下水污染整治法第43條第3項及99年8月4日修正公布之公務人員退休法第8條第2項第2款第3目、第23條第1項第3款第3目（105年5月11日修正公布為同條項第5款第3目，另此法明文規定受控制之團體或機構包含財團法人；又此法雖已廢止，但106年8月9日制定公布之公務人員退休資遣撫卹法仍有相類規定）等。是「實質控制其人事、財務或業務經營」一詞，雖屬不確定法律概念，但於我國法制上尚非陌生。

43

實質控制或類似用語之直接或間接控制，不論其文義或於前述法律規定之規範意旨，均在彰顯控制者與被控制者間存有支配、管領或從屬之密切關係；且系爭規定五已具體明定實質控制係根據人事、財務或業務經營等面向為判斷。是依其法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀之，其意義應非受規範者難以理解，且個案事實是否屬於系爭規定五所欲規範之對象，亦為其所得預見。況政黨以捐助、出資或其他方式實質控制之營利性或非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但其與特定政黨間之前述密切關係，應為其等所充分知悉。又實質控制之涵義最終亦可由法院依一般法律解釋之方法予以確認。故系爭規定五核與法律明確性原則尚屬無違。

44

（二）系爭規定五與憲法第7條平等原則尚屬無違

45

聲請人一主張系爭規定五前段、後段均以「避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則」，而將已脫離實質控制者亦同納入，顯係不等者等之，而違反平等原則；聲請人二主張系爭規定五之附隨組

46

織之規範沒有任何差異，也沒有任何緩和措施，面對不同本質之差異，明顯有違平等原則等語。

按憲法平等原則要求等者等之，不等者不等之，法規範如係對相同事物作相同處理，即與平等原則無違。查系爭規定五之立法理由稱：「政黨以捐助或出資之方式控制之營利性或非營利性法人、團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但受政黨實質控制，二者有密不可分之關係，應一併納入本條例調查及處理之範圍，以避免藉脫法行為違反政黨政治之平等原則」，究其意旨，係以現由及曾由政黨實質控制之附隨組織與政黨間關係極為密切，該等組織所擁有之財產，亦可能為不當取得財產，因此應一併納為規範對象，俾避免妨礙不當取得財產之調查及處理，影響政黨公平競爭環境之建立及過往違反自由民主憲政秩序狀態之匡正，以落實轉型正義，核係基於合憲之特別重要公益目的。

47

又系爭規定五所定義之附隨組織包含兩類型，其前段所定義者為現由政黨實質控制其人事、財務或業務經營者；後段所定義者則為曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且已以非相當對價轉讓而脫離政黨之實質控制者。基於財產原則上具可轉讓性（或原物或換價），現由或曾由政黨實質控制者均可能有源自政黨之不當取得財產，且系爭規定五後段所定義非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制者，在不足相當對價範圍內，可能仍實質擁有不當取得財產。是系爭規定五後段與其前段所定義之附隨組織，就是否擁有不當取得財產而言，實屬相同事物。至系爭規定五前段及其後段就現在是否受政黨實質控制一節雖然有別，但此差異對於避免妨礙不當取得財產之調查及處理而言，並不具分類重要性，而無須為差別待遇。故系爭規定五後段將曾由政黨實質控制，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構，併同前段「獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構」，均納為黨產條例規範對象，與憲法第7條平等原則尚屬無違。

48

另系爭規定五僅係附隨組織之定義性規定，至因適用此一定義性規定，進而應適用黨產條例相關規定所生之各種法律效果，則屬適用各該規定所致，尚非因系爭規定五所生。是系爭規定五是否有

49

違憲法第7條規定之平等原則，與各該法效規定是否有違平等原則係屬二事，併此敘明。

(三) 系爭規定五與憲法第23條比例原則尚屬無違 50

系爭規定五旨在避免現由及曾由政黨實質控制，且可能擁有不當取得財產之組織，妨礙不當取得財產之調查及處理，影響政黨公平競爭環境之建立及過往違反自由民主憲政秩序狀態之匡正，以落實轉型正義。核其目的係為追求特別重要之公共利益，洵屬合憲。 51

系爭規定五前段定義之附隨組織，係指現由政黨實質控制者，而基於政黨對此等組織係於人事、財務或業務經營等面向具支配性之影響力，是此等組織所擁有之財產，極可能係由政黨以不當方式使之取得，而涉及不當取得財產。故政黨仍得藉由對該附隨組織之實質控制力，而實質掌控該等不當取得財產。另系爭規定五後段所定義者，既曾是系爭規定五前段定義之附隨組織，雖已脫離政黨之實質控制，但若其脫離實質控制，是以無對價或非相當對價之方式為之，則此等組織所擁有之財產，亦可能屬不當取得財產。是系爭規定五將現由或曾由政黨實質控制之法人、機構或團體，納入附隨組織之定義範圍，使其等受黨產條例規範，以避免妨礙不當取得財產之調查及處理，明顯有助於立法目的之達成。 52

系爭規定五前段定義之附隨組織，既現由政黨實質控制者，而與政黨有支配、從屬之密切關係，自應將之作為黨產條例之規範對象。另後段所定義者，雖已脫離政黨之實質控制，但其既係以非相當對價轉讓而脫離政黨之實質控制，則在不足相當對價之範圍內實質上仍擁有不當取得財產，若未將其併列為黨產條例之規範對象，不當取得財產之調查及處理易生重大缺漏。是於有效調查及處理不當取得財產上，並無其他相同有效之手段，故系爭規定五定義之附隨組織範圍具有必要性。 53

又衡諸納入系爭規定五定義之附隨組織範圍者，雖將併同政黨成為黨產條例之規範對象，從而擴張調查及處理不當取得財產之規範對象範圍，致此等附隨組織之財產因被調查及處理而受影響，但相較於調查及處理不當取得財產之重大缺漏，將影響政黨公平競爭環境之建立及匡正過往違反自由民主憲政秩序狀態之特別重要公共 54

利益而言，尚屬均衡。

綜上，系爭規定五之定義附隨組織規定，其手段與目的之達成間具實質關聯，與憲法第23條比例原則尚屬無違。 55

至因適用系爭規定五之定義性規定，進而應適用黨產條例相關規定所生之各種法律效果，屬適用各該規定所致，尚非因系爭規定五所生。是系爭規定五是否有違憲法第23條比例原則，與各該法效規定是否有違比例原則係屬二事，併此敘明。 56

(四) 系爭規定五後段規定與法律不溯及既往原則尚屬無違 57

聲請人二主張系爭規定五後段規定，係以現在之法律處理過去已經結束之特定事件，乃法律溯及既往，違背現代法治國之法律不溯及既往原則等語。 58

按基於法安定性及信賴保護原則，限制或剝奪人民權利之法律規範（下稱不利性法律規範），原則上不得溯及既往生效；亦即法律原則上不得溯及適用於該法律施行前即已終結之事件。惟立法者制定溯及既往生效之不利性法律規範，如係為追求憲法重大公共利益，仍非憲法所當然不許。又，受規範對象據以主張信賴保護之信賴基礎，與自由民主憲政秩序不相容者，其信賴自不值得保護，更不生信賴保護之問題。 59

符合系爭規定五後段規定或依此規定被認定為附隨組織者，即有黨產條例調查及處理附隨組織財產之相關規定之適用。是對相關之法人、團體或機構而言，系爭規定五後段規定雖採定義性規定之立法體例，性質上仍屬不利性法律規範。又相關組織曾受政黨實質控制，但嗣後已脫離之事實發生於黨產條例施行前者，依系爭規定五後段之規定，仍得以被評價、認定為附隨組織，於此範圍內，系爭規定五確係具溯及既往效力之法律。 60

惟系爭規定五之目的，係為認定與政黨關係密切之附隨組織，進而得以調查及處理其源自政黨之不當取得財產，以建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，並落實轉型正義，故系爭規定五所欲追求者，乃憲法上重大公共利益，其後段規定之溯及既往效力，具有合憲之正當事由。而有系爭規定五後段規定之適用之法人、團體或 61

機構等組織，於其曾受政黨實質控制，但於黨產條例施行前即已脫離其控制之時，就系爭規定五後段規定將其溯及納為規範對象，縱欠缺預見可能性，然其據以信賴之基礎，係源自戒嚴與動員戡亂之非常時期下黨國不分之威權體制，與自由民主憲政秩序大有扞格，其信賴自不值得保護，不生信賴保護之問題。是系爭規定五後段規定，與法律不溯及既往原則尚屬無違。

## 七、不受理部分

62

聲請人二就黨產條例第3條、第5條第1項、第6條第1項、第9條第1項、第5項及第27條第1項規定聲請解釋部分，查此等規定並非聲請人二審理該黨產條例事件所應適用之法律，與本院釋字第371號、第572號及第590號解釋所闡釋法官聲請解釋憲法之要件不符，應不受理。

63

大法官會議主席 大法官 許宗力


大法官 蔡焜燉 黃虹霞 吳陳鏗 蔡明誠


林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明


詹森林 黃昭元 謝銘洋 呂太郎


楊惠欽 蔡宗珍


## 意見書


 蔡大法官明誠提出之部分協同意見書







 蔡大法官焜燉提出之協同意見書

 黃大法官虹霞提出，謝大法官銘洋加入貳、部分之協同意見書




 黃大法官虹霞提出，謝大法官銘洋加入貳、部分之協同意見書附件第1部分

 黃大法官虹霞提出，謝大法官銘洋加入貳、部分之協同意見書附件第2部分


 黃大法官虹霞提出，謝大法官銘洋加入貳、部分之協同意見書附件第3部分

-  [許大法官志雄提出之協同意見書](#)
-  [黃大法官瑞明提出之協同意見書](#)
-  [楊大法官惠欽提出之協同意見書](#)
-  [吳大法官陳鑾提出之部分不同意見書](#)
-  [張大法官瓊文提出，林大法官俊益加入三、部分之部分不同意見書](#)
-  [詹大法官森林提出，林大法官俊益加入壹、部分之部分不同意見書](#)













## 聲請書/ 確定終局裁判

-  [1.臺北高等行政法院第四庭（107年度憲三字第15號）聲請書\\_OCR](#)
-  [2.臺北高等行政法院第六庭（108年度憲三字第9號）聲請書\\_OCR](#)
-  [3.臺北高等行政法院第六庭（108年度憲三字第59號）聲請書\\_OCR](#)

## 解釋摘要

-  [司法院釋字第793號解釋摘要](#)

## 相關法令

-  [中華民國憲法第1、2、61、77條\(36.01.01\)](#)
-  [憲法增修條文第5條第4項後段及第5項\(94.06.10\)](#)
-  [司法院釋字第391號解釋](#)
-  [司法院釋字第400號解釋](#)
-  [司法院釋字第432號解釋](#)
-  [司法院釋字第479號解釋](#)
-  [司法院釋字第520號解釋](#)
-  [司法院釋字第585號解釋](#)
-  [司法院釋字第594號解釋](#)
-  [司法院釋字第613號解釋](#)
-  [司法院釋字第709號解釋](#)
-  [司法院釋字第724號解釋](#)


























- [🔗 司法院釋字第732號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第745號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第747號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第750號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第760號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第768號解釋](#)
- [🔗 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第1條、第5條第1項、第6條及第18條第1項\(105.08.10\)](#)
- [🔗 中央行政機關組織基準法\(99.02.03\)](#)
- [🔗 促進轉型正義條例第8條第1項\(106.12.27\)](#)










內政部109年6月9日台內民字第1090120132號函

- [🔗 中華民國訓政時期約法第30、31、32、72、85條](#)
- [🔗 動員戡亂時期臨時條款\(80.05.01\)](#)
- [🔗 動員戡亂時期人民團體法第48、65條](#)
- [🔗 動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第45條之5](#)
- [🔗 86年6月25日修正公布之公司法第369條之2第2項\(86.06.25\)](#)
- [🔗 80年2月4日制定公布之公平交易法第6條第1項第5款\(80.02.04\)](#)
- [🔗 99年2月3日修正公布之土壤及地下水污染整治法第43條第3項\(99.02.03\)](#)
- [🔗 99年8月4日修正公布之公務人員退休法第8條第2項第2款第3目及第23條第1項第3款第3目\(99.08.04\)](#)

### 其他公開之卷內文書

- [📄 文書1-1.109.5.15與不當黨產處理委員會之往來函文](#)
- [📄 文書1-2.109.5.22與內政部之往來函文](#)
- [📄 文書1-3.109.5.25與內政部之往來函文](#)

-  文書1-4.相關機關不當黨產處理委員會函（檢送書面意見）
-  文書1-5.相關機關不當黨產處理委員會簡報
-  文書1-6.聲請人臺北高等行政法院第二庭爭點論述書
-  文書1-7.關係人欣裕台股份有限公司言詞辯論狀
-  文書1-8.關係人社團法人中國國民黨陳述意見狀
-  文書1-9.關係人社團法人中國國民黨陳述意見簡報
-  文書1-10.社團法人中國國民黨函（檢送鑑定意見書）
-  文書2-1.關係人中央投資股份有限公司言詞辯論意旨狀
-  文書2-2.關係人中央投資股份有限公司言詞辯論簡報
-  文書2-3.鑑定人董保城教授鑑定意見書（1090624）
-  文書2-4.鑑定人董保城教授鑑定意見書（1090710）
-  文書2-5.鑑定人董保城教授之鑑定意見簡報
-  文書2-6.鑑定人黃丞儀副研究員鑑定意見書
-  文書2-7.鑑定人黃丞儀副研究員簡報
-  文書2-8.鑑定人張嘉尹教授鑑定意見書
-  文書2-9.鑑定人劉靜怡教授鑑定意見書
-  文書2-10.言詞辯論筆錄
-  文書2-11.相關機關不當黨產處理委員會總結陳述
-  文書2-12.關係人欣裕台股份有限公司補充理由狀
-  文書2-13.相關機關不當黨產處理委員會函（補充意見）
-  文書2-14.109.7.13與行政院之往來函文
-  文書2-15.109.7.28與立法院之往來函文
-  文書2-16.109.7.28與中央選舉委員會之往來函文
-  文書3-1.社團法人中國國民黨函（檢送鑑定意見書）
-  文書3-2.關係人中華民國婦女聯合會釋憲理由書

-  文書3-3.聲請人臺北高等行政法院第七庭聲請釋憲補充理由書
-  文書3-4.關係人中華民國婦女聯合會釋憲補充理由書
-  文書3-5.關係人中華民國婦女聯合會簡報
-  文書3-6.關係人財團法人國家發展基金會等3基金會憲法法庭參加言詞辯論聲請狀
-  文書3-7.關係人財團法人國家發展基金會等3基金會憲法法庭言詞辯論意旨狀
-  文書3-8.關係人財團法人國家發展基金會等3基金會憲法法庭言詞辯論簡報
-  釋字第793號其他卷內公開文書1\_OCR
-  釋字第793號其他卷內公開文書2\_OCR
-  釋字第793號其他卷內公開文書3\_OCR

發布日期：2020-08-28 瀏覽人次：68090

◀ 第793筆/共813筆 ▶ 回列表

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310974>

釋字第七二九號解釋協同意見書

蘇永欽大法官 提出

本件解釋要處理的核心爭議為立法院委員會成立的文件調閱小組可否調閱最高檢察署的偵查卷證，由於憲法無一字及於此一問題，有關立法院可否及在何條件下調閱其他機關的文件，完全由本院循憲法有關五院體制規定背後的精神以解釋續造，迄今先後已肯認：以委員在院會及委員會行使的質詢權為基礎的文件調閱權（釋字第三二五號解釋），及以立法院固有的立法調查權為基礎的文件調閱權（釋字第五八五號、第六三三號解釋），但皆有相當嚴格的條件。憲法賦予本院對各最高統治權之間如何區分及互動作最後解釋之權，責任之重，自不得恣意調弄以致反成憲政秩序的亂源；尤其從憲法第九十五條明文規定監察院對行政院及其部會的文件調閱權以觀，「明示其一，排除其他」，此類權力關係的續造更應從嚴，除在憲政實務上確有續造的必要外，在憲法法理上也應有堅強依據，以早期本院解釋風格之簡約，第三號有關監察院法律案提出權的續造解釋在論述上尚且特別嚴謹，足可說明。此所以本件有關立法院文件調閱權的解釋，如何得出立法院得於且僅得於偵查案件終結後、於符合一定條件下調閱相關偵查卷證的結論，對釋字第三二五號解釋又為何有所補充，實不能不將本院過去所為分權解釋遵循的原則先予整理闡明（第一段）。並在對審查結果有所說明以前，先給本件爭議的文件調閱權作一個明確的定性，釐清其與憲法及憲法解釋肯認的調查權有何本質的不同（第二段），接著說明釋字第三二五號解釋對此一文件調閱權的行

使所設程序要件，由於本解釋對於其中文件原來的要件有重要補充，使文件「影本」的調閱也要經過院會決議，理由書就此卻語焉不詳，因此特為較詳細的論述（第三段）。然後才就實體上為何針對偵查卷證的調閱最後做出應以案件終結為可容忍的最早時間點，並應符合其他嚴格條件，提出比較深入的論證（第四段）。最後，對於理由書就釋字第三二五號解釋並未提及，本案聲請人也未主張的爭議解決機制，何以見得我國憲政有此需要，解釋也於理由中逕襲釋字第五八五號解釋的故智作成題外的立法諭知，本席認為實屬畫蛇添足之筆，一併簡述理由於最後（第五段）。

#### 一、 有關分權的憲法續造需要較為一貫的理論基礎

中央政府分權的續造解釋，不能不從貫穿整體規定的原則出發，就此早期解釋多簡單以「五權分治，彼此（或平等）相維」作為最高指導原則（釋字第三號、第一七五號、第四六一號、第六八二號等解釋可參），民主化後逐漸凸顯機關間制衡的意旨，較近的釋字第六一三號解釋已經納入議會主義體制普遍強調的權力分立三大指導原則：A.功能最適（Funktionsgerechtigkeit）、B.相互制衡（Balance）及C.核心領域（Kernbereich），而有如下的概括性論述：「作為憲法基本原則之一之權力分立原則，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（A），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（B）。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（C），或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。」加上之前彰顯的彼此相維（D）—其內涵應包含德國近年開始討論，也見於本院第四六一號解釋的「相互尊重」（Interorganrespekt）原則—，實際上已可說明現代民主政治在分權上都不可少的元素，只是民主體制各有其歷史、社經脈絡，從傳統著眼於行政立法關係的三分法：內閣制、總統制和半總統制（雙首長制），到制度政治學涵納更多民主元素的二分法：共識民主（consensus democracy）與多數民主（majoritarian democracy），各國發展出的民主體制必然會走向最能回應其條件的混合，彼此間不可能雷同。有分權（separation of powers）明顯重於分工（division of functions）者，如總統制，也有分工明顯重於分權者，如內閣制，大體上只能說，其越分權者越強調 B、C，越分工者則越強調 A、D，我國憲法一方面屬於分權程度較高者，另一方面又強調行政立法的緊密互動與負責，反映了五權憲法的原始構想（按能分權），與在臺灣民主化過程的經驗（行政對立法負責），使得四項分權原則沒有明顯的優先次序，其權衡變得更加複雜，當然在作任何續造時也更須審慎。由於這些原則表面上或偏向分，或偏向合，實際上體制在權力分合之間如果操作得當，往往更可相互正當化，比如核心領域原則如能配合落實功能最適原則，會更有說服力；相互制

衡原則如能同時彰顯相互尊重原則，也可舒緩政府內部的緊張關係。本院在早期的分權解釋較少注意分權的面向而多彰顯分工，反映了威權體制的現實。隨著民主化的展開，又開始強調分權。從這個角度來讀前面提到的釋字第六一三號解釋所做的前提性論述，特別能理解其開始走向綜合的深刻用心，本件解釋其實也已對這幾個原則作了反覆的權衡。

## 二、 無關立法調查而屬補立委質詢不足的文件調閱

本件審查的文件調閱權，依解釋理由書的認定，為本院釋字第三二五號解釋及立法院依該號解釋在立法院職權行使法所設專章（第八章，共九條）創設的權力（民國八十八年一月二十五日公布第四十五條立法理由可參）。其性質與憲法第九十五條賦予監察院的文件調閱權，及嗣後依本院釋字第五八五號解釋，立法院得制定有關調查委員會的法律（迄未制定），並據以設置的調查委員會所得行使的文件調閱權，無論就權力來源與性質功能而言，都全然不同，因此在就相關爭議為憲法的論斷前，有先加釐清的必要。

監察院的文件調閱權為其調查權的一環，其調查權則為行使監察權（彈劾、糾舉和糾正）的必要工具。西方國家也多存在對政府部門的調查權，由國會獨占，其性質有依附於國會的核心權力、輔助其行使者，如立法調查權、糾彈調查權，也有獨立於這些權力，本身即為國會的核心權力者，可以不必以特定法案的審查或官員違失的糾彈為目的，單純了解國政的調查權。在國會有優越地位的古典內閣制國家，如英國、日本，都有這樣理論上不需要目的的國政調查權（惟多數日本學者仍主張國政調查權只能基於明確的目的而發

動，如宮澤俊義、蘆部信喜等)。多數國家的調查權則屬前者，且多明文規定於憲法，如德國（僅少數德國學者主張其性質已非立法、糾彈的輔助權，如研究國會法的著名學者 Norbert Achterberg)。美國未見於憲法明文，但在一九二七年的 *McGrain v. Daugherty* 案確立其為國會固有、潛在的權力，並附屬於 (auxiliary) 立法權，在範圍上不得超越立法權及預算權 (一九五九年的 *Barenblatt v. United States*)。我國憲法下的監察權，刻意從立法院抽出另設監察院來專一行使 (核心領域觀點)，是出於孫中山先生的構想，希望可以避免由政黨政治中心的立法院行使，重蹈許多民主國家國會調查委員會的覆轍，即因黨同伐異而難以實現其公正揭弊、懲前毖後的憲政功能 (功能妥適觀點)。在憲法本文還配合聯邦色彩的省自治結構，使監察院兼有聯邦制國家上院某些職能的時期，它曾被認定與立法院、國民大會共同相當於西方國家的國會 (釋字第七六號解釋)，民主化改革後已廢除其同意權，成為更純粹的監察機關，連帶的卻也使得更接近西方國家國會的立法院，是否也該「回復」其調查權的爭議，隨之而生。釋字第三二五號解釋即為處理民主化後立法院重新定位產生的有無固有 (不待憲法明文規定) 調查權的爭議，當時聲請解釋的立法院不僅肯認，而且主張立法院應有國會固有的糾彈權及國政調查權才夠完整，不因監察院已有糾彈調查權而受影響。另有陳水扁等立委提出的聲請案，則僅主張立法院應有輔助立法權行使的立法調查權，為輔助立法權而存在的固有職權。結果本院從核心領域的觀點，斬釘截鐵的指出：「……憲法增修條文第十五條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋 (按

指釋字第七六號解釋)自不再適用於監察院。惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。」不僅否認立法院有與監察院監察權明顯重疊的糾彈權與調查權，明確認定憲法第九十五條、第九十六條的調查權應專由監察院行使，間接也否認了立法院另有所謂的立法調查權。但該解釋仍然創設了立法院的文件調閱權，只是其權力基礎為憲法賦予立法委員的質詢權，為達到質詢目的，在一定條件下肯認立法院有補強個別委員質詢權的文件調閱權，其性質實不啻輔助權的輔助權（此一權力定性在後來的釋字第四六一號解釋又明確的重申一次）。足見從其權力基礎與所受限制而言，釋字第三二五號解釋創設的文件調閱權既不能與國政調查權相提並論，就是和聲請解釋的立法委員所主張的立法調查權內含的文件調閱權比較，雖然都受到輔助立法權目的的拘束，但後者與立委質詢權的行使完全脫鉤，而又須與立法院審議的法案緊密相關，其內涵與所受的限制還是十分不同。

惟釋字第三二五號解釋對於立法調查權的間接否定，到了釋字第五八五號解釋已經改變，該號解釋開宗明義即強調：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」至於此一調查權行使的方式，理由書又特別強調：「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」，就此範圍，顯已超出釋字第三二五號解釋的文件調閱權甚多。而且正因為這樣以解釋擴張的立法調查權，對於被調查的機關人員影響甚大，凡有一張必有一緊，理由書即接著特別強調：「惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。」並諄諄叮囑：「各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則；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；如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。」從制衡原則出發來合理化立法權的擴張，接下來就提到核心原則與相互尊重原則作合理調和。由於立法院迄未制定關於調查權行使組織和程序的專法，或在立法院職權行使法增修相關規定，除了該號解釋原因案件涉及到的個案立法（三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例）外，立法院還無從合憲的行使任何調查權，引發本件解釋的原因事件，也只是「立法院司法及法制委員會（下稱司法及法制委員會）為審查通訊保障及監察法部分條文修正草案等法律案，依立法院職權行使法第四十五條規定，向聲請人最高法院檢察署調閱該署一〇〇年度特他字第六一號偵查卷證之通訊監察聲請書、筆錄、監聽譯文、公文等卷證文書影本及監聽光碟片。」查相關函文也

完全未表達行使調查權的意思，其性質為依釋字第三二五號解釋，以委員質詢權為基礎的一般文件調閱權，應無疑義。本件解釋即在此一定性上，就其爭議問題作成憲法的判斷。

### 三、 調閱特定文件都應通過院會始符相互尊重原則

立法院依本院釋字第三二五號解釋及立法院職權行使法行使文件調閱權，應符合一定的程序，如不符合，被調閱機關拒絕調閱，即不能說無正當理由。由於該號解釋明確的說：立法院「得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。」立法院職權行使法第四十五條也據此規定：「立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。調閱委員會或調閱專案小組於必要時，得經院會之決議，向有關機關調閱前項議案涉及事項之文件原本。」但本案司法及法制委員會並沒有經立法院院會的決議，就以台立司字第一〇二四三〇〇七七八號函給最高法院檢察署，請其於所定期日前「提供與正本相符之影本資料（含光碟）各一份」，影本可否為原本涵攝，從而需經院會決議才可調閱，或者既非原本，應該就只是參考資料，只需通過委員會決議，即成為程序合法性的主要爭點。可惜解釋文雖明確認定「其調閱偵查卷證之文件原本或與原本內容相同之影本者，應經立法院院會決議」，並就此明示釋字第三二五號解釋應予補充，卻未在理由中作進一步的闡述。實則如本席早年評論本件解釋時即已說明，解釋區分寬嚴不一的程序要

件，關鍵本來就不在「參考資料」還是「文件」（二者在概念上必然大幅重疊），也不在「原本」還是「影本」（內容完全一樣時，就資訊取得而言即無不同，僅在檔案保存上意義有別），而在「要求提供」還是「調閱」，正是因為考量二者對其他機關「制衡」的程度，才會決定相對給予「尊重」的程度，程序門檻高低有別，其故實在於此。

不妨先拉高到基本權力分配的體制類型，從行政立法分權的結構來說，分權多於分工的總統制，立法權完全掌握於國會，連提案權都沒有的總統，實際上只能通過同黨議員提出法案，國會對於不對其負責的總統當然也沒有質詢權，只好通過聽證會來從行政部門取得所需資訊。反之，在分工大於分權的內閣制國家，政府和議員都享有法案提案權，政府的法案（government bill）實際上還多處於主導的地位，立法部門則可通過各種質詢制度來監督政府，此時議員－特別是反對黨的議員－的質詢就有從行政部門取得法案相關資訊的重要功能，對於議員不兼官吏（憲法第七十一條），且因採雙元民主體制，有時會出現分裂政府或左右共治局面的我國體制而言，這樣的資訊需求更不以立法院的少數黨議員為限。不過理論上基於推動法案自身的利益，行政部門應該會盡最大可能去滿足立法部門的需要，立法部門則恆可藉法案的杯葛來迫使政府提供資訊。因此在立委的質詢以外（包括憲法第五十七條或增修條文第三條第二項第一款院會定期的總質詢和第六十七條各委員會機動的質詢），有無另外建制其他資訊工具的必要，仍非理所當然。釋字第三二五號解釋所以續造了補強質詢權的兩種資訊權，合理的考量應該即在我國的不純粹內閣制，換言之，除了前述可能造成行政立

法部門間緊張關係的兩項因素外，內閣制為立法與行政設計的迫使對方負責的終極手段—倒閣與解散國會—，在我國憲法上也都十分孱弱，以致實務上確已使得政府對於立法委員的質詢有時流於實問虛答，因此在通過口頭或書面質詢仍不能取得足夠資訊時，解釋即明認立法院得另要求提供參考資料，或直接調閱文件。但這兩項資訊工具都不是由質詢權的主體—個別立法委員—來行使，而是由委員會或院會來行使，這樣的程序門檻有功能最適的考量，如前所述，更多的恐怕還有機關相互尊重的考量。就此有必要再分別從這兩種資訊取得方式的差異，和兩種對應的程序來作說明。

在政府所持資訊對全體國民原則上有公開義務的今天（包括主動公開和被動公開，政府資訊公開法第二、三章可參），此處所談立法院的資訊工具必然是針對行政部門依法尚無公開義務的資訊，固無須贅論。作為取得資訊的工具，個別立法委員的質詢即可生一般的答詢義務，所謂要求提供參考資料，即在口頭或書面答覆問題以外，要求提出進一步有助於立法院審議法案的參考資料，可以是更詳盡的綜合說明，或文件、圖片、語音檔案等，全文或節本，不一而足。參考資料一定包括了文件，就資料價值而言，也絕對不能說文件高於其他資料，同樣的，從檔案法的觀點來看，文件持有者對原本固然有較高的保存義務，但絕對不能說只有文件原本才需要在請求程序上作特別要求，其他資料，如語音檔的原件就不需要；而且在國家最高機關之間互動的層次，檔案法所考量的檔案保存的完整性，大概只在特殊情形可達到必須認真對待的程度，尚不需要一般性的影響到程序門檻的高低。作為取得資訊的方法，這裡真正會影響到機關間制衡

而需要有相互尊重考量的，反而是兩造接近使用資訊的程度。簡單的說，從質詢到要求提供參考資料，只有或簡或繁的一步之遙，即從對問題的答覆義務（Beantwortungspflicht），延伸或提升到相關資料的提供義務（Vorlagenpflicht），二者的關係比較像是簡答和申論，行政部門在不知質詢者「已知」深淺的情形，試探性的簡答應該即已符合此制的期待。只有當立法者審議法案進入到更深階段而需要更多更具體資訊時，行政部門才有配合提出參考資料的必要性。但二者都可由提供資訊方針對要求的目的，就提供何種內容有所選擇，乃至對提供的方式和範圍作充分的裁量取捨，使其對於向立法院公開無公開義務的資訊，得就其合法性、必要性、安全性，乃至對第三人的保護，都處於可預為評估，並負起責任的狀態。相對於此，另一種資訊取得的方式—調閱文件，則是由要求方直接指定特定無公開義務的文件，由行政部門提供閱覽，不像前者仍得針對其目的而就相關資訊中有所取捨，而只能就該特定文件在給與不給之間去作抉擇。被調閱的一方，當然仍可基於憲法的理由，或依據法律規定得不提供的理由，而拒絕立法院的要求，本件解釋也特別就此有所闡明，但此時被迫拒絕的一方反有說明義務，面對的壓力顯然已經大了很多。德國學者就行政立法之間資訊接近使用的程度（Zugänglichkeit，本院釋字第三六四號解釋曾使用此一概念），習慣上會從行政部門「自主性」的高低，區分他送資訊（Fremdinformation）與自取資訊（Selbstinformation），如果把立委的質詢放在他送資訊的一端，監察院的調閱文件（憲法第九十五條、監察法第二十六條）放在自取資訊的另一端，則請求提供資料還在他送資訊

範疇，立法調查權的調閱文件，因為其權力基礎為立法院「固有」(inherent)的資訊取得權而非由質詢權衍生 (derived) 而得，本院未作此一續造則已，既已以解釋肯認其存在，其文件調閱的性質應該又比基於質詢權的文件調閱更偏向自取資訊。相對於兩者，基於質詢權的文件調閱權在這五者之中，應該處於他送和自取之間，和基於調查權的文件調閱，及基於質詢權的要求答覆與提供資料，應該都有層次的不同。

回到釋字第三二五號解釋建立的程序門檻，應該可以清楚的看到該解釋針對立法—行政之間「一般性」的資訊取得，建構了三個不同的對應層級：委員質詢—政府人員答詢，委員會決議要求提供參考資料—政府人員所屬機關提供參考資料，立法院院會決議調閱文件—政府人員所屬機關提供該文件閱覽。要求方可以提高組織決策層級，比如質詢者可以是立法院黨團，當然也可以經由院會決議，要求提供參考資料，但不能降低層級。這裡也許有必要再對要求方的層級再作簡單說明。對反映全體國民意志而必須高度合議的立法院而言，真正能作決策的只有院會，個別委員不行，院長不行，黨團也不行。憲法建制立法院時，只是沿襲西方國會傳統設置常設委員會（第六十七條），其功能在協助龐大的院會於作成決策前，通過其專業化的組織把議案作得更為完善，並通過相互妥協把爭議減到易於集中辯論表決的程度，故其儘管不可或缺，性質上仍只是院會的輔助機關，無任何議案決定權，最多如德國賦予其在憲法訴訟有關機關爭議程序中以「其他參加人」(anderer Beteiligter, 基本法第九十三條第一項第一款的用語) 或「機關成分」(Organteile, 聯邦憲

法法院法第六十三條的用語)的地位而有一定的發動權。釋字第三二五號解釋在課與行政部門於答覆委員質詢以外有提供參考資料義務時，要求須經委員會決議，背後應有相互尊重與功能最適的考量，避免上百位委員各有所求，導致資訊互動的分散重複、行政部門疲於奔命，而可由委員會通過其累積的專業整理評估選擇性的提出合理要求。另一方面，因為只是基於審案的需要而就有待瞭解的問題要求提供資料，而可由行政部門保留篩選合宜資訊的空間，也無需拉高到院會的層級。惟一旦調閱特定無公開義務的文件，不論從其接近使用他機關持有的資訊已到達更高的層級，如前所述，或從委員會的多數結構未必與院會多數結構相近，為避免不必要的機關間衝突，能經由院會決議確認調閱對於審理議案的重要性，自然更符合相互尊重的原則。

綜上說明，即知本件解釋認定；立法院調閱「與原本內容相同之影本」應和調閱原本一樣經過院會的決議，已有相當深入的考量。原因事件中司法及法制委員會調閱最高法院檢察署特定案號偵查卷證的通訊監察聲請書、筆錄、監聽譯文、公文等卷證文書影本及監聽光碟片，已非單純請求提供參考資料，所調閱的文件雖僅要求影本，因屬與原本內容相同的影本，既未經過院會決議，最高檢察署拒絕其調閱，只需提出此一程序不合的理由，即屬正當。

#### 四、 司法獨立和立法院資訊取得權之間作合理權衡

本件解釋對於可否調閱偵查卷證這個核心問題，則有相當清楚的答案和理由：「檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立

行使職權，對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證。立法院向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限。如因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱之卷證資料。」簡言之，在結案前絕對不可以，在結案後，則須符合四個條件才可以，理由則為保障檢察機關獨立，其背後實現的是公權力各有其核心領域（以偵查為檢察權核心內容），並防止其他權力的不當干預（相互制衡）。把立法院為落實其核心的立法權，而對相關機關行使的資訊權，因觸及檢察權的核心而作這樣的特別限制，一直到脫離其核心地帶為止。

由於憲法就司法案件只提到審判獨立的保障，無一字及於檢察獨立，行政機關有基於公共政策考量，以法律使其職權行使保有一定程度不受其他機關干預的空間的，如各種獨立管制委員會，未必可在憲法上主張獨立的保障。對於憲法未置一詞的檢察權，此一獨立保障處於何種位階，確有釐清的必要。就此釋字第三二五號解釋其實已經有所闡明，理由書在歷數憲法列舉受獨立保障的法官、考試委員和監察委員之後，特別針對檢察官的獨立有以下的論證：「檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。本院釋字第一三號解釋並認實任檢察官之保障，除轉調外，與實任推事（法官）同，可供參證。」顯然即以檢察官享有憲法保障的「外部」獨立。後

來的釋字第三九二號解釋更直接把檢察權定性為廣義的司法，為其應受獨立保障提供明確的法理基礎：「司法權之一之刑事訴訟、即刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事『偵查』『訴追』『執行』之檢察機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一。憲法第八條第一項所規定之『司法機關』，自非僅指同法第七十七條規定之司法機關而言，而係包括檢察機關在內之廣義司法機關。」本件解釋排除立法院調閱偵查卷證，不再重複此部分意旨，而另外加上了某些公共利益的權重，可使社會各界更理解排除調閱的必要性：「檢察機關之偵查卷證與偵查追訴犯罪有重要關係，有其特殊性與重要性。正在進行犯罪偵查中之案件，其偵查內容倘若外洩，將使嫌疑犯串證或逃匿，而妨礙偵查之成效，影響社會治安。」以案件終結為調閱司法卷證的底線，使立法院對於繫屬中的案件完全無介入司法的空間，考量其為偵審的核心領域，非如此實連獨立的外形都難以維繫，應無庸懷疑。監察院依憲法規定得行使的糾彈調查權，早在民國四十五年即與司法院就其調查權與審判獨立的界限產生爭議，而在兩院反覆協調下達成以案件終結為底線的共識（「儘量避免對於承辦人員在承辦期間實施調查」），此所以釋字第三二五號解釋還特就此加以闡明：「訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有

限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」結案後調閱卷證，原則上已脫離司法權的核心領域，似乎沒有繼續排除立法院調閱的理由。但若考量立法權介入個案的後續效應，對於司法人員心理上形成的陰霾，仍很難確保其獨立性不受影響。此所以參考外國在這個問題上設定的界線，會發現多數國家都寧可給予司法獨立更大的權重。向國會負責的行政權，雖然在不少國家也被肯認有可以主張自我負責的行政核心領域，但相對而言都比不對國會負責的司法權要窄得很多。德國容許國會對司法機關進行調查，但不能以個別司法案件為對象，即使已經終結。多數國家縱使不會那麼絕對，考量到以實現立法或預算等目的而要對司法個案進行調查，其關聯性通常不高，實際認定還是會趨於嚴格。日本就是如此，一九四八年曾經發生震驚社會的浦和事件，參議院法務委員會認為判決過輕而展開「有關檢察及裁判營運之調查」，作成事實認定不當、量刑過輕的結論，但學者和最高裁判所都強力批判調查已逸出立法權範圍，最後還是不了了之。只有美國的情形比較不同，在前述 *McGrain v. Daugherty* 案中，下級法院原來還認定參院調查司法部長不起訴的疏失與立法無合理關聯，所謂立法考量不過是「事後飾詞」(afterthought)，卻為最高法院撤銷判決，認為國會所為調查是否輔助立法，應為有利的推定。會做出這樣的權衡，實因總統制下行政立法部門間的抗拮寧為常態，只能依賴調查以獲取資訊的國會確有給予寬貸的必要。反之，對於行政部門本即享有提案權，並就其政策需對國會負責，經常接受其質詢的多數國家而言，傾向限制對司法個案調查，即不難理解。

從這個角度來觀察，則本件解釋對於結案後的偵查卷證的調閱，雖仍要求符合四個條件，也就是一、「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案」，二、「與其行使憲法上職權有重大關聯」，三、「非屬法律所禁止」，及四、「無妨害另案偵查之虞」。但細思即知，一、二只是行使一般文件調閱權都必須滿足的要件，只是考量其為司法個案而在審查標準上提高一須達到明確與重大。三為立法院自己議決禁止調閱的情形，四則是已經結案要件的必要延伸，仍然在保障偵查獨立的核心領域內。因此對於立法院尚不能認為過苛。就實際發生院際爭議的情形，被要求調閱偵審文件的法官或檢察官，若能指出並無在目的與範圍上都足夠明確的法案待審，或立法院未說明該法案與調閱文件之間有何關連，或僅有空泛的說明，或者縱已符合前二條件，但對於調閱法有明文禁止，或該文件與偵查中的另案有關，調閱可能構成妨害，其拒絕調閱當然都屬於有正當理由。另外在探討調閱文件的憲法界限時，就機關間所生爭議還有需要再做區隔始能分別作成適當評價者，本件解釋並未著墨，簡單的說，所爭執者可能只是單純基於輔助立法目的對司法個案文件的調閱，也可能已內含對於文件持有者的糾彈調查，後者在我國已屬越俎代庖，不當的侵入監察權的核心領域。若監察院同時已經展開調查，乃至也已調閱文件，或甚至如原因事件，偵查卷證的持有者也已成為檢察機關的偵查對象，則又有立法與監察、司法機關平行調閱乃至平行調查的問題（parallele Doppeluntersuchung），不少國家在這種情形基於證據保護、減少證人受到的干擾等顧慮，更多則是避免司法受到污染的考量，會對立法的調查給予較大的限制，英國對於已經成為

司法案件者，到判決確定前，國會都不得作平行調查，德國則有嚴格的限制（Flick 案調查委員會案 BVerfGE 67, 100 及 Neue Heimat 案 BVerfGE 77, 1 可參）。本件解釋因原因事件此部分事實不在聲請解釋範圍而未作任何判斷，僅就單純調閱偵查卷證問題作成抽象的憲法解釋。未來如再有立法院調閱文件的爭議，仍有依其情形作不同判斷的必要。

#### 五、 調閱爭議的解決可循既有機制無必要諭知立法

最後，解釋理由書就立法院調閱文件與受調閱機關之間可能發生爭議，特別諭知宜循協商途徑合理解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決。此一就機關間爭議解決之道所為諭知，在釋字第五八五號解釋已有先例，當時是針對立法院行使調查權的範圍，因於涉及獨立機關及行政特權時非毫無限制，為恐常啟爭執才作了如何排解爭議的諭知，但解釋至今十年有餘，立法院既未審議通過任何與調查權有關的法律案，當然也沒有發生過其他立法調查的爭議，顯見此一立法呼籲的多餘。以我國國情而言，機關間果有職權爭議，若連上級機關介入也無法和息，大概只有聲請本院解釋一途。德國針對聯邦議會調查委員會權限確曾於行憲半世紀之後制定單行法加以規範（德國聯邦議會調查委員會職權行使法，二〇〇一年），並於該法第三十六條明定法院管轄（於不抵觸聯邦憲法法院管轄的情形由聯邦最高法院管轄），此一立法例在其他國家尚不多見，恐怕有其特別的考量，但德國歷年來為數恐怕多達三四十個的調查委員會幾乎全部都是為輔助糾彈權而設，其經驗未必可供我國參考，我國與此相當者實為監察院的調查權，其運作實務迄未顯示

有增設爭端解決機制的必要，現行監察法也未見任何法院管轄的規定。在客觀上未顯示有迫切需要的情形下，應否立法允宜尊重立法機關，本院實不宜任意為立法的諭知，釋字第五八五號解釋所為欠缺憲政洞視的諭知，迄今徒留尷尬而已，可一而不可再。本席在此只能負責的說，此段文字對於本院所承擔的裁決機關爭議的憲法職能，絕無任何削減，本院也絕無規避之意。

## 釋字第325號解釋

◀第325筆/共813筆▶ 回列表

附件  
9

## 解釋字號

釋字第325號

## 解釋公布院令

中華民國 82年07月23日

## 解釋爭點

81年憲法增修後，監院仍為國會？仍專有調查權？立院文件調閱權要件？

## 解釋文

本院釋字第七十六號解釋認監察院與其他中央民意機構共同相當於民主國家之國會，於憲法增修條文第十五條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六十七條第二項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。

1

## 理由書

我國憲法並無國會之名稱，前以國際聯繫有須用國會名義者，究應由何機關代表國會發生疑義，本院依聲請作成之釋字第七十六號解釋，亦祇謂「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」，並以其均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成，就憲法上之地位及職權性質而言，應認為相當於民主國家之國會，作為解釋之基本理由。茲憲法關於監察委員由人民間接選舉產生，對司法院、考試院之人事同意權以及因中央民意代表身分所享有之言論免責權等規

1

定，因憲法增修條文第十五條之規定而停止適用。基於上述憲法增修條文之規定，監察院第二屆監察委員係由總統提名經國民大會同意後任命，已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。

憲法於國民大會之外，設立五院分掌行政、立法、司法、考試、監察五權，均為國家最高機關，彼此職權，並經憲法予以劃分，與外國三權分立制度，本不完全相同，其中何者相當於民主國家之國會，於五院職權之劃分並無必然之關連，憲法增修條文既未對五院體制有所改變，亦未增加立法院之職權，則監察院對於中央及地方公務人員認為有失職或違法情事，得提出之糾舉、彈劾及限於對行政院及其有關部會得提出之糾正，以及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，既未修改，自仍應專由監察院行使。

為使立法院發揮其功能，憲法於第五十七條第一款規定，「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權」，於第六十七條第二項規定，「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」，則立法委員本得於開會時為質詢或詢問，經由受質詢人或應邀列席人員就詢問事項於答覆時所說明之事實或發表之意見，而明瞭有關事項。如仍不明瞭，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，以符憲法關於立法委員集會行使職權之規定，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，例如法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，考試委員、監察委員獨立行使職權，憲法第八十條、第八十八條、憲法增修條文第十五條第六項均有明文保障；而檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。本院釋字第十三號解釋並認責任檢察官之保障，除轉調外，與責任推事（法官）同，可供參證。上述人員之職權，既應獨立行使，自必須在免於外力干涉下獨立判斷。故如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。

大法官會議主席 院長 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲  
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚  
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂  
張承韜 張特生 李志鵬

## 相關法令

- [🔗 憲法第57條第1款\(36.01.01\)](#)
- [🔗 憲法第67條第2項\(36.01.01\)](#)
- [🔗 憲法第80條\(36.01.01\)](#)
- [🔗 憲法第88條\(36.01.01\)](#)
- [🔗 憲法第95條\(36.01.01\)](#)
- [🔗 憲法第96條\(36.01.01\)](#)
- [🔗 憲法增修條文第15條 \( 81.5.28公布 \) \(81.05.28\)](#)
- [🔗 司法院釋字第13號解釋](#)
- [🔗 司法院釋字第76號解釋](#)

## 相關文件

### 抄立法院聲請書

中華民國八十二年一月二十一日  
( 82 ) 會臺院議字第○二七三號

受文者：司法院

主旨：函送本院委員洪奇昌等十七人提案，為監察院已否喪失國會性質，其原有之國會調查權及糾彈權應否回歸立法院，請查照惠予解釋見復。

說明：

一、上開提案經提本院第九十會期第二十三次會議討論決議：「函請司法院大法官會議解釋。」

二、檢附關係文書乙份。

院長 劉松藩

臨時提案： 立法院議案關係文書

中華民國八十二年一月十四日印發

案由：本院委員洪奇昌等十七人，為憲法增修條文第十五、十六條改制監察院後，監察院是否已非「國會」；若然，則其改制前原有之國會調

查權及糾彈權應否回歸立法院等二點，產生適用上之疑義。由於事涉監察院重新定位以及其與立法院職權內容區分之國家基本體制問題，有必要先予釐清，俾便於本院配合憲改結果妥適修正相關法律。爰依本院議事規則第十一條，提案聲請大法官會議解釋前開憲法適用之疑義。希冀本院儘速決議，並以最速件將本案連同聲請解釋總說明一份送請司法院大法官會議解釋。鑒於第二屆立法委員及監察委員就職在即，本案確實有其急迫性，為特要求議決請求司法院大法官准以急件提前審理本案。以上提案，是否有當，敬請公決。

## 聲請解釋總說明

### 壹、目的

憲法增修條文第十五、十六條制定前，司法院大法官會議曾以釋字第七六號解釋認定：國民大會、立法院與監察院均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成，其所分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權，就憲法上之地位及職權之性質言，應認其共同相當於民主國家之國會云。而今，上開憲法增修條文已將監察委員改由總統提名，經國民大會同意任命之，同時凍結憲法與此相左條文之適用。既此，參照前述解釋意旨，改制後之監察院仍否相當於國會，殊成疑問，爰此聲請變更解釋，是為本聲請案目的之一。

又，監察院若已不相當於國會，則其原有之國會調查權及糾彈權，應否回歸立法院，自應連帶檢討、全盤解決，故亦併請解釋此疑，是乃本聲請案目的之二。

綜據上述，爰依司法院大法官會議法第三條第一項第一款及第四條第一款之規定聲請解釋，俾利於本院妥適進行相關法律之審議，又，鑒於第二屆立法委員及監察委員就職在即，本案確有急迫性，為特請求以急件提前審理解釋之。

### 貳、對本案所持之見解及理由

#### 甲、見解

一、依憲法增修條文第十五、十六條，監察院自第二屆監察委員就職起，喪失國會地位，司法院大法官會議釋字第七六號解釋應配合變更，重為解釋。

二、監察院改制以後，其原有之國會調查權及糾彈權，應歸由立法院職掌行使。

#### 乙、理由

一、監察院自第二屆監察委員就職起，喪失國會地位之理由 -

(一) 司法院大法官會議釋字第七六號解釋之所以認為國民大會、立法院與監察院共同相當於民主國家之國會，關鍵理由在於此三者「均由人

民直接間接選舉之代表或委員所組成，其所分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權」。依憲法增修條文第十五條第二項及第十六條第一、二項可知，第二屆起之監察委員乃由總統提名，經國民大會同意後任命，亦即，監察院此後已非「由人民直接間接選舉之代表所組成」。執此參照前開解釋意旨，則改制後之監察院顯已不相當於民主國家之國會。

(二) 復就第二屆以後監察委員之職權態樣考察，從憲法增修條文第十五條第一、六、七項及第十六條第二項可知，監察院依法改制後，不得行使同意權，監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權，且不具有言論免責及不逮捕特權，足見，此後監察院暨監察委員行使職權之性質，已難再與國會（議員）相提並論。本此參照前開解釋意旨，亦獲監察院改制後已非國會之結論。

二、監察院改制以後，其原有之國會調查、糾彈權，應歸屬立法院職權之理由 -

(一) 監察院改制以後並非國會，已如上述，既此，自無從擁有國會調查權及糾彈權。第二屆起之監察委員，本身亦為應受監察之對象（即公務人員），於是，改制後之監察院勢必列屬被監察之公務人員系統之一環，一身二兼監督者與被監督者之雙重角色。因此，監察院改制後於調查、糾彈權之行使運作，當可能為公務人員系統內部之「自律性監督模式」。憲法增修條文第十五條第六、七項之規定，亦正是此一模式之當有反映。果爾，其與國會行使國會調查、糾彈權之「他律性監督模式」間，即缺同質性，無從相互轉換，因而改制後監察院之調查、糾彈權應係創設而來之權限；並非既有國會調查、糾彈權之變形。

(二) 承前所論，第二屆起監察委員所組成之監察院，乃公務人員系統內部之自律性監督機關，監察委員不由民選，其行使職權時不復具有免責及不逮捕特權之保障。凡此種種，純就制度保障面言，其於監督功能之強度上及其藉此澄吏治、護民權之可期待性上，顯遠不如在免責特權保障下從事他律性監督之國會調查、糾彈制度。既此，為免誤解以致否定此次修憲改制監察院之革新價值，自應認為國會調查、糾彈權仍然存續未滅。

(三) 監察院改制後，既有之國會調查、糾彈權應歸由立法院職掌，實容予論證如左：按監察院一經改制，祇有立法院與國民大會相當於國會。而國會調查、糾彈權之所以應歸立法院，理由可有：

1. 國民大會，依憲法第二十五條，係代表全國國民行使政權，其具體職權內容則由憲法第二十七條加以限制列舉，而此次修憲亦僅增列同意權，是均不含國會調查、糾彈權。至立法院則代表人民行使立法權（憲法第

六十二條)，依憲法學理及各國實例，立法權廣義上即得包含國會調查、糾彈權。又，立法院之職權乃例示規定於憲法第六十三條，其中包括議決「國家其他重要事項之權」。似此概括規範適足以彈性地容納國會調查、糾彈權之回歸，而國會調查並糾彈違失官員一事，攸關民權申張與人權保障，自有該當於「國家重要事項」之適格。

2.監察院為五院之一，其改制前原有之國會調查、糾彈權乃相對於「政權」之外之國家權力，故而一旦從監察院職權中脫離，自當歸屬同列五院之立法院，而納於廣義立法權之中。

3.國會調查、糾彈權之行使，旨在監督運作不輟之公務人員系統，而立法院為常設機關，由其職掌自較並非常設之國民大會適宜。

4.或謂：將國會調查、糾彈權歸由立法院行使，監察院何能稱為「國家最高監察機關」？又，其與監察院於調查、糾彈權之行使豈能免於衝突？

實則，所謂「最高」機關，乃指於行政隸屬關係上，並無上級機關之機關而言。依憲法增修條文第十五條第一項，改制後監察院所行使之「監察權」限於彈劾、糾舉及審計權。而其糾彈權及為此需要應運而生之調查權，均屬公務人員系統內之自律性監督權限，與回歸立法院之國會調查、糾彈權性質迥異，已如前述。又，立法院並無審計權。

故綜合以觀，改制後監察院於行政隸屬關係上，仍無上級機關可言，依舊該當於「國家最高監察機關」。

復按憲法增修條文改使監察院職司公務人員系統自律性監督權責，設使監察委員確由公正之專業人才擔任，能將監察功能完全發揮，則公務人員系統既已自清自愛，立法院又何至於百忙中另行費神於違失官員之糾彈調查？立法院擁有國會調查、糾彈權，乃防杜官權腐敗，以保障人權民權之最後一道防線。與其擔心如此將與監察院職權相衝突，實不若多多置意於監察委員是否公正適任以及監察權功能是否確實發揮！

聲請人：

洪奇昌 邱連輝 李慶雄 彭百顯 謝長廷  
許國泰 陳定南 戴振耀 魏耀乾 余政憲  
田再庭 盧修一 王聰松 葉菊蘭 張俊雄  
黃天生 陳水扁

抄立法委員陳水扁等七十三人聲請書

受文者：司法院

副本收受者：立法院秘書處

主旨：立法委員陳水扁等七十三人，為依憲法第六十二條「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」又依憲法第六十三條、第五十五條與第五十七條第一項規定，立

法權之主要內容，可大別為：法律修訂、預算議決、行政監督及人事同意等；立法院為確保立法權之妥適行使，不負憲法所託，於行使各該固有職權時，是否當然享有必要之調查權力，尚有爭議，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款，聲請解釋。

說明：

### 壹、聲請解釋憲法之目的

憲法第六十二條規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」關於立法權之主要內容：法律修訂、預算議決、行政監督及人事同意等，亦為憲法第六十三條、第五十五條、第五十七條第一項所明定；又就其憲法上之地位及職權之性質而言，立法院相當於民主國家之國會，早經司法院大法官會議釋字第七十六號解釋認定。有關國會調查權，乃係為確保國會職權之發揮，所必要之輔助性權力，世界主要民主國家莫不將國會調查權，視為國會之潛在權力或國會之天賦權力，原毋待憲法明文。惟我國過去的憲政運作，囿於憲法第九十五條、第九十六條、第九十九條及憲法增修條文第十五條之規定，誤將國會調查權解釋為僅限於監察院行使之糾彈調查權，就立法院行使立法權時，是否當然享有必要之調查權力，迭起爭議，影響所及，立法院所能發揮之立法監督功能極其有限，實有賴大法官會議為「立法院為確保立法權之行使，當然享有必要之立法調查權力」之解釋，以為釐清。

### 貳、疑義性質及經過

立法院為行使職權適用憲法發生疑義之事項，爰說明如下：

一、本聲請之提出係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者」得聲請解釋憲法。

二、憲法第六十二條規定「立法院為國家最高立法機關，代表人民行使立法權」，關於立法權之主要內容，依憲法第六十三條、第五十五條與第五十七條第一項規定，大別有：法律修訂、預算議決、行政監督及人事同意等。為確保立法權與預算議決權之品質、行政監督權功能之發揮及人事同意權之妥適行使，調查權毋寧是立法院因行使職權所必要之輔助性權力。且確立「立法院固有其為確保立法權之行使而享有之立法調查權」，攸關立法院儘速透過立、修法程序，具體規範調查權之行使範圍與界限、及相關程序與應有之準則；因而發生立法委員於行使職權時，適用憲法規定之疑義，謹聲請解釋。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解：

一、調查權係國會為行使其職權，所當然應有之權力，毋待憲法明文；基於民主憲政法治政治之要求，國家一切權力之發動，均須受法律之拘束，行政尤見其然。法治政治之前提在於權力分立，因此，如何確保國會得適切行使其立法權能，與藉由預算議決、彈劾、質詢等方式發揮其行政監督之權能，向為民主國家為貫徹法治政治、保障人權所不遺餘力者。國會調查權因具有：資訊蒐集、博採諷咨、輔助立法、監督行政及滿足國民「知之權利」等機能，尤被視作國會制度潛在之權力或天賦之權力，為輔助國會職權之行使所不可或缺。職是之故，世界主要民主國家，縱令憲法未設明文規定，在解釋上亦莫不認為：國會調查權係國會為行使其職權，所當然應有之權力。

二、調查權係立法院為妥適行使其立法權，所必要之輔助性權力：立法院依憲法第六十二條規定「為國家最高立法機關，代表人民行使立法權」，立法權之主要內容，依憲法第六十三條、第五十五條與第五十七條第一項規定，大別有：法律修訂、預算議決、行政監督及人事同意等。欲期立法權與預算議決權之妥適行使，及行政監督權、人事同意權功能之發揮，捨立法委員對國政有週延翔實之認識，無以為功。立法調查權之行使，在立法上可以補足立法委員對立法專業能力之欠缺；在預算上可以強化立法委員對政府預算編列、釐定之資料需求；在行政監督上可以增加查覈行政執行之能力；在人事同意上，可以促進以客觀之態度作實事求是之決定；此皆攸關立法院能否克盡厥職，行使其憲法上之權能。在現代國家給付行政之任務需求下，行政權力之優越性地位，已是不可遏抑之趨勢，確立調查權為立法院為行使其立法權，所必要之輔助性權力，實乃當務之急。

三、憲法第九十五條、第九十六條、第九十九條及增修條文第十五條第四項之規定，並無排除立法院擁有國會調查權之意：

（一）憲法第九十五條規定：「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。」憲法第九十六條規定：「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。」，又「監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾適用本憲法第九十五條、第九十七條及第九十八條之規定。」為憲法第九十九條所明文；在監察院改制為準司法機關後，憲法增修條文第十五條第四項，乃定有「監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。」前開條文，皆係有關監察院調查權之規定，固無疑義；然不得以憲法就立法院未設相關之規定，即遽為反面解釋，遂謂立法院關於其立法監督職權之行使，不得擁有調查權。蓋立法院所以當然享有立法調查權，乃

係因此調查權屬於立法權所附帶之工具性權力之故；其存在之理由，正如司法權當然附帶有司法調查權一般，毋庸置疑。否則，依憲法第七十七條規定，並未明文司法院具有調查權，各級法院職司審判，行使調查權力，何獨未見有違憲之譏！

(二) 憲法本文有關監察院調查權之規定，在監察院尚具有國會性質時，應解為立憲者為防止就監察院是否具有調查權，產生爭議，所作之宣示性規定；在監察院已然改制作準司法機關後，宜解為監察院為行使憲法增修條文第十五條第一項之彈劾、糾舉、審計權計，允宜具有調查權之創設性規定。總之，斷不應視其具有除外規定之效力，扼喪立法院行使國會職權之功能。

四、立法院以立法權之行使為目的，所具有之國會調查權，與監察院之糾彈調查權，二者並無重疊、扞格之慮：

(一) 調查權屬於附帶之工具性權力，已如前述，因此，調查權之意涵，乃係隨著其所附麗之固有職權為何，而具有不同性質。若欲避免不同機關間行使之調查權，有重疊、扞格之疑，應是就各該機關之職掌，預以釐清分際；而非單執調查權之樣貌，致顧此失彼。在我國憲法所獨有之五權分立體制下，監察院依憲法增修條文第十五條第一項規定「為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計」，立法院依憲法第六十二條規定「為國家最高立法機關，代表人民行使立法權」；倘若肯認：立法院與監察院依憲法規定，各別職掌糾彈審計權與立法權，並無重疊之虞，則基於各該固有職權所附帶之調查權，又怎會有扞格之慮？

(二) 或謂：監察院改制為準司法機關後，行使調查權，較之立法院應更為妥適；如此之觀點，恐係誤解調查權之性質所致。前已言及，調查權是一種輔助性的工具權力，為達成機關目的之「工具權」；不論就其功能或屬性言，調查權斷無專屬於司法機關所獨有之理；例如：上級行政機關為指揮監督下級機關，享有之行政調查權力；稅務機關為緝查逃漏稅享有必要之稅務調查權力等，皆其是例。

聲請人：

立法委員

陳水扁 張俊宏 施明德

彭百顯 沈富雄 洪奇昌

葉菊蘭 周伯倫 陳哲男

廖福本 侯海熊 蘇嘉全

葉憲修 林正杰 林濁水

郁慕明 邱連輝 魏耀乾

趙少康 曾振農 顏錦福

盧修一 林志嘉 余政憲  
賴英芳 劉文慶 許國泰  
許添財 柯建銘 朱星羽  
張俊雄 陳唐山 李顯榮  
廖大林 邱垂貞 黃煌雄  
李進勇 洪玉欽 張旭成  
呂秀蓮 趙瑋娃 蔡式淵  
鄭逢時 高育仁 吳東昇  
蘇煥智 玉世雄 蔡同榮  
林光華 謝長廷 謝深山  
余玲雅 戴振耀 陳婉真  
李慶雄 廖永來 黃爾璇  
尤宏 黃昭輝 翁金珠  
陳光復 黃主文 李源泉  
陳定南 關中 謝聰敏  
丁守中 沈智慧 劉炳華  
洪濬哲 陳宏昌 趙永清  
姚嘉文

發布日期：1993-07-23 瀏覽人次：31874

◀ 第325筆/共813筆 ▶ 回列表

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310506&rn=2421>

## 釋字第461號解釋

◀第461筆/共813筆▶ 回列表

附件  
10

## 解釋字號

## 釋字第461號

## 解釋公布院令

中華民國 87年07月24日

## 解釋爭點

參謀總長應受立委質詢？得拒絕至各委員會備詢？

## 解釋文

中華民國八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第三條第二項第一款規定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權，此為憲法基於民意政治及責任政治之原理所為制度性之設計。國防部主管全國國防事務，立法委員就行政院提出施政方針及施政報告關於國防事務方面，自得向行政院院長及國防部部長質詢之。至參謀總長在行政系統為國防部部長之幕僚長，直接對國防部部長負責，自非憲法規定之部會首長，無上開條文之適用。

1

立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算等議案及國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權，得依憲法第六十七條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。鑑諸行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。參謀總長為國防部部長之幕僚長，負責國防之重要事項，包括預算之擬編及執行，與立法院之權限密切相關，自屬憲法第六十七條第二項所指政府人員，除非因執行關係國家安全之軍事業務而有正當理由外，不得拒絕應邀到會備詢，惟詢問內容涉及重要國防機密事項者，免予答覆。至司法、考試、監察三院院長，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不

2

受邀請備詢。三院所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有上開憲法規定之適用。

## 理由書

憲法第五十四條規定行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。又依八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第三條第一項規定，行政院院長由總統任命之。憲法第五十六條規定行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之，則未修正。其次，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權，為憲法增修條文第三條第二項第一款所明定。此係憲法基於民意政治及責任政治原理所為之制度性設計。國防部為行政院所屬部會之一，主管全國國防事務，立法委員就行政院提出施政方針及施政報告關於國防事務方面，自得向行政院院長及國防部部長質詢之。至參謀總長在行政系統為國防部部長之幕僚長，國防部參謀本部組織法第九條定有明文。就其執掌事項直接對國防部部長負責，自非憲法增修條文第三條第二項第一款所稱之部會首長。立法委員即無從依該規定，於立法院會議時對於參謀總長行使質詢權。

立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權，有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權，憲法第六十二條及六十三條分別定有明文。依憲法第五十三條規定，行政院為國家最高行政機關，憲法增修條文第三條第二項並規定，行政院應對立法院負責。憲法第六十七條又規定：「立法院得設各種委員會。」「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」憲法增修條文就此未加修改。是憲法雖迭經增修，其本於民意政治及責任政治之原理並無變更；而憲法所設計之權力分立、平等相維之原則復仍維持不變。立法院為行使憲法所賦予前述職權，其所設之各種委員會自得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，藉其答覆時所說明之事實，或發表之意見而明瞭相關議案涉及之事項。抑有進者，立法委員對於不明瞭之事項，尚得經院會或委


員會之決議，要求有關機關就議案涉及之事項，提供參考資料。受要求之機關，非依法律規定或其他正當理由，不得拒絕，業經本院釋字第三二五號解釋有案。立法委員於詢問以前，或不知有相關參考資料，須待詢問而後知之；於有關機關提供參考資料以後，倘對其內容發生疑義，須待進一步詢問，以期澄清者，其邀請到會之政府人員，尤不得置之不理。又因我國憲法上中央政制，與一般內閣制有別，立法委員既不得兼任官吏，則負責事前起草或事後執行法案之政府人員，於議案審議過程中參與備詢，自有其必要。故立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定，邀請政府人員到會備詢時，行政院各部會首長及其所屬人員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之檢察官、公平交易委員會委員等人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。參謀總長為行政院所屬國防部部長之幕僚長，其統御、指揮之參謀本部及陸、海、空、勤等各軍種總部，並非獨立於行政系統以外之組織。參謀總長雖非增修條文第三條第一項第一款所稱之行政院各部會首長，乃屬憲法第六十七條第二項規定之政府人員，要無疑義。參謀總長負責國防之重要職責，包括預算之擬編及執行，均與立法院之權限密切相關，立法院所設各種委員會就與參謀總長職務相關之事項，邀請其列席備詢，除有正當理由外，不得拒絕應邀到會備詢。惟詢問之內容涉及重要國防機密事項者，則免予答覆。至司法、考試、監察三院既得就其所掌有關事項，向立法院提出法律案；各該機關之預算案並應經立法院審查，則其所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有依上開憲法規定，應邀說明之必要。惟司法、考試、監察三院院長，固得依憲法第七十一條規定列席立法院會議陳述意見，若立法院所設各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請政府人員到會備詢，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請列席備詢。三院所屬獨立行使職權，不受任何干涉之人員，例如法官、考試委員及監察委員亦同。


大法官會議主席 院長 施啟揚

大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄


王澤鑑 林永謀 施文森 孫森焱  
曾華松 董翔飛 楊慧英 戴東雄  
蘇俊雄

## 意見書、抄本等文件

 461抄本（含解釋文、理由書、意見書、聲請書及附件）


 461林大法官永謀提出之部分不同意見書

## 聲請書/ 確定終局裁判


 立法委員丁守中等一百二十四人聲請書


## 相關法令

 [憲法第53條\(36.01.01\)](#)

 [憲法第54條\(36.01.01\)](#)

 [憲法第56條\(36.01.01\)](#)

 [憲法第62條\(36.01.01\)](#)

 [憲法第63條\(36.01.01\)](#)

 [憲法第67條\(36.01.01\)](#)

 [憲法第71條\(36.01.01\)](#)

 [憲法增修條文第3條第2項第1款 \(86.7.21修正公布\) \(86.07.21\)](#)

 [司法院釋字第325號解釋](#)

[國防部參謀本部組織法第9條\(67.07.17\)](#)

## 其他公開之卷內文書

 釋字第461號解釋其他公開之卷內文書\_OCR

發布日期：1998-07-24 瀏覽人次：37959

◀ 第461筆/共813筆 ▶ [回列表](#)

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310642>



## 釋字第589號解釋

◀ 第589筆/共813筆 ▶ 回列表

附件  
11

## 解釋字號

## 釋字第589號

## 解釋公布院令

中華民國 94年01月28日

## 解釋爭點

政務人員退撫條例就受任期保障者無月退金規定違憲？

## 解釋文

法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障。至於如何保障其信賴利益，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保。

1

憲法對特定職位為維護其獨立行使職權而定有任期保障者，其職務之性質與應隨政黨更迭或政策變更而進退之政務人員不同，此不僅在確保個人職位之安定而已，其重要意義，乃藉任期保障，以確保其依法獨立行使職權之目的而具有公益價值。故為貫徹任期保障之功能，對於因任期保障所取得之法律上地位及所生之信賴利益，即須充分加以保護，避免其受損害，俾該等人員得無所瞻顧，

2

獨立行使職權，始不違背憲法對該職位特設任期保障之意旨，並與憲法上信賴保護原則相符。

憲法增修條文第七條第五項規定：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」為維護監察權之獨立行使，充分發揮監察功能，我國憲法對監察委員之任期明定六年之保障（憲法第九十三條及憲法增修條文第七條第二項規定參照）。查第三屆監察委員之任期六年，係自中華民國八十八年二月一日起，至九十四年一月三十一日止。該屆監察委員開始任職時，七十四年十二月十一日修正公布之政務官退職酬勞金給與條例尚無落日條款之規定，亦即第三屆監察委員就任時，係信賴其受任期之保障，並信賴於其任期屆滿後如任軍、公、教人員年資滿十五年者，有依該給與條例第四條擇領月退職酬勞金之公法上財產權利。惟為改革政務人員退職制度，而於九十三年一月七日另行制定公布政務人員退職撫卹條例（以下簡稱「退撫條例」），並溯自同年月一日施行。依新退撫條例，政務人員與常務人員服務年資係截然區分，分段計算，並分別依各該退休（職）法規計算退休（職）金，並且政務人員退撫給與，以一次發給為限，而不再有月退職酬勞金之規定。雖該退撫條例第十條設有過渡條款，對於新退撫條例公布施行前，已服務十五年以上者，將來退職時仍得依相關退職酬勞金給與條例，選擇月退職酬勞金。但對於受有任期保障以確保其依法獨立行使職權之政務人員於新退撫條例公布施行前、後接續任年資合計十五年者，卻無得擇領月退職酬勞金之規定，顯對其應受保護之信賴利益，並未有合理之保障，與前開憲法意旨有違。有關機關應即依本解釋意旨，使前述人員於法律上得合併退撫條例施行前後軍、公、教年資及政務人員年資滿十五年者，亦得依上開政務官退職酬勞金給與條例及八十八年六月三十日修正公布之政務人員退職酬勞金給與條例之規定擇領月退職酬勞金，以保障其信賴利益。

## 理由書

司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定：「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」得聲請解釋。本件聲請人監察院為處理政務人員

3

1

退職案件，適用九十三年一月七日公布並溯自同年月一日施行之政務人員退職撫卹條例，發生有抵觸憲法之疑義，聲請本院解釋，核與首開規定相符，應予受理，合先敘明。

法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之法律上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，以減輕其損害或避免影響其依法所取得之法律上地位，方符憲法公益與私益平衡之意旨。受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障（本院釋字第五二五號解釋參照）。至於如何保障其信賴利益，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應強化以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保。

2

憲法對特定職位為維護其獨立行使職權而定有任期保障者，其職務之性質與應隨政黨更迭或政策變更而進退之政務人員不同，此不僅在確保個人職位之安定而已，其重要意義，乃藉任期保障，以確保其依法獨立行使職權之目的而具有公益價值。故為貫徹任期保障之功能，對於因任期保障所取得之法律上地位及所生之信賴利益，即須充分加以保護，避免其受損害，俾該等人員得無所瞻顧，獨立行使職權，始不違背憲法對該職位特設任期保障之意旨，並與憲法上信賴保護原則相符。

3

憲法增修條文第七條第五項規定：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」為維護監察權之獨立行使，充分發揮監察功能，我國憲法對監察委員之任期明定六年之保障（憲法第九十三條及憲法增修條文第七條第二項規定參照），以確保監察委員職位之安定，俾能在一定任期中，超然獨立行使職權。查第三屆監察委員之任期六年，係自八十八年二月一日起，至九十四年一月三十一日止。該屆監察委員開始任職時，七十四年十二月十一日修正公布之政務官退職酬勞金給與條例（以下簡稱「舊給與條例」）尚無落日條款之規定，該條例係於其任職後於八十八年六月三十日修改名為「政務人員退職酬勞金給與條例」（以下簡稱「新給與條例」）時，始有施行期間「本條例自修正條文公布之日起一年六個月失其效力」（新給與條例第十九條第三項規定參照）之增訂。亦即第三屆監察委員就任時，係信賴其受任期之保障，並信賴於其任期屆滿後如任軍、公、教人員年資滿十五年者，有依舊給與條例第四條擇領月退職酬勞金之公法上財產權利。本此信賴而就任，即是其對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，而須受信賴之保護。惟為改革政務人員退職制度，乃廢止政務人員退職酬勞金給與條例，而於九十三年一月七日另行制定公布政務人員退職撫卹條例，並溯自同年一月一日施行。依新退撫條例，政務人員與常務人員服務年資係截然區分，分段計算，並分別依各該退休（職）法規計算退休（職）金，並且政務人員退撫給與，以一次發給為限（退撫條例第四條、第九條規定參照），而不再有月退職酬勞金之規定。雖該退撫條例第十條規定，九十二年十二月三十一日前服務年資、應領之退職金及支給機關，適用新、舊給與條例規定辦理，即於新退撫條例公布施行前，已服務十五年以上者，將來退職時仍得依新、舊給與條例，選擇月退職酬勞金。但受有任期保障之政務人員於新退撫條例公布施行前、後接續任年資合計十五年者，原得依新、舊給與條例擇領月退職酬勞金，而新退撫條例卻無得擇領月退職酬勞金之規定，顯對其應受保護之信賴利益，並未有合理之保障，與前開憲法意旨有違。

又縱依退撫條例第十條第二項及同條例施行細則第八條規定暨銓敘部九十三年七月十九日部退二字第0932334207號函釋「本條

例施行前後續任政務人員，……如九十二年十二月三十一日前之服務年資未滿十五年，且具有軍、公、教人員年資，則九十三年一月一日以後之年資，得選擇不領取公提儲金本息，並按轉任前軍、公、教人員之等級對照軍、公、教人員退撫基金繳費費率補繳退撫基金，併計軍、公、教人員年資滿十五年，且年滿六十歲者，亦得選擇支領月退休金。……」。惟實際上依此規定得領取之月退休金與依新、舊給與條例規定得領取之月退職酬勞金，因計算給與之基準不同（七十四年十二月十一日修正公布之政務官退職酬勞金給與條例第四條第三項、八十八年六月三十日修正公布之政務人員退職酬勞金給與條例第四條第三項、八十四年一月二十八日修正公布之公務人員退休法第六條第三項、八十九年一月十二日修正公布之學校教職員退休條例第五條第三項、九十一年六月五日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例第二十五條第一項第二款規定參照），兩者數額相差甚鉅，故依此規定及函釋，新退撫條例第十條之過渡條款規定，對於八十八年六月三十日給與條例修法增訂落日條款前已就任，且受憲法任期保障並獨立行使職權之人員權益而言，尚非合理之補救措施，與憲法上信賴保護原則有所不符。有關機關應即依本解釋意旨，使前述人員於法律上得合併退撫條例施行前後軍、公、教年資及政務人員年資滿十五年者，亦得依上開政務官退職酬勞金給與條例及政務人員退職酬勞金給與條例之規定擇領月退職酬勞金，以保障其信賴利益。

大法官會議主席 大法官 翁岳生

大法官 城仲模 林永謀 王和雄 謝在全

賴英照 余雪明 曾有田 廖義男

楊仁壽 徐璧湖 彭鳳至 林子儀

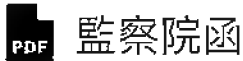
許宗力 許玉秀

## 意見書、抄本等文件



589抄本(含解釋文、理由書、聲請書及其附件)

## 聲請書 / 確定終局裁判



## 相關法令

- [🔗 憲法第93條\(36.01.01\)](#)
- [🔗 憲法增修條文第7條第2項、第5項\(89.04.25\)](#)
- [🔗 司法院釋字第525號解釋](#)
- [🔗 司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款\(82.02.03\)](#)

政務官退職酬勞金給與條例第4條第3項（民國74年12月11日修正公布）  
(74.12.11)

政務官退職酬勞金給與條例第5條（民國74年12月11日修正公布）  
(74.12.11)

政務官退職酬勞金給與條例第15條（民國74年12月11日修正公布）  
(74.12.11)

政務人員退職酬勞金給與條例第4條第3項（民國88年6月30日修正公布）  
(88.06.30)

政務人員退職酬勞金給與條例第6條（民國88年6月30日修正公布）  
(88.06.30)

政務人員退職酬勞金給與條例第19條第3項（民國88年6月30日修正公布）  
(88.06.30)

[🔗 政務人員退職撫卹條例第4條（民國93年1月7日公布）  
\(93.01.07\)](#)

[🔗 政務人員退職撫卹條例第9條（民國93年1月7日公布）  
\(93.01.07\)](#)

[🔗 政務人員退職撫卹條例第10條第2項（民國93年1月7日公布）  
\(93.01.07\)](#)

[🔗 政務人員退職撫卹條例第21條（民國93年1月7日公布）  
\(93.01.07\)](#)

[🔗 公務員退休法第6條第3項（民國84年1月28日修正公布）  
\(84.01.28\)](#)

- 🔗 學校教職員退休條例第5條第3項（民國89年1月12日修正公布）（89.01.12）
- 🔗 陸海空軍軍官士官服役條例第25條第1項第2款（民國91年6月5日修正公布）（91.06.05）
- 🔗 政務人員退職撫卹條例施行細則第8條（民國93年4月5日公布）（93.04.05）

銓敘部93年7月19日部退二字第0932334207號函

## 相關文件

釋字第五八九號解釋事實摘要(大法官書記處整理提供)

1. 第三屆監察委員之任期六年，自民國 88 年 2 月 1 日起，至 94 年 1 月 31 日止。依開始任職時之政務官退職酬勞金給與條例（74 年 12 月 11 日修正公布，以下簡稱「給與條例」）第四條規定於其任期屆滿後如任軍、公、教人員年資滿十五年者，有擇領月退職酬勞金權利。
2. 93 年 1 月 7 日制定公布政務人員退職撫卹條例（以下簡稱「退撫條例」）。新退撫條例第十條規定，於 92 年 12 月 31 日前已服務十五年以上者，將來退職時仍得依原給與條例，選擇月退職酬勞金。
3. 聲請人監察院認為受有任期保障之政務人員於新退撫條例公布施行前、後接續任年資合計十五年者，原得依原給與條例擇領月退職酬勞金，而新退撫條例卻無得擇領月退職酬勞金之規定，對應受保護之信賴利益未有合理之保障，與憲法對監察委員設任期保障之意旨有違，聲請解釋。

## 其他公開之卷內文書



釋字第589號解釋其他公開之卷內文書\_OCR

發布日期：2005-01-28 瀏覽人次：13397

◀ 第589筆/共813筆 ▶ 回列表

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310770>

## 釋字第729號解釋

◀第729筆/共813筆▶ 回列表

附件  
12

## 解釋字號

釋字第729號【立法院調閱偵查卷證案】

## 解釋公布院令

中華民國 104年05月01日

## 解釋爭點

立法院得否調閱檢察機關之偵查卷證？

## 解釋文

檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證。立法院向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限。如因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱之卷證資料。其調閱偵查卷證之文件原本或與原本內容相同之影本者，應經立法院院會決議；要求提供參考資料者，由院會或其委員會決議為之。因調閱卷證而知悉之資訊，其使用應限於行使憲法上職權所必要，並注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等）。本院釋字第三二五號解釋應予補充。

1

## 理由書

本件緣於立法院司法及法制委員會（下稱司法及法制委員會）為審查通訊保障及監察法部分條文修正草案等法律案，依立法院職權行使法第四十五條規定，向聲請人最高法院檢察署調閱該署一〇〇年度特他字第六一號偵查卷證之通訊監察聲請書、筆錄、監聽譯文、公文等卷證文書影本及監聽光碟片。聲請人認依司法院釋字第三二五號、第五八五號解釋意旨，檢察官之偵查係對外獨立行使職權，與法官之刑事審判，應同受憲法保障，且偵查卷證係偵查行為之一部，為犯罪偵查不公開之事項，非屬立法院所得調閱之事物範圍。即令案件偵查終結後，若檢察官有違法、不當之情事，亦應由監察院調查。立法院僅能在制度、預算、法律等事項對檢察機關進行通案監督，應無介入個案調閱偵查卷證之餘地等情，而拒絕提供調閱之卷證。司法及法制

1

委員會因認聲請人之檢察總長迴避監督、藐視國會，將檢察總長函送監察院調查。是聲請人即有本於偵查職權而與立法院調閱文件之職權發生適用憲法之爭議，乃報請其上級機關法務部，層轉行政院聲請解釋憲法。經核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款、第九條之規定相符，應予受理，合先敘明。

立法院為行使憲法上所賦予之職權，除依憲法第六十七條第二項及憲法增修條文第三條第二項第一款辦理外，得經院會或其委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料；必要時並得經院會決議調閱文件原本。受要求調閱之機關非依法律規定或有其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，立法院對之調閱文件本受有限制，業經本院釋字第三二五號解釋在案。嗣依循本院上開解釋意旨制定之立法院職權行使法第四十五條規定：「立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料（第一項）。調閱委員會或調閱專案小組於必要時，得經院會之決議，向有關機關調閱前項議案涉及事項之文件原本（第二項）。」第四十七條第一項前段復規定：「受要求調閱文件之機關，除依法律或其他正當理由得拒絕外，應於五日內提供之。」立法院要求提供參考資料權及文件調閱權，係輔助立法院行使憲法職權之權力，故必須基於與議決法律案、預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定議案有重大關聯者，始得為之。為判斷文件調閱權之行使是否與立法院職權之行使有重大關聯，上開立法院職權行使法第四十五條第一項所稱特定議案，其目的及範圍均應明確。

按檢察機關之偵查卷證與偵查追訴犯罪有重要關係，有其特殊性與重要性。正在進行犯罪偵查中之案件，其偵查內容倘若外洩，將使嫌疑犯串證或逃匿，而妨礙偵查之成效，影響社會治安，基於權力分立與制衡原則及憲法保障檢察機關獨立行使職權，立法院自不得調閱偵查中之相關卷證。至於偵查終結後，經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案（例如檢察實務上之簽結）之案件，既已終結偵查程序及運作，如立法院因審查目的與範圍均屬明確、且與其憲法上職權有重大關聯之特定議案所必要，又非屬法律所禁止，並依法定組織及程序調閱者，因尚無實質妨礙偵查權行使之虞，自得於經其院會決議調閱上述已偵查終結之卷證。另個案雖已偵查終結經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案，惟卷內證據資料如與檢察官續查同

一被告或他被告另案犯罪相關者，倘因調閱而洩漏，將有妨害另案偵查追訴之虞，為實現檢察官獨立行使職權追訴犯罪，以落實國家刑罰權，檢察機關得延至該另案偵查終結提起公訴、或不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案後，再行提供調閱之卷證資料。至調閱與偵查卷宗文件原本內容相符之影本，因影本所表彰文書之內容與原本相同，依前述意旨，亦應經立法院院會決議。本院釋字第三二五號解釋應予補充。另立法院行使文件調閱權，如未符合憲法或法律上之要求，自構成受調閱機關得予拒絕之正當理由。

立法院行使憲法上職權，向檢察機關調閱偵查卷證之文件原本或影本，由於偵查卷證之內容或含有國家機密、個人隱私、工商秘密及犯罪事證等事項，攸關國家利益及人民權利，是立法院及其委員因此知悉之資訊，其使用自應限於行使憲法上職權所必要，並須注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等），對依法應予保密之事項亦應善盡保密之義務；且不得就個案偵查之過程、不起訴處分或未經起訴而以其他方式結案之結論及內容，為與行使憲法上職權無關之評論或決議，始符合權力分立、相互制衡並相互尊重之憲政原理，乃屬當然。

立法院與監察院職權不同，各有所司。立法院之文件調閱權，以調閱文件所得資訊作為行使立法職權之資料；而監察院之調查權，則係行使彈劾、糾舉、糾正等監察職權之手段，二者之性質、功能及目的均屬有別，並無重疊扞格之處。是立法院行使文件調閱權，自無侵犯監察院調查權之問題，檢察機關自不得執此拒絕調閱。

立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生諸如：所調閱之事項是否屬於國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關聯、是否屬於法律所禁止調閱之範圍、是否依法定組織及程序調閱、以及拒絕調閱是否有正當理由等爭議時，立法院與受調閱之機關，宜循協商途徑合理解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。相關機關應儘速建立解決機關爭議之法律機制，併此指明。

聲請人指摘司法及法制委員會決議通過之「監聽調閱專案小組運作要點」（下稱運作要點）第十一點、第十二點之內容，逾越立法院職權行使法第四十五條之範圍，牴觸憲法第六十三條及本院釋字第三二五號等解釋，聲請解釋。經查該運作要點僅係司法及法制委員會為行使立法院職權行使法第四十五條之文件調閱權，就如何調閱一〇〇年度特他字第六一號偵查卷證之目的而自行訂定，俾作為該監聽調閱

專案小組內部議事運作之作業準則（立法院中華民國一〇三年五月七日台立院司字第一〇三四三〇〇二八〇號函參照）。是該運作要點性質上乃該委員會之內規，用以協助所設調閱專案小組運作而訂定，要屬該委員會內部議事運作之事項，尚不生法律或命令牴觸憲法之問題。此部分聲請，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定不符，依同條第三項規定，應不受理。聲請意旨另以，司法及法制委員會依立法院職權行使法第四十五條第一項向聲請人調閱偵查卷證，惟聲請人依司法院釋字第五八五號、第六三三號解釋意旨及政府資訊公開法等法律規定，並無提供給閱之義務；再依法院組織法第六十六條第十項規定，檢察總長除年度預算案及法律案外，無須至立法院列席備詢，此與運作要點第十一點規定調閱專案小組會議召開時，得邀請被調閱文件之機關首長含檢察總長率同有關人員列席說明之見解，亦屬有異。為此，聲請統一解釋云云。按司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款本文規定：「中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」得聲請統一解釋。核聲請人所陳，並未敘明其與他機關對同一法律或命令所已表示之見解有異。是此部分統一解釋之聲請，核與司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定不合，依同條第三項規定，亦應不受理。

大法官會議主席 大法官 賴浩敏

大法官 蘇永欽 林錫堯 池啟明 李震山

蔡清遊 黃茂榮 陳 敏 葉百修

陳春生 陳新民 陳碧玉 黃璽君

羅昌發 湯德宗

## 意見書、抄本等文件

 蘇大法官永欽提出之協同意見書

 李大法官震山提出之協同意見書

 陳大法官春生提出之協同意見書

 林大法官錫堯提出之部分協同部分不同意見書


 蔡大法官清遊提出之部分協同部分不同意見書


 陳大法官新民提出之部分協同部分不同意見書

 羅大法官昌發提出之部分協同部分不同意見書

 [湯大法官德宗提出之部分協同部分不同意見書](#)

 [陳大法官碧玉提出之部分不同意見書](#)

 [黃大法官茂榮提出之不同意見書](#)

 [抄本729](#)

## 聲請書/ 確定終局裁判








 [最高法院檢察署聲請書](#)

## 事實摘要

釋字第729號解釋 事實摘要(大法官書記處整理提供)

102年11月間立法院司法及法制委員會（下稱司法及法制委員會）為審查通訊保障及監察法部分條文修正草案等法律案，依立法院職權行使法第45條規定，向聲請人最高法院檢察署調閱該署100年度特他字第61號偵查卷證之通訊監察聲請書、筆錄、監聽譯文、公文等卷證文書影本及監聽光碟片。聲請人認依釋字第325號、第585號解釋意旨，檢察官之偵查係對外獨立行使職權，應受憲法保障，且偵查卷證係偵查行為之一部，為偵查不公開之事項，非立法院所得調閱之範圍。即令案件偵查終結後，若檢察官有違法、不當情事，亦應由監察院調查。立法院僅能在制度、預算、法律等事項對檢察機關進行通案監督，無介入個案調閱偵查卷證之餘地，拒絕提供調閱之卷證。司法及法制委員會乃認檢察總長迴避監督、藐視國會，而函送監察院調查。聲請人爰主張本於行使偵查職權而與立法院調閱文件之職權發生適用憲法爭議，報請上級機關法務部層轉行政院，聲請解釋憲法暨統一解釋。

## 相關法令

-  [中華民國憲法第63條、第67條第2項\(36.01.01\)](#)
-  [中華民國憲法增修條文第3條第2項第1款、第5條第1項、第6條第2項、第7條第2項\(94.06.10\)](#)
-  [司法院釋字第325號解釋](#)
-  [司法院釋字第585號解釋](#)
-  [司法院釋字第633號解釋](#)
-  [立法院職權行使法第45條、第47條第1項\(99.06.15\)](#)
-  [法院組織法第66條第10項\(105.12.07\)](#)

# 立法院司法及法制委員會監聽調閱專案小組運作要點第十一點、第十二點

## 其他公開之卷內文書



釋字第729號解釋其他公開之卷內文書\_OCR

發布日期：2015-05-01 瀏覽人次：93609

◀ 第729筆/共813筆 ▶ 回列表

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310910&rn=11987>

## 釋字第 585 號解釋部分不同意見書

許宗力大法官 提出

本件旨在審查三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（以下簡稱真調會條例）有關三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下簡稱真調會）之組織、職權範圍以及職權行使等規定是否違憲。在進入個別條文的審查之前，首應論斷真調會究屬行使何種職權之機關，始能基此定性分別檢討系爭條例各該規定於憲法秩序有無衝突之處。多數意見將真調會定性為行使國會調查權之機關，爭取本件合憲性解釋的最大空間，於憲法秩序的調和、法安定性的追求，以及補充釋字第三二五號解釋為我國國會權力注入新義，所展現出的用心與苦心，固令人欽佩；惟多數意見不顧真調會條例明顯可辨之立法意圖與價值決定，而作國會調查權之定性，亦未慮及憲法五權體制的均衡可能受到動搖，而賦予立法院幾乎不受其工具權本質限制之國會調查權，本席礙難贊同，爰提部分不同意見書如後：

**一、真調會應依其主要職權定性為行政機關**

在權力分立的架構下，定性一個機關組織之為行政抑或立法，主要當是參酌所行使職權之內容以及職權行使所欲達成之目的判斷之，而不是以組織特徵為判斷依據，因權力分立目的除在防止國家濫權，以保障人民自由權利外，亦在促使國家決定達到儘可能正確之境界，則機關組織設計本身明顯絕非目的，反而是為了最適實現國家任務之手段，質言之，並不是先設機關，再決定配置何種任務，而是先確定欲達成何種國家任務，再決定組織如何設計，以助成任務之達成。因此，組織法是否違反權力分立，應檢驗的應該是該國家任務是否配屬於適當之機關？該機關之組織設計是否適於達成該國家任務之目的？而不是根據組織特徵檢驗任務之賦予是否得當。據此，觀察規定真調會主要職權之

真調會條例第八條第一項：「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄。」第二項：「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限。」第十三條第一項：「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴。」在在均可探知真調會主要行使之職權內容明顯係刑事偵查權，其之應定性為行政權機關，彰彰明甚。另輔以歷史解釋，觀察立法者之提案資料與發言，不難知悉係立法者不信任既有檢調機關，才將三一九槍擊事件真相調查這塊特定事務特別切割出來，交由獨立行使職權之真調會行使，且提案立法委員一再聲稱真調會係以美國華倫委員會或獨立檢察官為參考模型，而兩者都是行政調查權性質；本案言詞辯論時關係機關立法院代表高育仁與陳進興委員，以及立法院之訴訟代理人也一再明白指出真調會不是行使國會調查權的國會從屬機關，立法院只是幫忙籌備，一旦成立，就與立法院一點關係都沒有，凡此，均明白將真調會屬性指向行使刑事偵查權之行政機關。

## 二、真調會之組織特徵未必支持立法院附屬機關之判斷

即使根據組織特徵為真調會定性，將真調會定性為行使國會調查權之國會從屬機關，亦非毫無疑義。蓋立院黨團推薦真調會委員（真調會條例第二條第一、二項參照）、真調會向立法院提出書面調查報告（真調會條例第十二條參照）與立院籌備辦理真調會之籌備事宜（真調會條例第十七條參照）等組織特徵固可支持立法權屬性之判斷，但也有更多組織特徵並不支持或不必然支持這種判斷，例如立法委員自己不得出任真調會委員、真調會委員任命未經立法院院會或委員會決議，亦非以立法院院長名義，反而是立院黨團推薦後，直接由總統任命（外國的國會從屬機關以國會議長名義任命，而非國家元首）、真調會委員任期不隨立委任期（作為民意機關之從屬機關，基於國會屆期不連續原則，其任

期不能超越該屆國會議員任期)、真調會行使職權不受立法院指揮監督、立法院對真調會委員沒有免職權等等,皆與真調會作為立法院從屬機關應具之組織特徵不盡相符。

### 三、真調會條例立法目的在發動刑事偵查權以查明事實真相,定性為國會調查權不利於上開目的之達成

更重要的是,解釋法律,絕不能逸脫出其立法目的。制定本條例之目的,正如第一條開宗明義所指出,乃係為查明三一九槍擊總統、副總統候選人事件真相,以平息選舉爭議、安定政局。槍擊總統、副總統候選人絕對是重大刑事案件,查明其真相非發動刑事偵查權不為功,這是明顯的道理。真調會條例第八條第一項規定,三一九槍擊事件所涉及刑事責任案件,其偵查專屬本會管轄,第二項,本會行使前項職權,有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之職權,以及第九條第一項,本會為行使職權,得借調檢察官或軍事檢察官至本會協助調查,均是為達成立法目的所為之設計。既然設置真調會目的在查明真相,而真相之查明最有力之權力形式非刑事偵查權莫屬,則將真調會定性為行使國會調查權機關,並在此組織定性的基礎上,禁止其行使刑事偵查權,造成不利於立法目的之達成的後果,如此定性,豈合乎立法者本意?

### 四、逾越司法權界限所為之合憲性解釋,反而犧牲對立法者意志之尊重

固然,真調會倘定性為行使行政調查權之行政機關,則如後述,真調會組織本身確有可能因成員之任免權實質上全由立法院獨享,致抵觸權力分立而被宣告違憲,因此多數意見朝行使國會調查權之機關的方向定性,確有可能使真調會組織免於被宣告違憲之命運。這種解釋方式或許可以法律的合憲解釋(verfassungskonforme Gesetzesauslegung)合理化。所謂合憲解釋

指系爭法律倘若有數個可能合理的解釋，只要其中一個解釋可能導致法律獲致合憲之判斷，釋憲者即有義務依此方向解釋法律，並為法律合憲之判斷。明顯地，合憲解釋是出於司法者對有直接與多元民主正當性基礎之立法者的尊重，有其合理性。惟適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾越文字可能合理理解的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規範核心。尤其逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異，依本席之見，在此情形，反而是直接宣告其違憲，讓立法者有機會重新思索，或選擇作進一步修正，繼續追求其原始的立法目的，或選擇改弦更張，以嶄新思維另立新法，或乾脆放棄立法，才是對立法者的真正尊重。以本案而論，行使刑事偵查權以追求三一九槍擊事件真相，明顯是真調會條例最核心的規範意圖，言詞辯論時的立法院代表與選任的訴訟代理人也信誓旦旦指出真調會不是行使國會調查權的國會從屬機關，與立法院一點關係都沒有，然多數意見卻迴避真調會條例客觀顯現的立法意圖與立法者的現身說法，偏離真調會條例的規範核心，將真調會從立法者原所規劃的行使獨立檢察官權限的組織型態，重塑成一個立法者原先並未預期的行使國會調查權的組織型態，進而在國會從屬機關的基礎上，宣告真調會不得行使原屬其最核心之職權的刑事偵查權，甚至有高達十六個條項因與國會調查權屬性不符而必須或宣告違憲，或另作合憲解釋，或檢討修正，真調會經這番削足適履的組織改造，固然可能獲致組織尚屬合憲，僅需作程序補正之結論，但舊瓶即使經過修補、整型而保全了，內裝的已不再是舊酒，而是司法者為其釀製的新酒了。多數意見為挽救真調會組織免於被宣告違憲之命運，才善

意地朝國會調查權方向解釋，此番善意是否能為真調會與立法者感受到，已是小事，本席憂心的是大法官因此付出逾越司法權界限之代價。

##### 五、國會調查權將超越其工具權之本質，升級為立法院的獨立權能？

如果真調會真的是行使國會調查權之國會機關，則其行使調查權之目的，當是為輔助立法院行使其憲法所賦予之職權。然觀察真調會條例第一條，可知真調會設置及行使職權之目的在「查明槍擊總統、副總統候選人事件真相，平息選舉爭議、安定政局」，即以查明真相本身為其終局目的，看不出與立法院職權之間有明顯之關連，當然也找不出有任何立法院委託其行使國會調查權之跡象。多數意見固然經由自己敏銳的觀察與詮釋，提到制定真調會條例，目的在「就國家重要事項進行調查，以監督行政部門，滿足人民知之權利」，巧妙地將真調會查明槍擊事件真相之職權連結到憲法第六十三條立法院就國家「其他重要事項」議決之職權，以證實其目的確實是在輔助立法院主要職權之行使。姑不論系爭條例第一條已明定查明真相目的在「平息選舉爭議、安定政局」，而非「監督行政部門，滿足人民知之權利」，即使真調會職權行使確有輔助議決「其他重要事項」之主要職權之意圖，然立法院基本上並未有毋待行政院提議（憲法第五十八條第二項），即得主動就「其他重要事項」議決之權，在行政院未就應行提出於立法院之「其他重要事項」提出於立法院之前，立法院又如何能未雨綢繆，為日後之議決先進行調查？如果認為立法院隨時可主動就「其他重要事項」加以議決，因而隨時有權就其所認為的「其他重要事項」進行調查，則由於何謂「重要事項」，涉及主觀認定，難以客觀審查，本號解釋承認立法者可依其主觀認定發動重要事項議決權的結果將可能是，國會調查權不再只是一個輔助性工具

權，而升級為一個只要立法院多數通過，就可隨時發動的主要的獨立權力，其對五權關係產生的質變實不容小覷。

## 六、賦予立法院超越釋字第三二五號解釋範圍之國會調查權，與既有憲政體制有悖

多數意見將真調會定性為行使國會調查權機關，並承認真調會擁有釋字第三二五號解釋所未敢賦予之對人之傳喚訊問權，復佐以罰鍰之強制權，連同先前第三二五號解釋本已承認之文件調閱權，也等於同時正式宣告日後立法院擁有相當於歐美國家之完整的國會調查權。立法院在未預期下獲得先前久攻不下之調查權，可謂失之東隅，收之桑榆。在憲法政策層次而言，本席固贊同立法院應擁有相當於歐美國家之國會調查權，然我國憲政設計乃五權分立，實無法與外國三權分立者相提並論，三權分立下國會所擁有之以調查弊端為目的之國會調查權，在我國乃係交由監察院所掌有，即使修憲後，監察院不再是民意機關，然其彈劾、糾舉與糾正之職權並未改變，也因此之故，釋字第三二五號解釋持審慎態度，只敢賦予立法院為助成立法、預算等主要職權之行使的文件調閱權，並不及於對人之傳喚與訊問權。本號解釋究係出自何種考慮，認為第三二五號解釋有補充解釋之必要，未見詳細說理。多數意見雖也指出，監察院為行使彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第九十五、九十六條具有之調查權，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」，且「真調會調查槍擊真相，並不排除或干預監察院就同一事件，本於職權進行調查之權力」，惟由於任何弊端之調查，立法院都可以輕易以助成立院主要職權（立法、預算或議決「其他國家重要事項」等）為理由發動之，日後可以想見的情況是，同一事件，立法院與監察院同時競相調查，其程序不經濟的結果，不僅是國

家支出的浪費，更使機關與人民疲於應付調查權之重複行使。且如兩院調查結果矛盾（例如立法院調查後認為行政院有弊端，監察院則決定彈劾或糾正案不成立，或正好相反），豈不更治絲益荼，不利憲政秩序之安定？至於，平行競爭調查的結果，監察院調查權會否因監察院本身不是民意機關，不似立法院有堅強而直接的民意後盾，以致功能與地位可能日益萎縮，已是另一問題了。總之，制憲者根據孫中山先生的五權憲法理念所為設計之本意，原本就是有意不讓立法院擁有相當於歐美國家國會所擁有之弊端調查權，即使已與當代憲法思潮有所脫節，惟憲法權力秩序之重整，仍屬修憲者職權範圍，對釋憲者而言，應是不可擅入的禁區。

#### 七、賦予立院國會調查權予罰鍰之強制處分權，與憲法第六十七條第二項精神有違

此外，進一步賦予立院國會調查權處以罰鍰之強制權限，亦與憲法意旨有違。蓋現行法下無論是監察院的調查權，或是立法院的文件調閱權，均未配置罰鍰之強制處分權，而今多數意見同意立院調查權得配備罰鍰之強制處分權，有違反體系正義之嫌。固然在有重大公益理由支持時，立法者悖離體系並不必然違憲，且讓國會調查權能有效行使，非不能視為足以正當化體系悖離之重大公益理由。問題是，憲法第六十七條第二項已明定，對政府人員與社會上有關係人員只能「邀請」其到會備詢，表示制憲者有意不讓質詢權之行使配置強制處分權，今既然受邀質詢不到都不能處以罰鍰了，則僅具工具權性質之調查權又有何理由配置罰鍰權？

#### 八、結語

本席認為真調會應定性為行使行政調查權（刑事偵查權）之行政機關，並在此基礎上審查其組織、職權範圍以及職權行使等

規定是否違憲。本席並不否認，在一開始的組織合憲審查階段，真調會組織就可能已面臨違憲質疑，因為為明政治責任之歸屬，行政機關的人事權（包括任、免）本就屬行政權（無論是總統或行政院長）掌有，立法院基於對行政人事任命權的制衡，儘可以表現在經由立法，規定人事的一般資格與條件，至於具體的人事任、免，則屬行政人事權的核心領域，除非憲法明定，否則立法權原則上並無介入之餘地。即使有人認為總統本身是被質疑的當事人，如由其自己或所任命的行政院長行使真調會人事任命權，則真調會可能無法公正客觀行使職權，然遇此特例，基於功能最適的權力分立理念，頂多也只能對總統或行政院長的具體人事任命權作更多的制衡設計，例如由行政院長或法務部長與其他憲法機關（例如監察院或立法院等）分享任命權，但無論如何，絕無立法院獨享真調會委員人事任命權之理。然，即使真調會組織遭違憲判斷，立法者只要重新修改委員的任命方式，並根據比例原則、正當程序原則與法明確性原則重新檢視涉及基本權限制之條文，或並增加一定制衡機制，改組後即得重新出發，所須動到的條文諒比國會調查權為立論基礎的審查方式更少，最重要的是，原所配置之刑事偵查權得以保留，較有利於立法目的之達成。今界定為國會調查權，即使組織保住了，涉及違憲或需重作合憲解釋的條文數量卻更多，更重要的是，不能行使檢察官權限，不利立法目的之達成，其間之得失如何，已毋庸多言矣。

註一：第二條第一項、第二項後段，第十五條第二項、第十六條、第十二條第一項、第四條、第十五條第一項、第八條第一項，第八條第二項、第八條第三項、第八條第四項、第八條第六項、第八條第九項、第十三條第一項、第十三條第三項、第九條第一項。

附錄

## 德意志聯邦共和國基本法

1949.5.23 公布  
1955.3.15 施行  
1994.10 最新修訂  
1995.11.3 修訂  
1997.10.20 修訂  
1998.3.26 修訂  
1998.7.16 修訂  
2000.11.29 修訂  
2000.12.19 修訂  
2001.11.26 修訂  
2002.7.26 修訂  
2006.8.28 修訂  
2010.7.21 修訂  
2012.7.17 修訂  
朱建民原譯  
陳沖增譯  
張桐銳增譯  
林子平增譯  
李震山增修  
楊子慧增譯  
李建良增修  
吳信華增修

李建良增修部分序言、1, 2, 3, 4, 5, 6, 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c。

吳信華增修部分 45、45d、91c、91d、91e、93、106、106b、109a、115、135a、143a、143d。

（資料來源

Quelle: <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/gg>）

- 二、聯邦議會應於選舉後三十日內集會。
- 三、聯邦議會議決其會議之結束與再開。議長得提前召開會議。有議員三分之一或聯邦總統或聯邦總理要求時，議長有義務提前召開會議。
- 第四十條 一、聯邦議會選舉議長、副議長及書記。聯邦議會自行制定議事規則。
- 二、議長管轄議會大廈並在大廈內執行警察權。在聯邦議會大廈範圍內，非經議長許可，不得搜索或扣押。
- 第四十一條 一、審查選舉為聯邦議會之責。聯邦議會並決定其議員是否喪失議員資格。
- 二、不服聯邦議會之決定，得向聯邦憲法法院提出抗告。
- 三、其細則由聯邦法律規定之。
- 第四十二條 一、聯邦議會應公開舉行會議。但經議員十分之一之建議或經聯邦政府之請求，得以三分之二多數決議舉行秘密會議。此項建議之決議應以秘密會議為之。
- 二、聯邦議會之決議，除本基本法另有規定外，以投票之過半數決定之。聯邦議會內之選舉，議事規則得另為規定。
- 三、聯邦議會及其委員會公開會議之詳實報告，對外不負責任。
- 第四十三條 一、聯邦議會及其委員會得要求聯邦政府任何人員列席。
- 二、聯邦參議院議員、聯邦政府總理與閣員及其委派之人員，均得列席聯邦議會及其委員會之一切會議。上述各人有隨時陳述之權。
- 第四十四條 一、聯邦議會有設置調查委員會之權利，經議員四分之一建議，並有設置之義務，調查委員會應舉行公開會議聆取必要證據。會議得不公開。
- 二、證據調查準用刑事訴訟程序之規定。書信、郵政及電訊秘密不受影響。
- 三、法院及行政機關有給予法律及職務協助之義務。
- 四、調查委員會之決議不受司法審查。但法院對調查所根據之事實得自由評價及定斷。
- 第四十五條 聯邦議會應設立委員會掌理歐洲聯盟事務。聯邦議會得授權該委員會執行聯邦議會依本法第二十三條相對於聯邦政府之權利。聯

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)  
中華民國113年3月6日印發

院總第 20 號 委員提案第 11001056 號

案由：本院委員傅崐萁、洪孟楷、林思銘等 52 人，有鑑於大法官釋字第 585 號解釋揭示：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」然該號解釋亦強調：「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。」為使立法院調查權之行使更為完備，並有助立法職權行使過程中相關資訊之蒐集，立法聽證權亦應有法制化之必要，爰擬具「立法院職權行使法部分條文修正草案」，以強化國會調查及監督之能力。是否有當？敬請公決。

提案人：傅崐萁	洪孟楷	林思銘		
連署人：丁學忠	牛煦庭	王育敏	吳宗憲	李彥秀
	林沛祥	邱若華	柯志恩	徐欣瑩
	翁曉玲	馬文君	張智倫	張嘉郡
	陳超明	陳雪生	陳菁徽	游 顥
	黃健豪	黃 仁	楊瓊瓊	葉元之
				廖先翔

立法院職權行使法部分條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
第八章 <u>調查權之行使</u>	第八章 <u>文件調閱之處</u> <u>理</u>	修改章名。
第四十五條 <u>立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得經院會決議，設調查委員會，或得經委員會之決議，設調查專案小組，對相關議案或職權有重大關聯事項行使調查權及調閱權。</u> <u>調查委員會於必要時，得就特定事項，委任立法委員以外之人員組成特別調查委員會協助調查之；其組織及運作等事項，另以法律定之。</u> <u>調查委員會得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件；聽證相關事項依第九章之規定。</u> <u>前項調查委員會之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由院會議決之。</u>	第四十五條 <u>立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。</u> <u>調閱委員會或調閱專案小組於必要時，得經院會之決議，向有關機關調閱前項議案涉及事項之文件原本。</u>	一、依據大法官會議釋字第五八五號解釋，立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得行使調查權。 二、調查權得由院會議決組成調查委員會行使，或由委員會決議組成調閱專案小組行使調閱權。 三、調查委員會得於必要時委任立法委員以外之人協助調查；但為求謹慎，其組織與運作必須另以法律定之。 四、明訂調查委員會之職權，其名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由院會議決之。
第四十六條 <u>調查委員會或調查專案小組之設立，均應於立法院會期中為之。但行使調查權之時間不在此限。</u> <u>調查委員會及調查專案小組於該調查事項完竣並提出調查報告後即行解散，但必要時，得運作至該屆立法委員任期屆滿為止。</u>	第四十六條 <u>調閱委員會或調閱專案小組之設立，均應於立法院會期中為之。但調閱文件之時間不在此限。</u>	明訂調查委員會或調查專案小組設立及運作時間之限制等規定。
第四十六條之一 <u>調查委員會之成員，由立法院各黨團依其在院會之席次比例推派之，並得視實際情況予以改派。</u>		一、本條新增。 二、明訂調查委員會、調查專案小組成員之組成與召集人之產生。

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)  
中華民國113年4月2日印發

院總第 20 號 委員提案第 11001699 號

案由：本院委員吳宗憲等 16 人，有鑑於大法官釋字第五八五號解釋揭示：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」然該號解釋亦強調：「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。」為使立法院調查權之行使更為完備，並有助立法職權行使過程中相關資訊之蒐集，立法聽證權亦應有法制化之必要，爰此提案「立法院職權行使法部分條文修正草案」，以強化國會調查及監督之能力。是否有當？敬請公決。

提案人：吳宗憲

連署人：蘇清泉 賴士葆 馬文君 傅崐萁 鄭正鈴  
林德福 翁曉玲 羅智強 鄭天財 Sra Kacaw  
牛煦庭 黃健豪 黃建賓 林思銘 魯明哲  
洪孟楷

立法院職權行使法部分條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第八章 <u>調查權之行使</u></p>	<p>第八章 文件調閱之處 理</p>	<p>修改章名。</p>
<p><b>第四十五條</b> <u>立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得經院會決議，設調查委員會，或得經委員會之決議，設調查專案小組，對相關議案或職權有重大關聯事項行使調查權及調閱權。</u></p> <p><u>調查委員會於必要時，得就特定事項，委任立法委員以外之人員組成特別調查委員會協助調查之；其組織及運作等事項，另以法律定之。</u></p> <p><u>調查委員會得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件；聽證相關事項依第九章之一之規定。</u></p> <p><u>前項調查委員會之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由院會議決之。</u></p>	<p>第四十五條 立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。</p> <p>調閱委員會或調閱專案小組於必要時，得經院會之決議，向有關機關調閱前項議案涉及事項之文件原本。</p>	<p>一、新增第三項、第四項。</p> <p>二、依據司法院大法官會議釋字第 585 號解釋揭示：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」，且該號解釋亦強調：「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。」。是依據第 585 號解釋，立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得行使調查權。</p> <p>三、調查權得由院會議決組成調查委員會行使，或由委員會決議組成調閱專案小組行使調閱權。</p> <p>四、調查委員會得於必要時委任立法委員以外之人協助調查；但為求謹慎，其組織與運作必須另以法律定之。</p> <p>五、明訂調查委員會之職權，其名稱、調查事項、目的、</p>



立法院議案關係文書 (中華民國 41 年 9 月起編號)  
中華民國 113 年 4 月 3 日 印發

院總第 20 號 委員提案第 11002813 號

案由：本院民進黨黨團，為推動國會改革：一、保障立法委員質詢權。二、強化立法院人事同意權。三、建構立法院調查及文件調閱制度。四、完備黨團協商規範。爰擬具「立法院職權行使法部分條文修正草案」。是否有當？敬請公決。

提案人：民主進步黨立法院黨團

柯建銘 吳思瑤 莊瑞雄

		<p>之機能。</p> <p>四、立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，然在權力分立憲政體制下，此輔助性權力之行使有其界限。歸納而言，首先在內部限制方面，欲調查事項之射程範圍，必須與其行使憲法所賦予之職權具有重大關聯性者，方得進行調查。其次在外部限制方面，基於現行五權平等相維之憲政秩序，凡其他國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，亦非立法院所得調查之事物範圍。此乃本章規範首要之旨，無論本章第一節院會調查權之行使，抑或本章第二節委員會文件調閱權之行使，均適用之。</p>
<p>第一節 院會之調查權</p>		<p>一、本節新增。</p> <p>二、規範院會調查權之行使。</p>
<p>第四十五條 立法院經院會決議，得設調查委員會，就特定議案行使調查權。</p> <p>前項調查權之行使，僅於與憲法賦予立法院之職權有重大關聯之範圍內，始得為之。</p> <p>調查委員會行使調查權，除得要求有關機關（構）就議案涉及事項提供參考文件外，必要時，並得調閱議案涉及事項之文件原本，或要求機關（構）提供其他資料或物件，或以舉行調查公聽會之方式，邀請機關（構）出席表達意見或學者專家出具專業意見。</p>	<p>第四十五條 立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考文件。</p> <p>調閱委員會或調閱專案小組於必要時，得經院會之決議，向有關機關調閱前項議案涉及事項之文件原本。</p>	<p>一、立法院調查權屬憲法賦予立法院之輔助性權力，司法院釋字第五八五號解釋揭明，立法院調查權之行使，原則上應由立法院依法設立調查委員會為之。為提供立法院設立調查委員會之法源依據，爰修正本條規定，明定立法院就特定議案成立調查委員會，行使調查權之程序。</p> <p>二、立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，然在權力分立憲政體制下，此輔助性權力之行使有其界限，需以立法院之職權有重大關連者，始得作為調查權行使之標的（司法院釋字第五八五號解釋參照），所稱立法院職</p>

## 藍委任務編組 最短時間查弊

刊載者：傅崐萁委員 | 刊載日期：2024/06/26

## 藍委任務編組 最短時間查弊

2024-06-26 / 聯合報 / 第A3版 / 焦點 / 記者唐筱恬、張睿廷、歐陽良盈、屈彥辰 / 台北報導

國會改革法案今生效，四機關聲請釋憲要為法律按下暫停鍵，但國民黨立院黨團已準備啟動國會調查權，總召傅崐萁今將召集黨團幹部及司法法制相關委員開會，討論確認運作模式及任務分工、組織架構，再請各委員會召委啟動成立弊案調查小組。

國民黨立院黨團書記長洪孟楷表示，國民黨將分任務編組，對超思雞蛋、數位身分證、光電弊案、台電虧損等案成立調查委員會或調查小組，以最快時間追查弊案。

至於總統國情報告，洪孟楷表示，是否邀請總統國情報告要經過黨團大會討論才會正式定案；國民黨團首席副書記長林思銘表示，國民黨團與民眾黨談好才會一起提案，沒有限定時間。民眾黨立委張啓楷說，法律生效後就依法盡快發函要求總統到立院國情報告，調查小組也會陸續啟動。

針對監察院秘書長李俊俤稱支持三權憲法精神，但希望用修憲方式而不是用國會改革法案偷渡，民眾黨團總召黃國昌說，最好的回應就是李在二〇一二年說過的話，當時李俊俤說「在體制混亂還沒有辦法釐清，我們無法透過修憲改變時，我們至少應該要做的就是國會調查權，以及實施調查權會用到的聽證制度建立起來。」

國民黨立委賴士葆說，賴清德總統準備跟在野對抗，號召行政院、監察院、民進黨團向在野黨宣戰，呼籲行政部門不要小看國會力量，「下個會期是預算會期，就來試試看。」



### 超思、鏡電視案 在野將成立調查小組

刊載者：傅崐萁委員 | 刊載日期：2024/06/27

#### 超思、鏡電視案 在野將成立調查小組

2024-06-27 / 聯合報 / 第A3版 / 焦點 / 記者唐筱恬、張睿廷、歐陽良盈 / 台北報導  
國會改革法案昨生效，國民黨立院黨團總召傅崐萁昨召集黨團幹部沙盤推演啟動調查權、聽證權，初步鎖定「超思雞蛋案」、「NCC鏡電視案」等成立調查小組，今天黨團大會拍板定案，並在黨內凝聚共識後與民眾黨團溝通，一同提案。民眾黨立院黨團總召黃國昌表示，過去八年在民進黨的完全執政下，貪腐弊案層出不窮，有太多問題需要查明，會以最負責任的態度依法徹查弊案，回應民意期待。

國會改革法案日前在總統公布後，法律昨生效。國民黨團已鎖定數案要展開調查。據了解，國民黨認為有些案子可提升調查層級，於全院委員會討論，預計下周程序委員會提案。國民黨立院黨團書記長洪孟楷表示，最快下周會成立調查小組，依法進行後續程序，以積極態度辦理案件。

立法院延會至七月十六日，洪孟楷表示，調查小組若有所進展，不排除加開臨時會，但目前仍會按部就班來處理，最快下周提案。在野黨會以有進展、重大案件為主努力查弊。

至於總統國情報告，據了解，國民黨考量總統已提釋憲，是否還要邀總統國情報告，還必須黨團大會討論後才有結論。



### 國會改革法案上路 傅崐萁：最短時間成立調查委員會

刊載者：傅崐萁委員 | 刊載日期：2024/06/28

#### 國會改革法案上路 傅崐萁：最短時間成立調查委員會

2024-06-28 / 更生日報 / 第15版 / 焦點新聞

台北27日綜合電

國民黨立法院黨團總召傅崐萁今天說，國會改革法案生效，國會調查權、聽證權上路，未來需要「全民當柯南」，他並稱收到非常多檢舉弊案，會在最短的時間啟動成立調查委員會和調查小組，會儘快進行。

國民黨立法院黨團今天召開黨團大會，會後傅崐萁回應媒體提問時說，國會改革法案26日生效，正式走向現代化民主國家，該具備的國會調查權、聽證權上路，未來需要「全民當柯南」，只要發現有官商勾結的弊案，國民黨歡迎大家一起站出來勇於守護權益。

傅崐萁說，要查起來，案子實在很多，短時間會聚焦在幾個案子，由國會儘快作成決定。

他指出，基本上，不管是對雞蛋，還是爐渣，還是光電、風電，或是媒體的弊案，今天在國民黨團大會上大家發言非常踴躍，收到非常多檢舉弊案，國民黨團會啟動在最短的時間成立調查委員會和調查小組，會儘快進行。

被問到國民黨團是否會推動在立法院這會期成立首波調查委員會、調查小組，傅崐萁說，「馬上」，一定會盡最大的努力回應大眾。

立院國情報告 傅：賴總統想來隨時可以來

關於是否赴立法院國情報告，總統賴清德日前表達國會職權修法釋憲出來後再決定。傅崐萁說，不必再搭舞台給賴總統，質疑賴總統違背選前對人民承諾；媒體追問所以是否不邀請了，傅崐萁說，賴總統「想來隨時可以來」。