

## 議題研析

### 一、題目：監察法因應彈劾案記名投票與公開審查決定之 修法研析

### 二、所涉法律

監察法、政府資訊公開法

### 三、探討研析

#### (一) 彈劾權之意義、歸屬及外國憲政借鏡

監察權為我國憲法特有之五權制度設計，對於公務人員認為有違法或失職之行為者，憲法明定，可由監察院行使彈劾權。而彈劾權在西方國家，一般係由國會行使。

監察院對公務員違法、失職的彈劾，僅有發動功能，最後決定仍繫於司法機關（將案件移送公務員懲戒委員會）。亦即，彈劾或糾舉結果為由懲戒機關獨立行使懲戒權，與監察院無關（涉及刑事部分移送法院依法處理）（參照監察法第8、15、16條）。監察院為院級憲法機關，而公務員懲戒委員會卻只是司法院下屬機關，這樣的權限設計，致生組織不對等之爭議。

觀諸現代西方國家制度演變趨勢，彈劾權之重要性已漸漸降低，因民主國家可由司法權獨立懲罰不法，國會亦可藉由預算權、立法權、質詢權、不信任權監督行政權，故近年來，各國行使彈劾權的情形並不多見。

#### (二) 憲法機關行使憲法權限之投票原則允宜由監察法明定

現行監察法施行細則第5條第2項規定：「但彈劾案屬

社會矚目且具影響性者，得經審查會出席委員過半數同意以記名投票表決之。」針對社會矚目具影響性者，「得」經審查會出席委員過半數同意，以記名投票表決之。

縱使在外國彈劾權已逐漸式微，但在我國五權憲法體制下，監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，而彈劾權亦是憲法明文賦予監察院之權限。針對彈劾案審查之投票，究採記名或不記名，參考同屬五院等級之立法院職權行使法針對緊急命令追認案、人事同意權案、覆議案、不信任案等憲法權限（第 15、29、34、39、44 等條文）之投票原則於法律位階明定，彈劾權既屬監察權之主要權限，且來自於憲法所賦予，投票原則於監察法中明定，似較於施行細則中訂定為妥適。

### （三）依法獨立行使職權之合議制機關之資訊公開，已成為立法原則

監察法係 1948 年制定，最後一次修正為 1992 年，迄今已逾 26 年未曾修正。依監察法第 13 條規定，監察院人員對於彈劾案，在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩，在彈劾案移付懲戒機關時「得」公布。但其後 2005 年 12 月公布施行之政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款及第 3 項則規定，合議制機關之會議紀錄「應主動公開」，所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關（依政府資訊公開法主管機關法務部函釋，係以公平交易委員會為例），其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。

獨立機關之設立目的係在追求憲法上公共利益，因其所職司任務之特殊性，任務執行績效須透明、公開，以方便公眾監督，依法獨立行使職權之合議制機關之資訊公開，已成

為立法原則。現行法制上，一級機關之監察院獨立行使憲法權限，反而不如相當於二級機關之獨立機關公平交易委員會會議紀錄之公開透明，顯失事理之平。監察法實有因應陽光政府、資訊公開之立法潮流而修正之必要。

#### **(四) 彈劾案應否記名投票與審查決定應否公開並不涉及監察權行使之核心部分，而得由立法決定**

與西方國家不同，依我國五權憲法設計，彈劾屬監察權，而立法屬立法權。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，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能抵觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞，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（司法院釋字第 613 號解釋參照）。

從權力分立原則出發，立法權如以法律明定彈劾案應採記名投票與審查決定應公開，並不會對監察院行使彈劾權造成實質妨礙或剝奪憲法所賦予監察院之核心任務，因此，彈劾案應否記名投票與審查決定應否公開，核屬立法裁量空間，可由立法決定。

#### **四、結論與建議**

綜前所述，彈劾案應否記名投票或審查決定應否公開，

宜由法律位階之監察法明定，且屬立法裁量空間，可由立法者決定。鑑於依法獨立行使職權之合議制機關之資訊公開，已成為立法原則，且順應陽光政府、資訊公開之立法潮流，縱使以法律明定彈劾案應採記名投票與審查決定應公開，並不會對監察院行使彈劾權造成實質妨礙或剝奪憲法所賦予監察院之核心任務，不致侵害監察權行使，亦不違反權力分立原則。

又監察法上縱立法決定彈劾案應採記名投票與審查決定應公開，但若有其他相關法律規定，例如：國家機密保護法第 24 條、政府資訊公開法第 18 條等應保密或不予公開之情事，法制上應可併同考量明定若干例外不予公開之情形，以資完整且明確規範。

**撰稿人：方華香**