

論正當法律程序原則（五）

許 玉 秀*

7. 立法院的資訊自主權與行政機關人事權及司法審查權

釋字第 633 號解釋是大法官針對立法院調查權所作的第三個解釋。立法院有調查權始於釋字第 325 號解釋，但是調查權的內涵與範圍，在釋字第 585 號解釋才完全確立，所以可以認為釋字第 585 號解釋，是針對立法院調查權的補充解釋，釋字第 633 號解釋則是針對第 585 號解釋，所作成的補充解釋。

如果從立法院的資訊自主權論述立法院調查權，則釋字第 325 號解釋也應該屬於審查正當法律程序原則的解釋，但從解釋文與理由書的文義，以及討論過程，還看不出來在作成解釋的時代，大法官有正當法律程序原則的思考。至於釋字第 585 號解釋，雖然是確立立法院調查權的解釋，但是關於行使立法院調查權的正當程序，包括兩個部分，與行政權有關的權力分立部分，基本上延續釋字第 325 號解釋所確立的原則，關於調查權如何行使及法律效果的部分，則歸屬於依附於基本權的正當程序。比較明顯在權力分立原則之下，論述正當法律程序原則的解釋，是釋字第 633 號解釋。

(1) 立法院有文件調閱權

關於立法院的調查權，大法官首先於釋字第 325 號作出解釋。針對當時聲請人（即立法院）對於國會調查、糾彈權限歸屬爭議，闡釋我國於民國 81 年 5 月 28 日第二次修憲後，在維持五權分立體制之下，監察院所專有的彈劾、糾舉、糾正權²¹，以及因此得依憲法第 95 條、第 96 條規定行使的調查權，立法院均不得行使，但依憲法第 57 條第 1 款（現行憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款）及第 67 條第 2 項規定，立法院既然有權質詢行政院院長及各部會首長，

* 許玉秀，德國佛萊堡大學刑事法學博士，司法院大法官，國立政治大學法律學系兼任教授。

²¹ 參見總統府公報第 5574 期，民國 81 年 5 月 28 日憲法增修條文第 15 條：

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。

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，經國民大會同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條、增修條文第三條，及第四條、第五條第三項有關監察委員之規定，停止適用。

監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。

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。監察院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體監察委員過半數之提議，全體監察委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不受憲法第一百條之限制。

監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。

或邀請政府人員及議案相關社會人士到院備詢（合稱質詢職權），為使該項質詢職權發揮功能，肯認立法院所擁有的質詢權限包含調閱文件的權力。

(2) 立法院行使文件調閱權的範圍與程序

在釋字第 325 號解釋中，大法官主要藉由立法權的功能、立法院與其他憲法權力機關權力核心領域的分界，說明可調閱文件的內容，必須與議案所涉及的事項相關，並明確指出司法機關行使審判所表示的法律見解，考試機關對於考試成績的評定，監察機關就糾舉、糾正或彈劾的判斷，均不得進行調閱，而設定立法院文件調閱權的行使範圍。

關於文件的調閱程序，則認為立法委員係以集會方式行使職權，所以要求有關機關就議案所涉事項提供參考資料，必須經過院會或委員會決議；而有調閱文件原本的必要時，則以立法院院會決議為限。釋字第 325 號解釋並同時指出被要求提供文件資料的機關，除法律有規定或有其他正當理由之外，不得拒絕提供參考資料。

(3) 包含於資訊自主權的文件調閱權

大法官將立法院的文件調閱權，寫在有憲法效力的文書上面，無論因為認為文件調閱權，是立法委員質詢權所一貫附隨行使的權力，或者因為認為質詢本身就是一種調查權行使方式，而調查權包含質詢權和文件調閱權，都可以詮釋為立法院必須擁有資訊自主權（Recht der Selbstinformation）²²。

資訊權本身就是一種程序基本權²³，在一個正當法律程序之中，是程序參與人所必須擁有的基本權利，因為資訊能夠對等，才可能進行公平的程序。相對於行政權，如果立法權沒有資訊自主權，不可能擁有對等的資訊能力，則難免影響分權機制的有效運作。所以資訊自主權是正當法律程序的重要內涵，屬於資訊自主權的文件調閱權，自然也是正當法律程序的重要內涵。雖然在較為狹義的歸納方法上面，本文沒有將釋字第 325 號解釋算入大法官審查正當法律程序原則的案例，但從資訊自主權觀察，該號解釋的論述內涵，也可以運用正當法律程序原則予以詮釋。

(4) 必須集體行使的資訊自主權

除此之外，對於正當法律程序原則而言，對釋字第 325 號解釋更重要的理解，應該是文件調閱權不能由個別委員單獨行使，而必須經過院會或委員會同意，如果是調閱原本，更只有經過院會決議通過方可。

釋字第 325 號解釋未賦予個別立法委員調閱文件的權限，所持理由是立法委員以集體決議方式行使職權。解釋理由書所提出來的憲法依據，為憲法第 57 條第 1 款（現行憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款）及第 67 條第 2 項規定，明顯自立法委員的質詢權，引申出文件調閱權。根據憲法第 57 條第 1 款（現行憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款）規定，質詢權的行使

²² 許玉秀，釋字第 585 號解釋一部協同一部不同意見書。

²³ 關於程序基本權，見司法院釋字第 610 號解釋理由書；許玉秀，釋字第 615 號解釋部分協同意見書、釋字第 629 號解釋不同意見書、釋字第 653 號解釋協同意見書；另請見孫森焱，釋字第 539 號解釋協同意見書；李震山，釋字第 639 號解釋協同意見書、釋字第 665 號解釋部分不同意見書；葉百修，釋字第 667 號解釋不同意見書。李震山，《多元、寬容與人權保障》，2007，頁 261-290。

主體，是個別的立法委員，但是因為質詢權在立法院院會或委員會開會時方能行使，因此屬於一種集體行使職權方式。另外憲法第 67 條第 2 項規定，委員會得邀請與議案相關政府人員、社會人士到委員會備詢，其中關於邀請質詢的對象，也就是受調查對象的決定權，則屬於委員會²⁴。這是釋字第 325 號解釋，認為文件調閱權必須集體行使的第二個憲法上的形式依據。

如果要為立法資訊權集體行使的必要性，尋求實質的法理基礎，首先可以從立法權的多數決（Democracy）本質進行理解。無論間接民主（代議政治）或直接民主，都必須遵守多數決的方式，因為立法院行使憲法第 63 條規定「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」的職權，所涉及的利益是全國性的利益，關係所有人民的利益，所以必須經代表相對多數人的同意，才具有憲法上的正當性。其次，可以從憲法機關彼此間權力互動的模式解讀，一般而言，立法委員質詢行政機關首長或官員時，如果有不明瞭、疑惑的問題，直接請行政機關提供相關議案資料即可，在憲法所規定的立法院職權範圍內，質詢權的行使範圍並沒有明顯的限制（參見憲法增修條文第三條第二項第一款及立法院職權行使法第三章），通常情況行政機關也樂於提供，之所以還需要動用到文件調閱權，可以想見的狀況是立法機關與行政機關發生衝突，而且還是不可能妥協的衝突，不可妥協的原因當然無法一一列舉，但必然關乎憲法上的重要利益，甚而涉及執政權力存續的議題，這提供文件調閱權必須集體行使的法理基礎，因為立法院調查權的發動，往往涉及政黨鬥爭、政治制裁²⁵，而文件調閱權就是立法院調查權的一部分。

（5）立法院調查權包括傳喚相關人員陳述意見

釋字第 585 號解釋所處理的立法院調查權行使的內容、範圍與程序爭議，源於 2004 年 3 月 19 日的總統及副總統候選人遭受槍擊事件，立法院認為有調查該事件的必要，而制定通過「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例²⁶」（以下稱真調會條例）。真調會條例規定該事件的偵查及相關權限專屬於真調會，由政黨推薦人選組成的真調會委員行使，並得作成具有拘束偵查及審判機關效力的決議。真調會進行調查的方式，除調閱文件之外，尚及於傳喚政府官員與其他人員進行詢問，並得對被調查人處以罰鍰，以及限制出境等強制處分。

釋字第 585 號解釋延續釋字第 325 號解釋對於立法調查權應集體行使的決定，並進一步認為調查權行使的方式不限於調閱文件，因此立法院除得要求有關機關提供參考文獻，或經院會決議請求交付文件原本之外，於「必要時」並得經由院會決議，要求與所調查事項相關的人民或政府人員，「陳述證言」或表示意見。釋字第 585 號解釋將立法院調查權擴及於傳喚人

²⁴ 現行立法院職權行使法第 54 條規定：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之。」第 55 條規定：「公聽會須經各委員會輪值之召集委員同意，或經各委員會全體委員三分之一以上之連署或附議，並經議決，方得舉行。」

²⁵ 許玉秀，釋字第 585 號解釋一部協同一部不同意見書。

²⁶ 中華民國 93 年 9 月 24 日總統華總一義字第 09300168371 號令制定公布全文 19 條；並自公布日施行。中華民國 95 年 5 月 1 日總統華總一義字第 09500058961 號令修正發布第 2~4、8、11~13、15、17 條條文；增訂第 8-1~8-3 條條文；並刪除第 16 條條文。

民或政府人員陳述證言，只是補充對於資訊自主權的論述。至於關於對受調查人提供程序保障、對於違反調查義務人施以強制處分和強制處分程序的規定，屬於依附在基本權的正當程序，將於下面（二）討論。

（6）行政機關的協力義務不及於擔任調查工作

既然依據調查權，立法院可以傳喚政府相關人員陳述證言或意見，表示大法官認為，立法院行使調查權時，行政機關有協力義務。究竟行政機關的協力義務範圍多大，釋字第 633 號解釋進一步澄清，立法院行使調查權時，行政機關的協力義務，是接受調查的協力義務，而不是參與調查工作的義務。這是根據權力分立原則，所得出的結論，在幾個社會特別矚目的大法官解釋中（釋字第 585 號解釋「真調會」、釋字第 613 號解釋「國家通訊傳播委員會」、第 645 號解釋「行政院公民投票審議委員會」²⁷），大法官一再強調人事權是行政權的核心領域，立法院必須尊重行政院的人事權，所以認為真調會固然可以調用行政機關人員充任調查人員，但應尊重行政機關與被調用人員的意願，不得強制。

（7）立法院行使調查權所引起的爭議應由司法審查

受調查人是政府機關時，釋字第 633 號解釋補充說明行使職權的正當程序。立法院行使調查權時，得向其他受憲法保障而獨立行使職權機關，調取資料或證物，但是應經各機關同意，對於資料進行臨時封存、攜去或留置，資料所有機關有爭議時，應向行政法院提出確認訴訟。換言之，立法調查權並無類似司法權的強制扣押權，實施強制處分權，仍應遵守法官保留原則。而依據立法院調查權所進行的勘驗程序，應準用行政程序法第 41 條通知當事人在場的規定。立法院行使調查權發生爭議時，得由行政法院進行裁決，都是從正當法律程序原則，劃出立法權與司法權的界線。

8. 自治規章應符合民主原則與法律保留原則

釋字第 628 號解釋是針對農田水利會是否能「自訂規則」徵收餘水使用費，作成解釋。該號解釋認為，農田水利會是依法律設立的公法人，屬於地方水利自治團體，在法律授權範圍內享有自治權限；而農田水利事業對餘水的管理，係屬農田水利會自治事項之一，依據農田水利會組織通則第 10 條第 1 款 28、第 28 條²⁹規定，農田水利會有收取餘水使用費的自治權限。對於餘水使用費收取的內容與範圍，該通則並於第 29 條規定³⁰，授權省（市）主管機關

²⁷ 釋字第 613 號解釋、第 645 號解釋，雖然都涉及行政權與立法權，就人事權有所爭執，與權力分立原則相關，但是純粹人事權歸屬的爭議，是依據責任政治原則而決定、並不必然有正當法律程序原則的適用。

²⁸ 農田水利會組織通則第 10 條第 1 款：「農田水利會之任務如左：一、農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項。」（民國 54 年 7 月 2 日制定公布）

²⁹ 農田水利會組織通則第 28 條：「農田水利會得徵收建造物使用費、餘水使用費，列為事業收入。」另見第 24 條第 1 項第 2 款：「農田水利會之經費，以下列收入充之：二、事業收入。」（民國 54 年 7 月 2 日制定公布）

³⁰ 農田水利會組織通則第 29 條：「農田水利會依前四條規定，徵收各費之標準及辦法，由省（市）主管機關訂定，並報中央主管機關核備。」（民國 54 年 7 月 2 日制定公布）農田水利會組織通則第 29 條：「農田水利會依前四條規定，徵收各費之標準及辦法，主管機關為直轄市主管機關者，由直轄市主管機關訂定，並報中央主管機關核備；其他各農田水利會，由中央主管機關定之。」（民國 89 年 5 月 17 日修正公布）。

訂定徵收餘水使用費的標準及辦法（民國 87 年之前，台灣省政府並已經制定相關的徵收標準及程序³¹），報請中央主管機關³²核備，以為徵收餘水使用費的法源依據；如果省（市）主管機關就餘水管理所定的「徵收要點」，有規範未盡的部分，農田水利會可以行使自治權限，訂定自治規章予以補充。並因此認為，台灣省石門農田水利會灌溉蓄水使用要點第 4 點（台灣省政府建設廳水利處 87 年 5 月 7 日八七水農字第 A 八七五〇一七四七六號函予以核備），是該農田水利會，在農田水利會組織通則第 29 條授權得徵收餘水使用費用的範圍內，行使自治權所制定的具體自治規章，符合台灣省政府關於餘水使用費徵收命令，而不違反憲法法律保留原則與比例原則。

依據釋字第 628 號解釋，地方自治團體，行使自治權制定自治規章限制人民權利時，除必須在法律授權範圍內，尚須符合正當程序的要求。所謂正當程序，指的是必須經過「農田水利會的會務委員審議通過」，並應「經主管機關（指地方主管機關）准予核備」。因此可以認為本號解釋與正當法律程序原則有關的，是農田水利會訂定的自治規章，符合民主原則和法律保留原則與否。換言之，自治團體多數決以及授權機關（主管機關）的審核，是大法官認為系爭規範符合正當程序的理由。自治團體多數決代表民主原則，授權機關（主管機關）的核備表示有法定授權依據，符合間接的法律保留原則³³。

³¹ 臺灣省農田水利會組織規程第 41 條：「餘水使用費或建造物使用費，徵收標準如下：一、餘水使用費，最低不得低於該地區最高之會費收費率。」【民國 94 年 10 月 7 日廢止】臺灣省農田水利會各項費用徵收要點第 2 點：「本要點所稱各項費用係指會費、工程費、建造物使用費、餘水使用費及其他依法令徵收之各項費用。」第 4 點：「水利會費、建造物使用費及餘水使用費等以臺灣省農田水利會組織規程第三十九條第四十條及第四十一條規定標準徵收之。」第 7 點：「水利會費、建造物使用費、餘水使用費及工程費以臺灣省農田水利會組織規程第四十三條規定不得收取實物，另有約定者，得按實物徵收償還。」（民國 88 年 11 月 16 日修正）

³² 原農田水利會組織通則第 4 條：「本通則所稱主管機關：在中央為中央水利主管機關；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）為縣（市）政府。」（民國 54 年 7 月 2 日制定公布）82 年修正為：「本通則所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）為縣（市）政府。」（民國 82 年 2 月 3 日修正公布）90 年再修正為：「本通則所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府」（民國 90 年 6 月 20 日修正公布）

³³ 關於地方自治的法規制定，依照地方制度法第 26 條規定，概括授權地方自治團體得制定地方自治法規，對於違反地方自治事項的行政業務者，處以十萬元以內的罰鍰，並得為勒令停工、停止營業吊扣執照等行政處分。地方制度法第 26 條所針對的地方自治團體，並未及於農田水利會等實行地方自治事項的其他公法人，釋字第 628 號解釋因此填補了地方制度法的遺漏，也同時指明地方自治團體的自治法規制訂空間，以及所需要的正當程序。

參照地方制度法第 26 條：「（第 1 項）自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣（市）稱縣（市）規章，在鄉（鎮、市）稱鄉（鎮、市）規約。（第 2 項）直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。（第 3 項）前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。（第 4 項）自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；

9. 正當法律程序原則在於創設程序權

在權力分立類型的解釋例中，本文簡要歸納出：國民主權原則、民主原則、公開透明原則、利益迴避原則、憲法權力機關之間的正當協商程序、法定法官原則、法院的暫時處分權、立法院的資訊自主權、立法權集體行使原則、行政權的人事權專屬原則、司法的強制處分權專屬原則（法官保留原則）及法律保留原則。

歸納過程顯示，程序是否正當，取決於權力（利）來源是否正當、權力（利）運作是否逾越權力（利）範圍、以及權力（利）核心是否受到侵害，例如：國民主權原則是權力取得原則，能決定國民大會代表修憲程序是否有瑕疵；在憲法權力機關之間的正當協商程序中，出現民主原則、告知義務與陳述權利、資訊取得權與聽取義務、異議權與對造杯葛權³⁴；而立法權沒有強制處分權，強制處分權專屬司法，所謂司法有強制分專屬權，等於表示強制處分必須遵守法官保留原則。換言之，正當法律程序原則的功能，在於保障權力（利）的正當運作，而同時也能界定權力（利）的正當範圍，甚至提供權力（利）的正當基礎。所謂提供權力（利）的正當基礎，指的是程序性的權力（利），所提到的資訊權、異議權、杯葛權、強制處分權等等皆是。在下面關於基本權的審查類型中，更可以明顯發現正當法律程序原則的功能，在於創設程序基本權³⁵。

其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查。第 28 條規定：「下列事項以自治條例定之：二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者」。

³⁴ 許玉秀，〈論正當法律程序原則（四）〉，《軍法專刊》，第 55 卷第 6 期，2009.12，頁 2-3。

³⁵ 許玉秀，釋字第 654 號解釋協同意見書：「憲法上的基本原則形成於一些基本的價值理念，因此原則本身內含價值理念，這些價值理念則是因為人民的需求所以要透過人民才能實踐，也必須實踐在人民身上，因而發展出各種基本權。各種基本權可以理解為實踐相關憲法基本原則的手段，相關憲法基本原則因而是各種基本權的法理基礎。因為地基有多大，房子也就只能蓋那麼大，所以相關基本原則既是基本權的基礎，也就同時能為基本權劃出界限。」