監察權與司法權的糾葛

 中國人自古庭訓總是告誡子弟「是非只因多開口，禍害只為強出頭」。《論語》中更是成篇累牘地教人「邦有道，危言危行；邦無道，危行言遜。」，說「邦有道則仕，邦無道則可卷而懷之。」又說「時而後言，人不厭其言。」總之，中國人怕事。不願意直言無隱。在政治上的發言，尤是極其謹慎。

 然而，在中國也有勇於言責，而寫下血跡斑爛的史頁。唐代名臣陸贄在奏書《論兩河及淮西利害狀》中曾有：「臣每讀前史，見開誠納忠之士，乃有『泣血』『碎首』『牽裾』『斷鞅』者，皆以進議見拒，誠懇激忠，遂至發憤逾禮，而不能自止故也。」由於忠貞之士每每認為「明主可以理奪」，故而敢於忠言直諫，偶遇未能打動上位者清明之時，不免就有剖肝泣血，碎首不恨的青史留存，讀到這些事蹟，都不由令人感覺內心激動，擲書三嘆。

 監察權不為當政者喜，自古而然，被殺被貶之御史多不盡書。偶有明君，聞過輒喜，變成為史書推崇的對象。五權體制下的監察院，立監兩院有互爭權力之情結，溝通一直不良。行政院當然對監察院的糾彈調查，顧忌甚深，除了從預算刪減，到消極應對調查與糾正，莫不以杯葛限縮監察為考慮。從蔣中正任總統時起，一再欲把監察權縮小，便刻意型塑監察權是「事後權」的觀念。目前，監察權是事後權幾乎已成為政治學界與行政學界的通說。其實，規劃政策固為行政權，但在政策執行中，以發現之規畫錯誤或是執行偏差，作立即之糾正，仍有其必要。期中審計(Interim Audit)本就是制度中之一環。若監察權只能在事後行使，則毫無防微杜漸之功，當非合理。尤其是人權受到侵害時，若監察權不能及時發揮作用，則可能產生無法彌補的憾事。

 陶百川先生在維護人權的監察工作上，曾有一段令人動容的堅持，畫下監察與司法間的分際。事件發生當時，司法院下僅有最高法院、大法官會議、行政法院及公務員懲戒委員會。行政院設司法行政部，高等法院、地方法院等審判機構及高等法院檢察署及地方法院檢察署均隸屬其下，為行政權之部分。「檢審分隸」是民國六十九年七月一日以後的事，將原隸屬於司法行政部的高等法院以下各級法院改隸於司法院，而司法行政部改制為「法務部」，仍隸屬行政院。此後始釐清司法權與行政權。

 民國四十二年的一期《建設雜誌》登有司法行政部部長林彬一段演講辭，談到監察院不該向法官調閱卷宗和查詢案情。林彬部長說：「五權分立重在分工，而不在互相制衡。監察院當然不能侵越其他治權的範圍，而影響政府權力的運行。尤其監察權和司法審判權，一在糾彈違法，審究行責任，一在檢舉犯罪，判明刑事責任，其職權各有專司，原屬並行不悖。倘案件已在司法機關偵察審理中，除承辦人員本身有違法失職者外，監察機關即可不必使有影響。例如向法院調閱卷宗，向承辦推檢查問處理案件之意見等等，足以影響司法程序之進行。」

 林彬部長的真意是在拒絕監察院對法官行使調查權。陶百川先生深恐林部長矯枉過正，特在五月十二日監察院一次院會中，公開發表意見，請林部長注意。陶百川先生說：「監察院當然不是法院，不得參與審判。如有監察人員對法官要求某案應如何判法，法官自可置之不理。但事實上不會有這種事情。監察人員到法院去調閱案卷，查詢案情，都是因為有人控告有關法官違法失職或枉法瀆職。監察院為調查真相，以便決定該法官應否負法律責任，應否予以糾彈，有時自不能不調閱案卷，查詢案情。如果法官一律拒絕，監察院如何對法官行使監察權，希望雙方都不要矯枉過正。」

 但是林部長仍在六月下旬簽呈行政院，攻擊監察人員，行政院在八月十六日令飭司法行政部可以拒絕監察人員的調查。該部轉令所屬遵照辦理。茲錄令文於下：

一、 前據該院院長本年六月十六日呈內牘字第三二七號暨該首席檢察官同年六月十二日簽呈，以近來監察院監察委員對各院推檢承辦案件，常於訴訟進行中有調閱案卷查詢案情，甚至作成筆錄強令簽名等情，致妨礙司法權之行使，請轉呈行政院迅賜補救，以維法治等情。當經據情轉呈核示。

二、 茲奉行政院四十二年八月十八日臺（法）四八0二號令知，經提出八月六日第三0三次院會決議，飭各級司法人員善守司法獨立之精神，凡在偵查或審判中之案件，認為依法不能接受監察人員之調閱案卷查詢案情者，應堅守立場，必要時請示上級處理。希即轉行遵照等因。

三、 查憲法第八十條規定法官依法獨立審判，不受任何干涉，法律明定檢察權對法院行使及偵查應守秘密，凡此均表示推檢之執行職務有其獨立之立場，凡偵查審判之案件不得接受任何人之非法干涉，其為國家利益應秘密之事項，更有絕對保秘之義務，不得向任何人有所洩漏。深望各法院審檢人員均能善體院令意旨，堅守立場，益奮忠勤，為國服務。法治前途，實深利賴。奉令前因，合行令希遵照

並轉飭所屬一體切實遵照。

 部長 林 彬。

 陶百川先生當時擔任監察院司法委員會的召集人，擬具「關於行政院及司法行政部命令應向行政院查詢事項」，提會通過。但監察院函到行政院之後，行政院長陳誠，對上述查詢事項置之不覆。

 俞鴻鈞院長上臺之後，行政院才派了幾位政務委員與監察委員們商談，於民國四十四至四十五年元月間，由行政院、司法院與監察院三院派員會商此項問題，作成第一次會議。紀錄如下：

時間：四十四年十一月十一日上午十時

地點：中山北路監察院圖書資料室

陶監察委員百川：行政院在四十二年八月四日舉行了一次審查會議，通過審查意見如下：

「經就法律與事實詳加研究，僉以法官依據憲法，獨立審判，為司法獨立精神之所在。監察人員對於案件審理，加以詢問，調查調卷，或對審判結果認為違法不當而提出糾舉，亦係憲法及監察法所明訂。其對於司法機關行使調查權，並無例外規定。為求問題漸獲解決，似宜採逐案處理之方式，就某一案件之被調查，認為確有干涉司法之具體事實，由司法行政部詳細報院，再由院審酌處理，尋求改進。由此逐案解決之具體事實，演為兩權行使之適當分際。

基於以上審查結論，擬由院令行轉飭各級司法人員（推檢為限），善守司法獨立之精神，注意案件性質，認為依法應守秘密，不能接受監察人員之調閱案卷查詢案情者，應堅守立場，必要時請示上級處理。」

這個審查意見，經行政院第三0三次會議決議：「照審查結果由院令飭司法行政部照辦。」

 不過後來行政院給司法行政部的命令中，卻刪去了「注意案件性質」字樣，而增加了「凡在偵查中或審判中之案件」，「應守秘密」的這個限制條件，也給刪去了。監察院司法委員會乃推王文光委員、張岫嵐委員和陶百川委員生三人，到行政院與張厲生副院長晤商補救辦法。

 當時審檢尚未分立，高等法院以下之各法院與各級檢察署均屬司法行政部。司法行政部部長谷鳳翔說，兩年來監察人員到法院查案，並未發生爭論。不過司法行政部那個命令是一件正式公文，存在各法院的檔案裡，各法院有執行的義務。法官（時稱推事）與檢察官檢是否可以依據那個命令拒絕監察人員的調查？仍有澄清的必要。

 其後行政院將審查意見第一段酌改如下：

「查法官依據憲法，獨立審判。為司法獨立精神之所在。」監察人員對於案件審理加以詢問調查及調卷，或對審判結果認為違法失職而提案糾彈，亦係憲法及監察法所明訂，其對於司法機關行使調查權，並無例外規定，司法人員自不得任意拒絕。至若某一案件之被調查，認為確有干涉司法之具體事實，應由司法行政部詳細報院，再由院審酌處理，尋求改進。」

 行政院政務委員田炯錦亦依司法行政部所擬，作成「研討意見」的草案。全文如下：

「法官依法獨立審判，監察院依法行使監察權，在憲法各有其依據。為求監察權之行使不致影響司法之尊嚴，凡訴訟案件尚在進行中，監察院當盡量避免對承辦人員或其監督長官實施調查。但若有顯著事實足證承辦人員有枉法瀆職之故意，需要緊急措施者，監察院於不影響偵查或審判之範圍內。似可斟酌情形，實施調查。」

 但陶百川委員認為「被調查人不得拒絕」是關鍵所在，很是重要。乃建議更動的文字：

「查法官依法獨立審判，監察院依法行使監察權，在憲法各有其依據。為求監察權之行使，不致影響審判獨立，監察院自可儘量避免對於承辦人員在其承辦期間實施調查，但如認承辦人員有違法失職，需要即加調查者，監察院自得斟酌情形，加以調查。被調查人不得拒絕。」

 司法行政部常務次長查良鑑先生認為，可以就陶百川委員的修正意見加以研究，改為「為求監察權之行使，並維護司法之尊嚴」。最後加上一句「承辦人員不得拒絕」，查次長覺得似乎太多刺激，也不太好。

 司法院秘書長王煥：剛才陶委員修改的稿子，我們司法院方面大致認為很好，現在再參酌各位的意見，將陶委員的修正文字擬略加修改。修改文字如下：

「查法官依法獨立審判，監察院依法行使監察權，在憲法各有其依據。為求監察權之順利行使，兼能維護司法獨立的精神，監察院自可儘量避免對於承辦人員在其承辦期間實施調查。但如認承辦人員有枉法失職之具體事實，需要即刻調查者，自得斟酌情形，實施調查。」

對正在偵查或審理中案件監察院能否調查此一爭論，三院終於達成協議。

 經歷以上的周折，終於形成目前監察院對刑事偵查或審判中案件的處理規範。監察法施行細則因此於第二十七條規定：

「調查案件被調查人之同一行為在刑事偵查或審判中者，不停止調查。但其行政責任應以犯罪成立與否為斷而認為有必要者得停止調查。

偵查或審判中案件承辦人員，與該承辦案件有關事項，在承辦期間，應盡量避免實施調查。但如認為承辦人員有貪污瀆職或侵犯人權情節重大，需要即加調查者，仍得斟酌情形，實施調查。」

 監察權與偵查或審判分屬憲法權限中監察、行政、司法，三者並非互相排斥而不得並存。尤以近年，各界對司法是否獨立公正運作疑慮甚多，為維持司法不受干擾，並為督察司法之怠惰或偏頗，應無限制監察權介入，以監督司法之依法運作。

「監察院收受人民書狀及處理辦法」 第十一，規定：

「左列人民書狀應為不受理之處理：

　　　一　被訴人非本院職權行使對象者。

　　　二　陳訴事由不屬本院職權範圍者。

　　　三　應向司法或軍法機關提起訴訟者。

　　　四　應提起訴願或行政訴訟者。

　　　五　陳訴人自誤訴願或訴訟程序或放棄權利者。

 前項第三款至第五款之案件，如被訴人有瀆職或重大違法失

 職情事者，仍應處理。」

「監察院收受人民書狀及處理辦法」 第十二，規定：

「左列人民書狀應為不予調查之處理。

 一　已進入行政救濟程序者。

　　二　已進入司法或軍法偵審程序者。

　　三　已分送其上級機關或有關機關處理者。

　　四　以副本或匿名文件送院者。

但如被訴人有瀆職或重大違法失職嫌疑需要即予調查者，仍應調查。」

 在近年實務上，監察業務處簽辦案件時，凡遇案件正在偵審程序時，便據以簽辦不受理。其實，從陶百川先生爭執監察權限的過程來看，「監察院收受人民書狀及處理辦法」規範的真正目的，是在避免監察院被不當利用為人民爭執權利的工具。因為監察院的調查有可能對承辦案件的人員造成心理壓力，故而當事人可運用監察院的調查，來影響案件的結果。因此，監察院自我節制調查權的行使原因在此，拿捏的關鍵也在此。但是，假若監察院因而不分輕重，只要遇到偵審程序中的案件一律不受理，那就完全喪失了規範的原意。陶百川先生當年的努力，就前功盡棄了。從對付陶先生的陣仗來看，雖然不至於泣血碎首，但當年陶先生所受到的壓力之大，可以想見。今日監察制度雖已日漸趨完善，但是顯然並未全然為社會瞭解，或許這正是監察制度迄未受到國人尊重的根本原因吧!

(本文作者李復甸為中國文化大學法研所教授，第四屆監察委員)