全國法規資料庫
Laws & Regulations Database of The Republic of China

發文單位：司法院
解釋字號：釋字第 632 號
解釋日期：民國 96 年 08 月 15 日
資料來源：司法院公報 第 49 卷 11 期 第 8-71 頁
司法周刊 第 1351 期 1 版
總統府公報 第 6764 號 10 頁
守護憲法 60 年 第 205-206 頁
法令月刊 第 58 卷 10 期 140-142 頁
司法院大法官解釋續編（二十）第 321-406 頁
相關法條：中華民國憲法 第 28、49 條
中華民國憲法增修條文 第 1、2、7 條
立法院職權行使法 第 8、29 條
憲法訴訟法 第 5 條

解 釋 文：　「監察院爲國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權」，「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人爲院長、一人爲副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之」，爲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，爲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。爲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。總統如消極不爲提名，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，自爲憲法所不許。引發本件解釋之疑義，應依上開解釋意旨爲適當之處理。

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〇九三一〇〇五二四九一號咨文，向立法院提名張建邦等二十九人爲第四屆監察委員。立法院以其議案類別爲總統提案之行使同意權案，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、十一日及十八日爲相同決議。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〇九四〇〇〇四六〇六一號咨文，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爲止，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。爲避免因繼任人選一時無法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爲止（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爲止」（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，至總統任期屆滿爲止」（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，繼任至原任期屆滿爲止」（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。

「監察院爲國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權」，「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人爲院長、一人爲副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之」，爲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，

爲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爲之設計，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，以爲制衡。爲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。立法院就總統所提監察院人事議案積極行使同意權，不論爲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；若因立法院爲不同意之決定，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。是總統如消極不爲提名，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，自爲憲法所不許。引發本件解釋之疑義，應依上開解釋意旨爲適當之處理。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。

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

協同意見書　大法官　廖義男

一、本件符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款「行使職權，適用憲法發生疑義」之要件

司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定「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」，本件情形係聲請人等以立法院程序委員會一再將總統咨請立法院同意監察院院長、副院長、監察委員被提名人案，暫緩編列議程報告事項，導致全院不能行使該人事同意權，發生有無違憲之疑義，而聲請本院解釋者。按憲法增修條文第七條第一項、第二項明定「監察院爲國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權」，「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人爲院長、一人爲副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。」是監察院爲憲法明定設置之憲法機關，其監察權限並構成憲政體制權力分立之一環，從而監察院人事同意權之行使，不僅是立法院之職權，並且也是立法院應履行其協力總統使另一憲法機關監察院得以組成及正常運行而完整架構憲法組織及憲政體制之憲法義務。故監察院人事同意權應否行使以及不行使是否違憲，發生疑義者，已屬立法院行使職權以及適用憲法增修條文第七條第二項發生疑義之問題，符合上開司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定「行使職權，適用憲法發生疑義」之要件，而應予受理。

在此必須強調者，司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之聲請釋憲主體雖爲現有總額三分之一以上立法委員，但同條款所稱「行使職權」，並不以聲請人立法委員之職權爲限，並包括立法院之職權在內。蓋立法院乃由立法委員所組成，立法院之職權實際上係由立法委員行使，故所謂立法委員行使職權者，當然亦涵蓋立法院之職權。又上開條款所以賦予現有總額三分之一以上立法委員有釋憲聲請權，乃使其得以制衡多數濫權而達維護憲法秩序之目的（詳見司法院釋字第六〇三號解釋廖義男協同意見書），故聲請人以外之其他立法委員行使職權，發生有違憲疑義之情形者，聲請人等立法委員爲維護憲法秩序，亦得依該條款聲請解釋憲法。例如，多數立法委員通過制定之法律，聲請人等認爲其有違憲疑義者，得依該條款聲請解釋。同理，立法委員利用議事程序阻撓立法院院會行使憲法所賦予之人事同意權，致另一憲法機關不能組成及正常運行發揮其憲政功能，如同本件情形，聲請人等認爲其有違憲疑義者，當亦得依該條款聲請解釋，自不待言。又立法院對被提名人得否不行使人事同意權，與對被提名人如何行使同意權，即同意或不同意之決定，乃分屬不同之問題，不可混淆。後者係政治判斷及政治決定之問題，非司法院所得介入；但前者則屬於得否不適用憲法增修條文第七條第二項之憲法適用問題，如有發生疑義，而聲請解釋者，釋憲機關即應予解釋。

二、釋憲機關維護憲法秩序，責無旁貸，對憲法機關不行使其職權、不履行其維護憲政體制之忠誠義務，致另一憲法機關不能組成及正常運行發揮其憲政功能者，對此破壞憲政體制完整性之行爲，應嚴正表明其爲憲法所不許，係屬違憲

立法院爲國家最高立法機關，爲行使憲法所賦予之各項權限，得依其自行訂定之規範行之，享有議事自律之權。惟立法院議事自律權之行使，若導致立法院全院不能盡其憲法上之職責，並使另一憲法機關不能組成及正常運行發揮其憲政功能者，已逾越其議事自律權之範圍，並爲憲法所不許。司法院大法官職司憲法解釋，爲憲法之守護者，維護憲法秩序，責無旁貸，對一憲法機關不行使其職權、不履行其維護憲政體制之忠誠義務，致另一憲法機關不能組成及正常運行發揮其憲政功能者，對此破壞憲政體制完整性及憲法秩序之行爲，即應嚴正表明其係屬違憲。

三、立法院應忠誠履行其憲法之職責

立法院爲憲法機關，亦有遵守憲法、維護憲政體制及憲法秩序之義務。其程序委員會一再將總統咨請立法院同意監察院院長、副院長、監察委員被提名人案，暫緩編列議程報告事項，導致全院不能行使該人事同意權，而受司法院大法官宣告違憲者，立法院即應積極作爲，終止此違憲行爲。所稱違憲行爲，係指立法院不行使該監察院人事同意權而言。依立法院職權行使法第二十九條規定「立法院依憲法第一百零四條或憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項行使同意權時，不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，經全體委員二分之一以上之同意通過。」故立法院如依上開條文規定行使其同意權者，無論對被提名人全部或一部爲同意或不同意之決定，即已履行其憲法上之義務。

我國現行憲法對於憲法機關之人事設有任期規定者，於其任期屆滿而繼任人選未能適時產生時，如何維繫該憲法機關之正常運行，並未設規定，制憲者乃信賴享有人事決定權之憲法機關必能忠誠履行其憲法所賦予之權責，及時產生繼任人選，不致因人事更迭而使該憲法機關之功能一日中斷。從而如享有人事決定權之憲法機關不履行其憲法所賦予之此項權責，致另一憲法機關因而不能組成及正常運行發揮其憲政功能者，乃違背制憲者之信賴。而此種破壞憲政體制健全之行爲，既經釋憲機關宣告爲憲法所不許，如仍不爲適當之處置者，則該享有人事決定權之憲法機關顯然不尊重憲法，亦不遵守憲法，如其係由人民選舉產生者，已明顯違背其就職時向全國人民宣誓必恪遵憲法之誓言，辜負人民之付託與信賴，人民應可因此以其有重大失職而罷免之，以選票唾棄之。

協同意見書　　大法官　許宗力、廖義男

本件因立法委員賴清德等八十九人，認立法院程序委員會一再將總統咨請立法院審議之第四屆監察院人事同意權議案作成「暫緩編列議程報告事項」之決議，致聲請人等無從行使憲法賦予之人事同意權；並使監察院因其第三屆院長、副院長與監察委員於中華民國九十四年一月三十一日任期屆滿後，迄今尚未產生繼任人選，而無從正常運行長達二年有餘，發生適用憲法增修條文第七條第二項之疑義，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款（以下簡稱審理案件法）向本院聲請解釋。多數意見就聲請意旨指稱三分之一以上立法委員行使職權、適用憲法發生疑義部分，決定應予受理，並闡明憲法增修條文第七條第二項之意旨，揭示：「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。爲使監察院之職權得以不間斷行使，總統於其當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時將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。總統如消極不爲提名，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，自爲憲法所不許」等語，本席等敬表贊同。僅就其間未能詳述部分，認有補充說明之必要，爰提出協同意見書如下：

一、程序：本件聲請憲法疑義解釋部分符合要件，應予受理

（１）由聲請意旨可確知聲請人等主張之憲法疑義爲何

根據聲請人等於九十四年六月十六日提出之「立法院程序委員會不當阻擋監委人事同意案釋憲聲請書」，渠等係依審理案件法第五條第一項第三款「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」規定，聲請解釋。足見聲請人等請求本院闡明之標的，除所稱「立法院及監察

院彼此間憲法上職權行使爭議」（此部分涉及機關間權限爭議，尚非三分之一以上立法委員得聲請解釋之客體，多數意見依法決議不受理，並無爭議）外，其重點仍在於立法院程序委員會阻擋監察院人事同意權議案之事件，所引發之憲法疑義。

審理案件法第八條第一項規定，聲請解釋憲法，應以聲請書敘明聲請解釋憲法之目的、疑義之性質與經過、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解等事項，向司法院爲之。就立法院程序委員會屢次決議監察院人事同意權案「暫緩編列議程報告事項」，究牽涉如何之憲法疑義之問題，本件釋憲聲請書之陳述固非甚明確；然由聲請意旨一再強調立法院有依憲法增修條文第七條第二項行使監察院人事同意權之義務、國會議事自律有其界限、憲法機關負有憲法忠誠義務等語，可知聲請人等係對憲法增修條文第七條第二項是否允許立法院不行使監察院人事同意權？立法院程序委員會擱置該議案是否逾越議會自律之界限？發生疑義，從而就該等疑義表達其所持立場與見解。本件既得由聲請意旨確知聲請人等係就其行使人事同意權，適用憲法增修條文第七條第二項發生疑義，聲請解釋，自不應以未發生或未指摘疑義爲由，迴避本院解釋憲法之職責。

（２）本件聲請意旨涉及具體行爲，尚非不受理之理由

本院歷來作成之憲法疑義解釋均爲特定時空背景下之產物，蓋憲法疑義多非憑空想像而生，乃是中央或地方各級機關在行使職權之過程中，因本身或其他機關之具體行爲（包括作爲或不作爲）引發該行爲是否牴觸憲法規範或如何行爲始合乎憲法規範之疑問，再適度地抽象化後，形成一般性、原則性之憲法疑義。例如，本院釋字第六二七號解釋係肇因於聲請人總統陳水扁先生爲國務機要費使用問題，遭臺灣高等法院檢察署查緝黑金中心檢察官偵查、訊問，並將涉嫌與總統共同貪污及僞造文書之總統夫人吳淑珍女士等人提起公訴；嗣於審判期間，又遭臺灣臺北地方法院發函要求說明國務機要費相關事宜。該案聲請人認檢察官之具體作爲，侵犯其受憲法保障之刑事豁免權及國家機密特權，乃請求本院就憲法第五十二條及國家機密特權之性質及範圍爲闡釋，以杜疑義。本院釋字第四六一號解釋涉及參謀總長不列席立法院備詢，造成立法院審議國防預算及個別委員行使質詢權之困難，故由三分之一以上立法委員聲請就憲法第六十七條第二項及其增修條文第三條第二項第一款爲疑義解釋。又如，本院釋字第四三五號解釋係因司法機關在未得立法院同意下，率爾對立法委員之議事行爲爲偵查或審判，引發立法院對司法機關是否侵犯立法委員言論免責權之疑義，而請求本院闡明憲法第七十三條之意旨。本院釋字第四一九號解釋則牽涉現任閣揆當選爲副總統後請辭，獲總統慰留，形成副總統兼任行政院院長之局，立法院亦因總統未新提名行政院院長而無從行使同意權，乃決議咨請總統儘速重新提名行政院院長；爲解決此一政治僵局，三分之一以上立法委員遂提出副總統得否兼任行政院院長、新總統是否須重新提名行政院院長人選及立法院得否以決議要求總統重新提名等疑義，向本院聲請解釋。

由於憲法疑義係在各級機關行使職權、適用憲法之具體過程中產生，且爲個案爭議抽象化後之結果。當本院對聲請解釋所涉及之憲法條文作成一般性、原則性之闡釋時，其實已無可避免地就相關具體行爲之合憲與否作出評價，僅在行文慣例上，爲謹守抽象解釋之精神，本院不必然會直接指明該具體行爲有

無牴觸憲法。鑑此，倘以聲請意旨涉及對具體行爲違憲之指摘（在本件中，乃指摘立法院程序委員會運作違憲），即認其尚非應予受理之憲法疑義，恐非的論，亦不符本院解釋憲法之前例。

況就本件而言，釋憲者面臨的情境是，由於立法院迄未行使第四屆監察委員人事同意權，導致監察院人事空懸二年有餘，其實質效果與經過嚴謹修憲程序廢除或凍結監察院之情形無異，違憲情節難謂爲不重大。抑有進者，根據憲法權力分立與制衡之設計，各憲法機關基礎人事與預算之產生，均須其他機關依憲法或法律行使職權，如提名、同意、編列或審議預算、辦理選舉等，始得維繫各憲法機關之正常運行。因此，本件原因事實固僅是立法院不行使人事同意權乙事，然本解釋之作成，就日後政府機關得否消極不行使職權，致影響憲法機關實質存續之抽象疑義，亦有原則性重要意義。是就作成解釋有無憲法意義之觀點以論，本件更不宜以聲請解釋之客體涉及具體行爲而拒絕受理。

（３）本件憲法疑義有聲請解釋之必要

有關審理案件法第五條第一項第三款賦予立法委員現有總額三分之一以上得聲請解釋憲法，參照本院釋字第六〇三號解釋，縱須該三分之一以上立法委員有「聲請解釋之必要」，其聲請案始應受理，本件亦無不受理之理由。茲詳述如后。

所謂「聲請解釋之必要」，類似於一般主觀訴訟案件中「訴之利益」或「權利保護必要」爲訴訟要件，即在猶有更經濟、便捷、有效之救濟途徑可供使用，卻捨棄不用而逕行聲請解釋，無異是濫用權利，且將造成司法資源之浪費，故應不予受理（註一）。換言之，「聲請解釋之必要」乃要求聲請人必須先透過其職權之正常行使，追求合乎憲法秩序之可能，於嘗試該等途徑後未果時，方得向本院聲請憲法解釋。

具體言之，在三分之一以上立法委員就其行使職權，適用法律發生有牴觸憲法之疑義，聲請「法律違憲解釋」時，必須該等立法委員係系爭法律案表決時投反對票、或至少未投贊成票者，或當時雖投贊成票，但嗣後改變見解，另行提出法律修正案卻修法未果者，始具聲請解釋之必要（註二）。依照此一標準，在本件中，聲請人等受限於立法院職權行使法第八條第二項：「政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會」之規定，因程序委員會迄今未將監察院人事同意權案編列議程報告事項，故無從行使同意權。只要聲請人等並非程序委員會之委員，或雖爲程序委員會委員，但在表決人事同意權議案是否暫緩編入議程時未投贊成票者，即難認其無聲請解釋之必要。

立法院議事規則第十七條第一項固規定：「遇應先處理事項未列入議事日程，或已列入而順序在後者，主席或出席委員得提議變更議事日程」，惟據立法院議事處表示，在立法院議事慣例下，僅於曾爲報告事項之議案未列入討論事項，或雖列入討論事項但順序在後者，始得按該條規定變更議程。類似本件監察院人事同意權案，始終未被列入議程報告事項之情形，依立法院既定之程序規範，尚無從省略或突破程序委員會之阻擋，逕由主席或出席委員提議變更議程而交付全院審查。根據報載，部分支持行使人事同意權之立法委員亦曾於九十四年十二月二十日在程序委員中發動突襲，將該議案排入議程，惟因嗣遭多數委員反制退回程序委員會，遂不了了之。職此，在立法院現行有效之議事程序框架下，聲請人等確實已盡其職權上一切可能途徑，而仍無從達成促使立

法院行使監察委員同意權之目的，故應認其有向本院聲請解釋之必要。

有關本件受理與否，是否應以「修法未果」爲要件，容有特別說明之必要。按本件解釋屬於憲法疑義解釋，與上述本院釋字第六〇三號解釋涉及法律違憲解釋不同。在後者之情形，司法審查之客體爲有違憲嫌疑之法律，由於法律之制定與修正本屬立法委員之職權，則當其認現行法律有牴觸憲法之疑義時，以修法途徑維護憲法秩序與價值，毋寧是最經濟、便捷、有效之手段，故以「修法未果」作爲有聲請解釋必要之指標，自有所據。但在本件中，引發憲法疑義者並非人事同意權議案應經程序委員會編入議程之法規，聲請人等亦未主張相關職權行使法或議事規則有牴觸憲法之疑義，則聲請人等是否提案或贊成修法，與本件有無聲請解釋之必要之間，已無直接因果關係。況且，依據本院釋字第三四二號解釋，立法院如何行使各項職權之議事規範，本屬其內部事項，原則上不生牴觸憲法之問題，本院對其議會自律之權限應予尊重。倘本院猶要求聲請人等應先提案變更議事規則，豈非企圖以司法審查影響無違憲疑義之議會內部事項，而侵犯議會自律之範疇、逾越釋憲者應謹守之分際？如此絕非本院對案件受理與否所應採之判準。

二、本件尚非釋憲者應不予審查之政治問題

本院先前解釋曾採取所謂「政治問題原則」，亦即基於權力分立之考量，司法者對於憲法賦予政治部門（包括行政及立法部門）作政治裁量之事項，應尊重其判斷，不得逕以司法裁決取代之（本院釋字第四一九號解釋理由書參照）。但學界對於司法者得否任意訴諸「政治問題」，作爲司法消極或不予審查之理由，毋寧抱持著較爲審慎之態度，率多認爲政治問題原則並非司法者所能輕易援用。且憲法問題或多或少具有政治性，卻非司法者不適合介入之政治問題；只要案件涉及「憲法議題」，尤其是政治部門之行止已牴觸憲法秩序時，司法者即不得因案件具有高度政治性，即畏縮地躲避到政治問題原則的保護傘下（註三）。

本件立法院程序委員會以程序杯葛的方式，確實引起輿論在政治上的高度關注，牽動立法院各黨團間及總統與立法院間之敏感神經；本席等也同意，程序委員會暫緩將一般議案編列議程，乃常見之政治抵制手段，具有釋放特定政治訊息、形成特定政治議題之功能，從良性的角度而言，可促進更廣泛之政治參與及討論，有助於形成更周全的政策或解決方案，本院原則上應無置喙之餘地。問題是，本件所涉及的是一個「憲法機關」（監察院）之存續與否，以及一個憲法機關（立法院）是否忠誠地行使其「憲法義務」（憲法增修條文第七條第二項之人事同意權）；尤有甚者，該憲法義務之不履行，已導致另一憲法機關人事空懸長達二年有餘，而遭到實質凍結。此等憲法之應然規範加上時間因素，使得本件聲請案顯然涉及「憲法議題」，且無尊重政治部門（在此爲立法院）判斷之空間，本院自不得托言「政治問題」而規避捍衛憲法秩序之職責。

惟本席等亦深知，司法者應謹守解釋憲法之界限，不得代替政治部門作成任何判斷；即如本院釋字第四一九號解釋理由書所稱，僅得處理「憲法之法律問題」，不得涉入「政治上之人事安排」。就本件而言，憲法增修條文第七條第二項充其量僅能解釋爲要求立法院必須適時「行使」監察院人事同意權，而非立法院在一定期間內必須「同意」總統提名之人選；換言之，倘立法院已就人事同意權議案進行審議，不論贊成或反對，均無牴觸憲法之疑義。是以，本號解釋之作成，並不保證監察院即能恢復正常運行；而彭鳳至大法官與余雪明大法官不同意見

書所指由權責機關互相協商，以產生最適當人選之方式，毋寧僅是一種政治或道德呼籲，本席等對此固然樂觀其成，卻無從越俎代庖，課以權責機關應爲協商或應爲特定協商結果之憲法義務。此乃現行憲法之界限，亦爲司法解釋之界限。正因如此，本席等乃認爲，如何在法制上訂定適當機制，解決任期屆滿後繼位人選無法及時產生之困境，以維憲政機關於不墜，方爲長久之計。就此，多數意見已不憚其詞，詳加指述，本席等自無庸再行贅述。

註一：本院釋字第六〇三號解釋許宗力大法官、曾有田大法官協同意見書參照。

註二：同前註。

註三：參見：李建良，〈政治問題與司法審查- 試評司法院大法官相關解釋〉，收錄於氏著，《憲法理論與實踐（一）》，頁 430 至 434（1999 年 7 月）；李念祖，〈再論「政治問題」理論在我國憲法解釋上之運用〉，《台大法學論叢第二十九卷第二期》，頁 18 至 19（2000 年 1 月）；林子儀，〈司法違憲審查之界限與政治問題理論- 從美國政治問題理論檢討大法官有關「政治問題」之解釋〉，發表於 1997 年憲法解釋之理論與實務學術研討會，頁 11 至 14（1997 年 2 月）；許宗力，〈憲法與政治〉，收錄於氏著，《憲法與法治國行政》，頁 44 至 47（1999 年 3 月）。

協同意見書　　大法官　許玉秀

對於本件聲請受理依據－司法院大法官審理案件法（以下簡稱大審法）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」，本席認爲不同意見的理解顯然有失準確，故而提出協同意見書，說明不受理主張之所以不可採的理由。

壹、機關行爲不得成爲審查客體?

一、行政處分、法院判決皆非違憲審查客體

不同意見認爲，除了機關權限爭議之外，機關行爲不能成爲釋憲聲請案件的解釋客體（附表一參照），例如行政處分（註一）、普通法院的判決（註二）。因此針對立法委員連署就交通部委任中華電信股份有限公司執行八十九及九十年度中央政府總預算的行政行爲（九十四年七月三十日本院大法官第一二六九次會議決議）、行政機關終止國統會運作的相關行爲（九十五年四月二十一日本院大法官第一二八二次會議決議）、高級中學教科書各科目審定委員會委員的重新審定行爲（九十六年六月二十二日本院大法官第一三〇六次會議決議）、經濟部准許中華郵政股份有限公司變更公司名稱登記的行爲（九十六年七月十三日本院大法官第一三〇八次會議決議）聲請解釋案件，本院大法官以系爭行政行爲並非違憲審查客體爲由，作成不受理決定；針對立法委員連署就最高法院八十八年度台上字第四二一〇號及第五八九五號刑事判決等法院適用公職人員選舉罷免法第一百零三條規定所表示的法律見解（九十五年十月十三日本院大法官第一二九〇次會議決議）、對立法委員具體行爲是否逾越言論免責權的判斷（九十二年九月二十六日本院大法官第一二二九次會議決議）、黨員違反黨紀所爲處分（九十一年七月十二日本院大法官第一一九四次會議決議）聲請解釋案件，分別以法院判決的認事用法並非違憲審查客體、其他具體行爲皆非違憲審查客體爲由，予以不受理。

二、區分普通法院與憲法法院的職權

不同意見上述的理解，本席認爲並無誤解，行政機關的行政行爲與普通法院的裁判行爲，之所以不是違憲審查客體，因爲司法權中的違法審查與違憲審查，在我國現行釋憲體制之下，是由普通法院與釋憲機關分別職掌。行政機關的行政行爲與普通法院的裁判行爲，都是依據法律而爲，如果他們的行爲違憲，則應該先審查他們的行爲是否違法，如果他們的行爲違法而違憲，則處理了違法的問題之後，違憲的問題也同時獲得解決，不勞釋憲機關處理；如果他們的行爲合法但違憲，則違憲的是他們的行爲所依據的法令，由於所依據的法令，不是立法院制定通過，就是依據立法院授權所訂定通過，而處理法令違憲問題，涉及否決立法行爲的效力，因此能夠處理法令違憲的機關，只有有權解釋憲法和適用憲法的機關。至於憲法權力機關之間，如果彼此的行爲可能侵害彼此的權限，則屬於憲法的權力分配問題，自然只有有權解釋與適用憲法的機關能夠處理。

三、審查規範即審查立法機關的行爲

（一）一知半解的理解

因爲釋憲機關職掌解釋法令違憲問題，也就是審查規範的違憲與否，不同意見因而認爲機關行爲之所以非違憲審查客體，是因爲本院大法官的職權僅在於審查規範，尤其是根據大審法第五條第一項第三款所聲請的抽象規範審查，只能針對立法院制定通過的規範加以審查，而不能聲請審查機關行爲。

不同意見的主張，只有一半正確。針對其他權力機關的行爲，立法院如果要聲請釋憲，的確只能因爲其他機關的行爲逾越憲法所規定的權限，而侵害到立法院的權限，也就是只能根據大審法第五條第一項第一款規定提出聲請。但是如果所針對的是立法院自己的行爲，則正好是大審法第五條第一項第三款的管轄範圍。

（二）大審法第五條第一項第三款：審查立法院多數的決議行爲

所謂規範審查，就是在審查立法院的立法行爲是否違憲。如果認爲規範審查是審查規範，不是審查機關行爲，顯然對規範審查的意義欠缺精確的理解。所謂釋憲機關專責審查規範，正好就是表示釋憲機關專責審查立法機關的行爲。在區分機關爭議案件與規範違憲案件的分類方法之下，可以認爲釋憲機關在規範違憲案件，不得審查行政機關的行政決定與普通法院的裁判見解，但是不能認爲釋憲機關不得審查立法機關的行爲。因爲立法機關的任何決定，都具有法律的效力，釋憲機關既然職掌規範審查，任務就是在於審查立法機關的決議行爲。因此大審法第五條第一項第三款規定的意義，應該理解爲：賦予立法院的少數規範異議權，旨在讓立法院的多數決議行爲，有即時接受違憲審查的機會。

貳、大審法第五條第一項第三款的受理範圍

一、本院大法官歷來受理解釋的類型（附表二參照）

（一）行使職權適用憲法發生疑義

觀察本院大法官至今依據大審法第五條第一項第三款前段規定所受理的聲請，對於該規定的適用範圍，可以有兩種理解：立法委員的職權規定在憲法第五十五條、第六十二條、第六十三條及第六十七條，所謂行使職權適用憲法發生疑義，包括對立法委員行使職權的憲法規定，以及在行使憲法所規定的職權時，應該適用的其他憲法規定，究竟具體意涵爲何，有所爭執。在以大審法第五條第一項第三款前段規定受理而作成的解釋當中，關於參謀總長備詢義務的

釋字第四六一號解釋以及關於緊急命令審查權的釋字第五四三號解釋，皆屬於前者，分別爲立法委員行使憲法增修條文第三條質詢權及第二條第三項時，對於憲法所規定的權限行使範圍發生疑義，而聲請解釋；關於立法院質詢權是否包含調查權的釋字第三二五號解釋、關於條約審查權中條約的意義（行使質詢權時對於條約審議權的疑義）的釋字第三二九號解釋（註三）、關於議事程序有無瑕疵的釋字第三四二號解釋、關於憲法第十一條是否保障廣電自由的釋字第三六四號解釋、關於現職總統競選連任是否享有憲法第五十二條豁免權的釋字第三八八號解釋、關於憲法第八條司法機關是否包含檢察機關的釋字第三九二號解釋（註四）、關於立法委員言論免責權範圍的釋字第四〇一號及四三五號解釋、關於副總統得否兼任行政院院長的釋字第四一九號解釋、關於憲法增修條文第十條第十項教科文預算應優先編列的的釋字第四六三號解釋、關於憲法增修條文第九條所規定省是否具有公法人地位的釋字第四六七號解釋，以及關於國民大會代表修憲延任的釋字第四九九號解釋，屬於後者；關於立法院改選後內閣應否總辭的釋字第三八七號解釋及關於立法院審查預算案有無挪移增刪權的釋字第三九一號解釋，則兼具兩種屬性。

（二）行使職權適用法律發生違憲疑義

針對已經通過的法律規定或授權命令牴觸憲法疑義的聲請，而受理作成解釋的案件，皆屬於大審法第五條第一項第三款後段規定的適用範圍。包括關於大學法施行細則規定必修共同科目的釋字第三八〇號解釋、關於檢察官是否應該擁有羈押權的釋字第三九二號解釋、關於國大正副議長是否爲有給職的釋字第四二一號解釋、關於空氣污染防制費收費辦法授權是否具體明確的釋字第四二六號解釋、關於軍事審判建制的釋字第四三六號解釋、關於大學應否設置軍訓室並配置軍訓人員的釋字第四五〇號解釋、關於全民健保強制納保的釋字第四七二號解釋、關於福建省省政府組織的釋字第四八一號解釋、關於國軍老舊眷村改建條例的釋字第四八五號解釋、關於三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例的釋字第五八五號解釋、關於領取國民身分證是否應強制按捺指紋之釋字第五九九號與六〇三號解釋，以及關於刪除大法官專業加給預算的釋字第六〇一號解釋。

二、本件解釋的受理程序並未逾越大審法第五條第一項第三款前段適用範圍

（一）文義上的理解

本件聲請並非因爲已經通過的法律規定或授權命令有牴觸憲法疑義而提出，明顯不屬於大審法第五條第一項第三款後段規定的案例類型，因此只能和至今依據大審法第五條第一項第一款前段規定受理的案件互相比較。在至今依據大審法第五條第一項第三款前段規定受理的案件中，受理程序受到質疑的案件，有爲將來行使職權而提出聲請，以致於遭受質疑是否符合行使職權的要件，例如釋字第四九九號解釋，爲未來行使預算審議權而聲請解釋國民大會代表延任規定是否違反憲法原則；有行使何種職權不明而提出的聲請，例如釋字第三二九號解釋，要求行政院送審兩岸會談相關協議，就過去及未來行使條約審查權，提出憲法疑義解釋的聲請。本件聲請行使職權的性質十分清楚，即憲法增修條文第七條第二項的監察委員暨正副院長同意權，並無上述解釋先例所存在的疑義。

就適用憲法發生疑義而言，前述分析得出的兩種情形，完全在法條文法結

構所能理解的範圍之內，如果將疑義單純針對規定立法院職權的憲法規定，以及疑義存在於其他憲法規定與規定立法院職權的憲法規定一起計算，本件聲請與多數受理的案件類型相同，受理本件聲請，並未超越本院大法官歷來解釋先例對於大審法第五條第一項第三款前段規定的解釋與適用範圍。

（二）立法目的上的理解

本院大法官曾經在交通部委任中華電信股份有限公司執行八十九及九十年度中央政府總預算的行政行爲違憲聲請案，作成本院大法官第一二六九次會議決議，要求聲請人應該在修法表決未果之後，方能符合大審法第五條第一項第三款規定的聲請要件。該要求是考察抽象規範審查制度保護國會少數的立法意旨，針對該條款的後段規定，所闡明的聲請條件。

但是一者，本件聲請並非適用大審法第五條第一項第三款後段規定而受理；二者，立法院職權行使法第二十九條規定「立法院依憲法第一百零四條或憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項行使同意權時，不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，經全體立法委員二分之一以上之同意通過」，行使人事同意權，屬於逕付院會表決事項，與法律案的審查方式原本不同，本院大法官如何要求立法委員依照立法院職權行使法所規定以外的程序行使職權？三者，依照立法院的議事慣例，任何一種議案，程序委員會如不列入議程，縱使二分之一以上立法委員連署（註五），亦不可能逕付院會二讀，當然，多數的委員如果願意疏通程序委員會將議案排入議程，院會即有審查議案的機會，在本件聲請如果要求少數立法委員盡力未果方得提出聲請，豈不是要求少數立法委員必須提出他們已經針對監察院人事同意案，與多數協商，而協商無效，或協商幾次皆失敗的議事紀錄？立法院內部的協商行爲，屬於事實問題，而且屬於不同意見所謂的政治行爲，真正屬於議會內部自治事項，正好是本院大法官無權介入的領域。本院大法官對中華電信釋股案所要求的「須經修法程序表決未果」，是在要求聲請人履行程序法上所規定的職權行爲，對於如何努力讓議案排入議程這種不是程序規範所規定的行爲，大法官無從要求。

參、回應不同意見其他不受理主張

一、政治問題與政治行爲？

不同意見引論國外實務與學說關於政治問題的論述，但根據該等標準，並無從得出監察院作爲憲法機關名存實亡，不是憲法受到侵害，而屬於釋憲機關不宜介入的政治問題。本席認爲所謂政治問題，可以有一個簡單而容易的判斷標準，如果釋憲機關所要求的行爲，不是法律能夠明白規範的溝通行爲，而且是由人民的政治活動才能解決的行爲，就是釋憲機關不宜介入的政治問題。本件聲請所涉及的是憲法權力機關，未經修憲程序，卻實質上遭廢棄；所產生的效果，是實現憲法目的的主體肢體殘缺。國家機關代表國家實現國家的功能，如果國家這個主體局部功能喪失，權力分立的功能不能發揮，則憲法所欲追求的目的不能完全實現。如果認爲憲法機關的不能存續和運作，屬於政治問題，則規定在憲法上的各種機關的運作和職權的行使，皆屬於政治問題，則即便根據大審法第五條第一項第一款機關爭議，聲請本院大法官解釋，本院大法官亦無解釋的餘地。爲了不受理，而將憲法上所規定的機關行使職權，解釋爲不涉違憲與否的政治行爲，是根本摧毀憲法價值的手段，比起擱置監察院人事同意權的行使，更讓憲法害怕。

二、解釋客體爲立法院多數的不真正不作爲

本件聲請的解釋客體，並非如不同意見所主張，是程序委員會的決議行爲。一如前述，立法院擱置監察院人事同意權的行使，乃是立法院多數支持程序委員會不將議案排入議程的決議所致，監察院人事同意權的不行使，屬於立法院多數不作爲所造成，所以本件聲請的審查客體，是整體立法院的多數對於憲法所規定人事同意權的濫用。之所以稱爲對人事同意權的濫用，因爲以不作爲的方式，造成積極癱瘓國家機關運作的違憲效果。如果以單純的不作爲解讀立法院多數對監察院人事同意權的擱置，恐怕是有意對憲政秩序已遭破壞的後果視而不見。

三、國會自律的界限

不同意見主張本件聲請屬於釋字第三四二號解釋所謂的議會自律事項，乃是將本件人事同意權行使，解釋爲立法院內部議事運作的事項。多數意見則從憲法人事同意權的行使，旨在健全憲政機關，實現憲法機關功能著眼，認爲藉由議會內部的議事運作，達成修憲或凍結憲法條文的效果，已屬憲法所不能容忍。

釋字第三四二號解釋，所涉及的是議會內部決議程序瑕疵，是否達於違憲程度的問題。本院大法官透過該號解釋，說明議會自治非釋憲機關得介入的立場，是因爲立法院內部表決行爲無從調查，甚至立法委員個別的同意或反對行爲都難以調查，釋字第三四二號解釋意旨，僅能援用於雷同的個案。本件聲請無從調查的部分是不同意見所要求的協商行爲，監察院人事同意權的不真正不作爲卻是舉國皆知的事實，監察院功能完全停頓的違憲狀態，也是不須具備專業憲法知識即可得知，對於憲法遭受如此明顯的侵害，本院大法官如果懼怕政治壓力而保持沈默，或迴避不理，甚至特意爲立法院多數開脫，則無異鼓勵立法院多數藉由擱置職權的行使激化對抗，這是不敢堅持獨立審判的精神而嚴重懈怠職守。

四、本件受理程序未任意解釋聲請意旨

多數意見解釋理由書對於聲請意旨的說明，並未逾越聲請意旨。聲請意旨對於憲法所規定的監察院人事同意權是否爲立法院的義務，請求本院大法官表示意見，本院大法官從保護憲法價值的立場，對於該人事同意權的濫用可能性加以闡明，是本於權力／利不得濫用的原則，說明該職權的行使界限，也就是說明不濫用權力／利就是行使權力／利的界限，而給予合理行使時間的指示，就是表明人事同意權不得濫用義務的憲法界限。本席曾經於釋字第六〇六號解釋，提出不同意見書，反對多數意見虛構聲請意旨，因爲該件聲請的聲請人白紙黑字主張爲公司股東的利益聲請解釋，但是該號解釋的理由書卻白紙黑字寫明聲請人是爲自己權利聲請解釋。與該號解釋相比，即可明白「何謂大法官任意解釋聲請人之聲明」。不同意見顯然沒有公正對待多數意見。

五、不應惡意解讀本件聲請偏袒聲請人

至今立法委員聲請遭本院大法官不受理共四十七件（附表三參照）。聲請人包括朝野政黨立法委員，自民國 83 年以來，執政黨與在野黨立法委員聲請遭不受理的比例爲 18：29 ，民國 89 年政黨輪替以來，執政黨與在野黨聲請遭不受理的比例爲 11：16 。從統計數字，完全不能說明本院大法官行使憲法所賦與的職權時，有任何違背獨立審判原則之處。

六、能否有效促成監察院復活？

不同意見因爲恐懼大法官解釋不受立法院多數尊重，而主張對於違憲狀態保持沈默，對於立法院多數維護憲法的忠誠，不同意見顯然信心不足。本席以爲本

院大法官受憲法保障，承擔釋憲任務，應對各國家機關的機關忠誠有基本的信賴。本件聲請所涉及的違憲行爲，應視爲僅僅是作爲國家權力機關的立法院對於權力的行使，因爲一時時空環境，有某種嘗試性的特定看法，釋憲機關一旦對於憲法意旨有所闡明，各受拘束的當事人，應會有共同維護憲法的誠意。出於此種對立法院善意的理解，解釋理由書對於立法院多數的不真正不作爲，並沒有嚴詞責難，也尊重立法院擁有周全人事同意權行使機制的立法權限。

註一：以行政處分非本院大法官的解釋之客體爲由的不受理決定有第一二六九次會議決議等 14 個決定。

註二：以普通法院判決非本院大法官的解釋之客體爲由的不受理決定，經常也以聲請人的質疑，屬於指摘判決認事用法不當爲由，不予受理，例如第一三〇九次會議決議等 1196 個決定。

註三：從楊大法官與齡的不同意見書可以看出受理程序的爭執在於行使何種職權。

註四：本號解釋同時屬於適用大審法第五條第一項第三款後段的案例類型。

註五：立法院職權行使法第八條規定：「第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。（第一項）政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。但有出席委員提議，四十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。（第二項）立法委員提出之其他議案，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決交付審查或逕付二讀，或不予審議。（第三項）」

註六：楊與齡大法官於該號不同意見書認爲，該件聲請案既未經院會討論，又非未獲通過的少數立法委員聲請，因此與大審法第 5 條第 1 項第 3 款的受理要件不符。

註七：查詢廣播電視法修法沿革得知，在審查廣播電視法第20條：「電臺對國內廣播播音語言應以國語爲主，方言應逐年減少；其所應占比率，由新聞局視實際需要定之。」時，周荃委員等 21 人提議刪除，葉菊蘭委員等 25 人則提議修正爲：「電臺對國內廣播音語言應以本國語言爲主，並特別保障少數民族語言，或其他少數語言族群語言播出之機會，不得限制使用特定語言播出之比率。」當時陳水扁委員等 29 人，因爲憲法第 11 條所賦予的表現自由是否蘊含廣電自由，以及是否保障人民平等接近使用廣電媒體的機會，適用時滋生疑義，遂於民國 82 年 6 月 30 日提議立法院第 2 屆第 1 會期第 39 次會議討論，經決議函請司法院解釋，然而 7 月 14 日立法院即已三讀通過刪除廣電法第 20 條。

註八：廖大林委員等人聲請書所說明的聲請目的：「立法院依據憲法行使職權，審理、制定『總統副總統選舉罷免法』之際，適用憲法發生疑義，特請大法官解釋左列疑義：『憲法本文第五十二條總統之刑事豁免權，於現任總統競選連任時，得否據以排除選舉相關法規之刑事處罰規定？』鑑於總統選舉具高度政治性，爲免日後徒留爭議，引起紛爭，使政治動盪、社稷不安，唯請大法官速予解釋，以俾立法院制定『總統副總統選舉罷免法』得以依循。」

部分不同意見書　　大法官　余雪明

本席對多數意見就聲請人指本件牽涉立法院及監察院憲法上之職權行使爭議，認不符司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，應不受理一節敬表同意。但

其認爲聲請人所指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案進入院會表決等情形構成同法第五條第一項第三款立法委員現有總額三分之一以上就其行使職權適用憲法發生之疑義，予以受理一節，則贊同彭大法官鳳至所提不同意見書所指此乃機關之具體行爲，以及國會內部自律之問題，亦無所謂「疑義」，非本院所得審查之客體；且縱可爲審查標的，至多亦屬同法第五條第一項第一款規定之總統與立法院之權限爭議問題，此爲當事人不適格，應不受理。

但本件真正之問題尚不在其形式上是否符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款或第三款之規定，或聲請人爲總統或三分之一立法委員，而在於其性質上屬於所謂「政治問題」「依權力分立原則，不受司法審查」（本院釋字第三二八號解釋理由書參照）。因其欠缺可司法性，縱勉強作其解釋，且言之成理，亦雖有可行之解決辦法，除或有製造政治壓力之效果外，如未被尊重，徒傷司法威信，甚或造成不良後果（本院釋字第七十六號、四九九號、五三〇號、五八五號等解釋非盡屬政治問題，但均有其可供記取之教訓）。多數意見指出「享有人事決定權之憲法機關（應）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作」（解釋理由書第三段末句），作爲道德或常識之命題，自爲無可辯駁，本席亦極贊成，但如進一步認爲總統如消極不（及時）爲提名或立法院消極不（及時）行使同意權（如目前之「擱置」不進行表決之情形），造成僵局，即爲違憲（爲憲法所不許），則本席歉難同意。因基於民主政治及政黨政治運作之常軌，僵局有時難以避免，此乃政治部門應自行解決之問題，並自負政治責任，本院大法官率爾介入，除違背權力分立原則，有失司法分寸，亦造成政治之司法化（註一），爲司法部門帶來無窮之後患，亦低估政治人物之政治智慧，爰提部分不同意見書，理由如下：

權力分立與司法違憲審查

權力分立（Separation of Power） 爲憲政之基本原則（註二），不論是行政立法司法的三權分立或是我國加上考試與監察之五權，其目的不外是追求「效率」（分工）與避免「暴政」（制衡），各權力之間有時難免須重疊（如美國總統對立法有否決權，參議院對人事有同意權）或混合（如所謂獨立機關有某程度之立法與司法權）。在美國分權並涉法治（rule of law） 及有限政府（limited government）等概念。制衡爲一開放性之概念，應追求權力間之動態平衡，而權力之間，須相互尊重，制衡之餘，更須合作（註三）。

違憲審查（judicial review） （註四）在權力分立中處於關鍵地位（註五），但以非民選之法官否定民選國會制定之法律之合憲性，而有所謂「抗多數之困局」（countermajoritarian difficulty），違憲審查之正當性之攻防，固然有諸多理論（註六），要不能違背司法權之本質（註七）：此即被動性，不告不理，不能作成訴外裁判；正確性（just），依一定之程序規範，作成正確之決定，此與政治追求妥協，無所謂「對」「錯」不同；獨立性，法官之獨立審判，透過任期保障、待遇保障、利益衝突之迴避以確保之；拘束性即對當事人及其他國家機關之拘束力，後者非不得設法擺脫此拘束力，此乃一種動態之平衡關係，但法院不應提供不具拘束力之諮詢意見（advisory opinion）。實務上美國最高法院即基於可司法性（justiciability），自我設限（judicial restraint）以避免與政治部門之衝突，並使其裁判更具正確性而合乎司法本質（註八）。依美國憲法第三條司法權及於「案件或爭議」（cases or controversies），由此引申之原則爲法院不發出諮詢意見；不對「政治問題」（political questions） 作出裁判，當事人須適格（standing），亦不處理時機未

到（ripeness）或已過氣（moot）之問題。此種「不作爲之美德」（passive virtue）固在延後作成判決之時間使相關爭點經時間之考驗而更清楚，也是對上述抗多數困局之一種回應（註九）。

政治問題之意義

本院釋字第三二八號解釋固引用「政治問題」之概念（註十），但此理論來自美國，故先討論其在美國之發展及應用，再說明本件適用政治問題不審查原則之理由。

在 Baker v. Carr（註十一）建立六項政治問題不審查之標準：（１）憲法已明文規定將議題交由與法院平行的某一政治部門決定；（２）欠缺法院可以發現並操作的解決標準；（３）未作對明顯涉非司法性裁量之初步政策決定前，無法作成決定者；（４）如由法院獨立解決，必然會對其他平行政府部門造成不尊重；（５）因情勢特殊需要，法院必須無異議支持一已經作成之政治決定；（６）法院如就該問題表示意見，將可能形成政府不同部門就同一問題發表不同聲明的尷尬局面（註十二）。依 Prof. Tribe 之說法，此六項標準分別對法院角色作古典（第一項）、功能（第二、三項）以及審慎（謙遜）（第四、五、六項）三種理論之解讀，其最終只是法院對自身能力的一種認知（court's conception of judicial competence） 一種憲法解釋與司法裁量之混合（註十三）。最高法院其後 Justice Scalia 在 Vieth v. Jubelirer（註十四） 之多數意見中指出此六項標準愈在前面者，其重要性及確定性愈高。在該案涉及者爲第二項，由於此類政治考量劃分選區（partisan gerrymandering）之案件，欠缺可以由法院發現並操作之標準，而決定推翻了十六年前作相反決定之 Davis v. Bandemer（註十五）一案，了卻多年無謂之訴訟。有趣的是後者雖以六票比三票作成此類案件具可司法性，亦不認爲無法建立可操作之標準，而六票中之四票要求原告須證明「選舉制度（electoral system）一貫性地使一群選民之影響力在整體政治過程中降低」（另兩票則採用對原告有利之多因素之綜合考量），其後訴訟均因無法滿足此「一貫性降低」（consistent degradation test） 標準而失敗。在 Vieth v. Jubelirer 一案投下關鍵性一票之 Justice Kennedy 承認目前無法建立可操作性之標準而同意多數意見，但認爲將來發展亦不能排除此種可能性。

此外主要考慮第一項，附帶考慮第二項標準尚有涉及彈劾法官之 Nixon v. UnitedStates（註十六）一案，被告主張由於參議院將眾議院送來之彈劾書（articles of impeachment） 交委員會處理，再向全院報告，並未依規定由參議院對其「審判」（try） ，要求對某被告免職作違憲審查。法院認爲憲法起草人無意對審判一詞增加額外之限制，而憲法並未明白規定如何方算「審判」，卻明白規定議員應宣誓，三分之二可決票才能判罪（to convict）以及總統爲被告時，由最高法院院長擔任審判長。此等明白之規定表示憲法明文單獨（sole）賦予參院審判權，故有罪與否應由參院單獨決定。加以對法官之彈劾爲立法權對司法之惟一制衡，且救濟方法難以設定，開啓司法審查之門將可能導致政局不穩，故認其爲政治問題缺乏可司法性。Souter 大法官在協同意見書則認爲如參議院以極離譜之方式進行程序，法院亦非無介入之可能。

在 Goldwater v. Carter（註十七）一案，國會（congress）於 1978 年 9 月作成附帶決議（sense of congress resolution），國會認爲行政部門在作成 1954 年中美協防條約繼續有效之政策改變前應先與國會諮商。同年 12 月 15 日卡特總統宣布承認中華人民共和國（PRC），將撤回對中華民國（ROC）之承認，並於一年後通

知期後終止中美協防條約。若干參議員及眾議員提起訴訟，主張總統未經參院或參眾兩院同意前不得終止條約。多數意見以爲此涉及總統處理外交事務之權力以及國會在何程度內得否定總統行動（action），爲政治問題，不具可司法性，應由行政部門及國會自行解決。憲法雖明定參議院得參與條約之批准，對其能否參與條約之撤銷（abrogation）則無規定。由於憲法對條約終止並無規定，且不同之條約有不同之適當終止程序，本件應依政治標準處理。

我國政治問題不予審查實務

本院釋字第三二八號解釋爲首先引用「政治問題不予審查」原則，認爲憲法第四條所稱固有疆域之界定，爲重大之政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋，其背景爲當時之統獨爭議，學者有認爲未說明政治問題不予審查之理由，爲美中不足（註十八）。

此外本院作成解釋，而大法官提出不同意見認爲政治問題者，有釋字第三二九號解釋李鐘聲大法官認涉及條約定義及其審議之程序，爲政治問題，應不予解釋以免司法權之立法化。釋字第三八七號解釋吳庚大法官認爲政務委員應否總辭，具高度政治性，宜經由實際運作由政治部門自行解決，屬政治問題，應不予實體解釋（註十九）。此外釋字第四一九號解釋，認行政院院長於新任總統就職時之禮貌性辭職，如何處理乃總統之裁量權限，非本院審查之事項，算是重申政治問題不審查之原則（註二十）。至於釋字第四九九號解釋，亦曾討論美國政治問題之案例，但認爲在該件並不適用（註二十一）。

其後似再無提及政治問題不審查原則之解釋，如涉政治性不願處理，則從嚴解釋大法官審理案件法第五條第一項各款規定，不予受理，否則從寬受理，似未建立一貫性之標準。此前大法官吳庚惋惜如經由釋字第三八七號解釋建立政治問題不審查原則，則其後各方政治衝突形成之案件（如釋字第四一九、四九九、五二〇等號解釋）給釋憲機關帶來鋪天蓋地的無形壓力，或可避免（註二十二）。

政治問題之學者見解

我國學者對引進政治問題不予審查原則持較肯定見解者除上述吳庚、湯德宗二氏外，廖元豪教授亦持積極肯定之態度（註二十三）。李建良教授則持較中性之態度（註二十四）。李念祖教授採有條件接受之立場（註二十五）。持較否定態度者爲許宗力氏（註二十六）與林子儀氏（註二十七）。綜合學者之態度，如能採用較確定之 Baker v. Carr 案建立之第一項或第一、二項標準，並分析其利弊，而作成政治問題不予解釋之決定，當可獲得多數學者之支持。

本件爲政治問題之理由

依上述 Baker v. Carr 案 Brennan 大法官多數意見之第一、二項爲較重要，較有確定性，且使用較多之標準（註二十八）。實務上美國最高法院判定非可司法性政治問題存在之主要依據爲無司法上可見之標準（judicially recognizable standards） 以判定其原告違憲之主張。法院須先檢視相關憲法條文與原告之法律主張：前者有無建立可供法院判斷後者之標準？如無則成立政治問題。換言之，無法律可供判斷，則非法律問題而屬政治問題（註二十九）。如多數意見所示，聲請人所主張者爲擱置同意權之即構成違憲（或者再加上多數意見所示「以至無法及時產生繼位人選」），但憲法增修條文第七條第二項只規定監察院院長、副院長、監察委員「由總統提名經立法院同意任命之」，對總統應於何時（任期屆滿前三個月？半年？或者前一天？）提名，提名何種人士（除非另有法定資格規定）或因其他因素而暫不提名

（政治氣氛不對，等候推薦名單）均無規定。反之立法院何時審查（如暫時擱置）、如何審查（整體或個別考量、寬鬆或深入審查），依上述第一及第二項標準均屬應由總統及立法院政治判斷之問題，亦難有司法上可見之判斷標準，其屬政治問題自無疑義（註三十）。

尤有進者，民主政治，即政黨政治，權力分立今已成政黨分立（註三十一）。以美國爲例，在總統與國會同屬一黨控制時，總統所提法案或提名案過關機會增加，反之亦然，依政黨立場投票已成常態（註三十二）。提名案遭國會擱置之例如美國布希總統所提多名巡迴法院法官即遭反對黨在參議院以疲勞演說拖延其同意權之表決（註三十三）。德國聯邦憲法法院法官因繼位法官未被同意而缺位數月乃至最長二年亦曾發生（註三十四）。德國聯邦憲法法院法第四條第四項使任期屆滿之法官於繼位人選產生後正式解職，以補救此種情形。但同法第六條第二項僅規定選任繼任人選之作業期限爲任滿前三個月，而未定選任繼任人選之最遲合法期限（註三十五）。此種規定亦反證因擱置同意權行使產生缺位實屬常態亦未聞德國聯邦憲法法院以此宣告國會消極不行使同意權爲違憲者。

至於何謂「及時」與「合理時間」，政治行爲自有其邏輯，亦不宜以民商法上之「合理時間」相繩。美國最高法院在 Coleman v. Miller（註三十六）認是否「合理時間」（reasonable time），不具可司法性，因對此無從發現可供司法決定之標準，二年、六年？所須考慮因素甚多，政治、經濟、社會等等，法院無從收集證據加以判斷，而應由政治部門自行考慮。舉一極端之例，美國憲法增修條文第二十七條即經過二百年以上方經三十八州之批准而生效，是否因超過合理期限而無效（確有學者作此主張），但實務上經法務部法律意見認爲依法生效（註三十七）。以上說明本件情形屬於政治問題，縱在德國亦不以之爲違憲審查之標的。司法自制是美德，亦是避免與政治部門不必要衝突之方法（註三十八），茲引本院翁大法官岳生嘉言，以代結論（註三十九）：

面對「政治司法化」、「司法政治化」的嚴苛挑戰，屬於司法權一環的釋憲機關，應發揮「司法自制」的精神，從嚴受理有關政治爭議的憲法解釋案件，並明辨何者爲憲法性的政治爭議，避免涉入非憲法性的政治爭議。此外，對於憲法性的政治爭議亦應採取較爲寬鬆的審查標準，以避免涉入其他憲法機關所爲的政策決定。目前國內民主政治漸入正軌，政治系統間的溝通對話逐漸趨向制度化，昔日仰賴釋憲者作爲溝通、仲裁中介的功能條件已不復存在，因此更有理由減少釋憲機制介入政治爭議，反而應使此類爭議透過政治系統間的內部協調自行解決才是。

註一：德國聯邦憲法法院對何種案件構成「憲法性質之爭議」，採較寬大之態度，德國文化上信賴法治國程序高於民主國程序，加以聯邦憲法法院司法積極主義之傾向，導致德國強烈政治司法化之現象（前德國聯邦憲法法院法官Prof. Dieter Grimm96 年 6 月 5 日在本院演講「德國聯邦憲法法院與美國聯邦最高法院之比較」（摘譯）1,5）。但 Porf. Grimm 氏對此現象持比較負面之評價，並指出有許多方式可以對抗政治之司法化，甚至聯邦憲法法院在判決書也會提醒政治人物，還有許多政治方式可以解決，不要一直用法律觀點來討論（同日答王大法官和雄問題，紀錄，12）。

註二：一般請參看 Lawrance H. Tribe, American Constitutional Law, 3rd ed. Vol. 1, 2000 (Tribe) ,124-152；Stone, Seidman, Sunstein, Tushnet, Karlan, Constitutional Law, 5th ed. 2005 (Stone) , 357-361；林子儀、

葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，憲法- 權力分立，2003（林子儀等），頁105-126 ；湯德宗，權力分立新論（卷二），增訂三版，2005（湯德宗），308-322。

註三：湯德宗，308- 322。美國談權力分立，較重制衡，德國則除制衡外，更強調合作，Donald P. Kommers,The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 2nd ed. 1997 (Kommers) ,123（憲政機關爲履行憲政職責之協力義務）。

註四：違憲審查一般參看 Kathleen M. Sullivan, Gerald Gunther,Constitutional Law, Fourteenth ed. 2001 (Sullivan & Gunther) ,13-18；Tribe, Chapter 3; Stone,36-60 ;林子儀等，第二章；湯德宗，2-44、322-329；Alexander M .Bickel, The Least Dangerous Branch, 1962 (Bickel) 。

註五：Hamilton 在 FederalistNo.78 中指出法院是人民與立法者之中介，使立法者制定法律不能超出憲法範圍。Bickel 氏則認爲法院具有立法者及行政官所無之處理原則問題之能力，因其有較佳之訓練，較有時間與較不受外界影響，Bickel, 23-28 。

註六：如 Tribe 302-311、Stone 49-51 、湯德宗，7-42（氏並特別提出 John Ely 之代議補強理論 (representation-reinforcing theory) ，認違憲審查爲保護少數，確保政治過程之公平與開放，與 Bruce Ackerman 之二元民主理論，指司法者代表制憲時民意，其地位較高於立法時臨時之多數：氏並提出權力分立動態平衡理論，指司法審查爲司法機關與其他憲法權力機關持續互動之過程，非最終之答案，35- 39）。關於法院是否獨占憲法解釋，參考Tribe, 264-267 。學者有就憲政主義與違憲審查理論分爲四大類者： (1) 憲法爲契約 (theory of constitution as contract) ，司法審查爲此有效契約執行方法之一，其主要學者爲 Jon Elster 及 Stephen Holmes； (2) 憲法爲協調之架構 (constitution as coordination) ，其強調者爲可行性 (workability) ，此說與前說差異只是程度問題，其主要學者爲 Russell Hardin； (3) 以過程爲基礎之民主理論 (democracy/process-based theory) ，其強調者爲過程 (process)、程序 (procedure) 以及民主之程序性質如多數決，此派學者強調過程而非實體 (substance) ，對違憲審查較持負面態度，認應盡量少使用而尊重政治部門或民意，學者如採基本多數主義者 (radical majoritarianism) ，權利爲基礎之多數主義者 (right-based majoritarianism) ，如 Waldron 認司法審查傷害民主辯論之品質而贊同國會至上主義，採人民憲政主義 (popular constitutionalism) ，協調解釋理論 (theory of Departmentalism) 之 Larry Kramer 接受違憲審查，但反對司法至上 (judicial supremacy) ；憲法對話/ 中介人民憲政主義 (constitutional dialogue/mediated popular constitutionalism) 之 Barry Friedman 肯定違憲審查透過媒介互動，反應長期民意，並認司法裁判無真正之最終性，而可能受各種合法或非法之挑戰：以及上述 John Ely 之民主增強理論 (democratic reinforcement) ；以及 (4) 權利實體爲基礎 (right/substance-based theory) 理論，此理論強調權利或實體價值，以違憲審查能達成實質正確結果而肯定之，其著者如 Ronald Dworkin 及 Carl Schmitt，見 Mu-Te Yu, Entrenching Liberal Democracy-As a Matter of

Constitutional Theory and Institutional Design (unpublished JSD dissertation, New York University, School of Law,2007) ,Chapter 3, esp. 91-92。

註七：湯德宗，77、84-88。

註八：Tribe 311-464; Stone 89-159; Bickel 115-116 ；湯德宗，88-110。德國聯邦憲法法院在兩德條約等案亦用司法自制 (judicial restraint) 之觀念，但較之美國，仍有頗重之司法積極主義味道，East-West Basic Treaty Case (1973) ,Rudolf Hess Case, 55 BVerf GE 349 (1980) 及 Schleyer Kidnapping Case, 46 Bverf GE 160 (1977) ,Kommers 151-2。

註九：事實上美國會控制聯邦法院之管轄權 (jurisdiction) ，亦可制定程序法與證據法以拘束法院，Tribe 267-286 ，亦曾多次以修憲之方式，推翻最高法院之判決。

註十：政治問題理論 (political question doctrine) 一般參看 Tribe 265-385; Stone 119-158; Bickel 185-198;林子儀等，94-97 、湯德宗，105-110 、吳庚，憲法之解釋與適用 2003（吳庚），577-581。通說「政治問題」不審查原則不適用於德國，Kommers 153, Vgl. Benda/Klein , Verfassungsprozessrecht, 2, Aufl. 2001 Rn. 23, 24, Vgl. Schlaich-Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 6 Aufl. 2004, Rn. 505。但吳庚 578-579 （不受司法管轄之高權行爲包括議會對內閣總理之選任、議員資格之審查、政府對議會所作之報告或議員質詢之答覆等）。

註十一：396 US 186 (1962) .

註十二：主要依林子儀等之翻譯（頁95），第三項爲自行翻譯。

註十三：Tribe 366, 385.

註十四：541 US 267 (2004) .

註十五：478 US 109 (1986) ，該案之評論見 Stone 137。

註十六：506 US 224 (1974) ，該案之評論見 Stone 124-126。

註十七：444 US 996 (1979) .

註十八：吳庚，580、湯德宗，105-106。

註十九：吳庚，581、湯德宗，106-107。

註二十：吳庚，580、湯德宗，107-108。

註二十一：解釋理由書第七段。

註二十二：吳庚，581 、湯德宗，108-110（選擇性魄力）、231（由於疑義解釋稀釋原告適格要求，政治問題不予審查之原則已形同虛設）。

註二十三：廖元豪，〈從政治問題理論，論兩岸關係憲法定位之可司法性〉，《政大法學評論》，71 期，頁 27-71（28-53） ，氏援用 Cass Sunstein 的司法最小主義，避免不必要之解釋，認解釋應符合權力分立下之司法本質；作成政治問題結論本身實已作成解釋，但與放寬審查密度不同，可以避免正當化政治部門之行爲。

註二十四：李建良，〈論司法審查的政治界限〉，收於氏著，《憲法理論與實踐（一）》，頁 267-320（314-317） ，提出幾點司法權與其他國家機關間權限劃分之問題；李建良，〈政治問題與司法審查- 試評司法院大法官相關解釋〉，收於氏著，《憲法理論與實踐（一）》，頁395-434（414-434），

認政治問題與憲法問題的政治性應有所區別，除憲法明文規定應由大法官以外之政治部門處理者外，只要是憲法爭議，不問有無政治性而可處理。

註二十五：李念祖，〈再論「政治問題」理論在我國憲法解釋上之運用〉，《台大法學論叢》，29 卷 2 期，頁 1-71（19-34），認政治問題不應輕易援用，如援用應合一定之原則，如無理由宣告違憲、明確指出憲法將系爭問題交由其他政治部門決定之條項、是否弱化司法審查等。

註二十六：許宗力，〈憲法與政治〉，收於氏著，《憲法與法治國行政》，頁 1-52（39-51），其主要理由爲此理論不易操作，標準除第一項外不明確、有解釋法律問題之義務等。

註二十七：林子儀，〈司法違憲審查之界限與政治問題理論〉，發表於《憲法解釋之理論與實務學術研討會》（1997），其反對引進之理由爲不易界定、純屬由其他憲法部門自行判斷解決、成「無法」狀態、制度之差異等。

註二十八：第一項較具重要性與確定性爲美國最高法院在 Vieth v. Jubelirer 案大法官 Scalia 所指出（位列愈前者愈具重要性及確定性），亦爲我國學者許宗力氏及李建良氏等人所肯認，第二項則是美國最高法院在認定屬政治問題使用最多之因素，因能否作成救濟是可司法性之重要考慮。

註二十九：Stone 131.

註三 十：本院釋字第五四一號解釋謝在全大法官之協同意見書參照。

註三十一：Daryl-J. Levinson and Richard H. Pildes, "Separation of Parties, not Powers", 119 Harv. L. Review. 2311 (2006) (Levinson and Pildes)

註三十二：Ibid. 2333, 2338-2341, 2345-2347.

註三十三：Ibid. 2371-2375（在總統之黨控制參院時，總統提名大法官 90% 被同意，反之反對黨控制參院時，只有不到六成被同意。作者並認爲疲勞演說之制度化有助於制衡，使美國對大法官之同意權接近德國須三分之二通過之情形）。

註三十四：Vgl. Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2, Aufl. 2001 Rn. 135; Vgl. Schaich-Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 6 Aufl. 2004, Rn. 42.

註三十五：Hofling/Roth, DOV 1997, S. 67 ff; Ruthers, NTW 1996, 5, 1867ff.

註三十六：307 US 433 (1939) .

註三十七：Stone 132-133 。

註三十八：關於美國兩次對國會強大壓力，一次新政時期民主黨之強大多數，一次是內戰後共和黨的壓倒多數，分別產生對社經立法寬鬆審查原則及承認國會有權撤回最高法院管轄權之 Ex-Parte MaCardle 判決，亦可謂法院面對多數政治時之退卻，見 Levinson and Pildes, 2366-2367 。我國大法官在釋字第七十六、四一九、四九九、五二〇、五八五等號解釋所面對之政治壓力，亦可爲殷鑑。

註三十九：轉引自林子儀等，100（翁氏當時爲大法官） 。

不同意見書　　大法官　彭鳳至、余雪明

本件聲請，除應不受理部分外，多數意見受理解釋部分，就不同聲請人依相同程

序所爲相同之程序上請求，先後爲合法與不合法之不同認定，違反司法被動與公平審判原則；又以立法院內部踐行合憲議事規則之合憲議事行爲得作爲憲法疑義解釋之審查對象，違反本院釋字第三四二號、第三八一號及第四九九號解釋所確立之國會自律與權力分立原則，其受理解釋之程序違法違憲。至其實體解釋內容，無法確保監察院實質存續與正常運作，反將更爲激化國家機關間之權力衝撞，本席歉難同意，爰提出不同意見書。

又本件聲請所涉憲法爭議，應於權責機關別無更直接、有效之解決方法，而依合法程序聲請解釋之前提下，作成由相關國家機關依憲法忠誠義務協商解決之有拘束力之憲法上宣示，併予指明。

壹、程序不同意見

一、本件聲請不符合三分之一以上立法委員聲請大法官解釋憲法之法定程序

1、機關之具體行爲，並非大法官依三分之一以上立法委員之聲請所得審查之客體

「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，司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款定有明文。本院依上開規定，僅有就憲法疑義及法律與命令等一般抽象法規範之合憲性進行審查之權限，至機關之具體行爲是否違憲，譬如交通部委任中華電信股份有限公司執行中華民國八十九、九十年度中央政府總預算之行爲（註一）是否違憲，或總統批示同意「國家統一委員會」終止運作及「國家統一綱領」終止適用之行爲（註二）是否違憲，或教育部高級中學教科書各科目審定委員會委員之重新審定行爲（註三）是否違憲，或行政院指示中華郵政股份有限公司更改爲台灣郵政股份有限公司等機關之具體行爲（註四）是否違憲，並非本院依首開規定得爲審查之客體，迭經本院作成決議。

2、本件聲請乃請求大法官解釋立法院程序委員會之決議行爲違憲

本件聲請書第十四頁所載聲請意旨總結略謂：「綜前所述，第六屆立法院程序委員會濫用議事程序，不當阻礙監察委員人事同意權進入立法院院會審查，除有干預立法院全體委員關於憲法上職權之行使，更有動搖憲法權力分立制度及危害自由民主之憲政秩序之虞，顯屬違憲行爲」（相同意旨見聲請書第一頁至第六頁、第九頁至第十頁及第十二頁至第十四頁）。由此可知聲請人聲請解釋憲法，乃在請求大法官解釋，立法院程序委員會一再暫緩將監察委員人事同意權案列入院會議事日程之決議行爲違憲。

3、本件聲請應不受理

機關之具體行爲，尤其機關內部組織（註五）之具體行爲是否違憲，並非本院依立法委員現有總額三分之一以上之聲請所得解釋之客體。系爭立法院程序委員會之決議行爲，非屬於憲法解釋或一般抽象法規範之合憲性審查之範圍，自亦非三分之一以上之立法委員所得聲請解釋之客體。聲請人此一部分之聲請，於法顯有未合，應不受理。

二、大法官任意解釋聲請人之聲明，違反司法被動原則、禁止恣意原則與公平審判原則

多數意見認爲，聲請人係「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「憲法疑義」，向本院聲請

解釋憲法，與聲請人之聲明明顯不符，違反大法官應依當事人聲請而爲解釋之司法被動原則。

又請求解釋機關具體行爲是否違憲之聲明，如可以解釋爲係因機關具體行爲而發生適用憲法疑義，故得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定受理，則同屬立法委員現有總額三分之一以上聲請解釋機關具體行爲是否違憲而不受理之前述案例，亦皆可經由解釋當事人聲明，而予受理，如中華電信釋股案，可以解釋爲因交通部執行預算之行爲，發生適用憲法第六十三條之疑義而予受理；又如高級中學教科書重新審定行爲案，亦可解釋爲因上開重新審定行爲，發生適用憲法增修條文等之疑義而予受理。

多數意見復於解釋理由書第二段敘明「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」，爲受理本案之程序上理由。此一理由所依據之「聲請意旨」，乃立法院具體行爲之違憲審查，與前述多數意見認定聲請人係聲請「憲法疑義解釋」之意旨不同（註六），其解釋前後不一，顯失客觀標準，而爲任意之解釋。

至多數意見未附理由而逕指本件聲請人就立法院擱置系爭同意權行使之「機關具體行爲」是否違憲之聲請，「符合上開規定之要件，應予受理」，與首開大法官迭次就大法官審理案件法第五條第一項第三款規定所爲「機關之具體行爲是否違憲，並非本院依首開規定得爲審查之客體」之闡述及決議不符，其受理程序違法，不待贅述。

由大法官釋憲實例可知，大法官並非每當憲政運作發生嚴重憲法問題，即發動其解釋權限，而是強調司法必須遵守法定程序之本質，其權限之發動始具有正當性。因此，本件多數意見大法官如不能具體指明，同屬立法委員三分之一以上聲請解釋案件，大法官行使其「解釋」聲請人程序上聲明之權限與否，以致同類案件有受理或不受理之不同結果之客觀標準爲何；或同屬立法委員三分之一以上聲請解釋機關具體行爲是否違憲案件，其受理或不受理之客觀標準爲何，即難免引起大法官係選擇性行使職權而違反禁止恣意原則與公平審判原則之質疑。

三、縱依多數意見任意解釋之聲請意旨，本件聲請仍不符合大法官受理解釋憲法之法定程序

依多數意見任意解釋之聲請意旨，則關於「行使人事同意權是否屬立法院之憲法上義務」、「不行使人事同意權是否逾越立法院自律權範圍」等之憲法疑義解釋部分應否受理，衡諸大法官一貫見解，應先審查聲請意旨是否已具體敘明其疑義之內容；至於「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」之憲法疑義解釋部分，衡諸大法官解釋先例，應更先審查「立法院程序委員會阻撓院會行使監察委員人事同意權」是否可作爲大法官解釋憲法疑義之審查客體。

1、本件聲請就「行使人事同意權是否屬立法院之憲法上義務」？「不行使人事同意權是否逾越立法院自律權範圍」？並無適用憲法發生疑義之情形

三分之一以上立法委員聲請大法官解釋憲法疑義，應具體敘明其疑義之內容，始符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定憲法疑義解釋之程序要件。如依聲請意旨並無適用憲法發生疑義之情形，或聲請意旨並未敘明有何適用憲法發生之疑義者，均屬與上開法律規定之程序要件不符，而應予駁回，乃大法官一貫見解（註七）。

本件聲請意旨明示總統之提名及任命權與立法院同意權行使均屬憲法義務。（參閱聲請書第三頁至第四頁、第十頁），立法院不能以任何理由予以拒絕（註八）。是本件聲請人就其行使職權所涉之憲法條文，並未發生疑義。此一部分聲請不符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之程序要件，依大法官一貫見解，應不受理。

2、本件立法院程序委員會阻撓院會行使監察委員人事同意權之決議行為，依國會自律原則，並非違憲審查之客體

A、國會自律之憲法意義與司法審查之界限

關於立法院應如何行使立法權之程序及其司法審查之界限，大法官曾作成釋字第三四二號解釋，其解釋理由書第一段及第二段前段肯認依權力分立原則，應確立憲法上之國會自律原則，並明定司法審查之界限，即國會自行訂定之議事規範固可作為法令違憲審查之客體，然國會議事規範之適用，除有不待調查事實即可認定為牴觸憲法之重大瑕疵者（註九）外，並非釋憲機關審查之對象。

另就修改憲法所進行之程序，大法官曾作成釋字第三八一號解釋，略謂修改憲法所進行之程序，係屬議會自律之事項，至自律事項之決定，應符合自由民主憲政秩序之原則。又「修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範」，本院釋字第四九九號解釋文第一項，亦可資參照。

大法官基於上開關於國會自律與司法審查界限之解釋，並已作成「立法院議事程序如非瑕疵重大明顯，而有待調查，即非釋憲機關審查之對象」之不受理決議先例（註十）。

B、立法院相關議事規範並無瑕疵重大明顯之違憲情形

立法院設程序委員會，立法院組織法第七條定有明文。又依立法院職權行使法第八條第二項及同法第七十六條授權訂定之立法院議事規則第十四條第二項規定，政府機關提出之議案（註十一），依法均應先送立法院程序委員會編列立法院院會議事日程（註十二）。

立法院職權行使法第二十九條固規定，立法院依憲法增修條文第七條第二項行使同意權時，「不經討論」—並非「不經編列立法院院會議事日程」—交付全院委員會審查，故該條並未排除同法第八條第二項規定之適用，此無論自法令規定或自立法院行使同意權之議事慣例（註十三）觀之，並無疑義。

另查立法院議事規則第十七條第一項前段規定，遇應先處理事項未列入議事日程，或已列入而順序在後者，主席或出席委員得依法定程序提議變更議事日程（註十四）。是立法院程序委員會依法固有決定立法院院會議事日程及相關議案審查程序之權限，惟主席或出席委員均得依法定程序提議變更議事日程，符合上開釋字第三四二號解釋理由書所謂「各國國會之議事規範，除成文規則外，尚包括各種不成文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通，而由作此主張之議員或其所屬政黨自行負擔政治上之責任」之意旨。

查本件立法院相關議事規範，尚無違反自由民主憲政秩序，而違背本院

釋字第三八一號解釋，或有本院釋字第四九九號解釋所謂議事規則明顯而重大牴觸憲法，致其議事程序已喪失程序之正當性之情形。

至於針對憲法第六十三條所規定之立法院職權，立法院如何形成其議事規範及議事慣例，如法律案、預算案及國家其他重要事項議案之議決，應訂定相同之審議程序或不同審議程序；又立法院依憲法增修條文第七條第二項行使同意權時，應否修改現行立法院職權行使法第八條第二項、第二十九條規定及立法院議事慣例，明定除不經討論交付全院委員會審查外，更無須先送立法院程序委員會編列立法院院會議事日程等事項，依現行憲法及前開解釋意旨，均屬國會自律範圍（註十五），非釋憲機關所得審查。

C、立法院程序委員會踐行立法院相關議事規範之具體行爲並無瑕疵重大明顯之違憲情形

依前開立法院職權行使法等相關規定及立法院議事慣例，政府機關提出之議案，未經程序委員會編列院會議程，亦未經主席或出席委員依法變更立法院院會議事日程者，無法進入院會表決，乃立法院依其議事規則正常運作之當然結果（註十六）。此外本件聲請人並未指明該院程序委員會踐行議事規則之行爲，有何其他不待調查而重大明顯之瑕疵。是系爭監察院人事同意權案，因未編列立法院院會議程而無法進入院會表決，並無瑕疵重大明顯之情形。

D、本件立法院程序委員會阻撓院會行使監察委員人事同意權之決議行爲，依國會自律原則，並非違憲審查之客體

本件多數意見並未指明立法院相關議事規範有何瑕疵重大明顯之情形，應宣告其違憲，或依憲法原則對其適用爲合憲性限縮（註十七）；亦未指明該院程序委員會踐行合憲議事規則之行爲，有何不待調查而重大明顯之瑕疵，則該院程序委員會如何審定院會議程，是否阻撓院會行使監察委員人事同意權，是否僭越院會職權，是否逾越立法院自律權範圍等情，均屬該院訂定與踐行議事規範之法律問題，非憲法問題，係國會內部事項，依本院釋字第三四二號、第三八一號及第四九九號解釋意旨，並非釋憲機關爲司法審查之對象。

3、小結

本件聲請並無立法委員三分之一以上行使職權適用憲法發生疑義之情形；聲請人對其行使職權所應適用之憲法既未發生疑義，立法院「擱置」系爭同意權行使之行爲，有無違憲之疑義，本非立法委員三分之一以上得聲請大法官解釋憲法之客體，況依立法院議事規則第十七條第一項前段規定，主席或出席委員得依法定程序提議變更議事日程，故聲請人等對於立法院「擱置」系爭同意權行使之行爲，依立法院議事規範，或依國會自律原則，變更相關議事規範，均非無排除之可能，故亦無聲請大法官解釋憲法之必要；至立法院程序委員會一再將該同意權案暫緩編列議程之具體議事行爲是否違憲，不僅並非立法委員三分之一以上得聲請大法官解釋憲法之客體，且受國會自律原則在憲法上所設司法審查界限之限制，而非釋憲機關爲司法審查之對象。

綜上所述，本件聲請縱依多數意見任意解釋之聲請人聲明，仍不符合大法官受理解釋憲法之法定程序。多數意見通過受理本案解釋部分，其程序自屬違法、違憲。

四、釋憲程序違法、違憲之影響

1、釋憲機關高度政治化之疑慮

司法院大法官之權限，無論憲法與法令之最終解釋、總統、副總統之彈劾及政黨違憲解散之審判等，多與政治問題相關。

大法官以解釋向國人明確宣示，大法官會議爲法院、大法官爲行使司法權之憲法上法官。因此大法官會議爲解決政治爭議所爲之解釋「屬國家裁判性之作用，乃司法權之核心領域」（註十八），與政治部門以政治利益考量解決政治爭議之政治決定不同。惟其區分標準何在？應該是大法官於同一解釋所提出者，即大法官遵守「被動依法定程序」（註十九）行使職權之限制，因此其就政治爭議所爲有拘束力之判斷，始符司法權本質，而與政治決定有所區分（註二十）。

多數意見受理本件解釋之程序違法、違憲，偏離「被動依法定程序」行使職權之司法本質，已如前述。大法官會議，與德國聯邦憲法法院之權限與行使權限之程序近似，而皆不具備美國最高法院之歷史傳統。在沒有憲法及法律明文規定之法制基礎下，如果逕以前後不一之解釋，自我創設近乎「自由選案」之權限時，似宜以德國憲法訴訟法學者，對該國聯邦憲法法院如有類似美國最高法院之自由選案權限時之警語爲戒，即此一權限，將意謂該院之「高度政治化」（ein hohes Mas an Politisierung）（註二十一）。

2、破壞權力分立之憲法基本原則

立法委員如在立法院程序委員會長期表決失利，因而指責程序委員會之決議行爲違憲，其真誠無助固可諒解，惟大法官作爲司法機關，未遵守法定程序與其權限之憲法界限而不予受理聲請，反而扭曲此一合憲之民主多數決結果爲「憲法疑義」而受理解釋，則立法院各委員會擱置議案之議事慣例（註二十二），沒有一件不能因此一先例而包裝成「是否逾越議會自治權範圍之憲法疑義」，故受大法官以憲法疑義解釋之名進行通常議事行爲之違憲審查，並作成各該擱置行爲是否逾越議會自治權範圍而合憲或違憲之有拘束力之解釋，以取代各委員會之決議。如此不僅國會自律、權力分立原則流於空談，可能連民主政治原則上尊重民主多數決之憲政體制，也將不保。至於本院釋字第三四二號解釋極力避免「將政治議題之爭議，移轉於司法機關」（註二十三）所展現之釋憲機關忠誠，更是只能付諸流水。

貳、可能之司法救濟程序—機關權限爭議

一、原因事實

本件聲請之相關事實，涉及總統於九十三年十二月二十日向立法院提名張建邦等二十九人爲第四屆監察委員，迄第五屆立法委員最後一次會議，並未就該案宣讀標題或進行審查。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咨請立法院依總統九十三年十二月二十日咨文原提名名單行使第四屆監察院人事同意權。立法院至今未以院會就該人事同意權案作成決議，而造成另一憲法機關—監察院空懸之憲政危機。

二、可能之聲請程序與適格之聲請人

本件憲政危機如必須以司法途徑解決，應以憲法上權責機關別無更直接、有效之解決方法，而以自己名義、循法定程序請求司法救濟，並受司法解釋拘束者爲限，以免司法解釋變質爲憲法上權責機關之諮詢意見或施壓手段。

基於監察委員之人事任命，依憲法增修條文第七條第二項規定乃總統與立法院共同之憲法上權限與職責，故依司法途徑解決前開憲政危機時，適格之聲請權者，應爲憲法賦予相關權限與職責之憲法機關，即總統與立法院。換言之，憲法機關行使職權，因他憲法機關之行爲或不行爲，致與他機關之職權發生適用憲法之爭議，如總統認立法院未以院會形式表決系爭監察委員人事同意權之不行爲，侵害其憲法上之提名權；或立法院認總統提名監察委員之行爲，侵害其憲法上之同意權，而無其他有效之途徑可資解決其爭議，於本案且已造成另一憲法機關—監察院空懸之憲政危機時，自屬總統與立法院間，因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款中段規定之意旨，應由總統，或立法院依上開法律規定之機關權限爭議程序，聲請解釋（註二十四）。

當憲法賦予相關權限與職責之憲法機關，即本件總統與立法院，並未循合法之程序，提出明確之程序上請求以表示願受司法解釋拘束而聲請解釋時，則三分之一立法委員並無代爲請求解釋之必要性與正當性，一方面避免限制總統與立法院循政治途徑解決憲政爭議之空間（註二十五）；另一方面亦保護司法資源不致濫用。

參、實體不同意見

本件聲請所涉憲法爭議，如權責機關別無其他更直接、有效之解決方法，而依合法程序聲請解釋時，本席亦不贊同多數意見所爲之實體解釋。

一、憲法增修條文第七條第二項規定之規範意旨

1、提名權與同意權，均屬憲法明定國家機關之憲法上權力（利）與義務

憲法增修條文第七條第二項規定，監察委員應由總統提名，經立法院同意任命之。由此可知，憲法明定監察委員之任命程序，爲總統享有提名權，立法院享有同意權，任何其他國家機關皆不得取代總統而爲提名，或取代立法院而爲同意，否則即屬違憲。

基於「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」（註二十六），故提名權、同意權，不僅爲憲法明定總統與立法院之憲法上權力（利），亦爲其義務。總統如消極不爲提名，或立法院消極不行使同意權（註二十七），亦均屬違憲。

2、提名權與同意權應如何行使，爲高度政治問題

憲法或憲法增修條文就總統應如何行使其監察委員提名權，立法院應如何行使其監察委員同意權，二憲法機關應如何「共同」完成一憲法上之人事任命，未設明文規定。由於提名與同意，均屬憲法上之政治行爲（註二十八），在憲法上並無唯一正確之行爲方式可言，相關機關自有相當之形成空間，原則上無請求司法救濟之必要（註二十九）。

3、憲法上高度政治性問題之解釋方法

大法官應依憲法及法律行使權限，對於符合法定程序要件之聲請案件，原則上有受理權限，亦有受理之義務。故本件如係依合法、合憲之程序受理解釋，大法官自應極力探求憲法增修條文第七條第二項規定之憲法意旨。

憲法上監察委員之提名權與同意權應如何行使，乃高度政治性問題，自憲法之規範內容而言，已無法提供明確之「是非」標準（註三十），而毋寧以釋憲制度之功能爲出發點（funktionell-rechtlicher Ansatz），探求各國家機

關分工與合作之可能性，不僅維護文義上之憲法，更重要的是維護文義憲法與憲法功能秩序之銜接與運作（註三十一）。

4、憲法明定國家機關之共同責任，應由國家機關本於憲法忠誠義務，協商完成

憲法忠誠義務雖未見諸憲法明文規定，但不僅爲憲政制度正常運作所必須，亦蘊含於責任政治之政治倫理，其規範性不容置疑（註三十二）。

憲法增修條文第七條第二項規定提名權、同意權，分別爲總統、立法院憲法上之權力（利）與義務，其目的並非使總統爲提名而提名，立法院爲同意而同意，而是使二個國家機關，「共同」完成另一個憲法機關—監察院重要成員人事任命之權責。故探求憲法增修條文第七條第二項之規範意旨，應不得將監察委員之人事任命，分割爲二種彼此獨立之權力（利）與義務：總統單方擁有提出人選之權利，謂之「提名權」；立法院亦得依多數決全部不同意總統提出之人選，謂之「同意權」，只須總統「適時」提出人選、立法院以院會方式「適時」依法表決，即屬合憲。如此文義之解釋，可能造成總統不斷提名而立法院不斷否決，形式上均屬合憲，但監察委員人事任命之憲法任務無法完成，實質上不符合憲法功能秩序之結果。不啻由釋憲機關以解釋宣示如何形成「合憲」之憲政僵局，基於釋憲機關護憲功能之考量，應爲不容許之解釋方法。

是依憲法明定監察委員之人事任命，爲總統與立法院共同之憲法上權限與職責之制度功能觀之，憲法增修條文第七條第二項規定之意旨，應在促使總統與立法院，本其憲法上機關忠誠義務，就監察委員之人事任命進行協商，以謀求憲法秩序之和諧與穩定，而避免各行其是所產生之憲政僵局（註三十三）。

5、獨立機關之人事任命，應由權責機關協商產生最適當人選

監察院依憲法增修條文第七條第五項規定，乃依據法律獨立行使職權之機關。由同條第二項明定監察委員之人事任命，爲總統與立法院共同之憲法上權限與職責之制度功能觀之，其意旨除貫徹憲法上權力分立與制衡之一般憲政法理外，更在維持該機關之獨立性，而促使總統與立法院就監察委員之人事任命進行協商，以遴選最適當之人選（註三十四）。在我國目前總統與立法院各有其直接民意基礎之憲政體制下，縱使總統與立法院多數政黨屬性相同，尚不得將監察委員人事任命程序簡化爲由總統單方提出全部人選，立法院「附議」或「淘汰」之程序，何況總統與立法院多數政黨屬性不同。

二、多數意見之解釋無法確保監察院實質存續與正常運作

1、多數意見解釋方法之闕失

多數意見以憲法增修條文第七條第二項之規定，乃制憲者基於權力分立與制衡之考量所爲之設計，固非無見（註三十五）。惟憲法上權力分立與制衡之考量，多形諸於監督或負責之設計，與憲法明定監察委員之人事任命，爲總統與立法院共同之憲法上權限與職責之特殊制度設計尚有不同，加以考量獨立機關之特性，其重要成員之人事任命，應由權責機關超越政治實力抗衡，而以尊重多數、保護少數爲原則，協商合作產生最適人選，始足以表彰相關人員之中立性，並維繫其獨立行使職權之正當性與公信力。

多數意見未以總統與立法院如何共同完成監察委員人事任命之憲法任務爲考量，而援用憲法上一般權力分立與制衡原則，將監察委員之人事任命，分割爲二種彼此獨立之權力（利）與義務，即「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，以爲制衡」，應認爲其解釋方法有所

闕失。

至世界各國憲法，包括我國憲法，爲避免因繼任人選一時無法產生致影響憲政機關之實質存續與正常運作，而明文規定其銜接機制者，適足以反證繼任人選無法「適時」產生，寧爲憲法上常發生之問題，因此各國憲法乃預爲補救措施，尚難據以論證享有人事決定權之憲法機關因而負有更高或更低之憲法上忠誠義務之理由。至多僅得在解釋理由完成享有人事決定權之憲法機關如何竭盡其憲法忠誠義務，仍無法完成憲法付託任務之論證後，始得作爲向修憲機關或立法機關應爲補救措施之修憲或修法呼籲，亦併予指明。

2、多數意見之解釋無法確保監察院實質存續與正常運作

多數意見將監察委員之人事任命，分割爲總統之提名權，與立法院之同意權，其當然結果爲多數意見於解釋理由書第四段所述「立法院就總統所提監察院人事議案積極行使同意權，不論爲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；若因立法院爲不同意之決定，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」，換言之，即二個憲法機關一再重複提名與表決，無論監察院是否實質存續與正常運作，均屬已履行憲法所定「總統與立法院之憲法上義務」。

查二個憲法機關一再重複提名與表決大戰，乃古典權力對抗之基本原型，實不勞大法官侈談「憲法上機關忠誠義務」（註三十六）；相對而言，「擱置」反而是較溫和，且較能保護被提名人聲譽之手段。多數意見未以確保監察院實質存續與正常運作爲重，諭示相關機關於較溫和之「擱置」階段，應本於「憲法上機關忠誠義務」，儘速協商解決憲政爭議，反而宣示在憲法上必須共同完成單一憲法任務之相關機關，可以各行其是，縱使「監察院暫時無從行使職權」，仍不惜以最激烈之手段，以所有被提名人之聲譽爲犧牲品，進行權力對抗。如此激化國家機關間權力衝撞，而不顧憲法付託如何完成之解釋，本席無法贊同。

3、引發本件解釋之事實，難以依多數意見解釋意旨爲適當之處理

A、以解釋建立提名權、同意權之行爲規範？

多數意見嘗試爲總統之提名權與立法院之同意權建立行爲規範，惟於解釋文僅論及總統應「適時」提名繼任人選，立法院亦應「適時」行使同意權，然而何謂「適時」（註三十七）？本件總統於九十三年十二月二十日向立法院提名張建邦等二十九人爲第四屆監察委員，是否「適時」？總統如未「適時」提名繼任人選，立法院是否尚有「適時」行使同意權之義務？似將衍生更多憲法爭議；而大法官宣示總統享有完全之監察院人事主動形成權，並無任何限制；立法院則僅得「就總統提名人選予以審查」，而不得對總統提名之程序爲審查，就建立公正之提名權與同意權之行爲規範而言，似僅對立法院行使同意權之範圍設限，而有所偏失。

B、以解釋取代立法院議事規則？

本件並無憲法上依據，以宣告立法院職權行使法第八條第二項規定違憲，亦無憲法上理由，以宣告立法院程序委員會依該條規定決議阻擋總統所提監察院人事議案列入院會議事日程之行爲違憲（註三十八），則引發本件解釋之爭議，如可依據本解釋而不經編列立法院院會議事日程即交付全院委員

會審查，則國會自律原則將全盤瓦解，應不可行；如仍須依立法院議事規則循國會議事程序解決，則問題回到原點。大法官解釋，似僅有參考或施壓之意義。

註一：參閱 94.7.30　大法官第 1269 次會議不受理決議案就立法委員蔡錦隆等 100 人聲請解釋交通部委任中華電信股份有限公司執行中華民國八十九、九十年度中央政府總預算之行政行爲，有違憲疑義部分，作成「依司法院大法官審理案件法之規定，本院僅有權就法律與命令等一般抽象法規範之合憲性進行審查，系爭行政行爲並非本院得爲違憲審查之客體，是該部分之聲請，於法亦有未合」，故該案應不受理之決議文。

註二：參閱 95.4.21　大法官第 1282 次會議不受理決議案就立法委員呂學樟等 101 人聲請解釋，總統批示同意「國家統一委員會」終止運作及「國家統一綱領」終止適用，違反憲法增修條文前言部分，作成「行政機關之相關行爲，並非本院得爲違憲審查之客體（司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款參照）」，故該案應不受理之決議文。

註三：參閱 96.6.22　大法官第 1306 次會議不受理決議案就立法委員李復甸等 111 人聲請解釋教育部高級中學教科書各科目審定委員會委員之重新審定行爲，牴觸憲法增修條文所確立之中華民國主權及國家定位不當濫用審查權限，有實質違背憲法所揭櫫多元教育之旨趣，並違反憲法第十一條、第二十二條、第一百零八條、第一百零九條、第一百十條、第一百五十八條、第一百六十七條，及憲法增修條文前言、第十條第十一款及第十一條之疑義部分，作成「本院僅有權就憲法疑義，及法律與命令等一般抽象法規範之合憲性進行審查，高級中學教科書各科目審定委員會委員之重新審定行爲是否違憲，並非本院得爲違憲審查之客體，是該部分之聲請，於法亦有未合」，故該案應不受理之決議文。

註四：參閱 96.7.13　大法官第 1308 次會議不受理決議案就立法委員李復甸等 104 人聲請解釋行政院指示中華郵政股份有限公司，經董事會決議更改公司名稱爲台灣郵政股份有限公司，並且經申請經濟部變更公司登記准許，已與法律授權執行郵政業務機關組織之內容相悖，違反權力分立原則，逾越行政權本質而侵害立法權，明顯與憲法相牴觸一案，作成「聲請人係指摘行政院之行爲本身牴觸憲法，卻未具體指明立法委員行使預算審議權而適用憲法發生如何之疑義」，故該案應不受理之決議文等案例。

註五：立法院組織法第七條規定：「立法院設程序委員會，其組織規程，另定之」。是立法院程序委員會，乃基於業務分工，於機關內部設立之組織（中央行政機關組織基準法第三條第四款參照）。

註六：本件相關憲法爭議，依多數意見解釋理由書第一段所載，乃立法院因其程序委員會踐行合憲之議事程序，未將系爭人事同意權案列入院會議事日程，因此立法院至今「尚未」以院會表決之方式，行使系爭人事案之同意權。既非立法院「消極不行使」，亦非「拒絕行使」或「擱置」系爭人事同意權案。多數意見此一受理之理由，除與多數意見認定聲請人聲請之意旨不同，與聲請人聲明亦不相同外，與相關憲法爭議之事實亦有不符。

註七：大法官依三分之一以上立法委員聲請憲法疑義解釋不受理案之不受理理由係「並無適用憲法發生疑義」或「並未敘明有何適用憲法發生之疑義」者，佔此類聲請全部不受理案件之近六成，參閱附表一「三分之一以上立法委員聲請憲法

疑義解釋不受理案分析一覽表」及附表二「三分之一以上立法委員聲請憲法疑義解釋不受理案不受理理由統計表」。

註八：多數意見通過之解釋文釋示：「總統如消極不爲提名，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，自爲憲法所不許」等語，並未對聲請人所闡述之憲法增修條文第七條第二項規定意旨，爲更進一步闡釋。

註九：參閱本院釋字第三四二號解釋理由書第三段前段。

註十：「若有如聲請人所指立法程序之瑕疵，亦非重大明顯，而有待調查。依本院釋字第三四二號解釋意旨，在現行體制下，本院對此事實之調查受有限制，仍應依議會自治原則，由立法院謀求解決」，參閱 88.11.18 大法官第 1129 次會議議決立法委員蔡明憲等 79 人爲「懲治盜匪條例」之效力問題聲請解釋案應不受理之決議內容第二段。

註十一：所謂「議案」係指提案之意，範圍較「法律案」爲廣，法律案僅爲「議案」之一種。立法院所處理之議案，包括憲法修正案、領土變更案、法律案、預（決）算案、戒（解）嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、行使同意權案等，參閱周萬來，立法院職權行使法逐條釋論，2004 年 11 月初版一刷，頁 73。

註十二：參閱周萬來，前揭書，頁 73-75；99-100。

註十三：參閱立法院第五屆第三會期第十四次會議紀錄、立法院第五屆第四會期第一次會議紀錄有關立法院行使大法官人事同意權之過程，載立法院公報，第 29 卷第 33 期，頁 1 及第 29 卷第 38 期，頁 1、7 。

註十四：周萬來，前揭書，頁 297；曾濟群，國會立法與程序，2001.11 初版，頁 54、55。

註十五：參閱曾濟群，前揭書，頁 56、57 。

註十六：參閱曾濟群，前揭書，頁 47-54 。

註十七：參閱本院釋字第四九九號解釋文一。

註十八：參閱本院釋字第六〇一號解釋理由書貳、第一段及第二段。

註十九：參閱本院釋字第六〇一號解釋理由書貳、第二段。

註二十：德國憲法訴訟法學者亦採此一見解，認爲德國聯邦憲法法院介於政治與法律之間，而以法院形式行使職權，乃以遵守司法被動原則及法定程序，俾與國家其他政治部門之權限有所區分，參閱.Benda/Klein, Verfassungsprozesrecht, 2. Aufl.2001 ,Rn. 26.；Schlaich-Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 6. Aufl. 2004, Rn.505, 512

註二十一：參閱 Benda/Klein, Rn. 23, 24.

註二十二：參閱許劍英，立法審查理論與實務，2000 年初版，頁 113-115；曾濟群，前揭書，頁 118、119 。

註二十三：參閱本院釋字第三四二號解釋理由書第三段。

註二十四：參閱 Benda/Klein, Rn. 1013-1033.；Schlaich-Korioth, Rn.94.

註二十五：譬如大法官就本件事實爭議，實無以解釋拘束總統不得重新提名或變更部分提名人選；立法院則必須就系爭總統提名案之全部人選以院會表決之權限，亦無此必要。

註二十六：參閱多數意見通過之解釋文。

註二十七：本件並非立法院「消極不行使」，亦非「拒絕行使」或「擱置」系爭人事同意權案，已如前述。

註二十八：本件聲請書明確指出「任命權、提名權與同意權行使均屬憲法上之政治行爲」（參閱聲請書第三頁）。

註二十九：本件相關爭議如由大法官依「政治問題原則」決議不予受理，自比較釋憲制度觀之，具有相當之合理性。

註三　十：參閱 Benda/Klein, Rn. 21.

註三十一：參閱 Schlaich-Korioth, Rn.506-509.

註三十二：參閱本院釋字第五二〇號解釋蘇俊雄大法官協同意見書五；並參閱 Benda/Klein, Rn. 183　及多件德國聯邦憲法法院裁判 BverfGE 29, 221 （ 226 f.）; 89, 155 （190 ff.）; 90, 286 （314f.）; 97, 350 （375 ff.）.

註三十三：參閱本院釋字第五二〇號解釋文最後一段「倘立法院作成反對或其他決議，則應視決議之內容，由各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」。

註三十四：學者認爲憲法法官之選任如採「政黨比例」產生，可以適切反應社會上不同政治價值的實力，對憲法的健康成長較有助益；或於國會採三分之二、四分之三或五分之三的特殊多數決，而非普通多數決選任憲法法官，則至少少數政黨對憲法法官人選的意見也相當程度能獲得尊重，參閱許宗力，〈憲法與政治〉，載氏著憲法與法治國行政，1999　年 3　月初版，頁 18、19，其中表現對大法官素質與憲法成長關係之關切，似乎遠超過權力分立與制衡之要求。

註三十五：我國總統與立法院間並不存在制衡與負責關係（本院釋字第四一九號解釋參照），多數意見將憲法增修條文第七條第二項之規定意旨簡化爲制憲者基於權力分立與制衡之考量所爲之設計，理由並不充分。

註三十六：參閱多數意見解釋理由書第三段。

註三十七：德國聯邦憲法法院法官之選任，於前任任期屆滿後，繼任人選延遲數月始行選出的情形，並不少見，有一個個案甚至延遲兩年，參閱 Benda/Klein, Rn. 135；Schlaich-Korioth, Rn.42；Hofling/Roth, DOV 1997, S, 67 ff；Ruthers, NTW 1996, 5, 1867 ff.

註三十八：多數意見通過之解釋理由書第一段，指摘本件立法院就總統提案之行使同意權案「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規定，先送程序委員會編列議事日程」等語，應屬逾越權限而對立法院合憲議事規則如何適用所爲之不當干預。

抄立法委員賴清德等八十九人解釋憲法聲請書

爲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一事，牽涉立法院及監察院彼此間憲法上職權行使爭議，有請求闡明之必要，特依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，聲請解釋。

壹、聲請解釋憲法之目的

一、基於權力分立原則

「立法院程序委員會組織規程」第四條第一項規定，其職掌有：1.審定各種提案手續是否完備，內容是否符合立法院職權。2.議案之合併、分類及其次序之變更。3.政府提案、委員提案討論時間之分配。4.政黨質詢、立法委員個人質詢時間之分配。5.處理院會所交與之議事程序有關問題。6.人民請願文書、形式審核、移送、函復及通知之處理等項。惟觀諸實務運作卻屢有程序委員會對院會所議決交付審查之議案，逕予「擱置不理」，或拒絕排入議程，除行政院所提法案毫無經特種委員會討論或院會表決之機會外，原屬立法院第五屆委員職權之監察委員人事同意權遲至第六屆委員第一會期皆無法順利行使之實例發生（相關實例資料，如附件一）。

憲法第六十二條規定，立法院爲國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。憲法第六十三條規定，立法院有議決法律案、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。故法律案之議決雖爲專屬立法院之職權，然本憲法原始賦與二院之職權各於所掌範圍內，爲國家最高機關獨立行使職權，彼此應平等相維，無分軒輊，爲司法院釋字第三號解釋所肯認。

二、基於正當法律程序原則

「正當法律程序」係適用於所有的國家程序行爲，也是立法機關得到信任之主要原因，整個立法過程均應遵循此項原則，立法院程序委員會安排法案審議議程，亦無例外。爲釐清本院審議法案職權之行使分際，改善立法院程序委員會運作違憲違法之情形，避免因政黨惡鬥或少數委員阻撓議事之不當行爲，造成國家機關之功能癱瘓，影響全民福祉，似有從憲法層面釐清爭議之必要。

貳、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

一、提出釋憲聲請之法理基礎

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「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：三、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……」。

二、不能以程序行爲妨礙全體立法委員行使憲法上權力

民主政治又稱爲多數決政治，係源自國民主權原則；當代民主法治國家因種種憲政因素考量，除有些許特定事項允許國民透過創制、複決或公民投票等方式行使直接民主外，多建立國會代議制度，透過民主自由之選舉方式選任代表不同國民意志之代議士，並經由國會合議之公開程序，代表國民監督政府機關，以及形成尊重少數、代表多數國民意志之法律議案。基此，身爲我國現行常設國會機關之立法院，自應以多數立法委員之意思形成而爲最終之「國民全體意志（意思表示）」；換言之，職司立法權之國會係指「國會全體」，非少數立法委員所形成之個別委員會。因此，「國會全體意思之表現」應侷限在「立法委員所組成之全院會」，絕非輔助性功能之程序委員會。是以，若准許立法院程序委員會在無正當理由下，任意將法律案、預算案或其他議案拒絕排入議程，無異以一在立法院內部應僅負責議程安排之單純準備事務性質委員會僭越院會職權，而使其他未與會之立法委員，喪失其針對法案實質內容直接交換意見之機會，造成少數決定、操縱議事之弊病，更使多數立法委員之意志無法彰顯，進而侵害立法權之本質，顯悖憲法明定立法院爲合議機關之相關規定，更使民主原則與國民主權原則蕩

然無存！

三、程序委員會不應阻擋監察委員人事同意權進入院會表決

（一）任命權、提名權與同意權行使之本質

任命權、提名權與同意權行使均屬憲法上之政治行爲。因此憲法給予憲法權力行使者有其非常寬廣之政治形成空間，此亦是在區別與公務員須有一定之任用資格之不同。但此種政治任命仍須符合一定民主正當程序始可，因此通常憲法會明示或內涵性的委託立法者制定規範任命程序之法律，此如司法院、考試院及監察院組織法之規定。但仍須注意的是既是憲法明定之政治任命，政治任命享有權限主體在我國今日爲總統之提名權及立法院之同意權。總統及行使同意權當時之立法院有憲法賦予之政治形成空間，斷不能以法律限制，以致使得總統提名權及當屆立法院之同意權行使，因法律之嚴格限制而空洞化，此如對被提名人之資格爲嚴格限制。換言之，法律僅能就任命程序及資格爲最低限度之規定，非過度規範，否則將使得憲法賦予總統與立法院之權力行使受到過度限制，如此已非憲法委託立法者制定輔助憲法機關行使權限之法律的原意，且該法律之規定就是侵害總統提名權及立法院同意權之違憲法律而無效。

（二）總統之提名及任命權與立法院同意權行使屬憲法義務

綜上所述，總統之提名及任命權與立法院同意權行使均屬憲法義務。質言之，立法院之同意權，除具有立於民意機關之地位，代表人民將正當性基礎傳遞與其他權力機關之特性外，亦係憲法爲滿足憲法機關存續保障要求，而課予立法院之憲法義務。因此立法院不得僅將同意權視爲可任由其決定是否行使之權力，應視如同總統之提名與任命權般，爲立法院之憲法義務。

按第六次修憲之憲法增修條文第七條第二項規定：「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人爲院長、一人爲副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。」因此，行使監察委員人事同意權是立法委員的憲政義務。

（三）程序委員會導致立法院院會遲未行使監察委員同意權，已生憲政爭議

然第四屆監察委員人事同意權本應由第五屆立法委員行使之，卻延遲至第六屆立法委員第一會期結束前仍無法交付院會表決。立法院院長王金平對此曾表示：「立委們針對不支持的被提名人可以投反對票，但至少應完成立院的憲政義務。」況且，按立法院職權行使法第二十九條明文：「立法院依憲法第一百零四條或憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項行使同意權時，不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，經全體立法委員二分之一以上之同意通過。」應經立法院同意始得任命者皆屬重大機構之人事案（諸如大法官、考試委員及監察委員），其人事任命皆有迫切性，不等同於一般法律案，因此該法特別針對人事同意權明定「不經討論交付全院委員會審查」。然立法委員程序委員會將監委人事同意權視同一般法律案，並數度阻絕其進入委員會審查之處置方式，顯已違憲及違法。

監察委員依照憲法增修條文第七條第一項規定，有行使彈劾、糾舉及審計之權。依憲法第九十七條規定，監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。又依憲法第九十五條規定，監察院爲行使監察權，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。監察法第二十六條規定，監察院爲行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體，調查檔案冊籍及其他有關文件

，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕。依監察法第三條規定，監察委員得分區巡迴監察；第四條規定，監察院及監察委員得收受人民書狀。依監試法第一條規定，政府舉行考試時，除檢覈外，均由考試院考選機關，分請監察院或監察委員行署派員監試。又依公職人員財產申報法規定，監察院並依法受理公職人員財產之申報。

綜上所述，監察院提供人民司法訴訟權之外的另一個救濟管道。依據憲法第二章人民之權利義務第十六條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」而今，國親兩黨立委違反上述立法院職權行使法第二十九條規定阻斷了監委的產生，更扼殺了人民依法尋求權利救濟的另一個管道，對人民權益之侵害實至爲重大！

參、聲請釋憲之理由及對本案所持之立場與見解

程序委員會無正當理由拒絕將行政院提議法案排入議程或擱置不理，違反民主原則、侵犯行政權之核心領域，且逾越憲法所賦予立法院之法律案審議權，牴觸權力分立原則，亦有違反立法院作爲憲法權力機關所應負之忠誠義務，茲分述如次：

一、立法院之權限源於憲法自應受制於憲法

立法院爲憲法所設置之機關，其具有之職權亦爲憲法所賦予，其權限之行使自亦應忠於憲法之負託，有義務遵守憲法第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則等現行憲法賴以存立之基礎（參照司法院釋字第四九九號解釋）。立法院程序委員會動輒不將行政院所提法案排入議程，完全阻絕法案受立法院委員審議討論之機會，形同濫用其在審議法案程序上之優勢地位，嚴重妨礙行政權之功能發揮，陷國家施政於空轉，視人民權利如無物，不符「五權分治，平等相維」之精神。

二、國會自律事項仍可爲司法審查對象

（一）何謂國會自律權

「國會自律權」（autonomy of parliament）用語，而係以「國會之特權」（parliamentary privilege） 涵蓋所有國會與國會議員之特權，乃基於保障內部自律空間而由各種制度組成之概括性原則（註一）。時至今日，國會自律之定義或略有差異，惟在傳統「英國國會對於其自律範圍內之事項具有排他性之自治權力，非君主權力所能介入與干涉」理念，與「權力分立」、「民主原則」等近代憲法揭櫫之基本原理結合後，已大致不脫「保護國會之議事程序及其相關職務之實施運作，使國會內之議事程序在憲政體制下，不受其他分立權力之監督或干涉，以免權力相互侵越」（註二）此定義與我國（註三）學界見解大致相同。

（二）國會議事自律之憲法法理及運作範圍

各國爲納入源自英國之「議會特權」及法國「議會獨立」傳統慣例於其等之憲法體系內，確立兩大原則作爲繼受之依據。其中自分權的面向強調國會不受其他機關干涉，至於獨立的面向則強調國會本身的自律性。若將此二面向對照近代憲法之基本原則，可發現前者係對應「權力分立原則」；後者係對應「民主原則」。不可否認，此二原則亦爲構成現代議會制度之兩大支柱（註四）。

1、權力分立原則之基本內涵在於權力區分及權力制衡。權力區分爲禁止國家權力集中，因此將國家權力分別劃歸不同權力部門，各部門就其功能獨立自主

行使職權。如此不僅可防止獨大濫權，亦可防止遭受干預。因此，權力分立原則亦可衍生出「權力相互尊重」之概念，即權力部門除適度相互干預與牽制外，對於彼此權限亦應有所尊重，否則可能某一權力部門凌駕其他權力，不啻破壞權力制衡之初衷，從而各種權力部門應避免干涉其他權力部門之核心權力行使，並尊重其決策。因此，包括法院在內之其他權力部門應予尊重。

2、民主原則最重要的意義在於「國民主權原則」，亦即認爲國家主權係單一地、不可分割地、不可讓渡地及無時效地爲全體國民存在。因此所有國家權力若缺少國民委任，便無法行使。在國家權力機關中，國會議員因係人民直接選舉產生，代表人民行使立法權，無疑最具直接之民主合法性。而依民主憲政國家之通例，國家之立法權屬於國會，國會行使立法權之程序，得依其自行訂定之議事規範爲之，議事規範如何踐行固屬國會內部事項，惟其代議政治前提下，爲充分反映國會乃最高民主機關，並以實質保障國會得以獨立自主運作，必須排除其他機關干預，方能實現民主原則之要求。

（三）國會議事自律之行使界限

當國會議事自律概念內化到憲法體系內成爲一種憲法制度或原理原則後，爲維持憲法體系的和諧完整，是必須與其他原理原則進行調和，亦即縱國會本於自律權要求其他機關不得干涉本身之議事自律事項，但在憲法規制下，仍有一定界限，因爲憲法賦予之權限不能超越憲法本身（註五），而自法位階概念言之，依據高位階法規範授權制定之低位階法規範必須受其拘束。因此國會透過憲法授權制定之低位階法規範必須受其拘束。因此國會透過憲法授權制定之各項議事規則亦不得牴觸憲法之一般原理原則或憲法之固有價值判斷。而所謂之國會議事自律制度，正確而言係「憲法範圍內之議事自律制度」（註六）。其涵義有以下三項：

1、不可侵害其他機關之憲法權力

權力分立原則要求其他權力部門不得介入國會議事自律，以免戕害立法機關之自律權，相對的立法機關亦不得藉自律之名侵奪或限制其他部門之憲法權限。如憲法賦予立法機關以外之機關涉及或參與立法機關議事程序之權力者，立法機關不得引用議事自律，在議事內規中加以剝奪。如我國憲法賦予行政院向國會提出法律案或預算案之權力，立法院即有義務加以討論、審查及議決，不得拒絕審議（註七）。

2、尊重國會議員本身之憲法權力

民主政治亦稱多數決政治，然爲防止多數暴力，亦應尊重少數，此爲程序正義原則。因此立法程序中應給予少數派立委修正議案之機會，亦應對全體立法委員行使審查議事職權之憲法上權力予以尊重。

因此國會透過憲法授權制定之各項議事規則亦不得牴觸憲法之一般原理原則或憲法之固有價值判斷自由民主憲政秩序之原則，乃屬當然，如國會自律事項違反自由民主憲政秩序自可爲司法審查。於司法院釋字第三四二號解釋理由書揭櫫之「立法院審議法律案……曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍」，然同號解釋中大法官亦認爲「法律案之立法程序有不待調查事項即可認定爲牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機

關仍得宣告其無效」。據此，可知大法官係採例外時司法權得以介入之折衷態度。爾後釋字第三八一號解釋亦採上述立場。因此，本案係針對立法院以議會內規阻擋監察委員人事同意權交付院會審查，應屬上述明顯牴觸憲法之事項，應爲得受釋憲機關審查之對象。

三、立法權應嚴守權力分立原則不得挾持監察權

次按權力分立目的除在防止國家機關濫權，亦在促使國家決定達到儘可能正確之境界，當憲法將權力分散以保障人民權利自由，它同時亦期待各分散之權力得整合促成可運作之政府，藉由權力之分離但互依，自主且互動，使得公共政策之思辯與對話可積極展開，各權力機關自須相互尊重各自享有之權限並遵守憲法之界限，不容彼此侵犯或將權限拋棄讓渡而破壞權力分立之精神，否則即屬違憲，司法院釋字第三號、第一七五號、第二三五號、第三九一號等解釋，均強調五權分治、平等相維，足資參照。換言之，任何一個國家權力如果憲法所賦予之典型任務被剝奪，抑或任一國家權力藉由侵奪其他憲法機關之權限以擴張自己之權力範圍，均不被容許。司法院釋字第五八五號解釋文亦揭示立法院行使職權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。

立法院程序委員會利用議程排定之便，一再退回「監察委員人事同意權案」，而不交付院會進行實質審查及同意權之行使，導致監察院形同空城，更使考試院按年舉辦之國家考試並無監察委員坐鎮監考，以致嚴重影響全國考生權益，更使人民在行使憲法第十六條之請願權時，無法及時獲得監察委員之協助，嚴重損及人民之基本權，其行爲不但破壞權力分立原則，更使國家運作陷入空前危機，而有毀壞自由民主憲政秩序之虞：

（一）按現行憲法增修條文第七條第二項規定：「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人爲院長、一人爲副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之」，是以，行使監委人事同意權乃係立法院應盡之憲政義務，不能以任何理由予以拒絕。況依立法院職權行使法第二十九條：「立法院依憲法第一百零四條或憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項行使同意權時，不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，經全體立法委員二分之一以上之同意通過。」之規定，可知應經立法院同意始得任命者，皆屬重要之國家權力機關之人事任命案，如司法院大法官、考試院考試委員及監察院監察委員，其人事任命均有迫切性之特質，無法等同一般法案之議決程序，是前揭立法院職權行使法第二十九條特別針對重大國家權力機關之人事同意權，明定「不經討論交付全院委員會審查」，即已明示其性質與一般法案之審查、議決迥異。然而，第六屆立法委員之程序委員會竟無視前揭立法院職權行使法第二十九條之立法意旨，而將監察委員人事同意權案視同一般法律案之審查程序，並以拒絕排入議程之方式，數度阻絕其進入立法院全院會審查，不但公然違法，更因監察委員迄今遲未產生，不但導致監察院應有之憲法權限無法行使，更連帶影響考試院之權限行使，導致五權分立制衡之我國現行憲法體制遭受空前之憲政運作危機，其行爲顯然違憲。

（二）另依憲法增修條文第七條第一項規定，監察委員有行使彈劾、糾舉及審計之權；另憲法第九十七條規定，監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善；憲法第九十五條規定，監察院爲

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；監察法第二十六條規定，監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體，調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕。而依監察法第三條規定，監察委員得分區巡迴監察；監察法第四條規定，監察院及監察委員得收受人民書狀。又依監試法第一條規定，政府舉行考試時，除檢覈外，均由考試院考選機關，分請監察院或監察委員行署派員監試。此外，公職人員財產申報法規定，監察院並依法受理公職人員財產之申報。綜上所述，監察院除有行使監察權限，端正行政風氣及矯治不當行政措施之重要責任外，更有透過監試職權之行使，協助考試院公正舉行國家考試，達成選賢與能之憲法目的。此外，透過受理陳情案件之職權行使方式，監察院更有提供人民司法訴訟權之外之另一個救濟管道，以協助履踐憲法第十六條：「人民有請願、訴願及訴訟之權」之人民基本權。然而，第六屆立法委員之程序委員會竟公然違反前揭立法院職權行使法第二十九條之規定，導致監察委員迄今仍無法產生，更扼殺人民依法尋求權利救濟之另一途徑，對人民權益之侵害至為重大！難謂其無違憲之情節！

四、違反機關忠誠義務

基於憲法機關忠誠義務，憲法機關一方面具有獨立性，另一方面彼此也須相互協調，憲法機關在行使憲法職權時，任何足以傷害其他機關尊嚴並傷及憲法本身行為，均應禁止，各憲法機關行使各自合憲職權時，有義務尊重其他憲法機關之權限。司法院釋字第四九九號解釋文，即認憲法設置之機關，其具有之職權為憲法所賦予，憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如有關權力分立與制衡之原則，為憲法整體基本原則之所在，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。因此，國家權力機關於依憲法規定行使權限之際，亦應同時兼顧憲法忠誠義務。大法官蘇俊雄於司法院釋字第五二〇號解釋所發表之協同意見書，亦謂憲法機關在憲政運作上負有憲法忠誠義務，必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作，既不得僭越，也不容以意氣之爭，癱瘓損害憲政機制功能，此項「憲法忠誠」的規範要求，雖未見諸憲法明文規定，但不僅為憲政制度之正常運作所必需，亦蘊含於責任政治之政治倫理，其規範性應不容置疑。

既然任何一個憲法機關均是憲法所創設，也只有當憲法機關共同協力合作，憲法才能不斷獲得政治生命力。職是，任何一個憲法機關倘於行使職權之際，未能給與其他憲法機關適度之尊重而以行動貶抑，或阻撓其他機關行使職權，或使其他憲法機關陷於癱瘓，即與憲法課與之憲法義務背道而馳。立法院程序委員會濫用議事日程編定之權力，完全阻絕行政院所提法案進入立法院院會討論審議之機會，其職權行使之濫用已至明顯地步，核與機關忠誠義務之遵行有違。

五、程序委員會逾越法律授權

立法院為全國最高民意機關，而立法權之行使更是立法院之核心權限，應由院會全體進行審議為原則，非由立法院內部某個委員會即得任意操控；立法院程序委員會利用排定法案議程之便，進行實質審查，逾越立法院職權行使法、立法院程序委員會組織規程之授權，其行使權限自屬逾越授權範圍，更因破壞權力分立原則，顯然違憲：

（一）按立法院審議法律案，須在不牴觸憲法之範圍內，依其自行訂定之議事規範為之，司法院釋字第三四二號解釋明揭斯旨，業經前述。是立法院內議事程序之

進行，應在不牴觸憲法之範圍內爲之，非立法院得隨意以多數暴力加以破壞，或恣意違反憲法，其理甚明。

（二）另按「立法院爲國家最高立法機關，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」、「立法院得設各種委員會」。我國憲法第六十二條、第六十三條及第六十七條第一項定有明文；即依前揭規定，立法院固爲國家最高立法機關，代表人民行使立法權，並議決各種議案。雖則，立法院內部得依憲法第六十七條第一項規定設立各種委員會，但各委員會乃輔助立法院運作及促進立法程序進行之單位，並非得反其道而行，反而癱瘓立法程序之進行，甚至阻擋法案交付院會進行實質審查及議決，傷害國家百姓；此觀憲法第六十七條第一項之文字，立法院「得」設各種委員會（表示可設，也可不設），並非「應」設各種委員會，即可得知制憲者僅是將院內各種委員會視爲輔助性質之單位，而非主導者。是故，立法院無論各委員會均不得反客爲主，任意阻擾議案進行，而淪爲政黨操控立法程序的機器。

（三）再觀諸立法院職權行使法第八條第二項：「政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。但有出席委員提議，四十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀」之規定，以及立法院程序委員會組織規程第四條第一項規定，可知立法院程序委員會僅得就議案之提出格式作形式審查與議程排定之權限，並無被授與實質審查之權限，故立法院程序委員會對於行政院或立法委員所提出之法律案或其他議案，在排定議程次序後，僅能提報院會朗讀標題，隨即就應付委進行一、二讀程序，甚可直接付委逕交二讀，毋庸於院會進行一讀。是以，第六屆立法院程序委員會顯然違法亂紀，不但逾越現有之法定權限，而將法案刻意阻擋，阻礙立法程序之進行，藉以達到其他之政治目的，進而導致憲政體制大亂，不應容許！

綜前所述，第六屆立法委員之程序委員會濫用議事程序，不當阻礙監察委員人事同意權進入立法院院會審查，除有干預立法院全體委員關於憲法上職權之行使，更有動搖憲法之權力分立制度及危害自由民主之憲政秩序之虞，顯屬違憲行爲。茲請求大院釋憲如主旨，以維護憲法秩序，避免產生憲政重大危難！

註一：羅傳賢、朱蔚菁著，分權原理下國會自律權之範圍與限制，軍法專刊，第五十卷第四期。

註二：許志雄著，國會自律權，月旦法學雜誌，第廿七期，八十六年八月，第十頁。

註三：學者李建良將國會自律定義爲「國會得自主且獨立決定與議事有關之一切事項，不受其他國家機關的干涉」。同註一，第一八六頁。學者許宗力認爲「國會自治」或「國會議事自治」乃國會自行以內規方式訂定議事規則，即表示國會得自主且獨立地決定議事規則之內容，如議事日程如何安排、議案究竟應以二讀或三讀會議決之、如何決定發言次序、發言時間之長短、以何方式表決、如何行使質詢權與同意權等，皆由國會自行決定，無其他國家機關置喙之餘地。參見氏著法與國家權力，八十三年增訂二版，第三〇四頁。

註四：陳春生著，議員之言論免責權與議會自律，東吳法律學報，第八卷第二期，八十四年三月，第九十一頁。

註五：陳添輝，從法律審查制度看釋字第三四二號解釋，司法週刊，第六七二期，八

十三年五月，第二版。

註六：許宗力著，法與國家權力，第三一八頁。

註七：薛宏欣著，論司法權對議會自律事項之審查，東吳大學法律學研究所碩士論文。

附件一：提請釋憲之立法委員連署書正本乙份。

提案人：賴清德　趙永清　陳景峻

連署人：沈發惠　陳　瑩　潘孟安　張川田　王　拓
王淑慧　黃昭輝　鄭國忠　唐碧娥　尤　清
郭玟成　林樹山　高建智　徐國勇　魏明谷
陳金德　林重謨　黃偉哲　莊碩漢　吳秉叡
彭紹瑾　林濁水　盧博基　蔡啓芳　余政道
侯水盛　林進興　王榮璋　藍美津　黃劍輝
林爲洲　陳憲中　管碧玲　蔡英文　陳明真
田秋堇　陳朝龍　邱永仁　李鎮楠　王塗發
李明憲　邱創進　李昆澤　吳富貴　王世堅
林育生　江昭儀　徐志明　林耘生　盧天麟
曹來旺　蔡其昌　彭添富　薛　凌　陳重信
林淑芬　陳秀惠　張慶惠　蕭美琴　莊和子
蔡同榮　謝明源　林國慶　柯建銘　郭榮宗
陳啓昱　李文忠　郭俊銘　王世勛　王幸男
李俊毅　蔡煌瑯　高志鵬　湯火聖　謝欣霓
鄭運鵬　葉宜津　鄭朝明　張俊雄　張花冠
黃淑英　顏文章　洪奇昌　杜文卿　郭正亮
林岱樺

參考法條：中華民國憲法 第 28、49 條（36.01.01）
中華民國憲法增修條文 第 1、2、7 條（94.06.10）
立法院職權行使法 第 8、29 條（91.01.25）
司法院大法官審理案件法 第 5 條（82.02.03）
中華民國憲法增修條文 第 7 條（89.04.25）