

錯過疑義解釋的末班車

李弘毅*

壹、前言

111年1月4日是我國釋憲實務上的重大變革，即憲法訴訟法的施行日。從行憲初年的司法院大法官會議規則¹；到司法院大法官會議法²；到82年2月3日施行近30年之司法院大法官審理案件法（下稱大審法），大法官的解釋與態度³一直是法曹人士與國民甚為重視的焦點。

早在91年9月23日，司法院即已將大審法修正草案送立法院審議，雖然審議多年才三讀通過，但審議期間始終是論者探討的焦點。最終通過的憲法訴訟法，幾乎無意外的採納歷

來學者的主張⁴，亦即採取法庭化、裁判化⁵，並增設與德國法相同的憲法訴願⁶，以及配合當今科技採取E化⁷。此外，採納多數學者主張，刪除「疑義解釋」的聲請類型⁸，本文擬透過大審法施行末期的不受理個案，藉以回顧並反思作為聲請類型的疑義解釋之意義與功能。

貳、作為聲請解釋類型的疑義解釋

一、概說與沿革

早在大審法之前，大法官會議規則第3條即定有疑義解釋的聲請類型⁹，在大審法時期則

* 本文作者係監察院調查專員；天主教輔仁大學法律所碩士

註1：1948年9月16日司法院（37）憲院參字第439號令制定公布。

註2：1958年7月21日公布。

註3：在此係指大法官的協同意見、不同意見、關係機關的擇定、鑑定人的擇定，甚至是憲法法庭言詞辯論中的提問均屬之。

註4：例如許宗力（1998），〈大法官審理案件法與草案之檢視〉，《憲政時代》，第24卷，第3期，第144-169頁；吳信華（2007），〈「憲法訴訟法」草案評析（上）〉，《月旦法學雜誌》，第141期，第146-170頁；張永明（2007），〈憲法訴訟法草案之探討〉，《月旦法學雜誌》，第145期，第21-39頁；陳淑芳（2008），〈機關爭議作為憲法訴訟之訴訟類型——評「憲法訴訟法」草案〉，《台灣本土法學》，第106期，第7-27頁。

註5：由會議形式變更為司法審判形式之考量與意義，參見許宗力（1998），〈大法官審理案件法與草案之檢視〉，《憲政時代》，第24卷，第3期，第146頁。

註6：憲法訴訟法第59條第1項規定：「人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定終局裁判所適用之法規範或該裁判，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」相較於過去的大審法，將各法院的裁判也納入違憲審查的範圍。

註7：即除可用紙本書狀提出外，也可傳送電子書狀，效力與紙本相同，憲法訴訟法第14條第5項規定參見。

註8：2007年1月之草案版本即將疑義解釋刪除，在此之前的草案版本尚保留。

註9：該條條文為：「中央或地方機關於其職權上適用憲法，發生疑義，…得聲請解釋」。

規定於第4條第1項第1款，此聲請類型與憲法第78條、第173條所定「解釋憲法」有無關聯？向來是學者爭論焦點¹⁰。

通說認為¹¹，疑義解釋聲請類型，在大審法中有二種，即大審法第5條第1項第1款之「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義」與同條項第3款之「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」，疑義解釋的共同聲請要件包括：「行使職權」、「適用憲法」等。通說並認為，在分類上，相較於人民、政黨、法人依大審法第5條第1項第2款規定所聲請之解釋，疑義解釋係屬抽象解釋¹²、客觀解釋，亦即主要係維護憲法秩序¹³，而非聲請

主體（中央或地方機關，或總額三分之一的立法委員）之權利救濟¹⁴。

二、歷來批評與見解

作為聲請類型的憲法疑義解釋向來備受批評，例如：司法權的本質乃針對具體爭議所為裁判¹⁵，法令的解釋只是裁判過程中附帶的活動。因此，抽離個案爭議所為抽象解釋，牴觸司法權本質¹⁶，且實務上將使大法官過度、過早介入立法或政治爭議¹⁷。另相較於具體解釋，抽象解釋的效力過於寬廣¹⁸。此批評不乏深受美國法影響，惟疑義解釋為我國所獨有，行之有年，逕以比較法觀念直接套用或比對大審法規定，恐嫌速斷¹⁹。亦有論者

註10：認為二者並無必然關聯者，湯德宗（2000），〈抽象釋憲權之商榷〉，收於氏著，《權力分立新論》，增訂2版，第137頁以下。

註11：李震山（2003），〈論司法院大法官憲法「疑義解釋」與「爭議裁判」之拘束力〉，《憲政時代》，第28卷第3期，第119-120頁。

註12：論者認為，抽象解釋始於司法院釋字第2號解釋，並非源自憲法或大法官會議規則，參見湯德宗，前揭註10文，第138頁。

註13：我國採取集中式違憲審查，重在憲法秩序下的法規維持。參見李震山，前揭註11文，第119頁。

註14：李震山，前揭註11文，第120頁。另參見釋字第601號解釋理由書：「按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，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。其當事人應係指聲請人，聲請解釋對象則為發生疑義之憲法規定或有牴觸憲法疑義之法律規定。故其重在客觀憲法秩序之維護，而非立法委員個人或其他國民主觀權利之救濟。」。

註15：釋字第601號解釋林子儀大法官協同意見書：「司法權的本質，不論法官是行使司法審判權或司法違憲審查權，均是依法就權義紛爭，作成有權威性及有拘束力之終局判斷之權力。」。

註16：黃昭元（2003），〈司法違憲審查的制度選擇與司法院定位〉，《台大法學論叢》，第32卷第5期，第99頁；李念祖（2000），〈大法官釋憲功能的立法化抑或審判化？〉，收於氏著，《司法者的憲法》，第28-34頁，五南出版公司。另參見釋字第601號解釋林子儀大法官協同意見書註4：「如將司法權之性質理解為必須審理具有爭訟性，甚至是『兩造對立』式的爭訟事件始可，則現行司法院大法官審理案件法之規定，最容易遭釋憲權是否已偏離上開所謂司法權性質而行使之質疑者，應為大法官審理案件法第四條第一項第一款之『適用憲法發生疑義之事項』，而由中央或地方機關、立法委員現有總額三分之一以上，依同法第五條第一項第一款或第三款規定，『就行使職權，適用憲法發生疑義』，向本院聲請解釋之案件。」。

註17：湯德宗，前揭註10文，第160頁。

註18：湯德宗，前揭註10文，第167頁以下。

註19：「…以一個本質上不相容的制度套用於他國為思考，而謂該國制度有所疑問，方法論上無疑並不妥

謂，即便是抽象解釋，與個案並非毫無關聯或憑空產生²⁰，且作為聲請要件，並非聲請主體單純懷疑所生的疑義即可，尚須具備公共利益之要件，至於尚未發生之疑義，自應不予受理²¹。

除不符司法性質外，另有認為疑義解釋使各機關遇到憲法問題不思自行研究而依賴大法官作成解釋，使大法官形成憲法奶嘴，浪費有限的釋憲資源，更使大法官捲入政治漩渦、針對不是問題的問題，或尚未形成國家意志的問題進行表態，且將憲法疑義解釋聲請類型刪除，應不至於無法以其他類型提出聲請²²。或認為憲法疑義解釋本身不具有涵攝作用，與司法權本質難以契合，且自效力來看，疑義解釋竟取得法令違憲解釋所無的拘束力，憲法疑義解釋所具有之政治引導功能，無形中將政治參與者矮化為未成年人，不如回歸民主憲政運作正軌²³。

雖然學說上不乏有謂憲法疑義解釋仍有意義²⁴，惟究屬少數，憲法訴訟法便在多數共識下，刪除憲法疑義解釋之聲請類型。

三、成效？

以下擬從釋憲實例出發，檢視飽受學界批評的憲法疑義解釋，是否真無半點功能。又因應行憲階段不同，特別區分戒嚴時期（即早期），與民主開放後之近期作觀察。

（一）早期

1.釋字第86號

該號解釋確立我國司法制度之審、檢分隸，對權力分立與司法制度均有根本性的影響。該號解釋文：「憲法第77條所定司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事訴訟之審判，係指各級法院民事、刑事訴訟之審判而言。高等法院以下各級法院及分院既分掌民事、刑事訴訟之審判，自亦應隸屬於司法院。」從解釋文觀察，係在闡釋憲法第77條內涵²⁵，似屬疑義解釋²⁶。然而對照聲請資料，聲請人監察院似非全以行使職權適用憲法發生疑義提出聲請，尚含有目前制度或作法牴觸憲法而提出聲請²⁷。雖然聲請類型

當。」參見吳信華（2011），〈論大法官釋憲程序中之「疑義」與「爭議」〉，《中研院法學期刊》，第8期，第53頁。

註20：翁岳生（1994），〈憲法之維護者-回顧與展望〉，收於氏著，《法治國家之行政法與司法》，初版，第16-18頁；吳信華，前揭註19文，第49頁。「沒有聲請人在具體個案的法律適用，光憑空認定或懷疑某一法律違憲，尚不可提起」參見許宗力，前揭註5文，第157頁。

註21：吳信華，前揭註19文，第51-54頁。

註22：許宗力，前揭註5文，第156頁。

註23：蔡宗珍（2010），〈憲法疑義解釋程序之功能與存廢省思〉，《台灣本土法學》，第148期，第47-48頁。

註24：例如吳庚教授、吳信華教授與楊子慧教授，詳如後述。

註25：並從中導出高等法院、地方法院應隸屬司法院，而非解釋作成前的司法行政部（即現今的法務部）。

註26：同此理解，蔡宗珍，前揭註23文，第37頁。

註27：監察院聲請函：「…查憲法第81條所稱之法官不包含檢察官在內，業經司法院大法官會議解釋在案，是各級法院配置之檢察署或檢察處，不應由司法院管轄固無疑義。惟查，高等法院地方法院依

未盡明確，但對維護司法獨立居功厥偉，則是不爭之共識²⁸。

2.釋字第175號

該號解釋可說是延續釋字第3號解釋而來。釋字第3號源自監察院於37年間擬訂監察法草案，送請立法院審議，然立法院認為於法無據，改為委員提案，監察院爰咨請總統，召集監察、司法及立法院三院院長會商²⁹，同時經院會決議向司法院聲請疑義解釋，解釋文內容雖有：「考試院對於所掌事項，既得向立法院提出法律案，憲法對於司法、監察兩院，就其所掌事項之提案，亦初無有意省略或故予排除之理由。法律案之議決雖為專屬立法院之職權，而其他各院關於所掌事項知之較稔，得各向立法院提出法律案，以為立法意見之提供

者，於理於法均無不合。」，但最末段為「考試院關於所掌事項，依憲法第87條，既得向立法院提出法律案，基於五權分治，平等相維之體制，參以該條及第71條之制訂經過，監察院關於所掌事項，得向立法院提出法律案，實與憲法之精神相符。」但並未將監察院與司法院併列，因此司法院得否亦向立法院提出法律案，未盡明確。監察委員鑑於審檢已分隸，司法院主管之法律眾多³⁰，該等法令久未修正，若追究責任，係以行政院抑或司法院為對象，與監察院亦為有關，監察院爰依司法院大法官會議法第4條第1項第1款與司法院大法官會議第118次會議決議³¹，向司法院聲請解釋³²。

大法官在釋字第175號解釋再度重

法院組織法之規定，均為掌理民刑訴訟之機關，乃現行制度竟將高等法院及地方法院之民刑訴訟，均併由行政院所屬之司法行政部主管，此項設施是否與憲法第77條「司法院為國家最高司法機關掌理民事刑事訴訟之審判及公務員之懲戒」之規定相違背，擬請由本院再函司法院解釋見復」另參見蔡宗珍，前揭註23文，第32頁。

註28：審檢分立之經過與背景，詳見張娟芬（2017），〈審檢不分六十年（一）〉，《上報》。參見 <https://tw.news.yahoo.com/%E5%BC%B5%E5%A8%9F%E8%8A%AC%E5%B0%88%E6%AC%84-%E5%AF%A9%E6%AA%A2%E4%B8%8D%E5%88%86%E5%85%AD%E5%8D%81%E5%B9%B4-160200500.html>（最後造訪日：2022年6月25日）

註29：憲法第44條規定：「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。」不過最終未以會商解決，而係請關係院（在該案為監察院）聲請解釋。參見該號解釋聲請文件之總統訓令：「…經會商結果僉以總統召集關係院院長對本案會商之結果，須由關係院作成決議案，方能貫徹，其手續上之複雜有過於大法官之解釋，故本案仍以交大法官解釋為妥等語紀錄在卷合亟抄發監察院原咨，令仰該院遵照發交大法官解釋」論者謂總統對於憲法第44條採取相當自制立場，各機關適用憲法發生疑義與院際爭執不同，甚為正確。參見湯德宗（2000），〈大法官有關「權力分立原則」解釋案之研析〉，收於氏著，《權力分立新論》，增訂2版，第250頁。

註30：例如民、刑事訴訟法、行政訴訟法及公務員懲戒法等。

註31：司法院大法官會議第118次會議決議：「中央或地方機關就職權上適用憲法、法律或命令，對於本院之解釋發生疑義，聲請解釋時，本會議得依司法院大法官會議法第四條或第七條之規定，再行解釋。」參見釋字第171號解釋。

註32：當時監察院之聲請，多以函為之，似未另撰寫聲請書。該次函主旨為：「關於貴院就所掌事項有無

申：「五權分治彼此相維之憲政體制」，並謂：「司法院為國家最高司法機關，…就其所掌有關司法機關之組織及司法權行使之事項，得向立法院提出法律案。」確立司法院就其組織、職權行使可向立法院提出法律案之權限。

論者認為，釋字第3號堪稱權力分立原則之代表作，見解精闢論理周詳，影響深遠³³。釋字第175號解釋既係沿續第3號解釋而來，應亦屬代表³⁴，可見疑義解釋並非毫無貢獻。惟另有認為該號解釋大法官憑空創設司法院得向立法院提出法案權，已有凌駕憲法而有制憲之實質³⁵。此見解係自大法官解釋效力（尤其是拘束力）所為觀察³⁶，然而解釋效力過廣的疑慮，在其他聲請解釋類

型中一樣存在³⁷，若單以之作為否定疑義解釋聲請類型之論據，恐未充足。

（二）近代

1. 釋字第627號

該號解釋係針對憲法第52條所定總統刑事豁免權及總統國家機密特權所為解釋，參據總統之聲請書，似乎是以機關爭議類型聲請解釋³⁸，但學說上多半認為本號解釋亦屬疑義解釋³⁹，亦即針對憲法第52條及釋字第388號進行闡述。論者認為，本號解釋在說理未明的情況下，認定牽涉總統刑事豁免權案件相關搜索、扣押之適當性與必要性，應由該管檢察官聲請高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官五人，組成特別合議庭審查等語，實難認係由何等憲法規定文義解釋而來

向立法院提出法律案之權，本院認為依據我國憲法建制之五院，各於職責範圍內，為國家最高機關，相互平等，彼此相維之精神，貴院應與其他各院同享有提案權，並無疑義。而貴院則認為有無提案權尚非全無疑義，以致關係司法革新之重要法律修正案，如公務員懲戒法、大法官會議法等，迄今多年未能圓滿解決。是本院與貴院因行使職權，已生適用憲法之爭議，爰依司法院大法官會議法第4條第1項第1款規定，函請解釋見復。」似乎同時以疑義及爭議類型提出聲請。另值得指出者，監察院內部在討論時，曾有委員提出以政黨協調，或由行政院代為提出，惟多數監委認為此一方式與司法權之超然獨立不符，否決此提議，參見監察院第1664次院會紀錄，1981年6月，第9頁。

註33：湯德宗，前揭註29文，第250頁。

註34：值得注意的是，論者更謂本號解釋顯示監察院在維護憲法體制上的貢獻卓著，參見湯德宗，前揭註29文，第257頁。

註35：蔡宗珍（2004），〈我國憲法審判制度之檢討〉，收於氏著，《國家與憲法（一）》，第112-113頁，元照。

註36：值得注意的是，當時釋字第185號解釋尚未作成。

註37：例如機關爭議解釋甚至是法官聲請具體法規違憲審查的解釋。

註38：聲請書：「…聲請人主張總統行使職權，與臺灣臺北地方法院95年度矚重訴字第4號刑事案件審理之職權，發生適用憲法第52條之爭議，依司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款聲請解釋。」

註39：蔡宗珍，前揭註23文，第37頁；吳信華，前揭註19文，第32、80-81頁。惟論者認為該號解釋捨機關爭議卻以疑義為途作成解釋並不妥當，參見陳愛娥（2007），〈憲法解釋、立法與普通司法的權限互動：評司法院大法官釋字第627號解釋〉，《月旦法學雜誌》，第148期，第105頁。

或推導而來，已屬憲法續造⁴⁰，並認為疑義解釋在方法論上違反法解釋的原理⁴¹。

2.釋字第632號

因立法院程序委員會刻意不將原屬總統提名之第4屆監察委員名單⁴²排入院會行使同意權，三分之一以上立法委員認有「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」因而依大審法第5條第1項第3款規定聲請解釋⁴³。大法官於該號解釋清楚指明本號係屬疑義解釋⁴⁴，甚至對於其他聲請類型不予受理⁴⁵。該號解釋可謂將憲法上機關忠誠義務具體應用的實例⁴⁶，強調憲政機關應尊重憲法之意義，其意義無庸贅

言。惟論者認為，本號解釋在規範層面其實並無疑義，該號解釋將行為亦納入疑義解釋的範圍，成為具體行憲的指導，恐與司法權本質不符⁴⁷。

(三) 小結

綜上可知，無論是早期或近代，疑義解釋均有實際案例，雖然褒貶不一，但不乏具有憲政意義，或因如此，論者亦認對我國憲政發展確實起了關鍵性影響作用⁴⁸，甚至有謂如果沒有疑義解釋聲請機制，後果如何令人難以想像⁴⁹，以及疑義解釋聲請類型具有承補性功能，具有現實上地位⁵⁰。

多年來，各界對疑義解釋聲請類型之批評不絕於耳，以下擬以上開四件解釋，對照歷來的批評，重新檢視疑義解釋作為聲請類型之妥當性：

1.捲入政治漩渦

註40：陳愛娥（2007），〈憲法解釋、立法與普通司法的權限互動：評司法院大法官釋字第627號解釋〉，《月旦法學雜誌》，第148期，第113頁。

註41：陳愛娥，前揭註40文，第105頁。

註42：就該次監委名單，總統府特於2004年12月20日召開記者會說明，參見 <https://www.president.gov.tw/NEWS/9077>（最後造訪日：2022年6月25日）

註43：參見大法官書記處整理之該號聲請資料。

註44：釋字第632號理由書第2段：「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。」

註45：釋字第632號理由書末段：「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5條第1項第3款規定不符，應不予受理，併此指明。」

註46：李惠宗（2007），〈憲法機關忠誠與立法不作為的違憲性——大法官釋字第632號解釋評析〉，《月旦法學雜誌》，第151期，第156-168頁。

註47：蔡宗珍，前揭註23文，第40頁。

註48：許宗力，前揭註5文，第156頁。

註49：吳庚、陳淳文（2014），《憲法理論與政府體制》，第4版，第718頁。

註50：吳信華，前揭註19文，第58頁。

姑不論政治漩渦的定義不明，釋字第627號、第632號固明顯與政治事件有關，然釋字第86號與第175號當時並無政治紛爭情事，則以政治漩渦否定疑義解釋是否持平？或有疑義。假設立法院因不滿司法裁判品質或個案裁判，因而統刪司法院（含所屬法院）之預算，此時司法院是否亦屬捲入政治漩渦？又如競選期間，候選人為競爭而隔空放話、爆料，最後狀告法院，則承審之法院及法官是否亦因此捲入政治漩渦⁵¹？確保司法獨立，維護司法純淨固然是眾所期待，然而司法院作為憲政機關之一，對政治運作之現實是否能「完全」置身事外⁵²，誠有疑問。大法官亦為憲政機關的一環，若無法全然豁免於政治，則重點或應在於制度上如何設計篩選⁵³，尤其，其他聲請類型一樣可能根基於政治惡鬥

而起⁵⁴，則以捲入政治漩渦作為疑義解釋之弊病據以刪除，恐未盡公允。

2.各機關成為憲法未成年人，大法官將淪為諮詢機關或憲法奶嘴

不可否認，早期釋憲或有將大法官作為諮詢機構而無形中貶損其地位，然斯時有其時代背景⁵⁵，與現今時空未能一概而論。事實上，大法官作成一錘定音的解釋，部分解釋亦有助於權利之保護或憲政體制之建立（如釋字第86號及第175號即為適例⁵⁶），此所以論者謂疑義解釋亦有發揮其關鍵影響⁵⁷，因此所謂諮詢大法官之說法，其實也可解為是對於中立、客觀、專業司法權之尊崇⁵⁸，觀察角度不同，自有不同之結論。

其次，無論在憲法訴訟法施行前後，我國釋憲實務均採取集中制，易言之，國家行為及法令違憲與否的判斷，專屬

註51：實務案例如臺北地院89年度訴字第5548號、110年度訴字第3159號、臺南高分院109年度上易字第630號判決。

註52：尤其當一般法官都無可避免碰觸政治性案件的時候，大法官亦身為法官，何以能置身事外，便需要另一套完整的說理與機制。

註53：另一方面，則是如何確保釋憲者的解釋保持客觀，不順服政治考量。參見陳愛娥（2002），〈憲法作為政治之法與憲法解釋——以德國憲法學方法論相關論述為檢討中心〉，收於《當代公法新論（上）》，第731、736頁，元照出版。

註54：憲法訴訟法第65條第1項規定：「國家最高機關，因行使職權，與其他國家最高機關發生憲法上權限之爭議，經爭議之機關協商未果者，得聲請憲法法庭為機關爭議之判決。」即過去大審法的機關爭議類型。

註55：另參見吳信華，前揭註19文，第52頁。

註56：另如釋字第364號解釋，係立法委員行使職權適用憲法發生疑義所聲請解釋。

註57：前揭註34、49。

註58：同此觀點「民眾，包括政治人物，不斷將疑難雜症送進司法系統，而非由政治部門自行解決之現象，亦可被解讀為違憲司法審查之制度深獲民心之證明」參見法治斌（2003），〈違憲司法審查之效力、拘束力、「表面張力」或「不自量力」？——美國法制之應然與實然〉，收於氏著《法治國家與表意自由（三）》，第161頁，正典出版文化。

司法院大法官掌理，其他憲法機關縱使自行研析憲法而「成年」⁵⁹，仍不具判定違憲與否之權限⁶⁰；縱為判斷，亦無拘束其他機關之權力，當已「成年」的憲法機關互指對方違憲的僵局情況下，此時「成年」與否恐怕已經不是重點，如何定紛止爭，實踐憲法義務才是重點所在。再以釋字第86號為例，高等法院及所屬地方法院歸屬當時司法行政部轄管，能否逕謂係因憲法不成熟所致，恐非如此⁶¹。而在釋字第175號作成前，司法院未向立法院提出法律案，是沒有提出法律案的司法院，還是幫司法院聲請的監察院「憲法不成熟」呢？

3.其他聲請類型均可囊括

論者認為疑義解釋多可由其他類型的解釋據以聲請⁶²。以釋字第632號解釋為例，該號解釋為疑義解釋已如前

述，惟該號解釋不同意見書提出可以機關爭議類型提出聲請⁶³，實則總統就監察委員人選已提名，立法院消極未提至院會行使同意權，對總統提名權並無實質影響⁶⁴，因此在總統與立法院之間，不生權限爭議。又，解釋文末段針對聲請書所稱，立法院未行使同意權將監察院行使職權發生爭議，遭大法官不予受理，可見本件似無從以機關爭議聲請解釋⁶⁵。另再以釋字第175號解釋為例，作成解釋當時高等法院以下法院已改隸司法院，惟司法院仍未提出相關法律修正案至立法院，立法院自無可能對司法院所提相關法律提案予以退回或逕改由立法委員提案，而立法院亦未主動要求司法院提出法律案，則在此號解釋背景下，似亦無以機關爭議聲請解釋之機會。

註59：憲法訴訟法將之明文化於第48條，該條規定：「前條之法規範抵觸憲法疑義，各機關於其職權範圍內得自行排除者，不得聲請。」。

註60：2018年10月5日司法院大法官第1482次會議（會台字第13398號）決議：「依我國憲政體制，宣告法律違憲並一般性失效之法律違憲審查權，係專屬本院行使。至各機關或人民之聲請本院解釋，現行憲法及增修條文對此並無明文規定，而應依大審法相關規定逐案認定之，並非如聲請人所稱，其本於調查權即當然有所謂法令違憲審查權，並即可據以聲請解釋法律違憲。」。

註61：反過來思考，基於不告不理的司法性質，若無人提出聲請或質疑，「憲法成熟」的大法官對於高等法院以下法院隸屬於司法行政部，在權限上能為如何改變嗎？

註62：許宗力，前揭註5文，第156頁。

註63：釋字第632號解釋彭鳳至、余雪明大法官不同意見書：「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為限，以免司法解釋變質為憲法上權責機關之諮詢意見或施壓手段…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為，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為，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64：楊子慧（2008），〈立委聲請憲法疑義解釋程序的「憲政爭議之司法解決」功能〉，《月旦法學雜誌》，第162期，第192-193頁。

註65：楊子慧，前揭註64文，第192頁。

4.效力不彰（或過大）

論者謂此種解釋往往只是大法官對各憲法機關之呼籲，無法強制實現要求，仍然無法改變憲政運作現況⁶⁶。論者即以釋字第627號解釋，難以自那一條憲法規定文字可以推導出具體修法之建議⁶⁷，疑義解釋竟有如此強大效力，值得懷疑。大法官解釋效力如何，向來備受討論，事實上，不論是那一種聲請類型都存在效力的問題，畢竟實務上並沒有負責執行大法官解釋的法令或單位⁶⁸。就學者分析⁶⁹，大法官要求立法者於期限內完成修法或

逾期失效者，所在多有⁷⁰，不過此種對立法者所課予之要求，也未必均獲立法者所接受⁷¹，甚至大法官透過解釋所指明之處理方案，縱屬人民聲請法令違憲審查之案例⁷²，亦有論者批評逾越司法權界限⁷³。要之，大法官解釋效力的問題，不論是要求立法者於期限內完成修法義務，或是宣告後遭國會或其他憲法機關置之不理⁷⁴，在各聲請解釋類型均存在，未能一概而論⁷⁵。以疑義解釋為例，大法官作成後，其他憲法機關未積極處理者，釋字第86號⁷⁶、第632號⁷⁷恰為適例。而人民聲請解釋

註66：蔡宗珍，前揭註23文，第40頁。

註67：陳愛娥，前揭註40文，第113-115頁。

註68：法治斌（2003），〈與大法官共治，難嗎？〉，收於氏著，《法治國家與表意自由（三）》，第167頁，正典出版文化。

註69：法治斌，前揭註68文，第173-184頁。

註70：例如第707號、第720號、第745號、第749號及第813號解釋。

註71：依論者分析，有接受大法官意見而完成修法者，例如第250號、第290號、第349號；又例如遲未完成修法者，例如第396號、第433號、第450號；甚至亦有置之不理者，例如第299號解釋中有關「其他中央民意代表之待遇以法律明定其項目及標準」，參見法治斌，同註68文，第179頁。

註72：例如釋字第749號：「逾期未修正者，上開規定有關吊扣執業登記證、廢止執業登記部分失其效力。於上開規定修正前，為貫徹原定期禁業之目的，計程車駕駛人經廢止執業登記者，三年內不得再行辦理執業登記。」、第755號：「修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後30日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴」、第799號：「完成修正前，有關強制治療之宣告及停止程序，法院應依本解釋意旨辦理。」。

註73：李建良（1999），〈論法規之司法審查與違憲宣告〉，收於氏著，《憲法理論與實踐（一）》，第363-371頁，新學林。

註74：甚至是憲法機關報復修理，參見2000年4月24日憲法增修條文第5條第1項後段，及法治斌，前揭註68文，第187-188頁。

註75：同此理解，法治斌，前揭註68文，第179頁。

註76：釋字第86號於1960年8月15日作成，惟審檢分隸係遲至1980年7月間始完成，可謂解釋遭擱置近乎20年，論者認為此為憲法解釋效力之大污點，參見法治斌，前揭註68文，第165頁。

註77：大法官雖在2007年8月15日作成釋字第632號解釋，揭明立法者有憲法機關忠誠義務，但立法院仍然未對總統提名之監委行使同意權，遲至2008年3月新總統選舉出爐並於5月20日就任後所提新監委名單，立法院方行使同意權，監察院至斯時已發生3年多無委員之空窗期。

未獲積極修法者，例如85年2月2日作成之釋字第396號解釋，大法官認為公務員懲戒程序應採直接、言詞、對審與辯護制度，然公務員懲戒法遲至104年5月20日始修正公布，至105年5月2日始施行，較釋字第86號之20年更久，可見「呼籲效力」並非僅疑義解釋才有，以之謂疑義解釋聲請類型不當，並未公允。

5.不符司法權之本質

消極、被動、不處理未具體之爭議…等向來認為是司法的本質。因大法官也是憲法上的法官⁷⁸，若大法官解釋之標的未具該等特性，形同法官針對不具司法性質的事務作成決定，論者

認為疑義解釋聲請類型欠缺司法性質，因此疑義解釋常遭論者質疑⁷⁹。然而，同前所述，我國釋憲制度既然設有抽象解釋⁸⁰，長期以來又非以裁判之形式與程序來進行，自始就難與以處理個案為主的制度相提併論⁸¹；何況，亦有謂司法權應具有何種內容，乃由各國憲法去型塑的，非僅止於傳統的個案爭議裁決而已⁸²。更重要者在於，聲請人（例如中央或地方機關及三分之一以上立法委員）不得空憑疑義就提出聲請，而是必須具備作成解釋之公共利益，尚未發生⁸³或單純的懷疑均不符合要件，在此前提下，仍然符合司法不告不理的被動性⁸⁴。

註78：釋字第601號解釋參見。

註79：在釋字第632號解釋彭鳳至、余雪明大法官不同意見書中亦有相同質疑：「…此大法官會議為解決政治爭議所為之解釋『屬國家裁判性之作用，乃司法權之核心領域』，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』行使職權之限制，因此其就政治爭議所為有拘束力之判斷，始符司法權本質，而與政治決定有所區分…大法官作為司法機關，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為『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，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為之違憲審查，並作成各該擱置行為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。」。

註80：論者亦有稱此為「主要爭點式」以與美國法上個案附隨式相區隔，參見吳信華，前揭註19文，第49頁。

註81：法治斌，前揭註68文，第170頁。

註82：許宗力，前揭註5文，第157頁。氏並舉憲法本文第114條規定，司法權並不以個案裁決為限。

註83：前所引釋字第632號解釋彭鳳至、余雪明大法官不同意見書則提及：「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。…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。立法院不能以任何理由予以拒絕。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，應不予受理。」亦可參考。

註84：吳信華，前揭註19文，第52-58頁（尤其是第54頁及第58頁）。

綜上，作為聲請類型之一的疑義解釋，各方批評意見固非無見，但似未盡公允⁸⁵。疑義解釋並非其他聲請類型均可含括在內，解釋效力弊病與政治漩渦非疑義解釋聲請類型所獨有；而縱使「憲法成年」，亦不等同憲政運行無爭議、或憲法機關實踐憲法義務、維護人民權利之成效較佳。毋寧，疑義解釋除有其獨特時代背景外，在我國釋憲實務上更有其獨特之補充功能⁸⁶。

參、錯過的案例

一、案例事實

98年7月11日下午，捷運文湖線（當時有稱木柵線或內湖線）機電系統當機造成列車停駛，乘客被迫在高架軌道上逃生⁸⁷，且該日後又陸續發生幾次當機停駛事件，影響公共安全與民眾權益，當時第4屆監察委員葛永光、趙榮耀、陳永祥及洪昭男因此申請自動調查。嗣於99年5月12日，監察院交通及採購、內政及少數民族委員會聯席會以「臺北捷運文湖線發包策略不當，機電系統分包商基本資格訂定缺乏依據，且未審慎辦理規

劃、履約及測試時間不足等，造成通車營運後事故頻繁」通過該案調查報告（下稱文湖線案）及對臺北市政府之糾正案⁸⁸。糾正案文第二點係載：「…捷運局稱以土建廠商為招標簽約對象得降低成本，增加競標力，洵非有據」。當時核定以土建綁機電之招標方式（即由土建廠商自行洽機電廠商參與投標）之最高行政官員，為當時之市長馬英九，惟馬英九於97年5月20日已就任總統，易言之，監察委員針對擔任總統前職務之違失，在事件發生後（即98年7月11日）得否對之調查？如是，得以何方式進行方與憲法第52條刑事豁免權不致造成扞格？不無疑問。實務面為了避免監委調查總統的憲政爭議，由總統馬英九邀請調查委員於99年2月3日至總統府茶敘，過程採取「二不一要」方式進行⁸⁹，以避免監委經常使用的約詢⁹⁰，由總統馬英九向監委說明當時決策過程⁹¹。

二、聲請要旨

雖然實務係以茶敘方式進行，但終究係個案的權宜方式，並非制度面長久之計，且監察院除文湖線以外尚有其他案件發生類似疑義，因此監委於提出調查報告及糾正案文

註85：就論者觀察是出於對疑義解釋認知誤差所致。參見吳信華，前揭註19文，第60頁。

註86：吳信華，前揭註19文，第58頁。

註87：相關新聞參見

<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/318148>（最後造訪日：2022年6月25日）。

註88：參見https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=5093（最後造訪日：2022年6月25日）。

註89：不要有調查官隨行、不能錄音與氣氛要輕鬆。

註90：監察法第26條第2項規定：「調查人員調查案件，於必要時得通知書狀具名人及被調查人員就指定地點詢問。」。

註91：參見<https://news.tvbs.com.tw/politics/81443>（最後造訪日：2022年6月25日）。

後，參酌諮詢學者意見及院會討論審議後，提出釋憲聲請書。

聲請書除敘明上開經過外，主要說明監察委員係依憲法增修條文第7條第1項⁹²、憲法第95條、第96條及第97條第2項⁹³行使憲法規定之監察職權，即當時係為調查捷運文湖線設計、發包與當機等交通安全等事項，並作為未來行使糾正或彈劾之前提。司法院釋字第627號固論及總統刑事豁免權為「暫時不能為刑事上訴究，並非完全不適用刑法或相關法律之刑罰規定，故為一種暫時性之程序障礙」，惟向總統調查其就任總統前職務上行政違失，是否屬於「總統身分之尊崇與職權之行使無直接關涉之措施」⁹⁴？如是，則在調查時，應否亦參酌該號解釋之意旨「準用民事訴訟法第304條：『元首為證人者，應就其所在詢問之』之規定，以示對總統之尊崇。」進行形成監委於行使憲法第95條、第96條憲法職權之限制？凡此均係監委於本案（及相類案件）適用憲法行使職權所生之疑義，乃根基於具體真實案例，並非憑空想像而來。

三、聲請經過與解釋結果

（一）聲請經過

監察院的聲請書於100年5月10日經該院第4屆第35次院會決議通過⁹⁵，經司法院編為會台字第10387號案後開始漫長的等待。

110年8月間，司法院請監察院就本件聲請補充說明⁹⁶，包括聲請所憑個案是否仍有當時欲行使調查權，卻因被調查人身分為總統情事，及所憑個案是否已經結案？經監察院幕僚初擬內容提報110年9月14日第6屆第15次院會決議通過後函復⁹⁷。

（二）解釋結果

司法院嗣於110年12月24日第1528次會議⁹⁸對會台字第10387號案作成不受理決議（下稱本件不受理決議）：「有關『臺北捷運文湖線營運後故障頻繁，該路線運量規劃及發包策略等有无疏失』案業經聲請人於101年2月14日之交通及採購、內政及少數民族委員會（現為內政及族群委員會，下同）第4屆第40次聯席會議決議結案存查；另『臺北市府疑未依規定處理馬前市長特別費核銷作業』案則已於98年11月4日經聲請人內政及少

註92：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90條及第94條有關同意權之規定。」。

註93：憲法第95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。」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。」第97條第2項規定：「監察院對於中央及地方公務員，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。」。

註94：聲請書另提及「與立法院行使憲法增修條文第4條第7項規定所定總統彈劾權之職權界限為何？」

註95：參見監察院公報第2763期，100年7月6日，第97頁。該院並以100年5月19日院台交字第1002530143號函送司法院。須特別補充者，除文湖線案外，最後院會通過的聲請書尚包含另一案例，即馬英九市長任內之特別費核銷案（98內調0064號），參見後述不受理決定之三、2。該案與文湖線案相同，在調查時前市長馬英九已就任總統，但該案調查委員並未獲邀一起茶敘。

註96：司法院110年8月12日院台大二字第1100023189號函。

註97：參見監察院公報第3243期，110年11月17日，第23-24頁。

註98：也就是憲法訴訟法施行前最後一次會議。

數民族、司法及獄政委員會第4屆第17次聯席會議決議結案存查在案。又聲請人目前亦未有其他因被調查人身分為總統而無法立案行使調查權之情事（監察院110年9月29日院台交字第11025301890號函參照）。是聲請人據以聲請解釋之原因案件既皆已結案，而無行使彈劾、糾舉或審計權之必要所生發動與行使調查權之憲法上疑義，以及監察職權與立法院總統彈劾權間適用憲法之疑義，已不符大審法第5條第1項所定『行使職權』及『適用法律』之要件（107年10月5日本院大法官第1482次會議對會台字第13398號、108年6月14日本院大法官第1493次會議對107年度憲一字第11號監察院聲請案所為之不予受理決議參照）；且聲請人目前亦無其他與本案相關之行使職權所生適用憲法發生疑義，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之情事，自無解釋之必要。是本件聲請，核與大審法第5條第1項規定不合，依同條第3項規定，應不予受理。」。

四、小結

釋字第627號雖係針對總統刑事豁免權所為解釋，然監察院之聲請在該號解釋作成後，且案例事實與釋字第627號差異甚大，尚無法單憑釋字第627號解釋內容，作為對前市長現總統行使憲法所定監察權之依據，且非僅文湖線案，在馬前市長特別費案中亦遭遇相同問題，因此監察院當時提出疑義解釋之釋憲

聲請。

司法院請監察院補充說明後，在憲法訴訟法施行前的最後一次會議，以監察院之聲請不符大審法要件（既非行使職權亦無適用法律），作成本件不受理決議，換言之，本件為憲法訴訟法刪除疑義解釋聲請類型施行前，最後一件疑義解釋的聲請案。

肆、簡評

對照本件不受理決議內容，係以原因案件已結案，故認定監察院非行使職權，亦無適用法律而不合聲請要件⁹⁹。茲分以下數點簡析之：

一、結案

本件不受理決議之多數意見係以監察院據以聲請的原因案件均已結案，因而認定聲請人監察院不符聲請要件（解釋已無必要或實益）。然則，監察法規中的結案，與一般法院裁判中之結案，意義恐有差異，茲以下列幾個面向分析：

（一）法規與定義

監察法規中出現「結案」二字者，當屬監察法施行細則第14條及第21條規定，分屬彈劾權與糾正權行使，第14條第2項規定：「提案委員認為尚須查明者，由監察院行文有關機關查詢，或由提案委員逕行調查，經查詢或調查後，認為適當，再製定結案報告書，提報監察院會議。」同法第21條第2項規定：

註99：「聲請人據以聲請解釋之原因案件既皆已結案，而無行使彈劾、糾舉或審計權之必要所生發動與行使調查權之憲法上疑義，以及監察職權與立法院總統彈劾權間適用憲法之疑義，已不符大審法第5條第1項所定『行使職權』及『適用法律』之要件。」

「委員會認為尚須查明者，得決議由監察院行文有關機關查詢或推派委員調查，經查詢或調查後認為適當，再決議製定結案報告書，提報監察院會議。」可知此二規定結構相近，差異僅在行使主體不同¹⁰⁰，但對於結案意義並未明文。

再如110年2月23日修正前監察院辦理調查案件注意事項第6點第3項規定：「暫停調查案件協查人員應經常注意停止調查原因是否消滅，並由綜合規劃室列管，定期查詢。停止調查原因消滅後應即恢復調查並通知監察調查處。如於暫停期間，認為已無繼續調查之必要者，應說明具體理由報請結案。」

據上觀察，監察法規中雖然有「結案」二字，但各項規定均未列明結案之意義，但綜整上開規定可知，當案件還有查詢（明）或調查需要時，不論是調查案件或糾正、彈劾案件均不會報請結案。

（二）效果

監察法規中的「結案」，具否與司法裁判相同的效力？諸如確定力、既判力等？筆者認為，監察權之行使與司法裁判不同，無從等而視之，可再細分論述如下：

1. 書狀處理

若結案有如司法裁判的既判力，則監察院對於已經結案之相關陳情或書狀理應不予處理，或回復已結案。然

則，監察院收受人民書狀及處理辦法（下稱書狀辦法）並未如此規定，書狀辦法第11條¹⁰¹及第12條¹⁰²均未將結案作為不予受理或不予調查之事由。

2. 立案調查

若結案有如司法裁判的既判力，則監察院在新立調查案時，理應不允對同一案件新立調查案件，然則監察院所自行頒訂之「監察院立案派查原則」未如此規定，第4點規定：「有下列情事之一者，本院不宜立案調查：（一）非屬本院職權行使對象或範圍者。（二）屬同一案件應併案處理者。（三）屬其他機關應先行處理或屬建議性質者。

（四）已處理之案件，無新事實新證據者。（五）被訴人已死亡者。（六）未具體指明有何違失或瀆職情形者。」可知該點僅規定「不宜立案調查」與一般條文使用之「不得」顯不相同。因此，當有該點第2款或第4款所規範情事時，同一案件可採取併案處理，亦可另立新案；又同一案件縱已處理（甚至已結案），倘有新事實新證據時，本可另立新案，但當無新事實新證據時，因條文僅係規定「不宜」因此解釋上，另立新案亦無不可。

3. 實務運作

註100：糾正案主要係由委員會行使，而彈劾案主要由院或提案委員行使。

註101：書狀辦法第11條第1項規定：「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。」。

註102：書狀辦法第12條規定：「左列人民書狀應為不予調查之處理。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。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。」。

針對同一案件，監察院不乏重複進行調查甚至引發爭議之情形¹⁰³，例如該院106教調0027號之翁啟惠（含其家人）股票交易案有無違反公務員服務法及證券交易法有關迴避及內線交易規定？監察院最後提出彈劾，並經公務員懲戒委員會判決申誡¹⁰⁴。惟後續之109司調0023號及110司調0012調查報告，一樣是針對翁啟惠（含其家人）上開事實，只是前者自檢察官角度，後者則是自申報財產及違反利益衝突迴避角度出發。

再如著名之冤獄平反案件，85年間空軍女童命案（即江國慶案），99司調0026號與103司調0035號同樣是針對軍、警、檢於偵辦該案過程之違失所為調查。以及鄭性澤殺警案，監察院亦前後以103司調0013號及107司調0003號進行調查。若謂結案即有拘束力，對同一案件理應不得再行調查，然則無論監察法規或實務均非如此。

綜上，監察法規中雖定有「結案」二字，對照監察法施行細則規定，結案應僅係案件進度之狀態供監察院內部管考之用，亦即當案件尚存調查必

要時，案件不會報請結案，可依實際需要採取相關調查作為。反之，當案件已無需要繼續調查，已不需亦不會採取相關調查作為時，則可提報結案。此所以在陳情處理及立案方面，並未嚴格禁止針對同一案件進行處理或調查，並無如同司法裁判之拘束力，具有禁止重複裁判或起訴之效果。此由監察職權與司法權性質不同的角度觀察，如此解讀亦屬合理。既然如此，文湖線案之案件狀態雖屬已結案，並不同監察委員不可再對同一案件進行調查，那麼原因案件所產生之疑義，在當時總統卸任前仍可能再度發生¹⁰⁵。

二、不符要件

除結案的意義與理解外，值得注意的是，本件不受理決議有大法官提出不同意見書，黃虹霞大法官不同意見書（詹森林大法官加入壹與貳部分）：「一、如依多數意見之論理，至少在101年2月14日前，監察院之釋憲聲請應符合大審法第5條第1項第1款規定之要件，包括具憲法原則重要性，得予受理，殆無爭議。二、本件確實涉及憲政上之重大問

註103：監察院110年8月13日監察委員新聞稿「一個個翁啟惠，兩個監察院？」參見

https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&sms=8912&s=20653（最後造訪日：2022年6月25日）；陳偉周，〈兩份意見相左的公文，扯出監院爭議！一文解讀「翁啟惠監院審議結果」背後矛盾〉，2021年8月25日，《今周刊》。參見

<https://www.businessday.com.tw/article/category/183027/post/202108250025>（最後造訪日：2022年6月25日）。

註104：公務員懲戒委員會106年度澄字第3498號判決。

註105：文湖線當時之臺北市市長馬英九，因當選第12、13屆總統，因此其任期自2008年5月20日至2016年5月20日屆滿。至於有無逾越懲戒時效，乃另一問題。

題。且監察院之聲請是否符合釋憲聲請要件應以聲請時點判斷，多數意見於超過10年後，再以監察院已結案，故不符行使職權要件，無解釋必要為由，決議不受理，不處理，難以服人且不合理。」

誠如不同意見書所論，在監察院據以聲請時，當時案件尚未結案¹⁰⁶，顯有解釋實益，而具否聲請要件，若為程序事項，應以提出聲請時作審查而非作成解釋時，但聲請人監察院萬萬沒想到，從提出聲請到作成解釋超過10年¹⁰⁷，使得原本有實益變成多數大法官所認為的沒有實益。

此外，不同意見書尚點出：「經查大法官在此之前，應無以類似聲請後監察院已結案為理由，不受理監察院釋憲聲請之前例」可見本件不受理決議為史無前例且亦將後無來者¹⁰⁸，多數意見卻未詳予說理，恐未允當¹⁰⁹。

三、已無實益？

訴之利益為必要之訴訟要件，被選務機關判定不具公職人員候選資格者，在提起行政爭訟期間，選舉已舉辦完畢，此時是否仍具訴訟實益？具否權利保護必要？對此，大法官曾作成釋字第546號解釋，對過去院字第

2810號解釋進行補充。該號解釋指出：「被侵害之權利或利益，經審議或審判結果，無從補救或無法回復者，並不包括依國家制度設計，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，人民因參與或分享，得反覆行使之情形。」換言之，若制度上可以反覆行使或可能重複發生，即不能以不具權利保護必要視之。

釋憲實務上不乏以無解釋必要作成不受理決議者，例如90年12月28日第1180次會議之會台字第5936號，該號係民眾以終局裁判所適用之法令（促進產業升級條例施行細則第33條）涉有牴觸憲法而提出聲請，該次不受理決議以「查上開施行細則第33條第1項關於6個月申請期間之規定，係考量該被投資事業之投資計畫定有一定完成期限，為免核課稅捐之目的難以落實而定，為執行母法及相關法律所必要，復設有延展六個月申請期間之補救規定，已兼顧納稅義務人之權益，尚不生牴觸憲法問題（參照本院釋字第480號解釋意旨），且系爭同條例第16條有關緩課之規定，亦已於88年12月31日修正時予以廢止，本件聲請案核已無再予解釋必要」。又如92年9月26日第1229次會議之會台字第6553

註106：依本文見解尚可包括結案後。

註107：從提出聲請到作成解釋時點，以釋字第748號解釋為例，聲請人祈家威聲請書是2015年8月20日、行政院聲請書之發文日期是2015年11月4日，大法官作成解釋是2017年5月24日，歷經2年不到；再以後述所提及的釋字735號解釋，立法院聲請書為2012年9月7日，大法官作成解釋是2016年2月4日，歷經3年餘。而為何本件聲請被擱置如此久，恐怕只有大法官及幕僚才會知道。

註108：因為公布施行之憲法訴訟法已無中央或地方機關行使職權適用憲法發生疑義解釋之聲請類型。

註109：論者在早期即謂，如未有一套嚴謹細密，環環相扣之程序規範，明確規定司法釋憲運作時必須遵循之界限，則大法官之創意或任意，即有流於恣意之可能，難免惹人非議。參見法治斌（2003），〈解釋已無必要？-評司法院大法官釋字第463號及第481號解釋〉，收於氏著，《法治國家與表意自由（三）》，第132頁，正典出版文化。

號。該號為1/3以上立法委員提出聲請，當時立法院因行使法規命令審查職權，認為行政院公共工程委員會與相關部會銜發布之「技術顧問機構管理辦法」有違憲疑義因而提出聲請，該號不受理決議以「…92年8月6日經行政院公共工程委員會等公布廢止，是本件已無解釋必要，應不受理。」揆諸此二案例，所聲請審查之法令，在提出聲請後業已廢止，既已廢止，已不生牴觸憲法之疑慮，是大法官以此作成不受理決議，可資贊同。

以本件而言，縱使修憲後彈劾總統之權限已非監察院所掌理¹¹⁰、監察院所據以聲請之原因案件已無需採取調查作為（總統先前擔任市長期間之行政違失不會再行使監察職權）而結案，然而在監察院尚未廢除的背景之下，未來總統就任前擔任公職期間若具違法失職情事，監察院仍可能依憲法行使監察權，此並非無法想像或絕對不可能之事¹¹¹，換言之，本件在制度上具有重複發生的可能性，依前開釋字第546號解釋之標準，本件聲請應具備聲請之必要性，與前開不受理之情形-法規業已廢止已無重複發生可能，並不相同。其次，同前所述，疑義解釋在學者之分類

上，係屬抽象解釋，此種抽象解釋之目的主要係維護客觀憲政秩序，與人民、團體基於原因案件提出聲請，係為維護個人權益為主並不相同¹¹²，則在權利保護必要之要件上，須否與民眾聲請牴觸憲法之聲請類型等量齊觀，不無疑義¹¹³。或因如此，上開不同意見書亦指出：「抑且大法官解釋具通案性，本來就不是為解決個案而設，因此，個案爭議是否嗣後不存在，不應是判斷是否應不受理之標準。應否受理之判斷標準應在於：有無通案價值，以杜未來可能憲法爭議，即安定憲政秩序！而就本件聲請所涉及之爭議抽象事實言：監察院與總統府間未來可能仍存有類似憲政爭議，因為由目前國內之政治環境觀察，未來總統就任前曾任公職人員之機率非小，所以類似憲政爭議不是絕無僅有。」

四、其他解釋的啟發

在此以釋字第735號解釋為例，該號解釋係1/3以上立法委員所申請，當時立法委員在臨時會期間，對行政院院長提出不信任案，卻遭立法院院長依立法院組織法第6條第1項以不符規定為由，不予處理。1/3以上立法委員

註110：憲法增修條文第4條第7項規定：「立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，不適用憲法第90條、第100條及增修條文第7條第1項有關規定。」。

註111：學者從美國法角度說明，重複發生必須奠基在合理之期待或經證實之可能性。參見法治斌，前揭註109文，第130頁。

註112：前揭註14。另參見釋字第601號解釋理由書：「按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，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。其當事人應係指聲請人，聲請解釋對象則為發生疑義之憲法規定或有牴觸憲法疑義之法律規定。故其重在客觀憲法秩序之維護，而非立法委員個人或其他國民主觀權利之救濟。」。

註113：法治斌，前揭註109文，第131頁。

以該項規定有疑義且牴觸憲法，因而聲請解釋¹¹⁴。大法官作成釋字第735號解釋，指明立法院組織法第6條第1項與憲法第69條規定意旨不符，應不再適用。

值得注意者，本件原因事實（臨時會期間對當時行政院院長提出不信任案）發生在101年7月25日，嗣於101年9月17日提出釋憲聲請書¹¹⁵，大法官於105年2月4日方作成釋字第735號解釋。雖然本件解釋是何種類型之解釋，大法官見解未盡一致¹¹⁶，但不論多數意見或不同意見，未以「已無解釋實益」認為本件應不予受理則相當一致¹¹⁷。

對照本件不予受理決議的標準「聲請人據以聲請解釋之原因案件既皆已結案，而無行使彈劾、糾舉或審計權之必要所生發動與行使調查權之憲法上疑義，以及監察職權與立法院總統彈劾權間適用憲法之疑義，已不符大審法第5條第1項所定『行使職權』及『適用法律』之要件」，作成本號解釋時，立法院既然沒有尚未表決的不信任案，與本件不予受理決議所稱「聲請人目前亦未有其他因被調查人身分為總統而無法立案行使調查權」情形應屬一致，然大法官對於二者受理與否，

則有重大歧異¹¹⁸。

其次，雖然立法院相關法規並無「結案」二字，但作成解釋當時，立法院業已全面改選，行政院院長亦已更換，並無原因案件擬對行政院院長提出不信任案，或不信任案遭立法院院長否決情事。又依憲法第3條第3條第2項第3款規定：「不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案」原因案件之立法委員嗣後於正式會期所提之不信任案既未獲通過¹¹⁹，依該規定，一年內不得再對同一行政院院長提不信任案，可見該期間內亦不生立法院組織法第6條第1項有無牴觸憲法或臨時會得否提出不信任案之疑義，然大法官仍作成本號解釋，可見係著眼於類此憲政爭議不論是否在該一年之內，將來仍可能重複發生，並非以立法委員提出聲請時（即聲請書所載之101年9月17日）或作成解釋時（即105年2月4日）原因案件之實際狀態。

伍、結語

111年1月4日開始施行之憲法訴訟法，已採

註114：當時提出聲請的依據與類型，分別是大審法第5條第1項第1款及同條項第3款，也就是同時以疑義解釋及法令（立法院組織法第6條第1項）牴觸憲法而提出聲請，參見該號解釋聲請書。

註115：事實上，立法委員在次日（2012年9月18日）再次對當時行政院長陳冲提出不信任案，同年9月22日表決未通過不信任案。

註116：有認為係疑義解釋，例如林俊益大法官本號協同意見書貳與陸。惟亦有認為係法規違憲解釋，例如葉百修大法官不同意見書。

註117：本號解釋計有陳敏大法官提出部分協同部分不同意見書、葉百修及陳新民大法官分別提出不同意見書，不同意見的部分均集中在立法院職權行使法第37條應否一併解釋部分。

註118：如果以捲入政治漩渦的標準，釋字第735號與監察院的聲請案，那一個屬於捲入政治漩渦？標準為何？筆者認為二者並無重大差異。

註119：即立法院於2012年9月18日（正式會期期間）所提之不信任案，亦未表決通過。另參見釋字第735號林俊益大法官協同意見書之附表（歷來立法院對行政院院長提出之不信任案處理情形一覽表）。

納歷來學說建議刪除疑義解釋的聲請類型，歷來認為疑義解釋使其他憲法機關自我矮化、其他憲法機關過於依賴釋憲者、使釋憲者過早介入政治漩渦且不符司法權的本質。然而實例上，釋憲者作成的疑義解釋中，不乏未涉入政治漩渦，且有其憲政意義與貢獻者。疑義解釋在分類上固為抽象解釋，以本件不受理決議為例，即可知疑義解釋並毫無所憑的空穴來風，事實上，行使職權等要件即具有確定原因事實與範圍的功能。至於司法權本質，各國未能一概而論，若單以我國制度與比較法上不同即謂不符司法權本質，似嫌率斷。論者指出，其他聲請類型未必均能含括疑義解釋聲請類型，以本件不受理決議為例，監察院在聲請時並未主張其監察職權（即依憲法而來之權限）遭受侵害；而當時之總統亦未主張其總統職權因監察院行使職權而受到侵害¹²⁰，甚至聲請前（100年5月19日），總統業已邀請調查委員茶敘（99年2月3日）以解決爭端，可見本件尚無法以機關爭議類型提出聲請，但可以以疑義解釋提出聲請。

對照釋字第735號解釋，該號聲請類型與本件不受理決議雖未必完全相同，但分類上均屬維護憲法秩序的抽象解釋，而非個人憲法權利上的救濟。則在「有無解釋之必要」要件上，似不宜完全套用具體審查的標準，且大法官作成釋字第735號解釋時，立法院業已改選、行政院長亦早已更迭，甚至立法委員所提不信任案（不論是在臨時會或是正式會期所提），均未獲通過，然大法官仍作成解釋，可見原因案件的狀態未有絕對性的影響。然而，本件不受理決議的理由始終圍繞在原因案件已結案、目前監察院無被調查者身分為總統而無法行使監察職權之案例云云，實難謂無前後矛盾，無怪乎有大法官提出不同意見質疑，確屬的論。

大法官受理之聲請案件極多，且大審法固然沒有明定作成解釋的期限，惟從提出聲請到作成解釋逾10年，應屬空前又絕後，以長年被定位為過街老鼠的疑義解釋角度來看，本件不受理決議的結論可說並不意外¹²¹，惟亦可說是大法官錯失完善憲政秩序的良機。

（投稿日期：2022年3月25日）

註120：論者指出，若為憲法權限爭議，其基礎關係即某機關認為另一機關之行為侵害其憲法上之權限，而請求大法官予以裁決該機關之行為係屬違憲的一種類型。易言之，此種類型必須有爭議的二造機關。參見吳信華（2018），〈「發生適用憲法爭議」的聲請釋憲〉，《月旦裁判時報》，第71期，第9頁。

註121：另一個觀察角度是，主張廢除疑義解釋聲請類型的學者先後成為現今的大法官。