

公法判解

從權力分立說明憲法機關忠誠

大法官釋字第520號

【實務選擇題】

行政院停止執行法定預算，並向立法院報告時，依司法院大法官釋字第520號解釋之意旨，立法院應如何處理？

- (A)以院會決議是否聽取報告
- (B)有聽取報告之義務
- (C)由立法院院長決定是否聽取報告
- (D)由政黨協商決定是否聽取報告

答案：B

【裁判要旨】

預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許；若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。至於因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。本件經行政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為上述報告者，立法院有聽取之義務。行政院提出前述報告後，其政策變更若獲得多數立法委員之支持，先前停止相關預算之執行，即可貫徹實施。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，併此指明。

【爭點說明】

(一) 權力分立原則與憲法機關忠誠

1. 憲法機關忠誠之內涵

(1) 所謂「憲法機關忠誠」(Organtreue)，係指各個憲法機關在行使其職權作成決定時，應顧及其他憲法機關的利益，並尊重其權限。簡言之，即指憲法機關彼此間所負的相互扶持、尊重與體諒的義務。

(2) 德國聯邦憲法法院曾對此一概念做過詳盡的描述：「……憲法機關的協調是憲法機關獨立性的變生物，它要求各個憲法機關在行使其憲法上之職權時均須秉和諧合作精神，任何足以傷害其他機關之尊嚴，也因而傷害憲法本身的行為，都應予以禁止。既然每一憲法機關均為憲法所創設，且因其共同協力合作，憲法才能一再獲得其政治內涵與生命力，則每一憲法機關當然就都負有憲法上之義務，竭盡所能，以確保憲法的存續。……因此，任一憲法機關，倘於行使職權之際，未能給予其他憲法機關適度之尊重，而竟公然以言詞與行動加以貶抑，就與憲法所課予的憲法義務背道而馳。」由此可知，「憲法機關忠誠」主要是充作解決機關權限爭議的憲法原則，其不但可作為憲法機關不成文的「行為義務與權利的法源」，並且具有「權限行使界限」(限制權力濫用)的功能，更可在司法審查上扮演「一般解釋原則」的功能，蓋此原則之目的既然在於避免權力的相互封鎖與摩擦，經由整合以求國家統一性的維持，故釋憲機關在解決機關權限衝突時，自有義務選擇有利於統一性維持的解釋方法。

2. 憲法機關忠誠與權力分立之關係

若問「憲法機關忠誠」原則之憲法依據為何？則答案可指向憲法上最重要的結構性基本原則—權力分立原則。雖然「憲法機關忠誠」看似要求權力的相互支持與尊重，而權力分立的主要目的則在於權力的相互制衡，乍看之下兩者似無同出一源的可能。但細究之，其實不難發現兩者具有不可分割的密切關係，因既然一國憲政體制建立在權力平等分治的基礎上，而各平等分治的權力在灰色地帶不可避免地會發生摩擦與衝突，則為避免力量因摩擦而相互抵銷與流失，至各權功能無所發揮，就不能不求諸「憲法機關

忠誠」原則的助力，因此，對權力分立而言，「憲法機關忠誠」可說具有某種補充的功能。

(二) 憲法機關忠誠與大法官會議解釋

1. 憲法機關忠誠原則在我國釋憲實務上，雖未曾為大法官明白引用，實則如能把握憲法機關忠誠中，各個憲政權力部門應相互尊重、維持國家的統一性的意旨，則早在釋字第3號解釋，大法官為解決法律提案權的憲法爭議而指出的「五權分治、平等相維」，實已蘊含憲法機關忠誠之精神。至於像是釋字第325號解釋對於立法院（文件調閱權）與監察院（調查權）對其他國家機關獨立職權之尊重；釋字第342號解釋確立的司法審查應尊重「議會自律原則」等歷來大法官就「權力相互尊重」所作的多號的解釋，皆可視為「憲法機關忠誠」在我國的具體實踐。
2. 「憲法機關忠誠」晚近在我國釋憲實務運用的軌跡，厥為釋字第520號解釋，該號解釋就行政院可否逕自停止執行核四預算之爭議，大法官認定行政院有「適時向立法院提出報告並備質詢」的義務，雖然大法官在此係以「行政對立法負責」以及「尊重立法院對國家重要事項之參與決策權」作為立論依據，實則在興建核四是否屬於立法院所得參與議決的國家重要事項尚有爭論的情況下，有學者以為倘能援用「憲法機關忠誠」作為立論基礎，當更具說服力。除此之外，大法官於釋字第520號解釋另提及行政院就重大政策之變更提議向立法院提出報告時，「立法院有聽取之義務」，則明顯為「憲法機關忠誠」原則在議會對政府之關係上的應用，當無疑義。

【相關法條】

中華民國憲法增修條文第3條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！