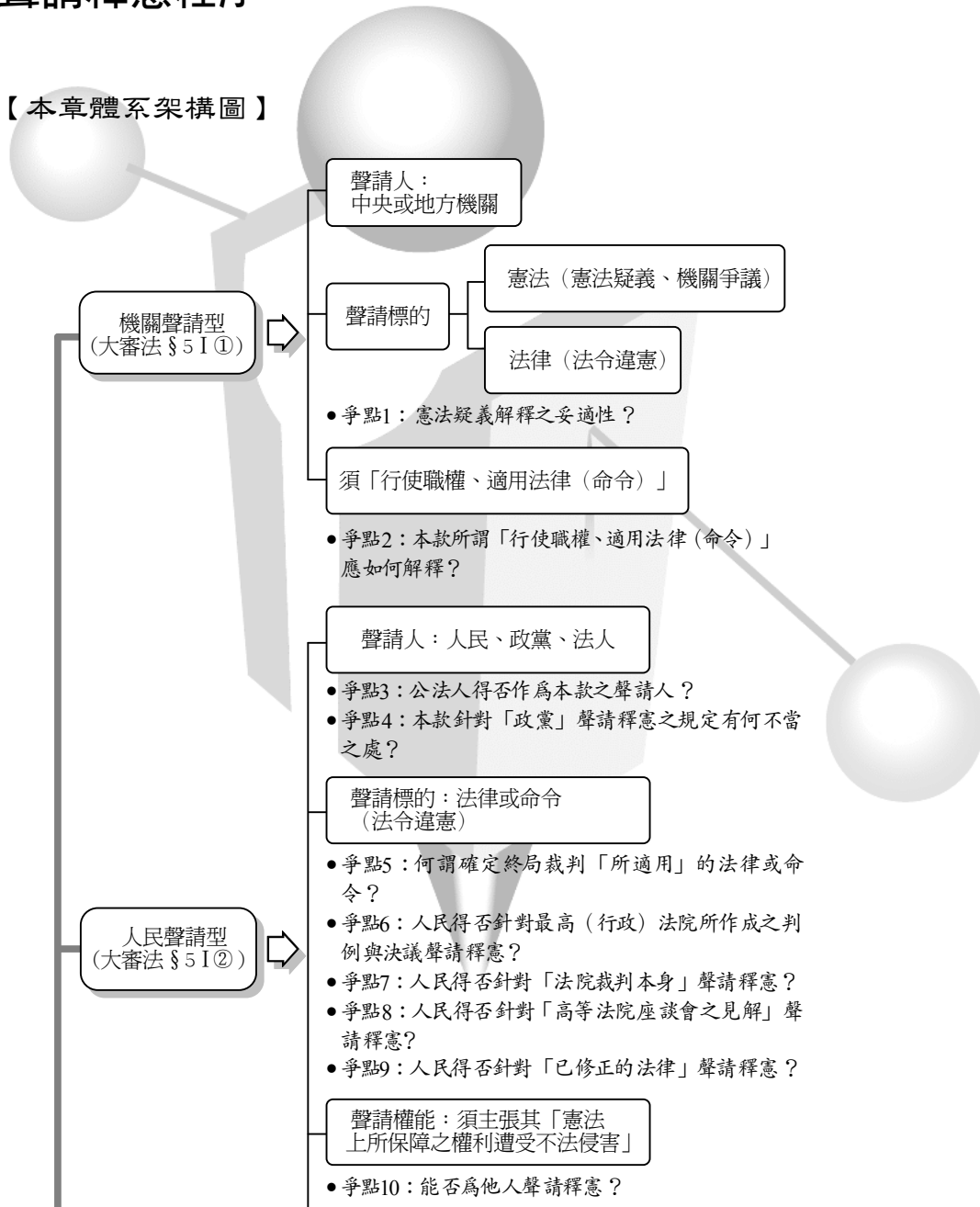


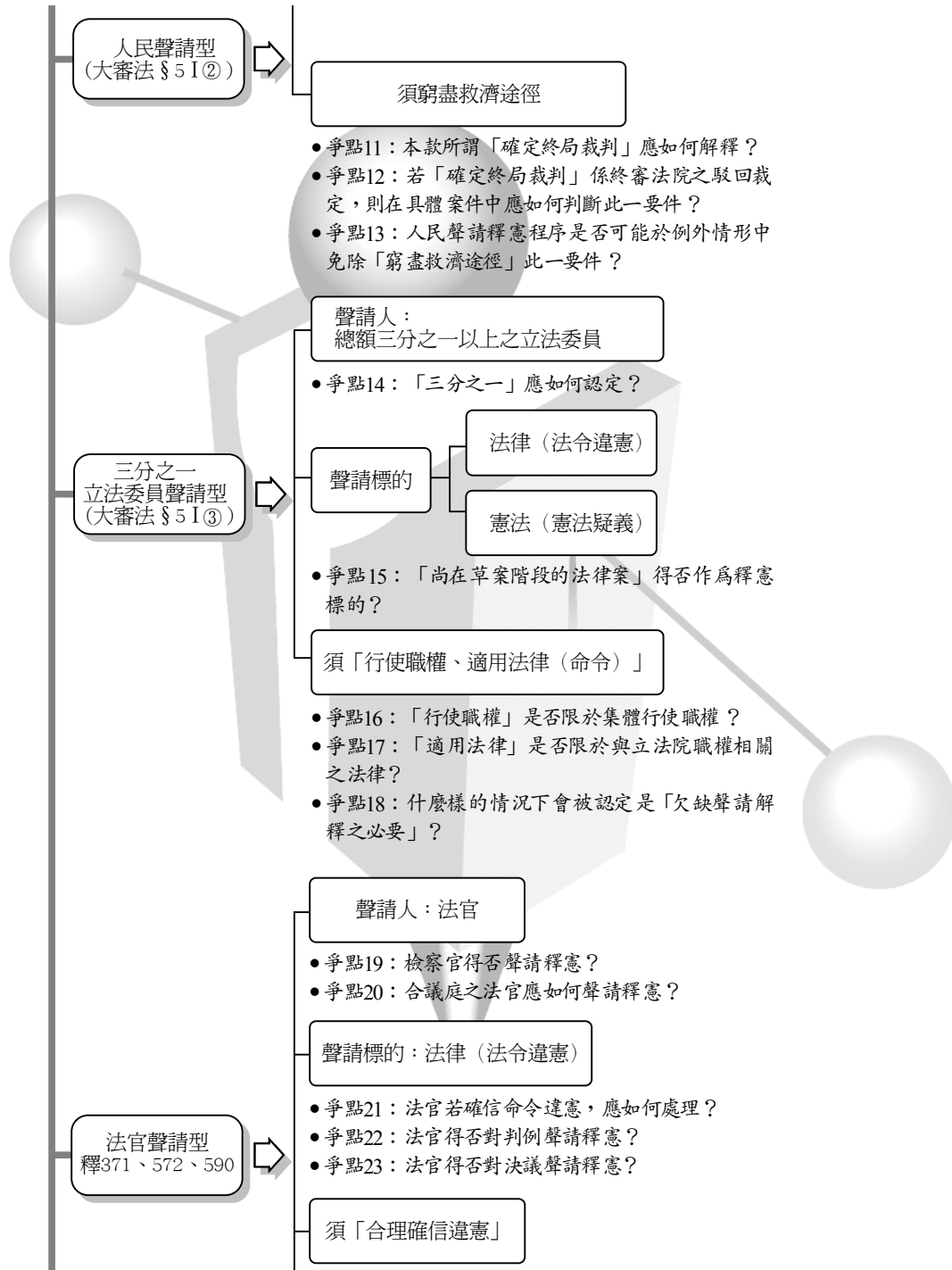
聲請釋憲程序

【本章體系架構圖】



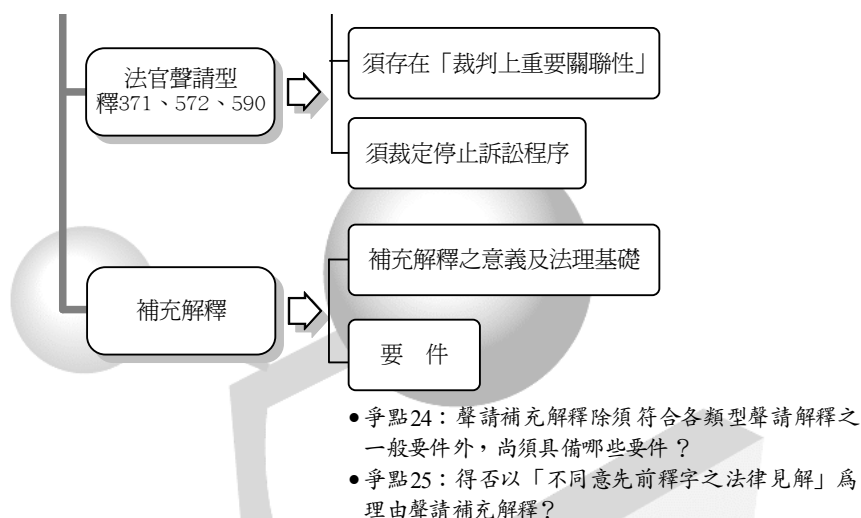
【高點法律專班】

版權所有，重製必究！



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！



作者叮嚀

本章主要是要介紹各種有權聲請人其聲請的合法性要件，除了法官聲請釋憲是依照釋字第371、572、590號解釋外，其他主要依據都是司法院大法官審理案件法（下稱「大審法」）第5條第1項各款。

2019年公布憲法訴訟法，該法最重要的變革即是讓司法院大法官全面「法院化」，未來皆一律以憲法法庭作成「判決」，取代用會議形式作成解釋之運作模式，而新法亦針對大法官解釋（憲法法庭判決）之聲請程序、效力等，做了更細緻的規範與修正。又雖然說2019年初已公布憲法訴訟法，惟該法三年後才會正式開始施行，因此目前大審法仍為現制下所適用的條文，而考試上都必須以「現行適用的條文」作為答題依據，所以考試上遇到違憲審查的題目，作答上仍然是以大審法為主。因此本章在介紹各聲請人的聲請要件時，也會著重在大審法第5條第1項各款的解釋論重點以及其所衍生出的學說實務爭議。

當然既然憲法訴訟法已經修正通過，就不可不知新法內容，因此筆者還是會在本編各章內容中幫同學們補充新法的修正重點。至於新法在考試上的用法，主要是在用舊法（大審法）得出本案結論後，最後再附帶說明新法規範；或是當舊法與新法規範內容有衝突時（例如舊法下人民不得對「確定裁判本身」聲請釋憲，而新法則引進「裁判憲法訴願」，使人民得以直接針對法院裁判聲請釋憲），即可將舊法見解與新法見解列為甲乙兩說，最後再採其中一說，而筆者建議若新舊法規範不一致時，最好是採取新法見解。

【高點法律專班】

30
版權所有，重製必究！

一、機關聲請型

大審法第5條第1項第1款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：一、中央或地方機關，於其行使職權，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。」依本款之規定可知機關聲請釋憲之要件如下。

(一)聲請人：中央或地方機關

1. 中央機關：專指「憲法機關」而言，即憲法明定的中央最高機關。包括總統¹、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院。
2. 地方機關：直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所；直轄市議會、縣（市）議會及鄉（鎮、市）民代表會。
3. 另外要注意的是，無論是中央或地方機關，能依本款聲請釋憲的一定是中央或地方的「最上級」機關，若為下級機關，依大審法第9條規定²，其聲請應經由上級層轉。

(二)聲請標的：憲法（憲法疑義、機關爭議）、法律（法令違憲）

爭點1 憲法疑義解釋之妥適性？³

(一)憲法疑義解釋之意義

解釋文中僅呈現憲法含義之闡明者即屬於憲法疑義解釋，以法學三段論法來看，憲法疑義解釋中即欠缺法律適用之涵攝作用，亦即憲法疑義解釋並非憲法之適用行為或具體化於個案之行為，僅係對於憲法規定之闡述。

(二)憲法疑義解釋之類型

1. 憲法相關規定意涵之闡釋：例如釋字第328號解釋指出「固有疆域」之界定係屬政治問題，非屬大法官得解釋之對象。
2. 憲法規定不明時對憲法意旨之闡釋：例如釋字第419號解釋針對「副總統得否兼任行政院長」為闡釋。
3. 行憲障礙之處理：例如釋字第31、261號解釋解決中央民意代表任期屆滿應否改選之問題。

1 依釋字第541號解釋，具有聲請適格的中央機關為「總統」而非「總統府」。

2 大審法第9條：「聲請解釋機關有上級機關者，其聲請應經由上級機關層轉，上級機關對於不合規定者，不得為之轉請，其應依職權予以解決者，亦同。」

3 蔡宗珍（2010），〈憲法疑義解釋程序之功能與存廢省思〉，《台灣法學雜誌》，148期，頁27-48。

4. 行憲之具體指導：例如釋字第520號解釋針對行政院應踐行何等程序方能停止核四預算之執行為解釋。

(三) 憲法疑義解釋是否適宜作為一種解釋類型？

1. 肯定說

- (1) 具有預防憲政爭議、並權威地引導行憲之功能。
- (2) 或謂憲法疑義解釋欠缺個案涵攝，與司法權之本質不符，然憲法疑義解釋之聲請必以有爭議的兩造當事人為前提，並非與個案毫無關聯，故與司法權之本質並無不符。

2. 否定說

- (1) 憲法疑義解釋乃不具涵攝作用之抽象規範解釋活動，與司法權之本質難以契合。
- (2) 或謂憲法疑義解釋仍以有爭論之兩造當事人為前提，然而此等原因事實並非大法官解釋之「標的」，至多僅為發動解釋之「原因」；申言之，以法學三段論法來說，憲法疑義解釋僅有大前提內涵之釐清，未有小前提之個案事實，更無任何涵攝作用可言⁴。
- (3) 憲法疑義解釋使大法官得以指導行憲運作，恐怕過度介入政治，有違民主原則與責任政治原則。

👁️! 新法焦點剖析

在大審法規範下，除了機關可以聲請憲法疑義解釋外，立法委員亦得聲請憲法疑義解釋，惟2019年公布的憲法訴訟法卻刪除了「憲法疑義」此一訴訟類型，在新法架構下無論何人皆不得聲請憲法疑義釋憲。

其修法理由略為：「現行條文（編按：即大審法）第五條第一項第一款前段及第三款前段之『適用憲法疑義』案件類型，相較於其他國家憲法法院之職權，極為特殊，究其制度之設計，源自行憲前司法院作為法律釋疑者或指導者之傳統，惟於行憲已屆七十年之今日，實有檢討修正之必要。考量大法官所行使者係司法權，不宜就未成形之國家意志或明顯涉及政治立場抉擇之問題，作成抽象法律意見，浪費寶貴之司法資源；復考

4 附帶一提，有些同學看到這裡，可能會想說法令違憲解釋不是也是抽象解釋而沒有針對個案嗎，那這種抽象解釋怎麼沒有違反司法權本質的疑慮呢？這裡必須要注意的是，法令違憲解釋仍然有符合一般司法權的涵攝作用，只是與個案涵攝不同而已。申言之，一般法院在進行三段論法操作時，大前提是「法律」，小前提是「個案事實」，涵攝後會得出「本案結論」；至於憲法法院的法令違憲審查，大前提是「憲法」，小前提是「法令」，涵攝後會得出「系爭法令之合憲性」。然而在憲法疑義解釋中，完全只有針對大前提「憲法」的意涵為闡釋，而無任何涵攝作用。

量現今憲法意識及憲政主義精神已經普及全國上下，深植人心，各機關及立法委員本應本於對憲法之認識與理解，正確詮釋並適用之，只有在與其他機關發生權限爭議，或是面對適用之法規範有牴觸憲法之爭議時，始需由大法官行使司法權定紛止爭。……於本法修正刪除『適用憲法疑義』案件類型。」

(三)須「行使職權、適用法律（命令）」

爭點2 本款所謂「行使職權、適用法律（命令）」應如何解釋？⁵

(一)案例說明

2016年10月6日，監察委員接獲民眾陳情《不當黨產條例》疑似違憲，經調查後認定系爭條例有不符憲法權力分立等七大違憲嫌疑，並於2017年經監察院會通過向法院聲請釋憲。試問：此一聲請案程序上是否合法？大法官應否受理本案？

(二)學者評析

1. 針對大法官應否受理本案，李建良教授與陳愛娥教授剛好作出相反的結論，究其原因，乃是兩位教授針對本款性質究竟為「客觀訴訟」或「主觀訴訟」在認定上有所不同所致：

- (1)客觀憲法訴訟：憲法或法律明定聲請釋憲的主體或機關，不問是否涉及該主體的權利或該機關的職權，性質上與「公益訴訟」相同。
- (2)主觀憲法訴訟：提起憲法訴訟的主體或機關必須主張其權利或職權受有侵害，或至少發生憲法有關職權的適用疑義。
- (3)附帶一提，「主觀憲法訴訟」之內涵固然有待立法者加以形，不過由於人民權利與機關核心職權受憲法直接保障，於法無明文或有所闕漏時，得由釋憲機關創設程序規定，以貫徹憲法保障基本權與憲法機關權限之規範效力；反之，「客觀憲法訴訟」建制與否，則如同公益訴訟之是否採用，屬立法形成自由問題。

2. 大審法第5條第1項第1款之性質：主觀訴訟說（李建良教授）

(1)本款屬於「主觀訴訟」

大審法第5條第1項第1款係以行使職權，或適用法令為要件，核其性質屬於主觀之憲法訴訟，與不問是否行使職權或適用法令與否之單純客觀憲法訴訟，容有不同。

5 李建良（2018），〈關於監察院聲請釋憲的若干方法論問題〉，《月旦法學雜誌》，280期，頁122-132；陳愛娥（2018），〈監察院行使調查權聲請釋憲要件說明會意見〉，《月旦法學雜誌》，280期，頁133-141。

(2) 本款之解釋

① 行使職權：基於釋憲制度之體系解釋與目的解釋，所謂行使職權，專指「行使憲法賦予之職權（憲法職權）」，至於法律賦予之職權則不包括在內。

② 適用法律：基於主觀憲法訴訟之制度體系，應為目的性限縮解釋，故所謂「適用」者，須在中央機關法定職權或主管事項之範圍內方屬之。

(3) 本案涵攝

① 綜上所述，監察院於行使憲法上的職權時（例如行使彈劾或糾正權等），其所調查的事項涉及法律或命令的解釋適用而發生有牴觸憲法之疑義者，除該法律或命令之主管機關為監察院者外，難謂該當大審法第5條第1項第1款「適用法令」之要件。

② 故本案中，監察院既然不是不當黨產條例的主管機關或裁罰機關，自無「適用」黨產條例之可言，本件聲請案與大審法第5條第1項第1款之要件不合，大法官應為不受理之決議。

3. 大審法第5條第1項第1款之性質：客觀訴訟說（陳愛娥教授）

(1) 本款屬於「客觀訴訟」

本款之制定係參酌德國「抽象法規審查」的類型而制定，屬於一種客觀訴訟程序，其目的係用以建構客觀之憲法秩序。

(2) 本款之解釋

① 行使職權：考量到本款作為一種客觀訴訟，解釋上應從寬；又本款既以建構合憲秩序為目的，其聲請即應具有一定之公益要件。故本款所謂「行使職權」應目的性擴張理解為「與職權有關，而有請求闡明的公共利益」。

② 適用法律：基於上開客觀訴訟之思考，應理解為「行使職權所適用或涉及的法律條文」，而不以行使職權所依據的法律條文為限。

(3) 本案涵攝

本件聲請案中，監察院係「於行使調查權，適用相關法律發生牴觸憲法疑義」，監察院行使其憲法賦予之調查權涉及不當黨產條例，並以之為聲請標的，且監察院聲請理由書中亦已明確指出本件釋憲案所涉及的憲法上重要性（＝有請求闡明的公共利益），符合本款要件，故大法官應受理本案。



作者叮嚀

本案即為近來備受注目的《不當黨產條例》釋憲案，為此大法官還特別於2018年7月召開說明會，邀請六位學者就本案應否受理進行說明，當時多數學者是主張大法官不

應受理（而最後大法官亦作成不受理決議⁹），因此筆者也建議同學們採取不受理的結論。

又筆者之所以挑選李建良教授與陳愛娥教授的見解，完全是基於考試實用性考量！因為這兩位教授之所以見解不一致，主要在於他們對於本款性質（主觀or客觀訴訟）的理解不一樣所致，因此在準備考試上，只要把握此一前導法理思想（**主觀訴訟—從嚴解釋；客觀訴訟—從寬解釋**）即可，不用再背其他太多的東西。此外，在考卷上若是可以點出憲法訴訟在設計上具有主觀訴訟與客觀訴訟的差異，也能讓老師知道（或至少誤以為）你對於違憲審查制度的訴訟法理有一定程度的理解，也會有加分的效果。

👁️! 新法焦點剖析

關於機關聲請釋憲之程序要件以及訴訟類型，2019年公布的憲法訴訟法有以下之規範：

(一)刪除憲法疑義訴訟（詳見本章爭點1之說明）。

(二)法令違憲訴訟之要件

1. 憲法訴訟法第47條第1項規定：「國家最高機關，因本身或下級機關行使職權，就所適用之法規範，認有抵觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」
2. 其修法理由略為：「國家最高機關之存在，具有**追求維護憲政秩序及客觀公共利益之目的**，其聲請憲法法庭判決，雖不以其本身或下級機關於憲法上權限受到侵害為前提，惟仍應以其本身或下級機關行使職權為要件，以落實聲請程序之事件性。」
3. 新法的修法理由明確指出機關聲請法令違憲訴訟，其性質上屬於客觀訴訟程序，此

6 大法官作成不受理決議主要的理由為：

(1)本聲請案不符合「行使職權」之要件：

- ①依憲法增修條文第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。憲法第95條及第96條規定之調查權則為監察院行使其憲法職權所必要之輔助性、手段性權力，調查權之發動及行使，應以監察院得依憲法行使其彈劾、糾舉或審計等目的性權力為前提。如與監察院上述憲法職權無關或逾越其範圍者，應無從發動調查權。
- ②查聲請人在本件聲請僅以調查權為其所行使之職權，而未陳明其行使調查權之目的性權力為何，已不符大審法要件。依本院釋字第14號解釋意旨，聲請人既無從對立法委員行使彈劾或糾舉權，則本案至多亦僅能行使調查權，而無從進而行使任何目的性權力。至於行政院之未對不當黨產條例提出覆議或聲請釋憲，並非聲請人所得監察之事項，從而亦無從對之行使調查權。

(2)本聲請案不符合「適用法律」之要件：

查聲請人係主張行使調查權所生「法令違憲審查權」，足見其所聲請解釋之不當黨產條例，並非聲請人行使調查權時所需適用之法律，而為其調查之標的。

是否代表爭點2即應採取陳愛娥教授的見解，認為監察院的聲請係屬於合法？筆者認為答案是否定的，蓋從修法理由看出，雖然本款是客觀訴訟，但是「仍應以其本身或下級機關行使職權為要件」，惟監察院並非不當黨產條例之主管機關，不符合「行使職權、適用法律」之要件，故其聲請仍屬不合法。

(三)獨立機關聲請法令違憲訴訟

1. 如前所述，在舊法下所謂機關專指最高機關而言，因此若非最高機關必須經由層轉程序，交由最高機關決定是否聲請釋憲（例如法務部若認為法令有違憲疑義，不得自行聲請釋憲，必須層轉交由行政院決定是否聲請），此係基於行政一體考量。
2. 惟獨立機關有其特殊性，其設立之目的即係用以排除行政一體，因此憲法訴訟法第47條第3項規定：「中央行政機關組織基準法所定相當二級機關之獨立機關，於其獨立行使職權，自主運作範圍內，準用第一項規定。」也就是說，獨立機關在其職權範圍內，排除層轉規定，得自行聲請憲法訴訟。

(四)機關爭議訴訟之要件

1. 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。」
2. 新法最大的特色在於，增訂「經爭議之機關協商未果者」此一要件，蓋基於司法之最後手段性，各機關應先經政治協商程序試圖解決紛爭，以免司法過早介入政治紛爭，故僅於協商未果之情形，方得聲請憲法訴訟。

【高點法律專班】

版權所有，³⁶重製必究！