**司法院大法官第1482次會議不受理決議第四案摘要**

說明：本摘要係由大法官書記處依決議整理摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成大法官決議的一部分。

──────────────────────────────────

聲請案號：會台字第13398號

聲請人：監察院

不受理決議日期：107年10月5日

**事實背景**

1. 立法院於民國（下同）105年7月25日三讀通過政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱不當黨產條例），經總統以105年8月10日華總一義字第10500091191號令公布施行。
2. 聲請人於105年10月6日接獲民眾陳訴，稱不當黨產條例有違憲疑義，且行政院有怠於移請覆議及聲請釋憲等情。聲請人遂於同年12月16日立案調查後，以行使調查權，認不當黨產條例有違憲疑義，於106年3月22日函詢行政院，並於同年月24日依大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第1款規定，向本院聲請解釋憲法。聲請意旨關於本案應予受理之程序部分略謂：聲請人主張其係行使調查權所生之「法令違憲審查權」，適用不當黨產條例，認該條例有違憲之虞，向本院聲請解釋，符合大審法之聲請要件；另主張五五憲草曾賦予聲請人有法律違憲解釋之專屬聲請權。又本院就聲請人歷年聲請，多予受理，已為慣例。
3. 嗣行政院以106年4月5日院臺規字第1060085556號函（下稱系爭函）回復聲請人，聲請人認系爭函關於適用不當黨產條例所表示之見解，與聲請人之見解有異，乃於106年4月19日依大審法第7條第1項第1款規定，向本院聲請統一解釋。
4. 本院於107年7月10日就聲請解釋憲法部分受理與否召開公開說明會，邀請聲請人、行政院代表及學者專家到會說明。

**理由**

1. 按中央或地方機關，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，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第1款定有明文。又中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者，得聲請統一解釋。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限，大審法第7條第1項第1款亦定有明文。
2. 憲法並未賦予聲請人有法律違憲審查權或專屬聲請權

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。聲請人雖主張制憲前五五憲草原規定擬將法律違憲聲請權專屬監察院行使。惟查上述五五憲草規定已於制憲過程中刪除，國民政府於35年提出交制憲國民大會審議之中華民國憲法草案修正案亦無此規定，顯見制憲者無意賦予聲請人有法律違憲解釋之專屬聲請權。

1. 本院對監察院歷年聲請並無均予受理之憲政慣例，受理與否仍應依大審法判斷

查聲請人向本院提出之聲請，並無均予受理之憲政慣例。以本件所聲請之法律違憲解釋而言，係監察院直接挑戰立法院所制定法律本身之合憲性。此類聲請案除涉及五權分立憲政體制之平衡，亦與立法院本身之民主正當性變遷有所關連。本院對於聲請人之歷年聲請案，可以81年12月立法院全面改選為時點，而分別觀之。

（1）81年立法院全面改選前，本院曾從寬受理監察院之聲請，有其特殊歷史背景

 在81年12月立法院全面改選前，本院確曾多次受理監察院聲請憲法解釋或統一解釋，並作成多號解釋。其中多數屬於統一解釋之聲請，或屬單純憲法疑義解釋之聲請。監察院直接針對法律是否違憲所提之聲請案，經本院受理並作成解釋者，則有本院釋字第105號、第166號及第331號解釋。

 查上開三號解釋均係在81年12月立法院全面改選之前聲請並受理（其中釋字第331號解釋於立法院全面改選後之82年12月30日公布），斯時立法院功能尚未成熟，是否立法及如何修法在實務上多由行政院主導或推動。監察院基於其對於行政院之監察權，擴及於當時在行政院推動立法下所產生之法律違憲爭議，因而聲請解釋，又當時憲政體制猶在發展中，向本院提出之聲請案件總數及本院所為解釋總數均不多，且以機關聲請為主（行政院最多，監察院其次）；人民聲請案件則因制度限制、權利意識尚未成熟等種種因素，相對較少。本院之從寬受理當時監察院提出之多件聲請，是有其特殊歷史背景。惟對於本院從寬受理監察院之聲請，當時已有大法官持不同立場。

 本院釋字第331號解釋在表面上看似監察院直接以法律違憲為聲請對象，但實質上仍是以行政機關之怠於行使修法提案權為監察權之行使對象。

（2）81年立法院全面改選後，憲政運作漸入常軌，本院已逐案依法審查是否受理

 在81年12月立法院全面改選，第二屆立法委員於82年2月就職後，立法院逐漸發揮國會功能，且各項權利救濟及權限爭議解決機制（包括釋憲機制）也漸次完備，憲政運作漸入常軌，本院對於監察院之聲請解釋，亦已本於憲政體制，依照大審法所定要件，逐案決定是否受理監察院之聲請，而非繼續放寬要件之審查，並一律受理。

 監察院於此期間內曾提出8件統一解釋聲請案，除有3件不受理外，其中5件經本院受理並作成釋字第489號、第513號、第566號、第621號及第743號解釋。在釋字第489號解釋，監察院於行使調查權後，是得以進而對主管機關（財政部）行使彈劾、糾舉等監察權；在其他四號解釋，監察院則均已分別提出糾正案。此與聲請人在本件聲請案僅發動調查權，且無從行使監察權，明顯有別。

 又監察院於立法院全面改選後，除本件外，另曾提出5件聲請憲法解釋案。除2件尚未決定外，就其餘3件，本院受理並作成解釋者，有本院釋字第530號及第589號解釋；認不符合聲請要件而不受理者，有99年7月30日本院大法官第1363次會議對會台字第9894號監察院聲請案所為之不受理決議。

 釋字第530號解釋，係以命令為聲請標的，並有針對具最高司法行政機關地位之司法院進而行使監察權之可能

 。

 釋字第589號解釋，監察院辦理第3屆監察委員之退職事件時，認該屆監察委員之退職及撫卹應適用之政務人員退職撫卹條例相關規定有違憲疑義，因而聲請本院解釋。按監察院於該案係行使與其組織、人事、預算等相關之職權，且上述法律也確屬監察院辦理監察委員退職撫卹時所適用之法律，本院而予受理。然聲請人於本案既無從對立法委員行使彈劾、糾舉等監察權，其所聲請解釋之不當黨產條例亦非聲請人所適用之法律，兩者情形顯然有別，故本院釋字第589號解釋自亦難引為受理本件聲請之參考或依據。

 本院對會台字第9894號監察院聲請案之不受理決議，本院審查後，認「監察院所調查及彈劾之對象固為檢察總長，惟於本件中行使調查權及彈劾權時，並未適用上開法院組織法之規定。是其聲請核與司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定不合，依同條第3項規定，應不受理。」與本件情形類似，可資參照。

1. 有關聲請解釋不當黨產條例違憲部分，不符大審法第5條第1項第1款之聲請要件，應不受理

（1）現行大審法設有不同聲請類型之要件規定，此等規定，除涉及聲請人民請求司法救濟之權利或聲請機關之相關權力外，亦與釋憲權之定位與範圍有關，原則上應一體適用於所有聲請人民或機關，本院不宜對於不同人民或機關給予從寬或從嚴之例外，因而逾越法律對於聲請要件所劃定之權力界限。

（2）本院是否應受理本件聲請，除應依大審法第5條第1項第1款後段規定，審查聲請人究係行使何種職權及如何適用法律外，另應考量如從寬受理本件聲請，則對於我國憲政體制下，監察權與立法權間之權力分立與平衡，究會產生如何之影響。

（3）本件聲請不符合「行使職權」之要件

 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。監察院為行使其上述憲法職權而發動調查權，如認其行使調查權所依據之法律（如監察法）有牴觸憲法之疑義，從而聲請解釋該法律違憲，固仍可符合行使職權之要件。惟如立法院或地方議會之立法、行政院是否對法律案等提出覆議、總統之彈劾或罷免等，而僅係單純為調查而調查，則明顯逾越監察院之憲法職權範圍。

 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。

 本院若未依大審法規定審查聲請人是否符合行使職權之要件，而從寬受理本件聲請，反將破壞現行憲政體制及大審法相關要件規定。特別是在類似本件聲請之「人民陳情─立案調查─聲請釋憲」之模式下，本院如無視本件聲請之不符聲請要件而逕予受理，則將會使監察院因此取得其自稱之「行使調查權所生法令違憲審查權」，從而得以對立法院之立法，全面行使一般性之抽象審查權。如此結果將不僅逾越憲法所定監察權之範圍，更反會造成監察權與立法權間之權力不平衡，甚至破壞五權分立憲政體制。又依大審法規定，人民憲法上所保障之權利受不法侵害時，應依法定程序提起訴訟，並用盡審級救濟後，始得據確定終局裁判向本院聲請解釋憲法。本院如從寬受理本件聲請，無異間接容許人民得藉上述模式，迴避有關確定終局裁判、用盡審級救濟等程序要求，而提前聲請釋憲，此可能使大審法所定人民聲請要件形同虛設。

（4）本件聲請不符合「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。

（5）重大事件之受理，仍應符合聲請要件，斷無僅因聲請案具憲法價值或屬重大政治或社會事件，即予受理，而無視其不符聲請要件之程序瑕疵。

1. 有關聲請統一解釋部分，應不受理

聲請人於本案僅主張行使調查權，並未進而對行政院行使彈劾、糾舉或糾正等監察權；又行政院應監察院函詢所為函復中，就其是否將不當黨產條例移請覆議及聲請釋憲所表示之見解，尚非行政院就其職權上「適用」不當黨產條例所表示者，自難謂監察院就其「職權上」「適用法律」所持見解，與行政院適用同一法律時已表示之見解有所歧異。是此部分聲請，核與大審法第7條第1項第1款前段所定要件不符，依同條第3項規定，亦應不受理。

黃大法官虹霞提出協同意見書。

湯大法官德宗提出不同意見書，黃大法官璽君、林大法官俊益、張大法官瓊文、吳大法官陳鐶加入「壹」之部分。