

釋字第七四三號解釋不同意見書

黃璽君大法官 提出

本號解釋多數意見認本件監察院聲請統一解釋，核與司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定之要件相符，應予受理。本席尚難贊同，爰提不同意見如後：

一、聲請統一解釋之程序要件，須符合權力分立原則

本院大法官依憲法增修條文第五條第四項與憲法第七十八條規定，擁有統一解釋法律及命令之權，係因司法權之獨立性、中立性、被動性與裁判（或解釋）之拘束性，基於權力分立之最適機關功能理論而來。法令是抽象之法規範，將具體案件涵攝於抽象法律構成要件之過程，各機關無可否認地擁有法令解釋權。而權力分立原則，要求權力分立且制衡，因此各機關間可依職權適用法令並有權解釋之，且不同權力機關應相互尊重，所持之法律見解原則上不相互拘束。大法官對於不違憲之法律或命令，有最後之統一解釋權，乃為維護法律評價之分工及統合¹，使本院負責闡釋法律及命令之正確意義，俾為各機關適用該項法令之準據²。

二、大法官審理案件法（下稱大審法）聲請統一解釋要件

大審法第七條第一項第一款規定：「有左列情形之一者，得聲請統一解釋：一、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。但該機關依法應受

¹ 釋字第五八〇號解釋，楊仁壽大法官部分不同暨協同意見書。

² 釋字第一八八號解釋理由書。

本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。」一般認為此一機關聲請統一解釋之程序要件有：1. 聲請主體：須為中央或地方機關；2. 聲請客體：須兩機關對同一法律或命令所表示之見解，有所歧異；3. 聲請權能，須該法令見解之歧異與機關行使之職權相關連；4. 統一解釋之必要，該法律見解之爭議將因解釋之作成而有效獲得解決；5. 須歧異見解之機關間沒有相互隸屬、監督關係。機關聲請統一解釋，所涉及者通常是不同權力體系間之機關或者中央或地方權限劃分之問題。關於解釋聲請統一解釋之程序要件時，必須符合權力分立原則之要求，避免過度或過早介入，除了避免大法官淪為諮詢機關，相對的亦是對於機關本身法令解釋權之尊重。而本件監察院聲請統一解釋，並不符合上述第二要件與第三要件，應予不受理。

三、本件聲請不符合兩機關所表示之見解有所歧異要件

釋字第二號解釋謂「適用法律或命令發生其他疑義時，則有適用職權之中央或地方機關皆應自行研究，以確定其意義而為適用，殊無許其聲請司法院解釋之理由，惟此項機關適用法律或命令時所持見解，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，苟非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，則對同一法律或命令之解釋必將發生歧異之結果，於是乃有統一解釋之必要，故限於有此種情形時始得聲請統一解釋。」聲請統一解釋必須具備機關間見解歧異之要件，假如各機關適用法令對之有任何疑義，皆可聲請本院解釋，無疑地將否定機關本身之法令解釋

權，故僅為法律疑義不可聲請解釋，若無見解有異之情事，亦不得聲請³。聲請統一解釋者，必須對適用同一法律或命令之規定，聲請機關所持見解，與他機關先前已對外表示之見解發生歧異⁴。依大審法第八條第二項第二款規定，聲請機關必須說明法律或命令見解發生歧異之經過，並提出關係文件。本件聲請人主張其與行政院有見解歧異情形，所提關係文件為行政院一〇三年五月五日院臺交字第一〇三〇一三三三〇〇號函。惟查監察院於調查原因案件時，不贊同內政部及交通部所表示見解，而函請內政部與交通部之上級機關亦即行政院，就監察院約詢事項予以答覆後，行政院以上開函覆，表示「尊重相關權責機關研處情形」，此涵僅係彙整內政部與交通部之見解，行政院並未以此函表示其法令見解。本院在監察院並無證明與行政院有見解歧異之情形下，應認不符合聲請要件而不受理。

四、本件聲請不符合兩機關所表示之見解須與其職權行使相關聯要件

大審法第七條第一項第一款規定「就其職權上適用法律或命令所持見解」，所謂「其職權上」，係指各機關行使其憲法或法定之職權，發生見解歧異之同一法律或命令必須與規範該機關職權之憲法或法令相關連，所謂「其職權上」應解作機關「行使職權」⁵。蓋機關為未於行使職權時，即得任意主張與其他機關解釋法令之不同見解而聲請統一解釋，將使大法官淪為諮詢機關，並可

³ 釋字第一五八號姚瑞光大法官不同意見書、第一五七號姚瑞光大法官不同意見書參照。

⁴ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，2013年9月，頁627。

⁵ 吳庚大法官亦認為，所謂就其職權上適用法律或命令，與同法第五條第一項第一款行使職權適用法律與命令意義相同。吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，2013年9月，頁627。

能侵及他機關解釋法令之權限，違反權力分立原則⁶。其次，不僅本機關所做出之見解必須與行使職權相關連，與本機關見解歧異之他機關之見解，也必須與行使職權相關。蓋無論是聲請機關或他機關，可對與其職權無關之具體事件任意發表見解，而造成兩機關見解歧異，亦與權力分立原則有違。於本件監察院聲請統一案中，行政院係於監察院提出本件聲請案後，以行政院一〇四年九月二十一日院臺交字第一〇四〇〇五〇三二三號函覆本院函詢中，始表示其與交通部及內政部分別按其權責之研處「並無不同意見」，惟無論行政院上揭函覆本院函詢或行政院前開一〇三〇一三三三〇〇號函覆監察院，均非就本件聲請案之原因案件行使職權所必要，換言之，行政院前開二函所表示之意見，與行使職權無關。否則監察院於案件調查中，約詢本未曾表示見解之機關，一經該受詢機關答覆即可視作其職權行使所表示之見解，使本無歧異見解形成歧異見解，並非妥適。

五、本件聲請統一解釋之法令，並非監察院職權上所適用之法令

聲請統一解釋，聲請機關必須確係就其職權行使上對某法令之見解，與其他機關基於法定職權所產生之見解不同。雖有學者認為，「職權上適用法令所表示之見解」，應非職權上直接適用，而係職權上所涉及者⁷。依此見解，監察院於本案雖非因職權關係而直接適用大眾捷運法，但確係因對案件之調查研究所涉者，亦得成為聲請

⁶ 大法官第 1423 次會議不受理決議（第二案）。

⁷ 吳信華，釋憲程序中大法官的「闡明權」與訴訟類型的「轉換」，台灣法學雜誌，第 170 期 2011 年 2 月，頁 117。

統一解釋之客體。有關監察委員行使職權之認定，歷屆大法官亦曾表示質疑⁸。釋字第一五一號解釋姚瑞光大法官不同意見書便認為，「中央機關雖得聲請統一解釋法律或命令，但必須以『就其職權上適用法律或命令』為前提要件，苟非就其『職權』上適用法令，即無任意主張其所持見解與他機關之見解有異而聲請統一解釋法令之可言。依憲法第九十條、第九十七條規定，監察院為行使同意、彈劾、糾舉、審計權及提出糾正案之中央機關，故監察院須係行使上列五項職權，適用法律或命令與他機關適用同一法律或命令時，所已表示之見解有異者，始得聲請統一解釋。」監察院為行使憲法增修條文第七條第一項所賦予之彈劾、糾舉、審計權，依憲法第九十五條與九十六條具有調查權，監察院收受人民書狀後或提出糾正案、彈劾案之前，必須先調查相關文件或詢問相關人員，提出調查報告，再決定是否提出糾彈。故調查權乃監察院行使彈劾、糾舉或糾正權之方法。監察院職權之行使固有一定範圍，但其職權行使過程所涉及之法令甚多，監察院於立案調查後，行使調查權期間，既尚未決定是否行使監察權，提出彈劾、糾舉或糾正案，則允許監察院於立案調查時，動輒聲請統一解釋，無異使本院淪為監察院之法律諮詢機關，侵及監察權。本件聲請案之原因案件，係新北市政府以辦理臺北市政府新店機廠捷運聯合開發之名，將土地移轉登記予私人

⁸ 監察院之聲請統一解釋案，約有兩種：一種為接受人民陳情後立案調查，認為與其他機關（如行政院）適用法律產生見解歧異者，例如大法官釋字第六八號、第一四二號、第一五一號、第一六四號、第一七六號、第一七八號、第一八一號、第一八八號、第二二六號、第二二七號、第二三八號、第五一三號等；一種是監察院所屬機關（如審計部）或各委員會轉請監察院聲請，例如大法官釋字第四六號、第六〇號、第九六號、第九七號、第一〇六號、第一二四

案，案經監察院以一〇三年一月二十一日院台調壹字第一〇三〇八〇〇〇二一號函立案調查後，尚未提出調查報告並提出糾正案，即向本院聲請就該案所適用之法令為統一解釋，非就職權上所適用之法令聲請，依上開意旨，應予不受理。

六、如許就監察院調查中之案件所適用之法令聲請統一解釋，將侵犯懲戒機關關於法律解釋適用之司法審查權

監察院於調查行政院及其所屬各級機關之工作及設施後，得提出糾正案，移請注意改善。行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院，如逾二個月仍未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院得質問之。如有藉故敷衍、推責、延宕，或不為適當之改善與處置，或經質問後仍未切實改善，或改善後就同一性質之事件仍一再發生相同、類似違失情事者，經調查屬實，對該主管長官，得逕依提起彈劾案。另如認公務人員有違法或失職之行為者，得提彈劾案(監察法第六條、第二十四條、第二十五條及其施行細則第二十條之一參照)⁹。監察院於調查中，如認行政機關適用法律所持見解錯誤，可逕行使職權提出糾正、彈劾。彈劾係向懲戒機關提出(監察法第八條參照)¹⁰，由該懲戒機關就監察院認公務人員所違反之法律

⁹ 監察法第 6 條「監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經二人以上之提議向監察院提彈劾案。」第 24 條「監察院於調查行政院及其所屬各級機關之工作及設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。」第 25 條「行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院，如逾二個月仍未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院得質問之。」監察法施行細則第 20-1 條「行政院或其所屬各機關對於糾正案，未依本法第二十五條規定答覆者，除依前條規定辦理外，如有藉故敷衍、推責、延宕，或不為適當之改善與處置，或經質問後仍未切實改善，或改善後就同一性質之事件仍一再發生相同、類似違失情事者，經調查屬實，對該主管長官，得逕依本法第六條或第十九條之規定辦理。」

¹⁰ 監察法第 8 條「彈劾案經提案委員外之監察委員九人以上之審查及決定成立後，監察院應即

為解釋適用。如許監察院於糾正彈劾前即聲請統一解釋，將侵犯懲戒機關對法律解釋適用之司法審查法律權。

向懲戒機關提出之。彈劾案向懲戒機關提出後，於同一案件如發現新事實或新證據，經審查後，應送懲戒機關併案辦理。」