

監察院聲請書

中華民國八十五年十月二十九日
(八五)院台參甲字第一四二五七號

受文者：司法院

主旨：函送本院司法委員會所提：關於黃委員越欽自動調查，有關司法院及法務部在無法律授權之下，發布「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」、「檢察機關辦理刑事被告具保責付辦法」等，與人民訴訟權利或人權有關之行政命令或內規，嚴重違反憲法第二十三條法律保留原則及中央法規標準法乙案，請惠予解釋見復。

說明：

- 一、上開提案，經本院第二屆第四十六次會議決議：「函請司法院大法官會議解釋。」
- 二、檢附關係文書乙份。

院長 王 作 榮 請假
副院長 鄭 水 枝 代理

監察院議案關係文書

案由：本院調查「司法院在無法律授權之下發布『法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項』等與人民訴訟權利或人權有關的行政命令或內規，嚴重違反憲法第二十三條法律保留原則及中央法規標準法乙案」，與司法院本件復文所持見解，顯然有異，且其適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義，擬請院會公決，聲請司法院大法官會議解釋。

說明：

- 一、本院調查「司法院在無法律授權之下發布『法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項』等與人民訴訟權利或人權有關的行政

命令或內規，嚴重違反憲法第二十三條法律保留原則及中央法規標準法乙案」，調查意見略以：司法院未經法律授權逕以職權發布之行政命令（職權命令）計有司法院人事評議委員會評議規則等二十四種；未送立法院審查之法規有各級法院辦案期限規則等二種；未基於法律授權或依其法定職權訂定之命令與中央法規標準法規定不符者，計有辦理民事訴訟事件應行注意事項等十九種，認為該院對於上開有關人民權利義務之行政命令，有未依法律訂定或未基於法律之授權或未送立法院審查，顯有悖憲法保障人權之精神並違反中央法規標準法之規定，致嚴重侵害人民之權益，移經司法委員會決議函司法院妥善處理見復。

二、茲准該院八十五年三月十六日（八五）院台參字第○二四一六號復函略以：關於憲政層次之人權法益之法院辦理刑事訴訟案件被告具保責付辦法（八十四年七月三十一日已修正為要點）及「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」各點（見調查意見第三頁反面），係將重要判解及法條內容要旨彙集而成，旨在促使法官注意，避免疏失，以重人權，每點、每項內容，或有判解決議可據或為闡述法條要旨提示要領。原調查意見所舉「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」全文計一百項，每一項末均有括弧註記出處，以示根據，足見純屬資料彙整，並非該項本身做何規定，更無所謂違反法律保留原則之可言。又就「法院辦理刑事訴訟案件被告具保責付要點」而言亦復如是。況具保責付辦法（已改為要點）與應行注意事項兩種內規，旨在就刑事訴訟法所定內容加以闡明、補充或提示而已，藉以發揮規範司法人員審慎辦理訴訟案件之功能。非僅未逾越法律規定範圍，甚且較法律更為嚴謹、重視人權之用心，尤有過之，應無低貶人權之虞。且刑事訴

訟法為憲法第一百七十條所定之法律，今既為司法行政上注意命令所由據，又復無逾於母法，仍不失其輔助性，則此注意命令本身即難謂有違憲法第二十三條所定法律保留之原則與中央法規標準法之規定。本院其他處於此一位階之類似內規，其性質、作用及功能亦皆如此。又調查意見認定本院乃為司法行政機關，「為司法權的輔助機制，不能對司法權獨立產生妨礙」、「司法權內部事項其辦法或規則由於屬法庭規則與人民權益無直接關係，應由審判機關自行制訂」，從而認為當前「卻由職掌司法行政之司法院發布，形成主、客易位的現象」一節：1、依憲法第七十七條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒」。可見本院所應「掌理」者，乃為「審判」及「懲戒」事項，並非規定「司法院為國家最高司法行政機關」，自不應因司法組織體系之設計未盡妥適，致使本院職掌側重於司法行政監督，尚未直接承擔審判工作，而根本否認憲法所賦與本院之法定職掌，與依職權所發布之行政命令或內規權限。2、本院以往所發布與訴訟有關之注意事項或要點，雖非中央法規標準法所指之法規命令，然參照釋字第二五三號解釋意旨，業已肯定「司法行政機關」有權發布此項內規。從而，本院目前縱非審判機關，仍非不得發布此項司法行政上之注意要點或其他名稱之內規，要屬無疑。3、關於最高法院以下各級法院有無「規則制定權」一節，我國憲法並無如同日本憲法第七十七條之明文規定，此乃學理探討之問題。綜上本院除已將部分行政命令與內規調整為法規命令外，尚無不符法制之處」等語。

三、上開司法院復文所持見解與本院前揭調查意見之見解，顯然有異，且其適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義。為維護

憲法精神及法律尊嚴，爰擬影附調查意見及司法院復函聲請司法院依法解釋見復。

四、謹附（一）聲請解釋總說明乙份。（二）調查報告影本。（三）司法院八十五年三月十六日（八五）院台參字第○二四一六號函影本。

提案人：司法委員會

聲請解釋總說明

壹、聲請統一解釋之目的

現代法治國家之法律雖然條文林林總總狀若浩瀚無垠，其實法律體系結構嚴謹、階層分明，自憲法而法律而命令，層層相因、環環相扣，才能維持正義的價值體系，提供人民基本安定感的基礎。因此，在政府組織而言，雖然分權制衡，其間似乎各成體系以發揮互相監督之效。然而自規範體系觀之，必須有一統攝全局之基本法理，斯即「憲法之最高性與立法優位主義」。我國憲法第二十二條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」，同法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」，又參考德國憲法第二十條第三款，該款規定「立法權應受憲法之限制，行政權與司法權應受立法權與法律之限制。」此項原則為現代進步國家所普遍認同。

我國中央法規標準法對此已充分闡明，中央法規標準法第五條規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」第六條：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」

然而由於過去處於非常時期，國會功能未充分發揮，致使長期以來行政機關累積了大量不受憲法及立法機關節制之行政命令與內規，違反了「行政權與司法權應受立法權與法律之限制」的重要原則。其中就司法院與法務部所發布而論，數量龐大影響至鉅。

貳、疑義之性質經過及涉及之憲法條文

按立法優位主義雖然強調司法權受立法權與法律之限制，但仍然酌留空間使法院能具體而細緻的規範訴訟規則，不過主體必須是「法院」，其內容必須是「訴訟有關」之具體規則，而最重要者必須是與人民權利義務無關者，此觀諸日本憲法第四十一條及第七十七條自明，日本憲法第四十一條規定：「國會為國家權力之最高機關，並為國家唯一之立法機關。」第七十七條規定：

「最高法院就關於訴訟手續、施行辦法、律師、法院內部紀律等細則及司法事務之處理，有訂立規則之權限。

法官應遵從最高法院制定規則之權限。

最高法院得將訂立關於下級法院規則之權限委任於下級法院。」

我國之情形，制訂規則者，並非最高法院或各級法院，而是行政院法務部與職司司法行政的司法院，即與之大異其趣。綜上觀之，我國目前司法權之運作依賴大量行政內規之現象，不但違反法治國家之理念亦違反中央法規標準法。違反中央法規標準法，雖然並無效力規定，但中央法規標準法不同於一般的法律，在學理上稱為法規之憲章，其違反之嚴重性不言而喻。其態樣則可分下列數種：

一、立法權之侵害（立法優位主義之侵害）

以內規取代施行細則

查我國現行之民事訴訟法、刑事訴訟法、強制執行法、破產法、鄉鎮市調解條例等程序法均無施行細則，然前述法

律涉及訴訟、民事強制執行、破產、調解等程序如何進行，僅以現有的法律條文所作原則性規定無法使程序順利進行，必須輔以更詳細的事務性規範才可能使程序順利進行。在無施行細則的狀況下則全部以「法院辦理民事訴訟事件應行注意事項」、「辦理強制執行事件應行注意事項」、「民事保全程序事件處理要點」、「法院辦理民事調解暨簡易訴訟事件應行注意事項」、「法院辦理民事事件證人鑑定人日費旅費及鑑定費支給要點」、「家事事件處理辦法」、「法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項」、「提示民事強制執行改進事項」、「提示法院拍賣不動產執行點交改進事項」、「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」、「法院辦理刑事訴訟案件被告具保責付辦法」、「法院辦理刑事訴訟簡易程序案件應行注意事項」等規定相關細節。以上這些「辦法」、「注意事項」分別由司法院或法務部所發布，種類多達數百種。以刑事訴訟法為例，現行刑事訴訟法計五百十二條，刑事訴訟法施行法計七條，然而「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」有一百點、「法院辦理刑事訴訟簡易程序案件應行注意事項」十六點、「法院辦理刑事訴訟案件被告具保責付辦法」十六條、「檢察機關辦理刑事被告具保責付辦法」二十二條、「檢察署辦理通緝案件應行注意事項」三十七點、「法院處理扣押物應行注意事項」七點、「檢察處辦理扣押物沒收物應行注意事項」十八點，產生規範體系落差的現象。

要點完全屬於內規，既非授權命令亦非法規命令，其中所規定者卻不乏屬於憲政層次之人權法益，例如強制處分所涉及之規定，如「法院辦理刑事訴訟案件被告具保責付辦法」第二條規定：「被告經諭知具保者，應審酌其涉嫌犯罪之情節與身分及家庭環境，指定相當之保證金額，命提出該管區

域內殷實之人或商舖所具之保證書……」，「檢察署辦理通緝案件應行注意事項」第四點：「在押被告，認無羈押必要時，宜審酌案情，命具保或責付，以免執行時傳拘無著而通緝。」第二十二點「對通緝到案之人犯，其訊問處理時限應依左列規定辦理……」，「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」第二十四點濫行羈押之禁止、第二十五點逕行拘提之事由、第二十七點許可具保責付應注意事項、第二十九點職權停止羈押之事由、第三十三點、第三十四點搜索之限制等。

此外並容易造成內部監督機制形同虛設及規避監察權的監督。

二、妨礙司法權獨立

按司法權獨立與法官審判獨立係二個不同範疇之概念，所謂法官獨立審判係指憲法第八十條「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」至於司法權獨立是指政府分權體系中司法權如何與立法、行政等權分立並發揮制衡功能。

分權制衡為現代民主自由國家的基石，旨在避免獨大。在我國採五權分立制，立法、行政、司法、考試及監察等五權獨立運作，以達到穩定的狀態，在此種狀態下每一個人民的權利才可能得到最佳的保障。所謂的司法權係指與審判有關的國家作用之權限專屬於審判機關，有的國家以法官為單位，例如德國憲法基本法第九十二條規定「司法權付託於法官」，有的國家以各級法院為單位，例如日本國憲法第七十六條規定「司法權屬於最高法院及法律所定的下級法院」。

司法權運作上必要的行政作用例如法官及其他職員的任免手續、監督、會計及秘書作業等事項則屬司法行政的範疇。司法行政機關為司法權的輔助機制，不能對司法權獨立

產生妨礙。因此凡法庭規則、法官內部自律事項、因審判業務與其他機關的聯繫辦法等，司法權內部事項其辦法或規則由於屬法庭規則與人民權益無直接關係，應由審判機關自行制訂。

我國之實況則不然，雖然我國憲法第七十七條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」實則司法院雖設有民事廳、刑事廳、行政訴訟及懲戒廳及司法行政廳等四廳，此四廳只負責行政事項、管理事項及法規研擬等事項，審判權則屬最高法院以下之各級法院，此觀諸司法院組織法及法院組織法自明。然而目前之：「各級法院辦案期限規則」、「各級法院辦理重大刑事案件速審速結注意事項」、「各級法院檢察署處理刑事案件證人、鑑定人日費、旅費及鑑定費支給要點」、「各級法院律師閱卷規則」、「台灣地區土地房屋強制執行聯繫辦法」、「未繼承登記不動產辦理強制執行聯繫要點」等審判權運作上所必要之規則或辦法，卻由職掌司法行政之司法院發布，形成主、從易位的現象。

三、將「人權」在法律體系中之保障地位低賤

現代的國家透過議會的民主正當性及其議事程序的特殊性來保障「人權」，唯有透過民主程序始能對憲法所保障之權利加以限制。由於議會的公開辯論及繁複的立法程序使得立法的過程更為周延。故在現代的民主國家中凡與人民權利義務有關的事項必須以法律定之，此正是中央法規標準法第五條之立法目的。

查現行的司法法規命令中不論是與訴訟程序有關或與強制處分權有關者，均與人民的權利義務息息相關，卻僅以法規命令的型態規範，例如：辦理民事訴訟事件應行注意事

項、法院辦理刑事訴訟案件被告具保責付辦法、法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項……等。法規命令係由機關內部自行作成，欠缺民主程序且過程較不周延，由內部作成易受機關的本位主義影響，而外界又無從參與意見，對人權的保障過於薄弱。司法院及法務部就這些事項捨法律而就法規命令，已低貶人權的重要性。

四、屬司法行政體系之內規欠缺救濟途徑

現行的司法內規不論是與訴訟程序有關者如：法院辦理民事訴訟事件應行注意事項，與強制處分有關者如：法院辦理刑事訴訟案件被告具保責付辦法，或審判規則如：各級法院辦案期限規則等，因為均以「辦法」、「注意事項」、「規則」等法規命令的型態出現，欠缺救濟管道。

綜上論述，且根據學理及多年來受理陳情可歸納出內規凌駕於法律之上造成下列數種現象：(一)人民權利未受法律保障。(二)司法官容易濫權。(三)救濟途徑匱乏。(四)侵害立法權、規避監察院之監督。(五)造成人民對司法審判的不信任。(六)未能成為政府機關遵守法律規範體系的榜樣。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

司法院對於上開有關人民權利義務之行政命令，有未依法律訂定或未基於法律之授權，或未送立法院審查，顯有悖憲法保障人權之精神並違反中央法規標準法之規定，竟坐令延宕多時，未能及時為適當之處理，致嚴重侵害人民之權益，顯屬不當。爰經司法委員會決議函請司法院宜予審慎斟酌切實檢討妥善處理見復，惟司法院本件復文所持見解（如司法院八十五年三月十六日（八五）院台參字第○二四一六號函）與本院前揭調查意見之見解，顯然有異，且其適用法律與命令亦發生有牴觸憲法之疑義。

肆、有關關係文件：

一、監察院監察委員黃越欽調查報告。

二、司法院八十五年三月十六日（八五）院台參字第○二四一六號函及附件。

（本聲請書附件略）