

司法院釋字第五三〇號解釋

中華民國 90 年 10 月 5 日

院台大二字第 24638 號

解 釋 文

憲法第八十條規定法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉，明文揭示法官從事審判僅受法律之拘束，不受其他任何形式之干涉；法官之身分或職位不因審判之結果而受影響；法官唯本良知，依據法律獨立行使審判職權。審判獨立乃自由民主憲政秩序權力分立與制衡之重要原則，為實現審判獨立，司法機關應有其自主性；本於司法自主性，最高司法機關就審理事項並有發布規則之權；又基於保障人民有依法定程序提起訴訟，受充分而有效公平審判之權利，以維護人民之司法受益權，最高司法機關自有司法行政監督之權限。司法自主性與司法行政監督權之行使，均應以維護審判獨立為目標，因是最高司法機關於達成上述司法行政監督之目的範圍內，雖得發布命令，但不得違反首揭審判獨立之原則。最高司法機關依司法自主性發布之上開規則，得就審理程序有關之細節性、技術性事項為規定；本於司法行政監督權而發布之命令，除司法行政事務外，提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務上之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據，亦屬法之所許。惟各該命令之內容不得牴觸法律，非有法律具體明確之授權亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制；若有涉及審判上之法律見解者，法官於審判案件時，並不受其拘束，業經本院釋字第二一六號解釋在案。司法院本於司法行政監督權之行使所發布之各注意事項及實施要點等，亦不得有違審判獨立之原則。

檢察官偵查刑事案件之檢察事務，依檢察一體之原則，檢察總長及檢察長有法院組織法第六十三條及第六十四條所定檢察事務指令權，是檢察官依刑事訴訟法執行職務，係受檢察總長或其所屬檢察長之指揮監督，與法官之審判獨立尚屬有間。關於各級法院檢察署之行政監督，依法院組織法第一百十一條第一款規定，法務部部

長監督各級法院及分院檢察署，從而法務部部長就檢察行政監督發布命令，以貫徹刑事政策及迅速有效執行檢察事務，亦非法所不許。

憲法第七十七條規定：「司法院為最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」惟依現行司法院組織法規定，司法院設置大法官十七人，審理解釋憲法及統一解釋法令案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項；於司法院之下，設各級法院、行政法院及公務員懲戒委員會。是司法院除審理上開事項之大法官外，其本身僅具最高司法行政機關之地位，致使最高司法審判機關與最高司法行政機關分離。為期符合司法院為最高審判機關之制憲本旨，司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法，應自本解釋公布之日起二年內檢討修正，以副憲政體制。

解釋理由書

憲法第八十條規定法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉，明文揭示法官獨立審判原則，其內容可分職務獨立性及身分獨立性二者，前者指法官從事審判僅受法律之拘束，不受其他任何形式之干涉；後者謂法官之身分或職位不因審判之結果而受影響。憲法第八十一條規定法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律不得停職、轉任或減俸，即係本此意旨。審判獨立在保障法官唯本良知，依據法律獨立行使審判職權，為自由民主憲政秩序權力分立與制衡之重要機制；為實現審判獨立，司法機關應有其自主性，其內容包括法官之獨立、司法行政權及規則制定權。其中規則制定權係指最高司法機關得由所屬審判成員就訴訟（或非訟）案件之審理程序有關技術性、細節性事項制訂規則，以期使訴訟程序公正、迅速進行，達成保障人民司法受益權之目的。又人民之訴訟權為憲法所保障，國家應確保人民有依法定程序提起訴訟，受充分而有效公平審判之權利，以維護人民之司法受益權，最高司法機關對於法官自有司法行政之監督權。惟

司法自主權與司法行政監督權之行使，均應以維護審判獨立為目標，因是最高司法機關於達成上述司法行政監督之範圍內，雖得發布命令，但不得違反首揭審判獨立之原則。最高司法機關發布司法行政監督之命令，除司法行政事務外，提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務上之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據，亦屬法之所許。惟各該命令之內容不得牴觸法律，非有法律具體明確之授權亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制；如有涉及審判上之法律見解者，法官於審判案件時，並不受其拘束，業經本院釋字第二一六號解釋在案。

司法行政機關為使人民之司法受益權獲得充分而有效之保障，對法官之職務於不違反審判獨立原則之範圍內，自得為必要之監督。法官於受理之案件，負有合法、公正、妥速及時處理之義務，其執行職務如有違反，或就職務之執行有所懈怠，應依法促其注意、警告或予以懲處。諸如：裁判適用已廢止之法令、於合議庭行言詞辯論時無正當理由逕行退庭致審理程序不能進行、拖延訴訟積案不結及裁判原本之製作有顯著之遲延等等。至承審法官就辦理案件遲未進行提出說明，亦屬必要之監督方式，與審判獨立原則無違。對法官之辦案績效、工作勤惰等，以一定之客觀標準予以考查，或就法官審判職務以外之司法行政事務，例如參加法院工作會報或其他事務性會議等行使監督權，均未涉審判核心之範圍，亦無妨害審判獨立問題。

依現行法制，司法院本於司法行政監督權之行使，發布「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」（中華民國七十九年八月二十日發布，八十九年四月八日因配合修正「辦理民事訴訟事件應行注意事項」而廢止）、「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」、「法院適用鄉鎮市調解條例應行注意事項」、「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要點」、「法院辦理刑事訴訟簡易程序案件應行注意事項」、「各級法院辦案期限實施要點」、「法院辦理重大刑事案件速審速結

注意事項」、「未繼承登記不動產辦理強制執行聯繫要點」，為各級法院及分院受理民、刑訴訟事件、非訟事件，就有關職務上之事項，發布命令，若僅係促其注意，俾業務之執行臻於適法、妥當及具有效率，避免法官因個人之認知有誤，發生偏頗之結果，於未違背法律之規定，對於人民權利未增加法律所無之限制範圍內，與憲法方無抵觸。各該命令究竟有無違背本解釋意旨，應隨時檢討修正，以維審判獨立之原則。至司法院發布「家事事件處理辦法」、「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」，如涉及人民權利之限制者，則須有法律具體明確之授權依據，並應依中央法規標準法第三條規定之程序發布，乃屬當然。

檢察官偵查刑事案件之檢察事務，依檢察一體之原則，檢察總長及檢察長有法院組織法第六十三條所定指揮監督各該署及所屬檢察署檢察官之權限，同法第六十四條復規定檢察總長、檢察長得親自處理其所指揮監督之檢察官事務，並得將該事務移轉於所指揮監督之其他檢察官處理之。是檢察官依刑事訴訟法行使偵查權所關之職務，例如實施偵查、提起公訴、實行公訴、擔當自訴、執行判決等，本於檢察一體之原則，在上開規定範圍內，係受檢察總長或其所屬檢察長之指揮監督，與法官之審判獨立尚屬有間。關於各級法院檢察署之行政監督，依同法第一百十一條第一款規定，由法務部部長監督各級法院及分院檢察署。最高法院檢察署檢察總長依同條第二款規定，僅監督該檢察署，有關行政監督事項並有同法第一百十二條及第一百十三條規定之適用。至檢察行政之監督，法務部部長就行政監督事項發布注意命令，以貫徹刑事政策及迅速有效執行檢察事務，亦非法所不許。法務部發布「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」，係本於法務行政監督權之行使，於符合本解釋意旨範圍內，與憲法尚無抵觸。

憲法第七十七條規定：「司法院為最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」惟依現行司法院組織法規定，司法院設大法官十七人，審理解釋憲法及統一解釋法令案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項；至三十六年三月三十一日公布司法院組織法第四條雖規定：「司法院分設民事庭、刑

事庭、行政裁判庭及公務員懲戒委員會。」未及施行，旋於三十六年十二月二十五日修正，沿襲訓政時期之司法舊制，於司法院下設最高法院、行政法院及公務員懲戒委員會。迨六十九年六月二十九日修正司法院組織法仍規定司法院設各級法院、行政法院及公務員懲戒委員會。是司法院除大法官職掌司法解釋及政黨違憲解散之審理外，其本身僅具最高司法行政機關之地位，致使最高司法審判機關與最高司法行政機關分離。為期符合司法院為最高審判機關之制憲本旨，司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法，應自本解釋公布之日起二年內檢討修正，以副憲政體制。

大法官會議	主	席	翁岳生			
	大法官	劉鐵錚	吳庚	王和雄	王澤鑑	
		林永謀	施文森	孫森焱	陳計男	
		曾華松	董翔飛	楊慧英	戴東雄	
		蘇俊雄	黃越欽	謝在全		

協同意見書

大法官 孫森焱

憲法第八十條規定法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉，明文揭示法官獨立審判的原則。審判獨立在保障法官唯本良知，依據法律獨立行使審判職權，是為自由民主憲政秩序權力分立與制衡之重要機制。為實現審判獨立，司法機關應有其自主性，其內容包括法官之獨立、司法行政權及規則制定權。其中有關規則制定權係指訴訟（或非訟）案件之審理，最高司法機關得由所屬審判成員就技術性、細節性事項制訂規則，以期使訴訟程序公正、迅速進行，達成保障人民司法受益權之目的。本解釋意旨就此已有闡述。依現行司法院組織法規定，司法院除大法官職掌司法解釋及政黨違憲解散之審理外，其本身僅具最高司法行政機關之地位，至最高司法審判機關為司法院所屬最高法院、最高行政法院及公務員懲戒委員會，分別職掌民、刑事及行政訴訟並公務員懲戒案件之終審審判職務。茲以最高法院為例，依法院組織法第五十七條第

一項規定：「最高法院之裁判，其所持法律見解，認有編為判例之必要者，應分別經由院長、庭長、法官組成之民事庭會議、刑事庭會議或民、刑事庭總會議決議後，報請司法院備查。」第二項又規定：「最高法院審理案件，關於法律上之見解，認有變更判例之必要時，適用前項規定。」關此判例之效力，依本院第一五三號解釋，視同司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定之命令。又確定判決如違背現存判例，即與民事訴訟法第四百九十六條第一項第一款規定所謂適用法規顯有錯誤之情形相當，亦迭經最高法院著為判例。其次，依法院組織法第七十八條授權訂定之最高法院處務規程第三十二條規定，民刑事各庭為統一法令上之見解，得由院長召集民事庭會議、刑事庭會議或民刑事庭總會議決議之。此項決議之性質，原僅供院內法官辦案之參考，並無判例所具之效力，惟本院釋字第三七四號解釋，認決議內容係代表最高法院之法律意見，如經法官於裁判上援用時，即與命令相當。循上開解釋意旨推之，判例與決議之作成，當係依審判獨立之原則，本於司法自主性所生規則制定權而來，不受司法行政監督權之拘束。最高法院七十九年度第四次民事庭會議、同年度第五次民事庭會議及第六次民事庭會議決議「修正民事訴訟法關於簡易程序部分施行後應行注意事項」是其適例。可知目前因為最高司法行政機關與最高司法審判機關分離，就民、刑事審判事項發布規則之權係由最高法院行使。最高行政法院及公務員懲戒委員會亦有相同職權。至於將來司法自主性之規則制定權如何推展，有待司法改革後，最高司法行政機關與最高司法審判機關合而為一，其制度之設計如何而定。

又人民之訴訟權為憲法所保障，國家應確保人民有依法定程序提起訴訟，受充分而有效公平審判之權利，以維護人民之司法受益權。因此，最高司法機關對於法官有司法行政之監督權。然而最高司法機關為達成上述司法行政監督之目的，雖得發布命令，但不得違反首揭審判獨立之原則，毋待贅言。其發布之司法行政監督命令，除司法行政事務外，提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務上之見解，作為所屬各司法機關人員執行職務之依據，促進審判業務之執行臻於適法、妥當及具有效率，避免法官因個人之認知有誤

，發生偏頗之結果，乃謀求法律安定性及法之可預見性所必要。此項命令與上開最高司法審判機關發布之審理規則，性質上尚有不同，其內容僅於未違背法律之規定，未增加人民權利之限制，亦未影響審判獨立之範圍內，與憲法方無抵觸。觀諸司法院甫於中華民國九十年六月二十九日修正發布「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」，係以刑事訴訟法、行憲前司法院解釋、本院解釋、最高法院判例、最高法院刑庭庭推總會議決定等為依據而訂定。雖然如此，法官於審理案件時，對此注意事項訂定之內容，是否適法、允當，仍應審慎衡酌，依自己之確信為判斷，正確適用法律，獨立審判。前此，司法院於六十九年十月二十一日制訂發布之「辦理強制執行事件應行注意事項」第五十六項第二款規定「不動產所有人設定抵押權後，於同一不動產上設定地上權或其他權利或出租於第三人，因而價值減少，致其抵押權所擔保之債權不能受滿足之清償者，執行法院得依聲請或依職權除去後拍賣之。並於拍定人或承受人繳足價金發給權利移轉證書後，解除該第三人之占有，點交於買受人或承受人。」旋於七十年十一月二十五日最高法院七十年度臺抗字第四八四號裁定認第三人之占有不動產，如係在執行法院查封之前，依強制執行法第九十九條第一項規定觀之，即非執行法院所得解除其占有，點交於買受人或承受人等由，採取與上開注意事項不同之見解。司法院乃於七十一年十月十八日修正注意事項第五十六項第二款規定，將其中「並於拍定人或承受人繳足價金發給權利移轉證書後，解除該第三人之占有，點交於買受人或承受人」一語予以刪除。其理由為「債務人所有之不動產，於設定抵押權後因出租於第三人，致影響抵押權，經執行法院除去其租賃關係，將抵押物拍賣時，該第三人之占有不動產，如係在執行查封之前，依強制執行法第九十九條第一項規定觀之，即非執行法院所得解除其占有，點交於買受人或承受人（最高法院七十年度臺抗字第四八四號裁定參照）。」足見類此注意事項訂定之內容，如與法律抵觸，法院並不受其拘束，有關法律見解仍以最高法院裁判上表示之意見為依歸。由此可知，司法審判所採法律見解不受司法行政之指導，其來有自，非自今日始。爰提出協同意見書如上。

不同意見書

大法官 黃越欽

本件聲請人監察院為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，有違憲法第二十三條暨中央法規標準法規定之疑義，聲請解釋。多數意見於解釋文中所認定之各點，其論證仍有不盡縝密之處，而前提與結論之間，亦存有矛盾，本席爰提出不同意見書如下：

壹、多數意見認為「為實現審判獨立，司法機關應有其自主性；本於司法自主性，最高司法機關就審理事項並有發布規則之權」，本席認為此項見解欠缺法源依據，違反憲法第二十三條法律保留原則。

多數意見上述主張幾乎未經任何推論，檢視其前提與結論之間，唯想當然爾，蓋遍尋我國現行所有法令，不但在憲法中並無關於最高司法機關就審理事項發布規則權之任何法源依據，亦無法由憲法中任何原則引伸出此項權力，然多數意見竟率然提出此一主張，使得目前司法院所發布之各種要點、注意事項等行政內規之違憲性轉為隱晦不明。

查大陸法系國家憲政體制中有關立法與司法之分際，應依立法優位主義原則，例如德國基本法第二十條第三款規定：「立法權應受憲法限制，行政權與司法權應受立法權與法律之限制」。故審判機關之審理規則制訂只能由法律授權為之。蓋以現代法治國家透過議會之民主正當性及其嚴密之議事程序以保障人權，有關人民權利義務事項均屬「國會保留」、「法律保留」事項，須由法律或由法律授權訂之，此正為我國憲法第二十三條與中央法規標準法第五條之立法目的。然查司法院所發布之現行各種要點、注意事項等行政內規，眾多攸關人民權利義務之訴訟程序與強制處分等規定，卻僅以職權命令中之內規型態出之，欠缺民主正當性與程序保障，不但易受內部本位主

義影響，外界無從參與及監督；此類司法行政體系之內規多無救濟途徑，容易造成內部監督機制形同虛設及規避監察權之監督，對人民權利應有之保障顯然過於薄弱。

抑有進者，大陸法系國家中，強調司法與立法分際，甚至將審判機關之規章制定權提升至憲法層次者厥為日本，而日本係在二次大戰後仿效美國而新創設制度，在其憲法第七十七條規定最高審判機關制定審理規則（註一）。我國之情形未經立法授權，遑論憲法法源，多數意見憑空提出司法院之規則發布權，殊嫌無據，另一方面，復無視於立法優位原則，不知將憲法第二十三條及中央法規標準法置於何地。

貳、多數意見認為「最高司法機關依司法自主性發布之上開規則，得就審理程序有關之細節性、技術性事項為規定；本於司法行政監督權而發布之命令，除司法行政事務外，提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務上之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據，亦屬法之所許」，本席認為此項見解將審判規則與行政監督命令混為一談，對法律體系位階及效力造成混淆。

按訴訟法為訴訟當事人共同遵守之規則，故訴訟當事人外及相關之律師、檢察官都必須遵守。然而，審理規則卻係為使審判迅速公正，促使法官在認事用法之際，對訴訟法上的權利義務誠實行使不予濫用，是「審判權行使」之規範，與對訴訟當事人在訴訟上之規範迥然有別（註二）。

然而我國民、刑事訴訟均有訴訟法，但卻無審理規則。以至於形成民、刑事訴訟法對訴訟當事人有嚴格規定，因為沒有審理規則，對法院行使審判權並沒有法律規範。

我國由於歷史因素的緣故，刑事訴訟法與民事訴訟法分別於民國十七年、十九年公布，此等訓政時期國民政府公布之法律，與今日立法院三讀通過總統公布之法律本來有異，當時並未依先進國家之例，制訂對審判權行使有重要意義之審理規則（註三）。迨至台灣光復政府播遷，民、刑事訴訟沿襲舊制，除供訴訟當事人遵守之民、刑事訴訟法外，對於民、刑事法院

行使審判權，維護公平程序、迅速完成審判而不濫用之重要規範—民、刑事審理規則，則仍付闕如。

目前之情形除司法院大法官審理案件法第三十二條規定：「憲法法庭審理政黨違憲解散案件之程序，除本法有規定者外，準用行政訴訟法之規定；其審理規則，由司法院定之」（註四），而有憲法法庭審理規則外，作為法院行使審判權規範之民、刑事審理規則，在法律體系中係以行政命令中之內規形式存在。換言之，此一法域既非如大陸法系國家，由立法機關立法或授權制訂，亦未如日本依憲法第七十七條授權，由最高法院制訂，而係將民國二十四年八月二十八日司法行政部發布之「辦理民事訴訟事件應行注意事項」暨民國二十四年八月二十三日發布之「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」等行政內規，沿用至今（註五），並且擴充及於各種審判事項。積弊之所及，目前司法權之運作大量依賴行政內規，以職權命令代替法律、以內規取代施行細則，形成規範體系的嚴重落差；綜觀司法院或法務部所發布之數百種「辦法」、「注意事項」，所規範者卻不乏屬於憲政層次之人權法益，並非如解釋文中多數意見所謂之僅規範與人民權利義務無關之訴訟技術性、細節性事項。具獨立審判性質之司法機關所制訂之審理規則，豈容解釋文將其性質與行政機關本於監督權限就技術性、細節性事項所為之職權命令相類比。本件解釋對象之司法院發布「辦理民事訴訟事件應行注意事項」等之行政命令，非屬民主法治國家正常體制下之規範，乃是非常時期之產物，本解釋不宣告其無效，反而認為亦屬法之所許，變相承認其合法的地位，本席不能贊同。

參、多數意見認為「最高司法機關於達成上述司法行政監督之目的範圍內，雖得發布命令，但不得違反首揭審判獨立之原則。……惟各該命令之內容……若有涉及審判上之法律見解者，法官於審判案件時，並不受其拘束」，本席認為此項見解對憲法第八十條審判獨立之規定有所誤解，不能同意。

查憲法第八十條規定：法官須超出黨派以外，依據法律獨

立審判，不受任何干涉。法官獨立審判係指法官為審判主體，不受命令指揮。審判獨立之擔保端在排除任何影響，任何行政命令如其對象為法院，而內容又係針對法院之審判行為，不論在外觀上是否係以行政規則之形式出之，或以內規形式假以其他名目如：「有拘束性的釋示」、「注意事項」、「要點」等隱藏，均在排除之列（註六）。

然解釋文認為司法行政監督之命令如有涉及審判上之法律見解者，法官於審判案件時，並不受其拘束。事實上，企圖對審判行為予以影響之命令，問題不在於法官受不受其拘束，而是根本不允許此種命令存在。因此不唯企圖對具體訴訟案件直接影響之命令為違憲，對未來可能進行之訴訟程序間接或從旁加以影響者亦屬之，既使此類命令外觀上具有抽象形式，並未針對任何具體案件者亦然。總之，法官對影響審判之命令有「不遵守」義務，並應予以排除，以維護審判獨立（註七）。就效力而言，任何行政命令，如其對象為法院，而內容又係針對法院之審判行為，已然牴觸兩項重要原則，一為違反憲法上權力分立之原則，其二則復侵害法官獨立審判之原則，應屬當然無效（註八）。多數意見對此等「行政內規」，不宣告其為無效，反認為有效，僅法官於審判時不受其拘束而已，使得威權時代行政權高漲之心態獲得延續，致審判獨立原則無由真正貫徹。

肆、多數意見認為「司法自主性與司法行政監督權之行使，均應以維護審判獨立為目標」，本席認為此種見解陳義雖高，但內容空洞，原因在於行政監督權能否發揮維護審判獨立之目標，端視法制上法官能否對妨害審判獨立之行政命令，循訴訟途徑予以廢棄，蓋行政監督與干涉審判之間極易混淆，必須有明確之界線及救濟程序。

按司法行政機關為司法行政運作上之必要，固得為輔助司法審判，依職權規範司法人事、行政監督、會計、秘書作業等與人民權益無關而屬於司法行政運作事項，惟仍不得對五權政府中各權分立而制衡之司法權獨立產生妨礙。司法權依法應專

屬於審判機關，而非司法行政機關，舉凡法庭規則、法官內部自律事項等與人民權益無直接關係之司法權內部事項，其辦法或規則亦應有法律授權，由司法審判機關自行制訂。目前實務上於審判權運作必要之規則或辦法，既無法律授權，亦非由審判機關自訂，仍交職掌司法行政之司法院頒布，形成主從易位現象。

又法官之審判行為可分為核心部分與外緣，對於法官審判行為之核心部分，不允許為任何影響與干預，個案中具體判決固然，即使訴訟程序中之準備程序、判決前後有關之各種手續，諸如：期日期間之酌定、法庭內警察權之行使、證據調查、裁判書類上之簽名等，亦均屬之（註九）。其對訴訟進行審理及判決有影響之「引導」或「建議」預先予以規範者，已不僅為獨立審判之妨害，而係獨立審判之危害（註十）。只有對法官審判行為之「外緣」依事理所不能避免者，司法行政始得觸及之，例如執行方面技術性、輔助措施之類，或基於憲法之其他理由，例如國家之司法人事權（註十一）。

司法行政機關與法官間固然有其職務監督關係，例如為維持法院運作之秩序以及確保法院業務正常運行，在行政上有監督責任之機關當然得以懲戒法之規範，對違反義務之法官加以警告（註十二）。監督機關有權亦有義務制止法官違法執行職務，督促法官合法迅速執行職務。惟，法官僅於其獨立審判不受侵害之限度內受職務監督。質言之，基於行政、司法分立之憲政原則，職務監督之界線有疑義時，應由法院以裁判決定之，不得由行政機關片面決定。為此德國法官法並首開先例，在該法第二十六條第三項（註十三）創設出一項訴權，法官得提起「審判獨立妨害之訴」（註十四），此外根據其基本法第十九條第四項（註十五）並有「人民為司法受益權受侵害時提起訴願制度」（Justizgewähranspruch der Bürger）之設（註十六）。對此我國尚未有制度性之建制，司法院本身並無訴願管道，於人民之司法受益權因司法機關之行政處分受侵害時，並無救濟途徑。為保障憲法第十六條人民之司法受益權，應賦予人民

因「司法受益權受侵害而提起訴願」之權；為保障憲法第八十條審判獨立原則，亦應賦予法官有權提起「審判獨立妨害之訴」。本解釋不但對此等重要法律機制未能多加闡明，反而提出行政監督權之目的在維護司法獨立此種似是而非之說法，使監督權之行使與審判獨立間原有之界線愈趨模糊，本席不能同意。

伍、多數意見認為「對法官之辦案績效、工作勤惰等，以一定之客觀標準予以考查，或就法官審判職務以外之司法行政事務，……行使監督權，均未涉審判核心之範圍，亦無妨害審判獨立問題」，本席認為此項見解已逸出本案聲請釋憲範圍，就「法官職務評定制度」、「司法行政事務之職務監督」等課題橫生枝節，原已有訴外裁判之嫌，今更為司法行政機關監督權之行使提供指導原則，未能謹守釋憲機關職權範圍應有之分際，不能無憾。

陸、本解釋文之結論認為「惟依現行司法院組織法規定，……司法院除審理上開事項之大法官外，其本身僅具最高司法行政機關之地位，致使最高司法審判機關與最高司法行政機關分離。為期符合司法院為最高審判機關之制憲本旨，司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法，應自本解釋公布之日起二年內檢討修正，以副憲政體制。」本席認為此一結論並未正面針對釋憲聲請，只是避重就輕、本末倒置。

解釋文結論或以為只要司法院目前審判機關與行政機關分離之現象消失，即得對法官之審判行為，發布行政內規。但事實上，即使司法院集最高審判機關與最高司法行政機關於一身，如其欠缺憲法法源，未經立法授權依然如故，則其所發布之一切行政內規，仍應因違憲而屬無效。解釋文不從憲法層次，解決司法與立法分際問題，亦未就法規位階之結構釐清其性質與效力，竟將此一嚴肅之憲法課題低貶為司法院組織法中審判機關與行政機關角色功能分、合之問題，從而並認司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法

，應檢討修正，誠不知在法理不清、目標不明之情形下，應由何機關、循何原則、朝何方向檢討修正之。惜乎上述解釋文似乎自始即陷入組織法體系之巷弄中，才會得出如此自我侷促之結論。釋憲機關面對未來之康莊大道，亟應以體系解釋之方法，跨越歷史陳舊之藩籬，始能真正體現制憲之本旨以及憲政秩序之價值。

註一：蘆部信喜著，憲法，李鴻禧譯，第三百零八頁以下；日本國憲法，林金莖、陳水亮合譯，於：章瑞卿，日本現代司法制度之研究—以憲法訴訟制度為中心，附錄二，第一百六十二頁。

註二：日本刑事訴訟規則第一條：

「本規則應基於憲法所期裁判之迅速及公正之原則，予以解釋，並加運用。

行使訴訟上之權利，應依誠實原則，不得濫用。」

參見：司法院編印，日本刑事訴訟規則，第二頁。

註三：奧地利憲法法院法第十四條規定審理規則由憲法法院定之，經總理公布。憲法法院審理規則第五章以下則就審理程序加以規定，參見司法院編印，考察法、德、奧三國釋憲制度報告，第二百一十七頁。

德國憲法法院、聯邦最高法院之「審理規則」以及「審判程序」，由法律授權以「法規命令」之形式制訂之：德國憲法法院審理規則（Geschäftsordnung）係由「聯邦憲法法院法」授權，就訴訟程序細節規定之，依據德國聯邦憲法法院法（BVerfGG）第一條第三項，授權由全體法官大會（Plenum）制訂審理規則；聯邦憲法法院審理規則第二編以下對審理程序加以規定，參見：司法院編印，前揭書，第九十三、一百三十八頁以下。

德國巴伐利亞邦憲法法院法第二十三條授權憲法法院院長以審理規則規定訴訟程序及事務處理程序。審理規則需邦議會之認許，於法律及命令公報（GVBl）公布；巴伐利亞邦憲法法院審理規則除職務分配外，第二章規定巴伐利亞邦憲法法

院法之訴訟程序，同規則第二條憲法法院院長得以行政命令規定事務處理之程序及卷宗整理之方法，參見：司法院編印，前揭書，第一百五十七、一百八十六頁以下。

德國 Saarland 邦憲法法院法（VGHG）第六條規定邦憲法法院制訂審理規則，並於法律及命令公報公布。

聯邦最高法院之審理規則依法院組織法第一百四十條由全體法官大會（Plenum）制定，須聯邦參議院（Bundesrat）認可（Bestätigung），參見：司法院編印，德意志聯邦共和國法官、法院組織法，第五十八頁。

依據一九六〇年公布之德國審判程序法規命令制定法（Gesetz über Rechtsverordnung im Bereich der Gerichtsbarkeit）第一條規定：法院組織法及聯邦法律就民訴、勞動法庭、刑事及罰金訴訟程序等規定授權邦最高行政官署發布法規命令者，邦政府有權頒布訴訟程序法規命令，Otto Rudolf Kissel, Gerichtsverfassungsgesetz Kommentar, München, 1981, S. 1472。

日本於昭和二十二年一月三日公布之憲法第七十七條規定：「最高裁判所，就有關訴訟之手續、律師、裁判所內部規律，及有關處理司法事務之事項，有制定規則之權限。檢察官應服從最高裁判所制定之規則。

最高裁判所，得授權下級裁判所，訂定下級裁判所之規則。

」

參見：日本國憲法，林金莖、陳水亮合譯，於：章瑞卿，日本現代司法制度之研究—以憲法訴訟制度為中心，附錄二，第一百六十二頁。

日本除民、刑事訴訟法外，更於昭和二十三年（西元一九四六年）十二月一日以最高法院規則第三十二號公布刑事訴訟規則，修正至今，全文共三百零二條；於昭和三十一年（西元一九五六年）十二月一日以最高法院規則第二號公布民事訴訟規則，修正至今，全文共二百四十條，參見：司法院編印，日本民事訴訟規則、日本刑事訴訟規則。

註四：司法院於中華民國八十二年七月三十日臺大一字第一四一八八號令訂定發布憲法法庭審理規則，全文共二十條。

註五：司法院不但對此類內規不予廢棄，除於民國八十四年十一月十四日司法院（八四）院台廳民一字第二一四五五號函修正發布辦理民事訴訟事件應行注意事項全文一百項外，更於民國九十年六月二十九日以司法院（九十）院台廳刑一字第第一六三二八號函修正，悄然發布法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項，全文共一百三十五點，內容廣泛，程序簡略，外界根本無法窺見其過程，亦不能瞭解其宗旨。

註六：h.c. Robert Walter/ Heinz Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Aufl., Wien, 2000, S. 328, Rn. 770.

註七：Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 1998, Art 97, Rn. 19, 20.

註八：Hans R. Klecatsky/ Siegbert Morscher, Das österreichische Bundesverfassungsrecht, 3. Aufl., Wien, 1982, S. 441.

註九：Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 1998, Art 97, Rn. 29.

註十：Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 1998, Art 97, Rn. 36.

註十一：Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 1998, Art 97, Rn. 28.

註十二：Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 1998, Art 97, Rn. 32.

註十三：德國法官法第二十六條（職務監督）：

「法官僅於不受侵害其獨立審判之限度內受職務監督。職務監督在前項限制之下，包括制止法官違法執行職務及督促法官合法迅速執行職務。法官認為職務監督之處分侵害其獨立性時，得依本法之規定請求法庭裁判。」

參見：司法院編印，德意志聯邦共和國法官法、法院組織法，第九十七頁。

註十四：Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.),
Grundgesetzkommentar, Band II, 1998, Art 97, Rn. 30.

註十五：德國憲法第十九條第四項：

「任何人之權利受官署侵害時，得提起訴訟。
如別無其他管轄機關時，得向普通法院起訴。
但第十條第二項後段之規定不因此而受影響。」

註十六：Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.),
Grundgesetzkommentar, Band II, 1998, Art 97, Rn. 32.

抄監察院聲請書

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0二四一六號復函略以：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抵觸憲法之疑義。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0二四一六號函影本。

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貶

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0二四一六號函）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0二四一六號函及附件。

（本聲請書附件略）

抄監察院聲請書（補正函） 中華民國八十七年二月十九日
(八七)院臺司字第八七二六000五一號

受文者：司法院

主旨：貴院函復關於「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，究係聲請解釋憲法，抑或統一解釋，請補正」乙案，請 貴院大法官惠予解釋憲法見復。

說明：

一、復 貴院八十六年十月二十日（八六）院台大一字第二三

0一五號函。

二、依據八十七年二月十日本院第二屆第七十五次會議決議辦理。

三、檢附關係文書乙份。

院長 王 作 榮

審核意見

甲、本件經以八十五年十月二十九日（八五）院台參甲字第一四二五七號函請司法院大法官解釋，茲准該院八十五年十二月四日（八五）院台大一字第24200號函復：本件究係聲請大法官解釋憲法，抑或統一解釋，請補正見復等語。

乙、本件經審慎斟酌後，認以聲請大法官解釋憲法為宜，茲依式補正如「聲請解釋總說明」乙種附後。

聲請解釋總說明

壹、聲請解釋憲法之目的

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。」

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。」舉例而言，日本刑事訴訟規則係由最高裁判所（最高法院）訂定發布。又依據日本人身保護法第二十三條之規定：最高裁判所對於請求、審問、裁判及其他事項得訂定必要之規則。

反觀我國之情形，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行政內規之現象，不但違反憲法之精神及法治國家之理念，亦違反中央法規標準法。因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。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及憲法條文

目前司法院及法務部制訂之行政內規，不乏有違反憲法之精神，並違反中央法規標準法之情形，舉其要者如左：

一、立法權之侵害（立法優位主義之侵害）

1. 以法規命令替代法律

由於過去國會功能未能充分發揮，使許多應以法律定的法規，竟然以法規命令的方式替代，此種現象甚多，無法一一列舉，茲以「財務案件處理辦法」為例。由於民國三十六年所定之「行政執行法」對於違反公法上之金錢給付義務之執行規定付之闕如，使得課稅處分、罰鍰

處分等金錢給付義務遇義務人抗不繳納時，行政機關即束手無策。為解決此問題，行政院在民國四十三年發布「財務案件處理辦法」，究其內容不論財務案件之定義，財務法庭的組織配置，財務案件之審理程序、執行程序等均作詳細規定，已是一部完整的程序法。卻僅是法規命令，而且沿用了四十餘年。

2. 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」、「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之監督。

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貶

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、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

按憲法第一百七十二條明文規定命令與憲法或法律牴觸者無效。查司法院及法務部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，致發生嚴重侵害人民之權益而牴觸憲法之疑義。爰經本院司法委員會決議函請司法院大法官解釋憲法。