

本件因立法委員賴清德等八十九人，認立法院程序委員會一再將總統咨請立法院審議之第四屆監察院人事同意權議案作成「暫緩編列議程報告事項」之決議，致聲請人等無從行使憲法賦予之人事同意權；並使監察院因其第三屆院長、副院長與監察委員於中華民國九十四年一月三十一日任期屆滿後，迄今尚未產生繼任人選，而無從正常運行長達二年有餘，發生適用憲法增修條文第七條第二項之疑義，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款（以下簡稱審理案件法）向本院聲請解釋。多數意見就聲請意旨指稱三分之一以上立法委員行使職權、適用憲法發生疑義部分，決定應予受理，並闡明憲法增修條文第七條第二項之意旨，揭示：

「確保監察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於其當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時將提名繼任人選並咨人選請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致徒使國家憲政制度之完整因

監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，應為憲法所不許」等語，本席等敬表贊同。僅就其間未能詳述部分，認有補充說明之必要，爰提出協同意見書如下。

一、程序：本件聲請憲法疑義解釋部分符合要件，應予受理

(1) 由聲請意旨可確知聲請人等主張之憲法疑義為何

根據聲請人等於九十四年六月十六日提出之「立法院程序委員會不當阻擋監委人事同意案釋憲聲請書」，渠等係依審理案件法第五條第一項第三款「依立法院現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義」規定，聲請解釋。足見聲請人等請求本院闡明之標的，除所稱「立法院及監察院彼此間憲法上職權行使爭議」（此部分涉及機關間權限爭議，尚非三分之一以上立法委員得聲請解釋之客體，多數意見依法決議不受理，並無爭議）外，其重點仍在於立法院程序委員會阻擋監察院人事同意權議案之事件，所引發之憲法疑義。

審理案件法第八條第一項規定，聲請解釋憲法，應以聲請書敘明聲請解釋憲法之目的、疑義之性質與經過、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解等事項，向

司法院為之。就立法院程序委員會屢次決議監察院人事同意權案「暫緩編列議程報告事項」，究牽涉如何之憲法疑義之問題，本件釋憲聲請書之陳述固非甚明確；然由聲請意旨一再強調立法院有依憲法增修條文第七條第二項行使監察院人事同意權之義務、國會議事自律有其界限、憲法機關負有憲法忠誠義務等語，可知聲請人等係對憲法增修條文第七條第二項是否允許立法院不行使監察院人事同意權？立法院程序委員會擱置該議案是否逾越議會自律之界限？發生疑義，從而就該等疑義表達其所持立場與見解。本件既得由聲請意旨確知聲請人等係就其行使人事同意權，適用憲法增修條文第七條第二項發生疑義，聲請解釋，自不應以未發生或未指摘疑義為由，迴避本院解釋憲法之職責。

(2) 本件聲請意旨涉及具體行為，尚非不受理之理由

本院歷來作成之憲法疑義解釋均為特定時空背景下之產物，蓋憲法疑義多非憑空想像而生，乃是中央或地方各級機關在行使職權之過程中，因本身或其他機關之具體行為（包括作為或不作為）引發該行為是否牴觸憲法規範或如何行為始合乎憲法規範之疑問，再適度地抽象化後，形成一般性、原則性之憲法疑義。例如，本院釋字第六二七號解釋係

肇因於聲請人總統陳水扁先生為國務機要費使用問題，遭台灣高等法院檢察署查緝黑金中心檢察官偵查、訊問，並將涉嫌與總統共同貪污及偽造文書之總統夫人吳淑珍女士等人提起公訴；嗣於審判期間，又遭台灣台北地方法院發函要求說明國務機要費相關事宜。該案聲請人認檢察官之具體作為，侵犯其受憲法保障之刑事豁免權及國家機密特權，乃請求本院就憲法第五十二條及國家機密特權之性質及範圍為闡釋，以杜疑義。本院釋字第四六一號解釋涉及參謀總長不列席立法院備詢，造成立法院審議國防預算及個別委員行使質詢權之困難，故由三分之一以上立法委員聲請就憲法第六十七條第二項及其增修條文第三條第二項第一款為疑義解釋。又如，本院釋字第四三五號解釋係因司法機關在未得立法院同意下，率爾對立法委員之議事行為為偵查或審判，引發立法院對司法機關是否侵犯立法委員言論免責權之疑義，而請求本院闡明憲法第七十三條之意旨。本院釋字第四一九號解釋則牽涉現任閣揆當選為副總統後請辭，獲總統慰留，形成副總統兼任行政院院長之局，立法院亦因總統未新提名行政院院長而無從行使同意權，乃決議咨請總統儘速重新提名行政院院長；為解決此一政治僵局，三分之一以上立

法委員遂提出副總統得否兼任行政院院長、新總統是否須重新提名行政院院長人選及立法院得否以決議要求總統重新提名等疑義，向本院聲請解釋。

由於憲法疑義係在各級機關行使職權、適用憲法之具體過程中產生，且為個案爭議抽象化後之結果。當本院對聲請解釋所涉及之憲法條文作成一般性、原則性之闡釋時，其實已無可避免地就相關具體行為之合憲與否作出評價，僅在行文慣例上，為謹守抽象解釋之精神，本院不必然會直接指明該具體行為有無牴觸憲法。鑑此，倘以聲請意旨涉及對具體行為違憲之指摘（在本件中，乃指摘立法院程序委員會運作違憲），即認其尚非應予受理之憲法疑義，恐非的論，亦不符本院解釋憲法之前例。

況就本件而言，釋憲者面臨的情境是，由於立法院迄未行使第四屆監察委員人事同意權，導致監察院人事空懸二年有餘，其實質效果與經過嚴謹修憲程序廢除或凍結監察院之情形無異，違憲情節難謂為不重大。抑有進者，根據憲法權力分立與制衡之設計，各憲法機關基礎人事與預算之產生，均需其他機關依憲法或法律行使職權，如提名、同意、編列或審議預算、辦理選舉等，始得維繫各憲法機關之正常運

行。因此，本件原因事實固僅是立法院不行使人事同意權乙事，然本解釋之作成，就日後政府機關得否消極不行使職權，致影響憲法機關實質存續之抽象疑義，亦有原則性重要意義。是就作成解釋有無憲法意義之觀點以論，本件更不宜以聲請解釋之客體涉及具體行為而拒絕受理。

(3) 本件憲法疑義有聲請解釋之必要

有關審理案件法第五條第一項第三款賦予立法委員現有總額三分之一以上得聲請解釋憲法，參照本院釋字第60三號解釋，縱須該三分之一以上立法委員有「聲請解釋之必要」，其聲請案始應受理，本件亦無不受理之理由。茲詳述如后。

所謂「聲請解釋之必要」，類似於一般主觀訴訟案件中「訴之利益」或「權利保護必要」為訴訟要件，即在猶有更經濟、便捷、有效之救濟途徑可供使用，卻捨棄不用而逕行聲請解釋，無異是濫用權利，且將造成司法資源之浪費，故應不予受理¹。換言之，「聲請解釋之必要」乃要求聲請人必須先透過其職權之正常行使，追求合乎憲法秩序之可能，於嘗試該等途徑後未果時，方得向本院聲請憲法解釋。

¹ 本院釋字第60三號解釋許宗力大法官、曾有田大法官協同意見書參照。

具體言之，在三分之一以上立法委員就其行使職權，適用法律發生有牴觸憲法之疑義，聲請「法律違憲解釋」時，必須該等立法委員係系爭法律案表決時投反對票、或至少未投贊成票者，或當時雖投贊成票，但嗣後改變見解，另行提出法律修正案卻修法未果者，始具聲請解釋之必要²。依照此一標準，在本件中，聲請人等受限於立法院職權行使法第八條第二項：「政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會」之規定，因程序委員會迄今未將監察院人事同意權案編列議程報告事項，故無從行使同意權。只要聲請人等並非程序委員會之委員，或雖為程序委員會委員，但在表決人事同意權議案是否暫緩編入議程時未投贊成票者，即難認其無聲請解釋之必要。

立法院議事規則第十七條第一項固規定：「遇應先處理事項未列入議事日程，或已列入而順序在後者，主席或出席委員得提議變更議事日程」，惟據立法院議事處表示，在立法院議事慣例下，僅於曾為報告事項之議案未列入討論事項，或雖列入討論事項但順序在後者，始得按該條規定變更議程。類似本件監察院人事同意權案，始終未被列入議程報

² 同前註。

告事項之情形，依立法院既定之程序規範，尚無從省略或突破程序委員會之阻擋，逕由主席或出席委員提議變更議程而交付全院審查。根據報載，部分支持行使人事同意權之立法委員亦曾於九十四年十二月二十日在程序委員中發動突襲，將該議案排入議程，惟因嗣遭多數委員反制退回程序委員會，遂不了了之。職此，在立法院現行有效之議事程序框架下，聲請人等確實已盡其職權上一切可能途徑，而仍無從達成促使立法院行使監察委員同意權之目的，故應認其有向本院聲請解釋之必要。

有關本件受理與否，是否應以「修法未果」為要件，容有特別說明之必要。按本件解釋屬於憲法疑義解釋，與上述本院釋字第603號解釋涉及法律違憲解釋不同。在後者之情形，司法審查之客體為有違憲嫌疑之法律，由於法律之制定與修正本屬立法委員之職權，則當其認現行法律有牴觸憲法之疑義時，以修法途徑維護憲法秩序與價值，毋寧是最經濟、便捷、有效之手段，故以「修法未果」作為有聲請解釋必要之指標，自有所據。但在本件中，引發憲法疑義者並非人事同意權議案應經程序委員會編入議程之法規，聲請人等亦未主張相關職權行使法或議事規則有牴觸憲法之疑義，則

聲請人等是否提案或贊成修法，與本件有無聲請解釋之必要之間，已無直接因果關係。況且，依據本院釋字第三四二號解釋，立法院如何行使各項職權之議事規範，本屬其內部事項，原則上不生牴觸憲法之問題，本院對其議會自律之權限應予尊重。倘本院猶要求聲請人等應先提案變更議事規則，豈非企圖以司法審查影響無違憲疑義之議會內部事項，而侵犯議會自律之範疇、逾越釋憲者應謹守之分際？如此絕非本院對案件受理與否所應採之判準。

二、本件尚非釋憲者應不予審查之政治問題

本院先前解釋曾採取所謂「政治問題原則」，亦即基於權力分立之考量，司法者對於憲法賦予政治部門（包括行政及立法部門）作政治裁量之事項，應尊重其判斷，不得逕以司法裁決取代之（本院釋字第四一九號解釋理由書參照）。但學界對於司法者得否任意訴諸「政治問題」，作為司法消極或不予審查之理由，毋寧抱持著較為審慎之態度，率多認為政治問題原則並非司法者所能輕易援用。且憲法問題或多或少具有政治性，卻非司法者不適合介入之政治問題；只要案件涉及「憲法議題」，尤其是政治部門之行止已牴觸憲法秩序時，司法者即不得因案件具有高度政治性，即畏縮地躲

避到政治問題原則的保護傘下³。

本件立法院程序委員會以程序杯葛的方式，確實引起輿論在政治上的高度關注，牽動立法院各黨團間及總統與立法院間之敏感神經；本席等也同意，程序委員會暫緩將一般議案編列議程，乃常見之政治抵制手段，具有釋放特定政治訊息、形成特定政治議題之功能，從良性的角度而言，可促進更廣泛之政治參與及討論，有助於形成更周全的政策或解決方案，本院原則上應無置喙之餘地。問題是，本件所涉及的是一個「憲法機關」(監察院)之存續與否，以及一個憲法機關(立法院)是否忠誠地行使其「憲法義務」(憲法增修條文第七條第二項之人事同意權)；尤有甚者，該憲法義務之不履行，已導致另一憲法機關人事空懸長達二年有餘，而遭到實質凍結。此等憲法之應然規範加上時間因素，使得本件聲請案顯然涉及「憲法議題」，且無尊重政治部門(在此為立法院)判斷之空間，本院自不得托言「政治問題」而規避捍衛憲法秩序之職責。

惟本席等亦深知，司法者應謹守解釋憲法之界限，不得

³ 參見：李建良，政治問題與司法審查—試評司法院大法官相關解釋，收錄於氏著，《憲法理論與實踐(一)》，頁 430 至 434 (1999 年 7 月)；李念祖，再論「政治問題」理論在我國憲法解釋上之運用，《台大法學論叢第二十九卷第二期》，頁 18 至 19 (2000 年 1 月)；林子儀，司法違憲審查之界限與政治問題理論—從美國政治問題理論檢討大法官有關「政治問題」之解釋，發表於 1997 年憲法解釋之理論與實務學術研討會，頁 11 至 14 (1997 年 2 月)；許宗力，憲法與政治，收錄於氏著，《憲法與法治國行政》，頁 44 至 47 (1999 年 3 月)。

代替政治部門作成任何判斷；即如本院釋字第四一九號解釋理由書所稱，僅得處理「憲法之法律問題」，不得涉入「政治上之人事安排」。就本件而言，憲法增修條文第七條第二項充其量僅能解釋為要求立法院必須適時「行使」監察院人事同意權，而非立法院在一定期間內必須「同意」總統提名之人選；換言之，倘立法院已就人事同意權議案進行審議，不論贊成或反對，均無牴觸憲法之疑義。是以，本號解釋之作成，並不保證監察院即能恢復正常運行；而彭鳳至大法官與余雪明大法官不同意見書所指由權責機關互相協商，以產生最適當人選之方式，毋寧僅是一種政治或道德呼籲，本席等對此固然樂觀其成，卻無從越俎代庖，課以權責機關應為協商或應為特定協商結果之憲法義務。此乃現行憲法之界限，亦為司法解釋之界限。正因如此，本席等乃認為，如何在法制上訂定適當機制，解決任期屆滿後繼位人選無法及時產生之困境，以維憲政機關於不墜，方為長久之計。就此，多數意見已不憚其詞，詳加指述，本席等自無庸再行贅述。