JUDICIAL WEEKLY

中華民國 96 年 8 月 16 日 第 1351 期

司法周刊

◆發行人：蔣次寧 ◆發行所：司法院 ◆社址：臺北市重慶南路一段124號
◆每週出版 全年51期400元 ◆郵政劃撥：01855551 司法周刊雜誌社 ◆台北郵局許可證北字第647號登記為雜誌類
◆發行部電話：02-23618776 傳真：02-23618776 ◆編輯部電話：02-23618798 傳真：02-23898920 ◆後製作：五餅二魚文化事業

本期提要

1 司法院大法官作成釋字第 632 號解釋
2 張劍男／修法落實民訴第二審上訴理由強制提出制度
3 司法革新／執行再造 雄院火力全開
4 翁院長視導花東地區法院 慰勉同仁工作辛勞
司法院分區舉辦行訴法新制說明會
司法院主管會報第 318 次會議重要指示

司法院大法官作成釋字第 632 號解釋

監院為國家憲法機關 應確保其實質存續並行使職權

立院不行使監委人事同意權為憲法所不許 相關疑義應依解釋意旨處理

【本刊訊】司法院大法官於8月15日舉行之第1310次會議中，就立法委員賴清德等89人爲立法院程序委員會濫用議事程序，不當阻撓監察委員人事同意權案進入院會表決，導致癱瘓國家監察權運作，牽涉立法院及監察院彼此間憲法上職權行使爭議，有請求闡明之必要，依司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款規定聲請解釋案，作成釋字第 632 號解釋。

解釋文

「監察院爲國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權」，「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人爲院長、一人爲副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之」，爲憲法增修條文第 7 條第 1 項、第 2 項所明定。是監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，爲維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故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。爲使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。總統如消極不爲提名，或立法院消極不行使同意權，致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，自爲憲法所不許。引發本件解釋之疑義，應依上開解釋意旨爲適當之處理。

解釋理由書

緣第3屆監察院院長、副院長及監察委員任期於中華民國 94 年 1 月 31 日屆滿，總統依 89 年 4 月 25 日公布之中華民國憲法增修條文第7條第2項規定，於93年12月 20 日以華總一智字第 09310052491 號咨文，向立法院提名張建邦等29人爲第4屆監察委員。立法院以其議案類別爲總統提案之行使同意權案，未依立法院職權行使法第 29 條規定，不經討論交付全院委員會審查，提出院會表決，而依同法第8條第2項之規定，先送程序委員會編列議事日程。該委員會於同年 12 月 21 日審定立法院第5屆第6會期第12次會議議事日程時，經表決結果，多數通過總統咨請立法院同意監察院院長、副院長及監察委員被提名人案，暫緩編列議程報告事項。該委員會並於同年 12 月 28 日、94 年 1 月 4 日、11 日及 18 日爲相同決議。是迄第 5 屆立法委員最後一次會議，並未就該案進行審查。嗣第 6 屆立法委員於 94 年 2 月 1 日就職後，總統復於 94 年 4 月 4 日以華總一智字第09400046061號咨文，請立法院依第 1 次咨文提名名單行使第 4 屆監察院人事同意權。該案仍送立法院程序委員會。該委員會於 94 年 4 月 6 日及 5 月 10 日協商通過該案「暫緩編列議程報告事項」，另於94年4月12日、19日、26日、同年 5 月 3 日、17 日、24 日等，表決通過該案「暫緩編列議程報告事項」。迄至本解釋公布之日爲止，立法院仍未行使該人事同意權。

聲請人立法委員賴清德等89人認立法院程序委員會濫用議事程序，不當阻撓監察委員人事同意權進入院會表決，導致癱瘓國家監察權運作，牽涉立法院與監察院彼此間憲法上職權行使爭議，並有動搖憲法之權力分立制度及危害民主憲政秩序之虞，質疑立法院程序委員會阻撓院會行使監察委員人事同意權，是否僭越院會職權，行使人事同意權是否屬立法院之憲法上義務，以及不行使人事同意權是否逾越立法院自律權範圍等情，爰依司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，向本院聲請解釋憲法。按立法委員現有總額三分之一以上得就其行使職權，適用憲法發生之疑義，聲請解釋憲法，前開司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款定有明文。本件聲請書之意旨，乃聲請人等就適用憲法增修條文第 7 條第 2 項，行使監察院人事同意權，立法院擱置該同意權之行使，發生有無違憲之疑義，聲請本院解釋，符合上開規定之要件，應予受理。

憲法設置國家機關之本旨，在使各憲法機關發揮其應有之憲政功能，不致因人事更迭而有一日中斷。爲避免因繼任人選一時無法產生致影響憲政機關之實質存續與正常運行，世界各國不乏於憲法或法律中明文規定適當機制，以維憲法機關於不墜之例。如美國聯邦憲法賦予總統於參議院休會期間有臨時任命權（美國聯邦憲法第2條第2項參照）；又如採取內閣制國家，於新任內閣閣員尚未任命或就任之前，原內閣閣員應繼續執行其職務至繼任人任命就職時爲止（德國基本法第69條第3項、日本國憲法第71條參照）。我國憲法雖亦有類似規定，如「每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日爲止」（憲法第28條第2項，依憲法增修條文第1條第2項規定，已停止適用），使前後屆國民大會代表得以連續行使職權；又如「總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿爲止」（憲法第49條前段），及「總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿爲止」（憲法增修條文第 2 條第 8 項）；惟就監察院因監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿而繼任人選未能適時產生時，如何維繫監察院之正常運作，我國憲法及法律未設適當之處理機制，則尚未以修憲或立法方式明定上開情形之解決途徑以前，更須依賴享有人事決定權之憲法機關忠誠履行憲法賦予之權責，及時產生繼任人選，以免影響國家整體憲政體制之正常運行。

「監察院爲國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權」，「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人爲院長、一人爲副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之」，爲憲法增修條文第 7 條第 1 項、第 2 項所明定。是監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，爲維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故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。依據憲法增修條文第 7 條第 2 項之規定，監察院院長、副院長及監察委員係由總統提名，經立法院同意任命。此乃制憲者基於權力分立與制衡之考量所爲之設計，使總統享有監察院人事之主動形成權，再由立法院就總統提名人選予以審查，以爲制衡。爲使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。立法院就總統所提監察院人事議案積極行使同意權，不論爲同意或不同意之決定，即已履行憲法所定行使同意權之義務；若因立法院爲不同意之決定，致監察院暫時無從行使職權者，總統仍應繼續提名適當人選，咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，此係總統與立法院之憲法上義務。是總統如消極不爲提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院不能行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自爲憲法所不許。引發本件解釋之疑義，應依上開解釋意旨爲適當之處理。又監察院院長、副院長及監察委員因任期屆滿，而繼任人選尚未產生前，立法者亦得以法律明定適當之機制，以維繫監察院之正常運行，要不待言。

至於聲請人指稱本件牽涉立法院與監察院彼此間憲法上職權行使爭議部分，因該職權行使爭議尚非三分之一以上立法委員就其行使職權，適用憲法所發生之疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義時，所得聲請解釋之範圍（司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款中段參照），是該部分聲請核與司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款規定不符，應不受理，併此指明。

事實摘要

（一）第 3 屆監察院院長、副院長及監察委員任期於 94 年 1 月 31 日屆滿，總統於93年12月20日以咨文向立法院提名張建邦等 29 人爲第 4 屆監察委員。經立法院以其議案類別爲總統提案之行使同意權案，先送程序委員會編列議事日程。該委員會於同年 12 月 21 日審定立法院第 5 屆第 6 會期第 12 次會議議事日程時，經表決結果，多數通過前開提名人案暫緩編列議程報告事項。該委員會經多次表決爲相同決議，是迄第5屆立法委員最後一次會議，並未就該案進行審查。

（二）嗣第 6 屆立法委員於 94 年 2 月 1 日就職後，總統復於同年 4 月 4 日再以咨文請立法院行使第 4 屆監察院人事同意權，該案仍送立法院程序委員會，經該委員會數次協商及表決均通過該案「暫緩編列議程報告事項」。

（三）聲請人等認立法院程序委員會濫用議事程序，不當阻撓監察委員人事同意權進入院會表決，導致癱瘓國家監察權運作，牽涉立法院與監察院彼此間憲法上職權行使爭議，並有動搖憲法之權力分立制度及危害民主憲政秩序之虞，質疑立法院程序委員會阻撓院會行使監察委員人事同意權，是否僭越院會職權，行使人事同意權是否屬立法院之憲法上義務，以及不行使人事同意權是否逾越立法院自律權範圍等情，依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定，聲請解釋憲法。

（協同意見書、部分不同意見書、不同意見書及事實摘要全文請見司法院網站）