

司法院審判機關化

林石根

(司法院參事)

(國立台灣大學法律學研究所法學博士)

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。依其文義，司法院應為最高審判及懲戒機關，惟依司法院組織法之規定，司法院僅設各廳處掌理司法行政業務，民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒則交由依司法院組織法第七條所設置之最高法院、行政法院及公務員懲戒委員會行使，造成司法院僅為純粹的司法行政機關而非審判機關，非但與首揭憲法條文之涵義不符，且易造成司法行政凌駕審判之印象，有損民眾對審判獨立之信賴。

八十八年七月全國司法改革會議就司法院之定位，達成司法院審判機關化之改革結論，現行最高法院、最高行政法院及公務員懲戒委員會應歸併至司法院，由司法院設立各審判庭，直接審理民事、刑事、行政訴訟及公務員懲戒之案件。九十年十月五日大法官釋字第五三〇號解釋，認司法院除大法官之審理外，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，要求司法院組織法、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。司法院乃據而擬定司法院組織法等修正案送立法院審議，惟遭部分立法委員之反對，致擱置至今。究竟司法院應否審判機關化？私見認從憲法文

義及制憲本意，大法官解釋之拘束力，應持肯定之見解：

一、依憲法文義及制憲本意，司法院應審判機關化

法條係以文字表達，解釋法律自應從法律文字開始，我國憲法為成文憲法，自應先由文義解釋著手。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，很明顯的已表明司法院應為掌理民事、刑事、行政訴訟及公務員之懲戒之最高審判機關。再依歷史解釋探求制憲者之本意，政治協商會議中所立憲草原則之一，為「司法院即為國家最高法院，不兼管司法行政——」，我國現行制度，司法院為最高司法行政機關而非審判機關，很顯然的亦與制憲原意背道而馳，是依憲法文義及制憲本意，司法院應審判機關化。至司法院審判機關化後如再兼管司法行政，是否亦與制憲原意相違？按歷史解釋係在補文義解釋之不足，唯有在憲法文義不明，方應併將制憲當時之史料或背景加以佐証，政協會議將司法院定位為最高法院，乃啟蒙自美國最高法院，其不兼管司法行政乃誤認美制係將審判與行政分流所致（註1）。憲法條文既未限制司法院不得兼管司法行政，司法院掌理司法行政亦已成為我國憲政體制之一環，實無必要再依循因誤認而形成之制憲本旨，將司法行政與司法審判分離。

（註1）法治斌著「司法行政與司法審判之分與合一評司法院釋字第五三〇號解釋之功與過」，載於當代公法新論（上）（元照出版有限公司，2002年7月初版），頁783。

二、受大法官解釋效力之拘束，司法院應審判機關化

司法具定紛止爭之功能，不僅私權爭執如此，憲政機關間之憲政爭議亦係如此，為達此一目的，大法官解釋自應具有拘束各機關之效力，不容任意否認，此觀縱如修憲機關之國民大會，其通過之憲法增修條文經大法官宣告違憲，亦只能重新修改相關條文，自可明白。釋字第五三〇號解釋，既認司法院本身僅具最高司法行政機關之地位，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，立法院應有義務遵守大法官解釋於限期內完成相關法律之修正，不應干冒破壞憲政體制之大不韙，以侵犯立法權、訴外解釋為由意圖否定釋字第五三〇號解釋之效力。何況釋字第五三〇號解釋亦無上述所指之情形，蓋（一）大法官解釋宣告法律違憲定期失效或檢討修正並未侵犯立法權。按憲法既賦與大法官法律違憲審查權，則大法官宣告立法院制定之法律違憲無效，乃權力分立之制度設計使然，並無侵犯立法權與否之問題。大法官宣告立法院制定之法律違憲立即失效，既未侵犯立法權，則大法官為利於法秩序之安定，宣告法律違憲定期失效或檢討修正，給制定法律機關過渡時間使其修改或重新制定法律，更無侵犯立法權之可言。（二）釋字第五三〇號解釋並未訴外解釋。不告不理為一切法院皆應遵守之信條，但告了之後，法院之處理方式則因事件之性質屬私權爭執或公法爭議而有很大之不同。處理私權爭執之民事訴訟，法院原則上採當事人進行主義，不得對當事人未請求或聲請之事項予以裁判。處理公法爭議之行政訴訟攸關公益，法院原則上採職權調查主義，不受當事人聲明標的之拘束，有權對訴訟標的作出

與該當事人不同之判斷。憲法爭訟屬公法爭訟，大法官對釋憲案件之審理，自不能與民事訴訟等量齊觀，是不論大法官引用裁判重要關聯性理論，將審查對象擴及非確定終局裁判所適用的法律；或就當事人所聲請之該具體事件相關連且必要之法條內容有無抵觸憲法而為審理，均不能謂為訴外解釋。釋字第五三〇號解釋係因監察院認為司法院為司法行政機關，竟然發布審判權運作上所必要之規則或辦法，形成司法審判、司法行政主從易位之現象，對司法權之獨立產生妨礙，乃聲請大法官為解釋。大法官一方面認為司法院在司法行政監督之目的範圍內有權發布行政命令，另一方面為求徹底解決司法行政凌駕司法審判之疑慮，乃從憲法意旨解釋司法院應改制司法審判機關，此一部分並未逸出監察院聲請之範疇，難謂訴外解釋。

綜合上述，現行司法院司法行政機關之性質，與憲法所定最高審判機關之性質不符，非但國人對司法院與最高法院、最高行政法院之性質與隸屬關係混淆不清，即使外國司法從業人員亦難了解何者才是我國的最高司法機關，回歸憲法所定位之司法院本質，應屬正途。■



肆
2003