

## 109 年度憲一字第 5 號聲請案不受理決議不同意見書

黃虹霞大法官提出  
詹森林大法官加入

立法委員同意權行使相關事項爭議應為重要憲法爭議，且與民主原則相關，大法官就此等爭議應該缺席，放棄敦促民主正常發展進步的機會嗎？

行政權、司法權都應遵守憲法正當法律程序原則，立法權當然只有自律，而可不受司法權監督並自外於憲法正當法律程序原則嗎？

109 年 7 月 16 日（即本件少數立法委員聲請釋憲案所爭議之監察委員同意權行使爭執時日之首日），媒體及全民因媒體報導而聚焦於國會殿堂中，武場即主席臺爭奪戰，鮮少人注意到文場即主席臺下同時一再重覆的、沒有肢體衝突的「妳丟（文宣）我撿」，朝野立法委員間的爭執不能比較理性斯文應對討論嗎？11 月底，國會殿堂臺下臺上又發生大戰，取代 7 月 17 日水球戰而上演的是豬內臟潑灑戰，豬大腸等何辜？假如倒者不倒、假如被倒者不回丟……如果立法委員好好問政，立法院更值得人民尊重，臺灣民主更值得你我驕傲！

本席從來不是政治人物，也不特具憲法專長，參與處理及作成大法官解釋等常係本庶民立場，以直心出發，不摻雜政治考量、不囿於甚至可能不如學有專精的大法官般理解既有學說理論，本席比較希望讓事實及證據為學說理論背後之真理說話！準此，本席無法贊同本件應不受理之多數意見，即本席認為本件應予受理，謹將本席之考量略述如下，敬供參考：

一、多數意見基於本件聲請人所舉，立法院 109 年 7 月

16日下午4時36分全院委員會臨時提案停止第六屆監察院人事同意權案被提名人之說明及答詢，並作成「提報院會，以無記名投票表決」之決議，暨17日臨時會第2次會議經無記名表決後，通過第六屆監察院人事同意權案審議之決議，因此等二決議均不具法律性質，故本件雖有立法委員現有總額三分之一以上（按有數位立法委員因案服刑或受羈押，事實上無法執行職務，此等人員應否計入立法委員現有總額固非無疑，但縱予計入使立法委員現有總額為法定滿額即以113席計，其三分之一以上為至少38席），即共41席以因行使立法委員職權，適用「法律」（指上開二決議）發生有牴觸憲法之疑義為由，依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第3款後段規定，聲請解釋憲法，但仍不符大審法第5條第1項第3款後段規定之受理要件（沒有因適用「法律」所生牴觸憲法疑義），是認本件聲請應不受理；至於大審法第5條第1項第3款前段規定（立法委員現有總額三分之一以上就其行使職權，適用憲法發生疑義）部分，則多數意見以實體理由併此指明方式處理。本席對於系爭二決議不具法律性質，故關於大審法第5條第1項第3款後段規定部分之聲請應不受理，並無不同意見，合先敘明。

二、但本席認為本件聲請仍有受理空間及具重要憲法價值，並認為大法官應延續本院釋字第342號及632號解釋之精神，尤其敦促民主正常發展進步大法官與有責任，不應缺席：

1、本件非顯無依大審法第5條1項第3款前段規定受理之空間

固然由本件聲請書之「壹、聲請解釋憲法之目的」之「二、聲請宣告系爭二決議違憲而無效」，及如「參、本件聲請的程序依據」之「一、符合行使職權，適用法律發生有牴觸憲法疑義的要件」、「109年7月16日下午四時許……取消對系爭人事同意案被提名人的審查詢答程序，此一決議應屬……行

政命令……依憲法第 172 條……規定，應屬無效」、「系爭決議二和其他的法律案，同屬具有一般性對外效力的法律位階」等，可知：本件聲請人主要係依大審法第 5 條第 1 項第 3 款後段規定，並以系爭二決議為客體，聲請解釋之意思。但是由如聲請人所提聲請書之首即「案由」之第 1 頁第 2 段：

前開系爭決議一及系爭決議二，取消立法委員行使人事同意權所必要的審查質詢程序，使立法院少數黨立法委員未能就系爭人事同意案的被提名人進行審查，已違反中華民國憲法（以下稱憲法）增修條文第 7 條第 2 項，以及立法院職權行使法第 29 條、第 30 條所規定的正當法律程序，而侵害少數黨立法委員受上揭憲法保障的人事同意權。居於立法院多數席次的民進黨，以系爭決議一不執行審查職務，逾越議會自律範圍，明顯濫用議事程序，違反法律規定，並已違反我國憲法所遵循的民主原則及 貴院大法官所確立的正當<sup>1</sup>法律程序原則。

及時代力量 3 位立法委員所提解釋憲法補充理由（一）書觀之，似非無本件聲請人已併依大審法第 5 條第 1 項第 3 款前段規定，主張有因行使立法委員對監察院人事同意之職權，適用憲法發生疑義（憲法關於立法委員對監察委員人事同意權應如何行使）之情事，因而聲請解釋憲法，故本件非顯無依大審法第 5 條第 1 項第 3 款前段規定而予以受理之空間。

## 2、本件爭議具重要憲法價值

關於監察委員含院長、副院長之任命，憲法增修條文第 7 條第 2 項僅規定：由總統提名、經立法院同意。見諸憲法明文之相似人事規定還有：憲法增修條文第 5 條第 1 項關於司法院大法官含院長、副院長之任命、第 6 條第 2 項關於考試院院長、副院長及考試委員之任命，甚至被停止適用之憲法第 55 條第 1 項原關於行政院院長之任命。是本件聲請所涉及之立法院同意權行使事項爭議，不但與監察院最高人事

---

<sup>1</sup> 聲請人誤植為黨。

之任命相關，亦與司法院、考試院之最高人事之任命相關，即已與除行政權外，憲法五權中之其他四權均相涉，是本件爭議應具重要憲法價值。

3、延續本院釋字第 342 號及 632 號解釋之精神，本件聲請應予受理並作成解釋

本件爭議與立法院議事程序直接相關，涉及是否屬國會自律事項從而是否非為司法審查對象之爭執。與本件相似之同由立法委員現有總額三分之一以上聲請，並均係就涉及立法院議事程序爭議所為，而已由本院受理並作成解釋者有本院釋字第 342 號及 632 號解釋。

查本院釋字第 342 號解釋認該案之聲請係依大審法第 5 條第 1 項第 3 款前段規定而為，該解釋雖未肯定國安三法之立法程序牴觸憲法，但亦已於解釋文明示：「立法院審議法律案，須在不牴觸憲法之範圍內，依其自行訂定之議事規範為之」、「法律案之立法程序……有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效」。本院釋字第 632 號解釋亦認該案之聲請係依大審法第 5 條第 1 項第 3 款前段規定而為，該解釋除了在解釋文中稱：

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。總統如消極不為提名，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，自為憲法所不許。

另於理由書稱：

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為之設計，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，以為制衡。為使監察院

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，不論為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；若因立法院為不同意之決定，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。是總統如消極不為提名，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，自為憲法所不許。

然上開二號解釋由其所附意見書及原聲請書觀之：釋字第 632 號解釋聲請書固已明載係依據大審法第 5 條第 1 項第 3 款前段規定提出聲請，但對於其行使職權時究應適用憲法何規定，並就該憲法規定之適用已發生如何之疑義等，則未清楚敘明，致大法官間有是否合於受理要件之爭；<sup>2</sup>釋字第 342 號解釋則固然亦已載明係依大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定聲請，但未說明係依前段或後段聲請，也只敘明與立法委員行使法律案審議職權相關，但未清楚說明因而如何已生其行使職權所需適用之憲法那些條文有如何之疑義（前段），或其行使職權所應適用之那些法律有如何牴觸憲法之疑義（後段）。<sup>3</sup>即上開二號解釋之聲請均非無是否符合大審法規定受理要件之爭議，但本院均予受理，且作成具標竿性作用之解釋。而本件更與憲法五權中之四權相關，已如上述，自有因其甚具憲法重要價值，故應延續本院釋字第 342 號及 632 號

---

<sup>2</sup> 本院釋字第 632 號解釋之聲請書及協同、不同意見書參照。

<sup>3</sup> 本件聲請案應已涵括全體立法委員，共分 3 件聲請案，均受理並併案審理。其目的約略均為：部分立法委員對國安三法之立法程序問題之爭議（按指是否未經立法院完成二、三讀議決程序之爭議），肇致國安三法是否不生效或牴觸憲法第 171 條而無效。但是所稱有牴觸憲法疑義之國安三法，係其法律案審查之標的，不是其行使職權應適用之法律，比如立法院職權行使法之特定規定，所以其聲請與本件聲請同，不可能符合大審法第 5 條第 1 項第 3 款後段規定之受理要件。

解釋之精神，而予受理並作成解釋之必要及價值。<sup>4</sup>

4、本件爭議僅屬國會自律事項，當然應不受司法權之監督嗎？

本院釋字第 342 號固然稱法律案經立法院移送總統公布者，曾否踐行其議事應遵循之程序，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象等，然係以未明顯牴觸憲法為前提，如有明顯重大瑕疵，釋憲機關仍得宣告該法律為無效，即議事程序之踐行尚非全無限制而當然屬國會自律事項，不受釋憲機關之審查監督。就此，由本院釋字第 342 號解釋之聲請人已涵括全體至少絕大部分立法委員之事實，暨其等之釋憲聲請書均積極聲請大法官就立法委員間關於立法院議事程序之爭執，依據憲法為解釋之事實，可知：當時之全體或至少絕大部分立法委員均認同立法院議事程序之踐行不當然僅為國會自律事項，即不當然不受司法權（釋憲機關）之審查監督。本院釋字第 342 號解釋作成於 83 年，與之相較，以現今之時空，大法官不應該更自反而縮吧？！

另本院釋字第 632 號解釋則更是針對立法院多數黨委員透過議事程序之不作為（暫緩編列議程報告事項）而為。是本件爭議雖然與立法院議事程序直接相關，但依本院釋憲先例，不當然僅屬國會自律事項，不當然可免予司法審查監督。

5、本件是釋憲者應不予審查之政治問題嗎？

什麼是釋憲者應不予審查之政治問題？國號？領土疆域？條約之締結與否？考、監兩院之存廢……但是即使涉及政治問題，其應遵循之決定程序，無疑是法律問題，自仍可能是釋憲者得審查之客體。本件爭議所涉及者為程序事項，

---

<sup>4</sup> 本院過去解釋對大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定之適用原採寬鬆態度，請參見廖義男大法官就本院釋字第 603 號解釋所提協同意見書。

非釋憲者應不予審查之政治問題。<sup>5</sup>

6、本件攸關立法委員對司法院大法官、監察委員及考試委員之同意職權應如何行使，涉及憲法民主原則之應有內涵，更與民主之正常發展密切相關，大法官應勉力承擔，不可缺席：

本院釋字第 632 號解釋已明示：監察委員同意權之行使，不但係立法委員之職權，同時亦為其義務。至於立法委員職權應如何行使，憲法固然沒有直接細節性規定，但是立法院三讀通過並經總統公布施行有年之立法院職權行使法應足堪準據，並因數十年反覆運作，早已形成立法院同意權行使之程序為：(1)不經討論交付全院委員會審查，(2)全院委員會就被提名人之資格及是否適任之相關事項進行審查與詢問、被提名人列席說明與答詢，(3)全院委員會審查後提出院會以無記名投票表決、經超過全體立法委員二分之一之同意通過之慣習（立法院職權行使法第 29 條及第 30 條規定參照）。又在憲法第 1 條民主共和國體制下，第 2 條主權屬於全體國民規定下，似可認為必應先經被提名人對全體國民之公開說明，繼由各黨派立法委員代表全體國民與被提名人為直接詢答，而後憑以決定是否同意被提名人擔任監察委員，如此，方符公開透明之民主原則，及主權在全體國民之旨。另本院釋字第 632 號解釋更已說明立法院就總統之監察委員提名人選予以審查，係制憲者基於權力分立與對總統所享有監察院人事主動形成權之制衡等。

臺灣民主化有值得稱道之處。但是政黨政治尚未臻完善，尤其國會運作，雖然已經三度政黨輪替，但到目前為止，似仍不能完全擺脫為求黨派勝選執政短期利益考量，以致屢見國會有非全民所樂見之好好問政以外之非理性杯葛作為。此種情形若繼續反覆，臺灣的民主前途堪憂！為臺灣的民主

---

<sup>5</sup> 本院釋字第 632 號解釋之作成，即表示立法院對監察院人事同意權之行使事項，非釋憲者應不予審查之政治問題，相關意見書參照。

永續正常發展計，在民主體制自然律下，依沒有永遠的執政黨的理解，立法諸公是不是應該共同建立一套鐵律信守之，才能有效根除時不時打群架，嚴重破壞國家及立委個人形象的困擾。謹請終止非理性杯葛作為，履行對選民的承諾，克盡你們的天職，好好問政！尤其期待於正完全執政者。<sup>6</sup>本席以為這應是庶民的共同心聲。

7、正當法律程序原則已然成為憲法重要原則之一，在行政權之運作、在司法審判上，均應遵守憲法正當法律程序原則。<sup>7</sup>但關於立法權部分，有無憲法正當法律程序原則之適用？本院迄無相關解釋，本席以為我國為民主共和國，民主決定應以符合程序正義為前提，應尊重少數意見、尤應注意避免多數暴力，因此，立法權雖然具高度自律性，但是亦不能當然免於憲法正當法律程序原則之束縛，否則不但係肯定多數暴力，有違民主原則，更有淪入獨裁之高度風險。本件如予受理，本院有機會藉由解釋適當指出立法權與憲法正當法律程序原則之關聯，甚至劃出適當界線，自有助於我國民主正常進步發展，大法官是不是應該更勇於承擔呢？又就少數尊重言，民、國兩大黨大戰結果，不但監察委員被提名人失去對全民公開說明之機會，其他少數立法委員之詢答審查權更被剝奪，又豈符尊重少數之民主原則？

三、另參酌本院釋字第 499 號解釋意旨，本件釋憲聲請

---

<sup>6</sup> 本院釋字第 342 號解釋之聲請人共 3 組，包括立法委員謝啓大等 58 人、立法委員林濁水等 56 人及當時之執政黨立法委員廖福本等 60 人。其中立法委員廖福本等 60 人之聲請書稱「依據民主先進國家國會運作方式，對有爭議之議案或重大問題之處理，朝野黨派在協商溝通無法獲致共識時，最後必然採取表決方式處理，在野黨派均能展現民主素養，尊重表決結果。反觀我國立法院在野黨派立法委員，非但未能依循民主國家之運作模式，其且採取非理性之暴力杯葛，阻礙表決之進行。這種『沒有會場秩序，那有程序正義』的情況，實令人遺憾。」好個「沒有會場秩序，那有程序正義」！大家都知悉其道理，但是怎麼不能「不要換個位置換個腦袋」呢？立法委員苦！全民……

<sup>7</sup> 行政權之運作部分，如本院釋字第 462、488、491、709、732、739、763、797 號等解釋；司法審判部分，如本院釋字第 396、418、446、737、762、789 號等解釋。



亦應予受理並作成解釋

另查憲法位階高於法律，本院早於 20 年之前之 89 年間即已就修憲之程序爭議作成釋字第 499 號解釋，其解釋文第 1 段稱：

憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行為，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。國民大會依憲法第 25 條、第 27 條第 1 項第 3 款及中華民國 86 年 7 月 21 日修正公布之憲法增修條文第 1 條第 3 項第 4 款規定，係代表全國國民行使修改憲法權限之唯一機關。其依修憲法程序制定或修正憲法增修條文須符合公開透明原則，並應遵守憲法第 174 條及國民大會議事規則有關之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。是國民大會依 83 年 8 月 1 日修正公布憲法增修條文第 1 條第 9 項規定訂定之國民大會議事規則，其第 38 條第 2 項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。而修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。國民大會於 88 年 9 月 4 日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序牴觸上開公開透明原則，且衡諸當時有效之國民大會議事規則第 38 條第 2 項規定，亦屬有違。依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第 133 條規定或本院釋字第 331 號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。

當係以修憲應遵守之程序爭議得為違憲審查之客體為前提；而其理由書第 7 段更已明載：

本件相關機關國民大會雖主張：修憲程序之合憲性，依本院釋字第 342 號、第 381 號解釋，均屬議會自律事項，釋憲機關不應加以審究；並以外國之案例主張修憲程序不受司法審查；又國會議員基於自由委任地位，採公開或不公開之表決，均為憲法精神之所許云云。惟查憲法條文之修改應由憲法所定之機關依正當修憲程序議決通過，為憲法條文有效成立之前提，一旦發生疑義，釋憲機關自有受理解釋之權限，已見前述；至於相關機關所踐行之議事程序，於如何之範圍內為內部自律事項，何種情形已逾越限度而應受合憲性監督，則屬釋憲機關行使審查權之密度問題，並非謂任何議事程序皆得藉口內部自律事項，而規避其明顯重大瑕疵之法律效果；又國民大會通過憲法修改案之讀會，其出席及贊成人數必須符合憲法第 174 條第 1 款之規定，至於僅作大體討論即交付審查之一讀會其開議出席人數究採上開條款所定人數抑國民大會組織法第八條代表總額三分之一或參照一般會議規範所定出席人數為之，由國民大會依議事自律原則自行處理，但其處理仍應符合自由民主憲政秩序之原則，並非毫無限制，本院釋字第 342 號及第 381 號解釋分別闡釋有案。

均足見修憲程序之合憲性尚且應受司法權之監督，立法程序之合憲性更應然；同理，與立法同屬立法院職權之本件聲請所爭議之同意權，其程序之合憲性，又何獨不應然哉？是本件釋憲聲請應予受理並作成解釋。

四、又系爭決議一及二，固然係因立法院反對黨之一杯葛本件監察院人事同意權案而生，惟立法院尚有其他未杯葛該人事同意權案之反對黨。系爭決議一及二，一併使該未杯葛之其他反對黨之立法委員，亦喪失行使對本人事同意權案之同意權前，所得行使之質詢權。本件聲請人包含該其他反對黨之立法委員在內。在此情形下，能否仍以「國會議事爭議，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象」（本院釋字第 342 號解釋參照）為據，而不受理

本件聲請，尤值深思。

五、就相關爭議，目前只有本件聲請 1 件聲請案，別無其他聲請案繫屬中。又本件聲請確有共 41 位立法委員聯名提出聲請，超過法定聲請應有名額（最多為 38 位），而且由中國國民黨黨團霸占主席臺行為可推知中國國民黨籍立法委員對爭議程序非持贊成意見，其他民眾黨及時代力量黨團均曾明示其程序異議，故本件聲請符合係由對程序事項曾有異議之立法委員提出之要件。至於中國國民黨阻擾審查詢答程序之進行部分，本席以為屬受理後作成解釋時應考量之事項，比如視為其放棄審查、詢答權；但不影響民眾黨、時代力量黨團之審查、詢答權。併此敘明。

六、本件不受理決議末段以併此指明方式稱系爭二決議屬國會內部事項，尚無明顯牴觸憲法之重大瑕疵，依國會自律原則，釋憲機關自應予以尊重等語，本席尤無法贊同。因為 1、不受理決議係針對聲請不合法定程式者而為，系爭二決議是否有明顯牴觸憲法之重大瑕疵等屬實體審查範圍，非屬程序審查事項，不應在不受理決議中夾雜以併此指明方式處理。2、除了上述夾雜實體事項之「併此指明」，可反證本件有受理空間及本件相關實體事項確有爭議存在外，本件實體爭議之憲法價值已如上述，豈可不經詳細論述，即不附理由逕稱尚無明顯牴觸憲法之重大瑕疵哉！此部分難昭折服，不具拘束力，只徒然引致批評而已。

七、憲法訴訟法新制取代大審法規定，將自 111 年 1 月 4 日起施行。關於少數立法委員聲請釋憲之規定（憲法訴訟法第 49 條），有所變革。其中關於聲請門檻部分，係由現行之立法委員總額三分之一降低為四分之一，似較容易，但是聲請事項則只規定「就其行使職權，認法律位階法規範牴觸憲法者」，即刪除現行大審法第 5 條第 1 項第 3 款前段「就其行使職權，適用憲法發生疑義」部分之規定（即本件聲請案有受理空間，暨本院釋字第 342 號、499 號及 632 號解釋

得被受理並作成解釋之前提法律依據)，因此，於憲法訴訟法施行後，少數立法委員聲請解釋憲法之空間可能有縮小，上述本院釋字第 342 號、499 號、632 號解釋之類似爭議暨如本件之釋憲聲請案，均可能有無法被受理及解釋之疑慮。