

釋字第 603 號解釋不同意見書

楊仁壽大法官 提出

本件聲請解釋案，多數意見認為在程序上應予受理，不外以：「戶籍法第八條第二、三項修正案，經立法院程序委員會提報立法院院會，立法院院會一次決議交內政及民族、財政兩委員會審查，兩次就復議案決議另定期處理，本件聲請乃立法委員行使其法律修正之權限時，認經立法院議決生效之現行法律有違憲疑義而修法未果，故聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋，符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定」云云，為其所持之論據。惟本件既尚停留在立法院院會是否付委之程序階段，祇「因在場委員不足表決之法定人數」，始作「另定期處理」之決議（註一），一俟達到表決之法定人數時，立法院院會仍須表決。則本件迄未就「戶籍法第八條第二、三項修正案」進行實質之審議，仍在立法委員「行使職權」中，是否付委之程序階段甚明，司法權即強予介入，殊有違權力分立及民主原則，且與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定亦屬不符，本件應予不受理。爰提出不同意見如後：

一、本件受理違背權力分立原則

立法院為國家最高立法機關，其審議法律案，須依議事規範為之，除明顯牴觸憲法者外，其議事規範如何踐行，係立法院內部事項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重（註二）。尤其立法院正在踐行之議事程序，尚未告一段落，其他國家機關在無憲法或法律授權下，不得強加介入，方符「五權分制，平等相維」精神（註三）。衡諸外國立法例，諸如德意志聯邦共和國基本法第九十三條第一項第二款及德國聯邦憲法法院法第七十六條第一項第一款雖定有聯邦眾議院三分之一的議員認為聯邦法因形式上或實質上牴觸基本法而應無效者得聲請解釋基

本法之明文，以維護憲法客觀秩序，但其並無類如我國司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款設有「就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有抵觸憲法之疑義」之限制，二者顯難相提並論，自不得據以解為在我國祇須「立法委員現有總額三分之一以上之聲請」即認符合是項規定。更不可以全然無視於立法委員正在「行使是否付委」程序進行中之事實，即認為要件已備，而可「獨立」受理釋憲之聲請。

戶籍法第八條第二、三項係民國八十六年五月二十一日修正公布施行，惟迄未執行（註四），行政院以該條項有侵害人民基本權利之虞，於九十一年及九十四年兩次，向立法院提出戶籍法第八條修正案，建議刪除該條第二、三項。立法院第六屆第一會期程序委員會決議，擬請院會將該案交內政及民族、財政兩委員會審查。立法院第六屆第一會期第九次會議（九十四年四月二十二日）決議照程序委員會意見辦理，交內政及民族、財政兩委員會審查。惟第十次會議（九十四年五月三日），立法院國民黨團以戶籍法第八條修正案於第五屆委員會審查時，朝野立委一致決議不予修正在案，且未於朝野協商時達成共識，為避免再生爭議及七月一日起實施身分證換發時程，浪費公帑危害治安等為由，依立法院議事規則相關規定提請復議，經院會決議該復議案「另定期處理」（註五）。第十四次會議（九十四年五月三十一日），此項復議案，又「因在場委員不足表決之法定人數」，仍作「另定期處理」之決議（註六）。

按立法院決議案之復議，在立法院議事規則第七章設有專章規定，戶籍法第八條第二、三項修正案雖經立法院第六屆第一會期第九次會議決議付委，惟既經立法院國民黨團依立法院議事規則第四十三條前段規定：「復議動議，應於原案表決後下次院會散會前提出之」，提出復議，在復議尚未有結果時，原決議付委，即

處於未定狀態。如經復議決議付委，依同院議事規則第四十五條規定：「復議動議經表決後，不得再為復議之動議」，付委即告確定。如經復議決議不付委，其不付委亦因而確定。如因在場委員不足表決之法定人數，主席祇能作「另定期處理」之決議，應俟以後院會再行表決。事實上，立法院一讀會因在場不足表決之法定人數，而作「另定期處理」之決議者，數見不鮮，例如立法院第六屆第一會期第三次會議決議「另定期處理」者有三件，第四次會議有二件，第五、十、十二次會議各一件，第十四次會議有八件（註七），此在立法院毋寧係所習見之事，非針對戶籍法第八條第二、三項修正案所獨然。

準上以觀，戶籍法第八條第二、三項修正案，既尚在立法院「行使職權」中，是否付委之程序階段，司法權就強予介入，以之作為釋憲審查標的，其情形猶若「司法披著解釋的外衣，篡奪了立法院的功能」（Die Usurpation normsetzender Funktionen durch die Justiz wird im Tarnmantel der Auslegung präsentiert）（註八），將權力分立之原則，作澈底的破壞。其嚴重性，與立法委員或監察委員對正在解釋或審判中之案件，強作「質詢」（立法）或「調查」（監察），殆無二致。其可乎？不可乎？固不待智者而後知也。

二、本件受理違背民主原則

憲法第八十條規定：「法官須超出黨派之外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」，因此，在憲法的框架內，「法官是法律及法律內容之侍者，還是主人？」（Sind die Richter Diener oder Herren der Gesetze und der Rechtsinhalte？）此一問題之答案，不言可喻。亦即對依民主程序頒布的法律而言，法官是（有思考地）順從的僕人，而非主人（Der Richter ist also der <denkend> Gehorsame des demokratisch erlassenen Gesetzes, nicht sein Herr）（註九）。對這一原則的任何鬆動，都是民主原則的損害。法律既係民主形成的共

同意思(公意),則民主方是「法律的主人」(Herrschaft der Gesetze)
(註十),絕不是法官,不言自明。

司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定:「依立法委員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,或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者,得聲請解釋憲法」,其文義相當清晰明確。除依立法委員現有總額三分之一以上之聲請外,尚須符合涉就其行使職權,尅適用法律發生有牴觸憲法之疑義等要件,此乃透過民主形成之共同意思(公意)所制定,並沒有授權法官就其中「要件」可加取捨或更易,灼然至明。

本件聲請解釋之標的,係戶籍法第八條第二、三項,與本件立法院一讀會所適用之「立法院議事規則或其他議事規範」,根本風馬牛不相及,更遑論其尚未進而行使修法權限。多數意見竟以立法院兩次就復議案決議另定期處理,即認立法院業已行使修法權限,並已適用「戶籍法第八條第二、三項修正案」發生牴觸憲法之疑義,已然背離法條應有文義。乃為使此案件可以達到釋憲之目的,竟不惜作哥白尼式的轉變(Kopernikanische Wende)(註十一),不甘充民主的僕人,僭作民主的主人,殊有違民主之原則,令人難以苟同。

三、本件受理不符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定

司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定,立法委員現有總額三分之一以上聲請,就其行使職權,適用憲法發生疑義,或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者,得聲請解釋憲法,係於民國八十二年二月三日所增訂,其立法意旨係基於少數保障之精神,使確信多數立法委員表決通過之法律案有違憲疑義之少數立法委員,於法律案通過並經總統公布生效後,得向本院提出解釋憲法之聲請,以達維護憲政秩序之目的(註十二)。其所適用之

「法律」，須「於法律案通過並經公布生效後」，發生有牴觸憲法之疑義，始足當之，彰彰明甚。本件聲請釋憲之戶籍法第八條第二、三項修正案，尚停留在立法院之院會（一讀會）是否付委之程序階段，祇「因在場委員不足表決之法定人數」，暫作「另定期處理」之決議，其於是階段所適用之「法律」，係立法院職權行使法及立法院議事規則等議事規範，而非戶籍法第八條第二、三項修正案，不言可喻。何況戶籍法第八條第二、三項規定換發身分證，須按捺指紋，更與立法委員於是階段「行使是否付委之職權」，毫無關連。多數意見強將牛頭對上馬嘴，誠匪夷所思。

本件受理理由，多數意見匠心獨運，創造另一類型，認為「三分之一以上立法委員行使其法律修正之權限時，認現行有效法律有違憲疑義而修法未果，聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋」，亦符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之意旨，同時又將「立法院院會一次決議交內政及民族、財政兩委員會審查，兩次就復議案決議另定期處理」，涵攝成「修法未果」，全然無視立法院於是階段正司何事？究否已入修法階段？已否達「未果」程度？等諸般事實，此種祇問立法「目的」，不顧法條「文義」，憑空捏造之類型，不啻係對法條「無限制之解釋」（Die unbegrenzte Auslegung），其非形同對立法權的篡奪而何！

綜上所述，本席對本件聲請案件在程序上認不應受理，與多數大法官所採見解不同，爰依法提出不同意見書如上。

註一：第一次決議，參見立法院公報，第九四卷第二八期院會紀錄，第三一九頁。第二次決議，參見同院公報，第九四卷，第四〇期院會紀錄，第二九〇頁。

註二：參照本院釋字第三四二號解釋文及解釋理由。

註三：參照本院釋字第三號解釋

註四：內政部原定於九十四年七月一日起，執行身分證換發事宜，並須按捺指紋，經本院九十四年六月十日釋字第五九九號解釋，暫時停止適用。

註五：參見立法院公報，第九四卷，第二八期院會紀錄，第三一九頁。

註六：參見立法院公報，第九四卷，第四〇期院會紀錄，第二九〇頁。

註七：同前註，第二八九、二九〇頁。

註八：Bernd Ruthers, Rechtstheorie, S.369.。

註九：Ebd. S. 399.。

註十：Ebd. S. 398.。

註十一：Ebd. S. 303.。

註十二：參見本院大法官第一二六九次會議，審議會台字第七八一七號不受理立法委員蔡錦隆等一〇〇人聲請案。