

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決 部分不同意見書

黃大法官昭元提出
許大法官志雄加入
謝大法官銘洋加入二部分
尤大法官伯祥加入

一、本席立場

[1] 關於主文第一項所審查之立法程序部分，基於後述第[6]至[26]段之理由，本席認為應宣告違憲。至於有關立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定之內容部分，本席則支持本判決主文第二項至第七項之多數結論；至於本席未完全同意之主文及擬補充理由部分，主要是：

[2] 主文第三項質詢權部分：就主文第三項（一）及（四）前段所審查之第 25 條第 1 項及第 4 項中，有關「反質詢」部分之規定，本席認為均應直接宣告違憲，而不是如本判決多數意見之重新（或扭曲？）解釋何謂反質詢，再於此前提下，宣告上開規定「尚不生牴觸憲法問題」。按依本判決多數意見所稱之反質詢定義及其所不應包括之內涵（參本判決理由第 114 段），其結果和本席所主張之宣告違憲，並無不同。

[3] 主文第四項人事同意權部分：

（1）就主文第四項（三）所審查之第 29 條之 1 第 2 項有關「立法院各黨團或未參加黨團之委員」得要求被提名人答復並提出問題部分之規定，本席認為應宣告違憲。亦即各黨團或個別委員之問卷，應由立法院彙整後向提名機關提出，再轉要求被提名人答復。本判決多數意見於理由第 170 段，係認各黨團或個別委員仍得各自提出問題並要求被提名人答復，但此項要求並不拘束被提名人。其法律效果與本席上述立場其實類似，然在政治上則易生紛擾，也無法促進立法院

發揮整合各黨團及委員問卷之作用。因此本席認為還是應直接宣告上開規定違憲，較為妥當。

(2) 就主文第四項(四)所審查之第29條之1第3項有關命被提名人具結部分之規定，亦應宣告違憲。按同條第2項亦屬違憲，則第3項關於第2項部分自同屬違憲；至有關同條第1項部分，由於被提名人是當事人，不是居於第三人地位之證人，不應比照證人適用具結之要求。

(3) 就主文第四項(七)所審查之第30條之1第1項及第2項前段有關「委員會應不予審查並報告院會」之效果規定部分，均應宣告違憲。本判決多數意見就此雖宣告「屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題」；但也進一步明確宣告立法院院會仍應積極行使人事同意權，而不得消極不行使。此與本席宣告違憲之理由及效果均相同，為免疑義，仍以直接宣告違憲較妥。

(4) 至於本席贊成之第29條第3項規定，係認為立法院固得舉行公聽會，然被提名人並無參與公聽會之義務；又參與公聽會之學者專家等人員，因不具立法委員身分，本即僅能提供諮詢意見。故本項所定「共同參與審查」及所擬具之審查報告，均屬諮詢性質，僅供立法院之參考(立法院職權行使法第59條規定參照)。本判決理由第164段過於簡略，應予補充。

[4] 主文第五項調查權部分：

(1) 就主文第五項(七)所審查之第46條之2第3項規定，本席認為：除法院審理中案件應停止調查外，立法院就檢察機關偵查中案件，亦應停止行使調查權，而不得同時、平行調查。上開規定授權並容許立法院就上述案件仍得自行決定是否停止調查，於此範圍內，均屬違憲。

(2) 就主文第五項(九)所審查之第47條第2項有關得命人民出席為證言部分之規定，本席認為亦應宣告違憲。按主

文第五項（九）一方面容許立法院調查委員會得命人民出席並為證言，然於主文第五項（十一）又宣告有關得對人民處罰鍰部分之規定違憲，以致產生「得命人民出席，但不得對之處罰鍰，亦無從強制」之不一致。又主文第五項（二）亦已宣告調查委員會不得命人民出席並提供證言，亦不得要求人民提供資料、物件，如果容許調查委員會得命人民出席並為證言，亦有假借詢問而達獲取資料、物件所載資訊之風險。是就命人民提供資料、物件及出席為證言部分，自均應宣告違憲，始屬一致。

[5] 主文第八項之不受理部分：本席認為第 31 條規定部分，亦應受理。按本條規定後段「如被提名人未獲同意，總統或行政院院長應另提他人咨請或函請立法院同意」部分，要求總統或行政院院長應另提他人，已逾國會自律範疇，而涉及其他憲政機關之行使職權。又在被提名人第一次未獲同意後，立法院個別委員立場、各政黨席位等，亦可能有所變動（例如立法院改選）。因此總統或行政院院長就是否另提他人或仍提名同一人，應有一定之決定空間，並就此承擔其政治責任。

二、主文第一項：立法程序部分

[6] 本判決主文第一項認為系爭「立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定，其立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。」亦即就系爭二法之立法程序瑕疵爭議，僅為「程序有瑕疵但仍合憲之宣告」。就此部分，本席有以下不同意見。

[7]（一）本庭能否審查立法院議事程序是否違憲？

[8] 先就本庭得否審查國會議事程序（包括立法、人事同意、質詢、調查權等各類程序）是否違憲而言，本判決延續司法院釋字第 342 號、第 499 號及第 632 號等解釋之立場，維持「得審查，但從寬審查」之基本立場，而非完全棄守違憲審

查之監督。就此基本立場而言，本席原則上亦支持。

[9] 按立法院之各項職權均係憲法所賦予之權力，自仍應受憲法之規範，而非當然不受司法違憲審查之政治叢林。又立法院為憲法明定之憲政機關之一，其議事程序涉及立法院行使職權之核心事項，為維護各憲政機關就其行使職權之程序自主權及憲法權力分立之基本架構，本庭就有關立法院議事程序之相關爭議，行使違憲審查權時，自應予以適度尊重，以保障國會之程序自主空間。惟如立法院行使職權之程序或其結果，已影響或干預其他憲政機關行使職權之程序、範圍或結果，本庭亦應予以適度監督，以維護其他憲政機關行使職權之程序自主權及憲法權力分立與制衡原則。又縱令是純屬立法院議事程序之內部事項，雖不直接影響其他憲政機關之權力或人民權利，然因仍可能影響或妨礙立法院少數委員之職權之行使或其權利，本庭亦應基於民主原則所內涵之「尊重多數、保障少數」，而予適度監督。

[10]（二）本判決據以審查立法程序之憲法原則及審查標準

[11] 有關本判決據以審查系爭二法立法程序瑕疵之憲法原則部分，本判決理由第 59 至 65 段要求立法審議程序，應遵循憲法公開透明原則及討論原則；至於審查標準部分，本判決理由第 66 至 67 段則沿襲釋字第 342 號解釋之「重大明顯瑕疵」標準，以此認定相關程序瑕疵是否已足以根本影響法律成立之基礎。

[12] 就公開透明原則而言，本件聲請人一至三所主張之議事程序瑕疵違反公開透明原則部分，主要是系爭二法於第二及第三讀會，僅均採贊成者舉手表決方式，而未同時讓反對者有表決機會；且立法院議事紀錄亦僅記載贊成者之人數，而未記載贊成者之姓名，當然更無記載反對者之人數及姓名，從而影響人民之事後問責可能（參本判決理由第 70 至 71 段）。就此，本判決理由第 71 段則以「此次法律案之議決皆採舉手表決方式，其表決結果，雖無法如表決器或點名表決

方式般，贊成者與反對者得以逐一顯名，然亦非屬完全匿名之無記名表決，人民仍得依立法院議事錄所記載之各黨團之程序行為，及其關於議案之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。」因而認定系爭二法之「立法程序雖存有瑕疵，惟尚難謂已完全悖離公開透明原則」。

[13] 本席認為：(1) 依本判決多數意見之上開理由及結論，國民主權及民主原則所要求的責任政治，亦即人民得對個別立法委員之問責，是可由人民對黨團之問責所（完全）取代。如此立場，固然呼應並順從了政黨政治之現實，但也明顯模糊、妨礙甚至阻絕了人民對於個別立法委員（尤其是由縣市選區及原住民選區選出之立委，下合稱區域立委）問責之可能。(2) 多數意見之理由及結論，不僅是支持立法院之多數黨團或其聯盟，得以表決方式的技術性手段選擇，壓制少數黨團及其所屬委員之顯名反對機會，也同時支持各黨團得以壓制黨團內部的異議者，使其無法跨越所屬黨團立場而自主投票。從而不僅使黨內異議聲音完全消音，也使人民無從得知。就政治效應而言，本判決之上開理由及結論，勢必繼續放任甚至鼓勵既有的政黨對立。

[14] 我國憲法明文規定人民除選舉權外，另有罷免權。至於立法委員之罷免，除全國不分區及僑居國外國民立法委員（下合稱不分區立委）無從由人民直接罷免外（公職人員選舉罷免法第 75 條第 2 項、司法院釋字第 331 號解釋參照），區域立委仍得由該選區選民罷免之。在無從公開、明確得知，而僅能推測，特定區域立委表決立場之情形下，各該選區選民如擬透過罷免權之行使來問責其選區立委，或反過來於下次選舉時投票支持當時持反對立場之少數黨團立委或多數黨內部之異議者，恐怕多少仍會受到妨礙。就此而言，本判決多數意見顯然認為人民問責可能之減損，程度仍屬輕微，「尚難謂已完全悖離」公開透明原則，從而不構成「重大」瑕疵。

[15] 再者，本判決一方面在理由第 67 段強調「其立法程序

是否符合議事規範之要求發生爭議時，除自客觀存在之事證（例如立法院議事紀錄），即可認定立法程序有牴觸憲法之明顯重大瑕疵，仍得宣告形式存在之法律整體違憲失效...」，顯然是延續釋字第 342 號解釋就何謂「明顯」瑕疵所持之認定標準：一概以立法院議事紀錄為準，憲法法庭不再自行調查或考量其他事實。然本判決在理由第 71 段一方面也確認立法院議事紀錄並未明白記載贊成與反對者之姓名，然卻又認為「人民仍得依立法院議事錄所記載之各黨團之程序行為，及其關於議案之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。」這等於是實質修正釋字第 342 號解釋所採之上述標準，而以模糊的文字，採納並考量立法院議事紀錄以外之相關事實資料。

[16] 合併上述有關「重大」及「明顯」瑕疵之實際操作及認定標準，本席認為：本判決在形式上雖延續釋字第 342 號解釋之「重大明顯瑕疵」，然已實質修正有關「明顯」之認定方式，並將「重大瑕疵」放寬至「完全悖離」之極其寬鬆標準。以目前我國立法院實踐而言，本席實難以想像有何立法程序之瑕疵還有可能符合本判決所示之「完全悖離」標準。這個認定標準，應該也已明顯悖離釋字第 342 號解釋的「重大明顯瑕疵」標準。

[17] 再就討論原則而言，本判決理由第 72 段則認系爭二法於第二讀會程序，「形式上仍有歷時甚短之廣泛討論與逐條討論過程，從而，其立法程序客觀上亦尚難謂已完全悖離憲法討論原則之要求」。

[18] 本席認為：上開理由所謂「完全悖離」之認定標準，不僅過於簡略，也已明顯悖離釋字第 342 號解釋所採「重大明顯瑕疵」之最底線要求。於實務操作時，恐怕更會是完全棄守討論原則。本判決理由第 64 段雖就討論原則之要求強調「立法委員...於議案之主張與意見分歧時，即應於立法程序中，就議案內容之不同意見與立場盡可能為溝通、討論，並共同尋求折衷、妥協方案之可能」，但可惜的是，本判決多數

意見僅如女武神般飛翔於理念的天空中，而未進一步就上述「盡可能為溝通、討論」之要求，發展出具有可操作性之要求或認定標準，致其所謂討論原則，也就是純供多數黨團及其委員之參考，而無法發生指引論述、推理，並進而保障少數之效果。

[19] 本席認為：沒有討論原則的憲法要求及保障，多數黨團及其委員的主張都還是會被聽見（姑不論音量大小），其多數意志及目標終究仍會貫徹。然而，就像憲法言論自由的真諦是要保障可能受到鎮壓或排斥的少數、異議聲音得以在言論市場流通，憲法保障並要求討論原則之真正目的和實益，應該不是要保障多數的聲音能夠被聽見，而是少數黨團及其委員之主張亦得以、也一定可以被聽見——不僅是被立法院內的多數黨團及其委員聽見，也可以被院外的人民聽見，從而少數才有透過討論及審議來爭取人民支持，並成為下次選舉多數之機會。責任政治所要求和保障的問責，其核心目的正是要保障這次選舉結果的多數和少數，在下次選舉時得以流動、翻轉。

[20] 就此而言，討論原則需要進一步具體化，其目標則是要發現或形成有關少數保障之最低限度要求，且於保障少數同時，為其少數抗爭劃下合理的界限；並同時承認並保障多數於何種情形仍得逕行訴諸其多數實力，以貫徹其多數意志。

[21] 上述「少數保障之最低限度要求」、「少數抗爭之界限」、「多數貫徹意志之條件」等問題，正是本案的關鍵爭點，但也是極其困難的問題。從本案之合議討論過程，本席也理解多數意見確曾就此反覆思索，殫精竭慮而仍無法形成具體共識。本席以下所述，也是相當粗糙之初步想法，自仍有待繼續討論。

[22] 按在公開透明原則部分，本判決多數意見係認為人民如可得知悉各黨團之立場，即使無從明確知悉個別委員之立場，亦不致完全悖離公開透明原則。如果延續本判決多數意

見所持支持並強化政黨政治之立場，則在討論原則部分，亦可以黨團立場及聲音是否得以被聽見並被實質討論為基準，來具體化討論原則之實際操作。亦即：憲法之討論原則至少應保障少數黨團得提出自己的法案版本，而與多數黨團之版本，於第二讀會並列接受審查；同時保障少數黨團有合理時間及實質機會就其版本說明理由，不僅得訴諸立法院內的多數黨團所屬委員，也得以直接訴諸院外之選民。反之，少數黨團及其委員如擬享有上述最低限度之程序保障，亦應自行整合出一個版本，而非放任少數黨團之個別委員各自提出版本，而企圖以海量之法案淹沒議場，並實質阻撓議事之有效進行。至於上述合理的說明時間應有多長，則應由多數與少數雙方，或各黨團事先溝通討論並形成共識，甚至形成一般性的議事架構，一致適用於任何有爭議之重要法案，而非每次都重複進行之臨時、個案決定。這是少數保障之最低限度要求部分。

[23] 就本案而言，縱令以本判決理由第 70 段所摘述之系爭二法之討論過程為據，不論是廣泛討論階段之僅有 2 位（立法院職權行使法部分）或 3 位（刑法第 141 條之 1 部分）委員各發言 3 分鐘，或逐條討論階段之僅宣讀最後提出之再修正動議版本（除立法院職權行使法第 2 條及刑法第 141 條之 1 之修正草案外），各經 1 位或 2 位委員發言，即由多數黨團提案，停止討論，逕付表決之審議過程，再對照本案所涉系爭二法之重大爭議及社會矚目程度，本案所涉系爭二法之立法程序均顯然未達憲法討論原則所要求之最低限度要求，而有重大明顯瑕疵，應宣告違憲。

[24] 又就「少數抗爭之界限」及「多數貫徹意志之條件」而言，於少數濫用其議事權力，逾越議事抗爭之合理範圍時，例如就同一筆預算案同時提出成百上千，甚至上萬件刪減預算金額之提議，而其等內容則是第一案提議刪 100 元，第二案刪 200 元，依此種方式，一路刪到百萬、千萬元等，而理由皆同或皆不附實質理由；或少數採取蓄意肢體動作之抗

爭，甚至已實際阻撓議會主席之主持議事，並因而導致討論或表決在實際上無法進行等。此時多數黨團立委自得透過停止討論、逕付表決等議事手段，遂行其議事目標。

[25] 就此，司法院釋字第 435 號解釋曾就憲法第 73 條所定立法委員言論免責權之範圍，一方面明示「應作最大程度之界定，舉凡在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。」然亦同時劃下其外部界限，而強調「越此範圍與行使職權無關之行為，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。」雖然上開解釋之審查標的係立委言論免責權之範圍，然其解釋內容亦已實質介入立法程序之過程，也有意從憲法立場提出規範性指引，尤其是涉及少數委員集體抗爭之情形時，仍可供參考。

[26] 末就本判決如宣告立法程序之後果而言，按本判決就審查標的所涉系爭二法之多數規定內容，均已宣告違憲，或以限縮、擴張或重新解釋法規意旨的方式，實質變更其立法原意或原本之法律效果。就本判決宣告違憲或實質變更立法意旨部分，立法院本來就需要重新立法。因此本判決如同時宣告系爭二法之立法程序違憲，其後果其實類似，差別亦屬有限。這和系爭二法之內容未違憲，而僅其立法程序被宣告違憲之後果，明顯有別。於後者情形，本庭就立法程序瑕疵之審查，或許可採較為慎重之態度，而給予立法院較大之議事自主空間。

三、結語

[27] 本案所涉立法程序瑕疵之憲法審查，不僅攸關民主原則內涵之闡釋，也是釋憲實務上之少見案件。本庭如能透過本判決，進一步闡釋民主原則所要求之「尊重多數，保障少數」，在立法院議事程序究應如何具體化，應有其積極意義。尤其是在政黨政治的現實脈絡下，如何將本判決所揭示的討論原

則，進一步導向政黨間的政策論辯及正面競爭，應屬憲法及國會法之挑戰。

[28] 就本案之整體判決結果而言，本席與多數意見的距離其實不大。即使是主文第一項所審查之立法程序瑕疵部分，本席亦能理解多數意見之兩難及辛苦權衡後的不得已。然本席仍然認為本庭有必要走入政治叢林，並以憲法規範正面導引或輕推（nudge）立法院議事程序，往正面的政黨競爭方向發展，而非繼續沉溺於負面的惡性對抗。畢竟，國家的進展需要靠正面的政策競爭，而非負面的阻撓、拒絕或無限制的杯葛。