

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決

部分不同意見書

謝銘洋大法官 提出
黃昭元大法官 加入
尤伯祥大法官 加入

本件聲請案是因為聲請人對於 2024 年 5 月 28 日立法院三讀通過、同年 6 月 24 日總統公布之「立法院職權行使法」部分增修條文及增訂中華民國刑法第 141 條之 1 規定（下合稱系爭規定），認為系爭規定之立法程序及部分內容牴觸憲法，聲請本庭為宣告違憲之判決。

本席就本判決多數大法官之意見敬表贊同；惟對於多數大法官就系爭規定之立法程序部分（即本件判決主文一）認為並不牴觸憲法之見解，並無法贊同，爰提出部分不同意見。

本判決理由中認為「立法院議決法律案，其立法審議程序，應遵循憲法公開透明與討論原則」（理由第 60 段參照），以及「立法院作為民主國會，其立法程序須得以彰顯人民意志，並使人民對民意代表有最低限度問責之機會，始符合憲法國民主權原則與民主原則之意旨；其具體表現方式，主要即為立法程序之公開透明原則與討論原則」（理由第 62 段參照）。此一見解固然值得肯定，然而本判決最後卻認為系爭規定「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。準此，上開法律

尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷，非屬本庭審查之範圍。」（理由第 75 段參照）就此合憲之判斷，本席並不贊同。

有關我國國會（立法院）立法程序之問題，向來是備受爭議，特別是當國會多數黨不顧少數黨的反對，挾其人數優勢強行通過特定法案，往往引起少數黨的抗爭，甚至是肢體激烈抗爭，而引起國際上的側目，也引發釋憲上的諸多討論。

司法院釋字第 342 號解釋（1994 年）「立法院就國安會議等三法之審議程序得為釋憲機關審查？」是大法官首次就立法程序是否有瑕疵所為的解釋，在該解釋中提出「明顯重大瑕疵」之判斷標準：「法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即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。」並進而闡釋「惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決」，並認為國安三法「其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，但尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定」，「其曾否經議決通過，因尚有爭議，非經調查，無從確認。依前開意旨，仍應由立法院自行認定，並於相當期間內議決補救之」，其於解釋理由書中則進一步說明「立法院當時議事情形混亂，導致議事錄迄未確定，各該法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言」。由此可見釋字 342 號解釋是在議事錄一

直無法確定之情形下，為避免陷入事實的認定，將其推由議會自律解決。然而事實是否果真如此？

由當時楊建華大法官所提的不同意見書所述，似乎並非如此：「立法院於82年12月30日中午之全院委員會議，完全未朗讀三法案之內容，更未經任何討論，無『議』之可言，混亂中亦不知表決結果，即逕由主席宣示『通過』，此種狀況，當晚臺北各電視台均作現場報導，國人有目共睹，翌日臺北各大報紙均將此『未議未決』之情形，大幅刊登，此雖為媒體報導，但立法院本身出版之公報，亦有類此之記載（83卷2期43、44頁），其具有未經『議決』之明顯重大瑕疵之事實，欠缺法律成立之基本規定，已為公眾所週知，於社會上極為顯著」，其並憤而寫道「大法官為社會一份子，當非視而不見，若謂此種事實，尚有『爭議』，『並非明顯』，仍待調查認定，本席實未敢同意。」、「如『議決』、『通過』之程序可以省略，則立法院是否為人民選出代表之『合議體組織』，即成問題，此尚有何『民主』、『議會』、『立法』可言。」、「本席在維持當前憲政秩序之安全性與促進正常民主發展之長遠性，兩者之間，幾經思考，寧願選擇後者，勇敢提出不同意見書如上。」楊大法官展現對促進國家正常民主發展長遠性之前瞻視野，令人感佩！

釋字第499號解釋（2000年）係就中華民國憲法增修條文是否違憲所為的解釋，認為「國民大會於88年9月4日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序抵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。」其於解釋理由書中對於國會自律與釋憲機關審查間之關係，更進一步闡述認為：「本件相關機關國民大會雖主張：修憲程序之合憲性，……均屬議會自律事項，釋憲機關不應加以審究……。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。」

上述兩件解釋，在相同之「是否有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵」判斷標準下，卻有截然不同的判斷結果；雖然如此，吾人仍可以從這兩件解釋中，梳理出一些審查原則。

首先，立法程序應如何進行，固然屬於國會自律的範疇，目前已有「立法院職權行使法」以及「立法院議事規則」等規範作為國會自律之準繩，惟其規範的內容應符合民主憲政國家的原理原則。其次，於制訂立法程序之法規範後，其立法程序即應依此規範進行法案之審議。至於所踐行之立法程序，在如何之範圍內係屬國會內部自律事項，而何種情形已屬逾越國會自律之限度而應受合憲性之

監督，釋字第 342 號解釋雖然提出「明顯重大瑕疵」的判準，然而究應採取如何之審查密度，則未為說明。

惟就釋字第 342 號解釋內容觀之，顯然對於議事程序是否有重大明顯瑕疵，採取較為寬鬆的審查標準，以議事錄一直無法確定為由，而認為其瑕疵並非明顯而屬合憲，甚至忽略其有未經議決且已為公眾所週知之瑕疵。

嗣後釋字第 499 號解釋除延續釋字第 342 號解釋「明顯重大瑕疵」的判準外，進一步提出明顯重大瑕疵之「審查密度」之判準，並明白認為此係屬於釋憲機關之審查權範圍，且「……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」（釋字第 499 號解釋理由書第 7 段參照）。

或許有人會認為釋字第 499 號解釋所審查者為憲法增修條文，與釋字第 342 號解釋審查國安三法之法規範性質不同，因而採取較為嚴格的審查密度。然而本席認為只要法規範的制訂或修改，涉及與其他憲法機關間權限之劃分，或有限制或剝奪人民重大基本權（特別是生命權與自由權）之虞者，其立法審議均應採取較為嚴格之審查密度，以維護憲政秩序與人民受憲法保障之基本權利，並落實民主國家國民主權與民主審議之基本原則。就本件系爭規定而言，立法院職權行使法之增修規定涉及立法院與其他憲法機關間之權限核心內容及範圍，與憲法上對於憲法機關間之權力分立及制衡關係密切相關；而刑法增修規定之法律效果則是對人民處以刑罰，涉及憲法對人民自由權之保障，均應以嚴格標準加以審查。

就法律案的立法程序而言，委員會審查時固應經討論

審議；在黨團協商時，亦應經廣泛討論與逐條討論（立法院職權行使法第 73 條參照），以達成共識。在二讀會時則「應將議案朗讀，依次或逐條提付討論」（同法第 9 條第 2 項）。至於其審查、協商或是逐條討論，實質上應達到如何之程度，始符合憲法第 63 條對法律案「議決」之要求，則應依前揭審查標準而定。若法律案涉及與其他憲法機關間權限之劃分，或有限制或剝奪人民重大基本權（特別是生命權與自由權）之虞者，釋憲機關就其立法程序應採較為嚴格之審查標準，例如：應使國會議員就該議案能有更充裕的討論時間進行實質內容的審議，特別是讓少數之立法委員能有充分表達意見之機會與寬裕的討論時間，必要時進行多場公聽會，甚至電視辯論會，廣泛搜集人民之意見，以符合民主之原則，落實民主審議的精神。

本件系爭規定，不僅於委員會審查時（2024 年 4 月 18 日、22 日、25 日，以及同年 5 月 6 日、8 日），屢屢由多數黨提出散會動議後，即經多數決通過而散會，並未就法案內容為實質討論（見立法院公報第 113 卷第 31 期、第 32 期、第 34 期、第 40 期、第 41 期委員會紀錄），嗣後於黨團協商時（2024 年 5 月 8 日、16 日），亦均未經討論而結束協商會議（見立法院公報第 113 卷第 41 期委員會紀錄）。雖然立法院職權行使法第 71 條之 1 規定：「議案自交黨團協商逾一個月無法達成共識者，由院會定期處理。」其係要求黨團先進行討論協商以達成共識，於逾一個月無法達成共識時，始交由院會處理，所謂「達成共識」應是指對於法案的內容尋求一致或折衷的看法，是以協商必然是對法案的實質內容有所討論始有意義。

於二讀會時，依法應將議案朗讀，並依次或逐條提付討論；惟系爭規定於進行二讀時，僅宣讀再修正動議，而未朗讀其他版本，或僅讓少數委員為簡短發言，國民黨團即提議停止討論進行表決（2024年5月17日、21日、24日、28日之二讀程序，見立法院公報第113卷第44期第176至214頁、第113卷第44期第215至286頁、第113卷第47期第8至126頁）實際上並未經真正討論。

由於系爭規定涉及憲法機關間之權力分立與制衡，且與人民基本權利息息相關，影響極為深遠，立法程序應符合嚴格之審查標準。然而上述審議過程不僅失之草率，而於立法院公報及議事錄清楚地被記錄下來；甚至立法院就此重大法案舉行之公聽會亦屬有限，未能讓朝野就此重大議題有充分溝通之機會，而且因為未能事先經由協商而有共識，以致於許多立法委員於開會當天臨時提出（再）修正動議，導致立法委員於開會當天，還未拿到修訂法案版本，甚至最後綜合整理出來之最終版，於開會之前還被稱之為「最高機密」而引發嚴重爭議。上述粗糙而草率的立法過程，經由媒體報導而廣為民眾所週知，甚至於立法院審議期間即引發數萬民眾不滿，而發起「青鳥行動」包圍立法院以表抗議，這都是眾所皆知之事實。

綜上，本席認為系爭規定之立法過程，不僅與本判決理由所述之公開透明與討論原則有違，且顯已嚴重悖離民主國家國民主權與民主審議之基本憲法原則，並根本影響法律成立之基礎與效力，實難謂尚無「重大明顯瑕疵」，應屬違憲，爰提出部分不同意見書如上。