

# 憲法法庭 114 年憲判字第 1 號判決

## 部分協同部分不同意見書

蔡彩貞大法官提出

去年 10 月底任期屆滿之本院七位大法官離職後，繼任人選歷經二次提名、審查，均祇聞樓梯響，不見人下來，隨後依法本可預期之第三次提名、審查，更人聲俱寂，杳無音信，人事任命程序一而再，再而三延宕；與此同時，去年年底完成立法程序，今年 1 月間公布施行之修正憲法訴訟法（下稱憲訴法），針對部分憲法裁判，新增評議、表決之最低人數限制，致大法官現有總額人數未達裁判法定人數門檻，憲法法庭職權長期未能正常行使，恢復無期，嚴重損及國家機關、人民、立法委員、法官等憲法審查聲請權人聲請憲法審查之權利。此事牽動社會視聽，引發廣泛議論，其間，部分立法委員就修正後之憲訴法第 4 條第 3 項、第 30 條第 2 項至第 6 項及第 95 條（以下合稱系爭規定，並依序分稱系爭規定一至七）聲請本件憲法審查，經本庭受理後，雖尚於繫屬中即屢有關涉本案議題之公共輿論見諸各種傳媒，然本席慮及自身為裁判者，為避免招致未審先判或預斷之物議，故案件審結前，未敢於本案外之場合妄加臆論。茲本件已作成判決並公告，爰適時提出部分協同部分不同意見。

## 壹、關於本件判決應適用之評議及表決門檻

本件主要係就有關糾爭規定二至六對本院大法官作成憲法裁判之職權行使所設最低人數之限制，自其於違憲審查法制實際造成之影響而論，是否逾越司法核心領域之界限，並違反相互制衡原則等爭議，所做之合憲性判斷。本案討論伊始，關於進行判決評議、表決應遵循何一程序規範之先決問題，即有二種見解：其一為類推適用糾爭規定五、六關於大法官依法迴避時之裁判程序規定，為本件評議、表決之依據；另一為糾爭規定二既為本案違憲審查標的之一，即不得再執為本件違憲審查程序規範，應逕以憲訴法第30條第1項規定為據。本席鑑於所涉乃立法與司法間分權爭議，大法官既依憲法第173條獨掌解釋法律抵觸憲法而宣告其為無效之權柄，對涉及自身與其他憲法機關分權爭議之本案，更應謹守憲法機關維護憲政體制之忠誠義務及與其他憲法機關間相互尊重之考量，故原認採取類推適用之見解，優先使糾爭規定合憲之解釋較為妥適，對另一逕以憲訴法第30條第1項規定為本件評議及評決門檻之程序決定，不表贊同；惟多數意見支持後者，且該多數意見係於合議審判程序，經評議、表決所形成之程序決定，自應予尊重，嗣本席依該多數意見之程序決定，參與本件判決之評議與表決後，對本件判決所持糾爭規定一至七違憲之結論，亦表贊同，然因認其有部分理由未盡、不當或易滋誤會之處，猶待進一步補充、釐清，爰析述本席支持以類推適用為合憲解釋之理由及對多數意

見之補充說明如下：

**一、本席支持類推適用系爭規定五、六關於大法官因部分依法迴避，致人數未達法定門檻時之判決評議及表決門檻，以補充系爭規定二、四法制不足之缺失**

(一)立法機關制定法律，係由來自社會各階層之民意代表，經由協商形成共識之合議制決策程序所形成，較其他國家機關更具有廣泛且深厚之民主正當性，宣告法規範違憲，形同否決原屬立法機關之規範創設權限，難免逾越規範審查機關之權限，基於對立法權的尊重，若規範有合憲、違憲等多種解釋之可能性時，宜在不違反分權原則並符合既有解釋方法之前提下，優先採取使其合憲之解釋，對規範作合憲之重新詮釋（司法院釋字第 437 號解釋王澤鑑大法官協同意見書、釋字第 523 號解釋王澤鑑、吳庚大法官共同提出之部分不同意見書、釋字第 582 號解釋許玉秀大法官協同意見書參照），以填補法律漏洞或解決個案爭議，同時避免宣告法律違憲。又法律對於應加以規範之事項保持沉默，致就某一法律事實未設規定之情形，若非出於立法者有意沉默不為規定，而是由於立法者之疏忽、未預見，甚或情況變更所造成，使法規範在實然面上未能圓滿達成應然面上所預設之功能而形成法律漏洞時<sup>1</sup>，基於「相類似之事件，應為相同處理」之平等原則，審判者得探求其規範意旨，就法律所未規

---

<sup>1</sup> 黃茂榮，法學方法與現代民法，2011 年 9 月版，第 455 頁。

定之事項，比附援引與其性質類似之法規範，資以類推適用<sup>2</sup>，為補充法律漏洞方法之一。

(二)修正後憲訴法對憲法法庭就已受理之聲請案件作成判決、暫時處分裁定，及為總統副總統彈劾成立、政黨解散等宣告應依循之程序，明定其參與評議及可決之大法官人數，須符合同法第 30 條第 1 項、第 43 條、第 75 條及第 80 條對各該裁判、宣告所要求之大法官現有總額一定比例，並達到系爭規定二、四增訂之最低人數門檻，此為原則性程序規範；復於系爭規定五、六，針對大法官因部分依法迴避，致現有總額人數未達最低人數門檻之情形，另設扣除迴避人數後之大法官達七人以上者，仍得進行審理及其最低評議、表決人數等例外規定。惟上開憲法裁判程序原則性規定中「大法官現有總額」一語之由來，參諸立法院公報第 82 卷第 2 期委員會紀錄之記載，乃 82 年 2 月 3 日修正公布司法院大法官審理案件法第 14 條關於大法官解釋憲法應出席及可決人數之規定時，修正其前身司法院大法官會議法第 13 條之「大法官總額」一語而得，目的在解決大法官實際在任人數常由於某些因素致比法定總額少，造成審判時法律適用上之困難，故所謂「大法官現有總額」，應意指實際在任之「現任大法官總額」。特定個案中依法迴避之大法官，仍為現任大法官，本應計入大法官現有總額人數，但因迴

---

<sup>2</sup> 楊仁壽，法學方法論，2016 年 5 月版，第 264、265 頁。

避而就該個案客觀上不能行使職權參與評議、表決，為避免該個案中能行使職權之現任大法官人數不足法定門檻，憲訴法第 12 條乃特別明定於該案依同法第 30 條第 1 項計算評議、表決之「大法官現有總額」人數時，不予計入，以杜法律適用上之爭議，亦使該法規範得靈活配合大法官實際人數變動，以維護大法官憲法審查職權於不墜。然除上開依法迴避之情形外，大法官因任期屆滿、辭職、免職、死亡等事由而離職者，已非現任大法官，未內含於大法官現有總額人數，乃事理之當然，無待詞費，憲訴法未特別明定應將之從大法官現有總額中扣除，固可理解，然此等人事異動勢必亦同步造成全面性大法官現有總額人數變動，若因此致不足上開裁判評議、表決最低人數，憲訴法上開關於憲法法庭裁判之程序規範，卻未如大法官依法迴避之情形，設置特別規範以資因應，法制上顯有缺漏。

(三)類推適用運用之前提，首須探求規範意旨，確認法律未規定之事項並非立法者有意保持沉默，乃係立法疏失造成之立法漏洞；而法律未規定之事項是否立法者有意保持沉默，原則上，僅在立法者已明示、立法資料有明確記載，或依立法意旨可推知立法者祇擬對法律規定中所提及之構成要件態樣加以規範等情形，方可主張。倘未就此前提加以充分說明，僅憑法律未規定而保持沉默之事實一端，即推論係立法者有意保持沉默，在論證形式

上即有沉默論證之瑕疵<sup>3</sup>。本件多數意見關於系爭規定二違反憲法權力分立原則之論述，既謂立法院制定之法規範，如有缺漏不周或抵觸憲法，致受規範之機關執行職權發生障礙，或無法落實憲法意旨者，憲法法庭應予以補充為有助於機關運作之解釋，甚至宣告該法規範抵觸憲法，不再適用等語，顯亦認為系爭規定二、四因欠缺使本院大法官不受政局更迭或人事任命程序影響之配套措施，所造成規範不足之瑕疵，仍有由大法官予以補充解釋之可能。詎多數意見竟又僅以去年10月底本院七位大法官任期屆滿離職後，立法院先後於系爭規定立法程序中之同年12月24日及修正公布後之今年7月25日，二度對大法官繼任人選行使同意權結果，均全部否決，致本院大法官現有總額僅八人，無法作成憲法裁判，職權已實質上癱瘓等情為由，即捨棄由大法官為補充解釋之方法不採，對於該修法後連續二度否決大法官繼任人選等事實，是否足堪據以認定系爭規定二、四規範不足之瑕疵，係立法者有意保持沉默，非立法疏失造成的漏洞，不屬於大法官補充解釋之範圍等各節，則未置一詞，於論證上難免啓人沉默論證之質疑。

(四)法律雖是立法者制定的產物，然時移勢轉，抽象法條非可永遠依附、侷限於立法當時狀況，立法者當亦期望法

---

<sup>3</sup> 所謂沉默論證，係循環論證的一種特殊情形，即自「空無」或「沉默」本身推導結論(*argumentum ex silentio*)，意指從沉默中推論某事為真，認為若某事未被明示，即不會無緣無故被略過。請參閱 Thomas M.J. Möllers, *Juristische Methodenlehre*, 4.Aufl., 2021, S. 183.

律能順應環境變遷以利長久適用，故審判者為運用類推適用而探求規範意旨時，法律解釋之主觀理論者置重於結合立法理由及其討論過程，資以判斷立法者立法當時之主觀意志，俾精確掌握規範目的之主張，與客觀理論者所強調法律解釋不宜囿於立法者過去的主觀意圖，應隨社會變遷，與時俱進，故需以法律條文客觀呈現的意義為據，探求法律在目前客觀情勢下所應該發揮之目的、功能及精神所在，使法律能更靈活地補充或創造新的意涵，以符合社會發展需求之見解，二者應兼容並顧，不可偏廢；易言之，解釋法規範，應以該規定所表現之立法者客觀化之意思為準，此意思應依該法律規定之文字及其所處之規範體系與意義脈絡加以探求，至於立法程序中參與之機關或其個別成員對於法規範意義之主觀想法，並非決定性因素，立法歷程相關資料亦僅於確認依上開方法所得解釋結果之正確性，或消除依該方法仍無法排除之疑義時，始具有意義，此於德國已成為穩定之見解<sup>4</sup>。系爭規定二至六之修正，依立法院議案關係文書說明欄之記載<sup>5</sup>，係源起於立法委員於民國 113 年 9 月間所提出之修正草案，其立法意旨在確保憲法法庭審理重大案件時，能涵蓋更多元之意見和觀點，避免單一或少數意見主導判決，削弱裁判多元性、公正性、專業性和

---

<sup>4</sup> 請參照 BVerfGE 1, 299 (312); 11, 126 (129 ff.); 133, 168 (205 f.); 144, 20 (212 f.); 168, 1 (40 f.).

<sup>5</sup> 立法院公報第 113 卷第 76 期院會紀錄 5258 號關係文書。

公信力。嗣該等規定修正公布時，立法院提出之立法理由僅記載「照台灣民眾黨黨團再修正動議條文通過。」等語，是其立法理由自當與上開修正草案同其意旨。再者，觀諸修正後之憲訴法，除於系爭規定二、四有關憲法裁判程序之原則性規定，明揭憲法法庭就已受理之聲請案件，作成判決、暫時處分裁定，及為總統副總統彈劾成立、政黨解散等宣告時，參與評議及可決之大法官人數，須符合各該裁判、宣告所要求之現有總額一定比例人數及新增訂之最低人數門檻外，復於系爭規定五、六，另針對大法官因部分依法迴避，致現有總額人數未達最低人數門檻之情形，特設扣除迴避人數後之大法官達七人以上者，即得進行審理及進行審理之最低評議、可決人數等例外規定。綜觀上開立法者制定各該規定之規範目的、及該等規定就大法官作成裁判之程序所形成之體系，與其法條文字之客觀意涵、彼此間於適用上之關聯性等，立法者固然為強化案件憲法裁判之多元性、公正性、專業性，提昇其公信力，而於裁判程序之原則性規範中增訂評議、表決之最低人數限制，以提高裁判作成之門檻，然同時亦針對職司憲法審查之現任大法官因部分依法迴避而客觀上不能行使職權，致該個案中參與裁判評議與表決人數未達上開最低人數限制之情形，適度調降其裁判評議、表決之人數門檻，另設其「仍得」及「如何」審理之例外規定，以資因應等情，尚難謂立法

者對個案中有類似依法迴避，而足使大法官行使職權陷於客觀不能之事由，致實際參與判決評議、表決之人數未達法定人數門檻時，視人數異動之實際狀況，適時調整作成裁判之人數門檻及案件審理程序一事，已遭立法者排除於立法計畫之外。至於立法院先後於系爭規定立法程序中及修正公布後，二度全部否決總統提名之大法官繼任人選之事實，縱使得據以推論系爭規定二、四配套規範不足係出於立法者有意為之，然此二法規範配套不足之具體情形，非僅指大法官任期屆滿後繼任人選久懸不決造成延宕一端，另有大法官任期中辭職、免職、死亡等事非尋常之緣由，並非立法者立法時所能預期，此等規範不足之情形，自難推論亦係出立法者於立法時即有意保持沉默，而認均不得以類推適用予以補充。

(五)補充解釋之事項與所援引之法規範間，彼此之重要特徵或性質具有足夠之類似性，乃運用類推適用之另一重要前提。大法官因任期屆滿、辭職、免職、死亡等事由而離職者，已非現任大法官，影響所及，於其繼任人選到職前，全部憲法審查案件中能行使大法官職權之大法官現有總額人數均隨之減少，此等非立法者於立法時所能預見之實際人數變動，若因此致使大法官現有總額未達上開裁判評議、表決最低人數，立法者未如大法官依法迴避之情形，設置特別規範以資因應，應係由於疏失所造成之法制上缺漏，已詳述如上；且此等造成大法官現有

總額人數不足憲法裁判法定最低人數之原因，與大法官依法迴避相較，性質上，皆屬由法律、政治、社會等環境所生，對全部或部分憲法審查案件具有通案性影響，且係受規範者無法人為操控之系統性原因，並均妨礙大法官憲法審判職權之正常、有效行使，二者具高度類似性。因此，為使大法官憲法審判職權得以正常、有效行使，就前者因立法疏失所造成之法制上缺漏，由審判者比附援引與其相近之立法者針對後者所設上開關於憲法裁判程序之特別規定，加以補充，應屬可行。

(六)至於多數意見認系爭規定五、六有關大法官依法迴避時之特別程序規範，僅適用於大法官現有總額人數為十五人，其中八人依法迴避之情形；且區別大法官不能行使職權參與裁判評議、表決係由於依法迴避或其他原因，而異其作成裁判之門檻；復未就大法官依法迴避人數為七或六人之情形為適當之規範，致造成不合理之法律適用結果各節，均明顯影響大法官行使職權而違反權力分立原則云云。此部分對系爭規定五、六具體內容違憲之指摘，本席殊難同意，理由詳如後述之「關於系爭規定五、六之意見」，是此部分指摘，殊無礙於本席主張類推適用系爭規定五、六，對系爭規定二、四之立法疏失，為合於憲法整體規範設計之填補，合先敘明。

二、於尊重多數意見以憲訴法第 30 條第 1 項為本案程序規範之前提下，大法官現有總額應為八人；惟經權衡利弊得失，本件判決得經大法官現有總額過半數即五人參與評議及同意為之

(一)關於本件憲法審查應遵循何一程序規範之先決問題，本院大法官幾經討論、磋商，形成之多數意見，認系爭規定二因涉違憲爭議，業成為本件憲法審查之標的，即不得再執為本件審查之程序規範，故應以憲訴法第 30 條第 1 項為據。大法官現有總額八人，依該規定，判決應有總額三分之二即六位大法官參與評議。多數意見雖援引司法院釋字第 601 號解釋理由為據，並以「從個案審判的觀點，已在職的大法官持續拒絕參與評議，與大法官因任命後未到職或已在職應依憲訴法迴避而不得參與評議，就該案件的審理而言，均無異於缺額，若…亦計入現有總額，正如將任命後未到職的大法官或應迴避的大法官等，事實上未參與評議者，計入現有總額一般，均可能造成大法官無法進行評議及作成評決，阻止或妨礙大法官行使職權的結果」為由，主張「依循法定員額中的缺額、任命後未到職的大法官或應迴避的大法官等未參與評議的員額，不計入現有總額的同一法理，若大法官就該聲請案，持續拒絕參與評議，致其他大法官行使憲法職權受阻止或妨礙者，亦應不計入現有總額。」(參判決理由第 51 段)。惟參諸立法院公報第 82 卷第 2 期委

員會紀錄所載「司法院大法官會議法修正草案」審查過程中，於立法委員就放寬大法官釋憲之出席、決議人數一事徵詢意見時，司法院代表表示憲法解釋效力相當於憲法或法律，效力非常高，最低人數限制若過度放寬，易使人認為失之草率之答詢內容，及上開憲訴法本次修法係為提升憲法裁判公信力之意旨，足見以法律明定作成憲法裁判之出席、表決人數，旨在使作成裁判之決定須經一定人數合議形成共識，以集思廣益，俾確保憲法裁判品質，提升其公信力，故作為計算該法定人數基準之「大法官現有總額」一詞，其意涵自當明確、穩定而不致任人操控，隨意增、減。離職後之大法官，已非現任大法官，並無行使大法官職權可言，客觀上不能再參與任一憲法裁判之評議、表決，又個案中依法迴避之大法官，雖仍為現任大法官，但其於迴避之個案中，參與裁判評議、表決等職權之行使，已陷於客觀不能，且此等客觀上不能，均係由於非可人為操控之原因所致，於計算參與憲法裁判之評議、表決人數時不予以列計，並未違背作成裁判須符合法定人數要求之本旨，自無疑慮；然而大法官於個案中，因個人法律上確信而持續拒絕參與裁判之評議、表決，其持續未行使職權之事實，係出於大法官個人之意思決定，與前述職權行使陷於客觀「不能」係由於非可人為操控之原因所導致之情形，迥然不同。多數意見昧於二者致使大法官事實上未行使職權於原因

上之差異，徒以二者大法官事實上均未行使職權為由，遽認本於個人意思決定之拒絕參與評議、表決，亦得依循迴避等客觀上不能參與評議、表決之情形可不計入現有總額之同一法理，不予計入現有總額，非但已偏離法律上要求作成裁判須符合法定人數要求之制度本旨，且未區辨大法官拒絕行使職權所憑之理由、必要性等相關具體情狀，遽賦予得不計入大法官現有總額人數之法律效果，致其計算裁判評議、表決法定人數之「大法官現有總額」減少，而較易達到法定人數比例之要求，不免予人藉此影響憲法裁判結果之機會，造成難以防範之破窗效應，本席礙難支持。至於多數意見援引為據之上開釋字第 601 號解釋，其理由所稱倘因個別法官之迴避，致已無其他適於執行職務之法官可行使審判權之情形，即不能以迴避為由而拒絕審判等語，旨在強調原應迴避而客觀上不能行使職權之法官，若案件因其迴避致無法院可資審理時，該原應迴避之大法官即不得再以迴避為由不參與審理，其論述之前提係針對大法官有應迴避事由致職權行使陷於係客觀不能之情形，核與多數意見持以相類比之大法官拒絕參與審判之具體情況，已截然不同；況該解釋意旨認為由於個別法官迴避，終致案件無法院可資審理一事，應使有迴避事由之法官不得再以迴避為由拒絕參與審理，亦與多數意見所主張逕將拒絕參與審判之法官予以排除有別。多數意見執該解釋為主張

拒絕參與本案評議、表決之大法官應不計入現有大法官總額人數之依據，顯然引據失當，本席亦歎難同意。

(二) 本件遵循多數意見之程序決定，依憲訴法第 30 條第 1 項規定決定判決之評議、表決門檻，大法官現有總額應為八人。目前雖有三位大法官認為本案僅由八位現任大法官組成之法院，不符合系爭規定二最低人數之要求，組織不合法，而本其個人法律上之確信，拒絕參與本件判決之評議、表決，致本案事實上行使職權之大法官僅五人，惟經審酌：我國權力分立憲政體制下，大法官提名、同意權分屬不同憲法機關，因權力相互制衡結果，去年 10 月 31 日本院七位大法官任期屆滿離職迄今已年餘，繼任人選猶懸缺未補，其間，囿於今年初修正公布之系爭規定二、四，增設具體人數為憲法裁判進行評議、表決之人數門檻，致本院現任大法官八人，因不足作成裁判之法定人數，致僅餘消極肯認、維持現狀合憲性之功能，卻未能透過裁判宣告解除違憲狀態，違憲審查功能嚴重弱化，不僅對憲法法庭職權之正常、持續、有效行使，造成長期不利之影響，亦嚴重損及憲法審查聲請權人聲請審查之權利，不言可喻；而長達一年多以來，聲請憲法審查，業經大法官受理待決之案件，皆未能正常進行審理作成判決，積案與日俱增，卻無法宣洩，再不即時開始處理，將猶如堰塞湖溢流、潰堤成災；尤其三位大法官係因認法院組織不合法而拒絕參與本案之評

議、表決，自其拒絕之理由觀之，於系爭規定二、四再度修正、增訂解決大法官人數不足最低法定人數限制之配套規定，或現任大法官人數經依法遞補達於上開法定最低人數限制前，彼等拒絕參與案件審理之決定，可能因此持續，且終期難測等本案大法官行使憲法審查職權所面臨之一切情狀，予以綜合考量；復念及本席前曾擇政治爭議性較低、案情單純較易匯聚共識之人民聲請案件，提案建議依聲請就系爭規定二、四為暫時處分裁定，以利該案進行，惜未獲多數支持；時至今日，本席認為本案事實上行使職權之大法官五人，雖不足憲訴法第 30 條第 1 項規定所要求大法官現有總額三分之二絕對多數之判決評議人數，但已超過大法官現有總額二分之一，符合民主原則下相對多數之要求，鑑於大法官獨占違憲審查權柄，卻長達一年多，處於違憲審查功能嚴重弱化，積案日增束手無策之困境，不知伊於胡底；值此非常時期，使大法官憲法審查之職權儘速恢復正常、持續、有效行使，誠為首務；本件由超過大法官現有總額二分之一，且係事實上行使職權之全體大法官五人參與評議，以一致決之結論作成判決，縱作成判決之人數不符大法官總額三分之二之法定人數之要求，然僅短少一人，獲致結論之理由或未盡相同，但不妨礙共同結論之形成，且係基於維護憲政體制正常運作之公共利益及保障人民基本權利之目的所為，此人數略有不足，理由不盡相同

之微疵，尚與憲法意旨無違。本此理由，本席認本件判決得經大法官現有總額過半數即五人參與評議及同意為之。

## 貳、關於受理要件之審查

多數意見認為本件聲請符合聲請要件之結論，本席敬表同意。然本件判決理由中，關於立法委員於法律案最終表決程序未積極投票贊成者，得聲請憲法解釋或法規範憲法審查，所謂最終表決程序通常固指三讀程序，但於有合法復議或覆議時，立法委員於復議或覆議所表達立場方為其最終立場（參判決理由第 54、55 段）之論述，已變更本院解釋、裁判一貫見解，本席基於下列理由礙難贊同：

### 一、本件判決以由五位大法官參與評議，經四位大法官贊成之決定，變更本院解釋、裁判一貫見解，宜再慎思

關於立法委員聲請法規範憲法審查，依本院解釋、裁判一貫見解，認聲請之立法委員須於立法院議決法律案之最終表決程序未投票贊成，始符合聲請要件，而所謂最終表決程序係指三讀表決程序；至其於三讀前之二讀表決程序是否持贊成之立場，尚非所問（釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋，111 年憲判字第 14 號、113 年憲判字第 9 號判決意旨參照）。本件多數意見則認為法律案最終表決程序，通常固指三讀程序，然法律案審查程序有合法復議或覆議時，立法委員於復議或覆議所表達的立場，方為其就該法律案所表達的最終立場，本件於主席宣示三讀後的復議程序及行政院移

請立法院覆議程序，聲請人均支持各該程序，即反對系爭規定三讀原決議，自應認為聲請人於該法律案最終表決，未採贊成立場（參判決理由第 54、55、59 段）。惟立法委員對議決之法律案提出之復議動議，係針對已完成決議之法律案所提出（立法院議事規則第 42、43、44 條參照）；覆議則係行政院對於立法院已決議之法律案認有窒礙難行時，依憲法、憲法增修條文移請立法院重新審議（憲法第 57 條第 2 款、憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款參照），為行政院專屬之權利。二者自規定之字義及性質觀之，均係立法院完成審議而議決法律案後之特別程序，非屬立法院審議法律案過程中，由立法委員對議案之內容、文字等應否可決等事項進行討論，表示意見，形成決議之通常程序，自非上開見解所指議決法律案之最終表決程序。本件判決既認本件立法委員聲請法規範審查符合聲請要件，應予受理，即已肯認本件聲請審查之系爭規定業經立法院完成三讀立法程序而得為憲法審查之標的；且判決理由更說明立法程序第三讀會中，在場立法委員於主席詢問「有無文字修正」時未作回應，不論是否可認係「無異議」之表示，但均不能遽解讀為已就條文內容積極表示無異議贊成，據此判決意旨，本件聲請人於已完成系爭規定立法程序第三讀會中，並未投票贊成系爭規定，而彼等上開「未作回應」之舉，縱認係「無異議」，亦不能以「同意」視之，依上開本院一貫見解，已足認彼等係得聲請本件法規範審查之立法委員，則聲請人嗣於復議、覆議中對系爭

規定三讀通過均持反對立場一節，本判決執為強調聲請人於系爭規定之第三讀會中未作反應之舉措，絕非無異議同意之佐證，固無不可，然本判決理由猶進一步說明立法院法律案審查程序於有合法復議或覆議時，立法委員於復議或覆議所表達的立場，方為其就該法律案所表達的最終立場，即將法律案最終表決程序，延後至復議或行政院之覆議，顯已變更本院認「第三讀程序」為立法院審議法律案之最終表決程序之一貫見解。惟此見解變更，對本件聲請人立法委員於系爭規定法律案最終表決程序未投票贊成該議案，本案符合聲請要件之結論，不生影響，顯非必要之論述；然其以復議、覆議為「最終表決程序」之論述，將使日後此類案件之聲請要件因而放寬。考量本案係因憲法法庭長期處於大法官不足裁判法定人數，眼見積案日多，卻無法正常行使職權之非常時期，為作成本件判決，使憲法法庭早日恢復正常運作，以解燃眉之急，始由事實上行使職權之大法官五人參與評議、表決，作成判決，為目前維持正常憲政運作，保障基本人權之例外與最後手段，適用上自宜謹守本案審理必要之範圍，從嚴審慎為之。本判決此部分變更本院向來所持之見解，因於判決結果不生影響，已逸出本案待決之事項範圍，且將使日後此類案件之聲請要件因而放寬，已涉及憲法上爭議，性質上有廣徵意見，俾形成之判斷足昭公信之必要。於本件中，由僅達大法官現有總額相對多數之五人合議作成決定，變更多年來均由本院大法官十五人合議所形成之共識，實質正當

性猶有未足。

## 二、多數意見認應以復議、覆議為立法院審議法律案最終表決程序之理由，不符我國基於少數保護精神而設置少數立法委員憲法審查聲請制度之本旨

依本件判決理由所述，多數意見此部分見解不外係以憲法法庭置重法規範合憲性之審查，事關法規範有效與否之公共利益，而非個別立法委員於法律案審議過程中所持之政治立場，自得從立法機關有確保所制定法規範合於憲法意旨義務之角度，解釋立法委員聲請憲法解釋案之要件，無須計較是否投票反對等語，為其立論之基礎(參判決理由第 59 段)。惟觀諸憲訴法第 49 條立法委員聲請法規範憲法審查規定之立法理由，已說明修法時降低聲請人數之要求，放寬聲請要件，係考量少數立法委員如確信經多數通過之法律或決議違憲，審酌該少數亦代表一定程度之民意，允宜賦予聲請違憲審查之權利，以保護該少數意見，進而保護其所代表之民意，並使受違憲質疑之多數意見，有機會通過憲法檢驗，確信而展現其憲法價值等語，足徵我國係基於少數保護之精神，賦予憲法上之聲請權，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，得向本院提出憲法審查之聲請，以達維護憲政秩序之目的，此與其他國家相關立法例之立法意旨不在少數保護，而單純在於維護客觀憲政秩序，其制度功能僅在藉聲請促使違憲審查機關行使職權，以啓動違憲審查機制，並非予聲請人憲法上權利，而最終目的則純粹

在於維護客觀憲政秩序之情形有別。故我國此類法規範審查案件之聲請人，原則上自應以系爭法律案表決時未投票贊成之立法委員為限（釋字第 603 號解釋許宗力、曾有田大法官共同提出之協同意見書參照）。從而多數意見以少數立法委員聲請法規範合憲性審查，應關注於法規範有效與否之公共利益，無須計較是否持反對立場為由，主張變更本院一貫見解，其所憑理據，與我國上開基於少數保護精神而設置之少數立法委員憲法審查聲請制度之意旨，顯然不同，是否妥適，亦宜再慎思。

## 參、系爭規定立法程序之合憲性審查

本件判決認系爭規定立法程序違反公開透明、討論原則，有明顯重大瑕疵而違憲之結論，本席敬表同意；判決所持理由關於第三讀會表決程序有瑕疵部分，本席礙難同意，其餘部分本席均予支持，並略作補充予以強化。茲分別提出意見如下：

### 一、立法者於系爭規定二、四，對大法官裁判評議、表決增設具體人數之門檻，卻未於立法程序提出憑據並說明理由，不符憲法正當程序之要求

立法者基於憲法之授權行使立法權，負有制定有效法律之義務。關於涉及量化與具體標準之規範內容，因憲法上欠缺可遵循之依據，為確保憲法基本原則及各項制度預設功能之實現，並保障人民基本權，此部分立法程序自須符合憲法

正當程序之要求<sup>6</sup>，俾透過立法者履行自我審視與自我確認之義務，對其立法權之行使與所享有之立法形成空間予以節制及適當之指引<sup>7</sup>，以符合憲法整體價值體系之要求。而立法者於立法審議過程中，首應遵循之程序性要求，為提出充分立法理由之義務<sup>8</sup>。

憲法第 78 條及憲法增修條文第 5 條第 4 項固規定司法院有解釋憲法，並統一解釋法律及命令之權，但除關於總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項，明定由大法官組成憲法法庭審理外，對其他聲請案件，大法官行使憲法解釋及憲法審判等職權應依何種方式評議、表決並作成憲法裁判，則未設具體、可量化之標準。就本案而言，設置或調整憲法裁判之評議、表決門檻，均為涉及大法官行使職權作成憲法裁判之事項，憲法並無具體規範，此立法者雖享有一定之立法形成空間，但於立法審議過程中，應先為周延之調查，據以審慎權衡，並於立法審議過程中，以合理方式揭示，且提出具體理由加以釋明，始得憑為立法依據，俾供檢驗、確認立法者之立法裁量，確已符合憲法第 78 條、憲法增修條文第 5 條第 4 項及權力分立與制衡原則之要求。系爭規定二、四就憲法法庭作成裁判應參與評議及表決之大法官人數，明定除須符合同條第 1 項所規定現有總額一定比例之要求外，並分別增訂以十人、九人之具體人數為門檻之限制，此不僅係對

<sup>6</sup> 請參照 BVerfGE 130, 263 (301 f.); 155, 1 (48); 165, 206 (253 f.).

<sup>7</sup> 請參照 BVerfGE 130, 263 (302); 155, 1 (47 f.); 165, 206 (254).

<sup>8</sup> 請參照 BVerfGE 130, 263 (302); 155, 1 (48); 165, 206 (254).

大法官行使憲法審查職權，設定憲法上無據可循之具體、量化標準，且改變歷年來，大法官審理案件之程序規範為保持配合現任大法官實際人數變動而相應調整之彈性，俾符合審判實務之需，對大法官裁判評議、表決人數之要求，向以抽象比例定其標準之慣例。惟參諸記載各該規定立法過程之立法院公報第 114 卷第 5 期院會紀錄等立法相關文案，及立法院所提出僅記載「照台灣民眾黨黨團再修正動議條文通過」等寥寥數語之立法理由，並無任何關於立法者就此部分立法進行調查之實證資料及據以權衡並形成立法決策之具體理由，足供作為此部分法律規定充分、合理之立法依據，已難認立法者於立法審議過程中，已盡其依憲法所負，提出可資檢驗之具體立法理由與正當依據之義務。況時至今日，吾人日常生活中 AI 等資訊科技運用已甚普遍，關於涉及量化與具體標準之規範，要求規範制定者提出各項指標設定之正確或合理性，毋寧為正當程序中必須踐履之基本要求。故本席支持此部分多數意見認系爭規定立法程序有明顯重大瑕疵而違憲之結論。

## 二、多數意見指本件法律案三讀程序中，系爭規定未付表決、主席徵詢意見過程未保留時間餘裕等待答覆，即自行遽下結論，均屬立法程序瑕疵之見解，有理由前後矛盾及司法權過度介入而違反權力分立之嫌

(一) 本件判決理由雖以：依立法院職權行使法第 11 條規定及其立法理由，法律案於第三讀會應付表決，以落實憲

法規定法律案應經立法院議決之立法意旨，故法律案於三讀會付表決，始經立法院議決；系爭規定三讀程序中，主席徵詢院會「有無文字修正？」性質上僅為確定三讀會欲審查之標的，在場立法委員均無文字修正時，三讀會審查標的始確定，其後並應以此確定之標的為議案提付表決，獲最終審查結果，完成三讀程序(參判決理由第 79 段)；系爭規定三讀程序中，會議主席並未依法將全案提付表決，僅於宣讀人員宣讀經二讀條文後，分別詢問「請問院會，有無文字修正？」旋即宣示「沒有文字修正。現在作成以下決議：憲法訴訟法第 4 條及第 95 條條文修正通過。」以及「沒有文字修正。決議：憲法訴訟法第 30 條條文修正通過。」則主席詢問有無文字修正後，未予在場立法委員合理表示異議或意見時間，即間不容髮宣示作成決議，無異由主席宣示代替在場立法委員表決等情為由，因認此部分立法程序亦有瑕疵(參判決理由第 80 段)。惟本件判決認系爭規定於三讀程序中實質上未付表決，循此部分判決理由之論述，系爭規定，並未完成三讀程序，即未完成立法程序，尚不得作為憲法審查之標的，此與本件判決認本件聲請符合聲請要件，理由已前後矛盾。

(二)基於國會自律原則，立法院審議法律案所應遵循之議事程序，如開會之應出席與決議人數、議案審議之讀會程序、表決方式與次序等，於不抵觸憲法之範圍內，得依

其自行訂定之議事規範為之，於議事規範所容許之範圍內，亦得以決議為個案程序踐行上之調整、變通，凡此原則上均屬國會內部事項，依權力分立之原則，本庭原則上應予尊重，故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，除明顯抵觸憲法者外，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（113 年憲判字第 9 號判決理由第 67 段、釋字第 342 號及第 381 號解釋意旨參照）。系爭規定業經公布施行，本件判決理由所指構成其立法程序上明顯重大瑕疵之具體事由即三讀會程序，主席詢問立法委員意見後，未待答覆即自行作成決議等情，性質上均屬立法院議事程序規範之事項。復參諸民國 91 年 1 月 25 日立法院職權行使法第 11 條增訂第 3 項，明定第三讀會，應將議案全案付表決，其後，依立法院公報上所刊登各法案之「院會紀錄」，立法院審議法律案之三讀程序中，主席徵詢意見、宣示決議之方式：僅詢問在場立法委員有無文字修正，若無，即宣示法案修正通過<sup>9</sup>；或於詢問有無文字修正後，再問有無異議，若無異議，隨即宣示法案修正通過<sup>10</sup>；甚或依黨團請求將全案表決之

<sup>9</sup> 除本件憲法訴訟法修法程序（立法院公報第 114 卷第 5 期院會紀錄，第 58、59、81 頁）採此方式外，尚有 108 年 3 月 19 日修正軍事審判法（立法院公報第 108 卷第 22 期院會紀錄，第 104 頁）、106 年 12 月 29 日修正會計師法（立法院公報第 107 卷第 9 期院會紀錄，第 406 頁）、109 年 5 月 12 日修正老人福利法（立法院公報第 109 卷第 37 期院會紀錄，第 74 頁）、113 年 12 月 31 日修正就業服務法（立法院公報第 114 卷第 7 期院會紀錄，第 280 頁）、113 年 12 月 27 日制定之公益揭弊者保護法（立法院公報第 114 卷第 7 期院會紀錄，第 200 頁）

<sup>10</sup> 95 年 4 月 11 日修正三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（立法院公報第 95 卷第 15 期院會紀錄，第 141 頁）

提案而交付表決者<sup>11</sup>，皆不乏其例。其中第一種情形甚為常見，舉如：蘇嘉全院長時代，於 107 年修正金融控股公司法<sup>12</sup>；游錫堃院長時代，於 111 年修正著作權法<sup>13</sup>；韓國瑜院長時代，於 113 年修正勞動基準法<sup>14</sup>，均屬在第三讀會中，主席詢問有無文字修正，在場委員未有修正意見，即按照議事慣例認為已完成三讀程序，並未實際將議案付表決之事例。且此為議事實務上之便宜方法，蓋實務上習慣，實質討論一般在二讀會完成，三讀會則形式化，祇能修正文字，不進行實質討論，故在場立法委員對主席徵求現場對於修正文字之意見，未予反應，即「無異議」「無文字修正」之情形，主席即正式宣布修正通過，係採無異議認可之議事慣例等情，並經曾於立法院擔任法制局局長之羅傳賢教授於本案說明會中詳為說明。本件判決所指系爭規定於立法院審議之第三讀會中，主席徵詢意見與宣示決議方式，均屬立法院議事慣例，縱有違背規範之情形，基於權力分立原則下對立法院之尊重，本庭本即不應加以審酌。本判決執為系爭規定違憲之理由，有司法權過度介入而違反權力分立之嫌，本席不予支持。

---

<sup>11</sup> 113 年 5 月 28 日增訂刑法第 141 條之 1（立法院公報第 113 卷第 47 期院會紀錄，第 188 頁）、107 年 6 月 27 日制定財團法人法（立法院公報第 107 卷第 75 期院會紀錄，第 53 頁）、109 年 7 月 2 日制定農田水利法（立法院公報第 109 卷第 52 期院會紀錄，第 294 至 296 頁）

<sup>12</sup> 107 年 12 月 25 日修正金融控股公司法（立法院公報第 108 卷第 1 期院會紀錄，第 127 頁）

<sup>13</sup> 111 年 5 月 27 日修正著作權法（立法院公報第 111 卷第 81 期院會紀錄，第 190 頁）

<sup>14</sup> 113 年 7 月 15 日修正勞動基準法（立法院公報第 113 卷第 71 期院會紀錄，第 90 頁）

## 肆、關於系爭規定之合憲性審查

本件判決認為系爭規定一至七均違憲之結論，本席敬表贊成。惟對多數意見所持各該規定違憲之原因，均為立法程序有明顯重大瑕疵、違背憲法正當立法程序、違反憲法權力分立原則，本席部分同意，部分不同意，其中關於立法程序有明顯重大瑕疵部分之意見，已詳如前，茲另就其餘部分分述如下：

### 一、系爭規定一部分

(一) 憲法設置國家機關之本旨，在使各憲法機關發揮其應有之憲政功能，不致因人事更迭而有一日中斷。為避免因繼任人選一時無法產生致影響憲政機關之實質存續與正常運行，世界各國不乏於憲法或法律中明文規定適當機制，以維憲法機關於不墜之例；如憲法或法律未設適當之處理機制，於修憲或立法明定解決途徑前，自須信賴有人事決定權之憲法機關忠誠履行憲法賦予之權責，及時產生繼任人選，以免影響國家整體憲政體制之正常運行，且於繼任人選產生前，立法者得以法律明定適當機制，以維繫憲法機關之正常運行，更不待言（釋字第632號解釋參照）。

(二) 多數意見認為系爭規定一明定大法官因任期屆滿、辭職、免職或死亡，致人數不足憲法所定總額時，總統應於二個月內補足提名，係對總統依憲法所享有大法官人事任命程序上之「程序發動權」與「人選形成權」，課予

憲法上所無之義務，已違反憲法保留與權力分立原則。惟總統縱未於該規定之二個月內時限提名大法官繼任人選，逾時後仍可為之，其提名之人事權，毫不受影響，更不因此招致其他任何失權或懲處之不利，是該二個月時限，僅屬建議之性質，自不生對總統課予憲法所無之義務，或就總統憲法上權利之行使，增加憲法所無之限制，而違反憲法保留之問題；系爭規定一旨在建請總統適時提名大法官繼任人選，咨請立法院同意，以維繫大法官憲法審查職權之正常運作，有正當立法目的，應係立法者為維繫憲法機關之正常運行，以法律明定之建請總統適時行使人事權，俾及時產生繼任人選之機制。又系爭規定一所定之總統行使提名權時限二個月，係自大法官因任期屆滿等原因致「人數不足憲法所定總額時」起算，較諸本院前就總統、立法院行使監察院人事權爭議所為之上開解釋，認為總統、立法院人事權之行使，應於監察院人員「任期屆滿前」適時為之，顯較寬鬆，自無不當。多數意見並未說明系爭規定一建請總統行使大法官提名權之二個月時限，對總統是否產生何種不利影響，徒以其既設有二個月時限，即屬對總統憲法上享有之人事權課予限制，違反憲法保留，遽認有違權力分立原則，本席礙難支持。

(三) 系爭規定一之立法目的既為促使大法官繼任人選及時產生，以維繫憲法審查職權正常運作，自須依賴享有大

法官人事決定權之憲法機關忠誠履行憲法賦予之權責，及時產生繼任人選，始能達其立法目的。故不僅總統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。然系爭規定一僅明定總統行使大法官提名權之時限，卻未同時針對促使立法院適時行使大法官同意權，亦設置適當之機制，就立法目的之達成，顯然有所不足，自屬立法上之重大瑕疵。本席因此贊成本件判決系爭規定一違憲之結論。

## 二、系爭規定三部分

(一) 系爭規定三明定憲法聲請案件因大法官參與人數未達系爭規定二之最低限制，而無法進行判決之評議時，得經大法官現有總額過半數同意，為不受理之裁定。是系爭規定三之適用係以系爭規定二為前提，本判決既認系爭規定二違背正當立法程序、違反憲法權力分立原則，應自本判決公告之日起失其效力，系爭規定三即失所依附，故本席贊同本件判決認系爭規定三違憲之結論。

(二) 至於其違憲之理由，多數意見固認系爭規定三就大法官參與評議人數不足評議門檻的情形，規定得經大法官現有總額過半數同意，為不受理裁定，無異以參與評議之大法官人數多寡決定聲請案件有無受憲法保護之資格或必要性，不符憲法設置大法官係為維護自由民主憲政秩序並保護人民基本權利之意旨。惟系爭規定三就大法官參與評議人數不足評議門檻之情形，既明定大法官

「得」經現有總額過半數同意，為不受理裁定，自係有條件賦予大法官是否為不受理裁定之裁量權，並非命應為不受理裁定之強制規定。符合該法定人數之大法官面對抉擇之情形，若認依案件之性質不應諭知不受理，而未為不受理裁定時，若因認受理後亦將因人數不足，無法進行判決評議，致擱置該案件，亦係由於系爭規定二對判決所設評議最低人數限制所致，多數意見執為系爭規定三違憲之理由，本席雖同意違憲之結論，但對此部分理由，殊難認同。

### 三、系爭規定五、六部分

(一) 系爭規定五、六，係針對大法官因部分依法迴避，致現有總額人數未達最低人數門檻之例外情形，另設扣除迴避人數後之大法官達七人以上者，仍得進行審理及其最低評議、可決人數之規定。相對於憲訴法第 30 條第 1 項及系爭規定二、四關於憲法裁判之原則性程序規範，系爭規定五、六係就未達裁判法定人數門檻之例外情形所設之特別規定。然大法官因現有總額發生缺額，或有客觀上不能行使職權之事由，致參與裁判評議、表決人數不足系爭規定二、四所定門檻之情形，不祇依法迴避一端，系爭規定二、四卻僅就依大法官依法迴避之情形，特設系爭規定五、六，資為因應，配套措施顯然不足，此為本判決認系爭規定二、四等憲法裁判基本程序規範有缺漏不周，致大法官行使職權，經常面臨停止、癱瘓

的風險，違反憲法權力分立原則之理由。乃多數意見竟認系爭規定五、六適用結果，致使參與判決評議、表決的人數門檻，因大法官不能參與裁判的原因差異而有不同，影響大法官行使職權，違反憲法權力分立原則而違憲云云(參判決理由第 108、110 段)，顯係忽略此二規定本係專就大法官迴避致參與裁判作成之人數不足法定門檻之特別情形，所設之例外規定，僅為系爭規定二、四應有之配套規定之一，至於其他原因造成之參與裁判作成之人數不足，本不屬系爭規定五、六預設規範之範圍。多數意見此部分關於系爭規定五、六之理由，顯欠妥適，本席礙難認同。

(二) 系爭規定五、六，同為針對大法官依法迴避致參與裁判作成之人數不足法定門檻之特別情形，所設之例外規定。依系爭規定六，案件中有大法官依法迴避之情形，「經扣除迴避人數後之大法官現有總額」(下稱現有餘額)需達七人以上，案件始得進行審理，系爭規定五則為其審理之程序規範，是此二規定之規範範圍，應同樣包括大法官現有餘額七人以上至九人(即迴避人數介於八至六人間)之情形，至於現有餘額達十人以上者，依修正憲訴法之設計，本屬系爭規定二規範之範圍。系爭規定五卻以大法官迴避人數「超過七人以上」，意指八人以上 (即現有餘額七人以下)為規範前提，致其僅於大法官八人迴避，現有餘額為七人時，始有適用機會，

且就大法官六人及七人迴避，現有餘額九人及八人之情形，均漏未規定。惟系爭規定五鮮有適用機會之瑕疵，尚不致抵觸憲法而違憲，至於漏未規定之大法官六人及七人迴避之情形，此部分規範不足之疏漏，應係出於立法者對大法官迴避與現有餘額人數計算上之疏失，依前掲關於類推適用之說明，自可類推適用關於大法官八人迴避之系爭規定五，予以補充，亦不致違憲。是多數意見此部分關於系爭規定五、六違憲之理由，本席亦難以認同。