



# 憲法法庭

113年度憲立字第1號、113年度憲國字第1號  
113年度憲國字第2號、113年度憲國字第2號

## 專家諮詢意見

臺北大學法律學院副教授

黃銘輝

*Aug. 06, 2024*



# 程序合憲性審查

- 司法違憲審查的界限：「議會自律 / 國會自治」
- 「議會自律 / 國會自治」的界限：重大明顯瑕疵
  - 釋字第342號解釋：國安三法的議決爭議
    - 「點點點 (...)」 → 法律通過！
    - 「事實須調查 = 非明顯瑕疵」，未宣告違憲
  - 釋字第499號解釋：無記名投票修憲爭議
    - 牴觸「公開透明原則」，宣告違憲
- 本案應以釋字第342號解釋作為支配性基準
  - 規範上：係立法程序而非修憲程序
  - 現實上：並無程序補正上的困難

# 「重大明顯瑕疵」審查標準的操作

- 「重大」瑕疵
  - 評價何種規範要求，是立法程序必須恪遵，否則即會被認為完全喪失法律修訂的程序正當性；
- 「明顯」瑕疵
  - 做事實面的考察，探究是否「瑕疵的存在從任何角度觀察皆無疑義，或並無有意義的爭論存在」。
- 本案爭議主要聚焦在瑕疵是否「明顯」
  - 未將少數黨提案併案排審
  - 未進行實質的逐條討論
  - 表決過程粗糙（議案朗讀、舉手表決、正反進行、清點人數...）

# 審查標準的涵攝

## ➤ 立法院多數方之回應

- 法案排審係國會自治事項
- 少數黨委員發言機會並未被剝奪
- 實務上不乏未逐條討論逕付二讀的議事先例
- 中斷逐條討論、改採舉手表決，未朗讀所有修正動議，均係回應議事抗爭的議事策略

## ➤ 涵攝結果：不構成明顯瑕疵

- 重點並非在認同上述說法與否，而是上述說法，是否皆為「無意義之爭論」？
- 以舉手表決為例：
  - 立法院議事規則明定的表決方法
  - 議事效率的考量
  - 與秘密投票仍有程度上之差別（縱使改採釋字第499號的標準，亦難稱之為明顯瑕疵）



# 為什麼（審查）要這麼鬆？

➤ 因為就是得這麼鬆！

➤ 釋字第342號解釋理由書：

➤ 國會之議事規範，除成文規則外，尚包括各種不成文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通，而由作此主張之議員或其所屬政黨自行負擔政治上之責任。故國會議事規範之適用，與一般機關應依法規嚴格執行，並受監督及審查之情形，有所不同。。

➤ 莫忘「民主國」

➤ 國會議事進行，民眾自有公評

➤ 大法官一旦強勢介入介入審查~~~



# 實體合憲性審查

➤ 審查基調：避免高密度的審查

➔ 司法對於政治部門權力制衡規範之爭議為實體審查，應謹守先例與自制

➤ 憲政實際與法制演進的考量：

➤ 對憲政體制實質變遷的尊重

➤ 實質總統制 / 總統優越型的半總統制

➤ 促進憲法「整合功能」的實現

➤ 裁判憲法審查制度的引進對法規抽象審查之影響

➤ 抽象審查偏離司法權的本質——個案裁判

➤ 對司法審查「正確性」的挑戰



# 實體合憲性審查：憲法解釋方法的嚴格依循

- 遵循先例乃維護法安定性之首要
  - 公平性、可預測性、避免被貼上「裁判政治化」的標籤
- 合憲法律解釋原則之遵循與運用
  - 「只有當一項法律規定無法做合憲性解釋時，始能認其為違憲」
    - 反思：「逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異。」（釋字第585號解釋許宗力大法官部分不同意見書）
    - 再反思：「權力分立案件」較「基本權利案件」更適合運用合憲性解釋
- 以警告性裁判引導政治良善運作



	法理爭議	評價	建議
總統國情報告部分 (15-4條)	「依序即時回答」之規定，等於賦予立法委員質詢總統之權力，破壞憲政體制。	系爭規定存有兩種解釋的可能： 1. 改變憲法就「總統-行政-立法」三個憲政機關的互動設計，有違權力分立。 2. 立法者僅是表現出對於總統國情報告制度的一種渴望 ( aspiration )，但憲法增修條文既然僅規定「得聽取總統報告」，則總統是否接受立法院的邀請，並滿足立法院的渴望，仍屬總統政治裁量的範圍。	依循「合憲法律解釋原則」，大法官宜採第二種解釋，保留政治部門藉由彼此的互動，讓國情報告此一憲政制度得以成長的空間。

## ※ 再次提醒：為何法院在本案應避免高密度審查？

1. 對行政權的監督不足：縱使「將監察與立法兩院所擁有的特定（部分）調查權加總，仍不及他國國會所擁有的「一般」（全面）的調查權。」（湯德宗大法官）
2. 等了20年，釋字第585號解釋，終於等到分裂政府（divided government）契機的出現

## 實體合憲性

### 個別規定的檢驗

	法理爭議	評價	建議
聽取報告與質詢部分 (職權行使法第25條)	1. 被質詢人受有罰鍰甚至刑罰使行政院對立法院所負憲法上的「政治責任」，轉換為「法律責任」	1. 可以定位為「確保行政對立法負責的政治責任被確實實踐」的法制配套措施。	



# 實體合憲性

## 個別規定的檢驗

	法理爭議	評價	建議
聽取報告與質詢部分 (職權行使法第25條)	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 「反質詢」，定義不明，違反法明確性原則；</li><li>2. 立委藉由質詢機會向部會調取資料，抵觸釋字第325號解釋之意旨；</li><li>3. 該條第8項對違反者移送彈劾與懲戒的規定，逾越立法院的權限範圍。</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>2. 「『反』質詢」，是指質詢與備詢的對象「主客易位」，而立法委員反成被質詢者，有害前述政治責任的追究而應被禁止。</li><li>3. 現行政府資訊公開法之規定，並未禁止立法委員以個人名義，請求行政機關提供資料。</li><li>4. 所謂「經院會決議，移送彈劾或懲戒。」合理的解釋，就是移送給「『有權』機關」，以啟動彈劾或懲戒程序。</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 職權行使法中有關聽取報告與質詢的部分，在善用合憲法律解釋原則之下，均有做成合憲宣告之空間。</li><li>2. 制裁規定壓縮政策思辨空間應屬過慮，蓋官員在議場上始終存有「據理力爭」的誘因，相對可淡化寒蟬效應。</li></ol>
人事同意權之行使部分 (第29條之1第3項、第30條第3項、第30條之1第1項及第2項)	第29條之1以降之規定，強使上人民，被課予揭露資料的義務，違反者尚有被科處罰鍰之可能，侵害其人格尊嚴、隱私權等憲法權利。	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 拒絕事由局限在行政訴訟法上，對於個人隱私以及營業秘密的保護，顯有不足。</li><li>2. 30-1條被提名人如被認定有相關義務之違反，額外的強制性規定存在的必要性，即屬可疑，然不立</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 29-1條適合採行的宣告方式，應該是搭配課予立法者積極修法義務的「單純違憲宣告」，較為允當。</li><li>2. 30-1條採行「警告性裁判」</li></ol>

# 實體合憲性

## 個別規定的檢驗

	法理爭議	評價	建議
調查權之行使部分 (職權行使法第45條、第46條之2第3項、第47條、第48條第2項及第59條之1第1項關於調查委員會與調查專案小組部分)	<ol style="list-style-type: none"><li>第45條第1項之規定，容許委員會決議所設的<b>調查專案小組</b>亦得行使調查權與調閱權部分，以及<b>得行使調查權的要件設計——「相關議案或與立法委員職權相關」</b>，均與釋字第585號解釋之意旨有間。</li><li>第45條第2項課予<b>一般人民</b>配合調查之義務(陳述證言、提供資料)，違反者並將受到罰鍰的處罰，與釋字第325、585及729號解釋意旨有悖。</li><li>調查委員會之職權，有<b>與其他獨立行使職權之國家機關相衝突</b>的可能。</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>「相關議案或與立法委員職權相關」，其中的「與立法委員職權相關」，基於合憲性解釋自當解為「重大相關」。至於「相關議案」一詞，不可當然以反面解釋理解係與立法委員職權無關之事項。</li><li>釋字第585號解釋固然未提及「提供資料」，但該號解釋允許立法院經院會決議要求人民「陳述證言」或「表示意見」，然不論是證言的真實性，抑或是意見的效度，往往得仰賴書證的佐證，方可獲得支持。</li><li>585號解釋不排斥不同國家機關平行行使調查權。何況是否存在權限的衝突，著眼於規範的「結果」而非「現實」，且調查結果不生拘束力。</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>45條1項逕依委員會的決議設置調查小組，行使調查權，此一瑕疵，難以透過單純的法律解釋治癒。<b>故大法官應宣告此一規定違憲</b>。其餘基於合憲性解釋不生違憲問題。</li><li>可<b>透過合憲性解釋</b>，將該資料的範圍，限定在與其證言或意見的佐證相關的資料，即可獲致合理的折衷，而無宣告違憲的必要。</li><li>權限衝突的疑慮不足以令大法官將系爭規定宣告違憲。</li></ol>

聽證會舉行之部分  
(職權行使法第59條之3第2項、第59條之5第2項、第4項、第5項及第6項)

法理爭議	評價	建議
<ol style="list-style-type: none"><li>1. 課予社會上有關係人員赴聽證會說明的法律義務，與憲法第67條第2項規定的「邀請」有違。</li><li>2. 限制受邀聽證會之人委任律師須得主席同意，以及對拒絕證言欠缺告知的規定，與正當法律程序原則有違。</li><li>3. 應邀出席的政府人員，負有提供資料之法律上義務。然而，立法院獲取資料權之行使，均應經院會或委員會之決議，且負有提供資料之對象應為機關，亦非該政府人員。</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 社會人士無論如何，確實不會有到立院陳述意見的「憲法」義務，但此並不妨礙立法者在符合調查權行使的前提下，課予人民法律層次的義務。</li><li>2. 限制受邀聽證會之人委任律師須得主席同意，以及對拒絕證言欠缺告知的規定，均未必與正當法律程序的要求有違。蓋具有被告身份者，基於訴訟權的保障，方享有律師陪同的憲法權利，除此之外，應屬立法裁量的範疇。</li><li>3. 若確實具有未獲機關同意不得揭露資料的情形，出席聽證的政府人員拒絕回答或提供，即屬有正當理由，此際自不生違反第59-5條第2項而受處罰的問題。反之，非無正當性可比。</li></ol>	<p>均可通過合憲性檢驗</p>

	法理爭議	評價	建議
藐視國會罪 (刑法第141-1條)	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 構成要件明確性原則的質疑</li><li>2. 手段是否逸脫釋字第585號解釋「在科處罰鍰的範圍內施以合理強制手段」的意旨</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 原告不能僅僅以法律可能出現一些違憲的情況便要求法院宣告整條法律違憲。</li><li>2. 相較於人民無備詢義務政府人員的備詢義務，自釋字第461號解釋，即已確立是憲法位階的義務，</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 相較於人民，公務員執行職務，沒有不說實話的自由。加上立法院均須依第59-6條事前告知，處罰範圍當不至於有擴張太過，以致於被評價為違憲的瑕疵。</li><li>2. 相較於一般人民僅受行政罰，立法者對於官員憲法義務的違反，施以較重的刑事處罰屬於立法裁量，司法宜允尊重。</li></ol>

# 結論

- 本案並不是支持或反對雙方所宣稱，是「顯然合憲 / 顯然違憲」的案子，而是典型的艱困案件 ( hard case ) 。
  - 大法官所當念茲在茲者，應該是謙和地扮演「解釋比賽規則、引導公平的比賽秩序」的暖裁判。
- 

相對於政治人物習於激化社會

擁有閒暇 ( *leisure* ) 、訓練 (*training*) 、獨立 (*insulation*) 等特質的大法官  
應當自詡成為一個致力於剪裁雙方歧見的調和者 ( *trimmer* )

我們都是同一艘船上的台灣人！

