

本報告僅供委員參考

司法院大法官審理案件法修正草案
評估報告

法制局 安怡芸 撰

中華民國 107 年 5 月

司法院大法官審理案件法修正草案評估報告

目 次

摘要	3
壹、背景說明	4
貳、提案要點	5
參、問題檢討與建議	12
一、法規名稱建議修正為憲法法庭審理案件法	12
二、大法官審理案件之範圍宜釐清	14
（一）法規範之意涵應予定明（增訂草案第 1 條第 3 項）	14
（二）法律位階法規範之意涵應予定明（增訂草案第 1 條第 4 項）	15
（三）統一解釋法律及命令案件宜修正為統一解釋法規範見解案件（修正草案第 1 條第 1 項第 6 款、第 2 項、第八章）	18
三、曾任立法委員因執行職務參與判決案件之大法官應無須迴避（修正草案第 9 條第 5 款）	19
四、法院駁回聲請人或相對人之言詞辯論聲請時，應敘明理由（增訂草案第 25 條第 3 項）	21
五、立法機關實現裁判內容時仍應注意民意向悖（增訂草案第 38 條第 3 項）	22
六、建議納入補充解釋機制（修正草案第 42 條第 2 項及第 3 項）	27
七、行政院不得就業依憲法覆議程序而立法院維持原決議之法律案等案件，提出釋憲聲請（修正草案第 47 條第 1 項）	29

八、立法委員針對法律聲請法規範憲法審查期間之限制應予刪除（刪除草案第 49 條第 1 款）	31
九、人民應得依公民投票法第 30 條規定逕行向憲法法庭提出聲請（增訂草案第 59 條第 4 項）	33
十、立法院於彈劾案聲請書狀中無庸敘明彈劾證據（修正草案第 68 條第 2 項）	34
十一、增訂總統、副總統彈劾案件暫時處分規定（增訂草案第 76 條第 2 項及第 3 項）	36
十二、本草案並未直接對特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象，內容符合人民權利保障之規範	37
肆、結論	38
伍、條文對照表	40
參考文獻	83
附錄一、「司法院大法官審理案件法修正草案」評估報告（初稿）座談會紀錄及參採情形	85
附錄二、立法院法制局法案性別與人權影響評估檢視表	107

摘要

司法院大法官審理案件法自 82 年 2 月 3 日修正公布施行迄今已逾 25 年，規範內容簡要，已經不敷實務運作。為完善我國憲法審查制度，實現憲法保障人權的意旨，除修正名稱為「憲法訴訟法」外，並建立「裁判憲法審查」制度，使大法官憲法審查範圍從現行的抽象法規範圍擴及於法院確定終局裁判，提供人民完整而無闕漏的基本權保障，同時回應社會各界對於大法官釋憲功能發揮之要求。惟本草案仍有若干可資討論修正之空間，本報告遂就本草案之相關問題進行評估，並就其性別及人權影響評估結果加以檢視及分析後，提出以下幾點修正建議，俾供本院委員於審查法案及問政之參考。

- 一、法規名稱建議修正為憲法法庭審理案件法。
- 二、大法官審理案件之範圍宜釐清。
- 三、曾任立法委員因執行職務參與判決案件之大法官應無須迴避。
- 四、法院駁回聲請人或相對人之言詞辯論聲請時，應敘明理由。
- 五、立法機關之立法形成空間應予尊重。
- 六、建議納入補充解釋機制。
- 七、行政院不得就業依憲法覆議程序而立法院維持原決議之法律案等案件，提出釋憲聲請。
- 八、立法委員針對法律聲請法規範憲法審查期間之限制應予刪除。
- 九、人民應得依公民投票法第 30 條規定逕行向憲法法庭提出聲請。
- 十、立法院於彈劾案聲請書狀中無庸敘明彈劾證據。
- 十一、增訂總統、副總統彈劾案件暫時處分規定。
- 十二、本草案並未直接對特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象，內容符合人民權利保障之規範。

司法院大法官審理案件法修正草案評估報告

壹、背景說明

司法院大法官依憲法第 78 條、第 79 條第 2 項規定，掌理解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。行憲後大法官審理案件法制歷經司法院大法官會議規則、司法院大法官會議法之更迭，及至 82 年 2 月 3 日司法院大法官審理案件法（以下簡稱大審法）修正公布全文 35 條後，施行至今。現行實務運作配合法規之制修，大法官係以會議方式合議審理解釋案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散案件。94 年 6 月 10 日憲法增修條文再次修正公布，於第 5 條第 4 項增訂司法院大法官組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾事項，是以相關審理程序於大審法應予明定。

大審法修正施行迄今，已逾 25 年，鑒於聲請案件數量日增，類型越趨複雜，現行法確已不敷實務運作；復以大審法關於解釋憲法案件之評決門檻規定過高及會議方式等制度設計，造成案件審結不易，影響解釋之作成；又憲法具保障人民基本權最高效力之功能，國家權力行使包含立法權、行政權及司法權皆應符合憲法意旨，而為憲法審查制度所及，現制大法官憲法審查之標的，僅限於聲請人聲請釋憲原因案件所適用之抽象法規範，而未及於法院所為之裁判，對於法院確定終局裁判在解釋及適用法律時，誤認或忽略了基本權重要意義，或違反通常情況下所理解之憲法價值等有違憲疑慮情形，無法進行憲法審查，形成人權保障闕漏；再者，大法官審理案件除大審法所定者外，亦散見於地方制度法（以下簡稱地制法）等其他法制，不足之處胥賴大法官遇案以解釋予以補充等。從而有全面檢修調整、填補規範闕漏並進行制度性變革之必要。司法院爰擬具「司法院大法官審理案件法修正草案」（以下簡稱本草案），重構大法官審理案件法制。本草案經提該院 107 年 3 月 26 日第 167 次院會決議通過，並於 107 年 3 月 29 日以院台大一字第 1070008466 號函送

請本院審議。本報告擬針對本草案提出數點修正建議，俾供本院委員於審查法案及問政時之參考。

貳、提案要點

本次修正，建基於完善我國憲法審查制度，實現憲法保障人權之意旨，同時回應社會各界對於大法官釋憲功能發揮，與釋憲程序更加公開透明之要求。經綜合釋憲實務運作、參酌國內外相關立法例，並審慎評估各方意見，將大審法名稱修正為「憲法訴訟法」，以為我國大法官審理案件之程序規範；大法官審理案件以全面司法化為取向，採取裁判化及法庭化之方式，以嚴謹訴訟程序與法院性質之憲法法庭運作模式，並以裁判方式宣告審理結果；合理調降憲法審查案件之表決門檻，並採主筆大法官顯名制，俾有效提升審理案件效能；建立「裁判憲法審查制度」，使大法官憲法審查效力擴及於法院確定終局裁判，提供人民完整而無闕漏之基本權保障；明定總統、副總統彈劾案件之審理規定，並採相對高密度規範，以審慎維護國家憲政秩序之安定；設地方自治保障案件專章，強化其憲法制度性保障；衡酌新舊法制接軌對當事人權益保護之必要與兼顧法之安定性，相應為過渡條款設計等。

本草案條文共計 95 條，規範密度較現行法大幅增加，為使其架構更具體系，爰分為第一章總則、第二章一般程序規定、第三章法規範憲法審查及裁判憲法審查案件、第四章機關爭議案件、第五章總統副總統彈劾案件、第六章政黨違憲解散案件、第七章地方自治保障案件、第八章統一解釋法律及命令案件、第九章附則；各章項下再就條文予以歸類分節規定。大審法原有條文 35 條，除部分條文修正後納入本修正草案規定外，計刪除 11 條，另新增條文計 65 條。修正重點如下¹：

一、法規名稱修正為「憲法訴訟法」。

¹ 立法院第 9 屆第 5 會期第 7 次會議議案關係文書，院總第 445 號，政府提案第 16269 號。

二、第一章總則（草案第1條至第5條）

（一）組織運作配合法庭化新制，由司法院大法官組成憲法法庭，依本法之規定審理法規範憲法審查及裁判憲法審查案件、機關爭議案件、總統副總統彈劾案件、政黨違憲解散案件、地方自治保障案件及統一解釋法律及命令案件等。（草案第1條）

（二）憲法法庭之審判長由並任司法院院長之大法官擔任。（草案第2條）

（三）憲法法庭得設數審查庭，由大法官三人組成，及其職權行使、審判長職務擔任與組織定期調整之規定。（草案第3條）

（四）憲法法庭審理規則，授權由司法院訂定。（草案第4條）

三、第二章一般程序規定（草案第6條至第46條）

（一）明確定義本法所稱之當事人；另受審查法規範之主管機關或憲法法庭指定之相關機關，亦擬制為本法之當事人。（草案第6條）

（二）憲法訴訟案件之聲請人有多數人時之任意及強制選定當事人規定。（草案第7條）

（三）當事人得委任律師為訴訟代理人；行言詞辯論案件，則採強制代理制度，以促進程序之順利進行。（草案第8條）

（四）大法官迴避事項規定，及依本法迴避之大法官不計入現有總額之人數計算。（草案第9條至第12條）

（五）提出於法庭之書狀應記載事項及其簽名或蓋章；書狀之格式及其記載方法，及以科技設備傳送書狀辦法，授權由司法院訂定。（草案第14條）

（六）審查庭就聲請欠缺程式要件及其他不合法事由，得以一致決裁定不予受理及審判長得命補正之情形。（草案第15條）

（七）憲法法庭決議受理之案件，涉及客觀法秩序之維護，具憲法價值及公益性，公開是類案件之聲請書及答辯書，有助於促進憲法議題之討論思辨，並可兼顧民眾知的權益，爰規定憲法法庭受理聲請案件

後，聲請書及答辯書依現行科技設備或技術，以適當方式公開。(草案第 18 條)

(八)參考美國聯邦最高法院實務運作，增訂「法庭之友」制度，擴大專業意見或資料之徵集，供憲法法庭審理案件之參考。(草案第 20 條)

(九)聲請之撤回及其限制。(草案第 21 條)

(十)憲法法庭審理案件，性質上以客觀憲法秩序之維護為其核心，宜採無償主義，爰明定不徵收裁判費。(草案第 22 條)

(十一)憲法法庭卷宗閱覽之聲請要件、程序及收費規定。(草案第 23 條)

(十二)言詞辯論為法庭審理程序重要之一環，復考量案件事理繁簡有別及憲法法庭之唯一性，明定憲法法庭審理第五章總統、副總統彈劾案件及第六章政黨違憲解散案件，應本於言詞辯論為判決。(草案第 25 條)

(十三)憲法法庭行言詞辯論應有大法官現有總額四分之三以上出席參與，未參與辯論之大法官不得參與裁判；及經言詞辯論案件之審理期限。(草案第 26 條)

(十四)憲法法庭行言詞辯論應於公開法庭行之，必要時得以適當方式實施公開播送；法庭之旁聽、錄音、錄影及其利用保存辦法由司法院訂定。(草案第 27 條)

(十五)憲法法庭審理第三章法規範憲法審查及裁判憲法審查案件、第四章機關爭議案件及第七章地方自治保障案件之判決，應經大法官現有總額四分之三以上參與評議，大法官現有總額過半數同意。(草案第 30 條)

(十六)憲法法庭審理案件為一般性裁定時，應經大法官現有總額過半數參與評議，參與大法官過半數同意；及審查庭為裁定，以大法官過半數之意見決定為原則。(草案第 31 條)

- (十七)憲法法庭認聲請案件不合法或顯無理由者，應為不受理裁定；對於聲請案件之受理，應經大法官現有總額三分之二以上參與評議，參與大法官過半數同意；未達同意人數者，應裁定不受理。(草案第 32 條)
- (十八)因應解釋制度司法化，為符合裁判明確性，明定憲法法庭判決書之應記載事項，並規定判決書應載明同意與不同意主文之大法官人數，及標示主筆大法官之姓名。(草案第 33 條)
- (十九)為使大法官能集中心力於實體裁判之說理，規定憲法法庭或審查庭之裁定得不附理由。(草案第 34 條)
- (二十)裁判應以正本送達當事人及指定之執行機關；不受理裁定，僅送達聲請人。各大法官之協同意見書或不同意見書，由憲法法庭隨同裁判一併公告及送達。(草案第 36 條)
- (二十一)參照司法院釋字第 188 號、第 185 號解釋意旨，明定憲法法庭裁判發生效力之時點，及判決具對世效力。(草案第 37 條、第 38 條)
- (二十二)對於憲法法庭及審查庭所為裁判，不得聲明不服；案件經憲法法庭為判決或實體裁定者，聲請人不得更行聲請。(草案第 39 條、第 40 條)
- (二十三)為確保憲法法庭裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，參考一般訴訟法之保全程序規定及司法院釋字第五八五號、第五九九號解釋意旨，增訂憲法法庭就繫屬案件為暫時處分裁定之要件及評決門檻。(草案第 43 條)
- (二十四)憲法法庭審理案件評議之過程應嚴守秘密。(草案第 44 條)
- (二十五)行政訴訟法之規定，除本法或審理規則別有規定外，與本法性質不相牴觸者，準用之。(草案第 46 條)

四、第三章法規範憲法審查及裁判憲法審查案件（草案第 47 條至第 64 條）

（一）國家最高機關聲請憲法法庭為宣告法規範違憲判決之要件；及賦予中央行政機關組織基準法所定相當二級機關之獨立機關有聲請權。（草案第 47 條）

（二）立法委員就其行使職權，認法律位階法規範抵觸憲法者，聲請憲法法庭為宣告違憲判決之要件；及不得聲請之情形。（草案第 49 條）

（三）憲法法庭認法規範抵觸憲法者，應於判決主文宣告法規範違憲。（草案第 51 條）

（四）憲法法庭判決宣告法規範違憲立即失效者，該法規範自判決生效日起失效；判決宣告法規範定期失效，其所定期間，法律位階法規範不得逾 3 年，命令位階法規範不得逾 2 年。（草案第 52 條）

（五）憲法法庭判決宣告法規範立即失效或定期失效情形，各級法院審理中案件之適用規定。（草案第 53 條、第 54 條）

（六）法院聲請憲法法庭為宣告法規範違憲判決之要件；及法院就其審理之原因案件為聲請而裁定停止程序時，應附以聲請書作為裁定之一部。（草案第 55 條、第 57 條）

（七）人民聲請憲法法庭為宣告法規範或裁判違憲判決之要件，及聲請人應遵守不變期間之規定。（草案第 59 條）

（八）憲法法庭就人民聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查案件，於具憲法重要性，或為貫徹聲請人基本權利所必要者，受理之；審查庭得以一致決裁定不受理。（草案第 61 條）

（九）憲法法庭認人民聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查案件有理由者，應宣告該確定終局裁判違憲，並廢棄發回管轄法院；如認該確定終局裁判所適用之法規範違憲，並為法規範違憲之宣告。（草案第 62 條）

五、第四章機關爭議案件（草案第 65 條至第 67 條）

- （一）國家最高機關聲請憲法法庭為機關爭議判決之要件，及聲請機關應遵守不變期間之規定。（草案第 65 條）
- （二）憲法法庭應於機關爭議判決主文確認相關機關之權限；亦得視案件情形，另於主文為其他適當之諭知。（草案第 67 條）

六、第五章總統、副總統彈劾案件（草案第 68 條至第 76 條）

- （一）立法院得依憲法增修條文規定，就總統、副總統提出彈劾案聲請憲法法庭為宣告彈劾成立之判決；及聲請書應記載事項。（草案第 68 條）
- （二）案件程序之進行，不因被彈劾人卸任、立法院之解散或該屆立法委員任期屆滿而受影響；但被彈劾人於判決宣示前辭職、去職或死亡者，憲法法庭應裁定不受理。（草案第 69 條）
- （三）被彈劾人得選任辯護人為其辯護，及辯護人之資格、人數限制。（草案第 72 條）
- （四）言詞辯論期日當事人一造未到庭之再定期日規定，及再定期日未到庭之法律效果。（草案第 73 條）
- （五）言詞辯論期日之程序規定。（草案第 74 條）
- （六）憲法法庭審理總統、副總統彈劾案件，應經大法官現有總額三分之二以上同意，主文並應諭知被彈劾人解除職務；評決未達同意人數者，應為彈劾不成立之判決。（草案第 75 條）
- （七）憲法法庭審理總統、副總統彈劾案件之期限為 6 個月。（草案第 76 條）

七、第六章政黨違憲解散案件（草案第 77 條至第 81 條）

- （一）聲請機關聲請憲法法庭為宣告政黨解散之判決，就政黨應予解散之原因事實應檢附證據。（草案第 79 條）

(二)憲法法庭審理政黨違憲解散案件，應經大法官現總額三分之二以上同意；評決未達同意人數時，應為不予解散之判決。(草案第 80 條)

八、第七章地方自治保障案件 (草案第 82 條、第 83 條)

(一)地方自治團體之立法或行政機關，因行使職權，認所應適用之中央法規範牴觸憲法，對其受憲法所保障之地方自治權有造成損害之虞者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。(草案第 82 條)

(二)地方自治團體，就自治法規或其自治事項受監督機關為不利處分，依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。
(草案第 83 條)

九、第八章統一解釋法律及命令案件 (草案第 84 條至第 89 條)

(一)人民聲請憲法法庭為統一見解判決之要件，及聲請人應遵守不變期間之規定。(草案第 84 條)。

(二)憲法法庭審理統一解釋法律及命令案件之受理及其評決，應有大法官現有總額過半數參與評議，參與評議大法官過半數同意；未達同意受理人數者，應裁定不受理。(草案第 87 條)

(三)明定憲法法庭統一解釋法律及命令判決之效力，各法院應依判決意旨為裁判。(草案第 89 條)

十、第九章附則 (草案第 90 條至第 95 條)

(一)因應本法修正施行前後案件處理研訂過渡條款，俾期周延。(草案第 90 條至第 92 條)

(二)大法官、律師及書記官於憲法法庭執行職務服制、法庭之席位布置及大法官審理案件之訴訟卷宗保管、歸檔及其保存規定，授權由司法院訂定。(草案第 93 條、第 94 條)

(三)明定本法之施行日期。(草案第 95 條)

參、問題檢討與建議

一、法規名稱建議修正為憲法法庭審理案件法

依據憲法第 78 條第 79 條第 2 項規定，司法院大法官掌理解釋憲法、統一解釋法律及命令，故而大審法原名「司法院大法官會議法」即為因應執行其憲法所賦予之職權。按 81 年 5 月國民大會通過憲法增修第 13 條第 2 項條文，明定「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。」爰關於司法院成立憲法法庭及大法官審理政黨違憲解散案件等事項，亟待立法規範。司法院遂綜合政黨違憲解散案件審判之性質及立法技術等考量，將憲法法庭組織運作有關之規定納入司法院大法官會議法擬具修正草案，並將該法名稱修正為「司法院大法官審理案件法」，俾以適當內容規範大法官審理各類案件之程序事項²。其後，於 94 年間通過之憲法增修條文第 5 條第 4 項復規定「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。」簡言之，司法院大法官之職權主要為二：一為解釋憲法、統一解釋法律及命令，二為組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。

按本草案針對修正名稱之說明謂「考量大法官依憲法規定解釋憲法，並統一解釋法律及命令，復依憲法增修條文規定審理政黨違憲解散案件及總統、副總統彈劾案件，均屬司法權行使之一環，是大法官審理案件之方式及程序，有予全面司法化之必要。」「本法規定大法官組成憲法法庭，立於國家所設中立法院的地位，就各種憲法上爭議案件，依循正當法律程序及準則，最後作成有拘束力之裁判以終結案件，具備訴訟法之核心要素，爰不拘泥於各案件是否

² 立法院第 1 屆第 90 會期第 9 次會議議案關係文書，院總第 445 號，政府提案第 4406 號，頁 3、9。

符合嚴格意義之對審，修正本法名稱為憲法訴訟法，作為大法官審理案件之程序規範。」可見本次修法之目標係朝向「法庭化」及「司法化」，有學者認為此一舉措，不僅可再次「釐清」我國大法官的定位，也牽動司法權的未來重要發展，甚具時代意義³。然我國憲法及增修條文雖有「憲法法庭」惟並無「憲法訴訟」用語，本草案將現行法名稱修正為「憲法訴訟法」是否合宜？則或不無討論空間。按依本草案第1條規定，憲法法庭審理之案件，除總統、副總統彈劾案件及政黨違憲解散案件外，其他尚包括法規範憲法審查及裁判憲法審查案件、機關爭議案件、地方自治保障案件、統一解釋法律及命令案件，以及其他法律規定得聲請司法院解釋者，係非典型訴訟程序，似未必均有具體個案之原告與被告，有時甚至於沒有訴訟法上最基本之紛爭對立性（即訟爭性），常常是純粹抽象憲法或法律合憲與否之解釋問題，而非法院審判之性質，爰目前大法官針對類此抽象法律問題即係以會議解釋方式辦理⁴。

綜上，憲法法庭進行憲法訴訟程序故為司法權行使之一環，然仍不能不考量憲法賦予大法官解釋憲法、統一解釋法律及命令之職權，而目前大法官以會議解釋方式執行該項職權，似亦不可不謂係符合立憲者本意之作法。再者，觀察本草案第8章針對統一解釋法律及命令案件之規定，亦與其他具訴訟性質案件類型之規定容有差異，例如針對大法官該類案件判決之效力，本草案第88條即規定聲請人尚須另依法定程序或判決意旨請求救濟。爰此，有關本法名稱雖為因應大法官審理案件方式作法庭化之變革，仍建議允宜回歸憲法增修條文「憲法法庭」之用語，並配合草案第一條及第二條規定將本法名稱修正為「憲法法庭審理案件法」。

³ 林明鏞，司法院大法官審理案件法修正草案評析：催生台灣的憲法法院，臺灣法學雜誌，第222期，102年4月，頁21。

⁴ 林明鏞，同註3，頁21。

二、大法官審理案件之範圍宜釐清

(一)法規範之意涵應予定明（增訂草案第1條第3項）

依現行法第4條及第5條規定，有關大法官解釋憲法之事項，或得聲請解釋憲法之情形，包含「適用憲法發生疑義之事項」、「關於法律或命令，有無牴觸憲法之事項」及「關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項」，經核對本草案第1條第1項各款所定之大法官審理案件類型，似可為第1款、第2款、第5款、第6款及第2項所定之「法規範憲法審查案件」、「裁判憲法審查案件」、「機關爭議案件」、「地方自治保障案件」、「統一解釋法律及命令案件」及「其他法律」等類型所涵括。

查本草案第1條第1項第1款所定之「法規範」用語並無定義性規範，對照於現行條文所稱之「法律或命令」，二者是否相同？又是否包含「省自治法、縣自治法、省法規及縣規章」等自治法規？不無疑問。第6款及第2項復又分別有「法律及命令」及「其他法律」用語，其各別之範圍為何？該條說明欄亦無明確說明，恐更使一般民眾混淆。參酌本草案第84條說明欄謂「本條所定之『法規範』，依釋憲實務，係包含法律、命令以及經法院裁判引用之行政機關函釋等，爰不一一列舉。」姑不論立法說明之效力為何，單從字面文義來看，該項說明係特定針對「本條(草案第84條)」且並未完全列舉或有概括性規定。

綜上，本草案第1條規定涉及大法官審查對象之客體，且依本草案規定之聲請人不僅適用於國家或地方機關，更適用於一般人民、法人或政黨，本草案逕使用此概括性「法規範」用語作為法條文字，而未作較明確之定義，顯無法使人理解確切內容，易滋生適用爭議，爰其具體內容允宜明確。

按所謂「法規範」一般通指「法律或命令」，雖有學者認為「法

規範」應限於「形式意義之（中央或地方）法律」及「法規命令」⁵，然釋憲實務上，對於大法官違憲審查客體，卻是擴大至「相當於法律或命令者」而包含「判例」、「行政規則」（尤其是行政程序法第159條第2項第2款之「解釋性行政規則」）等法律見解⁶，參酌本草案第84條說明欄則至少包含法律、命令以及經法院裁判引用之行政機關函釋等，故本草案所稱之法規範，除包含形式和實質意義之法律外，尚包括法律見解在內。此外，依地制法第30條第5項規定：「自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」同法第43條第5項及第75條第8項亦規定自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之，爰自治法規、自治事項允宜包含在內。

綜上所述，本報告建議草案第1條增訂第3項明定：「本法所稱法規範，係指包含法律、命令、自治法規、自治事項、司法院前解釋或判決、終審法院所作成之裁判或為統一法律見解依法律作成之判例、決議、公務員懲戒委員會之案例，及經法院裁判引用之行政機關作成之解釋性行政規則等。」。

（二）法律位階法規範之意涵應予定明（增訂草案第1條第4項）

參酌本草案第49條、第52條、第54條、第55條及第56條條文規定，本草案針對「法規範」又區分「法律位階法規範」及「命

⁵ 所謂「法律」指形式意義之法律，即有立法權限之立法機關依合法程序所制定之一般性、抽象性規範。在我國，於中央層級中，指立法院通過總統公布之規範，而名稱為「法」、「律」、「條例」、「通則」者（憲法第170條、中央法規標準法第2條及第4條）；在地方層級，則指由地方立法機關通過，並由各該行政機關公布之「自治條例」（地方制度法第25條）。至於「命令」者，雖類型上可能包含緊急命令、法規命令，行政規則及特別規則在內，然「緊急命令」本質已屬特殊，其雖可能於法院裁判中所援用，但其情形終屬例外；「行政規則」及「特別規則」於性質上並不能認其為涉及人民權利義務之「法規範」之一種，亦無拘束法官之效力，故非屬此處所稱之「命令」，亦即此處所稱「命令」應指法規命令，其名稱為「規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」（行政程序法第150條第1項、中央法規標準法第3條）。吳信華，憲法訴訟專題研究（一）——「訴訟類型」，元照出版，98年10月，初版第1刷，頁3-5。

⁶ 參閱大法官釋字第154號、第216號及第543號。

令位階法規範」，並針對兩者有差異性規範，爰其具體內涵究指為何，似容有再加以釐清之必要。按本報告前已就法規範為定義，則法規範中法律位階法規範以外者，即應為命令位階法規範。

有關「法律位階法規範」之範圍具體應為何，經參酌本草案第 52 條說明第 4 點謂「本法關於具法律形式之法規範（包含立法院依法定議事程序所為具拘束效力之決議或經議決之法定預算、條約等），概稱為『法律位階法規範』，因其效力等同於法律，依憲法第八十條，各法院應據以為審理之依據，本條爰依此定之，以統一用語。」又依本草案第 49 條各款規定，應包含法律、戒嚴令、緊急命令、預算、條約、決議等，皆屬本草案所稱之「法律位階法規範」。蓋該等規範雖無具「法律」之形式，但係立法院依法定議事程序，對於憲法所定屬於立法院職權之事項所為各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力，而相當等同於法律。

然而法律位階法規範是否包含「地方性法律」如經地方立法機關通過之「自治條例」，則不無疑問。按依地制法第 25 條規定，地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；而依同法第 28 條規定，自治條例規範之事項，包含創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務的事項在內⁷。次查自治條例在內之自治法規或地方自治團體議決之自治事項，其是否牴觸憲法、中央法律、基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例，上級自治監督機關若認有牴觸時，本得依地制法第 32 條函告自治法規或議決事項無效或不予核定；倘若自治法規或議決事項有無牴觸發生疑義時，亦得依地制法第 30 條第 5 項、第 43 條第 5

⁷ 地方制度法第 25 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；……」，第 28 條規定：「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」

項及第 75 條第 8 項聲請司法院解釋，換言之，依地制法規定，自治法規或議決事項本即應為司法院解釋之客體。若謂法官應尊重立法者包含尊重地方自治團體之立法機關，同時考量憲法上地方自治之制度保障功能（參照大法官釋字第 498 號解釋），則「自治條例」包含在法院聲請釋憲之對象內，亦應無疑義。學者亦認為「法律」在解釋上亦應包含地方立法機關通過，地方行政機關公布之「自治條例」⁸。綜上，法律位階法規範在解釋上自可包括「自治條例」。然本草案第三章「法規範憲法審查及裁判憲法審查案件」第一節「國家機關、立法委員聲請法規範憲法審查」已將聲請主體明定為「國家最高機關」，至於地方自治事項所涉及之釋憲事項，本草案似歸於另設之第七章「地方自治保障案件」專章規範之。

法律位階法規範是否包含臺灣地區與大陸地區關係條例所簽署之兩岸協議，其是否包含於條約定義之內，亦不無疑問。按條約之實質內涵依大法官釋字第 329 號解釋意旨認為，「名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，亦應送立法院審議。」故並不以冠有條約名稱者為限⁹。至於，其性質雖非上開大法官解釋所闡明之條約，然依同條例第 5 條第 2 項規定，兩岸簽署之協議應送請立法院審議或備查¹⁰，是以，兩岸協議雖非憲法所稱之條約，然其內容實屬兩岸政治實體就特定事項所簽署並約束雙方相關機關行使公權力之書面約定，而此約定內容亦涉及人民權利義務之規範，故此書面約

⁸ 吳信華，同註 5，頁 113。

⁹ 釋字第 329 號解釋謂：「憲法所稱之條約係指中華民國與其他國家或國際組織所締約之國際書面協定，包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，亦應送立法院審議。」

¹⁰ 臺灣地區與大陸地區關係條例第 5 條第 2 項規定：「協議協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核轉立法院審議；其內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核定，並送立法院備查，其程序，必要時以機密方式處理。」

定對機關或人民之影響層面而言，甚或不亞於「條約」者。不僅如此，基於兩岸特殊關係，兩岸協議之憲政規範審查重要性，有時反而更須要憲法解釋機關之介入，以杜絕憲政機關間之紛爭。基此，有必要將兩岸簽署之協議，納為法律位階之法規範，以作為大法官審理案件之對象。

綜上所述，本報告建議草案第 1 條增訂第 4 項明定：「本法所稱法律位階法規範，係指立法院通過之法律、戒嚴令、緊急命令、預算、條約、兩岸協議，或其他具有拘束全國人民或有關機關之效力之決議。」另第 49 條第 2 款(原草案第 49 條第 3 款)亦應配合修正為：「法定預算、條約或兩岸協議：依法公布後逾三個月」。

(三)統一解釋法律及命令案件宜修正為統一解釋法規範見解案件（修正草案第 1 條第 1 項第 6 款、第 2 項、第八章）

查現行大審法針對大法官解釋之客體係採「法律」及「命令」用語，而本草案則多以「法規範」、「法律位階規範」及「命令位階規範」用語代之，經本報告前述研析業已建議就其內涵明定其定義並提出具體建議修正條文文字，合先敘明。惟本草案第 1 條第 1 項第 6 款針對憲法法庭審理之客體復又規定「統一解釋法律及命令案件」而未延續採用「法規範」、「法律位階規範」及「命令位階規範」等用語，是否有特殊之考量，似有深究之必要。按本草案第 1 條說明三針對第 6 款之立法說明僅謂：「第六款依憲法第七十八條及現行條文第七條第一項，就大法官解釋權內涵關於統一解釋法律及命令之職權規定之。」另查本草案第八章「統一解釋法律及命令案件」之立法說明亦為有所說明，反是本草案第 84 條至第 86 條、第 88 條及第 89 條條文統一採「法規範」用語，爰本草案第 1 條第 1 項第 6 款似宜採用統一用語。

再者，本草案第三章「法規範憲法審查及裁判憲法審查案件」第三節亦有「人民聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查」之規定，單就文義來看，其與第八章規定似不無重疊之疑義。按本草案第59條第1項規定：「人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定終局裁判所適用之法規範或該裁判，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」第84條第1項規定：「人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定終局裁判適用法規範所表示之見解，認與不同審判權終審法院之確定終局裁判適用同一法規範已表示之見解有異，得聲請憲法法庭為統一見解之判決。」簡言之，前者之客體係為「法規範」；後者之客體係為「法規範見解」，此由本草案第86條、第88條及第89條規定亦可得知，爰本草案第1條第1項第6款、第2項及第八章章名似宜修正為統一解釋法規範見解，以符合其規範內涵。

三、曾任立法委員因執行職務參與判決案件之大法官應無須迴避(修正草案第9條第5款)

按迴避制度之設置，係為確保公平審判並維繫司法公正性，若大法官因出於身分上之事由所生之利害關係，而與其審判職務之執行發生衝突，自應迴避，爰本草案第一章第二節定有迴避之規定。依本草案第9條第5款規定：「大法官曾因執行職務而參與該案件之聲請。」亦為大法官迴避之事由之一，然參酌本草案針對該條之立法說明僅謂「大法官於就任前，如曾因執行職務而參與或發動案件之聲請，為避免角色衝突，不宜續於憲法法庭審理該案件，以避免偏頗，並杜外界質疑，爰設本款規定。」爰該款所指之具體情況為何，是否包含立法委員因執行職務參與判決案件，則似有未明。

依司法院組織法第4條第1項規定：「大法官應具有下列資格

之一：一、曾任實任法官十五年以上而成績卓著者。二、曾任實任檢察官十五年以上而成績卓著者。三、曾實際執行律師業務二十五年以上而聲譽卓著者。四、曾任教育部審定合格之大學或獨立學院專任教授十二年以上，講授法官法第五條第四項所定主要法律科目八年以上，有專門著作者。五、曾任國際法庭法官或在學術機關從事公法學或比較法學之研究而有權威著作者。六、研究法學，富有政治經驗，聲譽卓著者。」立法委員符合前開條件資格者自得擔任大法官，此時對該等曾任立法委員轉任大法官者而言，若在其擔任立法委員期間曾因執行職務參與特定之判決案件，是否即屬本草案第9條第5款「大法官曾因執行職務而參與該案件之聲請」，而應自行迴避，容有爭議。

按立法委員係依民意之委託，在憲法之授權下，具有參與議決法律案、預(決)算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項等職權，此外尚有提出行政院院長不信任案、緊急命令追認、司法院正副院長、大法官，考試院正副院長、考試委員，監察院正副院長、監察委員及審計長人事同意等權限。各機關發布之行政命令亦應送立法院備查，立法院得依法交付委員會審查，若發現其中有違反、變更或牴觸法律情形，或應以法律規定事項而以命令定之者，均得經院會議決通知原訂頒機關於2個月內更正或廢止；逾期未更正或廢止者，該命令失效。而在93年8月23日憲法修正案通過後，立法院更完全取代國民大會之所有職能，依憲法具有提出憲法修正案，領土變更案、元首罷免案及彈劾案等之權限，真正成為我國之單一國會。

立法委員行使職權係基於人民所託，然民意並非永久不變，會隨著社會風氣、人民生活需要而改變，因此人民的好惡與期待自然也會隨之產生變化，故其在立法院行使職權時，各委員所表達之贊成或反對意向自亦有其民意考量，以不負選民所託，未必有其自身

利益關係或既定主張，故而與其後擔任大法官執行審判職務應不至於發生角色衝突或影響其中立性。再者，立法委員因行使職權參與之事項既多且廣，如立法委員轉任大法官後，就其擔任立法委員期間因執行職務而有所參與之聲請案件均需迴避，則亦恐有造成實務執行上困擾之虞。另參酌德國聯邦憲法法院法第 18 條第 2 項第 2 款雖亦將「曾依職權或在業務上參與該案件之處理者」之情形納入迴避事由，但仍排除「立法程序之參與及對於訴訟事件有重要性之法律問題發表學術上之意見」¹¹，其立法理由或亦係考量曾參與立法程序之大法官不至於有立場偏頗之虞。

綜上，建議將草案第 9 條第 5 款修正為：「大法官曾因執行職務而參與該案件之聲請。但曾任立法委員因執行職務參與判決案件者，不在此限。」

四、法院駁回聲請人或相對人之言詞辯論聲請時，應敘明理由 （增訂草案第 25 條第 3 項）

言詞辯論雖為法庭審理程序重要之一環，然本草案鑒於實務上具體案件事理繁簡有別，爰本草案第 25 條規定，除第五章總統、副總統彈劾案件及第六章政黨違憲解散案件，因其審理程序具真正對立之兩造當事人，且涉及調查證據，應使其有就事實及法律言詞辯論之機會外，宜由大法官就個案決定是否行言詞辯論。換言之，案件是否行言詞辯論程序，係由大法官於受理案件時，斟酌個案情形加以決定。案件聲請人或相對人並無權聲請法庭採行言詞辯論程序，惟是否合宜，非無探討之餘地。

按訴訟程序上所謂言詞辯論，包含兩層意義，其一乃是當事人為訴訟行為之方式，亦即當事人須以言詞提出訴訟資料作為法院裁判之基礎；其二乃是法院審理訴訟案件之方式，法院必須親自聆聽

¹¹ 吳信華，「憲法訴訟法」草案評析（上），月旦法學雜誌，第 141 期，96 年 1 月，頁 163。

當事人以言詞所提出之訴訟資料，始能作出裁判，又稱之為言詞辯論審理原則¹²。按經大法官審理之案件，不只其結果，其審理之過程亦對於憲法內涵之完善具有重要意義，因此，大法官審理案件進行之言詞辯論，似不僅有前開兩層意義。此外，從釋憲程序公開之角度論，最典型亦最具代表性之公開機制當即屬言詞辯論。其優點係可讓意見對立之雙方有公平的機會相互辯明，並藉以協助大法官釐清爭點，以使大法官斟酌全辯論意旨，作成法理論證較高、較具說服力之決定；然考量大法官人數與審理案件數間之懸殊差距，故而其缺點在於時間與行政成本較高，倘全面施行，難免降低釋憲案件審理的效率，亦未有當。惟本草案第 25 條第 2 項針對裁判是否須經言詞辯論為之，如完全委諸大法官的判斷，恐有致言詞辯論舉行不易之險，並抑制言詞辯論程序於訴訟上所具有之正面效能的適度發揮，爰有學者建議可加上若干制約，如聲請人或相關機關申請言詞辯論，大法官認無必要而拒絕時，應以書面附具理由等類似規定，以使大法官作言詞辯論與否之決定時能有更趨周延之考慮¹³。

草案第 34 條第 2 項規定：「裁定，除本法別有規定外，得不附理由」，爰建議本草案第 25 條增訂第 3 項：「聲請人或相對人聲請行言詞辯論，而法庭認無必要者，應即以裁定駁回，並附具理由」。

五、立法機關實現裁判內容時仍應注意民意向悖（增訂草案第 38 條第 3 項）

憲法法庭之判決主文宣告方式，依釋憲實務來看，大致可為「合憲解釋」、「合憲非難」、「違憲但不失效」、「違憲並立即失效」、「違憲定期失效」及「代替立法者彌補漏洞的宣告」等 6 類¹⁴，對全國各

¹² 張文郁，行政訴訟之言詞辯論，月旦法學雜誌，第 77 期，90 年 10 月，頁 36。

¹³ 增加「聲請人或相關機關申請言詞辯論，大法官認無必要而拒絕時，應以書面附具理由。」等類似規定，讓大法官作言詞辯論與否的決定時，能考慮更能周延。許宗力，憲法與法治國行政，元照出版，96 年 1 月，第 2 版，頁 95-99。

¹⁴ 1.「合憲解釋」案件占大法官違憲審查的大部分；2.「合憲非難」指對受審查的法規，一面認為尚不

機關及人民均具有約束力，故本草案第 38 條第 1 項即明定「判決，有拘束各機關及人民之效力；各機關並有實現判決內容之義務。」然針對判決主文約束立法者乙節，倘判決主文為違憲宣告（立即失效或定期失效）時，立法者能否重複制定遭憲法法庭宣告為違憲之法規內容，亦即，憲法裁判若具有對世效力，行政機關及各級法院受憲法裁判之拘束，較無問題，惟立法機關可否重新制定被憲法法庭宣告無效內容相同之法律，而對立法機關有無重複禁止（Normwiederholungsverbot）原則之適用¹⁵，則似非無探討之必要。

學界針對上開問題向有不同見解，有採肯定說者，認為立法機關有重複禁止原則之適用，蓋釋憲機關本有維護憲法最高性之功能，故其決定自應拘束包括立法機關在內之所有國家機關，立法機關自應避免為重複遭違憲宣告之立法；採否定說者認為，立法機關並不適用重複禁止原則，蓋立法權係受合憲秩序之拘束下，基於民主正當性，於形成自由之範圍內，應可自行決定所欲形成之規施內容¹⁶。

釋憲實務上，大法官之見解亦莫衷一是，其於司法院釋字第 405 號解釋理由書中第一段即如此強調「司法院大法官依司法院大法官審理案件法之規定，就憲法所為之解釋，不問其係闡明憲法之真義、解決適用憲法之爭議、抑或審查法律是否違憲，均有拘束全國各機關及人民之效力，業經本院釋字第 185 號解釋在案。立法院行使立法權時，

違憲，同時又指摘其不當，例如釋字第 270 號、第 277 號、第 290 號、第 396 號及第 441 號解釋，論者有謂其與德國聯邦憲法法院的所謂警告性裁判（Die sog. Appellentscheidung）相當；3. 「違憲但不失效」指作為審查對象的法規，經認定違憲或與意旨不符，但未使其立即失效或定期失效，只要求檢討改進，遂形成違憲法規仍長期有效的局面。例如釋字第 86 號、第 166 號解釋；4. 「違憲並立即失效」，法規違反上位階規範究竟產生何種效果，大抵有拒絕適用主義、撤銷主義或無效主義（Verwerfungs-, Aufhebungs- oder Nichtigkeitsgrundsatz），我國現行通常解釋文用語為「自解釋日公布日起不再適用」、「應即失其效力」或「應不予適用」；5. 「違憲定期失效」，例如釋字第 218 號解釋；6. 「代替立法者彌補漏洞的宣告」指法律內容因立法者明憲的不作為（gesetzgeberische Unterlassung）有重大瑕疵，由大法官在解釋文逕行宣示準用其他條文予以彌補漏洞，如釋字第 477 號解釋。吳庚，憲法的解釋與適用，三民書局，93 年 6 月，第三版，頁 419-429。

¹⁵ 此問題在德國亦是個重大爭議問題，蓋德國聯邦憲法法院第一庭與第二庭間之見解剛好相反，對於此一根本問題卻有此歧異，無怪乎引發學界之質疑，但也凸顯其爭議的複雜層面。吳志光，憲法法院之裁判效力：比較法上之若干觀察，全國律師，第 11 卷第 11 期，96 年 11 月，頁 12。

¹⁶ 吳信華，大法官解釋的一般拘束力，月旦法學教室，第 47 期，95 年 9 月，頁 8。徐正戎、李怡諄，憲法訴訟法草案評析：從憲法解釋效力談起，月旦法學雜誌，第 145 期，96 年 5 月，頁 59。

雖有相當廣泛之自由形成空間，但不得逾越憲法規定及司法院所為之憲法解釋，自不待言。」似採肯定見解；惟大法官亦在不同意見書中直指「司法院大法官之解釋，固有補充憲法規範體系之效力，維護規範位階之重大職責；但其就個案所為之解釋，尚無法直接替代『憲法原則』本身，而限制『立法自由形成權』之論理上的當然效力」、「憲法制度之具體化，有賴於法律規範之補充，而法治國家發展憲政秩序之規範體系。則有立法與憲法解釋兩項基本途徑。立法機關依據民意制定法律，有其立法之目的與固有社會事實之需要性：故除其制定之法規，有牴觸憲法者外，享有『形成法規之自由』（Gestaltungsfreiheit des Gesetzes），甚者，依憲法解釋體系，對於實質的違憲審查之結果，雖然發展出相當的憲法秩序與法律位階的概念，對於全國各機關及人民有其約束效力，業經釋字第 185 號解釋在案。惟問題之關鍵在於，就特定法規個案之違憲審查意見，能否直接替代『立憲者之原意』，而可以論理類推之方式，限制新的立法決議？此可能不是單純由憲法解釋者單方面選擇決定的課題。在合憲解釋之場合，固無問題，但如兩者見解有對立與矛盾的情形，則不無慎重評價之必要。」況且，縱使在大法官多數通過之合憲解釋理由書中，認為「立法院行使立法權時，雖有相當廣泛之自由形成空間，但不得逾越『司法院所為憲法解釋』。此將使法規個案合憲解釋之既成見解，奉與立憲者所制定之憲法原則同位階，而可限制新的立法決議。其法理之論據何在？不無疑問，而勿寧有不當限制立法者『形成法規之自由裁量權』之虞」¹⁷，則似採否定說¹⁸。

按「立法形成空間」或「立法形成自由」，乃立法者對於立法形成空間具有相當自由¹⁹，且係基於憲法權力分立原則及民主原則下，

¹⁷ 釋字第 405 號解釋蘇俊雄大法官所提不同意見書。

¹⁸ 當初未提出不同意見書的吳庚大法官，嗣後亦表示「國會基於其民主正當性，町衡變動不居的社會情勢，仍不得重新立法推翻大法官的解釋，則我國釋憲機關的『強勢』，為美、德諸國所望塵莫及了」。吳庚，同註 14，頁 433。

¹⁹ 例如釋字第 554 號解釋認為通姦罪之相關規定，乃立法者就「婚姻、家庭制度之維護與性行為自由間所為價值判斷，…，並未逾越立法形成自由之空間」、釋字第 617 號解釋所涉及的猥褻出版品刑

具有憲法正當性之立法權概念。由於憲法規範內容具有開放性，本即有必要將許多如何進行憲法具體化問題，交付立法者來衡量與決定，唯有不預設太多價值立場，讓立法者的決定享有一定裁決空間，立法者的決定才能盡可能充分兼顧各種不同的利益狀態，並透由民主原則下「多數與少數彼此之間進行的折衝與妥協」過程，致力於憲法保障基本權利意旨的最大實現。儘管立法者此種立法衡量與決定的空間係為支持憲法規範意旨之實現，然不能被視為憲法基於對政治的讓步，而劃歸為立法者的恣意行為，所以，為確保立法者行使此「立法形成空間」服從憲法的拘束，立法者在「形成空間」之憲法權責下所作成的決定，仍是違憲審查的對象²⁰，同時，大法官亦會將此立法形成空間作為為鋪陳釋憲機關與立法者間的權限分際，所意圖表明一種傾向於「司法自制」(judicial self-restraint)的基本立場²¹，並藉以達到權力分立原則下二憲政機關既「分權」且「制衡」之目標。簡言之，立法者雖受憲法法院判決拘束，但因立法形成空間原則之故，立法者所為之正當立法行為，自可再為相同之規範。

其次，依憲法第 78 條、第 79 條規定，大法官確負有憲法守護者之責，是監督國家各機關是否恪遵憲法規範從事公權力運作的一重要憲政機關。惟憲法的制定權源及其表彰之各種憲政價值皆來自於人民，且由於憲法規範內容的開放性，故其具體規範精神，即須落實在憲法以下之各個下位階法規範中，而此些法規範中，又以法律位階僅次於憲法之法律最為重要，而法律制定者，即立法者之權力來源，亦同樣來自人民。因此，立法者行使立法權係在民主原則

罰規定，大法官亦認為「釋憲者就立法者關於社會多數共通價值所為之判斷，原則上應予尊重」從而，有關該罪之構成要件，亦屬立法者「形成自由」的範疇。

²⁰ 黃舒梵，違憲審查中之立法形成空間，月旦法學雜誌，第 185 期，99 年 10 月，頁 47。

²¹ 換言之，大法官之所以認定立法者享有形成空間，通常是基於對立法者作為民意機關而具有直接民主正當性的肯認與尊重。例如釋字第 662 號解釋理由書便強調：「立法院基於民主正當性之立法責任，為符合變遷中社會實際需求，得制定或修正法律，乃立法形成之範圍及其固有權限。」黃舒梵，同註 20，頁 44。

下，而具有相當正當性，此亦何以認為立法者具有「立法形成空間」之故。但無論憲法或作為具體化憲法之法律，其所規範之事項皆會因法律生活而時有變化，人民價值判斷亦會隨時間之更迭有變，法規範違憲與否即亦非絕對，是以，縱釋憲機關為違憲判決之宣告，若立法者依其所代表之最新民意，經審酌立法當時客觀社會價值後，縱決定再為相同之立法，實亦無不許之理。況且，倘立法權與司法權對於該相同立法內容仍存有違憲認定差異之疑慮，則此時僅憲法法庭得再為受理審查有無違憲之處，而憲法法庭亦因審查對象已非同一，自仍應依釋憲程序再由違憲審查機關再為重行審酌究該相同立法有無違憲之處，固不待言²²。

此外，針對前已作成之大法官解釋或判決，無論係宣告未違憲或作成憲法判斷者，嗣後因客觀情事之變更，本草案第 42 條第 2 項及第 3 項亦賦予國家最高機關、各法院、人民或地方自治團體之立法或行政機關聲請憲法法庭為變更判決之權。然相對於立法權而言，關於憲法守護者之釋憲機關所為之判決，固然應適度予以尊重，但立法者基於權力分立及民主原則，亦不能辜負立法權之憲政意義與所擔負代表民意意志之立法使命，而過度怠於限縮憲法賦予之立法權責²³。

綜上，基於立法機關與行政機關或法院等機關之憲政權限本質的差異不同，由人民選舉產生之立法機關具有民主正當性，負有對於社會變遷現象適時作成適應方案之特殊責任，釋憲機關縱使曾廢棄立法機關制定之法規範，亦不應阻止立法者議決與之相同或具有

²² 徐正戎、李怡諄，同註 16，頁 58。

²³ 關於憲法法院所職掌之審判權與立法權之關係，有學者更直言不諱地指出：「憲法法院審判權保障憲法最高性，尤其在關於權力分立與權利保障之規範係審查國家行為之準則時，始得實現。此等積極的結論是正面的。蓋危險存在於，憲法法院所為之憲法解釋的形式與方式將危害權力分立。特別是憲法法院所為之法規範審查引起了介於具民主正當性的國會多數與審查的憲法法院之間的一種棘手關係。亦即，介於政治的與法官的領域之間的緊張關係。更精確地表達：介於立法的民主正當的簡單多數之政治形成意志與較高民主正當性憲法的憲法法院解釋之間的緊張關係」，Prof.Dr.Christian.Starck，楊子慧譯，權力分立與憲法法院審判權，輔仁法學，第 33 期，96 年 6 月，頁 37。

類似內容的新規範²⁴，爰建議增訂本草案第 38 條第 3 項規定：「裁判主文涉及法律位階法規範之制定、修正或廢止者，立法機關行使職權時，仍應審酌社會多數共通價值而為判斷。」

六、建議納入補充解釋機制（修正草案第 42 條第 2 項及第 3 項）

在我國現行釋憲實務上存在著一種案件類型，其基本模式為大法官宣告「本院釋字（院字/院解字）第○○○號解釋，應予補充」，學者有謂之為「補充解釋」，其功能乃係「補充先前的解釋」，而類型上，則約略可區分為三種類型：第一種類型為「聲請人直接聲請」類型，亦即聲請人直接且僅聲請補充解釋，如釋字第 592 號解釋，聲請人最高法院僅聲請補充補充釋字第 582 號解釋；第二種類型為「聲請人附帶聲請」類型，亦即聲請人雖有主類型的聲請，但附帶請求解釋，例如釋字第 590 號解釋，聲請人法官聲請某法條違憲，並附帶請求釋字第 371 號解釋有關法官聲請釋憲程序內容之補充；第三種類型為「法官主動補充解釋」類型：亦即聲請人並未聲請補充解釋，而由大法官自為補充之情形²⁵。至於上述各類型之補充解釋案件之受理，依現行本法雖並無明文規定，然實務上卻是透過大法官相關會議之決議，建立此補充解釋機制²⁶。

²⁴ 張永明，憲法訴訟法草案之探討，月旦法學雜誌，第 145 期，96 年 6 月，頁 37。

²⁵ 吳信華，論中華民國的違憲審查制度，2006 兩岸四地法律發展上冊—違憲審查與行政訴訟，中研院法律學研究所籌備處，96 年 8 月，頁 18。

²⁶ 相關會議決議如下：一、首先在司法院大法官會議規則適用時期，大法官會議第 29 次會議臨時動議第一案決議：「中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令，對於本會議所為之解釋發生疑義，聲請解釋時，得認為合於本會議規則第四條之規定。」依此即取得大法官（會議）得就釋字為補充之依據。二、在司法院大法官會議法時期（47 年 7 月 21 日公布，至 82 年 2 月 3 日司法院大法官審理案件法公布為止），有大法官會議第 118 次會議之決議：「中央或地方機關就職權上適用憲法、法律或命令，對於本院所為之解釋發生疑義，聲請解釋時，本會議得依司法院大法官會議法第 4 條或第 7 條之規定，再行解釋。」三、依大法官會議第 607 次會議決議（67 年 11 月 24 日）：「人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，經核確有正當理由應予受理者，得依司法院大法官會議法第 4 條第 1 項第 2 款之規定，予以解釋。」大法官依此而取得「人民聲請補充解釋」之依據。而該次會議決議所提「司法院大法官會議法」第 4 條第 1 項第 2 款，即相類於現今之「司法院大法官審理案件法」第 5 條第 1 項第 2 款之規定。四、大法官會議於第 948 次會議亦決議（81 年 3 月 27 日）：「當事人對於確定終局裁判適用之本院解釋，發生疑義，聲請解釋時，仍依大法官會議法有關規定視個案情形審查決定之。」吳信華，同註 5，頁 311-312。

按釋憲機關審理案件，須法明文列舉其權限及類型，方可審理，此即憲法訴訟中的「列舉原則」(Enumerationsprinzip)。之所以在憲法訴訟中有此一原則的適用，乃是因為須藉此確立憲法審判機關之權限，蓋其無法如普通法院般概括性地受理案件，否則容易變成「第四審」或「超級審」，而紊亂了憲法法院審判權與普通法院審判權的功能與界限，同時亦避免其不當地涉入諸多本質上非司法的案件（亦即政治案件），而有礙於「憲法守護者」之職責²⁷。然而，由上述有關補充說明可知，大法官現為補充解釋之依據，係基於數個大法官會議的決議，而非法律明定釋憲案件類型所致²⁸。簡言之，補充解釋之受理既乏法定依據，即與憲法訴訟的列舉原則似有未符，然我國釋憲實務有顯有此實狀存在之需求，故認為有必要於草案中明定其依據。惟本草案針對大法官審理案件既改採裁判方式為之，爰本報告以下敘述，將以「補充判決」取代「補充解釋」之用語，先予敘明。

針對大法官判決關於上述三種補充判決類型中，第二類「聲請人附帶聲請」類型，實可透過草案所定聲請人於聲請書狀上「應受判決事項之聲明」之記載，請求大法官補充論述；第三類「法官主動補充解釋」類型，則為一種宣告模式，係大法官為架構客觀合憲秩序，在自主決定權下，針對聲請人原聲請範圍外之規範解釋²⁹，二者實則涉及判決效力之問題，似尚無獨立為訴訟類型之必要。相較於此，第一種「聲請人直接聲請」類型，則應界定為一獨立的訴訟類型，以符合憲法訴訟的列舉原則。

補充判決並非聲請法院變更原作成之判決。按「變更判決」依

²⁷ 吳信華，同註5，頁308。

²⁸ 論者認為，此等「決議」並非「大法官解釋」，而僅係大法官開會時就某事項所產生的一個「共識」，其實則並無直接之法律效力。於即使此等「決議」係於某號釋字中所闡釋，其仍非構成與本案有關解釋內容的一部分，而係決議意旨的重申以作為本案程序上受理之依據，即使因而有相當效力，仍尚不能與產生強大拘束力之釋字相提併論。吳信華，同註5，頁312。

²⁹ 大法官於釋字第445號解釋理由書謂：「惟人民聲請解釋憲法之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲法秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無抵觸憲法情事而惟審理……」。

草案第 42 條第 2 項及第 3 項所定係「對於經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範，因憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，認有重行認定與判斷之必要者」而為變更原解釋或判決之聲請案件類型。雖然，無論是補充判決或變更判決，其皆是在「為維護法秩序之安定，對於業經司法院解釋或判決，宣告為未違憲之法規範，或已作成憲法判斷之機關爭議事項，不宜容另一案件或事件相關人就相同標的聲請判決」，爰草案第 42 條第 1 項明定「法規範審查案件或機關爭議案件，經司法院解釋或憲法法庭判決宣告不違憲或作成其他憲法判斷者，除有本條第二項或第三項之情形外，任何人均不得就相同法規範或爭議聲請判決」之原則下所為之例外規定。但是補充判決之目的並非在於變更原判決，而係對於前釋字文義未明或有所遺漏請求補充釋明為目標³⁰，因此，聲請補充判決之要件，亦不應以司法院前作成司法院前解釋或判決宣告未違憲者為限，亦即，凡司法院前解釋或判決宣告之內容或主文，其未文義未明或有所遺漏者，聲請人即得聲請補充判決。

綜上，建議修正本草案第 42 條第 2 項：「各法院、人民或地方自治團體之立法或行政機關，對於經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範，因憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，認有重行認定與判斷之必要者，得分別依第三章或第七章所定程序，聲請憲法法庭為變更之判決；對於司法院前解釋或判決宣告之主文，認有文義未明或有所遺漏而確有補充敘明之必要者，得依第三章或第七章所定程序，聲請憲法法庭為補充之判決。」第 3 項：「國家最高機關就機關爭議事項，有前項情形者，得依第四章所定程序，聲請憲法法庭為變更或補充之判決。」以符合我國釋憲實務之需求。

七、行政院不得就業依憲法覆議程序而立法院維持原決議之法

³⁰ 吳信華，同註 5，頁 322。

律案等案件，提出釋憲聲請（修正草案第 47 條第 1 項）

覆議制度源自美國，為典型總統制之產物。其目的在於解決行政與立法兩機關間就法案所產生之不同意見，以免產生僵局。但是，我國現行憲政體制所規定之覆議制度，實已雜有若干內閣制之色彩，詳言之，依傳統美國總統制下覆議程序之設計，總統及國會議員均各自由選民選出，對全體選民負責，各有法定任期，並不存在著行政機關對立法機關負責之機制³¹；此相較於憲法增修條文第 3 條第 2 項有關「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院 10 日內，移請立法院覆議，覆議時如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院長即應接受該決議」之規定，則實含有行政權對立法權負責之意旨。是以，顯與傳統美國覆議制度有所差異。

有關立法院議決之法律案等議案，行政院若認議案有違憲理由而窒礙難行時，為化解行政權與立法權彼此間之歧異問題，行政院可依循憲法增修條文所定覆議程序，尋求確定結果（縱使不如行政院所願，行政院長仍應接受），以平息行政、立法二權間之爭議，亦可俟該議案生效後，依本草案第 47 條以下所定法規範抵觸憲法之違憲審查規定，經由客觀中立之釋憲機關審理後，依判決宣告之一定結果，以終止二權間之見解差異。至於行政院究竟採取上述二者中之何種途徑解決，端視行政院對其與立法權間之歧異是否需激烈地透過覆議程序，讓行政權與立法權直接進行面對面的殊死決議以分勝負？抑或緩和地藉由客觀中立的司法權為縝密審理裁判以取得彼此諒解？然而無論行政權採取何種方式解決，在憲法或本草案中皆明文依據，行政權自可擇一為之，但絕非謂議案經行政院提起覆議程序並經立法院維持原案，行政院得嗣後再聲請法規範違憲之審查。蓋此時若肯認行政院仍得再聲請法規範違憲審查，不僅使覆

³¹ 法治斌、董保城，憲法新論，元照出版，103 年 9 月，第 6 版，頁 341。

議制度所欲達成之功能目的，受到嚴重減損、破壞，亦使司法權不當涉入已透過憲政機制解決之爭議問題的窘境，致徒增憲政機關間之紛爭。再者，從立法權角度來看，立法院在議決法律案、預算案或條約案時，若認該等議案內容有違憲之虞，自不可能通過議決，唯有在立法權認為議案內容合憲，而行政權卻認為違憲，始有行政院提請覆議之可能，故而在此前提下，覆議結果若係原決議失效，即立法院原通過法律案等議案之決議失效，則斷無可能嗣後再由立法機關聲請法律案等法律位階法規範違憲之可能。

此外，依本報告前述建議，法律位階法規範之概念包含，中央立法機關通過之法律、戒嚴令、緊急命令、預算、條約、兩岸協議，或其他具有拘束全國人民或有關機關之效力之決議。而上開憲法增修條文所定覆議程序所涉之議案則僅規定「法律案、預算案、條約案」作為覆議之對象，就此，雖有論者認為該等規定僅屬例示非列舉規定，而存有爭議³²，但本文認為從憲政機關權力分立角度觀之，憲政機關間權力之分配或制衡規範，本即在展現制憲者或修憲者經高度政治考量後之價值判斷，故為憲法條文擴張或類推解釋時，即須審慎為之；另從文義解釋看來，憲法增修條文第3條第2款所定覆議對象之規定，明顯應係採列舉規定之體例，並不宜將覆議對象擴大至「法律案、預算案、條約案」以外之議案。

綜上，有關立法院議決通過之法律案、預算案或條約案，行政院若認有違憲致窒礙難行，並依覆議程序經立法院維持原決議者，行政院即應接受該決議，不得再聲請違憲審查，爰建議草案第47條第1項增訂但書規定：「但行政院已提出覆議，並經立法院作成維持原決議者，不適用之。」

八、立法委員針對法律聲請法規範憲法審查期間之限制應予刪

³² 法治斌、董保城，同註31，頁342。

除（刪除草案第 49 條第 1 款）

依本草案第 49 條針對立法委員聲請法規範憲法審查之規定，原則上立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，認法律位階法規範牴觸憲法者，即得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，惟該條另有但書明定：「一、法律：依法公布後逾六個月；經依立法院職權行使法提案修正，於修正未果後逾六個月者，亦同。二、戒嚴令或緊急命令：立法院通過或追認後逾三個月。三、法定預算或條約：依法公布後逾三個月。四、立法院所為其他具拘束力之決議：議決通過後逾三個月。」不得聲請法規範憲法審查。參酌本草案第 49 條之立法說明，本條但書之立法理由雖係為「維護法秩序之安定」。惟此立法理由忽視了法規會因事過境遷而變質，會有由良法變惡法的不可避免之命運，且亦根本違反了德奧制度賦與少數黨永遠監督法規是否違憲的良法美意³³。

查本條草案立法說明，針對戒嚴令、緊急命令、法定預算、條約及其他具拘束力之決議，規定限制立法委員聲請法規範憲法審查期間之理由係考量其具有急迫性或時效性，據實務情況來看，固非無所本，然限制立法委員針對「法律」聲請法規範憲法審查之期間規定，則未必全然經得起檢視。本條草案立法說明謂：「對於公布（含修正公布）逾六個月之法律，立法委員如認有牴觸憲法之情形，應循立法院職權行使法所定程序提案修正之」此項觀點似忽略了本項類型基本上由少數立法委員提出聲請之機制。

按如依法公布之法律確實有牴觸憲法之處，而於其公布 6 個月之後，始為立法委員所發覺者，則依本草案規定，縱令已有總額三分之一以上立法委員認為該法律牴觸憲法，仍不得聲請釋憲。如此

³³ 陳新民，我國立委聲請釋憲制度的「質變」？—兼談所謂的「預防式的違憲審查權」制度的改正，月旦法學雜誌，第 105 期，93 年 2 月，頁 192-193。又大法官廖義男於釋字第 603 號解釋之協同意見書亦指出，德國國會議員釋憲程序之聲請，並無聲請期間之限制，否則，即與維護客觀憲法秩序之程序目的有所不符。詳見法治斌教授紀念論文集編輯委員會，法治與現代行政法學：法治斌教授紀念論文集，元照出版，93 年 5 月，初版，頁 6-8。

因 6 個月期間之經過，而須容忍已發覺有違憲之法律繼續有效存在，不僅有悖於憲法秩序之維護，而且亦使立法委員欲善盡其維護憲法秩序之職責不能發揮，故 6 個月期間之限制，顯與立法委員聲請釋憲之作用在維護客觀憲法秩序之目的不符，將實質限縮立法院少數委員聲請釋憲權。

立法委員聲請釋憲制度自 82 年適用迄今，對於緩和議事衝突、保障少數意見委員確實發揮了一定效果，而觀察歷年經由立法委員之聲請而作成的解釋，除前述所舉立委聲請憲法疑義解釋之大法官釋字第 329、387、419、461、601、632 等多號解釋外，有關法律違憲解釋，近年復有戶籍法所定捺指紋違憲案（參照釋字第 603 號），對於我國人權的保障、民主憲政的成長，更具有一定的貢獻，爰建議將本草案第 49 條第 1 款刪除。

九、人民應得依公民投票法第 30 條規定逕行向憲法法庭提出聲請（增訂草案第 59 條第 4 項）

按憲法是國家的根本大法，具有保障人民基本權利功能的最高效力，所有國家權力的行使，皆不應違背憲法的規定，更應致力於保障人民在憲法上的基本權利。當國家權力的行使（例如法律、命令）有違反憲法的疑慮時，憲法審查相關制度就應該裁決這些國家權力行使是否合憲，守護人民的基本權利，免於國家權力的恣意侵害。依現行大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定之確定終局裁判適用之法規範審查制度，大法官只進行抽象法規範審查，不具體裁判憲法爭議，僅能抽象闡述法律的內涵為何、是不是符合憲法的意旨，而不能將這些闡述直接應用在個案中的具體事實。亦即，現行大法官職司的憲法審查並無法處理各法院裁判在解釋法律及適用法律時，誤認或忽略了基本權利重要意義，或是違反了通常情況下所理解的憲法價值等等司法權行使有違憲疑慮的情形。爰此，本草案引進「裁

判憲法審查」制度並參酌大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定，於本草案第 1 章第 3 節納入人民得聲請憲法審查之客體。另大審法第 5 條第 1 項第 2 款所謂「確定終局裁判」，就釋憲制度設計之意旨，係指聲請人已依法定程序用盡審級救濟程序之最終裁判而言，本草案第 59 條第 1 項爰明定人民提出聲請以「人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件」為前提。

然為落實公民投票之結果，公民投票法第 30 條第 3 項明定：「立法院、直轄市議會或縣（市）議會依第一項第二款制定之法律或自治條例與創制案之立法原則有無抵觸發生疑義時，提案人之領銜人得聲請司法院解釋之。」在此情況下，該提案人之領銜人是否亦應「用盡審級救濟程序」雖不無疑義，然為免增加法律對人民所無之限制，影響人民權益，允宜採否定之見解。又本草案第 1 條第 2 項雖有「其他法律規定得聲請司法院解釋者，其聲請程序應依其性質，分別適用解釋憲法或統一解釋法律及命令之規定。」之規定，然而似亦未能明確其程序，是否又回歸適用本草案第 1 章第 3 節，則又將面對相同之窘境，爰建議增訂草案第 59 條第 4 項，明定人民應得依公民投票法第 30 條規定逕行向憲法法庭提出聲請，以明適用。

十、立法院於彈劾案聲請書狀中無庸敘明彈劾證據（修正草案第 68 條第 2 項）

本草案第 68 條第 2 項規定立法院提出總統、副總統彈劾案件聲請憲法法庭裁判時，應以書狀敘明之各事項，其中第 5 款規定，立法院應敘明彈劾之原因事實、證據及應予解職之理由。然上開條文規定立法院應敘明彈劾之「證據」是否允宜，尚非無探討之必要。

按關於總統之責任可分為法律責任³⁴與政治責任。憲法第 48 條

³⁴ 法律責任又可區分為民事責任、刑事責任與憲法責任。關於總統之民事責任，憲法上並無規定，應適用民法或其他相關民事法律；就刑事責任部分，總統與一般人民不同，憲法第 52 條規定，總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之追究；憲法責任則指總統負有遵守憲法履行

亦規定總統就職宣誓中載有「遵守憲法，盡忠職務…」云云，此雖未對責任內涵為何，予以具體規定，然總統若違反誓言時，此項規定在有法律明文前提下，固然得作為法律制裁之依據，此外，在憲政意義下亦得作為人民對其「政治責任」之追究，而實施「罷免」之依據。然參酌各國實例，彈劾之發動主要仍係出於對總統、副總統之違法行為所致³⁵。而在總統、副總統彈劾程序上，德國聯邦憲法法院就審理彈劾總統之程序，係仿效刑事訴訟之程序，有預先調查程序，也有言詞辯論及證據調查程序，亦給予總統辯護之機會³⁶。關於總統彈劾之訴訟程序，德國聯邦憲法法院法第 53 條至第 56 條明文規定，證據調查部分採職權調查主義³⁷。根據聯邦憲法法院法第 56 條第 1 項規定，聯邦憲法法院首先必須確定，總統是否「故意」違反基本法或其他聯邦法律，若持肯定立場，則必須明確指明違反之具體規定，而且決定是否需要解除職務。

查憲法本文及增修條文雖然對於彈劾總統雖設有程序規定，但對其原因卻未有較明確之規定，而參酌立法院職權行使法第七章對總統、副總統提出彈劾案之規定，雖有須經全體立法委員二分之一以上提議，以書面詳列彈劾事由，交由程序委員會編列議程提報院會，並不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，如經全體立法委員三分之二以上贊成，向司法院大法官提出彈劾案之規定，但亦屬程序事項，且僅要求提出「彈劾事由」而非「證據」。詳言之，立法機關認為總統、副總統之行為已有未恪遵其「遵守憲法，盡忠職務」誓言之情事存在，縱使未涉及違法事實，仍得提起彈劾案³⁸，爰立法院提起彈劾案時自無併提彈劾「證

職務及對於憲法忠誠（Verfassungstreuepflicht），陳耀祥，論總統彈劾案由司法院大法官審理之憲政意義，台灣民主季刊，第 3 卷第 1 期，95 年 3 月，頁 63-64。

³⁵ 有關總統直選之國家，其民意機關罷免總統之事由，參考各國立法例，只要仍在於「叛國」、「違憲」、「違法」、「瀆職」、「賄賂」、「犯罪」等情形。樊祥麟，我國總統彈劾制度之研究，選舉評論，第 1 期，95 年 9 月，頁 61。

³⁶ 林昱梅，總統之罷免與彈劾，憲政時代，第 29 卷第 1 期，92 年 7 月，頁 57。

³⁷ 陳耀祥，同註 34，頁 70。

³⁸ 在立法例上，總統之行為例如美國「行為不檢」、愛爾蘭「重大行為失檢」、菲律賓與斯里蘭卡「失

據」之必要。另本草案第 45 條復規定：「憲法法庭審理第五章及第六章案件，必要時得為搜索或扣押，並得囑託地方法院或調度司法警察為之。(第 1 項)前項程序準用刑事訴訟法及調度司法警察條例有關之規定。(第 2 項)」，故而憲法法庭於審理總統、副總統彈劾案時，如有取證之需要，得依該條規定辦理，自不待言。

十一、增訂總統、副總統彈劾案件暫時處分規定（增訂草案第 76 條第 2 項及第 3 項）

本草案第 43 條第 1 項規定：「聲請案件繫屬中，憲法法庭為避免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，而無其他手段可資防免時，得依聲請或依職權，就案件相關之爭議、法規範之適用或原因案件裁判之執行等事項，為暫時處分之裁定。」然該條屬一般性之暫時處分規範，且案件類型限於法庭「就案件相關之爭議、法規範之適用或原因案件裁判之執行等」事項為暫時處分之裁定，是否可包含總統、副總統之彈劾案並非毫無疑問。再者，「為避免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，而無其他手段可資防免」者，恐亦非當然可直接套用於總統副總統彈劾案件之情狀³⁹。依憲法規定總統雖於任內，除內亂、外患罪外不受刑事訴究，惟對總統、副總統之違法行為嚴重致遭彈劾者，為免影響國家安全及社會秩序，允宜對其配以一定之暫時處分機制。此外，國外立法例上，例如韓國憲法法院法及德國聯邦憲法法院法，針對彈劾判決未作成審判前，亦均明定憲法法院得令被彈劾對象停止其職權之行使⁴⁰，足供草案增訂總統、副總統彈劾案之特別性

德」、孟加拉「行為不端」等皆可作為彈劾總統之事由。樊祥麟，同註 35，頁 61-63。

³⁹ 吳信華，「憲法訴訟法」草案評析（下），月旦法學雜誌，第 142 期，96 年 2 月，頁 217。

⁴⁰ 韓國憲法法院法第 50 條「受彈劾訴追之議決者，於憲法法院為審判以前，停止其權限之行使。」另德國聯邦憲法法院法第 53 條「聯邦憲法法院於彈劾總統案提起後，得以假處分停止聯邦總統職權之行使。」

暫時措施之參考。此外，憲法法庭除得依職權以裁定命被彈劾人暫時停止職務外，立法院似亦應得聲請憲法法庭於彈劾案裁判前為此項裁定，其聲請之程序要件亦應與聲請發動彈劾案之程序相同。

綜上，建議增訂本草案第 76 條第 2 項：「憲法法庭於裁判前，認被彈劾人之行為，對國家安全或社會秩序有明顯而立即之危險時，得依職權或依立法院聲請，以裁定命被彈劾人暫時停止其職權之全部或一部，並準用第 43 條第 2 項至第 4 項規定。」第 3 項「前項聲請，準用聲請彈劾案件之規定。」以將暫時處分機制擴及對總統、副總統彈劾案件。

十二、本草案並未直接對特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象，內容符合人民權利保障之規範

本草案原機關並未進行性別與人權影響評估，係因本草案主要涉及憲法審查制度之完善。按大審法修正施行迄今已逾 25 年，鑒於聲請案件數量日增，類型越趨複雜，現行法確已不敷實務運作。再者，大法官審理案件除大審法所定者外，亦散見於其他法制，不足之處胥賴大法官遇案以解釋予以補充等，從而有全面檢修調整、填補規範闕漏並進行制度性變革之必要，爰本次修法尚無涉及對不同性別、性傾向及性別認同者之年齡、族群、地區等事項，運作上並未涉任一性別之利益，對特定性別、性傾向或性別認同者亦無威脅或不利影響。在人權影響評估部分，本草案亦無違反公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約等內容，爰本草案符合憲法、國際規範、性別平等政策綱領等要求，並符合憲法有關人民權利之規定、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約。

簡言之，本草案係為完善憲法審查制度，以具體解決現行制度之不足及運作困境，同時回應社會各界對於大法官釋憲功能發揮，與釋憲程序更加公開透明之要求，草案條文並未直接對於特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象，規範對象亦不因性別、性傾向或性別認同不同而有差異。符合憲法、兩公約施行法及 CEDAW 施行法中有關人民權利保障之規範意旨。）

肆、結論

大審法自 82 年 2 月 3 日修正公布施行迄今已逾 25 年，規範內容簡要，已經不敷實務運作。在現行大審法規範下，計有 3 項制度上之重大不備之處：1、94 年 6 月 10 日修正公布之憲法增修條文增訂司法院大法官組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾事項，相關審理程序迄今尚未明定；2、憲法具保障人民基本權最高效力之功能，國家權力行使包含立法權、行政權及司法權皆應符合憲法意旨，而為憲法審查制度所及，現制大法官憲法審查的標的，僅限於聲請人聲請釋憲原因案件所適用之抽象法規範，而未及於法院所為之裁判，對於法院確定終局裁判在解釋及適用法律時，誤認或忽略了基本權重要意義，或違反通常情況下所理解之憲法價值等有違憲疑慮情形，無法進行憲法審查，形成人權保障闕漏。3、現行制度設計致結案不易，例如現行法的表決門檻規定，不合於比較法上憲法審查案件採過半數多數決的通例，致即使過半數之大法官持違憲之見解，仍不能宣告法律違憲。再者，在實務運作上宣告法律違憲必須達到出席大法官三分之二同意的高門檻，全體大法官遇案往往必須花費冗長時間討論及妥協讓步，影響解釋的作成及案件的終結。本草案為具體解決上開現行制度上之不足及運作困境，改進現

行大審法不合時宜的案件表決門檻規定，以有效提升大法官審理案件效能，保障聲請人權益，並基於完善我國憲法審查制度，實現憲法保障人權的意旨，建立「裁判憲法審查」制度，使大法官憲法審查範圍從現行的抽象法規範擴及於法院確定終局裁判，提供人民完整而無闕漏的基本權保障，另為回應社會各界對於大法官釋憲程序公開透明的要求，本草案在程序規定上亦多有改進。惟目前我國之釋憲程序係採會議方式之制度設計，並已運作數十年，本草案欲將其轉換為審判訴訟制度，並大量參酌外國立法例，與現制相較，不可謂之變化不大，實務運作是否順暢，尚有待觀察。

按司法院自 85 年迄今，已數次函送大審法修正草案至立法院審議，惟均未能三讀通過，可見其立法之不易，本草案雖經歷司法院組成研修會召開 11 次研修會議逐條討論研議，並舉辦公聽會徵集國內憲法領域學者專家的意見，再綜合釋憲實務運作、參酌國內外相關立法例審慎評估後擬具，惟仍有若干可資討論修正之空間，本報告遂就本草案之相關問題進行評估，並就其性別及人權影響評估結果加以檢視及分析後，提出以下幾點修正建議，俾供本院委員於審查法案及問政之參考。

- 一、法規名稱建議修正為憲法法庭審理案件法。
- 二、大官法審理案件之範圍宜釐清。
- 三、曾任立法委員因執行職務參與判決案件之大法官應無須迴避。
- 四、法院駁回聲請人或相對人之言詞辯論聲請時，應敘明理由。
- 五、立法機關實現裁判內容時仍應注意民意向悖。
- 六、建議納入補充解釋機制。
- 七、行政院不得就業依憲法覆議程序而立法院維持原決議之法律案等案件，提出釋憲聲請。
- 八、立法委員針對法律聲請法規範憲法審查期間之限制應予刪除。

- 九、人民應得依公民投票法第 30 條規定逕行向憲法法庭提出聲請。
- 十、立法院於彈劾案聲請書狀中無庸敘明彈劾證據。
- 十一、增訂總統、副總統彈劾案件暫時處分規定。
- 十二、本草案並未直接對特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象，內容符合人民權利保障之規範。

伍、條文對照表

有關司法院函送本院審查之司法院大法官審理案件法修正草案，共計 95 條。爰本報告經研析後。建議修正名稱、1 章名、10 條文、無意見 85 條文。茲就相關條文建議修正情形，臚列條文對照表如下：

司法院大法官審理案件法修正草案建議修正條文對照表

司法院提案名稱	本報告建議名稱	現行名稱	說明
<u>憲法訴訟法</u>	<u>憲法法庭審理案件法</u>	司法院大法官審理案件法	司法院說明： 一、現行司法院大法官審理案件法係於八十二年因應第二次修憲賦予大法官組成憲法法庭審理政黨違憲解散職權修正公布施行，迄今均未再予修正，其間歷經九十四年六月十日憲法增修條文再次修正公布，增訂大法官審理總統、副總統彈劾案件之職權

			，相關審理程序迄未明定；又為使人民權利保障更加周全，參酌德國立法例，引進裁判憲法審查制度。 二、考量大法官依憲法規定解釋憲法，並統一解釋法律及命令，復依憲法增修條文規定審理政黨違憲解散案件及總統、副總統彈劾案件，均屬司法權行使之一環，是大法官審理案件之方式及程序，有予全面司法化之必要。 三、本法規定大法官組成憲法法庭，立於國家所設中立法院的地位，就各種憲法上爭議案件，依循正當法律程序及準則，最後作成有拘束力之裁判以終結案件，具備訴訟法之核心要素，爰不拘泥於
--	--	--	---

			各案件是否符合嚴格意義之對審，修正本法名稱為「憲法訴訟法」，作為大法官審理案件之程序規範。 本報告說明： 按我國憲法及增修條文並無「憲法訴訟」僅有「憲法法庭」用語，此外，憲法法庭審理之案件，除總統、副總統彈劾案件及政黨違憲解散案件外，尚包括法規範憲法審查及裁判憲法審查案件、機關爭議案件、地方自治保障案件、統一解釋法律及命令案件，以及其他法律規定得聲請司法院解釋者，其本質應係純粹抽象憲法或法律合憲與否之解釋問題，而未具訟爭性，爰建議名稱修正為憲法法庭審理案件法。
司法院提案條文	本報告建議條文	現行條文	說明
<u>第一條 司法院大法官組成憲法法庭，依本法之規定審理下列案件：</u>	第一條 司法院大法官組成憲法法庭，依本法之規定審理下列案件： 一、法規範憲法審	第四條 大法官解釋憲法之事項如左： 一、關於適用憲法發生疑義	司法院說明： 一、條次變更，並修正之。 二、大法官審理案件應予以司法

一、<u>法規範憲法審查及裁判憲法審查案件。</u> 二、<u>機關爭議案件。</u> 三、<u>總統、副總統彈劾案件。</u> 四、<u>政黨違憲解散案件。</u> 五、<u>地方自治保障案件。</u> 六、<u>統一解釋法律及命令案件。</u> <u>其他法律規定得聲請司法院解釋者，其聲請程序應依其性質，分別適用解釋憲法或統一解釋法律及命令之規定。</u>	查及裁判憲法審查案件。 二、機關爭議案件。 三、總統、副總統彈劾案件。 四、政黨違憲解散案件。 五、地方自治保障案件。 六、統一解釋<u>法規範見解</u>案件。 <u>其他法律規定得聲請司法院解釋者，其聲請程序應依其性質，分別適用解釋憲法或統一解釋法規範見解之規定。</u> <u>本法所稱法規範，係指包含法律、命令、自治法規、自治事項、司法院前解釋或判決、終審法院所作成之裁判或為統一法律見解依法律作成之判例、決議、公務員懲戒委員會之案例，及經法院裁判引用之行政機關作成之解釋性行政規則等。</u> <u>本法所稱法律位階法規範，係指立法院通過之法律、戒嚴令、緊急命令、預算、條約、兩岸協議，或其他具有拘束全國人民或有關機關之效力之決議。</u>	之事項。 二、關於法律或命令，有無牴觸憲法之事項。 三、關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項。 前項解釋之事項，以憲法條文有規定者為限。 第五條 有左列情形之一者，得聲請解釋憲法： 一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。 二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法	化，審判組織及方式法庭化為其首要。爰於本條第一項明定司法院大法官組成憲法法庭行使審判權，明揭大法官審理所有案件類型之形態，均由傳統之會議形式，改以具有完全司法審判性質之憲法法庭進行審理。 三、第一項：依憲法第七十八條、第一百十七條、第一百七十三條、憲法增修條文第二條第十項及第五條第四項，以及地方制度法等現行法制，歸納大法官審理職權，分列為本項第一款至第六款案件。鑒於憲法審查客體向來限於法規範，司法裁判未能納入，致生憲法保障人民權利之闕漏，爰參考德
--	--	--	---

		定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。 三、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。 最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。 聲請解釋憲法不合前二項規定者，應不受理。 第七條 有左列情形之一者，得聲請統一解釋： 一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令	國聯邦憲法法院法第十三條第八款之一及第三章第十五節（第九十條至第九十五條）有關「憲法訴願」之制度，於本項第一款增訂「裁判憲法審查案件」，與法規範審查，併納為憲法法庭審理案件之範疇： （一）第一款、第二款依憲法第七十八條及現行條文第四條第一項、第五條第一項，就大法官解釋權內涵關於法規範憲法審查、裁判憲法審查及機關爭議等職權規定之。 （二）第三款、第四款依憲法增修條文第二條第十項及第五條第四項，就大法官審理總統、副總統彈劾及政黨違憲解散之職權規定之。 （三）第五款就現行
--	--	--	---

		所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。 二、人民、法人或政黨於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但得依法定程序聲明不服，或後裁判已變更前裁判之見解者，不在此限。 前項第二款之聲請，應於裁判	條文第四條第一項第三款所定事項，參酌地方制度法第三十條第五項、第四十三條第五項及第七十五條第八項等規定，就保障地方自治事項賦予大法官職權規定之。 (四)第六款依憲法第七十八條及現行條文第七條第一項，就大法官解釋權內涵關於統一解釋法律及命令之職權規定之。 四、第二項：大法官之職權，憲法及憲法增修條文已明定為解釋憲法、統一解釋法律及命令、總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項；鑒於大法官組成憲法法庭乃審理憲法上爭議案件之唯一機關，復基於釋憲機關之最後性，其他法律
--	--	---	--

		確定後三個月內為之。 聲請統一解釋不合前二項規定者，應不受理。	雖非不得為聲請司法院解釋之規定，惟仍應以聲請案件之性質合於前述憲法及憲法增修條文有關大法官職權規定者為限，始符憲法意旨。爰於第二項增訂此類案件之聲請程序應依其性質，分別適用本法就解釋憲法或統一解釋法律及命令之規定，以資明確。 五、本條第一項各款所定大法官審理之案件，係依憲法所賦予大法官職權之內涵，以及相關立法形成而規定，現行條文第四條第二項「以憲法條文有規定者為限」之規定，已無必要，爰予刪除。 本報告說明： 一、本條涉及大法官審查對象之客體，且依本草案規定之聲
--	--	---	---

			請人不僅適用於國家或地方機關，更適用於一般人民、法人或政黨，如逕使用「法規範」用語作為法條文字，而未作較明確之定義，顯無法使人理解確切內容，易滋生適用爭議，其具體內容允宜明確，爰建議增訂第三項明定法規範之內涵。 二、本草案針對「法規範」又區分「法律位階法規範」及「命令位階法規範」並針對兩者有差異性規範，爰有必要就其具體內涵再加以釐清，爰建議增訂第四項明定法律位階法規範之內涵。 三、經查本草案第八十六條、第八十八條及第八十九條規定可知，本條第一項第六款所
--	--	--	---

			指之統一解釋法律及命令應係指統一解釋法規範見解，爰修正第一項第六款規定，以符合其規範內涵。另第二項用語配合修正。
第九條 大法官有下列情形之一者，應自行迴避，不得執行職務： 一、大法官或其配偶、前配偶或訂有婚約者，為聲請案件當事人。 二、大法官現為或曾為聲請案件當事人之法定代理人、代表人、家長、家屬、三親等內之血親或二親等內之姻親。 三、大法官曾為聲請案件之證人或鑑定人。 四、大法官曾參	第九條 大法官有下列情形之一者，應自行迴避，不得執行職務： 一、大法官或其配偶、前配偶或訂有婚約者，為聲請案件當事人。 二、大法官現為或曾為聲請案件當事人之法定代理人、代表人、家長、家屬、三親等內之血親或二親等內之姻親。 三、大法官曾為聲請案件之證人或鑑定人。 四、大法官曾參		司法院說明： 一、<u>本條新增</u>。 二、現行條文第三條就迴避一節，未考量大法官審理案件之性質，概予規定準用行政訴訟法，復遞準用民事訴訟法之結果，致大法官應自行迴避事項未盡明確，有將之明文臚列之必要。爰參照民事訴訟法第三十二條及行政訴訟法第十九條之立法體例，明定大法官審理案件時，應自行迴避之情形。茲分別說明如下： (一)第一款及第二款：迴避制度

與原因案件之裁判或仲裁判斷。 五、大法官曾因執行職務而參與該案件之聲請。 六、大法官曾為聲請案件之訴訟代理人或辯護人。 七、大法官於執行律師業務期間，其同事務所律師為該聲請案件之訴訟代理人或辯護人。	與原因案件之裁判或仲裁判斷。 五、大法官曾因執行職務而參與該案件之聲請。<u>但曾任立法委員因執行職務參與者，不在此限。</u> 六、大法官曾為聲請案件之訴訟代理人或辯護人。 七、大法官於執行律師業務期間，其同事務所律師為該聲請案件之訴訟代理人或辯護人。		之設置，係為確保公平審判並維繫司法公正性，若大法官因出於身分上之事由所生之利害關係，而與其審判職務之執行發生衝突，自應迴避，爰於第一款及第二款明定，如大法官或其配偶、前配偶或訂有婚約者為聲請案件當事人；大法官現為或曾為聲請案件當事人之法定代理人、代表人、家長、家屬、三親等內之血親或二親等內之姻親，應自行迴避，以避免質疑。鑒於大法官所組成之憲法法庭為審理案件之唯一機關，其迴避之親等限制範圍不宜過廣，爰不採取民事訴訟法第三十二條第二款之親等限制範圍，參考
---	---	--	--

			德國聯邦憲法法院法第十八條規定限縮親等之限制範圍。 (二)第三款：大法官於就任前，如曾為聲請案件之證人或鑑定人，對該案件恐已有先入為主之心證，自不應參與該案件之審理，爰於本款明定為應自行迴避之原因，以維護審判之公平性。另訴訟法所稱之鑑定人，本有其法定職責及地位，若大法官於就任前以專家學者之身分，就聲請案件提供諮詢意見或對於案件之法律問題曾發表學術上之意見者，慮及其係立於客觀第三人地位提供，且非訴訟法所稱之鑑定人，尚無預斷之疑慮，故無列為應自行迴
--	--	--	--

			避事由之必要。 (三)第四款：大法官於就任前，如曾參與原因案件之裁判或仲裁判斷，於憲法法庭審理案件時，不免有預斷之疑慮，為避免質疑審判之公正，爰明定為本款應自行迴避之原因。 (四)第五款：大法官於就任前，如曾因執行職務而參與或發動案件之聲請，為避免角色衝突，不宜續於憲法法庭審理該案件，以避免偏頗，並杜外界質疑，爰設本款規定。 (五)第六款及第七款：大法官於就任前，如曾執行律師業務，因出於職業上之事由所生之利益關係，亦可能與其審判職務之執行產生衝
--	--	--	--

			突，為免當事人疑慮，爰於本二款明定大法官曾為聲請案件當事人之訴訟代理人或辯護人；乃至大法官於執行律師業務期間，其同事務所律師為該聲請案件之訴訟代理人或辯護人時，應自行迴避。 (六)至於大法官有上開七款以外之宜迴避以杜外界質疑之事由，本法另於第十條及第十一條，設有當事人聲請迴避及大法官自行聲請迴避之機制，得足以保障憲法法庭審判之公平及客觀。 本報告說明： 按立法委員係依民意之委託，在憲法之授權下，具有參與議決法律案、預(決)算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項
--	--	--	--

			等職權，因此其在立法院行使職權時，各委員所表達之贊成或反對意向自亦有其民意考量，未必有其自身利益關係，故而與其後擔任大法官執行審判職務應不至於發生衝突或影響其中立性，爰建議增訂第五款但書予以排除適用。
<u>第二十五條 第五章及第六章案件，其判決應本於言詞辯論為之。</u> <u>除前項所列案件外，判決得不經言詞辯論為之。</u>	第二十五條 第五章及第六章案件，其判決應本於言詞辯論為之。 除前項所列案件外，判決得不經言詞辯論為之。 <u>聲請人或相對人聲請行言詞辯論，而法庭認無必要者，應即以裁定駁回，並附具理由。</u>	第十三條 大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料，並得依請求或逕行通知聲請人、關係人及有關機關說明，或為調查。必要時，得行言詞辯論。 <u>前項言詞辯論，準用憲法法庭言詞辯論之規定。</u> 第二十一條 憲法法庭應本於言詞辯論而為裁判。但駁回聲請而認無行言詞辯論之必要者，不在此限。	司法院說明： 一、條次變更，並修正之。 二、言詞辯論為法庭審理程序重要之一環，惟案件事理繁簡有別，並考量憲法法庭之唯一性，宜由大法官就個案需要決定是否行言詞辯論。爰就現行條文第十三條第一項後段有關言詞辯論部分修正文字後移列本條。 三、本法第五章總統、副總統彈劾案件及第六章政黨違憲解散案件，其審理程序具真正

			對立之兩造當事人，且涉及調查證據，應使其有就事實及法律言詞辯論之機會，爰於本條明定憲法法庭審理第五章及第六章案件，應本於言詞辯論為判決；其餘案件則由憲法法庭視個案性質決定是否行言詞辯論。 四、本章第四節已就憲法法庭言詞辯論為相關規定，現行條文第十三條第二項「言詞辯論，準用憲法法庭言詞辯論之規定」，及現行條文第二十一條「憲法法庭應本於言詞辯論而為裁判。但駁回聲請而認無行言詞辯論之必要者，不在此限。」之規定已無必要，爰予刪除。 本報告說明： 按經大法官審理之
--	--	--	---

			案件，不只其結果，其審理之過程亦對於憲法內涵之完善具有重要意義，如是否舉行言詞辯論完全委諸大法官判斷，恐有致言詞辯論舉行不易之險，並抑制言詞辯論程序於訴訟上所具有之正面效能的適度發揮，因第三十四條第二項規定裁定得不附理由，爰建議增訂第三項允許聲請人或相對人亦得聲請行言詞辯論，如法庭認無必要者，應即以裁定駁回並附具理由。
第三十八條 判決，有拘束各機關及人民之效力；各機關並有實現判決內容之義務。 前項規定，於憲法法庭所為之實體裁定準用之。	第三十八條 判決，有拘束各機關及人民之效力；各機關並有實現判決內容之義務。 前項規定，於憲法法庭所為之實體裁定準用之。 <u>裁判主文涉及法律位階法規範之制定、修正或廢止者，立法機關行使職權時，仍應審酌社會多數共通價值而為判斷。</u>		司法院說明： 一、<u>本條新增。</u> 二、第一項： (一)依司法院釋字第一八五號解釋意旨，並參酌德國聯邦憲法法院法第三十一條裁判拘束力之規定，明定憲法法庭判決之效力，非僅及於聲請案件之當事人，而有對世效力。 (二)所稱各機關，包括中央各機關及地方自治

			團體之立法及行政機關。 (三)所稱「並有實現判決內容之義務」，例如各法院應依憲法法庭判決之意旨為裁判、法令主管機關應修正相關法令及行政機關應據以執行等均是；又如法令經憲法法庭宣告違憲失效者，為保障受刑事確定終局裁判之聲請人權益，檢察總長得依職權或聲請提起非常上訴，亦屬之。 三、本法第四十一條之宣告有判決效力之裁定及第四十三條之暫時處分裁定，均係由憲法法庭以裁定之方式行之，惟其性質上屬對於聲請案件為實體裁定，自亦應使其有等同於判決之拘束效力，爰設第二項規定
--	--	--	--

			。 本報告說明： 基於立法機關與行政機關或法院等機關之憲政權限本質的差異不同，由人民選舉產生之立法機關具有民主正當性，負有對於社會變遷現象適時作成適應方案之特殊責任，釋憲機關縱使曾廢棄立法機關制定之法規範，亦不應阻止立法者議決與之相同或具有類似內容的新規範，爰建議增訂第三項，明定裁判主文涉及法律位階法規範之制定、修正或廢止者，立法機關行使職權雖應依照大法官裁判意旨，惟仍應審酌社會多數共通價值為判斷。
第四十二條 法規範審查案件或機關爭議案件，經司法院解釋或憲法法庭判決宣告不違憲或作成其他憲法判斷者，除有本條第二項或第三項之情形外，任何人均不得就相同法規範或爭議聲請判	第四十二條 法規範審查案件或機關爭議案件，經司法院解釋或憲法法庭判決宣告不違憲或作成其他憲法判斷者，除有本條第二項或第三項之情形外，任何人均不得就相同法規範或爭議聲請判決。 各法院、人		司法院說明： 一、<u>本條新增</u>。 二、第一項：本法修正施行前之司法院解釋及依本法所為之憲法法庭判決，均有拘束各法院、機關、地方自治團體及人民之效力，且為維

決。 各法院、人民或地方自治團體之立法或行政機關，對於經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範，因憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，認有重行認定與判斷之必要者，得分別依第三章或第七章所定程序，聲請憲法法庭為變更之判決。 國家最高機關就機關爭議事項，有前項情形者，得依第四章所定程序，聲請憲法法庭為變更之判決。	民或地方自治團體之立法或行政機關，對於經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範，因憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，認有重行認定與判斷之必要者，得分別依第三章或第七章所定程序，聲請憲法法庭為變更之判決；對於<u>司法院前解釋或判決宣告之主文，認有文義未明或有所遺漏而確有補充敘明之必要者</u>，得依第三章或第七章所定程序，聲請憲法法庭為<u>補充之判決</u>。 國家最高機關就機關爭議事項，有前項情形者，得依第四章所定程序，聲請憲法法庭為變更或補充之判決。		護憲法秩序之安定，解釋或判決均不宜輕易變更。非但不許該解釋或判決之當事人基於同一原因案件復聲請變更，亦不許當事人或當事人以外之任何人基於其他原因案件聲請變更。 三、第二項： (一)惟考量法規範憲法審查機制之最高宗旨，仍在追求客觀法規範秩序之合憲性，是法規範縱經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲，如有因憲法或相關法規範有所修正，或相關社會情事已有重大變更，而有重行檢視審認予以變更或補充之必要時，應例外允許各法院、人民或地方自治團體之立法或行政機關，分別依
--	---	--	---

			第三章第二節、第三節及第七章所定聲請法規範審查之程序聲請判決變更前所作成之解釋或判決。 (二)至於國家機關或立法委員，如對於法規範之合憲性仍有疑義，應本其憲法職權提案修正或為適當措施，爰不賦予聲請變更判決之權。 四、第三項：國家最高機關就機關爭議事項，雖已經司法院解釋或憲法法庭判決作成判斷，然有第二項所定憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更之情形者，基於公益及憲政秩序維護之考量，亦有賦予聲請變更判決權之必要。 本報告說明： 按補充解釋係由大
--	--	--	--

			法官釋憲實務所產生之類型，雖缺乏法定依據，然在釋憲實務上確顯有此需求，爰建議修正第二項及第三項明定其依據。
<u>第四十七條 國家最高機關，因本身或下級機關行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。</u> <u>下級機關，因行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得報請上級機關為前項之聲請。</u> <u>中央行政機關組織基準法所定相當二級機關之獨立機關，於其獨立行使職權，自主運作範圍內，準用第一項規定。</u>	<u>第四十七條 國家最高機關，因本身或下級機關行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。但行政院已提出覆議，並經立法院作成維持原決議者，不適用之。</u> <u>下級機關，因行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得報請上級機關為前項之聲請。</u> <u>中央行政機關組織基準法所定相當二級機關之獨立機關，於其獨立行使職權，自主運作範圍內，準用第一項規定。</u>	<u>第五條 有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：</u> <u>一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。</u> <u>二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。</u>	<u>司法院說明：</u> 一、條次變更，並修正之。 二、第一項、第二項： (一)現行條文第五條第一項第一款及第九條規定，中央或地方機關適用憲法或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義，得聲請解釋；倘為下級機關聲請，其聲請應經由上級機關層轉。關於層轉，其作用乃認下級機關遇法規範有違憲之疑義，應由其上級之最高機關作成是否違憲之判斷。基於行政層級上下一體之本質，現行法關於層轉之設計，已無異於由最高

		三、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。 最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。 聲請解釋憲法不合前二項規定者，應不受理。 第九條 <u>聲請解釋機關有上級機關者，其聲請應經由上級機關層轉，上級機關對於不合規定者，不得為之轉請，其應依職權予以解決者，亦同。</u>	機關行使聲請之權責。本次修正爰將聲請主體修正為「國家最高機關」，並刪除現行條文關於「層轉」之規定，另增訂第二項，以強化其上下層級關係。 (二)國家最高機關之存在，具有追求維護憲政秩序及客觀公共利益之目的，其聲請憲法法庭判決，雖不以其本身或下級機關於憲法上權限受到侵害為前提，惟仍應以其本身或下級機關行使職權為要件，以落實聲請程序之事件性。又其就下級機關行使職權所遇之法規範違憲疑義，如無法於職權範圍內自行排除者，其得主動依本條第一項規定向憲法法庭聲請
--	--	--	---

			判決，亦得被動依本條第二項之規定向憲法法庭提出聲請。 (三)國家最高機關，指依據憲法所設國家各權力之最高機關：行政院、立法院、司法院、考試院及監察院。總統為國家元首，對內肩負統率全國陸海空軍等重要職責，對外具代表國家之特殊身分，於行使法定職權時，亦為憲法上之國家最高機關；且參照釋憲實務，其亦得為解釋憲法案件之聲請主體。 (四)地方自治團體之行政機關，在體系上屬於行政部門，於辦理中央委辦事項時，仍應受上級機關之指揮監督，如認其所適用之法規範有牴觸憲法之疑義，
--	--	--	---

			應循本條第二項規定辦理。至地方自治團體之行政機關或其立法機關，於其辦理地方自治事項之職權範圍內，認所適用之中央法規範有牴觸憲法之疑義，本法另設第七章地方自治保障案件之規定，不在本條規範範圍，併予說明。 (五)又本法關於本案聲請事項之裁判，由憲法法庭以「判決」為之，依此原則明定條文用語，以下條文，亦同。 三、第三項： (一)法律創設獨立機關，乃為執行特別專業化、去政治化、充分顧及政治及社會多元價值之公共事務，排除上下層級行政體系所為對具體個案決定之指揮監督，使其
--	--	--	--

			有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。 (二)依中央行政機關組織基準法第三條第二款、第六條第一項第三款及第二十一條第一項之規定，中央相當二級機關之獨立機關，係依據法律獨立行使職權之合議制機關，而其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之，具一定之民主正當性，考量此類獨立機關設置本旨及所作決定不受一級機關指揮監督之特質，應容許其於獨立自主範圍內，有不經一級機關而逕行聲請憲法審查之權，爰於第三項明定之。 本報告說明： 針對行政院已提出覆議，並經立法院
--	--	--	--

			作成維持原決議者，如仍得再聲請法規範違憲審查，不僅使覆議制度所欲達成之功能目的受到嚴重減損、破壞，亦使司法權不當涉入已透過憲政機制解決之爭議問題的窘境，致徒增憲政機關間之紛爭，爰建議第一項增訂但書規定，明定不得聲請法規範違憲審查。
第四十九條 立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，認<u>法律位階法規範牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。但有下列情形，不得聲請：</u> 一、<u>法律：依法公布後逾六個月；經依立法院職權行使法提案修正，於修正未果後逾六個月者，亦同。</u> 二、<u>戒嚴令或緊急命令：立法院通過或追認後逾三</u>	第四十九條 立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，認<u>法律位階法規範牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。但有下列情形，不得聲請：</u> 一、<u>戒嚴令或緊急命令：立法院通過或追認後逾三個月。</u> 二、<u>法定預算、條約或兩岸協議：依法公布後逾三個月</u> 三、<u>立法院所為其他具拘束力之決議：</u>	第五條 有左列情形之一者，得聲請解釋憲法： 一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。 二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法	司法院說明： 一、條次變更，並修正之。 二、立法委員之職權主要是在立法、修法，而非如行政機關或各法院係在適用法律，現行條文第五條第一款第三款所定「適用法律」之限制並無必要，爰刪除現行條文第五條第一款第三款所定「適用法律」之要件限制。 三、關於立法委員得聲請法律

<u>個月。</u> 三、<u>法定預算或條約：依法公布後逾三個月。</u> 四、<u>立法院所為其他具拘束力之決議：議決通過後逾三個月。</u>	議決通過後逾三個月。	定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。 三、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。 最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。 聲請解釋憲法不合前二項規定者，應不受理。	位階法規範憲法審查之對象，參考現行條文第五條第一項第三款，並歸納釋憲實務之案例，規定如本條。又為使立法委員能儘早提出憲法審查之聲請，早日確定法規範之合憲性與否，並維護法秩序之安定，爰分別規定於一定期間經過即不得聲請。茲就各款說明如下： （一）第一款（法律）： 1. 立法委員基於維護憲政秩序及法治國原則之職責，於制定或修正法律時，本應自行訂定符合憲法意旨之條文。對於甫公布之法律，如仍認有違憲疑義，可推定
--	-------------------	---	---

			其於立法過程中未能遂行其所肯認之合憲意見，是應允其於法律公布後六個月內，聲請憲法法庭判決。對於公布（含修正公布）逾六個月之法律，立法委員如認有牴觸憲法之情形，應循立法院職權行使法所定程序提案修正之；如仍修法未果，始允其聲請憲法法庭判決（司法院釋字第603號解釋參照）。 2. 至如何情形該當於「提案修正未果」，提出聲請之立法委員應於聲請書敘明，以供憲法法庭就具體個案判斷。
--	--	--	--

			(二)第二款(戒嚴令、緊急命令)：總統依法宣布之戒嚴令及緊急命令，具有抽象規範之性質，依憲法與憲法增修條文規定，均應經立法院加以通過或追認。考量二者均具急迫性，爰規定如部分立法委員質疑其合憲性，應於立法院通過或追認後三個月內，聲請憲法法庭判決。 (三)第三款、第四款(法定預算、條約及其他具拘束力之決議)： 1. 依憲法第六十三條規定，立法院除議決法律案外，尚有議決預算案、條約案及國家其他重要
--	--	--	--

			事項之權。 (1)關於法定預算、條約：依司法院釋字第五二〇號解釋，預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當；又依司法院釋字第三二九號解釋理由書，依憲法第三十八條、第五十八條第二項及第六十三條規定所締結之條約，其位階同於法律。是經立法院審議通過，總統公布之法定預算及條約（預算法第二條、第五十一條，條約締結法第十一條參照），二者依其內容，對特定或不特定之機關、人民發生拘束
--	--	--	--

			之效力，而具抽象規範之性質。 (2)關於國家其他重要事項：依司法院釋字第四一九號解釋理由書意旨，立法院依法定之議事程序，對於憲法所定屬於立法院職權之事項所為各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力，而與法律相當（例如釋字第二六四號解釋關於追加預算之決議、釋字第四二一號解釋關於審查法定預算之決議）。上述法定預算、條約或決議，亦應賦予立法委員有聲請憲法審查之機會，爰予概括規定。
--	--	--	--

			2. 考量上述三種抽象規範或決議有別於通常意義之法律，而往往具有時效性，期間不宜過長，爰分別規定立法委員得聲請憲法審查之期限。 四、關於行政命令之審查，立法院職權行使法已設專章規定其審查期間及效果，屬立法委員得自行審查、排除之職權範圍，無須釋憲機制介入，爰不予列入。 本報告說明： 一、依法公布之法律如確實有牴觸憲法之處，縱使公布六個月之後始為立法委員所發覺，立法委員基於善盡其維護憲法秩序之職責，自應得聲請釋憲，爰建議刪除第一款規定，其他款
--	--	--	--

			次依序前移。 二、配合本草案第一條增訂第四項，修正第二款規定。
第<u>五十九條</u> 人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定終局裁判所適用之法規範或該裁判，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。 <u>聲請裁判憲法審查，以聲請人曾於審級救濟程序中主張違憲事由者，始得提起。但構成違憲之情事係確定終局裁判所致，而聲請人不及主張者，不在此限。</u> <u>第一項</u> 聲請，應於不利確定終局裁判送達後二個月之不變期間內為之。	第<u>五十九條</u> 人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定終局裁判所適用之法規範或該裁判，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。 <u>聲請裁判憲法審查，以聲請人曾於審級救濟程序中主張違憲事由者，始得提起。但構成違憲之情事係確定終局裁判所致，而聲請人不及主張者，不在此限。</u> <u>第一項</u> 聲請，應於不利確定終局裁判送達後二個月之不變期間內為之。 <u>人民依公民投票法第三十條規定聲請裁判憲法審查者，不適用第一項及第二項規定。</u>	第五條 有左列情形之一者，得聲請解釋憲法： 一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。 二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。 三、依立法委員現有總額三	司法院說明： 一、條次變更，並修正之。 二、第一項： (一)按憲法是國家的根本大法，具有保障人民基本權利功能的最高效力，所有國家權力的行使，皆不應違背憲法的規定，更應致力於保障人民在憲法上的基本權利。當國家權力的行使（例如法律、命令）有違反憲法的疑慮時，憲法審查相關制度就應該裁決這些國家權力行使是否合憲，守護人民的基本權利，免於國家權力的恣意侵害。而這些可能侵害人民憲法上權利的國家權力，不僅包括立法權與行

		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。 最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。 聲請解釋憲法不合前二項規定者，應不受理。	政權，也包括司法權。 (二)在現行條文第五條第一項第二款既有之確定終局裁判適用之法規範審查制度下，大法官只進行抽象法規範審查，不具體裁判憲法爭議，僅能抽象闡述法律的內涵為何、是不是符合憲法的意旨，而不能將這些闡述直接應用在個案中的具體事實。亦即，現行大法官職司的憲法審查並無法處理各法院裁判在解釋法律及適用法律時，誤認或忽略了基本權利重要意義，或是違反了通常情況下所理解的憲法價值等等司法權行使有違憲疑慮的情形。 (三)配合本法引進「裁判憲法審查」制度，於本項併將現行
--	--	--	---

			條文第五條第一項第二款之法規範及該確定終局裁判二者，納入人民得聲請憲法審查之客體，俱屬憲法法庭所得審理之案件類型。 (四)現行條文關於「確定終局裁判」，就釋憲制度設計之意旨，係指聲請人已依法定程序用盡審級救濟程序之最終裁判而言，爰予明文規定。 (五)本項之「法規範」，係指中央及地方之立法與行政機關之立法行為，故包括法律位階之法規範及命令位階之法規範。 三、第二項：鑒於維護並實現憲法基本權利之保護，不僅係憲法法庭之職責，亦係各法院之重要任務，因此人民如認有違憲之事
--	--	--	---

			由，應在審級救濟程序中即時主張，期使由各法院盡其應盡之保障基本權利職責，而非至確定終局裁判作成，始向憲法法庭有所指摘。爰於本項規定，人民認其所受之不利確定終局裁判違憲，聲請憲法法庭為裁判憲法審查，以聲請人曾於審級救濟程序中主張者，始得提起，以彰顯憲法法庭於憲法審查制度之補充性地位，並藉以提升各法院之憲法意識。惟如構成違憲之事由發生係由確定終局裁判所致，聲請人於審級救濟程序中自無機會再予主張，爰設但書予以除外規定，以資周全。 四、第三項：衡酌人民基本權利
--	--	--	--

			之保障及法安定性之考量，並參考德國聯邦憲法法院法第九十三條第一項「憲法訴願應於一個月內提起並附具理由」之規定，及行政訴訟法第一百零六條起訴期限之規定，爰於本項明定聲請應於裁判送達後二個月之不變期間內提起之。 本報告說明： 為落實公民投票法第三十條第三項規定：「立法院、直轄市議會或縣（市）議會依第一項第二款制定之法律或自治條例與創制案之立法原則有無牴觸發生疑義時，提案人之領銜人得聲請司法院解釋之。」並為免增加法律對人民所無之限制，影響人民權益，爰增訂第四項明定人民應得依公民投票法第三十條規定逕行向憲法法庭提出聲請，以明適用
--	--	--	---

第六十八條 立法院得依憲法增修條文第四條第七項規定，就總統、副總統提出彈劾案聲請憲法法庭為宣告彈劾成立之判決。 前項聲請，應以聲請書記載下列事項： 一、聲請機關名稱、代表人及機關所在地。 二、有訴訟代理人者，其姓名、職業、住所或居所。 三、被彈劾人之姓名、住所或居所。 四、彈劾案決議作成之程序。 五、彈劾之原因事實、證據及應予解職之理由。 六、關係文書之名稱及件數。	第六十八條 立法院得依憲法增修條文第四條第七項規定，就總統、副總統提出彈劾案聲請憲法法庭為宣告彈劾成立之判決。 前項聲請，應以聲請書記載下列事項： 一、聲請機關名稱、代表人及機關所在地。 二、有訴訟代理人者，其姓名、職業、住所或居所。 三、被彈劾人之姓名、住所或居所。 四、彈劾案決議作成之程序。 五、彈劾之原因事實及應予解職之理由。 六、關係文書之名稱及件數。		。 司法院說明： 一、<u>本條新增</u>。 二、第一項：憲法增修條文第四條第七項規定，立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理；第二條第十項規定，立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。爰依此二項規定，明定本章案件之聲請人限於立法院，憲法法庭應就其所提出之彈劾案審理，並判決宣告彈劾成立或不成立。 三、第二項：於本項明定總統、
--	---	--	---

			副總統彈劾案件之聲請書應記載事項，其中： (一)依立法院職權行使法第四十三條及第四十四條規定，彈劾總統或副總統，須經全體立法委員二分之一以上提議，以書面詳列彈劾事由，交由程序委員會編列議程提報院會，並不經討論，交付全院委員會審查；全院委員會審查時，得由立法院邀請被彈劾人列席說明；全院委員會審查後，提出院會以無記名投票表決，如經全體立法委員三分之二以上贊成，向司法院大法官提出彈劾案。以上彈劾案決議作成之程序，應於聲請書表明，爰規定本項第四款。
--	--	--	--

		(二)關於彈劾之事由，憲法增修條文並未規定，本法為訴訟法亦不宜定之，而應由立法院就個案敘明彈劾之原因事實、證據及應予解職之理由，送請憲法法庭審理，爰規定如第五款。 (三)第六款所定「關係文書之名稱及件數」，包含第四款所指立法院就彈劾案決議作成程序之紀錄文件。 本報告說明： 按憲法本文及增修條文對於彈劾總統之原因未有明確規定，故而立法機關認為總統、副總統之行為已有未恪遵其遵守憲法，盡忠職務誓言之情事存在，縱使未涉及違法事實，仍得提起罷免案，立法院提起罷免案時自無併提彈劾證據之必要，爰建議刪除第二項第五款聲請書
--	--	---

			應記載證據之規定。
第七十六條 憲法 法庭應於收受彈劾案件聲請之日起六個月內為裁判。	第七十六條 憲法 法庭應於收受彈劾案件聲請之日起六個月內為裁判。 <u>憲法法庭於裁判前，認被彈劾人之行為，對國家安全或社會秩序有明顯而立即之危險時，得依職權或依立法院聲請，以裁定命被彈劾人暫時停止其職權之全部或一部，並準用第四十三條第二項至第四項規定。</u> <u>前項聲請，準用聲請彈劾案件之規定。</u>		司法院說明： 一、 <u>本條新增。</u> 二、為國家政局安定之考量，審理總統、副總統彈劾案件不宜延宕，爰參考總統副總統選舉罷免法第一百十一條後段及韓國憲法法院法第三十八條規定之意旨，明定審理期限為六個月。 本報告說明： 一、依憲法規定總統雖於任內，除內亂、外患罪外不受刑事訴究，惟對總統、副總統之違法行為嚴重致遭彈劾者，為免影響國家安全及社會秩序，允宜對其賦予一定之暫時處分機制，爰增訂第二項規定。 二、憲法法庭除得依職權以裁定命被彈劾人暫時停止職務

			外，立法院似亦應得聲請憲法法庭於彈劾案裁判前為此項裁定，其聲請之程序要件亦應與聲請發動彈劾案之程序相同，爰增訂第三項規定。
第八章 統一解釋 法律及命令案件	第八章 統一解釋 <u>法規範見解</u> 案件		司法院說明： 一、章名新增。 二、現行條文第七條第一項第二款所定人民聲請統一解釋之規定，本法沿用，爰設本章予以規定。 三、現行條文第七條第一項第一款所定機關間見解歧異之統一解釋，遇有現行憲政體制下無法解決之爭議時，因可循第四章機關爭議途徑解決，爰予刪除（刪除理由參見現行條文第七條之修正說明） 本報告說明： 修正理由同第一條第一項第六款。

參考文獻

一、書籍

1. 吳庚，憲法的解釋與適用，三民書局，93年6月，第三版。
2. 吳信華，論中華民國的違憲審查制度，2006兩岸四地法律發展上冊——違憲審查與行政訴訟，中研院法律學研究所籌備處，96年8月。
3. 吳信華，憲法訴訟專題研究（一）——「訴訟類型」，元照出版，98年10月，初版第1刷。
4. 法治斌、董保城，憲法新論，元照出版，103年9月，第6版。
5. 法治斌教授紀念論文集編輯委員會，法治與現代行政法學：法治斌教授紀念論文集」元照出版，93年5月，初版。
6. 許宗力，憲法與法治國行政，元照出版，96年1月，第2版。

二、期刊論文

1. Prof. Dr. Christian. Starck，楊子慧譯，權力分立與憲法法院審判權，輔仁法學，第33期，96年6月，頁27-44。
2. 吳志光，憲法法院之裁判效力：比較法上之若干觀察，全國律師，第11卷第11期，96年11月，頁4-24。
3. 吳信華，「憲法訴訟法」草案評析（上），月旦法學雜誌，第141期，96年1月，頁146-170。
4. 吳信華，「憲法訴訟法」草案評析（下），月旦法學雜誌，第142期，96年2月，頁203-230。
5. 吳信華，大法官解釋的一般拘束力，月旦法學教室，第47期，95年9月，頁8-9。
6. 林明鏘，司法院大法官審理案件法修正草案評析：催生台灣的憲法法院，臺灣法學雜誌，第222期，102年4月，頁21-22。
7. 林昱梅，總統之罷免與彈劾，憲政時代，第29卷第1期，92年7月，頁31-67。

8. 徐正戎、李怡諄，憲法訴訟法草案評析：從憲法解釋效力談起，月旦法學雜誌，第 145 期，96 年 5 月，頁 40-60。
9. 張文郁，行政訴訟之言詞辯論，月旦法學雜誌，第 77 期，90 年 10 月，頁 36-53。
10. 張永明，憲法訴訟法草案之探討，月旦法學雜誌，第 145 期，96 年 6 月，頁 21-39。
11. 陳新民，我國立委聲請釋憲制度的「質變」？—兼談所謂的「預防式的違憲審查權」制度的改正，月旦法學雜誌，第 105 期，93 年 2 月，頁 188-196。
12. 陳耀祥，論總統彈劾案由司法院大法官審理之憲政意義，台灣民主季刊，第 3 卷第 1 期，95 年 3 月，頁 59-75。
13. 黃舒梵，違憲審查中之立法形成空間，月旦法學雜誌，第 185 期，99 年 10 月，頁 39-51。
14. 樊祥麟，我國總統彈劾制度之研究，選舉評論，第 1 期，95 年 9 月，頁 56-68。

附錄一、「司法院大法官審理案件法修正草案」評估報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

壹、座談會紀錄及參採情形

時間：民國 107 年 5 月 15 日（星期二）下午 2 時 30 分

地點：立法院法制局 305 會議室

主席：楊組長錦青（劉組長厚連代理）

記錄：安怡芸

出席人員：

一、學者專家：

輔仁大學法律學系 楊子慧副教授

臺灣大學社會工作系 王麗容教授

二、機關代表：

司法院大法官書記處 王碧芳處長、李姿燕科長

三、本局出席人員：

方華香助理研究員、吳欣宜助理研究員

發言要點：

王碧芳處長：

- 一、針對本報告建議修正草案名稱乙節，按本草案核心立法目的，在於彌補規範闕漏、解決現制大法官以會議方式審理解釋案件之效能改善及公開透明度不足等實務運作困境，同時建立「裁判憲法審查制

度」，提供人民基本權完足之權利保障。新制以全面司法化為取向，採取裁判化及法庭化方式，以嚴謹訴訟程序與法院性質之運作模式，審理本法所定案件類型。是本草案以「憲法訴訟法」為法規名稱，不惟與大法官審理案件解決憲法爭議事項之內涵，及審理程序訴訟化合致，並彰顯本院建制全新憲法救濟制度之理念，允屬適當。另本草案建基於完善我國憲法審查制度，實現憲法保障人權之意旨，衡酌考量後修正法規名稱，原即不應拘泥於審理案件類型是否全然具備訟爭性；況本草案之總統、副總統彈劾案件及政黨違憲解散案件均具訟爭性。

二、針對本報告建議修正草案第 1 條乙節：

(一)本報告建議增訂草案第 1 條第 3 項乙節，「法規範」於本草案，為大法官憲法審查範圍與審理標的之一，本院衡酌其內涵於釋憲實務上持續發展，倘於條文中定義，原即難期窮盡列出而有掛漏之虞；再者，若法規範內涵有所增刪變動（例如：本院推動大法庭制度經大院修法通過後，廢除判例、決議制度），則須修法，反而失諸僵化。本草案爰以「法規範」統合規定之，實際內涵則由大法官審理案件實務運作發展，保留彈性空間，對於人民權利保障相對較為有利，允屬妥適。

(二)本報告建議增訂草案第 1 條第 4 項乙節，「兩岸協議」其性質是否均屬法律位階法規範，未可一概而論，允宜不予明定，留給司法實務發展之空間。

(三)本報告建議修正草案第 1 條第 1 項第 6 節乙節，因應實務上「法規範」內涵發展，及與第八章各條文文義，本草案關於「統一解釋法律及命令案件」之條文及章名，本院同意再研酌。

三、針對本報告建議修正草案第 9 條第 5 款乙節，大法官於就任前任立法委員參與聲請違憲判決之情形，為聲請案件之當事人，其於審理

本草案所定案件而應自行迴避情形，自適用本條第 1 款之規定，爰無於第 5 款增訂但書之必要。

- 四、針對本報告建議增訂草案第 25 條第 3 項乙節，本草案擴增大法官審理案件範圍，包含裁判憲法審查等新增案件類型，聲請案件推估將大幅增加。本院審慎衡酌案件事理繁簡有別，並考量憲法法庭之唯一性，為維繫憲法審查機制之正常運作，並使大法官能專注心力於處理具憲法價值之案件審理，爰於立法政策上擇採總統、副總統彈劾案件及政黨違憲解散案件應行必要言詞辯論，其餘案件由大法官就個案需要決定是否行言詞辯論，並無賦予當事人聲請法庭行言論自由之權，爰本項無增訂之必要。
- 五、針對本報告建議增訂草案第 38 條第 3 項乙節，憲法具保障人民基本權最高效力之功能，國家權力行使包含立法權、行政權及司法權皆應符合憲法意旨，而為憲法審查制度所及。本條立法說明二亦敘明憲法法庭判決具有拘束各機關及人民之對世效力（參考德國聯邦憲法法院法第 31 條第 1 項規定），不宜因立法機關性質，而為法律上差別規定，否則減損憲法審查效力，恐斷傷整體制度功能，且背離先進國家法制趨勢，斷非人民所能理解或樂見。另本項建議容涉司法判決能否指示立法方向，尚非憲法法庭判決效力問題，二者不宜混為一談。
- 六、針對本報告建議修正草案第 42 條第 2 項、第 3 項乙節，本草案立法設計採低密度規範，除尊重大法官之規則制定權而於草案第 4 條授權訂定審理規則外，並於草案第 46 條規定程序概括準用行政訴訟法規定。爰就憲法法庭為補充裁判之訴訟實務，大法官自可視個案情形循上開規定處理，無須贅訂，並節繁文。
- 七、針對本報告建議修正草案第 47 條第 1 項乙節，本項建議顯屬政治爭議範疇，允宜循政治途徑解決或依現行相關法律規定處理，不宜於

本草案中規範。另依權力分立理論，覆議屬立法程序之設計，然尚不能剝奪其於司法程序之釋憲權。

八、針對本報告建議刪除草案第 49 條第 1 款乙節，國會為立法機關，立法委員代表民意制定法律，就其制定之法律聲請違憲審查本屬例外；基於民主機制少數服從多數，本條屬保護少數之例外規定，旨在保護少數立法委員所代表民意，使憲法審查機制發揮及時救濟功能，並須兼顧維護法秩序之安定。是就例外從嚴之法理，本條適用允應有所限制，避免寬泛，爰分別規定聲請人於一定期間經過即不得聲請。至於對於公布(含修正公布)逾 6 個月施行已久之法律，少數立法委員如認有牴觸憲法之情形，應循立法院職權行使法所定程序提案修正，循民主機制修法，以善盡其憲政職責，原則上不宜再循憲法審查機制處理。

九、針對本報告建議增訂草案第 59 條第 4 項乙節，本項建議可循本草案第 1 條第 2 項規定處理無須贅訂。該條項明定大法官就其他法律規定得聲請司法院解釋者之審理程序；其立法理由敘明「鑒於大法官組成憲法法庭乃審理憲法上爭議案件之唯一機關，復基於釋憲機關之最後性，其他法律雖非不得為聲請司法院解釋之規定，惟仍應以聲請案件之性質合於前述憲法及憲法增修條文有關大法官職權規定者為限，始符憲法意旨。……」。按公民投票法第 30 條第 3 項規定，係欲解決中央或地方立法機關制定法律，與創制案之立法原則有無牴觸疑義問題，與法規範或裁判憲法審查無涉，自無適用或不適用本草案第 59 條問題。

十、針對本報告建議修正草案第 68 條第 2 項乙節，考量國家政局安定，本草案第 76 條規定本案件類型審理期限為 6 個月，相當緊促；憲法法庭復為審理此類案件唯一機關，為使案件早日審結，本條爰規定立法院提出聲請時，應敘明彈劾之原因事實及證據。本案件類型為

本草案所定具典型對審性質之案件，又涉及國家極重大憲政爭議，允宜審慎，立法機關非有相當事證，尚不宜輕啟彈劾之憲法訴訟程序。為使重大爭議及早釐定，回復憲政秩序，及避免耗費司法資源，本條明定聲請應附具彈劾之原因事實、證據等，尚屬允洽。

十一、針對本報告建議增訂草案第 76 條第 2 項及第 3 項乙節，本草案第 43 條所定暫時處分，乃適用於各類型案件之保全制度，爰規定於第 2 章一般程序規定，而得一體適用。草案復充分考量暫時處分影響重大，其裁定採高評決門檻並須附具理由。至於繫屬中聲請案件是否符合暫時處分之要件規定而為裁定，係由大法官依個案情形審理決定，無庸為細部規定。本草案第 43 條第 1 項已賦予案件當事人得聲請憲法法庭為暫時處分裁定之聲請權，故無須於本條贅訂。

參採情形：

一、第 1 點意見，按憲法法庭審理之案件尚包括法規範憲法審查及裁判憲法審查案件，以及其他法律規定得聲請司法院解釋等未具訟爭性之案件，爰維持本報告建議。

二、第 2 點意見：

(一)有關本報告建議增訂草案第 1 條第 3 項乙節，依本草案規定之聲請人尚包含一般人民、法人或政黨，如逕使用「法規範」用語作為法條文字，顯無法使人理解確切內容，易滋生適用爭議，其具體內容允宜明確，爰維持本報告建議。

(二)有關本報告建議增訂草案第 1 條第 4 項乙節，按本草案針對「法規範」又區分「法律位階法規範」及「命令位階法規範」並針對兩者有差異性規範，故有必要就其具體內涵再加以釐清，爰維持本報告建議。

(三)有關本報告建議修正草案第 1 條第 1 項第 6 節乙節，司法院表示同意再研酌，爰錄案供參。

三、第 3 點意見已參酌修正。

四、第 4 點意見，按經大法官審理之案件，其審理之過程對於憲法內涵之完善具有重要意義，為免造成抑制言詞辯論程序於訴訟上所具有之正面效能的適度發揮，爰維持本報告建議。

五、第 5 點意見，基於立法機關與行政機關或法院等機關之憲政權限本質的差異不同，由人民選舉產生之立法機關具有民主正當性，負有對於社會變遷現象適時作成適應方案之特殊責任，爰維持本報告建議。

六、第 6 點意見，按補充解釋係由大法官釋憲實務所產生之類型，雖缺乏法定依據，然在釋憲實務上確顯有此需求，爰維持本報告建議。

七、第 7 點意見，為免造成覆議制度所欲達成之功能目的受到嚴重減損、破壞，並避免司法權涉入已透過憲政機制解決之爭議問題的窘境，致徒增憲政機關間之紛爭，爰維持本報告建議。

八、第 8 點意見，依法公布之法律如確實有牴觸憲法之處，縱使公布 6 個月之後始為立法委員所發覺，立法委員基於善盡其維護憲法秩序之職責，自應得聲請釋憲，爰維持本報告建議。

九、第 9 點意見，為落實公民投票法第 30 條第 3 項規定，並為免增加法律對人民所無之限制，影響人民權益，爰維持本報告建議。

十、第 10 點意見，按憲法本文及增修條文對於彈劾總統之原因未有明確規定，立法院提起罷免案時自無併提彈劾證據之必要，爰維持本報告建議。

十一、第 11 點意見，草案第 43 條第 1 項規定之案件類型限於法庭「就案件相關之爭議、法規範之適用或原因案件裁判之執行等」事項為暫時處分之裁定，是否可包含總統、副總統之彈劾案並非毫無

疑問，再者，立法院如欲提出暫時處分聲請，其程序為何亦未明定，似應有另行規範之需要，爰維持本報告建議。

楊子慧副教授：

- 一、本次司法院所提草案業經諸多憲法學者及現(前)任大法官參與研析，內容已臻詳盡。有關本報告建議修正草案名稱乙節，按大法官釋字第 392 號部分協同意見書所示「訴訟乃為實現『法』之規定所行之司法上裁判程序暨此一程序所關之制度」，故各種能解決實體法領域問題者均可稱為訴訟法。德國立法例上，因其公法領域之法典均包含組織法與程序法，故其涉及憲法訴訟之程序法定為聯邦憲法法院法，爰本草案無須隨審判權主體命名，仍應稱為憲法訴訟法。
- 二、針對本報告建議修正草案第 1 條乙節，按本草案分「法規範」及「法律位階法規範」係為配合立法委員及法院得提出釋憲，故特別定義「法律位階法規範」以明其聲請客體，爰建議無須一列出，其內涵宜交由大法官審理案件實務運作發展。至於本報告針對草案第 1 條第 1 項第 6 節與第八章用語之建議修正則可請司法院再考量。
- 三、有關大法官迴避事項乙節，因涉及大法官自身事項，宜尊重其意志。
- 四、針對本報告建議增訂草案第 25 條第 3 項乙節，允宜尊重憲法法庭程序自主權，本項無增訂之必要。
- 五、針對本報告建議增訂草案第 38 條第 3 項乙節，按德國實務上大法官在判決中亦有立法指導，雖無法律之拘束力，但具有實質之拘束力，德國國會亦尊重且配合，我國大法官解釋實務上亦有定期失效之解釋模式，故而本項無增訂之必要。
- 六、針對本報告建議修正草案第 42 條第 2 項、第 3 項乙節，大法官釋憲實務上產生之補充解釋係有其歷史淵源，按立憲初期，法治不彰，故而機關對於法律及大法官解釋文內容多有不明，故而需要補充解

釋。現今法治普及，機關素質亦不可同日而語，補充解釋自己無存在之必要。如大法官自覺之前解釋尚有不足之處，自得再行於裁判中敘明，或以變更審判方式處理。

- 七、針對本報告建議修正草案第 47 條第 1 項乙節，按覆議屬憲政層面之程序設計，允宜在政治領域處理，不宜於本草案中規範。
- 八、針對本報告建議刪除草案第 49 條第 1 款乙節，對於公布逾 6 個月施行之法律，立法委員如認有牴觸憲法之情形應循民主機制修法，以善盡其憲政職責，不宜再循憲法審查機制處理。
- 九、針對本報告建議增訂草案第 59 條第 4 項乙節，執行上應可依本草案第 1 條第 2 項規定處理，應無須另為規定，且置於草案第 59 條亦有未妥。
- 十、針對本報告建議修正草案第 68 條第 2 項乙節，考量彈劾元首茲事體大，允宜審慎為之，爰立法院提出聲請時仍應附具彈劾之證據。
- 十一、針對本報告建議增訂草案第 76 條第 2 項及第 3 項乙節，本草案第 43 條所定暫時處分得一體適用，故無須另為規定。

參採情形：

- 一、第 1 點意見，按憲法法庭審理之案件尚包括未具訟爭性之案件，如法規範憲法審查及裁判憲法審查案件，以及其他法律規定得聲請司法院解釋等，故而仍有學者對於採行憲法訴訟法名稱有所保留，且就規範未具訟爭性案件之法律定名為訴訟法，亦與一般民眾對於法律之認知有所差異，爰維持本報告建議。
- 二、第 2 點意見參採情形同王處長第 1 次發言意見項下第 2 點之參採情形。
- 三、第 3 點意見對本報告建議未有具體指正，爰錄供參考。
- 四、第 4 點意見參採情形同王處長第 1 次發言意見項下第 4 點之參採情

形。

- 五、第 5 點意見，按我國憲政體制及政治情形與德國略有不同，我國大法官解釋實務上雖有定期失效之解釋模式，但仍應確保立法機關之立法形成空間，爰維持本報告建議。
- 六、第 6 點意見，按補充解釋雖有其歷史淵源，現今機關之法學素質雖有大幅提升，然對於人民來說，尚仍不免有此需求，爰維持本報告建議。
- 七、第 7 點意見，按覆議制度雖係憲法層面之程序設計，惟為維持憲政秩序及政局穩定，且免除大法官涉入政治紛爭之困擾，爰維持本報告建議。
- 八、第 8 點意見參採情形同王處長第 1 次發言意見項下第 8 點之參採情形。
- 九、第 9 點意見，為落實公民投票法第 30 條第 3 項規定，並為免增加法律對人民所無之限制，仍宜明文規定，另草案第 59 條係規範人民聲請法規範及裁判憲法審查之要件，置於該條應屬合宜，爰維持本報告建議。
- 十、第 10 點意見參採情形同王處長第 1 次發言意見項下第 10 點之參採情形。
- 十一、第 11 點意見參採情形同王處長第 1 次發言意見項下第 11 點之參採情形。

王麗容教授：

- 一、行政院針對其院本部及所屬各機關內部之委員會組織均有性別比例之要求，大法官提名涉及總統職權及憲法規定，實務上似不易比照要求，惟有關性別平等之意識仍應予以注意。此外，大法官身負釋憲之重責大任，本身即應對性別議題具有相當程度之認識，如此方

能落實相關國際規範(包括消除對婦女一切形式歧視公約 CEDAW)及性別平等政策綱領等之要求。

二、建議修正本草案內容如下：

- (一)建議修正本草案第 3 條：「憲法法庭得設數審查庭，由大法官三人組成之，依本法之規定行使職權。審查庭審判長除由並任司法院院長、副院長之大法官擔任外……餘由具性別意識資深大法官任之；資同由弱勢性別者優先。」以平衡組成員之性別比例。
- (二)建議修正本草案第 9 條：「大法官有下列情形之一者，應自行迴避，不得執行職務：八、大法官曾因執行職務有性別歧視、性別偏見或性別不利對待者。」(增訂第 8 款)以免大法官審理案件有所偏頗。
- (三)建議修正本草案第 27 條：「言詞辯論應於公開法庭行之，必要時得以適當方式實施公開播送。但有妨害國家安全、公共秩序、善良風俗，或對個人生命、身體、隱私或性生理和性心理、或營業秘密造成重大損害或傷害之虞者，得不予公開。」以突顯對於個人性生理和性心理資訊保護之重視。
- (四)建議修正本草案第 54 條：「判決宣告法律位階法規範定期失效者，除主文另有諭知外，於期限屆至前，各法院審理案件，仍應適用該法規範。但各法院亦得審酌人權保障、性別平等及公共利益之均衡維護，裁定停止審理程序，俟該法規範修正後，依新法續行審理。」以突顯對於相關國際規範(包括消除對婦女一切形式歧視公約 CEDAW)要求之重視。

參採情形：

一、第 1 點意見錄案供參。

二、第 2 點意見：

- (一)針對草案第 3 條及第 9 條之建議修正內容，涉及總統提名權限，已

超過本草案規範範圍，爰錄案供參。

- (二)有關草案第 27 條及第 54 條之建議修正內容，按性生理和性心理似可包含於隱私之範圍內；性別平等似可包含於人權保障之範圍內，爰錄案供參。

方華香助理研究員：

一、本報告建議條文第 1 條增訂第 3 項明定法規範定義乙節：

- (一)地方制度法第 30 條、第 43 條第 5 項等憲法爭議，依司法院說明欄本屬於同條第 1 項第 5 款「地方自治保障案件」，但本報告如建議增訂第 3 項明定法規範定義包含「自治法規、自治事項」，則是否同時屬於第 1 項第 1 款「『法規範』憲法審查案件」範疇，而使得第 1 款與第 5 款有重疊？

- (二)本報告第 15 頁註 6 所引之司法院釋字第 154 號理由書並未完整，似有漏繕，又該號釋字理由書僅提及「判例」，似未提到解釋性行政規則，故本報告第 15 頁本文敘述：「然釋憲實務上，對於大法官違憲審查客體，…而包含「判例」、「行政規則」等法律見解」一節，建議分別就不同之釋憲客體：「判例」、「行政規則」分別引註不同相關司法院釋字解釋，以為參考。

二、本報告建議條文第 1 條第 4 項、第 49 條第 2 款增訂「兩岸協議」乙節，容有下列疑義，仍請再酌：

- (一)臺灣地區與大陸地區人民關係條例全文，似無「『兩岸』協議」之法制用語。
- (二)依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 4 條之 2、第 5 條規定，與大陸地區簽署之協議並非均需送立法院審議（除非協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者），有些只要經行政院同意即可簽署，送立法院僅是備查。因此，「兩岸協議」是否均屬「法律位階法規範」？

容非無疑。

- 三、依本草案第 82 條規定，地方立法機關亦可聲請違憲判決，本報告建議條文第 9 條第 5 款以德國聯邦憲法法院法有關迴避規定排除「立法程序之參與」為由，建議增列但書排除「立法委員」參與審請釋憲之迴避事由，文義上是否包含地方立法機關之民意代表（亦即，地方立法機關民意代表是否亦屬於「立法程序之參與」，似需併予釐清）？
- 四、本報告第 21-22 頁，標題：「四、法院駁回聲請人或相對人之言詞辯論聲請時，應敘明理由」，但觀諸於第 22 頁所提出之建議條文第 25 條第 3 項：「…法庭認無必要者，應於終局裁判敘明理由，『或即以裁定駁回之』」，是否代表僅「終局裁判」需敘明理由？「裁定駁回」無須敘明理由？如是，則似與標題不符；如否，建議條文文字應否酌予調整？
- 五、建議條文第 38 條第 3 項：「裁判主文涉及法律…之制定、修正或廢止者，立法機關行使職權時，…不適用前二項之規定」乙節，應如何適用於大法官釋字第 748 號解釋理由書（假設其出現於解釋主文的話）：「為避免立法延宕，導致規範不足之違憲狀態無限期持續，有關機關應自本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨完成相關法律之修正或制定。至以何種形式（例如修正婚姻章、於民法親屬編另立專章、制定特別法或其他形式），使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。逾期未完成法律之修正或制定者，相同性別二人為成立以經營共同生活為目的，具有親密性及排他性之永久結合關係，得依婚姻章規定，持二人以上證人簽名之書面，向戶政機關辦理結婚登記，並於登記二人間發生法律上配偶關係之效力，行使配偶之權利及負擔配偶之義務。」？亦即，本

號大法官釋字要求立法者於 2 年內修法，如逾期未修法，人民可逕向戶政機關辦理結婚登記，發生法律上配偶關係，已經實質架空立法權，對此類司法院解釋，本報告建議條文第 38 條第 3 項，應如何解釋其效力？

參採情形：

一、第 1 點意見：

(一)按本報告建議條文第 1 條增訂之第 3 項規定係為本草案法規範之定義，並非僅針對同條第 1 項第 1 款所為之定義規定，爰應無第 1 款與第 5 款重疊之虞。

(二)相關之大法官釋字文號已於本報告註 6 中補充。

二、第 2 點意見，按依臺灣地區與大陸地區關係條例所簽署之兩岸協議，應送請立法院審議或備查，且其內容實屬兩岸政治實體就特定事項所簽署並約束雙方相關機關行使公權力之書面約定，其對於機關或人民之影響層面甚為重大，此外，基於兩岸特殊關係，兩岸協議之憲政規範審查重要性，有時反而更須要憲法解釋機關之介入，以杜絕憲政機關間之紛爭，爰維持本報告建議。

三、第 3 點意見，一般所稱之「立法程序」原則均係專指國會立法之程序。

四、第 4 點意見已配合調整。

五、第 5 點意見，按大法官釋字第 748 號係大法官依現行大審法所為之解釋，其效力自應依現行法規範解釋之。

吳欣宜助理研究員：

一、按迴避制度分為「應自行迴避事由」及「當事人聲請迴避」，本草案除前開 2 種類型外，另於草案第 11 條創設大法官自行聲請迴避之機

制，然立法上是否妥適，不無再行斟酌餘地。首先，本條規範之構成要件為「大法官認有自行迴避必要」、「經其他大法官過半數同意」，細究其規定，實未規範具體迴避事由。其次，大法官可否自行迴避，看似須經其他大法官過半數同意，但實際上，自認有迴避必要之大法官掌控整個迴避程序之發動權，易言之，縱該大法官自認有迴避必要，只要他不發動程序，其他大法官亦無法以過半數同意令其迴避。最後，觀諸系爭條文之說明，本條賦予大法官自行迴避之權，似僅以杜絕外界質疑為唯一考量，並無實質迴避事由，然應說明者為，迴避制度係立法者透過構成要件設立迴避事由，藉以維持裁判者之中立性，進而確保審判之公平性，至於「杜絕外界質疑」，向來就不是迴避制度之直接目的。

二、草案第 11 條大法官自行聲請迴避之規定，依同草案第 13 條規定，準用於書記官及通譯，然該等人員之迴避究應如何準用第 11 條，尚非無疑。

三、有關草案第 9 條第 5 款規定，本報告建議增訂但書為：「大法官曾因執行職務而參與該案件之聲請。但曾任立法委員參與聲請違憲判決者，不在此限。」，個人持保留態度。首先，本報告參酌德國聯邦憲法法院法第 18 條第 2 項第 2 款規定「曾依職權或在業務上參與該案件之處理者」應自行迴避，然但書規定排除「立法程序之參與及對於訴訟事件有重要性之法律問題發表學術上之意見」，爰為上開建議。但應注意者為，前開德國聯邦憲法法院法之用語「處理」(tätig)本即較廣泛，因而有但書規定，然草案第 9 條第 5 款之迴避事由既已限縮至參與該案件之「聲請」，且參與或發動案件之聲請亦非屬立法程序，不在前開德國聯邦憲法法院法排除之列。再者，迴避制度係在確保裁判者之中立性，並非僅以利益衝突為考量，此可自下級審法官於參與上級審程序時應迴避之規定即明，立法委員既參與憲

法審查案件之聲請，即已隱含肯認其聲請之法規範屬違憲，不免有預斷之疑慮，從而草案第 9 條第 5 款有無必要再增訂但書規定，殊值討論。

參採情形：

- 一、第 1 點及第 2 點意見，參王處長第 2 次發言意見項下第 2 點。
- 二、第 3 點意見已參酌王處長第 1 次發言意見項下第 3 點修正，爰錄案供參。

王碧芳處長：

- 一、有關大法官應具性別議題意識乙節，按大法官之提名權屬總統，同意權屬立法院，非本草案規範範圍。
- 二、針對草案第 11 條大法官自行聲請迴避乙節，係基於大法官實務上之需求所定，以為給予大法官彈性操作之空間。另草案第 13 條於書記官及通譯準用乙節，係為現行訴訟法通行之立法例，實務執行上並無疑義。

參採情形：錄案供參。

劉厚連組長：

據查德國立法例，德國國會議員提出釋憲案之人數比例僅為現有總額四分之一以上，可否請楊教授解說該國相關制度？另有關該國大法官助理制度，可否請楊教授一併解說？

楊子慧副教授：

- 一、德國國會議員提出釋憲案之人數比例的確僅為現有總額四分之一以

上即可，且並無如同本草案第 49 條規定行使職權之要求，然而德國因採內閣制，且國會中無一黨過半，而係由各小黨組成聯合內閣，實務上德國國會議員幾乎未有提出釋憲案，故而其政治制度及國情與我國容有差異。

二、德國大法官助理制度部分，該國備有質量均優的強大助理群，除有常任公務員協助檢視聲請案格式等相關程序事項外，每位大法官另有 2 位現任下級審法官，以及 2 位博士後研究之教授備選人擔任其助理。

參採情形：錄案供參。

散會(下午 5 時)

貳、其他同仁書面意見及參採情形

「司法院大法官審理案件法修正草案評估報告」

書 面 意 見 表

單位：立法院法制局

提供日期：2018/05/10

姓名：張裕榮 職稱：副研究員

聯絡分機：8639

經審查提供意見如下：

一、關於法律名稱

名稱是否修正，見仁見智，例如：德國是《聯邦憲法法院法》。只要符合實情即可。

二、關於司法院草案第1條第1項第5款

所稱「地方自治保障案件」，與原《司法院大法官審理案件法》第1條第1項第5款「關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項」，屬不同概念。「地方自治保障案件」應屬同條項第1款「法規範憲法審查」範疇，請再斟酌。

三、關於司法院草案第1條第1項第6款

司法院提出法院組織法第51條之2修正草案，在最高法院設大法庭制度，目的在統一法律見解，與本款統一解釋法律及命令的區別何在？或認為一在法律解釋，一在法律適用。但法律會必須解釋，必然是在法律適用過程（審判過程）產生爭議，則大法庭統一見解後，理論上應已無爭議可言，何來統一法律解釋。退萬步言，即使對統一法律見解有不同看法，也應該屬於法律見解有無違反憲法，而屬於草案第1條第1項第1款的問題。

四、關於初稿建議增訂第 38 條第 3 項

應予贊同。本於三權分立原則，立法形成自由應予維護。社會多數共通價值與看法非一成不變，正如為判斷之憲法法庭亦以判決當時之情境為基礎，倘社會多數意見已經凝聚，沒理由令立法形成自由退讓。

五、關於司法院草案第 49 條第 1 項第 4 款

初稿建議對法律聲請法規範憲法審查期間之限制應予刪除，敬表贊同。另第 4 款「立法院所為其他具拘束力之決議：議決通過後逾三個月。」期間之限制，亦應刪除。理由同初稿刪除第 1 款之建議。

參採情形：

一、第一點意見未反對本報告建議。

二、第二點意見，本草案第 1 條第 1 項第 5 款規範之「地方自治保障案件」，除包含現行法第 1 條第 1 項第 5 款規定之「關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項」外，尚包含「地方自治團體，就自治法規或其自治事項受監督機關為不利處分，依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」

三、第三點意見，基於最高法院為民事訴訟、刑事訴訟之終審機關，所為裁判有確保法律適用一致，及促進法律續造之作用，法院組織法部分條文修正草案爰增設大法庭制度，以提高裁判之安定性及可預測性，此外，針對尚未出現見解歧異之裁判，最高法院於涉及該問題之首件裁判作成前亦得統一見解，與本草案規定人民須於受不利確定終局裁判後，針對不同審判體系其終審法院之確定終局裁判適用同一法令見解有異為前提，始得向憲法法庭提起，兩者制度設計顯有不同。此外，憲法法庭屬憲法機關，與最高法院設置之大法庭在功能與地位均有不同。

四、第四點及第五點意見與本報告意見一致。

「司法院大法官審理案件法修正草案評估報告」

書 面 意 見 表

單位：立法院法制局

提供日期：2018/05/09

姓名：李基勝 職稱：助理研究員 聯絡分機：5134

經審查提供意見如下：

一、關於法律名稱

名稱不宜修正，以符實情，大法官會議所處理者不盡是「訴訟」案件。若為配合「憲法法庭」之成立，也宜採初稿建議名稱「憲法法庭審理案件法」。

二、關於司法院提案第 1 條第 1 項

序文既規定：「司法院大法官組成憲法法庭……審理下列案件」，以下各款，似可刪除「案件」，以資簡明，也不失原意。

第 1 款建議修正為「法規範及裁判之憲法審查」，不失原意，且較簡潔。故第三章章名應配合修正。

「統一解釋法律及命令」乃《憲法》第 78 條明定之職權，第 6 款是否非修正不可，請再斟酌。

三、關於初稿建議增訂第 1 條第 3 項

初稿建議增訂第 1 條第 3 項規定「本法所稱法規範，係指包含法律、命令、自治法規、自治事項、司法院前解釋或判決、終審法院所作成之裁判或為統一法律見解依法律作成之判例、決議、公務員懲戒委員會之案例，及經法院裁判引用之行政機關作成之解釋性行政規則等」，文字過於冗長，建議分款規定，比較妥當。

四、關於初稿建議增訂第 9 條第 5 款但書

司法院提案第 9 條第 5 款規定「大法官曾因執行職務而參與該案件之聲請」者，應自行迴避，不得執行職務。初稿建議增訂但書「曾任立法委員參與聲請違憲判決者，不在此限」，顯然有違迴避之常態，其理由為「立法委員係依民意之委託，在憲法之授權下進行法律之制定與修正，則在立法院聲請憲法法庭為宣告違憲之判決時，各委員所表達之贊成或反對意向自亦有其民意考量，未必有其自身利益關係」，也不具說服力。司法院提案之第 3 款、第 4 款規定之大法官曾經「為聲請案件之證人或鑑定人」、「參與原因案件之裁判或仲裁判斷」也是依法執行職務，也「未必有其自身利益關係」。

五、關於初稿建議增訂第 38 條第 3 項

既然憲法法庭之「判決，有拘束各機關及人民之效力；各機關並有實現判決內容之義務」（司法院提案第 38 條第 1 項），且「實體裁定準用之」（同條第 2 項）。初稿建議增訂第 3 項規定：「裁判主文涉及法律位階法規範之制定、修正或廢止者，立法機關行使職權時，仍應審酌社會多數共通價值而為判斷，不適用前二項之規定。」顯然足以立法推翻前揭判決（或可能逕與前揭判決或裁定對衝）而有立法權凌駕司法權之虞，是否允當？不無可慮。

立法者能否重複制定遭憲法法庭宣告為違憲之法規內容，亦即，立法機關可否重新制定被憲法法院宣告無效內容相同之法律，而對立法機關有無重複禁止（Normwiederholungsverbot）原則之適用，學界與德國實務有正反兩說（初稿 22 及 23 頁）。因為立法機關依據民意制定法律，有其立法之目的與固有社會事實之需要性，但其『形成法規之自由』（Gestaltungsfreiheit des Gesetzes）仍不能牴觸憲法（參考初稿 23 頁），立法院豈能逕自重新制定被憲法法院宣告無效內容相同之法律，而不採其他方式，如以公民投票為之。《憲法》第 17 條既已規定人民有創制及複決之權利，立法院與其自詡為受人民之付託，享有民意基礎，不如直接訴求人民之本意，以公民投票方式解決。

六、關於初稿建議條文第 42 條第 2 項

初稿建議於第 42 條第 2 項增列「其對於司法院前解釋或判決宣告

之主文，認有文義未明或有所遺漏而確有補充敘明之必要者，得依第三章或第七章所定程序，聲請憲法法庭為補充之判決。」「其」自若係指「各法院、人民或地方自治團體之立法或行政機關」，理當得予省略。所謂「司法院前解釋或判決宣告之主文」若係指同項前段「司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範」之主文，顯與司法院提案所指事項為不同類型，將前揭增訂事項並列於同一項中規定，是否妥當？請再斟酌。

七、關於初稿建議條文第 47 條第 1 項但書

初稿建議增訂第 47 條第 1 項但書規定「行政院已提出覆議，並經立法院作成維持原決議者，不適用」與司法院提案第 47 條第 1 項「國家最高機關，因本身或下級機關行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決」相較，顯然剝奪行政院之憲法上權利，顯然有違五權憲法原理，也悖離三權限法原則。

八、關於第 8 章章名

「統一解釋法律及命令」乃《憲法》第 78 條明定之職權，是否非修正不可，請再斟酌。

參採情形：

一、第一點意見與本報告意見一致。

二、第二點意見，關於建議刪除本草案第 1 條第 1 項各款「案件」一詞，因刪除與否不涉文義，爰不予採納。本報告針對第 6 款之建議修正係配合本草案整體用語之調整，爰維持本報告內容。

三、第三點意見，關於本報告建議修正條文第 1 條第 3 項應分款乙節，按該項所定之各別法規範內涵單純，且分款書寫未必更為精簡，爰維持本報告內容。

四、第四點意見，立法委員為代議士，其執行職務係為完成人民所託，其職權亦為憲法所賦予，故而其參與釋憲聲請既是權力又是義務，僅參與個案之證人、仲裁人或鑑定人自不可與其相提並論。另本報告有關建議修正草案第 9 條第 5 款內容，業已參酌司法院王處長第

1 次發言意見項下第 3 點修正。

五、第五點意見，基於權力分立原則，立法權與司法權應相互尊重，憲法法庭所作之判決縱使無違制憲者原意，但在民主國家，民意向悖亦不應遭到忽視，如立法程序中遇有各方意見產生重大歧異而無法協調時，如符合公民投票法規定，自得直接訴求人民之本意以公民投票方式解決。

六、第六點意見，本報告建議條文第 42 條第 2 項「其」一詞係指「各法院、人民或地方自治團體之立法或行政機關」，已配合修正。

七、第七點意見，中華民國憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款業已明定「覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」如在此情況下行政院院長仍得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，實質上即是不接受該決議，恐有違憲之虞，爰維持本報告內容。

八、第八點意見之參採情形同第二點意見。

附錄二、立法院法制局法案性別與人權影響評估檢視表

壹、法案名稱	司法院大法官審理案件法修正草案	
貳、主管機關	司法院	
參、法案內容涉及領域：		勾選（可複選）
3-1 權力、決策、影響力領域		v
3-2 就業、經濟、福利領域		
3-3 人口、婚姻、家庭領域		
3-4 教育、文化、媒體領域		
3-5 人身安全、司法領域		
3-6 健康、醫療、照顧領域		
3-7 環境、能源、科技領域		
3-8 其他（勾選「其他」欄位者，請簡述法案涉及領域）		
肆、主管機關法案及性別影響評估檢視表檢視結果		
檢視項目	內容	檢視結果
4-1 提案機關之性別影響評估之檢視	4-1-1 檢視表是否檢附到立法院	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）
	4-1-2 檢視表是否依程序填報	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）
	4-1-3 是否為相關之性別統計及性別分析	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）
4-2 與本法案相關之配套法案及機關	4-2-1 是否因性別觀點而需配套修正之相關法案	☐ 是，法案名稱： ☒ 否 ☐ 其他（請說明）
	4-2-2 是否因性別觀點而需協力之機關	☐ 是，協力機關： ☒ 否 ☐ 其他（請說明）
伍、機關提案之性別議題相關性		
5-1 規範對象		
項 目	檢視結果	備 註
5-1-1 法案內容是否以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	例如規範對象以男性或女性為主，或以同性戀、異性戀或雙性戀為主，或個人自認屬於男性或女性者，是否涉及本法案條文。
5-1-2 法案內容未區別對象，但是否其執行方式將因	☐ 是 ☒ 否	規範對象雖無區別，但因性別、性傾向或性別認同之本質差異，而有

性別、性傾向或性別認同不同而有差異	☐ 其他（請說明）	不同執行方式者，是否涉及本法案條文。
5-1-3 法案內容所規範對象及執行方式無差異，但是否對於不同性別、性傾向或性別認同者將產生不同結果	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	規範對象及執行方式雖無差異，惟其結果乃因性別、性傾向或性別認同而有不同者，是否涉及本法案條文。

5-2 性別目標

項 目	檢視結果	備 註
5-2-1 法案內容是否須採取積極作為，去除不必要差別待遇，或促進實質平等；營造平等環境，預防及消除性別歧視目標	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	一、基於憲法平等權之規定，採行一定方式去除現行法規及其執行所造成之差別待遇，或提供較為弱勢之一方必要之協助，以促進其實質地位之平等。 二、消除或打破性別刻板印象與性別隔離，以消弭因社會文化面向所形成之差異，或提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。 三、本法案是否須採更積極作為以符合預防及消除性別歧視目標。

5-3 性別效益

項 目	檢視結果	備 註
5-3-1 法案是否對於消弭性別歧視、促進性別平等有積極、正面綜效	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	主管機關所列性別效益，是否有助消弭性別歧視、促進性別平等有積極正面綜效。
5-3-2 法案是否符合憲法、國際規範(包括消除對婦女一切形式歧視公約 CEDAW)、性別平等政策綱領等要求	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	依消除對婦女一切形式歧視公約施行法，主管機關應檢視法案是否符合公約(CEDAW)規定及其一般性建議，請再檢核本法案內容是否合宜。

陸、機關提案對人權之影響

6-1 對人權之影響

項 目	檢視結果	備 註
6-1-1 法案是否符合憲法有關人民權利之規定	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。
6-1-2 法案是否符合公民與政治權利國際公約	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實

6-1-3 法案是否符合經濟社會文化權利國際公約	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	現。 依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國經濟社會文化權利委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。
--------------------------	---	---

柒、性別與人權影響評估結果：

依據參加本法案評估報告草案座談會或書面審查之專家學者意見，綜合說明本法案之性別與人權影響評估意見。

7-1 專家學者意見綜合說明	建議修正本草案第 3 條、第 9 條、第 27 條、第 54 條如下： 1、第 3 條：憲法法庭得設數審查庭，由大法官三人組成之，依本法之規定行使職權。審查庭審判長除由並任司法院院長、副院長之大法官擔任外……<u>餘由具性別意識資深大法官任之；資同由弱勢性別者優先。</u> 2、第 9 條：大法官有下列情形之一者，應自行迴避，不得執行職務：<u>八、大法官曾因執行職務有性別歧視、性別偏見或性別不利對待者。</u>（增訂第八款） 3、第 27 條：言詞辯論應於公開法庭行之，必要時得以適當方式實施公開播送。但有妨害國家安全、公共秩序、善良風俗，或對個人生命、身體、隱私<u>或性生理和性心理</u>、或營業秘密造成重大損害<u>或傷害</u>之虞者，得不予公開。 4、第 54 條：判決宣告法律位階法規範定期失效者，除主文另有諭知外，於期限屆至前，各法院審理案件，仍應適用該法規範。但各法院亦得審酌人權保障、<u>性別平等</u>及公共利益之均衡維護，裁定停止審理程序，俟該法規範修正後，依新法續行審理。 簽名：王麗容 日期：107 年 5 月 15 日	
7-2 參採情形	7-2-1 說明採納意見後之報告調整	建議修正條文第 3 條及第 9 條涉及總統提名權限，已超過本草案規範範圍，建議修正條文第 27 條及第 54 條之性生理和性心理似可包含於隱私之範圍內；性別平等似可包含於人權保障之範圍內，爰錄供參考。
	7-2-2 說明未參採之理由或替代規劃	