

## 議題研析

### 一、題目：國會改革議題-德國國會行使聯邦憲法法院法官人事同意權之法制研析

### 二、議題所涉法規

立法院職權行使法

### 三、背景說明

- (一) 德國為內閣制國家，內閣閣揆通常為國會多數黨領袖，行政與立法間較無對抗情形，其權力分立主要靠議會中之政黨制衡，因此多數黨與少數黨間之協調互動，係觀察重點。
- (二) 相較於美國總統制，國會行使人事同意權係針對總統之人事任命權之監督，強調權力分立與制衡不同；德意志聯邦共和國基本法（下稱基本法）第 94 條第 1 項規定，聯邦憲法法院法官（相當於我國司法院大法官）由參眾議院各選舉出半數，重在透過議院選任賦予聯邦憲法法院法官民主正當性。縱使德國與美國制度背景所代表之意義不同，德國國會形式上雖不是行使「同意權」，但透過「選舉」亦達成與同意特定人選相同之實質效果<sup>1</sup>。
- (三) 與美國制不同之點另有，聯邦憲法法院法官提名與選舉過程中，總統無涉入機會<sup>2</sup>，僅依基本法第 60 條與德國聯邦憲法法院法（下稱憲法法院法）第 10 條規定，於被選任者符合選任

---

<sup>1</sup> 吳志光，〈德國國會同意權行使之制度探討〉，《憲政時代》，第 28 卷，第 4 期，2003 年 4 月，頁 145-148。

<sup>2</sup> 陳淑芳，〈德國聯邦憲法法院法官之選任〉，《月旦法學》，第 101 期，2003 年 9 月，頁 30。

條件及法定程序，總統即有任命義務，無權為其他審查<sup>3</sup>。謹先敘明。

#### 四、探討研析

##### (一) 先由委員會推薦人選，再由院會投票選舉

依憲法法院法規定，聯邦憲法法院分成二庭，各 8 名法官，每庭由眾議院選出 4 名（其中 1 名為聯邦最高法院法官），參議院選出 4 名（其中 2 名為聯邦最高法院法官）<sup>4</sup>。

眾議院部分，先依政黨比例推薦選出 12 名眾議院議員組成選舉委員會，以至少 8 票決議，就符合資格者<sup>5</sup>向院會提出候選人之建議名單（1 個職位提 1 個候選人）<sup>6</sup>。就此名單，眾議院不經討論，以不記名投票獲得 2/3 投票數且達眾議員半數者，即獲選任<sup>7</sup>。

參議院部分，雖無規定須成立委員會提出建議名單，但實務上多半由成員包括各邦司法部長組成之非正式委員會事前決定。該非正式委員會雖僅具諮詢性質，但其向院會提出之建議人選，通常院會不經討論，予以接受（參議院 2/3 票數始為當選）<sup>8</sup>。

##### (二) 委員會會議原則不公開，委員負有保密義務；候選人亦無向委員會自我介紹之規定或慣例

選舉委員會亦是眾議院下的一個委員會，依聯邦眾議院議事規

<sup>3</sup> 林明昕等譯，《德國聯邦憲法法院法逐條釋義》，初版 2 刷，司法院出版，2022 年 12 月，頁 20。

<sup>4</sup> 憲法法院法第 2 條及第 5 條規定參照；另第一庭與第二庭管轄之案件不同，第一庭稱為基本權利審判庭，負責人民基本權相關案件，第二庭則被稱為國家法審判庭，處理機關間、聯邦與各邦權限之爭議、宣告政黨違憲等與國家政府制度相關之案件。詳見，蘇子喬、許友芳，〈我國大法官任命制度爭議之探討—兼論與德國聯邦憲法法院法官之比較〉，《東吳政治學報》，第 40 卷，第 3 期，2022 年 12 月，頁 145。

<sup>5</sup> 法官資格規定於憲法法院法第 3 條，基本資格為年滿 40 歲，具有聯邦眾議院議員之候選資格，並以書面表示願意擔任聯邦憲法法院法官且應具有德國法官法所定擔任法官之資格等，年齡上限為 68 歲（憲法法院法第 4 條第 3 項規定）。

<sup>6</sup> 林明昕等譯，同註 3，頁 16-17。

<sup>7</sup> 憲法法院法第 6 條第 1 項及第 2 項規定參照。

<sup>8</sup> 憲法法院法第 7 條規定參照；吳志光，同註 1，頁 152

則 (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) 第 69 條規定，委員會會議原則以非公開方式進行，除非該委員會決定公開<sup>9</sup>。從而，選舉委員會之委員對候選人相關資料及討論與投票內容亦有保密義務 (憲法法院法第 6 條第 4 項規定)。保密義務亦適用於選舉委員會非正式之先行程序。憲法法院法未規定候選人須自我介紹與聽取候選人陳述，幾十年來也不常見，迄今未形成自我介紹之慣例<sup>10</sup>。

參議院為選舉聯邦憲法法院法官組成之非正式委員會，依參議院議事規則 (Geschäftsordnung des Bundesrates, GO-BR) 第 37 條第 2 項規定，其審查程序亦採非公開方式，審查過程亦應予保密<sup>11</sup>。

### (三) 由法律明定 2/3 多數決門檻，因應其憲法任務及確保中立性

德國基本法本身並未明定議院選舉法官之表決門檻為 2/3，係由法律位階之憲法法院法第 6 條及第 7 條所規定。1956 年前之憲法法院法，甚至須有 3/4 之多數決，因表決門檻過高，有時遲遲無法選出新法官，影響到憲法法院正常運作，故而下修為今日的 2/3<sup>12</sup>。

2/3 多數決亦是因為聯邦憲法法院所擔負解釋憲法、終局裁決法律合憲與否等爭議之憲法功能使然，因涉及建立與維繫社會共識，不能僅以單純多數決方式獲致<sup>13</sup>。且 2/3 多數決理論上較能保障法官之中立性，彰顯憲法法院職責，避免多數黨獨大決定人事案，提出之法官人選須是各黨派共識較高之人選。

### (四) 明定任期保障，不得連任，不得再任

<sup>9</sup> 陳淑芳，同註 2，頁 30。

<sup>10</sup> 林明昕等譯，同註 3，頁 14、16

<sup>11</sup> 陳淑芳，同註 2，頁 30。

<sup>12</sup> 吳志光，同註 1，頁 153；陳淑芳，同註 2，頁 31。

<sup>13</sup> 陳愛娥，〈立法院應如何行使各種同意權〉，載於《國會改革 台灣民主憲政的新境界？》(蘇永欽主編)，翰蘆圖書出版，2001 年 10 月 30 日，頁 316、320。

依憲法法院法第 4 條第 1 項至第 3 項規定，法官任期 12 年，最長不得超過 68 歲之年齡上限，不得連任，亦不得再被選任。法官 12 年任期，長於國會議員或內閣閣員，可確保憲法法院之人事穩定性，不會受到國會選舉結果政黨勢力消長之影響；不得連任或再任，亦使法官免於受到政治或政黨干擾，確保行使職權具有獨立性、中立性<sup>14</sup>。

### （五）免職由憲法法院 2/3 多數裁決並授權總統令該法官免職

德國基本法第 97 條第 2 項規定：「正式任用之法官非經法院判決，並根據法定理由、依照法定程序，在其任期屆滿前，不得違反其意志予以免職，或永久或暫時予以停職或轉任，或令其退休。……」，憲法法院法第 105 條則對憲法法院法官免職之原因及程序有所規定。第 1 項明定有 2 種免職原因：第 1 款長期不能執行職務及第 2 款紀律原因；紀律原因包括：不名譽行為、被判 6 個月以上徒刑確定、違背職務情節重大。

免職程序部分，分二階段：聯邦憲法法院內部及總統部分。首先，聯邦憲法法院聯合庭出席法官半數決定「開始」免職程序，獲得 2/3 法官同意始得為不利於該法官之裁決，並以憲法法院之名授權聯邦總統令該法官退休（第 1 項第 2 款長期不能執行職務）或免職（第 1 項第 2 款紀律原因）。實際上，為維持憲法法院之運作，總統不會反對憲法法院之裁決結果，而到目前為止，第 105 條也還沒有實際適用案例<sup>15</sup>。簡言之，法官雖為國會提名選出，但僅有憲法法院聯合庭能自行裁決該法官是否符合免職事由。

### （六）德國制度特色、爭議及利弊

<sup>14</sup> 蘇子喬、許友芳，同註 4，頁 156-157；陳淑芳，同註 2，頁 31。

<sup>15</sup> 林明昕等譯，同註 3，頁 930-931。

## 1. 兼具聯邦與各邦代表之組成特色（不同來源之民主正當性）

聯邦憲法法院負有裁決法規是否違憲及裁決聯邦與各邦間爭議之任務，因此，基本法明定憲法法院法官一半來自於眾議院，一半來自於參議院選舉而出，彰顯此種不同來源之民主正當性要求：一半來自於議會民主，一半來自於聯邦式民主<sup>16</sup>。而就德國憲政實踐上，參眾議院之多數黨未必一致（各邦政府未必同時由眾議院的多數黨執政）<sup>17</sup>，依憲法法院法第 9 條規定，聯邦憲法法院正副院長亦分由眾議院、參議院交替選出，亦有兼顧參眾議院兩者平衡之意。此種組成方式確保憲法法院不會由多數黨單獨決策，法官之來源背景可以兼納不同黨派。

## 2. 委員會提出推薦名單，由院會投票確認之利與弊

由人數不多的委員會提出法官之建議名單，優點係避免受干預，較能確保就事論事、憲法法院之專業性與選舉程序之保密<sup>18</sup>。且眾議院之選舉委員會，須有 12 名議員中至少 8 票決議才提出選舉建議名單，亦較能確保於院會中獲得 2/3 多數決。

惟選舉委員會之 12 位委員乃透過政黨比例投票產生，本身即具有政黨色彩，提出推薦名單又須 8 票才通過，迫使各黨在黨團間及在選舉委員會會議以外進行非正式協商，實際上即以政黨為主體進行選任程序之運作。為確保順利選出，政黨通常會考量參眾兩院席次、各黨於邦政府執政狀況、政黨結盟狀況、候選人特定議題立場、過去判決評價等，各政黨取得共識後，才會進行正式選任程序，故

---

<sup>16</sup> 德國為聯邦國家，其基本法明定，眾議院由人民直選之議員組成，代表聯邦，具有直接之民主正當性（德國基本法第 38 條規定參照）；參議院則是由各邦政府推派之邦內閣成員代表所組成，代表該邦人民參與聯邦事務（德國基本法第 50 條、第 51 條規定參照）。

<sup>17</sup> 吳志光，同註 1，頁 147。

<sup>18</sup> 陳淑芳，同註 2，頁 31。

提名過程之不透明，也常被批評為黑箱作業<sup>19</sup>。

### 3. 委員會不公開與院會不記名投票之爭議

一般議事原則，於涉及「事」時，原則上採公開表決方式，涉及「人」時，原則上採不公開方式。後者不公開之意旨係為避免演變成對當事人作人身攻擊，損及憲法法院及其法官之威信，另一方面投票表決者亦會因有所顧慮而無法依其自由意志投票，同時使政黨有操作涉入之空間<sup>20</sup>，故其規定之正當性來自於鞏固聯邦憲法法院聲望及對憲法法院獨立性之信賴<sup>21</sup>。

憲法法院法明定眾議院投票不經討論，以不記名方式為之，及委員會對人選之討論與表決係採秘密方式，參與之議員負有保密義務等規定，雖有上述優點，但在德國亦產生人民或媒體無參與機會，是否違反公開透明之民主原則要求之疑慮。然而，公開透明義務係針對議員或政黨，並非被推薦之法官候選人，從基本法第 94 條第 1 項或民主原則，亦無法得出候選人於院會上就其個人政治上、經濟上或其他關係須全面公開甚至應個別議院要求而公開細節之要求，因德國基本法並未要求美國式的公開審查型態，故憲法法院法相關規定在德國仍被認為合憲<sup>22</sup>。

### 4. 高決議門檻之利與弊

高門檻確保法官人選之決定權非由大黨獨斷，理論上賦予法官中立性與獨立性，但實務運作經驗卻是各政黨協商分配各黨可提名法官之席次<sup>23</sup>。一旦黨團提出人選，通常其他黨也會接受，各黨對於

<sup>19</sup> 林明昕等譯，同註 3，頁 15、蘇子喬、許友芳，同註 4，頁 147-149。

<sup>20</sup> 陳淑芳，同註 2，頁 31-32。

<sup>21</sup> 林明昕等譯，同註 3，頁 14、16。

<sup>22</sup> 林明昕等譯，同註 3，頁 15。

<sup>23</sup> 目前德國各政黨共識，係由 4 個主要政黨：基督教民主與基督教社會聯盟（聯盟黨）、社會民主黨、自由民主黨、綠黨依比例提名並決定法官人選，各黨分別是 3 名、3 名、1 名、1 名法官。蘇子喬、許友芳，同註 4，頁 148。

否決其他黨提名人選十分慎重，以避免自己提名之人選亦被杯葛，因此，保障少數的同時，亦有淪為政黨分贓之疑慮。肯定見解有認為國會本為政治機制，法官選舉難以去政治化，經由執政黨及反對黨之運作，或多或少在兩庭中達到一定的平衡，亦能選出最適當而多元之人選及代表，法官選舉「去政治化」既不合理也不切實際，重點在於聯邦憲法法院之法官會否因其黨派歸屬或傾向，而影響審判結果<sup>24</sup>。

撰稿人：方華香

---

<sup>24</sup> 吳志光，同註 1，頁 154-155；蘇子喬、許友芳，同註 4，頁 147-148。