

議題研析

一、題目：國會改革議題—國會議長選舉投票方式之研析

二、議題所涉法規

立法院組織法、立法委員互選院長副院長辦法

三、背景說明

憲法第66條¹規定立法院院長由立法委員互選，惟此是否屬憲法第129條²「本憲法所規定之各種選舉」而須適用同條「以無記名投票之方法行之」³，尚存爭議。

雖司法院釋字第769號解釋對於地方制度法明定地方議會議長應由議員以記名投票方式選舉之規定⁴，基於「憲法本文及其增修條文均無明定地方議會議長之選舉事項」，而認此非屬憲法第129條「本憲法所規定之各種選舉」，因而並無違背憲法第129條「以無記名投票之方法行之」問題⁵。

惟依司法院釋字第769號解釋文義是否即得反面推論，凡憲法所規定之選舉（例如，憲法第66條規定之立法院院長選舉），即屬

¹ 中華民國憲法第66條：「立法院設院長、副院長各1人，由立法委員互選之」。

² 中華民國憲法第129條：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之」。

³ 目前本院實務作業係依立法院組織法第3條第1項：「立法院設院長、副院長各1人，由立法委員互選產生；其選舉辦法，另定之」、立法委員互選院長副院長辦法第1條：「根據憲法第66條之規定，院長、副院長由立法委員互選之，全體立法委員均為當然候選人」及立法委員互選院長副院長投票及開票辦法第6條：「委員領取選票後，應即往圈票處圈選，並親自投入票匱」等規定，採「無記名投票方式」為之。

⁴ 地方制度法第44條第1項：「直轄市議會、縣（市）議會置議長、副議長各1人，……由直轄市議員、縣（市）議員、……以記名投票分別互選或罷免之。……」。

⁵ 司法院釋字第769號解釋理由書：「……憲法第129條明定：『本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。』查憲法本文及其增修條文均無明定地方議會議長及副議長之選舉及罷免事項，是縣（市）議會議長及副議長之選舉及罷免，非憲法第129條所規範，系爭規定有關記名投票規定之部分，自不生違背憲法第129條之問題」。

憲法第129條規範範疇，論者尚存不同意見而有討論空間。爰整理相關見解及外國實務俾供委員參考。

四、探討研析

(一) 憲法第66條規定之立法院院長選舉是否屬憲法第129條規範範疇而應採「無記名投票」，論者尚存不同意見

1. 肯定說

有論者認⁶，依文義解釋，憲法第129條「本憲法所規定之各種選舉」係指憲法有明文規定之各種選舉，包括憲法第66條規定之立法院院長選舉。

亦即論者認⁷，依憲法第66條及第129條規定合併以觀，憲法已明定立法院院長之選舉應以無記名投票方式為之。

2. 否定說

有論者認⁸，憲法第129條「本憲法所規定之各種選舉」，係指「憲法所定由人民直接行使選舉權事項」，而非指憲法所涵括的各種選舉。因此憲法第66條立法院院長選舉，非屬憲法第129條所欲規範範圍。

亦即論者認⁹，憲法第12章所設選舉與罷免之相關保障機制，係為實現憲法第17條¹⁰保障人民直接行使選舉及罷免權，故除憲法第129條有關投票方法之規範外，並規定選舉年齡、原選區罷免、婦女當選名額等¹¹，其本質與立法委員行使職權參與立法院院長之投票，並不相同。故立法院院長之選舉縱規定於憲法第66條，仍非屬憲法第129條規範之對象，亦不因此而得推論立法院院長以無記名投票方式選舉係憲法之要求。

⁶ 司法院釋字第769號解釋林俊益大法官部分不同、部分協同意見書，頁8-10。

⁷ 陳淳文、吳庚，《憲法理論與政府體制》，7版，2021年9月，頁547。

⁸ 李惠宗，《憲法要義》，元照出版有限公司，2版，2004年9月，頁290。

⁹ 司法院釋字第769號解釋羅昌發大法官協同意見書，頁9-10；司法院釋字第769號解釋黃昭元大法官協同意見書，頁2-3。

¹⁰ 中華民國憲法第17條：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」。

¹¹ 中華民國憲法第130條：「中華民國國民年滿20歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿23歲者，有依法被選舉之權」、第133條：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之」、第134條：「各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之」。

因此，論者認¹²，國會議長之選任權，乃國會自主組織權之一環，屬於國會自律權之範疇。國會議員選任議長，係國會議員權能之行使，性質為一種議事行為，此與人民行使參政權，選舉公職人員，性質截然不同，不能相提並論。準此，立法委員選任立法院院長，自始不屬憲法第12章規範之對象，應與憲法第129條無涉。

此外，論者認¹³，由於憲法第66條並未明文規定立法院院長選舉應採記名或不記名投票，且立法院院長選舉亦無憲法第129條之適用，因此立法院向來所採之無記名投票方式，顯非憲法之要求，而屬立法院本於其議事自主權所為之決定。未來如立法院修法改為記名投票方式，亦無違憲問題。甚至另採非以投票方式產生之其他方式，例如黨團協商或由最大黨之黨籍立法委員出任院長等，仍屬憲法容許之制度選項。

(二) 縱認立法院院長選舉屬憲法第129條「無記名投票」適用範圍，惟司法實務認，除法律對「亮票行為」有特別處罰規定外，尚不構成刑法公務員洩漏國防以外秘密罪

司法實務認¹⁴，憲法第129條規定「無記名投票」之目的，係在維護選舉程序之公正與結果之正確性，其作用在於保護投票人行使投票權之自由，賦予投票人秘密投票之保障，並非課以其對於投票圈選內容保密之義務。若投票權人於投票時自願將其所圈選之內容以公開揭露之方式出示於他人，此應屬其自願放棄秘密投票自由之行為，除法律對此「亮票行為」有特別處罰規定外¹⁵，

¹² 司法院釋字第769號解釋許志雄大法官協同意見書，頁8。

¹³ 司法院釋字第769號解釋黃昭元大法官協同意見書，頁3。

¹⁴ 最高法院104年度第14次刑事庭會議決議參照。

¹⁵ 例如，總統副總統選舉罷免法第59條第2項：「選舉人圈選後，不得將圈選內容出示他人」、第91條：「違反第59條第2項或第74條第3項規定者或有第61條第1項各款情事之一經令其退出而不退出者，處2年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣20萬元以下罰金」；公職人員選舉罷免法第63條第2項：「選舉人圈選後，不得將圈選內容出示他人」、第105條：「違反第63條第2項或第88條第2項規定或有第65條第1項各款情事之一，經令其退出而不退出者，處2年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣20萬元以下罰金」；公民投票法第21條第2項：「投票人圈定後不得將圈定內容出示他人」、第43條：「違反第21條第2項規定或有第22條第1項各款情事之一，經令其退出而不退出者，處2年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣20萬元以下罰金」。

不能將此行為視為刑法「洩密行為」而加以處罰。

因此，縱認立法院院長選舉屬憲法第129條「無記名投票」適用範圍，惟司法實務認，除法律對「亮票行為」有特別處罰規定外，尚不構成刑法公務員洩漏國防以外秘密罪。

(三) 實務曾有提案修正「立法委員互選院長副院長辦法」第1條為「院長、副院長由立法委員以記名投票互選之」，惟未完成修正程序

經查本院第9屆第1會期分別有本院委員徐國勇等22人擬具「立法委員互選院長副院長辦法第1條條文修正草案」¹⁶及本院民進黨黨團擬具「立法委員互選院長副院長辦法第1條及第1條之1條文修正草案」¹⁷，其內容均係將「立法委員互選院長副院長辦法」第1條修正為：「根據憲法第66條之規定，院長、副院長由立法委員以記名投票互選之，全體立法委員均為當然候選人」。

前開修正草案經本院第9屆第1會期第11次會議決定：「交司法及法制委員會審查」¹⁸，司法及法制委員會於2016年5月16日召開第9屆第1會期第23次全體委員會會議，審查結果為「照民進黨黨團提案通過」¹⁹。嗣於2016年10月21日提報本院第9屆第2會期第7次會議，經院會決議：「交黨團進行協商」²⁰，惟至本院第9屆屆滿為止未及完成協商及後續修正程序。

(四) 外國國會議長選舉，有採記名投票方式者，亦有採無記名投票方式者

1. 採記名投票方式者

¹⁶ 立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書，院總第23號，委員提案第18824號，2016年4月13日印發，頁委7-8。

¹⁷ 立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書，院總第23號，委員提案第18905號，2016年4月13日印發，頁委247-248。

¹⁸ 立法院公報，第105卷，第26期，院會紀錄，頁41。

¹⁹ 立法院第9屆第1會期第15次會議議案關係文書，院總第23號，委員提案第18824號之1、第18905號之1，2016年5月25日印發，討62。

²⁰ 立法院公報，第105卷，第75期，院會紀錄，頁106。

依美國憲法第1條²¹規定，眾議院應選出議長。且自1839年以來，眾議院的傳統作法係在眾議員選舉後首次召開會議時以點名投票（roll call vote）方式選出議長²²。

2. 採無記名投票方式者

(1) 德國

德國聯邦眾議院議事規則第2條第1項²³規定，聯邦眾議院以無記名投票方式選出議長。且依該議事規則第49條第1項²⁴規定，聯邦法律或議事規則規定聯邦眾議院以無記名投票方式選舉者，該選舉應秘密進行。

(2) 英國

英國下議院議事規則第1B條²⁵規定，在任何須要選擇新議長的情況下（例如，新議會開始時、前任議長辭職、退休或去世時），應以無記名投票方式進行。

(3) 法國

法國國民議會議事規則第9條第2項²⁶規定，國民議會

²¹ The Constitution of the United States of America Article I:「…… Section 2. …… The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment. ……」。

²² Valerie Heitshusen,〈Speakers of the House: Elections, 1913-2023〉, Congressional Research Service, RL30857, 2023年11月。網址：<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30857>，最後瀏覽日期：2024年2月15日；Valerie Heitshusen,〈Electing the Speaker of the House of Representatives: Frequently Asked Questions〉, Congressional Research Service, R44243, 2023年5月。網址：<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44243>，最後瀏覽日期：2024年2月15日。

²³ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages §2:「(1) Der Bundestag wählt mit verdeckten Stimmzetteln (§ 49) in besonderen Wahlhandlungen den Präsidenten und seine Stellvertreter für die Dauer der Wahlperiode. ……」。

²⁴ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages §49:「(1) Soweit in einem Bundesgesetz oder in dieser Geschäftsordnung Wahlen durch den Bundestag mit verdeckten (amtlichen) Stimmzetteln vorgeschrieben sind, findet die Wahl geheim statt. ……」。

²⁵ Standing Orders of the House of Commons 1B.:「(1) If the question put in accordance with Standing Order No. 1A (Re-election of former Speaker) has been negatived, and on any other occasion when it is necessary to proceed with the choice of a new Speaker, the election shall be by secret ballot. ……」。

²⁶ RÈGLEMENT DE L' ASSEMBLÉE NATIONALE Article 9:「…… Le Président de l' Assemblée nationale est élu au scrutin secret à la tribune. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n' a pas été acquise aux deux premiers tours de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit et, en cas d' égalité de suffrages, le plus âgé est élu. ……」。

議長以無記名投票方式選舉產生。

(4) 南韓

南韓國民議會法第15條第1項²⁷規定，議長由國會以無記名投票方式選舉產生。

(5) 日本

日本眾議院規則第3條第2項²⁸規定，議長的選舉應以無記名投票方式進行。

(五) 綜上，憲法第66條規定之立法院院長選舉是否屬憲法第129條規範範疇，論者尚存不同意見；實務曾有修正提案，惟未完成修正程序；至於外國國會議長選舉，有採記名投票方式者，亦有採無記名投票方式者，均併供參考。

撰稿人：陳世超

²⁷ 國會議法 제15조 : 「의장과 부의장은 국회에서 무기명투표로 선거하고 재적의원 과반수의 득표로 당선된다. ……」。

²⁸ 衆議院規則第3條 : 「…… 議長の選挙は、無名投票でこれを行う」。