憲法法庭判決　　114 年憲判字第 1 號

聲　請　人　立法委員柯建銘等 51 人（姓名及住居所詳如附表）

共　　同

訴訟代理人　陳鵬光　律師

　　陳一銘　律師

　　方瑋晨　律師

上列聲請人認中華民國 114 年 1 月 23 日修正公布的憲法訴訟法第 4 條第 3 項、第 30 條第 2 項至第 6 項及第 95 條規定，牴觸憲法，聲請法規範憲法審查暨暫時處分。本庭判決如下：

主　文

一、中華民國 114 年 1 月 23 日修正公布之憲法訴訟法第 4 條第 3 項規定：「大法官因任期屆滿、辭職、免職或死亡，以致人數未達中華民國憲法增修條文第 5 條第 1 項所定人數時，總統應於 2 個月內補足提名。」第 30 條第 2 項規定：「前項參與評議之大法官人數不得低於 10 人。作成違憲之宣告時，同意違憲宣告之大法官人數不得低於 9 人。」第 3 項規定：「參與人數未達前項規定，無法進行評議時，得經大法官現有總額過半數同意，為不受理之裁定。」第 4 項規定：「前 2 項參與人數與同意人數之規定，於憲法法庭依第 43 條為暫時處分之裁定、依第 75 條宣告彈劾成立、依第 80 條宣告政黨解散時，適用之。」第 5 項規定：「依本法第 12 條迴避之大法官人數超過 7 人以上時，未迴避之大法官應全體參與評議，經四分之三同意始得作成判決或裁定；第 2 項之規定不適用之。」第 6 項規定：「前項未迴避之大法官人數低於 7 人時，不得審理案件。」及第 95 條規定：「113 年 12 月 20 日修正之條文，自公布日起施行。」立法程序有明顯重大瑕疵，違背憲法正當立法程序，且違反憲法權力分立原則，均牴觸憲法，應自本判決公告之日起失其效力。

二、中華民國 114 年 1 月 23 日修正公布前之憲法訴訟法第 95 條規定，於該規定本次修正公布後繼續適用。

三、本件暫時處分之聲請駁回。

理　由

壹、聲請人及機關陳述意旨【1】

一、聲請人部分【2】

聲請人立法委員柯建銘等 51 人（詳見附表），認中華民國 114 年 1 月 23 日修正公布的憲法訴訟法（下稱憲訴法；本判決以下引用的條文編號，除另有表明外，均指 114 年 1 月 23 日修正公布後的憲訴法條文編號）第 4 條第 3 項（下稱系爭規定一）、第 30 條第 2 項至第 6 項（依序下稱系爭規定二至六）及第 95 條（下稱系爭規定七）規定有違憲疑義，爰聲請法規範憲法審查暨暫時處分，其意旨略以：【3】

（一）聲請人人數共 51 人，已逾立法委員現有總額四分之一以上，且聲請人於系爭規定一至七的立法程序中，均充分行使憲法賦予立法委員議決法律案的職權，於立法審議各階段包括復議及覆議，均採取所有可能方式表示反對，又於表決過程中從未投票贊成，符合歷來司法院解釋及憲法法庭判決，就立法委員行使職權的認定標準，是本件聲請符合憲訴法第 49 條所定要件。【4】

（二）系爭規定一至七既為本件違憲審查的標的，自不得同時作為審查的程序標準，避免在邏輯上構成悖論。系爭規定一至七涉及立法權以法律案形式癱瘓憲法法庭運作，規避違憲審查，憲法法庭基於憲法忠誠當然並非應受其所拘束。憲法法庭享有程序自主權，得以修正前憲訴法第 30 條或其他適當的審理規則，作為本件評議及同意宣告違憲相關程序的裁判規範。【5】

（三）系爭規定一至七的立法程序，實質上欠缺立法討論、辯難及說服，只決未議，聲請人意見表達的機會受有顯不相當的限制，議會審議民主淪為多數暴力，違反討論原則，且

表決結果未能落實公開透明原則，整體觀察系爭規定一至七的立法程序，有重大明顯瑕疵，應屬無效。【6】

（四）系爭規定二採高定額的判決評議門檻，復無配套補救措施，令憲法法庭可能因現實上得以行使職權的人數無法達到評議門檻，而癱瘓運作，且高定額的同意宣告違憲門檻，將妨礙憲法法庭運作審判效能，使違憲審查結果往合憲方向傾斜。系爭規定二適用的結果，不僅將造成憲法法庭實際上運作困難，亦可能使總統或立法院透過對大法官提名權及同意權的行使，操縱大法官人數，進而操縱可否評議及同意宣告違憲難度的高低，導致違憲審查結果受政治因素干涉，屬以立法干涉司法獨立自主，侵害審判權的核心領域，違反權力分立原則。系爭規定三及四乃附隨於系爭規定二，因系爭規定二應被宣告違憲無效，故系爭規定三及四亦失所附麗，應一併受違憲宣告。【7】

（五）系爭規定三導致大法官即便認定聲請案有憲法解釋的價值，並由現有總額三分之二以上參與評議，參與大法官過半數同意，也可能發生未達判決評議門檻的情形，此種情形並不可歸責於聲請人。惟系爭規定三要求憲法訴訟案件的聲請人，承擔大法官轉為裁定不受理的風險，形同拒絕正義，與憲法保障訴訟權的意旨不符。【8】

（六）系爭規定四不分事件類型，一概將判決評議門檻提高至定額 10 人，同意宣告違憲的門檻提高至 9 人，並通用於暫時處分裁定、彈劾成立與宣告政黨解散的情形，乃就本質不同的事物，恣意為相同的處理，不符合憲法平等原則的意旨。【9】

（七）系爭規定五及六就有大法官迴避時，設置其他未迴避的大法官參與評議與宣告違憲的門檻，將導致特定情形下，大法官不得審理案件，形成違憲審查領域的真空，不符權力分立原則、民主原則、法治國原則及基本權保障原則。此外，系爭規定五相當於提高同意宣告違憲的門檻，導致違憲審查的門檻大幅度向合憲傾斜，妨礙憲法法庭獨立自主

行使違憲審查權，立法權的行使脫免憲法監督，亦違反民主原則、法治國原則及平等原則，侵害人民基本權。【10】

（八）系爭規定七使具有高度違憲疑義的系爭規定一至六自公布日起施行，未給予過渡期間，違反法安定性原則及法治國原則，是立法者意圖限縮憲法法庭對系爭規定一至六的本案及暫時處分審理時間，規避違憲審查，已構成脫法行為，侵害司法權的核心領域，違反憲法權力分立原則。【11】

（九）系爭規定一至七具有憲法上的重大疑義，生效後使憲法法庭現實上無法評議，因而無法作成判決或暫時處分，造成大法官無法行使憲法賦予的職權，故聲請就系爭規定一至七為暫時處分，於憲法法庭為判決前，暫停適用，以避免對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復的重大損害。【12】

二、機關部分【13】

本庭依憲訴法第 19 條第 1 項規定，通知立法院提供專業意見，其意見要旨如下：【14】

（一）聲請人主張渠等均於系爭規定一至七的二讀及三讀立法程序中表示反對，惟系爭規定一至七的二讀及三讀程序的反對人數，僅在 47 人至 49 人之間，均明顯低於聲請人人數，其主張與事實不符，且聲請人於三讀程序中未提出任何動議，應認已無異議贊成。至於行政院移請立法院覆議部分，是基於行政院與立法院間的權力抗衡，非屬立法程序，不應計入聲請法規範憲法審查的人數，聲請人又對系爭規定一至七何以為立法委員憲法上職權的行使未置一詞，本件聲請與憲訴法第 49 條要件未合。【15】

（二）本件聲請的客體並非法律或決議，而是立法程序，立法程序屬國會自律事項，基於國會自律原則，立法院本得就審議法律案的討論方法及表決方式，享有一定的形成空間，除有重大明顯瑕疵外，憲法法庭不得審理。聲請人主張的

爭議，均屬國會自律事項，而系爭規定一至七的立法程序，符合憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決所揭示的公開透明原則與討論原則，不構成重大明顯瑕疵，本件聲請與憲訴法第 49 條要件未合。【16】

（三）系爭規定一要求總統於大法官人數未達憲法增修條文第 5 條第 1 項所定人數時，應補足提名，是立法機關對總統提名的規範要求。大法官人事同意權爭議，由總統及立法院透過政治過程互動處理，是憲法增修條文業已劃分予政治部門的權限，屬於政治問題，應循政治方式處理，非屬可司法審查的事項。【17】

（四）系爭規定二雖變更評議最低人數及宣告違憲多數決門檻，惟我國憲政體制容許立法院在不剝奪司法權審判獨立的核心事項前提下，對司法權為適當的限制，屬立法政策形成空間，並無牴觸憲法保障人民的訴訟權及權力分立原則的疑慮。只要未完全剝奪司法權行使憲法所賦予違憲宣告的權力，立法者有透過民主政治決定可決門檻的權力。況司法權對於是類規範，未具有固定的判斷標準，不應過度介入立法權而先為權威性的實體解釋，避免斲傷本應屬於行政權與立法權的溝通妥協途徑。【18】

（五）系爭規定三未變動憲訴法授權憲法法庭及審查庭作成不受理裁定的權限，僅是規定參與評議大法官人數未達系爭規定二的法定人數時，授權憲法法庭得經現有大法官總額過半數同意為不受理裁定的規範。縱使適用系爭規定三作成不受理的裁定，憲法法庭也須就不受理的理由為具體論述，非得恣意適用，並無侵害人民訴訟權的風險。【19】

（六）系爭規定四使暫時處分的裁定、總統副總統彈劾案件、政黨違憲解散案件，均適用系爭規定二，因而統一決議人數與同意門檻的標準。此舉是為強化憲法法庭議決的共識強度，並提高判決公信力，屬立法政策形成空間，並無不合理的差別待遇，自符合平等原則。【20】

（七）系爭規定五、六適用的前提，是大法官有第 9 條、第

10 條或第 11 條規定的迴避事由，而適用第 12 條不計入現有總額人數時。聲請人所假設的特定情形，繫於個別大法官是否發生憲訴法迴避事由的隨機情況，屬於個人臆測，難認系爭規定五、六的適用，必然發生聲請人假設的情形。況系爭規定六就案件審理的限制，亦為強化憲法法庭議決的共識強度，並提高判決公信力。【21】

（八）系爭規定七符合中央法規標準法第 13 條規定的立法常態。況本次修法並無憲法法庭審理規則或相關配套措施法制須一併修正之處，難認有違憲或脫法的情形。【22】

（九）系爭規定一至七業已生效，本件暫時處分聲請無急迫必要性，亦無難以回復的損害。准予裁定暫時處分有違反本案先取禁制的危險，更可能造成我國憲政秩序的破壞，故暫時處分的聲請應予駁回。【23】

貳、審查客體【24】

一、114 年 1 月 23 日修正公布憲訴法第 4 條第 3 項規定：「大法官因任期屆滿、辭職、免職或死亡，以致人數未達中華民國憲法增修條文第 5 條第 1 項所定人數時，總統應於 2 個月內補足提名。」（即系爭規定一）【25】

二、同法第 30 條第 2 項規定：「前項參與評議之大法官人數不得低於 10 人。作成違憲之宣告時，同意違憲宣告之大法官人數不得低於 9 人。」（即系爭規定二）【26】

三、同法第 30 條第 3 項規定：「參與人數未達前項規定，無法進行評議時，得經大法官現有總額過半數同意，為不受理之裁定。」（即系爭規定三）【27】

四、同法第 30 條第 4 項規定：「前 2 項參與人數與同意人數之規定，於憲法法庭依第 43 條為暫時處分之裁定、依第 75 條宣告彈劾成立、依第 80 條宣告政黨解散時，適用之。」（即系爭規定四）【28】

五、同法第 30 條第 5 項規定：「依本法第 12 條迴避之大法官人數超過 7 人以上時，未迴避之大法官應全體參與評議，經四分之三同意始得作成判決或裁定；第 2 項之規定不

適用之。」（即系爭規定五）【29】

六、同法第 30 條第 6 項規定：「前項未迴避之大法官人數低於 7 人時，不得審理案件。」（即系爭規定六）【30】

七、同法第 95 條規定：「113 年 12 月 20 日修正之條文，自公布日起施行。」（即系爭規定七）【31】

參、本件判決應適用的評議及評決門檻【32】

一、憲法賦予大法官解釋憲法的職權，並直接規定組織事項，但就大法官如何行使職權則有意保持沉默【33】

機關的組織法，指規定機關的名稱、職權、單位、人員配置及事務分配等內部事項的法律，為內部性、固定性、框架性、抽象性的規定，不因特定時點人員的增減或為處理具體個案，而有所變動。至於機關的職權行使法，則是規定該機關實現組織職權的過程的法律，有其外部性、動態性、個案性及實踐性，必須考量機關資源合理運用、處理具體事件的必要性、具體程序，以及行使結果對其他機關或人民權利義務的影響，二者性質不同。憲法就所定機關的組織，除直接明文規定外，雖均授權另以法律定之（憲法第 61 條、第 76 條、第 82 條、第 89 條及第 106 條規定參照），但就憲法機關的職權行使，則除於憲法中直接明文外，僅對總統行使部分職權、法官、考試委員行使職權，一般性的要求應依據法律為之（憲法第 37 條、第 39 條至第 42 條、第 80 條、第 88 條規定參照）。對照憲法以監察委員為民意代表，故未規定其行使職權應依據法律為之，但於憲法增修條文公布施行後，監察委員已不具民意代表身分，故規定其行使職權應依據法律為之（憲法增修條文第 7 條第 5 項規定參照），益證憲法及憲法增修條文已明白區別組織與職權行使為不同的事項，並以此為基準而為各種不同的規定。【34】

就大法官制度而言，憲法及憲法增修條文僅規定司法院設大法官，以及大法官的職權與人數等組織事項，就大法官如何行使職權，則保持沉默，既未直接明文，亦未規定應依據法

律為之。從憲法及憲法增修條文賦予大法官解釋憲法、審查法律與憲法有無牴觸、審理總統、副總統彈劾案及政黨違憲解散案件的職權，必已評估大法官行使此等職權，會對法律、政治及政黨有一定程度影響的角度，當可推知憲法就大法官職權行使有意保持沉默，有基於權力分立與權力制衡考量，俾大法官不受黨派及政治影響，亦不受不當法律拘束，得秉持獨立立場，基於程序自主權，客觀宣示憲法內涵之意。蓋若大法官行使職權應絕對受法律拘束，不僅會發生大法官依據規定其職權行使的法律，審查該法律自身或其他相同法位階的法律有無牴觸憲法，形同規定大法官職權行使的法律，高於其他法律的不合理結果，也會導致大法官審查特定法律有無牴觸憲法，並非取決於憲法，而是取決於規定大法官行使職權的法律。憲法因而失去實質最高法位階性，根本違背憲法規定司法院大法官掌理解釋憲法，法律與憲法牴觸者無效，法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由大法官解釋之的意旨（憲法第 79 條第 2 項及第 171 條規定參照）。就我國憲法解釋實際情形而言，自憲法公布施行起，大法官即已直接依據憲法所賦予的職權，作成司法院釋字第 1 號至第 76 號解釋，於作成司法院釋字第 76 號解釋後，立法院始著手制定司法院大法官會議法，於該法公布施行前，大法官復作成司法院釋字第 77 號至第 79 號解釋，此等解釋的效力，毫不因無法律規定而受影響。即使於立法院制定大法官行使職權的法律，並經總統公布施行後，大法官亦曾宣告其部分條文違憲並停止適用（司法院釋字第 371 號解釋參照），且創設該法律所未規定的定期失效（司法院釋字第 218 號、第 725 號解釋參照）及暫時處分制度（司法院釋字第 599 號解釋參照），益證大法官如何行使職權，並非必須來自法律的規定。【35】

二、憲訴法作為大法官行使職權的程序規範，不應妨礙大法官行使憲法所賦予的職權【36】

如前述，憲法及憲法增修條文，對於大法官如何行使職權，

採沉默態度，未規定應依據法律為之，當有基於憲法權力分立與權力制衡的考量，俾大法官不受黨派及政治影響，亦不受不當法律拘束，得秉持獨立立場，基於程序自主，客觀宣示憲法內涵的意旨。系爭規定二至六為規範大法官如何行使職權的法律，自應符合前述憲法意旨，方得據為大法官行使職權的程序規範。申言之，憲訴法既為立法院基於直接民意授權，本於憲法所賦予的立法權（憲法第 62 條、第 63 條規定參照）所制定，而成為國家法律體系的一環，在不牴觸憲法的前提下，大法官自應尊重，不得一概摒棄不用。然而，憲法既為國家最高位階法規範，則用以規範大法官解釋憲法程序的憲訴法，自必須以能維護憲法最高法位階性為前提。若憲訴法的規定已導致大法官行使職權被封鎖、阻礙，或不能妥適宣示憲法內涵，即屬違背憲法直接賦予大法官職權，而不要求其行使職權應依據法律為之的意旨，大法官即不應受其拘束。蓋若不然，將造成立法機關可以透過制定或修正不符合憲法的憲訴法，封鎖、阻礙大法官職權的行使，或致大法官不能妥適宣示憲法內涵，掏空大法官的憲法解釋權，擺脫憲法對立法院議決的一切法律案（含預算案）的控制，使憲法的最高法位階性落空，立法院通過的法律反居於實質上最高法位階的嚴重後果。【37】

三、系爭規定二既然作為違憲審查標的，即不應同時作為審查自身是否違憲的程序規範【38】

任何人不得擔任與自己有關爭議的審判者，否則難期審判公正，或易被認為審判非公正。以解決爭議為主軸的訴訟程序，更應視為當然之理。以訴訟程序中聲請法官、大法官迴避為例，被聲請迴避的法官、大法官，不得參與該迴避聲請的裁判，否則難以期待審判公正，乃訴訟法共通的法理（民事訴訟法第 35 條第 2 項、刑事訴訟法第 21 條第 2 項、行政訴訟法第 20 條準用民事訴訟法第 35 條第 2 項及憲訴法第 10 條第 4 項規定參照）。同理，在法規範憲法審查程序中，經當事人聲請作為審查標的的程序法規，既已被

爭執是否違憲，不能作為憲法法庭據以判斷該規範自身是否違憲的程序規範，亦屬當然。本件判決的評議及評決門檻，雖涉及是否適用系爭規定二的問題（系爭規定三至六與本件能否為本案判決的程序無關，於此不予論述），惟系爭規定二既成為本件違憲審查的標的，從法律適用的邏輯而言，當然不能再作為審查系爭規定二是否違憲的程序規範，否則將因系爭規定二，同時扮演程序規範與審查標的的雙重角色，造成系爭規定二自我審判的循環論證或自我矛盾的荒謬結果。【39】

申言之，大法官行使憲法所賦予的憲法審查權，其所遵循的程序規範，必須合於憲法，自無待言。故於審查系爭規定二作為本案審查標的是否合憲時，若以系爭規定二為審查的程序規範，必須以認定系爭規定二所規定的程序合憲為前提，始能依此程序進行實質憲法審查。但以此為前提所為的憲法審查，將產生論理矛盾或未審先判等違反程序法理的結果。蓋如實質審查的結果，認定系爭規定二為違憲的法律，將發生大法官竟適用違憲的系爭規定二進行憲法審查，且是依據違憲的系爭規定二所定程序，宣告自身違憲的論理矛盾。縱使大法官於審查之初，僅暫時性以系爭規定二為合憲，作為審查的程序規範，然而，若大法官於審查過程中，對於系爭規定二是否違憲，發生意見不一致，此時究竟應依系爭規定二所規定的評決門檻或依其他門檻規定，作成大法官最終評決的結果，即成為問題。若仍應依系爭規定二作成評決，則系爭規定二已足以決定評決的最終結果，而非暫時性的程序規範，未審先判的問題已然浮現。即使審查過程中，大法官一致認為系爭規定二為違憲，故無評決門檻問題，但仍須於判決理由中詳細論證、說明系爭規定二已逾立法政策形成自由的違憲理由，如此無異大法官自己證明是以違憲的程序，進行違憲審查，而且此違憲的審查程序也能導出有效判決的結果。此種程序與結果，已完全悖離憲法正當法律程序的要求。為避免此論理的矛盾，大法官若以系爭規定二為合憲的

程序規範進行審查，可能就不得不以系爭規定二合憲作為最終審查結果，至少有極高可能性為此宣告。然而如此結果，無異未審先判，本案的審查淪為虛晃一招，且無法避免自我審判及循環論證的論理謬誤，根本違背公正審判的要求並牴觸程序法的基本法理。【40】

從而，系爭規定二，既作為是否違憲的本案審查標的，即不應作為審查本身是否違憲的程序規範，何況以本庭目前大法官人數為 8 人，若依系爭規定二，本庭將無法審理本件聲請案，系爭規定二既嚴重妨礙本庭行使憲法職權，依前所述，自不得作為本件判決的程序規範。又系爭規定二至六，是規定憲法法庭審查個案的最低評議及評決門檻，為大法官行使職權方式的規定（104 年及 108 年司法院組織法第 3 條規定修正理由參照），具有外部性與個案性，參與評議人數為何，亦非固定不變，本非就憲法法庭的內部結構、人員配置及事務分配等組織性事項的規定。況就本件聲請而言，系爭規定二既為審查標的又嚴重妨礙大法官行使職權，不得作為大法官審查本件聲請案的程序規定，已如前述，自亦不生本件聲請案的審查違反系爭規定二而有組織不合法的問題，應附此敘明。【41】

四、本件判決應依憲訴法第 30 條第 1 項規定定其評議及評決門檻【42】

系爭規定二既不能作為本案審查的程序規範，則本庭自得本於程序自主權，決定本案審查的程序規範。就此而言，114 年 1 月 23 日修正公布的憲訴法第 30 條第 1 項規定：「判決，除本法別有規定外，應經大法官現有總額三分之二以上參與評議，大法官現有總額過半數同意。」是將修正前即 108 年 1 月 4 日修正、111 年 1 月 4 日施行的第 30 條規定，調整為第 1 項，並未變動修正前的條文內容，該規定自 108 年修正後迄今仍為有效的法律，憲法法庭並據此進行評議且作成 51 件判決，可見憲法法庭認其合憲性並無疑義。【43】

憲法並未規定大法官必須全體共同行使憲法解釋權，亦未規定大法官行使憲法解釋權的人數門檻，實基於大法官行使憲法解釋權應持續運作，不受一時人數變動所影響的考量。因此，確保大法官職權的順利行使，不能一時或缺，不受到其他憲法機關不當限制或影響，也正是在維護憲法所定民主法治、憲政秩序及落實憲法保障人民基本權利意旨的重要機制（參見伍、二、（三））。【44】

基此，憲法自 36 年施行後至系爭規定二修正前，有關大法官行使憲法解釋權的規定，均以大法官員額的抽象比例為基準，從未以固定人數的大法官參與評議，作為解釋或判決的條件，更遑論須由大法官全體共同行使。並且，隨我國憲政發展愈趨民主自由，人民基本權利保障愈受重視，依循憲法解釋解決紛爭的必要性日益增加。因此，大法官行使憲法職權的門檻，亦日益放寬以為因應。憲訴法第 30 條第 1 項規定以大法官現有總額三分之二出席為評議門檻，現有總額過半數同意為評決門檻，作為個案評議及評決時的門檻人數，是關於大法官行使職權的規定，與憲法增修條文規定大法官總額為 15 人是關於大法官組織的規定，並無牴觸。該項評議及評決門檻的規定，既符合大法官以集體議事的多數決原則，使憲法裁判更具客觀性、多元性，復可適用於大法官人數因各種原因而變動的情形，符合大法官職權行使應持續穩定，不能一時或缺的憲法要求。同時針對其他特別案件類型，明定排除適用，由法律另為特別規定，可兼顧特別案件類型的特殊性，立法體系相當周密，自屬妥切的程序規範，適用於本件聲請案，亦無不妥，本庭尚無另增其他程序規範，充填因系爭規定二不適用於本件判決，可能造成的規範空白的必要。【45】

五、憲訴法以大法官現有總額比例為評議及評決門檻的目的【46】

憲法設置國家機關的本旨，在使各憲法機關發揮其應有的憲政功能，不致因人事更迭而一日中斷。為避免因繼任人選一

時無法產生致影響憲政機關的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（司法院釋字第 632 號解釋參照）。大法官是憲法為維護自身最高性而設置的憲法機關，其維護憲法秩序的憲政功能，尤應運行不輟，不可因人事更迭或其他因素而一日中斷。憲法增修條文第 5 條第 1 項規定司法院設大法官 15 人，由總統提名，經立法院同意任命，固然是本於權力分立原則所為的制度設計，然總統與立法院為政治部門，於大法官因任期屆滿卸任或在任期內死亡、辭職、免職等原因而出現缺額的情形，總統與立法院可能因政治上歧見或其他因素而未能及時產生缺額大法官的繼任人選。憲法不可能昧於這種可能性，一方面藉由大法官作成有拘束力的終局司法判斷，來約束政治部門遵守憲法，另一方面卻容任政治部門藉由使大法官繼任人選難產，來癱瘓大法官的憲政功能。故憲法增修條文第 5 條第 1 項規定不僅無意限制大法官僅於人數符合憲法所定總額時始得行使職權，以免政治部門於大法官出現缺額時，竟得藉提名權與同意權的行使，阻止繼任人選的產生，進而妨礙大法官及國家整體憲政體制的正常運行。相反地，於繼任人選產生前，更應透過憲法解釋或法律規定，使大法官行使職權持續正常運行，維持大法官的憲政功能於不墜。【47】

申言之，憲法及憲法增修條文雖未就此為直接明文，但早於憲訴法制定公布前，有關大法官行使憲法解釋權的法規，即本於憲法前開意旨而有所規定。例如司法院大法官會議規則、司法院大法官會議法及司法院大法官審理案件法，即已先後使用「大法官總額」（37 年 9 月 16 日制定公布的司法院大法官會議規則第 12 條規定、47 年 7 月 21 日制定公布的司法院大法官會議法第 13 條規定參照）、「在中央政府所在地全體大法官」（41 年 4 月 16 日修正公布的司法院大法官會議規則第 12 條規定參照）、「大法官現有總額」（82 年 2 月 3 日修正公布的司法院大法官審

理案件法第 14 條規定參照）及「本法第 14 條規定之大法官現有總額，以實際在職之人數為計算標準。」（82 年 5 月 8 日修正發布的司法院大法官審理案件法施行細則第 15 條規定參照）等用語，俾據以計算大法官以合議方式行使職權時的出席及表決門檻。而徵諸大法官依上開規則與法律作成的憲法解釋，可知上述用語均指現任大法官的總數，使大法官於因任期屆滿卸任或任期內死亡、辭職、免職等原因而出現缺額的情形，仍得運行不輟。本次修法前的憲訴法第 30 條即現行法第 30 條第 1 項規定：「判決，除本法別有規定外，應經大法官現有總額三分之二以上參與評議，大法官現有總額過半數同意。」使用「大法官現有總額」，是沿用司法院大法官審理案件法的用詞，規範目的與意義不變，仍是指現任大法官的總數，俾大法官行使職權的評議及評決門檻，均以當下現任大法官人數的固定比例計算，不受人數變動的影響。【48】

應特別說明者，憲訴法第 30 條第 1 項規定以現有總額固定比例作為大法官參與評議及評決門檻，立法目的既在確保大法官評議及評決的門檻，不受特定時點大法官人數多寡的影響，以維持大法官憲法解釋權正常運作，則大法官依憲訴法迴避者，就該案件的審理而言，其既不得參與評議而未能行使職權，實與缺額無異，非屬該案件行使職權的現任大法官，從而憲訴法第 12 條規定依憲訴法迴避的大法官，不計入評議及評決門檻的現有總額，毋寧為當然之理。譬如於大法官現有總額為 15 人時，參與評議的門檻為 15 人的三分之二即 10 人，若應迴避的人數為 6 人，未迴避的大法官為 9 人，如將該 6 人亦計入現有總額，則現有總額為 15 人，參與評議的門檻為 15 人的三分之二即 10 人，此時將因未迴避人數不足 10 人而無法進行評議。反之，若依憲訴法第 12 條規定，應迴避的 6 人不計入現有總額，僅以其餘未迴避的 9 人為總額，則只須 9 人的三分之二即 6 人，即可進行評議。如此，大法官行使憲法解釋權的評議

門檻，方不受迴避人數多寡的影響。又若將迴避的大法官，亦計入「現有總額」一定比例的評決門檻，無異將未參與評議者，當成已參與評議，而為同一評價，既違反評議的本質，亦無法判斷此未參與評議者，所採的立場為違憲、合憲或其他，明顯不合理。因此，憲訴法第 12 條規定，尚同時將迴避的大法官，不計入評決門檻，亦屬當然。應特予指明者，即便大法官有應迴避的原因，但若因此致全體大法官不得行使職權者，仍不得以迴避為由拒絕審判，否則將導致癱瘓憲法明文規定的釋憲制度，形同大法官對行使憲法上職權的拒絕，無以維持法治國家權力分立的基本憲法秩序（司法院釋字第 601 號解釋理由壹參照）。【49】

六、本件判決拒絕參與評議的大法官，應不計入現有總額【50】

現任大法官持續拒絕參與個案的評議時，就該個案的審判而言，應如何計算大法官的現有總額，憲訴法及其他法律尚無直接明文規定。然而，大法官行使憲法解釋權，為行使憲法所賦予的職權，亦是維護憲法秩序及保障人民基本權利所不可一時或缺的權力。因此，立法者尚且不得以法律阻止或妨礙大法官行使職權，否則該法律即牴觸憲法而無效（參見伍、二、（三））。即便大法官有應迴避的原因，而不得參與審判，但若因迴避致全體大法官不得行使職權者，仍不得以迴避為由拒絕審判，已如前述。當然更不能因部分大法官持續拒絕參與評議的事實，致其他大法官行使憲法職權受阻止或妨礙。要言之，不論因法律的規定而使大法官無法行使憲法審判權或因大法官應迴避、持續拒絕參與評議，致長期無法作成憲法裁判，均屬憲法審判的拒絕，當非憲法所許。各國所以規定法官有參與評議陳述意見、參與表決並為裁判的義務（法院組織法第 104 條以下、日本裁判所法第 76 條、德國法院組織法第 195 條及法國民法第 4 條規定參照），立法目的亦在避免因法官未參與評議而發生拒絕審判的情事。此一法理，應適用於所有行使司法裁判權的人員，包含國民法官（國民法官法第 82 條第 2 項、第 7 項規定

參照）在內，當然也適用於大法官。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，而不應計入大法官現有總額的人數內。若將持續拒絕參與評議的大法官人數，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。因此，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。【51】

就本件而言，113 年 10 月 31 日 7 名大法官（包含院長、副院長）任期屆滿前，經總統於同年 8 月 30 日提名 7 名繼任的大法官人選（包含院長、副院長），並咨請立法院同意。立法院先於同年 12 月 20 日，依台灣民眾黨立法院黨團（下稱民眾黨黨團）於逐條討論時提出的再修正動議，增加系爭規定二，規定大法官參與評議的人數不得低於 10 人，再於同年 12 月 24 日行使該 7 名大法官人事同意權時，全部否決。嗣總統復於 114 年 3 月 21 日提名 7 名大法官（包含院長、副院長），立法院再於同年 7 月 25 日全數否決該提名，致自 113 年 11 月 1 日起大法官人數僅有 8 人，迄今已逾 1 年。於此現實情況下，本庭若持續受系爭規定二評議門檻的限制，勢將使大法官應有的憲政功能癱瘓，故本庭有必要以現有總額優先審理系爭規定一至七的合憲性。又本件判決應依憲訴法第 30 條第 1 項規定為評議門檻，已如前述，而依該規定，原應有大法官現有總額 8 人三分之二以上即 6 人以上參與評議。然本庭現有 8 位大法官中，有 3 位大法官主張本庭目前人數與系爭規定二所規定最低參與評議人數 10 人不符，故持續

拒絕參與評議，致本庭實際上得進行評議的大法官為 5 人，若將此持續拒絕評議的 3 位大法官人數，計入現有總額人數，則本庭將無法實質審理本件及其他任何憲法解釋聲請案件，對人民聲請大法官解釋憲法的權利、民主法治與憲政秩序的維護影響重大，亦嚴重妨礙本庭作為最終且唯一的憲法解釋機關的功能，等同承認大法官得拒絕憲法審判，殊非所許。鑑於缺額大法官的繼任人選何時產生難以預期，於此極端例外且不得已情況，為維持憲法法庭繼續運作，使大法官的憲政功能得正常發揮，自應依前述理由，將持續拒絕評議的 3 位大法官，由現有總額中扣除之。【52】

肆、受理要件的審查【53】

一、立法委員聲請法規範違憲審查，於法律案最終表決時，未積極贊成者，即具備聲請資格【54】

立法委員現有總額四分之一以上，就其行使職權，認法律位階法規範牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲的判決，為憲訴法第 49 條所明定。聲請人是否符合上開規定的聲請要件，本庭應依職權調查相關資料而為判斷，不受當事人主張或聲明的拘束。按表決為立法委員將其投票意志表現於外的行為，無論是投票贊成、反對、棄權或無異議，均為表現於外的客觀事實。判斷立法委員就議案是否投票贊成的客觀事實，必須針對每位立法委員的每個具體表決行為，依外觀所呈現的證據判斷。若就特定表決無法依直接證據判斷立法委員所持立場，即應於不違背經驗法則及論理法則下，綜合議案審查整體過程判斷之。又立法委員於法律案的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。所謂法律案最終表決程序，通常固指三讀程序（司法院釋字第 782 號及第 783 號解釋、本庭 111 年憲判字第 14 號及 113 年憲判字第 9 號判決參照），但立法委員認為已生效施行的法律違憲，而提案修法未果者，該修法的提案未經三讀程序，提案的立法委員，亦具有聲請解釋憲法的資格（司法院釋字第 603 號解釋參照）。再者，法律案

經三讀表決後，立法委員得提出復議，法律案經立法院三讀通過後，行政院得經總統核可移請立法院覆議。雖然立法委員的復議是立法委員自主促請再思考決議，以求立法更周全，而行政院移請立法院覆議，則是基於憲法權力分立與制衡的觀點。然不論何者，一旦為合法復議或覆議，均有使立法院三讀程序所議決的條文，暫時失其確定性，而得重新思考，重新作成決議的效力，則無不同。換言之，一旦進入合法的復議或覆議程序，即屬立法委員行使職權的範圍，所有立法委員均得重新就三讀程序議決的條文，表達其立場，不受先前三讀程序時所採立場的拘束，故應認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，亦為其就該法律案所表達的最終立場。【55】

二、本件聲請符合聲請要件，應予受理【56】

查本件聲請時，立法院現有立法委員總額為 113 人，聲請人柯建銘等 51 位立法委員提出本件聲請，符合聲請人須達立法委員現有總額四分之一（即 29 人）以上的要件。又議決法律案為立法院行使憲法所賦予的職權（憲法第 63 條規定參照），立法院議決系爭規定一至七，自屬其職權的行使。又依立法院第 11 屆第 2 會期第 14 次會議院會紀錄所載及議場錄影畫面，系爭規定一至七的三讀會程序，於議事人員宣讀作為三讀審議的條文後，主席詢問「有無文字修正」，瞬間即宣示沒有文字修正，修正條文通過，自難期待在場立法委員可立即就主席詢問，有所反應，而認在場立法委員已就「文字修正」表示無異議。何況，主席所詢問者為「有無文字修正」，即便在場立法委員針對主席所詢問「有無文字修正」，明白表示無異議，亦僅對文字修正無異議而已，不能進一步超越對話內容，解讀為在場立法委員就條文內容積極表示無異議贊成，否則即違反一般人對話的經驗法則。參諸系爭規定一至七在原修正案二讀程序的逐條討論程序中，由民眾黨黨團以修正案方式提出後，聲請人所屬民主進步黨立法院黨團（下稱民進黨黨團），即一再透過提出程序

動議，阻止修法，例如針對是否停止討論、本案二讀的表決、是否繼續三讀及其後的復議程序，以提出數十次有關表決方法及重付表決等表決動議，作為其反對系爭規定一至七修法的議事手段，可見其採強烈反對系爭規定一至七修法的立場，更屬無疑。自不能僅以三讀程序中，議事人員宣讀條文完畢，主席徵詢「有無文字修正？」時，聲請人未立即就「文字修正」為積極回應，即認聲請人同意系爭規定一至七的內容，進而投票贊成該修正案。【57】

於主席宣示三讀後的復議程序，第 4 條及第 95 條規定部分，在場 106 人，贊成復議者 43 人，民進黨黨團要求重付表決，結果相同；第 30 條規定部分，在場 106 人，贊成復議者 41 人，民進黨黨團要求重付表決，在場 106 人，贊成者 44 人，贊成者均少數，復議不通過。嗣於行政院移請立法院覆議程序，採記名表決，聲請人 51 人均贊成覆議（即反對三讀原決議）（立法院公報第 114 卷第 5 期院會紀錄第 58 頁、第 59 頁、第 83 頁、第 84 頁及第 114 卷第 15 期院會紀錄第 10 頁至第 13 頁參照），有上開會議紀錄可稽。【58】

雖然，因三讀程序是主席以無異議的方式通過，復議程序則採舉手表決，致院會紀錄均未呈現聲請人等投票立場，然所以如此，是多數立法委員不贊成聲請人所屬民進黨黨團所提的點名表決動議所致，自難將無法證明聲請人就系爭規定一至七是否已投票贊成的不利益，歸由聲請人承受。再由聲請人所屬黨團，於先前的程序中明顯採反對修法態度，於復議失敗後又提出重付表決的事實，應可推知於復議案的表決，聲請人所屬黨團是贊成該復議案即反對原三讀決議，其人數分別為 43 人與 44 人。再者，憲法法庭是審查法規範合憲性，事關法規範是否有效的公共利益，而非審查個別立法委員於法律案審議過程中用以表彰其所代表民意的政治立場。因此，於本案情形，除非審查法律案時個別立法委員對法律案明確採贊同立場，嗣後又聲請該法規範違憲審查，已構成

權利濫用而難認有聲請憲法解釋的正當性外，本得基於立法機關有確保其所制定的法律及決議合憲的義務的憲法意旨，而解釋立法委員聲請憲法解釋案的要件。尤其因表決方式致無法判斷贊成或反對的立法委員為何人時，只須從議案審議過程，客觀上足以判斷聲請人中已包含聲請要件所須人數，即為已足，無須因斤斤計較何人投票贊成、何人投票反對的問題，而陷於無法進入本案審查困境的必要。何況於行政院移請立法院覆議的程序，採記名表決，而聲請人均表示贊成覆議（即反對三讀通過的決議）的立場，自應認為聲請人於該法律案最終表決，未採贊成立場。【59】

綜上，聲請人的聲請，核與憲訴法第 49 條所定要件相符，應予受理。【60】

伍、形成主文的法律上意見【61】

一、系爭規定一至七立法程序有明顯重大瑕疵，違背憲法正當立法程序【62】

（一）立法程序有明顯重大瑕疵者，該法律為無效【63】

依民主憲政國家的通例，國家的立法權屬於國會，國會行使立法權的程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定的議事規範為之，議事規範如何踐行是國會內部事項。然法律的規定涉及憲法內容的具體落實及人民權利保護，而立法院為國家最高立法機關，因此制定法律時，須踐行正當立法程序，例如公開透明原則及討論原則，以充分反映民意，若其立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法的明顯重大瑕疵者，本庭仍得宣告其為無效（司法院釋字第 342 號、第 499 號解釋及本庭 113 年憲判字第 9 號判決參照）。法律案應經立法委員議決，否則即與憲法第 63 條規定意旨牴觸而無效（司法院釋字第 342 號解釋理由參照）。所謂「議決」，指討論與表決，未經討論即為表決，固屬違背討論原則而違背憲法第 63 條規定，即使經討論後未為表決，仍無從確定立法委員集體的意思為何，亦非此之議決。立法程序是否有明顯重大瑕疵，應

依個案中發生程序瑕疵的態樣與嚴重性具體判斷，難以一概而論。【64】

（二）公開透明原則與討論原則，為憲法正當立法程序的要求【65】

立法院作為民主國會，其立法程序須得以彰顯人民意志，並使人民對民意代表有最低限度問責的機會，始符合憲法國民主權原則與民主原則的意旨；其具體表現方式，主要即為立法程序的公開透明原則與討論原則。公開透明原則要求立法程序的過程、方式、標的與表決情形等，應盡可能對人民公開，使人民得以獲取相關資訊，據以向民意代表問責，並得透過媒體與公共論壇，參與立法權行使階段的立法政策與內容的討論，即時將公民意見反映於國會。就此而言，公開透明原則乃民主問責與落實憲法國民主權原則的必要前提，自屬憲法民主原則中程序性要求的一環。基於討論原則，立法委員作為全民的代表，而非僅是特定選民的委任代表，其於議案的主張與意見分歧時，即應於立法程序中，就議案內容的不同意見與立場盡可能為溝通、討論，並共同尋求折衷、妥協方案的可能。民主程序正是妥協的程序，而妥協須立基於充分的溝通與討論。透過立法程序中議案的討論過程，不同立場與主張所代表的各種民意方得以顯現，進而以表決方式得出代表多數民意主張的結果。於此前提下，最終表決得出的多數決定，始符合少數獲得充分尊重下服從多數，多數代表全體的民主原則精神，並具備得以代表民意的民主正當性，實現國民主權原則的要求。因此，立法程序的討論原則，乃落實憲法國民主權原則的必要前提，亦屬民主原則的程序性要求之一。就此而言，立法院職權行使法關於議案審議程序，於第 9 條第 2 項及第 3 項前段明定：「（第 2 項）第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。（第 3 項）第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。」立法院議事規則第 5 章「討論」的相關規定，明

定議事討論相關程序，均屬憲法所要求的立法程序討論原則的具體化規定。因此，法律案審議程序，除有法定例外情形外（如立法院職權行使法第 10 條之 1 所定的情形，通常屬立法委員共識度較高的法案），於第二讀會原則上均應依上開規定進行議案的討論（本庭 113 年憲判字第 9 號判決參照）。又立法院審議的法律案，不論是最初提案或於逐條討論時提出的修正動議，一旦通過而成為法律，其效力即無不同，故不論為最初提案或修正動議，均應符合前述原則。【66】

（三）系爭規定一至七的立法程序，有明顯重大瑕疵，違背憲法正當立法程序，應屬無效【67】

1.修法歷程【68】

（1）本件憲訴法修法的緣起，是立法委員翁曉玲、林思銘等 17 人，於 113 年 7 月 3 日提案增訂第 4 條第 3 項，修正要旨為本法所稱大法官現有總額，是指憲法增修條文第 5 條所定大法官人數；113 年 9 月 25 日立法委員翁曉玲等 23 人另提案修正第 30 條及第 43 條第 3 項，第 30 條的修正要旨為大法官作成判決及暫時處分的人數，由原規定現有總額過半數，提高至現有總額三分之二；113 年 10 月 1 日立法委員翁曉玲等 16 人再提案修正第 95 條，修正要旨為憲訴法修正條文施行日期，自公布日起施行。【69】

上開修正草案，經一讀、二讀前的委員會討論及協商，未達成共識，乃於 113 年 12 月 20 日進入二讀會廣泛討論，經部分立法委員發言後，中國國民黨立法院黨團（下稱國民黨黨團）提案停止討論獲表決通過，全案進入逐條討論程序。【70】

（2）系爭規定一部分，於立法委員翁曉玲等所提修正草案，完成廣泛討論後，進入逐條討論時，民眾黨黨團提出修正動議，隨之國民黨黨團、民眾黨黨團又分別提

出修正動議、再修正動議，故列為討論的提案有 5 案，依序為立法委員翁曉玲等 17 人提案、民眾黨黨團修正動議、國民黨黨團修正動議、民眾黨黨團再修正動議及國民黨黨團再修正動議。其中民眾黨黨團所提出修正動議及再修正動議的版本，均是規定大法官因任期屆滿等事由而未足法定總額時，總統應於 2 個月補提足額（內容如系爭規定一），此版本與一讀及二讀前作為委員會討論、協商及廣泛討論基礎的立法委員翁曉玲、林思銘等 17 人，於 113 年 7 月 3 日所提修正案，是規定大法官現有總額的定義，二者規範的對象及內容完全無關。亦即前者在課予總統提名義務，後者在作為大法官行使職權的門檻基礎。第 4 條規定逐條討論，並未限定討論的提案版本，經立法委員鍾佳濱等 5 人每人 3 分鐘發言對修法程序提出質疑後，國民黨黨團提議停止討論並獲表決通過，主席遂裁示就民眾黨黨團所提再修正動議進行表決，經以舉手表決，在場人數 106 人，贊成者 56 人，主席乃宣示第 4 條照民眾黨黨團所提出的再修正動議條文通過。【71】

（3）系爭規定七部分，於立法委員翁曉玲等所提修正草案，完成廣泛討論後，進入逐條討論時，民眾黨黨團提出修正動議，隨之國民黨黨團、民眾黨黨團又分別提出修正動議、再修正動議，故逐條討論，列為討論的提案亦有 5 案，依序為立法委員翁曉玲等 16 人提案、民眾黨黨團修正動議、國民黨黨團修正動議、民眾黨黨團再修正動議及國民黨黨團再修正動議。民眾黨黨團所提出的修正動議，是不採納立法委員翁曉玲等人的修正案，另提的再修正動議，則是規定 113 年 12 月 20 日修正的條文，自公布日起施行（內容如系爭規定七），與國民黨黨團所提出的修正動議及再修正動議版本，均維持立法委員翁曉玲等 16 人最

初提案，規定本法修正的條文，自公布日起施行，文字雖有不同，內容亦有稍異，但均為同一主題。經立法委員鍾佳濱等 5 人每人 3 分鐘發言表示反對修正或質疑修正的立法程序後，國民黨黨團提議停止討論並獲表決通過，主席遂裁示就民眾黨黨團所提出前開再修正動議進行表決，經以舉手表決，在場人數 106 人，贊成者 59 人，主席乃宣示第 95 條照民眾黨黨團所提出的再修正動議條文通過。【72】

（4）第 4 條及第 95 條規定修正條文二讀通過後，即併案進行三讀，於議事人員宣讀二讀通過的條文完畢，主席：「報告院會，三讀條文已宣讀完畢，請問院會，有無文字修正？（無）沒有文字修正。現在作以下決議：憲法訴訟法第 4 條及第 95 條條文修正通過。」（立法院公報第 114 卷第 5 期院會紀錄第 58 頁至第 59 頁參照），而成為系爭規定一、七。【73】

（5）系爭規定二至六部分，其過程與前述第4條及第95條規定的修正過程大體相同（至於第 43 條修正條文部分，因未完成立法，故略而不論），即於立法委員翁曉玲等所提修正草案，完成廣泛討論後，進入逐條討論時，民眾黨黨團提出修正動議，隨之國民黨黨團、民眾黨黨團又分別提出修正動議、再修正動議，故逐條討論時，列為討論的提案亦有 5 案，依序為立法委員翁曉玲等 23 人提案、民眾黨黨團修正動議、國民黨黨團修正動議、民眾黨黨團再修正動議及國民黨黨團再修正動議。其中民眾黨黨團所提出的再修正動議，則是規定以參與評議及評決的固定人數（內容如系爭規定二至六），定其門檻，此版本與一讀、及作為二讀程序前委員會討論、協商及二讀廣泛討論基礎的立法委員翁曉玲等 23 人所提第 30 條規定修正案，是以大法官現有總額比例定其門檻者，亦不相同。

第 30 條規定的逐條討論，經立法委員鍾佳濱等 3 人每人 3 分鐘的發言，就修法內容、立法程序表示反對或質疑後，國民黨黨團提議停止討論並獲表決通過，主席遂裁示就民眾黨黨團所提出的再修正動議進行表決，經以舉手表決，在場人數 106 人，贊成者 57 人，主席乃宣示第 30 條照民眾黨黨團所提出的再修正動議條文通過。二讀通過後，即進行三讀，於議事人員宣讀二讀通過的條文完畢，主席：「三讀條文已宣讀完畢，請問院會，有無文字修正？（無）沒有文字修正。決議：憲法訴訟法第 30 條條文修正通過。」（立法院公報第 114 卷第 5 期院會紀錄第 62 頁至第 81 頁參照），而成為系爭規定二至六。【74】

2.立法程序有明顯重大的瑕疵【75】

由上述立法過程可知，系爭規定一至七的立法程序，從立法院公報所載院會紀錄及議事錄觀察，即可無待調查而發現有如下明顯瑕疵，而綜合各瑕疵，可認其立法程序已達欠缺正當性的重大程度，牴觸憲法正當立法程序原則：【76】

（1）系爭規定一至七的修正草案，均是針對立法委員翁曉玲等所提修正案，於 113 年 12 月 20 日的二讀會廣泛討論完畢後的逐條討論程序時，由民眾黨黨團提出的再修正動議，且於當日即完成二讀及三讀。其中系爭規定一至六部分，內容與立法委員翁曉玲等所提出的修正案完全不同，已如前述。民眾黨黨團所提出的修正草案內容，於提出前外界固無法知悉草案的內容，即使提出後，既未依立法院議事規則第 7 條規定附具立法理由，提案者亦未於其他立法委員質疑時，依同規則第 31 條規定為不限一次的說明或答辯，因此難期待其他立法委員知悉修正的緣由及修正後究會發生如何影響，進而據以決定如何就此倉促之間提

出的法案為表決，且亦無暇徵詢主管機關司法院的意見，或對人民公開，使人民得以獲取相關資訊，據以向民意代表問責，並得透過媒體與公共論壇，參與立法權行使階段的立法政策與內容的討論，即時將公民意見反映於國會等符合公開透明原則的要求（本庭113年憲判字第9號判決參照）。是系爭規定一至六的立法程序，明顯不符合公開透明原則與討論原則。【77】

（2）民眾黨黨團所提出的再修正動議，其中系爭規定一至六的內容，與立法委員翁曉玲等提出的修正案完全不同，已如前述。因此立法委員針對立法委員翁曉玲等提出的修正案，所進行的一讀及二讀程序前委員會審查、黨團協商及二讀會廣泛討論等程序，均與系爭規定一至六的內容無關，難認系爭規定一至六，曾於一讀及二讀程序前委員會審查、黨團協商及二讀會廣泛討論等立法程序，有任何討論。即使於逐條討論程序，作為討論的提案有5案，民眾黨黨團所提出的再修正動議，既未經主席指定為唯一應討論的動議，亦非列為最先或最後提案，且各該提案所涉及的問題均十分重大、專業，尤其民眾黨黨團所提出第30條的再修正動議，內容甚為複雜，自難期待立法委員可就此臨時提出的複雜提案，以3人或5人每人3分鐘（其中第4條規定部分，合計17分鐘；第95條規定部分，合計16分鐘；第30條規定部分，合計10分鐘）的反對修法或質疑修法內容的發言，對該再修正動議內容表達實質意見。何況於該發言的立法委員所提出的反對或質疑後，完全未見有提案者或贊同該提案者，為任何說明或答辯，隨即停止討論並進行二讀表決，緊接著繼續完成三讀，難謂立法程序中已就系爭規定一至六有任何討論。從而系爭規定一至六的立法程序，亦明顯不符合討論原則。

【78】

（3）立法院職權行使法第 11 條第 3 項明定，法律案的第三讀會，應將議案全案付表決。此一規定乃為具體落實憲法第 63 條規定法律應經立法院「議決」的意旨所為規定。法律案三讀的表決，為立法院就該法律案最終意見的表達，未經三讀會的表決，自不能謂立法院已就該法律案有所議決，此不但為議學原理所當然，亦為立法院自設立起即據為議決法律案所遵循，並明定於立法院議事規則的程序（17 年 11 月 13 日制定公布的立法院議事規則第 49 條規定，國民政府公報第 18 號，第 5 頁參照），即使於政府來台後至 88 年 1 月 25 日制定立法院職權行使法前，亦均為立法院明定於立法院議事規則的程序（37 年 5 月 20 日通過的立法院議事規則第 40 條規定，第 1 屆立法院第 1 會期第 1 次會議議事日程、關係文書及議事錄第 9 頁、同會期第 2 次會議議事日程、關係文書及議事錄第 9 頁；37 年 11 月 19 日修正通過同規則第 38 條規定參照）。雖於 88 年 1 月 25 日制定立法院職權行使法時，漏未列入，然已於 91 年 1 月 25 日立法院職權行使法修法時增列之，此由其立法理由謂：「第三讀會審查完竣，其作為審查標的議案，依議學原理，仍應付表決，以得最終之審查結果，現行法對此漏未規定，反而滋生無謂疑義，應予增列。」即可知之。至於表決的方式，同法雖未明文，依立法院議事規則第 35 條規定，立法院的表決，固有口頭、舉手、表決器、投票及點名表決等方式，但並無不須表決的規定。然而，系爭規定一至七的立法程序所進行的三讀程序，是議事人員宣讀經過二讀的條文完畢，主席徵詢院會：「有無文字修正？」因無文字修正，主席即宣示：「現在作以下決議：憲法訴訟法第 4 條及第 95 條條文修正通

過。」、「決議：憲法訴訟法第 30 條條文修正通過。」此一程序中，主席徵詢院會「有無文字修正？」性質上僅是為了確定三讀會所欲審查的標的為何，而徵詢在場立法委員的意見而已，於在場立法委員均無文字修正的情形下，三讀會的審查標的始為確定，此時即應以此經確定的標的為議案，提付表決，以得最終的審查結果，方完成三讀程序。觀諸前揭立法院職權行使法第 11 條第 3 項規定的立法理由，益臻無疑。【79】

雖然國會在其自律的範疇內，於立法委員就法律案的內容，經協商已達成共識，或依修法過程可認各立法委員就法律案內容並無異議等情形，得採由主席徵詢院會照議案內容通過有無異議，經確認無異議後，宣告通過的方法，以求便捷，但採此方法時，主席仍應針對是否照議案的「內容」通過，徵詢會場有無異議，亦即於三讀會提付表決時，主席應徵詢出席立法委員，是否照議事人員所宣讀的三讀「條文內容」通過（例如本件修正條文二讀會表決時，主席均依此辦理，立法院公報第 114 卷第 5 期院會紀錄第 53 頁、第 57 頁、第 58 頁及第 76 頁參照），若出席立法委員均表示無異議，或於主席徵詢後經相當時間，可確認出席立法委員均未表示異議時，始得認為全體立法委員已無異議表決通過該條文內容。若非上述得採無異議通過的情形，在場立法委員縱然無文字修正，充其量亦僅為同意以議事人員所宣讀的草案，作為三讀會表決的議案而已，並不表示其對於該草案的內容已同意。是否同意三讀條文內容，出席立法委員仍可以投票表達其最終立場，甚至可為與二讀會採不同的立場，此乃議學當然之理，毋待贅述。法律案既應經三讀程序，則立法委員對於該法律案所持最終立場為何，自應使出席的立法委員得於三讀程序中有展現

的機會，方能使其選民知悉，進而為民主問責，尤其於少數立法委員已表明應為記名表決時，更應如此。然而，系爭規定一至七，於三讀程序中，並未提付表決，在場立法委員並無行使投票權的外觀，無法知悉個別立法委員甚至政黨，就此法律修正案，最終所持的立場為何，而由前述三讀程序前的立法過程中，不同政黨就此修法，始終有極明顯不同甚至對立的立場，可知系爭規定一至七的三讀程序根本沒有採無異議方式通過的餘地。觀諸於三讀後的發言，反對修法的立法委員仍表示其反對的立場，因此常理上自不可能僅於三讀表決時，竟「無異議」同意二讀通過的條文內容。在場立法委員及所屬政黨，對於條文內容既自始即有贊同與否的不同立場，少數的立法委員並已要求記名表決，自應依立法院職權行使法第 11 條規定將全案提付表決，以確定立法院最終意見為何，並使人民獲悉立法委員的意見，方符合民主原則。乃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？」並立即宣示「沒有文字修正。現在作以下決議：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。」主席於詢問有無文字修正後，即間不容髮宣示作成決議，並未給予在場立法委員，有合理表示異議或意見的時間，無異由主席宣示代替在場立法委員的表決，立法程序亦有瑕疵。【80】

3.本件與本庭 113 年憲判字第 9 號判決基礎事實的差別【81】

應附為說明者，本庭 113 年憲判字第 9 號判決，固鑑於該判決所審查的立法院職權行使法及刑法修正條文的立法程序，其法律修正草案的主要議題，曾於委員會審查階段由相關機關表示意見，委員會並曾召開公聽會

聽取各界意見，是法案內容尚難謂完全欠缺公開透明性；又該法律修正案的二讀及三讀議決，採舉手表決方式，其表決結果，雖無法如表決器或點名表決方式般，贊成者與反對者得以逐一顯名，然亦非屬完全匿名的無記名表決，人民仍得依立法院院會紀錄所記載的各黨團的程序行為，及其關於議案的立場，辨識其所屬立法委員的表決意向，進而為民主問責。就此觀之，其立法程序雖存有瑕疵，惟尚難謂已完全悖離公開透明原則（上開判決理由第 70 段及第 71 段參照）。然本件與本庭 113 年憲判字第 9 號判決的基礎事實，其立法程序瑕疵情節存有重大的差異，應為不同的評價。如前述，本件聲請憲法審查的系爭規定一至七，其修正條文是於立法委員翁曉玲等所提出修正案完成一讀、有關委員會審查及二讀廣泛討論完畢，進入逐條討論時所提出，其中系爭規定一至六的內容，與立法委員翁曉玲等所提出修正案完全不同，難認就立法委員翁曉玲等所提出修正案，所進行的審查、聽取意見及討論，可移為就系爭規定一至六的修正草案所為。又系爭規定一至七的修正草案，內容甚為複雜，且對總統及大法官行使職權影響重大，然自二讀逐條討論時提出，並未為實質討論，即進行二讀表決，於三讀程序復未依立法院職權行使法第 11 條規定提付表決，人民完全無法知悉各立法委員就該法律修正案，是採何種立場，其立法程序違反公開透明及討論原則的瑕疵，遠較本庭 113 年憲判字第 9 號判決基礎事實的審議過程為甚，已達欠缺立法程序正當性的明顯重大程度，牴觸憲法正當立法程序的要求。【82】

二、系爭規定一至七，違反憲法權力分立原則【83】

（一）權力分立為憲法中具有本質的重要性而為規範秩序存立的基礎【84】

按憲法有關權力分立與制衡的原則，具有本質的重要性，

為憲法整體基本原則之一，凡憲法設置的機關均有遵守的義務（司法院釋字第 499 號解釋參照）。立法院雖為憲法所設置的機關，並有議決法律案的職權（憲法第 63 條規定參照），然立法院的立法權既然是憲法所賦予，自不能脫離憲法權力分立的制度規範。因此，立法院行使憲法所賦予的職權而為立法時，如該法律涉及其他憲法機關職權的規定，並對其他憲法機關的運作造成實質妨礙，或課予憲法並未規定的義務，即屬逾越其憲法職權，並侵犯其他憲法機關職權，而違反憲法權力分立原則。依憲法第 171 條第 1 項規定，該法律應屬無效（司法院釋字第 585 號、第 613 號解釋及本庭 113 年憲判字第 9 號判決參照）。【85】

（二）系爭規定一，課予總統憲法所未規定的義務，違反憲法權力分立原則【86】

總統作為憲法機關，其憲法上地位及職權均應由憲法自為規定，屬憲法保留的事項，除憲法明文規定或授權外，尚非可由立法院制定法律，課予總統憲法所無的義務，或就總統憲法上職權的行使，增加憲法所無的限制。是立法院於未有憲法依據下，以法律規定總統應為一定行為或不為一定行為者，其立法乃屬逾越其憲法上職權，違反憲法權力分立原則（司法院釋字第 419 號解釋、本庭 113 年憲判字第 9 號判決參照）。【87】

按憲法增修條文第 5 條第 1 項明定，司法院院長、副院長、大法官，由總統提名，經立法院同意任命之，乃憲法基於權力分立與制衡的考量所為制度設計，憲法及憲法增修條文並未規定總統行使此一職權須依據法律為之。依此，總統享有該人事任命程序上的程序發動權與人選形成權，立法院就總統提名人選則享有審查權、同意權。總統與立法院以此分權制衡的協力方式，共同決定相關憲法機關人事的繼任人選，除避免由單一憲法機關全權決定其他憲法機關的成員，以防偏頗外，亦在確保各該憲法機關得

以實質存續並順利運行，俾維護國家整體憲政體制的正常運行。是總統與立法院均負有依憲法規定，忠誠履行憲法所分別賦予的人事提名權與同意權的憲法義務與責任，即總統應於該人員因任期屆滿或其他原因而出缺時，適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，就是否同意總統提名的人選為決議。基於憲法機關的憲法忠誠義務，無論總統或立法院，固不得消極不行使其憲法上分別享有的提名權、同意權，致影響相關憲法機關的實質存續，破壞憲政體制的健全運作（司法院釋字第 632 號解釋、本庭 113 年憲判字第 9 號判決意旨參照）。但總統就何時提名繼任人選，仍得本於憲法所賦予的提名權，依具體情況適時為之，正如同立法院於總統咨請立法院同意後，得本於憲法賦予的同意權，依國會自律原則，適時進行同意權行使的相關程序一般。非謂總統因負有此憲法義務，立法院即得以法律強制規定總統應於一定期間內履行此一憲法義務，否則即屬逾越憲法賦予立法院的職權，違反憲法權力分立原則。【88】

系爭規定一規定：「大法官因任期屆滿、辭職、免職或死亡，以致人數未達中華民國憲法增修條文第 5 條第 1 項所定人數時，總統應於 2 個月內補足提名。」是以法律課予總統憲法所未規定的義務，已逾越憲法職權，違反憲法權力分立原則。【89】

（三）系爭規定二，嚴重影響大法官職權的行使，違反憲法權力分立原則【90】

1.大法官憲法解釋功能不容片刻中斷【91】

憲法是人民權利的保障書，也是憲法機關運作的基礎。人民權利的保障不可分秒或缺，以實現保障人民權利為終極目標的憲法機關，其運作也不可片刻中斷。然而，憲法作為國家根本大法，不可能以龐雜條文鉅細靡遺規範，只能提綱挈領宣示原則或為架構性規劃，實際運作經常須透過進一步的解釋，才能使憲法意旨具體呈現並

落實貫串。是以如何解釋憲法、由何人為之，即攸關憲法內涵如何呈現、人民權利如何受保障、憲法機關如何運作、有爭議時如何解決等問題，其重要性不言而喻。就此，憲法賦予大法官解釋憲法的專屬職權（憲法第 78 條、第 79 條第 2 項、第 173 條及憲法增修條文第 5 條第 4 項規定參照），期能以客觀中立觀點，透過法學方法嚴謹說理，闡述憲法內涵，確保民主憲政國家憲法的最高法規範地位，並就人民基本權利保障及自由民主憲政秩序等憲法基本價值的維護，作成有拘束全國各機關與人民的效力的司法判斷（司法院釋字第 601 號解釋參照）。是以確保大法官職權的順利行使，不可一時或缺，也不受到其他憲法機關不當的限制或影響，也正是在確保憲法意旨貫串落實的重要機制。【92】

應特別指明者，依我國憲法及憲法增修條文的規定，大法官是經具有全國性直接民意基礎的總統提名及立法院同意後任命，每位新任大法官人選，一旦合法任命，即掌理憲法所賦予的職權。又憲法僅規定司法院設大法官，並未規定大法官行使職權最低人數門檻。因此，只須依憲法行使職權的大法官全體以憲法機關的名義行使職權，而非以個人名義為之，即有行使憲法所賦予職權的正當性。縱使大法官人數未達憲法增修條文第 5 條第 1 項所規定 15 人，或未達法律所規定最低人數，也是出於有提名權的總統及有同意權的立法院作為或不作為的結果，與大法官行使職權的正當性毫無關係，自不得僅執大法官人數不足一端，逕行否定大法官行使職權的正當性。否則無異承認有提名權或同意權的政治部門，得透過政治操作，造成大法官人數不足的結果，進而主張大法官行使職權欠缺正當性，達到實質妨礙、剝奪大法官行使憲法所賦予的職權的目的，癱瘓憲法對政治部門作為或不作為的規制功能。【93】

2.系爭規定二使大法官行使職權，須經常面臨停止、癱瘓的風險，有違維持憲政正常運作的憲法意旨【94】

按國家機關有忠實履行憲法意旨的義務，故立法院制定規範機關如何行使職權的法律時，必須以能維護、促進國家機關履行前開義務為前提，如該規範有缺漏不周或牴觸憲法，致機關執行職權發生障礙，或執行職權的結果，無法落實憲法意旨者，憲法法庭應予以補充或為有助於機關運作的解釋，甚至宣告該法規範牴觸憲法，不再適用，讓機關得依憲法運作不受影響，並落實憲法意旨。此為我國憲政當然法理，並經大法官一再以解釋、判決闡述明確（司法院釋字第 177 號、第 185 號、第 371 號、第 466 號、第 470 號、第 541 號、第 585 號、第 590 號、第 737 號、第 742 號、第 752 號、第 755 號及第 762 號解釋、本庭 111 年憲判字第 7 號、112 年憲判字第 6 號及第 18 號判決參照）。【95】

憲法就大法官如何行使職權，是採沉默態度，未規定應依據法律為之，無非基於權力分立原則考量，俾大法官不受黨派及政治影響，亦不受不當法律拘束，得秉持獨立立場，基於程序自主，客觀宣示憲法內涵。立法院固得基於憲法所賦予的法律議決權，制定大法官行使職權的法律。然大法官憲法解釋功能不容片刻中斷，已如前述，故立法院制定規範大法官行使職權的法律時，就大法官可能發生缺額或其他原因致人數減少的情形，亦應有相關配套措施，以維持大法官憲法解釋功能於不墜，如欠缺應有配套，致大法官職權受到封鎖或妨礙，該法律即屬違反憲法權力分立原則。參諸民主法治國家法例，多將憲法解釋權列為不可一時或缺的國家權力，因而透過大法官（含具有憲法解釋權的法官）的任命、任期制度，減少發生缺額的機會，或透過發生缺額時的配套措施，以維繫憲法解釋功能於不墜。就以長期以來即影

01 響我國法制或法學理論甚深的美國、日本及德國為例：
02 採總統制的美國，其大法官由總統提名經參議院同意後
03 任命，一旦經任命即為終身職（美國聯邦憲法第 2 條
04 第 2 項、第 3 條第 1 項規定參照），其因政局更
05 迭或人事同意權問題，致大法官人數不足而長期中斷行
06 使職權的機會甚少；採內閣制的日本，其最高法院法官
07 （最高裁判所裁判官）由內閣任命，天皇認證，通常不
08 會因任命的障礙而發生缺額，雖於任命後第一次眾議員
09 選舉時須併同交付國民審查，其後於每滿 10 年後的初
10 次眾議員選舉時，再交付國民審查（日本國憲法第 79
11 條第 1 項、第 2 項、裁判所法第 39 條第 2 項、
12 第 3 項、最高裁判所裁判官國民審查法第 2 條、第
13 35 條規定參照）。但此國民審查的性質為罷免法官的
14 審查，實務上幾乎未見審查不通過者，故其最高法院法
15 官的職權因政局更迭或人事同意權問題而長期中斷的機
16 會亦少；採內閣制的德國，其聯邦憲法法院由兩個審判
17 庭，每庭 8 名法官組成，各審判庭由聯邦眾議院（聯
18 邦議會）及聯邦參議院各選出半數，聯邦憲法法院法官
19 的任期 12 年，於法官任期屆滿，因選舉機關難以達成
20 共識而無法及時選出繼任人選者，該法官於任期屆滿後
21 繼續執行職務至繼任者被任命為止，以為補救。若選舉
22 機關無法於缺額 2 個月內順利選出人選者，由聯邦憲
23 法法院向選舉機關推薦，若推薦後 3 個月內仍未選出
24 者，另一選舉機關亦可行使選舉權，並視為原選舉機關
25 所選出。每庭固須有 6 名以上法官出庭始得決議，但
26 就急迫性案件，一審判庭因人數不足不能作成決議時，
27 由審判長決定以抽籤方式自另一審判庭法官決定代理人
28 選，至達決議的最低人數為止，亦不會發生憲法法院法
29 官的職權因政局更迭或人事同意權問題而長期中斷（德
30 國基本法第 93 條第 2 項、第 3 項規定、德國聯邦
31 憲法法院法第 2 條第 1 項、第 2 項、第 4 條第

1項、第4項、第7條之1第1項、第5項、第15條第2項規定參照）。【96】

我國大法官的職權，為依人民或政府機關聲請就法規範或個案裁判所涉的憲法爭議、總統、副總統的彈劾及政黨違憲的解散，作成終局的判斷，並有拘束全國各機關與人民的效力，對維護國家憲法秩序及保障人民權利的重要性，毫不遜於我國憲法所賦予的行政權及立法權，與美國、日本及德國有憲法審判職權的大法官、法官並無二致。因此，立法院就大法官職權行使所制定的法律，關於大法官發生缺額致影響大法官行使憲法職權的情形，自應有合理配套，以維繫大法官職權的正常運作。在我國憲法增修條文有關大法官任期制度的規定下，此一配套尤顯必要。【97】

蓋依憲法增修條文第5條第1項前段規定：「司法院設大法官15人，並以其中1人為院長、1人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，自中華民國92年起實施，不適用憲法第79條之規定。」同條第2項規定：「司法院大法官任期8年，不分屆次，個別計算，並不得連任。但並為院長、副院長之大法官，不受任期之保障。」同條第3項規定：「中華民國92年總統提名之大法官，其中8位大法官，含院長、副院長，任期4年，其餘大法官任期為8年，不適用前項任期之規定。」則總額15人的大法官中平均每4年內即有7至8位大法官任期屆滿（因大法官任命作業時程或大法官未任滿即出缺等原因，出缺人數可能多於或少於此人數），須經總統提名及立法院同意，而立法委員的任期為4年，故每屆立法委員任期內，平均可行使約總額半數即7至8位大法官的人事同意權。因此，一旦總統未適時提名新任大法官，或立法委員對於總統所提名的大法官人選均不同意或僅同意極少數人選時，大法官人數即可能陷於只有總額半數

上下甚至更少的狀況。我國歷來規定大法官行使職權的規範，都以大法官現有總額的一定比例，作為大法官評議及評決門檻，因此面對憲法增修條文下，大法官任命與任期制度的特殊性，仍可不受特定時點大法官人數多寡的影響，大法官憲法解釋功能始終能維持正常運作。乃系爭規定二改變歷來模式，以參與評議的固定人數作為評議門檻，規定參與評議的大法官人數不得低於 10 人，雖此評議門檻已超過大法官法定總額的半數，但未考慮現有總額的人數是否已達此評議門檻，造成大法官能否評議，深受總統大法官人事提名權或立法院大法官人事同意權的影響。例如 113 年 10 月 31 日 7 名大法官任期屆滿前、後，經總統兩度提名大法官人選，惟均未獲得立法院通過，已如前述，致自 113 年 11 月 1 日起，迄本判決公告之間，大法官人數僅有 8 人，如依系爭規定二所定最低出席評議人數，即無法作出任何憲法判決，僅得將聲請案件擱置或為不受理裁定，實質上癱瘓大法官的職權。雖然，立法院行使憲法所賦予的大法官人事同意權，得本於國會自主地位決定是否同意，但立法院既以制定憲訴法作為大法官行使職權的程序規範，自負有制定必要配套措施的立法義務，使大法官的護憲職權，在總統及立法院未能共同適時產生缺額大法官的繼任人選時，得繼續行使不輟，俾使憲法賦予大法官行使憲法解釋權的意旨不致落空。惟系爭規定二不但未因應我國憲法及憲法增修條文關於大法官任期的規定，為應有的配套設計，維護憲法機關正常運作，不受政局更迭或立法院大法官人事同意權行使的影響，反而變更向來以大法官現有總額固定比例人數參與作為評議門檻的規定，改為以最低 10 人的具體人數作為參與評議的固定門檻，又無配套措施，致大法官職權的行使，更易因政局更迭或立法院人事同意權行使結果，經常面臨停止的風險，違反憲法以大法官為憲法機關，

應維繫其職權正常運作的意旨，對大法官行使職權造成實質妨礙，違反憲法權力分立原則。【98】

又系爭規定二後段以系爭規定二前段規定最低評議門檻人數 10 人為前提，系爭規定二前段既欠缺應有配套而牴觸憲法，系爭規定二後段自失所依附，亦屬違憲。【99】

（四）系爭規定三與系爭規定二合併適用的結果，妨礙大法官行使職權，違反憲法權力分立原則【100】

系爭規定三規定：「參與人數未達前項規定，無法進行評議時，得經大法官現有總額過半數同意，為不受理之裁定。」按憲訴法所以就聲請案件設有受理的要件，是為了篩選不合法或顯無理由的聲請案件，避免憲法法庭必須就不合法、不符合憲法保護的資格或欠缺保護必要性的聲請案件為無益的審查，浪費有限的憲法審判資源。受理要件的寬嚴，涉及憲法法庭能否開啟審理程序進而判決，攸關聲請人訴訟權的實現、相對人因憲法訴訟可能受到的不利益，與憲法訴訟制度順利運作的公益之間，三方的平衡，故必須依據訴訟的性質、案件本身具體狀況為適當規定，不能以實際參與評議的大法官人數如何，決定該聲請案有無受憲法裁判的資格或必要性。憲訴法就受理要件的規定（憲訴法第 15 條第 2 項、第 32 條第 1 項、第 61 條第 1 項、第 69 條及第 79 條第 2 項規定參照），除系爭規定三以外，均是以此為基調。然而，系爭規定三就大法官參與評議人數不足系爭規定二所定評議門檻的情形，規定憲法法庭雖無法進行評議，但得經大法官現有總額過半數同意，為不受理裁定，將參與評議的大法官人數多寡與案件的不受理連結，無異以參與評議的大法官人數多寡決定聲請案件有無受憲法保護的資格或必要性，不符憲法設置大法官維護自由民主憲政秩序並保護人民基本權利的意旨。尤其，對於系爭規定二、三修正施行前，已經大法官評決受理的聲請案而言，於參與評議的大法官人數不

足系爭規定二所規定的評議門檻時，大法官只能選擇不受理或暫停審理而束手坐視憲政秩序或人民基本權利遭受不法侵害，無論選擇何者，實際上都是釋憲制度的癱瘓。從而，系爭規定二及三合併適用，無異使立法者可透過修改評議人數門檻的法律，配合大法官人事同意權的行使，使大法官釋憲制度的正常運行因參與評議人數不足而受嚴重影響，進而直接阻止或妨礙大法官就個案行使憲法解釋權，明顯違反權力分立原則。再者，系爭規定三的適用，是以系爭規定二存在為前提，系爭規定二既牴觸憲法，系爭規定三自亦失所依附，而屬違憲。【101】

（五）系爭規定四，適用系爭規定二及系爭規定三的結果，亦違反憲法權力分立原則【102】

系爭規定四規定：「前 2 項參與人數與同意人數之規定，於憲法法庭依第 43 條為暫時處分之裁定、依第 75 條宣告彈劾成立、依第 80 條宣告政黨解散時，適用之。」按系爭規定二及三參與人數與同意人數的規定，均違反憲法權力分立原則，已如前述。依系爭規定四規定，系爭規定二及三參與人數與同意人數，適用於依第 43 條為暫時處分的裁定、依第 75 條宣告彈劾成立、依第 80 條宣告政黨解散案件時，系爭規定二及三所呈現上開違憲的理由依然存在，系爭規定四適用系爭規定二及三的參與人數及同意人數，亦同屬違憲。尤其暫時處分聲請，更可能因系爭規定四適用系爭規定二及三的結果，根本無法進行評議或評議後無法作成評決，而為急速必要的處分，造成日後難以回復的重大損害，無法保全憲法解釋或裁判的實效性（司法院釋字第 599 號解釋意旨參照），間接妨礙憲法裁判的效力；在總統、副總統彈劾及宣告政黨解散案件，通常為涉及重大政治對立的案件，若不及時處理，往往會造成政治動盪持續，社會紛擾擴大甚至對立。然系爭規定四適用系爭規定二及三的結果，極可能導致憲法法庭因人數不足，根本無法審理上開案件，違背憲法增修條文將上

開案件授權由大法官組成憲法法庭審理的意旨。是系爭規定四適用系爭規定二及三的結果，亦無異以法律妨礙大法官行使憲法職權，而違反憲法權力分立原則。【103】

（六）系爭規定五與系爭規定六合併適用的結果，嚴重影響大法官行使職權，違反憲法權力分立原則【104】

1.系爭規定五規定：「依本法第 12 條迴避之大法官人數超過 7 人以上時，未迴避之大法官應全體參與評議，經四分之三同意始得作成判決或裁定；第 2 項之規定不適用之。」系爭規定六規定：「前項未迴避之大法官人數低於 7 人時，不得審理案件。」為相互配套的規定，故應合併審查。【105】

2.首先，系爭規定五前段雖規定：「依本法第 12 條迴避之大法官人數超過 7 人以上時，……」然查第 12 條規定：「依本法迴避之大法官，不計入現有總額之人數。」是規定大法官依第 9 條至第 11 條規定迴避後，如何計算現有總額，而非規定大法官於何種情形下應迴避，本無「依第 12 條迴避之大法官」的問題。【106】

3.其次，縱認為系爭規定五前段是針對大法官依第 9 條至第 11 條規定迴避「超過 7 人以上」（即至少 8 人）時，未迴避的大法官參與評議及作成評決人數最低門檻所為規定。然系爭規定六規定依第 5 項規定未迴避的大法官人數低於 7 人時，不得審理案件，則合併系爭規定五前段及系爭規定六而為解釋，系爭規定五前段所規範的大法官評議及評決標準，僅適用於大法官人數為 15 人，且迴避的大法官人數為 8 人（系爭規定五前段規定參照），即未迴避的大法官為 7 人（系爭規定六規定參照）的唯一情形。例如大法官人數為 15 人，但應迴避者為 7 人以下，與系爭規定五適用前提的迴避「超過 7 人不符，不適用系爭規定五，若應迴避者為 9 人，則未迴避者為 6 人，依系爭規定六即

不得審理案件；若大法官人數為 14 人以下，縱迴避者 8 人，符合系爭規定五，但此時未迴避者在 6 人以下，依系爭規定六，不得審理案件（以此類推）。可知系爭規定五及六，性質上是為特定事實所為立法，適用機會極低。【107】

然而，上開為特定事實所為，且適用機會極低的系爭規定五前段，? 嚴重違背大法官行使憲法裁判的評議、評決原則。按法官行使司法裁判權，是以實際參與評議的法官的意見，作為事件所為裁判的內容，至於實際參與評議的法官，不論自始即應參與該事件的評議，或其他原應參與者遷調、事務分配、辭職、任期屆滿、死亡等事實上原因，無法繼續參與評議，因而遞補之，或其他原應參與者有應迴避的法律上原因，無法繼續參與評議而遞補之。一旦依法參與評議，其作成評決的標準及裁判的效力，即無軒輊，此乃基於法官獨立審判及評議意見等值的要求而來。此一法理於大法官行使憲法裁判權，亦復如是。然而，依系爭規定二前段與系爭規定五前段相互對照，可知如因缺額未補、請假等事實上原因，不能由 15 名大法官全部參與評議者，依系爭規定二至少應有 10 人以上參與評議，但依系爭規定五、六，若因迴避者 8 人而未迴避者僅餘 7 人，只須該 7 人全體參與評議，其參與評議的人數門檻，因大法官不能參與的原因而有不同。又依系爭規定二，為違憲評決的人數門檻為 9 人，但依系爭規定五，則為總額四分之三，致大法官作成評決的人數門檻，竟因其他大法官不能參與評議的原因而有不同，此不同顯然欠缺法理依據。【108】

4.合併系爭規定五前段及系爭規定六，僅適用於大法官人數為 15 人，且有 8 人迴避（即 7 人未迴避）的唯一情形，已如前述。故於此情形外，即不能適用系爭規定五的特別規定，而應回歸適用系爭規定二，然系爭規

定二未為配套規定，致大法官因人數不足而無法評議的缺陷，仍無法避免。例如大法官為 15 人時，迴避者為 7 人、6 人，未迴避的大法官人數為 8 人、9 人，既不符合系爭規定五所定要件，亦不符合系爭規定二所定評議人數門檻，於此情形下，即不能審理案件（大法官人數在 14 人以下時類推之）。此外，於大法官未參與評議的人數中包含迴避及其他原因時，究應適用何一評議及評決人數門檻，亦欠缺相關規定。例如大法官為 15 人，應迴避者為 8 人，此時固可適用系爭規定五及六為案件審理，但若應迴避者為 7 人，因請假等事由，無法出席評議者 1 人，此時不能出席評議者同為 8 人，？因不符合系爭規定五所定要件，亦不符合系爭規定二所定的評議人數門檻，不能為案件審理，其中的差異規定，顯然欠缺合理性。再者，於大法官迴避人數未超過 7 人，但未迴避的大法官人數未達 10 人的情形（例如大法官 15 人，迴避 6 人，或大法官 14 人，迴避 5 人，以下類推），既不適用系爭規定五的評議人數門檻，亦未達到系爭規定二所定評議人數門檻，從而不能審理案件，已如前述。但若迴避人數超過 7 人，縱未迴避的大法官人數未達 10 人的情形（例如大法官 15 人，迴避 8 人），？反而依系爭規定五及系爭規定六，得審理案件。如此其迴避人數少者，不得進行評議，迴避人數多者，？可為評議，其不合理處，亦甚為明顯。【109】

綜上，系爭規定五及六合併適用的結果，僅就大法官 15 人時，迴避 8 人的唯一情形，規定其評議及評決門檻，排除系爭規定二所規定的一般評議及評決門檻。不但無法處理前開唯一情形以外大法官參與評議門檻的問題，對於同一案件因大法官基於不同原因而同時未出席評議時，應適用何種評議及評決規範的問題，亦不能解決，實為掛一漏萬的立法，且就大法官因不同原因而未出席時，其評議

及評決門檻的差異，亦欠缺合理論據，明顯以法律規定影響大法官行使職權，違反憲法權力分立原則。【110】

（七）系爭規定七，紊亂憲訴法的施行日期，致大法官無法確定應適用的法規，違反憲法權力分立原則【111】

按法律的施行日期，為該法律制度、程序或依該法律發生法律效果的起始日，為法制的基礎，含糊不得。故中央法規標準法特於第 12 條明定：「法規應規定施行日期，或授權以命令規定施行日期。」依此，法規若未規定施行日期且未授權以命令規定施行日期者，該法規既未施行，自無效力可言。【112】

查司法院大法官審理案件法於 108 年 1 月 4 日修正公布名稱為憲法訴訟法及全文修正，並於第 95 條規定，自公布後 3 年（即 111 年 1 月 4 日）施行。因憲訴法新制何時施行，影響當事人權利至鉅，為配合此修正新制的施行，同法第 90 條及第 91 條分別規定施行前已繫屬案件的審理程序、受理要件及聲請人依據憲法判決得進行的救濟方式，同法第 92 條規定施行前已受送達的確定終局裁判，得否依修正的新制聲請裁判憲法審查及聲請期間等事項。嗣憲訴法於 112 年 6 月 21 日再修正公布第 1 條、第 33 條、第 53 條、第 59 條、第 63 條及第 95 條等條文，並於第 95 條增訂第 2 項規定修正條文施行日期，由司法院以命令定之，司法院並於 112 年 7 月 3 日以院台廳書一字第 11206006751 號令發布定自 112 年 7 月 7 日施行。因此，大法官所收受的聲請案，應依何日修正施行的法規為審查、審查後若為違憲判決者，究竟應發生何法律效果等，均應依歷次修正內容的施行日期，適用已施行的法規，自不待言。【113】

然而，本次憲訴法的修正，將修正前第 95 條第 1 項規定：「本法自公布後 3 年施行。」第 2 項規定：「本法修正條文施行日期，由司法院以命令定之。」刪除，僅規定為：「113 年 12 月 20 日修正之條文，自公布日起

施行。」（系爭規定七），至於規範 108 年 1 月 4 日修正條文施行日期的原條文第 1 項規定，及規範 112 年 6 月 21 日修正條文施行日期的原條文第 2 項規定，均遭刪除。以致於前開二次修正條文，竟欠缺施行日，不符中央法規標準法有關法規施行的要件。不但無法檢驗憲法法庭所進行聲請案件的審查，是否符合當時應適用的憲訴法。對於當事人於系爭規定七修正施行前已聲請尚未終結的案件，或施行後依法聲請的案件，究應以何時修正施行的憲訴法作為審查的依據，亦變得不明確，有礙法安定性要求，嚴重影響大法官職權的行使，明顯違反憲法權力分立原則，應屬無效。何況系爭規定七是規定系爭規定一至六的施行日期，系爭規定一至六既已牴觸憲法，則系爭規定七自亦牴觸憲法。【114】

三、114 年 1 月 23 日修正公布前的憲訴法第 95 條規定，於該規定本次修正公布後繼續適用【115】

系爭規定七牴觸憲法，應屬無效，已如前述，則修法前的原條文即憲訴法第 95 條的規定（含第 1 項及第 2 項規定），自不受系爭規定七修法的影響，於本次修法後仍繼續適用（司法院釋字第 499 號解釋意旨參照），俾大法官得依修正前憲訴法第 95 條的規定，適用應適用的憲訴法。【116】

四、本件業經裁判，核無暫時處分的必要，聲請人暫時處分的聲請，應予駁回。【117】

中　華　民　國　114　年　12　月　19　日

憲法法庭　審判長大法官　謝銘洋

大法官　呂太郎　蔡彩貞　陳忠五

尤伯祥

本判決由呂大法官太郎主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同意大法官	不同意大法官
第一項	謝大法官銘洋、呂大法官太郎、蔡大法官彩貞（違憲理由除憲法訴訟法第 30 條第 5 項、第 6 項違反權力分立原則部分外）、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	蔡大法官彩貞（違憲理由憲法訴訟法第 30 條第 5 項、第 6 項違反權力分立原則部分）
第二項	謝大法官銘洋、呂大法官太郎、蔡大法官彩貞、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	無
第三項	謝大法官銘洋、呂大法官太郎、蔡大法官彩貞、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	無

【意見書】

協同意見書：尤大法官伯祥提出，謝大法官銘洋、陳大法官忠五均加入。

部分協同

部分不同意見書：蔡大法官彩貞提出。

以上正本證明與原本無異。

書記官　陳淑婷

中　華　民　國　114　年　12　月　19　日