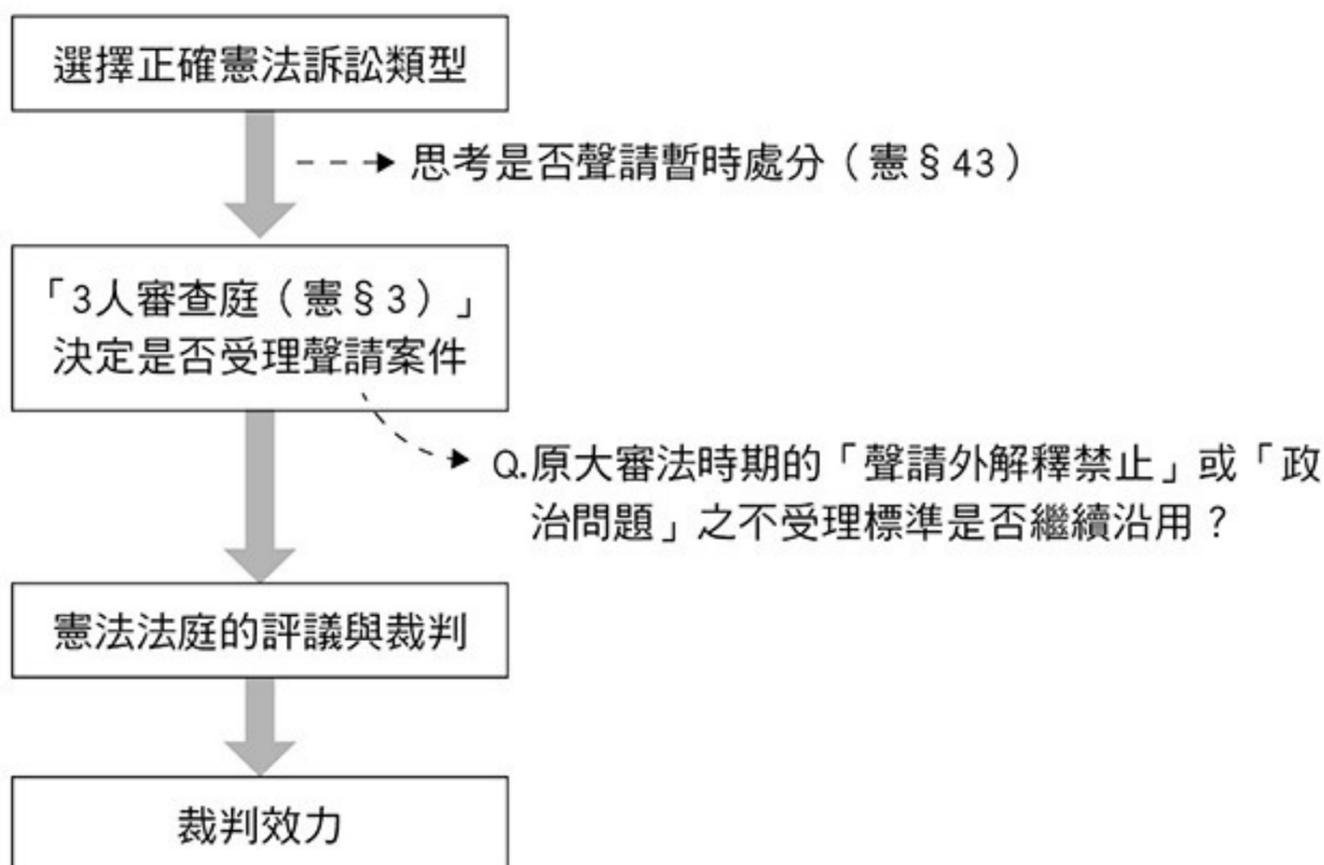


第一節 序言

壹 憲法訴訟概觀

鑒於聲請釋憲案件數量日增，類型越趨複雜，原司法院大法官審理案件法（下稱大審法）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等其他法制，不足之處端賴大法官遇案以解釋予以補充等。從而，立法院乃於民國108年1月4日全面修正大審法，並改稱為憲法訴訟法（下稱憲訴法），以重構憲法案件審理法制，並訂於民國111年1月4日正式施行（立法總說明參照）。

本章以下循下圖所示，依序說明準備律師、司法官考試之憲法訴訟法相關重點：



貳 憲訴法之性質——憲法法庭114年憲判字第1號判決 【憲法訴訟法修正案】

一、組織法與職權行使法之區別

按憲法法庭114年憲判字第1號判決（下稱114憲判1）所述，組織法與職權行使法之性質不同：

- 機關的組織法：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。
- 機關的職權行使法：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。

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§§61、76、82、89及憲§106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§§37、39～42、80、88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（憲增§7V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（判決理由第34段參照）。

二、114憲判1多數意見：憲訴法為大法官行使職權的程序規範；立法得制衡此大法官職權行使，但不得淘空

114憲判1認為，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；若立法院欲制定法律，制衡大法官的職權行使，自應符合此憲法意旨，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§§62、63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（判決理由第37段參照）。

三、蔡宗珍大法官、楊惠欽大法官、朱富美大法官共同提出之不同意「114年憲判字第1號判決」法律意見書（下稱3人不同意見）

3人不同意見認為，憲法明定司法院為國家最高司法機關，掌理各種審判事務，並設大法官15人，掌理解釋憲法、統一解釋法律及命令、總統副總統彈劾及政黨違憲之解散事項。故「司法院大法官15人」係得具體行使憲定職權之基本前提。另憲法第82條規定係採憲法委託立法方式，授權立法者制定司法院及各級法院之組織性法律，具體化司法院與各級法院之組織規範。憲法明定設於司法院之大法官15人，既為司法院之一部，自屬憲法第82條所定憲法委託立法之範圍。是「司法院大法官15人」之組織事項，亦應由立法者以法律定之，憲法就此已為明確之指示，絕未沉默。

憲法所定「司法院大法官15人」作為一合議整體，具有兩重意涵：

- (一) 憲法明定設於司法院之大法官人數應為15人，凡大法官人數不足15人者，即不合憲法規定，因而形成過渡性違憲狀態，分別享有大法官提名權、同意權之總統、立法院即負有協力盡快排除違憲狀態之憲法義務。
- (二) 憲法上之「司法院大法官15人」作為一整體，性質上必屬合議體，個別大法官僅屬組成法定合議體之構成員，憲定職權僅得由全體大法官組成之合議組織行使。基此，立法者固得以法律明定「司法院大法官15人」之具體組織形式，惟其組織設計仍須符合憲法所預設之合議體組織形式。

凡屬合議體組織，包括合議法庭組織，其法律特性之共通處在於合議體之組成、職權及其行使，必然基於外部規範；亦即基於法律地位上，外於且高於合議體之力所設定之組織依據，絕無可能由合議體成員「自主決定」合議體之組織依據。由此可知，合議體組織依據中，必應明定合議體有效組成，進而得作成有效決議之最低成員人數要件，即「組成法定人

數」要求，缺此前提性規範，個別成員即無從據以組成具有一定行為能力、得為有效決議之合議體。合議體成員集會時，如不符其組織依據所定組成法定人數之要求，就該次集會而言，合議體即未合法組成，法律意義上即不存在得行使職權之合議體，遑論作成有效決議。

憲法上之「司法院大法官15人」整體既應為合議體組織，則憲法第82條委託立法之事項範圍，自包括屬組織建構性要件之「組成法定人數」要求。凡此事項，均應由立法者本於憲法委託與授權，以法律明定之，既非「司法院大法官15人」，更非作為其成員之個別或部分大法官所得置喙。申言之，憲法就「司法院大法官15人」整體之組織事項，既未自為完整規定，而係明文委託立法者以法律定之，大法官即無從直接依據憲法行使職權。故大法官或大法官依法組成之合議體，從未享有所謂「組織自主權」，無權自行決定大法官之組織形式與合議體組成法定人數要件。

綜言之，三位大法官認為合議體係依其組織依據之組成要件規定而成立，成立後則須另依權限與程序相關規定，始得作成決議；其決議再依相關效力規定，產生法定效力。故合議體成立、作成有效決議及決議效力三者，其合法性係分由不同規範所支持，彼此並無相互依存或「補位」之關係。就憲法法庭而言，合議庭如何合法成立，屬於組織法問題，而合議庭如何做成有效決議，屬於職權行使法問題，彼此分立；而合議庭組成違法，其職權行使自亦違法。

四、小結

憲法法庭應有多少人參與評議，始得合法作成判決，究屬組織法或職權行使法問題？

- ┌ 多數意見→著重在判決作成之職權行使，性質屬職權行使法；
- └ 3人不同意見→著重在評議人數之組成，性質屬組織法。

然而，3人不同意見之所以堅持憲訴法第30條規定屬組織法性質，其目的乃欲藉由憲法第82條規定：「司法院及各級法院之組織，以法律定之。」推導出憲訴法第30條乃立法者本於憲法委託與授權所制定，在未被宣告違憲前，憲法法庭應受絕對拘束。惟即便如3人不同意見所主張：「法律有兩種，一是立法者依憲法委託所制定之憲法機關組織性法律，二是立法者本其立法權與立法形成自由所制定之法律，定立法內容；前者屬立法者依憲法委託規定所制定之法律，具有『憲法從屬性法律』之性質，乃憲法之延伸，自為憲法委託立法規定之憲法效力所涵蓋。」使憲訴法第

30條規定具有憲法延伸效力；但即便是直接具有憲法效力之修憲條文，釋憲實務都肯認能進行違憲審查了，更何況僅具憲法延伸效力的憲訴法第30條；而若肯認憲法法庭能對之進行違憲審查，卻又主張憲法法庭能否啟動違憲審查，要先受該規定拘束，恐生自我矛盾之感。試想：若憲訴法第30條修訂為：「判決，除本法別有規定外，應經大法官15人參與評議，14人同意。」倘還是主張在未被宣告違憲前，憲法法庭應受絕對拘束，則形同架空憲法所設之違憲審查制度。

白話的說：3人不同意見堅持憲訴法第30條規定屬組織法性質，然後連結憲法第82條規定，推導出憲訴法第30條乃立法者本於憲法委託與授權所制定，在未被宣告違憲前，憲法法庭應受絕對拘束。而當多數意見回應說：「但憲訴法第30條使違憲審查變得不能」，3人不同意見卻又回應：「這不是法律不能，是政治不能（肇因於總統不提名、立法院不同意），不歸憲法法庭管」。但既說「這不是法律不能」，不就是預先審查該法律了嗎？這話的反面不就是說「如果是法律不能」，就能夠審查，那又何來「絕對拘束」的主張！？

第二節

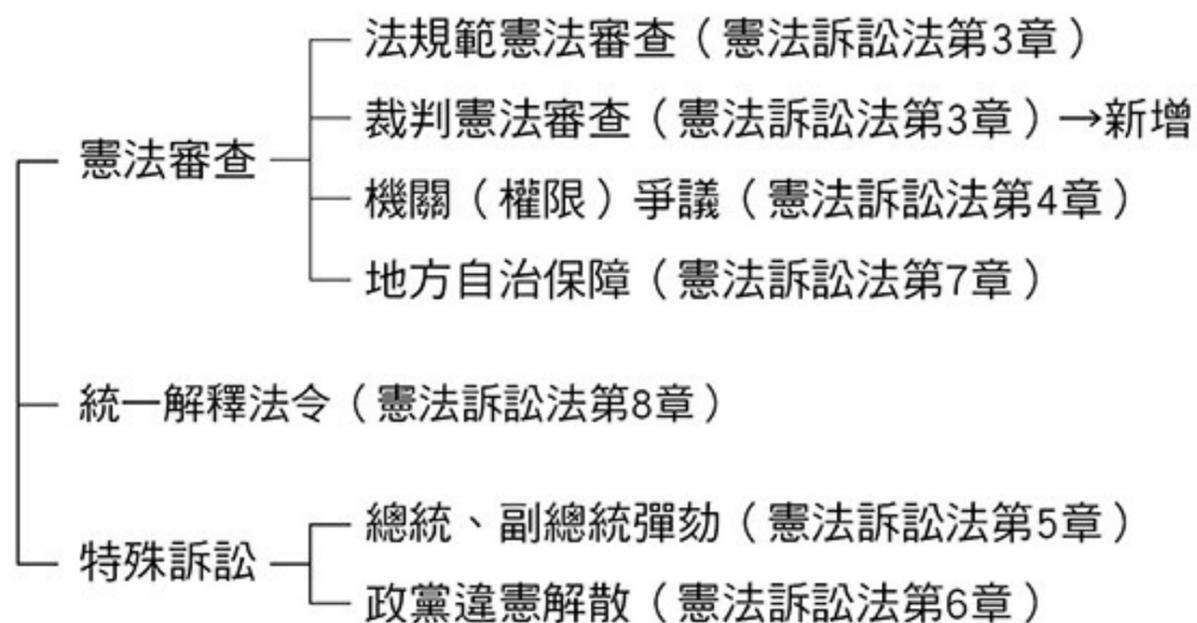
選擇正確憲法訴訟類型

壹 訴訟類型

憲法訴訟法第1條

- I 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、統一解釋法律及命令案件。
- II 其他法律規定得聲請司法院解釋者，其聲請仍應依其性質，分別適用本法所定相關案件類型及聲請要件之規定。

憲訴法第1條規定憲法法庭審理之案件類型：



憲法審查乃憲法訴訟之核心（大宗）案件類型，乃真正關於憲法爭議之訴訟案件，至於「總統、副總統彈劾案件」、「政黨違憲解散案件」及

「統一法令解釋案件」，則屬司法違憲審查以外之特殊訴訟類型。¹

一、憲訴法第1條第1項規定為「例示」訴訟類型——憲法法庭111年憲判字第6號判決

憲訴法第1條第1項規定之憲法訴訟類型，究為「列舉」？抑或「例示」？學者吳信華認為憲法訴訟法第1條規定之憲法訴訟類型應為「列舉規定」，即大法官所能行使釋憲權限的範疇即以憲法訴訟法所明文之類型為限，而與行政訴訟法之例示行政訴訟類型有別；大法官不得以憲法守護者之地位、保障人民權利、或法政策上之考量等目的，自行創設、擴張訴訟類型。²然而，憲法法庭於111年憲判字第6號判決採「例示規定」主張：「於憲訴法施行後，除本庭就憲訴法無明文規定之訴訟類型或程序（如不涉及變更先前解釋或判決之聲請補充等），仍得本於程序自主權而受理外……。」（判決理由第41段參照）

二、憲訴法第1條第2項顯示憲訴法獨占訴訟類型及聲請程序之規範權

依憲法訴訟法第1條第2項規定：「其他法律規定得聲請司法院解釋者，其聲請仍應依其性質，分別適用本法所定相關案件類型及聲請要件之規定。」顯示憲訴法應係獨占了憲法訴訟類型及聲請程序之規範權，只要是憲法訴訟之提起，應即優先適用憲法訴訟法之規定；其立法意旨是為了排除其他法律自訂憲法訴訟類型的空間，參見111年憲判字第6號判決理由書第41段之論述：「按憲訴法第1條第2項規定之文義及立法意旨係指，縱使其他法律（如地制法第30條第5項、第43條第5項及第75條第8項、公民投票法第30條第3項等規定）另有得聲請司法院解釋之規定，然於憲訴法施行後，除本庭就憲訴法無明文規定之訴訟類型或程序（如不涉及變更先前解釋或判決之聲請補充等），仍得本於程序自主權而受理外，其他法律所定得聲請司法院解釋者，仍須符合憲訴法所定之各該訴訟類型

1 參閱林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，《憲法——權力分立》，新學林，2022年11月4版，72頁。

2 參閱吳信華，《憲法訴訟基礎十講》，元照，2022年7月2版，80～81頁。

及其要件，始得受理。」³

學者黃昭元認為，在憲訴法施行前，除了大審法外，亦有其他法律自行規定聲請司法院大法官解釋的特殊事由，例如地方制度法第30條第5項、第43條第5項及第75條第8項、公民投票法第30條第3項，都規定在一定情形時，得聲請司法院解釋；但除了地方制度法規定的聲請事由可能涉及憲法解釋外，其他規定所定之聲請事由應該都不是憲法解釋案件，至多是統一法令解釋類型。公投法第30條第3項，在憲訴法施行後，應不符合任何訴訟類型之要件，在解釋上應屬具文；就此，應修法另定其爭端解決途徑，例如行政訴訟。至於地方制度法之規定類型，則應改依憲訴法第82條及第83條決定是否受理。⁴

3 惟學者吳信華則持不同意見認為，憲法訴訟法並未獨占憲法訴訟類型之規範權，而允許立法者透過其他法律，規範其他獨立的憲法訴訟類型，例如地方制度法第30條第5項、第43條第5項、第75條第8項，或公民投票法第30條規定之憲法訴訟，因而主張憲法訴訟法第1條第2項規定內容應有錯誤，蓋此項規定將其他法律所規定之各種獨立的訴訟類型完全歸類，且須套用至憲法訴訟法的各種類型中，顯有不當；正確的理解應為：以地制法為例，其三種釋憲規定乃係獨立的訴訟類型，並無法、亦無必要被涵括至憲法訴訟法的各種訴訟類型中。參閱吳信華，〈依「地方制度法」之聲請釋憲——釋字第527號解釋評析〉，《月旦裁判時報》第100期，2020年10月，41～42頁。

4 參閱林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，《憲法——權力分立》，新學林，2022年11月4版，126～127頁。