

公法判解

國會議長警察權與國會自律

司法院大法官解釋第499號

【實務選擇題】

下列何者不屬於立法院國會自律權之行使？

- (A)訂定議事規則
- (B)決議召開臨時會
- (C)決議將立法委員送交黨紀處分
- (D)同意檢察機關於會期中逮捕立法委員

答案：C

【裁判要旨】

一、憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行為，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。國民大會依憲法第二十五條、第二十七條第一項第三款及中華民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第一條第三項第四款規定，係代表全國國民行使修改憲法權限之唯一機關。其依修改憲法程序制定或修正憲法增修條文須符合公開透明原則，並應遵守憲法第一百七十四條及國民大會議事規則有關之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。是國民大會依八十三年八月一日修正公布憲法增修條文第一條第九項規定訂定之國民大會議事規則，其第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。而修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。國民大會於八十八年九月四日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序牴觸上開公開透明原則，且衡諸當時有效之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，亦屬有違。依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民

大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第一百三十三條規定或本院釋字第331號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。

二、國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權亦為憲法所賦予，基於修憲職權所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文雖處於同等位階，惟憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。

【爭點說明】

(一) 國會自律的內容

我國憲法對國會自律並無明文。然依據大法官解釋及憲法整體原則，仍可導出議會自治的正當性基礎。依據釋字342號：「國會行使立法權之程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，議事規範如何踐行係國會內部事項。」；釋字381號：「民意代表機關其職權行使之程序，於不牴觸憲法及法律範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，學理上稱為議會自律或議會自治。」大法官釋字第499號亦再次肯認上述見解。另，大法官釋字第632號接續提出在「不動搖憲法之權力分立制度及危害民主憲政秩序」前提下，議會享有自主決定權。

而國會自律的內容涉及與其目的相關，是為健全議會且使其有效行使職權，應包含行使立法權之組織與程序。故應肯認國會享有一定自治權，得自我立法，而得完成其憲法任務。

(二) 國會自律的範圍

國會自律原則乃是認為議會必須藉助議事規則以規範議員參與議事過程。依此，為確保行使職權之自主性與獨立性，議事規則必須由議會自行制定。主要範疇是議會內容及內部紀律。其內容主要包含三項：1.與議事過程有關者；2.國會內部組織事項；3.為維持國會內部秩序者。另，大法官亦任國會自律應有其界限，並提出重大明顯瑕疵理論。按大法官釋字第499號：「是國民大會依八十三年八月一日修正公布憲法增修條文第一條第九項規定訂定

之國民大會議事規則，其第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。而修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。國民大會於八十八年九月四日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序牴觸上開公開透明原則，且衡諸當時有效之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，亦屬有違。依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第一百三十三條規定或本院釋字第三三一號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。

(三) 國會議長警察權應屬國會秩序權的一環，應屬國會自律之範圍。

1. 秩序權之功能在於維持議場秩序，且為使議事過程能順暢進行，對於違反議事規則者，會議主席得予警告、制止，甚至是驅離會場。
2. 而警察權乃秩序權之下位概念。國會之所以擁有警察權，乃是指國會得享有原本屬警察機關之權限。此乃為維護國會秩序之特定空間性要求。按警察權本質在於維護公共安全並排除危險，因此，國會所享有之警察權應僅限於議會建築物內及議事進行過程。進而言之，國會警察權排除一般警察機關之管轄，亦即，若未經議長招喚，警察不得進入國會內部行使職權，形式意義等同於議長行使警察權。

【相關法條】

憲法第25、27、133、174條

憲法增修條文第1、4、9、10條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！