解釋字號	釋字第342號
解釋公布院令	中華民國 83年04月08日
解釋爭點	立法院就國安會議等三法之審議程序得為釋憲機關審查？
解釋文	立法院審議法律案，須在不牴觸憲法之範圍內，依其自行訂定之議事規範為之。法律案經立法院移送總統公布者，曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象。是以總統依憲法第七十二條規定，因立法院移送而公布之法律，縱有與其議事規範不符之情形，然在形式上既已存在，仍應依中央法規標準法第十三條之規定，發生效力。法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。關於依憲法增修條文第九條授權設置之國家安全會議、國家安全局及行政院人事行政局之組織法律，立法院於中華民國八十二年十二月三十日移送總統公布施行，其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，但尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定。除此之外，其曾否經議決通過，因尚有爭議，非經調查，無從確認。依前開意旨，仍應由立法院自行認定，並於相當期間內議決補救之。若議決之結果與已公布之法律有異時，仍應更依憲法第七十二條之規定，移送總統公布施行。 1
理由書	依民主憲政國家之通例，國家之立法權屬於國會，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。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重，學理上稱之為國會自律或國會自治。又各國國會之議事規範，除成文規則外，尚包括各種不成文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通，而由作此主張之議員或其所屬政黨自行負擔政治上之責任。故國會議事規範之適用，與一般機關應依法規嚴格執行，並受監督及審查之情形，有所不同。 1 立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權，憲法第六十二條定有明文。立法院行使職權之程序，憲法雖未詳加規定，惟其審議法律案，須依議事規範為之，而議事規範係由立法院組織法、議事規則及議事慣例等構成，與一般民主憲政國家國會所享有之自律權，並無二致。立法院於審議法律案過程中，曾否踐行其議事規範所定程序乃其內部事項，除牴觸憲法者外，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象，此在各國實務上不乏可供參考之先例。美國聯邦最高法院一八九0年裁判認為：法案經國會兩院議長署名送請總統批准並交付國務卿者，即應認該法案已經國會通過，無須審酌國會兩院之議事錄及有關文件。此係基於權力分立，各部門平等，互相尊重之意旨，司法機關就此等事項之審查權應受限制（見Field v. Clark, 143 U. S. 649）。日本最高裁判所一九六二年裁判認為：警察法修正案既經參眾兩院議決，並循法定程序公布，法院唯有尊重兩院之自主性，不應就上訴論旨所指有關制定該法議事程序之事實加以審理，進而判斷其有效或無效（日本最高裁判所大法庭一九六二年三月七日判決）。德國聯邦憲法法院一九七七年裁判亦認為：議會之議事規範除牴觸憲法者外，有關議事進行及紀律等事項，均屬議會自律之範圍。法律在審議過程中曾經不同黨派之議員參與協商，提付表決時又無基本爭議，則於表決時，不論出席人數如何，若未有至少五人以上議員之質疑，而經確認其無決議能力，即於決議之效力不生影響(BVerfGE 44, 308ff.)。此等判例所含國會議事實務之細節，雖因各國制度有異，難期一致，然其尊重議會自律之理念，則並無不同。是以總統依憲法第七十二條規定，因立法院移送而公布之法律，縱有與其議事程序不符之情形，然在形式上既已存在，依中央法規標準法第十三條之規定，仍生效力。 2 法律因牴觸憲法而無效，固不以其內容牴觸憲法者為限，即其立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法之重大瑕疵者（如未經憲法第六十三條之議決程序），則釋憲機關仍得宣告其為無效。然如其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，尚有爭議，並有待於調查者，則事實尚未明顯。依司法院大法官審理案件法第十三條第二項規定，大法官解釋憲法得準用憲法法庭之規定行言詞辯論，乃指法律問題之辯論，與宣告政黨違憲事件得調查證據之言詞辯論，有所不同，即非釋憲機關所能審究，且若為調查事實而傳喚立場不同之立法委員出庭陳述，無異將政治議題之爭議，移轉於司法機關，亦與憲法第七十三條之意旨有違，應依議會自律原則，仍由立法院自行認定之。關於依憲法增修條文第九條授權設置之國家安全會議、國家安全局及行政院人事行政局三機關，其組織應以法律定之。行政院提出各該機關組織之法律草案後，立法院於同條第三項所定期限屆滿前審議，並經總統於中華民國八十二年十二月三十日依立法院同日（八二）院台議字第四0一八、四0一九及四0二0號咨文公布施行。其通過各該法律之議事錄，雖未經 3

確定，但非議事日程上之討論事項，尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定，亦即並非足以影響各該法律成立之重大瑕疵。至除此之外，其瑕疵是否已達重大程度，則尚有爭議，立法院當時議事情形混亂，導致議事錄迄未確定，各該法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言。依前開說明，應由立法院於相當期間內議決補救之。若議決之結果與已公布之法律有異時，應更依憲法第七十二條之規定，移送總統公布施行。其生效日期，則得依中央法規標準法第十二條及第十三條之規定決定之。

大法官會議主席　院　長　林洋港

大法官　翁岳生　翟紹先　楊與齡　李鐘聲

楊建華　楊日然　馬漢寶　劉鐵錚

鄭健才　吳　庚　史錫恩　陳瑞堂

張承韜　張特生

意見書、抄本等文件

協同意見書：　大法官 馬漢寶

本件解釋，其理由書節錄外國判例文字作為理由書之內容，本席認為此一方式欠妥，爰提協同意見書，說明其理由如次：

中華民國司法院大法官解釋憲法及統一解釋法律與命令，除依法應參考制憲、修憲及立法資料外，自得於審查過程中參考內外國之判例、學說、習慣等其他相關資料。惟解釋文及解釋理由書之文字，係大法官基於中華民國憲法及法律規定，本個人之知識、智慧與經驗，獨立而合議所作成，有其本身之權威與尊嚴，而不宜仰仗外來之助力，包括外國之資料在內。外國資料之引據，主要在於案件審查過程中，用以支持及加強對於解釋文及解釋理由書提出之見解，使其更具說服之力。本件解釋理由書，分別節錄與美國聯邦最高法院一項，判決日本最高裁判所一項判決及德國聯邦憲法法院一項裁判有關之文字，作為理由書之內容。該三案之事實與爭議與本件解釋案之事實與爭議，均頗有出入，而並非無可質疑之處，致節錄各案有關文字，煞費心機，徒增大法官對此段文字所負之責任。

依本席之見，上述外國判例，即使認為「其尊重議會自律之理念，則並無不同」，而具有參考價值，亦宜以下列二種方式處理：

（一）首先宜用加（註）方式，即在理由書「此在各國實務上亦不乏可供參考之先例」下加（註）字，然後將節錄上述三國判例之文字記入於理由書後所加之（註）內。加（註）為學術性文字通用之方式，其可取之處，在於（註）內文字較具舉例與參考之意，即所舉之例僅供參考，並非必限於此是。司法院大法官之解釋如未曾用過加（註）方式，則既然法無明文禁止，何妨開此一例，亦可略增大法官解釋之學術性。

（二）其次可採括弧方式，即在「此在各國實務上亦不乏可供參考之先例」下加括弧（如.....），然後記入節錄三項外國判例之文字。如此亦可達到提供參考之目的，並得減輕對節錄文字所負之責任。

本席提出上述意見，主要在呼籲今後如必須引用外國資料，其宜採之方式，不再將外國資料直接用於解釋文或解釋理由書內，而係於解釋理由書後採加（註）方式。不得已時，再用正文內加括弧之方式。如此，一則可利用堪供參考之外國資料，以加強大法官解釋之依據，一則亦可顧及並維護中華民國大法官解釋本身之權威與尊嚴。

不同意見書：　大法官 楊建華

中華民國憲法增修條文第九條第一項、第二項規定「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局」，「行政院得設人事行政局」。因上述三機關原係依動員戡亂時期臨時條款所設置，動員戡亂時期終止後，其機關組織法規失所依據，故上述增修條文第三項又規定「前二項機關之組織，均以法律定之，在未完成立法程序前，其原有組織法規得繼續適用至中華民國八十二年十二月三十一日止」。因之，如總統基於上述憲法增修條文之授權，決定設置國家安全會議及國家安全局，行政院亦基於上述憲法授權，設人事行政局，立法院即應於上述期限內完成三機關組織之立法，究應為如何內容之立法，固有其實質上審查權，但憲法增修條文規定應依法律訂定之事項，立法院自有如期審議之憲法上義務。新組織法如不於期限內完成立法程序，則該三機關之組織，即有法律真空狀態，立法院院會主席未遵守議事程序行事，固有其不得已之苦衷。多數大法官認為總統據立法院移送而公布之法律，縱有與議事規範不符情形，然在形式上既已存在，仍發生效力，其安定憲政秩序之至意，亦值欽佩。惟本席研究程序法，基於「程序正義」原則，仍有左列疑慮，未敢遽予同意，茲述明意見如左：

一、中華民國憲法第七十八條規定，司法院解釋憲法並有統一解釋法律及命令之權。司法院大法官審理案件法第四條第一項第一款及同法第五條第一款規定，適用憲法發生疑義，即得聲請解釋。憲法所稱之「法律」，依憲法第一百七十條規定，須經立法院「通過」，總統公布。而立法院「通過」法律案，依憲法第六十三條規定，則須經「議決」程序，必須經「議決」程序後「通過」之法律，始得「移送」總統，總統始應依憲法第七十二條規定於十日內公布之，亦即必須經「議決」、「通過」、「移送」、「公布」之程序，始應生憲法上「法律」之效力。是否為上述「憲法」上之「法律」，自為憲法疑義，司法院大法官應屬有權解釋。

二、司法院大法官對是否為憲法上之法律，既應有權解釋，照前述憲法規定，在立法院必須先「議」後「決」，程序上方有「通過」之可言，若「議而未決」或「決而未議」或「未議未決」，即難認為已具備「法律」之基本成立要件。欠缺法律之基本成立要件者，應非憲法上之「法律」。

三、多數大法官既認為「法律因牴觸憲法而無效，並不以其內容牴觸憲法者為限」，「法律案之立法程序有不待調查事實，即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者（如未經憲法第六十三條之議決程序），則釋憲機關仍得宣告其無效。」則在「議而未決」、「決而未議」、「未議未決」之情形，依本席意見，應認係違反法院成立基本規定之明顯重大瑕疵，與憲法第六十三條「議決」後始能「通過」之規定不符。

四、多數大法官又認為「其瑕疵是否已達足以影響法律成立之違憲程度，如尚有爭議，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對此事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解釋。」其意似係指本件三法案是否有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵，尚有爭議，有待調查，故作本件內容之解釋。

五、惟公眾週知而於社會上已顯著之事實，行使司法權者，即應據以認定該顯著之事實，不容再加爭議，亦無須再作證據調查，此為程序法上之原則（例如立法院長為劉松藩先生，若有人爭議實為連戰先生，豈非世外之人）。立法院於八十二年十二月三十日中午之全院委員會議，完全未朗讀三法案之內容，更未經任何討論，無「議」之可言，混亂中亦不知表決結果，即逕由主席宣示「通過」，此種狀況，當晚臺北各電視台均作現場報導，國人有目共睹，翌日臺北各大報紙均將此「未議未決」之情形，大幅刊登，此雖為媒體報導，但立法院本身出版之公報，亦有類此之記載（八十三卷二期四三、四四頁），其具有未經「議決」之明顯重大瑕疵之事實，欠缺法律成立之基本規定，已為公眾所週知，於社會上極為顯著，大法官為社會一份子，當非視而不見，若謂此種事實，尚有「爭議」，「並非明顯」，仍待調查認定，本席實未敢同意。

六、多數大法官引用外國判例參證，多方解說，用心良苦，無論所引判例之各別情節，與本件情形未必完全相同，在我國國會議事尚未臻於正常之際，本應「取法乎上」，各該判例是否為不易之鐵則，非無爭論。此例一開，嗣後各級議會均可不遵議事程序規範，將「議而未決」或「決而未議」、「未議未決」之法案，逕由主席宣示通過，移送公布，此對於我國民主制度與地方自治，是否將有負面影響，不待煩言而解。

七、多數大法官認為上述三法案，在形式上既已存在，仍生效力，又認為「應由立法院自行認定，並於相當期限內議決補救之」。設立法院延不補救，此項未經「議決」「通過」即移送公布之法律，其效力即將持續存在，而憲法規定之「議決」、「通過」、「移送」、「公布」程序，則僅餘「移送」、「公布」而已。如「議決」、「通過」之程序可以省略，則立法院是否為人民選出代表之「合議體組織」，即成問題，此尚有何「民主」、「議會」、「立法」可言。

八、本件三法案如認有明顯重大瑕疵，非為憲法上之法律，立法院即應就原草案另經審議程序表通過，移送總統公布，其施行日期如溯及既往，定為「自中華民國八十三年一月一日起施行」，當可彌補其組織法之真空狀態，並非無解決之途。若其內容有異議時，乃為無可奈何之事，此正足以為嗣後應重視立法程序之警惕，對民主政治之長遠發展，必將具有正面影響。

綜上所述，本席在維持當前憲政秩序之安全性與促進正常民主發展之長遠性，兩者之間，幾經思考，寧願選擇後者，勇敢提出不同意見書如上。

相關法令

- 憲法第37條(36.01.01)
- 憲法第62條(36.01.01)
- 憲法第63條(36.01.01)
- 憲法第72條(36.01.01)
- 憲法第73條(36.01.01)
- 憲法第170條(36.01.01)
- 憲法增修條文第9條（80.5.1.公布）(80.05.01)
- 中央法規標準法第12條、第13條(59.08.31)
- 司法院大法官審理案件法第13條第2項(82.02.03)

相關文件

抄立法院立法委員謝啟大等五十八人聲請書

主 旨：本院謝委員啟大等五十八年，為立法院審議「國家安全會議組織法草案」、「國家安全局組織法草案」、「行政院人事行政局組織條例草案」明顯未經立法院完成二、三讀議決程序，即由總統依據憲法第三十七條及第七十二條公布，發生適用憲法此二條文之疑義。爰依「司法院大法官審理案件法」第五條第

一項第三款及第八條第一項之規定，聲請大法官會議解釋。
說 明：

壹、聲請解釋憲法之目的
一、憲法第三十七條規定：「總統依法公布法律.....」，第七十二條規定：「立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公布之.....。」因此可知，總統雖享有公布法律之權限，但此權限之實施，必須是在立法院依據憲法第六十三條議決法律案完成通過程序之後，乃可實施。立法之權完全由立法院享有，並非由總統分享。
二、立法院由人民所選舉之立法委員所組織成立，代表民意議決法律案。依照憲法第七十六條之規定，制定「有立法院組織法」，復依該法第十七條制定有「立法院議事規定」。一切立法程序必須依照此一系列法律實踐，才能在通過法律之後，送請總統公布施行。此一過程為立法院本身實踐憲法上職權之重要程序，並已有長久之憲政實踐習慣，可供遵行。
三、民國八十二年十二月三十日立法院明顯未完成「國家安全會議組織法草案」、「國家安全局組織法草案」、「行政院人事行政局組織條例草案」三項法律案之議決程序，即由立法院部分成員將之送交總統公布。此一做法倘若不經 貴院釐清，將嚴重破壞憲法第七十二條之分權精神，破壞立法權之合法實踐，道成憲政秩序上的混亂。爰特提請 貴院大法官會議解釋，以防杜爾後類似事件之發生，並廓清上述三法案之誤經總統公布並不生法律上效力之事情，以保障憲法之真義。

貳、疑義及爭議之性質與經過
一、立法院於八十二年十二月三十日（星期四）中午十一時五十六分進行第二屆第二會期第二十八次會議時，突由饒穎奇委員等三十六人，依立法院議事規則第二十條提議變更議程，將「國家安全會議組織法草案」、「國家安全局組織法草案」、「行政院人事行政局組織條例草案」等三案，從委員會抽出，改列為討論事項第一、二、三案併案討論，並請以記表決逕付二讀。此一提議經「表決」及「重新表決」通過後，主席王金平立法委員於混亂的場面中，並未依照立法院議規則第三十三條至第三十七條之規定：「朗讀」議案、「廣泛討論」、「逐條討論」、「表決」.....，即於十二時三十三分在主席台上宣布上述三法案「通過」。當時引發之議場混亂與吵鬧，非僅已藉由電子媒體、報紙媒體傳佈全國，並已記入「立法院公報」第八十三卷第二期第四十頁至第四十四頁。
二、在不到四十分鐘之內，將社會上眾所矚目，涉及憲法上總統與立法權關係之三大富有爭議之法案，於未經二、三讀之情況下，宣布為「通過」，並即送請總統立即公布。倘若此一立法程序可被接受，我國已無民主法治可言。
三、到底總統依據憲法第三十七條及第七十二條公布之上述「國家安全會議組織法」等三法律是否為依法公布實施之有效法律，業已引發立法院及國人嚴重之意見分歧。八十三年一月四日上午十時四十分，立法院各政黨及無黨籍委員代表協商簽訂一書面協議指出：「立法程序二、三讀尚有爭議，繼續審查（上述三法案）」之後，立法院已再度就上述三法案進行審查工作，形成「法律已經總統公布實施，法案仍在立法院審查」之怪異情況。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解
一、基於立法權為憲法明文賦予民選立法委員組成之立法院的理由，有必要藉由司法權之解釋，確定下列二項：
第一、憲法第三十七條及第七十二條所賦予總統公布法律之權限，其實施必須遵守條文中所訂在「法律案通過後」乃得進行之規定，以維護憲政分權之理念。
第二、總統實施其「公布法律」之權，必須尊重第七十二條中所規定「十日內」之時間規定，在「是否已經立法院通過」尚有明顯爭議的情況下，不應輕率公布，放棄憲法上所賦予之十日猶豫期限，而造成法制上的混亂局面。
二、法律上任何權力之行使，均必須依誠實信用之方式為之，並不得為惡意之目的而踰越常軌。此為世界上文明國家對法律上權力行使之共通限制。本案因立法院明顯未完成上述三法案之二、三讀程序，依憲法第七十二條之明文規定，尚不存在可供送請總統公布之「法律」。因此，總統於八十二年十二月三十日下午所倉促公布之所謂「法律」，因未經憲法所規定之立法程序，不能發生任何法律上之效力。

肆、關係文件之名稱及件數
一、國家安全會議組織法草案一件。

二、國家安全局組織法草案一件。
三、行政院人事行政局組織條例草案一件。
四、立法院公報第八十三卷第二期一件。
五、立法院公報第八十三卷第三期一件。
六、總統公布「國家安全會議組織法」、「國家安全局組織法」、「行政院人事行政局組織條例」三法令一件。
七、立法院八十三年一月四日國民黨、民進黨、新黨及無黨籍委員代表協商協議書影本乙件。

中 華 民 國 八 十 三 年 一 月 十 一 日

聲請人：
謝啟大 趙少康 王建 黃信介 姚嘉文 關 中 陳癸淼
翁大銘 余玲雅 周 荃 葉憲修 李慶華 郁慕明 朱高正
侯海熊 林正杰 廖永來 尤 宏 沈富雄 魏耀乾 郭石城
呂秀蓮 趙琇娃 高巍和 葉菊蘭 劉瑞生 陳清寶 彭百顯
陳志彬 邱垂貞 賴英芳 翁金珠 方來進 林濁水 張文儀
洪昭男 謝聰敏 陳婉真 劉文慶 朱星羽 戴振耀 林瑞卿
洪奇昌 周伯倫 黃煌雄 蔡同榮 林光華 柯建銘 張俊雄
廖大林 黃爾璇 黃昭輝 蘇煥智 葉耀鵬 許添財 陳光復
蘇嘉全 李慶雄
（本聲請書附件略)

抄立法院立法委員林濁水等五十八人聲請書

一、聲請解釋憲法之目的
法律之所以具有約束力，行政機關之所以必須依法行政，在於法律由代表人民的立法機關通過，符合人民自我約束之民主原則。憲法第一百七十條規定，本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。國家安全會議、國家安全局及人事行政局三組織法未經立法院「通過」，總織即加以公布，造成該三項組織法是否因程序上違憲而為無效之「法律」的爭議。聲請人據此聲請解釋憲法，以釐清憲法所稱之法律的真義及總統公布之三項組織「法律」是否因牴觸憲法而無效之疑義。
爰依據司法院大法官審理案件法第四條第一項第一、二款、第五條第一項第三款提請大法官解釋。

二、疑義之性質與經過及涉及憲法條文
1 疑義之性質與經過
國家安全會議、國家安全局、人事行政局三組織法自從送進立法院審議以來，即因其高度的爭議性而遲遲無法審查，尤其是國家安全會議、國家安全局兩組織法涉及憲政體制的定位。
八十二年十二月十三日，法制委員會召委陳健民首度將國家安全局組織法案排委員會，由法制、國防聯席會議審查。當天陳健民主席未完成法案審查程序即決定將法案送交院會二讀。十二月十五日，陳健民召委將國家安全會議排入委員會，由法制、國防、內政、外交四委員會審查，當天主席亦同樣未經委員會審查完畢即決定將法案交付院會二讀。十二月二十日，法制委員會召開聯席會，繼續審查國家安全局、國家安全會議組織法，聯席會除決定更改議事錄，以臺立法二字第零一五九號公文撤回前述陳健民主席行文秘書處之公文外，並決定國家安全會議組織法退回行政院不予審議。十二月二十七日，王建召委繼續召開委員會審查國家安全局組織法，並且審查完畢，提報院會處理。在人事行政局組織法方面，亦分別於十二月二十二日、十二月二十九日經法制委員會審查完畢，提報院會處理。
嗣後十二月三十日，立法院院會經饒穎奇委員動議變更議程，將國家安全會議、國家安全局、人事行政局

三組織法自委員會中抽出，列為院會討論事項第一、二、三案。其後主席未處理委員會之審查結果，而宣布將國民黨籍廖福本等三立委領銜提出之三組織法逕付二、三讀。

院會主席雖宣布將該三項法案二、三讀，惟院會當場無人知道主席所處理之標的為何，亦即委員會之審查結果或三委員所提出之新法案。不管如何，主席在處理時均未大體討論，亦無條文朗讀，更未逐條審查。當時議場混亂，無人知道確切的表決數目。更嚴重的是，立法院法制等委員會已經決定國家安全會議組織法不予審議，國安局組織法、人事行政局組織條例亦經委員會審查修正通過，然院會當場無人確知院會表決的標的為何，通過的組織法內容是什麼。

現該三法案未經立法院三讀通過，總統立即於當日經行政院副院長代行連署，公布三組織法。造成該三個組織法是否為有效之法律的疑義。

2 涉及之憲法條文

依憲法第一百七十條規定，「法律」必須經過立法通過，總統公布兩道程序。憲法第七十二條亦規定，立法院法律案通過後，移送總統府及行政院。審議法律為立法院權限（憲法第六十三條），非經立法院通過者，因不符合憲法所定之程序，而無憲法所稱之法律的效力。

現總統所公布三組織法，既未完成憲法第七十二條、第一百七十條所定之程序，該三項組織法已因憲法第一百七十一條之規定，因程序牴觸憲法而無效。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之理由與立場

聲請人認為總統所公布的該三項組織法，不符合憲法所定的立法程序，非有效的法律。理由如下：

1 憲法所稱之法律不得牴觸憲法，不僅指法律的實質內容不得牴觸憲法，法律的立法程序亦不得抵觸憲法。兩者之一牴觸憲法均屬於違憲而無效之法律。

2 經立法「通過」，當指立法院依其議事規則三讀討論通過。而議事規則規定的三讀最低限度必須有討論的程序。（參見議事規則第二十九、三十條）。

3 當天三項法案雖然已經依立法院議事規則變更議程，列入討論事項。惟院會所處理者，並非法制委員會對該三法案的審查結果，而是饒穎奇委員重新提出的新議案。院會未處理委員會之審查結論已違反議事規則第三十條，而院會既然處理饒委員提出之新議案，該新議案應按照議事規則第二十九條之規定，從一讀會開始處理。亦即必先經大體討論才能決定是否議決交付審查，逕付二讀或不予審議。當天未經大體討論及議決逕付二讀，已屬違法。

4 即使經過議決決定逕付二讀，依照立法院議事規則第三十條規定，亦必須先廣泛討論。即便有委員依照議事規則第四十四條之規定提出停止討論之動議，表決議案，也必須先進入討論程序，才有「停止討論」之動議可言。當天並無委員廣泛討論，未進入討論程序，亦無委員提出停止討論之動議，主席所作表決之裁示違法。

5 二讀會未進入討論程序已屬違法，而依照立法院議事規則第三十四條之規定，三讀會應於第二讀會之下次會議行之，換言之，即便於當天會議二讀，亦必須有委員三十人提出連署或附議，經表決通過後，始得繼續進行三讀。當天並未有委員三十人以上連署、表決，主席即宣稱進行三讀之程序，當屬違法。

6 即便議案經過三讀，亦必須經過議事錄確定的程序，才算正式通過。該三項組織法案未經立法院議事錄確定之程序，顯未經立法院通過，即使總統加以公布，亦屬於程序違憲而無效之法律。

綜上所述，聲請人認為國家安全會議、國家安全局、人事行政局三項組織法案尚未經立法院通過。

該三法案未經過立法院三讀通過的事實十分明顯，朝野與社會輿論對此並無爭議。同時，聲請人認為，憲法上所稱的法律必須經過立法院通過、總統公布兩道程序始為形式有效的法律，該三法案既未具備立法院通過之程序，當為無效之法律。總統有權自行公布者，僅為行政權限內之命令，而非法律。

四、關係文件名稱及件數

1 立法院公報第八十二卷第七十五期（下）一件

2 立法院公報第八十三卷第二期（上）一件

3 立法院公報第八十三卷第二期（下）一件

4 立法院公報第八十三卷第二期一件

5 法立法院公報第八十四卷第四期（上）一件

聲請人：

林濁水 蘇嘉全 蘇煥智 戴振耀 尤 宏 黃煌雄 黃爾璇

呂秀蓮 彭百顯 陳水扁 蔡同榮 葉耀鵬 張俊雄 陳哲男

洪奇昌 陳光復 林光華 趙 娃 劉文慶 侯海熊 周伯倫
陳婉真 邱連輝 顏錦福 許添財 謝聰敏 陳定南 沈富雄
張俊宏 蔡式淵 邱垂貞 盧修一 葉菊蘭 翁金珠 李慶雄
黃信介 黃昭輝 廖大林 李進勇 魏耀乾 張旭成 柯建銘
林瑞卿 方來進 謝長廷 朱星羽 余玲雅 陳癸淼 郁慕明
葉憲修 趙少康 王建 施明德 姚嘉文 朱高正 周 荃
（本聲請書附件略)

抄立法院立法委員廖福本等六十人聲請書
受文者：司法院
主 旨：中國國民黨立法院黨團黨籍立法委員廖福本等六十人為立法院第二屆第一會期第二十八次院會審查通過「國家安全會議組織法」、「國家安全局組織法」及「行政院人事行政局組織條例」等三法案於該次院會議事錄尚未確定前即移送總統公布乙案，引起部分立法委員對「立法程序」問題之爭議，也肇致對該三法案之生效產生疑義，爰依「司法院大法官審理案件法」第五條第一項第三款及第八條第一項之規定聲請解釋並惠予見復。
說 明：

壹、聲請解釋憲法之目的：
一、憲法第三七條規定：「總統依法公布法律.....。」第七十二條規定：「立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公布之.....。」第一七０條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」以上規定均屬總統公布法律之職權依據。總統根據立法院於八十二年十二月三十日分別以八十二臺院議字第四０一八、四０一九、四０二０號函移送來「國家安全會議組織法」、「國家安全局組織法」及「行政院人事行政局組織條例」，依法予以公布，卻引起部分立法委員對總統依法公布上述三法案之效力產生疑義並紛提聲請大法官會議解釋案實有因果倒置、混淆視聽之嫌，為正本清源實有賴 貴院之解釋。
二、憲法增修條文第九條規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，行政院得設人事行政局。前二項機關之組織均以法律定之，在未完成立法程序前，其原有組織法規得繼續適用至中華民國八十二年十二月三十一日止。」而行政院早已將上述三機關之組織法規函送立法院請求審查，使三機關儘早完成法制化之程序。詎料在野立法委員以顧慮總統擴權為藉口，極力反對國家安全會議之設置，自始百般杯葛阻擾，動員所屬黨籍召集委員拒予排入委員會審查議程，致使上述三個組織法規遲遲無法進行審查，完全無視於增修條文所規定之適用至十二月三十一日止之落日時效。復又利用所屬黨藉召集委員輪值主持委員會議作成不予審議之決定予以退回，似此怠忽職守，實已違反憲法第六十三條所規定之權責。為維護憲法尊嚴，落實貫徹憲法增修條文第九條之規定，立法院執政黨立法委員及院會主席雖在在野黨立法委員暴力杯葛，破壞議事設備，會場極度混亂的情況下，仍然堅持到底，逐案按程序表決通過，完成該三法案之立法程序。凡此在遭還暴力破壞秩序所不得不採取之排除萬難的議事程序措施，仍然無礙於上述三個法案通過之合法程序的有效性。爰聲請解釋憲法，以正視聽，以釋群疑。

貳、疑義及爭議之性質與經過
一、行政院遵照憲法增修條文第九條之規定，於八十二年四月二日以臺八二法第０八五二０號函將「國家安全會議」、「國家安全局」、「行政院人事行政局」等三機關之組織法案送請立法院審查，期能依限如期完成立法程序。但在主審之法制委員會民進黨籍召集委員及新黨籍召集委員聯手封殺下，排拒上述三個組織法案列入委員會審查議程，肇致該三法案在立法時效上之急迫性。作為執政黨的立法院黨團，僉認維護憲法尊嚴，貫徹憲法增修條文第九條之規定，責無旁貸，乃排除萬，難遵照議事程序，使此一在時效上具有急迫性之法案，得以及時完成法制化之程序。
二、執政黨立法院黨團，為促使國安會、國安局及人事行政局三個組織法案能夠排入委員會循序審查，乃

進行朝野協商，增訂立法院各委員會辦事通則第六條第二項：「議程之排定，由輪值召集委員決定」。俟由執政黨籍召集委員輪值時，才於八十二年十二月十三日將國家安全局組織法草案排入委員會議程由法制、國防聯席會議審查又於八十二年十二月十五日將國家安全會議組織法草案列入議程，由法制、國防、外交、內政聯席會議審查。但在兩法案審查過程中，在野黨派立法委員，仍蓄意杯葛，先後多次提出散會及拒審法案之動議，使法案在委員會無法順利審查。執政黨黨團不得已乃採取表決通過「逕送院會二讀」之決議。並正式函送立法院秘書處。但俟由在野黨籍召集委員輪值時不惜更改議事錄，撤回前行秘書處之公文，並決定「國家安全會議組織法」應予退回，不予審議。又於十二月二十七日將國家安全局組織法重行審查，並於一天內匆促審查完畢，函送秘書處。另於十二月二十二、二十九日亦將人事行政局組織條例審查完畢，函送秘書處，造成「一案兩處理」從無此慣例之議事爭議。

三、至此該三項法案雖在爭議中送秘書處等待程序委員會排入院會議事日程處理。但在十二月二十九日的程序委員會議中，在野黨籍程序委員仍然一味杯葛到底，拒將該三項法案排入院會議事日程。此時距十二月三十一日之立法期限共剩兩天，執政黨立法院黨團不得不採取議事程序上的應變措施，乃於十二月三十日第二十八次院會中，依據議事規則第二十條之規定，提案變更議程將仍被擱置之該三項法案自委員會抽出，改列為討論事項第一、二、三案，逕付二讀。並經記名表決通過在案。並由立法委員廖福本等十五人提出「國家安全會議組織法」修正動議，由立法委員羅傳進等十六人，提出「國家安全局組織法」修正動議，由立法委員洪玉欽等十八人提出「行政院人事行政局組織條例」修正動議，逐案納入併案討論。可見執政黨立法院黨團確有誠意和決心要在院會中，依循議事程序，完成該三法案之立法程序。但在野黨派立法委員，仍然採取一貫杯葛之立場，確壞議事秩序，未待執政黨團為維持議事和諧而請求進行朝野協商，即蜂擁而上，展開激烈的暴力抗爭，霸佔主席台，挾制會議主席，搶奪文件，破壞表決器及擴音系統等設備，甚至將垃圾桶套在會議主席的頭上，這種喪失理性，蠻橫瘋狂的暴力行為，立即使議場陷入極度混亂不堪的境地。以上種種破壞議事情形，均經媒體翔實報導，為全體國人所共鑒。儘管在野黨派立委如此惡意杯葛，但是會議主席基於法定職責所在，忍辱負重，無畏挾制及所加之於身的暴力傷害之威脅，毅然堅守崗位，繼續主持會議，將該三法案逐案進行二、三讀之程序表決通過，在重重困難之中，完成該三法案之立法程序。

參、聲請解釋之理由及對本案之見解

一、動員戡亂時期終止後，國家安全會議、國家安全局及行政院人事行政局之設置，係根據憲法增修條文第九條之規定。按照該第九條規定，國安會與國安局之得設或不設，其主動權操之在總統，行政院人事行政局之得設或不設，其主動權操之在行政院，並非操之在立法院之立法委員，因此立法委員對於該三機關之設置並無反對之置喙餘地，僅得就所送來之組織法條文內容進行審議修正。在野黨派立法委員亟力主張不設國家安全會議，並力主國家安全局應隸屬於行政院，接受國會之監督。但該二機關均係憲法增修條文第九條所明定要設置的機關，若欲有所更動，亦必須透過修憲程序才能達成。

二、綜觀朝野立法委員對於該三機關組織法規所規定之職權，有甚多不同意見，歸納起來共有三項：(1）總統擴權之顧慮。（2）國安局隸屬行政院受立法院監督。(3）建全中立之文官制度。為整合朝野立法委員間的不同意見，執政黨立法院黨團曾召開多次黨內之黨政協調，將國家安全會議的性質，定位在「諮詢機關」，「國家安全會議的決議，僅供總統決策的參考」以及在國安會組織法第九條規定「所屬國家安全局受立法院監督」。如此可以完全釐清擔心總統擴權之疑慮。由此可證，執政黨對此三法案之內容並非固執己見，一意孤行，而是始終充分展現容納不同意見，力求周延的誠意。

三、在該三法案審查過程中，雖然爭議其多，但執政黨立法院黨團自始至終均抱持誠意，隨時要與在野黨派進行協商，期能透過密集式的協商達成共識，進而在共識的基礎上，進行法律條文的整合修正。為此再三與在野黨派進行八次的協商；其至請求在野黨派，能夠提出對該三法案之修正版本，俾據以在條文內容上進行具體實質的整合。然而在野黨派立法委員，不循此途，一意採取非理性的暴力抗爭，使議場秩序蕩然，無法順利進行議事運作。依據民主先進國家國會運作方式，對有爭議之議案或重大問題之處理，朝野黨派在協商溝通無法獲致共識時，最後必然採取表決方式處理，在野黨派均能展現民主素養，尊重表決結果。反觀我國立法院在野黨派立法案員，非但未能依循民主國家之運作模式，其且採取非理性之暴力杯葛，阻礙表決之進行。這種「沒有會場秩序，那有程序正義」的情況，實令人遺憾。

四、至於有關「議事錄確定」的爭議，吾人可以明確指出：議事錄係記載會議經過之事實，議事錄的尚未確定，並不能否定會議經過的事實，因此不能據以否定所通過法律案的有效性。此原則不惟民主先進國家國會之慣例，亦為我國立法院向來所遵循。今有部分在野黨派立法委員據以認為該三法案尚未完成程序，而作為無效之聲請釋憲理由，這種論點實在牽強且難以成立。敬請 貴院明鑑。

肆、關係文件名稱及件數

一、國家安全會議組織法草案修正動議一件。

二、國家安全局組織法草案修正動議一件。

三、行政院人事行政局組織條例草案修正動議一件。

四、立法院公報第八十三卷第二期（上）（下）二件。

五、立法院公報第八十二卷第三期一件。

聲請人：

廖福本 林志嘉 施台生 陳璽安 葛雨琴 楊吉雄
王世雄 黃正一 李源泉 蕭金蘭 張堅華 羅傳進
韓國瑜 洪冬桂 洪昭男 潘維剛 華加志 饒穎奇
林聰明 陳健民 劉炳華 曾振農 劉光華 鄭逢時
蔡中涵 徐成焜 王天競 詹裕仁 趙永清 李鳴皋
莊金生 黃昭順 吳德美 吳東昇 程建人 王顯明
洪秀柱 張建國 陳傑儒 丁守中 林錫山 洪濬哲
曹爾忠 李必賢 嚴啟昌 陳清寶 林明義 周書府
郭石城 郭政權 郭廷才 李顯榮 高巍和 曾永權
林壽山 高天來 江偉平 李友吉 朱鳳芝 趙振鵬

（本聲請書附件略）