



司法院憲法法庭法庭之友聲請書

案 號：113 年度憲國字第 1 號

法 庭 之 友：陳韋樵律師

為法規範憲法審查案件，茲依憲法訴訟法第 20 條第 1 項規定，謹依法提呈
法庭之友聲請書事：

憲法法庭收文號
113 年度
憲 A 字第 1354 號

壹、應揭露事項

- 一、 相關專業意見或資料之準備或提出，是否與當事人、關係人或其代理人有分工或合作關係：否。
- 二、 相關專業意見或資料之準備或提出，是否受當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值：否。
- 三、 其他提供金錢報酬或資助者之身份及其金額或價值：否。

貳、法庭之友聲請人陳韋樵律師支持聲請人行政法之立場。

參、按憲法訴訟法第 20 條第 4 項規定準用同法第 8 條第 1 項第 1 款規定：

「當事人得委任律師為訴訟代理人；除有下列情形之一者外，言詞辯論期日，應委任律師為訴訟代理人：一、當事人或其代表人、法定代理人具有法官、律師或第三項第一款得為訴訟代理人之資格。」因聲請人具備律師資格，故毋庸再另外委任律師提出本件法庭之友意見書。

肆、法庭之友陳韋樵律師身為公民，曾於 大院第 812 號解釋【強制工作案】、113 年度憲判字第 1 號判決【毒品案件擴大利得沒收案】、113 年度憲判字第 3 號判決【公然侮辱罪案（一）】、111 年度憲民字第 904052 號【死刑案】多次因公民身分與法律專業表示法庭之友意見。於本案則屬於可能因民國（下同）113 年 6 月 24 日總統公布之立法院職權行使法第 47 條而被立法委員行使調查權強制傳喚調查之社會有關係人員，甚至可能因未配合調查而依同法第 48 條第 2 項而被處以罰鍰；亦屬於可能因同法第 59 條之 3 被「邀請出席」之社會有關係人員，卻可能因同法第 59 條之 5 第 2 項規定被立法委員認定無正當理由拒絕出席、僅因拒絕提供文件即被處以罰鍰之人，故對於就聲請人等公民之人權影響重大之國會擴權法案，甚至引發數萬名公民自發性上街，規模堪比 103 年太陽花學運，分別於 113 年 5 月 17 日、5 月 21 日、5 月 24 日、5 月 28 日四度於立法院國民黨團、民眾黨團透過違背審議式民主，致使代議民主制度失靈之多數暴力的立法程序二讀、三讀之際，以「沒有討論，不是民主」為標語的社會運動「青鳥行動」¹，經檢視聲請人行政院之書狀後，認有再以公民身分，提出法庭之友意見書補充之必要。

伍、113 年 5 月 28 日三讀、113 年 6 月 24 日總統公布之立法院職權行使法全部修正條文與刑法第 141 條之 1 藐視國會罪之修正條文，均因違背大院 499 號解釋所樹立之自由民主憲政秩序，顯然違背審議式民主之精神，致使代議民主失靈，系爭立法程序有重大明顯瑕疵，大院應宣布全部無效，始能避免代議民主失靈，而給予立法者審慎立法之警惕：

一、按大院 499 號解釋業已就國民大會於 25 年前進行第 5 次修憲程序

¹ 參中央社新聞，抗議立院國會職權修法 民團：青鳥行動非結束是開始，113 年 5 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405280434.aspx>，最後瀏覽日：113 年 7 月 30 日(以下新聞之最後瀏覽日均為 113 年 7 月 30 日，以下不再特別註釋說明)。

1 等攸關憲政秩序之安定及全國國民福祉至鉅之修憲程序，為說明
2 修憲程序應如何符合公開透明原則，始得發揮代議民主、責任政治
3 之精神，並對國民負責，於理由書第5段闡明：「憲法為國家根本
4 大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民福祉至鉅，應由修憲
5 機關循正當修憲程序為之。國民大會依憲法第二十五條、第二十七
6 條第一項第三款及八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條
7 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
8 之唯一機關，並無其他任何制約，與其他國家修改憲法須分別經由
9 國會中不同議院之決議，或先經國會通過修改案再提交公民複決
10 或另由各邦（州）依法定程序予以批准，皆不相同，是國民大會修
11 改憲法尤須踐行正當修憲程序，充分反映民意。國民大會依修改憲
12 法程序制定憲法增修條文，須符合公開透明原則，並應遵守憲法第
13 一百七十四條及國民大會議事規則之規定，俾副全國國民之合理
14 期待與信賴。蓋基於國民主權原則（憲法第二條），國民主權必須
15 經由國民意見表達及意思形成之溝通程序予以確保。易言之，國民
16 主權之行使，表現於憲政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理
17 性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。而修憲乃最直接
18 體現國民主權之行為，依國民大會先後歷經九次修憲，包括動員戡
19 亂時期臨時條款及增修條文之制定與修改，未有使用無記名投票
20 修憲之先例，此亦屬上開原則之表現；國民大會代表及其所屬政黨
21 並藉此公開透明之程序，對國民負責，國民復可經由罷免或改選程
22 序追究其政治責任。是現行國民大會議事規則第三十八條第二項
23 關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會並無適用餘地。
24 蓋通過憲法修改案之讀會，其踐行不僅應嚴格遵守憲法之規定，其
25 適用之程序規範尤應符合自由民主憲政秩序之意旨（參照本院釋

1 字第三八一號闡釋有案）。」

2 二、大院 499 號解釋復以無記名投票之方式，係如何有重大明顯瑕疵
3 之法律程序，於理由書第 6 段闡明：「國民大會於八十八年九月四
4 日三讀通過修正之憲法增修條文，依其議事錄及速記錄之記載，修
5 憲之議事程序實有諸多瑕疵，諸如：（一）二讀及三讀會採無記名
6 投票，（二）復議案之處理未遵守議事規則，（三）散會動議既經
7 成立未依規定優先處理，（四）已否決之修憲案重行表決與一般議
8 事規範不符，（五）二讀會後之文字整理逾越範圍等。第按瑕疵行
9 為依其輕重之程度，產生不同法律效果。修改憲法乃國民主權之表
10 達，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
11 效力（參照本院釋字第四一九號解釋理由書，載司法院大法官解釋
12 續編，第十冊，第三三二頁）。所謂明顯，係指事實不待調查即可
13 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
14 正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規定（參照本院釋字第
15 三四二號解釋理由書，前引續編，第八冊，第一九頁）。前述各種
16 瑕疵之中，無記名投票已達重大明顯之程度。國民大會行使職權之
17 程序，得就開議之出席人數、可決人數、提案暨表決等事項，於不
18 牴觸憲法與法律範圍內，自行訂立議事規範行之。國民大會議事規
19 則第三十八條第二項規定：『前項之表決方法，得由主席酌定以舉
20 手、起立、表決器或投票行之。主席裁定無記名投票時，如有出席
21 代表三分之一以上之提議，則應採用記名投票』。此項規定在一般
22 議案之表決固有其適用，若屬於通過憲法修改案之讀會時仍採用
23 無記名投票，則與前述公開透明原則有違。...詎大會竟以多數決採
24 用無記名投票，表決修憲提案，顯已違反議事規則第三十八條第二
25 項所定三分之一以上代表人數得為提議之保障規定，亦與行憲以

1 來修憲程序之先例不符，致選民對國民大會代表行使職權之意見
2 無從知悉。...聲請意旨指修憲行為具有明顯重大瑕疵非無理由，此
3 部分之修憲程序違反修憲條文發生效力之基本規範。」

4 三、查 113 年 5 月 28 日三讀、113 年 6 月 24 日總統公布之立法院職
5 權行使法全部修正條文與刑法第 141 條之 1 藐視國會罪之修正條
6 文（下稱系爭立法程序），均係於二讀會經立法院國民黨團、民眾
7 黨團共同於 113 年 5 月 17 二讀程序始提出如三讀條文一字不差之
8 「再修正動議」全部修正條文，是該「再修正動議」確實未經公聽
9 會、一讀會、委員會審查、黨團協商逐條討論、充分討論，甚至「再
10 修正動議」之全部條文內容更曾經過民眾黨團總召黃國昌委員於
11 113 年 5 月 16 日網路直播時自承是「最高機密」²，顯無民眾黨團
12 總召黃國昌委員所稱之業經逐條討論、實質討論之謬論，該等立法
13 程序顯不符合 大院 499 號解釋理由書第 5 段所稱之經由國民意見
14 表達及意思形成之溝通程序的國民主權行使之行為，蓋修憲程序
15 係屬於代表全體國民行使國民主權之憲法上行為，立法院之立法
16 程序亦屬於代表全體國民行使國民主權之憲法上行為，然而代表
17 國民主權之立法院國民黨團、民眾黨團之「再修正動議」全部修正
18 條文卻從未經公聽會、一讀會、委員會審查、黨團協商時有機會對
19 外公開，未有機會經由媒體傳播、公民審議思辨，更未透過國民意
20 見表達及意思形成之理性溝通程序而有充分時間提供立法院國民
21 黨團、民眾黨團得以審議式民主之方式審慎思辨，卻發生民眾黨團
22 總召黃國昌委員於 113 年 5 月 16 日網路直播時自承「再修正動
23 議」之全部條文內容是「最高機密」之公然違背 大院 499 號解釋

² 參壹新聞，黃國昌稱國會改革是機密！民進黨立委批「黑箱國會」，113 年 5 月 19 日，
<https://www.nexttv.com.tw/NextTV/News/Home/Politics/2024-05-19/1590509.html>。

理由書第 5 段所稱之代表國民主權行使之代議政治所應遵循之公開透明原則，形同架空一讀、委員會審查程序、黨團協商程序，是系爭 113 年 5 月 28 日三讀之全部條文顯屬有違自由民主憲政秩序之重大明顯瑕疵的立法行為。

四、又立法院國民黨團、民眾黨團更於前揭「再修正動議」之表決方式均要求以「只計人數，不計人名」，形同無記名投票之舉手表決³。雖然立法院長、立法院國民黨團、民眾黨團均主張舉手表決亦係立法院議事規則第 35 條第 1 項第 2 款所規定之投票方法，然則如大院釋字第 499 號解釋理由書第 5 段所指摘，行使國民主權之修憲行為、立法行為絕不僅因符合議事規則，即代表該議事程序、修憲行為、立法行為符合自由民主憲政秩序而符合憲法法治國、民主國原則。大院釋字第 499 號解釋理由書第 5 段即以「國民大會代表及其所屬政黨並藉此公開透明之程序，對國民負責，國民復可經由罷免或改選程序追究其政治責任。是現行國民大會議事規則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並無適用餘地。蓋通過憲法修改案之讀會，其踐行不僅應嚴格遵守憲法之規定，其適用之程序規範尤應符合自由民主憲政秩序之意旨（參照本院釋字第三八一號闡釋有案）。」而否認當時透過合法有效之國民大會議事規則第三十八條第二項關於無記名投票之規定之修憲行為之效力。故以系爭 113 年 5 月 17 日、113 年 5 月 21 日、113 年 5 月 24 日、113 年 5 月 28 日之二讀、三讀之立法程序，系爭立法程序之內容涉及立法委員得否在無憲法增修條文第 4

³ 參立法委員柯建銘等 51 人所提 113 年憲國字第 1 號聲請書聲證 1 即 113 年 5 月 17 日至 113 年 5 月 21 日立法院第 11 屆第 1 會期第 14 次會議議事錄、113 年 5 月 24 日至 113 年 5 月 28 日立法院第 11 屆第 1 會期第 15 次會議議事錄，就立法院國民黨團、民眾黨團提出之立法院職權行使法、刑法第 141 條之 1 再修正動議條文均記載【經舉手表決結果，在場委員 000 人，贊成者 00 人，予以通過】。

1 條第 3 項規定之明文授權下而自行立法擴張其質詢權至總統；個
2 別立法委員得否於質詢行政院長與部會首長及所屬公務員時即得
3 以違背 大院釋字第 325 號、729 號解釋而行使恐與立法職權無相
4 關之廣泛的參考文件獲取權、文件調閱權；個別立法委員得否於質
5 詢行政院長與部會首長及所屬公務員之政治責任時僅因主觀感覺
6 被「插嘴（反質詢）」、被「藐視」即將該政治責任轉化為法律責
7 任而違背 大院釋字第 585 號並增訂課予罰鍰之裁罰權；個別立委
8 委員等等，系爭立法程序實為涉及諸多重要權力分立原則之重大
9 憲政爭議，而為「青島行動」等全國公民關注，故系爭立法程序之
10 慎重程度應不低於 大院釋字第 499 號之修憲程序，系爭立法程序
11 更應遵守代議政治應符合之民主、責任政治原則、公開透明原則等
12 自由民主憲政秩序之憲法原則，是立法院國民黨團、民眾黨團自不
13 得僅以「舉手表決」係現行合法有效之立法院議事規則第 35 條第
14 1 項第 2 款所規定之投票方法即稱系爭立法程序未構成有違自由
15 民主憲政秩序之重大明顯瑕疵的立法行為。再者，立法院議事規則
16 第 35 條第 1 項第 2 款所規定「舉手表決」並未排斥「計人數，計
17 人名」之議事程序，更未排除代議政治應符合之民主、責任政治原
18 則、公開透明原則等自由民主憲政秩序之憲法原則，然而立法院國
19 民黨團、民眾黨團卻拒絕立法院民進黨團所提出之任何理性討論⁴，

⁴ 審查會、黨團協商、二讀會均無理性討論之情形，更引發 113 年 5 月 18 日全國律師聯合會聲明、113 年 5 月 18 日台北律師公會聲明、113 年 5 月 27 日超過 90 名法律學者聯合聲明均發聲主張立法院國民黨團、民眾黨團之「再修正動議」應退回委員會實質、理性審查始為宜。

其中 113 年 5 月 18 日全國律師聯合會聲明主張，立法院通過法律案、預算案應先進行「議」，也就是「討論」的程序，才能夠「決」。然立法院針對立法院職權行使法、刑法藐視國會罪、花東交通三項總額逾 2 兆元的特別條例等四案，竟未經實質討論，更未有實質審查，即強行進入院會表決，立法院為人民議決法律案、預算案等憲政功能，顯然未能發揮，此不僅斲傷台灣作為民主國家的根本，亦違背民主憲政及民意政治的基本原理，本會表達最嚴正的譴責。

1 任立法院民進黨團提出前揭立法程序實為涉及諸多重要權力分立
2 原則之重大憲政爭議，僅以「只計人數，不計人名」之舉手投票方
3 式，亦罔顧 113 年 5 月 17 日、113 年 5 月 21 日、113 年 5 月 24
4 日、113 年 5 月 28 日四次二讀程序均有數萬名公民於立法院外集
5 結並發起「青鳥行動」主張「沒有討論，不是民主」之呼籲，國民
6 黨主席竟於 113 年 5 月 22 日在國民黨中常會公開批評「青鳥行
7 動」係「街頭輾壓國會」之所謂霸凌多數⁵，顯毫無反思「青鳥行
8 動」主張「沒有討論，不是民主」之民主呼籲，仍無動於衷地繼續
9 舉手表決以完成二讀、三讀程序，形同於以「無記名投票」之「舉
10 手表決」，而難以使全國公民與被透過代議政治行使國民主權之國

聲明全文參全國律師聯合會官網，<https://www.twba.org.tw/news/e1f95911-a502-495b-a1d0-edeffaa1c931>。

另外 113 年 5 月 18 日台北律師公會聲明主張：「於立法過程中，國會多數陣營將非其陣營之版本擱置於委員會。另一方面，就該陣營所提出之版本，則於委員會中規避審議，未經逐條審查即以人數優勢全條文保留。而後續朝野協商亦淪為過場，各法案立法程序中全然未經妥善審查。

此次修法，除涉國會調查權、聽證權、總統赴立院國情報告方式等重大憲政議題外，亦包括立法院以特別條例提出總金額逾 2 兆元之高度爭議交通建設。惟其審查過程不僅缺乏各政黨之實質討論，甚至亦未將草案內容公告周知，已完全剝奪人民對重大議題參與審議之對話機會；而院會表決過程更經立法院長裁示以逾 30 年未使用的『舉手表決』方式行之，議事程序紊亂，違反程序正義。」

聲明全文參全國律師聯合會官網，

<https://www.tba.org.tw/announcement?id=66484a2a0e7e21efa4a8da02>。

最後 113 年 5 月 27 日超過 90 名法律學者聯合聲明亦主張，目前立法院正在進行二讀程序之「國會五法」，因程序瑕疵與內容違憲備受爭議，不但導致國會內部激烈抗爭，社會大眾亦產生疑慮，上週五全國各地公民運動即展現反對倉促通過的強烈民意。我們作為法律學者，在此呼籲立法院應暫停「國會五法」的二讀程序，並將其全部退回委員會充分審議，廣諮相關領域專家學者與社會各界意見，以建立具有高度共識並合憲的制度。

聲明全文參中央社新聞，逾 90 名法律學者連署聲明 籲國會五法退回委員會，

<https://www.twba.org.tw/news/e1f95911-a502-495b-a1d0-edeffaa1c931>，113 年 5 月 27 日。

⁵ 參中央社新聞，朱立倫：綠勿少數輾壓多數 街頭壓制國會時代已過，

<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202405220194.aspx>，113 年 5 月 22 日。

民全體透過責任政治原則而知悉參與系爭立法程序之立法委員究竟有哪些人、該如何令渠等透過責任政治原則而於系爭立法程序被 大院宣告違憲時負起政治責任，系爭立法程序顯然屬於 大院 499 號解釋理由書第 6 段認定之違反公開透明原則、違反自由民主憲政秩序而具有重大明顯瑕疵之行使國民主權之憲法行為。

五、或有論者主張距今恰好 30 週年之 大院 83 年 4 月 8 日釋字第 342 號解釋曾對於立法院於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法等三法之審議程序，當時於二讀程序毫無實質、理性討論，二讀程序更未確定議事錄內容，但 大院當時並未主張二讀程序係違反自由民主憲政秩序而具有重大明顯瑕疵之行使國民主權之憲法行為，仍以國會自律原則而尊重立法院立法程序云云，然則細讀 大院釋字第 342 號解釋，即可發覺 大院釋字第 342 號並非完全肯認當時二讀程序毫無瑕疵，而係於 大院第 342 號解釋主文主張：「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。」因當時立法內容僅涉及國家安全會議、國家安全局及行政院人事行政局之組織法律，尚不涉及或違反憲法關於法律成立之基本規定，故縱始事後經立法院調查該等法案確實未經二讀，亦可透過「立法院自行認定，並於相當期間內議決補救之。」又 大

1 院釋字第 342 號當時對於二讀程序毫無實質、理性討論，認定尚
2 未有立法程序之重大明顯瑕疵，非毫無可資檢討之餘地，楊建華
3 大法官當時即發表不同意見書主張，多數大法官又認為「其瑕疵
4 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
5 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
6 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
7 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
8 件內容之解釋。惟公眾週知而於社會上已顯著之事實，行使司法
9 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
10 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，
11 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
12 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，
13 更未經任何討論，無『議』之可言，混亂中亦不知表決結果，即
14 逕由主席宣示『通過』，此種狀況，當晚臺北各電視台均作現場
15 報導，國人有目共睹，翌日臺北各大報紙均將此『未議未決』之
16 情形，大幅刊登，此雖為媒體報導，但立法院本身出版之公報，
17 亦有類此之記載（八十三卷二期四三、四四頁），其具有未經
18 『議決』之明顯重大瑕疵之事實，欠缺法律成立之基本規定，已
19 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
20 視而不見，若謂此種事實，尚有『爭議』，『並非明顯』，仍待
21 調查認定，本席實未敢同意。多數大法官引用外國判例參證，多
22 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
23 完全相同，在我國國會議事尚未臻於正常之際，本應『取法乎
24 上』，各該判例是否為不易之鐵則，非無爭論。此例一開，嗣後
25 各級議會均可不遵議事程序規範，將『議而未決』或『決而未

1 議』、『未議未決』之法案，逕由主席宣示通過，移送公布，此
2 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
3 解。」無奈楊建華大法官一語成讖，於 大院第 342 號解釋作成後
4 5 年發生 88 年之國民大會透過無記名投票之第 5 次修憲程序以規
5 避理性、實質討論，再於 大院第 342 號解釋作成後 20 年發生
6 103 年 3 月 17 日立法院國民黨團召委張慶忠於立法院內政委員會
7 等 8 個委員會組成聯席委員會，初次審查《海峽兩岸服務貿易協
8 議》與眾多附件，立法院國民黨團召委張慶忠透過逕自引用立法
9 院職權行使法第 61 條而認定《海峽兩岸服務貿易協議》與眾多附
10 件均係「行政命令」而經 3 個月後得以未經討論而視為審查完成
11 並成為有效之「行政命令」，因該立法程序嚴重影響兩岸、國安
12 與經濟秩序，卻未經理性、實質討論，引起大眾質疑所謂「黑箱
13 服貿」，更引發 103 年 3 月 18 日至 103 年 4 月 10 日之「太陽花
14 學運」訴求「退服貿，逐條審查」。迄今，大院第 342 號解釋
15 作成後 30 年後，全國公民對於「退服貿，逐條審查」之口號仍
16 猶然在耳，對於代議政治、責任政治、公開透明原則等自由民主
17 憲政秩序之訴求已與 30 年前不可同日而語，卻仍舊發生系爭立法
18 程序，是 大院第 342 號解釋對於當年立法院未經理性、實質討論
19 之立法程序未能適時以 大院 499 號解釋所建立以代議政治、責任
20 政治、公開透明原則等自由民主憲政秩序而審查修憲程序之憲法
21 上行為，因而造成立法院對於理性、實質討論之立法程序經常未
22 成嚴加遵守，卻總以國會自律原則為藉口而規避是否違背自由民
23 主憲政秩序之指責，故 大院本次憲法判決程序，亦係重新檢討
24 大院 30 年前之 342 號解釋標準是否過於寬鬆，而已經不符現代民
25 主思潮之憲法時刻，系爭立法程序涉及諸多重要權力分立原則之

1 重大憲政爭議，亦係屬於 大院釋字第 342 號主文所稱之：「涉及
2 或違反憲法關於法律成立之基本規定」而對於重大明顯瑕疵之認
3 定，其審查標準提高，而如同 大院 499 號解釋所建立之以代議政
4 治、責任政治、公開透明原則等自由民主憲政秩序之審查標準而
5 審查之，斷不可再輕易以國會自律原則為藉口而使系爭立法程序
6 得規避是否違背自由民主憲政秩序之憲法審查，系爭立法程序應
7 被宣告全部構成重大明顯瑕疵之憲法上行為而無效，否則往後類
8 似之「沒有討論，不是民主」之違憲的立法行為恐層出不窮。

9 六、綜上所述，為避免 大院僅宣布部分條文違憲，而使立法院國民黨
10 團、民眾黨團仍透過二讀始提出民眾黨團總召黃國昌委員所稱之
11 「最高機密」之「再修正條文」，再透過「只計人數，不計人名」
12 之形同無記名投票之舉手投票方式，無視代議政治應符合之民主、
13 責任政治原則、公開透明原則等自由民主憲政秩序之憲法原則而
14 任意立法，大院應按 499 號解釋理由書第 5 段、第 6 段對於修憲
15 行為之憲法上行為的標準而宣告 113 年 5 月 28 日三讀、113 年 6
16 月 24 日總統公布之立法院職權行使法全部修正條文與刑法第 141
17 條之 1 藐視國會罪之修正條文等內容涉及諸多重要權力分立原則
18 之重大憲政爭議，而與修憲行為有相當重要性之立法行為全部違
19 憲，始能向立法院國民黨團、民眾黨團彰顯代議政治應符合之民
20 主、責任政治原則、公開透明原則等自由民主憲政秩序之重要性。

21
22 陸、系爭立法程序使立法委員得於本屆即刻擴張其權力而行使對總統國情
23 報告之質詢權、個別委員之參考資料獲取權、個別委員之文件調閱權等
24 等，亦違背 大院 499 號解釋所樹立之利益迴避原則，與憲法增修條文
25 第 8 條規定：「立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調
26 整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。」牴觸而無效：

1 一、按 大院 499 號解釋理由書第 12 段闡明：「又利益迴避乃任何公
2 職人員行使職權均應遵守之原則，憲法增修條文第八條：『國民大
3 會代表及立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整
4 者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施』，除揭示民
5 意代表行使職權應遵守利益迴避原則外，復具舉輕明重之作用；蓋
6 報酬或待遇之調整尚應自次屆起實施，則逕行延長任期尤與憲法
7 本旨不符，聲請意旨指延長任期違反民主憲政之原理，與增修條文
8 第八條產生矛盾，洵屬有理。」

9 二、查系爭立法程序係使本屆立法委員得於 113 年 6 月 24 日總統公布
10 後，立即擴張其權力而行使對總統國情報告之質詢權、個別委員之
11 參考資料獲取權、個別委員之文件調閱權等等，於 大院 113 年 7
12 月 19 日凜然及時作成暫時處分停止系爭立法程序之部分條文前，
13 立法院國民黨團、民眾黨團即已於 113 年 7 月 3 日就檢調機關偵
14 查中之案件⁶，因逕自認定尚有事實尚未經檢調機關釐清，再另外
15 成立「鏡電視申設及後續弊案爭議調查專案小組」，並由國民黨立
16 法委員吳宗憲擔任召集人⁷；另於 113 年 7 月 11 日亦就檢調機關
17 偵查中之案件⁸，因逕自認定尚有事實尚未經檢調機關釐清且偵查

⁶ 參中央社新聞，NCC：鏡電視資料已送立院 僅供交委會立委查閱至 5/31，

<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405100295.aspx>，113 年 5 月 10 日。

⁷ 參中央社新聞，立院成立鏡電視調查小組 調閱小組即起停止運作，

<https://www.cna.com.tw/news/aip/202407030096.aspx>，113 年 7 月 3 日。

⁸ 參台北地方檢察署 113 年 6 月 27 日新聞稿說明：「臺北地檢署受理告發進口雞蛋相關貪瀆、詐欺、偽造文書等案件後，即持續向農業部、中央畜產會等機關調閱資料、進行資金清查，並指揮法務部調查局臺北市調查處積極偵辦中，並無案件延宕之情事。本案檢察官將視案件蒐證進度，適時採取適當之偵查作為」，

<https://www.tpc.moj.gov.tw/media/363795/1130627%E8%87%BA%E5%8C%97%E5%9C%B0%E6%AA%A2%E5%81%B5%E8%BE%A6%E8%B6%85%E6%80%9D%E9%80%B2%E5%8F%A3%E9%9B%9E%E8%9B%8B%E6%A1%88%E4%B9%8B%E8%AA%AA%E6%98%8E%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf?mediaDL=true>。

1 進度延宕云云，再另外成立「有關進口雞蛋執行情形調查專案小
2 組」，並由民眾黨立法委員張啟楷擔任召集人⁹。本屆立法委員顯
3 已開始透過系爭立法程序擴張其自身權力，自有違反利益迴避原
4 則之虞。又憲法增修條文第 8 條既禁止立法委員於本屆增加其報
5 酬或待遇，如 大院 499 號解釋所稱之舉輕明重之法理，憲法增修
6 條文第 8 條亦應有禁止立法委員於透過立法行為自行擴張其本身
7 之立法權力的舉輕明重之法理，因而依據憲法增修條文第 8 條之
8 意旨，縱使立法委員認為有必要於遵循 大院 325、585、729 號解
9 釋意旨而擴張參考資料調查權、文件調閱權、調查權，亦應於下屆
10 即 2028 年 2 月 1 日第 12 屆立法委員集會後始得行使之，才無違
11 大院 499 號解釋所提點之利益迴避原則之自由民主憲政秩序。

12 三、然而系爭立法程序所造成之立法權擴張，不僅使全國公民容易聯想
13 起 大院 499 號解釋所指摘之國民大會違背利益迴避原則自行延長
14 任期之違憲情形，恣意而急躁於本屆即擴張之立法權，更與檢調機
15 關之行政權、司法權，甚至於監察院依憲法第 96 條規定：「監察
16 院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，
17 注意其是否違法或失職。」憲法第 97 條規定：「監察院經各該委
18 員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促
19 其注意改善。監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法
20 情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」
21 係屬於制憲者有意將行政權是否產生違失之公務員責任歸由監察
22 院行使調查權以督促改善之，而非交由立法院調查之，則立法院於
23 系爭立法程序所擴增之立法權，其與檢調機關之行政權、司法權、

⁹ 參中央社新聞，立院成立進口雞蛋調查小組 民眾黨張啟楷任召集人，

<https://www.cna.com.tw/news/aip/202407110089.aspx>，113 年 7 月 11 日。

監察院之監察權就應如何為適切之權力分立既未明文規定，立法權之擴張行使極易產生權力分立之衝突。

四、又該等職權行使之衝突該如何協調，如檢調機關、監察院認定「鏡電視申設」、「進口雞蛋執行情形」並無違法之嫌，但前揭專案調查小組卻認定有違法之嫌，則不一致之認定是否將造成法秩序之不穩定？又以系爭立法程序所訂定之立法院職權行使法第 46 條之 2 第 3 項規定：「調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關案件時，調查委員會得停止調查。」亦未能判斷如果檢調機關之行政權、司法權行使，與立法委員之國會調查權行使發生權力分立之衝突時，立法委員之國會調查權是否應停止調查，如調查委員會選擇「不停止調查」，或能夠繼續調查而提出與檢調機關不一致之事實認定？

五、大院許宗力大法官就立法院行使調查權更曾於 大院第 585 號解釋部分不同意見書第 7 頁警醒：「依憲法第九十五、九十六條具有之調查權，仍應專由監察院行使，『其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處』，且『真調會調查槍擊真相，並不排除或干預監察院就同一事件，本於職權進行調查之權力』，惟由於任何弊端之調查，立法院都可以輕易以助成立院主要職權（立法、預算或議決「其他國家重要事項」等）為理由發動之，日後可以想見的情況是，同一事件，立法院與監察院同時競相調查，其程序不經濟的結果，不僅是國家支出的浪費，更使機關與人民疲於應付調查權之重複行使。且如兩院調查結果矛盾（例如立法院調查後認為行政院有弊端，監察院則決定彈劾或糾正案不成立，或正好相反），豈不更治絲益絀，不利憲政秩序之安定？至於，平行競爭調查的結果，

監察院 調查權會否因監察院本身不是民意機關，不似立法院有堅強而直接的民意後盾，以致功能與地位可能日益萎縮，已是另一問題了。總之，制憲者根據孫中山先生的五權憲法理念所為設計之本意，原本就是有意不讓立法院擁有相當於歐美國家國會所擁有之弊端調查權，即使已與當代憲法思潮有所脫節，惟憲法權力秩序之重整，仍屬修憲者職權範圍，對釋憲者而言，應是不可擅入的禁區。」

然而系爭立法程序所造成之立法院調查權之大幅擴張¹⁰，卻顯然有架空、無視監察院調查權之虞，依據 大院許宗力大法官曾表示之憲法意見，已明顯違反制憲者根據孫中山先生的五權憲法理念所為設計所劃分之權力分立之理念。

六、再按 大院 111 年度憲判字第 9 號判決理由書第 20 段亦闡明：「現代民主立憲國家之憲法就其政府組織，莫不採取權力分立原則，以避免政府濫權，保障人權。我國亦然，且為司法院釋字第 499 號解釋列為我國憲法之非明文修憲界限之一。各國所採權力分立原則之具體制度安排容有差異，然多強調以下 3 個層面：（1）權力之定性區分：多數國家之憲法係將政府權力依其性質區別為行政權、立

¹⁰ 就系爭立法程序關於調查權之擴張，所制定之立法院職權行使法第 48 條第 2 項規定：「法人、團體或社會上有關係人員違反本法規定，於立法院調閱文件、資料及檔案時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，處新臺幣一萬元以上十萬元以下之罰鍰，並得按次處罰至改正為止。」

大院許宗力大法官亦曾於 大院第 585 號解釋部分不同意見書第 7 頁提醒：「此外，進一步賦予立院國會調查權處以罰鍰之強制權限，亦與憲法意旨有違。蓋現行法下無論是監察院的調查權，或是立法院的文件調閱權，均未配置罰鍰之強制處分權，而今多數意見同意立院調查權得配備罰鍰之強制處分權，有違反體系正義之嫌。固然在有重大公益理由支持時，立法者悖離體系並不必然違憲，且讓國會調查權能有效行使，非不能視為足以正當化體系悖離之重大公益理由。問題是，憲法第六十七條第二項已明定，對政府人員與社會上有關係人員只能『邀請』其到會備詢，表示制憲者有意不讓質詢權之行使配置強制處分權，今既然受邀質詢不到都不能處以罰鍰了，則僅具工具權性質之調查權又有何理由配置罰鍰權？」是立法院調查權之大幅擴張依據 大院許宗力大法官之憲法意見，就立法院自行擴張之行政罰鍰權，亦甚有違憲疑慮。

法權及司法權三大類。(2) 權力之歸屬機關：將上述不同性質之權力，分別歸屬於組織及程序等功能最適之不同機關行使，以發揮功效；原則上並禁止同一機關行使兩種以上權力，以避免權力集中。

(3) 權力之相互制衡：行使不同權力之機關間應相互制衡，以避免權力失衡或侵害人權。司法院釋字第 613 號解釋理由書第 5 段就此亦曾釋示：『……惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能抵觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第 585 號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第 391 號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡……』，可資參照。」然而已透過系爭立法程序擴張其立法權之立法院國民黨團竟由其總召傅崐萁主張：「並沒有要回復國家司法體制的特偵組，也不是要拿政府的錢來成立一個組織，而是所有在野黨一起集思廣益，以眾人力量清查『過去 8 年所有的弊案』，這就是在野特偵組，人人都可以成為在野特偵組，就是要查弊案，就這麼簡單¹¹。」其透過立法權擴張逕行取代憲法所賦予檢調機關之行政權、司法權之核心任務，將使機關彼此間權力關係失衡，其不顧自由民主憲政秩序而違反權力分立原則之心態甚明；立法院民眾黨團總召黃國昌則主張：「監察院作為五權機關之一，已徹底喪失人民的信任，台灣民間社會對廢除監察院聲浪非常高，監察院卻只敢打蒼蠅、不敢打老虎，不值得人民信賴¹²。」其透過立法權擴張逕行取代憲法所賦予監察院之調

¹¹ 參中央社新聞，談在野特偵組 傅崐萁：集在野之力清查過去 8 年弊案，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405300154.aspx>，113 年 5 月 30 日。

¹² 參中央社新聞，黃國昌：下階段憲政改革 民眾黨團推動廢除監察院，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405280335.aspx>，113 年 5 月 28 日。

查權之核心任務，將使機關彼此間權力關係失衡，其不顧自由民主憲政秩序而違反權力分立原則之心態亦甚為明確。

七、綜上所述，系爭立法程序所造成之立法權擴張，未有清楚擘劃立法權、行政權、司法權、監察權之間就應如何為權力分立之適切歸屬與權力分立之相互制衡。又僅由立法院國民黨團、民眾黨團批評檢調機關辦案延宕、監察院未能提出渠等主觀上能滿足之調查結果、行政機關如 NCC 等未能給予渠等主觀上能滿足之文件等等，即透過系爭立法程序而於本屆即違反利益迴避原則而行使其大幅擴張之立法權，依據憲法增修條文第 8 條之意旨，立法委員尚不得於本屆自行提高其報酬或待遇，則以舉輕明重之法理、利益迴避原則之法理，自由民主憲政秩序之內涵更應禁止立法委員逕自於本屆擴張其未經立法權，故 大院應認定系爭立法程序因違背 大院 499 號、憲法增修條文第 8 條所共同樹立之利益迴避原則，並違反自由民主憲政秩序而全部無效。

柒、系爭立法程序就參考資料獲取權、文件調閱權，被質詢人如何依據立法院職權行使法第 25 條第 2 項主張有正當理由不提供調閱；大法官提名人、監察委員被提名人等人民如何依據同法第 29 條之 1 主張有正當理由不提供調閱；被調查人如何依據同法第 47 條第 2 項主張有正當理由不提供調閱，相關保障及爭議如何處理付之闕如，有違正當法律程序：

一、按 大院 729 號解釋理由書第 6 段已闡明系爭立法程序之立法諭知：「立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生諸如：所調閱之事項是否屬於國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關聯、是否屬於法律所禁止調閱之範圍、是否依法定組織及程序調閱、以及拒絕調閱

1 是否有正當理由等爭議時，立法院與受調閱之機關，宜循協商途徑
2 合理解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決
3 之。相關機關應儘速建立解決機關爭議之法律機制，併此指明。」

4 二、次按國會機關亦有文件調閱權與調查權之德國，其立法例與德國聯
5 邦憲法法院判決既曾經 大院林錫堯大法官參考之，亦足為大院作
6 成憲法判決時參考之¹³。德國調查委員會法(Gesetz zur Regelung des
7 Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages,
8 PUAG)第18條第1項至3項即規定：「在遵守憲法限制的前提
9 下，聯邦政府、聯邦當局以及依照行政法規所成立之聯邦公司、機
10 構和基金會有義務根據請求提供調查委員會相關文件，特別是與調
11 查主題有關的檔案(第1項)

12 (2) 根據第1項的請求，由聯邦政府部長做出決定是否提出，除非
13 依據法律規定，該決定並非由聯邦政府負責。如果該請求應被拒絕，
14 或被請求提交的重要證據應被列為機密訊息而不得提供，則聯邦政
15 府必須以書面形式告知調查委員會拒絕或分類的原因。該書面形式
16 之告知必須附上完整說明。(第2項)

17 (3)應調查委員會或其四分之一國會議員的請求，聯邦憲法法院得
18 對聯邦政府之駁回請求的合法性作出裁定，聯邦最高法院之調查法
19 官(der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des
20 Bundesgerichtshofes)則對是否聯邦政府所主張是否構成機密訊息

¹³ 關於外國立法例之參考，需特別注意外國立法例所產生之歷史背景，所處理之議題是否與我國目前法律問題所處於之歷史背景相像，而審慎參考、引用之，而不能如系爭立法程序之部分立法委員僅以美國法、德國法有什麼條文，系爭立法程序就依樣畫葫蘆而引用之，此並非參考外國立法例之正確態度。大院賴英照前院長即曾主張：「判決引用外國法，並採納外國法的意旨，本質上是法制的移植，必須審慎為之。如果只看外國法的條文或判決的表象，恐難真正理解其意涵，如率爾引用，不但無助於判決的說服力，反而可能弄巧成拙，降低結論的正當性。」引自賴英照，說理或詭辯—判決引用外國法的爭論，中原財經法學第38期，2017年6月，頁87。

1 之分類的合法性作出裁定。（第3項）¹⁴」

2 三、惟查，系爭立法程序就參考資料獲取權、文件調閱權，被質詢人如
3 何依據立法院職權行使法第25條第2項主張有正當理由不提供調
4 閱；大法官提名人、監察委員被提名人等人民如何依據同法第29
5 條之1主張有正當理由不提供調閱；被調查人如何依據同法第47
6 條第2項主張有正當理由不提供調閱，相關保障及爭議如何處理付
7 之闕如，有違 大院第729號解釋揭示之立法諭知，更不符合憲法
8 第16條規定有權利必有救濟之訴訟權與正當法律程序，相較於前
9 揭德國立法例當中，尚有聯邦憲法法院得就立法院調查權行使是否
10 合法得作出裁定、聯邦最高法院得就個別文件是否構成機密訊息得
11 作出裁定，然系爭立法程序在擴張立法權之虞，卻欠缺任何即時之
12 爭議解決措施，亦顯然就人民之資訊隱私權有過度侵犯而違反憲法
13 第16條訴訟權保障與憲法正當法律程序而應被宣告違憲。

此致

憲法法庭

公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 3 0 日

具 狀 人 陳韋樵律師

¹⁴ PUAG §18 Abs. 1-Abs.3: “(1) Die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen auf Ersuchen verpflichtet, dem Untersuchungsausschuss sächliche Beweismittel, insbesondere die Akten, die den Untersuchungsgegenstand betreffen, vorzulegen.

(2) Die Entscheidung über das Ersuchen nach Absatz 1 trifft der zuständige Bundesminister oder die zuständige Bundesministerin, soweit sie nicht durch Gesetz der Bundesregierung vorbehalten ist. Wird das Ersuchen abgelehnt oder werden sächliche Beweismittel als Verschlussache eingestuft vorgelegt, ist der Untersuchungsausschuss über die Gründe der Ablehnung oder der Einstufung schriftlich zu unterrichten. Die Vorlage ist mit einer Erklärung über die Vollständigkeit zu verbinden.

(3) Auf Antrag des Untersuchungsausschusses oder eines Viertels seiner Mitglieder entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Rechtmäßigkeit der Ablehnung eines Ersuchens, der Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofes über die Rechtmäßigkeit einer Einstufung.” 相關德國立法例之討論可參李寧修，論國會調查權之革新與展望，政大法學評論第154期，107年9月，頁39、43。

本人 陳韋樵律師 經憲法法庭裁定許可，就 113 年度憲國字第 1 號聲請案，提出專業意見。謹依憲法訴訟法第 20 條第 3 項準用同法第 19 條第 3 項規定，就相關專業意見或資料之準備或提出，揭露相關資訊如下：

		是/否	如是，其情形
一	相關專業意見或資料之準備或提出，是否與當事人、關係人或其代理人有分工或合作關係。	否	
二	相關專業意見或資料之準備或提出，是否受當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。	否	
三	其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值。	否	

此 致

憲法法庭

陳報人：陳韋樵律師

113年7月30日 (日期)