發佈：2024-10-25, 週五 11:57
點擊數：5328



一、全民關心憲法法庭審理，憲法時刻民主深化扎根

於本件聲請憲法裁判前，賴清德總統於首次「敞廳談話」向全民說明其就國會擴權法案聲請憲法裁判之原因，並說出了對於本次憲法訴訟程序之呼籲與期許。其對全民及各政黨呼籲，憲法為國家根本大法，憲法法庭作為維護憲政秩序、保障公民權利之最高司法機關，就憲法法庭裁判之結果，朝野均應予以尊重且接受，也希望社會大眾給予支持，而釋憲過程中的討論與辯證，則是台灣社會對於民主憲政的再次確認，也會讓民主社會更加成熟，透過如此對話，民主才能深化，而

Phoca PDF

發佈：2024-10-25, 週五 11:57
點擊數：5328

現在就是捍衛自由民主憲政的歷史時刻。

本次憲法訴訟，憲法法庭於準備程序數日後作成暫時處分，暫時處分裁定之新聞稿迄今已近15萬人次觀看，應已突破紀錄。憲法法庭於7月10日召開的準備程序及8月6日召開的言詞辯論程序，前者各平台直播觀看人數超過三萬，這應該是最多人觀看的憲法法庭直播，足見國人對於國會擴權違憲爭議之關心，而許多人即便沒有法律背景，也因為在線上共同參與了憲法法庭的審理過程，而對本件違憲爭議的雙方論點及大法官們關心的議題有了初步的認識，這就是民主深化的過程。

二、憲法法庭是憲政秩序的最終仲裁者，不應期待總統行使院際爭議協調權

本件憲法訴訟程序中，相關機關立法院之代表人及訴訟代理人有提出一法律上抗辯，其認為本件涉及機關間爭議，不應直接由憲法機關聲請憲法訴訟，而係應先由總統依憲法第44條行使所謂院際爭議協調權，於協調未果後，方得聲請憲法裁判。

關於總統之院際爭議協調權，係憲法第44條規定：「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之」。本條規定實應自憲法本文對總統的定位來理解。於憲法本文中，總統是沒有實權的國家元首，是高度超出於五院以外的存在，故於五院，尤其政治場域的行政與立法間發生爭議時，得以被期待作為憲政上仲裁者來協調處理、調和鼎鼐。又總統作為憲法的守護者，此概念係由德國學者卡爾施密斯提出，其認應讓國家權力中具「中立性、調解性和規制性權力」性質者，作為憲法的守護者，對抗任何威脅國家的行為來保護憲法，這也是德國威瑪共和憲法中的觀念。而中華民國憲法在制憲時，主要起草者張君勱即是以威瑪共合憲法為

Phoca PDF

藍本設計，因此才於憲法中設計有總統之院際爭議調解權，其規範之脈絡係如此。惟戰後德國基本法引入違憲審查制度後，「憲法守護者」之角色即轉變由憲法法院擔綱。我國憲法亦係採相同之設計，將司法違憲審查制度作為憲法的守護者，作為守護憲法的最後一道防線。

並且，於總統民選後，總統為實質的行政首長，透過任命行政院長掌握行政權，與其他憲法機關屬於相互制衡的關係，總統本身亦身處政治場域中，其實已經不宜當作公正的憲政上仲裁者來協調院際爭議。因此，對於相關機關主張本件應由「總統院際爭議協調權」先行，始能聲請憲法訴訟，恐有誤解。

實則，於總統民選以來，從未有總統行使過院際爭議協調權。又無論自憲法訴訟法或憲政實踐上，亦無此應協調先行之限制。舉例而言，釋字第585號與本次同樣涉及國會調查權之爭議，同時影響立法院、行政院與監察院間之權限劃分，但該件亦未經機關院際協調，即聲請釋憲並由大法官作成解釋。況本件聲請人係聲請法規範違憲審查，而非機關爭議之訴訟類型，亦無憲法訴訟法第65條關於爭議機關協商先行之前置要求，且該條亦與總統院際爭議調解權無涉。

三、憲法法庭應闡釋「立法之正當程序」

關於立法程序之瑕疵，過去釋憲實務認為屬於議會自律之範疇，唯有於重大明顯瑕疵時，憲法法庭始得以介入。過去於司法院釋字第342號中，針對國安三法之審議程序爭議，即闡明「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」。其後於釋字第499號解釋則進一步說明修憲或修法程序中出現「重大明顯瑕疵」之判斷標準，包含違反議事規則之情形

Phoca PDF

，「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」時，屬得逕宣告立法程序無效之重大明顯瑕疵。

本次國會擴權法案之立法程序瑕疵，大致可以整理為以下五項：

(一)委員會欠缺實質討論：

「委員會中心主義」為過去各黨之共識，即以委員會為中心就議案實質討論。然而，就本次爭議法案，並未於委員會實質討論。藍委排審藍白法案版本時，提案人拒絕說明內容，並且一旦綠委針對條文提出疑義，藍白即以人數優勢直接將條文保留；綠委排案時，藍白則拒絕討論綠營版本，直接提散會動議。

(二)協商淪為過場：

前開委員會保留之法案，依議事程序送黨團協商。然而，藍白拒絕實質協商，導致黨團協商三度破局。於其後院長韓國瑜主持協商時，亦未能討論條文即行散會，於未完成協商狀態將委員會通過的28個草案版本送院會二讀。

(三)黑箱喬法案：

於院會前夕，傅□萁、黃國昌與翁曉玲私下喬出一個新版本，無人知悉究竟是從28案的哪一案拼湊而成，且黃國昌於5月16日晚間的專訪中稱該版本內容為「最高機密」，於5月17日一早方以修正動議之方式提出，取代前開28個版本。

(四)未議即決：

Phoca PDF

二讀會是法案出委員會後由全院討論，理應讓全體委員知悉法案內容方進行表決。但5月17日當天，全體委員拿到的仍是28個草案版本，對於藍白欲通過的修正動議版本文字一無所悉，該修正動議版本直至晚上7點才交給委員（會議表定6點結束）。且院長僅宣讀修正動議，藍白即以人數優勢決議停止討論並進行表決，形同未議即決，且根本不知表決之具體內容為何。

(五)舉手表決：

舉手表決固為立法院議事規則所允許之表決手段，但通常僅用於委員會之表決。然而，院會竟決議採不記名舉手表決（已30餘年未於院會使用），且因朝野高度動員下議場秩序混亂，當日多次算錯人數。

前開釋字第342號、第499號解釋已經過於久遠，且並未實質說明「立法之正當程序」之意涵，如今時空變遷，自釋字第499號解釋作成已20餘載，又逢國會亂象，以上立法程序瑕疵可謂係「集大成」，實有由憲法法庭解釋立法院最低應遵循之正當程序標準之必要。

實則，「立法之正當程序」猶如「正當法律程序」，可由憲法的基本原則及規範面推導。首先，自民主原則應該可以推導出「保護少數」原則。此處要求國會應保護少數政黨，所說的當然不是在結果上保障少數，而是要在程序中，確保少數意見的觀點被納入議會的決策過程中，否則人民選舉出在野黨，其選票及意志即形同作廢；其次，從過去憲法法庭裁判及司法院釋字不斷闡明的「責任政治」原則，亦可以推導出「各政黨於國會中就法案實質辯論的機會應受保障」之基本要求，否則人民將無從自各政黨對於議案之辯論過程與內容，追究個別立法委員之政治責任及判斷各政黨表現之良窳。

Phoca PDF

國會多數政黨固然於安排議程上有主導的權力，但如果透過議程的安排，實質使反對黨無法知悉議案內容，或對議案內容無法有實質表達意見的機會，如此將使反對黨所代表之民意，無法於議會中就具體議案發聲，此除了違反民主原則外，亦違反了責任政治原則，至為明確。又國會中各政黨應就議案為實質辯論，亦係憲法第63條「議決」的實質內涵。從字面上來看，需要先「議」才能「決」，代議民主制的精髓即在「討論」二字，且是國民主權透過代議民主制實現的關鍵樞紐，此於釋字第499號解釋即明白揭示：「國民主權之行使，表現於憲政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。」

前開自民主原則、責任政治原則及憲法第63條所推導出來的「保護議會少數政黨實質參與」、「就議案實質討論」等，應作為釋字第499號所稱「程序規範尤應符合自由民主憲政秩序」之具體內涵，並進而形塑出「立法之正當程序」之要求，而希望本次憲法法庭裁判，能具體提出相關標準以資遵循。

無獨有偶，德國聯邦憲法法院於2023年作成一則暫時處分（BVerfGE 166, 304），明令禁止有爭議的瑕疵法案進行二讀與三讀程序，而要求聯邦議會應對議案為充分之討論。該則裁定認為基於基本法第38條第1項第2句，聯邦議會議員享有「平等參與議會決策形成權」，不得於立法程序中受不當之侵害，實可作為我國之借鏡[2]。

四、本案並無合憲性解釋之空間

合憲性解釋原則係指法律若有數個可能合理之解釋，只要其中一個解釋可能使法律獲致合憲之判斷，釋憲者即有義務依此方向解釋法律。惟適用合憲性解釋原則有其界限，例如不得逾越文字可

Phoca PDF

能合理理解之範圍，不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規範核心。尤其不得逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，如此解釋方式將導致司法者僭越立法者地位[3]。

是以，惟有經由合憲性解釋而對系爭規定所為之修正，並不會影響（甚或改變）立法者原本之立法決定，方得考慮對系爭規定為合憲性解釋；相反地，如合憲性解釋將會影響，甚或改變立法者原本之立法決定，即應將系爭規定宣告違憲（或在系爭規定之規範內容係屬可分之情況下，宣告部分違憲）。於本爭議中，立法者對於其立法之基本價值決定及規範核心均已清楚闡明，以國會調查權而言，其多次於各種場合，包含憲法法庭中均稱係為了「查弊案」，以如此中心思想設計之法律，已全然與釋字第585號解釋所揭示之國會調查權及其行使之界線扞格，縱論單一條文可能合憲，惟於整體觀察及適用下，亦不再存有合憲之可能性，毫無作成合憲性解釋之空間。

遑論，合憲性解釋係以法律適用者對於該合憲性解釋之結果，將基於憲法忠誠為解釋與適用惟其不可或缺之前提。然而，依立法院於立法前後，乃至於憲法訴訟過程中之表現，動輒攻訐大法官及憲法法庭之公信力，甚至有立法委員要求憲法法庭「好自為之」，或表明不願意遵循憲法法庭裁判者，雖為個別立法委員之表現，然亦未見多數政黨主席呼籲應尊重憲法法庭之裁判，實殊難期待當前以藍白為多數之立法院將本於憲法機關忠誠義務，忠實依憲法法庭所作成合憲性解釋之內容執行法律。是於結論上，本案毫無作成合憲性解釋之空間。

五、若立法院修法使憲法法庭無法運作，司法院應捍衛自身審理規則制訂權

國民黨於本件憲法訴訟進行中即出招，翁曉玲一邊作為立法院之代表人出席憲法法庭，另一方面

Phoca PDF

發佈：2024-10-25, 週五 11:57
點擊數：5328

提案修改憲法訴訟法，將現行法中參與辯論、評議、作成判決之「現有總額」定義為「增修條文所定大法官人數」，也就是15人。一旦修法通過後，無須考量大法官之現有人數，所有判決都需要10人以上參與，且8人以上同意，大幅增加憲法法庭作成判決之難度。甚至將來立法院只需要杯葛大法官之人事同意權，讓大法官無法達應參與判決之人數，即可癱瘓憲法法庭之運作，此事因當前有7位大法官任期即將屆滿，於今年底即可能發生。

然而，這已經實質侵犯了司法權固有的「審理規則制訂權」，甚至會在大法官人事同意權無法有效行使時（無論是總統不提名，或是立法院杯葛、亦或是二者持續僵持不下），使作為司法權核心的司法違憲審查制度無法運行，此實已經達到釋字第585、613號所稱「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」及「剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務」之程度，嚴重侵犯司法權。

若考察過去釋憲實務，不難發現司法權之規則制訂權為其核心領域。釋字第175號提及：「司法院為國家最高司法機關，基於五權分治，彼此相維之憲政體制，並求法律之制定臻於至當，司法院就所掌事項，自有向立法院提出法律案之職責。」因此過往訴訟法、法院組織法等，原則均係由司法院提出、有司法院之實質參與。如果是司法院沒有要修法，立法院未徵得司法權之同意主動提案修改，即可能就會侵害司法的規則制訂權。又如釋字第530號提到：「司法機關應有其自主性；本於司法自主性，最高司法機關就審理事項並有發布規則之權」，亦明確闡述司法權有固有的審理規則制訂權；同解釋固然提及：「惟各該命令之內容不得牴觸法律，非有法律具體明確之授權亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制」，但所謂不得牴觸法律之部分，也只是涉及人民基本權之部分。

Phoca PDF

此外，過去透過釋憲實務，大法官於釋字第371號創設了法官聲請釋憲之方式、於釋字第599號創設憲法上的緊急處分等，這些都是在當時法律未規定的情況下所創設，在在顯示司法權就其依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，於此職權行使範圍內有規則制訂權，除涉及人民基本權利或正當法律程序外，無須受法律保留。

從而，司法權依其憲法上固有之職權，有「審理規則制訂權」，此乃法理上當然之理解。其中，作成判決之可決數就是審理規則之一部分。考察立法沿革，過去憲法訴訟法上關於大法官作成決定時之人數要件規制，此最早係規定於大法官會議規則，係由司法院令制訂，很清楚此並非法律保留之事項，即便後來法制化，也絕不代表司法權從此將此權限「讓渡」給立法權，或司法權將就此受立法權之拘束。

質言之，此司法權固有之審理規則制訂權，不容其他憲法機關侵犯。立法權也不可能透過法律，去限制司法權關於職權的行使。也由於這不是法律保留事項，是縱算日後藍白以優勢席次完成系爭修法，亦不代表司法院不得自行頒佈新的審理規則及宣告該修法違憲。故立法院若真通過此惡法，意圖癱瘓憲法法庭，屆時司法院應挺身捍衛自身審理規則制訂權，維繫憲法法庭之運作。

六、結語

憲法是國家根本大法，是規範權力間運作的最基本遊戲規則，更擔負節制國家權力以保護人民基本權之重責大任，憲法法庭作為憲法的守門人、守護者，其重要性不言可喻。朝野間關於法律的爭論，均應到此為止。任何人均可質疑判決的論理，但不應質疑違憲審查制度之存立必要性，更不應因獲得不利判決而對大法官及憲法法庭抹上政治色彩。從過去的大法官會議到現在的憲法法

Phoca PDF

發佈：2024-10-25, 週五 11:57
點擊數：5328

庭，在任何政黨執政時，均扮演相同的角色，當全民於此憲法時刻關注憲法對話時，我們期盼的是民主深化，若為特定政黨之私質疑甚至破壞違憲審查制度，毋寧才是翻桌輸不起的行為，更是向自由民主憲政秩序宣戰，必將被全民所唾棄。

---

[1]
本文係改寫自本人參與「國會擴權法案之違憲審查 - 言詞辯論之後」研討會之與談稿。又，本文撰寫於憲法法院就本件判決作成之前，故並非對判決內容之評釋，而係於言詞辯論後對事件之觀察及對判決內容之期盼。考量稿件刊登時，憲法法庭可能已作成判決，故特此說明。

[2]
詳可參見筆者〈誰說憲法法庭不能介入立法程序──
從德國聯邦憲法法院去年的裁定談起〉一文
（網址：https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=207611）

[3]釋字第585號解釋許宗力大法官之部分不同意見書參照。

作者 廖國翔 有澤法律事務所律師

Phoca PDF