

憲法法庭說明會筆錄

114 年度憲立字第 1 號立法委員柯建銘等 51 人聲請案，於中華民國 114 年 5 月 12 日下午 2 時在憲法法庭公開行說明會，出庭人員如下：

審判長大法官 謝銘洋

大法官 呂太郎

楊惠欽

蔡宗珍

蔡彩貞

朱富美

陳忠五

尤伯祥

書記官 陳淑婷

朱倩儀

通 譯 鄭文琦

戴韻娟

聲請人 立法委員柯建銘等 51 人

代 表 立法委員柯建銘

立法委員吳思瑤

立法委員鍾佳濱

訴訟代理人

陳鵬光律師

陳一銘律師

方瑋晨律師

關係機關 立法院

代 表 立法委員吳宗憲

立法委員黃國昌

訴訟代理人

廖元豪副教授

黃昱中律師

專家學者 羅傳賢教授

審判長諭知

現在開始今天的說明會程序。首先要說明的是本件尚未受理，今天的說明會是根據憲法訴訟法第 19 條第 1 項的規定：「憲法法庭審理案件認有必要時，得依職權或依聲請，通知當事人或關係人到庭說明、陳述意見」，是以除聲請人外，並邀請關係機關立法院，以及專家學者，到場說明本件與受理要件相關的事實。

請書記官朗讀案由。

書記官朗讀案由

114 年度憲立字第 1 號立法委員柯建銘等 51 人聲請案，聲請人認 114 年 1 月 23 日修正公布之憲法訴訟法第 4 條第 3 項、第 30 條第 2 項至第 6 項及第 95 條規定，牴觸憲法，聲請法規範憲法審查暨暫時處分。

審判長諭知

今天出席之人員，有 8 位大法官。聲請人立法委員柯建銘等 51 人之代表立法委員柯建銘、立法委員吳思瑤、立法委員鍾佳濱，及訴訟代理人陳鵬光律師、陳一銘律師、方瑋晨律師；關係機關立法院之代表立法委員吳宗憲、立法委員黃國昌，及訴訟代理人廖元豪副教授、黃昱中律師；專家學者羅傳賢教授。

現在開始進行說明會程序，請書記官代宣讀注意事項。

書記官

本次說明會實施全程錄音錄影，並在司法院及憲法法庭網站直播開庭影音。

程序進行流程如下：

- 1.聲請人陳述意見（10 分鐘）。
- 2.關係機關陳述意見（10 分鐘）。
- 3.大法官詢答（95 分鐘）。
- 4.發言時請在自己的座位上坐著發言，發言時間屆滿前 1 分鐘，響鈴 1 聲警示，時間屆至，響鈴 2 聲，請結束發言；如超過發言時間，將每 10 秒按 1 長響鈴提醒，審判長得逕予消音。

審判長諭知

請書記官朗讀本案行說明會待說明事項。

書記官

待說明之事項（請聲請人、關係機關及專家陳述意見）

一、依前述立法經過，本案三讀程序聲請人中是否有達 29 人以上（即立法委員現有總額四分之一以上）未贊成該議案？判斷此事實之依據為何？（請聲請人及關係機關陳述意見）

二、91 年增訂立法院職權行使法第 11 條第 3 項之立法理由為「第三讀會審查完竣，其作為審查標的議案，依議學原理，仍應付表決，以得最終之審查結果，現行法對此漏未規定，反而滋生無謂疑義，應予增列。」如何確定「第三讀會審查完竣」？所稱「其作為審查標的議案，依議學原理，仍應付表決，以得最終之審查結果。」意義為何？「審查完竣」與「應付表決，以得最終之審查結果」有何不同？所稱「現行法對此漏未規定，反而滋生無謂疑義」是何所指？如本案情形，主席詢問有無文字

修正，目的為何？於在場委員無文字修正之情形，依上開立法理由，是否已達審查完竣？是否仍應付表決？

三、立法院之議事慣例，於何種情況下得採為立法程序規範？慣例與立法院職權行使法（含該法制定前之立法院議事規則），在議事程序上何者應優先適用？前者（慣例）可否與後者（法規）牴觸？

四、如本案三讀程序即主席宣示：「現在作以下決議：憲法訴訟法第 4 條及第 95 條條文修正通過。」主席宣示：「決議：憲法訴訟法第 30 條條文修正通過。」（如附件 1）其運作依據（包括立法院議事慣例等）為何？該運作模式何時形成？是否曾有爭議？是否牴觸立法院職權行使法第 11 條第 3 項所定「第三讀會，應將議案全案付表決」之規定？亦即於第三讀會，在場者就文字修正無異議且未為其他表示，主席即宣布決議通過議案之情形，是否違反該項規定？

五、法律案三讀程序，於主席宣布法律案修正通過之決議前，是主席應主動徵詢在場之立法委員有無異議，使其在客觀上有表示反對意見（異議）之機會？或應由在場委員主動提議全案付表決，主席始有義務將全案付表決？三讀程序可否採「無異議通過決議」？若可，主席應如何確認在場委員已無異議通過？

六、立法院職權行使法第 7 條明定，法律案應經三讀會議決。系爭規定是否確已有效完成第三讀會之議決程序？據以判斷之事實基礎為何？

七、法律案三讀程序，採本案第三讀會之方式者，其與法律案經特定表決方式表決後通過決議之方式，就立法程序言，其意義與效力是否不同？又，主席於三讀條文宣讀完畢，詢問院會是否有文字修正後，於宣布決議通過前

，有無再次詢問院會就三讀條文制定、增訂或修正通過之決議有無異議，就立法實務言，是否有不同之考量與效力？

八、本案三讀程序，於主席宣布法律案通過之決議前，在場之立法委員客觀上有無表示反對意見或要求以特定表決方式表決之機會？就立法程序言，三讀程序無人應主席所詢，就文字修正表示意見，經主席宣布法律案修正通過之情形，就法律意義而言，是否即表示無人反對該法律案修正通過？

九、於本案三讀程序，就經過二讀之法律修正議案而言，聲請人是否曾為如何之反對表示？（請聲請人及關係機關陳述意見）

十、立法院針對行政院所提覆議案所為之表決，是否屬於原來法律案立法程序、三讀程序或最終決定之一部分？

審判長諭知

在請各位開始發言前，提醒各位席位上有計時器，請掌握時間，發言時間屆滿時，請停止發言。

先請聲請人方陳述意見，請在自己的席位上坐著發言，時間共 10 分鐘，請開始陳述。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人訴訟理人陳鵬光律師

鈞庭所詢問的事項涉及 2 個部分，第 1 個是本件聲請是否符合憲訴法第 49 條有關少數立委行使職權的要件，這部分鈞庭歷來所採取的標準，都是在最終表決程序是否未投票贊成，包括釋字第 782 號解釋、111 年憲判字第 14 號判決及 113 年憲判字第 9 號判決，都是採取同樣的見解，這個見解我們認為應該在本件予以維持，因為它在法理上是可採，而且鈞庭 113 年憲判字第 9 號判決作成迄今不到半年，也是採取同樣的

見解，基於目前的政治社會局勢等等，我們認為沒有必要在本件有不同標準。

所謂最終表決程序，如果在有行政院提出覆議的時候，應該是以覆議時的表決為準，鈞庭 113 年憲判字第 9 號判決也是有斟酌聲請人於覆議時所採的立場。如果沒有行政院的覆議，但在三讀有復議的時候，則以復議時表決為準。所謂沒有投票贊成，包括沒有積極投票或者是投票的時候未投贊成票，這都是屬於未投票贊成，在釋字第 781 號解釋甚至認為三讀時缺席沒有投票，也算是未投票贊成。

在本案的情況，系爭規定是在去年 12 月 20 日進行三讀程序，但是從前一晚即 19 日晚上，就開始有民眾集結以及議場內激烈衝突，議場秩序極為混亂。在二讀的時候，抗爭衝突已經超過 20 個小時，72,000 秒，聲請人始終都是持反對立場。在三讀的時候，主席詢問「對文字修正有無意見？」不到 1 秒，就自己立即宣示說決議三讀通過，可是同一時間，在議場的另一端，聲請人始終都是以口頭、肢體、舉牌、綁布條等等各種方式，對系爭規定的內容表示反對，並且在復議的時候也是反對系爭規定，也有提重付表決，看得出來是反對系爭規定的，其後行政院覆議程序也是投票反對。可以知道聲請人從來沒有投票贊成系爭規定，不可能超過 72,000 秒都一直表示反對，卻獨獨在三讀的時候，不到 1 秒時忽然變成贊成，而主席宣示決議通過，聲請人又立刻表示反對。故本件其中 1 個爭點是立法院公報記載主席詢問「有無文字修正意見？」不到 1 秒，自己就宣示無異議，決議系爭規定修正通過，這樣算不算是聲請人對系爭規定於表決時未反對？

但是看整個立法院的立法過程，所謂表決必須要有表決的意思、表決的行為跟表決的結論，且三者要維持一致性。系爭

規定於三讀的時候，主席是問「對文字修正有無意見？」並不是問「對於全案通過有無意見？」這兩個是有不同的差別。不可能對於文字修正的意見與否，會變成對於全案，連同內容的通過都是沒有意見。何況現實上聲請人在同一時間，始終對系爭規定都是以口頭、舉牌、綁布條等方式表示反對。可以看到在 91 年增訂立職法第 11 條第 3 項前後立法院的運作，主席在詢問「有無文字修正意見？」後，都還會再詢問「對於決議即法條全案通過有無異議？」可知前者即文字修正意見與否是無法取代後者即全案通過與否。

不論是以議事慣例或是法律解釋來包裝，主張對於文字修正沒有意見，就等於對全案連同內容通過都沒有意見，這樣的見解都是在偷換概念，如同把臺灣民主稱作為獨裁，把中國的專制美化為人民集中式的民主。

本件第 2 個爭點，涉及系爭規定在三讀的時候，是否有違反立職法第 11 條第 3 項，從而沒有完成三讀。這部分依立職法第 7 條規定，法律案應該要經過三讀會的議決。第 11 條第 2 項規定三讀會必須要審查有無文字修正，加上內容有無牴觸同法、憲法、其他法律的規定，然後在第 11 條第 3 項緊接著規定三讀會應將全案付表決。從體系跟文義來看，第 11 條第 2 項顯然就不同於第 11 條第 3 項，故確認有無文字修正意見後，仍然必須要把全案付表決，不會對於文字沒有修正意見就等同於全案已經付表決通過。此從第 11 條第 3 項的立法理由、歷史解釋跟目的解釋都可以得到相同的結論，也就是只有全案付表決才會構成三讀審查完竣。

立法院就重大爭議的法案，也沒有所謂三讀可以未經全案付表決的議事慣例，如果主張有，這也牴觸立職法第 11 條第 3 項而無效。以去年 6 月間立職法的修正及刑法第 141 條之 1

的增訂為例，都是有全案付表決。其他重大爭議的法案，例如：公投法 106 年的修正、反滲透法 108 年的制定、勞基法 105 年及 107 年的修正、黨產條例 107 年的制定，乃至於前瞻條例 106 年的制定等，這些都是有全案付表決。故如果是拿其他經過朝野協商有成果，不涉有爭議的法案，來錯誤比擬目前我們所面對如憲訴法這樣的重大爭議法案，這是引喻失義，這是不恰當的邏輯謬誤。系爭規定於三讀的時候，主席既然只是詢問「有無文字修正意見？」而同一時間聲請人始終都表示反對，主席也沒有把全案付表決，可見已違反立職法第 11 條第 3 項沒有完成三讀，也沒有發生立法上的效力。至於其救濟途徑鈞庭可在本案於主文中宣告系爭規定違憲無效，也可以在他案以先決問題於理由中認定其違憲無效。

菩薩畏因，眾生畏果，立法院公報的記載非全貌的果，必須要探求它的原因，歸根究底都是來自於立法程序的毀憲亂政，導致議事混亂，立法院就重大爭議法案不斷複製未議而決的立法程序瑕疵，已經嚴重違反討論原則及公開透明原則，應該要由立法院來承擔政治責任以及違憲責任。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員柯建銘

首先對於今日說明會，依照憲法訴訟法第 19 條第 1 項予以釋疑表示肯定。方才訴訟代理人陳鵬光律師說明得很清楚，我個人另外就幾個面向補充說明。第 1、對於憲法訴訟法，各位大法官應該印象很深刻，憲法訴訟法通過以後，我們提覆議，覆議完畢以後，我們於 1 月 15 日總統公告前提暫時處分及釋憲，乃至於在總統公告後即 1 月 23 日當天上午 11 點提暫時處分與釋憲，代表我們對於整個憲法訴訟法整個程序、內容上有高度的挑戰。

我們是一個法治國家，大家都很清楚，在這個前提之下，我們要看待 3 個事情。第 1 個，當立法院職權行使法擴權法案被宣告違憲時候，坐在我左手邊的藍白立委都徹底否認大法官的釋憲，也就是說他們徹底否定憲法，而且心中無憲法，這樣的情形下，我瞭解到根本無法予以對談。第 2 個，沒有程序正義就完全沒有實質正義，整個程序進行是在前所未有的舉手表決下舉行，即便蔣介石在戒嚴時期也不敢如此，這一點要特別說明。另一點，整個國會在審查時候，當天非常混亂，19 日我們先立即進入議場占領主席台，20 日互相攻防，經過 20 小時以後的表決，在表決混亂的時候，非常吵雜，立法院的情形，大家都很清楚，今天羅傳賢也在這個地方，主席利用麥克風收音，但底下的抗議他完全不理而且聽不到，所以當然我們有高度的意見，並非沒有意見，故請諸位大法官能夠審查實際情形予以判決。

審判長諭知

請關係機關陳述意見，請在自己的座位上坐著發言，時間共 10 分鐘，請開始陳述。

關係機關立法院代表立法委員吳宗憲

我先破題表示憲法訴訟法此次修正，全案已付表決完畢，我再重申全案已付表決完畢，並不如同剛剛訴訟代理人所說的那樣。依據憲法訴訟法第二章相關規定，憲法法庭可召開言詞辯論或依職權通知當事人到庭陳述意見，而本法第 19 條規定「大法官認為案件有審理必要的時候」，但現在大法官人數不足，所以到底可否審理案件，這是我們首先懷疑的點。更何況這次聲請人是否適格也有問題，因為這 51 位聲請人未於二讀、三讀的時候提出反對表示，憲法法庭在 111 年 10 月 24 日也曾因為更二連身條款的憲法爭議召開說明會，是由 12

位大法官出席並作成 112 年憲判字第 14 號判決，而今天只有 8 位大法官出席，應已違反憲法訴訟法第 30 條之規定，所以先就此部分提出質疑。更不用說這次說明會諸多提問都是繞著立法程序打轉，可是民進黨在修法過程中及修法後均未主張三讀程序有瑕疵，更何況在 31 年前的釋字第 342 號解釋到去年 113 年憲判字第 9 號判決，均不斷強調「議事自律」，所以司法的手不應伸進政治領域，議事程序除非有重大瑕疵，否則不是憲法審查之標的。大法官都是尊貴超然的學者，且都是學有專精的法律人，政治人物不應該陷大法官於不義，將大法官拉進權力分立的鬥爭中。

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授

這次說明會中，鈞庭提出很多問題都在質疑本次憲法訴訟法的修正，在立法院的三讀程序是否合法，但在這麼多瑣碎問題中，我們會發現鈞庭必須要回顧憲法法庭、司法院多年來的先例，這個先例是不介入立法議事程序中的決定。尤其是在本案，目前三讀程序的模式，是有 1 千多個法案，包括憲法訴訟法，在當初立法本身就是走這樣的三讀程序，如果該程序違法而使法案無效，其實有 1 千多個法案，包括憲法訴訟法本身都會無效。

回顧先例，釋字第 342 號解釋大家都非常熟悉，而去年 113 年憲判字第 9 號判決，憲法法庭也採取相同解釋之方向與立場，在該方向及立場上憲法法庭說得很好，它告訴我們司法不做民主程序的糾察，我們去思考，在接下來的政治攻防中，以後立法院不知道還有多少架要打，每次憲法法庭都要進來干涉這些細節嗎？這是不可能的，這就變成糾察而非超然的大法官了。在此我要提醒有一個 110 年 2 月 5 日 109 年度憲一字第 5 號的不受理決議，該不受理決議中立法院的爭議

是在處理監察院的人事權同意案，而在陳菊女士等人的監察委員人事同意案中，立法院從頭到尾都未依法召開全院委員會的審查，立法院也沒有讓被提名人進行審查與答詢，如此明顯的違法，大法官依然說這是國會內部事項，我們要尊重議事自律，可見大法官一向都非常尊重議事自律，即使是立法院的法律解釋。

在我的書狀中有提到美國的 2 個案子，其一是關稅法通過的時候，議事錄裡的條文漏了一條，送交給總統公布的時候少了一條，怎麼會發生這種事情？這非常扯。但是美國最高法院說「我只看最後公布的條文，我們不追究議事錄裡面到底寫了什麼條文。」而在 1993 年另一個案子中，對於參議院的審判彈劾案，到底是要全院還是一個委員會來審判，美國大法官說既然這是參議院專屬的職權，專屬它解釋了算。回到我國來，結果也應該一樣比照辦理。第 1、我國法律案的審議，純屬立法院的專屬職權。第 2、立法院職權行使法是立法院所定、立法院修正、立法院自己解釋及運用，立法院才是專家。所以在立法院不分黨派，包括聲請人，長久的共識都認定三讀程序就照本案的方法來通過的時候，我相信大法官應該採取敬而遠之、保持距離以策安全的方法。

關係機關立法院代表立法委員黃國昌

針對這次說明會所提出的諸多問題，其實核心問題就是立法院的三讀程序到底是如何進行。剛剛聲請人方對立法院三讀程序所做的說明，可以說是將例外當成原則來加以說明。為何我會說是把例外當原則加以說明，先簡單來看，在立法院第 9 屆第 4 會期以後，所有立法院公報上的記載，針對三讀程序院長作為主席是如何指揮議事的呢？他會先問「報告院會三讀條文已宣告完畢，請問院會有無文字修正？」這時候

除非有黨團提出文字修正，或提議全案付表決，否則主席就會直接宣告什麼法三讀通過，必須要有黨團主動提議有文字修正或全案付表決，才會另外再舉行表決。

剛剛聲請人所說的那些案件，其實都是屬於例外的 17 個例子，而且是有黨團主動提議重新付表決，才會重新付表決，否則的話主席直接宣告該法案三讀通過。有 1,229 個案件都是這樣三讀通過的，包括現在正在舉行的憲法法庭說明會，其所依據的憲法訴訟法，當初在 2018 年 12 月 18 日院會的時候，主席蔡其昌是如何宣告的呢？他說：「三讀條文已宣告完畢，請問院會對本案有無文字修正？沒有文字修正，決議：司法院大法官審理案件法名稱修正為憲法訴訟法，並將條文修正通過。」採取的是一模一樣的模式。如果鈞院認為立法院在 1 千多個法案中，包括憲法訴訟法的三讀程序是有所謂違憲的重大明顯之瑕疵，動搖的恐怕是包括憲法訴訟法在內的 1 千多個案件都會產生問題。

關係機關立法院訴訟代理人黃昱中律師

剛才聲請人之訴訟代理人提到關於程序的相關問題，從立法院公報紀錄、羅傳賢教授的專家學者意見書及我方書狀中都有解釋，系爭規定一至七已有效完成第三讀會的議決程序，原因要從立法院職權行使法第 11 條第 2 項及第 3 項來看，不可以單獨只看第 2 項或第 3 項，因為二讀通過的條文在三讀時，只依立法院職權行使法第 11 條第 2 項去看有無文字修正，或與其他法案或自己法案內部的修正，並未如同聲請人之訴訟代理人所說的要全案通盤檢討，是不會有這種事情發生。完成三讀以後，我們認為程序就已經合法了，如同立法院代表剛才所說的。

此外，法案確定的程序聲請人都有參與，第 1、在復議的時候

，聲請人也有在復議案中投票表示贊成，就是想要翻案，所以他們有參與三讀議決後的復議。第 2、在修正通過決議之後，他們還去登記立法程序完成的發言，所以我們也可依此解釋為其實當時他們已經默認立法通過，當然他們不滿意，所以才有現在的案件。

就呂大法官太郎的補充提問，等一下我們再花時間說明。我們還是認為「在場委員無文字修正，即已審查完竣並應付表決」，詳細理由在書狀已載明，且羅傳賢教授的鑑定意見書也有提到。從此方式解釋，在場主席除了詢問有無文字修正外，並無詢問有沒有人要提付全案表決，或是有沒有人要針對二讀通過的條文再做全案表決之義務，所以應由在場立委主動提案全案付表決。客觀上有表示異議及提案機會，剛剛聲請人之訴訟代理人有提到法槌下去不到 1 秒鐘就通過，但其實不是，實務上進行的時候，要提異議或文字修正，必須要在二讀宣讀三讀條文前，就可以進行提出文字提案單的動作。最後，我們還是認為「覆議不屬於立法程序」。

審判長諭知

現在進行大法官詢問程序。答覆時間各不超過 5 分鐘，答覆時請在席位上坐著發言。

請各位大法官發問，並說明要哪一位答覆？

（呂大法官太郎表示有問題提問）

審判長諭知

請呂大法官太郎提問。

呂大法官太郎問

首先要先向各位說明，本次的說明會是審查訴訟要件是否具備，亦即聲請人是否符合憲法訴訟法第 49 條之規定，而訴訟要件是否具備，是法院應依職權瞭解之事項。

本案的問題只有兩個核心：1、本件二讀有經過表決、三讀無異議通過，要如何判斷聲請人是否符合憲法訴訟法第 49 條之規定？2、本案有經過行政院覆議，因為覆議時要記名表決，以聲請人 51 位立法委員都反對。覆議程序反對之立法委員，是否為憲法訴訟法第 49 條所規定得聲請法規範憲法審查之聲請人？本席提出的書面問題很多，尤其針對專家學者羅傳賢教授提出之意見，本席事先也把基本問題都先給羅教授看過以便回應，避免在很短的時間、沒有充分準備的情況下，回答不夠精確。這些問題如果在雙方的書面內容已經有了，本席就不再重複。

本席第 1 個問題是於本件法律案修正的過程，聲請人有沒有投票贊成？雖然立法院主張，根據過去大法官的不受理決議「不是未投票贊成，而是要為反對。」確實過去大法官有這種見解，但最近幾件大法官認為只有投票贊成者才不可以聲請，所以到底聲請人有沒有投票贊成？剛剛聲請人說，他們沒有投票贊成，立法院並未就此問題直接回答，在書狀裡面雖然有提到，但是沒有那麼具體明確。所以本席於書面詢問聲請人的第 2 個問題是聲請人 3 月 28 日的書狀有提到這個案子在三讀程序的時候，因為分成兩包，這兩包於二、三讀反對者分別有 47 人、48 人，你們的意思是否是「系爭的法律於三讀時，有 47 或 48 人反對這個案子」？

第 2 點是立法院在意旨書中有提到，主席在三讀的時候有問大家「有無文字修正？」就是依照立法院職權行使法第 11 條第 3 項所為的全案付表決。本席想請教是，主席問「有無文字修正」是主席的行為，怎麼會是一種表決的行為？這一點請進一步說明。這裡面核心的問題是，對於本件行政院的覆議，立法院認為覆議跟原來的三讀是不一樣的，並不依附在

原來的立法程序，是一個新開始的程序，也不是最終決定的程序，可參考說明會的意旨書第 29 頁。

本席要請教的是，覆議案所要審查的法律案跟原來三讀會決議的法律案到底是何關係？是兩案還是一案？如果是兩案的話，原來那一案已經三讀完畢，行政院依法提出覆議以後，原來三讀決議的法律案之效力如何？是繼續有效，還是暫時失去拘束力？這個法律是否要成為法律，要由覆議程序做最終的決定，國會也可以推翻過去法律案的決議，當然也可以維持。本席的疑問是，行政院一旦提出覆議案後，它是完全獨立於前面的法律案嗎？這個問題本席在對羅傳賢教授的提問中也有提到，他對立法程序非常有研究。覆議案的效力如何？過去大法官的解釋或判決中，只有 113 年憲判字第 9 號判決稍微有提到這樣的問題。所以本席要請教的是，立法委員在覆議案所為的決定，是否為國會最終的決定？如果是國會就這個法律案要不要變成法律的最終決定，那麼立法委員在覆議案所表達的立場，是否就是對這個法律案的最終立場？

最後一點，如果覆議案不算是對法律案的最終決議，那麼要等法律公布施行以後，反對該法律案的立法委員要另外提案修法，修法未果再聲請釋憲，是否會太費時？以上問題分別請聲請人及關係機關立法院回答。

審判長諭知

請聲請人方答覆呂大法官太郎之提問。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人訴訟代理人方瑋晨律師答

在本案當中，很明顯聲請人不但沒有投票贊成，而是一直反對，只要有機會，任何時候都會反對。為什麼會出現剛剛二讀時跟重付表決的人數問題？原因是從 113 年憲判字第 9 號

判決以來，立法院每遇爭議法案就用舉手表決，這個情況下無法證明誰實質舉了什麼手，所以才會有這樣的爭議。

其實剛才立法院的訴訟代理人也說，聲請人在覆議時不斷表示反對的意見，這其實在在證明這個問題在無論是二讀、三讀，或是立法院的覆議都非常清楚，此部分我們請吳思瑤立法委員補充。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員吳思瑤答

跟大法官報告，當天立法院攻防事實上在前一天就開始，我們前一天夜間 8 點就進入議場，所以憲訴法在隔天下午 4 點到 6 點間完成，事實上我們的攻防已經歷經 20 多小時了。我手上一一秀出這些我當天跟黨團同仁在現場舉的每一張反對的海報、每一張反對的意見，而在攻防進入憲訴法之前，我們更進入了非常多史上我擔任立法委員 9 年以來，最嚴重的肢體衝突，這每一個行為都展現了民主進步黨反對這個議案無比大的意志。在整個表決當中，二讀我們反對，然後在三讀的程序，乃至於行政院提出窒礙難行的覆議，每一次的表決，民進黨的每一位立委都以反對本案來彰顯我們一貫的立場。

我這裡要做一個佐證，因為立法院的場域若沒有在現場就沒有辦法理解現場環境以及收音的狀況，我本人是黨團幹事長，對於韓國瑜院長主持議事及周萬來秘書長，我不斷地在現場遞案，要求進行點名表決、要求針對點名表決要用表決器表決，以及針對本次表決要用表決器表決，我們每一次一再地在現場嘶喊、大聲要求，完全被視為無物，完全不被受理，或者是當我每一次的遞案，可能 10 次才被受理 1 次，而這些在現場的努力、拼搏，因為立法院的收音是聚焦、定格在院長本身的麥克風，當現場非常激烈的吵雜音、環境音，

還有不同的陣營，不同的議事對立在那個過程當中，韓國瑜院長說在三讀程序問「對於文字有沒有異議？」其實我們在臺下是拼了命的喊：「有異議！有異議！」那 1 秒鐘的時間，即使我們撕破了喉嚨大聲得喊「有異議、有意見」也不被受理、聽聞。所以我在這裡要還原整個審查過程中，每一次的表決，包括現場廣泛討論，以及逐條討論，乃至於最終的三讀感言，總共有 7 次的發言機會，民進黨每一位上場的委員都一再表達反對的意見，包括我本人表達了 6 次反對的意見。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員柯建銘答

我想呂太郎大法官應該印象非常深刻，如果說憲法訴訟法在 2018 年 12 月 18 日三讀，那時候你是司法院秘書長，書記處處長是王碧芳，那時候我們每個條文都參與審議。黃國昌所提的例子，2018 年 12 月 18 日憲訴法三讀時主席是蔡其昌，這次是韓國瑜，他講的是鬼話嘛，什麼一模一樣。2018 年 12 月 18 日，是在和平、朝野協商下完成三讀，有經過朝野協商與立法院程序，當時在王院長舉行朝野協商底下，把每個條文很和平的順利完成。今天同樣的憲法訴訟法，黃國昌舉這個例子是什麼例子？是大家在衝突底下完成的，而且是用暴力行為，所以今天我在這裡要特別提出抗議。

審判長諭知

請關係機關立法院代表說明。

關係機關立法院代表立法委員吳宗憲答

今天已經有說明是就當事人適格的部分討論，首先剛才吳思瑤委員的發言部分其實不實在，因為主席詢問有無異議時，底下確實沒有人表示有異議，從立法院的 VOD 可以看得出來，今天既然限縮在本案，就不應該拿其他情況來看，限縮本案的話，當天並沒有人表示異議。在大法官民國 107 年 5

月 4 日第 1476 次會議有揭示，聲請釋憲的立委須在二讀或三讀程序中表示反對，才能計入聲請人的人數，這應該是沒有爭議。其次，就聲請方訴訟代理人所提到的覆議程序，憲法增修條文中規定是行政院對於立法院經三讀程序通過的法律案為行政與立法制衡、對抗之程序，這並非立法程序，這跟我們的三讀程序完全不同，不應混為一談，也不應因為曾經在行政院覆議案中投下同意，就代表對本法案的不同意。接下來請訴訟代理人說明。

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

首先我們要澄清或更正呂大法官提出問題的第 2 點，我們對照一下之前的書狀，其實書狀是有一些誤解的，在書狀表格裡面提到三讀程序，那不是真正的三讀程序，而是二讀要交付三讀的表決，並非三讀的本身。亦即二讀至三讀中要有一個表決，決定是否交付三讀。而真正的三讀就是本案的爭議，亦即院長會問「文字有無修正？」沒有的話就敲槌、決議通過，那是三讀，在三讀是無異議通過。

從此角度來看，我們要回應呂大法官之問題 1 跟 3。立法院的少數黨於三讀的流程中，被問「有沒有異議？」或「有無文字修正？」是絕對有異議的機會。最明顯的例子是去年 113 年憲判字第 9 號判決，對於立法院職權行使法的修正中，該判決的第 23 段、第 24 段理由就在爭辯這個問題。亦即立法委員有不同意見時，有很多管道提出異議、要求交付舉手表決，所以有此程序與方法而沒有做，就表示沒有異議。這是我們的解讀，也是之前為何鈞庭要對「三讀程序」花這麼多時間討論，因為當時有提出異議，所以有表決。而這次是問了問題卻沒有表決，為什麼沒有表決，因為沒有人提出任何的異議。

就呂大法官所問第 4 點問題，如同吳委員所言，覆議是立法程序通過之後，行政院之制衡手段，所以法案三讀通過、立法院的意思已經成立，但是覆議是使法案於送交總統簽字公布發生效力中間的阻撓，因為行政院有意思表示。如果行政院覆議成功，該法案就打消，當初三讀通過的法案就重來，等於沒有通過。所以這不是立法程序本身，因為立法院職權行使法就包含法律案程序跟覆議程序，這不是放在同一個地方來處理、是分開來的，而且並不是每個法律案都會面臨覆議，所以法律案歸法律案。憲法對覆議程序寫得清楚，行政院對抗的是整個立法院，不是立法院內部的某一塊，這是一個外掛程序。

至於呂大法官最後提到如此解釋真的好嗎？第 1、這是前瞻釋憲聲請案，大法官在不受理決議所詮釋出來的要件，此為大法官創設出的要件。第 2、雖然後面仍可聲請釋憲，但釋憲與反對立法是不同的，覆議是行政院的手段，與後面修法之意見不同是完全不一樣的。

（呂大法官太郎表示有問題補充提問。）

審判長諭知

請呂大法官太郎提問。

呂大法官太郎問

請教關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授，覆議案是行政院之阻擋沒有錯，若覆議成功，原決議就失效。所以是否要讓該案成為法律案，最終誰決定？是否由國會決定？

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

是國會決定。

呂大法官太郎問

所謂「國會決定」，是參與國會表決的立法委員決定？還是國

會的誰決定？

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

是全體立法委員決定。

呂大法官太郎問

所以立法委員在覆議案中所表達的態度，是對該法律案的最終決定的立場？

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

是另外一個外掛程序，等於該案子已完結，再新啟一個程序，因為覆議英文「reconsideration」，是讓人重新考慮。亦即行政院丟了一個案子讓立院重新考慮，立法院確實可以重新考慮。其實不需要行政院覆議，立法院自己隨時可決議再提三讀把案子廢止、打消，所以確實由立法院最後做決定。但覆議是正常立法程序走完後，新開的外掛、由行政院要對抗所發動的程序，所以覆議程序於英文也常稱為否決權，它是行政對抗立法的程序，把案子丟回立法機關重新考慮，只是我們的覆議又比較弱，只有二分之一，否決機率比較低。我們認為覆議是另外的程序，而非立法程序本身。

呂大法官太郎問

本席所知道的否決權是「你要，而我不要，我說了算」，而覆議案並非如此。立法院說要，行政院說不要，最後還是回到立法院決定，行政院好像沒有否決權，只是讓立法院重新思考。覆議案中立法委員所討論之法律案，即為當初三讀通過之法律案，沒有錯吧？

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

是的。

呂大法官太郎問

很感謝羅教授於退休多年仍為臺灣立法問題提供意見，本席

於您的大作中發現您對「無異議通過」非常有研究，國內很少教科書寫得這麼透澈，所以本席特別於今日提問摘要下來。第1、根據羅教授的考察，立法院之「無異議」確實從過去以來就有，為何要有「無異議」呢？羅教授在文章中提到因為與國外英用法用聲音表決不同，是有人說要，有人說不要。而我們的表決是「默不作聲」，我們的無異議似乎可解釋為口頭表決之一種，但「默不作聲」沒有說好，也沒有說不好。當主席問「有沒有文字修正？」大家無異議即表示對主席之詢問默不作聲，怎會導出大家都同意該內容呢？

第2、根據羅教授大作所描述「無異議通過」是為了減少立法上之麻煩、為了立法簡便，因為法律沒有強制立法委員簽到後不能離開，若每次表決都要清點人數又擔心人數不足，所以用簡便方式通過。但要以此方式通過的前提是，大家在現場討論溝通且沒有意見下所產生之一種心理，亦即既然現場大家都討論且沒有人反對，就表示贊成。如果此見解現在仍沿用的話，當議事經激烈攻防的程序，如聲請人方所提到，本件是否要停止討論就經過4次表決，記名與否每次都重付，是否進三讀等也經過4次表決，也可以說只要有機會就表決，很明顯不同政黨，不同立場。當主席詢問「無異議通過」時，是否可以說原持反對意見者也都贊成？

審判長諭知

請羅傳賢教授回答呂大法官太郎之提問。

專家學者羅傳賢教授答

我已經退休20幾年了，以前有研究過，其實我還沒有進入立法院服務的期間，根本不懂何謂立法學、議事學，也沒有人在教，就進入立法院慢慢摸索，當時為了要寫書、我的老師城仲模教授要我出題等，才編立法程序與技術作為教科書

用。我今天講的是學理性，實務上我對個案完全沒有介入。為何立法權有困境，它是政黨介入很厲害之活動，杯葛手段非常激烈。我剛進入立法院時，杯葛手段非常嚴重，那時是老代表跟新代表混合時代，打架、杯葛，衝突不斷，每天看電視轉播議會都是如此。

立法權有其困難，主席跟會眾即立委之間是互動的關係，要以互動原則去變通所採取之程序。當然立委也可提出動議，表決與動議討論方式並無明定於議事規則中，而是明定於會議規範中，會議規範有規定表決與動議之方式。現在的議事規則只有原則性規定，是框架式的，它不是細節性規定，議事規則仍須以會議規範補充，會議規範若不足，則是要看民權初步，再不足則看慣例。慣例是非常重要的，立法權若無慣例根本就沒辦法動，因為議事規則僅有幾個動議方式而已，大約 8、9 種，但會議規範之動議方式有 22 種，而擱置動議、抽取動議等都沒有規定，為何立法院實務上也經常提出這種動議，靠的是會議規範，有時靠的是慣例。舉例經常講的「主決議」，當時主計處問我「主決議有無法律規定？」我說找不到，國會議事規則或職權行使法、組織法，通通沒有主決議，主決議從何而來？其實就是慣例。

至於法律案通過之附加決議，有沒有效力？很多人說有效，也有很多人說沒效，但因政治壓力沒有效也要遵守，沒有遵守部會間會很緊張，有辦法遵守的，就一定會做到。再者，預算法第 52 條規定：「法定預算附加條件或期限者」、「預算案所為之附帶決議」，我們現在做出之預算附加決議，立法委員都稱之為主決議，但其實都不符合預算法第 52 條第 1、2 項「附加條件或期限者」或「附帶決議」之規定。

以前我升等教授寫的立法院預算決議之架構的論文，因為外

面都不懂所以我一次就通過，民國 93 年我退休去玄奘大學很快就當上教授。我研究案例的結果，通通都沒有條文的卻仍然都有效，為什麼？因為靠立法慣例。立法權運作是互動與變通而來，很少用法律條文將立法權框架進去，而且也做不到。

至於清點人數，也是主席與立委互動而來的結果。例如在王金平為立法院長的時代，他曾經協商同意大家定時間定期表決，再來各黨團動員，那問題就不大。現今協商機制已破壞，沒依王院長時代的機制協商，大家互不信任就變得很麻煩了。

呂大法官太郎問

請針對我剛剛問的問題，第 1、在各政黨有明顯對立立場的時候，用「有無文字修正」來代替本案的立場，在立法學上，這個時候的「無文字修正」是「我沒有文字修正」，但能夠說是「我贊成內容」嗎？因為主席如果進一步問說「本案依照二讀條文通過，有無異議？」你沒有異議的話，就沒有問題。這個案子的二讀程序都是這樣，主席都宣告「二讀採民眾黨的修正案通過，有無異議？」有異議才表決，這個跟三讀不太一樣，所以才會請教，在政黨有明顯不同立場的時候，這種無異議通過，尤其是「文字無修正」的「無異議通過」是什麼樣的意義？也可以說是所有人一致同意嗎？

專家學者羅傳賢教授答

因為一般會設定條文的實質討論在二讀完成，三讀會習慣上就變成形式化，三讀只有條文宣讀完畢，之後只能做文字修正，不能夠實質討論。假如會眾，現在稱為國會議員，他們也可以提出任何異議，或表決的方式要怎麼表決，主席就會處理。主席假如沒聽到，認可默認，無異議就是沒有聲音，他會停頓一下，然後直接「請問院會有沒有文字修正？」都

沒有異議，這是一種便宜方法。這種便宜方法，不只哪一個黨，我是中立的，民進黨從蘇嘉全當院長以來就改成這樣的方法，到游錫堃院長 4 年，到現在韓國瑜院長都採一樣的方法。他有在互動時假如沒有提出、沒有抗議，議員可以提出權宜問題、秩序問題，只要議事程序有問題或者會場有問題，有很多人可以發動，都沒有發動的話，主席就會這樣裁決。如果國會有在互動的話，他們可以馬上反應，主席不能不處理。議事很麻煩的就是要在當場做變通，有時候會有變通，不是用法律來框住，在行政權裡面就依法行政，按照行政權來做，條文是死板的，但可以解釋。所以「無異議」「無文字修正」議員都沒有反應的話，他會認為默認這個已經經過二讀實質討論，而且再宣讀一遍都沒有問題。

早期更沒問題，我在立法院服務的時候，王院長是用黨團協商，完全要等協商完畢，才能進行三讀。已經經過協商，經過各黨團默認同意，就沒有爭議了。所以，剛剛講的立場對立很嚴重的時候，這是立法權自己要去改進的程序，但是也不至於有到違憲的程度。因為民進黨從 107 年，包括憲法訴訟法的名稱修正，到現在為止通通都是這種方法，沒有一個例外。我有問過我的同事，有 1,000 多案都是這種方法表決。下一週也確定議事錄，或者甚至有進入到復議，因為當時發現新事證或情事變更，又會進入討論，或者給他們發言，大家也都沒有異議。會議的情勢在當場的變動之下，變成會比較用鬆一點的，假如互動要求就用強一點的。

舉例來說，臺大管中閔校長時代，校務會議他被鬧到從上午 9 點鐘開到下午 2、3 點，後來他們的主任秘書找我去協助，我去坐鎮後，校務會議從 9 點開到 12 點就結束，因為校長不懂議事學，被學生代表鬧到完全無法運作。

呂大法官太郎問

對不起，打斷一下，本席現在不是在討論無異議通過到底有效無效，本席的意思是所謂「無異議通過」是「大家都同意」嗎？譬如某一個立委，他對這個法案本來就棄權，他怎麼會異議呢？「無異議」是不是「同意」的意思？

專家學者羅傳賢教授答

權利平等、地位平等、職權相同，你也可以提出來當場表示意見。現在立法院的程序問題也可以用書面提出動議，所以就是變通的方法，不是嚴格的依照條文要百分之百的執行，麻煩就在這裡，原則上要妥協，要依照協商機制。在我來看，我認為王院長那個時代是比較通，但是現在政治的變通，我也沒辦法去干涉，也沒有能力去影響目前的情形。

（尤大法官伯祥表示有問題提問）

審判長諭知

請尤大法官伯祥提問。

尤大法官伯祥問

本席有一些問題想要請教聲請人及立法院，如果羅教授對本席的問題覺得可以回答的話，也麻煩直接表示你的意見。

目前主要的癥結點就是在於聲請人到底有沒有在最後的立法程序未投票贊成，目前的重點是這個，所以到底最後的立法程序有無表決，本席認為是判斷上的一個重點。若按照羅教授的意見書，所謂的「無異議認可」是一個議事慣例。所以本席想請教的第 1 個問題是，在立法院職權行使法訂定第 11 條第 3 項：「第三讀會，應將議案全案付表決。」之後，這樣的一個議事慣例究竟還有沒有存在的空間？因為羅教授在他意見書裡面也有講，議事慣例是在所有議事應遵循的法源裡面的最後一位，不能牴觸憲法，也不能牴觸法律。所以我要

問的第 1 個問題就是，這樣的一種議事慣例，在立法院職權行使法第 11 條第 3 項訂定之後，還有沒有存在的空間？具體來講，這個問題其實要問的是「無異議認可」這樣的一種通過的方式到底有沒有提付表決？如果有的話，主席是用什麼方式來提付表決？

第 2 個問題，在 113 年憲判字第 9 號判決理由裡面有提到公開透明原則，還有討論原則。理由第 65 段還特別指出，如果立法程序在客觀上已經嚴重地悖離公開透明原則與討論原則之要求的話，有可能使得形式上存在的法律因為欠缺成立的正當性而無效。如果程序無效的話，到底有沒有進行有效的表決，這恐怕也是一個問題。所以本席要問的問題是，如果法律案的三讀程序可以用無異議認可的方式通過，這種無異議認可的方式到底應該怎麼去踐行，才能夠符合憲法上的公開透明原則與討論原則？以本案的系爭法律來講，按照議事錄的記載，這 3 個修正條文在二讀會中進行廣泛討論跟逐條討論程序的時候，總共有聲請人吳思瑤等 14 位民進黨籍立法委員發言反對，在二讀會的廣泛討論，還有逐條討論的時候，都是由國民黨的黨團提議停止討論。進而在院會表決通過停止討論動議之後，再表決通過修正條文的議案。在二讀通過以後，國民黨的黨團隨即提議要繼續進行三讀，也經過院會表決通過。在以上的表決過程裡面，民進黨的黨團都就表決方法提議採用點名或者是記名表決，但院會中表決不通過。而每次表決的結果，民進黨黨團也都不服輸，對於表決的結果提出異議，而且要提議重付表決，再次表決結果當然也沒有不一樣。

在這樣的一個立法過程裡面，我們可以說少數黨的黨團已經在二讀程序中對議案明確表示反對，在這種情況之下，主席

是不是還可以在三讀程序採用「無異議認可」的方式來通過議案？如果可以，是不是等於是說本來是反對議案，但是因為三讀程序只能夠提文字修正動議，因此不可能提文字修正動議提案的少數立委，在三讀程序會因為主席只問說「有沒有文字修正？」進而因為沒有文字修正，就把它用無異議認可的方式通過，本來反對的立委就被當成是贊成通過這個議案，這樣有沒有違反公開透明原則所要求的，要讓民眾能夠知道民意代表如何為其投票表決行為負責的問責精神？因為無異議，大家的立場都看不出來的情況下，如何問責？

最後一個問題，如果在這種情況之下，還是認為主席可以用無異議認可的話，以這個案子來講，整個立法程序的過程中，本席也看過當天現場的影音紀錄，確實如聲請人所講的，主席在詢問院會有沒有文字修正提案後，幾乎沒有停頓，聲請人是說不到 1 秒，本席沒有算秒數，但是確實幾乎沒有停頓，就說沒有文字修正之提案，接著就宣布作成通過的決議。在這種主席根本沒有徵求有無異議的情況之下，我們能夠說在二讀已經反對系爭法律的立委已經行使了贊成的投票權嗎？本席要問的問題就是這幾個，聲請人及立法院都請針對本席的問題回答，羅教授也歡迎您主動表示意見，謝謝。

審判長諭知

先請聲請人方答覆。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員鍾佳濱答

誠如我們機關代表黃國昌委員所舉的簡報中的一張圖，2018 年跟 2024 年，一個是副院長主持，一個是韓國瑜院長主持，這二張圖哪裡不一樣？一看就知道，2024 年的韓院長旁邊有一堆國民黨的委員，而 2018 年的蔡其昌副院長，那時候的三讀，旁邊沒有任何人，差別就在於有無經過朝野協商的過程。

朝野協商的過程，明白定於立法院職權行使法第 71 條規定：「黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，……，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。」它的效果會反射在第 72 條第 2 項規定：「黨團協商結論經院會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。」所以我們剛剛看到的立法院通過的 1,000 多個法案，如果經過朝野協商過程，黨團都簽名，都達成了共識，在第 72 條的規定之下，自然拘束了各黨團成員不得再上去逐條宣讀表示反對。也因此在整個表決的一個程序上就會精簡成「三讀文字已宣讀完畢，請問院會對於本案文字有無修正？（無）無文字修正意見，本案按照決議通過。」因為在二讀的時候，經過朝野協商同意的，各黨團同意的，都不能在二讀表示不同意了，又哪有可能在三讀的時候表達異議，因此主席順理成章，在三讀徵詢有無文字修正之後，就直接做出了三讀決議的通過決定，這就是我們立法院黨團協商明定在立法院職權行使法的重要原因之一。

立法院職權行使法歷經了 88 年公告之後，在 91 年、96 年分別就第 72 條都做了一個完整的修正。可能羅教授那時候退休的比較早，在後期誠如他所說的，在王金平院長以及後來只要是經過朝野協商，踐履第 72 條到第 73 條的規定，在院會中不會有現場人表達異議的情況之下，就是通過了。

再進一步申論，如果是經過朝野協商，簡單說明一下，我們朝野協商會有 2 個結果，1 個是得到結論，1 個是沒有得到結論。沒有得到結論，就會根據第 71 條之 1 定期表決。但是就算達成結論的情況之下，都有可能在第 72 條第 1 項當場還是可以有異議，異議如果一旦表決否決，就必須回歸到朝野協商的共識去進行，也就是不得再逐條的時候反對。甚至在第

73 條經過協商的案件，我們甚至連廣泛發言都只限定由黨團推派代表上去發言，而協商之後，如果有結論，就是要交付表決，那個時候的表決也會是黨團依比例上去發言，但是最後會全案交付表決。

所以接下來我們看到的機關代表黃國昌委員所提的第 2 張圖，他說在 2024 年立職法的三讀程序跟 2017 年的前瞻條例，為什麼會有黨團提出全案付表決，就是因為這些提案都沒有經過朝野協商達成共識，以致於各黨堅持要進入到最後的表決結果，因此在二讀時，是由各黨團推派代表上去發言，我是指 2017 年時，最後三讀的時候，黨團也會提出要交付表決。所以立職法第 11 條第 3 項規定三讀後要交付表決，其實大概就是指未經過協商之後的結果，就要交付表決，而交付表決的過程，形成一個慣例，就是由黨團各自提出。這一次沒有經過協商的案件，當然無從透過這樣的一個方式來拘束各黨的發言次數。我們也看到了，在立職法或憲法訴訟法的二讀、三讀過程中，反對一方的發言機會都被嚴格的剝奪跟限制，既然都已經如此了，我們當然沒有辦法根據立法院職權行使法第 72 條的方式去進行，必須回歸到立法院職權行使法第 11 條第 3 項應該要全案交付表決。這裡面說的是，當多數的一方，他有發覺到這種情況的時候，通常都會提出要全案交付表決，因為沒有全案交付表決，就沒有留下紀錄。

審判長諭知

接下來請關係機關立法院說明。

關係機關立法院訴訟代理人黃昱中律師答

這裡有一點必須先說明，剛剛大法官提問本件投票的過程有無踐行民主原則、公開透明的要求，也有提到關於實質審議及真正的逐條討論，不管有沒有經過協商，在二讀會還是應

該要踐行該程序，今天要考量的問題就是本次立法院第三讀會是否有踐行此程序。

我方認為第三讀會應該要立法院職權行使法第 11 條第 2 項、第 3 項規定一起看，方才尤大法官也有提到，立法院職權行使法第 11 條第 2 項規定只能做文字修正及實質修正的狀況下，第 3 項並沒有規定所謂全案付表決的形式是如何，也就會發生方才專家學者羅傳賢教授所提到的狀況，因為過往的立法院慣例認為在二讀時已經藉由實質討論，踐行了憲法所要求的民主原則及公開原則，到三讀會時，如果沒有委員要針對文字修正，或是特別提出已通過二讀的法案內容有相互抵觸，或是條文有抵觸憲法或其他法律規定的狀況，主席本來就只會問「有無文字修正？」當主席問「有無文字修正？」的狀況，是因為主席已經默認或是全體在場委員在二讀時已經作成決議。今天要做審查客體並不是二讀決議通過的各個條文有沒有問題，而是在第 11 條第 2 項的框架下，本來就只能看有沒有文字修正，或是抵觸其他法律的問題。所以主席問「有沒有異議」，如果你沒有第 11 條第 2 項的「異議」的話，就會認為是照案表決通過。

再者，剛剛尤大法官很在意本次三讀會有無踐行民主公開程序，我們在書狀內有引用學者的見解。歷來不管是在法律界或立法學界都有「立法學」這個學門，都認為在二讀會逐條的實質審查才是我國憲法，或者在憲法學上所認為要踐行民主原則之場域，一讀會跟三讀會其實並不是憲法所要求一定要有的程序。

既然本次的修法，在第二讀會時已經經過所謂的民主原則及公開透明的討論，事實上第三讀會主席用這個方式詢問，配合方才羅傳賢教授表示在現場要有彈性的做法，或是已經長

久踐行的立法慣例之下，主席只是問「有無文字修正？」意思就是告訴在場的所有委員「我現在要通過這個決議了，你們還有沒有什麼意見？」

尤大法官伯祥問

容本席打斷一下，跟訴訟代理人確認，你的意思是當主席詢問「有無文字修正？」就等於是「提付表決」，你的意思是這樣嗎？

關係機關立法院訴訟代理人黃昱中律師答

我方的書狀也是這個意思。

尤大法官伯祥

瞭解，請繼續回答。

關係機關立法院訴訟代理人黃昱中律師答

方才尤大法官也有提到，詢問有無文字修正的時間看起來很短，但是事實上本案其實是兩個修正案，一個是第 4 條跟第 95 條，那第二個是第 30 條跟第 43 條。這二個修正案在二讀通過的時候，國民黨跟民眾黨都有提案要繼續進行三讀，一般在二讀通過以後，如果對二讀通過要付三讀審查的條文有意見者，在這時候就可以寫提案單或是當場表示意見，但聲請人方顯然是沒有。這個在議事錄也都可以看到，在宣讀完條文，或是在 VOD 看到的錄影時間其實不是落槌的幾秒而已，其實是已經過了好幾分鐘。在這個期間內其實可以寫提案單表示對文字有異議，或是表示反對意見，表示「雖然我在二讀時表決上有疑義，可是我還是想表達意見或登記發言」，並不是客觀上完全沒有再對三讀做杯葛或是再做一個阻撓的動作。

尤大法官伯祥問

本席再追問一個問題，所以聲請人方在本案三讀程序時，到

底是棄權，也就是放棄他的投票權，還是因為他沒有提出異議而為一致決？也就是說他投票贊成。你們這邊的主張是什麼？現在到底符不符合聲請要件，重點就是在最終投票程序是否未投票贊成？

關係機關立法院訴訟代理人黃昱中律師答

依照我們書狀所載，我們認為他們是棄權。

審判長諭知

請專家學者羅傳賢教授回答。

專家學者羅傳賢教授答

我國立法權的讀會制度是由自己的規則去制定的，因為中華民國的憲法並沒有讀會制度，也沒有制定會議法。而內政部的會議規則法位階很低，有人說是慣例法，有人說只是一個行政指導性的職權命令。因為職權命令現在已經被行政程序法否決，所以讀會制度根據前司法院院長許宗力大法官的說法，讀會制度是屬於議會的自治事項，因為憲法第63條規定：

「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」所以憲法只規定立法院有以上8種權利，至於要怎麼讀、怎麼做，根本沒有規定，而是完全讓給國會自治去訂定規則，所以讀會制度並沒有一個很重要的法律來指導。我們立法院還經常會逕付二讀，這也是立法權的自治事項。

至於剛剛所說有沒有表決或是現場很混亂的問題，當年我還在立法院時，當時立法院院長是劉松藩院長，在制定國安三法時，現場鬧到根本就沒有辦法表決，讀條文都有困難，院長就直接宣告「三讀通過」這句話，後來經過少數立法委員聲請大法官解釋，才做成釋字第342號解釋，解釋內容認為這是國會自治範圍，立法院認為有效就有效，認為沒效就沒

效，大法官也沒有辦法介入國會的自治問題，國會自治範圍有這樣的來源。

剛剛所說的無異議認可的情形，在立法機關以外的機關非常多，在我擔任法人董事開會時，很常會以無異議認可通過，很少會到表決，但也不會認定為無效。立法院議事規則第 35 條明定表決方式一共有 5 種，口頭表決是其中一種，表決方式要看情況而定，或是會中有委員提出表決方式的要求，口頭表決是比較麻煩的程序。剛剛也有委員表示可以用表決器表決，但在混亂的情形下，如果是多數人一方霸佔表決器，也會造成互不信任的情形，所以主席裁決不使用表決器，這就是一個大問題。

最後我的爭議點是最後這個議事錄有無被確認？假如議事錄有被確認的話，我就認為事後追認為同意。議會的互動很難依照條文文字所寫的去操作，我個人將議事規則包含會議規範定位為一個框架，這個框架是原則性規定，還要用很多慣例去補充，加上現場互動的情況、變通的結果。像以前早期的利益迴避、性別比例等都沒有規範，監察人去參加董事會參與表決都沒關係，因為以前的會議規範也沒有這個條文。現在法治的發展，知道監察人不適合參加董事會表決，慢慢大家就將這些變成慣例，監察人可以列席但不能投票，聯席會議的總數怎麼算？董事會是有效的決議，要怎麼算呢？監察人跟董事混在一起算嗎？不是。因為監察人是獨立行使職權，他不能參加表決。這些以前早期都沒有規範，現在已經變成一種慣例，會議也慢慢接受包括迴避等慣例的確立。

（蔡大法官宗珍表示有問題提問）

審判長諭知

請蔡大法官宗珍提問。

蔡大法官宗珍問

本席有 3 組問題要請教，基本上都是屬於確認性質的問題，可以簡答，所以是不是可以用即問即答的方式接續進行，這樣比較節省時間。在開始請教本席的問題之前，為了聚焦，本席想再一次強調，本次說明會的目的和任務，是為了調查本件聲請案的相關聲請要件事實，以便後續來判斷本件聲請案是否合於憲法訴訟法第 49 條所定的聲請要件。換言之，本件尚未受理。也因為是這樣，所以各位可能會發現每一位大法官的提問，有可能基於未經整合過的一些前提或認知，這正是本次說明會會有的狀況。

本席認知本次說明會的重點，既然是要調查本件聲請是否合於受理要件的相關事實，所以本次的說明會探討問題的範圍，理應不包括本件聲請案的聲請標的所涉及的合憲性爭議，不管程序面或是實體面的合憲性爭議，更不涉及聲請標的本身有效無效等受理後才會出現的問題。所以在這樣的前提之下，本席想要先澄清，本席關切的重點很明確，就是本件聲請案的聲請客體所涉及的兩次議案各自的三讀程序，容本席特別強調這一點。本次聲請客體有 3 條條文，但分別於立法院以兩次的議案，各自為讀會程序所通過，它並不是 1 個議案，也不適宜在這個階段討論的時候混為一談。

這兩個議案詳細來說，憲訴法第 4 條和第 95 條是 1 個議案，同法第 30 條及沒有通過第二讀的第 43 條修正案部分是 1 個議案，是兩個議案的三讀程序。本席關心的是在這兩個議案的三讀程序中，不是二讀程序，也不是之後的立法院復議程序，更不是行政院覆議程序，聲請人究竟有沒有為不贊成三讀議案標的的客觀表示或表現。換個方式來說，在這各自兩個議案的三讀程序中，聲請人究竟有沒有任何明示或默示

反對該議案？有無就不贊成該議案有客觀的事實表現？以下想請教的問題，也都是在這個前提之下來開展。

羅傳賢教授作為本次說明會唯一受邀的學者專家，您辛苦了。您在意見書第五部分開宗明義指出，三讀程序中，主席採無異議認可為議事慣例，效力與表決通過相同，您也特別指出，無異議認可即是默認，其效力與表決通過相同，未有委員或是黨團提議全案付表決，則無須表決，主席當即宣告三讀決議通過。本席想確認的第 1 個問題是，立法三讀程序如果以這種「無異議認可」方式決議通過的話，就像本件聲請案的兩個議案的三讀程序，在議事程序上，是不是表示在場委員是以「無人表示異議」的「默許方式」作成議案通過之決議？重點是最後議案是通過的，所以在場委員是不是以這種沒有異議的認可方式來支持決議的通過？這是第一個小問題，請羅傳賢教授直接回答。

專家學者羅傳賢教授答

我以前在公務員訓練班有教過會議議事實務，但一般的議會機關應該比較嚴格一點，因為議會機關的表決情況會比較嚴格，一般民間大概 80%、90%，甚至 100%、99%都是用無異議通過的，無異議認可，會議規範裡面也規定無異議認可是可以的。立法權多年來已是如此，不論兩黨。我是法制人員，不是議事人員，蘇嘉全院長的後段到游錫堃院長 4 年，到現在韓國瑜院長，議事幕僚是同一人，他們提供的專業的意見。

蔡大法官宗珍問

羅教授抱歉，因為時間有限，很不禮貌打斷您。如果是無異議通過的三讀程序，即三讀程序採取無異議通過的方式，是否可以認為在場的參與者，就這個特定的三讀程序是沒有異

議的？亦即在沒有反對意見之下，支持這個議案通過，不管之前之後的行為，在三讀程序上面是不是有這樣的意思？如果不是這樣的意思，又要如何解釋？像剛剛立法院的代表，本席待會還會再請教，但他們做了一個本席很吃驚的宣示，他們認為無異議通過是一種棄權的表示，如果是這樣，無異議通過有辦法支持三讀議案的通過嗎？所以，請您說明這個問題。

專家學者羅傳賢教授答

我們以前議事處的解釋，認為這是口頭表決的一種，立法院議事規則第 35 條有 5 種表決方法，其中一種是口頭表決。但是每一個黨在多數的時候，行政文官是中立的，提供的幕僚意見是一致性的，他認為議場的氣氛、大家都沒有問題的話，但是議員也有權利可以提出來，有偶發動議，甚至表決都可以打斷，不用取得發言地位就可以打斷的。

蔡大法官宗珍問

因為在場參與者可以打斷，所以在場參與者如果沒有打斷，也沒有任何的其他異議表示，是否就是您說的默認、默許議案的通過？

專家學者羅傳賢教授答

他們的慣例認為已經是通過的。

蔡大法官宗珍問

既然是默認或默許，不應該，也不像是棄權的表示吧？因為棄權就沒有辦法支持議案的通過，沒有表決，有可能棄權嗎？

專家學者羅傳賢教授答

對，最好有結果出來，包括正反方的票數。但是因為立法權不管哪個黨多數的時候，作法都是一樣的，沒有人爭議這個

，是這次有爭議我才聽到，以前我們在那邊服務也完全沒有爭議，這種方法沒有後來我也沒有聽到我的同事跟我反應「這個方法不對」他們也認為這樣。所以，從議事人員的角度及專業判斷認為可以並提供給院長，院長不一定懂得議事學，但是他也接受，議員也沒有反對。

蔡大法官宗珍問

我想您的意思應該是說，無異議通過的方式就是在場者不反對，沒有反對意見、沒有異議，所以支持該議案的通過？

專家學者羅傳賢教授答

是，沒錯。

蔡大法官宗珍問

接下來想請教立法院，本席特別要趁這個機會請教立法院代表的問題，應該也是憲法法庭不得不舉行這一場說明會的原因之一。問題是源自立法院於本年3月28日由葉慶元律師擔任訴訟代理人所提出的陳述意見書，這是立法院的陳述意見書，在第3頁的地方，包括文字說明還有簡表都出現聲請客體，也就是憲訴法3條條文的三讀程序，本案表決贊成的數據，甚至都還有重付表決的數據，而且2個議案的三讀程序，明明只有2個議案，也就是剛剛說過的第4條和第95條1包，然後第30條1包的2個議案，竟然在這份陳述意見書裡面列出了3組三讀表決結果不同的數據。如果從註解來看的話，引用的立法院公報資料明顯與資料的呈現不符，請問這份陳述意見書還有效力嗎？所列的三讀程序的資料憑據為何？

另外再請教，剛剛前面大法官所詢問的問題，提到「無異議通過表決的議案，在場無異議的參與者中是棄權的表示。」請問，這樣通過議案的方式是一種棄權的話，如何支持議案

的通過？

此外，「棄權」在議事程序上是一個專有名詞，沒有進行剛剛羅教授所提到的立法院議事規則第35條第2項所定的表決方式，如何可以知道棄權？棄權的行為是要記明議事紀錄。這2個問題請立法院的代表說明，尤其本次說明會是為了調查相關的事實，立法院的代表提出了一個完全找不到憑據的事實資料，請就此點說明。

審判長諭知

請關係機關立法院說明。

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

我方有2個更正，第1、是剛剛提到3月的書狀，裡面的表格及數據。我剛剛曾經說過，其實當初是一個誤解，這段的數據其實是把「要不要交付三讀的表決」看成了三讀，所以這個數據確實是錯誤的，特此更正。從此也可以看到議事學多麼的複雜，不是裡面的專家，在很短的時間內，有時候確實容易弄錯，這是第1個。第2、剛剛提到棄權的問題，這裡要補充一下，剛剛我跟黃律師討論過，基本上是一個口誤，也就是說，當詢求無異議表決的時候，沒有異議的，當然就無異議通過，就表示是全體一致贊成通過，所以那個意思並不是單純的棄權，其實是表決全體一致贊成通過。所有我們開過包括學校院務會議、校務會議，當問「有無異議？」最後沒有異議，就是全部通過，所以無異議的話，應該就是全體一致。

因為本案裡面，其實我們都知道，不管是文字修正還是全案付表決，立法院在野的少數黨黨團，只要提出提案單，隨時可以表示異議，從過去到現在都是如此，所以沒有異議，其實解釋上，就等於是同意、是贊成。

蔡大法官宗珍問

最後還是請教一下聲請人，這次說明會所詢問的問題第 9 題有明確的問到本席所關切的一個問題，也就是限定於本案三讀程序，就經過二讀之法律修正議案而言，聲請人是否曾為如何之反對表示？聲請人提出的書面資料似乎沒有就這個問題明確加以說明，剛剛一開始的陳述，聲請人代表好像有再做了一些主張，但是主張的重點似乎一直在強調的是三讀以前的二讀程序，和三讀程序以後的立法院的復議，乃至於行政院的重議程序，就三讀程序本身有提到一直都在反對。本席想要請教幾個具體的事實，第 1 點，從立法院公報上來看，二讀程序通過的時候做的表決，以及完成三讀程序之後進入立法院內部復議程序時，兩道程序都載明各有 106 位立法委員在場，兩道程序都是如此。第 1 個小問題就是聲請人是否為這 106 人中的一部分？也就是當時應該聲請人至少有絕大部分是在議場參與三讀程序，這個問題可否先賜教？

聲請人立法委員柯建銘等 51 人訴訟代理人陳鵬光律師答

的確當時聲請人都在場。跟大法官報告，就是您如果去看議事錄，您以為時間是單向在進行，好像現在有一個主席，他問了一個問題「大家對於文字修正有沒有意見？」然後大家似乎摒息而待，等待回答他的問題。但現實的狀況是，它是一個副線，一個時空並行的存在，也就是議事主席在唸自己的文字，但同時聲請人在臺下不斷地在抗議，不斷地在反對，反對是從二讀延續到三讀，乃至於所謂的復議及重付表決，所以並不是去切割一個特定 1 秒。

蔡大法官宗珍問

本席瞭解聲請人代表所要表達的意見，但是本席要強調，在這裡就法論法，希望能夠有相關的證據事實來作為主張的憑

據。

本席想問的，而且想特別強調的是，這是兩次的議案，不是一個單一議案，然後我們都知道，二讀程序必須整個議案進入三讀程序，這跟二讀程序必須逐條討論表決不同，所以這是兩次的議案，先進行的是第4條和第95條，接下來才進行第30條。在這樣的情況之下，聲請人一再主張當時很混亂，雖然在立法院公報及相關的影視資料，當然原則上不引據影視資料的相關情況，但其實也都可以判斷，也就是當時從二讀程序進入三讀程序的時候，是有依規定宣讀經二讀程序的條文，之後主席才做了詢問和最後宣布議案通過。

三讀程序的標的，就是經過二讀程序的條文，所以本席要請教的是，聲請人絕大多數都在場的情況之下，在資料的記載上沒有任何異議的情況之下，主席宣布「議案通過」，不是「文字沒有修正，通過」，而是「議案通過」，聲請人在兩次的三讀程序，究竟有做如何的反對表示？或者是未投票贊成的表示？這個問題請跟下一個緊密相關聯的問題一起回答。依剛剛聲請人陳述的內容，似乎想要主張，雖然聲請人在場參與三讀程序，而且對三讀程序「通過議案」這一點無異議，也沒有反對三讀程序的議案通過，但是不贊成這樣的客觀事實的同時，卻是主張「因為一直以來都在抗爭，一直以來都是有意見的，所以雖然是在場無異議支持議案的通過，但是意思是不贊成該議案。」聲請人方是不是要主張，雖然形式上是無異議通過，但是不贊成？本席之所以要問這個問題，是就法言法，在這裡不是在問二讀程序，也不是在問之後的不管是哪一道復（覆）議程序，要問的是「決定法律案是否通過的這個第三讀會的程序，究竟聲請人有沒有行使職權，認聲請審查的法律有抵觸憲法的疑義？」其實探究的是

這一點，行使職權，要表現在三讀程序沒有贊成這個議案，所以就剛剛聲請人所提的問題，再請聲請人回答。在聲請人回答完畢後，也請立法院的代表簡要回覆本席請教聲請人的這個問題。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員鍾佳濱答

根據立法院職權行使法第 11 條第 3 項規定：「第三讀會，應將議案全案付表決。」如果主席無指揮議場人員、沒有投票表決，我們反對者何能不投票贊成？我再重述一次，如果未有投票表決的程序，我們何以表達不投票贊成的態度跟立場？今天是因為主席違反立職法第 11 條第 3 項「第三讀會，應交付全案付表決」的過程，他僅以慣例的無異議通過。事實上，剛剛已經陳述所謂「依慣例無異議通過」必須有個前提條件，就是在場的案件，不管是二讀還是三讀，是經過朝野協商達成結論。因為朝野協商達成結論，根據第 71 條到第 73 條，可以很清楚看到立法院過去通過的 1,029 個案子，就是通過朝野協商，才會有主席未完全按照第 11 條「第三讀會，全案付表決」的情況，僅以無異議通過的方式來取代。而實況上如果已經沒有朝野協商的結論，自然就沒有所謂第 72 條第 2 項規定「逐條宣讀時，亦不得反對。」也沒有第 73 條第 1 項規定「除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。」換言之，主席能否用無異議通過取代同法第 11 條第 3 項全案付表決，必須綜合同法第 71 條到第 73 條來看，所以如果主席沒有指揮、沒有依法進行投票表決，我們反對者何能以不投票贊成來表達不投票贊成的態度？

聲請人立法委員柯建銘等 51 人訴訟代理人陳鵬光律師答

所謂依法論法，這個問題比較像是事實層面的問題，我們剛

剛提到，當主席在詢問這個問題時，其實聲請人當時在臺下同時也有表示異議，不只是二讀，連詢問「有無文字意見？」時，我們也在反對系爭規定。

至於庭上問到議事錄這樣記載，我們剛剛跟庭上報告，這不是一個時序上單向、單線的進行，因為議事錄它是只收音於主席的麥克風，沒有把議場其他人的反對也同時收音進去。所謂錄影畫面也只聚焦在主席，也沒有照到其他在場委員，其實剛剛吳思瑤委員以現場見證人表示，她就是有反對，連三讀時她都持續在反對。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員吳思瑤答

我做個補充說明，影像的呈現跟現實的狀況確實有出入，這個我們一再的呈現，在場我們一直在表達我們有異議，文字是有異議。

我要再提出另外一個程序來驗證，事實上二讀結束之後，在交付三讀時，還有一次的表決，不管是第 1 包或是第 2 包，第 1 包的第 4 條跟第 95 條，民進黨團的兩次表決都是堅決反對三讀，跟第 2 包的第 30 條，一樣在二讀要交付三讀，我們也是嚴正反對表達我們的立場，所以這都在議事錄裡頭有明確地登載。所以我們窮盡一切的努力在反對進入三讀的程序，更可以驗證我們並非無異議地去認同它的文字。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人訴訟代理人方瑋晨律師答

再補充一點，就是因為剛才有關於事實部分的認定，依據 113 年憲判字第 9 號判決已經說得非常清楚，如果因為議事程序的不利益，造成聲請人少數立委受到錯誤認定時，這時候舉證責任不應該由聲請人來負責，所以請鈞庭考量 113 年憲判字第 9 號判決這麼近的判決，明白知悉這個不利益不應該歸給聲請人。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員柯建銘答

請庭上了解，今天立法院院長是韓國瑜，不是過去王金平前院長，剛才羅傳賢教授所表達的是過去經驗，今天是違法亂紀的立法院院長在主持會議。

審判長諭知

請關係機關立法院回應。

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

從整個立法的歷程，多年來的經歷，其實可以非常清楚，即使在今天憲法訴訟法這麼激烈的一個政治抗爭底下，民進黨黨團絕對有機會提出異議，而且民進黨黨團對於這樣的立法程序，也就是直接問「『文字有無修正？』然後就直接決議」這個程序是非常熟悉，過去多年 1,000 多案都是這樣決定。所以，第 1、很熟悉，即使在 1,000 多案程序都照這樣走，我們整理出至少有 17 案曾經另外再交付表決，包括去年 113 年憲判字第 9 號的立法院職權行使法。所以只要提案單提出來，今天就可以另行交付舉手表決，這個程序民進黨黨團絕對非常的熟悉，如果要異議，一定可以異議，既然沒有異議，照我們剛剛的解釋就等於是同意。第 2、所謂的慣例跟是否違反法律，其實這裡是用立法院自己的行為、實踐，來解釋立法院職權行使法所謂的交付表決，這是初步的回應。

關係機關立法院代表立法委員吳宗憲答

第 1、剛剛聲請方提到影像跟現實有出入這個部分，難道是影片有變造？另外在法庭上面，其實證物常常比人證更值得被信任。第 2、就是有關適格的部分，107 年當時前瞻預算國民黨提出釋憲時，38 位連署的立委中有位立委高金素梅，當時被認定因為未積極表達反對的意見，所以被認為不能聲請釋憲，當時司法院秘書長呂太郎秘書長也是現任大法官，也有

對此表達一些意見，似乎就當事人是否適格，還是要看他有沒有積極表達反對意思。接下來請黃國昌委員。

關係機關立法院代表立法委員黃國昌答

針對聲請人方剛剛一直在說，所謂在三讀程序時，院長在問「請問有無文字修正？」處理方式會因為特定的議案、前面黨團協商有沒有成立而有所不同，這是跟客觀事實不符的。一開始在陳述時，我們已經非常清楚說明，立法院現任院長韓國瑜在主持議事時，針對現在問題核心的焦點，也就是三讀程序到底是怎麼進行，他所依照的議事規則、實際操作方法，跟過去蘇嘉全前院長、游錫堃前院長，從第9屆第4會期以後都一模一樣，這些客觀事實在立法院公報當中都有清楚地呈現。也就是在三讀的時候，主持院會的院長會問「請問對文字有沒有修正？」此時基本上各個黨團，從過去不管是有文字修正，還是希望全案交付表決，我們都會把提案單給院長，那時就會再交付表決，如果沒有做這個動作的話，不管是蘇嘉全，還是游錫堃，還是現在韓國瑜，他們的操作方式都一樣，就會依法來進行宣告。

至於前面經過黨團協商到底有沒有共識這一件事情，在這1,042個案子當中，有的有黨團協商有共識，有的黨團協商沒有共識，不管黨團協商有沒有共識，所採取的三讀程序都是一樣。真正會影響三讀程序，有沒有全案再付表決一次，這件事情最簡單也最直接，也是在客觀上面會造成區別，就是「黨團有沒有提案把全案付表決」。到目前為止整理出來，17個曾經全案付表決的案子都是黨團有所提案。

（楊大法官惠欽表示有問題提問）

審判長諭知

請楊大法官惠欽提問。

楊大法官惠欽問

今天感謝雙方代表，還有羅傳賢教授到場，讓大法官能夠確認問題以及釋疑的機會。本席提出一個屬於事實面的問題，第 1 個問題要麻煩聲請人方還有立法院代表回答。本席想瞭解，剛剛都有提到在立法院第三讀會程序，其中一種程序會是由黨團來提案，將議案提付全案表決，這樣一個程序，就目前本席看到的議事錄都是由黨團提出。本席想請問雙方，你們在個別法案是基於什麼考量或基於什麼理由，會將法案在第三讀會時將議案為全案提付表決的提案？這是一個通案性的問題。

第 2 個問題，就是本件爭執的兩案，就是憲法訴訟法這兩案裡面，雙方包含民進黨黨團，還有國民黨黨團、民眾黨黨團的立委都有到場，想請問在這兩案裡面，雙方在第三讀會都沒有「將議案全案付表決」這樣的提議。本席請問當時在這個個案，雙方又是基於什麼樣的考量，為什麼在這個議案沒有做這樣的提案？這兩個問題都是請教聲請人方代表跟立法院代表。

第 3 個問題想請教羅傳賢教授，關於所謂「在立法院第三讀會將議案提案全案付表決」這樣的情況，所看到都是由黨團來提出，有沒有由主席就是院長，或者是代理院長的其他人主動提出的先例？為什麼在立法院議事慣例的形成上，是由黨團，或是教授有提到委員也可以提出，為什麼主動方是由委員或是黨團這個方向來進行，是否有主席主動把個案在第三讀會提案全案付表決，是否有這樣的情況？

審判長諭知

先請聲請人方回應。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員吳思瑤答

依照剛剛多次提到立法院職權行使法第 11 條第 3 項規定，一般來講，實務上院長會主動來交付表決，但這次韓國瑜院長沒有。大家不要遺漏當場發生了一個事實，當天他們要通過的是三大惡法，在憲訴法之後，已經到傍晚 6 點，他們要延長開會，他們一定要第 3 案（財劃法）在 12 點鐘之前拚完，所以那時主席是比急還急，整個議事不公非常清楚地呈現。

第 2、一般而言，如果是黨團提案要求全付表決，通常會發生在譬如民進黨想要通過的議案，我們再求嚴謹、再求周延，會由黨團來提案。但是當天現場剛好相反，這個議案是國民黨跟民眾黨最後一刻，我要再強調一個事實，最後一刻又用黑箱的版本，在表決前一刻才把他們原本要修第 4 條，後來用第 30 條的方式把它改過去，最終一刻才拿出的版本，民進黨團當然不可能、也不會、也不應該針對這個黑箱，最終才喬出來的版本，去提案來進行交付表決，因為我們對於全案都有很大的疑義。所以在當天的當下，民進黨不可能去要求一個全付表決，因為我們不會為這樣最終的黑箱版本來背書。

終結回來，剛剛尤伯祥大法官說得非常清楚，這整個過程沒有踐行公開透明的程序，也沒有踐行討論的原則，更重要的是，整個議事的主持是非常的不公正、不公允。這 3 個條件都不具足，以至於讓我們少數黨的發言被噤聲、表決的提案被沒收，每次現場提出的各項抗爭、抗議，要求主席再給我們合理的對待完完全全地都被閹割。所以不應當把這個議事不公，跟沒有民主討論的過程，把不利益課責於我們少數政黨，這部分是我要再清楚的補充。後續交給柯建銘總召。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員柯建銘答

今天有幾位大法官所提問的問題，從一開始呂太郎大法官、

蔡宗珍大法官及至尤伯祥大法官至方才楊惠欽大法官，所圍繞的都是同一個邏輯在打轉，也就是想瞭解為什麼三讀程序及二讀的程序上，與過去表現的不一樣。

今天我們要談一個很重要問題，剛才吳思瑤委員也講得很清楚，我們是反對方，既然是反對方，就沒有提出全案付表決的立場，只有想辦法通過的人才需要。過去我們在執政時，當然不管怎樣，雖然經過朝野協商，很多人通過法案，到最後國民黨也是很負責任將全案交付決議表決。邏輯上要從這個地方去思考，大家能夠分辨清楚，就能夠豁然開朗。

也就是說，這裡有 2 個不同的情況發生，過去立法院長王金平、蘇嘉全、游錫堃院長，他們主持院會時，總是經過朝野協商程序，而且立法院不同委員會都有照一樣議事規則運作，但是到韓國瑜當院長時，藍白用他們國會多數恣意妄為，什麼事情都可以做。換言之，違法亂紀、違憲的事情都可以做，沒收整個國會討論程序、沒收整個議事的真諦，連程序正義也不遵守，何來實質正義？

所以可以看到過去國會在爭吵中、打架中、衝突中，然後國民黨、藍白占領主席臺，像圍事一樣完成一些爭議性法案。因為有這些爭議性法案，所以我們提出憲法訴訟、暫時處分及聲請釋憲，我們對於所有藍白恣意妄為、毀憲亂政，我們完全不能接受，這是今天的重點。

審判長諭知

預定時間已經屆至，因為還有幾位大法官還有疑問，且楊大法官惠欽之提問關係機關立法院這邊也還沒有回覆，先請關係機關立法院之代表回覆。

關係機關立法院代表立法委員吳宗憲答

除剛剛尤大法官有提到 1 秒鐘這個問題，我解釋一下，其實

三讀主要會宣讀二讀的條文，二讀的條文第一案大概 50 秒，第二案大概 1 分鐘，也就是如果有異議，我們在這個時間點就會提出，主席就會宣布交付表決，所以並沒有 1 秒鐘來不及表達異議的問題。以下請黃委員。

關係機關立法院代表立法委員黃國昌答

關於客觀的事實，先跟所有大法官報告一下，剛剛聲請人方說在三讀的程序一般而言院長都會主動交付表決，這跟客觀的事實不符。我們已經說過，在過去從第 9 屆第 4 會期到目前為止，除非黨團有要求全案交付表決，否則院長不會主動依照職權全案交付表決，這在立法院公報記載非常清楚，牽涉到客觀事實的部分，有必要先加以釐清。

第 2 個部分，剛剛聲請人方又主張針對這一次的憲法訴訟法，他們是因為站在反對方，根本不可能背書，所以不會全案交付表決。但是在去年國會改革法案的時候，聲請人方也是反對方，他們在三讀程序有沒有提案要求全案交付表決？有啊，民主進步黨立法院黨團在去年國會改革法案是反對方，他們也有要求全案交付表決。以在這個案子當中他們是反對方，所以他們不會要求全案交付表決的這件事情，我覺得好像是第 2 個跟過去客觀的歷史事實不符的。

第 3 個部分，至於每一個黨團在第三讀的程序當中，因為其實法案走到三讀程序的時候，已經不可能再針對法案進行任何實質的修正，因此走到三讀程序的時候，各個黨團到底要不要在提案全案交付表決一次，各個黨團有各自不同政治上面的考慮，我沒有辦法代表其他黨的黨團加以回答，但是對於台灣民眾黨黨團而言，我們到目前為止並沒有主動要求全案交付表決的例子，以上說明。

審判長諭知

請專家學者羅教授簡短回應。

專家學者羅傳賢教授答

二、三讀的議場情勢，每一個案會不太一樣，因為攻防的情況會不太一樣，因為政黨介入的關係，其實政黨活動在立法權是重要的，他們在需要或不需要的情况之下會攻防。議場的幕僚包括秘書長、議事處處長，他們都會看情勢演變，就是我剛剛講的看當時的互動來變通。原則上最好的情况當然是大家都沒有爭議，剛剛柯總召有提到王院長時代的協商，現在已經變化，我有研究過，王院長的協商，假如 1 個月的協商期間到的時候，一般還會繼續協商，不會馬上進入表決。但是從蘇院長以後就開始改變策略，就是可以協商，先尊重，先協商，後表決，但是最後都會進到表決。這 8 年來民進黨多數的時候並沒有回到原來王院長時代的協商，盡量容忍、協商共識、妥協共識，要達到這個目的才進入三讀，這個情况變了，1 個月協商完，就會進入很強勢的表決，但王院長時代是 1 個月到，還是會擇期繼續協商，一直耐心地處理，這是最大的差異。這個變化跟主席與黨團的互動有很大的關係，我認為議事很麻煩的部分在這裡，一個變通的情况，攻防的情况非常嚴重，每個案件情勢完全不一樣，以上。

（蔡大法官彩貞表示有問題提問）

審判長諭知

請蔡大法官彩貞提問。

蔡大法官彩貞問

今天主要是想了解聲請人是不是第 49 條的適格當事人，根據司法院釋字第 781 號、第 782 號、第 783 號解釋以及 111 年、113 年判決，到目前為止這部分應該沒有爭議，都認為這些聲請的立法委員必須在聲請審查的法規範三讀程序中沒有投

票贊成該議案的情形，才是合乎這一條規定的聲請人資格。本席想了解的是，雖然剛才羅教授以及幾位先進也都有提到，三讀程序中主席採無異議認可是立法院的議事慣例，因為權宜、便利上認為無異議認可的效力與表決通過相同。不過本席比較有疑問就教於各位先進的是，雖然表決通過可以認為是表決通過，但是在這樣的程序中，如何看待在現場而無異議的委員，到底在口頭表決中是不是確實已經有投票表示贊成的意思，這是本席最大的疑問。通常我們認為無異議除了同意以外，還包括可能心中保留而作消極未表態的情形，在外觀上來看也是無異議。所以依通常瞭解，無異議並不限於是贊成。

另外，本席查閱過去立法院開會的一些紀錄，也發現確實有三讀會中，主席已經詢問「對文字修正有沒有意見？」在場委員都表示沒有修正意見，如果依照剛才羅教授所提到的一些意見，認為文字沒有修正意見，也算符合他所謂的無異議認可。換句話說，無文字修正意見以後已經表決通過，就不可以再有異議。可是本席發現在過去的議事紀錄中很多這種情形，不但是已經提出沒有修正意見，程序已經過了，馬上又有黨團依照第 11 條請求將全案交付表決。像這種情形既然已經表達無文字修正意見，可是又可以依照第 11 條請求全案交付表決，是不是意味無文字修正意見並不認為是已經贊成議案？這個問題是本席看了過去立法院的議事錄覺得有疑問而提出來，請羅教授或關係機關立法院的代表予以釋疑。

審判長諭知

請羅傳賢教授先回應。

專家學者羅傳賢教授答

因為立法權取決於多數決，在前面攻防時就知道多數決大概

情勢會怎麼分布，所以並不是最後全案表決要全部同意，大概二讀會就可以判斷得出來。目前實務上文字修正非常少，可以查立法院公報，很少人、極少的案子有人在第三讀會提出文字修正，過去老代表時代有。慢慢默認政黨的席次變成在國會的力量，覆議就是如此。

剛剛呂大法官有問到覆議，在國外所有民主國家都是屬於行政的否決權，地方制度法是規定三分之一，地方制度法原來的文字很好，老憲法是規定三分之一，提覆議只要三分之一委員支持，就能改變法案的通過。國會若要維持，要三分之二加一的多數決。川普只要否決議案，假如總統不簽字，打回去覆議的話一定是推翻掉，他的黨不可能沒有三分之一加一，一定是否決掉。但我國憲法增修條文把它降為二分之一，否決案的意義就沒有了，幾乎跟原來的通過比例是一樣的，三讀的二分之一跟現在覆議的二分之一，根本就是同一批人在搞，有政黨的介入，當然就不會有什麼變化，我們的實務是這樣的困境，這是我們法制上要改，當然修憲的難度高。立法權的部分，假如主席可以發動先裁定無異議通過，也可能委員或黨團有提出異議，他就要處理，若不處理，會引起很大的政治風波，所以他一定會處理。但是這叫做互動的結果，他會看議場的變化、情勢改變，這太難用法律一下子套進去說這一定要這樣做，因為每個議案都不一樣。

我剛剛講黨團協商，在王院長時代是不斷地協商，到要表決也要協商，有幾條作定期表決，都是協商的結果。現在變化成1個月到就表決，1個月到也可以繼續協商，耐心協商次數無限，到達有共識為止，或者大家耐心不夠決定送表決也可以，那也是協商的結論。在蘇嘉全院長以後就打破協商的慣例，變成他沒有示範，我個人猜測，到韓國瑜院長可能認為

，你們 8 年都沒有示範，你們也不願意回到王院長時代，我怎麼會一定要遵守你的呢？我也是根據過去上一屆的方法繼續下來，議事處處長也是一樣的人，他們也會跟他建議說這是慣例。所以我們的議事立法權跟一般的開會不太一樣，因為政治介入太深，是政治活動的結果。

審判長諭知

請關係機關立法院回應。

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

我先講結論，我們認為只要在無異議的這種表決方式下，沒有積極表示異議的票，所有的席次都必須算成、都必須解釋成是贊成票，否則無異議表決就變成效力未定，你還要調查每一個人內心到底是不爽、不高興、棄權，或者是反對，無從判斷。所以「無異議」我們一向就是解釋成全體支持，只有這樣才能維持無異議投票，它才有效力，才能確定這個法案的效力。如果我們還再解釋每一個人心裡只是這裡不高興，那裡棄權，則無異議投票變成完全沒有意義的事項。

另外一點，今天要討論的爭點其實是立法院的慣行、慣例如何形塑或解釋立法院職權行使法的問題，而不是慣例跟法律有無牴觸的問題。學界在教書都很清楚，法律系學生最害怕每個法條解釋有甲說、乙說、丙說，然後碰到一個很鴨霸的老師，非採甲說不可。今天這個問題其實是我們可以對於立法院職權行使法第 11 條有不同的解釋，但是立法院如果多年來的慣例、跨黨派的解釋都是如此，都認為「文字修正無異議，今天就通過」如果認為這就是交付表決，那麼即使自己意見不同，也只好尊重立法院如此解釋，因為這是用慣例跟實踐，如同羅傳賢老師所說，它來解釋跟形塑整個議事規則。從這個來看，我們認為「無異議就是表示贊成」，而且反

過來說其實就如我們剛才一再強調，如果是反對的一方，有太多的方式非常容易表達異議，用一個提案單黨團就可以提出來，而且有很多例子，包括去年所謂的國會改革案也是如此，所以要提出異議並不難。如果能提出異議，明明有機會提出異議，而不打算提出異議，而且民進黨黨團多年來也非常理解就是這樣通過的，今天不表示就意指贊成，我們認為這樣子才是一個正確的解讀方式。

蔡大法官彩貞問

再請教一下，剛才本席所提到的「在場委員均無修正意見」，亦即「已經無異議通過」的情形下，事實上立法院卻有很多在已滿足所謂「等同於表決通過」的情況下，又容許黨團當場提出請求將全案交付表決的例子，所以本席剛才的問題不在於上述情況可否認為已經表決通過，本席的問題是在上述無異議認可的情形下，讓效力等同於表決通過，但實際上應如何來看待這個過程中無異議委員的意思為何？當然不在去追究其主觀心意，但外觀上應如何評價？本席的疑問在於，以韓國瑜院長時代來說，例如民國 113 年增訂刑法第 141 條之 1 立法時，當時已無修正意見，按理說已經表決通過，但隨即有黨團提出全案交付表決，也准許了，那是否意味所謂無異議認可而發生等同於表決通過的效力，並不代表在場無異議的委員對於議案是持贊成的態度？這會影響少數立委提起憲法訴訟是否合法之情形。除了上述案例，過去在蘇嘉全院長時代，民國 107 年制訂財團法人法也有此情形；游錫堃院長時代，民國 109 年制定農田水利法，亦有此情形。故立法院如此操作，讓我們對整個立法運作，對於所謂無異議通過而效力等同於表決的這些委員在過程中，我們應如何評價無異議的性質？立法院如此處理，我們應如何正確的了解

？

審判長諭知

請關係機關立法院回答。

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

有些細節我們會再查詢，基本上我們的看法是，只要在現場主席詢問「有無文字修正？」沒有文字修正，在最後一切確定前，有任何異議都可以提出，今天交付表決就是可以的。亦即訴諸了現場所有委員以及主席之意思表示，主席要如何解讀現場的情境，就是會先問「文字有無修正？」沒有，通常主席會直接宣讀「○○條文修正通過。」只要在這句話說出來前，有委員提出任何異議或要交付表決，就可以交付表決。有人提出交付表決，就代表有異議，正如蔡大法官提問的問題可以看到提出異議機會超多的，在最後一秒鐘，送出去之前，只要立法院願意給你一個機會，大家都可以給。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人訴訟代理人陳鵬光律師

審判長，可否容聲請人方回應蔡大法官彩貞的提問？

審判長諭知

請聲請人方簡短說明。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人訴訟代理人陳鵬光律師答

第 1、所謂無異議被認為是一個默示認可，這是法律上評價，事實是一個沉默，從沉默沒有表示意見到被評價為無異議認可，這是不同的階段，要對沉默作如此之解釋必須要綜合幾點。例如：聲請人方在二讀時強烈反對，當主席三讀時唸議案文字，當下聲請人方也在臺下強烈反對，當主席宣示決議通過後，聲請人方一樣強烈反對。從上述三個時間點來看，如何會被評價為聲請人方是所謂的無異議認可？我們認為在法律評價上是有高度的問題。

第 2、剛剛蔡大法官提到，若認為對文字修正無異議就等於已經交付表決通過，既然已經交付表決通過，亦即相對人認為的三讀通過，那為何後面還能再一次提出所謂的提付表決呢？顯見所謂的「文字修正有無意見？」僅是針對文字修正有無意見，「不會等於立法院職權行使法第 11 條第 3 項的全案交付表決」。從立法院職權行使法第 11 條第 3 項的文字「第三讀會，應將議案全案付表決。」來看，這是一個法律上義務，作為議事主席有法律上義務應該要提案讓全案交付表決。而作為國會的多數黨，既然希望黨團提案之議案通過，就有責任提案全案交付表決，如果沒有提案造成三讀不完備，就要負擔結果不利益的責任。但是對於立法院的少數黨，我們有權利，既沒有義務，更沒有責任，因為聲請人方就是反對議案通過。聲請人方可以表示不同意提案交付表決，在聲請人方已經不認為、也不希望法案通過之情況下，怎麼反而要被苛責你作為一個反對人士，還要比希望法案通過的人，更要去提全案交付表決呢？邏輯根本完全顛倒。不去苛責議會主席及國會的多數黨，為什麼沒有遵循立職法第 11 條第 3 項所定之義務，且當現場的少數黨委員，以口頭、肢體、舉牌、綁布條等方式明白地表示反對，主席也知道現場有強烈的爭議，此時對重大爭議法案若有慣例的話，就應該將議案付全案表決才對。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員柯建銘答

今天說明會已經到尾聲了，我以客觀立場看待兩造辯論過程，臺上各位大法官都有國會經驗，都曾經在司法院、行政部門等任職，也在國會處理過相關法案溝通及說明。現在大家所看到的國會與過去完全不同，現在的國會是韓院長主持的國會，是藍白兩造恣意妄為且完全破壞國家憲政體制的國會

，這是非常可悲的事情，國家正在經歷民主法治破壞中。所以我要告訴各位大法官，對於剛才羅傳賢教授及廖元豪副教授兩人一唱一和，我非常有意見，他們講的內容都是在互相cover，而且羅傳賢教授所述，與我過去在國會所看到及所經歷過的都不一樣，不管是王院長、蘇嘉全院長、游錫堃院長都是很有耐心在主持朝野協商，並不是時間到就表決，請不要因為不瞭解情況而做這樣污蔑與陳述，然後和在野黨唱和，這是對教授最大的羞辱，我真的看不下去，我非常有意見。憲法法庭是伸張正義的地方，我不希望正義無法在此伸張，請庭上予以斟酌。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人訴訟代理人方瑋晨律師答

請庭上再斟酌一點，本案聲請人方所主張本案的最終表決程序不是三讀程序，後面還有立法院的復議跟行政院의覆議，所以應該將後面的程序一併考量，謝謝。

（朱大法官富美表示有問題提問）

審判長諭知

請朱大法官富美提問。

朱大法官富美問

國會議會自治重要的界線是民主原則，民主原則跟議事運作最有關的是多數決原則，與之結合的當然就是保護少數。因此，依照本院、本庭向來見解，以及憲法訴訟法第 49 條規定，今天主要來探討一個事實認定，亦即聲請委員是否符合行使職權之要件，在場各位都是議事運作的專家，所以才舉行今天的說明會。剛才兩造都表述很多，但本席想請聲請人再詳細論述，在事實面要怎麼樣去認定聲請委員有如何為不贊成或反對的表示？

另外，剛才有提到將議案提請全案交付表決，在本案到底是

不能、不必要，或是無從為異議？還是無從為提請全案交付表決？因為剛才關係機關立法院有提到可以用提案單，這部分也請聲請人方回應。聲請方講完，也請立法院再回應，若羅教授願意回應也可以說明，謝謝。

審判長諭知

請聲請人方說明。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員鍾佳濱答

立法院職權行使法第 11 條必須跟第 71 條至 73 條綜合瞭解，亦即綜合來看，立法院院會主席非有朝野協商達成結論，不得於立法院職權行使法第 11 條第 3 項規定之三讀會時，用無異議通過取代交付表決。我再重複一次，非有朝野協商達成結論，會議主席不得違反第 11 條第 3 項，用無異議通過取代表決。為什麼？因為在議學原理上主席的無異議是非常脆弱，只要現場有人反對或質疑，主席就必須尋求會眾以表決來釐清。因此，為什麼過去有許多法案會容許會議主席用無異議通過，是因為這些法案經歷朝野協商，在確保結論不會有人異議的前提下，主席才敢在第 11 條第 3 項規定之三讀會時，以口頭詢問無異議來取代表決通過。但此權宜作法，事實上有黨團提案時，縱使朝野協商有達成結論，仍然有黨團會提出要交付表決，目的是要留下紀錄，不管是多數方或是少數方，多數方要為了確保其所獲得的通過是無法被質疑的，反對方也會提出交付表決，為了留下紀錄，作為將來提起釋憲的依據。所以我方要再次強調，此次民主進步黨之所以沒有機會來表達異議，其實問題根本不在於要不要表達異議，而是在於主席不得違法，不得違反第 11 條第 3 項，在沒有朝野協商達成結論之情況下，用口頭無異議詢問的方式來取代第 11 條第 3 項規定的全案表決，這才是最根本的問題。主席

違法裁量，當然臺下無法透過表決來表示反對。

朱大法官富美問

本席想再請教一個問題，剛才羅教授有提到議事錄的確認，且一直強調要包裹前面議事的進行及下次就議事錄的確認，請問本案能否於事後為異議的表示抑或不能為異議的表示？這部分立法院的議事運作再請聲請人方予以說明。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人訴訟代理人陳鵬光律師答

當天議事錄的記載其實很簡略，議事錄的文字是「二讀時舉手表決，三讀照二讀文字通過，經復議未通過」。方才大法官垂詢的應該是議事錄，而不是立院公報。就議事錄的記載，其完全沒有提到所謂的「經詢問對文字修正有無意見？無異議而通過。」議事錄完全沒有上述的記載，而下一次議事錄的確認也只是確認剛才所述文字「二讀時舉手表決，三讀照二讀文字通過，經復議未通過。」這樣而已。

我方要跟大法官報告的是，所謂有無異議，並不是如關係機關所講的一定要用提案單，聲請人在主席臺下用肢體及口頭一直表示異議，主席難道可以對於聲請人的異議置之不理嗎？聲請人方今日所提簡報第 9 頁，是民國 81 年間的選舉罷免法修正案，依照關係機關所述民國 78 年的立法院議事規則，已經規定三讀時要全案付表決，請見簡報第 9 頁公職人員選舉罷免法民國 81 年修正時，主席問「三讀照二讀文字通過，請問院會有無異議？（有）有異議。」這時候若有人異議就要進行表決，從這樣的前例來看，當天 12 月 20 日其實聲請方委員們一再在臺下表示異議，並非一定要提出所謂提案單，沒有這樣的要求，也沒有這樣的立法權利上的限制。所以我們認為當時的確有異議，主席應該要付全案表決。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員柯建銘答

第 1 點，了解立法實務的人，從立法實務談起，才會很精確地進入狀況。立法院並未如同廖元豪副教授所說的有甲說、乙說、丙說的情況，立法院議事是按照立法院職權行使法來處理，並沒有甲說、乙說、丙說，沒有用慣例來處理，全部都是按照法律來處理。

第 2 點，在野黨代表甚至說很容易表達異議。沒有辦法表達啊！目前實務上的情形是這樣的，整個立法院現在違法亂紀的情形持續嚴重化，難道我們國家要這樣嗎？今天討論的重點是在什麼地方呢？今天討論的重點不是在一個點上面，二讀文字有無異議，那是韓國瑜自唱自說的，討論的重點是整個國家法治的憲政體制要如何進行，結果變成我們是為了二讀文字有問題而來攪亂整個國家憲政體制，這是很難接受的。

審判長諭知

請關係機關立法院回應。

關係機關立法院代表立法委員吳宗憲答

剛剛聲請方的訴訟代理人說在二讀、三讀一直有在現場異議，但是我在現場，我怎麼沒有聽到這 2 個字，你不能說他的動作就是代表有異議，如果這樣講，我們前瞻預算的時候高金素梅不去投票，也說她是一個異議的行動表示嗎？所以不能這樣說明。

第 2、其實在三讀決議之前，有很多時間可以表達異議，但他都沒有這麼做，所以主席不會主動去把全案付表決。依照以前的慣例，因為前面沒有提文字的修正，也沒有表達異議，所以主席當然就直接進到三讀決議，我想這是沒有問題的，如果訴訟代理人還是搞不清楚，可以看從第 9 屆到現在歷次立法院的 VOD，去瞭解一下整個運作狀況。

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

第 1、異議的表達，其實人有很多方法來表達我不同意、我不滿意，但是進入立法院的議事程序，用什麼方法才是有效果的異議，應該是所有當過立委、真正在立法院裡面的人會很熟悉的，如果多年來很清楚就是委員或黨團提議全案付表決就是真正的異議，那就可以真的這樣做，而且聲請人的黨團也多次都有這樣做過。既然可以這樣做，那為什麼不做？所以其實用全案付表決，不管是委員或黨團提議，這個案子就可以走到另外一條程序。為什麼要走另外一條程序呢？就如鍾佳濱委員所說立法委員有很多的動機、黨團有很多的動機，例如我要留下紀錄，包括剛剛鍾佳濱委員說因為要釋憲，所以大家都知道我如果將來想釋憲，我現在就要全案交付表決，那沒有全案交付表決，這時候沒有留下異議，得異議而不異議，這時依照我們對第 11 條的解釋，就是無異議通過，所以機會很多，但是沒有掌握。

剛剛鍾委員也提到第 72 條與第 11 條，他把它連動起來，其實第 11 條不是這樣解讀的，第 11 條是所有的三讀程序都會適用，而第 11 條最後操作出來的結果就是告訴你說有沒有文字修正，沒有的話又沒有異議，今天就本案通過，這個就是我們所說的口頭表決無異議通過，不一定是跟第 72 條綁在一起，要在這裡澄清一下，也就是其實有很多機會可以提出。

關係機關立法院代表立法委員吳宗憲答

補充剛剛鍾委員所論述法條的部分有所誤解，我們可以回過頭去看會計法第 99 條之 1 特別費除罪，那一次也沒有朝野協商的結論，也沒有全案付表決，所以過去不是沒有例子，這部分當然是屬於國會自治，我想表達我對國會自治的瞭解，以及剛剛鍾佳濱委員引述法條其實有所誤解。

審判長諭知

請專家學者羅傳賢教授說明。

專家學者羅傳賢教授答

剛才因為柯總召對我有人格攻擊，我要特別澄清，假如說沒有，但是我表示遺憾，因為我們是研究者。假如協商慣例沒有被打破，王院長的協商是耐心繼續協商、蘇院長又改成強制表決，假如這個慣例沒有被打破的話，到現在為止韓國瑜院長怎麼敢變動慣例！慣例下來就是繼續協商，就是因為過去 8 年已經打破原來的慣例，剛才鍾委員也有講到協商是很重要沒有錯，協商是說服、妥協與共識，這在國會的活動及討論裡非常重要，但是現在已經慢慢被改變掉，現在這個慣例被打破，今天的後果就很難預測，就是變成這樣。我特別要澄清我完全是一個中立的研究者，我沒有偏袒任何一個黨派。

（呂大法官太郎表示有補充詢問）

審判長諭知

呂太郎大法官還有一個簡短的問題，可能用一問一答的方式。

呂大法官太郎問

本席列了很多問題給大家準備，但是我問的很少，所以我希望用一問一答，回答「是」或「不是」，因為我問的問題都非常簡單。

第 1、請教羅教授，會議規範在立法院的程序裡可不可以用？如果法律沒有規定，議事規則也沒有規定，可不可以用會議規範？

專家學者羅傳賢教授答

當然可以，我剛剛講 22 種表決方式，現在立法院規定的只有

7、8 種，8、9 種，其他都是用議事會議規範。

呂大法官太郎問

會議規範第 17 條規定，主席的任務就是依序將議案付討論及表決，並宣布表決結果。所以主席要先說「我這個案子要表決了」一定要講這個，不過這是另外一個問題。

第 2 個問題，甲跟乙講說「你有錢借給我嗎？」乙都默不作聲，甲就說「嗯，你同意借我 200 萬。」可不可以這樣？

專家學者羅傳賢教授答

我剛剛已經提到好多次，立法權的問題與一般的訴訟是兩回事。

呂大法官太郎問

這是常識。

專家學者羅傳賢教授答

當然有權利義務問題要明確，要探求明確的真意。

呂大法官太郎問

不能說他沒有明確借給你錢，就說他同意。請同仁開啟我提的問題第 3 頁，第 3 頁有特別引到羅教授的文字，本席一開始就非常敬佩他對無異議通過的制度研究。問題是「此種無異議通過議案的方式可商榷者，蓋議案的通過若憑出席人數靜坐會場不表示異議為之，似嫌草率。表決之意義在必須經過『表』的動作，才能作『決定』。如『無異議』則僅有『表』（默不作聲）而無『決』」單純無異議，即不符合表決，不管你是口頭表決、什麼表決不符合表決的意義，所以他後段才會很長的討論，必須大家都沒有共識下才可以。

本席現在要請教立法院，本件主席是問「有無文字修正？」委員可不可以提出實質內容？除了第 11 條第 2 項議案內容前後矛盾、其他法令牴觸，違背憲法以外，可不可以提出實質

修正的議案？應該不可以，只能夠做文字修正。但是如果這個文字本身沒有問題，只是對這個法律的立場有問題，我不能提出文字修正，對吧？這樣對不對？所以主席問你有沒有文字修正？沒有，你文字交付我們，但內容我不同意。不可能？這樣會說我沒有文字修正，我就代表同意你的內容，可以這樣解釋嗎？請簡單回答。

審判長諭知

請關係機關立法院回答。

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

去年 113 年憲判字第 9 號判決，其實大法官還是在問，因為三讀只能修文字，可是還是有表決，既然還是有表決，就還是有正反，而且去年 113 年憲判字第 9 號判決也把「有沒有在三讀投贊成票」納入聲請資格。

呂大法官太郎問

這不一樣，113 年憲判字第 9 號判決是三讀有表決，只是不知道誰贊成或反對而已。

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

不管是交付表決還是無異議，其實結果都不能改變結果。

呂大法官太郎問

我的意思是說三讀法律規定你不能夠單純對內容不同提出任何的意見，所以也不能文字修正，所以對主席問你有沒有文字修正，你心裡會覺得說這文字很美，但是內容我不贊同，你也沒辦法無異議，結果主席說這樣你就贊同內容，可以這樣子嗎？我只問這個問題而已，這樣可不可以？

關係機關立法院代表立法委員吳宗憲答

其實議事的慣例跟一般我們日常講話不能拿來比擬，尤其我們在議場裡面，我自己當召委也有非常多，譬如說確認識事

錄等都是問「有無異議？」大家都不出聲，就代表他們同意，所以這個部分真的跟日常生活說你要不要借我錢，你同意借我錢，我想不能如此比擬。

呂大法官太郎問

本席確認一下，這個案子的推論是，主席問「有沒有文字修正？」因為沒有文字修正，所以就認可，所以認可就是「認可內容」，立法院的看法是「沒有文字修正就是表示認可」這是一個層次。那認可什麼呢？是認可內容，所以你是同意。因為你是同意，所以你不能聲請釋憲，是不是這樣的邏輯？

關係機關立法院代表立法委員黃國昌答

是。我將程序跟呂大法官報告，剛剛吳宗憲委員說在立法院整個議事的程序，從委員會到院會，你經常會聽到主持會議的人問說「請問在場委員有沒有異議？」這個時候大家都不會講話。如果說，我們那個時候要探求每一個立法委員在那個時候不講話的真意是「我其實反對，但我不爽，我不想講話」，或者是「我覺得很疲憊，我不想講話」，或是「我沒有聽到，我不想講話」在整個立法院的議事程序上，從過去到現在，這不是韓國瑜個人獨創的，就是沒有異議，就會通過。

第2、回到今天大家所關注的三讀程序，我在今天第一輪口頭陳述的時候，已經從過去到現在，這個程序是怎麼進行的，說明得非常清楚。請容我再重述一次，從第9屆第4會期以後，每一個院長在三讀程序時，他會問的問題就是「請問有沒有文字修正？」這個時候黨團在非常少的情況下，會有提文字修正，有沒有過？曾經有過，這個程序以後如果黨團認

為有意見的話，還是可以提全案交付表決。剛剛呂大法官說，去年在國會職權行使法案跟我們現在這個案子不一樣，因為去年有全案交付表決，您說的沒錯，但問題是去年怎麼會有全案交付表決？就是有黨團提議要全案交付表決。在其他所有 1 千多個案子裡，沒有黨團提議要全案交付表決的，都不會進行全案交付表決的程序。剛剛聲請人一再主張說主持院會的院長有這個義務，他應該要依照職權，主動把案子再全案交付表決。我必須說在立法院過去的實踐上不是這個樣子，我們作為立法委員，在現場的時候就是按照院長他在會議上面的指揮來進行相關議事上面攻防的程序，我如果有意見的話，我會提提案單上去。至於韓國瑜院長，他這樣子指揮議事跟過去有什麼不一樣嗎？我們今天代表立法院的是我們必須要從客觀的事實上面來講，這是為什麼在第一輪陳述的時候我說在立法院公報上面記載的非常清楚，從蘇嘉全、游錫堃到韓國瑜，在三讀程序上，他們所使用的文字、他們的說法一模一樣。為什麼一模一樣？因為他們在主持會議的時候，議事人員會按照過去在進行這個程序的時候，主席要做什麼樣子的宣告會遞議事單給主席，由主席拿到議事人員所遞單子的時候來唸議事單上現在所要進行的程序。包括在 2018 年三讀通過的憲法訴訟法，最後是怎麼三讀通過的？院長問「請問在場委員有無文字修正？沒有。」也沒有委員、沒有黨團要求全案交付表決，他就敲槌子，三讀通過。

關係機關立法院代表立法委員吳宗憲答

我補充一下，在之前的高金素梅的案子，您把她剔除，您當時的說法也是她未積極地表達主張，所以就把它剔除為聲請人。

呂大法官太郎問

前瞻案不是我作的，我當時是司法院秘書長。

我最後問一個問題，法官的判決事實認定違背經驗法則就是違背法令，這個大家都同意，對不對？假設本件立法過程聲請人雖然在二讀程序停止討論，反對用記名表決反對 4 次，繼續三讀也反對 4 次，但是在主席宣布三讀條文的時候都贊成，贊成以後又在通過後，復議的時候又反對。假設這樣認定，有沒有違背經驗法則？

審判長諭知

請聲請人方回答。

聲請人立法委員柯建銘等 51 人代表立法委員吳思瑤答

這絕對違反經驗法則，也違背常理，也違背正義。我想很快地報告今天雖然聚焦在三讀程序的那 1 秒鐘，但是我們在政治工作的領域，在立法的整個程序裡是沒有辦法為一個法案切割為這 1 秒那 1 秒。這整個憲訴法從 7 月 5 日被國民黨提出來以後，一直到 12 月 20 日的三讀表決，民主進步黨反對了 5 個月又 15 天。不管在討論、在委員會，委員會中心主義被沒收，朝野協商韓國瑜不主持，沒有實質的協商，直接交付表決，現在的立法院已經是不討論直接表決就是王道，不協商就直接表決，這已經完全扭曲了立法院的民主原則與討論原則。

我最後要說，即便是我們反對了 5 個月又 15 天，在 12 月 20 日那天，就是這一屆立法院最嚴重的一次暴力肢體衝突，我個人當天全身被打傷，可是我依舊站在第一線努力去奮戰，當天我們奮戰了在二讀、三讀院會的時候，是 72,000 秒的反對抗爭。最後，我們就一直聚焦討論那 1 秒鐘的韓國瑜問「文字有沒有異議？」72,000 秒的反對跟 1 秒鐘的那個當下的沒有異議，這到底怎麼去判定？

剛剛呂大法官所提的借錢的例子，我覺得非常的容易懂，相信在看直播的所有的公民朋友都非常容易懂。我坐在這裡，我是一個女性，我最後要舉一個例子，這就像一個被性侵的受害者，全程在被侵害的那個當下，她一再地反對、我不要、我拒絕，可是你在某個當下說她沒有反對，然後來說她接受這個被侵害的過程。我覺得這對我而言，民主的程序是不能夠這樣被逾越、被踐踏的。

今天非常期待憲法法庭能夠受理本案，如果這個沒有被受理的話，未來在整個立法院不協商，協商是議案表決最終一關。過去蘇嘉全院長、游錫堃院長任何一個議案可以協商 5 次、10 次，絕對沒有羅教授所說的，民進黨這 8 年來不協商就表決，不協商就表決是這一屆韓國瑜開始的惡例。所以再次懇求，如果這一次沒有受理憲訴法的話，立法權可以凌駕司法權嗎？立法院可以拿一個修法來凌駕憲法法庭的權限嗎？

呂大法官太郎問

時間到了，而且這個跟性侵害沒有關係。立法院有要回應嗎？我剛剛這樣的認定，有沒有、會不會被認為違背經驗法則？

關係機關立法院訴訟代理人廖元豪副教授答

第 1、未必違反經驗法則，因為我覺得要判斷一個人為什麼供詞會不斷的改變，這在訴訟裡也常發現，其實要看整個脈絡而定，所以是不是要一直改變，最後哪一個才是原意？我覺得有沒有違反經驗法則，要看情況。第 2、要要求聲請釋憲的立委必須從頭到尾一致都反對，這其實是大法官作的要求，所以我才說去年的判決都還這樣要求。第 3、在公法的案件裡面，法院的事實認定角色會跟民刑法官有點不一樣，因為在公法常常會講到一個英文叫 deference，或者是尊重、順從的

問題，有些案子的事實認定就必須信任、委託或是尊重其他部門的判斷，在本案裡面就是立法院的解釋跟判斷，立法院如果認為這是對的，結果就是對的，這是我的回答。

關係機關立法院代表立法委員黃國昌答

簡單回答呂太郎大法官的問題，我倒不會認為這是用一個間接的事實去推論主要事實經驗法則的問題，呂大法官心腸很好，您想要用很多其他的間接事實去推論他到底有沒有表示反對、是不是有表示反對，但是我們現在處理的是有關立法程序上面的問題，在立法程序某一個關鍵的時間點，你有機會、你有權利表達異議而沒有表達異議，在這個時候，在程序上我們要怎麼加以評價的問題，所以我不會把它當成是一個間接事實推論主要事實有沒有違反經驗法則的問題，相反的，我知道呂大法官是程序法的專家，這是一個在立法程序上，類似於程序法上失權效的問題。

審判長諭知

大法官詢問程序完畢，今天的公開說明會到此結束，退庭。

憲法法庭

書記官 陳淑婷

朱倩儀

審判長 謝銘洋

中 華 民 國 1 1 4 年 5 月 1 2 日