

## 憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決重點提示 【立法院職權行使法等案】

### 【判決日期】

2024-10-25

### 【主筆大法官】

蔡宗珍

### 【案由】

聲請人認中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法增修條文全部、一部、刑法第 141 條之 1 等規定，牴觸憲法，分別聲請法規範憲法審查。

### 【裁判重點分析】

要旨	內容
關於立法程序部分	<p>一、立法院議決法律案之立法審議程序要求</p> <p>(一) <u>遵循公開透明與討論原則之要求</u> (第 60 段)：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>立法院在議決法律案時，<u>立法審議程序</u>應遵循憲法所要求的<u>公開透明與討論原則</u>。</li><li>立法者應在<u>立法過程中盡最大努力達成公開透明與討論原則</u>，以達到對民意負責的目的。</li></ol> <p>(二) <u>民主問責與本庭審查之限度</u> (第 60 段、第 65 段)：</p> <ol style="list-style-type: none"><li><u>國會立法程序是否適當遵循公開透明與討論原則，應由人民透過民主問責機制</u>，如選舉、罷免或媒體等公共論壇來監督與評價，以追究國會議員之政治責任，這是民主政治的核心精神。</li><li>本庭不應直接介入此類政治程序的評價，<u>除非立法程序客觀上嚴重悖離公開透明與討論原則，致使法律欠缺成立的正當性。本庭在此情況下才可宣告法律無效，並自始不生法律效力。</u></li></ol> <p>(三) <u>法律公布生效後之程序瑕疵</u> (第 66 段)：</p> <p>法律公布生效後，如立法程序中有牴觸相關議事規範之瑕疵，<u>若該瑕疵非屬重大且明顯的違憲瑕疵，且不足以根本影響法律的成立基礎，則該瑕疵不影響法律效力。</u></p> <p>(四) <u>國會自律原則與議事程序之調整</u> (第 67 段)：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>基於國會自律原則，立法院在審議法律案時，對於開會應出席與決議人數、讀會程序、表決方式及次序等<u>議事程序，只要不違反憲法，立法院有權依其自行訂定的議事規範執行。</u></li><li>於<u>議事規範允許的範圍內，立法院可以決議為個案程序的調</u></li></ol>

整或變通。這些屬於國會內部事務，依權力分立原則，本庭應予尊重。

## 二、本庭之審查

### (一)立法程序之討論時間與混亂狀況

#### 1. 實質討論時間有限與混亂情況（第 71 段）：

- (1)立法院在處理系爭增修條文及系爭刑法條文的立法程序中，實質討論時間極其有限。
- (2)根據立法院議事紀錄，第二讀會進行過程中，議場多次處於混亂狀態，顯示立法程序難謂無瑕疵。

#### 2. 委員會審查與公開透明性（第 71 段）：

雖然立法程序中存有瑕疵，但主要議題在委員會審查階段已由相關機關表示意見，並召開公聽會以聽取各界意見，顯示該法案仍具有一定程度的公開透明性。

#### 3. 表決方式與民主問責（第 71 段）：

- (1)法案的議決採用舉手表決方式，雖無法如表決器或點名表決般逐一顯示贊成者與反對者的姓名，但亦非完全匿名無記名。
- (2)人民仍可依據立法院議事錄，辨識各黨團在程序中的行為及對議案的立場，從而理解其所屬立法委員的表決意向，實現民主問責。

#### 4. 瑕疵與公開透明原則之判斷（第 71 段）：

立法程序雖有瑕疵，尚難謂已完全悖離公開透明原則。法案內容與立法過程仍有一定程度的公開性，符合基本的憲法要求。

### (二)形式上討論過程之審視（第 72 段）：

1. 從整體觀察立法程序，系爭增修條文及系爭刑法條文於第二讀會程序，形式上仍包括歷時雖短但存在廣泛討論與逐條討論過程。
2. 由此可見，立法程序客觀上尚未完全悖離憲法討論原則之要求。

### (三)表決方式與立法程序瑕疵

#### 1. 第二讀會及第三讀會之表決方式（第 73 段）：

- (1)系爭增修條文及系爭刑法條文在第二讀會及第三讀會中，皆依立法院院會主席裁示，採用單向贊成者舉手表決。
- (2)此表決方式與立法院議事規則第 36 條第 1 項所規定的「表決應就可否兩方依次行之」不符，導致立法程序瑕疵。

	<p>2. <u>瑕疵之性質與影響</u>（第 73 段）：</p> <p>(1) 雖有程序瑕疵，但<u>因表決方式的決定與實際運作屬於立法院國會議事自律範疇，該瑕疵難謂足以影響法律效力之重大明顯瑕疵。</u></p> <p>(2) 因此，<u>該等瑕疵並不構成立法程序違憲之問題，未達影響法律效力的程度。</u></p>
<p>職權行使法關於聽取總統國情報告部分：第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 規定</p>	<p>一、 <u>審查原則</u></p> <p>(一) <u>民主原則下的責任政治</u>（第 78 段）：</p> <p>基於<u>民主原則，直接民選產生之總統與立法院，各自對人民負責。兩者之間並無憲法上之權力從屬關係，彼此獨立行使職權。</u></p> <p>(二) <u>總統與立法院之間責關係</u>（第 79 段）：</p> <p><u>總統並不對立法院負責，立法院亦無權利向總統直接問責，顯示兩者在憲法上無從屬性或問責關係。</u></p> <p>(三) <u>總統國情報告之憲法規範與限制</u></p> <p>1. <u>立法院聽取總統國情報告之憲法權限</u>（第 80 段）：</p> <p>(1) <u>憲法增修條文第 4 條第 3 項規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」，賦予立法院被動聽取國情報告之權限，但並未賦予總統向立法院提出國情報告的義務。</u></p> <p>(2) <u>憲法增修條文及其他相關規定，未對總統何時、以何種方式提出國情報告作出規範。總統是否報告、何時報告、以何種方式報告，以及報告主題與範圍等事項，總統可根據職權自行決定。</u></p> <p>2. <u>立法院與總統之協商與報告內容</u>（第 80 段）：</p> <p>(1) <u>總統與立法院基於憲法機關相互尊重原則，可協商後實施國情報告，但立法院無權單方面決定此事項。</u></p> <p>(2) <u>立法院雖可依規定與總統協商聽取國情報告，但由於總統不對立法院負責，立法院無權指定報告內容、詢問總統並要求其答覆，或要求總統聽取其建言。</u></p> <p>二、 <u>本庭之審查</u></p> <p>(一) <u>職權行使法第 15 條之 1 規定</u></p> <p>1. <u>第 1 項規定合憲</u></p> <p>(1) <u>立法院自我拘束規定之性質</u>（第 83 段）：</p> <p>A. <u>職權行使法第 15 條之 1 第 1 項僅屬立法院自我拘束的規定，並未對總統產生拘束力。</u></p> <p>B. <u>立法院依該項規定所發出的邀請，並無憲法上強制力要求總統應邀到立法院進行國情報告。總統仍可根據職務運作及當前國情等具體情況，決定是否應邀報告。</u></p> <p>(2) <u>憲法適合性之判斷</u>（第 84 段）：</p>

因總統可自主決定是否接受立法院邀請，此規定並未牴觸憲法，無憲法違反之虞。

## 2. 第 2 項及第 3 項規定違憲

### (1) 法律要求總統特定行為之問題（第 85 段）：

- A. 職權行使法第 15 條之 1 第 2 項及第 3 項，規定總統需在特定期限內主動向立法院送交國情報告書並赴立法院報告。
- B. 該規定屬於法律要求總統履行憲法未規定之特定行為，超出立法院之憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則。

## (二) 職權行使法第 15 條之 2 規定違憲

### 1. 第 1 項規定違憲

#### (1) 立法院排定議程的權限問題（第 87 段）：

立法院無憲法權限要求總統赴立法院進行國情報告，因此該項規定實質上等於立法院自我授權，片面決定總統報告的時程與事宜，超越了立法院的憲法職權範圍。

#### (2) 指定報告議題之問題（第 87 段）：

- A. 第 1 項規定中明文指出「就國家大政方針及重要政策議題」，要求總統進行國情報告，但憲法未賦予立法院有指定總統國情報告議題、範圍及內容的權限。
- B. 此部分規定逾越了立法院的憲法職權範圍，違反了憲法中的權力分立原則。

### 2. 第 2 項規定違憲

#### (1) 總統主動咨請立法院同意之權限（第 88 段）：

總統是否提出國情報告的議題、範圍與內容，應由總統基於職權自行決定，立法院不得透過立法加以限制。

#### (2) 議題與範圍之限制問題（第 88 段）：

第 2 項中提到的「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」的限制，對總統的職權進行立法限制，超越了立法院的憲法職權範圍，違反了權力分立原則。

## (三) 職權行使法第 15 條之 4 規定違憲

### 1. 憲法增修條文對總統國情報告的限制（第 91 段）：

憲法增修條文第 4 條第 3 項僅規定立法院得於每年集會時聽取總統國情報告，並未要求總統在報告完畢後須即時口頭回答或會後書面答覆立法委員的提問。

### 2. 立法院規範超越憲法職權範圍之問題（第 91 段）：

(1) 本條各項規定中，立法院在未有憲法明文依據的情況下，自行於職權行使的法律中規定總統須即時或限期回應立

	<p>法委員的提問(口頭或書面)，已超出立法院的憲法職權範圍。</p> <p>(2)該規定違反了憲法中的權力分立原則，因其擴張了立法院對總統的要求，逾越了立法院在憲法框架下應有的職權。</p>
<p>職權行使法關於質詢部分：第 25 條規定</p>	<p>一、 審查原則</p> <p>(一)質詢權之對象、範圍、行使期間與方式</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.質詢權對象之限定(第 100 段)： 立法委員行使質詢權之對象限於行政首長，不包括無備詢義務的關係院院長及各部會首長(參照憲法第 71 條)。</li> <li>2.質詢權之事務範圍(第 100 段)： 質詢權的行使範圍限於行政院及其所屬各部會，且須涉及具有施政權責及指揮監督權責的事項。</li> <li>3.質詢權行使期間之規定(第 100 段)： (1)憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，立法委員於立法院開會時才有向行政首長質詢的權利，故質詢權行使的期間應限於立法院院會舉行期間。 (2)委員會會議中雖可邀請行政院各部會首長及公務員到會備詢(參照憲法第 67 條第 2 項)，並須適當說明，但此僅屬於詢問權，而非質詢權。</li> <li>4.質詢權行使方式(第 100 段)： (1)質詢權的行使原則上為立法委員於院會期間，以言詞或書面向行政首長提出質詢。 (2)受質詢的行政首長原則上應以言詞或書面答復立法委員的質詢。</li> </ol> <p>(二)立法委員質詢權的重要性與行政首長的答復義務</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.質詢權作為輔助性權力的必要性(第 101 段)： 此權利旨在落實憲法權力分立原則，確保立法權對行政權的監督與制衡。</li> <li>2.質詢權在民主政治中的作用(第 101 段)： 質詢權是實現民主原則之民意政治與責任政治的重要工具，使立法委員能夠履行其對行政施政的監督職責。</li> <li>3.行政首長對質詢的答復要求(第 101 段)： 行政首長應對立法委員於開會期間提出的質詢事項與問題，提供充分且翔實的答復。</li> </ol> <p>(三)質詢權之範圍限制</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.質詢權之對象與行政院權責範圍(第 103 段)： (1)立法委員的質詢事項若非屬於行政院之權責範圍、涉及行政特權領域，或涉及無法由個別立法委員透過院會質詢方</li> </ol>

式請求的國家機關保有之文件資料，則不在質詢權的範圍內。

(2)行政首長在此情況下可不予答復或揭露相關資訊(參照釋字第325號及第729號解釋)。

2. 第三人基本權保障 (第104段)：

行政首長須衡量質詢權與第三人基本權之利益，如認基本權應優先保護，得不予答復或揭露相關資訊。

3. 涉及國家安全與機密事項 (第105段)：

行政首長得基於公共利益或避免義務衝突不予答復或揭露資訊。

(四) 憲法對立法院質詢權規範的限制

1. 立法院制定法律之範疇 (第106段)：

(1) 憲法未賦予立法院制定法律以單方界定質詢權行使範圍或行政首長的答詢義務範圍之權限。

(2) 立法院無權以立法方式強制行政首長履行憲法上之備詢與答詢義務，若為該等立法，則屬逾越立法院憲法職權，違反憲法權力分立原則。

2. 質詢權爭議解決之方式 (第107段)：

立法院與行政院應循政治協商方式解決。若協商無果，立法院可依憲法規定對行政院院長提出不信任案。

(五) 政府人員於委員會之備詢與法律義務

1. 政府人員備詢之義務 (第108段)：

(1)政府人員除非依法獨立行使職權或依憲法慣例得不受邀請備詢外，原則上應接受委員會邀請說明 (參照釋字第461號解釋)。

(2)政府人員應適當且充分地回答委員詢問，但僅負擔政治責任而非法律責任。立法者不得制定法律課予政府人員除備詢義務外的其他法律義務，亦不得透過法律制裁手段強制其行為或不行為。

二、 本庭之審查

(一) 第1項規定部分

1. 答詢不得超出質詢範圍之規定-合憲 (第113段)：

限制被質詢人答復內容不得超出質詢範圍，此為答詢範圍之限定，並未剝奪行政首長答詢機會，因此不牴觸憲法。

2. 「不得反質詢」規定的解釋 (第113段、第114段)：

「反質詢」指行政首長於質詢程序中自行轉為質詢人，向立法委員提出具體問題並要求其答復。

3. 行政首長答詢行為之界定 (第114段)：

(1)若非出於質詢並要求立法委員答復的意圖，即不構成「反質詢」。

(2)行政首長的言語表達方式若僅屬禮儀問題，仍屬於對質詢的答復，並非本項規定所稱「反質詢」。

#### 4.合憲性結論（第 114 段）：

(1)規定行政首長不得反質詢屬合理規範，並不牴觸憲法。

(2)當質詢過程中因言語表達方式引發禮儀爭議時，應由立法院主席基於議事指揮權予以調和處理。

### (二)第 2 項規定部分

#### 1.行政首長不予答復權限之限制-違憲（第 116 段）：

本項規定中，要求行政首長不予答復需經立法院院會主席同意的限制，賦予主席介入行政首長憲法職權行使的權限，逾越了立法院的憲法職權範圍，違反了憲法權力分立與制衡原則。

#### 2.不得拒絕答復與隱匿資訊規定-合憲（第 117 段）：

此規定僅是對行政首長依憲法負有之答詢義務的宣示，未增加憲法義務內容，無違憲問題。

#### 3.不得拒絕提供資料規定之問題-違憲（第 118 段）：

被質詢行政首長不得拒絕提供資料的規定已超出憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款所界定的質詢權範圍，違反憲法。

#### 4.藐視國會行為之定義（第 119 段、第 120 段）：

「藐視國會之行為」指行政首長在答詢中表達具有輕蔑、無視或不尊重立法院的負面意涵。此規定涵蓋答詢內容與表意方式，但須以未拒絕答復、隱匿或虛偽答復為前提。

#### 5.藐視國會規定-違憲（第 121 段）：

行政首長的答詢屬政治行為，評價亦為政治問題，最終需向民意負責。立法院無權片面評斷行政首長是否藐視國會，因此本規定超越憲法增修條文中質詢權的範圍，違反權力分立原則。

#### 6.拒絕答復之正當理由（第 122 段、第 123 段）：

(1)凡立法委員的質詢超出質詢權範圍，涉及行政特權、第三人基本權、契約義務或國家安全等，行政首長可基於職權權衡利益，適當說明理由後拒絕答復或揭露資訊，符合憲法要求。重製必究！

(2)本項規定所列正當理由並非拒絕答復的唯一理由，其他情形下行政首長亦可依職權適當說明後拒絕答詢，符合憲法精神。

(三)第3項規定部分

1. 行政首長備詢義務之憲法地位（第126段）：

行政首長在立法委員開會時，負有在場備詢與答詢之憲法義務，但這並不改變行政院與立法院作為平等並立的平行憲法機關的地位。兩者各自擁有權力並各司其職。

2. 立法院之權限制制（第126段）：

立法院無權凌駕於行政院之上，亦無權以法律賦予自身對行政院院長等行政首長請假不出席情形擁有同意或不同意之權限。

(四)第5項、第6項及第7項規定部分

1. 行政首長之答詢義務（第134段）：

此答詢義務屬政治責任，非法律義務與責任，因此立法院不得以立法形式自我授權，透過刑罰或行政裁罰等手段迫使行政首長履行答詢義務。

2. 第5項與第6項裁罰規定-違憲（第134段）：

立法院第5項之裁罰規定及第6項連續裁罰規定，因立法逾越立法院之憲法職權範圍，對行政院及行政首長行使憲法職權造成限制，侵犯行政院之憲法權限，違反權力分立原則。

(五)第8項規定部分

1. 立法院自我授予移送彈劾權之立法意旨（第138段）：

(1)「移送彈劾或懲戒」規定中，立法院授予自身有移送彈劾的權限，但在我國憲政制度中，公職人員之彈劾目的在於追究法律責任，而非政治責任。彈劾案的提議權、審查與決定權專屬於監察委員，彈劾案的提出權專屬於監察院。

(2)本項規定涉及立法院將行政首長移送彈劾，已干涉監察委員的彈劾提議權，超越了立法院的憲法職權，並干擾監察院的彈劾權行使，違反憲法權力分立原則。

2. 「移送彈劾」作為建議性質之問題（第139段）：

(1)即使將「移送彈劾」解釋為僅屬立法院對監察院的建議，立法院依此規定將行政首長移送監察院並「建議」彈劾，仍會引發立法權、行政權與監察權間的憲政爭議。

(2)即便此建議不具法律拘束力，立法院行使此權限亦涉及超越其憲法職權及濫用權力之嫌，違反憲法權力分立原則。因此，無論本項規定是否具法律拘束力，其均逾越立法院的憲法職權。

3. 立法院移送行政首長懲戒之權限問題（第140段）：



	<p>(1)立法院僅對總統、副總統擁有提出彈劾案並移送至憲法法庭審理的權限，<u>並無將行政首長移送懲戒的憲法權限</u>。</p> <p>(2)因此，本項規定關於<u>將行政首長移送懲戒的內容，已超越立法院的憲法職權，違反憲法權力分立原則</u>。</p> <p>(六)第9項規定部分</p> <p>1.行政首長答詢的事實陳述義務（第144段）： <u>行政首長的答詢與陳述內容性質上屬於政治責任，並非法律責任</u>。</p> <p>2.規定對行政首長之影響（第144段）：</p> <p>(1)本項規定將行政首長在答詢時「<u>虛偽陳述</u>」作為追究刑事責任的要件，<u>實際上將其政治責任變為刑事責任</u>。</p> <p>(2)此舉已<u>超越立法院的憲法職權範圍，構成對憲法權力分立原則的違反</u>。</p>
<p>職權行使法關於人事同意權之行使部分：職權行使法第29條第3項、第29條之1、第30條第1項、第3項及第30條之1規定</p>	<p>一、<b>審查原則</b></p> <p>(一)<u>立法院同意權行使之程序限制</u>（第157段）：</p> <p>1.立法院在行使對總統或行政院院長提名人選之同意權時，其審查與議決程序可<u>依國會自律原則自行規範，但不得妨害總統或行政院的憲法職權行使</u>。</p> <p>2.程序規定不得變相限制或剝奪立法委員於院會中對人事同意案投票表決之權利，否則有<u>逾越憲法職權，違反權力分立原則之虞</u>。</p> <p>(二)<u>人事審查權之輔助性</u>（第158段）： 立法院人事審查權僅屬於人事同意權的輔助性權力，其行使應不得<u>逾越人事同意權的權限範疇</u>。</p> <p>(三)<u>被提名人協力義務之法律性質</u>（第160段）：</p> <p>1.被提名人協力立法院審查程序，僅屬為避免任命案被否決而自願承受之負擔，<u>非屬法律義務</u>。</p> <p>2.被提名人於<u>未經立法院同意並正式任命前，並非公職人員，無對立法院負責之義務，立法院亦無權立法賦予其特定義務，更不得施以行政罰制裁</u>。</p> <p>(四)<u>被提名人基本權之保障</u>（第161段）：</p> <p>1.被提名人作為人民所享有之基本權保障，包括<u>隱私權、資訊隱私權、名譽權、表意自由與思想自由等，不因被提名而有所減少</u>。重製必究！</p> <p>2.立法院之人事同意權與審查權相關規定，<u>如構成對被提名人基本權之限制，應接受憲法比例原則之檢驗，以確保其合憲性</u>。</p>

## 二、本庭之審查

(一)第 29 條第 3 項規定-人事同意權內部審查程序之自我規範（第 164 段）：

- 1.本項規定係立法院為行使人事同意權前所訂之內部審查程序規範，屬於立法院的國會自律範疇。
- 2.此自我規範並不牴觸憲法，符合立法院在憲法下的自律權限。

(二)第 29 條之 1 規定

1.第 1 項規定部分-提名機關與立法院之協力與制衡關係（第 167 段）：

(1)提名機關提供資料之非從屬性：

- A.為協助立法院行使審查與同意權，提名機關依慣例應提供被提名人相關資料，但提名機關與立法院之間屬分權、協力或制衡關係，並無從屬性。
- B.因此，立法院不得片面要求提名機關提供資料，該義務無拘束力。

(2)提供資料之合憲性：

在分權相互尊重的前提下，本項規定對提名機關並無拘束力，並不違憲。

2.第 2 項規定部分-立法院對被提名人書面問題之提出方式（第 170 段）：

(1)書面問題之提出程序：

此書面問題提出的程序屬於人事審查程序以外之任意性程序，被提名人可自行衡酌是否回應，無強制義務。

(2)黨團及個別立法委員之限制

- A.立法院各黨團或個別立法委員不得直接向被提名人提出書面問題，要求其答復，書面問題必須經提名機關轉達。
- B.在此限制下，本項規定符合憲法，不生牴觸憲法問題。

3.第 3 項規定部分-立法院對被提名人具結義務之合憲性審查

(1)真實性具結義務的適用範圍（第 173 段）：

A.本項規定要求被提名人在提交書面答復或資料時應具結，如此要求僅在其行為係基於被提名人之身分而承擔的內在附隨性義務時，方屬合理，不牴觸立法院的憲法職權範圍。

B.然而，若此具結要求構成對被提名人課予獨立的行為義務，則有逾越立法院人事同意權之疑慮。

(2)真實性具結義務與證人具結之比較（第 175 段）：

- A. 被提名人並非訴訟程序中的證人。
- B. 被提名人就書面答復的內容不具真實性擔保之附隨義務，立法院要求被提名人具結書面答復之真實性，已逾越立法院人事同意權的權限，違反憲法職權分立原則。

(3) 完全性具結義務之限制（第 176 段）：

- A. 立法院無權要求被提名人提供相關資料，因此亦無權要求被提名人對已提供資料進行完全性具結，以擔保無隱匿資料。
- B. 該要求超出立法院人事同意權的範疇，逾越其憲法職權範圍。

(4) 資料真正性具結之合理性（第 177 段）：

- A. 被提名人雖無義務提供資料，但若自願提供如學歷證書、資格證明等資料，則該資料應為真正而非虛偽，此為提供資料者的附隨義務。
- B. 本項規定要求被提名人在提供資料時具結其真實性（無虛偽資料），此部分並未逾越立法院人事同意權的範圍，符合憲法職權分立原則。

(三) 第 30 條之 1 規定

1. 第 1 項規定部分-被提名人拒絕答復或提供資料之處理與立法院人事同意權（第 188 段）：

(1) 無答復或提供資料義務的自主評價權：

本項規定中「被提名人拒絕依第 29 條之 1 第 2 項規定答復問題或提供資料，……委員會應不予審查並報告院會」部分，屬於立法院自我規範範疇，為國會自律範圍，本庭尊重，原則上不違憲。

(2) 立法院適時行使人事同意權之義務：

委員會因被提名人拒絕提供資料而不予審查，導致立法院院會不行使人事同意權、妨礙或擱置同意權案投票，造成相關機關人事懸缺無法有效行使職權，立法院違反憲法忠誠義務，此已非國會自律範疇，憲法不許此情形（釋字第 632 號解釋意旨參照）。

2. 第 2 項規定部分

(1) 自律範疇之適用與憲法忠誠義務（第 190 段）：

- A. 本項應與同條第 1 項規定相同，屬於國會自律範疇，原則上不生違憲問題。
- B. 但立法院仍應適時行使其人事同意權，作出決議，否則可能違反憲法忠誠義務。

	<p>(2)裁處罰鍰之權限範圍與違憲性（第 191 段）： 立法院以本項規定授權自身得決議對被提名人在審查程序中之特定行為裁處罰鍰，此超出立法院人事同意權的權限，已逾越其憲法職權範圍，屬違憲。</p>
<p>職權行使法關於調查權之行使部分：第 45 條、第 46 條、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 3 項、第 4 項、第 5 項、第 50 條之 2 規定</p>	<p>一、 審查原則</p> <p>(一)調查權性質（第 205 段）： 立法院調查權是輔助立法院行使其憲法職權的必要輔助性權力，並無獨立目的（釋字第 585 號解釋意旨參照）。</p> <p>(二)調查權行使的憲法限制（第 206 段）：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 權限範疇的限制       <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)調查權之行使僅為支持立法院憲法職權的有效行使，應與特定議案有重大關聯且必要。</li> <li>(2)立法院調查權應在立法院憲法職權範圍內行使，若超出此範圍即構成違憲。</li> </ol> </li> <li>2. 與其他憲法機關之關聯： 當調查權涉及其他憲法機關時，需受到權力分立與制衡原則的限制，以避免干涉其他憲法機關的職權。</li> <li>3. 對人民基本權之保障： 若調查權行使涉及人民，應符合憲法對人民基本權的保障規定，包括正當法律程序、法律明確性原則和比例原則等。</li> </ol> <p>(三)立法院調查權行使主體及其組成（第 208 段）：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 調查權行使的主體與規範要求： 調查權行使應由立法院決議設立任務型調查委員會，並由立法委員擔任成員，具體執行立法院決議通過的調查目的、範圍及其他重要事項，且最終調查結果僅作為特定議案審議之參考。</li> <li>2. 重要事項須經院會決議授權： 鑑於立法院憲法職權不得概括委託給其內部委員會，調查委員會行使調查權的重大事項，尤其涉及調查目的、範圍、以及課予人民協助調查的義務之要件與範圍，均應由立法院院會決議並明確授權後方可進行。</li> <li>3. 調查委員會組成之少數參與權保障： 調查委員會的組成應保障少數立法委員之參與權，以確保各方意見之代表性和公平性，並防止權力濫用。</li> </ol> <p>(四)立法院調查權得調查事項之範圍及其界限</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 調查權行使須與立法院憲法職權相關（第 210 段）：  <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)立法院調查權之行使須符合其憲法職權範圍，調查事項必須與立法院之議決法律案、預算案等特定議案有重大關聯</li> </ol> </li> </ol>

且具必要性。

(2)是否與立法院憲法職權有重大關聯，應依特定議案之目的與範圍來判斷（釋字第 729 號解釋意旨參照）。

2. 調查權行使須受權力分立與制衡原則之制約（第 211 段）：

(1)若調查事項涉及應獨立行使職權之國家機關，則立法院調查權不得干涉。例如，各級法院、檢察機關、考試院、監察院的職權及相關資料不在調查範圍內（釋字第 325 號解釋意旨參照）。

(2)憲法規定應獨立行使職權之成員，如司法院大法官、各級法院法官、考試委員及監察委員等，亦非立法院調查權的對象，無義務協助調查。

3. 調查權應尊重行政特權（第 212 段）：

行政首長可依行政特權，不公開影響國家安全、國防、外交機密事項，政策形成之內部討論或犯罪偵查進行中的資料，立法院對此應予尊重。

4. 調查權不得干涉司法案件審理（第 213 段）：

(1)若調查事項涉及法院審理中的司法案件，基於法院獨立審判之憲法要求，立法院不得行使調查權干涉。

(2)立法院已成立調查委員會進行調查，若該調查事項後續成為司法案件且法院受理，則立法院應主動停止調查。

5. 立法院與監察院調查權平行行使（第 215 段）：

立法院與監察院職權、功能不同，調查權具輔助性，功能與目的不一，原則上兩院調查權可平行行使，互不排斥。

6. 憲法機關間之調查權爭議解決機制（第 216 段）：

憲法機關間之調查權爭議，則性質上屬憲法爭議。該爭議應循政治協商途徑解決，若協商未果，立法院可依法循憲法訴訟途徑向憲法法庭聲請裁決。

(五)立法院調查權行使之方式、程序、強制手段及其限制

1. 文件、資料調取權

(1)立法院文件、資料調取權之性質（第 220 段）：

文件複本、繕本、影本如與原本相符亦可提供相同資訊，因此，不論調閱文件之原本或影本，均需院會決議。

(2)立法院調查委員會之文件調取限制（第 222 段）：

立法院調查委員會屬立法院內部特種委員會，無法自行行使文件原本、已結案卷證資料等調取權。若欲調取文件原本或影本，仍須經院會決議，不得自行決議調取。

(3)文件、資料調取權之行使對象（第 223 段）：

A. 調取權之行使僅適用於立法院有監督權的機關，例如行

政院及其下屬機構等。

B. 文件或資料之提供應經有關機關決定，立法院不得直接要求機關內的個別公務員提供。

(4) 被調取機關之拒絕權及解決機制（第 224 段）：

A. 立法院行使調取權應遵守正當程序，被調取機關於提供充分理由說明後，可一部或全部不予提供。

B. 立法院與有關機關間若發生權限爭議，可由最高國家機關協商解決，未果則立法院可向憲法法庭聲請裁決。

(5) 立法院無權要求人民提供私人文件、資料（第 225 段）：

A. 立法院調取權僅針對政府部門，不包括私人文件或資料。

B. 立法院或其調查委員會不得強制要求人民（自然人、法人等）提供私人資料。

(6) 立法課予人民義務之憲法要求（第 226 段）：

若立法者欲要求人民配合立法院調查權提供文件、資料，需符合法律明確性、正當法律程序與比例原則。

(7) 法律明確性要求（第 227 段）：

立法者若要賦予人民提供文件、資料之義務，必須明確規定義務的成立條件、範圍、排除事由及保護機制，使人民能預見義務範圍，並能由法院審查違法情事，否則違反法律明確性要求。

(8) 比例原則要求（第 228 段）：

人民無義務配合立法院調查權提供文件，若強制提出文件或資料，可能蒙受無法補救之損害。因此，立法規定此等義務時，必須符合比例原則，即以追求憲法上特別重要之公共利益為目的，且義務成立與範圍應符合最小侵害原則。

(9) 合法排除事由與憲法正當法律程序要求（第 229 段-230 段）：

A. 立法者若強制人民向立法院提供文件，須設定相當於證人拒絕證言權之排除事由，並明確規範義務成立條件，且不得具一般性、概括性，否則違憲。

B. 此外，法律規定中需詳列履行義務之程序、異議與救濟途徑，方符合憲法正當法律程序原則。

## 2. 詢問權

(1) 詢問權之性質與行使限制（第 232 段-234 段）：

A. 詢問權之行使須符合各種憲法要求，包含比例原則、法律明確性與正當法律程序。

B. 針對不同之詢問對象，應根據其法律地位調整行使程序與範圍限制，避免不必要的基本權侵害。

(2)以政府人員為被詢問人（第 235 段-236 段）：

A. 政府人員於立法院調查程序中，應負有應召出席、作證或提供意見之義務，除非具備合理理由足以拒絕出席。

B. 此義務旨在於責任政治之實現，屬於政治責任，而非具備法律責任，政府人員應配合接受立法院之詢問，以符合其職責所需之民意監督。

(3)以人民為被詢問人

A. 人民無一般詢問義務，特定詢問義務之規範（第 237 段-238 段）：

人民於憲法上並無義務接受立法院之詢問，立法院如因調查事項需求，欲向特定人民詢問以獲取證言或意見，應依法明確規定該詢問之要件與範圍，並滿足憲法比例原則，才得賦予人民接受詢問之義務，且此義務僅限於與調查事項密切相關且具有不可替代性之重要問題。

B. 專業證人之需求與保護（第 240 段）：

(A)立法院調查中若需特定人民基於其專業知能提供專業證言，應保障其有拒絕證言之權利，並維護證人之基本權利，確保其不受違背意願之作證要求。

(B)此與人民於法院作證之性質相似，惟立法院應提供較法院作證更強之程序保障，避免證人權益受損。

C. 人民作證之正當程序保障（第 241 段）：

(A)課予人民於立法院調查程序中出席並作證，應經院會之決議授權。調查委員會應告知證人其應證事項、證人權利義務，包括拒絕證言權等，並應通知其享有律師或專業人士陪同出席之權利。

(B)此保障旨在避免立法委員因缺乏法律專業知識而可能引發之證人權益受損情形，確保證人有適當法律保護。

D. 罰鍰之適用與限制（第 242 段）：

(A)對無正當理由拒絕出席作證的政府人員或人民，立法院得以院會決議科處罰鍰以促其出席作證，但罰鍰僅針對拒絕出席之情形。

(B)若證人於程序中主張有拒絕證言權或證言不實之爭議，則應透過司法途徑而非立法院自行處罰解決，以維護法律程序正當性。

E. 行政罰性質與救濟（第 243 段）：

立法院所科之罰鍰具行政裁罰性質，應依行政罰法處理，受處分人得循行政救濟程序尋求救濟，享有完整的法律程序保障，並確保其權利之適當行使。

F. **補償義務**（第 244 段）：

若立法院為行使調查權而依法要求人民出席作證，並因此使人民承受特別犧牲，立法院應負擔此過程中之必要費用，並對人民承擔之特別犧牲進行適當補償，以符合比例原則及對人民基本權之保障。

## 二、本庭之審查

### （一）第 45 條規定

#### 1. 第 1 項規定部分

##### （1）**調查專案小組設立規定違憲**（第 248 段、第 249 段）

立法院調查權乃輔助立法院行使其憲法職權，應由立法院自身行使。將調查權授權予調查專案小組行使，違反此輔助性權力之性質及應由立法院自我行使之憲法要求，因而違憲。

##### （2）**成立調查委員會之必要性與範圍**（第 250 段）：

立法院僅能就其憲法職權行使之特定議案有重大關聯且具調查必要之事項，成立調查委員會以行使調查權。在此前提下，本項其餘關於調查委員會之規定不構成違憲。

#### 2. 第 2 項規定部分

##### （1）**調查委員會要求提供之參考資料限制**（第 253 段）：

A. 本項授權調查委員會向有關機關要求提供參考資料，但須注意以下限制：

（A）不包含經院會決議調閱之文件與偵查卷證：釋字第 325 號解釋指出，立法院對於特定機密或敏感文件之調閱需經院會決議，本項規定亦依此要求，避免過度授權。調查委員會不得自行要求調閱院會決議文件與偵查卷證，僅能依院會授權進行。

（B）資料需與憲法職權行使之特定議案有重大關聯：本項規定中，調查委員會所要求的參考資料必須與立法院行使憲法職權之特定議案的議決密切相關，即只能針對直接關聯的資料加以要求，避免無關事項之資料調閱侵犯其他憲法保障權利。

B. **合憲性**：於上述限制下，調查委員會對參考資料的要求並未超出立法院之職權範圍，因此此部分規定不牴觸憲法。

##### （2）**舉行聽證並要求出席提供證言及資料、物件的限制**（第



254 段)：

A. 政府人員出席義務：

(A)根據憲法，政府人員基於責任政治原則，應對立法院負責，因此有義務出席立法院調查程序，並於需要時提供證言。

(B)然而，根據本項，調查委員會不得要求政府人員提供資料或物件，因為此義務超出了立法院憲法職權範圍，侵犯了政府機關的資料自主管理權。因此，對於資料、物件的要求部分，屬違憲。

B. 一般人民無提供文件、資料或出席之義務：

(A)根據憲法，一般人民無須依立法院要求，提供文件或資料，或出席調查作證。若立法院欲針對人民此類義務，應立法清楚規範其義務的要件、範圍、排除事由等，同時符合憲法的比例原則和正當法律程序要求。

(B)現行本項規定逕行授權調查委員會一般性要求人民出席作證，或提供資料及物件，已逾越了立法院憲法職權，未符合憲法要求，故此部分屬違憲。

(3)聽證程序的合憲性（第 256 段）：

A. 屬於國會自律範疇：調查委員會在調查權行使過程中可採用聽證形式，且於不違背本判決意旨下，聽證程序的設置仍然屬於立法院自律範疇。

B. 合憲性判斷：在遵循國會自律原則的前提下，此聽證程序部分規定不牴觸憲法，可視為有效。

3. 第 3 項規定部分

(1)調查事項之具體明確性要求（第 258 段）：

A. 調查事項的範圍、目的及方法：

(A)院會應決議具體界定調查的範疇、目的及方法，以判斷調查權是否與立法院憲法職權的行使具有重大關聯性（參照釋字第 729 號解釋）。

(B)此要求確保調查權行使範圍清晰，避免對其他憲法機關的職權產生不當干涉。

B. 涉及調查義務的事項：

若調查方法涉及要求政府人員或人民提供證言或陳述意見作為協助調查之義務，則對調查的對象、義務範圍等重要事項，亦應經院會決議，以確認調查之合法性。

C. 合憲性分析：在上述具體決議前提下，調查權行使的合憲性得以確保，防止濫用或擴權。

(2)處理權限爭議的協商及適當途徑（第 259 段）：

A. 協商解決：

相關憲法機關應儘可能透過協商方式解決爭議，遵循憲法機關間相互尊重及協調之原則。

B. 其他適當憲法途徑：

若協商無法達成共識，相關機關可選擇循憲法上其他適當途徑解決爭議，包含法律規範所提供的處理方式。

C. 聲請機關爭議判決：

如協商及其他途徑均未解決爭議，立法院可依《憲訴法》第 65 條之規定，向憲法法庭聲請裁決，以解決權限爭議，並明確其行使範圍。

D. 暫停調查權行使：

在權限爭議未經協商解決、未循適當途徑處理或未經本庭裁決前，立法院不得自行逕行行使調查權。

(二)第 46 條之 2 第 2 項規定

1. 規範意旨與憲法界限的具體化（第 262 段）：

(1)本項規定的意旨在於具體化釋字第 325 號對立法院文件、資料調取權之界限，尤其針對國家機關獨立行使職權時的保障。

(2)包括法官、檢察官、考試委員及監察委員等獨立行使職權之人員，其行使職權應免於外力干涉，以維持其判斷的自主性。

2. 受限範疇（第 264 段）：

以下幾類事項，因涉及獨立行使職權，均應免於立法院調查權之範疇，包括：

- (1)司法機關對案件所作的法律見解
- (2)考試機關對應考人成績的評定
- (3)監察委員是否糾正或糾彈的判斷
- (4)訴訟案件在裁判確定前的偵查、審判所為之處置及卷證

3. 免受調查權之涵蓋（第 265 段）：

(1)司法機關：無論偵查、審判程序是否進行中或已終結，立法院均不得調查與案件相關之法律見解或事實判斷。

(2)考試機關與監察委員：對於成績評定或糾正與否的決定，無論在程序進行中或結束後，均不得成為調查對象。

(3)未確定裁判之訴訟案件：包括偵查中、審判中的處置及卷證，無論程序是否終結或裁判確定，均不在立法院調查權限內。

4. 立法院調查權行使之進一步限制（第 266 段）：

本項規定的限制範圍不僅限於條文中列明的事項。基於權力分立原則及法院獨立審判的憲法要求，立法院不得對以下事項行使調查權：

- (1) 訴訟中案件的原因事實
- (2) 刑事案件的社會事實
- (3) 已確定裁判的判斷事項

(三)第 46 條之 2 第 3 項規定

1. 調查委員會停止調查之授權範圍（第 268 段）

本項規定授權調查委員會在成立後，若其他依法應獨立行使職權之機關（如監察院、考試院、獨立機關、檢察機關及法院）著手處理相關案件時，得選擇停止調查或繼續調查。

2. 涵蓋之「依法應獨立行使職權之機關」範圍（第 269 段）

(1) 所稱「依法應獨立行使職權之機關」包括監察院、考試院（及考試委員）、行政院所屬獨立機關、負責犯罪偵查的檢察機關，以及進行審判任務的法院等。

(2) 立法院不得對正在審理的訴訟案件的原因事實或刑事案件的社會事實行使調查權。

(3) 若立法院已成立調查委員會，而該委員會的調查事項在事後成為司法案件並進入法院審理中，基於維護司法獨立的憲法要求，立法院應主動停止調查，無權選擇繼續調查。

(4) 本項規定未排除法院的適用範圍，因此在涉及法院的部分，已超越了立法院調查權之合法範圍，與憲法要求不符。

3. 非法院之機關介入案件之處理（第 270 段）

(1) 當法院以外的其他獨立行使職權的機關（如監察院或檢察機關）著手處理相關案件時，立法院原則上得繼續其調查，但應視具體情形作出適當考量。

(2) 若調查事項後來由檢察機關介入偵查，應配合檢察機關之保密需求，在此情形下，利害關係人有權拒絕出席立法院的調查程序或提供證言，以保障偵查過程的機密性。

(四)第 47 條規定

1. 第 1 項規定部分

(1) 政府機關部分

A. 要求提供之資料範圍（第 276 段）

此要求的資料範圍，除行政院及其所屬機關保有的資料外，還包括受行政院或行政院各部會實質監督之組織所保有的參考資料。

B. 不包含之文件與卷證範圍

(A) 調查委員會不得要求提供政府機關及受其監督之組

織所保有之文件（含原本、複本、繕本或影本），亦不包括檢察機關偵查中或已偵查終結案件之卷證（含原本或影本）。

(B) 尤其是檢察機關偵查中之卷證，一律不得調閱，以保障偵查過程之獨立性及保密性。

#### C. 院會決議之要求

若調查委員會欲調閱上開文件或已偵查終結案件之卷證，必須經由立法院院會決議方可進行。

#### D. 合憲性分析

本項規定中關於「調查委員會……得要求政府機關……於 5 日內提供相關……資料及檔案」之部分，在不涉及文件與偵查卷證的前提下，不生抵觸憲法問題。

#### (2) 部隊部分（第 278 段）

##### A. 「部隊」之監督限制

立法院所設之調查委員會不得跳過國防部，直接向部隊要求提供資料或檔案，亦無權向部隊直接調閱文件。

##### B. 合憲性分析

(A) 調查委員會對部隊的監督與要求提供資料的行為，超越了立法院調查權的憲法範疇，屬於違憲。

(B) 此部分之規定已逾越立法院調查權之權限範圍，不符合憲法中對立法院權限的規範，應受到限制。

#### (3) 法人、團體中之公法人、公法團體部分

##### A. 公法人自治權（第 281 段）

立法院對地方自治團體並無監督權限，亦不得針對特定公法人進行個案立法，因此無權要求地方自治團體提供其製作或持有之文件、資料及檔案。

##### B. 本項規定對法人、團體之要求已超越立法院調查權範圍（第 282 段）

(A) 本項中調查委員會為行使調查權，得要求「法人、團體」於 5 日內提供相關文件、資料及檔案之規定，其對象包括地方自治團體等享有自治權之公法人。

(B) 該要求範圍逾越了立法院調查權之範疇，已超出立法院應有之權限，不符合釋字第 498 號之憲法解釋意旨，違憲。

#### (4) 人民部分（第 285 段）：

##### A. 變相課予人民當然配合立法院調查之義務

該規定實際上變相課予人民義務，要求其當然配合立法院調查權之行使，提供相關文件、資料及檔案，將人民

置於不得拒絕之地位，形同強制性要求。

B. 超越立法院調查權範圍

依憲法意旨，立法院調查權不應對人民設有強制性之協助義務。本項授權範圍已逾越立法院憲法職權，構成對人民權利之過度干預，不符合憲法權力分立原則。

2. 第 2 項規定部分-人民出席調查委員會作證義務之合憲性評估（第 294 段）：

(1) 出席作證義務符合憲法比例原則與正當法律程序

本項規定中，立法院調查委員會得基於行使調查權之需要，要求人民出席並提供證言。然而，該義務的設定需符合多項程序保障，綜合上述規定，立法院課予人民出席作證的義務勉強符合憲法比例原則與正當法律程序之要求。

(2) 出席作證需經院會決議，不得概括授權調查委員會

A. 雖然出席作證義務在保障措施下符合憲法，但立法院在要求特定人民出席調查程序並作證時，必須經由立法院院會決議。

B. 人民出席作證的具體範圍與義務應由院會決議明確界定，立法院不得將該權限概括授權予調查委員會，以保障人民基本權。

(五) 第 48 條規定

1. 第 1 項規定部分-立法院自我授權移送監察院提出糾舉或彈劾規定違憲

(1) 公務人員拒絕提供文件的移送規定違憲（第 300 段）

A. 本項規定針對「公務人員違反本法規定，於立法院調閱文件、資料及檔案時拒絕、拖延或隱匿不提供」的情形，規定立法院可自行授權將該人員移送監察院依法提出糾舉或彈劾。

B. 由於立法院無權擴大其自身的憲法職權範圍以行使移送權，此自我授權規定構成違憲。

(2) 立法院向政府機關調閱文件的爭議屬憲政爭議，非監察院糾正權範圍（第 301 段）

A. 立法院調閱文件、資料及檔案的權力係基於行政院對立法院負責的憲法責任政治原則，若立法院調閱不果，則此爭議應視為憲政爭議。

B. 此類憲政爭議不屬監察院糾正權範圍，立法院無權將相關案件移送監察院，要求其依法處理。

(3) 移送建議的無拘束力與憲政爭議風險（第 302 段）

A. 即便將本項移送規定解釋為僅屬「向監察院提出建議」

而無法律拘束力，立法院仍可能在調閱不果時將相關案件移送監察院，建議其提出糾正案。

B. 此舉可能引發立法權、行政權及監察權之間的憲政爭議，並不因其無拘束力的建議性質而減少憲政風險。

C. 基於憲法機關相互尊重原則及政治問題應於政治程序解決的民主基本精神，該規定即便不具法律效力，亦可能構成權力濫用並違反權力分立原則。

2. 第 2 項及第 3 項規定部分（第 305 段）：

(1) 對人民處罰權限的限制：

立法院的調查權，僅限於對無正當理由拒絕出席調查程序提供證言，且已經院會決議賦予作證義務的人民，才可依法裁處罰鍰，以作為強制手段。在此以外之情形，無權對人民裁處罰鍰。本項規定因此逾越立法院調查權的權限範圍，牴觸憲法意旨。

(六) 第 50 條之 1 第 3 項、第 4 項及第 5 項規定

1. 第 3 項規定部分-宣誓之法定性與適用範圍（第 309 段）

(1) 證人性質與無公法上宣誓義務

A. 立法院調查程序中出席作證的相關人員，屬協助立法院行使調查權的證人，並非公職人員，因此不具公法上權責。

B. 因此，立法院無權對其課予與公法上宣誓相同的宣誓義務。

(2) 現行法制無證人宣誓之規定

現行法未見任何規定要求證人進行宣誓，立法院擬對證人課予法制上首見之宣誓義務顯非必要。

(3) 本項規定之合理性與缺陷

A. 本項規定要求證人宣誓，但對於應向誰宣誓及宣誓義務之具體方式均無明確規範，無法判斷其內涵與範圍。

B. 因此，本項規定之「令其宣誓」部分已超越合理限度，逾越立法院調查權之權限範圍，不符合憲法意旨。

2. 第 5 項規定部分-調查程序中受詢問人之拒絕證言事由與權益保障（第 314 至 315 段）

(1) 拒絕證言事由範圍過於狹隘

A. 凡屬行政訴訟法相關拒絕證言的事由，均應涵蓋其中，包含專業人員以專業知能參與作證時得拒絕鑑定的事由。

B. 受詢問人可依據行政訴訟法第 144 條至第 146 條、第 156 條及第 159 條規定，拒絕證言或陳述鑑定意見，並不僅

	<p>限於本項所列之狹隘範圍。</p> <p>(2)主張拒絕證言之權益毋須主席裁示同意 本項規定<u>要求拒絕證言需經主席裁示，過度限制了受詢問人受憲法保障的基本權，違反憲法比例原則。</u></p> <p>(3)建議立法院儘速修法完善相關規定 在<u>修法完成前，凡調查程序中受詢問人認為調查委員會已逾越職權範圍、涉及個人隱私且無關公共事務、或符合行政訴訟法得拒絕證言或鑑定之情形，均可陳明理由後拒絕證言，毋須主席裁示同意。</u></p> <p>(七)第 50 條之 2 規定-接受調查詢問人員偕同律師或專業人員到場協助之權利限制（第 317 段）</p> <p>1. 過度限制及違憲判斷</p> <p>(1)規定中<u>要求「經主席同意」方能偕同律師或專業人員，構成對接受調查詢問人員權利的過度限制。</u></p> <p>(2)該限制<u>違反憲法比例原則，無法合理保護證人的各項基本權。</u></p> <p>2. 判決及效力 <u>該條規定中「經主席同意」的限制，牴觸憲法。</u></p>
<p>職權行使法關於聽證會之舉行部分：第 59 條之 1 第 1 項、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4 及第 59 條之 5 規定</p>	<p>一、 審查原則-立法院行使職權之委員會設立及邀請人員到會備詢（第 336-339 段）</p> <p>(一)國會自律權及委員會聽證會、公聽會舉行</p> <p>1. 國會自律範疇： <u>立法院得為審議議案設公聽會及聽證會，以獲取必要資訊。只要不逾越立法院職權範圍及憲法規定，屬國會自律權範疇，無憲法違反問題。</u></p> <p>2. 公聽會與聽證會之合法性要件： <u>委員會開會須符合法定要件（立法院各委員會組織法第 6 條），否則政府人員不具備詢義務，可自由斟酌是否應邀出席。</u></p> <p>(二)聽證會中政府人員備詢義務與限制</p> <p>1. 備詢義務範疇： <u>政府人員在委員會聽證會應邀出席，負有適當說明之義務，</u>但若有正當事由（如維護憲法權力分立、第三人基本權、國家安全、福祉等）或保密義務，得拒絕提供資訊或回答。</p> <p>2. 政治責任與法律制裁限制： <u>行政院對立法院負責，政府人員的備詢義務屬於政治責任，而非法律義務，</u>因此立法院不得科處罰鍰或刑罰以強制履行其備詢義務。</p>

## 二、本庭之審查

(一)第 59 條之 1 第 1 項規定-委員會舉行聽證會之授權及其合憲性  
(第 342-344 段)

### 1. 舉行聽證會屬性紊亂及權限範圍混淆之檢討

(1)屬性與權限範圍混淆：

將一般委員會與調查委員會的聽證會舉行規定混為一談，恐致混淆聽證會的屬性及權限範圍，影響被詢問人的權益，並引發爭議。

(2)檢討修正建議：

立法院應檢討修正此部分規定，以避免權限與程序的混亂。

(二)第 59 條之 4 規定-應邀出席人員之輔佐人員協助權利 (第 350 段)

1. 限制應邀出席人員輔佐協助權之規定-「經主席同意」之限制：

本條要求應邀出席聽證會之政府人員或相關人民，須經主席同意，方可偕同律師、相關專業人員或其他輔佐人員在場協助。

2. 基本權保障之檢討

(1)憲法保障之基本權：

此類應邀出席人員享有憲法所保障之人格權、隱私權、資訊隱私權、職業自由、不表意自由、不自證己罪等基本權。

(2)正當法律程序之保障：

基於正當法律程序，應保障其在場協助之權利，使其能在行使權利及履行義務過程中得到輔助。

3. 過度限制及比例原則之違反

規定要求主席同意的限制，過度影響應邀出席人員的基本權，違反比例原則。

4. 審查結論

本條關於「經主席同意」部分違憲，自本判決宣示之日起失效。應邀出席聽證會之政府人員或相關人民，無須經主席同意，均得偕同律師或相關專業人員在場協助。

(三)第 2 項及第 3 項規定部分-聽證會出席及提供資料義務與罰鍰處分 (第 356-358 段)

1. 行政罰處分之適用前提

罰鍰處分為行政罰，需以存在法律上義務為前提，且處分對象須違反該義務，方能科處罰鍰。



## 2.出席聽證會及提供資料之義務

### (1)缺乏法律上義務：

**應邀出席聽證會之人員並無提供資料之法律或憲法義務，因此若拒絕提供資料，並不構成違法。**

### (2)人民之基本權利保障：

受邀出席之人民本不具憲法上出席聽證會或提供證言之義務，並享有一般行為自由及不表意自由，因此**人民可合法拒絕出席或提供證言，無違法情事。**

## 3.政府人員之義務性質

**政府人員因憲法責任政治的要求，須對立法院負責，但該責任屬於行政機關的政治責任，並非法律義務。立法院無權將此政治責任轉換為個人法律責任並科處罰鍰。**

## 4.立法院裁罰權之限制

### (1)調查權範疇內之罰鍰權限：

依釋字第 585 號解釋，**立法院僅於行使調查權、經院會議之情況下，得對無正當理由拒絕出席調查委員會者科處罰鍰。**

### (2)聽證會不具調查權性質：

各委員會依憲法第 67 條第 2 項召開之**聽證會並非行使調查權，立法院無權立法自授裁罰權，就聽證會出席情形科處罰鍰。**

## (四)第 4 項規定部分-移送彈劾或懲戒之規定（第 362 段）

### 1.立法意旨與移送權限

本項所設「移送彈劾或懲戒」規定，意在賦予立法院對於在聽證會上陳述之政府人員，得移送彈劾或懲戒之權。

### 2.彈劾權限之憲法規定

#### (1)彈劾之目的與對象：

憲政制度下，**彈劾旨在追究公職人員的法律責任，而非政治責任。除總統、副總統外，對公務人員之彈劾僅為啟動司法懲戒程序，非解決政治問題。**

#### (2)專屬監察權限：

**依憲法增修條文第 7 條規定，中央及地方公務人員之彈劾提議、審查與決定權，專屬於監察委員及監察院。監察委員需經 2 人以上提議，9 人以上審查，始能提出彈劾案，無關立法院職權。**

### 3.立法院干預彈劾程序之違憲性

本項規定**賦予立法院得因政府人員於聽證會上虛偽陳述而移送彈劾，已逾越立法院憲法職權範圍，干涉了監察委員的**

**專屬彈劾提議權，違反權力分立原則。**

(五)第 5 項規定部分-政府人員出席立法院委員會之政治責任及無涉法律責任（第 368 段）

1.政府人員承擔之政治責任

(1)出席義務：

**政府人員應邀出席立法院各種委員會並陳述意見，乃基於行政院對立法院負責的憲法責任，屬於政治責任。**

(2)聽證會中之證言：

**出席聽證會並就立法委員詢問提供證言，亦屬行政院對立法院負責的憲法要求之一環，僅承擔政治責任，無涉法律責任。**

2.政治責任的具體表現

(1)如實陳述義務：

政府人員於聽證會上的發言應如實，且不得虛偽。但**若發言涉及虛偽陳述而引發政治爭議，應接受民主問責**，嚴重者應以去職負責。

(2)政黨之連帶責任：

若發言人為政務官，其**所屬政黨亦可能受民意評價與問責**，這是民主政治運作中政治責任的主要表現。

3.將政治責任變為刑事責任之違憲性

(1)規定之問題：

本項規定將「**虛偽陳述**」作為追究政府人員刑事責任的前提，**實質上是將原屬政治責任轉變為刑事責任**。

(2)超越憲法規範：

此舉**逾越了憲法第 67 條第 2 項所定之政府人員到會備詢的義務範圍，牴觸憲法，因此應失效**。

(六)第 6 項部分-人民無備詢或陳述意見之義務（第 370 段）

1.人民之角色與無憲法義務

**社會上有關係人員之邀請**：人民若以社會上有關係人員的身分應邀出席立法院委員會的聽證會，**並不具備到會備詢或提供證言的憲法義務**。

2.裁處罰鍰之權限逾越

**無權制裁證言內容**：**立法院無權立法授權自己，以裁處罰鍰的方式對人民證言內容進行制裁**。此規定已超出立法院的憲法職權範圍，因此應失效。

刑法第 141 條之 1 規定  
部分

一、 審查原則-人民身體自由保障與刑罰適用的嚴格要求（第 383 段）

(一) 憲法第 8 條保障人身自由

憲法第 8 條明確保障人民的身體自由，立法應謹慎維護此基本權利。

(二) 刑罰為最後手段

限制人身自由的刑罰應視為不得已的最後手段，僅在其他措施無效的情況下適用。

(三) 立法必須符合比例原則

1. 追求憲法重要公共利益：若立法者決定以刑罰限制人身自由，該刑罰措施須有助於達成憲法上的重大公共利益或保護重要法益。
2. 手段必須最小侵害：選擇的刑罰手段需為唯一有效且侵害最小的方法。
3. 均衡性要求：刑罰對人身自由的限制與追求的公共利益或法益保護之間，應保持合理均衡，避免過度侵害人民基本權利。

二、 本庭之審查-虛偽陳述刑罰規定違憲（第 387 段—第 389 段）

(一) 立法目的僅屬立法院單方利益

1. 立法目的不足為重要公共利益：立法原意在於透過刑罰嚇阻虛偽陳述，以維護立法院職權。然而，公務員在立法院諮詢或陳述，乃民主政治下行政院對立法院負責之政治行為，屬立法、行政兩大平行憲法機關間的憲政運作。
2. 立法目的過於片面：此條文立法係由立法院單方立法，對行政院及其人員施以刑罰，追求的僅為立法院一方職權之行使利益，無法構成維護整體憲政體制運作之重大公共利益。

(二) 虛偽陳述屬政治責任，應由民主問責機制解決

1. 政治責任為民主問責範疇：公務員於立法院所為諮詢或陳述，如涉虛偽，應承擔政治責任。追究此責任的適當方式為民主問責程序，刑罰手段並非適合之途徑。
2. 民意為最終問責依據：虛偽陳述引發之爭議，應由公務員本人承擔民主問責，最嚴重者為去職以負責，並影響政黨聲譽。

(三) 刑罰手段不符比例原則及最後手段原則

1. 刑罰手段非適當：將公務員在立法院之虛偽陳述立法為犯罪，施以刑罰，將政治行為轉變為刑事責任，與追求民主問責目的不符。
2. 刑罰應為最後手段：處罰虛偽陳述行為，應透過政治責任承擔、民主問責等方式，不宜將政治責任轉化為刑事責任，未符刑罰的最後手段性原則。

## 【裁判主文】

一、中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定，其立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷。

## 二、立法院職權行使法關於聽取總統國情報告部分

(一) 憲法增修條文第 4 條第 3 項規定，僅賦予立法院得被動聽取總統國情報告之權，總統並無至立法院為國情報告之憲法義務，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報告之主題與涵蓋範圍等，總統得本於其憲法職權而為審酌決定，並基於憲法機關相互尊重原則，與立法院協商後實施，尚非立法院得片面決定者。立法院職權行使法第 15 條之 1 第 1 項規定，其規範效力不及於總統，立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。

(二) 立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總統為詢問、要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。立法院職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項規定，及同條第 2 項關於「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」規定部分，暨第 15 條之 4 規定，其立法均逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則，均自本判決宣示之日起，失其效力。

## 三、立法院職權行使法第 25 條關於質詢之規定

(一) 第 1 項規定所稱反質詢，係指原為被質詢人之行政院院長或行政院各部會首長於質詢程序自行易位為質詢人，向原為質詢人之立法委員，就具體事項或問題提出質疑或詢問，並有意要求特定立法委員答復。若行政院院長或行政院各部會首長以問題或疑問句等語句形式，答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢問題等情形，即便言語表達方式有禮儀上之爭議，性質上仍屬立法委員質詢之答復，不構成反質詢。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。

(二) 第 2 項規定關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會之行為部分，均逾越立法委員憲法質詢權與立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原則，自本判決宣示之日起，失其效力。又被質詢人得例外拒絕答復立法委員質詢之正當理由，尚不以本項規定所列情形為限，凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務或攸關國家安全而有保密必要等，受質詢之行政院院長與行政院各部會首長本於職權而為相關利益衡量後，對立法委員所質詢事項，均有權於適當說明理由後，不予答復或揭露相關資訊。於此前提下，本項其餘規定部分，始不生違憲問題。

(三) 第 3 項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。

(四) 第 4 項規定關於被質詢人違反本條第 1 項規定時，主席得予制止部分，尚不生牴觸

憲法問題。其餘規定部分，均逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。

(五) 第 5 項至第 7 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。

(六) 第 8 項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。

(七) 第 9 項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。

#### 四、立法院職權行使法關於人事同意權部分

(一) 第 29 條第 3 項規定，屬國會自律範疇，尚不生抵觸憲法問題。

(二) 第 29 條之 1 第 1 項規定，對提名機關並無拘束力。於此前提下，其規定尚不生抵觸憲法問題。

(三) 第 29 條之 1 第 2 項規定，整體觀之，其規範意旨在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生抵觸憲法問題。

(四) 第 29 條之 1 第 3 項規定，除要求被提名人於提出相關資料之同時，應就絕無提供虛偽資料具結部分，及但書規定部分，尚不生抵觸憲法問題外，其餘規定部分，均逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。

(五) 第 30 條第 1 項規定，尚不生抵觸憲法問題。

(六) 第 30 條第 3 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。

(七) 第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項前段規定，屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題。惟立法院院會尚不得因委員會不予審查，即不行使人事同意權，否則即屬違反其憲法忠誠義務，為憲法所不許。

(八) 第 30 條之 1 第 2 項後段規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定一併失其效力。

#### 五、立法院職權行使法關於調查權之行使部分

(一) 第 45 條第 1 項規定，其中關於得經委員會之決議，設調查專案小組，行使調查權與調閱權之規定部分，違反立法院調查權應由立法院自為行使之憲法要求，自本判決宣示之日起，失其效力。本條第 2 項、第 3 項後段、第 46 條、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 50 條之 1 第 3 項、第 5 項及第 59 條之 1 第 1 項規定，涉及調查專案小組部分之規定，均違憲且失所依附，一併失其效力。第 45 條第 1 項其餘部分之規定，立法院就與其憲法職權行使之特定議案有重大關聯之事項，且有調查之必要者，始得設調查委員會；僅涉及相關議案之事項，或未有特定議案而僅與立法委員職權相關之事項，尚不符合立法院得成立調查委員會，行使調查權（含調閱權）之要件。於此前提下，前開其餘部分之規定，始不生抵觸憲法問題。

(二) 第 45 條第 2 項規定，關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參

考資料」部分，其要求提供之參考資料所涉及事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者；於此前提下，此部分之規定尚不生牴觸憲法問題。本項關於調查委員會得「要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部分，除要求政府人員出席提供證言部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘有關要求政府人員提供資料、物件，及要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，均與立法院調查權行使之憲法要求不合，自本判決宣示之日起，失其效力。本項關於「得舉行聽證……聽證相關事項依第9章之1之規定」部分，於第9章之1之規定不牴觸本判決意旨之範圍內，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。

- (三) 第45條第3項前段規定部分，應經院會議決之調查事項（含範圍）、目的及方法，尚須具體明確，俾利據以判斷調查權之行使，是否與立法院憲法職權之行使有重大關聯且必要；其調查方法涉及課予政府人員或人民陳述證言或表示意見之協助調查義務者，其對象與義務範圍等重要事項，亦均須經院會議決之。於此前提下，其規定始不生牴觸憲法問題。
- (四) 立法院依立法院職權行使法第45條規定發動調查權而設調查委員會，經其他憲法機關主張其有逾越憲法上權限等情事而表示反對，致生權限爭議者，相關憲法機關自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理。協商未果者，立法院自得依憲法訴訟法第65條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。於上開權限爭議經相關機關協商、以其他適當途徑處理或經本庭依聲請為機關爭議之判決前，立法院尚不得逕為調查權之行使。
- (五) 第46條規定，除涉及調查專案小組部分外，其餘規定部分，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。
- (六) 第46條之2第2項規定，尚不生牴觸憲法問題。惟立法院調查權行使之限制，尚不以本項規定所列事項為限。基於權力分立原則及法院獨立審判之憲法要求，立法院除不得對本條所定事項行使調查權外，對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，以及經確定裁判判斷之事項，亦均不得行使調查權。
- (七) 第46條之2第3項規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。立法院應儘速依本判決意旨修正，於修法完成前，立法院成立調查委員會後，其調查事項嗣後始成立司法案件而於法院審理中者，立法院應停止行使調查權。
- (八) 第47條第1項規定，關於「調查委員會……為行使調查權，得要求政府機關……於5日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生牴觸憲法問題；本項但書及本條第3項於上開合憲範圍內之規定部分，亦不生牴觸憲法問題。本項其餘部分之規定，除關於調查專案小組部分之規定，業經主文第五項（一）宣告違憲，失其效力外，均逾越立法院調查權之權限範圍，牴觸相關憲法意旨，自本判決宣示之日起，失其效力；本條第3項於上開違憲範圍內之規定部分亦違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。
- (九) 第47條第2項規定，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員與人民者，應經立法院院會之決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法

院會以決議明確定之。於此前提下，本項規定除關於調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。

- (十) 第 48 條第 1 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。
- (十一) 第 48 條第 2 項規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定一併失其效力。
- (十二) 第 50 條之 1 第 3 項規定，其中關於「令其宣誓」部分牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。本項其餘部分之規定，除調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。
- (十三) 第 50 條之 1 第 4 項規定，尚不生牴觸憲法問題。
- (十四) 第 50 條之 1 第 5 項規定牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。立法院應儘速修正相關規定，於修法完成前，接受調查詢問之人員，認調查委員會已逾越其職權範圍、法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關，或屬行政訴訟法所定得拒絕證言、拒絕鑑定之事由，於陳明理由後，均得拒絕證言，毋須經會議主席裁示同意。
- (十五) 第 50 條之 2 規定關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。接受調查詢問之人員，均得偕同律師或相關專業人員到場協助，毋須經主席同意。

#### 六、立法院職權行使法關於聽證會之舉行部分

- (一) 第 59 條之 1 第 1 項規定，除調查專案小組部分外，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。
- (二) 第 59 條之 3 第 2 項規定所稱「正當理由」，就受邀出席人員屬政府人員者，係指具有依法獨立行使職權之身分、基於執行職務所需或相當於法令所定公務人員得請假事由；受邀出席人員屬社會上有關係人員之人民者，本得依其自主意願而決定是否應邀出席，其無論基於受憲法所保障之不表意自由、一般行為自由、隱私權抑或財產權等權利，而拒絕出席聽證會，均屬本項規定所稱正當理由。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。
- (三) 第 59 條之 4 規定關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員，於應邀出席聽證會時，均得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助，毋須經主席同意。
- (四) 第 59 條之 5 第 1 項規定，尚不生牴觸憲法問題。
- (五) 第 59 條之 5 第 2 項裁罰規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定一併失其效力。
- (六) 第 59 條之 5 第 4 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。
- (七) 第 59 條之 5 第 5 項規定，逾越憲法第 67 條第 2 項所定政府人員到會備詢義務之範圍，並違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。
- (八) 第 59 條之 5 第 6 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 7 項規定一併失其效力。

七、刑法第 141 條之 1 規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。

八、聲請人二就立法院職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 29 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、第 4 項、第 46 條之 1、第 50 條之 1 第 1 項、第 2 項、第 51 條、第 59 條之 1 第 2 項至第 5 項、第 59 條之 2、第 59 條之 3 第 1 項及第 59 條之 6 至第 59 條之 9 規定之聲請，聲請人三就同法第 29 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、第 4 項及第 31 條規定部分之聲請，聲請人四就同法第 53 條之 1 第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段及第 59 條之 5 第 2 項規定之聲請，均不受理。

大法官就主文所採立場		
主文項次	同意	不同意
第一項	許宗力、蔡焜燉、張瓊文、黃瑞明、詹森林、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五	許志雄、黃昭元、謝銘洋、尤伯祥
第二項 (一)	許宗力、蔡焜燉、許志雄、張瓊文、黃瑞明、詹森林、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五	尤伯祥
第二項 (二)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 全部同意</li> <li>許宗力、蔡焜燉、許志雄、黃瑞明、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、朱富美、陳忠五</li> <li>▪ 部分同意</li> <li>• 張瓊文(除立法院職權行使法第 15 條之 2 第 2 項部分外)</li> <li>• 詹森林(除立法院職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項規定，及同條第 2 項關於「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」規定部分外)</li> <li>• 蔡彩貞(立法院職權行使法第 15 條之 2 第 1 項、第 2 項「重要政策議題」部分)</li> <li>• 尤伯祥(除立法院職權行使法第 15 條之 2 第 1 項、第 2 項部分外)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 部分不同意</li> <li>• 張瓊文(立法院職權行使法第 15 條之 2 第 2 項部分)</li> <li>• 詹森林(立法院職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項規定，及同條第 2 項關於「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」規定部分)</li> <li>• 蔡彩貞(除立法院職權行使法第 15 條之 2 第 1 項、第 2 項「重要政策議題」部分外)</li> <li>• 尤伯祥(除立法院職權行使法第 15 條之 2 第 1 項-重要政策議題部分合憲，但與第 15 條之 1 第 2 項一同違憲、第 2 項部分外)</li> </ul>
第三項 (一)	許宗力、蔡焜燉、張瓊文、黃瑞明、詹森林、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五、尤伯祥	許志雄、黃昭元
第三項 (二)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 全部同意</li> <li>許宗力、蔡焜燉、許志雄、張瓊文、黃瑞明、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 部分不同意</li> <li>• 詹森林(「被質詢人不得拒絕提供資料」部分)</li> </ul>



	<p>陳忠五、尤伯祥</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 部分同意 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 詹森林 (除「被質詢人不得拒絕提供資料」部分外)</li> <li>• 蔡彩貞 (除「有其他藐視國會之行為」部分外)</li> <li>• 朱富美 (除「並經主席同意」、「有其他藐視國會之行為」部分外)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 蔡彩貞 (「有其他藐視國會之行為」部分)</li> <li>• 朱富美 (關於「並經主席同意」、「有其他藐視國會之行為」部分)</li> </ul>
第三項 (三)	全體同意	無
第三項 (四)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 全部同意</li> </ul> <p>許宗力、蔡焜燉、張瓊文、黃瑞明、詹森林、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、陳忠五、尤伯祥</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 部分同意 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 許志雄、黃昭元 (除關於「被質詢人違反本條第 1 項反質詢部分之規定，主席得予制止」之規定部分外)</li> <li>• 朱富美 (除關於被質詢人未具理由拒絕答復，主席得要求答復，及被質詢人有其他藐視國會行為，主席得予制止部分外)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 部分不同意 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 許志雄、黃昭元 (關於「被質詢人違反本條第 1 項反質詢部分之規定，主席得予制止」之規定部分，亦違憲。)</li> <li>• 朱富美 (關於被質詢人未具理由拒絕答復，主席得要求答復，及被質詢人有其他藐視國會行為，主席得予制止部分)</li> </ul> </li> </ul>
第三項 (五)	全體同意	無
第三項 (六)	許宗力、蔡焜燉、許志雄、張瓊文、黃瑞明、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、陳忠五、尤伯祥	詹森林、蔡彩貞、朱富美
第三項 (七)	許宗力、蔡焜燉、許志雄、張瓊文、黃瑞明、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、陳忠五、尤伯祥	詹森林、朱富美
第四項 (一)	全體同意	無
第四項 (二)	全體同意	無
第四項 (三)	許宗力、蔡焜燉、張瓊文、黃瑞明、詹森林、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五	許志雄、黃昭元、尤伯祥
第四項 (四)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 全部同意</li> </ul> <p>蔡焜燉、張瓊文、黃瑞明、謝銘洋、呂太郎、</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 部分不同意 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 許宗力 (其餘規定係應立法</li> </ul> </li> </ul>

	楊惠欽、蔡宗珍、陳忠五 ■ 部分同意 • 許宗力（絕無提供虛偽資料具結部分） • 許志雄、黃昭元、尤伯祥（全部規定均違憲） • 詹森林、蔡彩貞、朱富美（全部規定均合憲）	院要求提出書面答復及相關資料具結部分尚屬合憲） • 許志雄、黃昭元、尤伯祥（全部規定均違憲） • 詹森林、蔡彩貞、朱富美（全部規定均合憲）
第四項 (五)	全體同意	無
第四項 (六)	許宗力、蔡焜燉、許志雄、張瓊文、黃瑞明、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、陳忠五、尤伯祥	詹森林、蔡彩貞、朱富美
第四項 (七)	許宗力、蔡焜燉、張瓊文、黃瑞明、詹森林、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五、尤伯祥	許志雄、黃昭元
第四項 (八)	全體同意	無
第五項 (一)	全體同意	無
第五項 (二)	■ 全部同意 許宗力、蔡焜燉、許志雄、張瓊文、黃瑞明、詹森林、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五 ■ 部分同意 尤伯祥	■ 部分不同意 尤伯祥（關於「聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定」部分違憲）
第五項 (三)	全體同意	無
第五項 (四)	全體同意	無
第五項 (五)	全體同意	無
第五項 (六)	全體同意	無
第五項 (七)	■ 全部同意 許宗力、蔡焜燉、張瓊文、黃瑞明、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、陳忠五 ■ 部分同意 • 詹森林（本項規定合憲）	■ 部分不同意 • 詹森林（本項規定合憲） • 許志雄、黃昭元、朱富美、尤伯祥（檢察機關偵查中案件，立法院應停止行使調查權）

	• 許志雄、黃昭元、朱富美、尤伯祥	
第五項 (八)	全體同意	無
第五項 (九)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 全部同意</li> <li>許宗力、蔡焜燉、張瓊文、黃瑞明、詹森林、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五、尤伯祥</li> <li>▪ 部分同意</li> <li>黃昭元（除有關「人民」部分外）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 全部不同意</li> <li>• 許志雄</li> <li>▪ 部分不同意</li> <li>• 黃昭元（不具政府人員身分之人民無出席為證言之義務）</li> </ul>
第五項 (十)	許宗力、蔡焜燉、許志雄、黃瑞明、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、陳忠五、尤伯祥	張瓊文、詹森林、蔡彩貞、朱富美
第五項 (十一)	全體同意	無
第五項 (十二)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 全部同意</li> <li>許宗力、蔡焜燉、許志雄、黃瑞明、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、陳忠五</li> <li>▪ 部分同意</li> <li>張瓊文、詹森林、蔡彩貞、朱富美、尤伯祥（除調查專案小組部分外，均合憲。）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 部分不同意</li> <li>張瓊文、詹森林、蔡彩貞、朱富美、尤伯祥（除調查專案小組部分外，均合憲。）</li> </ul>
第五項 (十三)	全體同意	無
第五項 (十四)	全體同意	無
第五項 (十五)	全體同意	無
第六項 (一)	許宗力、蔡焜燉、許志雄、張瓊文、黃瑞明、詹森林、黃昭元、謝銘洋、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五	呂太郎 尤伯祥（全部違憲）
第六項 (二)	許宗力、蔡焜燉、許志雄、張瓊文、黃瑞明、詹森林、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五	尤伯祥（全部違憲）
第六項 (三)	全體同意	無
第六項 (四)	許宗力、蔡焜燉、許志雄、張瓊文、黃瑞明、詹森林、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五	尤伯祥（全部違憲）

第六項 (五)	全體同意	無
第六項 (六)	許宗力、蔡焜燉、許志雄、黃瑞明、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、陳忠五、尤伯祥	張瓊文、詹森林、蔡彩貞、朱富美
第六項 (七)	許宗力、蔡焜燉、許志雄、黃瑞明、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、陳忠五、尤伯祥	張瓊文、詹森林、蔡彩貞、朱富美
第六項 (八)	全體同意	無
第七項	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 全部同意</li> <li>許宗力、蔡焜燉、許志雄、黃瑞明、黃昭元、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、陳忠五、尤伯祥</li> <li>▪ 部分同意</li> <li>張瓊文、蔡彩貞、朱富美（關於質詢部分）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 全部不同意</li> <li>• 詹森林</li> <li>▪ 部分不同意</li> <li>• 張瓊文、蔡彩貞、朱富美（除質詢部分外）</li> </ul>
第八項	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 全部同意</li> <li>許宗力、蔡焜燉、張瓊文、黃瑞明、詹森林、謝銘洋、呂太郎、楊惠欽、蔡宗珍、蔡彩貞、朱富美、陳忠五</li> <li>▪ 部分同意</li> <li>許志雄、黃昭元、尤伯祥（除立法院職權行使法第 31 條外）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 部分不同意</li> <li>許志雄、黃昭元、尤伯祥（立法院職權行使法第 31 條）</li> </ul>

### 【判決理由】

#### 壹、聲請案相關事實、聲請標的及聲請意旨【1】

查立法院於中華民國 113 年 5 月 28 日三讀通過修正、增訂「立法院職權行使法」（下稱職權行使法）部分條文（下稱系爭增修條文）、增訂「中華民國刑法」第 2 編第 5 章之 1 章名及第 141 條之 1 條文（下稱系爭刑法條文）。行政院認上開條文窒礙難行，依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定，經總統核可，移請立法院覆議。立法院於同年 6 月 21 日，以記名投票表決，表決結果贊成維持原決議者，超過憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款所定全體立法委員二分之一之人數，原決議予以維持。總統加註意見後，於同年 6 月 24 日明令公布系爭增修條文與系爭刑法條文。【2】

#### 一、聲請人一【3】

聲請人一立法委員柯建銘等 51 人（詳見附表一），認上開系爭增修條文計 43 條，及系爭刑法條文，其立法程序有重大明顯瑕疵，應屬違憲，不生其立法效力；系爭增修條文第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 規定牴觸權力分立原則；第 25 條各項規定牴觸權力分立原則、法律明確性原則及比例原則；第 29 條之 1、第 30 條及第 30 條之 1 規定違反權力分立原則、比例原則、侵害被提名人之隱私權；第 45 條第 1 項規定關於

調查權得行使之範圍，違反司法院（以下略）釋字第 585 號解釋，而有違憲法權力分立之本旨，並違背正當法律程序；第 46 條之 2 第 3 項有關調查委員會得不停止調查之規定，有牴觸權力分立原則之虞；第 47 條關於立法院得調閱司法機關先為調取資料之複本之規定，違反釋字第 729 號解釋之意旨，有違權力分立原則；第 48 條及第 50 條之 1 第 5 項關於被調查對象就是否有正當理由拒絕提出資料或拒絕證言之規定，非由司法機關審理決定，而完全繫諸於立法院院會及調查委員會或調查專案小組會議主席決定，違反正當法律程序之要求；系爭增修條文第 8 章調查權行使相關規定，並未允許被調查之對象得以避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項為由，拒絕答復或提供資料，有侵害行政權所屬國家機密特權之虞，違反權力分立原則；第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4、第 59 條之 5 規定違反權力分立意旨、侵害人民訴訟權，並與正當法律程序有違；又系爭刑法條文不符刑法最後手段原則，對公務員課予過高之義務，逾越比例原則之要求，聲請法規範憲法審查。【4】

## 二、聲請人二【5】

聲請人二行政院為行使職權，認系爭增修條文第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 25 條、第 29 條至第 30 條之 1、第 45 條至第 46 條之 1、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 至第 51 條、第 59 條之 1 至第 59 條之 9 及系爭刑法條文等規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查。【6】

其聲請意旨略以：1.系爭增修條文及系爭刑法條文之修正程序，未經法定程序實質討論，未議而決，剝奪少數發言、陳述、辯護與批評之權利，且於立法院院會二讀程序逕以舉手方式表決，且未就可否兩方依次表決，違反釋字第 499 號解釋所示公開透明原則、國民主權原則，具重大明顯瑕疵。2.系爭增修條文第 15 條之 1、第 15 條之 2 第 1 項及第 15 條之 4 規定，逾越憲法增修條文第 4 條第 3 項文義，增加總統憲法所無之義務，並侵害總統權限，破壞責任政治之制度性設計。3.系爭增修條文第 25 條規定違反權力分立原則與制衡原則，及釋字第 325 號、第 461 號、第 585 號、第 613 號、第 627 號及第 729 號解釋，並與法律明確性原則及比例原則不符；系爭增修條文第 29 條規定，違反民主正當性、權力分立與制衡原則及釋字第 585 號解釋所示之組織法法律保留要求。4.系爭增修條文第 29 條之 1、第 30 條第 3 項及第 30 條之 1 第 2 項規定，違反法律明確性原則及比例原則，並侵害被提名人消極不表意自由及資訊隱私權。5.系爭增修條文第 45 條至第 46 條之 1、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 至第 51 條規定，牴觸憲法權力分立原則與制衡原則，及釋字第 585 號解釋就立法院調查權行使所示之組織形式、法律明確性原則、正當法律程序原則及比例原則等要求。6.系爭增修條文第 9 章之 1 關於聽證會舉行之規定，與憲法第 67 條第 2 項規定不符，違反釋字第 461 號、第 498 號、第 585 號、第 613 號、第 627 號解釋及憲法法庭 111 年憲判字第 9 號、112 年憲判字第 9 號判決意旨。7.系爭刑法條文保護法益不明，不具憲法上重要之公益目的；該規定之構成要件並違反法律明確性及刑罰最後手段性等原則而屬違憲等語。【7】

## 三、聲請人三【8】

聲請人三總統賴清德為行使職權，認系爭增修條文第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 29 條至第 31 條規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查。【9】

其聲請意旨略以：1.系爭增修條文第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4 關於總統進行國情報告相關規定，破壞憲法關於雙首長制下總統、行政院及立法院之關係，未經修憲僅以立法方式實質更動憲法安排，逾越憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定，及其所蘊含之憲政意旨及規範目的；其規定並已牴觸憲法權力分立與制衡原則、破壞我國憲政責任政治設計而違憲；其以立法院對行政院監督之密度與強度，規範總統國情報告之義務，並對總統行使等同質詢之權，將混淆憲政責任政治之設計，逾越憲法權力分立之界限，應屬違憲。2.系爭增修條文第 15 條之 2 規定，擴增國情報告事項範圍，欠缺法律明確性，造成總統與行政院報告無明確區隔，致破壞憲法權力分立。3.系爭增修條文第 29 條至第 31 條關於人事同意權之相關規定，令被提名人有答復問題或提出資料之義務，並命被提名人提出結文或具結，就違反者除部分設有罰鍰規定外，並明定其效果為不予審查，使立法院得藉不適時行使同意權或消極不行使同意權之方式，致憲政機關不能行使職權、發揮功能，破壞憲政制度之完整，逾越立法院人事同意權之界限，與憲法所定機關忠誠義務有悖，亦侵害總統之人事主動形成權。4.系爭增修條文立法過程具明顯重大瑕疵，有違民主審議及公開透明原則，逾越國會自律原則之界限，牴觸憲法上之民主國原則，而屬違憲等語。【10】

#### 四、聲請人四【11】

聲請人四監察院為行使職權，認系爭增修條文第 45 條第 1 項、第 2 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 53 條之 1 第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段、第 2 項及第 59 條之 5 第 2 項規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查。【12】

其聲請意旨略以：1.系爭增修條文第 45 條第 1 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條第 1 項及第 53 條之 1 第 2 項，關於立法院調查權行使範圍及其拘束力之規定，侵奪憲法所賦予監察院之職權，並破壞監察委員不受外力干預之獨立性，嚴重牴觸憲法上權力分立原則及憲法增修條文第 7 條第 5 項規定。2.系爭增修條文第 45 條第 2 項、第 47 條第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段、第 2 項及第 59 條之 5 第 2 項關於受調查對象未排除監察院之規定，破壞監察委員行使監察權不受外力干預之獨立性，牴觸憲法增修條文第 7 條第 5 項規定意旨等語。【13】

上開各聲請人之聲請意旨，詳見各該聲請書及言詞辯論意旨狀。【14】

#### 貳、受理要件之審查及審理程序【15】

##### 一、受理要件之審查【16】

##### （一）聲請人一部分【17】

##### 1.審查依據【18】

按立法委員現有總額四分之一以上，就其行使職權，認法律位階法規範牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 49 條定有明文，此即立法院少數委員之聲請法規範憲法審查權。其立法意旨與憲訴法修正施行前之司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定相同，均在於保護立法院少數立法委員，使確信多數立法委員議決通過之法律案牴觸憲法之少數立法委員，於法律案通過並經總統公布生效後，得向本庭聲請法規範憲法審查，以維護憲政秩序（司法院大法官 94 年 7 月 30 日第 1269 次會議就會

台字第 7817 號聲請案不受理決議、107 年 5 月 4 日第 1476 次會議就會台字第 13668 號聲請案不受理決議意旨參照)。【19】

是立法委員聲請法規範憲法審查者，依現行規定、司法院大法官之解釋及本庭裁判歷來一貫見解，須符合下列要件：(1)聲請人須達立法委員現有總額四分之一以上。(2)聲請人於議決其聲請審查之法律位階法規範之最終表決程序，須未投票贊成該議案（釋字第 781 號、第 782 號、第 783 號解釋及本庭 111 年憲判字第 14 號判決意旨參照），始符合「行使職權」之要件。又，此要件係適用於立法院議決法律案之最終表決程序，少數立法委員於法律案三讀表決程序未投票贊成者，即符合此一要件，至其於三讀前之二讀表決程序，是否持贊成之立場，尚非所問。(3)少數立法委員認抵觸憲法而聲請審查之法律位階法規範，應為甫經立法或修正者。如該法規範施行已有相當時日，且立法院業經改組，其立法委員之組成已不同於議決該法律案時之組成者，基於法律之修正乃屬立法院之職權，立法委員如認該法律位階法規範抵觸憲法，本得行使立法權，提案修正該法規範，以排除其違憲疑義，從而此種情形下立法委員向本庭聲請法規範憲法審查前，應先行使其立法權，提案修正其認有違憲疑義之法律而未果（如提出法規範修正案而未獲通過，或相關法規範修正提案遲未獲處理等），始得為之（釋字第 603 號解釋意旨參照）。如立法委員未先行提案，修正其認抵觸憲法之法律位階法規範，而逕向本庭聲請法規範憲法審查者，其聲請即欠缺客觀利益，應不予受理。【20】

## 2. 本庭之審查【21】

查聲請人一係柯建銘等 51 位立法委員，符合聲請人須達立法委員現有總額四分之一以上之要件。【22】

次查，系爭增修條文及系爭刑法條文於立法院三讀程序，依立法院議事錄之記載，系爭增修條文均照二讀文字，以贊成者舉手表決方式通過；其表決結果，在場委員 103 人，贊成全案通過者 58 人，全案通過（立法院第 11 屆第 1 會期第 15 次會議議事錄第 34 頁、立法院公報第 113 卷第 51 期第 2 冊第 206 頁參照）；系爭刑法條文照二讀文字，以贊成者舉手表決方式通過；其表決結果，在場委員 104 人，贊成全案通過者 57 人，全案通過（立法院第 11 屆第 1 會期第 15 次會議議事錄第 35 頁、立法院公報第 113 卷第 51 期第 2 冊第 207 頁參照）。由於上開三讀程序均採舉手表決，議事錄中並未記名顯示舉手贊成者，因而難以確知聲請人一就其所聲請之系爭增修條文及系爭刑法條文之議決，是否均未舉手贊成。基於保障少數立法委員聲請法規範憲法審查之權利，於立法院議決法律案採未記名之舉手表決方式表決，致無從確定聲請之立法委員是否均未贊成之情形，此等因立法院議事運作方式所生之不利利益，不應歸由少數立法委員承擔。是聲請人一之聲請，是否符合其於所聲請之法規範議決時，均未表示贊成之要件，本庭爰從寬依其聲明，及表決結果舉手贊成人數與聲請人一之人數，綜合認定之。【23】

依此，聲請人一於聲請書中明確表明，其於上開法律案之三讀程序均持反對之

立場，且三讀最終表決結果，贊成人數分別為 58 人與 57 人，並未超過立法委員現有總額 113 人扣除聲請人一 51 人後之人數（62 人），客觀上應可推認聲請人一 51 人均未贊成上開法律案。此外，立法院三讀通過上開法律案後，行政院院長曾經總統核可，移請立法院覆議。覆議時，以記名投票表決結果，贊成維持原決議者 62 人，反對維持原決議者 51 人，覆議案未通過，而聲請人一即為記名反對維持原決議之 51 位立法委員，益證聲請人一就本件聲請標的，應屬持反對立場之少數立法委員。是聲請人一之聲請，亦符合其於議決系爭法律案時，均未投票（舉手）贊成之要件。【24】

末查，系爭增修條文及系爭刑法條文均屬立法院甫修正施行之法律，而非施行有年者，少數立法委員自得對之聲請法規範憲法審查。【25】

綜上，聲請人一之聲請，核與憲訴法第 49 條所定要件相符，應予受理。【26】

另由於聲請人一於其聲請書及言詞辯論意旨書中，除主張系爭增修條文及系爭刑法條文之立法程序牴觸憲法外，僅就系爭增修條文第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 25 條、第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項、第 30 條之 1、第 45 條第 1 項、第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 5 項、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4、第 59 條之 5 及系爭刑法條文，敘明其實體違憲理由，是本庭就聲請人一之聲請受理部分，僅就上開條文為實體審查。

【27】

## （二）聲請人二至四部分【28】

### 1. 審查依據【29】

按國家最高機關，因本身或下級機關行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，憲訴法第 47 條第 1 項定有明文。所謂「國家最高機關」，係指憲法明定之憲法機關，即總統與五院；所謂「因本身……行使職權」，係指國家最高機關行使其憲法所賦予之職權；所謂「所適用之法規範」，係指行使憲法所賦予之職權時，所應適用之法規範，包括聲請機關應受其拘束、應予執行或受其實際影響之法規範。又國家最高機關依本項規定聲請本庭為法規範憲法審查者，須以抽象法規範之合憲性為聲請標的，不包括具體措施、決定或權限爭議；且該法規範是否牴觸憲法疑義，如屬各機關於其職權範圍內得自行排除者，即不得聲請（憲訴法第 48 條規定參照）。此外，國家最高機關聲請本庭為法規範憲法審查，須其就系爭法規範是否違憲之釐清，具有影響其職權行使之客觀利益存在，始得為之。國家最高機關行使職權，應受系爭法規範之效力所拘束，應予執行或受其實際影響，而具有該法規範牴觸憲法之確信者，其法規範憲法審查之聲請即具備客觀利益。【30】

查立法院職權行使法係立法院為行使憲法所賦予之職權而制定，並以憲法第 76 條規定為間接立法依據（職權行使法第 1 條第 1 項、立法院組織法第 2 條及第 1 條規定參照），其立法自以立法院所享有之憲法上職權為前提；而立法院職權項目及其範圍之界定，自始無法脫離憲法權力分立之制度規範，是立法院職權行使法之規範內容，自與其他憲法機關之憲法上職權及其行使密切相關。此



外，立法院職權行使法作為有效之法律，所有憲法機關自同受其拘束，其規定如實質影響其他憲法機關憲法上職權之行使，或對其他憲法機關及其成員要求為一定行為或不為一定行為者，就受其實質影響或拘束之其他憲法機關而言，其憲法上職權之行使即可能因此受到違憲之妨礙或限制，而有聲請本庭審查相關規定，以釐清系爭法規範是否違憲之客觀利益。【31】

## 2.本庭之審查【32】

### (1)聲請人二部分【33】

聲請人二行政院為國家最高行政機關。其聲請審查之法規範中，職權行使法第 25 條規定涉及聲請人二依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，對立法院負責之具體內容；同法第 29 條第 3 項、第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項及第 30 條之 1 規定，其規範內容均涉及聲請人二人事提名權之行使或其所提名之人選；同法第 45 條、第 46 條、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 3 項至第 5 項、第 50 條之 2、第 59 條之 1 第 1 項、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4、第 59 條之 5 及系爭刑法條文，均涉及聲請人二或其所屬人員之職權行使與義務課予規定。經核聲請人二就上開規定聲請法規範審查部分，符合前揭聲請要件，應予受理。【34】

又聲請人二於系爭增修條文及系爭刑法條文公布生效前，曾以立法院所議決之該等條文窒礙難行，依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定，經總統核可，於法定期限內移請立法院覆議，並經立法院決議維持原案，依上開憲法規定，行政院院長固應接受該決議。然此係民主責任政治下，聲請人二對立法院負責之表現，無礙聲請人二於上開條文公布生效後，基於其對上開條文牴觸憲法之確信，依憲訴法第 47 條第 1 項規定，向本庭聲請法規範憲法審查，以釐清違憲疑義，並維護憲政秩序，併此指明。【35】

至聲請人二就職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 29 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、第 4 項、第 46 條之 1、第 50 條之 1 第 1 項、第 2 項、第 51 條、第 59 條之 1 第 2 項至第 5 項、第 59 條之 2、第 59 條之 3 第 1 項及第 59 條之 6 至第 59 條之 9 規定，聲請法規範憲法審查部分，查第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 係有關總統於立法院為國情報告之規定，其餘規定則均屬立法院就其職權行使所為自我規範之事項，其規範範圍並不涉及或影響聲請人二憲法職權之行使，其規範效力亦不及於聲請人二，是上開規定尚難謂與聲請人二之行使職權有涉，自非聲請人二所應適用之法規範。聲請人二此部分之聲請，核與前揭聲請要件不合，其聲請不合法，依憲訴法第 32 條第 1 項規定，應不受理。【36】

### (2)聲請人三部分【37】，重製必究！

聲請人三為現任總統，具國家最高機關之地位。其聲請審查之法規範中，職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4 規定，涉及總統於立法院為國情報告相關事項；同法第 29 條第 3 項、第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項及第 30 條之 1 規定，其規範內容均涉及聲請人三人事提名權之行使

或其所提名之人選，均屬足以影響聲請人三相關憲法上職權有效行使之法規範。聲請人三此部分之聲請，核與前揭聲請要件相符，應予受理。【38】

至聲請人三就職權行使法第 29 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、第 4 項及第 31 條規定，聲請法規範憲法審查部分，經查，上開規定之規範事項並不涉及聲請人三之憲法職權相關事項，其規範效力亦不及於聲請人三，該等規定尚難謂與聲請人三之行使職權有涉，自非屬其所應適用之法規範。聲請人三此部分之聲請核與前揭聲請要件不合，其聲請不合法，依憲訴法第 32 條第 1 項規定，應不受理。【39】

### (3)聲請人四部分【40】

聲請人四監察院為國家最高監察機關，依憲法規定行使彈劾、糾舉、糾正及審計權，為行使上開職權，憲法並明文規定其得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件（憲法第 95 條及增修條文第 7 條第 1 項規定參照）。是系爭增修條文之規定中，直接或間接涉及監察院上開憲法職權行使之範圍、方式或效力，並對監察院具有拘束力，或對其職權行使有實際影響者，即屬監察院行使職權，所須適用之法律規範，監察院如認其牴觸憲法者，自得聲請本庭為法規範憲法審查。【41】

依此，職權行使法第 45 條第 1 項、第 2 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 59 條之 3 第 2 項規定，均涉及立法院調查權行使之範圍、方式與效力，與監察院調查權之行使存有一定競合關係，其規定足以影響監察院調查權之行使，核屬監察院行使職權所應適用之法律。聲請人四就此部分之聲請，核與前揭聲請要件相符，應予受理。【42】

至聲請人四就職權行使法第 53 條之 1 第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段及第 59 條之 5 第 2 項規定，聲請法規範憲法審查部分，查第 53 條之 1 第 2 項係有關檢察機關、法院、訴願或其他行政救濟之先行程序審議機關對案件之偵查、審判或審議，不受立法院調查委員會所提出之調查報告或期中報告所拘束之規定。聲請人四作為國家最高監察機關，為行使其憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，得依憲法第 95 條及第 96 條規定行使調查權，乃專屬由其行使之權力，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，且立法院調查權之行使及調查之結果，本即不影響聲請人四調查權之行使（釋字第 585 號解釋參照）。由此可知，本項規定本非以監察院為規範對象，不涉亦不影響監察院憲法職權之行使，非屬聲請人四所須適用之法規範。次查，職權行使法第 59 條之 3 第 1 項後段之規定，僅係重複憲法第 67 條第 2 項規定之文句，而憲法第 67 條第 2 項規定之政府人員之範圍，本即未包括監察院監察委員等憲法明定應獨立行使職權之人員，是本項規定不涉亦不影響監察院憲法職權之行使，非屬聲請人四行使職權所須適用之法規範。再查，職權行使法第 59 條之 5 第 2 項規定，其規範對象並不包括監察院監察委員，其規範內容不涉亦不影響監察院憲法職權之行使，自非屬聲請人四所須適用之法規範。綜

上，聲請人四此部分之聲請，核與前揭聲請要件不合，其聲請不合法，依憲訴法第 32 條第 1 項規定，應不受理。【43】

## 二、審理程序【44】

上開聲請人二至四所聲請並獲受理之標的，均屬聲請人一聲請並獲受理標的之一部，本庭爰依憲訴法第 24 條第 1 項前段規定，合併審理聲請人一至四之聲請，並合併作成本判決。【45】

本庭於 113 年 8 月 6 日舉行言詞辯論，除聲請人一至四及法務部（關於系爭刑法條文部分之相關機關）外，並指定立法院為全案相關機關，均偕同其訴訟代理人出席參與言詞辯論。本庭另依聲請人與立法院之推薦，指定 4 位專家學者，提出專業意見書，並參與言詞辯論。【46】

各聲請人及相關機關之言詞辯論要旨如附表二，並詳見各方言詞辯論意旨狀與補充書狀。【47】

本庭斟酌各聲請人之聲請書、言詞辯論各方陳述等，作成本判決。【48】

## 參、受理及審查標的（詳見附表三）【49】

一、113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法增修條文，及同日修正公布之刑法第 141 條之 1 規定之立法程序。【50】

二、立法院職權行使法關於聽取總統國情報告部分：第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 規定。【51】

三、立法院職權行使法關於質詢部分：第 25 條規定。【52】

四、立法院職權行使法關於人事同意權之行使部分：第 29 條第 3 項、第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項及第 30 條之 1 規定。【53】

五、立法院職權行使法關於調查權之行使部分：第 45 條、第 46 條、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 3 項、第 4 項、第 5 項及第 50 條之 2 規定。【54】

六、立法院職權行使法關於聽證會之舉行部分：第 59 條之 1 第 1 項、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4 及第 59 條之 5 規定。【55】

七、刑法第 141 條之 1 規定。【56】

## 肆、受理部分形成主文之法律上意見【57】

### 一、關於立法程序部分【58】

#### （一）審查原則【59】

1. 立法院議決法律案，其立法審議程序，應遵循憲法公開透明與討論原則【60】

基於憲法第 2 條所明定之國民主權原則，所有國家權力均來自人民，並由憲法分配於各憲法機關，依權力分立相關規定分別行使，以遂行民主憲政國家之功能與任務。為確保國民主權原則得以貫徹，各憲法機關本於其憲法職權，行使國家權力，均須具備得以回溯至人民意志之民主正當性，乃憲法民主原則之核心要求。【61】

立法院由人民直接選舉產生之立法委員組織之，為國家最高立法機關，代表人民行使立法權，其權限範圍包括議決法律案等（憲法第 62 條及第 63 條規定參

照)。立法院作為由人民直接選舉產生之立法委員組成之國會，其本身固已具備機關組織與成員身分之民主正當性，惟其立法權之行使及所制定之法律，亦須充分反映民意、彰顯人民意志，始具充足之民主正當性基礎，並成為彰顯國民民主權原則之民主正當性體系之樞紐。由於立法院為逾百名立法委員組織之合議體，其職權之行使，最終均須以多數決方式作成終局決定，而多數決方式僅屬民主制度運作之中性技術性、形式性法則，不具實質評價性，表決行為本身並無法反映民意內容，因此，立法權行使之民主正當性，僅能表現於從議案之形成，至以多數決方式作成終局決定之立法程序中。從而，立法院作為民主國會，其立法程序須得以彰顯人民意志，並使人民對民意代表有最低限度問責之機會，始符合憲法國民民主權原則與民主原則之意旨；其具體表現方式，主要即為立法程序之公開透明原則與討論原則。【62】

公開透明原則要求立法程序之過程、方式、標的與表決情形等，應盡可能對人民公開，使人民得以獲取相關資訊，據以向民意代表問責，並得透過媒體與公共論壇，參與立法權行使階段之立法政策與內容之討論，即時將公民意見反映於國會。就此而言，公開透明原則乃民主問責與落實憲法國民民主權原則之必要前提，自屬憲法民主原則之程序性要求之一環(釋字第 499 號解釋意旨參照)。

#### 【63】

基於討論原則，立法委員作為全民之代表，而非特定選民之委任代表，其於議案之主張與意見分歧時，即應於立法程序中，就議案內容之不同意見與立場盡可能為溝通、討論，並共同尋求折衷、妥協方案之可能。民主程序正是妥協之程序，而妥協須立基於充分之溝通與討論。透過立法程序中議案之討論過程，不同立場與主張所代表之各種民意方得以顯現，進而以表決方式得出代表多數民意之主張。於此前提下，最終表決得出之多數決定，始符合多數獲得充分尊重下服從多數，多數代表全體之民主原則之精神，並具備得以代表民意之民主正當性，實現國民民主權原則之要求。因此，立法程序之討論原則，乃落實憲法國民民主權原則之必要前提，亦屬民主原則之程序性要求之一。就此而言，職權行使法關於議案審議程序，於第 9 條第 2 項及第 3 項明定：「(第 2 項)第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。(第 3 項)第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。……」立法院議事規則第 5 章「討論」之相關規定，明定議事討論相關程序，均屬憲法所要求之立法程序討論原則之具體化規定。因此，法律案審議程序，除有法定例外情形外(如職權行使法第 10 條之 1 所定之情形；通常屬立法委員共識度較高之法案)，於第二讀會原則上均應依上開規定進行議案之討論。【64】

公開透明與討論原則作為立法程序所應遵循之憲法要求，立法者立法時，應盡最大可能謀求其實現，以對民意負責。惟基於民主原則民意政治與責任政治之原理，國會立法程序是否已適當遵循公開透明與討論原則，首先仍應由人民對國會議員於民主問責程序，包括選舉、罷免等政治程序，或媒體等公共論壇之民意形成平台，予以評價並追究其政治責任，此亦屬民主政治之核心精神，尚

非本庭於法規憲法審查程序應逕行介入者。本庭作為憲法秩序之守護者，亦須尊重與維護以人民為樞紐之民主問責空間，不宜成為民主程序之糾察者。基此，法律案經立法院移送總統公布為法律，其立法程序遭質疑有違反公開透明與討論原則之違憲瑕疵者，原則上仍應由人民循各種民主程序問責於相關立法委員與所屬政黨。唯有該法律之立法程序客觀上已嚴重悖離公開透明與討論原則之要求，致使形式存在之法律根本欠缺其成立之正當性者，本庭始得宣告該法律因立法程序之嚴重違憲瑕疵而無效，自始不生法律應有之效力。【65】

2. 法律公布生效後，其立法程序抵觸相關議事規範所生之瑕疵，如非屬重大且明顯之違憲瑕疵，足以根本影響法律成立之基礎者，並不當然影響法律之效力【66】

基於國會自律原則，立法院審議法律案所應遵循之議事程序，如開會之應出席與決議人數、議案審議之讀會程序、表決方式與次序等，於不抵觸憲法之範圍內，自得依其自行訂定之議事規範為之；於議事規範所容許之範圍內，亦得以決議為個案程序踐行上之調整、變通，凡此原則上均屬國會內部事項，依權力分立之原則，本庭原則上應予尊重。是法律經立法院移送總統公布後，其法律形式與效力業已存在，為維護法安定性，其立法程序是否符合議事規範之要求發生爭議時，除自客觀存在之事證（例如立法院議事紀錄），即可認定立法程序有抵觸憲法之明顯重大瑕疵，仍得宣告形式存在之法律整體違憲失效外，乃屬立法院依國會自律原則應自行認定、處理之內部事項（釋字第 342 號及第 499 號解釋意旨參照），尚非本庭應介入審查之範圍。【67】

## （二）本庭之審查【68】

聲請人一、二及三均主張系爭增修條文及系爭刑法條文之立法程序各階段均欠缺實質討論，未議而決，立法委員間喪失彼此理性溝通及相互說服之機會，造成民主社群之集體意志無法充分反映，議會審議民主淪為多數暴力，剝奪少數代表發言、論辯等機會，違反民主審議與公開透明原則，整體觀之，其立法程序具有明顯重大之瑕疵，應屬違憲等語。【69】

經查，依立法院相關院會紀錄與議事錄之記載，系爭增修條文與系爭刑法條文之立法程序，於司法及法制委員會之審查階段，委員會曾就 7 份涉及職權行使法增修之提案，及增訂刑法藐視國會罪之提案，聽取提案報告與相關機關報告，並經詢答，亦曾召開公聽會。嗣後委員會將另 8 份亦涉及職權行使法條文增修之提案，及另 1 份涉及增訂刑法藐視國會罪之提案，予以併案審查，並決議上開提案均予保留，交由黨團協商。黨團協商無法達成共識後，司法及法制委員會即將全部提案提請院會處理。於院會之第二讀會程序，主席先將全案提付廣泛討論，經 2 位（職權行使法條文相關草案部分）或 3 位（刑法藐視國會罪條文草案部分）登記發言之立法委員各發言 3 分鐘後，中國國民黨（下稱國民黨）黨團提議停止廣泛討論，開始逐條討論。逐條討論階段，除職權行使法第 2 條及刑法藐視國會罪修正草案係全部提案、修正動議及再修正動議均予宣讀外，其餘條文之修正程序均僅宣讀各黨團提出之再修正動議版本；宣讀完畢，主席均指示由委員依登記順

序發言，經 1 位或 2 位委員發言完畢，即依國民黨黨團之提案，停止討論，逕行表決，並依贊成者舉手表決方式，表決通過修正條文。第二讀會程序結束後，接續進行第三讀會，並以贊成者舉手表決方式，全案表決通過（立法院公報第 113 卷第 35 期院會紀錄第 39 頁、第 44 期院會紀錄第 1 頁、第 43 頁至第 286 頁、第 47 期院會紀錄第 1 頁至第 130 頁、第 162 頁至第 191 頁、立法院第 11 屆第 1 會期第 14 次會議議事錄第 37 頁至第 41 頁、立法院公報第 113 卷第 47 期第 3 冊第 393 頁至第 395 頁、立法院第 15 次會議議事錄第 29 頁至第 35 頁、立法院公報第 113 卷第 51 期第 2 冊第 204 頁至第 207 頁）。【70】

由上述過程可知，系爭增修條文及系爭刑法條文之立法過程，實質討論時間極其有限，且依立法院議事紀錄所載，第二讀會進行過程，議場常常處於一片混亂狀態，由此觀之，其立法程序實難謂無瑕疵。惟就憲法公開透明原則之要求而言，系爭增修條文與系爭刑法條文修正草案之主要議題，曾於委員會審查階段由相關機關表示意見，委員會並曾召開公聽會聽取各界意見，是法案內容尚難謂完全欠缺公開透明性；另此次法律案之議決皆採舉手表決方式，其表決結果，雖無法如表決器或點名表決方式般，贊成者與反對者得以逐一顯名，然亦非屬完全匿名之無記名表決，人民仍得依立法院議事錄所記載之各黨團之程序行為，及其關於議案之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。就此觀之，其立法程序雖存有瑕疵，惟尚難謂已完全悖離公開透明原則。【71】

再就憲法討論原則而言，上開立法程序整體觀之，系爭增修條文及系爭刑法條文於第二讀會程序，形式上仍有歷時甚短之廣泛討論與逐條討論過程，從而，其立法程序客觀上亦尚難謂已完全悖離憲法討論原則之要求。【72】

至系爭增修條文及系爭刑法條文於第二讀會及第三讀會之表決，均依立法院院會主席之裁示，採單向之贊成者舉手表決一事，雖與立法院議事規則第 36 條第 1 項所定，「表決，應就可否兩方依次行之」不符，致生立法程序之瑕疵，惟鑑於表決方式之決定與實際運作，核屬立法院國會議事自律之範疇，該等程序瑕疵亦難謂屬足以影響法律效力之重大明顯瑕疵，就此而言，尚不生立法程序違憲之問題。【73】

### （三）審查結論【74】

系爭增修條文及系爭刑法條文之立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因立法程序瑕疵而抵觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷，非屬本庭審查之範圍。【75】

## 二、職權行使法關於聽取總統國情報告部分：第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 規定【76】

### （一）審查原則【77】

總統為國家元首，對外代表中華民國，依憲法相關規定行使其憲法上職權，並由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生（憲法第 35 條及憲法增修條文第 2 條

第1項規定參照），與亦由人民直接選舉產生之立法委員所組成之立法院，同屬具有直接民主正當性基礎之憲法機關。基於民主原則下民意政治與責任政治之要求，直接民選產生之總統與立法院，均應各自對人民負政治責任，其彼此間並無憲法上之權力從屬關係。【78】

就總統與立法院各依其憲法所定職權而生之權力監督與制衡關係而言，總統雖享有解散立法院之權，且總統解散立法院之命令無須行政院院長之副署，惟其行使須以立法院通過對行政院院長之不信任案為前提（憲法增修條文第2條第2項及第5項規定參照）；而立法院雖得依憲法所定程序，提出總統、副總統之罷免案與彈劾案，惟總統、副總統之罷免案應經中華民國自由地區選舉人投票通過，總統、副總統之彈劾案則應聲請司法院大法官組成憲法法庭審理之，均非立法院可直接對總統行使之權限。由此可知，總統並不對立法院負責，立法院亦無直接向總統問責之憲法權限。【79】

又憲法增修條文第4條係有關立法院之組成及其憲法職權之規定，其中第3項明定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」賦予立法院有聽取總統國情報告之憲法權限。由於憲法增修條文第2條關於總統之產生與其憲法職權之規定，及憲法其他規定，均未課予總統於立法院集會時，應向立法院提出國情報告之義務，且基於上述總統與立法院間並無權力從屬性或負責關係之憲法權力關係，因此，上開憲法規定僅係容許立法院得被動聽取總統國情報告之權，非謂總統即因此有向立法院提出國情報告之憲法義務；同理，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報告之主題與涵蓋範圍等，憲法既未予以規範，總統自得本於其職權而為審酌決定，並基於憲法機關相互尊重原則，與立法院協商後實施，尚非立法院得片面決定者。此外，立法院依上開規定，固得與總統達成協議後，於集會時聽取總統國情報告，惟總統既不對立法院負責，則立法院對總統之國情報告，自無指定報告內容之權，亦無就其報告內容，對總統為進一步詢問並要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。【80】

總統作為憲法機關，其憲法上地位及職權均應由憲法自為規定，屬憲法保留之事項，除憲法明文規定或授權外，尚非可由立法院制定法律，課予總統憲法所無之義務，或就總統憲法上職權之行使，增加憲法所無之限制。是立法院於未有憲法依據下，以法律規定總統應為一定行為或不為一定行為者，其立法乃屬逾越其憲法上職權，違反憲法權力分立原則。【81】

## （二）本庭之審查【82】

### 1. 職權行使法第15條之1規定【83】

本條明定：「（第1項）依中華民國憲法增修條文第4條第3項規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告。（第2項）總統於每年2月1日前向立法院送交國情報告書，並於3月1日前赴立法院進行國情報告。

（第3項）新任總統於就職兩週內向立法院送交國情報告書，並於1個月內赴立法院進行國情報告。」其中第1項僅屬立法院自我拘束之規定，其規範效力

不及於總統；且立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，總統亦不因此即須應邀至立法院進行國情報告，仍有權盱衡其職務運作與當前國情等具體狀況，而決定是否應邀至立法院為國情報告。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。【84】

本條第2項及第3項關於要求總統依條文所定期限，主動向立法院送交國情報告書及赴立法院進行國情報告之規定，乃屬以法律要求總統為憲法所無之特定行為，其立法已逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則。【85】

### 2.職權行使法第15條之2規定【86】

本條明定：「（第1項）立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。（第2項）總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。」其中第1項有關立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程之程序規定部分，形式上固屬立法院內部事項之規定，然而，立法院得聽取總統國情報告之前提，係總統赴立法院進行國情報告，而立法院並無要求總統赴立法院進行國情報告之權限，已如前述。是此項規定明定由立法院內部之程序委員會排定議程，聽取總統國情報告，實質上無異於立法院自我授權，片面決定總統赴立法院進行國情報告之時程與相關事宜之安排，顯已逾越立法院憲法職權範圍。此外，第1項規定中明文指定「就國家大政方針及重要政策議題」，聽取總統國情報告，惟憲法並未賦予立法院有得指定總統國情報告之議題、範圍與內容等之權限，此部分之規定亦屬逾越立法院憲法職權範圍。綜上，本條第1項規定逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【87】

本條第2項規定部分，係明定總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得主動咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。查總統固非不得主動咨請立法院同意，至立法院進行國情報告，立法院亦得衡酌相關因素，決議是否同意。然總統為國情報告之議題、範圍與內容，乃屬總統本於職權得自行決定之事項，立法者尚不得立法予以限定，此不因總統至立法院為國情報告，係被動應邀抑或主動咨請而有不同。是本項規定有關「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」之限制部分，逾越立法院之憲法職權範圍，牴觸權力分立原則。【88】

### 3.職權行使法第15條之4規定【89】

本條明定：「（第1項）立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出口頭或書面問題。（第2項）立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。（第3項）就立法委員第1項之書面問題，總統應於7日內以書面回覆。但事項牽涉過廣者，得延長5日。」係明定立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處提出口頭或書面問題；總統就立法委員之口頭提問，應依序即時回答，且其發言相關事項，係由立法院內黨團協商決定；另亦明定總統就立法委員之



書面問題，應於7日內以書面回覆。【90】

惟查，憲法增修條文第4條第3項僅規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」並無總統國情報告完畢後，尚須即時口頭回答或會後書面答覆立法委員提問之明文。是本條各項規定係立法院於憲法未有明文下，逕於規範自身職權行使之法律中，明定總統應即時或限期回應立法委員之口頭或書面提問，其規定已逾越立法院之憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則。【91】

### （三）審查結論【92】

1. 憲法增修條文第4條第3項規定，僅賦予立法院得被動聽取總統國情報告之權，總統並無至立法院為國情報告之憲法義務，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報告之主題與涵蓋範圍等，總統得本於其憲法職權而為審酌決定，並基於憲法機關相互尊重原則，與立法院協商後實施，尚非立法院得片面決定者。立法院職權行使法第15條之1第1項規定，其規範效力不及於總統，立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。【93】
2. 立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總統為詢問、要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。立法院職權行使法第15條之1第2項、第3項、第15條之2第1項規定，及同條第2項關於「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」規定部分，暨第15條之4規定，其立法均逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則，均應自本判決宣示之日起，失其效力。【94】

## 三、職權行使法關於質詢部分：第25條規定【95】

### （一）審查原則【96】

立法院與行政院分別為憲法所定之國家最高立法機關與最高行政機關，依憲法規定分別掌有立法權與行政權，並相互制衡，為民主政治運作之核心場域。基於民主原則之民意政治與責任政治原理，我國憲法明文規定行政院應依憲法所定方式，對立法院負責，乃憲法權力分立原則下之具體制度設計。所謂行政院對立法院負責，係指負民主原則之民意政治與責任政治所要求之政治責任。政治責任最終即是民意責任，因此，行政院對立法院於憲法上所應負之政治責任，其表現型態固有不同，惟最終均是對民意負責，不同於依法律規定所承擔，且出現爭議時得由法院審查、判斷之法律責任。【97】

行政院雖應依憲法所定方式，對立法院負責，惟非謂行政院作為憲法機關，與立法院間存有本質性之權力從屬關係，立法院亦無一般性凌駕於行政院之上之憲法地位。相反地，憲法權力分立原則下，所有憲法機關，包括總統及立法院、行政院、司法院、考試院、監察院五院在內，均依憲法所設計之權力分立制度，分別享有憲法所賦予之職權，各司其職，各有其憲法功能；除總統作為國家元首，依憲法之規定享有一定程度超然於五院之憲法地位外，五院間均屬平等之平行憲法機關，其僅有憲法民主原則下之民主正當性型態與相應憲政責任，以及權力分立

制度下之權力監督制衡關係之不同，並無憲法地位與權限高下優劣之分。【98】我國憲法所定行政院對立法院負責之具體方式，見於憲法增修條文第 3 條第 2 項規定。其中第 1 款明定：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」依此，立法委員對行政院院長及行政院各部會首長（下合稱行政首長）之質詢權，正屬憲法所定行政院向立法院負責方式之一。是行政首長於立法院開會時，負有到會備詢義務，其就立法委員之質詢，原則上亦負有答詢之義務，乃行政院於責任政治下之憲法義務。立法委員藉由此等質詢權之行使，除有助於其取得行使職權所需之必要資訊，進而落實於其所掌法律案、預算案等之審議外，由於立法委員行使質詢權前，行政院院長應先向立法院提出施政方針及施政報告，因此立法委員對行政首長之質詢亦具有直接監督政府施政之重要功能，乃憲法權力分立原則下，立法權對行政權為監督與制衡之重要手段，亦屬立法院行使其憲法上職權所必要之權力。【99】

立法委員行使質詢權之對象，限於行政首長，不包括得於立法院開會時列席陳述意見，但無備詢義務之關係院院長及各部會首長（憲法第 71 條規定參照）。其得行使質詢權之事物範圍，則限於行政院及所屬各部會具有施政權責與指揮監督權責之事項。此外，憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款明定立法委員係於開會時，始有向行政首長質詢之權，因此立法委員得行使質詢權之期間，應為立法院開會時，即立法院院會舉行期間。如係委員會之會議，雖得邀請行政院各部會首長及其所屬公務員等政府人員到會備詢（憲法第 67 條第 2 項規定參照），政府人員並應就立法委員之詢問，為適當說明（釋字第 461 號解釋參照），惟立法委員於此僅享有詢問權，而非質詢權。另質詢權行使之方式，原則上為立法委員於院會期間，以言詞或書面向行政首長提出質詢內容，受質詢之行政首長原則上亦應以言詞或書面答復質詢。【100】

立法委員質詢權既屬立法院行使其議決法律案、預算案等憲法職權所必要之輔助性權力，並為落實憲法權力分立原則下立法權監督、制衡行政權，及維護民主原則之民意政治與責任政治要求之重要憑藉，是行政首長就立法委員於開會時所質詢之事項與問題，原則上應為充分且翔實之答復，俾使立法委員得藉此獲得問政與監督施政所必要之資訊。被質詢之行政首長就立法委員質詢事項之重要內容，無正當理由而不予答復或不予充分答復者，即有妨礙立法院對行政院施政之憲法上監督權限，從而違反行政院應對立法院負責之憲法要求之虞。【101】

惟另一方面，立法委員對行政首長之質詢權非毫無限制。基於維護憲法權力分立制度、第三人基本權及國家安全與福祉等憲法上極重要公益，立法委員對行政首長之質詢權應受到相應之限制；亦即被質詢之行政首長就立法委員涉及上述事項之質詢，於提供充分理由說明後，自有權不予答復，或不予揭露相關資訊。於此範圍內，立法委員之質詢權應行退讓。【102】

詳言之，基於憲法權力分立制度，凡立法委員質詢之事項，非屬行政院之權責範圍，或屬行政權自主負責之行政特權領域，或涉及非得由個別立法委員藉由院會

質詢方式，請求提供之各國家機關保有之文件資料者（釋字第 325 號及第 729 號解釋意旨參照），則自始不屬立法委員質詢權所得行使之範圍，受質詢之行政首長自不得不予答復或揭露相關資訊。【103】

其次，立法委員之質詢內容如涉及第三人，而被質詢之行政首長就此之答詢或相關資訊之揭露，可能危害第三人受憲法保障之生命權與人身安全（如涉及情報人員或情報協助人員、派赴敵後工作者等之資訊）、隱私權、資訊隱私權或營業秘密等重要基本權者，被質詢之行政首長經權衡立法委員行使質詢權以獲取相關資訊之利益，與揭露相關資訊對第三人基本權可能造成之危害，如認第三人基本權應優先受到保護時，其就立法委員之質詢即得不予答復或揭露相關資訊。【104】

再者，立法委員之質詢內容涉及國家安全、國防軍事、兩岸外交等行政特權性質之國家機密事項，或行政院與其所屬機關（構）依法或依契約負有保密義務之事項，基於維護上開憲法上極重要公共利益或避免義務衝突，受質詢之行政首長亦得不予答復或揭露相關資訊。【105】

立法委員之質詢權與行政首長之備詢、答詢義務，固為憲法所明定，且為行政院對立法院負責方式之一，惟立法院與行政院既為憲法權力分立制度下之平行憲法機關，各享有憲法所賦予之職權，非有憲法之依據，享有立法權之立法院不得制定法律改變或限縮行政院之憲法職權，或擴增自身權限。而憲法就立法委員質詢權之行使，並未賦予立法院得有制定法律，單方界定其自身質詢權得行使範圍與行政首長答詢義務範圍，或課予行政首長有配合立法委員質詢權之行使，而為一定行為或不為一定行為之義務，致減縮行政院憲法職權或妨礙其行使之權限；更未授權立法院得創設法律制裁規定，以此方式強制行政首長履行其憲法上之備詢與答詢義務。立法院如為該等立法，即屬逾越其憲法職權，違反憲法權力分立原則之要求。【106】

立法委員向行政首長行使質詢權，行政首長基於上述維護憲法權力分立制度、第三人基本權及國家安全與福祉等理由，認有保密之必要而拒絕答詢或揭露相關資訊，致生爭議時，本於憲法機關之憲法忠誠義務，立法院與行政院宜循政治協商方式解決。協商未果者，立法院自得依憲法相關規定，對行政院院長提出不信任案，促使行政院院長去職。除上述爭議解決方式外，立法院尚不得自行立法強制行政首長履行其答詢義務、課予行政首長其他作為或不作為義務，亦不得自我授權且單方決定行政首長究否具有不予答詢或揭露相關資訊之正當理由。【107】

上述關於立法委員對行政首長行使質詢權之憲法上限制，包括相關立法之憲法界限，基於行政院對立法院負責之憲法規定，及民意政治與責任政治之原理，其就立法院各種委員會依憲法第 67 條第 2 項規定，邀請政府人員到會備詢之情形，亦同有其適用。詳言之，政府人員除依法應獨立行使職權，不受外部干涉之人員，及依憲法慣例得不受邀請備詢者外，原則上負有應邀到委員會說明之義務（釋字第 461 號解釋意旨參照）；非有上述正當理由（見本判決第 103 段至第 105 段理由），即應就立法委員之詢問，為適當且充分之說明。惟於委員會受詢問之政府人員，與於院會受質詢之行政首長相同，均係負擔政治責任，而非法律責任，是

立法者亦不得立法課予政府人員除於委員會備詢與說明義務外之其他法律義務，更不得以法律制裁手段，包括行政裁罰與刑罰手段，迫使其為一定之行為或不為一定之行為，附此指明。【108】

## (二) 本庭之審查【109】

### 1. 本條規定之體系定位【110】

本條規範對象為「被質詢人」，鑑於本條文係規定於職權行使法第3章「聽取報告與質詢」中，而該章係針對行政院依憲法增修條文第3條第2項第1款規定，向立法院提出施政方針及施政報告，並備質詢之相關運作所為規定（職權行使法第16條至第28條之2規定參照），是本條規定所稱質詢，應係指憲法增修條文第3條第2項第1款後段所定，立法委員向行政院院長及行政院各部會首長所為者；其所稱「被質詢人」，應僅限於行政院院長及行政院各部會首長，至多及於其請假時之代理人，不包括其他情形之被詢問人，如憲法第67條第2項所定「政府人員及社會上有關係人員」。【111】

### 2. 第1項規定部分【112】

本項明定：「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。」鑑於立法院院會總質詢時間緊湊，往往須於有限時程內完成已登記發言之黨團或立法委員之質詢與行政首長之答詢，本項前段有關被質詢人就質詢之答復，不得超過質詢範圍之規定，僅屬就答詢範圍之限定，並未剝奪行政首長答詢之機會，不生抵觸憲法問題。【113】

至本項規定所增訂之「不得反質詢」規定部分，係禁止被質詢人，即行政首長，為「反質詢」之行為。其中「反質詢」一詞所指為何，立法者並未提供立法理由以為參考，爰以客觀文義解釋方法理解之。依此，「反質詢」所稱「質詢」，其意涵應與本項前段規定以及職權行使法第3章其餘條文規定所稱質詢，為相同之解釋，係指立法委員就施政相關問題，向行政首長提出詢問，要求其答復或揭露相關資訊之謂；關鍵在於提問並要求答復之意圖，至於提問之表達方式，尚非所問。由此推論，所謂反質詢，應係指原為被質詢人之行政首長，於質詢程序自行易位為質詢人，向原為質詢人之立法委員，就具體事項或問題提出質疑或詢問，並有意要求特定立法委員答復之謂。行政首長以問題或疑問句等語句形式答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢人所質詢之問題等情形，基於表意人就表意方式與語句選擇本有一定自主性，如行政首長之表意並非出自質詢立法委員並要求其答復之意圖者，則即便行政首長言語表達方式有禮儀上之爭議，仍屬對立法委員質詢之答復，均非本項規定所稱反質詢。於此前提下，本項後段明定被質詢人不得反質詢部分，乃理之當然，尚不生抵觸憲法問題。至立法委員之質詢與行政首長之答詢，因言語表達方式而生禮儀上之爭議時，本於立法院與行政院彼此尊重之立場，理應由主席本於議事指揮權為適當之調和、處理，自不待言。【114】

### 3. 第2項規定部分【115】

本項規定：「被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事

項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為。」其中有「並經主席同意」之規定，係就行政首長基於憲法上之正當理由，對立法委員之質詢不予答復或不揭露相關資訊之權限，於未有憲法依據下，立法增加應經立法院院會主席同意之限制，並賦予立法院院會主席憲法所無之介入行政首長憲法職權行使之權限，是此部分之規定已逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原則。【116】

其次，本項規定課予被質詢之行政首長有「不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為」之具體義務。其中，不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復部分，核其意旨，係要求被質詢之行政首長，原則上應就立法委員之質詢，予以適當、確實之答復，非有憲法上正當理由，不得隱匿不揭露與質詢事項有密切關聯之重要資訊。就此而言，應僅屬就行政首長依憲法增修條文第3條第2項第1款規定所負答詢義務之宣示，並未增加其憲法義務之內容與範圍，是本項此部分之規定，尚不生抵觸憲法問題。【117】

本項規定中亦明定被質詢之行政首長不得拒絕提供資料；依此，立法委員於立法院院會行使質詢權，要求被質詢之行政首長提供資料者，被質詢人原則上即不得拒絕。惟查，憲法賦予立法委員之質詢權，主要係就行政院對立法院提出之施政方針及施政報告所生相關問題而行使；立法委員藉由對行政首長施政相關事項之質詢與行政首長之答復，而得以掌握必要之資訊，並據以監督行政院施政。是立法委員質詢權係屬對人詢答而取得問政資訊或監督施政之手段，質詢權範圍並不包括對物性之資料取得權限；立法委員尚不得藉由其對行政首長行使質詢權之機會，要求行政首長應對質詢委員個人提供其所要求之公務資料。另一方面，立法院為行使憲法所賦予之職權，本得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，乃立法院之參考資料獲取權及文件調閱權（釋字第325號解釋意旨參照），均屬立法院向行政院取得問政所需資料之手段。由此益證，立法委員之質詢權，與立法院之參考資料獲取權、文件調閱權係屬不同屬性之權限，無論行使主體、行使對象、獲取資訊方式及行使時點，皆有不同（本庭113年憲暫裁字第1號裁定理由第28段參照），不得混為一談。是本項有關被質詢之行政首長不得拒絕提供資料部分之規定，已逾越立法委員依憲法增修條文第3條第2項第1款所得享有之質詢權範圍，而抵觸憲法。【118】

本項規定中尚概括規定被質詢人不得有其他藐視國會之行為。「藐視國會」一詞作為不確定法律概念，立法者對此並未有立法定義，亦未有相關立法理由之說明或立法過程之討論足資參考，本庭爰採文義解釋與體系解釋方式以確定此部分之規定意涵。【119】

就文義之一般理解而言，「藐視國會之行為」應指被質詢人之行為具有輕蔑、無視或不尊重立法院之負面意涵。由於本條係有關立法委員對行政首長行使質詢權之規定，因此被質詢人之行為，係指行政首長回應立法委員質詢之行為表現，包括言語或書面之答復、不予答復等可能；就此，立法者已明文列舉「不

得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復」4種行為態樣，是本項所稱「其他藐視國會之行為」，自不包括該4種情形。又，本項規定之規範形式，係規定被質詢人除基於條文所列除外事由並經主席同意外，不得為拒絕答復等4種行為或有其他藐視國會之行為，因此，就立法原意而言，如被質詢之行政首長得引據除外事由並經主席同意，即仍得為某種「藐視國會之行為」，不在禁止之列。綜上以觀，本項所稱「其他藐視國會之行為」，充其量僅能針對受質詢之行政首長就質詢所為答復之具體內容與具體表意方式；換言之，此部分規定應係於行政首長並未拒絕答復、隱匿資訊或虛偽答復之前提下，禁止其所為答復之內容及表意方式，有輕蔑、無視或不尊重立法院之負面評價意涵。【120】

惟查，行政首長就立法委員於院會之質詢，固有答詢之義務，然其答復之內容與表達方式，均屬行政首長本於施政職權，得自主形成決定者，屬於行政院施政權之一環，尚非立法院作為施政監督者所得干預之事項。況立法委員之質詢與行政首長之答詢，均係政治行為，所涉亦屬政治評價問題，最終均須向民意負責。行政首長答詢時之表意行為，是否存有輕蔑、無視或不尊重立法院之負面評價意涵，亦非立法院一方所得片面評斷者。是本項關於「不得……有其他藐視國會之行為」部分之規定，已逾越憲法增修條文第3條第2項第1款所定立法委員質詢權之權限範圍，亦違反權力分立原則。【121】

至本項規定就被質詢人得例外拒絕答復質詢之事由，雖僅明定「避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項」，惟立法委員質詢權與行政首長答詢義務之憲法界限，尚非得由立法者以法律逕為界定，是行政首長對立法委員之質詢，有權不予答復或揭露相關資訊之正當理由，並不以本項規定情形為限。凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務或攸關國家安全而有保密必要等（本判決理由第103段至第105段理由參照），行政首長本於職權而為相關利益衡量，自有權於適當說明理由後，不予答復或揭露相關資訊。於此前提下，本項此部分之規定尚不生抵觸憲法問題。【122】

綜上，本項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會之行為部分之規定，均逾越立法委員憲法質詢權與立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原則。另被質詢人得例外拒絕答復質詢之正當理由，尚不以本項規定所列情形為限，凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務或攸關國家安全而有保密必要等，受質詢之行政院院長與行政院各部會首長本於職權而為相關利益衡量，對立法委員所質詢事項，均有權於適當說明理由後，不予答復或揭露相關資訊。於此前提下，本項其餘規定部分，始不生違憲問題。【123】

#### 4.第3項規定部分【124】

本項規定：「被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席。」使包括行政院院長在內之行政首長得否缺席立法院院會，取決於立法院院會或委員會是否同意。【125】

惟查，行政首長在立法委員開會時，固負有在場備詢與答詢之憲法義務，但不因此改變行政院與立法院乃平等並立之平行憲法機關之地位，兩者各有其權並各司其職。是負有備詢義務之行政院院長等行政首長，如有重大事由未克出席立法院院會者，本於憲法權力分立制度下憲法機關間相互尊重原則，行政首長自應及時知會立法院，並盡可能尋求其院會主席、各黨團與立法委員之諒解，然立法院並無凌駕行政院之上，就行政院院長等行政首長請假不出席立法院院會之情形，以法律自我賦予為同意或不同意之權限。況本條規定在法律體系上係就立法院院會之質詢程序而為規範，並不涉及立法院內部委員會之詢問程序（憲法第 67 條第 2 項規定參照），更無由各委員會同意或不同意行政首長請假之理。據上，本項規定已逾越立法院憲法職權範圍，違反權力分立原則。【126】

#### 5.第 4 項規定部分【127】

本項規定：「被質詢人違反第 1 項至第 3 項規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復。」亦即賦予立法院院會主席對被質詢之行政首長違反第 1 項至第 3 項規定時，依其違反之情形，有分別制止其答詢、命其出席與要求其答詢之權。【128】

本項規定中涉及違反第 1 項規定部分，由於第 1 項規定於符合本判決意旨之前提下，尚無違憲疑慮，是立法院院會主席於被質詢之行政首長違反第 1 項規定時予以制止，係行使會議主席之議事指揮權，並未增加立法院之於行政院之憲法權力，亦未課予行政首長憲法所無之法律義務，於此範圍內，尚不生牴觸憲法問題。【129】

本項規定中涉及違反第 2 項及第 3 項規定部分，由於第 2 項規定中有關「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會行為部分，及第 3 項規定部分，均經本庭審查認為違憲，是本項規定涉及上開違憲部分之規定，自亦應基於相同理由而違憲。至第 2 項規定其餘未違憲部分，即關於被質詢人除基於正當理由外，不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復部分之規定，僅係就行政首長所負憲法上備詢與答詢義務之明示與具體化，並未擴增或改變行政首長於憲法上之備詢與答詢義務之內容及範圍，且性質上仍屬行政院對立法院所負憲法上政治責任之一環，並不因法律規定形式而使憲法義務與政治責任規定，即質變為法律義務與法律責任。而行政院固須以行政首長負憲法上備詢與答詢義務之方式，對立法院負責，但非謂立法院即有權片面立法強制行政首長履行該等憲法義務，已如前述。因此，就第 2 項規定中未違憲部分之規定，立法院仍無片面要求行政首長應為一定行為或不為一定行為之權限，立法院院會主席作為立法院之代表，亦同。況行政首長如基於正當理由而拒絕答復立法委員之質詢，或拒絕揭露相關資訊者，被質詢之行政首長與質詢之立法委員係處於對立之憲法地位，其所形成之政治性爭議，自非可由立法院一方裁決，且該等政治性爭議已非議事程序或秩序問題，不屬主席之議事指揮權所得行使之範圍，更無由立法院院會主席要求被質詢之行政首長應為答復之理。【130】

綜上，本項除關於被質詢之行政首長違反同條第 1 項規定時，主席得予制止之

規定部分，尚不生抵觸憲法問題外，其餘規定部分，均已逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則。【131】

#### 6.第5項、第6項及第7項規定部分【132】

第5項規定：「被質詢人經主席依前項規定制止、命出席或要求答復卻仍違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員5人以上連署或附議，經院會決議，處被質詢人2萬元以上20萬元以下罰鍰。」第6項則規定：「前項情形，經限期改正，逾期仍不改正者，得按次連續課處罰鍰。」係立法院立法自我授權得經其院會決議，以裁處被質詢之行政首長罰鍰與連續處罰之法律制裁手段，迫使其履行本條第1項至第3項規定所要求之作為或不作為。【133】

此2項規定係以立法院院會主席依第4項規定先予制止、命出席或要求被質詢人答復，為立法院行使裁罰權之前提要件。然第4項規定，除關於被質詢之行政首長違反第1項規定，立法院院會主席得本於其議事指揮權予以制止部分，尚不違憲外，其餘規定部分均屬違憲，是第5項及第6項規定於第4項規定違憲之範圍內，自應基於相同理由而違憲。至立法院院會主席固得本於其議事指揮權，制止行政首長答詢超過質詢範圍或對立法委員為反質詢，惟行政首長就立法委員之質詢負有答詢義務，係憲法增修條文第3條第2項第1款所明定，乃行政院對立法院負責之一環，行政首長於此係負政治責任，非法律義務與責任，尚非立法院得立法自我授權，以法律制裁手段，不論刑罰或行政裁罰手段，迫使行政首長依其規定方式為答詢義務之履行者。是立法院就第5項裁罰規定及第6項連續裁罰規定，其立法均已逾越其憲法職權範圍，並對行政院及相關首長行使其憲法職權造成一定程度之限制而侵犯行政院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【134】

第7項係關於依第5項及第6項規定所為裁罰處分之救濟程序規定，乃第5項及第6項規定之附屬性規定，該2項規定既屬違憲，則第7項自亦隨同違憲，一併失其效力。【135】

#### 7.第8項規定部分【136】

本項規定：「違反第1項至第3項規定之政府人員，由主席或質詢委員提議，出席委員5人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。」其所列前提要件，即「違反第1項至第3項規定」，其中第2項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會行為部分，及第3項規定部分，均經本庭審查認定為違憲，已非屬本項規定適用範圍。於此前提下，本項規定係明定被質詢之行政首長違反第1項規定，或違反第2項所定不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復之規定時，得經立法院院會決議，將之移送彈劾或懲戒。

【137】版權所有，重製必究！

上述「移送彈劾或懲戒」之規定，核其立法意旨，應係立法院自我授予有彈劾或懲戒之移送權。就彈劾移送權部分，查我國憲政制度下，除總統、副總統之彈劾外，對公職人員之彈劾，係為發動司法懲戒程序，以追究公職人員違法、失職情事之法律責任，而非追究其政治責任，彈劾之目的亦非為處理政治問題。



又，監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院、監察院人員失職或違法之彈劾，須經監察委員 2 人以上之提議，9 人以上之審查及決定，始得提出（憲法增修條文第 7 條第 3 項及第 4 項規定參照），是彈劾案提議權、審查與決定權，係專屬監察委員所有；彈劾案之提出權，則專屬監察院所有。行政院院長及行政院各部會首長乃屬中央公務人員，對其為彈劾之提議、審查與決定，均須由監察委員依憲法所定要件與程序為之，與立法院之憲法職權無涉，亦非其所得置喙。本項規定就質詢事件，明定立法院得將相關行政首長移送彈劾，實已介入憲法明定之監察委員彈劾提議權，逾越立法院之憲法職權範圍，並有干擾監察院彈劾權行使之疑慮，違反憲法權力分立原則。【138】

退一步言，即便將本項「移送彈劾」之規定，解釋為僅屬立法院對監察院提出之彈劾建議，其與人民向監察院所為檢舉或陳情之效力並無二致，均不具法律上拘束力，監察院與監察委員均仍應獨立行使職權，依法處理，不受立法院移送案之拘束，然而，立法院、行政院與監察院均屬平行憲法機關，其互動關係均具有憲法意義。立法院一旦引據無法律拘束力之本項規定，將行政院之院長或所屬各部會首長，移送於監察院，「建議」其提出彈劾，仍將引發立法權、行政權與監察權間之憲政爭議，並不因本項規定所定僅屬無法律效力之彈劾建議權，即有不同。僅就此而言，基於憲法機關相互尊重原則，以及政治問題應於政治程序解決之民主基本精神，本項立法關於移送彈劾部分，即便不具拘束力，立法院亦有逾越其憲法職權且濫用權力之嫌，違反憲法權力分立原則。況本條所定移送前提，即行政首長違反第 1 項質詢之答復，不得超出質詢範圍，並不得反質詢之規定，或違反第 2 項不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復之規定，均屬因立法委員質詢權與行政首長答詢義務所生政治性爭議，與行政首長就其職務或其職權之行使，有違法、失職情事之彈劾事由無涉，均非屬監察院行使彈劾權之範圍，亦非監察院依其憲法上職權所得置喙之問題。據上，本項有關移送彈劾之規定，無論為法定移送權性質，抑或僅屬不具拘束力之彈劾建議性質，均逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【139】

另本項規定關於「移送懲戒」部分，查國家對公務員之違法、失職情事，享有依法懲戒權，而公務員之懲戒，係由司法院掌理（憲法第 77 條規定參照），乃司法權之範圍，現制下則由懲戒法院審理。基於我國五權分立之憲政體制，對除總統、副總統以外之全國公職人員失職或違法之彈劾權，係專屬於監察院行使（憲法第 97 條第 2 項、第 99 條、憲法增修條文第 7 條第 3 項及第 4 項規定參照），是監察院就失職或違法之公務人員，包括行政首長在內，享有提出彈劾案，移送懲戒法院審理之權。立法院則僅享有對於總統、副總統提出彈劾案之權，且應移送於司法院大法官所組成之憲法法庭審理（憲法增修條文第 4 條第 7 項及第 5 條第 4 項規定參照），並無將行政首長移送懲戒之憲法權限。基此，本項規定關於將行政首長移送懲戒部分，已逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【140】

綜上，本項規定逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則，應自本判決

宣示之日起，失其效力。【141】

#### 8.第9項規定部分【142】

本項規定：「政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。」由於本條規定係有關立法委員對行政首長行使質詢權之規定，是本項所謂「政府人員」，亦僅指負答詢義務之行政首長或其代理人，不及於其他公務人員。於此前提下，本項規定之規範目的，應係為使行政首長就立法委員之質詢，為所謂「虛偽陳述」者，受到刑事責任之追訴。【143】

惟查，行政首長之答詢義務，係基於行政院應對立法院負責之憲法要求，其就質詢所為答詢之方式、內容、範圍或不為答復，均屬其行使職權之具體表現，於符合憲法規定之前提下，享有一定自主形成空間，亦須就此承擔政治責任。行政首長就立法委員質詢之答復，於涉及事實時，固應如實陳述，不得為虛偽陳述，惟其答復與陳述內容，仍屬政治責任之性質，無涉法律責任。行政首長之答詢內容涉有虛偽陳述致引發政治爭議者，不僅其本人與相關執政團隊，連同其所屬政黨，均須受民意之臧否與問責，最嚴重之情形，即為去職以示負責，乃民主政治運作之參與者承擔政治責任之方式。政治責任涉及政治問題，政治問題則應於民主程序中解決，非屬行使司法權之法院所宜介入。準此，本項規定以行政首長答詢時「虛偽陳述」為追究刑事責任之前提要件，將行政首長之政治責任，立法變易為刑事責任，已逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則。【144】

#### (三) 審查結論【145】

1. 職權行使法第 25 條第 1 項關於「不得反質詢」規定部分，行政院院長或行政院各部會首長以問題或疑問句等語句形式，答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢問題等情形，即便言語表達方式有禮儀上之爭議，性質上仍屬立法委員質詢之答復，不構成反質詢。於此前提下，本項規定尚不生抵觸憲法問題。【146】
2. 同條第 2 項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會之行為部分之規定，均逾越立法委員憲法質詢權與立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。又被質詢人得例外拒絕答復立法委員質詢之正當理由，尚不以本項規定所列情形為限，凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務或攸關國家安全而有保密必要等，受質詢之行政院院長與行政院各部會首長本於職權而為相關利益衡量後，對立法委員所質詢事項，均有權於適當說明理由後，不予答復或揭露相關資訊。於此前提下，本項其餘規定部分，始不生違憲問題。【147】
3. 同條第 3 項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【148】
4. 同條第 4 項規定，除關於被質詢人違反本條第 1 項規定時，主席得予制止之規定部分，尚不生抵觸憲法問題外，其餘規定部分，均逾越立法院憲法職權範

圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【149】

5. 同條第5項至第7項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【150】

6. 同條第8項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【151】

7. 同條第9項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【152】

四、職權行使法關於人事同意權之行使部分：職權行使法第29條第3項、第29條之1、第30條第1項、第3項及第30條之1規定【153】

(一) 審查原則【154】

按憲法增修條文第5條第1項、第6條第2項、第7條第2項及憲法第104條明定，司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員與監察院審計長，均由總統提名，經立法院同意任命之，乃憲法基於權力分立與制衡之考量所為制度設計。依此，總統享有各該憲法機關人事任命程序上之程序發動權與人選形成權，立法院就總統提名人選則享有審查、同意權。總統與立法院以此分權制衡之協力方式，共同決定相關憲法機關人事之繼任人選，除避免由單一憲法機關全權決定其他憲法機關之成員，以防偏頗外，亦在確保各該憲法機關得以實質存續並順利運行，俾維護國家整體憲政體制之正常運行。是總統與立法院均負有依憲法規定，忠誠履行憲法所分別賦予之人事提名權與同意權之憲法義務與責任，即總統應於各該憲法機關成員任期屆滿前，適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，就是否同意總統提名之人選為決議。基於憲法機關之憲法忠誠義務，無論總統或立法院，均不得消極不行使其憲法上分別享有之提名權、同意權，致影響相關憲法機關之實質存續，破壞憲政體制之健全運作（釋字第632號解釋意旨參照）。【155】

立法院除上述依憲法相關規定享有人事同意權外，其依法律規定，就行政院院長提名之獨立機關（中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會）主任委員、副主任委員及委員，及總統提名之最高檢察署檢察總長，亦享有人事同意權。憲法賦予立法院之人事同意權，主要係涉及總統與立法院於權力分立與制衡原則下之分權與協力關係，而立法院依法律所取得之人事同意權，其憲法上權力屬性則有不同。詳言之，立法院就行政院院長提名之上開人事案所享有之同意權，係源自立法院立法所為規定，亦即就行政院院長就行政院所屬獨立機關原享有之人事決定權（憲法第56條規定參照），立法施以限制，要求行政院院長提名之人選，應經立法院同意始得任命，目的係為節制行政院院長對獨立機關成員人選之片面決定權限，以為權力制衡（釋字第613號解釋意旨參照）。另檢察總長作為檢察體系最高首長，依法院組織法第66條第2項規定，應由總統提名，經立法院同意任命之；立法院對檢察總長任命之同意權，亦係以法律規定而取得，目的亦係限制總統任命權之行使，以為權力制衡。因此，立法院依法律規定所取得之人事同意權，既係對總統或行政院院長人事決定與任命權之限制，則立

法院如就總統或行政院院長提名之人選，延遲或消極不行使同意權，致妨礙相關機關法定職權之行使及其法定任務之遂行者，即有權力濫用之嫌，屬過度限制總統與行政院院長之人事決定與任命權，抵觸憲法權力分立原則。【156】

立法院就總統或行政院院長提名之人選，依憲法或法律規定行使同意權，其審查與議決之程序與方式，基於國會自律原則，原則上固得由立法院自為規範，惟其所為程序規定，不得實質妨害總統或行政院憲法職權之行使，更不得以內部程序規定，變相限制或剝奪立法委員於立法院院會就人事同意權案為投票表決之權利，否則即有逾越憲法職權，違反憲法權力分立原則之虞。【157】

又，依憲法或法律規定，由總統或行政院院長提名、立法院同意所為人事任命，乃屬政治任命性質，提名機關與同意機關係於政治程序中衡酌人選之資格與適任性，而分為人事案之提名或同意與否之決定，與文官體系公務員屬依法任用性質截然不同。就立法院作為同意機關而言，其於人事任命案最主要、甚或可說唯一之權力，即為同意或否決提名機關所提名之人選；立法院為妥適行使此一政治權力，自有權亦有必要對被提名人之資格與適任性予以審查。是立法院之人事審查權，應屬其人事同意權之輔助性權力，其行使自不得逾越人事同意權之權限範疇。【158】

此外，人事審查係以被提名人之資格與適任性為審查對象與範圍，當有賴被提名人之協力與配合，審查程序始得順暢進行。如被提名人於審查程序未予充分協力與配合，致審查結果對被提名人之資格與適任性未獲致正面評價者，被提名人即可能蒙受其人事任命案未獲同意之不利後果。基此，就被提名人而言，其既接受提名機關之提名，因而進入政治任命程序中立法院對之行使同意權階段，已意味著被提名人自願接受行使同意權之立法委員，對其資格與適任性為審查，其自當以適當方式盡力爭取多數立法委員之信任與支持，俾使其人事任命案獲得同意。從而，被提名人基於自己之利益，除有必要配合立法院就其資格與適任性之審查外，對立法院於人事審查程序上所為詢問或資料提供要求，於合理範圍內，亦應盡可能協力與配合。【159】

然而，被提名人協力與配合立法院人事審查程序之要求，究其性質，充其量僅屬被提名人為避免其人事任命案遭立法院否決致蒙受不利益，而自願承受之負擔，非屬法律意義上之義務，自不得以法律手段強制其履行。如被提名人對立法院於人事審查程序上，就其資格與適任性相關問題所為詢問或資料提供之要求，拒絕答復或配合，致立法委員對其資格與適任性存有疑慮者，立法委員自有投票不同意其人事任命之權力，亦僅得以此方式反對被提名人之人事任命，促使其人事任命案未獲通過；除此之外，立法院並無其他得對被提名人行使之權力，更無對被提名人施以法律制裁之權限與正當性。況被提名人於立法院議決同意其任命案，並由總統或行政院院長依法任命前，並不具被提名出任之公職人員身分，尚不負各該職務之義務或責任，亦無對立法院負責問題；立法院自無超越其人事同意權行使之權限範圍，即同意或不同意被提名人之人事任命案，立法課予被提名人特定義務之權限，更無於義務違反時，立法施以行政罰制裁之權限。【160】

又，被提名人作為人民所享有之憲法基本權保障，包括隱私權、資訊隱私權、名譽權、表意自由與不表意自由、思想自由等，並不因其被提名出任公職，並進入政治任命之人事審查與同意程序而有不同。是立法院為行使其人事同意權與審查權而設之職權行使相關規定，如構成對被提名人受憲法保障之基本權之限制者，仍應受憲法比例原則之檢驗。【161】

## (二) 本庭之審查【162】

### 1. 第 29 條第 3 項規定【163】

本項明定：「前二項人事同意權案交付全院委員會或相關委員會審查，自交付審查之日起，期間不得少於 1 個月，且應於審查過程中舉行公聽會，邀集相關學者專家、公民團體及社會公正人士共同參與審查，並應於院會表決之日 10 日前，擬具審查報告。」係立法院就其行使人事同意權前之內部審查程序所為自我規範，屬其國會自律範疇，尚不生抵觸憲法問題。【164】

### 2. 第 29 條之 1 規定【165】

#### (1) 第 1 項規定部分【166】

本項明定：「被提名人之學歷、最高學歷學位論文、經歷、財產、稅務、刑案紀錄表及其他審查所需之相關資料，應由提名機關於提名後 7 日內送交立法院參考。」形式上係以提名機關為規範對象，要求其於提名後 7 日內提交審查所需相關資料於立法院。立法院為就提名人選行使審查、同意權，固需由提名機關依慣例提供被提名人相關資料，俾利其為審查，惟鑑於提名機關與立法院就相關人事任命案，係屬分權、協力或制衡之關係，並不具權力從屬性，理應相互尊重，立法院尚不得片面課予提名機關提供資料之義務，是本項規定對提名機關並無拘束力。於此前提下，本項規定尚不生抵觸憲法問題。惟提名機關仍應依慣例，適時提供有關被提名人資格與適任性之相關資料於立法院，俾供其行使審查、同意權之參考，自屬當然。【167】

#### (2) 第 2 項規定部分【168】

本項規定：「立法院各黨團或未參加黨團之委員，得以書面要求被提名人答復與其資格及適任性有關之問題並提出相關之資料；被提名人之準備時間，不得少於 10 日。」係容許立法院各黨團與未參加黨團之委員，得以書面向被提名人提問，要求其書面答復並提出相關資料之規定。【169】

惟查，享有人事同意權者，係由全體立法委員組成之立法院，而非立法院黨團或個別立法委員。黨團或個別立法委員為獲取有關被提名人資格與適任性之資訊，俾利行使其人事同意權案之投票權，固得經內部程序彙整後，由立法院具名，經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之書面問題，請被提名人適時答復，惟各黨團或個別委員尚不得各自逕對被提名人提出書面詢問。又，被提名人尚未出任相關公職，其於整體人事任命程序中，仍享有憲法上包括隱私權、資訊隱私權、不表意自由及一般行為自由等基本權之保障，對立法院並不負有以書面答復其提問與提出資料之憲法或法律上義務。惟基於被提名人自己之利益，就立法院黨團或個別立法委員，於委員會審查

程序以外所為書面詢問或資料提供要求，被提名人於合理範圍內，自應盡可能協力與配合，以爭取多數立法委員之信任與支持，俾使其人事任命案獲得同意，已如前述（本判決理由第 159 段及第 160 段理由參照）。據上，本項規定整體觀之，其規範意旨應在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生抵觸憲法問題。【170】

### (3)第 3 項規定部分【171】

本項規定：「被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。」明文要求被提名人於提出書面答復及相關資料之同時，除有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並經書面釋明外，應以指定文字予以具結。依應予具結之標的與內容，本項規定對被提名人所要求之具結，可分為 3 種型態：其一，針對被提名人書面答復內容（指依本條第 2 項規定，就立法院各黨團或個別立法委員之書面提問所為者），應為載明「已據實答復，絕無匿、飾、增、減」之真實性具結；其二，針對被提名人所提出之相關資料，應為載明「已提出相關資料，絕無隱匿資料」之資料完全性具結；其三，針對被提名人所提出之相關資料，應為載明「絕無……提供虛偽資料」之資料真正性具結。【172】

查立法院人事同意權之權限，僅為同意或不同意被提名人之人事任命案，除此之外，並無課予被提名人為特定行為義務之權限；立法院雖得對被提名人之資格與適任性為必要之審查，惟人事審查權之行使自不得逾越人事同意權之權限範圍，已如前述（本判決理由第 158 段理由參照）。是本項規定要求被提名人於提出書面答復或所提資料時，應予具結，其要求如屬被提名人自主就其被提名身分而為之行為（如提出相關學、經歷證明資料等），所應蘊含之內在要求或附隨性義務之範圍，而非屬課予被提名人獨立之行為義務者，自無逾越立法院憲法職權問題；惟如其規定構成對被提名人課予獨立之行為義務，或無法由被提名人本於其被提名身分而為之行為所當然涵蓋，即有逾越立法院人事同意權之權限範圍之虞。【173】

首就本項規定要求被提名人應就其書面答復，為「已據實答復，絕無匿、飾、增、減」之真實性具結而言，此部分規定之規範體例，應係仿自訴訟法中有關證人具結之規定（民事訴訟法第 313 條第 1 項、第 313 條之 1、刑事訴訟法第 189 條第 1 項規定參照）。查證人具結制度之目的，係令證人擔保其證言之真實性與可信性，俾利法院為應證事實之認定。證人真實性具結之標的，應限於表達記憶、事實認知等涉及事實性事項之陳述，不及於無涉真偽之專業性、評價性意見表達。換言之，唯有屬事實性之陳述，方有判斷陳述者是

否「據實答復，絕無匿、飾、增、減」之可能，亦始得藉由具結方式，由陳述者擔保所述內容之真實性與可信性，並於具結者就其所具結之內容有虛偽不實情事，致其真實性、可信性遭否定時，有據以追究具結者偽證等相關法律責任之可能。如屬具主觀評價性之意見陳述或專業意見之表達等非屬事實性陳述之言論表現，本無真實與否可言，自無法以具結方式擔保其真實性與可信性。立法者如要求就非事實性陳述予以具結，甚且有危害表意人言論自由之虞。此由行政訴訟法明定就訴訟事件之專業法律問題以書面提供或到場陳述意見之學術研究者，不得令其具結（行政訴訟法第 162 條第 3 項規定參照），另鑑定人係就其專業鑑定意見為公正誠實性具結（民事訴訟法第 334 條規定參照），而非真實性具結，即可見一斑。此外，訴訟程序之證人以具結方式擔保其事實性陳述之真實性與可信性者，係以個案應證事實為前提，亦即具結者所為事實性陳述，係針對個案中之特定應證事實，且係以第三人身分所為，絕非可浮泛要求證人就其所有事實性陳述，均應予以具結，亦非可要求非屬第三人之訴訟當事人，就其涉及事實之陳述為具結。【174】

本項規定仿上述訴訟上證人具結規定，要求被提名人為真實性具結，其應具結事項，則為被提名人就立法院各黨團或個別立法委員之提問所為書面答復，究其目的，應係為取得被提名人就其書面答復內容之真實性擔保。然而，被提名人乃立法院人事審查與同意程序之當事人，並非屬第三人性質之證人，其身分、法律地位亦完全不同於訴訟程序中之證人，兩者實無可比擬。又，證人係就特定訴訟案件之應證事實而為證言，被提名人則係就其獲提名出任職務之資格與適任性問題為書面答復，而是否具備出任相關職務之資格與適任性之提問與回應，均具有高度屬人性、評價性，非屬事實性陳述性質，無真偽之分，亦無從以具結方式擔保其表意內容之真實性，是此類屬人性、評價性之陳述，本質上並不具有真實性擔保之內在要求。基此，被提名人就立法院各黨團或個別立法委員之書面提問所為答復，與證人就應證事實為證言絕不相同，其答復內容並無真實性擔保之內在要求，從而被提名人就其答復內容亦無真實性擔保之附隨義務可言。是本項規定課予被提名人就其書面答復內容有真實性具結義務部分，已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍。【175】

其次，就本項規定要求被提名人應具結「已提出相關資料，絕無隱匿資料」之資料完全性具結而言，究其意涵，並非要求就所提資料本身為具結，而係就「已完全提出資料」為具結，就此而言，實已變相課予被提名人有提出相關資料之義務，並要求被提名人就此義務之完全履行為具結。惟查，立法院人事同意權之權限範圍，即為同意或不同意被提名人之人事任命案，為此立法院自得對被提名人之資格與適任性為必要之審查，是人事審查權乃人事同意權之輔助性權力，已如前述。作為輔助性權力，人事審查權之行使自不得逾越人事同意權之權限範圍，而立法院人事同意權中，並不具課予被提名人提供相關資料等特定行為義務之權限，自無要求被提名人擔保其已提出相關

資料、絕無隱匿資料之權。是本項規定要求被提名人就所提資料應為完全性具結部分，已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍。

【176】

至本項規定所要求之第3種型態之具結，即資料真正性具結，查被提名人雖無提出資料之義務，是否提出資料、提出哪些資料供立法院行使人事審查權與同意權之參考，均得由被提名人自主衡酌決定（本判決理由第159段及第160段理由參照），惟被提名人所提出之資料，如學歷證書、資格證明等，則須為真正，非可為偽造、變造之虛偽資料，此應屬資料提出者之附隨義務，而非立法院對被提名人獨立課予之行為義務。基此，本項規定關於「被提名人應於提出……相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載……絕無……提供虛偽資料」之規定部分，尚無逾越立法院人事同意權權限範圍之虞。【177】

綜上，本項規定中，除要求被提名人於提出相關資料之同時，應就絕無提供虛偽資料具結部分，尚無違憲之虞外，其餘部分之規定，均逾越立法院人事同意權之權限範圍，因而逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【178】

### 3.第30條第1項及第3項規定【179】

#### (1)第1項規定部分【180】

本項規定：「全院委員會或相關委員會就被提名人之資格及是否適任之相關事項進行審查與詢問，由立法院咨請總統或函請提名機關通知被提名人列席說明與答詢。」係立法院全院委員會或相關委員會審查被提名人之資格與適任性所必要，尚不生牴觸憲法問題。【181】

#### (2)第3項規定部分【182】

本項規定：「被提名人列席說明與答詢前，應當場具結，並於結文內記載當據實答復，絕無匿、飾、增、減等語。但就特定問題之答復，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並當場釋明者，不在此限。」課予被提名人於立法院全院委員會或相關委員會之人事審查程序，列席說明與答詢前，有依指定文字，當場為具結之義務。【183】

查被提名人依本項規定所應具結之內容，係「當據實答復，絕無匿、飾、增、減」，亦即就其於人事審查程序可能表達之說明與答詢，預先擔保其真實性與可信性，屬真實性具結，其與職權行使法第29條之1第3項所定，被提名人就其依同條第2項規定所為書面答復之真實性具結，兩者性質相同，且應具結之事項範圍，均涉及被提名人之資格與適任性審查之相關問題。所不同者，依本項規定應為具結之時點，係被提名人列席立法院全院委員會或相關委員會之人事審查程序前，而職權行使法第29條之1第3項規定所要求之具結時點，則為被提名人提出書面答復內容之同時。就此而言，本項所定被提名人之真實性具結義務，其應具結之範圍，相較於職權行使法第29條之1第3項所定之真實性具結義務，更為廣泛與不特定。【184】



從而，基於職權行使法第 29 條之 1 第 3 項課予被提名人有真實性具結義務部分之規定，逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍之相同理由（見本判決理由第 174 段及第 175 段理由），本項規定亦逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【185】

#### 4.第 30 條之 1 規定【186】

##### (1)第 1 項規定部分【187】

本項規定：「被提名人拒絕依第 29 條之 1 第 2 項規定答復問題或提出相關資料，拒絕依該條第 3 項規定提出結文、或拒絕依前條第 3 項規定具結者，委員會應不予審查並報告院會。」其中關於「被提名人……拒絕依該條第 3 項規定提出結文、或拒絕依前條第 3 項規定具結者」部分之規定，由於職權行使法第 29 條之 1 第 3 項規定中，除要求被提名人於提出相關資料時，應就絕無提供虛偽資料具結部分未違憲外，其餘部分之規定，及第 30 條第 3 項之規定，均經本庭審查認定為違憲，應失其效力，是本項此部分規定，自亦隨同失效，已非本項規定適用範圍。又，被提名人固不負有依第 29 條之 1 第 2 項規定，答復問題或提出相關資料之義務，惟立法委員仍得於行使人事同意權，為同意或不同意之表決時，就此為自主評價，是本項規定關於「被提名人拒絕依第 29 條之 1 第 2 項規定答復問題或提出相關資料，……委員會應不予審查並報告院會」部分，乃立法院就其人事同意權之行使所為自我規範之規定，屬國會自律範疇，本庭爰予尊重，原則上不生違憲問題，惟立法院仍應適時行使其人事同意權，作成決議。如委員會就被提名人不予審查，立法院院會因而消極不行使人事同意權、其行使受到妨礙或擱置，致使立法委員均無法為同意權案之投票，並因此使相關機關因人事懸缺而難以有效行使職權，發揮功能者，立法院即違反其憲法忠誠義務，乃憲法所不許，已非其國會自律範疇（釋字第 632 號解釋意旨參照）。【188】

##### (2)第 2 項規定部分【189】

本項規定：「被提名人違反第 29 條之 1 第 3 項或前條第 3 項規定，於提出結文或具結後答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料者，委員會應不予審查並報告院會。經院會決議者，得處新臺幣 2 萬元以上 20 萬元以下之罰鍰。」就被提名人依規定具結後有答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料之情事時，除明定委員會應不予審查並報告院會外，並得經院會決議，對被提名人裁處罰鍰。其中有關「委員會應不予審查並報告院會」部分，應與同條第 1 項之相同規定，為相同之評價，亦即其規定乃屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題，惟立法院仍應適時行使其人事同意權，作成決議，否則即有違反憲法忠誠義務之虞（見本判決理由第 188 段理由）。【190】

至本項後段得對被提名人裁處罰鍰之規定，查被提名人於人事審查程序上，如有所謂答復不實、不提供資料或提供虛偽資料等情事，致立法委員對其資格與適任性存有疑慮者，立法委員自有投票不同意其人事任命之權力，亦僅

得以此方式反對被提名人之人事任命，除此之外，立法院並無其他得對被提名人行使之權力，更無對被提名人施以法律制裁之權限與正當性，已如前述（本判決理由第 160 段理由參照）。立法院以本項規定，自我授權得以決議，就被提名人於人事審查程序中之特定行為裁處罰鍰，僅就此而言，本項規定即已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍而違憲。況作為本項後段所定裁罰要件之職權行使法第 29 條之 1 第 3 項規定中，除要求被提名人於提出相關資料時，應就絕無提供虛偽資料具結部分未違憲外，其餘部分之要求具結規定，及第 30 條第 3 項之要求具結規定，均經本庭審查認為違憲，則本項規定以該等違憲之規定，作為裁處罰鍰之前提要件，與此範圍內，其規定自同屬違憲。【191】

綜上，本項前段規定屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題。惟立法院院會尚不得因委員會不予審查，即不行使其人事同意權，否則即屬違反其憲法忠誠義務，為憲法所不許。本項後段規定逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【192】

(3)第 3 項規定部分【193】

本項規定係關於依本條第 2 項規定所為罰鍰處分之救濟程序規定，乃第 2 項規定之附屬性規定。第 2 項規定既已違憲，失其效力，本項規定即失所依附，亦應一併失其效力。【194】

(三) 審查結論【195】

1. 職權行使法第 29 條第 3 項規定，屬國會自律範疇，尚不生抵觸憲法問題。【196】
2. 同法第 29 條之 1 第 1 項規定，對提名機關並無拘束力。於此前提下，其規定尚不生抵觸憲法問題。【197】
3. 同法第 29 條之 1 第 2 項規定，整體觀之，其規範意旨在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬委員會審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生抵觸憲法問題。【198】
4. 同法第 29 條之 1 第 3 項規定，除要求被提名人於提出相關資料之同時，應就絕無提供虛偽資料具結部分，尚無違憲之虞外，其餘部分之規定，均逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【199】
5. 同法第 30 條第 1 項規定尚不生抵觸憲法問題。同條第 3 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【200】
6. 同法第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項前段規定，屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題。惟立法院院會尚不得因委員會不予審查，即不行使其人事同意權，否則即屬違反其憲法忠誠義務，為憲法所不許。【201】
7. 同法第 30 條之 1 第 2 項後段規定，逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定應一併失其效力。【202】

五、職權行使法關於調查權之行使部分：第 45 條、第 46 條、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 3 項、第 4 項、第 5 項、第 50 條之 2 規定【203】

(一) 審查原則【204】

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，其職權範圍除議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案外，亦包括依憲法規定行使人事同意權、監督行政院施政等議決國家重要事項之權。立法院為能有效行使上開憲法所賦予之職權，本其固有之權能，自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡國家最高民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能，是立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力(釋字第 585 號解釋意旨參照)。

【205】

立法院調查權既係為輔助立法院憲法職權之行使，其本身並不具獨立之目的，其行使即應與立法院憲法職權之行使所涉特定議案有重大關聯且必要，且不得逾越立法院憲法職權範圍；於涉及其他憲法機關部分，應受憲法權力分立與制衡原則之限制；於涉及人民部分，則應符合憲法對人民相關基本權之保障規定，如正當法律程序、法律明確性與比例原則等要求。準此，立法院調查權之行使應符合下列要求，釋字第 585 號解釋應予補充：【206】

1. 立法院調查權行使主體及其組成【207】

立法院調查權乃立法院所享有之權力，其行使除得由立法院就特定調查目的與事項，制定專法予以規範外，應由立法院以決議設立任務型調查委員會，並以立法委員為成員，就立法院決議通過之調查權行使目的、調查事項範圍及其他重要事項，具體執行調查程序，其最終調查結果則為立法院行使其憲法職權之特定議案審議之參考。鑑於立法院之憲法職權不得概括委託其內部委員會行使，調查委員會就調查權行使之重要事項，尤其調查目的、事項範圍與課予人民協助調查義務之要件與範圍等，均應經院會決議明確授權，始得為之。此外，調查委員會之組成，應保障少數立法委員之參與權。【208】

2. 立法院調查權得調查事項之範圍及其界限【209】

就立法院調查權之行使要件及其調查事項範圍而言，首先，立法院調查權之行使，不得逾越立法院之憲法職權範圍，其所欲調查之事項，須與其行使議決法律案、預算案等憲法職權所涉特定議案有重大關聯且有調查之必要。其調查事項是否與立法院憲法職權行使所涉特定議案有重大關聯，應就特定議案之目的及範圍論斷之(釋字第 729 號解釋意旨參照)。【210】

其次，立法院調查權之行使，應受憲法權力分立與制衡原則之制約。凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如包括各級法院與檢察機關在內之司法機關、考試院、監察院，其行使職權之相關事務及其處理、職務相關案卷資料等，均非立法院調查權所得調查之事項範圍(釋字第 325 號解釋意旨參照)。上開機關依憲法規定應獨立行使職權之成員，包括司法院大法官與各級法院法官(憲法第 80 條規定參照)、考試委員(憲法第 88 條規定參照)及監察委員(憲

法增修條文第7條第5項規定參照），亦不得為立法院調查權行使之對象，且不負有協助立法院調查權行使之義務。再者，立法院調查權之行使，亦不得對上開憲法機關權力之行使造成實質妨礙。【211】

由於立法院憲法上核心職權，如議決法律案、預算案、條約案與監督行政院施政等，均與政府施政與行政權之運作密切相關，是立法院調查權所得調查之事項，通常係針對政府施政。惟行政院之施政雖須對立法院負責，行政權之運作仍享有一定自主形成政策並自我負責之空間，屬行政權之權力核心範圍；行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，例如涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項，有關政策形成過程之內部討論資訊，以及有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊等，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權（釋字第585號解釋意旨參照），立法院對此應予適當之尊重。是立法院行使調查權涉及上述事項，而行政院認屬涉及行政特權之範疇，或屬行政特權領域而不得對外公開之資訊者，自得本於憲法機關之地位表示其反對立場。【212】

立法院調查權行使所欲調查事項，涉及司法案件而在法院審理中時，基於司法審判權乃司法院所屬各級法院之核心職能，專屬應獨立審判之法官行使，不受任何干涉或妨礙，為維護法院獨立審判之憲法要求，立法院就此類事項，不得行使調查權。立法院已成立調查委員會行使調查權中，其調查事項嗣後成立司法案件，於法院審理中時，基於相同理由，立法院亦應主動停止調查。【213】

立法院行使調查權所欲調查事項，與檢察機關偵查中案件範圍重疊時，立法院固非不得行使調查權，惟不得影響檢察機關犯罪偵查權之運作，是立法院調查權行使之範圍與方式應受限制，凡屬檢察機關要求偵查中被告或證人應保密事項，立法院即不得命其出席調查程序並提供證言或陳述。如立法院已開始行使調查權之事項，檢察機關始為相關犯罪偵查者，亦同。【214】

監察院為國家最高監察機關，其為行使憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權等監察權，依憲法第95條、第96條規定，享有文件調閱權與調查權，亦屬為行使其憲法職權所必要之輔助性權力。由於立法院與監察院憲法職權、功能與任務均不同，立法院調查權與監察院調查權作為各該憲法機關行使其職權之輔助性權力，其功能與目的自隨之不同，其非不得平行行使，原則上不生相互排斥問題。惟立法院與監察院分別行使調查權，而其所調查之事項相同時，因兩院調查權之行使而受詢問之關係人或受調閱文件、資料之相關機關，即可能因義務重複而蒙受職權行使與職務履行上之不利，是立法院與監察院先後就同一事項行使調查權時，均應審慎衡酌行使調查權之必要性，並避免過度干擾相關機關或人民。【215】，重製必究！

基於憲法權力分立與制衡原則，所有憲法機關之地位平等，各本於憲法所賦予之職權而運作，並依憲法規定各自承擔憲法任務與功能，發揮國家權力分工與制衡之效。立法院雖為國家最高民意機關，亦無當然凌駕其他憲法機關而行使其職權之地位。是立法院行使調查權所欲調查之事項範圍，經其他憲法機關或

受憲法保障得獨立行使職權之國家機關，主張屬其自始不受立法院調查權所及之職權範圍、調查事項涉及相關憲法機關之憲法職權核心領域，或立法院調查權之行使，將對其他憲法機關憲法職權之行使造成實質妨礙，因而明示反對者，基於立法院與其他憲法機關間之平等地位，尚無從推定立法院調查權得優先於其他憲法機關或國家機關而行使。此類立法院與其他憲法機關或國家機關就立法院行使調查權所生爭議，性質上乃屬憲法爭議，自應由發生爭議之相關機關循合理之政治途徑協商解決之，其仍未果者，則應由擬行使立法院調查權之立法院，依法循憲法訴訟途徑，聲請憲法法庭審理解決之。掌有立法權之立法院尚不得立法自我授權其調查權行使之優越性，要求反對其調查權行使之其他憲法機關或國家機關應主動起訴排除立法院調查權之行使。【216】

### 3. 立法院調查權行使之方式、程序、強制手段及其限制【217】

立法院調查權之行使，目的是為取得擬調查事項之必要資訊，以釐清特定議案之相關事實或案情，藉以輔助立法院就特定議案所涉相關憲法職權之有效行使，因此，調查權行使之方式，即為調查委員會就調查事項取得必要資訊之方法。一般而言，取得資訊之方法不外有二：一是獲取相關文件、資料，二是對人詢問，取得其答詢內容與意見陳述以為佐證。立法院行使調查權，以獲取必要資訊之手段，即為文件資料之調閱、獲取，及詢問相關人員。【218】

#### (1) 文件、資料調取權【219】

立法院為取得與其憲法上職權行使有重大關聯之必要資訊，得經院會或委員會之決議，向有關機關行使參考資料獲取權，請求其提供相關參考資料；必要時得經院會決議，向有關機關調閱文件原本，業經釋字第 325 號解釋明確闡釋。由於調閱文件之目的係在獲取文件中之資訊，而文件原本，或與原本內容相符之複本、繕本、影本均可提供相同之資訊，是立法院向有關機關調閱文件者，不論調閱文件之原本、複本、繕本或影本，均應經院會決議，始得為之，於此範圍內，釋字第 325 號解釋應予補充。【220】

此外，為維護檢察機關犯罪偵查權之行使，立法院固不得調閱檢察機關偵查中之相關卷證，惟偵查終結後，經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，與立法院憲法上職權行使之特定議案有重大關聯且必要時，得經立法院院會決議調閱之。至調閱與偵查卷宗文件原本內容相符之影本，因影本所表彰文書之內容與原本相同，亦應經立法院院會決議，始得為之，均經釋字第 729 號解釋詳予闡明。【221】

上開參考資料獲取權、文件調閱權及已偵查終結案件卷證調閱權（以下合稱文件、資料調取權），均屬立法院本於其憲法職權所得享有之輔助性權力，是立法院為行使調查權，自得以文件、資料調取權為取得調查事項所需相關資訊之手段。惟立法院所設立之調查委員會，性質上係屬立法院內部之特種委員會，尚不得逕為行使專屬於立法院享有之文件（含原本及與原本內容相符之複本、繕本、影本）與偵查終結卷證（含原本及與原本內容相符之影本）調閱權。因此，立法院調查委員會欲調閱有關機關之文件原本及與原本內容

相符之複本、繕本或影本、已不起訴處分確定或已結案之偵查卷證資料原本或與原本內容相符之影本者，仍須經院會決議，始得為之，調查委員會尚無權自行決議調取。【222】

立法院之文件、資料調取權，既屬立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，其行使對象須為立法院對之享有監督權，其應依憲法規定對立法院負責，且對被索取或調閱之文件或資料具有法令上之支配管領力之政府機關，主要即行政院、行政院各部會及所屬下級機關。基於權力分立與制衡原理，立法院為行使調查權，就受行政院或行政院各部會所實質監督之組織（如國營事業等），亦得依所欲調取之文件、資料屬性，分別由立法院院會決議或調查委員會決議，向各該組織之實質監督機關，調取各該組織所保有之相關文件、資料。又，立法院之文件、資料調取權行使之客體，係有關機關依法保有之公文、法律文書等相關文件與職權領域相關資料，而該等文件資料尚非機關內之人員個人，包括機關首長，所得恣意支配者，因此，立法院自不得要求有關機關、組織內之個別公務員提供相關文件或參考資料。【223】

立法院於合於相關憲法意旨之前提下，其文件、資料調取權之行使，如同立法委員行使質詢權以取得問政資訊般，亦應受到相同之限制，亦即凡立法院所欲調取之文件、資料等，屬行政特權領域得不對外公開者、其內容涉及第三人受憲法保障之基本權範圍，且應優先於立法院資訊取得權而受保護者、涉及國家安全、國防軍事、兩岸外交領域之國家機密事項，或文件資料掌有機關就該等文件資料，依法或依契約負有保密義務者，立法院或其委員會，包括調查委員會，向有關機關調閱文件或請求提供資料，即應受到一定限制（本判決理由第 103 段至第 105 段理由參照）。於上述情形下，被要求提供資料或被調取公文文件之機關，於提供充分理由說明後，自得一部或全部不予提供。立法院與有關機關就此發生權限爭議時，除由立法院與有關機關所屬最高國家機關協商解決，或依憲法相關途徑處理外，立法院自得於協商未果時，依法向本庭聲請為機關爭議之判決。【224】

上述立法院所享有之文件、資料調取權，係針對政府部門所行使之權力，而人民於憲法上對立法院並不負有配合其職權行使之憲法義務，特定人民及其所製作或持有之特定文件或資料，亦與立法院憲法職權之行使無直接關聯，立法院自無為行使其憲法職權而強行取得私人所有特定文件、資料之憲法權限。是立法院尚不得本於其憲法職權，逕行要求人民（包括自然人、公司等私法人或非法人團體等私法組織）提供其所有之文件、資料；立法院為行使調查權所設之調查委員會，自亦無此等憲法權限。【225】

至立法院如非逕以其憲法職權之行使，作為課予人民提供文件、資料義務之依據，而係行使立法權，立法課予無憲法義務之人民有配合立法院調查權之行使，而提出其所有或管領之文件、資料、檔案或物件等於調查委員會之法律義務者，課予該等法律義務之規定，依各該文件、資料之屬性及其提出於調查委員會所生之影響，將構成對被課予提出義務之人民受憲法保障之各種重

要基本權，諸如隱私權、資訊隱私權、營業秘密、秘密通訊自由、職業自由或營業自由等之干預。又私人所有之文件、資料涉及隱私或具有機密性質者，一旦對外揭露，其秘密性即可能自此喪失，當事人因此所蒙受之損害恐無回復可能，影響極鉅。是立法者立法課予人民有配合立法院調查權之行使而提出文件、資料或物件等義務者，其規定自須符合法律明確性、正當法律程序與憲法比例原則之要求，始與憲法無違。【226】

就法律明確性之憲法要求而言，課予人民提出文件、資料等義務之法律規定，其義務成立要件、範圍、義務排除事由、權利保護機制等，均須有具體明確之規範，並使受規範對象得以預見其義務範圍，且個案中人民是否違反法律所定義務，得由法院審查確認者，該等義務課予規定始不違反法律明確性之憲法要求。【227】

就憲法比例原則之要求而言，查人民於憲法上本無配合立法院調查權之行使而提出其所有文件、資料等之憲法義務，已如前述。次查，立法院就涉及自身憲法職權行使之涉己事務，即立法院調查權之行使，行使其立法權，以限制人民相關基本權之方式，課予其向自己或自己內部之調查委員會提出文件、資料等憲法所無之法律義務者，此等限制人民基本權之法律規定，其適用權係專屬於立法者自己；換言之，負有具體法律義務，因而相關基本權受到限制之特定人民，係由、亦僅得由立法院於行使調查權時，適用自己所制定之法律規定予以選定。從而，立法者形同以當事人之姿，立法自我授予專屬自己行使之限制特定人民憲法相關基本權之權限。此種立法者為涉己事務之行使所定，且僅立法者自己有權適用之限制人民基本權之法律，相較於其他限制人民基本權之一般性、抽象性法律，自應受到憲法比例原則更嚴格之要求。此外，人民如被迫對外提出文件、資料，可能蒙受無可彌補之損害。綜上，課予人民向立法院或其調查委員會提出文件、資料義務之法律規定，應符合憲法比例原則嚴格之要求。【228】

準此，立法者課予人民向立法院或其調查委員會有提出文件、資料義務之立法目的，須為追求憲法上特別重要公共利益，僅為有利於立法院行使調查權，以輔助立法院相關憲法職權之行使，尚難謂屬合憲正當之目的。其次，立法所採課予人民提出文件、資料義務之手段，其義務之成立及其範圍，須符合達成立法目的所必要，且對人民相關基本權侵害最小之要求，原則上應限於系爭相關文件、資料就所調查事項之釐清，具有不可替代性，且課予人民提出文件、資料之義務範圍，對義務人而言，須具期待可能性，而為其可合理承受者。此外，相關法律並應明定相當於證人拒絕證言權之文件、資料提出義務排除事由。是凡立法課予人民有向立法院調查委員會，提出文件、資料之一般性、概括性義務，欠缺義務成立要件與義務排除事由之明確規定者，其立法即有違憲法比例原則之要求。【229】

基於憲法正當法律程序原則之要求，法律規定課予人民有向立法院調查委員會提出文件、資料之義務者，尚須明定具體個案中課予義務人特定文件、資

料提出義務之程式、程序、義務人履行義務之方式與期限、義務人不服時之異議程序與救濟程序等，其義務課予之規定始與憲法正當法律程序之要求無違。【230】

## (2)詢問權【231】

立法院為行使調查權之必要，於符合憲法要求之前提下，得經院會之決議，要求與調查事項有重要關聯之相關人民或政府人員，提供證言或陳述意見，乃立法院調查權所涵蓋之詢問權，屬調查方法之一，業經釋字第585號解釋所明確肯認，惟詢問權之行使，依行使對象之不同，仍應滿足各種憲法要求與限制。【232】

鑑於立法院調查權之行使，具有對事不對人之性質，與監察院調查權可能對事、也可能對人行使不同，是其詢問權行使之對象，即被詢問人，本質上係協助立法院調查權行使之證人性質，其中除針對調查事項應證事實為證言之證人外，亦包括提供專業鑑定意見或專業學術意見之專家證人，應屬調查程序之第三人或關係人，而非被調查之當事人，是調查程序中之被詢問人均應享有憲法相關基本權之保障，立法院調查權之行使涉及干預被詢問人憲法相關基本權者，除應以符合法律明確性要求之法律明定相關要件與效力外，尚須符合憲法比例原則與正當法律程序之要求，始與憲法無違。【233】

調查程序中詢問權之行使，依詢問對象為政府人員或人民之不同，其所應符合之憲法要求、行使程序、範圍及其限制等，亦有差異，分述如下。【234】

### A.以政府人員為被詢問人【235】

立法院為行使調查權，經院會決議，以政府人員為詢問對象，要求就其職務上涉及調查事項之特定重要問題，陳述證言或表示意見者，由於立法院調查權行使對象之政府人員，最終係歸屬由應對立法院負責之行政院指揮監督，並由行政院院長擔負行政一體之總體政治責任，因此，政府人員除有正當事由外，有應立法院之要求，依法接受調查委員會之詢問，而為作證或表示意見之義務。此等立法院行使調查權所得享有對政府人員之詢問權，性質上係屬責任政治下，立法院作為國家最高民意機關，對政府施政之監督手段之一種，受詢問之政府人員因此所負之出席作證義務，乃民主政治之政治責任範疇，與法律責任無涉。【236】

### B.以人民為被詢問人【237】

就以人民為詢問權行使對象部分，其與政府人員不同的是，人民於憲法上對立法院並不負有配合其職權行使之憲法義務，是立法院為行使調查權，就涉及調查事項之特定重要問題，有以人民為證人提供證言或陳述意見之必要者，應就課予人民受詢問義務之要件與範圍，以法律為明確規範，或由立法院以決議明確定之，並應符合憲法比例原則與正當法律程序之要求，始得課予特定人民出席調查程序而為作證之義務。【238】

申言之，法律課予人民出席調查程序，依調查委員會之詢問而提供證言或陳述意見之義務者，如同人民依各訴訟法之規定，於他人之訴訟原則上有



為證人之義務（民事訴訟法第 302 條、行政訴訟法第 142 條及刑事訴訟法第 176 條之 1 規定參照）般，涉及對人民受憲法保障之一般行為自由與不表意自由之限制。由於法治國家所有涉及具體、個案性之公權力行使，原則上均須以證據認定應證事實，人證即為基本證據方法之一，且如屬應證事實之證明所需之關鍵性、不可替代性證人，其作證往往為相關公權力依法行使所不可或缺之前提。基此，課予人民為證人義務之法律規定，固然限制其不為證人與不為證言之一般行為自由與不表意自由等基本權，惟其目的係為實現公權力依法行使之法治國要求，屬憲法上重要公共利益。又，證人係就其經歷之事實或基於其專業知能而為證言或陳述專業意見，其作證內容均來自證人一身專屬性之記憶或知能，僅需不為證言即可保護自己之人格尊嚴、隱私權或營業秘密等重要權益。是如相關法律就證人得拒絕證言與得不為具結之事由詳為規定，藉此充分保障證人之人格尊嚴、隱私權、營業秘密、不表意自由與不自證己罪等相關基本權不受危害，則課予人民為證人並為證言義務之法律規定，即無違反憲法比例原則之慮。【239】

立法院行使調查權，係為釐清所調查事項之事實與內容，除有以涉及所調查事項應證事實之人民為證人之必要外，依調查事項之屬性，亦可能有以具相關專業知能之人民為專業證人之必要；就此而言，立法院為行使調查權而以人民為證人之需求，與其他公權力機關尚無本質不同。是立法院就其調查權之行使，立法課予人民有為證人而受詢問之義務者，如已充分保障其得正當拒絕證言與得不為具結之權利，基於上述相同理由，其義務課予規定原則上即無違反憲法比例原則之慮。惟自人民角度觀之，鑑於人民於立法院調查程序之作證，係屬協助立法院行使調查權之性質，究與人民於他人之各類訴訟作證之情形，得倚賴法院之保護大有不同，是立法院調查程序之證人理應受到法制上更強之保護。又人民作為立法院調查程序之證人，除可能係針對調查事項相關事實而為證言外，亦可能係基於其與調查事項之釐清所需學術、技藝或職業而為專業意見之陳述。因此，負有於立法院調查程序出席作證義務之人民，其應享有不低於各訴訟法所定關於證人與鑑定人權益之保障，包括證人應否具結之規定、拒絕證言權與鑑定人拒絕鑑定權等。【240】

此外，立法院為行使調查權，課予人民出席調查程序而為證言或陳述意見之證人義務者，尚須符合憲法正當法律程序之要求。首先，課予特定人民出席立法院調查程序提供證言或陳述意見者，應經立法院院會之決議，調查委員會並應就調查事項、應證事項及其拒絕證言之權利、事由等有關證人權利義務事項詳為通知。其次，由於立法院調查程序中對證人之詢問權，係由立法委員組成之調查委員會行使，其非屬專業法官，通常不具法律專業知識，人民作為證人依法可享有之權益即可能無法及時有效受到保障。因此，基於證人作證受憲法保障之各種基本權，包括人格權、隱私權、資訊隱私權、職業或營業自由、不表意自由、不自證己罪等，所包含之正當

程序之保障，被要求出席立法院調查程序而為作證之被詢問人，應享有偕同律師或專業人士出席作證之權利。【241】

立法院為有效行使調查權，就有作證義務之政府人員或人民，無正當理由，拒絕出席調查程序作證，致妨礙立法院調查權之行使者，非不得以法律明定由立法院院會決議，對之科處罰鍰，以為強制其出席調查程序作證之不得已手段，惟此等強制手段僅得針對拒絕出席調查程序者；如人民於調查程序中，就特定事項主張有拒絕證言之權利而拒絕證言，或調查委員會認其證言有虛偽不實情事，致生爭議者，立法院尚不得逕行對之科處罰鍰，其爭議仍應由立法院循適當之司法途徑起訴解決。於上述範圍內，釋字第 585 號解釋應予補充。【242】

，受處分人不服立法院所為裁罰處分者，自得循立法院雖非形式意義之行政機關，其經院會決議對人民科處罰鍰，性質上仍屬行政裁罰處分，應有行政罰法相關規定之適用行政救濟程序請求救濟。【243】

立法院為行使調查權，依法律規定之要件及程序，課予原不負憲法上協助調查義務之人民，於調查程序接受詢問與作證之義務者，就個案人民而言，已蒙受特別犧牲，就此，立法院除應負擔調查程序所生必要費用外，對人民之特別犧牲亦應予適當之補償。【244】

## (二) 本庭之審查【245】

### 1. 第 45 條規定【246】

#### (1) 第 1 項規定部分【247】

本項規定：「立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得經院會決議，設調查委員會，或得經委員會之決議，設調查專案小組，對相關議案或與立法委員職權相關之事項行使調查權及調閱權。」其中經委員會之決議，得設調查專案小組，行使調查權與調閱權之規定部分，違反立法院調查權乃立法院行使其職權之輔助性權力，應由立法院自為行使之憲法要求，是本項此部分之規定抵觸憲法意旨，應自本判決宣示之日起失其效力。【248】

由於本項規定係調查專案小組之設立依據，此部分規定既經本庭審查認定違憲，應失其效力，則本案其餘審查標的中涉及調查專案小組之規定者，即本條第 2 項、第 3 項後段、第 46 條、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 50 條之 1 第 3 項、第 5 項及第 59 條之 1 第 1 項，均屬違憲且失所依附，應一併失其效力。另職權行使法中非屬本案審查標的之條文中，亦涉及調查專案小組之規定者，即第 46 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 49 條第 2 項、第 3 項、第 50 條之 1 第 1 項、第 51 條及第 53 條規定中，有關調查專案小組部分，亦均失所依附，立法者修法時應一併檢討修正，併此指明。【249】

本項其餘規定部分，查立法院為行使其議決法律案、預算案等特定議案之憲法上職權，就與該特定議案有重大關聯且有必要調查、釐清之事項，得經院會之決議，設立調查委員會，具體執行經院會決議之調查權行使相關事項，業經釋字第 585 號解釋所確立，亦為本庭所支持，已如前述。是立法院就與

其憲法職權行使之特定議案有重大關聯，且有調查必要之事項，始得成立調查委員會，行使調查權。僅涉及相關議案之事項，或未有特定議案而僅與立法委員職權相關之事項，尚不符合立法院得成立調查委員會，行使調查權（含調閱權）之要件。於此前提下，本項其餘部分之規定，始不生牴觸憲法問題。

【250】

(2)第2項規定部分【251】

本項規定：「調查委員會或調查專案小組得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件；聽證相關事項依第9章之1之規定。」其中有關調查專案小組部分規定違憲，應失其效力，已如前述。其餘規定部分則係有關調查委員會權限之概括性、原則性規定。【252】

就其中有關調查委員會「得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」部分之規定，查立法院欲向有關機關行使其參考資料獲取權者，固經院會或委員會之決議即得為之，惟如擬向有關機關調閱其掌有之文件原本或與原本內容相符之複本、繕本、影本，以及向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定，或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證原本，或與卷證原本內容相符之影本，則均須經院會決議，始得為之（見本判決理由第220段至第222段理由）。基此，本項規定授權調查委員會得要求有關機關提供之參考資料，自不包括上開應經院會決議始得調閱之文件與偵查卷證（含原本、複本、繕本及影本），且其要求提供之參考資料所涉及事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者。於此前提下，此部分之規定尚不生牴觸憲法問題。【253】

本項有關調查委員會「得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部分之規定，係授權調查委員會得舉行聽證，並得要求有關人員出席提供證言及資料、物件。查「有關人員」一詞包括政府人員與一般人民在內。就政府人員而言，基於行政院向立法院負責之責任政治之要求，政府人員原則上負有出席立法院調查程序並為作證之憲法義務，惟不負有提供資料、物件之義務，已如前述（本判決理由第223段及第236段理由參照）。是此部分規定中，要求政府人員提供資料、物件部分，已逾越立法院調查權之權限範圍。就一般人民而言，其於憲法上並不負有配合立法院職權行使而提供文件、資料或物件，或出席調查程序作證之憲法義務。立法院如欲課予人民有出席調查程序作證，與提供資料、物件於調查委員會之義務者，由於涉及對人民相關基本權之限制，應以法律明確規定其義務內容、範圍及義務排除事由等重要事項，且符合憲法比例原則、正當法律程序之要求，始得為之（本判決理由第226段至第230段、第238段至第241段理由參照）。本項規定性質上係立法院逕行授權調查委員會得一般性、概括性要求人民出席調查程序提供證言，及提供資料、物件，就此而言，其規定已逾越立法院憲法職權範圍。況其規定內容亦與限制人民基本權所須符合之憲法法律明確性、比例

原則與正當法律程序等要求不合，亦不得作為課予人民相關義務之法律依據。

【254】

綜上，本項關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」部分之規定，其要求提供之參考資料所涉及事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者；於此前提下，此部分之規定尚不生抵觸憲法問題。另本項關於調查委員會得「要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部分之規定，除要求政府人員出席提供證言部分，尚不生抵觸憲法問題外，其餘有關要求政府人員提供資料、物件，及要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，均與立法院調查權行使之憲法要求不合，而逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【255】

至本項規定關於「得舉行聽證……聽證相關事項依第9章之1之規定」部分，於第9章之1之規定不抵觸本判決意旨之範圍內，係立法院於其國會自律範疇，就調查權行使之程序形式所為規定，自不生抵觸憲法問題。【256】

(3)第3項規定部分【257】

本項規定：「調查委員會之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由院會議決之。調查專案小組之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由委員會會議決之。」其中前段規定部分，應經院會議決之調查事項（含範圍）、目的及方法，尚須具體明確，俾利據以判斷調查權之行使是否與立法院職權之行使有重大關聯（釋字第729號解釋意旨參照）；其調查方法涉及課予政府人員或人民提供證言或陳述意見之協助調查義務者，其對象與義務範圍等重要事項，亦均須經院會議決之。於此前提下，此部分之規定始不生抵觸憲法問題。本項後段有關調查專案小組部分之規定違憲，應失其效力，已如前述。【258】

又立法院依本條規定發動調查權而設調查委員會，經其他憲法機關主張其有逾越憲法上權限等情事而表示反對，致生權限爭議者，相關憲法機關自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理。協商未果者，立法院作為發動憲法職權之行使，致引發權限爭議之一方，自得依憲訴法第65條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。於上開權限爭議經相關機關協商、以其他適當途徑處理或經本庭依聲請為機關爭議之判決前，立法院尚不得逕為調查權之行使。【259】

2.第46條規定【260】

本條規定：「（第1項）調查委員會或調查專案小組之設立，均應於立法院會期中為之。但行使調查權及文件調閱權之時間不在此限。（第2項）調查委員會及調查專案小組於議案調查完畢並提出調查報告、調閱報告及處理意見後即行解散，或於該屆立法委員任期屆滿時自動解散。」其中涉及調查專案小組部分違憲，應失其效力，已如前述。其餘規定部分原則上屬立法院國會自律範疇，尚不生抵觸憲法問題。【261】

### 3.第 46 條之 2 第 2 項規定【262】

本項規定：「裁判確定前之訴訟案件就其偵查或審判所為之處置及其卷證，立法院不得行使調查權。尚未確定之訴願事件，或其他依法應獨立行使職權之機關本於職權處理中之案件，亦同。」依此，立法院就下列事項，均不得行使調查權：(1)檢察機關或法院於訴訟案件裁判確定前之偵查或審判階段，就該案件所為之處置及其卷證；(2)訴願事件確定前，有權機關本於職權，就該事件所為之處置及其卷證；(3)其他依法應獨立行使職權之機關，至少應包括監察院、考試院就考試事項及行政院所屬獨立機關，本於職權，就特定事件於確定前所為之處置及其卷證。簡言之，依本項之規定，有權機關就上開訴訟案件或事件，於相關偵查、訴訟或行政程序中所為之處置及因此所生卷證，均非屬立法院調查權所得調查之事項範圍。【263】

自本項規定之規範意旨觀之，其應係具體化釋字第 325 號解釋針對立法院向有關機關就議案涉及事項，行使文件、資料調取權所示憲法界限之意旨。基此，凡國家機關獨立行使職權受憲法保障之人員，包括法官、檢察官、考試委員、監察委員在內，其既應獨立行使職權，自必須在免於外力干涉下獨立判斷；因此，司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，無論監察院對之行使調查權，抑或立法院之調閱文件資料，均應受限制（釋字第 325 號解釋意旨參照）。基於上述相同理由，立法院調查權之行使，亦應同受限制，即立法院不得就上開事項行使調查權。【264】又憲法係保障上述相關人員獨立行使職權，就個案事項免於受外力干涉，而為自主評價判斷，是凡屬上開獨立行使職權人員，就個案事項所為之評價判斷，或足以表徵其評價判斷之程序中處置及其卷證，即不受立法院調查權所及，非以程序進行中為前提；於程序終結後，原則上亦有其適用。詳言之，司法機關審理或處理案件所表示之法律見解或事實判斷，不論於相關程序進行中，抑或於終結程序之檢察機關處分書或裁判書中所為，亦不論於偵查、審判程序中，或偵查終結、裁判確定後，立法院均不得行使調查權；考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，無論於相關程序中或於程序終結後，立法院均不得行使調查權；訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證，包括個案裁判確定前，檢察機關於偵查程序中、法官於審判中所為之處置及其卷證，無論於偵查程序中、偵查終結後、審判程序中，抑或裁判確定後，亦均不得成為立法院調查權所調查之事項。【265】

本項規定於符合上開意旨之前提下，固不生牴觸憲法問題，惟立法院調查權行使之限制，尚不以本項規定所列事項為限。基於權力分立原則及法院獨立審判之憲法要求，立法院除不得對本條所定事項行使調查權外，對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，以及經確定裁判判斷之事項，亦均不得行使調查權。【266】

#### 4.第 46 條之 2 第 3 項規定【267】

本項規定：「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。」係針對調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權著手處理相關案件之情形所為規範，亦即授權調查委員會得停止調查；依其文義，調查委員會亦不得不停止調查。

#### 【268】

惟所謂「其他依法應獨立行使職權之機關」，涵蓋廣泛，包括監察院、考試院（考試委員）、行政院所屬獨立機關、職司犯罪偵查之檢察機關以及從事審判任務之法院均屬之。其中，立法院對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，均不得行使調查權，已如前述。立法院成立調查委員會後，其調查事項嗣後始成立司法案件而於法院審理中者，基於相同理由，立法院亦應主動停止調查。於此情形下，立法院尚無不停止調查之權限。本項規定適用範圍未排除法院，於此範圍內，已逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。【269】

至立法院成立調查委員會後，法院以外依法應獨立行使職權之機關，亦本於職權開始處理相關案件之情形，立法院調查權原則上雖不得不停止調查，惟如其調查事項嗣後經檢察機關介入偵查時，應檢察機關之保密要求，利害關係人自得拒絕出席調查程序提供證言。【270】

綜上，職權行使法第 46 條之 2 第 3 項規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。立法院應儘速依本判決意旨修正，於修法完成前，立法院成立調查委員會後，其調查事項嗣後始成立司法案件而於法院審理中者，立法院應停止行使調查權。【271】

#### 5.第 47 條規定【272】

##### (1)第 1 項規定部分【273】

本項規定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權，得要求政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員於 5 日內提供相關文件、資料及檔案。但相關文件、資料及檔案原本業經司法機關或監察機關先為調取時，應敘明理由，並提供複本。」其中關於調查專案小組之規定部分違憲，應失其效力，已如前述。本文其餘部分之規定，主要係課予政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員，有依調查委員會之要求，限期提供相關文件、資料及檔案之義務；其課予義務之對象廣泛涵蓋公法領域之政府機關、部隊、公法人、公法團體，及私法領域之私人（含私法人）、團體；其所課予之義務範圍，則包括相關文件、資料及檔案。【274】

##### A.政府機關部分【275】，重製必究！

就本項本文規定關於「政府機關」部分而言，查立法院所成立之調查委員會，就與調查事項有重要關聯之特定參考資料，固得以決議要求行政院、行政院各部會及其所屬機關提供，且其所得要求提供之資料範圍，除上開機關所保有者外，尚包括受行政院或行政院各部會實質監督之組織所保有

之參考資料，惟不包括政府機關及由其所監督之組織所保有之文件（含原本、複本、繕本或影本），亦不包括檢察機關偵查中或已偵查終結案件之卷證（含原本或影本）。除檢察機關偵查中之卷證一律不得調閱外，立法院欲調閱上開文件或已偵查終結案件之卷證者，均應由院會決議，始得為之（本判決理由第 220 段至第 222 段理由參照）。是本項規定關於「調查委員會……為行使調查權，得要求政府機關……於 5 日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生抵觸憲法問題。【276】

#### B. 部隊部分【277】

本項本文規定中關於「部隊」部分，查「部隊」一詞，一般係指國防部所屬軍隊組織。而憲法明文規定總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥；其行使統帥權指揮軍隊，並直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。是國防部雖為行政院部會之一，但國防部所屬部隊，係由總統直接責成國防部部長，並由國防部部長命令參謀總長指揮，立法院尚無越過國防部部長與參謀總長而直接監督部隊之權，立法院所設立之調查委員會自不得越過國防部，直接課予部隊提供資料、檔案之義務，遑論向部隊直接調閱文件。況部隊所保有之文件、資料、檔案涉及軍事、國防機密者，立法院之調取權本即受到限制（本判決理由第 224 段理由參照）。綜上，此部分之規定已逾越立法院調查權之權限範圍。【278】

#### C. 法人、團體中之公法人、公法團體部分【279】

本項本文規定中關於「法人、團體」部分，其所稱「法人、團體」，自條文脈絡觀之，應係指有別於政府機關、部隊或社會上有關係人員之組織；依其法律屬性，可分為公法人、公法團體，與私法人、私法團體。【280】公法人係具有公法上人格，而得為權利義務主體者，並享有一定自治權能與公權力。我國現制下，公法人均是以團體方式組織之，均屬公法團體，最主要即為地方自治團體。地方自治團體設自治組織行使其自治權能，而其自治組織則由地方立法機關與地方行政機關組成，基於民意政治及責任政治之原則，實踐垂直權力分立下之權力監督與制衡，並依法受中央主管機關與行政院之監督；立法院就地方自治團體之自治運作，並不享有監督權限。鑑於立法院有權行使調查權之調查事項，應限於立法院有監督權或為議決法律案、預算案等特定議案所必要而有重大關聯之事項，立法院對地方自治團體既無監督權限，亦不得針對特定公法人而為個案立法，則立法院自不得對地方自治團體要求提供其所製作或持有之文件、資料及檔案（釋字第 498 號解釋意旨參照）。【281】

基此，本項本文規定關於調查委員會為行使調查權，得要求「法人、團體」於 5 日內提供相關文件、資料及檔案部分，其所定要求對象及於地方自治團體等具有自治權之公法人，於此範圍內，已逾越立法院調查權之權限範圍。【282】

#### D.人民部分【283】

「法人、團體」概念中所指涉之私法人、私法團體部分，與本項本文規定中所稱「社會上有關係人員」，應構成廣義「人民」概念，包括自然人、公司等私法人與非法人團體在內，有別於公法人與公法組織中之公職人員。依此，本項本文此部分之規定，係賦予立法院調查委員會有要求相關人民提供文件、資料及檔案之權限，亦即課予相關人民有應調查委員會之要求，提供文件、資料及檔案之義務。【284】

惟查，立法院之憲法職權中並不具得直接課予人民特定行為義務之權限，人民於憲法上亦不負有配合立法院行使其職權之義務。立法院如係立法強制人民應其調查委員會之要求，提供文件、資料及檔案，對人民之隱私權、資訊隱私權、秘密通訊自由、職業自由、營業自由及財產權等，均可能構成重大干預，甚或肇致無可彌補之損害，其規定應符合法律明確性、比例原則與正當法律程序等憲法要求，已如前述（本判決理由第 226 段至第 230 段理由參照）。然本項本文僅規定：「調查委員會……為行使調查權，得要求……法人、團體或社會上有關係人員於 5 日內提供相關文件、資料及檔案。」係授權調查委員會「為行使調查權」，即得要求人民提供相關文件、資料及檔案，變相課予人民有當然配合立法院調查權行使而提供文件、資料及檔案之義務，就此而言，本項此部分之規定已逾越立法院調查權之權限範圍。【285】

退一步言，即便將此部分之規定，視為係立法者立法課予人民向調查委員會提供文件、資料及檔案之法律義務之規定，亦即以課予義務方式限制人民相關基本權之法律依據，然其規定欠缺義務成立要件與範圍之明文，義務排除規定及基本權利保護規定亦均付之闕如，僅以此觀之，此部分之規定作為限制人民基本權之義務課予規定，已不符法律明確性及正當法律程序之憲法要求。於此情形下，亦無從基於憲法比例原則之要求，論斷其立法目的是否屬追求憲法上特別重要之公共利益、其所採手段是否屬達成目的所必要且對人民相關基本權侵害最小者。【286】

準此，本項本文要求包括私法人、私法團體及社會上有關係人員在內之人民，提供相關文件、資料及檔案部分之規定，違反憲法法律明確性與正當法律程序之要求，抵觸憲法相關基本權之保障意旨。【287】

又本項但書規定部分，其適用應以調查委員會有權調取相關資料、檔案之原本為前提；凡屬調查委員會不得逕行調取者，自始即不在本項但書規定範圍，如調查委員會不得逕向政府機關調取文件或偵查卷證，則亦無權調取與原本內容相符之複本。於上述前提下，本項但書規定始不生抵觸憲法問題。【288】

綜上，本項規定關於「調查委員會……為行使調查權，得要求政府機關……於 5 日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生抵觸憲法問題；本項但書於上開合憲範圍內之規定部分，亦



不生牴觸憲法問題。本項其餘部分之規定，除關於調查專案小組部分之規定，業經本庭認定違憲，失其效力外，均逾越立法院調查權之權限範圍，牴觸相關憲法意旨，自本判決宣示之日起，失其效力。【289】

(2)第2項規定部分【290】

本項規定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權於必要時，得詢問相關人員，命其出席為證言，但應於指定期日5日前，通知相關人員於指定地點接受詢問。」其中關於調查專案小組之規定部分違憲，應失其效力，已如前述。其餘規定部分，係授權調查委員會就相關人員享有詢問權，得通知其依指定時間地點，出席為證言；相關人員依此規定，即負有依規定出席為證言之義務。【291】

所謂相關人員，應包括政府人員及一般人民在內。就政府人員部分，原則上調查委員會為調查之必要，得經院會決議，對之行使詢問權，通知其出席為證言，已如前述（見本判決理由第236段理由）。【292】

就一般人民部分，查人民於憲法上對立法院並不負有配合其職權行使之憲法義務，是立法院為行使調查權，就涉及調查事項之特定重要問題，欲課予人民為證人提供證言或陳述意見之義務者，將涉及對人民憲法上一般行為自由與不表意自由之限制，是該等義務之課予，應以法律就義務要件與範圍，為明確規範，或由立法院以決議明確定之，並應符合憲法比例原則與正當法律程序之要求，已如前述（見本判決理由第238段理由）。【293】

基此，本項就調查委員會為行使調查權之必要，以人民為詢問權行使對象，命其出席為證言之規定，配合職權行使法第50條之1第2項所定，不得強迫證人為不利己之供述；同條第4項準用行政訴訟法關於拒絕證言事由之規定；同條第5項被詢問人得拒絕證言之規定；第50條之2所定，被詢問人得偕同律師或專業人員到場協助權；以及職權行使法第59條之6關於舉行聽證會之相關程序規定，其中書面應通知事項包括「表達意見或證言之事項」等規定，整體觀之，立法院立法課予人民出席調查程序為證言之義務規定，尚勉強符合憲法比例原則與正當法律程序之要求。惟立法院調查權之行使，欲以特定人民為證人，出席調查程序為證言者，仍應經立法院院會決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確定之（本判決理由第258段理由參照），立法院就此尚不得概括授權於調查委員會。【294】

綜上，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員與人民者，應經立法院院會之決議，且其出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確定之。於此前提下，本項規定除關於調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。【295】

(3)第3項規定部分【296】

本項規定：「被調閱文件、資料及檔案之政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員在調閱期間，應指派專人將調閱資料送達立法院指定場所，

以供參閱，由立法院指派專人負責保管。」本項規定係配合第 1 項規定所為，其效力應依第 1 項規定而定。是於第 1 項規定不生牴觸憲法問題之範圍內，本項規定亦不生牴觸憲法問題；第 1 項規定牴觸憲法部分，本項規定即失所依附，於此範圍內，應一併失其效力。【297】

#### 6.第 48 條規定【298】

##### (1)第 1 項規定部分【299】

本項規定：「政府機關或公務人員違反本法規定，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，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。」明定立法院有將政府機關或公務人員，移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾之權限。其中關於公務人員部分，查立法院為審議涉及其憲法職權行使之特定議案，固得向相關政府機關行使文件、資料調取權，調取與該特定議案有重要關聯之文件或資料。惟文件、資料調取權之行使對象，僅限於保有文件、資料，或對保有文件、資料之組織有實質監督權之相關政府機關，不及於機關所屬公務員；機關所屬公務人員，包括機關首長在內，均無權以個人身分對外提供機關所有之文件、資料；且職權行使法第 45 條第 2 項關於要求包括公務人員在內之相關人員，提供資料、物件之規定部分，業經本庭審查認定違憲而失其效力。據上，本項規定關於「公務人員違反本法規定，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」之要件規定部分，既屬違憲，則其法律效果，即立法院自我授權得移送監察院依法提出糾舉或彈劾之規定部分，亦屬逾越立法院憲法職權範圍而違憲。【300】

至本項關於政府機關部分之規定，即「政府機關……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，將其移送監察院依法提出糾正……」，查監察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，注意其是否違法或失職；監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善，憲法第 96 條及第 97 條第 1 項定有明文。依此，監察院糾正權係針對行政院與所屬各部會之工作。而立法院向政府機關調閱文件、資料及檔案，係基於行政院對立法院負責之憲法責任政治之要求，立法院向政府機關行使文件、資料調取權未果之爭議，乃屬憲政爭議，尚非監察院行使糾正權之範圍，立法院自無所謂移送權。【301】

退一步言，即便將本項「移送監察院依法提出糾正」之規定，解釋為僅屬立法院對監察院提出之建議，其與人民向監察院所為檢舉或陳情之效力並無二致，均不具法律上拘束力，監察院與監察委員均仍應獨立行使職權，依法處理，不受立法院移送案之拘束。然而，立法院、行政院與監察院均屬平行憲法機關，其互動關係均具有憲法意義。立法院一旦引據無法律拘束力之本項規定，於其向政府機關行使文件、資料調取權未果時，即將該政府機關移送於監察院，「建議」監察院對之依法提出糾正案，仍將引發立法權、行政權

與監察權間之憲政爭議，並不因本項規定所定僅屬無法律效力之提出糾正案建議權，即有不同。僅就此而言，基於憲法機關相互尊重原則，以及政治問題應於政治程序解決之民主基本精神，本項規定關於移送監察院依法提出糾正部分，即便不具拘束力，立法院亦有逾越其憲法職權且濫用權力之嫌，違反憲法權力分立原則。【302】

綜上，本項規定逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【303】

(2)第 2 項及第 3 項規定部分【304】

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 1 萬元以上 10 萬元以下之罰鍰，並得按次處罰至改正為止。」第 3 項規定：「前項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次日起 2 個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。」第 2 項規定係以職權行使法第 47 條第 1 項規定，對「法人、團體或社會上有關係人員」所課予之提供相關文件、資料與檔案義務為前提，惟此部分規定業經本庭審查認定違憲，應失其效力（見本判決理由第 289 段理由），是本項關於義務違反之處罰規定，自應基於相同理由而違憲。況立法院調查權之行使，除對經院會決議課予作證義務之人民，於其無正當理由，拒絕出席調查程序提供證言，致妨礙立法院調查權之行使者，尚非不得經院會決議，依法對之裁處罰鍰，以為強制手段外，其餘情形均不具對人民裁處罰鍰之權限（本判決理由第 242 段理由參照）。據上，本項規定逾越立法院調查權之權限範圍，抵觸相關憲法意旨，應自本判決宣示之日起，失其效力。第 3 項規定係第 2 項規定之附屬性規定，應一併失其效力。【305】

7.第 50 條之 1 第 3 項、第 4 項及第 5 項規定【306】

(1)第 3 項規定部分【307】

本項規定：「詢問前，應令其宣誓當據實答復，絕無匿、飾、增、減，告以立法院成立本調查委員會或調查專案小組之任務，並告知其有拒絕證言之權利及事由。」課予被詢問人宣誓之義務。【308】

惟查，我國現行法制下，宣誓係憲法（如憲法第 48 條關於總統之宣誓）或法律所定公職人員（宣誓條例第 2 條規定參照），於就職時所應為之義務，法定公職人員未依規定宣誓者，均視同未就職（宣誓條例第 8 條本文規定參照）。依此，公法上之宣誓，係公職人員取得其公法上身分與承擔權責之法定形式要件。相關人員出席立法院調查程序並為作證，係協助立法院調查權行使之證人性質，其既非公職人員，亦未取得任何公法上權責，自不得令其為該等公法上之宣誓。而現行法制下，並未見有任何令證人宣誓之規定，立法院為行使調查權，課予作為證人而接受調查委員會詢問之相關人員，負有法制上首見之宣誓義務，就此而言，此等義務之課予顯非必要。且被詢問之相關人員依本項規定，究應對誰以及如何履行宣誓義務，相關規定付之闕如，

無從判斷本項所定宣誓義務之內涵與範圍。是本項規定關於「令其宣誓」部分，其義務之課予顯已逾越合理之限度，於此範圍內，本項規定已逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符，應自本判決宣示之日起，失其效力。本項其餘部分之規定，除調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。

【309】

(2)第 4 項規定部分【310】

本項規定：「前項拒絕證言之事由，準用行政訴訟法相關規定。」賦予出席調查程序而為證言之被詢問人，享有依行政訴訟法相關規定拒絕證言之權利，其規定尚不生牴觸憲法問題。【311】

(3)第 5 項規定部分【312】

本條第 5 項規定：「接受調查詢問之人員，認為調查委員會或調查專案小組已逾越其職權範圍或涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關者，應陳明理由，經會議主席裁示同意後，得拒絕證言或交付文件、資料及檔案。」其中關於調查專案小組部分，及要求人民提供相關文件、資料及檔案部分（職權行使法第 47 條第 1 項本文規定參照）之規定，均經本庭審查認定違憲，應失其效力，已如上述。【313】

本項其餘規定部分，即接受調查詢問之人員，認為調查委員會已逾越其職權範圍或涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關者，應陳明理由，經會議主席裁示同意後，得拒絕證言之規定部分，查於調查程序負有出席作證義務，應接受詢問之政府人員與人民，其得拒絕證言之事由，本不限於本項所定「調查委員會已逾越其職權範圍或涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關」之情形。凡屬行政訴訟法有關拒絕證言之事由，其中應包括以專業知能出席調查程序作證者之拒絕鑑定事由，受詢問人均得據以拒絕證言或陳述鑑定意見（本條第 4 項規定準用行政訴訟法第 144 條至第 146 條、第 156 條及第 159 條規定參照），並不以本項所列事由為限。是本項規定就拒絕證言事由之規定，失之過狹，對調查程序受詢問人之保障明顯不足。此外，依法拒絕證言係調查程序受詢問人依法所享有之權益，其拒絕證言之主張，本毋須經會議主席裁示同意，因此，本項規定有關受詢問人拒絕證言應經主席裁示同意部分，過度限制受詢問人受憲法保障之相關基本權，違反憲法比例原則之要求。【314】

綜上，本項規定除已宣告違憲失效部分外，其餘規定不符上開意旨部分，顯牴觸憲法有關調查權之相關意旨，應自本判決宣示之日起，失其效力。立法院應儘速修正相關規定，於修法完成前，接受調查詢問之人員，認調查委員會已逾越其職權範圍、法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關、或屬行政訴訟法所定得拒絕證言、拒絕鑑定之事由，於陳明理由後，均得拒絕證言，毋須經會議主席裁示同意。【315】

8.第 50 條之 2 規定【316】

本條規定：「接受調查詢問之人員，經主席同意，於必要時得協同律師或相關

專業人員到場協助之。」就接受調查詢問人員之偕同律師或相關專業人員到場協助之權利，限制其應經主席同意，始得為之，就接受調查詢問人員作為立法院調查程序之證人，基於其受憲法保障之各種基本權，包括人格權、隱私權、資訊隱私權、職業或營業自由、不表意自由、秘密通訊自由、不自證己罪等，所蘊含之正當法律程序保障中之享有律師或相關專業人員到場協助其行使權利、履行義務之權利，為過度之限制，違反憲法比例原則之要求。是本條規定關於「經主席同意」之限制部分，牴觸憲法，應自本判決宣示之日起失其效力。接受調查詢問之人員，均得偕同律師或相關專業人員到場協助，毋須經主席同意。【317】

### （三）審查結論【318】

1. 職權行使法第 45 條第 1 項規定，其中關於經委員會之決議，得設調查專案小組，行使調查權與調閱權之規定部分，違反立法院調查權應由立法院自為行使之憲法要求，自本判決宣示之日起，失其效力。本條第 2 項、第 3 項後段、第 46 條、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 50 條之 1 第 3 項、第 5 項及第 59 條之 1 第 1 項規定，涉及調查專案小組部分之規定，均違憲且失所依附，一併失其效力。第 45 條第 1 項其餘部分之規定，立法院就與其憲法職權行使之特定議案有重大關聯之事項，且有調查之必要者，始得設調查委員會；僅涉及相關議案之事項，或未有特定議案而僅與立法委員職權相關之事項，尚不符合立法院得成立調查委員會，行使調查權（含調閱權）之要件。於此前提下，前開其餘部分之規定，始不生牴觸憲法問題。【319】
2. 同法第 45 條第 2 項規定，其中關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」部分，其要求提供之參考資料所涉及事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者；於此前提下，此部分之規定尚不生牴觸憲法問題。關於調查委員會得「要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部分，除要求政府人員出席提供證言部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘有關要求政府人員提供資料、物件，及要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，均與立法院調查權行使之憲法要求不合，應自本判決宣示之日起，失其效力。本項關於「得舉行聽證……聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定」部分，於第 9 章之 1 之規定不牴觸本判決意旨之範圍內，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。【320】
3. 同法第 45 條第 3 項前段規定部分，應經院會議決之調查事項（含範圍）、目的及方法，尚須具體明確，俾利據以判斷調查權之行使，是否與立法院憲法職權之行使有重大關聯且必要；其調查方法涉及課予政府人員或人民陳述證言或表示意見之協助調查義務者，其對象與義務範圍等重要事項，亦均須經院會議決之。於此前提下，其規定始不生牴觸憲法問題。【321】
4. 同法第 45 條規定發動調查權而設調查委員會，經其他憲法機關主張其有逾越憲法上權限等情事而表示反對，致生權限爭議者，相關憲法機關自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理。協商未果者，立法院自得依憲訴法第

65 條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。於上開權限爭議經相關機關協商、以其他適當途徑處理或經本庭依聲請為機關爭議之判決前，立法院尚不得逕為調查權之行使。【322】

5. 同法第 46 條規定，除涉及調查專案小組部分之規定外，其餘規定部分，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。【323】
6. 同法第 46 條之 2 第 2 項規定，尚不生牴觸憲法問題。惟立法院調查權行使之限制，尚不以本項規定所列事項為限。基於權力分立原則及法院獨立審判之憲法要求，立法院除不得對本條所定事項行使調查權外，對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，以及經確定裁判判斷之事項，亦均不得行使調查權。【324】
7. 同法第 46 條之 2 第 3 項規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。立法院應儘速依本判決意旨修正，於修法完成前，立法院成立調查委員會後，其調查事項嗣後始成立司法案件而於法院審理中者，立法院應停止行使調查權。【325】
8. 同法第 47 條第 1 項規定，關於「調查委員會……為行使調查權，得要求政府機關……於 5 日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生牴觸憲法問題；本項但書及本條第 3 項於上開合憲範圍內之規定部分，亦不生牴觸憲法問題。本項其餘部分之規定，除關於調查專案小組部分之規定，業經主文第五項（一）宣告違憲，失其效力外，均逾越立法院調查權之權限範圍，牴觸相關憲法意旨，自本判決宣示之日起，失其效力；同條第 3 項於上開違憲範圍內之規定部分亦違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。【326】
9. 同法第 47 條第 2 項規定，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員與人民者，應經立法院院會之決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確定之。於此前提下，本項規定除關於調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。【327】
10. 同法第 48 條第 1 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【328】
11. 同法第 48 條第 2 項規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定，應一併失其效力。【329】
12. 同法第 50 條之 1 第 3 項規定，其中關於「令其宣誓」部分牴觸憲法，應自本判決宣示之日起，失其效力。本項其餘部分之規定，除調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。【330】
13. 同法第 50 條之 1 第 4 項規定，尚不生牴觸憲法問題。【331】
14. 同法第 50 條之 1 第 5 項規定牴觸憲法，應自本判決宣示之日起，失其效力。立法院應儘速修正相關規定，於修法完成前，接受調查詢問之人員，認調查委員會已逾越其職權範圍、法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關、或屬行政訴訟法所定得拒絕證言、拒絕鑑定之事由，於陳明理由後，均得拒絕

證言，毋須經會議主席裁示同意。【332】

15. 同法第 50 條之 2 規定關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，應自本判決宣示之日起，失其效力。接受調查詢問之人員，均得偕同律師或相關專業人員到場協助，毋須經主席同意。【333】

六、職權行使法關於聽證會之舉行部分：第 59 條之 1 第 1 項、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4 及第 59 條之 5 規定【334】

(一) 審查原則【335】

立法院作為國家最高立法機關，為行使其議決法律、預算、條約等議案、人事同意權案等憲法所賦予之職權，得設各種委員會；各種委員會並得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢（憲法第 67 條規定參照），立法委員則藉由於委員會中對該等人員之詢問，取得輔助其行使憲法職權所必要之問政或監督施政之重要資訊，與立法委員依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，於立法院院會中對行政首長之質詢權，同為憲法所明定之立法委員取得問政與監督施政必要資訊之重要手段。由於立法院院會舉行次數與立法委員質詢時間，相較於委員會更為有限，因此，就立法委員及時獲取問政與監督施政必要資訊而言，立法院各種委員會邀請相關人員到會備詢，毋寧更具常態性與重要性。是立法院各種委員會邀請行政院各部會首長及其所屬公務員到會備詢，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，均有應邀說明之義務（釋字第 461 號解釋意旨參照）。【336】惟人民於憲法上並無配合立法院行使職權之義務，立法院對特定人民更不享有個案性之直接規制之權力，因此立法院各種委員會邀請社會上有關係人員到會備詢者，受邀人員得自行斟酌是否應邀出席並為相關答詢或陳述意見，並不負有如同政府人員般之到會說明之義務。從而，立法院自不得立法以科處罰鍰等處罰手段，強制社會上有關係人員出席聽證會，並提供證言或陳述意見。【337】

基於立法院之國會自律權，立法院就其憲法職權之行使，於不牴觸民主原則、法治國原則等憲法基本原則之前提下，原則上得自行規定其相關程序與進行方式，包括各種議案提交院會討論、決議前之議事程序或相關準備程序等。基此，立法院為利於各種委員會審查立法院院會交付之議案，明定委員會得依憲法第 67 條第 2 項之規定，舉行公聽會（職權行使法第 9 章規定參照），與聽證會（職權行使法第 9 章之 1 規定參照），於其所定程序與內容未逾越立法院憲法職權與憲法相關規定之前提下，原則上屬國會自律之範疇，不生牴觸憲法問題。惟立法院各種委員會舉行公聽會或聽證會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，如其會議之舉行不符委員會開會之要件（立法院各委員會組織法第 6 條規定參照），即非屬委員會依法開會之情形，政府人員即無依憲法規定意旨到會備詢或答詢之義務，從而受邀與會之政府人員得自行斟酌是否應邀參加，以及是否為答詢與說明。【338】

立法院各種委員會依職權行使法第 9 章之 1 相關規定，以舉行聽證會之方式開會，並邀請政府人員，即行政院各部會首長及其所屬公務人員到會備詢者，該等公務人員固有依憲法第 67 條第 2 項規定到會備詢，並就詢問事項為適當說明之義務，

惟其如有得拒絕答復或提供資訊之正當事由，包括基於維護憲法權力分立制度、第三人基本權、國家安全與福祉等憲法上極重要公益，以及被詢問人依法或依契約有保密義務者（見本判決理由第 103 段至第 105 段理由），被詢問人仍得拒絕答復或揭露相關資訊。又，政府人員須應邀出席立法院各種委員會，並為說明或陳述意見，係基於責任政治下，行政院須對立法院負責之憲法要求，乃屬政治責任之一環，其備詢與說明義務非屬法律義務與責任，是立法院尚不得以科處罰鍰或刑罰等方式，對政府人員施以法律制裁，以此方式迫使其履行到委員會備詢之義務。【339】

（二）本庭之審查【340】

1. 第 59 條之 1 第 1 項規定【341】

本項規定：「各委員會、調查委員會、調查專案小組為審查院會交付之議案、全院委員會為補選副總統、彈劾總統副總統或審查行使同意權案，得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會。」係授權立法院各種委員會得以憲法第 67 條第 2 項規定為據，舉行聽證會之規定，除其中涉及調查委員會與調查專案小組部分外，其餘部分之規定原則上應屬立法院國會自律之範疇，不生牴觸憲法問題。【342】

本項規定雖授權立法院全院委員會為彈劾總統、副總統或審查行使同意權案，得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會，惟職權行使法原即就立法院憲法職權中之人事同意權行使及總統、副總統彈劾案之提出，設有專章規定（職權行使法第 4 章及第 7 章規定參照），其中就被提名人之列席審查程序及被彈劾人之列席說明程序，均有明文規定（職權行使法第 30 條第 1 項及第 43 條第 2 項規定參照），是立法院全院委員會為彈劾總統、副總統或審查行使同意權案，依本項規定所舉行之聽證會，尚不得要求被提名人、被彈劾人到會備詢與說明，自屬當然。【343】

又本項規定中關於調查專案小組部分，業經本庭審查認定違憲，失其效力。另關於調查委員會部分，由於職權行使法第 45 條第 2 項已明定調查委員會得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言，此乃調查委員會得舉行聽證程序，聽取證言之法源依據，其憲法依據則係源自立法院調查權中詢問權行使之本質，與憲法第 67 條第 2 項規定無涉。況立法院行使調查權中之詢問權者，於符合本判決所示要求之前提下，受詢問人原則上負有於指定時間、地點出席答詢之義務。反之，立法院各種委員會要求人民作為社會上有關係人員到會備詢者，人民並無應邀出席並說明之義務。基此，調查委員會為行使調查權而舉行聽證（會），其舉行依據應優先適用第 45 條第 2 項及第 50 條之 1 相關規定，僅舉行聽證會之程序事項，依職權行使法第 45 條第 2 項末句之規定，應依職權行使法第 9 章之 1 之相關規定為之，主要應為第 59 條之 1 第 2 項至第 4 項、第 59 條之 3 第 1 項、第 59 條之 6 至第 59 條之 9 等程序事宜規定。就此而言，本項規定納入調查委員會，實有紊亂聽證會之屬性與權限範圍之嫌，從而亦可能混淆被詢問人之權益範圍，致生爭議，立法院就此



部分之規定，允宜檢討修正。【344】

## 2.第 59 條之 3 第 2 項規定【345】

本項規定：「應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。」鑑於立法院各種委員會舉行聽證會之憲法依據，依第 59 條之 1 第 1 項規定，係憲法第 67 條第 2 項規定，是本項規定應本於該憲法規定之意旨而為解釋。【346】

本項規定所定「應邀出席人員」，依憲法第 67 條第 2 項規定意旨，應包含政府人員與社會上有關係人員，其中僅政府人員於憲法上負有應立法院各種委員會之邀請，到會備詢與說明之義務，社會上有關係人員屬一般人民身分，自無到會備詢與說明之義務。是本條所稱「正當理由」，即應區分應邀出席人員之身分，係屬政府人員抑或社會上有關係人員，而為不同之解釋。【347】應邀出席人員屬政府人員者，其據以拒絕出席之正當理由，應限於具依法獨立行使職權，不受外部干涉之身分，或依憲法慣例得不受邀請備詢之絕對事由（釋字第 461 號解釋意旨參照），或基於執行職務所必要（如駐外人員或緊急公務執行等）、相當於法令所定公務人員請假事由等之相對事由。至應邀出席人員屬社會上有關係人員之人民者，其於憲法上本不負有應立法院各種委員會之邀請，到會備詢之義務，是該等人民無論基於其受憲法所保障之不表意自由、一般行為自由、隱私權抑或財產權等權利，而拒絕出席聽證會，均屬本項規定所稱正當理由。換言之，受邀出席聽證會之人民，得依其自主意願而決定是否應邀出席。於上述前提下，本項規定尚不生抵觸憲法問題。

【348】

## 3.第 59 條之 4 規定【349】

本條規定：「受邀出席之政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員於必要時，經主席同意，得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助。」就應邀出席聽證會接受詢問之政府人員或相關人民偕同律師、相關專業人員或其他輔佐人員在場協助之權利，限制其應經主席同意，始得為之，就該等人員受憲法保障之人格權、隱私權、資訊隱私權、職業或營業自由、不表意自由、不自證己罪等各種基本權，所蘊含之正當法律程序保障中，享有律師或相關專業人員在場協助其行使權利、履行義務之權利，為過度之限制，違反憲法比例原則之要求。是本條規定關於「經主席同意」部分，抵觸憲法，應自本判決宣示之日起，失其效力。政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員，於應邀出席聽證會時，均得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助，毋須經主席同意。【350】

## 4.第 59 條之 5 規定【351】

(1)第 1 項規定部分【352】，重製必究！

本項明定：「出席人員有下列情形之一者，得拒絕證言或表達意見：一、涉及國家安全、國防及外交之國家機密事項。二、逾越聽證會調查之目的所提出之詰問或對質。三、依行政訴訟法之規定得拒絕證言之事項。四、涉及受法律明定保護之個人隱私或其他秘密事項。」就所列各項情形，賦予出席聽

證會人員有拒絕證言或表達意見之權利。惟出席委員會所舉行之聽證會之人員，基於憲法上之正當理由，均有權拒絕證言或表達意見，並不以本項規定之事由為限，於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。【353】

(2)第2項及第3項規定部分【354】

第2項規定：「無正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料者，得經立法院院會決議，處新臺幣1萬以上10萬元以下之罰鍰，並得按次處罰。」係立法院自我授權就無正當理由缺席聽證會、拒絕於聽證會上為證言、表達意見、或拒絕提供資料於聽證會者，得處以罰鍰且按次處罰之規定。【355】

查罰鍰處分本質上為行政罰，係就違反法律義務者施以制裁之方式，主要目的則在於強制受處分人履行其法律上義務，是科處罰鍰之前提，應有特定法律上義務之存在，且義務人違反相關義務。然就本項規定所列事項而言，首先，應邀出席聽證會之人員，自始不具提供資料於聽證會之憲法或法律上義務，其拒絕應聽證會之要求提供資料者，並無義務違反或其他違法情事可言。

【356】

其次，受邀人員中屬人民身分者，本不具應邀出席聽證會、於聽證會上應詢問而為證言或表達意見之憲法上義務，其缺席聽證會，或拒絕於聽證會表達意見或提供證言者，亦無義務違反或其他違法情事可言。人民基於憲法所保障之一般行為自由、不表意自由等基本權，本即具有得不出席聽證會，或拒絕於聽證會表達意見與提供證言之正當理由。【357】

再者，受邀人員屬具有應邀出席立法院各種委員會，並為答詢或陳述意見之憲法上義務之政府人員者，其所負憲法上義務，乃屬憲法責任政治要求下，行政院應對立法院負責之政治責任之一環，非屬受邀出席之政府人員個人基於法律義務而生之法律責任。而憲法上之政治責任，非可由立法院一方立法轉換為個人性法律上責任，並以裁罰手段迫其履行義務。況立法院僅於為有效行使調查權中之詢問權，始得享有以法律明定，並經立法院院會決議，對無正當理由，拒絕出席立法院調查委員會之調查程序者，科處適當罰鍰之權力（釋字第585號解釋意旨及本判決理由第242段參照）；此等裁罰權乃專屬立法院調查權之附屬權力。立法院各種委員會，依憲法第67條第2項規定所舉行之聽證會，性質上非屬立法院調查權之行使，從而並不具上開裁罰權力，是立法院尚不得立法自我授權，就本項所定情形，對受邀出席人員行使裁罰權。【358】

綜上，第2項裁罰規定已逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。至第3項係配合第2項裁罰規定所為關於救濟程序之附屬性規定，第2項規定既已違憲失效，第3項規定自失所依附，應一併失其效力。【359】

(3)第4項規定部分【360】

本項規定：「出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，由主席或質詢委員提議，出席委員5人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。」

係針對出席聽證會之政府人員陳述虛偽證言之情形，明定立法院得經院會決議，將相關政府人員移送彈劾或懲戒。【361】

本項所定「移送彈劾或懲戒」之規定，核其立法意旨，應係立法院自我授予就出席聽證會而為陳述之政府人員，有彈劾或懲戒之移送權。就彈劾移送權部分，查我國憲政制度下，除總統、副總統之彈劾外，對公職人員之彈劾，係為發動司法懲戒程序，以追究公職人員違法、失職情事之法律責任，而非追究其政治責任，彈劾之目的亦非為處理政治問題。又，監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院、監察院人員失職或違法之彈劾，均須經監察委員2人以上之提議，9人以上之審查及決定，始得提出（憲法增修條文第7條第3項及第4項規定參照），是彈劾案提議權、審查與決定權，係專屬監察委員所有；彈劾案之提出權，則專屬監察院所有。屬上述公職人員範圍之政府人員，如欲對之為彈劾之提議、審查與決定，均須由監察委員依憲法明定之要件與程序為之，與立法院之憲法職權無涉，亦非其所得置喙。本項規定就出席聽證會而為陳述之政府人員，以其為虛偽陳述為由，明定立法院得將之移送彈劾，實已介入憲法明文所定監察委員彈劾提議權，逾越立法院之憲法職權範圍，並有干擾監察院彈劾權行使之疑慮，違反憲法權力分立原則。【362】

退一步言，即便將本項「移送彈劾」之規定，解釋為僅屬立法院對監察院提出之彈劾建議，其與人民向監察院所為檢舉或陳情之效力並無二致，均不具法律上拘束力，監察院與監察委員均仍應獨立行使職權，依法處理，不受立法院移送案之拘束。然而，立法院、行政院與監察院均屬平行憲法機關，其互動關係均具有憲法意義。立法院一旦引據無法律拘束力之本項規定，將行政權領域之政府人員移送於監察院，「建議」監察院對之提出彈劾，仍將引發立法權、行政權與監察權間之憲政爭議，並不因本項規定所定僅屬無法律效力之彈劾建議權，即有不同。僅就此而言，基於憲法機關相互尊重原則，以及政治問題應於政治程序解決之民主基本精神，本項規定關於移送彈劾部分，即便不具拘束力，立法院亦有逾越其憲法職權且濫用權力之嫌，違反憲法權力分立原則。據上，本項有關移送彈劾之規定，無論是否僅屬不具拘束力之彈劾建議性質，均逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。

【363】

另本項規定關於「移送懲戒」部分，查國家對公務員之違法、失職情事，享有依法懲戒權，而公務員之懲戒，係由司法院掌理（憲法第77條規定參照），乃司法權之範圍，現制下則由懲戒法院審理。基於我國五權分立之憲政體制，對除總統、副總統以外之全國公職人員失職或違法之彈劾權，係專屬於監察院行使（憲法第97條第2項、第99條、憲法增修條文第7條第3項及第4項規定參照），是監察院享有就違法、失職之公務人員，包括行政首長在內，提出彈劾案，移送懲戒法院審理之權。立法院則僅享有對於總統、副總統提出彈劾案之權，且應移送於司法院大法官所組成之憲法法庭審理（憲

法增修條文第 4 條第 7 項及第 5 條第 4 項規定參照)，並無將政府人員移送懲戒之憲法權限。基此，本項規定關於將政府人員移送懲戒部分，已逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【364】

綜上，本項規定逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【365】

(4)第 5 項規定部分【366】

本項規定：「出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。」本項規定之規範目的，應係為使政府人員於聽證會上作證時，為所謂「虛偽陳述」者，受到刑事責任之追訴。【367】

惟查，如前所述，政府人員應邀出席立法院各種委員會，並為說明或陳述意見，係基於責任政治下，行政院須對立法院負責之憲法要求，乃屬政治責任之性質，無涉法律責任。同理，政府人員出席委員會所舉行之聽證會，並就立法委員之詢問而為證言，亦屬行政院應對立法院負責之憲法要求之一環，政府人員自仍須承擔政治責任，亦僅承擔政治責任。政府人員於聽證會所為證言或陳述，於涉及事實時，固應如實說明，不得為虛偽陳述，惟其就發言內容所負責任，仍屬政治責任，無涉法律責任。政府人員於聽證會上之發言內容涉有虛偽陳述致引發政治爭議者，其本人自應受到民主問責，最嚴重之情形，即為去職以示負責。且如該政府人員為政務官時，其所屬政黨亦可能一併受民意之臧否與問責，乃民主政治運作之政治責任主要表現方式。本項規定以政府人員出席聽證會為證言時為「虛偽陳述」，為追究刑事責任之前提要件，僅就此而言，即有將政府人員之政治責任，立法變易為刑事責任，從而逾越憲法第 67 條第 2 項所定政府人員到會備詢義務之範圍，抵觸憲法，應自本判決宣示之日起，失其效力。【368】

(5)第 6 項及第 7 項規定部分【369】

第 6 項規定：「出席聽證會之社會上有關係人員為證言時，為虛偽陳述者，得經立法院院會決議，處新臺幣 2 萬元以上 20 萬元以下之罰鍰。」人民以社會上有關係人員之身分，應邀出席立法院各種委員會所舉行之聽證會者，其並不具到會備詢、為證言或陳述意見之憲法義務，已如前述，從而立法院並無自我授權，立法以裁處罰鍰方式，就其證言內容予以制裁之權限，是本條規定已逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【370】至第 7 項規定係配合第 6 項裁罰規定所為關於救濟程序之附屬性規定，第 6 項規定既已違憲失效，第 7 項規定自失所依附，應一併失其效力。【371】

(三) 審查結論【372】

1. 職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定，除調查專案小組部分外，屬國會自律範疇，尚不生抵觸憲法問題。【373】
2. 同法第 59 條之 3 第 2 項規定所稱「正當理由」，就受邀出席人員屬政府人員者，係指具有依法獨立行使職權之身分、基於執行職務所需或相當於法令所定公務人員得請假事由；受邀出席人員屬社會上有關係人員之人民者，本得依其

自主意願而決定是否應邀出席，其無論基於受憲法所保障之不表意自由、一般行為自由、隱私權抑或財產權等權利，而拒絕出席聽證會，均屬本項規定所稱正當理由。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。【374】

3. 同法第 59 條之 4 關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，應自本判決宣示之日起，失其效力。政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員，於應邀出席聽證會時，均得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助，毋須經主席同意。【375】
4. 同法第 59 條之 5 第 1 項規定，尚不生牴觸憲法問題。【376】
5. 同法第 59 條之 5 第 2 項裁罰規定，逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定應一併失其效力。【377】
6. 同法第 59 條之 5 第 4 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【378】
7. 同法第 59 條之 5 第 5 項規定，逾越憲法第 67 條第 2 項所定政府人員到會備詢義務之範圍，並違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【379】
8. 同法第 59 條之 5 第 6 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 7 項規定應一併失其效力。【380】

#### 七、刑法第 141 條之 1 規定部分【381】

##### (一) 審查原則【382】

人民身體之自由應予保障，憲法第 8 條定有明文。鑑於限制人身自由之刑罰，嚴重限制人民之基本權利，係屬不得已之最後手段，是立法者就特定型態之不法行為，欲採限制人身自由之刑罰手段予以制裁者，其規定須符合憲法比例原則之要求，即其立法目的須為追求憲法上重要公共利益或維護重要法益，所採犯罪處罰手段應有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，且刑罰對人身自由之限制與其所追求之公益或法益維護目的，須非顯失均衡，始與憲法保障人身自由之意旨無違。【383】

##### (二) 本庭之審查【384】

刑法第 141 條之 1 明定：「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。」其處罰對象係於立法院聽證程序為陳述或於質詢程序受質詢時之公務員，處罰之行為則為「就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述」。【385】

就本條之處罰對象而言，公務員於立法院聽證為陳述，依職權行使法之規定，可能係立法院調查委員會依第 47 條第 2 項規定，通知其出席調查（聽證）程序而為證言之情形，或委員會依第 59 條之 1 第 1 項規定舉行聽證會，並依第 59 條之 3 第 1 項後段規定，邀請其出席表達意見與證言之情形。另依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，質詢權係立法委員於立法院開會時，得對行政首長行使之權力；立法委員於委員會開會時，對政府人員或社會上有關係人員則僅享有詢問權，非質詢權。基此，公務員於立法院受質詢而為陳述，係指行政首長於立法院

就立法委員之質詢而為答復之情形。據上，本條規定即是針對上述 3 種情形於立法院為陳述之公務員，「就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述」之行為，施以 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金之刑罰規定。此等限制人身自由之犯罪處罰規定，自須符合前揭憲法比例原則之要求。【386】

就本條規定之立法目的而言，其既以上述 3 種情形之公務員於立法院為虛偽陳述，作為構成犯罪之可罰行為，目的應係為嚇阻該等虛偽陳述情事之發生，以維護立法院相關憲法職權之行使。惟查，上述 3 種情形之公務員於立法院所為答詢或陳述，均係為回應立法委員之質詢或詢問，乃憲法所定行政院對立法院負責之一種具體表現方式，亦是民主政治運作之一環。無論是立法院一方立法委員之質詢、詢問，或是行政院一方行政首長或所屬公務員之答詢、陳述，性質上均屬政治領域中之互動性政治行為，且最終均涉及立法院與行政院兩大政治性平行憲法機關之職權行使及其憲政運作關係。因此，作為憲政運作關係中一方之立法院，行使其專有之立法權，立法將另一方所屬人員答復立法委員之質詢或詢問，而涉及所謂虛偽陳述者，明定為犯罪行為，施以限制人身自由之刑罰，以嚇阻該等政治行為，並維護立法院自己相關憲法職權之行使，此等立法目的所欲追求之利益，充其量僅屬憲政體制下立法院作為立法者，自己一方行使憲法職權之利益，且其必然同時衝擊行政院一方其憲法職權行使之利益，是尚難謂屬維護整體憲政體制運作之重要公共利益。是本條規定作為限制人身自由之刑罰規定，其立法目的已難謂合憲正當。【387】

姑不論此，僅就本條規定所採限制人身自由之刑罰手段，是否於有助於上開立法目的達成而言，查無論是依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，於立法院受質詢且有答詢義務之行政首長、依憲法第 67 條第 2 項規定應邀至委員會備詢，並負有說明義務之政府人員，抑或於立法院調查委員會之調查（聽證）程序為證言之政府人員，其於立法院為答詢、說明或陳述證言等，均係基於行政院對立法院負責之前提，而負民主責任政治所要求之政治責任，亦僅負有政治責任，非法律責任（本判決理由第 99 段、第 130 段、第 236 段及第 336 段理由參照）。而政治責任之追究，為民主問責問題，應以各種民主問責程序為之，民意則為最終依歸，刑罰手段並非屬追究政治責任之適當手段。【388】

又就本條規定所欲處罰之公務員虛偽陳述行為而言，行政首長或政府人員於立法院院會、委員會或調查（聽證）程序為陳述，於涉及事實性陳述部分，固須據實為之，不得為虛偽陳述，惟其就陳述內容所負責任，仍屬政治責任，無涉法律責任。行政首長或政府人員於立法院之陳述內容，涉有虛偽陳述致引發爭議者，乃屬政治性爭議，其本人自應受到民主問責，最嚴重之情形，即為去職以示負責。且如為虛偽陳述之政府人員為政務官時，其所屬政黨亦可能一併受民意之臧否與問責，乃民主政治運作之政治責任主要表現方式（本判決理由第 368 段理由參照），亦為追究民主政治運作之政治責任較適當且更有效之方式。本條規定以行政首長或政府人員於立法院受質詢或聽證，就所知之重要關係事項為虛偽陳述，作為犯罪行為，而施以限制人身自由之刑罰，已有將政府人員之政治行為與政治責任，

立法變易為犯罪行為與刑事責任，此等手段對其立法目的之達成而言，尚非屬適當且必要之手段，亦不符刑罰最後手段性之要求。【389】

綜上，本條規定之立法目的尚難謂屬追求憲法上重要公共利益，其所採手段亦非有助於立法目的之達成，且尚有其他更有效之手段可資運用，均不符刑罰最後手段性之要求，違反憲法比例原則之要求，抵觸憲法保障人身自由之意旨。【390】

(三) 審查結論【391】

刑法第 141 條之 1 規定違憲，應自本判決宣示之日起，失其效力。【392】

伍、結論【393】

據上論結，爰判決如主文。【394】

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

## 【意見書】

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決協同意見書

黃瑞明大法官提出

民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法（下稱立職法）是 113 年 1 月總統及立法委員選舉結果，民進黨賴清德當選總統取得行政權之主導地位，立法院則國民黨、民進黨及民眾黨三黨立法委員皆不過半，國民黨及民眾黨立委乃聯合（即俗稱藍白合）修法，結果立職法大幅擴張立法院之職權，引致立法院中民進黨籍之立法委員、行政院、總統及監察院均分別依其職權行使主張立職法部分條文違憲而聲請釋憲。本判決對立職法部分條文為合憲限縮解釋；宣告立職法部分條文違憲，自本判決宣示之日起，失其效力；對部分條文則宣告違憲，應依本判決意旨修正。本席贊同本判決結論，並認為立職法日後依本判決意旨修正之目的應包括為立法與行政兩權之分立與制衡制定規範，施行結果應足以證明民主制度是最符合人性且得以促進人民福祉之可長可久制度。蓋政黨輪替，主客易位乃民主常態，故各憲政機關間平衡分立以行使職權，始能獲致國家長治久安，爰提出協同意見以供後續修法之參考。

一、立職法對行政機關所應受立法院尊重之「行政特權」定位不明、語意不清，必生爭議

立法院得行使調查權為司法院於 93 年 12 月 15 日公布之釋字第 585 號解釋（下稱釋字 585）所明確肯認。但立法院調查權之行使應有所限制，釋字 585 除指明「凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍」；另指出「又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。」將「可能影響或干預行政部門有效運作之資訊」定為行政特權之範圍，且賦予行政首長決定權，其理由應係為保障政府施政有效運作之空間，俾政府施政得追求時效以維護國民最大之福利，並不以該資訊具有機密性質為必要。但立職法就立法院調查權行使之界限於第 46 條之 2 第 1 項規定：「立法院行使調查權，不得逾越調查目的、事項與範圍，並應尊重其他國家機關受憲法保障獨立行使之職權，及行政首長就特定機密決定不予公開之行政特權。」將行政特權之範圍定為「特定機密」，其範圍顯然較釋字 585 所定「可能影響或干預行政部門有效運作之資訊」為窄，而可能忽略政府施政有即時反應之必要。固然釋字 585 解釋理由對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，作出例示：「例如涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項，有關政策形成過程之內部討論資訊，以及有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊等」，其中所稱「涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項」僅為例示項目之一，故立職法第 46 條之 2 第 1 項將行政特權規定為「特定機密」，僅擷取釋字 585 解釋理由所作例示中之一部分文字，不僅縮減了行政特權可能之範圍，且語意不清，必生爭議，故有必要於未來修法時重新定義。

因立職法第 46 條之 2 第 1 項並不在聲請人聲請釋憲範圍，故本判決並未就該項規定為審查。但本判決理由對立法院調查權得調查事項之範圍及其界限之論述（判決理由第 209 段至第 216 段），自應作為日後修法定出判斷行政特權範圍之依據，該論述除重申前述釋字 585 有關行政特權之定性及該解釋理由書之例示外，並具體指出「是立法院行使調查權涉及上述事項，而行政院認屬涉及行政特權之範疇，或屬行政特權領域而不得對外公開之資訊者，自得本於憲法機關之地位表示其反對立場。」（判決理由第 212 段），另外就立法院行使文件、



資料調取權之限制，本判決理由特別指出「凡立法院所欲調取之文件、資料等，屬行政特權領域得不對外公開者、其內容涉及第三人受憲法保障之基本權範圍，且應優先於立法院資訊取得權而受保護者、涉及國家安全、國防軍事、兩岸外交領域之國家機密事項，或文件資料掌有機關就該等文件資料，依法或依契約負有保密義務者，立法院或其委員會，包括調查委員會，向有關機關調閱文件或請求提供資料，即應受到一定限制」（判決理由第 224 段），亦應作為後續修法時之依據。

## 二、立職法未明定立法院行使調查權時若與其他憲法機關發生爭議時之解決要件與程序，如遇爭議，勢必無所適從，貽誤國事

釋字 585 早就預見立法院行使調查權勢必與其他憲法機關產生爭議，乃宣示「如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。」於當今政治氛圍之下，不可能期待立法院與其他憲政機關之爭議均可獲協商解決，故於修法大量擴張立法院職權之際，自應同時「以法律明定相關要件與程序」<sup>1</sup>，以處理顯可預見一定會發生之爭議，然而立職法卻未有任何爭議解決之要件與程序之規定。憲法法庭於本件判決主文五（四）宣示就立法院發動調查權而與其他憲法機關發生權限爭議時，自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理，並特別宣示「協商未果者，立法院自得依憲法訴訟法第 65 條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。」此部分宣示固有超出聲請範圍之嫌，但實為立職法有重大疏失時不得已之作法，俾未來爭議發生時得以遵循解決。但不能因判決主文五（四）之宣示，即認立法院行使調查權所生之所有爭議，均得由憲法法庭審理。按憲法法庭依憲法訴訟法第 1 條第 1 項第 2 款之規定所得審理者為「機關爭議案件」，故就調查權之發動「是否有逾越憲法上權限之情事」，是否符合「與立法院職權之行使有重大關聯」之前提（判決理由第 258 段參照），或其所調查之目的、事項與範圍是否屬行政特權之領域，致生權限爭議者，始能聲請憲法法庭審理。至於調查權行使過程之爭議，例如調查委員之組成、調查委員會決議之成立與否，以及公務員或人民應否出席作證之爭議，則不得由憲法法庭審理，而應另定爭議處理機關及程序，而立職法均付之闕如。就此可參考德國於 2001 年 6 月 19 日制定之德國國會調查委員會法所規定之方式<sup>2</sup>，除憲法、憲法訴訟法或立職法明文規定由憲法法庭審理者外，其餘有關立法院調查權行使所生之爭議，包括立法院內部之爭議、立法院與受調查之人民或公務員間之爭議，例如有無作證之義務或有無拒絕證言之權利等爭議，規定由最高行政法院審理；或參酌司法院釋字第 627 號解釋，就涉及總統國家機密特權範圍內國家機密事項之訊問、陳述，或該等證物之提出、交付所生之爭議，宣示應由高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官 5 人組成之特別合議庭審理之，於立職法為明確規範。

<sup>1</sup> 司法院於 104 年 5 月 1 日公布之釋字第 729 號解釋，係就立法院得否調閱檢察機關之案件卷證作出解釋，於解釋理由亦指出，立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生爭議，宜循協商途徑合理解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之，相關機關應儘速建立解決機關爭議之法律機制。

<sup>2</sup> Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages（簡稱 Untersuchungsausschussgesetz - PUAG）第 36 條規定：「除基本法第 93 條、聯邦憲法法院法第 13 條及本法有特別規定者外，依本法所產生之爭議由聯邦最高法院審判之。」（參見陳淑芳，德國之國會調查權，載台灣本土法學，第 78 期，2006 年 1 月，頁 60）。

### 三、立職法對調查委員會之組成及運作欠缺少數保障之規定

立職法第 8 章第 45 條第 1 項規定立法院得經院會決議設調查委員會，或得經委員會決議設調查專案小組，以行使調查權及調閱權，其中有關委員會得設置調查專案小組部分，業經本判決宣告違憲而自本判決宣示之日起，失其效力〔判決主文五（一）及理由第 248 段〕。本席認為立職法第 8 章對於調查委員會之組成及運作為規定，但欠缺少數保障之規定，運作結果將造成調查權之行使忽略多元聲音，且容易形成立法院內之多數黨與行政部門對決之局面，並非國家之福。本判決理由亦特別指出「調查委員會之組成，應保障少數立法委員之參與權。」（判決理由第 208 段）立職法第 46 條之 1 第 1 項規定：「調查委員會之成員，由立法院各黨團依其在院會之席次比例推派之，並得視實際情況予以改派。」此項規定調查委員會成員之組成與德國國會調查委員會法第 4 條所規定調查委員會成員之數目應反映國會委員組成比例之規定相同，但德國國會調查委員會法另有保障少數之規定：如第 4 條規定調查委員之數目需考量調查委員會的任務設定與工作能力，且每一黨團皆應有代表<sup>3</sup>；並於同法第 6 條及第 7 條規定，調查委員會之主席及副主席（或稱代理主席）由調查委員會之成員中選出，主席及副主席應分屬不同的黨團，主席缺席時，由副主席行使其權利並履行其義務。除以上規定外，德國國會調查委員會法尚有其他保障少數之規定，均可作為立職法後續修法之參考。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

---

<sup>3</sup> 同前註 2，頁 57。

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決部分協同部分不同意見書

許志雄大法官 提出

黃昭元大法官 加入

謝銘洋大法官 加入貳部分

尤伯祥大法官 加入貳部分

關於立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定之憲法審查，本號判決宣告，其立法程序尚不因瑕疵而牴觸憲法，個別條文方面則多數規定違憲。本席認為，立法程序實有重大明顯瑕疵，應屬違憲；個別條文規定亦有值得進一步探究之處，爰提出部分協同部分不同意見書。

#### 壹、問題意識及前提認知

本世紀之初，我國首次政黨輪替不久後，本席在一篇有關憲政上立法與行政角色互動之論文前言剴切指出：「我國過去長久處於威權體制，在黨國不分與強人政治的現實下，權力分立根本沒有實現的可能。尤其，五權憲法強調『分工合作』，輕忽權力制衡的關係，因此立憲主義中立法與行政間應有的分際一直未受重視。一般所見，係行政權獨大，主導國政運作，而立法機關淪為『立法局』，只能充作行政部門的橡皮圖章。」<sup>1</sup>「迨 1990 年代國會全面改選，民主化工程逐步推動後，情況開始變化。立法機關日漸活躍，試圖擺脫行政權附庸的形象。尤有甚者，2000 年 5 月 20 日我國首度出現政黨輪替，由於朝小野大，不久即形成立法與行政的緊張、對立態勢，乃至爆發嚴重的衝突場面。換言之，民進黨的陳水扁當選總統，主導內閣的組成，但是第 4 屆立法院仍屬國民黨的天下，民進黨在國會的席次不及三分之一，行政院提出的法案、預算案或重要政策，動輒遭到立法院杯葛、阻撓，導致國政推動困難，政策成敗歸屬不明。其間，除了立法與行政相互角力外，司法部門亦曾因釋憲緣故而捲入糾紛的漩渦。值此關頭，大法官是否扮演中流砥柱的角色，善盡維護憲政的功能，頗值關切<sup>1</sup>。」時隔 22 年，本席於大法官 8 年任期即將屆滿之際，面對本案，不禁感慨萬千，而益覺責任之重大。事實上，2000 年至 2008 年及今年 2 月起，前後發生之兩次國會朝小野大政局中，國會多數藉由立法及預算之審議等方式，掌控國政之企圖昭然若揭，且有愈演愈烈之趨勢。本案所涉法律，從立法過程及實體內容觀之，堪稱最典型之例子。此一現象與國民民主權、民主及權力分立等憲政原理不符，背離當代憲法潮流，已對我國憲政運作及發展造成雪崩式之衝擊。我國憲法本就問題重重，豈能承受如此衝擊？是以進行本案憲法審查時，自當格外審慎，務必兼顧憲法原理與潮流、我國憲政體制及現實之政治生態，以善盡「憲法維護者」之使命。

本案審查內容相當龐雜，略可分為立法程序及實體兩大部分。立法程序部分焦點在於立法程序之正當性問題，與國會自律有關；而實體部分主要涉及立法院與其他憲法機關之關係，並攸關人民基本權之保障與限制。以下分別論述之。

#### 貳、立法程序部分之審查

本號判決主文第一項宣告：「中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定，其立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因

<sup>1</sup> 許志雄著，立法與行政的分際，收於李鴻禧等合著「台灣憲法之縱剖橫切」，元照，2002 年，頁 271。

立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷。」多數意見基於國民主權及民主原則，強調立法院議決法律案，其立法審議程序應遵循憲法公開透明與討論原則。換言之，立法程序必須恪遵此等民主之要求，始具備正當性。立法程序若違反公開透明與討論原則，即有瑕疵；但基於國會自律原則，唯當瑕疵明顯重大時，憲法法庭方能經由審查認定違憲。多數意見審查結果，認本案所涉立法程序固有瑕疵，但尚未牴觸憲法（理由第 58 段至第 75 段參照）。

誠然，議會係民主之殿堂，而代表原理及審議原理堪稱議會政治之二軸，是「民意之反映」及「依討論而妥協」成為國會運作上必須遵守之誡命。準此，多數意見主張以公開透明與討論原則檢視立法程序之正當性，洵屬正確。又為兼顧權力分立與民主，當代立憲民主國家莫不承認國會自律原則，我國亦不例外（司法院釋字第 342 號解釋參照）。按國會自律原則主要著眼於民主之維護，係指國會行使立法及其他權限時，不受其他機關（司法機關）介入或干預，而有自主行動、決定權者。當劃歸國會自律範圍時，即形成司法權之界限，不受憲法審查。惟國會之運作有時不符民主要求，此際若仍一味固執國會自律，不免造成藉民主破壞民主之惡果。有鑑於此，國會自律應有其界限，所謂「明顯重大瑕疵」說乃應運而生。亦即，憲法審查機關原則上尊重國會自律，唯當國會議事出現瑕疵，且瑕疵既明顯又重大，而違反憲法時，始例外宣告其違憲無效。司法院釋字第 342 號及第 499 號解釋先後採取明顯重大瑕疵說，本號判決亦然。惟關於明顯重大瑕疵之認定，各號解釋及判決不盡相同，何者為是，有待探討。先就結論而言，本號判決認定本案之立法程序容有瑕疵，但未達明顯重大程度，尚不構成違憲。對此，本席礙難贊同，理由詳如後述。

關於如何認定明顯重大瑕疵，茲就上開三號解釋判決之異同，略予比較。首先，釋字第 342 號解釋表示：「總統依憲法第 72 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 13 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。」復謂：「其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，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。」

依其見解，似立法程序牴觸憲法即有重大瑕疵，而瑕疵必須不待調查，方屬明顯。反之，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。依理，會聲請憲法審查者，對瑕疵之存否及程度，必有爭議，而其是非對錯，議事錄最足以證明。對此，該號解釋顯然欠缺應有之認識，因而忽視議事錄之重要性。惟於議事混亂，導致議事錄未能確定時，當可推知必有「議而未決」、「決而未議」或「未議未決」之情形，應認係違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵（楊建華大法官不同意見書參照）。然該號解釋仍認為「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」。本席認為，「明顯重大瑕疵」如此操作，無異於憲法審查之放棄，要不足採。

其次，釋字第 499 號解釋涉及修憲程序而非立法程序之違憲性問題，與釋字第 342 號解釋有別，但仍採取明顯重大瑕疵說。該號解釋表明：「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。」「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。」並認定：「國民大會於 88 年 9 月 4 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……。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 133 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。」

依釋字第 499 號解釋意旨，所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；而依議事錄及速記錄之記載，顯可發現瑕疵，應構成不待調查即可發現之明顯瑕疵。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。該號解釋強調，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。又認為，修憲程序若不能讓國民知悉國民大會代表如何行使修憲職權，將無從貫徹國民大會代表對選區選民或所屬政黨所負政治責任。要之，修憲應體現國民主權，循民主原則為之，始符合正當修憲程序之要求，否則即有重大瑕疵。本席認為，對明顯重大瑕疵之詮釋，釋字第 499 號解釋比第 342 號解釋允當，足資參照。

本號判決涉及立法程序之正當性問題，而釋字第 499 號解釋涉及修憲程序之正當性問題，二者有所不同。惟本案系爭之法規範，無論立法院職權行使法修正條文或刑法第 141 條之 1 規定，均攸關憲法機關之關係與運作，尤其立法與行政之角色與互動，並影響人民基本權之保障與限制，甚至足以左右民主實踐之成敗，以及憲政能否落實，自應嚴正以對。本號判決參照釋字第 499 號解釋之意旨，重視立法程序之民主正當性，出發點正確。本號判決仿效釋字第 499 號解釋之作法，從立法院相關院會及議事錄之記載，認定立法程序有明顯瑕疵，值得肯定，但卻以難謂已「完全悖離」憲法公開透明與討論原則之要求為由，認定系爭法規範尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。多數意見偷梁換柱，實際上以「完全悖離憲法公開透明與討論原則」取代明顯重大瑕疵說。就實務觀之，立法程序完全悖離憲法公開透明與討論原則之情形，幾未可見，此種判斷標準之改變，無異於憲法審查之放棄。本席認為，本案立法程序，即使尚未完全悖離，亦已嚴重侵害公開透明與討論原則（理由第 70 段至第 73 段參照），造成立法民主正當性之崩塌，應屬違憲。

補充言之，本案審查對象之性質，與公職人員選舉罷免法及政黨法等相仿，可謂朝野政黨競爭之基本規範，是其立法理應經過朝野政黨充分之討論妥協，不容有多數暴力之情形發生，否則民主將受難以彌補之傷害。基本上，對其立法民主正當性之要求，程度應高於其他法律。本席擔心，本號判決輕忽立法程序之正當性問題，會衍生嚴重後遺症。日後多數黨如法炮製，國會亂鬥不已，憲政陷入危機，不難想像。大法官多年來為追求自由民主憲政所作之努力與貢獻，可能因此付諸流水。每思及此，不禁浩歎再三。本席深感，大法官固應不受政治干預，

卻不能不體察政治。憲法畢竟是「政治之法」，憲法判決結果對政治之影響，大法官不能懵懂無知，而陶醉於自我設限之司法象牙塔。此外，政黨不循正當立法程序立法，導致危害自由民主之憲政秩序者，無異於利用民主反民主，即可能成為違憲政黨，得予解散（憲法增修條文第 5 條第 5 項規定、政黨法第 26 條規定參照）。然將來憲法法庭若依本號判決意旨審查，則違憲政黨之認定恐難以期待。

### 參、實體部分之審查

五權憲法摻雜各種體制之元素，窒礙難行，乃不爭之事實。惟就行政與立法之關係而言，制憲之初，受德國威瑪憲法影響，具有二元型內閣制特徵，要難否認。經過 1990 年代起之七階段憲政改革，引進法國第五共和憲法之若干設計後，論者普遍以雙首長制或半總統制稱之。

論者認為，雙首長制之優點包括：一、行政部門與立法部門陷入僵局，亦即總統失去國會多數支持時，總統可以解散國會，彈性化解僵局，而不至於出現總統制下束手無策之情形。二、行政部門兼具安定性與可變性，可維持安定與變化之均衡；亦即，總統由公民直選產生，具民主性，而且採取任期制，保有安定性；行政院院長由總統任免，內閣可配合需要而改組，具可變性。三、總統立於各政黨之上，可發揮仲裁功能。但是，我國憲法上並無總統主動解散國會權之設計，所以第一項優點難以實現。憲法設有總統罷免制度（憲法增修條文第 2 條第 9 項規定參照），使總統之任期蘊含變數，未必能確保安定性。而且，雙首長制之總統兼具「統合者」與「統治者」雙重身分，出現角色上之矛盾。歷任總統任內經常陷於角色之衝突中，足以為證，故上述第三項優點未必存在。抑有進者，如目前所見，當國會朝小野大時，政局可能陷入困頓，導致憲政亂象頻生。追根究底，現行憲政體制設計不良，欠缺宏觀之視野，既未能與憲政原理契合，又與世界潮流脫節，應係癥結所在。

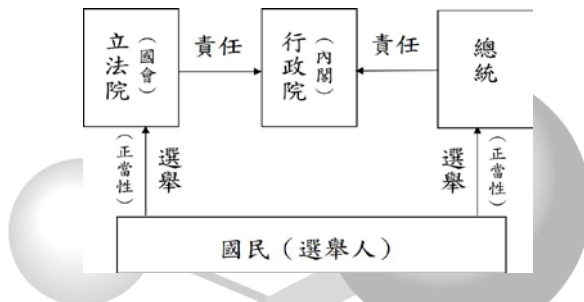
當代，各國由行政權（政府）主導「國家基本政策之形成決定」之情形十分普遍，稱之為「行政國家」現象。原本，基於法治主義，行政機關必須「依法行政」，在統治過程，亦即法律或政策之制定與執行流程中，位居下游，扮演「執行」之角色；如今，「行政國家」現象下，行政權同時在上游之「決策」階段，擔負決定性之功能。政治意象於過去呈現「決策—執行」之垂直關係，前者屬於國會之職掌，後者由行政部門（總統或內閣）負責；如今則轉換成「統治—監控」之水平關係，前者包括決策與執行，統一交付行政部門，而後者由國會擔負其任務。

然而，我國總統未具有主動解散國會權，憲法規定之覆議制度又形同虛設（憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定參照），以致行政欠缺有效制衡國會之機制。政府對於國會議決法律案、預算案、條約案，即使認為窒礙難行，體制上亦無力抗拒，只能照單全收。於一黨完全執政時，上開情形尚無大礙。惟當國會朝小野大時，可能發生在野黨決策，而執政黨執行並負政策成敗責任之荒謬現象。違背憲政原理，莫此為甚。當下，我國正面臨這種憲政危機，若不儘速設法化解，恐將爆發憲政災難。

本席認為，本號判決有關實體部分之論斷，大體上均能兼顧憲法原理與國情，有助於緩解憲政危機、導正憲法機關之關係與互動。惟多數意見對若干條文之見解，似未能維持一貫立場，有殘留危險因子之虞，值得商榷。茲分述如下：

## 一、立法院職權行使法關於聽取總統國情報告部分

就立法與行政之關係而觀，我國統治機構之構造可圖示如下：



總統與行政院（內閣）掌理行政權，立法院（國會）掌理立法權。總統與立法院（立法委員）分別由選舉產生，正當性分別來自國民，互無依存關係。行政院院長由總統任命，因而取得民主正當性；並因立法院未提出或通過不信任案，即未倒閣，其民主正當性得以維持。又依據憲法增修條文第 3 條第 2 項規定，行政院向立法院負責。立法院可藉由倒閣權之行使等機制，追究內閣之政治責任。總統亦可藉由行政院院長之任免權，追究內閣之政治責任，亦即內閣應向總統負責。惟無論如何，行政權係經由行政院向立法院負責，總統本身不對立法院負責。

立法院職權行使法第 2 章之 1「聽取總統國情報告」之各條規定，除第 15 條之 1 規定，經依合憲性解釋方法，迴避違憲宣告，以及第 15 條之 3 未修正，非審查標的外，其他條文規定殆皆因「逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則」之理由，受「自本判決宣示之日起，失其效力」之宣告。何以如此？明顯可見，立法者不顧我國憲法上統治機構之構造，企圖將總統納為立法院監督之對象，有以致之。

## 二、立法院職權行使法第 25 條關於質詢之規定

（一）立法院職權行使法第 25 條第 1 項規定：「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。」其所稱反質詢，多數意見認為：「應係指原為被質詢人之行政首長，於質詢程序自行易位為質詢人，向原為質詢人之立法委員，就具體事項或問題提出質疑或詢問，並有意要求特定立法委員答復之謂。行政首長以問題或疑問句等語句形式答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢人所質詢之問題等情形，基於表意人就表意方式與語句選擇本有一定自主性，如行政首長之表意並非出自質詢立法委員並要求其答復之意圖者，則即便行政首長言語表達方式有禮儀上之爭議，仍屬對立法委員質詢之答復，均非本項規定所稱反質詢。」（理由第 114 段參照）

多數意見試圖以合憲性解釋方法，迴避該規定之違憲宣告。惟其將反質詢之意義極度限縮，幾至實務上不可能發生之地步，致該規定無實效性可言，形同具文，顯然背離立法意旨。此一作法，已逾越合憲性解釋之界限，應非所許。無寧從立法原意及目的推知，多數意見認為不構成反質詢之例示，看似荒謬，其實正是立法者所欲箝制之「反質詢」。本席認為，立法院職權行使法第 25 條各項乃至刑法第 141 條之 1 規定，出於立法者之自大心態，儼然形成一個立法院（委員）擴權、破壞權力分立之體系。在此一脈絡下，第 1 項違憲，不難理解。

(二)立法院職權行使法第 25 條第 4 項規定：「被質詢人違反第 1 項至第 3 項規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復。」其關於被質詢人違反本條第 1 項規定時，主席得予制止之規定部分，多數意見認尚不生牴觸憲法問題(主文第三項(四)參照)。惟第 1 項規定應屬違憲，已如前述，則本部分亦應一併違憲，不待贅言。

### 三、立法院職權行使法關於人事同意權部分

(一)立法院職權行使法第 29 條之 1 第 2 項規定：「立法院各黨團或未參加黨團之委員，得以書面要求被提名人答復與其資格及適任性有關之問題並提出相關之資料；被提名人之準備時間，不得少於 10 日。」如文義所示，係容許立法院各黨團與未參加黨團之委員，得直接以書面向被提名人提問，要求其書面答復並提出相關資料之規定。

惟如多數意見所稱，享有人事同意權者，係由全體立法委員組成之立法院，而非立法院黨團或個別立法委員，各黨團或個別委員尚不得各自逕對被提名人提出書面詢問，則照理上開規定應屬違憲。詎知多數意見謂：「其規範意旨應在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生牴觸憲法問題。」(理由第 170 段參照)試圖藉合憲性解釋手法，迴避直接宣告違憲。本席認為，多數意見曲解立法原意，已逾越合憲性解釋之界限，要不足採。

(二)立法院職權行使法第 29 條之 1 第 3 項規定：「被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。」因本條第 2 項規定應屬違憲，已如前述，則對應之本項規定亦難脫違憲結果，自屬當然。

(三)立法院職權行使法第 30 條之 1 第 1 項規定：「被提名人拒絕依第 29 條之 1 第 2 項規定答復問題或提出相關資料，拒絕依該條第 3 項規定提出結文、或拒絕依前條第 3 項規定具結者，委員會應不予審查並報告院會。」第 2 項前段規定：「被提名人違反第 29 條之 1 第 3 項或前條第 3 項規定，於提出結文或具結後答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料者，委員會應不予審查並報告院會。」

按人事同意權屬立法院權限，依立法院職權行使法第 29 條規定，立法院行使人事同意權時，不經討論，交付全院委員會或相關委員會審查，審查後提出院會投票表決。全院委員會或相關委員會並應於院會表決之日 10 日前，擬具審查報告。然被提名人有立法院職權行使法第 30 條之 1 第 1 項或第 2 項前段規定情形時，委員會不予審查並報告院會。委員會既不予審查，院會即無從依立法院職權行使法第 29 條規定，於「審查後」投票表決。結果，立法院之人事同意權遭剝奪，被提名人之權益更嚴重受損。有鑑於此，立法院職權行使法第 30 條之 1 第 1 項



及第 2 項前段規定，應屬違憲。多數意見一方面認委員會不予審查，原則上不生違憲問題，另一方面又認委員會不予審查時，院會仍不能消極不行使人事同意權，亦即必須投票表決，否則即有違反憲法忠誠義務之虞（理由第 188 段及第 190 段參照）。其說法無視於立法院職權行使法第 29 條規定之存在，難謂允當。

(四) 憲法增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項及憲法第 104 條明定，司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員與監察院審計長，均由總統提名，經立法院同意任命之。依此，各該人事提名權為專屬總統之權限，而立法院僅有人事同意權，不得事先干預提名之人選。另外，對於若干獨立機關之人事，法律規定由總統或行政院院長提名，經立法院同意後任命之。其總統或行政院院長之提名權，本質上亦屬行政權，立法院應同樣不得事先干預提名之人選。如提名之人選未獲通過，通常不會再提名同一人選。但因時間之經過，立法院生態改變或另有其他考量，再提名同一人選，仍屬總統或行政院院長人事提名權之範圍，不容立法院置喙。職是之故，立法院職權行使法第 31 條規定：「同意權行使之結果，由立法院咨復總統或函復行政院院長。如被提名人未獲同意，總統或行政院院長應另提他人咨請或函請立法院同意。」其後段規定限制總統及行政院院長之人事提名權，侵害行政權之固有領域，應屬違憲，多數意見竟不予受理，難謂允當。

#### 四、立法院職權行使法關於調查權之行使部分

(一) 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。」原則上允許平行調查。如主文第五項（七）所示，多數意見認為平行調查應有所限制，而謂：「第 46 條之 2 第 3 項規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。……」

多數意見排除調查委員會平行調查之範圍，僅限於法院部分。惟關於犯罪案件，無論調查委員會之調查或檢察機關之偵查何者啟動在先，調查委員會之平行調查都會影響犯罪之偵查，無寧亦應禁止之。

(二) 立法院職權行使法第 47 條第 2 項規定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權於必要時，得詢問相關人員，命其出席為證言，但應於指定期日 5 日前，通知相關人員於指定地點接受詢問。」主文第五項（九）宣示：「第 47 條第 2 項規定，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員與人民者，應經立法院院會之決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確之。於此前提下，本項規定除關於調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。」

多數意見表示，調查委員會經立法院院會之決議，得詢問相關政府人員。惟相關政府人員範圍相當廣泛，行政院院長及行政院各部會首長亦涵蓋在內。行政院院長及行政院各部會首長依憲法規定本有到立法院備詢之義務，若調查委員會亦得指定地點，命其出席接受詢問並為證言，恐不勝其擾。眾所周知，我國質詢之制度及實務，與其他立憲國家大相逕庭。質詢時間冗長，往往淪為立法委員之秀場。

一旦加上調查委員會之詢問及出席作證，實不知行政院院長及行政院各部會首長如何因應，還剩多少時間可以處理政務？影響所及，有識之士將視入閣為畏途，最壞情形，未來恐連組閣都成問題。因此，本席對多數意見不表贊同。

#### 五、立法院職權行使法關於聽證會之舉行部分

立法院職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定：「各委員會、調查委員會、調查專案小組為審查院會交付之議案、全院委員會為補選副總統、彈劾總統副總統或審查行使同意權案，得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會。」顯示立法院職權行使法第 9 章之 1 「聽證會之舉行」，係以憲法第 67 條第 2 項之規定為依據。

惟憲法第 67 條第 2 項規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」釋字第 461 號解釋表示，凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。但既稱邀請，當無拘束力，何來應邀說明之義務？上開解釋實有待商榷。依理，憲法第 67 條第 2 項規定不足以作為聽證會之根據，因此立法院職權行使法第 9 章之 1 應整章違憲。大法官基於對國會之尊重，自我節制，仍就該章有關條文規定逐一審查，並未宣告整章違憲。儘管如此，因立法之基礎自始有誤，諸多條文規定仍難避免違憲之命運。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

113 年憲判字第 9 號判決部分協同部分不同意見書

張瓊文大法官 提出

蔡彩貞大法官加入四部分

朱富美大法官加入四部分

本號判決涉及立法院於中華民國（下同）113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法及中華民國刑法第 141 條之 1 條文之合憲性問題，史無前例的分別由立法院少數委員、行政院、總統及監察院（下分稱聲請人一至四）四個院級以上憲法機關分別提出法規範憲法審查聲請，經本庭併案受理後作成本號判決。聲請人一至四就此次修正及增訂之 43 個條文，幾乎全面性的認為有違憲疑義，從法案審議過程即認為有重大程序瑕疵，而條文實體內容亦有牴觸權力分立與制衡原則、比例原則、法律明確性原則、正當法律程序等憲法原則之疑義，且侵害總統、監察院之權限，亦侵害被提名人及一般人民之隱私權、消極不表意自由等，對於新修正之立法院職權行使法條文進行全盤檢討，是以本號判決可謂近年來少見得以梳理各憲法機關間關係的契機，亦為構築立法院調查權的重要基石。

本號判決多數意見之見解本席多表同意，惟針對調查權行使之相關條文，在論理上仍有值得再予著墨之處，而就總統為國情報告及其他若干部分有不能贊同之處，爰提出協同及不同意見。

#### 一、我國「國會調查權」之流變及相關背景事實

我國的「國會調查權」並非一個根源於憲法明文的規定<sup>1</sup>，而是歷年來經由憲政實務上各個機關間的角力運作所形塑之概念，其內容的含括了立法及司法部門的意見，分別以立法院職權行使法及歷次司法院大法官解釋的內容呈現，其中立法院職權行使法即為本號判決所審查之標的，如以兩者為脈絡，應當可以分為三個階段：

##### （一）文件資料調閱權草創階段

首先，在 81 年司法院釋字第 293 號解釋中，指出因公營銀行之預算及決算依法應受議會之審議，故議會因審議上之必要，有相當理由足認其放款顯有不當者，得經議會之決議，要求在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，提供該項資料<sup>2</sup>。

而在 82 年司法院釋字第 325 號解釋，則明確指出：「立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第 57 條第 1 款及第 67 條第 2 項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。」同時亦設有例外，於國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，立法院之調閱文件，即受有限制。此時「文件調閱權」正式成形，而對於調查權的論述仍放在監察院的職權當中。在此同時，經由 80 年及 81 年的第一及第二

<sup>1</sup> 於立憲當時，對於國會的定位及職掌尚不明確，甚至須經由釋字第 76 號解釋（46 年）說明：「但就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。」遑論國會調查權之賦予。

<sup>2</sup> 釋字第 293 號解釋：「……惟公營銀行之預算、決算依法應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期放款中，除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分，有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會之決議，在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，要求銀行提供該項資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。」此處的議會包括立法院及各省市議會，為廣義的立法機關。

階段修憲，監察院已非中央民意機構，而通過選舉第二屆國民大會代表及舉行第二屆立法委員選舉<sup>3</sup>，此後的立法院在我國更具有民主正當性，且更趨向「唯一」堪稱「國會」之憲法機關。

87 年的司法院釋字第 461 號解釋雖非針對國會調查權而為解釋，但仍提出：「是憲法雖迭經增修，其本於民意政治及責任政治之原理並無變更；而憲法所設計之權力分立、平等相維之原則復仍維持不變。立法院為行使憲法所賦予前述職權，其所設之各種委員會自得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，藉其答覆時所說明之事實，或發表之意見而明瞭相關議案涉及之事項。抑有進者，立法委員對於不明瞭之事項，尚得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及之事項，提供參考資料。」再次說明了立法院具有要求有關機關提供參考資料之權限。

## （二）立法院文件調閱權法制化階段

88 年 1 月 25 日制定公布立法院職權行使法，特設第八章「文件調閱之處理」，其中明文規定調閱委員會或調閱專案小組於必要時，得經院會之決議，向有關機關調閱前項議案涉及事項之文件原本<sup>4</sup>。原則上均係依照前述司法院解釋之意旨而為明文，此時所調閱的對象仍僅限於「有關機關」之文件。如欲向其他人員獲取資訊，則須以公聽會的方式為之<sup>5</sup>。

此時我國於 85 年歷經首次正副總統直接民選之過程，而於 89 年及 93 年之總統選舉，由民進黨籍之正副總統候選人兩度當選為正副總統，為第一次政黨輪替。其間立法院並無過半的多數黨，而由當時席次分居第 2 位及第 3 位的國民黨與親民黨，結合成所謂「泛藍」陣營，執政黨於立法院反而屬於少數黨，在立法院中形成「朝小野大」之局面。朝野間也第一次因「立法院調查權」而發生爭議，針對「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下稱真調會條例）的合憲性聲請司法院大法官解釋。而在 93 年真調會條例公布施行 3 個月後，作成司法院釋字第 585 號解釋。

司法院釋字第 585 號解釋在主文中正式使用了「調查權」的用語<sup>6</sup>，並認為：「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第 325 號解釋應予補充。」並提出了在程序上，諸如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。而在實質規定上，也提出了各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則；其個案調查事

## 【高點法律專班】

<sup>3</sup> 80 年 4 月通過第一次憲法增修條文第 1 條至第 10 條，並於同年 12 月 31 日改選第二屆國大代表。而在 81 年 11 月，則依上開憲法增修條文選舉出第二屆立法委員共 161 席。

<sup>4</sup> 參見 88 年立法院職權行使法第 45 條，本章共有 8 個條文（第 45 至第 52 條）。

<sup>5</sup> 參見 88 年立法院職權行使法第 54 條：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行公聽會。如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之。」第 56 條第 1 項：「公聽會以各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。」

<sup>6</sup> 亦即在此際我國所謂的「國會調查權」之概念，已轉為「立法院調查權」之用語，本意見書後文即從之。

項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙；如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求等原則。惟因司法院釋字第 585 號解釋之標的為真調查會條例，並非立法院職權行使法本身，亦未影響當時立法院職權行使法之合憲性，故未見立法院立即依司法院釋字第 585 號解釋之意旨構建其調查權行使之相關法制。

其後近 20 年間，雖然歷經 97 年第二次政黨輪替<sup>7</sup>及 105 年第三次政黨輪替<sup>8</sup>，惟第 12 任至第 15 任總統在任期間，其所屬政黨均與立法院多數黨相同，並未發生執政黨在立法院屬於少數黨的情事。其間雖於 104 年間有大法官釋字第 729 號解釋之作成，但也只針對調閱檢察機關卷證，強調「因調閱卷證而知悉之資訊，其使用應限於行使憲法上職權所必要，並注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等）」，並未對立法院調查權之概念增加更多之論述。

### （三）立法院調查權第二次法制化階段

至 113 年總統及立法委員選舉結果，再度出現執政黨在立法院為少數黨的「朝小野大」情形<sup>9</sup>。立法院亦修正立法院職權行使法，並於 113 年 6 月 24 日修正公布，大幅修正 24 條條文，並增訂 19 條條文，甚至配合立法院職權行使法修正，亦隨同增訂刑法第 141 條之 1，對於公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，科處 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。

此次立法院職權行使法修正及增訂之部分，對於調查權之行使係規定於第 8 章，相關配套則有第 9 章之一聽證程序之訂定，二者合併為本次修正之重心。聲請人一、二及四聲請之條文繁多，其所涉內容廣泛，本席僅就特別關心而認有待補充者，就此部分提出補充意見。

## 二、對於機關以外之第三人行使調查權之問題

### （一）立法院調查權之本質

如就目前實定法之規範面觀之，憲法第 63 條之規定：「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。」此為立法院職權之根本宣示，亦為立法權的核心。而對應憲法第 58 條第 2 項關於行政院提案權之規定：「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。」可以明顯看出「提案」及「議決」的互動關係，亦即如要讓提案能被議決通過，勢必要提供某種程度的說明，始能達到目的。

<sup>7</sup> 97 年之總統選舉由國民黨籍總統候選人當選為正副總統，同時立法院之第七屆立法委員中亦以國民黨籍立委以 81 席占絕對多數。101 年之總統選舉，仍由國民黨所推舉之總統候選人當選，第八屆立委席次亦以國民黨的 64 席為相對多數。

<sup>8</sup> 105 年之總統及第九屆立法委員選舉，民進黨籍總統候選人當選，同時民進黨亦於立法院獲得 68 席之多數席次。109 年亦由民進黨籍總統候選人當選，民進黨亦於立法院獲得 61 席之多數席次。

<sup>9</sup> 113 年之總統選舉，由民進黨籍總統候選人當選，而在立法院有 51 席，未過半。國民黨籍立委則有 52 席，亦未過半，但與 2 席無黨籍立委及 8 席台灣民眾黨立委共同結盟，反而成為立法院多數。但此一情形實為浮動的動態變化狀況，惟迄本號判決作成時，尚無變化。

惟如行政機關提供之資訊欠缺完整性，使立法院只能被動的聽取資訊而無法主動調查，則立法權之行使即可能會受到妨礙。故立法院調查權之本質，在於確保立法院能行使其立法職權，並善盡民意機關之職責<sup>10</sup>，使立法院得以有效行使其保有之立法權、預算審議權以及行政監督管控權等事項，用以取得所需資訊、發現真相，以發揮其履行職權上之功能角色。因此，縱使憲法未明文規定，亦應透過解釋認為立法院調查權屬立法院之固有權。又立法院之權限是以行使其憲法規定之職權為中心，因此立法院調查權僅係「立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力」，主要功能在於輔助其固有權能之實施，調查權本質上非獨立之職權<sup>11</sup>。

又立法院之調查權既定位為輔助性權限，自當依附於上開憲法本文所賦予立法院之職權而行使，而其具體調查範圍及調查對象有可藉由各個法律規範內容而具體明確化者。例如，審計法第 34 條規定：「（第 1 項）政府於會計年度結束後，應編製總決算，送審計機關審核。（第 2 項）中央政府年度總決算，應由審計部於行政院提出後 3 個月內完成其審核，並提出審核報告於立法院。（第 3 項）立法院、監察院或兩院中之各委員會，審議前項報告，如有諮詢或需要有關審核之資料，審計長應答復或提供之。（第 4 項）地方政府年度總決算之編送及審核，準用前列各項規定。」其中第 3 項及第 4 項明文規定「審計部應提出審核報告於立法院」，立法院或各委員會審議該報告時並得諮詢審計長及取得有關審核之資料。按憲法雖僅明訂立法院有議決「預算案」之權，然預算本具有延續性，預算執行結果如何，可資為下次審查預算之重要參考，故決算之審查應可包含於預算之議決權中，立法院如認為決算審核報告有未盡待明之處，自亦屬得行使調查權之範疇。

與審計法第 34 條類似的條文甚多，例如，通訊保障及監察法第 32 條之 1<sup>12</sup>、國防產業發展條例第 11 條第 2 項<sup>13</sup>、災害防救法第 5 條<sup>14</sup>、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 5 條之 3 第 1 項至第 5 項<sup>15</sup>、香港澳門關係條例第 6 條第 2 項<sup>16</sup>、預算法第 9 條<sup>17</sup>、

<sup>10</sup> 吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，頁 539，2016 年 9 月，4 版。

<sup>11</sup> 司法院釋字第 585 號解釋參照。

<sup>12</sup> 通訊保障及監察法第 32 條之 1 規定：「（第 1 項）法務部每年應向立法院報告通訊監察執行情形。立法院於必要時，得請求法務部報告並調閱相關資料。（第 2 項）立法院得隨時派員至建置機關、電信事業、郵政事業或其他協助執行通訊監察之機關、事業及處所，或使用電子監督設備，監督通訊監察執行情形。（第 3 項）本法未規定者，依立法院職權行使法或其他法律之規定。」

<sup>13</sup> 國防產業發展條例第 11 條規定：「（第 1 項）為藉由提升產學研之國防科技研發及產製能量，以促進國防科技自主及產業發展，行政院應指定專責機關或單位，統籌建立非高機敏性國防科技之跨部會預算規劃、協調、監督等相關機制，並推動下列事項：一、盤點得供非高機敏性之國防科技研發重點項目。二、訂定產學研合作綜合規劃計畫。三、鼓勵產學研人才培育發展事宜。四、召開計畫審議會；其成員應包括學者、專家及相關機關代表。五、協調各中央目的事業主管機關之相關預算編列。六、監督相關預算之執行成效。（第 2 項）前項專責機關或單位，應定期向立法院報告國防科技自主及產業發展情況、預算規劃及產學人才培育發展。」

<sup>14</sup> 災害防救法第 5 條規定：「中央災害防救業務主管機關為達災害防救之目的，得採取法律、行政及財政金融之必要措施，並向立法院報告。」

<sup>15</sup> 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 5 條之 3 規定：「（第 1 項）涉及政治議題之協議，行政院應於協商開始九十日前，向立法院提出協議締結計畫及憲政或重大政治衝擊影響評估報告。締結計畫經全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之同意，始得開啟簽署

國家安全局組織法第 9 條<sup>18</sup>、中央政府機關總員額法第 4 條第 3 項<sup>19</sup>、殺傷性地雷管制條例第 6 條第 3 項<sup>20</sup>、食品安全衛生管理法第 6 條第 3 項<sup>21</sup>、水污染防治法第 12 條<sup>22</sup>，涵蓋法律及預算之執行，明文課予各有關機關負有向立法院就法律及預算執行之特定事項為報告之義務，就此類事項立法院得行使調查權，理屬當然。

## (二) 本號判決多數意見之見解

本號判決多數意見認為，立法院如欲課予人民有出席調查程序作證，與提供資料、物件於調查委員會之義務者，由於涉及對人民相關基本權之限制，應以法律明確規定其義務內容、範圍及義務排除事由等重要事項，且符合憲法比例原則、正當法律程序之要求，始得為之<sup>23</sup>。

因此認定立法院職權行使法第 45 條第 2 項規定：「調查委員會或調查專案小組得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件；聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定。」其中關於要求一般人民

---

協議之協商。(第 2 項)前項涉及政治議題之協議，係指具憲政或重大政治影響性之協議。

(第 3 項)負責協議之機關應依締結計畫進行談判協商，並適時向立法院報告；立法院或相關委員會亦得邀請負責協議之機關進行報告。(第 4 項)立法院依據前項報告判斷雙方談判協商已無法依照締結計畫進行時，得經全體立法委員二分之一以上之決議，要求負責協議之機關終止協商；行政院判斷雙方談判協商已無法依照締結計畫進行時，應終止協商，並向立法院報告。(第 5 項)負責協議之機關依締結計畫完成協議草案之談判後，應於十五日內經行政院院會決議報請總統核定。總統核定後十五日內，行政院應主動公開協議草案之完整內容，函送立法院審議，並向立法院報告協議過程及憲政或重大政治衝擊影響評估。」

<sup>16</sup> 香港澳門關係條例第 6 條規定：「(第 1 項)行政院得於香港或澳門設立或指定機構或委託民間團體，處理臺灣地區與香港或澳門往來有關事務。(第 2 項)主管機關應定期向立法院提出前項機構或民間團體之會務報告。(第 3 項)第一項受託民間團體之組織與監督，以法律定之。」

<sup>17</sup> 預算法第 9 條規定：「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。」

<sup>18</sup> 國家安全局組織法第 9 條規定：「(第 1 項)本局之預算應寄列於政府其他機關，並受立法院審查。(第 2 項)前項列為機密預算部分，其編列、執行及決算審查，由有關機關以機密方式處理之。(第 3 項)為維護國家安全之需要，有緊急調度資金之必要時，本局得經國家安全會議決議、行政院同意後，動用行政院預備金。(第 4 項)前項情事，本局應於一個月內向立法院詳細報告緊急調度預備金之原因及用途。立法院不同意時，應立即歸墊並為必要之處置。」

<sup>19</sup> 中央政府機關總員額法第 4 條第 3 項規定：「本法施行後，行政院人事主管機關或單位每四年應檢討分析中央政府總員額狀況，釐定合理精簡員額數，於總預算案中向立法院提出報告。」

<sup>20</sup> 殺傷性地雷管制條例第 6 條規定：「(第 1 項)主管機關應公告佈雷區域。佈雷區域內殺傷性地雷之剷除，應於七年內完成；佈雷區域內如所屬地方縣市政府為亟需開發地區，主管機關應即配合剷除。其剷除辦法由主管機關訂之。(第 2 項)主管機關未能於前項所訂時程內完成殺傷性地雷之剷除，應載明下列事項，報請行政院核准展期：一、展期期限。二、計畫內容及預定執行進度。三、經費及技術之妥適性。四、環境對除雷工作之影響評估。五、展期對社會、經濟之影響評估。(第 3 項)前三項之剷除進度或事項，應每年向立法院報告。」

<sup>21</sup> 食品安全衛生管理法第 6 條第 3 項規定：「第一項食品安全會報決議之事項，各相關部會應落實執行，行政院應每季追蹤管考對外公告，並納入每年向立法院提出之施政方針及施政報告。」

<sup>22</sup> 水污染防治法第 12 條：「(第 1 項)污水下水道建設與污水處理設施，應符合水污染防治政策之需要。(第 2 項)中央主管機關應會商直轄市、縣(市)主管機關訂定水污染防治方案，每年向立法院報告執行進度。」

<sup>23</sup> 本號判決理由第 226 段至第 230 段、第 238 段至第 241 段參照。

出席提供證言及資料、物件部分，尚難謂屬課予人民應調查委員會之要求而出席之義務之法律依據，其規定內容亦與限制人民基本權所須符合之憲法法律明確性、比例原則與正當法律程序等要求不合，係屬違憲。

秉此原則，多數意見亦認為立法院職權行使法第 47 條第 1 項，於本文僅規定：「調查委員會……為行使調查權，得要求……法人、團體或社會上有關係人員於 5 日內提供相關文件、資料及檔案。」係授權調查委員會「為行使調查權」，即得要求人民提供相關文件、資料及檔案，變相課予人民有當然配合立法院調查權行使而提供文件、資料及檔案之義務，就此而言，本項此部分之規定已逾越立法院調查權之權限範圍<sup>24</sup>。

此種全面性無分別的否定立法院行使調查權得要求人民提供相關文件、資料及檔案之見解，本席頗不贊同。所幸多數意見進一步論斷，「如以本項規定視為法律課以人民義務之規定，則該規定欠缺義務成立要件與範圍之明文，義務排除規定及基本權保護之規定亦付之闕如」，本席勉可同意多數意見之見解。

查調查委員會之成立係由院會決議，其決議之內容尚應包括調查委員會之調查事項、目的、（調查）方法及成員，是調查委員會以要求人民提供資料為調查方法，其所要求之義務人當然不會是與調查事項、目的無關之路人甲或路人乙，第 45 條所稱之「有關人員」或第 47 條所稱之「社會上有關係人員」，其要件雖有過於空泛之嫌，但如就調查事項與目的範圍之特定，或可勾勒出義務人之特定範圍。是對於與政府分擔部分政府公共任務，而與施政具備特定關聯之人民，就其分擔政府公共任務之部分，是否須另經法律明確規範，或須另經立法院院會單獨明確決議，始負有就其分擔政府公共任務之內容提供相關資料之義務？或者該等人民於此情形下所扮演之角色，其實並非一般人，其參與公共事務之執行，是否應與其他人民分別觀察。

### （三）公私協力合作事件中人民亦負有配合揭露資訊之義務

按司法院釋字第 585 號解釋本即認為：「必要時得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見」，可見所稱之調查範圍，不限於國家機關及政府人員，乃擴及於「與調查事項相關之人民」；同時認國會調查權於罰鍰範圍內之合理手段，得以強制被調查之對象應予以遵從。本號判決多數意見肯認此點，惟為對此等人民提供更多之保障，故強調須視為等同訴訟程序中之證人地位，而應明文制定相關程序。

惟須特別補充者，乃在現今社會中，政府部門為達成其公行政目的，時常有須與私部門合作之情形，有時透過提供補助、獎勵的給付行政手段，或藉由投資、政府採購等方式，使私人一定程度上得以分擔公部門的行政任務。此時的私人實非完全居於一般人民的地位，其或應對於公部門負有特別的報告義務<sup>25</sup>。此義務或因法令規定而來<sup>26</sup>，

<sup>24</sup> 本號判決理由第 285 段參照。

<sup>25</sup> 例如，公司法第 156 條之 4：「（第 1 項）公司設立後，為改善財務結構或回復正常營運，而參與政府專案核定之紓困方案時，得發行新股轉讓於政府，作為接受政府財務上協助之對價；其發程序不受本法有關發行新股規定之限制，其相關辦法由中央主管機關定之。（第 2 項）前項紓困方案達新臺幣十億元以上者，應由專案核定之主管機關會同受紓困之公司，向立法院報告其自救計畫。」此為法律明文要求私法人應向立法院報告之適例。

<sup>26</sup> 經濟部鼓勵產業發展國際品牌獎勵補助及輔導辦法第 19 條規定：「（第 1 項）主管機關得派



抑或由契約約定而來<sup>27</sup>，均賦予此等人民不同於一般人之報告及揭露相關資訊之義務，甚至須負有應主動對外公開相關資訊之義務<sup>28</sup>。

就此情形，既屬人民本可預見，且多於法律、法規命令中規定或於契約中明文約定，使人民負有協力義務或揭露義務，雖此等揭露或報告的對象多為提供補助或獎勵之行政機關，惟於行政機關怠於執行此職務，或執行是否完足有疑義時，如與立法院之議案有重大關聯，且有必要，經院會決議，成立調查委員會，且就調查之事項、目的及調查之方法預為議決，調查委員會直接向負有揭露義務之相關人民，要求其本應提供予行政機關之相關資料及檔案，應無侵害其相關基本權之虞。即使非如前揭各種已有法令或契約明文之情形，對於因公私協力而參與政府行政任務之人民，就其所參與之事務，本非一般人民，於立法者就其義務成立要件及範圍，及是否應如各類訴訟法有

---

員或委託公正機構實地稽查受補助對象與有關單據、帳冊及計畫執行狀況，受補助對象不得規避、妨礙或拒絕。（第 2 項）受補助對象對於前項查核有答覆之義務，並應配合向主管機關提出工作報告及各項經費使用明細。（第 3 項）違反前二項規定者，經通知其限期改善而未改善，應廢止該企業所有品牌或產品之獲獎資格。（第 4 項）第十二條之一第二項之規定，除獎金外，於前項情形準用之。」

農業部推動學術與研究機構參與產業創新及研究發展補助辦法第 13 條：「（第 1 項）執行單位於執行科技專案期間，每年應依本部農業科技計畫研提及管考作業相關規定，提交各項報告。（第 2 項）本部辦理期中、期末或年度執行成果之審查，得以書面、會議或實地查核之方式進行。必要時，本部得派員進行實地查訪、績效考評或查核帳目，執行單位不得規避、妨礙或拒絕，並應配合提供所需之相關文件、資料。（第 3 項）執行科技專案期間未達六個月者，免辦理期中審查。（第 4 項）本部得依第二項審查結論，調整工作項目或經費、終止或解除契約。」

國家通訊傳播委員會推動通訊傳播產業創新研究發展補助辦法第 11 條：「受補助計畫之督導及查核應依下列規定辦理：一、計畫執行期間得由本會進行實地訪查、帳目查核或以其他方式查核計畫執行狀況。二、受補助單位對於前款查核應予配合，並依時答復工作進度報告或檢備各項經費使用明細。……」

數位發展部協助產業創新活動補助獎勵及輔導辦法第 9 條：「（第 1 項）本部或所屬機關為審查補助案件之申請、變更及異常執行狀況，得召開審查會議。（第 2 項）本部或所屬機關為辦理審查業務，得通知申請人說明，或派員實地查核；必要時，得委託有關機關或機構協助進行財務審查。」

數位發展部推動研究與學術機構進行數位發展產業創新及研究發展補助辦法第 9 條：「受補助計畫之督導及查核程序如下：一、計畫執行期間得由本部或所屬機關進行實地訪查、帳目查核或以其他方式查核計畫執行狀況。二、受補助單位對於前款查核應予配合，並依實答復工作進度報告或檢備各項經費使用明細。……」

<sup>27</sup> 例如，在國家發展委員會「促進 5G 及人工智慧導入智慧城鄉物聯網創新應用補助計畫」中，於申請須知中「玖、執行計畫」的「應注意事項四」，載明：「參與計畫之成員均應填寫工作紀錄簿與工時紀錄。計畫執行期間，國家發展委員會或國家發展委員會委託之法人或團體得進行相關之查核作業，以確保參與計畫之人員依核定計畫內容執行。為確保計畫執行合於徵案之需求規格書，國家發展委員會得邀集各該應用領域主管機關及計畫實施場域所在地方政府派員列席參與查核作業，適度參酌其意見以為綜合評估。」。而在該專案的契約書中亦於第十四條「研發成果之管理與介入權之行使」約定：「一、乙方應就計畫之研發成果建立完整之技術資料管理檔案，甲方得隨時調閱，乙方應全力配合。於計畫結束時，甲方如認為有必要，得要求乙方提供全部或部分技術資料檔案，乙方不得拒絕，惟甲方應善盡保密之義務」。https://ndc5gsc.tca.org.tw/g\_download.php，最後瀏覽日期 113 年 10 月 25 日。

<sup>28</sup> 例如，科學技術研究發展採購監督管理辦法第 9 條規定：「（第 1 項）補助機關或委託機關持有公立學校、公立研究機關（構）、法人或團體辦理科研採購之資訊，應依相關規定，主動公開之。（第 2 項）接受政府補助或委託之公立學校、公立研究機關（構）辦理科研採購之資訊，亦應依相關規定，主動公開之。」

關證人之義務排除予以規範，詳為斟酌規範，本席仍支持調查委員會要求此類人民提供相關資料或證言仍屬合憲。

### 三、就國情報告之不同意見

按總統為國家元首，對外代表國家，對內統率三軍，依憲法及增修條文之規定行使其憲法上職權，並於憲政機關之院際發生爭執時，有召集各院院長會商解決之爭議處理權，是總統與立法院雖同為直接民意所產生，惟於憲法上仍享有一定崇高之地位，此由總統之罷免或彈劾雖由立法院發動，但其決定權則屬憲法法庭；由總統任命之行政院院長對立法院負責，總統本身不對立法院負責，可見一斑。是多數意見認為「總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及國情報告主題及應涵蓋之範圍等，…尚非立法院得片面決定」，本席敬表同意。惟系爭立法院職權行使法第 15 條之 2 第 2 項規定關於「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」，多數意見認為屬立法者限定總統國情報告之議題、範圍與內容，逾越立法院之憲法職權範圍而違憲（理由書第 88 段），本席即無法贊同。蓋觀諸本條項之文意脈絡，其所規範者毋寧係指總統擬向立法院為國情報告，「主動」咨請立法院同意之情形而言，就此，多數意見亦採同一觀點，則既屬總統主動欲進行國情報告，其內容當係由總統決定，條文所指「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」一詞，無非係描述國情報告可能涵蓋之內容，而難認屬限定或限制總統報告之內容。

我國憲政實務之情況是，李登輝總統曾數度至國民大會進行國情報告，修憲後改由立法院聽取國情報告之 20 餘年間，則未曾有總統至立法院進行國情報告，其因素多為各黨派之政治考量。或顧慮成為總統之表演舞台，有利於總統及其所屬政黨；或擔心反對黨為難總統，將宣告性、儀式性之國情報告轉換成真槍實彈的質詢，有害總統之崇高地位及尊嚴。或許是基於前例不多，二憲政機關在同一場合短兵相接，尚未建立慣例，難以預料事前事中事後將蹦出多少火花，多數意見在本次修正條文的湍急河流中撐篙行船，特別顯得小心翼翼，是否有必要，就留予後人說了。

### 四、就關於移送監察院糾正糾舉或彈劾及第 50 條之 1 第 3 項部分之不同意見

系爭立法院職權行使法修正條文關於就相關公務人員之行為移送監察院彈劾之條文共有三條（第 25 條第 8 項、第 48 條第 1 項、第 59 條之 5 條第 4 項）。其內容除臚列被移送之行為態樣外，發動移送之程序亦因行為態樣不同而有差異。其中第 25 條第 8 項規定係針對行政首長受質詢時之行為而設，本於行政首長於立法院受質詢係實踐憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，行政院對立法院負責之方式，其所負者為政治責任，與監察院之職權為針對公務人員違法失職行為之彈劾尚不相容，本席認同多數意見，亦認為此一部分應屬違憲。惟其餘部分係針對行政機關及公務人員於立法院行使調查權調閱相關資料時或於聽證會為證言之具體行為而設，如有義務之違反，與監察院針對機關及公務員之相關權限並無衝突。此外，此類移送僅係促使監察院知悉相關機關或人員之行為，至於監察院是否及如何行使其職權，本由監察院自主決定，尚不因上開規定有何不同<sup>29</sup>。多數意見就相關規定宣告違憲，難免有大炮打小鳥之嘆。類似之情形，第 50 條之 1 第 3 項就調查委員會詢問相關人員前應令其「宣誓」，保證受詢問人據實陳述之規定。條文之用語與我國法制之相關用語確有扞格之處。惟由文字前後脈絡可知，所稱宣誓應係指各訴訟所稱之「具結」而言，是否有必要因用

<sup>29</sup> 財政紀律法第 17 條規定：「公務員違反本法規定者，應移送監察院彈劾或糾舉。」

語之不妥而認其逾越調查權之權限範圍，宣告該部分違憲，本席持保留立場。

## 五、結論

本件判決所審查之法規範數量之多，應屬空前。系爭立法院職權行使法修正條文因係由立法委員於短時間內提出，並非經嫻熟法制作業之相關人員擔任幕僚，就整體體系、條文之關聯性及規範用語等提供意見，再三斟酌後始行提出，相關條文間存有若干扞格，因此之故，其審查倍費思量。惟系爭立法院職權行使法修正條文是在年初選舉結果揭曉，新政府及立法院組成後，各政黨合縱連橫，因緣際會下偶然的產物，其間所涉修正之主要內容多屬民主國家責任政治之重要課題，已為我國自由民主之發展開啟了新頁。以調查權為例，自 93 年司法院釋字第 585 號解釋明白肯認立法院之調查權以來，20 年間並未形成法制，此次修正始首度形成制度，已如前述，雖未達完善，後續開展仍值期待。惟亦深盼居上位之諸公縱未能完全拋開黨派立場，仍應以民主政治之健全發展為念，則國家幸甚，人民幸甚。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決部分協同部分不同意見書

蔡彩貞大法官提出

張瓊文大法官加入

朱富美大法官加入

本判決就刑法第 141 條之 1 規定（下稱系爭規定；如主文七所示）及其相關之立法院職權行使法（下稱職權行使法）第 25 條第 9 項（如主文三（七）所示）、第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定（如主文六（七）所示），均宣告違憲。其中系爭規定關於公務員於立法院「質詢」時，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述科處刑罰部分（下稱系爭規定質詢部分）及其相關之職權行使法第 25 條第 9 項依法追訴規定，本席認其宣告違憲之結論雖可支持，惟理由礙難贊同，爰提出協同意見加以說明；另系爭規定關於公務員於立法院「聽證」時，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述科處刑罰部分（下稱系爭規定聽證部分）及其相關之職權行使法第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定，本席認其宣告違憲之結論與理由，均礙難贊同，乃就此部分提出不同意見書。

協同意見部分

- 一、系爭規定中之「質詢」，係指憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款所規範，立法委員針對行政首長就施政方針與施政報告所為之質詢（詳本判決第【111】段），涵蓋內容及於內政、外交、經濟、財政、教育、交通、司法、勞動等各類事項，範圍廣泛且欠明確，縱依立法院職權內容予以界定，亦難期明確；復觀諸立法實務運作情形，不乏立法委員詢問內容與行政官員提出之施政報告欠缺關聯性者<sup>1</sup>，此等逸出所關涉特定施政方針、施政報告之質詢，縱因詢問內容仍與立法院職權相關而非法所不許，惟客觀上，殊難探知該詢問所由生之具體待證事項為何，即無從執以判斷受質詢官員陳述內容就待證事實是否為具有「重要關聯」之事項，致受規範之被質詢者未能充分瞭解系爭規定質詢部分並知所遵循，亦影響司法審查時對該規定之正確適用，故系爭規定質詢部分，與刑罰明確性原則有違。與其相關之職權行使法第 25 條第 9 項依法追訴規定即失所依附，亦屬違憲。
- 二、本判決以如後所述之政治責任不得變易為法律責任為由，就系爭規定質詢部分及其相關之職權行使法第 25 條第 9 項依法追訴規定，均宣告違憲。本席認其結論雖可支持，惟理由礙難贊同，爰提出淺見，說明如上。

不同意見部分

本判決以行政機關之公務員於立法院對立法委員之質詢、詢問所為之答詢、陳述，屬政治行為，若有虛偽情形，概屬政治性爭議，應僅負政治責任為由，認系爭規定聽證部分將之明定為犯罪行為課予刑罰，所追求並非憲法上重要之公共利益，目的難調合憲正當，且政治責任，較諸刑罰，係侵害更小、更為適當之手段，因而就系爭規定聽證部分及其相關職權行使法第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定，併為違憲之宣告。惟本席認此二規定，應均屬合憲，理由分述如下：

- 一、立法院雖係政治論辯、協商與折衝等運作之場域，然立法院為能有效行使憲法所賦予之立法職權，享有一定之調查權；基於權力分立與制衡原則，其所得調查之對象、事項，非毫無限

<sup>1</sup> 舉如：行政院長提出關於興達電廠事故影響全臺電力輸送一事之施政報告，立法委員則質詢俄羅斯總統普丁可能採取行動來關閉我國駐處；行政院長提出登革熱防治相關事宜之專案報告並備質詢，立法委員則就國慶活動宴請外賓菜單、以巴衝突是否需撤僑等問題為質詢。取自：立法院公報第 111 卷第 35 期院會紀錄，頁 30、第 111 卷第 36 期院會紀錄，頁 32-33；立法院公報第 112 卷第 63 期院會紀錄，頁 131、第 112 卷第 70 期院會紀錄，頁 54-61。

制，具體案件中，若因調查權行使發生爭執，除由雙方循合理之途徑解決外，亦得以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決，在符合憲法上之法律明確性原則、比例原則及正當程序之前提下，對於立法院行使調查權而要求提供參考資料、調閱文件或對調查事項陳述證言、表示意見時，違反協助調查義務者，施以科處罰鍰等之強制手段（司法院釋字第 585 號解釋參照），足徵於立法院行使調查權時所為關於事實之陳述，並不因屬政策辯論或政治爭議，而不得採用法律制裁之強制手段予以處罰、嚇阻；此證諸憲法僅針對立法委員明定「在院內所為之言論及表決」對院外不負責任之言論免責權，對其他機關及人員則付之闕如即明。故系爭規定聽證部分不因公務員之虛偽陳述具有政治之意涵，即當然違憲，而應就憲法諸原則予以審查，當無疑義。

## 二、系爭規定聽證部分，符合明確性原則

(一)基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡而無解釋之空間或必要，立法者於立法制定時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定，故法律規定所使用之概念，苟依其文義、立法目的及法體系整體關聯性，為一般受規範者所得理解，預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之處罰，並可經由司法審查加以確認，即無違法律明確性原則之要求（司法院釋字第 432、521、803、804 號等解釋參照）。刑罰法規範因涉及剝奪人民生命或限制人民身體自由，其法定要件與法律效果均應嚴格遵守憲法罪刑法定原則以制定法律之方式為之，鑑於刑罰對人民權利剝奪之嚴峻性、威嚇性，故罪刑法定原則要求構成犯罪之要件及其刑罰效果須事先以法律為明確之規定（司法院釋字第 680 號解釋林子儀、賴英照大法官共同提出之協同意見書參照），該法律須可辨識禁止之具體行為及保護目的，俾使刑事法院得以妥適解釋之方法盡可能地貫徹立法者之意志，如此方可達成使受規範者得以穩定預測之狀態<sup>2</sup>，由此可知，法律明確性原則厥為罪刑法定原則之重要意涵。

(二)系爭規定對公務員於立法院聽證時，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述者，均應科處刑罰，為涉及拘束人民身體自由之刑罰規定，其構成要件是否明確，審查如下：

1. 憲法第 63 條明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，其中關於議決法律案、預算案等，更涵蓋民主社會中與日常生活息息相關而足以引起人民關切之議題，可謂廣袤無際。立法院為執行憲法賦予之職權，本其固有之權能自享有一定之調查權（司法院釋字第 585 號解釋參照），此等獲取其職權相關之資料、訊息而得行使之調查權，即詢問權與文件調閱權等資訊獲取權，其所涉及之範疇為因應立法院上開職權內容，亦包羅萬象。
2. 系爭規定處罰公務員於聽證時為虛偽陳述，乃以該虛偽陳述內容係「其所知之重要關係事項」為前提。而依立法過程中立法委員提出之相關草案及立法說明，此規定係藉刑責之科處，課予受邀出席聽證會者於聽證時，如實答復、不得有虛偽情事之義務，

<sup>2</sup> 薛智仁，刑法解釋與適用之憲法界限——近期刑事判決之綜合評析，興大法學，32 期，頁 20-21（2022 年）；薛智仁，肇事逃逸罪之合憲性——評釋字第 777 號解釋，月旦裁判時報，92 期，頁 82-84（2020 年）。

以確保立法院調查所獲資訊之真實性，俾有效輔助立法院各項憲政權力之行使與憲政功能之發揮（詳見立法院公報第 113 卷第 47 期院會紀錄，頁 163），足徵系爭規定聽證部分規範目的，係為確保立法權之有效行使。又立法院之委員會依職權行使法第 9 章之 1 規定舉行聽證會，須以開會通知書面載明「會議主題」及「表達意見或證言」等事項，於開會五日前，送達出席人員，同法第 59 條之 6 第 1 項、第 3 項定有明文，是聽證會雖係立法院執行其憲法職權而行使調查權之法定程序之一（職權行使法第 45 條第 2 項規定），聽證事項因應立法院包羅萬象之職權內容亦所涉甚廣，然立法院各次聽證會均設有特定會議主題及應邀到會公務員將受詢問之相關意見、證言，聽證之待證事項自屬可得確定，甚或已臻明確，並均於會前適時通知受邀者。自系爭規定聽證部分與聽證會法定程序規定等法規範間之法體系關聯性、系爭規定聽證部分為確保立法院職權有效行使之規範目的等綜合觀察，系爭規定聽證部分「就其所知重要關係事項」之構成要件，客觀上應係指對各該聽證會當次會議主題相關之待證事項判斷有重要影響者甚明，且衡情此為一般受規範者所能理解，並足供其預見何種行為將構成義務之違反及所應受之處罰，亦無礙於司法審查、確認，核與法律明確性原則之要求尚無違背<sup>3</sup>。另系爭規定聽證部分「虛偽陳述」之構成要件，因關於事實之陳述始有與事實是否相符致生真偽判斷之問題，至於意見之陳述，因陳述內容僅屬個人觀感、評價等意見之表達，與事實無涉，無真偽判斷可言，故僅關於事實之陳述始有該當於此構成要件，而適用系爭規定聽證部分之可能，意見陳述與其所見聞之事項無涉，無從課予此部分規定之刑罰，洵無疑義。從而系爭規定聽證部分文義並無難以理解之處，可為一般受規範者所預見，並由法院審查進一步確認具體內涵，已合於法律明確性之要求。

### 三、系爭規定聽證部分符合罪刑相當原則

#### (一)首就此部分規定之立法目的以觀

1. 依職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定，聽證會之舉行須出於審查立法院院會交付之議案，全院委員會補選副總統、彈劾總統副總統，或審查行使同意權案等特定目的，故聽證會不僅程序上非立法委員個人即得任意發動，且聽證之調查事項內容，或為經立法院院會決議之議案，或事屬憲法上明訂之立法院職權內容。立法院舉行聽證會係為取得上開聽證目的之相關資訊，此等資訊內容攸關上揭憲法職權之行使，則藉由刑罰嚇阻故意虛偽陳述，旨在有效杜絕聽證取得之資訊虛偽之可能，以確保會議主題相關事項不致有陷於錯誤之危險而得以正確、有效進行之重要公共利益，核其目的，尚屬正當。
2. 本判決認立法院為憲政運作關係之一方，為嚇阻該關係之另一方所屬公務員，而本其

<sup>3</sup> 日本《關於議會中證人的宣誓及證言之法律》（又稱《議院證言法》）第 6 條第 1 項規定「依本法宣誓作證之證人，虛偽陳述者，處 3 個月以上 10 年以下有期徒刑」；同法第 1 條規定「各議院為審查議案或進行國政相關調查，要求證人出庭作證或提交文件（包括提示，以下同）者，除本法另有規定外，任何人均應配合」；同法第 1 條之 3 第 2 項規定「各議院在通知時，應一併通知經具體列明要求為證言之事項，……」。自上開規定綜合觀察，各議院為審查議案或進行國政相關調查，要求證人出庭作證，依法應事先通知，並一併通知經具體列明要求為證言之事項，故上開規定處罰之「虛偽陳述」，顯係指就經通知要求為證言之事項，為不實之陳述。此等規定均為日本有效之法律，尚無法律明確性原則之爭議，可供參考。

專有之立法權制定此部分刑罰規定，所追求者係為其自身行使憲法職權之利益，非屬憲法上重要之公共利益，目的難調合憲云云，已難贊同。再者，刑法妨害公務罪章第 135、136、138、140、141 等規定所處罰之妨害公務行為，因妨害國家公務之進行，足以弱化國家機能，侵害國家公權力之行使，為維護國家公務之順利進行，故刑法特設專章明列處罰規定，均屬侵害國家法益之犯罪<sup>4</sup>。此等規定所指公務員亦包括立法委員，各該規定妨害公務手段雖互有差異，與系爭規定聽證部分亦均不相同，但此等規定中公務員為立法委員部分，由立法院立法，以維護自身立法職權公務順利進行之目的，則與系爭規定聽證部分並無二致，苟依原判決此部分理由，上開妨害公務罪規定所追求之目的非屬憲法上重要之公共利益，豈非均屬違憲，由此益徵本判決此部分論述欠當。

## (二)次就處罰之手段而言

1. 違反義務之制裁究採行政罰抑刑事罰，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到之管制效果，所為立法裁量之權限，苟未逾越比例原則，要不能遽指其為違憲。即對違反法律規定之行為，立法機關本於上述之立法裁量權限，亦得規定不同之處罰（司法院釋字第 517 號解釋理由書第 2 段參照）。系爭規定聽證部分採取刑罰手段，嚇阻公務員於立法院聽證時為虛偽陳述，有效杜絕虛偽資訊，以確保會議主題相關事項不致有陷於錯誤之危險而得以正確、有效進行目的之達成，非無助益。
2. 本判決雖以系爭規定聽證部分處罰之公務員於聽證時虛偽陳述，屬政治性爭議，主張應令負侵害較刑罰小之政治責任，始為適當之手段。惟具政務官身分之公務員虛偽陳述經發現時，若已任期屆滿而不再擔任該職務，即難以追究其政治責任；不具政務官身分之一般公務員為虛偽陳述，則可能因公務員科層體制分層負責，對其所屬政務官之歸責有事實上困難，致使政治責任之追究無法落實，進而削弱以課責嚇阻公務員虛偽陳述之效果。從而僅課予政治責任，於諸多情形下均無嚇阻公務員虛偽陳述之可能，亦難以避免立法院之憲法上重要職權陷於錯誤而行使之風險，兩相比較，刑罰顯較能發揮該嚇阻效果，而為有助於維護立法職權有效、順利進行目的之有效手段。本判決宣告系爭規定聽證部分違憲，殊難調合。
3. 司法院釋字第 585 號解釋理由書第 2 段，為補充司法院釋字 325 號解釋所為之闡述，就行為人單純拒絕立法院提供資料、調閱文件、陳述證言、表示意見等行使調查權之要求，而「違反協助調查義務」之情形，雖認得課予之法律責任，以科處罰鍰範圍內為限，然系爭規定聽證部分處罰之行為係公務員以故意虛偽陳述之積極行為，致使立法院職權之行使陷入錯誤之風險，較諸該解釋指涉之單純拒絕立法院行使調查權之要求而不配合調查之消極行為，違反協助調查義務之情節顯然較重，惡性較大，系爭規定對聽證時虛偽陳述課予刑罰，核與該解釋意旨，不生扞格；其是否符合憲法，仍應依比例原則中之衡平性及刑事法領域之罪刑相當原則予以審查。

## (三)罪刑相當原則

1. 人民身體之自由應予保障，憲法第 8 條定有明文。因犯罪行為而施以剝奪人身自由之

<sup>4</sup> 周治平，刑法各論，頁 59、126（1972 年）；林山田，刑法各罪論，頁 137（2006 年）。

刑罰制裁，除限制人民身體之自由外，更將影響人民其他基本權利之實現，是其法定自由刑之刑度高低，應與行為所生之危害、行為人責任之輕重相稱，始符合憲法罪刑相當原則，而與憲法第 23 條比例原則無違<sup>5</sup>。為免流於恣意之主觀感情，並形塑較為客觀明確之基準，罪刑相當原則之審查，除綜合立法歷程、相關判決之實證研究等一切事證，檢視構成要件所涵蓋各種犯罪情節態樣是否有過苛之情形外，應自立法者就不同構成要件事實、規範及所涉法定刑之體系評價，資為論斷<sup>6</sup>，倘並無罪責與處罰不相當而顯然過苛之情事，受憲法審查之法規範於整體體系觀之亦非過重，即與罪刑相當原則無違。

2. 系爭規定聽證部分為防杜受出席聽證會之公務員故意為虛偽之陳述，保障立法院職權正確、正當之行使所設之刑罰，其法定刑「一年以下有期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金」，不僅主刑種類足供法院依個案具體狀況為適當之選科，且各刑種均無最低刑之限制，俾法院得視個案具體情狀為適當之刑罰裁量，且公務員於聽證會程序前，均已收受關於各種拒絕證言事由之通知，自得依法行使其拒絕證言權，於此前提下，受邀出席聽證會者猶故意為虛偽陳述，致立法院職權行使陷入錯誤之危險，上開刑罰自難謂有罪責與處罰不相當而顯然過苛之情事。
3. 系爭規定聽證部分與為維護國家公務順利進行之刑法第五章妨害公務罪章第 135 條至第 141 條所列各妨害公務罪，及保障司法權正確行使之刑法第 168 條偽證罪，同為以維護國家公務進行之國家法益為目的所設之刑罰規定。比較此等犯罪之刑罰輕重，刑法第 141 條妨害文告罪最重法定刑為拘役，輕於系爭規定聽證部分之最重法定刑有期徒刑一年；另刑法第 136 條第 1 項公然聚眾妨害公務在場助勢、第 137 條妨害考試、第 140 條當場侮辱公務員等罪與系爭規定聽證部分，最重本刑同為有期徒刑一年，僅最輕主刑罰金數額較低。觀諸妨害文告罪所處罰之污損、除去張貼於公共場所文告行為，及公然聚眾妨害公務在場助勢罪所處罰之在場幫助公然聚眾妨害公務行為，二者對國家公務順利進行之國家法益侵害情節，顯較系爭規定聽證部分所處罰虛偽陳述行為之侵害為輕；妨害考試、當場侮辱公務員等罪對國家公務進行所生不利影響之範圍、程度，則顯較系爭規定聽證部分所處罰之虛偽陳述行為對立法院憲法職權行使所生不利影響之範圍、程度小；再者，系爭規定聽證部分規範對象以公務員為限，鑑於公務員就其職務範圍內之事務，負有特別保護義務及服從義務，本得對公務員故意妨礙國家公務進行之犯罪行為，課予較非專以公務員為規範對象之妨害公務罪更重之刑罰，經審酌上開各該犯罪之態樣、情節、所生危害、行為人責任，系爭規定聽證部分之處罰尚難指為過苛。又系爭規定聽證部分法定刑較諸偽證罪及妨害公務罪章其他妨害公務罪法定刑輕，自不生過當之問題。從而系爭規定聽證部分之刑罰，與憲法罪刑相當原則尚無不符，未違反比例原則。

版權所有，重製必究！

<sup>5</sup> 司法院釋字第 544 號、第 551 號、第 646 號、第 669 號、第 775 號、第 777 號、第 790 號及第 804 號解釋，憲法法庭 112 年憲判字第 11 號、第 13 號判決參照。

<sup>6</sup> 司法院釋字第 630 號解釋許玉秀大法官協同意見書，頁 3-4；司法院釋字第 669 號解釋許宗力大法官協同意見書，頁 7-12。另可參考：司法院釋字第 777 號解釋詹森林大法官部分協同部分不同意見書，頁 7-8。



#### 四、系爭規定聽證部分符合正當程序之要求

系爭規定關於聽證時虛偽陳述部分刑罰權之實現，須循刑事訴訟法之規定，由檢察官依法偵查起訴，經法官依法審判確定，立法院自始至終均無主導程序或為司法判斷之餘地，與一般犯罪之情形定，並無二致，自符合憲法上正當程序之要求。

承前所述，系爭規定聽證部分與刑罰明確性原則、罪刑相當原則均無違悖，並符合憲法上正當程序之要求。系爭規定聽證部分及其相關之第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定，均屬合憲，本判決均為違憲之宣告，本席實感至憾。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決部分協同部分不同意見書

朱富美大法官提出

張瓊文大法官加入「肆」部分

蔡彩貞大法官加入「參、二及肆」部分

目錄	
前言	
壹、質詢權	
一、主席同意權	
二、藐視國會之概括規定「或有其他藐視國會之行為」	
三、依法追訴受質詢虛偽陳述政府人員之刑事責任規定	
貳、人事同意權	
一、被提名人之具結及提出相關資料	
二、具結僅擔保事實之真正，不及於意見或推測之詞	
參、調查權	
一、檢察機關偵查中案件，立法院應停止行使調查權	
二、立法院院會決議將公務員移送監察院	
三、調查委員會要求受詢問人詢問前「宣誓」之規定	
肆、刑法第 141 條之 1 藐視國會罪規定	
一、質詢部分	
二、偽證罪與藐視國會罪要件比較	
三、法律明確性原則	
四、比例原則	
伍、調查及聽證受律師協助之協同意見	
陸、結論	

前言

本件判決之標的為 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法（以下未特別註明者皆為同法）增修條文及刑法第 141 條之 1 規定，從立法院聽取總統國情報告、立法院質詢、人事同意權、調查權到聽證會之舉行等，涉及眾多法規範，惟背後之核心爭議為權力分立，即立法權與行政權之劃分與制衡問題。

本件判決立基於司法院歷來解釋，以司法院釋字第 325 號、第 342 號、第 461 號、第 498 號、第 499 號、第 585 號、第 613 號、第 632 號及第 729 號等多號解釋為基礎，更進一步對司法院釋字第 325 號及第 585 號為補充解釋：對於立法院向有關機關調閱文件原本，不論調閱文件之原本、複本、繕本或影本，均應經院會決議，始得為之。又立法院為有效行使調查權，就有作證義務之政府人員或人民，無正當理由，拒絕出席調查程序作證，致妨礙立法院調查權之行使者，非不得以法律明定由立法院院會決議，對之科處罰鍰，以為強制其出席調查程序作證之不得已手段，惟此等強制手段僅得針對拒絕出席調查程序者。如人民於調查程序中，就特定事項主張有拒絕證言之權利而拒絕證言，或調查委員會認其證言有虛偽不實情事，致生爭議者，立法院尚不得逕行對

之科處罰鍰，其爭議仍應循適當之司法途徑解決。

本席對於本件判決之立場，多敬表贊同，惟仍有部分不同意，關於：主文三、（二）就第 25 條第 2 項前段關於「並經主席同意」、「有其他藐視國會之行為」部分；主文三、（四）後段其餘部分就關於被質詢人未具理由拒絕答復，主席得要求答復，及被質詢人有其他藐視國會行為，主席得予制止部分；主文三、（七）第 25 條第 9 項規定；主文四、（四）就第 29 條之 1 第 3 項其餘部分之規定；主文四、（六）第 30 條第 3 項規定；主文五、（七）第 46 條之 2 第 3 項立法院對偵查中案件，仍得行使調查權部分；主文五、（十）第 48 條第 1 項規定；主文五、（十二）就第 50 條之 1 第 3 項規定，其中關於「令其宣誓」部分經認定違憲；主文六、（六）第 59 條之 5 第 4 項規定；主文六、（七）第 59 條之 5 第 5 項規定；主文七，就刑法第 141 條之 1 藐視國會罪調查聽證及聽證部分經宣告違憲，本席就上開部分有不同意見。另關於主文五、（十五）就第 50 條之 2 及主文六、（三）就第 59 條之 4 有關「律師」部分，本席贊同多數意見之結論，惟就理由之論述，認有補充說明之必要。爰提出本件部分協同部分不同意見書，敘明如下。

#### 壹、質詢權

第 25 條第 2 項規定：「被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為。」同條第 4 項規定：「被質詢人違反第 1 項至第 3 項規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復。」

多數意見係認上開不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復部分，並未增加被質詢人憲法義務之內容與範圍，尚不生牴觸憲法問題。另「並經主席同意」之規定，係就行政首長基於憲法上之正當理由，對立法委員之質詢不予答復或不揭露相關資訊之權限，於未有憲法依據下，增加限制，並賦予主席憲法所無之介入行政首長憲法職權行使之權限。且受質詢之行政首長原則上亦應以言詞或書面答復質詢，質詢權範圍並不包括對物性之資料取得權限。故認本項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會之行為部分之規定，均違反憲法權力分立原則與制衡原則。

##### 一、主席同意權

本席就第 25 條第 2 項，認於行政首長拒絕答復之情形應經主席同意及「或有其他藐視國會之行為」之規定，並不牴觸憲法，餘均敬表同意。

質詢程序既屬使國會有效履行其職責之輔助性權力，於被質詢人提出理由拒絕答復之情形，因理由是否正當，智愚所見不同，主席基於議事指揮權之行使，形式上審酌後，進而同意或拒絕被質詢人，並未妨礙行政首長再次說明拒絕答復之理由，且行政首長亦得就其不答復或其理由始終堅持。如此之互動，行政首長之憲法權限並未被介入，毋寧是使議事順暢進行之議事指揮權行使，並未逾越立法委員憲法質詢權與立法院憲法職權範圍，亦無違反憲法權力分立原則與制衡原則。且果真形成僵持對立之政治性爭議，自須透過政治協商解決，尤其本條第 5 項至第 7 項之法律制裁業經宣告違憲，於此前提下，上揭相關之規定並無牴觸憲法。

本席對於第 25 條第 4 項違憲之結論並無意見，惟依第 4 項之規定，被質詢之行政首長如有「隱匿資訊」或「虛偽答復」（即違反第 2 項）之情形，規定主席「得予制止」

或「要求答復」。姑不論部會首長如於被質詢時隱匿資訊或虛偽答復，主席其實甚難發現；縱然發現，第 4 項之要求答復應是針對拒絕答復之規定，制止應是針對反質詢或其他藐視國會行為而規定，針對被質詢人「隱匿資訊」或「虛偽答復」，主席該如何處理？立法邏輯令人費解！

## 二、藐視國會之概括規定「或有其他藐視國會之行為」

多數意見係以「藐視國會」一詞為不確定法律概念，因立法者未有定義，亦未有立法理由之說明或立法過程之討論，故採文義解釋與體系解釋，認係於行政首長未拒絕答復、未隱匿資訊或未虛偽答復之前提下，就其答復內容及表意有負面評價之禁止，復以立法委員之質詢與行政首長之答詢，屬政治行為及政治評價，最終須向民意負責，不應由立法院片面評斷，故認此規定逾越權力分立原則。

本席認為本項規定應採目的解釋，本條意在規定行政首長於被質詢時應尊重國會，避免做出傷害國會尊嚴之行為，其中被質詢人之拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復，均屬立法者認為屬於藐視國會行為之例示行為，為免遺漏，故規定「被質詢人除…外，不得……或有其他藐視國會之行為」並無以行政首長為答復、未隱匿資訊或未虛偽答復之前提為限之意，至於何種情形於質詢時構成其他藐視國會之行為，應由個案判斷。此為常見之立法體例，縱使依文義解釋，亦可得出相同結論，就此部分規定，本席認為並未牴觸憲法。

## 三、依法追訴受質詢虛偽陳述政府人員之刑事責任規定

第 25 條第 9 項、第 59 條之 5 第 5 項分別規定「政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，『依法追訴其刑事責任』。」「出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，『依法追訴其刑事責任』。」立法體例相同。

本判決認上二條規定違反憲法權力分立原則，係採「政治問題原則」（political question doctrine）<sup>1</sup>，認此屬政治問題，非司法權所應介入。

本席認為本條規定並未欠缺司法可審理性。公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發，刑事訴訟法第 241 條定有明文。政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，立法院人員如認其涉有犯罪嫌疑，立法院應依法追訴其刑事責任，立法院人員得向檢察官告發，由檢察機關依法偵查起訴，法院依法審判。非謂政府人員受質詢時，為虛偽陳述，即構成犯罪；更無使立法委員擔任檢察官角色，自行追訴犯罪之意。

至於政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述是否該當犯罪，刑事實體法有無相關規定，

<sup>1</sup> 此原則涉及平衡政府各部門的獨立權力與美國聯邦最高法院的司法審查權，僅在最明確的案件中適用該原則，適用上存有爭議。美國聯邦最高法院於 *Baker v. Carr* (1962) 闡述了 6 個原則，法院必須發現這些因素中至少有一個直接適用於該案件，始得以政治問題駁回。政治問題原則限制聯邦法院審理憲法問題的能力，即使符合其他可裁判性要求。美國聯邦最高法院認為，就憲法第 3 條而言，「當當事人尋求政治問題的裁決時，不存在可由法院審理的「爭議」no justiciable “controversy”」。政治問題一詞是法律術語，其表面上幾乎沒有表明該原則禁止聯邦法院裁決那些類型之案件。該詞起源於首席大法官馬歇爾（Marshall）在 *Marbury v. Madison* 一案發表里程碑意見，惟具潛在的誤導性，因為美國聯邦法院一直在處理政治問題，即有爭議且與政府相關的問題。政治問題一詞並非泛指任何此類政治議題，僅是表達一個原則，即某些議題或僅由另一政府機關負責，或超出司法機關之審查權限。某個問題如經認定符合政治問題原則，聯邦法院即失去司法審判權，意味聯邦法院無權對該問題做出裁判。

以及該刑事法規定（如刑法第 141 條之 1）是否牴觸憲法，乃屬另事，亦即本條規定與刑法第 141 條之 1 之合憲與否無關，即使刑事法並無處罰規定，或縱有規定，告發後經宣告違憲（刑法第 141 條之 1 業經本判決宣告違憲，自本判決宣示之日起失其效力），亦僅生檢察官應以被告行為不罰為不起訴處分，尚難認本條規定牴觸憲法。

## 貳、人事同意權

第 29 條之 1 第 3 項規定：「被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。」

第 30 條第 3 項規定：「被提名人列席說明與答詢前，應當場具結，並於結文內記載當據實答復，絕無匿、飾、增、減等語。但就特定問題之答復，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並當場釋明者，不在此限。」

多數意見將對被提名人所要求之具結，分為 3 種型態：其一，針對被提名人「書面答復內容之真實性具結」；其二，針對被提名人所提出之相關資料，絕無隱匿之「資料完全性具結」；其三，針對被提名人所提出之相關資料，絕無提供虛偽資料之「資料真正性具結」。並認被提名人不同於訴訟程序中之證人，就其獲提名出任職務之書面答復，具有高度屬人性、評價性，非屬事實性陳述性質，無從以具結方式擔保其表意內容之真實性；且立法院人事同意權中，並不具課予被提名人提供相關資料等特定行為義務之權限，自無要求被提名人擔保其已提出相關資料、絕無隱匿資料之權，故認第 29 條之 1 第 3 項規定其中，除上開第 3 種「相關資料真正性具結」，尚無違憲之虞外，第 1、2 種「書面答復內容之真實性具結」及「相關資料完全性具結」之規定均逾越立法院人事同意權之權限範圍；至第 30 條第 3 項規定課予被提名人有真實性具結義務，即第 1 種情形，亦逾越立法院憲法職權範圍。

本席認為此二項規定均未牴觸憲法。

一、被提名人之具結及提出相關資料被提名人就被詢問之問題為口頭或書面答復及提出之資料進行具結，僅就有關事實部分擔保其真正，乃屬其被提名後，因其答復及提供資料之完整性及真實性，為妥適完成人事同意權所必須，故具有協助立法院順利完成人事同意權之附隨義務，此與被提名人是否為訴訟程序之證人無關。

被提名人提出相關資料，乃其答復之佐證，屬答復內容之一部。具結之目的為擔保答復及提出相關資料之真實性及完整性。而稱「相關資料」乃用以佐證與被提名人資格與適任性有關之自述、書面或口頭答復內容，否則空口無憑，無以判斷其真偽。相關資料必須具備與其資格條件及適任性之關連性，並應真實完整，資料完整性應以客觀上足以佐證書面詢問或其答復之事項為已足。

二、具結僅擔保事實之真正，不及於意見或推測之詞

具結擔保之範圍，本僅限於事實性之答復及證明事實之資料；至於被提名人書面所載或口頭答復之意見及判斷，不在具結擔保之範疇。

以刑事訴訟程序之證人為例，證人就其親見親聞之事項作證，具不可代替性，故證人有到場為證言之義務，經合法傳喚，無正當理由不到場者得科以罰鍰，並得拘提<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 刑事訴訟法第 178 條第 1 項規定：「證人經合法傳喚，無正當理由而不到場者，得科以新臺

因證人之陳述，如摻雜個人之意見或推測之詞，均逸出其見聞之客觀範圍，證人之個人意見或推測之詞，除以實際經驗為基礎者外，不得作為證據<sup>3</sup>。至於鑑定人係因其學識、技術、經驗、訓練或教育而就鑑定事項具有專業能力者，並無不可替代性，故刑事訴訟法第 199 條規定「鑑定人，不得拘提。」

證人雖經具結，僅擔保基於合理體驗事實之真正。其作證時混合證言與意見時，僅就其中之事實擔保真正。

無論是就被提名人之資格或適任性之書面提問或要求資料之提出，無論具結在陳述之前或之後，均僅就其中事實部分擔保其真正及完整，故應就經具結之答復或資料中區分屬事實，或屬個人意見、推測，僅就前者擔保其真正。既然是據實答復或提出資料，自然無匿、飾、增、減，其中所稱「匿」，須出於故意而隱匿，乃指就所要求回答問題之佐證資料，或應提出之資料故意隱匿部分或全部，且足以影響對被提名人之資格或適任性之判斷，始為該當。

至於被提名人個人在書面答復、提出之資料或口頭意見或推測之詞，非屬具結所擔保，僅生如何評價之問題，立法院應綜合答復及相關資料，資為同意權行使之判斷。

如上所述，多數意見將具結細分為三，用意固佳，尚無必要，本席認第 29 條之 1 第 3 項及第 30 條第 3 項，均無抵觸憲法。

## 參、調查權

### 一、檢察機關偵查中案件，立法院應停止行使調查權

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。」

多數意見並未將檢察機關偵查中案件排除於立法院調查權之外，僅於理由中宣示調查委員會如進行平行調查，不得影響檢察機關犯罪偵查權之運作，亦即凡屬檢察機關要求偵查中被告或證人應保密事項，立法院即不得命其出席調查程序並提供證言或陳述。

按檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障（司法院釋字第 325 號解釋意旨參照）。而偵查具有蒐集證據、保全證據之功能，應遵守偵查不公開原則，偵查不公開原則係為貫徹無罪推定原則、保障相關人之權利、維護偵查效能等，如保護被告，以免損害其受無罪推定原則保護之機會；保護案件相關人，使其人身財產安全及名譽隱私甚至生活安寧不受影響，保全證據，以防止犯罪嫌疑人逃亡或藏匿，湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人等。

依司法院釋字第 729 號解釋意旨，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院不得向其調閱相關卷證。立法院向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限。如因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱之卷證資料。

---

幣 3 萬元以下之罰鍰，並得拘提之；再傳不到者，亦同。」

<sup>3</sup> 刑事訴訟法第 160 條規定：「證人之個人意見或推測之詞，除以實際經驗為基礎者外，不得作為證據。」

司法院釋字第 729 號即是彰顯偵查不公開原則之重要性，正在進行犯罪偵查中之案件，其偵查內容倘若外洩，將使嫌疑犯串證或逃匿，而妨礙偵查之成效，影響社會治安，故立法院不得調閱偵查中之相關卷證，對於檢察機關偵查中案件，立法院如具不停止調查之權限，可能產生實質妨礙偵查權行使之虞，多數意見未能基於司法院釋字第 325 號及第 729 號解釋之意旨，宣示對於偵查中之案件，立法院調查權應停止調查，本席就此部分之結論難以贊同！

## 二、立法院院會決議將公務員移送監察院

第 48 條第 1 項規定：「政府機關或公務人員違反本法規定，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，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。」

多數意見認本條屬立法院與政府機關間之憲政爭議，且立法院、行政院與監察院均屬平行憲法機關，政治問題應循政治程序解決，故規定移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾，有逾越憲法職權之嫌，違反權力分立原則。

本席認當立法院認為行政機關或公務人員違法，有符合提出糾正、糾舉或彈劾之情事，以院會決議，將之移送憲法明定之有權機關監察院依法辦理，僅具建議之性質，立法院之決議移送並無逾越憲法職權或抵觸憲法之問題。

監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權，自不因案件係立法院移送即受拘束。

依監察法第 4 條及監察院收受人民書狀及處理辦法第 3 條第 3 款規定，監察院及監察委員得收受人民書狀，各機關團體送請監察院查辦之案件，準用人民書狀之處理程序。立法院依本規定決議移送行政機關糾正案，僅具建議之性質，與立法委員個人之陳情、立法院各委員會決議移送監察院查辦，並無差別，對於立法院主張之移送案法律見解是否有理由，監察委員均不受其拘束，縱立法院移送之事項非監察院職權範圍，行政上亦得依法辦理，本項亦規定「將其移送監察院『依法』提出糾正」雖為三平行憲法機關互動，惟一切依法律處理，並未生憲政爭議。且立法院之移送，雖僅具建議性質，對監察院無拘束力，惟監察院因此取得相關資訊，得做為其啟動行使監察權之開端，仍具法律上意義。

此外，立法院職權行使法第九章之一其中第 59 條之 5 第 4 項規定：「出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，由主席或質詢委員提議，出席委員 5 人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。」

按監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經 2 人以上之提議向監察院提彈劾案，監察法第 6 條定有明文，彈劾權雖係監察委員專屬，惟其決定發動提議權之原因多端，因檢舉陳情者有之，因主動調查者有之，立法院院會決議僅具建議監察委員啟動向監察院行使提議權之性質，難謂此一具建議性質之決議移送違反權力分立原則。

## 三、調查委員會要求受詢問人詢問前「宣誓」之規定

第 50 條之 1 第 3 項規定：「詢問前，應令其『宣誓』當據實答復，絕無匿、飾、增、減，告以立法院成立本調查委員會或調查專案小組之任務，並告知其有拒絕證言之權利

及事由。」

多數意見以相關人員出席立法院調查程序並為作證，係協助立法院調查權行使之證人性質，既非公職人員，亦未取得任何公法上權責，是本項規定關於「令其宣誓」部分，其義務之課予顯已逾越合理之限度，認本項規定與憲法相關意旨不符，固非無據。

惟本席認探求其立法目的及依文義解釋、體系解釋，「宣誓」應得解釋為具結之意。

查本條規定「應令其『宣誓』當據實答復，絕無匿、飾、增、減」，是「宣誓」之內涵為「當據實答復，絕無匿、飾、增、減」，與第 29 條之 1 第 3 項「被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已『據實答復，絕無匿、飾、增、減』……」及第 30 條第 3 項規定「被提名人列席說明與答詢前，應當場具結，並於結文內記載『據實答復，絕無匿、飾、增、減』等語……」體例類似。而第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項係就結文、具結規定。

其次，本項規定受詢問人對「宣誓」，得主張「拒絕證言」，及詢問前應對之告知有「拒絕證言」之權利及事由，本條第 2 項規定「詢問須出以懇切之態度，不得……並不得強迫『證人』為不利己之供述。」綜合上開規定，此處宣誓應解釋為「具結」之意。加以被詢問人尚不因宣誓致其基本權受到侵害，本席認於要求立法院修改為「具結」之前提下，本項規定不生違憲問題。

肆、刑法第 141 條之 1 藐視國會罪規定

刑法 141 條之 1 規定：「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。」

多數意見依比例原則審查本規定，認本規定之立法目的尚難調屬追求憲法上重要公共利益，所採手段亦非有助於立法目的之達成且尚有其他更有效之手段可資運用，不符刑罰最後手段性之要求，違反憲法比例原則之要求。

本條規定可能適用在三種情形，包括立法院調查委員會依第 47 條第 2 項規定，通知其出席調查（聽證）程序而為證言之情形，或委員會依第 59 條之 1 第 1 項規定舉行聽證會，並依第 59 條之 3 第 1 項後段規定，邀請其出席表達意見與證言之情形。另依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，立法委員於立法院開會時，對行政首長行使之質詢權。

本席認為刑法藐視國會罪之規定，其中質詢部分不符合憲法法律明確性原則及正當法律程序之要求，與憲法意旨不合。至調查（聽證）及聽證部分，於符合下述嚴格要件之前提下，與法律明確性原則及憲法比例原則尚無違背，不生牴觸憲法保障人身自由之意旨，應屬合憲，析述如下。

1. 質詢部分

於質詢之情形，因總質詢時間緊湊，且質詢係由個別立法委員為之，即問即答，無定特定議題與範圍，凡與行政院施政相關之政策、時事、法律案、預算案均可能被質詢，行政首長所為之虛偽陳述是否具重要性，對當日質詢之問題重要性、關連性為何，進而如何影響立法委員之行政監督權，均不明確，不符憲法法律明確性原則之要求。其次，本規定並無「供前或供後具結」之規定，欠缺告知程序及界定真實陳述義務範圍之程序保障，對於行政首長如何行使拒絕證言權及相關程序亦付闕如，與憲法正當法



律程序之要求不符。故刑法第 141 條之 1 規定就質詢之部分，尚不符憲法法律明確性及正當法律程序之要求。

## 2. 偽證罪與藐視國會罪要件比較

與本條規定類似之規定為刑法第 168 條之偽證罪「於執行審判職務之公署審判時或於檢察官偵查時，證人、鑑定人、通譯『於案情』有重要關係之事項，供前或供後具結，而為虛偽陳述者，處 7 年以下有期徒刑。」

比較二罪之要件如下：1、行為時：偽證罪規定審判時或偵查時，藐視國會罪規定立法院聽證或受質詢時。2、二罪之虛偽陳述均以出於故意為必要。3、重要性：偽證罪規定於案情有重要關係之事項，藐視國會罪規定公務員就其所知之重要關係事項。4、具結：藐視國會罪未規定「供前或供後具結」之要件。惟於調查權之行使，第 50 條之 1 規定「詢問前，應令其宣誓當據實答復，絕無匿、飾、增、減，告以立法院成立本調查委員會或調查專案小組之任務，並告知其有拒絕證言之權利及事由。」本席認為於將宣誓修改為具結之前提下，該規定並未牴觸憲法，已如前述。另聽證部分，雖無具結之規定，惟第 59 條之 5 有正當理由、拒絕證言之相關規定。

刑法上之偽證罪，除須於案情有重要關係之事項，故意為虛偽之陳述外，虛偽陳述，須足以影響刑事案件或民事事件裁判結果之正確性，並妨害國家司法權之正確行使之犯罪事實。

## 3. 法律明確性原則

「按法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言；立法者於制定法律時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違（司法院釋字第 521 號、第 594 號、第 690 號、第 799 號解釋、本庭 111 年憲判字第 13 號判決理由第 39 段及 111 年憲判字第 14 號判決理由第 51 段參照）。

本席認為，於符合下列要件之前提下，本項聽證部分之規定，符合法律明確性原則之意旨。

(1) 規範之對象為於立法院聽證出席並陳述之公務員，即行政首長或政府人員。

(2) 公務員為虛偽陳述之時，聽證會須符合法定出席人數之程序規定

藐視國會罪具有將立法院視為法律擬制之有管轄權法院<sup>4</sup>之意涵，美國聯邦最高法院即曾推翻一件證人因在眾議院委員會虛偽陳述之確定裁判，理由是雖然該次聽證會召開時，已達法定人數，但證人為虛假陳述時，現場人數是否仍然符合法定人數並不明確。亦即，縱聽證會召開時已達到法定人數，於公務員為虛假陳述時，該聽證會仍須符合開會法定人數，如同法官須仍在法庭內的審判席上，始能符合法律擬制之有管轄權法院<sup>5</sup>之程序要求。此後，美國參議院與眾議院委員會因而減少為獲取證詞而規定之法定人數所需之成員人數。

<sup>4</sup> Christoffel v. United States, 338 U.S. 84 (1949)

<sup>5</sup> James Hamilton, Robert F. Muse, Kevin R. Amer, Congressional Investigations: Politics and Process, 44 Am. Crim. L. Rev. 1115, 1127, Summer, 2007, 338 U.S. 89-90 (1949).

### (3)應踐行具結與拒絕證言權之保障

調查委員會舉行之聽證，除依第 50 條之 1 第 3 項規定，於詢問前，應令證人宣誓（具結）當據實答復，絕無匿、飾、增、減，告以該委員會之任務，並告知其有拒絕證言之權利及事由外，應依立法院職權行使法第 9 章之 1 之相關規定為之。各委員會聽證會，於第 59 條之 4 至第 59 條之 6 定有開會通知明定記載事項、拒絕證言或表達意見事由，及政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員受律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助權利。

行政院各部會首長及其所屬公務人員到會備詢者，如有得拒絕答復或提供資訊之正當事由，包括基於維護憲法權力分立制度、第三人基本權（如涉及情報人員或情報協助人員、派赴敵後工作者等之資訊）、隱私權、資訊隱私權或營業秘密等重要基本權、國家安全與福祉等憲法上極重要公益，以及被詢問人依法或依契約有保密義務者（本判決理由第 103 段至第 105 段、第 339 段參照），被詢問人仍得拒絕答復或揭露相關資訊，並不以第 59 條之 5 第 1 項規定為限，以符合對被詢問人受憲法正當法律程序保障之意旨。

### (4)「所知之重要關係事項」判斷

A.應與證人之職務相關且為其閱歷見聞所決定或所知者。

B.聽證會之目的及作證之範圍應明確。

因聽證會之會議通知須以書面載明「會議主題」與「表達意見或證言之事項」<sup>6</sup>，則於調查委員會舉行之聽證程序或聽證會，得綜合通知書上開記載及現場提問之問題，以認定聽證會之會議目的與關鍵事由。

C.立法院依本條規定對公務員提出藐視國會罪之指訴，應具體確定犯罪事實，俾被告之公務員辯護。亦即，應指明公務員所為虛假、虛構或欺騙之陳述，對聽證會所欲達成之目的或解決之問題，具有改變、阻礙、勸阻等影響立法委員妥適行使憲法權限之效果。

適用上符合上開要件，本條規定得符合法律明確性原則之要求。

## 四、比例原則

立法委員透過調查聽證或聽證程序，可以履行多項關鍵職責，如監督施政、瞭解通過之法律之忠實履行或後續修法必要性，行政部門是否撙節並有效執行預算等，為使立法院履行其憲法職權，對於就重要事項故意阻撓之公務員，除政治責任外，予以令強制遵守及刑事懲罰之法律手段，此等立法目的屬維護憲政運作之重要利益。

再者，雖行政首長或政府人員於聽證及質詢為虛偽陳述得予民主課責，惟此種情形甚難即時發現，待查明事實，多已時過境遷，當事人或已卸任多時，談政治責任及去職負責恐是空言無補！刑罰之最後手段有其必要性。

尤為要者，行政首長或政府人員於立法院院會、委員會或調查（聽證）程序，明知不實而故意就重要事項為虛偽陳述，與未出席作證或未出示文件不同，出席聽證會之行政首長或政府人員，如明知而故意為虛偽陳述，並造成影響、阻礙或勸阻國會對於重要施政

<sup>6</sup> 第 59 條之 6 第 3 項第 1 款、第 5 款規定：「聽證會之通知應以書面載明下列事項，準用行政程序法有關送達之規定：……三、聽證會舉行之時間、地點。……五、表達意見或證言之事項。」

之監督、行使調查權或議決法律案、預算案之決定，其對國家社會造成之損害及影響，可能遠超過傷害罪、詐欺罪等司法個案之偽證對司法權正確行使之危害，刑罰手段屬適當且必要手段。

人民身體之自由應予保障，憲法第 8 條定有明文。對於因犯罪行為而施以剝奪人身自由之刑罰制裁，除限制人民身體之自由外，更將同時影響人民其他基本權利之實現，是其法定自由刑之刑度高低，應與行為所生之危害、行為人責任之輕重相稱，始符合憲法罪刑相當原則，而與憲法第 23 條比例原則無違（司法院釋字第 544 號、第 551 號、第 646 號、第 669 號、第 790 號及第 804 號解釋參照）。刑法藐視國會罪之法定刑為 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金，考量政府人員於立法院之陳述內容，涉有虛偽陳述致引發爭議者，係因公務引發，其所追求之公益（保障立法權之正當行使）仍與其所剝奪之被告自由法益相當，從而符合憲法罪刑相當原則。

綜言之，刑法第 141 條之 1 就公務員於立法院聽證，就其所知之重要關係事向，為虛偽陳述者，處以刑罰，並未違反法律明確性原則、比例原則、憲法罪刑相當原則之要求，亦無牴觸保障人身自由之意旨。

#### 伍、調查及聽證受律師協助之協同意見

就第 50 條之 2 規定就接受調查詢問人員，第 59 條之 4 規定應邀出席聽證會接受詢問之政府人員或相關人民之偕同律師、相關專業人員在場協助之權利，均經本判決宣示毋須經主席同意，本席深表贊成。

由於立法院調查與聽證程序之進行，與訴訟程序不同，被詢問人亦非被告，國會調查並非對抗制（adversarial system）之程序進行，故被詢問人受律師或專業人士協助之權利能否限制國會行使具有憲法輔助權力性質之調查權，容有討論空間。本項規定由立法院立法裁量，須經主席同意，而非被詢問人之權利，原非全然無據。

惟為使立法院調查權能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能（司法院釋字第 585 號解釋意旨參照）。立法院之調查或聽證程序雖非對抗之環境，律師之參與得以提供被詢問人合理之法律建議甚至辯護服務，應有助於促進被詢問人遵守法律及立法委員獲取正確資訊之公共利益，故應使被詢問人享有律師或專業人員協助權。惟主席基於議事指揮權，仍得就專業人員之專業認定、到場人數之限制等決定，本席爰補充協同理由如上。

#### 陸、結論

偉大的憲法規定並未建立和劃分黑白領域—美國霍姆斯大法官<sup>7</sup>對於受質疑法律之合憲性討論，可能的論證方法包括「文義解釋」、「歷史解釋」、「教義解釋」（doctrinal）、「審慎解釋」（prudential）和「體系或結構解釋」，以及政治問題原則、權力分立與制衡原則等，本件判決以文義解釋與體系解釋，政治問題應循政治程序解決，及權力分立與制衡原則等為主要之建構，提出具體而微之闡釋，誠屬不易！

值得省思的是，權力分立與制衡固然是重要的憲法原則，然而在憲法並未明文規定下，能否

<sup>7</sup> The great ordinances of the Constitution do not establish and divide fields of black and white. Even the more specific of them are found to terminate in a penumbra shading gradually from one extreme to the other. *Springer v. Philippine Islands*, 277 U.S. 189, 209 (1928). Mr. Justice Holmes, dissenting.

倚賴抽象且嚴格的權力分立理論解釋立法權與行政權之關係，應採形式論？功能論？如何落實在本件諸多條文，乃艱難之課題。

為防止政府機關間侵犯彼此之核心職能，權力分立原則與其他憲法原則一樣，解釋上應保持彈性，但不應流於鬆弛（flaccid），之所以應保持彈性，迺因為未來社會的發展與變遷充滿各種可能。政府機關的需求無法充分預測，例如現在即可預見人工智慧與金融科技的不斷躍進必然對社會發展產生未知性影響，就是顯著的例子。而如何保持權力分立原則之靈活性，關鍵應在制衡，避免將政府機關及其功能劃分為密不透風的隔間，此應亦是五權分治，平等相維之精神。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決部分協同部分不同意見書

尤伯祥大法官提出

黃昭元大法官加入除貳、一及四、五部分外

謝銘洋大法官加入壹部分

## 目錄

壹、本案之立法表決程序牴觸憲法上之公開透明原則，已達喪失程序正當性之程度，堪認未經憲法第 63 條要求之正當議決程序，以致欠缺法律成立之基本要件，屬明顯重大瑕疵本席因此未能贊同判決主文第 1 項，爰提出不同意見如下

貳、除立法程序外 就多數意見關於各該規定之實體審查結論 提出部分協同及部分不同意見：

- 一、就職權行使法關於聽取總統國情報告部分 提出部分不同意見及協同意見
- 二、職權行使法關於質詢部分 本席贊同多數意見之審查結論所持理由 與多數意見得其結論之理由略有不同 並認為多數意見有可予補充之處 爰提出協同意見如下
- 三、就職權行使法關於人事同意權之行使部分 提出部分不同意見如下
- 四、就職權行使法關於調查權之行使部分 提出部分不同意見如下
- 五、職權行使第 9 章之 1 全部違憲 爰基此就本章受理之各該條文提出部分協同及部分不同意見
- 六、就刑法第 141 條之 1 之審查 提出協同意見如下

本席就本判決之大部分結論及理由，均敬表贊同。惟，由於可預見本號判決對我國之憲政運作將產生深遠影響，為利憲政學理之思辯以及未來憲政之發展，有必要就本判決中本席不能贊同及認為尚有未盡之部分，提出部分協同及部分不同意見如下：

壹、本案之立法表決程序牴觸憲法上之公開透明原則，已達喪失程序正當性之程度，堪認未經憲法第 63 條要求之正當議決程序，以致欠缺法律成立之基本要件，屬明顯重大瑕疵，本席因此未能贊同判決主文第 1 項 爰提出不同意見如下：

- 一、聲請人一、二及三均主張中華民國 113 年 5 月 28 日三讀通過修正、增訂之立法院職權行使法(下稱職權行使法)部分條文及刑法第 141 條之 1 之立法程序各階段均欠缺實質討論，未議而決，議會審議民主淪為多數暴力，剝奪少數立法委員發言、辯論之機會，致整體立法程序已達具有明顯重大瑕疵之程度，應屬違憲。
- 二、就此項主張，多數意見雖肯認依立法院相關院會紀錄與議事錄之記載，上開條文之立法程序存有實質討論時間極其有限、第二讀會進行時議場常常處於一片混亂、第二讀會及第三讀會均採單向之贊成者舉手表決而違反立法院議事規則第 36 條第 1 項等瑕疵，惟基於委員會審查階段曾就系爭增修條文所涉主要議題，邀請相關機關表示意見並曾召開公聽會聽取各界意見，第三讀會程序形式上仍有歷時甚短之廣泛討論與逐條討論過程，各條文之議決亦採舉手表決方式而足使人民辨識各立法委員之表決意向等理由，多數意見認定本次立法程序整體而言並未完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求 上開立法程序瑕疵尚未達明顯重大之程度。
- 三、本席雖基於立法過程係國會內部之政治行為，所踐行之程序是否臻於充分溝通與討論

之程度，其實是政治問題，難有可操作之客觀審查標準，因而認為在這個問題上應高度尊重國會自律，進而贊同多數意見認為立法程序是否適當遵循討論原則，首先應由人民以選舉、罷免等程序進行監督與問責，憲法法庭不應逕行介入審查之見解，但基於以下理由，本席認為本次立法程序之瑕疵已達明顯重大之程度，因而無法贊同多數意見：

(一)為利於對立法委員及其所屬政黨之民主問責，立法院行使憲法第 63 條所定職權時，其議決程序應遵守公開透明原則：

1. 國家之主權屬於國民全體，政府——無論是行政、立法或司法部門——均係受人民付託（授權）而行使公權力，必須依民主原則所要求之方式取得人民的付託。故，受人民付託而行使國家權力之官員是受託人。而人民則是委託人。雖然理論上受託人必須為委託人之最佳利益行事，但現實中由於受託人自己的利益與委託人未必一致、受託人對於委託人享有資訊優勢等因素，因此受託人將自己或第三人的利益放在委託人的利益之前，或明或暗地背叛委託人的道德風險，永遠存在，此即代理困境（agency dilemma）所有委託關係都存在代理困境，在委託人缺乏有效監督受託人之工具的情況下，受託人背叛委託人的道德風險尤其容易實現。例如在公司董事會與股東、監護人與受監護人之委託關係，都不難找到這種道德風險夢魘成真的真實案例。
2. 民選官員——無論是行政首長或民意代表——即使是依民主程序取得人民之付託，但受託官員自己的利益與人民之利益不一致、相對於人民享有資訊優勢等觸發代理困境的誘因，同樣存在，因此民選官員自然也會有行使權力違背人民利益的道德風險。憲法上的權力分立原則及公開透明原則，可謂是為了解決代理困境而存在。具體而言，權力分立原則令受人民付託的政府部門相互監督制衡，以解決人民因勢單力孤、監督所需成本過高等因素而難以隨時監督受託官員的困境；要求權力行使過程必須公開透明，則用以排除人民因資訊劣勢而難以對受託官員進行民主問責的障礙。司法院(下略)釋字第 499 號解釋指出，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，即係此旨(釋字第 499 號解釋理由書第 5 段參照)。
3. 立法委員雖係由人民選舉產生，本於自由委任之原理，為全民的利益，代表人民行使立法權，但代理困境同樣存在於作為受託人之立法委員身上。為避免上述道德風險在立法權行使的過程中實現，不僅立法院制定之法律內容，而且制定法律之過程，均應遵守憲法上權力分立原則及公開透明原則。上開釋字第 499 號解釋意旨，雖係就修憲程序所為，但行使修憲權之國民大會代表係受人民付託行使修憲權，立法委員則係受人民付託行使立法權，就行使職權之際均存在代理困境之道德風險而言，二者並無不同，從而立法院行使憲法第 63 條所定職權時，同樣應遵循釋字第 499 號解釋所揭公開透明原則，其議決程序始稱正當。

(二)若立法院之議決程序違反公開透明原則之程度，已達喪失對立法委員及其所屬政黨進行民主問責之可能性，則堪認立法程序之瑕疵已臻明顯重大：

藉由立法過程之公開透明，立法委員及其所屬政黨對人民負責，人民可經由罷免或

改選程序追究其政治責任。從而，雖然議事規範如何踐行係國會國會自律事項(釋字第 342 號解釋理由書第 1 段參照)，惟，苟立法程序違反公開透明原則之程度，已達喪失對立法委員及其所屬政黨進行民主問責可能性之程度，則公開透明原則欲防免代理困境所滋道德風險之功能盡失，進而國會中的立法委員盡可在不透明、不受問責的保護傘下，不以全民福祉為念，反而利用多數決為所欲為，制定任何侵害人民權利、篡奪其他憲法機關權力之違憲法律，最終甚至毀滅整部憲法。故，立法程序違反公開透明原則之程度，若已達使人民無法對立法委員及所屬政黨進行民主問責之程度，則堪認喪失立法程序之正當性，瑕疵已臻明顯重大 以致欠缺法律成立之基本要件。

(三)本次立法之表決程序，採單向、無記名之贊成者舉手表決，違反公開透明原則之程度，已達喪失對立法委員及其所屬政黨進行民主問責之可能性，堪認屬明顯重大之瑕疵：

1.所謂立法委員及其所屬政黨得藉由立法過程之公開透明對人民負責，其意義不僅是指人民須能辨識進而問責於表決結果之多數立法委員而已，民主問責與政治責任歸屬的釐清，是一體兩面，正、反雙方自然必須俱呈，人民在經由罷免或改選程序追究政治責任時，始能正確判斷特定立委及政黨應否負責及所應負責之程度。因此，議案表決結果之多數立法委員與反對之少數立法委員，其立場及表決權之行使均應依公開透明原則 使人民得以明確辨識。國會中的少數同樣也受到人民的委任，也代表了民意，立法程序不僅必須保障少數立法委員之發言，也必須確保其就發言及表決對人民負責之可能性。就此而言，無論是表決結果之多數或少數立法委員，在公開透明原則下，都有為釐清政治責任歸屬而使其表決權之行使對外顯名之需求。對於表決時之多數而言，這項需求的滿足不是問題，因此必須考量的是如何保護表決時之少數的顯名需求，議案越具爭議性，這項需求的保護越迫切。準此，為確保對於立法委員之問責可能性，並使表決之少數得免於為多數負責，應認立法院於行使議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、行政院移請覆議案、對行政院院長之不信任案、總統、副總統彈劾案等憲法所定職權時，出席委員若有記名表決之提議，主席即應高度尊重，除確有無法記名之不可抗力事由外，應依提議採取記名表決，並嚴格遵守立法院議事規則第 36 條第 1 項：「表決，應就可否兩方依次行之」及第 53 條第 11 款：「議事錄應記載下列事項：十一、表決方法及可否之數」等規定。議案越具爭議性，則採無記名、單向表決而引起的爭議也越大，因而違反公開透明原則之瑕疵越可能臻於明顯重大之程度。

2.本次立法程序之第二讀會及第三讀會各條文之議決，雖然少數黨立委提案要求以點名方法記名表決，惟經在場立法委員就表決方法以舉手表決後，多數立法委員仍決議採單向之贊成者舉手表決方式，不僅贊成者與反對者均未顯名於議事錄，致贊成者因隱名而有機會逃避外界反對民意之批判，反對者則因無從藉投票乃至顯名於議事錄顯示其反對之意思，而有可能遭外界反對質疑其委棄依民意投票之責任。因此，本案違反立法院議事規則第 36 條第 1 項及第 53 條第 11 款

之情節，堪認已達使人民無法對立法委員及所屬政黨進行民主問責之程度，立法程序之正當性因而喪失，立法程序之瑕疵可謂明顯重大，以致欠缺法律成立之基本要件。

(四)多數意見認為未違公開透明原則之理由，本席無法贊同：

多數意見認為各條文之議決所採舉手表決方式，非屬完全匿名之無記名表決，人民仍得依各黨團之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。惟，多數意見之見解，無異認為受人民付託之立法委員可以不問民意，只問黨意，僅此本席即已難贊同。況，人民各自士農工商，平常忙於營生，刊登於立法院公報之議事錄是民眾瞭解議事過程與表決結果，進而進行民主問責之最便利工具，豈能捨議事錄不問，反而期待民眾透過線上實況轉播之舉手表決畫面瞭解每個立法委員之表決權行使？就此而言，於議事錄沒有顯名記載之情況下，謂舉手表決並非完全匿名之無記名表決的說法，實屬牽強。

貳、除立法程序外，就多數意見關於各該規定之實體審查結論，提出部分協同及部分不同意見：

一、就職權行使法關於聽取總統國情報告部分，提出部分不同意見及協同意見：

我國之總統、副總統依憲法增修條文第 2 條第 1 項規定，係由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生，總統既係民選，其權力來自人民之付託，依責任政治之原理，應向人民——而非立法院——負責，毋庸接受立法委員質詢，遂引發總統有權卻不受國會監督、制衡之質疑，職權行使法第 2 章之 1「聽取總統國情報告」本次修法，即係基於此質疑而來。進而將憲法增修條文第 4 條第 3 項之國情報告當作立法院監督總統之手段，此參第 15 條之 1 於 113 年 6 月 24 日修正之立法理由第一點內「總統作為國家元首，應受立法院與全民之監督」、第二點內「為提升立法權對行政權有效監督，特訂定總統於每年二月一日以前提出國情報告書送交立法院，並於三月一日前赴立法院進行國情報告」等文字，極明。因此，依目前之憲政制度，總統究竟有何實權而有受立法院監督、制衡之必要？憲法是否已賦予立法院監督、制衡總統之必要配備？乃至國情報告是否是憲法上之監督總統手段？等問題，厥為問題之核心，本席就上開問題進行分析後所得之審查結論，尚與多數意見有部分不同，爰就職權行使法第 15 條之 1 第 1 項、第 15 條之 2 提出不同意見，就同法第 15 條之 4 提出協同意見如下：

(一)總統是由人民直選產生之元首，不僅得就所有國政議題決定處理方針或政策，且實質領導、掌控行政權而得以落實其決策：

1. 修憲將總統改為直接民選之目的，是賦予總統領導、掌控行政權以落實其施政理念的實權：

雖然在憲法本文中由間接民選產生的總統幾無實權，接近虛位元首，但由於行憲未幾即制定公布動員戡亂時期臨時條款，藉以延續訓政時期的黨國體制，因此在威權統治時期，除嚴家淦總統外，作為執政黨主席之總統，實際上都能藉控制黨機器而執掌行政權，絕非虛位元首。威權統治結束後 81 年的修憲是在人民認為總統有實權的傳統認知上，將總統、副總統改由人民直接選舉產生。一言蔽之，修憲之所以將總統改為直接民選，是藉此賦予總統領導、掌控行政權以落實其施政理念的實權，一言以蔽之，人民何必大費周章選個虛位元首？



2. 總統得藉掌握行政院院長之任免權，實質掌控行政權：

總統依憲法增修條文第 3 條第 1 項得任命行政院院長，且依憲法增修條文第 2 條第 2 項得發布行政院院長之免職命令，無須行政院院長之副署，故行政院院長之任免均聽由總統決之(雖然由於憲法增修條文並未明定總統有權將其任命之行政院院長免職，因此學理上對此問題容有爭議，但總統既係行政院院長之權力來源，則其得收回授權而予免職，毋寧理所當然)。進而，由於行政院院長任免權之作用，憲法第 56 條雖規定行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之，但實際上行政院院長幾乎必然只能提請任命總統屬意之人選。同理，憲法第 37 條所規定之副署制度，也不再能發揮牽制總統之效果，因此，雖然行政院為國家最高行政機關，與總統並無組織上之從屬關係，但總統透過行政院院長之任免權，即可實質掌控行政權，即使總統基於政治現實之考量而任命執政黨以外之人為行政院院長，在總統握有行政院院長之免職權，且須就行政院之施政對人民負責的前提下，仍不影響上述總統得實質掌控行政權之結論。

3. 總統得藉由國家安全會議直接向行政院院長及出席之部會首長傳達其施政理念及決策：

由於行政院院長、副院長、內政部部长、外交部部長、國防部部长、財政部部长、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長都是以總統為主席之國家安全會議的當然成員，在此之外，總統也可以指定相關人員列席(國家安全會議組織法第 3 條、第 4 條第 1 項第 2 款及第 2 項)，因此在制度上總統也有藉由國家安全會議直接向行政院院長及出席之部會首長傳達其施政理念及決策之空間。

4. 總統得藉國家安全有關大政方針之決定權，過問所有國政議題並決定處理方針或政策：

憲法增修條文第 2 條第 4 項規定，總統決定國家安全有關大政方針。由於「國家安全」不僅欠缺明確定義，甚至連概念核心都不易定位，因此無論內政、外交或國防，凡百庶政，均可謂與國家安全有關。總統藉由憲法增修條文第 2 條第 4 項之國家安全有關大政方針之決定權，得以過問所有國政議題並決定處理方針或政策。由於總統須在任期制下向人民負責，因此現實上幾可謂總統必然會對本項規定為極大化之解釋，過問任何其認為有必要過問之國政議題。

5. 綜上，在現行憲法上，總統得實質領導、掌控行政權，並得過問所有國政議題、決定處理方針或政策，基於權力分立原則 有受立法院監督、制衡之必要。

(二) 現行憲法已賦予立法院有效監督、制衡總統所需之裝備：

1. 立法院直接監督、制衡總統之權限，現行憲法及憲法增修條文已有明文列舉：

立法院得以直接監督總統之權限，限於憲法增修條文第 2 條第 9、第 10 項所定之提出總統罷免、彈劾案；直接對總統職權之行使進行制衡之權限，則有憲法第 63 條所定戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及條約案之議決，憲法增修條文第 2 條第 3 項之緊急命令追認同意權，總統依憲法所為人事提名之同意權(憲法增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項及憲法第 104 條參照)。

2. 立法院只要能夠有效監督、制衡行政院，即可有效監督、制衡總統經由行政院所為之施政：

就總統對行政權之實質掌控而言，固不在上開憲法明文列舉之監督、制衡總統之裝備的射程內，惟，由於憲法第 53 條明定行政院為國家最高行政機關，因此總統手下並無行政機器，其所為決策仍須藉由對行政權之實質掌控，經由行政院始能落實。故，立法院只要能夠有效監督、制衡行政院及其所屬行政機關，仍可有效監督、制衡總統經由行政院所為之施政。打個比方，若基於總統得實質掌控行政權之現實，將總統比喻為行政院之頭腦，則監督頭腦其實並無意義，因為頭腦終究必須透過身體才能改變現實世界，需要受到監督的終究是身體。

3. 立法院得依憲法第 63 條所定議決法律案、預算案及國家其他重要事項之權 監督、制衡總統經由行政院所為之施政：

立法院依憲法第 63 條有議決法律案、預算案及國家其他重要事項之權，上開權力是權力分立原則下國會用以制衡行政權之主要配備，已足使立法院得以有效監督、制衡行政權，從而立法院自得藉此等權力之行使，監督、制衡總統經由行政院所為之施政。

4. 對於立法院法律案議決權之行使，總統及行政院並無對等之權力可資制衡：

總統雖係民選，與立法院立於平等之地位，但憲法並未明文賦予總統否決立法院議決通過之法案的權力，總統認法案窒礙難行時，不能自行將法案退回國會，而只能由行政院依憲法增修條文第 3 條第 2 項移請立法院覆議，由於經全體立法委員二分之一以上決議即可維持原案，因此覆議制度之威力實不能與總統制下之否決權同日而語。就此已可見得，立法院得藉憲法第 63 條賦予之權力有效制衡總統，但總統與行政院卻無對等之武器可資反制。

5. 立法院得依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款之行政院施政報告與質詢，對行政院進行常態性監督：

依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，立法院得以藉行政院提出之施政方針及施政報告，以及對行政院院長及行政院各部會首長之質詢，對行政權進行常態性之監督。此等常態性之監督，並得以憲法第 63 條之法律案、預算案之議決權為後盾，甚至憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款所規定之不信任案制度，無形中也有使行政院配合接受質詢之作用。

6. 綜上分析可見 現行憲法已賦予立法院有效監督、制衡總統所需之裝備

(三) 國情報告是總統主動與立法院進行溝通之平台，不是立法院監督總統之手段：

1. 國民大會於 81 年修憲時引進國情報告之目的，係為使自己成為每年集會之實體組織 尚無涉對總統之監督：

國情報告為憲法本文所無，81 年的修憲增訂國民大會每年開一次臨時會以聽取總統國情報告之規定，以使國民大會得以常態性集會(該次憲法增修條文第 11 條第 3 項參照)。該次修憲於引進國情報告之同時，將總統之產生方式由國民大會選舉改為人民選舉，該次修憲後，總統不對國民大會負責，國民大會也無法案及預算之審議權，根本沒有聽取總統報告之理由。國民大會藉修憲權之行使引進法

理上並無必然性之國情報告，目的僅係為使自己成為每年集會之實體組織，尚無涉對總統之監督。

2. 國情報告是使總統得以主動爭取立法院支持其施政理念與作為的溝通平台，不是立法院監督總統之手段：

(1) 89 年修憲雖將國民大會虛級化，但並未同時讓國情報告走入歷史，反而因立法院在歷經多次修憲後已成為唯一國會，而將國情報告之對象改為立法院(該次增修條文第 4 條第 3 項參照 94 年修憲時 條次及內容均未更動而成為現行規定)。因此，欲明瞭憲法增修條文第 4 條第 3 項何以規定立法院得聽取總統國情報告，必須瞭解國情報告在實際的憲政運作終究能發揮如何之作用。

(2) 權力是掌權者使他人遵從其意志而行為的能力，就其本質而言，其實最終就是否定他人得依自己意志行事的能力，依權力分立原則建構之各權之所以能夠彼此監督、制衡，正在於憲法賦予各權得以就特定事項否決其他權力所為決策之權力，以防止任一權之濫權。然而，政治的進程不應該停滯在相互否定的惡性循環裡，權力分立原則僅是為防止濫權而存在，不應反而導致國政停滯不前，因此，憲法在賦予否決權的同時，亦課予各權與其他權力達成合意、協力推動國政之義務，這項義務與否決權是一體兩面。各權能夠合意協力的必然前提，是彼此有溝通的管道或平台，在政治生活的過程裡，固然可能有各種非正式的溝通，但若能有制度上的溝通管道或平台，毋寧更有助於國政的正向發展。

(3) 就目前之憲政體制而言，總統由人民直選，與立法院有同等之民主正當性，地位對等。然而，總統是經由行政院進行施政，行政院為進行施政所提法案及預算案(憲法第 58 條第 2 項參照)須經立法院議決(憲法第 63 條參照)，因此總統之施政理念，若未能取得立法院之支持與協力，終究無法落實。從而，在總統既不向立法院負責，也不接受立法院質詢之情況下，建立總統與立法院之制度性溝通管道，俾總統得向立法院說明國情及治國理念，並爭取立法院之支持與協力，自無不宜。國情報告應如是理解為使總統得以主動爭取立法院支持其施政理念與作為的溝通平台，故憲法增修條文第 4 條第 3 項規定立法院「得聽取」之。國情報告之性質既係總統主動與國會進行溝通之平台，即非立法院得藉以監督總統之手段。

3. 憲法增修條文第 4 條第 3 項所稱「得聽取」，必須按其字面嚴格解釋為立法院只得被動聽取，不得主動邀請或要求總統進行國情報告：

(1) 就目的解釋而言，國情報告既係總統主動與國會進行溝通之平台，則立法院縱不認同總統之施政理念，否決行政院為落實總統施政理念所提之法案與預算，乃屬正辦，但若為問責之目的而要求總統進行國情報告，則已然是化溝通為義務，全然悖離憲法增修條文第 4 條第 3 項之本旨。

(2) 再從體系解釋而言，憲法增修條文第 3 條第 2 項既大體保留憲法第 57 條由行政院向立法院負責之設計，即已明示為維行政權運作之穩定，並使總統得以保持超然於五院以外之中立地位，進而憲法第 44 條之院際調解權在修憲後仍有存續餘地，乃不欲作為國家元首之民選總統與立法院彼此直接對抗，故立法

院僅得直接監督行政院，不得越過行政院而直接要求總統面對監督之意旨，自無可能容許立法院得藉憲法增修條文第 4 條第 3 項之國情報告直接問責於總統。況行政院有法案提案權，也能夠藉施政方針及施政報告之提出，爭取國會支持通過落實政策所需之法案與預算，因此總統其實也不是非藉國情報告爭取立法院支持不可，國情報告的必要性完全視當下政治現實而定。依當時之政治現實以觀，除擦出火花外別無其他效果的國情報告，其不宜進行實屬合理。從而，是否及何時進行，應僅聽由總統盱衡政治情勢後之判斷，立法院不得主動邀請或要求。

4. 聽取國情報告與否，取決於立法院，對於總統進行國情報告之咨請，立法院得拒絕之：

依憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定，是否赴立法院進行國情報告，固然取決於總統，惟，基於立法院與總統在憲法上之地位對等，具有同等之直接民主正當性，對於總統之咨請，立法院並無義務同意。憲法增修條文第 4 條第 3 項既規定立法院「得」聽取，而非「應」聽取，則聽取與否，取決於立法院。

(四) 職權行使法第 15 條之 1 第 1 項有關立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告之規定，違反憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定：

職權行使法第 15 條之 1 第 1 項規定，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行例行性國情報告。惟，憲法增修條文第 4 條第 3 項所稱「得聽取」，必須按其字面嚴格解釋為立法院只得被動聽取，不得主動邀請或要求總統進行國情報告，已如前述，本項規定已抵觸憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定。多數意見因認本項規定所稱「邀請」對總統並無拘束力而認定合憲，惟，立法院之邀請無論如何溫文有禮，實際上仍已越過行政院而欲直攻總統，並很可能在輿論上造成總統與國會對抗之態勢，仍與憲法增修條文第 4 條第 3 項禁止立法院直接向總統問責之意旨，正相牴觸，況立法院欲藉本項規定將國情報告例行化作為監督總統工具之意圖，亦已明載於立法理由，本項規定實無合憲解釋之空間，為此本席無法贊同多數意見。

(五) 職權行使法第 15 條之 2 第 1 項違憲，同條第 2 項合憲：

1. 職權行使法第 15 條之 2 第 1 項規定立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。上開規定係為立法院主動咨請總統赴立法院進行國情報告所應踐行之院內程序而設(113 年 6 月 24 日修正立法理由參照)，多數意見基於認定職權行使法第 15 條之 1 第 1 項合憲之理由，即立法院之邀請對總統並無拘束力，並未認定本項規定因其適用前提即立法院得主動咨請總統國情報告而違憲，惟，多數意見認為本項規定中「就國家大政方針及重要政策議題」之文字，使立法院得以片面指定國情報告之議題、範圍與內容，已逾越立法院之憲法職權而違反權力分立原則，多數意見並基於相同理由，認為同條第 2 項有關總統就「其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」進行國情報告之文字，亦違反權力分立原則。

2. 本席認為，雖然本條第 1 項之文義上有解釋為就總統之咨請，立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議同意後，由程序委員會排定議程聽取之空間，

惟，如是解釋不僅顯然違反立法者已明白顯示之立法意圖，而且已侵入國會自主決定審議同意總統國情報告之程序的自律空間，因此實無合憲解釋之可能。

3. 總統決定之國家安全有關之大政方針，抽象言是治國理念，具體言就是政策，二者難以區分，從而職權行使法第 15 條之 2 所稱「國家大政方針及重要政策議題」，並未逸出憲法增修條文第 2 條第 4 項所稱國家安全有關大政方針之範疇，況總統既係為爭取國會支持其治國及施政理念而進行國情報告，則其報告理當置重於治國方針及相應政策，焉有不談政策議題之理？職權行使法第 15 條之 2 所用「國家大政方針及重要政策議題」等文字，與其說是設定國情報告之議題，毋寧是呼應憲法增修條文第 2 條第 4 項之規定。此外，憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款固規定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，惟，基於總統得藉其行政院院長任免權實質掌控行政權之憲政現實，行政院不能不依循總統決定之大政方針與政策施政，從而其提出之施政方針與施政報告，難免為總統之國情報告所涵蓋。故，不能據憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款之規定，謂總統之國情報告不能談政策議題，政策議題需留待行政院之施政方針及施政報告，多數意見認為總統的國情報告只能談國家大政方針，不能談政策議題，本席無法認同此項區別，也不能贊同據此區別所得之違憲結論。

(六) 就職權行使法第 15 條之 4 之違憲理由提出協同意見：

職權行使法第 15 條之 4 有關立法委員在國情報告後得向總統提問、總統應以口頭或書面方式回答之規定，其違憲之理由，除明顯逾越憲法增修條文第 4 條第 3 項之「得聽取」的文義外，更在於立法院賦予自己向總統提問的權力及課予總統回答義務，不僅違反本項規定禁止立法院直接向總統問責之意旨，而且立法委員對總統的提問勢必與對行政院院長的質詢難以區別，把職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2 將國情報告例行化的規劃，與第 15 條之 4 合併為整體觀察的結果，其欲片面變更憲法上總統與立法院之對等關係，將總統閹揆化，進而建立國會優位的企圖，實極明確。此等變更憲法權力架構之立法，已僭越、侵犯了屬於人民之修憲權（憲法增修條文第 1 條第 1 項參照）。準此，本席認為本條規定違憲之情節遠比多數意見宣告違憲之理由更為嚴重，爰就此部分提出協同意見如上。

二、職權行使法關於質詢部分，本席贊同多數意見之審查結論所持理由，與多數意見得其結論之理由略有不同，並認為多數意見有可予補充之處，爰提出協同意見如下：

(一) 質詢之詢答過程，實際上是對政策及施政的質疑、說明乃至辯論，是動態政治過程的一部分：

憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款前段先明定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，後段再進而規定立委於開會時有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權，行政院提出施政方針及施政報告之責與立委之質詢權規定於同一款，足見二者之規範目的相同，在使行政院得以透過施政方針及施政報告之提出，使立法院得以瞭解行政院之施政情況，以爭取立法院之支持；另一方面，藉由質詢權之行使，執政黨之立委得予行政院進一步為其政策說明或辯護之機會，在野黨之立委則得以指出政策面及執行面之缺失，並藉以挑戰執政黨之政治聲望。因此，質詢之

詢答過程，實際上是對政策及施政的質疑、說明乃至辯論，是動態政治過程的一部份，而截然有別於法庭內以調查事實為目的之訊問或交互詰問，行政院院長及各部會首長固然有接受質詢之憲法上義務，但未履行此項義務或未能善盡此項義務的後果，必然是也應該僅是政治性的，其立即的可能後果，是政策無法得到立法院的支持，進而導致其預算案或法律案未能獲得立法院同意，而可能的更嚴重後果，是執政黨失去民意的支持。鑑於質詢憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款明定之行政院對立法院負責之方法，其體系地位不遜於憲法本文及增修條文所定其他立法院職權，且其可以發揮之政策說明及辯論功能，也不能為立法院獲取行使議決法律案、預算案職權所需資訊之目的所涵蓋，故本席尚不能贊同多數意見認為質詢權係立法院行使該等職權所必要之輔助性權力的見解。

(二) 質詢權之行使必須符合權力分立原則，立法院無權就受質詢人應如何答詢片面制定規則：

正因為質詢的詢答過程，實際上是政策及施政實況的說明乃至辯論，其本質是行政及立法兩權之互動及溝通，因此質詢權之行使必須符合權力分立原則。在目前憲政制度下，行政院之民主正當性來自於總統而非立法院，而總統與立法院具有同等之民主正當性，立法院自無優越於總統乃至行政院之地位，從而，立法院既無優越於行政院之地位，則行政院院長及各部會首長要如何於接受質詢時為其政策及施政說明及辯護，自應有其形成空間，並為其發言自負政治責任，立法院無權片面就受質詢人制定規則。多數意見認為憲法並未賦予立法院得有制定法律，單方面界定其自身質詢權得行使範圍與行政首長答詢義務範圍，或課予行政首長有配合質詢權行使而為一定行為或不為一定行為之義務，致減縮行政院憲法職權或妨礙其行使之權限等見解，可資贊同。

(三) 系爭規定要求受質詢者必須按照立法院要求之方式答詢，不僅違反權力分立原則，進而更有使公眾因而誤解政策及施政良窳之虞，反而不利民主政治之健全發展：立法院職權行使法第 25 條第 1 至 3 項違憲之處，在於要求受質詢者必須按照立法院滿意之方式進行答詢，不僅答覆不得超過質詢者設定之範圍，而且不得使用問句，而行政特權得否行使，則一任主席判斷，否則即有同條第 5 及第 6 項之罰鍰、第 8 項之移送彈劾或懲戒伺候。這樣的質詢規則，不僅誤將質詢當成法庭內的訊問或交互詰問，更嚴重限縮行政院院長及各部會首長為其政策及施政成效辯護的空間，更使立法院取得優越於行政院之地位，已違反權力分立原則。藉上開類同法庭內交互詰問規則之規定，質詢者固得嚴格控制答詢之範圍及內容，但也必然使受質詢者難以就其政策或施政進行完整之說明及辯護，有使公眾因而誤解政策及施政良窳之虞，若因而誤導民意，反而不利民主政治之健全發展。

三、就職權行使法關於人事同意權之行使部分 提出部分不同意見如下：

(一) 職權行使法第 29 條之 1 第 2 項只能宣告違憲，沒有合憲解釋空間：

1. 合憲解釋完全逸脫條文文義：

依本項規定之明白文字，得以書面要求被提名人答復與其資格及適任性有關之問題並提出相關之資料者，係「立法院各黨團或未參加黨團之委員」，並無其他解

釋空間。多數意見既基於享有人事同意權者係立法院，而非立法院黨團或個別立法委員，而認各黨團或個別委員不得逕自對被提名人提出書面詢問，自應宣告本項規定違憲。

2. 合憲解釋實係代立法院立法，是對立法院的不尊重：

多數意見自行將本項規定解釋為授權立法院得經提名機關向被提名人提出書面問題，而屬委員會審查程序以外之任意性程序，進而以此前提為合憲宣告。惟，立法院為行使人事同意權，於提名機關依本條第 1 項提供之資料外，當然可請求提名機關向被提名人提出書面問題或提供其他相關資料，提名機關雖不受立法院請求之拘束，但自負提名未能通過之風險；同理，被提名人在自我負責、後果自負之前提下，亦得任意決定是否答覆。立法院審查時既得不待規定，在保持被提名人任意性之前提下，隨時經提名機關向被提名人提問或要求資料，何必在第 29 條之 1 第 2 項「自我授權」？這樣的合憲宣告，與其說是合憲性解釋，不如說是立法 反而是對立法院的不尊重，本席無法贊同。

(二) 立法院無權制定課予被提名人具結義務之法律，職權行使法第 29 條之 1 第 3 項全部違憲，基於相同理由，同法第 30 條第 3 項亦違憲：

1. 被提名人對立法院之陳述應誠實：

誠實是每個人都應具備的基本道德義務，是人類社會賴以運作的基礎。對於立法院的提問，雖然被提名人在後果自負的前提下沒有回答的義務，但只要被提名人願意回答 就應誠實說明。尤其，須由總統或其他機關提名、經立法院同意始得擔任之職務，均可謂位高權重，誠實更是被提名人應具備之品格，從而立法院期待其誠實陳述，自屬合理。

2. 依權力分立原則 立法院無權制定命被提名人具結之法律：

(1) 立法院雖得期待被提名人真實陳述，但並無為實現這項期待而立法課予被提名人具結或宣誓義務以擔保陳述真實之權力。按，被提名人之接受審查，是提名機關行使提名權的結果。同意權的行使，雖是對被提名人個人的審查與投票，但同時是對提名機關提名權行使的監督與制衡，提名機關的提名準備作業，包含對被提名人之品格及能力的調查，最終之提名是對被提名人品格及能力之肯定。立法院與提名機關地位對等，並無從屬關係，行使同意權時仍應基於權力分立原則下各權平等相維之精神，對提名機關之提名權行使給予必要尊重。立法院課予被提名人具結或宣誓義務，不啻全然否定提名機關對被提名人人品之判斷，難有尊重可言，與權力分立原則下各權雖然分立制衡，但仍須平等相維、彼此尊重、協力之義務有違。

(2) 提名是憲法機關基於政治判斷所為之政治行為，立法院若對於被提名人書面說明與口頭答詢不滿意，儘可投票否決(不同意)其提名，這也是政治行為，在提名與同意的議題上，以政治行為回應政治行為，係憲法唯一允許的正辦。準此，立法院並無課予被提名人具結或宣誓義務之立法權，職權行使法第 29 條之 1 第 3 項及第 30 條第 3 項課予被提名人之具結義務，已牴觸權力分立原則。

3. 本席不贊同多數意見就職權行使法第 29 條之 1 第 3 項之部分合憲結論：

多數意見以立法院之人事同意權不包含課予被提名人為特定行為義務之權限為前提，建立於審查過程中對提名人之要求，如屬蘊含於被提名人身分之內在要求或附隨性義務，而非獨立之行為義務，則無逾越立法院憲法職權之判斷標準，並將本項規定之具結區別為就答復真實性、提出資料之完全性及真正性 3 種型態後，得出被提名人之答復性質上非屬真實性陳述，自無真實性擔保之附隨性義務可言，資料完全性具結則無異於課與被提名人提供資料之獨立行為義務，故僅資料真實性具結堪認係資料提出者之附隨性義務，進而為本項規定除要求資料真實性具結部分外，其餘規定均屬違憲之結論。本席無法贊同上開論理及由此而得之部分合憲結論，理由如下：

- (1) 被提名人固然可能依立法院之提問，就與其被提名擔任職務有關之政策、法律制度等議題發表意見，但也可能係回答與其學歷、經歷、財產、稅務有關之事實性問題，例如所發表之論文是否涉及抄襲、在國外(特別是中國)有無投資或曾受贊助等。對於這類事實性問題的答復 自然是事實性陳述。僅此而言 多數意見認為被提名人就其答復無真實性擔保之附隨性義務，已難成立。
- (2) 再就資料完全性具結而言，於被提名人僅提出其持有資料之一部的情形，若有使立法院陷於錯誤而行使同意權之可能，則亦難想像可以允許被提名人在提出相關資料時 得不完全提出。
- (3) 多數意見論理之所以難以自圓其說，原因正是在其立論的前提，即人事同意權不包含課予被提名人為特定行為義務之權限，實係從權力分立原則導出。然而，獨立行為義務與附隨義務的區分，卻是放在立法院得否立法課與作為人民之被提名人義務的脈絡來談，這是國家與人民之關係的脈絡，審查的標準可以是比例原則、正當法律程序原則、平等原則或其他憲法原則，但不應是處理各憲法機關間關係之權力分立原則。

(三)職權行使法第 31 條後段係對提名機關提名權行使之限制，顯然違反權力分立原則，聲請人三對本條之聲請應予受理並宣告違憲，爰提出不同意見如下：

就提名遭立法院決議否決之情形，職權行使法第 31 條後段規定，總統或行政院院長應「另提他人」咨請或函請立法院同意，雖然在這種情形，「另提他人」通常是提名機關最合理的處置，但無論如何，何時提名、提名何人均涉及提名權如何行使，無立法院置喙之餘地。甚至如提名機關根據其政治判斷，再度提名業遭立法院否決之人，立法院亦僅得行使同意權而予以否決或同意，尚不得限制提名機關不得提名前經立法院否決之人。職權行使法第 31 條後段之規定，已屬對提名機關提名權行使之限制，顯然違反權力分立原則，應予受理並宣告違憲，故多數意見之不受理結論，本席不能同意。

四、就職權行使法關於調查權之行使部分，提出部分不同意見如下：

(一)職權行使法所建構之調查權行使程序，應符合釋字第 585 號解釋暨相關之釋字第 325、第 729 號解釋之意旨：

雖然我國憲法上並無調查權之明文規定，但大法官基於調查權係立法院為主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能有效行使憲法職權 善盡民意機關之職責，以監



督行政部門，發揮權力分立與制衡之機能，並滿足人民知之權利，乃於釋字第 585 號解釋接續釋字第 325 號解釋之脈絡，闡明調查權係立法院本其固有之憲法權能，不待憲法明文即得享有之必要輔助性權力。該號解釋在確認調查權之固有性與必要性的同時，復為避免調查權遭到濫用以致破壞權力分立原則或侵害人民基本權，而揭示調查權行使之程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等事項，屬法律保留原則之範疇，並依民主原則、權力分立原則、比例原則、明確性原則及正當法律程序等原則，就調查權之行使主體、得調查事項之範圍及其界限、行使之方式及程序、為進行調查所得採取之強制手段等事項，於憲法上所受之規範與節制，為進一步之闡釋，俾立法院立法建構調查權制度時有所依循。立法院既以職權行使法第 8 章建構調查權之行使程序，則該章之規定自應符合釋字第 585 號解釋暨相關之釋字第 325、第 729 號等解釋之意旨。

(二) 本案應依釋字第 325、第 585 及第 729 等號解釋之意旨，審查職權行使法中與調查權行使相關之規定：

釋字第 325、第 585 及第 729 等號解釋既就調查權之行使主體、得調查事項之範圍及其界限、行使之方式及程序、為進行調查所得採取之強制手段等事項，闡明於憲法上應受之規範與節制，以免調查權濫用之弊，並使立法院就調查權行使之程序立法建構制度時有所依循，則本案自應依上開解釋之意旨，審查職權行使法中與調查權行使相關之規定。縱認上開解釋有補充之必要，亦應避免對調查權之行使設置過嚴之限制，以免調查權難以甚至全然無法發揮作用。

(三) 依釋字第 585 號解釋，調查權係由院會決議設立之調查委員會行使。基於立法院之審議程序係以院會為重心，此項見解不應變更，爰為此提出協同意見如下：

1. 在國會採委員會中心主義之國家，例如美國、日本，通常是由常設委員會實際行使調查權，於調查事項非屬任何常設委員會業管範圍時，則另設特別調查委員會進行調查，因此以採委員會中心主義之國會來說，調查權並非只能由院會自行或委由特設之特別調查委員會行使。
2. 我國憲法第 67 條第 1 項雖規定立法院得設各種委員會，但尚不能讀出有採委員會中心主義之意旨。而稽之職權行使法，委員會雖然在議案審議程序中具有重要地位(除逕付二讀之情形外，議案應交付有關委員會審查)，但委員會之審查結果，不僅可被黨團協商推翻，而且對院會也無拘束力。就此而言，立法院的議案審議程序難謂係以委員會為中心，毋寧更置重於院會。因此，我國立法院雖依憲法第 67 條第 1 項得設各委員會，各委員會並得依同條第 2 項邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，但終究與美、日國會之委員會中心主義不可同日而語，自不能比附美、日國會之制而遽引憲法第 67 條調各常設委員會得行使調查權。
3. 立法院之審議程序重心既在院會，則調查權之行使除由院會自行為之外，僅得於調查目的、範圍與方式等重要事項均經院會決議明確授權之前提下，交由院會決議設立、向院會負責之調查委員會行使，而不應授權由各常設委員會實際行使調查權，更遑論於委員會下設調查專案小組。準此，釋字第 585 號解釋所揭「立法

院調查權係協助立法院行使憲法職權所需之輔助性權力，其權力之行使應由立法院依法設立調查委員會為之」(解釋理由書第 14 段)之旨，無悖於憲法第 67 條，也切合立法院之議案審議程序，並無變更之必要。

4. 多數意見雖指出立法院應以決議設立任務型調查委員會，於調查目的、調查事項範圍及其他重要事項均經院會明確決議之前提下進行調查，第 45 條第 1 項關於得經委員會決議設立調查專案小組行使調查權與調閱權部分違憲，惜囿於篇幅而未詳述得此結論之理由。鑑於職權行使法本次修法增訂第 9 章之 1 時，企圖藉憲法第 67 條第 2 項突破釋字第 585 號解釋之限制，使各常設委員會及調查專案小組均得以聽證會名義行使調查權(詳後述)，本席認為有必要就釋字第 585 號解釋所設上開限制，說明何以不應變更，爰提出贊同此項結論之協同意見如上。

(四)就職權行使法第 45 條第 2 項之審查 提出部分不同意見及協同意見如下：

1. 本項後段「聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定」之規定，應屬違憲：  
本席認為職權行使法第 9 章之 1 所規定之聽證會，係假憲法第 67 條第 2 項之名義突破釋字第 585 號解釋之限制，立法目的及所用手段均牴觸憲法，整章均違憲(詳後述)。本此見解，第 45 條第 2 項後段：「聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定」之規定，同屬違憲。就本項規定之審查，本席同意多數意見認為關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」之審查結論，不同意後段「聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定」屬國會自律範疇，不生牴觸憲法問題之結論，爰就此提出部分不同意見。
2. 本項有關調查委員會得要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定違憲之理由，應係違反正當法律程序原則，爰就此提出協同意見：
  - (1) 依釋字第 585 號解釋，立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段(解釋文第 2 段參照)。準此，人證係調查委員會得運用之調查方法，固無疑義，而既得要求與調查事項相關之人民提供證言，則亦得要求提供與其證言相關之資料、物件，應仍為釋字第 585 號解釋上開意旨射程所及。
  - (2) 惟，釋字第 585 號解釋為免調查權遭到濫用而侵害人民之基本權，復於同段解釋文要求各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。至該等法律應有之最低限度內容，則基於對被調查人及證人之程序保障，至少應包含諸如事前予受調查對象充分告知受調查事項、法定調查目的與調查事項之關聯性、給予受調查人員相當之準備期間、准許受調查人員接受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密之文件資訊等之事由、必要時備置適當之詰問機制、依調查事件之性質採取公開或秘密調查程序等事項(解釋理由書第 25 段參照)。職權行使法第 45 條第 2 項有關調查委員會得要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，與釋字第 585 號解

釋之要求是否相符，應依體系解釋與該法第 8 章其餘規定合併觀察。

(3) 經查，該法第 50 條之 1 第 3 至 5 項固有關於得拒絕證言及拒絕交付文件、資料及檔案之規定，但該等拒絕權之行使須經會議主席裁示同意。然而，調查委員會縱使不同意證人行使拒絕證言權，其性質仍屬人民與國家間之爭議，應循適當之司法途徑解決，不應由會議主席片面決定。從而此項要件顯已牴觸正當法律程序原則。再者，立法院既係因得要求證人提供證言，而得要求交付與證言有關之資料、物件，則至少得拒絕證言之事由，亦得為拒絕交付資料、物件之事由。第 50 條之 1 第 5 項僅列「調查委員會或調查專案小組逾越其職權範圍」及「涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關」為拒絕交付事由，不能與拒絕證言權相提並論。對證人之保護顯然不足而過度侵害其相關基本權。此外，第 50 條之 2 有關接受調查詢問之人員於必要時得協同律師或相關專業人員到場協助之規定，固可適用於證人，但亦以違憲之「經主席同意」為要件。綜上職權行使法第 45 條第 2 項有關調查委員會得要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，經與上開規定合併觀察之結果，顯不能符合釋字第 585 號解釋所揭正當法律程序原則之要求，應屬違憲。多數意見得其違憲結論之理由，尚嫌過簡，爰提出協同意見補充如上。

(五) 就職權行使法第 46 條之 2 第 3 項之審查，提出部分不同意見如下：

多數意見認為本項之適用範圍，未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍而違憲。本席贊同此部分結論，但認為偵查程序與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程（釋字第 392 號解釋文第 1 段參照）。法院不告不理，檢察機關偵查權行使之結果，決定審判程序能否開啟以及審判之範圍，因此於權力分立原則下，檢察機關之獨立行使偵查權，應與法院之獨立審判同受憲法保障，不受其他國家機關權力行使之妨礙。釋字第 729 號解釋既已本於此旨，揭示為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院不得向其調閱相關卷證，偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，如因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱等旨，則偵查權之獨立行使，應優先於立法院調查權受憲法保障，已明。上開解釋意旨，並未區分檢察機關行使偵查權之時點係在立法院調查權行使之前或後，從而調查委員會成立前，檢察機關已立案偵查者，立法院固不得就相關案件成立調查委員會；調查委員會成立後，檢察機關始立案偵查相關案件者，調查委員會應停止調查。本項規定未將此種情形排除，違反權力分立原則。多數意見認為於此種情形，立法院得不停止調查，僅利害關係人得須應檢察機關之保密要求，拒絕出席調查委員會之調查程序提供證言之見解，既與釋字第 729 號解釋尚有出入，且使利害關係人成為檢察機關與立法院間之夾心餅乾，本席不能贊同，爰提出部分不同意見如上。

(六) 就職權行使法第 50 條之 1 第 3 項之審查，提出部分不同意見如下：

本項規定除調查專案小組部分違憲外，其餘規定係調查委員會於詢問證人前應踐行之程序，形式上觀之，與釋字第 585 號解釋所揭對被調查人及證人之程序保障，至

少應包含諸如事前予受調查對象充分告知受調查事項、法定調查目的與調查事項之關聯性、拒絕證言等事項之意旨(解釋理由書第 25 段參照)，尚無不符。多數意見執宣誓條例解釋本項規定之「令其宣誓」的意義，進而得其違憲之結論，惟，不同法律使用同一語詞而依規範目的賦予不同意義者，並非罕見，本項規定所用「宣誓」自無必定與宣誓條例為相同解釋之理。核其目的，與訴訟法上令證人具結之程序目的相同，均係基於證人所負誠實義務而以令其起誓之方式，提醒其應真實陳述(如證人因其宗教信仰上之理由，不能以宣誓形式擔保，則得以具結或其他有相同效果之方式代之，乃屬當然)，係正當法律程序之一環，自不須以詞義義，強將其解為公職人員取得公法上身分與承擔權責時所為之宣誓，進而宣告其違憲，多數意見此部分之違憲結論，本席不能贊同。

(七)本席贊同接受立法院調查詢問之人員，有偕同律師或相關專業人員到場協助之權利，既係權利，即不應限於「必要時」始得行使，能否行使亦不待調查委員會主席之同意，故本席同意多數意見對本條規定之審查結論。惟，對於多數意見以組成調查委員會之立法委員非屬專業法官，通常不具法律專業知識，可能無法及時有效保障證人依法可享有之權益為由，證人被詢問人應有受律師或相關專業人員協助之權利的論據，本席基於後述理由不能同意：

- 1.就權力分立之憲政制度而言，立法院既職司立法，則憲法法庭進行違憲審查時，自應依制度設計之原理，以立法委員具備法律專業知識而有行使職權之能力為前提，豈可以其通常不具法律專業知識為立論之基礎？
- 2.德國刑事訴訟法第 68 b 條第 1 項規定，證人受訊問時得使用律師在場輔佐，由此立法例即可見得，詢問者是否具備法律專業知識，與被詢問者應否享有此項權利之問題無關。
- 3.此項權利的證立，應從就詢問者與被詢問者之關係切入，詢問之目的在於獲取所需之資訊，就此而言，被詢問者若行使權利而拒絕回答，實不免與詢問者獲取資訊之利益衝突，易言之，詢問者與被詢問者間存有潛藏的利害衝突，因此，縱依正當法律程序原則課予詢問者對被詢問者踐行權利告知之義務，亦不應認為被詢問者已受充分程序保障而能在隨後之詢問過程有效行使權利。因此，被詢問者受詢問時，應有僅為其利益考量之律師或法律顧問協助其行使權利，從而於被詢問者係刑事被告時，其固有受律師協助行使緘默權或其他權利，於以證人身分受詢問時，基於相同理由，亦應有律師或法律顧問在場輔佐其行使拒絕證言權或其他權利。

五、職權行使第 9 章之 1 全部違憲，爰就此就本章受理之各該條文提出部分協同及部分不同意見：

(一)憲法第 67 條第 2 項係規定委員會對政府人員及社會上有關係人員之諮詢，而非作為立法院調查權行使方法之聽證：

1.憲法第 67 條第 2 項之詢問與聽證截然不同，不容混淆：

- (1)人民在法定程序上以證人地位所為之陳述，是為證言，得作為證據使用，而為認定事實之依據。因此基於法治國正確認事用法之公益需求，國家得立法課予

人民應傳喚到場為真實證言之義務，因國家得課證人作證義務，所以相應須有證人有正當理由時得不到場之規定，因證人到場後有提供真實證言之義務，即須有拒絕證言權作為配套，以免失之苛酷。簡言之，因證人地位所生之證言義務及真實義務，與有正當理由得不到場之規定及拒絕證言權是一組整體概念。

(2) 憲法第 67 條第 2 項規定之目的，係為行使憲法賦予立法院之各項職權，邀請政府人員及社會上有關係人員至委員會進行諮詢，以答覆委員會之詢問，藉其說明之事實或發表之意見有助於委員會明瞭相關議案涉及之事項(釋字第 461 號解釋理由書第 2 段參照)。既係邀請，則容有受邀者得決定出席與否之任意性，自非傳喚證人到場作證，既係諮詢，則被諮詢者之陳述乃供參考，並非作為證據使用 亦與作證天差地遠。

(3) 憲法第 67 條第 2 項既係規定邀請政府人員及社會上有關係人員到委員會以備「諮詢」而非「作證」，則委員會自不得依本項規定聽(取)證(言)，聽(取)證(言)係國會調查權之行使方法，參以釋字第 585 號解釋於揭示立法院得以人證作為調查方法時，並未以憲法第 67 條第 2 項為其理據，益見本項規定之諮詢 與聽證不容混淆。

2. 政府人員雖依釋字第 461 號解釋有應委員會邀請到會備詢之義務，但此項義務並非作證義務：

雖然釋字第 461 號解釋基於行政院應依憲法規定對立法院負責，指出凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第 67 條第 2 項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務(解釋文第 2 段參照)，惟，該號解釋係依據民意政治及責任政治之原理得此結論，依其論理，政府人員之到會以備諮詢的義務是政治性義務，尚與證人依法作證之義務有別，此項政治性義務不履行之後果，原則上係政治責任，立法院得憑法案、預算之審議權及質詢權問責，就此而言，亦與證人不履行作證義務所生之法律責任有別。

(二) 職權行使法第 9 章之 1 所規定之聽證會，係假憲法第 67 條第 2 項之名義進行人證之調查，立法目的及所用手段均違憲：

1. 職權行使法第 9 章之 1 所規定之聽證會，係進行人證之調查，與憲法第 67 條第 2 項之邀請備詢有異：

職權行使法第 59 條之 3 第 1 項後段及第 2 項規定，聽證會得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見與證言，應邀出席聽證會之人員非有正當理由，不得拒絕出席；同法第 59 條之 5 第 1 項臚列出席人員之拒絕證言權，第 2 項就無正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料等情形規定得處罰鍰，第 4 項至第 6 項則課予出席聽證會之政府人員及社會上有關係人員真實證言之義務，並區別政府人員與社會上有關係人員而就虛偽陳述異其究責及處罰方法。綜觀上開規定，其課予受邀出席者到場作證及提供真實證言義務，並就義務違反之情形分設處罰方法，乃將受邀者當作證人，而對其進行人證之調查，極明。再參職權行使法第 45 條第 2 項規定調查委員會依本章規定進行聽證，且同法第

59 條之 2 第 1 項規定聽證會須經院會議決方得舉行，亦與各委員會依憲法第 67 條第 2 項得自行邀請之規定不符，益見本章規定之聽證會，係行使調查權進行人證之調查，絕非憲法第 67 條第 2 項規定之邀請諮詢。

2. 本章假憲法第 67 條第 2 項之名舉行聽證會之目的，係為突破釋字第 585 號解釋之限制，將調查權「走私」給各委員會、全院委員會及調查專案小組：

本章規定之聽證會實為人證之調查，卻於職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定假憲法第 67 條第 2 項之名舉行聽證會。之所以「名實不符」，係因釋字第 585 號解釋明示調查權應由立法院院會議決依法設立並由立法委員組成之調查委員會行使(解釋理由書第 14、16 段參照)，從而依此解釋意旨，各委員會、全院委員會均無行使調查權之權限，更遑論本次修法創設之調查專案小組，是以本次修法乃以明棧道暗度陳倉之法，利用憲法第 67 條第 2 項之主詞「各種委員會」，將舉行聽證會之權限「走私」給各委員會、全院委員會及調查專案小組。

3. 職權行使法第 9 章之 1 不僅目的違憲 而且手段亦屬違憲 整體而言已達欠缺基本憲法忠誠之程度：

綜上，職權行使法第 9 章之 1 係為違反釋字第 585 號解釋之限制，而假借憲法第 67 條第 2 項之名進行人證調查，此等立法不僅目的違憲(違反釋字第 585 號解釋)，而且手段亦屬違憲(違反憲法第 67 條第 2 項)，整體而言，已達欠缺基本的憲法忠誠之程度(所謂憲法忠誠，係指效忠憲法，對憲法忠誠，釋字第 499 號解釋理由書第 9 段參照)。縱該章個別規定從調查權行使之角度觀察，未必有違憲之外觀(例如，第 59 條之 1 第 2 項有關秘密會議之規定)，但因從體系解釋而言，該章所有規定均係以第 59 條之 1 第 1 項為前提，亦即以「依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會」為其未明文之要件，與該項規定無法割裂，故均與第 59 條之 1 第 1 項成為違憲共同體而共同違反憲法第 67 條第 2 項及釋字第 585 號解釋，並無個別單獨為合憲解釋之空間。

(三)無法贊同多數意見之理由：

多數意見雖然已注意到職權行使法第 45 條第 2 項及第 59 條之 1 第 1 項將調查委員會之聽證程序納入，實與憲法第 67 條第 2 項無涉，如是立法有紊亂聽證會之屬性與權限範圍之嫌，亦可能混淆被詢問人之權益範圍，致生爭議，惟，卻僅認為立法院就此部分之規定允宜檢討修正，進而在排除調查委員會及調查專案小組之前提下，認為立法院各委員會得依憲法第 67 條第 2 項舉行課予應邀之政府人員及人民作證義務之聽證會(多數意見就職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 1 項均為合憲解釋)。惟，憲法第 67 條第 2 項所規定者係「諮詢」，不是人證之調查。多數意見為了尊重國會，不願宣告本章全部違憲，卻又想守住本項規定並非人證調查之憲法上界限，乃透過解釋活動盡量將本章之聽證會改寫成應邀者出席與否、陳述真實與否都無所謂的聽證會。多數意見之用心良苦，然而終究顧此失彼，難以周全，基於以下理由實難贊同：

1. 多數意見在審查職權行使法第 8 章「調查權之行使」之條文時，嚴守釋字第 585 號解釋而將調查權之行使主體限於調查委員會；於本章之審查，卻允許各委員會

既不得進行實為人證調查之聽證會，僅此即可見多數意見就釋字第 585 號解釋之立場，不能一貫。

2. 於應邀出席聽證會者係人民時，多數意見依憲法第 67 條第 2 項規定，認為人民本無應邀到各委員會備詢之義務，從而得任意拒絕出席聽證會，即使不附理由也是職權行使法第 59 條之 3 第 2 項：「應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席」所稱之正當理由，該項規定於此範圍內不違憲，這個見解不僅完全改寫了職權行使法第 59 條之 3 第 2 項規定(非有正當理由不得拒絕出席，依文義所能及之理解，仍有原則與例外之關係，出席是原則，拒絕出席是例外，但多數意見根本取消了這個原則與例外之關係)，而且在邀請對象是人民時，實際上是廢除了這項規定，如是改寫，顯與立法意圖相悖，嚴重逾越合憲性解釋之界限。
3. 多數意見對職權行使法第 59 條之 5 第 1 項有關拒絕證言權之規定為合憲宣告時，邏輯上必以受邀出席者有證言義務為前提(證言義務與有拒絕證言權是一組整體概念 已如前述)。惟，在審查同條第 2 項的處罰規定時，多數意見卻依憲法第 67 條第 2 項否認受邀之人民有證言義務，並進而宣告該項規定對缺席聽證會、拒絕於聽證會表達意見或提供證言之人民的處罰違憲，於受邀出席者係人民時，究竟其有無證言義務？若人民因無證言義務而不須因缺席聽證會、拒絕於聽證會表達意見或提供證言受處罰 設拒絕證言權有何意義？多數意見在進行本條第 1 項及第 2 項之審查時，就此問題之立場自相矛盾。進一步言之，多數意見在審查同條第 6 項時，也從人民無證言義務之前提出發，宣告該項處罰規定違憲。如是宣告不啻謂提供證言之人民就證言不負真實義務。然而，不負真實義務之證言，還能稱為證言嗎？更進一步說，在無提供證言及真實陳述義務的情況下，應邀出席之人民在聽證會之地位到底是不是證人？對以上問題，多數意見難以自圓其說。
4. 為了尊重立法院，多數意見硬是按照立法院從憲法第 67 條第 2 項「變出」聽證會的套路走，其結果，借用胡適的語法，是證言都不證言了。然而，這顯然不是立法院所要的聽證會。本席認為，這種完全悖離立法者已明白揭示之立法意圖的合憲性解釋才是真正的不尊重立法。為此，本席對於多數意見審查本章各該規定所得之違憲結論部分 可基於不同之理由贊同，爰就此部分提出協同意見如上，至合憲結論之部分，則無法贊同而提出部分不同意見如上。

六、就刑法第 141 條之 1 之審查，提出協同意見如下：

多數意見以公務員於立法院所為答詢或陳述，均係為回應立法委員之質詢或詢問，乃憲法所定行政院對立法院負責之具體表現方式 問、答之性質均係政治領域之政治行為，因此本於政治問題應於政治領域解決之原則，認為本條規定僅係立法院為維護自己憲法職權行使之利益而制定，難謂屬維護整體憲政體制運作之重要利益，立法目的難謂合憲正當，所用刑罰手段亦非屬追究政治責任之適當手段，因而宣告本條規定因違反比例原則而違憲。上述宣告違憲之理由，就關於質詢部分之規定而言，本席大體贊同，但認為因此違反者應係權力分立原則；至於有關聽證之部分，本席認為無法以上開理由宣告違憲，此部分違憲之理由係違反正當法律程序原則，爰提出協同意見如下：

(一)於受質詢時為虛偽陳述部分：

1. 質詢之立法委員為有效問政並發揮監督政府之作用，在憲法第 73 條之言論免責權保護下，固可無所避忌，但答詢者為充分說明並為其政策與施政辯護，亦相對應就答辯內容享有充分之自主形成空間，質詢與答詢者皆得暢所欲言，人民始能從中最大可能地明瞭政府之政策及施政，進而判斷政治責任之歸屬與究責。若立法院不滿意答詢內容 甚至認為有虛偽情事，則儘可藉法案、預算之審議權的行使問責，況若果真有事證顯示行政院院長或部會首長於答詢時故為虛偽陳述，亦可訴諸民意，迫其更正、道歉或辭職， 甚至可據以提出對行政院院長的不信任案。行政與立法兩權最終均要對人民負政治責任，孰是孰非，最終交由選民在投票時評斷。因此，就質詢與答詢係行政、立法兩權之政治攻防而言，立法院對其認為包含虛偽陳述之答詢，以上開方式制衡、問責 乃是正辦。
2. 立委之質詢有言論免責權保護，即使質詢內容包含虛偽陳述，既不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任(釋字第 401、第 435 號解釋參照)，相較之下，刑法第 141 條之 1 卻使立法院得就行政院院長或部會首長之答詢內容，發動刑事訴追(職權行使法第 25 條第 9 項參照)，雙方之武器顯不對等，而使立法院居於較行政院優越之地位。另一方面，雖然起訴、成罪與否係由檢察官及法院判斷，但偵、審程序對被訴追者而言，就是一種折磨與壓力，仍有使其在唯恐開罪立法院而遭訴追之心理壓力下不敢暢所欲言，以致未能充分為政策及施政說明、辯護之虞，就此而言，亦不利人民對政治責任歸屬之判斷與究責，而有妨礙民主政治健全發展之危險。
3. 綜上，為維行政、立法兩權之地位對等，應認憲法並未賦予立法院以刑事處罰虛偽答詢之立法權，刑法第 141 條之 1 就公務員受質詢時為虛偽陳述所設之處罰規定，是立法院無權制定之刑事法律，違反權力分立原則。

(二)於聽證時為虛偽陳述部分：

1. 此部分規定沒有違反比例原則與刑罰明確性原則：
  - (1)於聽證程序陳述之公務員係以證人地位陳述，自不能不就其證言負真實義務。促使其履行此項義務，難謂非正當目的。從而本條規定就聽證會之虛偽陳述所設處罰，非無正當目的，係以使立法院獲取正確資訊為其保護法益，而刑事處罰手段尚屬保護此項法益之適當手段。
  - (2)證人在作證過程中只要故意為虛偽陳述，形式上而言即構成真實義務之違反。然而， 作證往往是證人被各方的提問狂轟濫炸的過程，其身心因此承受巨大的壓力，加上不回答及答錯都有可能被迫訴處罰，不樂意應傳喚或通知到場作證，實屬人情之常。 從而，若在作證時一旦客觀上違反真實義務就有遭刑事追訴處罰之虞，則不僅嚴苛 且會進一步打擊人民應傳喚作證的意願，反而不利國家發現真實。為了避免這種有損公益的情形，刑法第 168 條之偽證罪，乃藉「於案情有重要關係之事項」作為犯罪構成要件之內容，限縮處罰範圍，亦即只有在「於案情有重要關係之事項」上說謊，始因有妨礙真實發見之風險而有處罰之必要。本條規定之「就其所知之重要關係事項」，亦屬相同之目的。



就其是否足夠明確、可操作而言，聽證中之問答本質上是對話，對話一定有話題，否則無以聚焦，對話無法進行，就只是各說各話。質詢與聽證是在問答雙方都知道話題重點為何的情況下進行，因此問答雙方乃至第三人均能從對話之脈絡瞭解對話中之重要關係事項為何，以「所知之重要關係事項」限縮本罪處罰之範圍，客觀上並無不明確而無法操作的疑慮。至於「虛偽陳述」白話說就是說謊，其義常人皆解，若竟違反刑罰明確性原則，則同樣以「虛偽陳述」為犯罪構成要件之刑法第 168 條偽證罪，豈不同樣違憲？其理至淺，實無待深論。聲請人一主張本條所定「重要關係事項」及「虛偽陳述」要件，違反法律明確性原則，相關機關法務部亦主張「重要關係事項」要件，欠缺明確標準。基上理由，其等主張均無法成立。

2. 此部分規定違憲之理由應係抵觸正當法律程序原則：

(1) 證人固應就其證言負真實義務，惟，證人係本其記憶就其親身經歷見聞之事陳述，而人腦絕非如製作文件或電腦檔案般就其親身經歷之見聞進行記憶，相反地，提取腦中記憶的過程易受暗示或誤導而產生虛構或錯誤的記憶，不能與檔案的讀取相比擬。人的記憶並不可靠，早已是現代心理學研究普遍接受的看法，另一方面，有憑有據的精確陳述也不是一般人日常生活中的說話習慣，毋寧夾雜推測與意見的隨意交談，才是多數人的說話方式。記憶的不可靠性與陳述的慣性不精確，使證人易於犯錯，進而也使證人承受因錯誤證言而遭追究法律責任的高度風險，在證人作證前令其具結或宣誓，並告以虛偽證言之處罰以及得行使之拒絕證言權，使其理解作證的嚴肅性，進而僅基於有把握的記憶為精確之證言，並得藉拒絕證言權之行使，避免陷於偽證或自證己罪之困境，實屬國家蒐集證言時應踐行之正當法律程序，也是避免「不教而殺」之必要處罰前提。是以刑法第 168 條之偽證罪以供前或供後具結而為虛偽陳述，為其犯罪構成要件。

(2) 職權行使法第 50 條之 1 第 3 項雖規定詢問證人前，應令其宣誓當據實答復，絕無匿、飾、增、減，並告知其有拒絕證言之權利及事由，但並未規定應告以虛偽證言所受處罰，該法其他部分亦無此等規定。再參以同條第 5 項規定拒絕證言權之行使須得主席同意，則雖於證言前告以有拒絕證言之權利，亦難有大用，故整體而言，職權行使法並未予證人必要之程序保障。加上刑法第 141 條之 1 復未以證人具結或宣誓後虛偽陳述作為犯罪構成要件，則本條規定處罰對象顯係未受必要程序保障之證人，因而違反正當法律程序原則。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決部分不同意見書

詹森林大法官提出

蔡大法官彩貞加入參、一

朱大法官富美加入參、一及肆、二

113 年 10 月 25 日

對憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決（下稱 113 憲判 9）之主文，本席之立場與意見簡表，如附表所示。

另外，就 113 憲判 9，本席並提出下述之不同意見。

壹、立法委員職權行使法（下稱職權行使法）關於立法院聽取總統國情報告部分

一、從權力分立與制衡原則看總統與立法院之關係

（一）權力分立與制衡

憲法為國家根本大法，除明定人民之基本權利外，亦規範國家組織及各憲法機關之功能與權職。

憲法對國家組織之設計，乃基於權力分立與制衡原則，將國家權力分散予不同機關，且使其彼此相互制衡、以節制國家權力、避免濫用，進而保障人民基本權。權力分立與制衡原則，具有本質之重要性，且為憲法整體基本原則之所在，與憲法第 1 條所樹立之民主共和國原則、第 2 條之國民主權原則，及憲法第 2 章保障人民權利等規定，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（司法院釋字第 499 號解釋文第 2 段參照）。

關於權力分立與制衡原則之具體操作，司法院釋字第 613 號解釋指出：「作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，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（司法院釋字第 585 號解釋參照），或導致責任政治遭受破壞（司法院釋字第 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等等情形是。」

準此，大法官在處理憲政機關間之憲法爭議時，除不得違反憲法及憲法增修條文（下稱增修條文）規定外，就憲法規範不明或未明文之情事，仍應依據權力分立與制衡原則，作成妥適之憲法解釋。

（二）總統憲法上權力之法規範

總統在憲法上之地位與職權，並非僅係代表國家之虛位元首。相反地，憲法及增修條文，賦與總統許多重大行政權，包含：統率全國陸海空軍（憲法第 36 條）、締結條約及宣戰媾和（憲法第 38 條）、宣布戒嚴（憲法第 39 條）、解散立法

院（增修條文第 2 條第 2 項、第 5 項）、發布緊急命令（增修條文第 2 條第 3 項），決定國家安全有關大政方針（增修條文第 2 條第 4 項）、任命行政院長（增修條文第 3 條第 1 項），以及提名司法院正、副院長及大法官、考試院正、副院長及考試委員、監察院正、副院長及監察委員、監察院審計長等重要公職人員（增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項，憲法第 104 條）。

（三）總統憲法上權力之實務面：以防颶及勘災為例

不僅在法規範上，憲法及增修條文明定總統享有前述重要行政權；在實務面上，總統處理國家事務之權力，亦不受前揭憲法及增修條文之限制。

最常引人注目者，每次颶風來襲前，從李登輝以降，歷任總統無不前往設置於內政部消防署之中央災害應變中心，現場指揮中央相關部會及各地方之首長，暨各級行政人員，應做好防颶、避災、救災等工作。此外，發生重大災害時，總統必定親自前往災區探視及慰問，甚至當場具體指示如何解決人員及財物損失。許多民眾，亦視總統之現場指揮、蒞臨災區，當然屬於總統之行政權，且為其親民、愛民之表現。總統勘災時，相關中央或地方行政首長，一定陪同；總統對災害處理有具體指示者，各該首長及官員無不依循辦理<sup>1</sup>。

由是可見，總統現實上行使之行政權，絕對不侷限於增修條文第 2 條第 3 項至第 4 項所定事務；而且，其行政權亦可逾越國家安全會議組織法第 2 條第 2 項所稱之「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故」等國家安全相關事項<sup>2</sup>，而擴及其實屬於行政院之職掌範圍。

（四）立法院對總統權力之制衡

按憲法及增修條文所定前開總統權力，牽涉國家之存續與發展，及立法院以外憲政機關之重大人事，是從權力分立與制衡原則之角度觀察，總統行使其權力，本應受有效之監督與制衡。

次按，依增修條文第 2 條第 1 項規定，總統係由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生，故總統權力之取得與民主正當性，並非來自立法院，而係由選民直接賦與。

又，憲法第 53 條及增修條文第 3 條第 2 項分別明定：「行政院為國家最高行政機關」、「行政院…，對立法院負責」，是應受立法院監督並與立法院相互制衡者，係行政院，而非總統。

因此，依據憲法及其增修條文之設計，無論從總統之權力來源觀察，或從立法院

<sup>1</sup> 當然，亦不乏總統勘災時，發生脫筆、走精情事，甚至引發額外災害，不僅未獲感激，反而增添民怨。關於總統勘災，已有各式媒體多篇報導可稽，茲僅隨機「以 OOO 總統 勘災」為關鍵字，在 google 摘錄數則，以供參照：<https://www.youtube.com/watch?v=j9KeTlnkHf4>（李登輝總統）、<https://www.president.gov.tw/NEWS/8737>（陳水扁總統）、<https://news.pts.org.tw/article/124750>（馬英九總統）、<https://www.youtube.com/watch?v=VoPJDdyz1Vc>（蔡英文總統）、<https://www.president.gov.tw/News/28753>（賴清德總統）。

請另參看，樂嘉妮、甘涵仁，「現場勘災學問大 政治人物的仕途必修課」，<https://www.mnews.tw/story/20221017rep002>。

<sup>2</sup> 國家安全會議組織法係基於增修條文第 2 條第 4 條而訂定。

之職權著眼，均無從導出總統負有應直接對立法院負責並受其監督之憲法義務。然而，鑑於總統擁有多項重大行政權力，憲法及增修條文就總統與立法院間之憲政互動上，賦與立法院一定之權限，以節制或分散總統權力。

例如，依憲法第 39 條及增修條文第 2 條第 3 項規定，總統於宣布戒嚴或發布緊急命令後，應提交立法院追認；如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。此外，增修條文第 2 條第 9 項明定，經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意者，得啟動總統之罷免案，以追究其政治責任。增修條文第 4 條第 7 項更規定，經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議者，即得聲請司法院大法官審理總統之彈劾案。

由是顯見，憲法及增修條文雖未直接課予總統應對立法院負責之憲法義務，但仍有意識地讓立法院得於一定程度內，制衡總統之權力。

基此，本席認為，大法官解釋增修條文第 4 條第 3 項：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」（下稱聽取總統國情報告）時，應該認知：在不違反增修條文第 3 條第 2 項所揭示「應由行政院向立法院負責」，及不致造成「總統應對立法院負責」之前提下，立法者非不得立法落實聽取總統國情報告，以實踐「有權即有責」之政治常識，及貫徹權力之分立與制衡。

二、本席就 113 憲判 9 主文二（二）中關於職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項，及第 15 條之 2 第 1 項、第 2 項，所持不同意見

113 憲判 9 之多數意見認為，職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項，及第 15 條之 2 第 1 項、第 2 項，逾越立法院憲法職權，牴觸憲法權力分立原則。

惟本席以為，前開條文均可予合憲解釋。理由如下：

（一）職權行使法第 15 條之 1 第 2 項及第 3 項

職權行使法第 15 條之 1 明定：「（第 1 項）依中華民國 120 增修條文第 4 條第 3 項規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告。（第 2 項）總統於每年 2 月 1 日前向立法院送交國情報告書，並於 3 月 1 日前赴立法院進行國情報告。（第 3 項）新任總統於就職兩週內向立法院送交國情報告書，並於 1 個月內赴立法院進行國情報告。」

關於本條第 1 項規定，多數意見稱「僅屬立法院自我拘束之規定，其規範效力不及於總統；且立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力」（113 憲判 9 理由第 84 段參照），而肯認其合憲；惟對同條第 2 項及第 3 項，多數意見則謂：「本條第 2 項及第 3 項關於要求總統依條文所定期限，主動向立法院送交國情報告書及赴立法院進行國情報告之規定，乃屬以法律要求總統為憲法所無之特定行為，其立法已逾越立法院之職權，牴觸憲法權力分立原則」（113 憲判 9 理由第 85 段參照）。

按憲法第 68 條規定：「立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次自 2 月至 5 月底，第二次自 9 月至 12 月底，必要時得延長之。」是每年 2 月 1 日為立法院集會之首日。且職權行使法第 15 條之 1 第 2 項部分，從該條條文結構來看，毋寧係規定立法院依該條第 1 項規定邀請總統前，期待總統有相應配合之前置作業，

故該第 2 項規定，乃第 1 項規定實務操作之具體化而已。亦即，第 2 項規定，應與第 1 項規定合併理解。誠如多數意見所指，第 1 項所定立法院之邀請，對總統並無拘束力，則第 2 項作為配合第 1 項之規定，亦可同為解釋。是兩項規定，均屬合憲。

詎料，多數意見割裂第 1 項及第 2 項，並認第 1 項對總統無拘束力，合憲；第 2 項則對總統強加憲法所無之義務，違憲。如此解釋，引發總統與立法院間之緊張關係，已屬不必；恐使大法官被懷疑捲入政治漩渦，更是憾事。

職權行使法第 15 條之 1 第 3 項，使立法院在每年集會之外，另可在「新任總統就職」後，有機會聽取總統國情報告。

本席認為，本項規定，文義上，固與增修條文第 4 條第 3 項有異，但並未導致「總統應向立法院負責」，故仍無須以違憲視之。

眾所周知，每屆新任總統，無論其為新當選，抑或連任，莫不於就任之日（當年 5 月 20 日），公開發表就職演說。此種就職演說，並非憲法或增修條文明定之新任總統義務，然其必要性，不但無人質疑，甚且乃全體國民所期待。多年來，稱之為憲政慣例，亦無不可。蓋藉由就職演說，新任總統不但可向全體國民闡述國家願景、國家定位、發展藍圖及施政重心，並可在激烈選戰後，團結全國人民，對外宣示其為全民總統之訊息。絕大多數民眾，亦非常重視新總統之就職演說。然而，就職演說，終究囿於時間短暫，其內容自然不能充分且具體，更不可能當場聽取在場民眾之回應與請教。此種情形下，由最具代表全民之全體新任立法委員<sup>3</sup>，於總統就職後之短暫期間內，進一步仔細聆聽總統準備如何帶領全國民眾更安全、幸福度過未來 4 年漫長且艱難的歲月，實屬正當且必要。就此而言，職權行使法第 15 條之 1 第 3 項規定，新任總統於就職後，一定期間內，向立法院送交國情報告書，及赴立法院進行國情報告，有何違憲之虞？

豈料，113 憲判 9 之多數意見，僅以上開規定不符 24 年前公布之增修條文第 4 條第 3 項文義，即以「增加憲法所無之限制」、「以法律要求總統為憲法所無之特定行為」（113 憲判 9 理由第 85 段）為由，而認該規定牴觸憲法權力分立原則（113 憲判理由 91 段）。對此，本席實難贊同。

增修條文第 4 條第 3 項關於「聽取總統國情報告」，依其文義，固僅限於「立法院於每年集會時」。惟，本項規定，係 89 年 4 月 25 日修正公布之增修條文，修改從前之第 1 條第 7 項規定：「國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；如 1 年內未集會，由總統召集會議為之，不受憲法第 30 條之限制。」所致，迄今已超過 24 年。

在此期間，臺灣之國際地位，變化多端；近幾年來，新總統就任，牽動兩岸關係之緊張、全國民眾之安危，更是無須贅言。職權行使法第 15 條之 1 第 3 項，不過僅將已成為憲政慣例之就職演說，明文化為新總統將該演說內容，具體化為詳盡、可行之國情報告，並向新任立法委員提出而已。113 憲判 9 多數意見拘泥增

<sup>3</sup> 我國自 101 年 1 月 14 日起，新任總統、副總統（當時為第 13 任）及新任立法委員（當時為第 8 屆）選舉，於同一日合併投票。

修條文第 4 條第 3 項之文義，實無必要。

至於該第 15 條之 1 第 3 項，就新總統提出書面、口頭國情報告之期限，所分別明定之「就職後 2 週內」、「並於 1 個月內」，均可解為不具實質拘束力之「訓示期間」。亦即，總統可視就職後實際情形，在合理期間內送交國情報告書，及赴立法院進行國情報告，即屬符合期限之要求。

對以不法言論侵害他人名譽之人民，大法官在憲法無明文規定下，就限制其言論自由之刑事法規範，尚且宣告於具備兩個要件（1.「該侵害言論逾越一般人可合理忍受之範圍」，及 2「於個案足認被害人之名譽權應優先於表意人之言論自由而受保障」）之範圍內，仍屬合憲（113 憲判 3 主文一）。

對享有強大行政權之總統，大法官一樣在憲法無明文規定下，卻就要求新任總統於一定期間內，向立法院為國情之書面及口頭報告之法規範，逕行宣告違憲（113 憲判 9 主文二（二））。

兩相對照，是否多數大法官認為：同樣是憲法無明文規定之情形，對人民言論自由之保障，於其言論侵害他人之名譽權時，可以讓步；但對總統行政權之維護，於遭遇立法院之制衡時，無須妥協？

其實，職權行使法第 15 條之 1 第 3 項，在現行政治實務運作上，尚非毫無實益。蓋自 86 年第 4 次修憲後，行政院院長之任命，已從憲法第 55 條第 1 項所定之「由總統提名，經立法院同意任命之」，改為增修條文第 3 條第 1 項之「由總統任命之」。自是時起，行政院院長已從「最高行政首長」之地位虛位化為總統之屬下<sup>4</sup>，成為總統意志的執行者。又由於總統本身依增修條文第 2 條第 4 項，亦享有「決定國家安全有關大政方針」之專屬權力，非行政院所能置喙。準此，增修條文第 3 條第 2 項雖仍維持行政院應對立法院負責之分權與制衡方式，實際上立法院監督「行政權」之力道，在歷經數次修憲後已然減弱，乃不爭之事實。

在此背景下，立法院聽取新總統國情報告，雖不能直接發生總統受立法院監督之效果，但至少使行使立法權<sup>5</sup>之立法院，與握有行政實權且即將展開 4 年執政之總統間，有直接交流之機會與管道。從權力分立與制衡觀察，有何不宜？為何違憲？

何況，人民透過選舉授權給立法委員，由其代替人民於平時(非選舉期間)監督國家行政，乃憲法本來即有之設計。此觀憲法第 62 條規定「立法院……由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」自明。相比於空泛地高唱總統應受「全民」監督，不如讓新總統在就職後一定期間內，透過向立法院為國情報告，將國家大政方針及施政重點清楚說明，勿寧更為實際。

末查，聲請人曾就本案聲請為暫時處分，憲法法庭於 113 年 7 月 10 日行準備

<sup>4</sup> 李惠宗，憲法要義，2022 年 9 月，第 583 頁。

<sup>5</sup> 「關於立法權內容，並不能只從字面上的意義去了解，而認為只限於制定法律之權。制定法律之權固然是立法權的核心，但立法權尚包含對法律執行之監督以及其他諸如預算審議、決算、人事同意權……等等。」參見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，憲法權力分立，2022 年 11 月，第 323 頁。

程序時，本案相對機關立法院之代表人黃國昌立法委員，在庭上略稱：總統不依職權行使法關於國情報告之規定，前去立法院做國情報告，好像也不能對他（總統）怎麼樣。同一機關之訴訟代理人林石猛律師於 113 年 7 月 31 日所提「法規範憲法審查答辯書」自稱：「國情報告，僅為負擔之性質或訓示規定，總統是否願意親赴立法院作國情報告，則完全尊重總統個人是否願意履行其於競選期間之政治承諾」；林律師於 113 年 8 月 6 日本案言詞辯論時，所提簡報第 8 頁更直指「職權行使法第 15 條之 1 及第 15 條之 2 邀請總統國情報告規定係不真正義務，並無增添總統義務」。

無視於此，113 憲判 9 多數意見仍堅持宣告職權行使法第 15 條之 1 第 3 項之新總統就職後國情報告規定違憲。此項宣告，有無徒增大法官過度介入政治紛爭之嫌，實值深思！

## （二）職權行使法第 15 條之 2 第 1 項及第 2 項

本二項分別明定：「立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。」

「總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。」

按，職權行使法第 15 條之 1 條明定，總統於特定期間（立法院每年集會時，及新任總統就職後），至立法院為國情報告。職權行使法第 15 條之 2 則規範，總統於不特定期間，至立法院國情報告，且將發動總統至立法院為國情報告之主體，區分為立法院（該條第 1 項）、總統（該條第 2 項）。

### 1. 職權行使法第 15 條之 2 第 1 項（立院提議，總統報告）

多數意見認為本項規定全部違憲，理由有 2：(1)此項規定實質上無異於立法院自我授權，片面決定總統赴立法院進行國情報告之時程與相關事宜之安排，顯已逾越立法院憲法職權範圍；(2)此項明文指定「就國家大政方針及重要政策議題」，聽取總統國情報告，惟憲法並未賦予立法院有得指定總統國情報告之議題、範圍與內容等之權限，此部分之規定亦屬逾越立法院之憲法職權。（113 憲判 9 理由 87 段）

對於上開理由，本席均難贊同。

首先，多數意見在 113 憲判 9 理由 87 段已肯認職權行使法第 15 條之 2 第 1 項形式上屬立法院內部事項之規定，亦認依據憲法及增修條文相關規定，立法院並無要求總統赴立法院進行國情報告之權限。準此，對於該項規定，即可透過合憲性解釋，認立法院內部雖得依該條項主動排定聽取總統國情報告之議程，然此乃對總統所為赴立法院國情報告之邀請，並無拘束總統之效力。如此解釋，即可兼顧對總統意願之尊重，實無須逕行為違憲之宣告。

其次，多數意見從本項規定「就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告」之字句，推出該規定乃「指定」總統國情報告之議題、範圍與內容，更係完全背離、甚至扭曲文義之解讀。蓋「國家大政方針及重要政策議題」，已幾乎概括所有總統依憲法得所享有之職權，針對含意如此廣泛之字句，何必硬

指其乃「指定」總統國情報告之議題、範圍與內容之意思？多數意見如此背離該項之文義，並據以宣告其違憲，本席不但實難苟同，而且不禁提問：贏得多數國民認同之總統，是否亦認同多數意見之解讀？

## 2.職權行使法第 15 條之 2 第 2 項（總統咨請，立院同意）

多數意見針對本條項規定，就「總統得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告」部分係認合憲，惟對「總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」則認違憲，其理由為「然總統為國情報告之議題、範圍與內容，乃屬總統本於職權得自行決定之事項，立法者尚不得立法予以限定，此不因總統至立法院為國情報告係被動應邀抑或主動咨請而有不同」（113 憲判 9 理由 88 段參照）。

多數意見對本條項所為前開「限定」之演繹，與其就同條第 1 項所為「指定」之解讀，如出一轍，本席自然依舊不能贊同。

## 貳、職權行使法第 25 條關於質詢規定部分

職權行使法第 25 條關於質詢之規定，共計九項，且本庭均予以實體審查。在此之中，本席並不同意多數意見就（一）本條第 2 項有關「被質詢人不得拒絕提供資料」宣告違憲之部分，以及其對（二）本條第 8 項、（三）本條第 9 項之違憲宣告，茲分述如下：

### 一、職權行使法第 25 條第 2 項有關「被質詢人不得拒絕提供資料」部分

#### （一）多數意見之違憲理由

多數意見認要求被質詢人不得拒絕提供資料，其違憲之理由乃：「憲法賦予立法委員之質詢權，主要係就行政院對立法院提出之施政方針及施政報告所生相關問題而行使；立法委員即得藉由對行政首長施政相關事項之質詢與行政首長之答復，掌握據以監督行政院施政所必要之資訊。是立法委員質詢權係屬對人詢答而取得問政資訊之手段，質詢權範圍並不包括對物性之資料取得權限；立法委員尚不得藉由其對行政首長行使質詢權之機，要求行政首長應對質詢委員個人提供其所要求之公務資料。另一方面，立法院為行使憲法所賦予之職權，本得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，乃立法院之參考資料獲取權及文件調閱權（釋字第 317、325 號解釋意旨參照），均屬立法院向行政院取得問政所需資料之手段。由此益證，立法委員之質詢權，與立法院之參考資料獲取權、文件調閱權係屬不同屬性之權限，無論行使主體、行使對象、獲取資訊方式及行使時點，皆有不同（本庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定理由第 28 段參照），不得混為一談」（113 憲判 9 判決 118 段參照）。

換言之，多數意見認由憲法或增修條文有關質詢權之規定，不能推論立法委員有向行政首長要求提供資料之權限，且立法院得藉由其他途徑調閱文件，是本項有關要求被質詢人不得拒絕提供資料部分，因逾越質詢權之範圍而違憲。

#### （二）本席意見

釋字第 325 號解釋，開啟承認立法院享有文件調閱權之憲政先例（該號解釋解釋



文第 1 段參照)<sup>6</sup>，而其建構立法院享有文件調閱權之主要理由，即係源於立法委員之質詢權。

詳言之，在本號解釋理由書第 3 段，大法官係以憲法第 57 條第 1 款及憲法第 67 條第 2 項，「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權」、「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」之規定為基礎，進而推論「立法委員本得於開會時為質詢或詢問，經由受質詢人或應邀列席人員就詢問事項於答覆時所說明之事實或發表之意見，而明瞭有關事項。如仍不明瞭，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，以符憲法關於立法委員集會行使職權之規定，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。」

亦即，釋字第 325 號解釋明白表示，有關機關就議案涉及事項負有提供參考資料之義務，及立法院院會享有經院會決議而調閱文件原本之權限，毋寧係立基於個別委員之質詢權。

其後，釋字第 585 號解釋又於解釋文第 2 段稱：「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第 325 號解釋應予補充。」惟此仍不改變立法院之文件調閱權係來自於個別立法委員質詢權之特性。

就釋字第 325 號解釋係基於個別立法委員之質詢權而衍生之被質詢人提供資料及文件原本之義務，113 憲判 9 多數意見略而不談，更對該號釋字所肯認之參考資料獲取權及文件調閱權，以「去脈絡化方式」而引用之，從而認為「立法委員質詢權，係屬對人詢答而取得問政資訊之手段，質詢權之範圍並不包括對物性之資料取得權限」（理由第 118 段）。

亦即，多數意見將「個別立法委員得經院會或委員會決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本之權限」，與個別立法委員之質詢權，強行分割。對此，鑑於多數意見並未提供充分理由，本席不敢贊同。

本席以為，質詢權既屬立法委員於行使其法定職權之必要之輔助性權限，則除 113 憲判 9 多數意見所言，被質詢人應為充分且翔實之答復（理由第 101 段）外，使立法委員於質詢之前、後，均獲致與質詢事項相關之參考資料、文件原本，俾

<sup>6</sup> 參見釋字第 325 號解釋文第 1 段：「……立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第 57 條第 1 款及第 67 條第 2 項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」

其有效且確實進行質詢，毋寧乃憲法所定「立法監督行政、行政應對立法負責」之具體落實，何有違憲可言。

目前實務操作上，個別立法委員審查法案、議決預算，或行使其他法定職權時，常逕行函請有關機關提供相關資料；有關機關多直接函覆且提供之。113 憲判 9 多數意見對此項實務操作，宣告為違憲，實乃背離長年來之實務運作經驗。

再者，多數意見雖如上所述，認職權行使法第 25 條第 2 項有關「被質詢人不得拒絕提供資料」部分違憲（113 憲判 9 理由第 118 段），但同時認該條項關於「被質詢人不得拒絕答復、隱匿資訊及虛偽答復」部分，不生牴觸憲法之問題（113 憲判 9 第 117 段）。亦即，依照多數意見，被質詢人得拒絕提供資料，但不得隱匿資訊。

惟查，釋字第 585 號解釋，於解釋文第 1 段揭示：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能」，又於解釋文第 2 段逕稱：「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，……」。由是顯見，釋字第 585 號解釋，並未嚴格區分「資料」與「資訊」，且明示皆屬立法院所得調閱之客體。

反觀 113 憲判 9 之多數意見，刻意區別不得調閱之「資料」，及得調閱之「資訊」，但對其二者如何區別，並無交代。準此，113 憲判 9 公布後，立法院或立法委員必然強調其欲調閱者，乃「資訊」，故即使依 113 憲判 9，被質詢人仍須提供；而被諮詢人，如欲拒絕，則必指稱立法院或該立法委員請求提供者，乃「資料」，故依 113 憲判 9，不必提供。實務運作，徒增困擾。

何況，「隱匿資訊」與「拒絕提供資料」，其實為一體之兩面。隱匿資訊，可解為「『消極』不提供資料」；而拒絕提供資料，則可解為「『積極』隱匿」。舉例言之：如被質詢人明知且擁有某豬肉進口國之相關資料，卻於立委質詢該相關資料時，回復：「礙難說明」。此時，其「礙難說明」，看成「隱匿資訊」固屬正確；看成「拒絕提供資料」，亦無不可。就此觀察，113 憲判 9 多數意見，一方面宣告，職權行使法第 25 條第 2 項有關「被質詢人不得拒絕提供資料」部分違憲（113 憲判 9 理由第 118 段），但他方面宣告，同條項關於「被質詢人不得隱匿資訊」部分，不生牴觸憲法之問題（113 憲判 9 第 117 段），二者顯然矛盾。

## 二、職權行使法第 25 條第 8 項「移送彈劾或懲戒」部分

### （一）多數意見之違憲理由

有關本項移送彈劾部分，多數意見認立法院並無此權限，故本項規定違憲。其理由約略有二：

- 1.除總統、副總統彈劾外，彈劾權依據增修條文第 7 條第 3 項及第 4 項之規定，無論係彈劾案之提議、審查，以及本案之成立與否，均為監察委員之專屬權限，是立法院以該項賦予自身有「移送彈劾」之權限，實已介入憲法定明之監察委

員彈劾提議權，逾越立法院之憲法職權範圍，並有干擾監察院彈劾權行使之疑慮，違反憲法權力分立原則。（113 憲判 9 第 138 段參照）。

2.退步言，縱令將本項所訂「移送彈劾」之規定，解釋僅屬立法院對監察院提出之彈劾建議，監察院及監察委員均不受立法院移送案之拘束，但「立法院一旦引據無法律拘束力之本項規定，將行政院之院長或所屬各部會首長，移送於監察院，『建議』其提出彈劾，仍將引發立法權、行政權與監察權間之憲政爭議，並不因本項規定所定僅屬無法律效力之彈劾建議權，即有不同。僅就此而言，基於憲法機關相互尊重原則，以及政治問題應於政治程序解決之民主基本精神，本項立法關於移送彈劾部分，即便不具拘束力，立法院亦有逾越其憲法職權且濫用權力之嫌，違反憲法權力分立原則。」（113 憲判 9 第 139 段）。

就本項所規定移送懲戒部分，多數意見主要則以憲法及增修條文為依據，認對公務人員違法失職而予懲戒之權限，依憲法規定屬司法權所有，且僅有監察員得於成立彈劾案後，將上開人員（尤其政府人員）移送懲戒法院。是本項規定將賦予立法院得將政府人員移送懲戒之權限，已逾越立法院之憲法職權，因而違憲（113 憲判 9 第 140 段參照）。

## （二）本席意見

### 1.移送彈劾部分

由上述多數意見之理由，可清楚知悉，本項規定就立法院得「移送彈劾」之解釋，依其文義即有合憲與違憲之兩種可能。按，基於司法權尊重立法權之憲法要求，有權解釋機關在遇文義有多種解釋可能性時，應以合憲解釋為優先選擇，此不僅為在大法官/憲法法庭遇有法院聲請案件時，時常要求各級聲請法院應恪守之職責，更為大法官/憲法法庭本身在處理釋憲案件時，不可遺忘之義務。是多數意見以本項之論理一所得出違憲之結論，其實尚無舉足輕重之地位。蓋，彈劾權既係增修條文賦與監察院專屬之權限，則除修憲外，職權行使法第 25 條第 8 項所謂立法院得「移送彈劾」，無論如何均無從被解為一重新分配彈劾權限之規定。據此，本項所規範之「移送彈劾」，在符合合憲解釋之範圍內，實則僅得解為：該條項規定乃拘束立法院自身在符合一定程序之要求下，可向監察院「建議」啟動彈劾程序，惟該建議與人民檢舉或陳情相同，對監察院不具有實質上啟動程序與否之拘束力。

113 憲判 9 多數意見認為即使在合憲解釋下，本條項仍因有引發行政、立法及監察三院間憲政爭議之可能，應予宣告違憲。

惟本席以為，多數意見此項論述，理由過於薄弱。蓋首應探究者，多數意見所稱，本條項仍將引發之「憲政爭議」究何所指？係指涉及權力分立、權限劃分等憲法上機關權限爭議問題，或單純機關間因政治角力所衍生之政治問題？

再者，即便合憲解釋下之「彈劾建議權」，可能在具體個案上引發憲法法庭應處理之憲法（機關權限）爭議問題，相關國家最高機關自得依憲法訴訟法之相關規定（如憲法訴訟法第 65 條以下所規定之機關爭議案件類型），尋求釋憲機關之救濟。在 113 憲判 9 之當下，大法官其實並無必要，「搶先」宣告僅屬

建議性質之移送彈劾法規範違憲，以致遭來司法權違反憲法機關忠誠之質疑。最後，多數意見所指之憲政爭議，如係指機關間因政治角力而生之「政治問題」，則基於歷來大法官解釋對政治問題不應由釋憲機關予以解釋之慣例（大法官釋字第 328 號解釋文參照），及多數意見亦贊同之政治問題應於政治程序解決之精神（113 憲判 9 第 139 段），憲法法庭更不應過度介入。就此而言，多數意見宣告本項條文違憲，更可能使憲法法庭捲入政爭漩渦，而違反其應獨立超然之使命。

## 2. 移送懲戒部分

移送懲戒部分，本席認為亦非無不得以合憲解釋方法處理之。

依照憲法及增修條文，彈劾權係專屬於監察院之權限，而對公務人員（此處尤指行政官員）懲戒之發動，依憲法規定，亦須在監察院成立彈劾案後，始得送交由職司審判之懲戒法院為之。換言之，憲法就彈劾及懲戒權，分別分配由監察院與司法權行使，在此框架下，立法權即無介入之空間。

因此，職權行使法第 25 條第 8 項規定，仍得合憲性解釋為，僅屬立法院拘束自身於符合法定程序要件下，有向監察院建議提出彈劾案並移送懲戒之規範，並無 113 憲判 9 多數意見所謂「逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則」情事。

## 三、職權行使法第 25 條第 9 項部分

### （一）多數意見之違憲理由

多數意見認本項規定違憲之理由為：「行政首長就立法委員質詢之答復，於涉及事實時，固應如實陳述，不得為虛偽陳述，惟其答復與陳述內容，仍屬政治責任之性質，無涉法律責任。行政首長之答詢內容涉有虛偽陳述致引發政治爭議者，不僅其本人與相關執政團隊，連同其所屬政黨，均須受民意之臧否與問責，最嚴重之情形，即為去職以示負責，乃民主政治運作之參與者承擔政治責任之方式。政治責任涉及政治問題，政治問題則應於民主程序中解決，非屬行使司法權之法院所宜介入。準此，本項規定以行政首長答詢時『虛偽陳述』為追究刑事責任之前提要件，將行政首長之政治責任，立法變易為刑事責任，已逾越立法院憲法職權範圍」（113 憲判 9 第 144 段參照）。

### （二）本席意見

首應澄清者，政府人員於受立法委員質詢時，所應負之責任當然以政治責任為主，惟若受質詢時之言詞或行為，觸犯相關刑事法律規定時，除檢察及司法單位亦應依法予追訴、審判外，相關人士亦得追究其法律責任。此與政治責任與法律責任應予區分，毫不相關。更不得僅因法律責任應與政治責任區分，即得遽指本條項定「將行政首長之政治責任，立法變易為刑事責任」（113 憲判理由 144 段）。何況，本條項明定：「政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任」。所謂「依法追訴其刑事責任」，限於虛偽陳述該當刑事處罰之構成要件之情形，檢察機關始得追訴其刑事責任。亦即，本條項規定，一望即知，其立法目的，毋寧僅係宣示行政官員應尊重質詢之立法委員，並非創設獨立具構成

要件及法律效果之刑事規範。多數意見對本條項之強加不必要解讀，且混淆檢察機關追究刑事責任與立法委員行使質詢權限分界，從而宣告本條項違憲，實乃重大誤解。

#### 參、職權行使法關於人事同意權規定部分

職權行使法關於人事同意權之規定，經本庭為實體審查者，分別為該法第 29 條第 3 項、第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項及第 30 條之 1 規定。

就 113 憲判 9 就第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項要求被提名人具結部分，為宣告違憲，本席不能贊同。另外，本席雖贊同 113 憲判 9 宣告第 30 條之 1 第 2 項後段及第 3 項對被提名人處予罰鍰之規範違憲，但認此部分之理由仍有補充之必要。爰分述如下：

#### 一、職權行使法第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項關於要求被提名人具結部分

##### （一）多數意見之理由

本兩項規定，經 113 憲判 9 宣告違憲。有關職權行使法第 29 條之 1 第 3 項規定，多數意見認為該條項包含三種不同之具結型態：其一，針對被提名人書面答復內容（指依本條第 2 項規定，就立法院各黨團或個別立法委員之書面提問所為者），應為載明「已據實答復，絕無匿、飾、增、減」之真實性具結；其二，針對被提名人所提出之相關資料，應為載明「已提出相關資料，絕無隱匿資料」之資料完全性具結；其三，針對被提名人所提出之相關資料，應為載明「絕無……提供虛偽資料」之資料真正性具結（113 憲判 9 第 172 段參照）。

多數意見並指出，上述三種不同之具結型態，僅第三種有關資料真正性之具結，因「被提名人所提出之資料，如學歷證書、資格證明等，則須為真正，非可為偽造、變造之虛偽資料，此應屬被提名人之附隨義務，而非立法院對被提名人獨立課予之行為義務」，故本條項此部分之規定「尚無逾越立法院人事同意權權限範圍之虞」（113 憲判 9 第 177 段參照）。

其餘兩種具結類型，則 113 憲判 9 均因其逾越立法院之人事同意權，予以宣告違憲。其理由約略如下：

就被提名人真實性具結部分，多數意見認為，「被提名人乃立法院人事審查與同意程序之當事人，並非屬第三人性質之證人……，兩者實無可比擬。又，證人係就特定訴訟案件之應證事實而為證言，被提名人則係就其獲提名出任職務之資格與適任性問題為書面答復，而是否具備出任相關職務之資格與適任性之提問與回應，均具有高度屬人性、評價性，非屬事實性陳述性質，無真偽之分，亦無從以具結方式擔保其表意內容之真實性，是此類屬人性、評價性之陳述，本質上並不具有真實性擔保之內在要求。基此，被提名人就立法院各黨團或個別立法委員之書面提問所為答復，與證人就應證事實為證言絕不相同，其答復內容並無真實性擔保之內在要求，從而被提名人就其答復內容亦無真實性擔保之附隨義務可言。是本項規定課予被提名人就其書面答復內容有真實性具結義務部分，已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍」（113 憲判 9 第 175 段參照）。

而就資料完全性具結部分，則因「要求被提名人應具結『已提出相關資料，絕無

隱匿資料』之資料完全性具結而言，究其意涵，並非要求就所提資料本身為具結，而係就『已完全提出資料』為具結，就此而言，實已變相課予被提名人有提出相關資料之義務，並要求被提名人就此義務之完全履行為具結。惟查……立法院人事同意權中，並不具課予被提名人提供相關資料等特定行為義務之權限，自無要求被提名人擔保其已提出相關資料、絕無隱匿資料之權。是本項規定要求被提名人就所提資料應為完全性具結部分，已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍。」（113 憲判 9 第 176 段參照）。

最後，有關職權行使法第 30 條第 3 項，全院委員會或相關委員會就被提名人之資格即是否適任之相關事項進行審查與詢問時，被提名人列席說明與答詢前，應為之具結，多數意見亦認因此規定與上述之真實性具結性質相同，且「本項所定被提名人之真實性具結義務，其應具結之範圍，相較於職權行使法第 29 條之 1 第 3 項所定之真實性具結義務，更為廣泛與不特定……亦逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍，」（113 憲判 9 第 184 段、第 185 段參照）。

## （二）本席意見

查，職權行使法第 29 條之 1 及第 30 條所定須經立法院行使同意權之被提名人，若經立法院同意而經任命，則其執掌之權限，不僅於憲法上或法律上，具高度重要性，且被提名人此時已具備各該職務，應獨立行使職權、不受任何干預之特性。就此而言，立法院在行使其人事同意權時，要求被提名人提供相關之資料，且對其所提之資料，或所為之答復，課予真實/真正性之義務，不僅合理，更為正當！多數意見亦不否認立法院要求被提名人就其提供資料之真正性具結義務，係屬合憲。惟卻在被提名人之真實性具結義務上，以被提名人所為之答復，因具有高度屬人性、評價性，非屬事實性陳述性質，無真偽之分，故而無法提供真實性之擔保，而就職權行使法第 29 條之 1 及第 30 條規定被提名人應具結部分，給予違憲之評價。另外，前述規定關於被提名人對「已提供相關資料，絕無隱匿資料」應為具結部分，多數意見認係課予被提名人就已「完全」提出資料為具結，已逾越人事同意權之範圍，同屬違憲。

惟應注意者，被質詢人對立法委員所提問題之答復內容，可能亦涉及真實與否，尤其當該答復牽涉重大公益，而屬可資判斷被提名人是否適任時，就該等問題何以不能要求被提名人為真實/真正性之擔保？亦即，被質詢人就該等回答之真實性，亦應負具結義務。

就此，可以下述例子說明之：（1）詢問 NCC 委員被提名人，其家屬為重要股東之公司，是否投資相關之廣播電視事業？（2）詢問考試委員被提名人，是否曾於某次擔任典試委員之國家考試中洩漏題目，經考選機關作成相關處置？（3）詢問司法、監察及考試院之正副院長、大法官、考試委員或監察委員被提名人，是否具有雙重國籍？或其本人、配偶或直系血親，是否具有外國國籍？是否在過去 5 年內，曾居住於與我國相敵對之國家，每年超過 180 日以上？依職權行使法第 29 條之 1 規定，被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，

並應於結文內記載……已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。前開條文用語，將「絕無隱匿資料」及「（絕無）提供虛偽資料」並列，故對兩者之評價應為相當。亦即，被提名人既不得以消極之方式，隱匿與審查相關之重要資料，亦不得以積極之方式，提供虛偽之資料。兩者均屬課予被提名人「真實地提供相關資料」之義務。多數意見卻對「對絕無隱匿資料」之義務，解為該義務係「就『已完全提出資料』為具結」（113 憲判 9 第 176 段參照），實屬嚴重扭曲，無法贊同。

## 二、職權行使法第 30 條之 1 第 2 項後段及第 3 項對被提名人處予罰鍰部分

本條項規定，被提名人違反其上開具結義務時，立法院委員會除不予審查並報告院會外，尚得經院會決議，對被提名人科處罰鍰。本席贊同 113 憲判 9 對此規定所為違憲之宣告，但認為違憲之最主要理由，乃違反比例原則。

詳言之，憲法/法律之所以賦與立法院對特定政府官員之人事同意權，乃鑑於該等職位之憲法/法律重要性，及其應獨立不受干預之特質，故藉由國會審查被提名人是否適任，除一方面賦與被提名人高度之民主正當性外，更因此彌補國會在事後無法監督之不足。是被提名人如違反上開具結義務，立法院對該等人員之適任與否，即無須予以審查，而該審查人事同意權之目的，亦已達成。此項不予審查之處置，對被提名人而言，已屬足夠，尚無同時再以罰鍰處罰之必要。

惟，在此須附帶一提者，本項之規定為：「被提名人違反第 29 條之 1 第 3 項或前條第 3 項規定，於提出結文或具結後答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料者，委員會應不予審查並報告院會。經院會決議者，得處新臺幣 2 萬元以上 20 萬元以下之罰鍰」，是可對被提名人科處罰鍰之時間點，係委員會不予審查並報告院會之際。至於對已通過之人事案，如於事後才發覺當時之被提名人（即現已擔任要職者）有違反具結義務時，立法院得為如何處理，並不在本項規定之列。

## 肆、職權行使法關於調查權行使規定部分

職權行使法關於調查權行使之規定，經 113 憲判 9 實體審查者，為第 45 條、第 46 條、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 3 項、第 4 項、第 5 項、第 50 條之 2 規定。

本席不同意多數意見認第 46 條之 2 第 3 項違憲之結論（見下述一），及第 50 條之 1 第 3 項有關「令其宣誓」部分之違憲結論（見下述二），以及第 48 條第 1 項有關「移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾」部分之違憲結論（見本意見書關於職權行使法第 25 條第 8 項之理由）。故就上開一、二部分，分述如下：

### 一、職權行使法第 46 條之 2 第 3 項部分

如本席一貫之立場，本項規定容有以合憲之方式解釋之空間。詳言之，就本項之解釋，本席認為應與本條第 2 項在體系上為一併之觀察，亦即本條第 2 項之規定毋寧係為一原則性規範，即立法院乃對於 1. 裁判確定前之訴訟案件就其偵查或審判所為之處置及其卷證，2. 尚未確定之訴願事件，或 3. 其他依法應獨立行使職權之機關本於職權處理中之案件，不得行使調查權；而本項之規定，乃上述原則性規範之例外規定，即調查委員會成立後，只有當「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，

調查委員會始有自行決定是否停止調查之空間。蓋因本條第 3 項之文義，已明白排除，調查委員會得自行決定是否停止調查之案件，並不包含裁判確定前之訴訟案件其處置及卷證，以及尚未確定之訴願事件，是無論立法院調查委員會成立之先後，一旦案件落入了「在裁判確定前」或「訴願尚未確定」之時點，自然只能依照本條第 2 項規定處理，立法院就此不得行使調查權，乃屬當然。

## 二、職權行使法第 50 條之 1 第 3 項有關「令其宣誓」部分

多數意見宣告第 50 條之 1 第 3 項規定違憲，其原因在於，調查委員會於詢問政府人員時，不得「令其宣誓」當據實答復，絕無匿、飾、增、減。蓋「公法上之宣誓，係公職人員取得其公法上身分與承擔權責之法定形式要件。相關人員出席立法院調查程序並為作證，係協助立法院調查權行使之證人性質，既非公職人員，亦未取得任何公法上權責，是本項規定關於『令其宣誓』部分，其義務之課予顯已逾越合理之限度」（113 憲判 9 第 309 段參照）。

惟細究本項規定，其實不難發現，本規定與職權行使法第 29 條之 1 第 3 項及第 30 條第 3 項規定，即要求被提名人具結，藉此擔保其答復之真實/真正性，高度相似。亦即，解讀整體條文意旨，應不難看出，立法者之本意，乃透過本項規定，擔保被詢問之相關人員其答復之真實性。當文字表達有其多義性時，解釋法條之規範，即不得拘泥於文字本身，而應探究立法者之真意。是本項「宣誓」，毋寧應理解為「要求被詢問人公開表示其對委員會之詢問，均將據實以告」之一種用詞而已。該用語甚至與「說明」、「起誓」、「保證」、「擔保」同其意義。據此，本席對多數意見張冠李戴，執意將本項之「宣誓」以「公法上之宣誓」概念詮釋之，進而得出違憲結論之解釋方式，實難贊同。

## 伍、職權行使法關於聽證會之舉行部分

職權行使法關於聽證會之舉行部分規定，經本庭為實體審查者，分別為職權行使法第 59 條之 1 第 1 項、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4 及第 59 條之 5 規定。對前述規定，本席對多數意見於認第 59 條之 5 第 4 項、第 5 項所為違憲之宣告，則不贊同，惟該不贊同之理由，與本席就職權行使法第 25 條第 8 項及第 9 項之論理相同，不再贅述。

## 陸、刑法第 141 條之 1 部分

刑法第 141 條之 1 明定：「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。」

本條規定涉及人身自由之刑罰，造成人民基本權利之限制，故 113 憲判 9 多數意見認為：「其立法目的須為追求憲法上重要公共利益或維護重要法益，所採犯罪處罰手段應有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，且刑罰對人身自由之限制與其所追求之公益或法益維護目的，須非顯失均衡，始與憲法保障人身自由之意旨無違」（113 憲判 9 理由第 383 段參照）。

對於以中度審查標準檢視刑法第 141 條之 1 之合憲性，本席持相同看法。

惟多數意見進一步指出：「本條規定之立法目的尚難調屬追求憲法上重要公共利益，其所採手段亦非有助於立法目的之達成且尚有其他更有效之手段可資運用，亦不符刑罰最後手段性之要求，違反憲法比例原則之要求，牴觸憲法保障人身自由之意旨。」（113 憲判 9 理由第 390 段參照），本席則礙難支持。理由如下。



## 一、刑法第 141 條之 1 之立法目的

多數意見認：「就本條規定之立法目的而言，其既以……公務員於立法院為虛偽陳述，作為構成犯罪之可罰行為，目的應係為嚇阻該等虛偽陳述情事之發生，以維護立法院相關憲法職權之行使。惟查……公務員於立法院所為答詢或陳述，均係為回應立法委員之質詢或詢問，乃憲法所定行政院對立法院負責之一種具體表現方式……性質上均屬政治領域中之互動性政治行為，且最終均涉及立法院與行政院兩大政治性平行憲法機關之職權行使及其憲政運作關係。因此，作為憲政運作關係中一方之立法院……立法將另一方所屬人員答復立法委員之質詢或詢問，而涉及所謂虛偽陳述者，明定為犯罪行為，施以限制人身自由之刑罰，以嚇阻該等政治行為，並維護立法院自己相關憲法職權之行使，此等立法目的所欲追求之利益，充其量僅屬憲政體制下立法院作為立法者，自己一方行使憲法職權之利益，且其必然同時衝擊行政院一方其憲法職權行使之利益，是尚難謂屬維護整體憲政體制運作之重要公共利益。是本條規定作為限制人身自由之刑罰規定，其立法目的已難謂合憲正當」（113 憲判 9 理由第 387 段）。

然查立法院為我國最高民意機關，代表人民行使立法權。而立法權之內容，依憲法及增修條文之規定，包括(但不限於)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(憲法第 63 條)；對其他憲政機關之重要人事，行使同意權(憲法第 104 條、增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項及第 7 條第 2 項)；透過質詢或詢問政府人員，監督行政院(憲法第 67 條及增修條文第 3 條第 2 項第 1 款)。此外，為使立法院能有效行使上開職權、發揮其功能，立法院本於固有權能，亦享有文件調閱權及調查權等輔助性權力(司法院釋字第 325 號及第 585 號解釋文參照)。

由上述立法院享有之各項憲法職權可知，立法院每個職權之行使，都與公共事務相關。而且，無論是議決法律案、預算案等議案，行使憲法規定之人事同意權或監督行政權等職權行使，立法院所作之決定，或係對不特定多數人民之權利造成影響、或係設定法律秩序、或係涉及憲政秩序是否得健全發展與運作。是「維護立法院相關憲法職權之行使」本身，當然係追求憲法上重要公共利益。

而為確保立法院正確、理性、嚴謹地行使立法權，即須讓立法院擁有充足、完整且真實之資訊。只有在此基礎上，方能期待立法院作出合理、適切之決定。因此，公務員於立法院參加聽證或接受質詢時，若就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述，即必然影響立法委員對公共事務之理解、思辯及判斷，從而導致立法院行使職權，產生錯誤或偏差。是本席以為，立法院為確保透過聽證或質詢，從公務員就重要關係事項取得之資訊為真，從而制定刑法第 141 條之 1，以求維護立法院憲法職權之行使，核屬追求憲法上重要公共利益，其目的實為正當。

## 二、刑法第 141 條之 1 之手段適當性、必要性及最後手段性

對本條規定，多數意見除否定立法目的正當性外，亦認為透過對在立法院聽證或受質詢之公務員，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述，施加 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金之刑罰，此等手段與目的間，亦欠缺適當性及必要性，亦不符合刑罰最後手段性。

### (一) 關於手段適當性部分

多數意見所持理由為：「無論是依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，於立法院受質詢且有答詢義務之行政首長、依憲法第 67 條第 2 項規定應邀至委員會備詢，並負有說明義務之政府人員，抑或於立法院調查委員會之調查（聽證）程序為證言之政府人員，其於立法院為答詢、說明或陳述證言等，均係基於行政院對立法院負責之前提，而負民主責任政治所要求之政治責任，亦僅負有政治責任，非法律責任……而政治責任之追究，為民主問責問題，應以各種民主問責程序為之，民意則為最終依歸，刑罰手段並非屬追究政治責任之適當手段」（113 憲判 9 理由第 388 段）。

惟，本席實無法理解，為何「行政首長或政府人員對立法院為答詢、說明或陳述證言等，係基於行政院對立法院負責之前提，而負民主責任政治所要求之政治責任」，即可導出「亦僅負有政治責任，非法律責任」。蓋任何人之行為，是否須負法律責任，本就視相關法律有無明文而定，與其是否另負政治上、道德上之責任無關。換言之，「僅負有政治責任，非法律責任」，只能說明「責任狀態」，絕非作為不得課予法律責任之理由。

再者，「政治責任」與「法律責任」之究責程序、管道與效果，本就不同且非互斥，更非現行法制所不容。例如，刑法第 130 條早已明定：「公務員廢弛職務釀成災害者，科處 3 年以上 10 年以下有期徒刑」是倘負有救災職務之行政首長於發生災難後，不積極救災甚至對對前線救災急需待決事項完全置之不理，則該首長除應負政治責任外，亦應負法律責任。

再試想，如立法委員已得知我國已出現致死性、傳染性極高病例、或核能已疑似外洩等重大情報，而行政院卻隱匿不報，立法委員遂利用質詢之機會，詢問相關行政首長或政府人員。此時，若該等公務員對所知之重要關係事項，為虛偽陳述，或以絕無此事一語帶過，企圖迴避監督，致立法委員在質詢時，因被誤導而無法為追問，終致許多人民因未即時因應，受有生命、身體、財產之重大損害。在此情況下，除使為虛偽陳述之公務員透過民主問責程序負起「政治責任」外，令其同時亦應承擔「法律責任」，有何絕不可為之理由？

況行政首長或政府人員至立法院備質詢或出席聽證會為證言或表達意見，均屬公務行為，該等人員對公務事項為真實陳述，本為事理之當然，並非苛求。而若立法院為確保自己在聽證或質詢中，由公務員取得之資訊為真，藉以維護立法院職權行使之正確性，乃透過刑罰，以嚇阻公務員就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述，亦確實有助於目的之達成，是該手段自符合適當性之要求。

綜上，本席絕無法認同，僅因公務員於立法院進行詢答、說明或陳述證言之行為，係基於行政院對立法院負責之前提而須負政治責任，即認為無任何課予該等公務員就其於立法院答覆之內容，負任何法律責任之空間。

## （二）關於手段必要性部分

多數意見所持理由為：「行政首長或政府人員於立法院之陳述內容，涉有虛偽陳述致引發爭議者，乃屬政治性爭議，其本人自應受到民主問責，最嚴重之情形，即為去職以示負責，且如為虛偽陳述之政府人員為政務官時，其所屬政黨亦可能

一併受民意之臧否與問責，乃民主政治運作之政治責任主要表現方式……亦為追究民主政治運作之政治責任較適當且更有效之方式。本條規定以行政首長或政府人員於立法院受質詢或聽證，就所知之重要關係事項為虛偽陳述，作為犯罪行為，而施以限制人身自由之刑罰，已有將政府人員之政治行為與政治責任，立法變易為犯罪行為與刑事責任，此等手段對其立法目的之達成而言，尚非屬適當且必要之手段」(113 憲判 9 理由第 389 段參照)

本席再次重申，從刑法第 141 條之 1 觀之，立法所欲禁止者，乃公務員於立法院參加聽證或接受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽之陳述。

多數意見顯然未正視立法者設此規範之目的，因而導出追究民主政治運作之政治責任，為較適當且更有效之方式。然本席以為，倘欲達到公務員在聽證及被質詢時，不就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述之目的，在「在民主問責」與「課予刑罰」手段之間，顯然後者比前者更具嚇阻效力。

民主問責最嚴重之後果，雖可能令行政首長或政府人員去職以示負責，並使政務官所屬政黨一併受民意之臧否與問責，然一來，民意乃處於隨時變動之狀態；二來，非到選舉，執政者原則上不致承受民意問責之後果，故對行政首長及政府人員而言，民主問責，不一定產生不利益；縱令有之，亦屬間接。反之，若對虛偽陳述之行政首長或政府人員施加刑罰手段，則該公務員即須直接面對人身拘束或財產上之不利益。

因此，為達成刑法第 141 條之 1 之立法目的，「民主問責」顯然非與「課予刑罰」有相同之效果，自無從以此認定「課處刑罰」不符合手段必要性之要求。

### (三) 關於最後手段性

對此，多數意見並未多言，僅在論述手段適當性及必要性後，以「亦不符刑罰最後手段性之要求」一語帶過。

然而，刑法第 141 條之 1 對公務員人身自由所為之限制與該條所追求之公益目的間，並未顯失均衡，故符合最後手段性之要求。

按刑法第 141 條之 1 規定：「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。」由此可知，該條禁止者，並非公務員於立法院聽證或受質詢時，所為之一切陳述，嗣後被發現與事實不符者，均會受到處罰。蓋依其構成要件，必須是公務員所為之虛偽陳述，係其「所知」且與受詢問之問題「有重要關係之事項」，且有「虛偽陳述」之主觀犯意，方會構成。

換言之，公務員於立法院參加聽證或接受質詢時，如係因不知情而無法陳述；因記憶有誤，而陳述錯誤；知情卻回答無可奉告；對知情事項為虛偽陳述，但該陳述並非重要關係事項等，均不符合刑法第 141 條之 1 之構成要件。再者，縱使公務員確實就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述，倘其具備阻卻違法事由，亦可不受刑法第 141 條之 1 之處罰。由此可知，立法者對該處罰之範圍，已為相當之限縮。

又，該條之法律效果為 1 年以下有期徒刑，此刑度在整體刑法體系本非屬重罪。

況為保護個人財產法益，刑法對於向他人傳遞不實資訊，致他人因誤信該資訊而交付財產者，刑法第 339 條詐欺罪尚設定 5 年以下有期徒刑，與之相較，為保護重要國家法益（即維護立法院憲法職權之行使）之刑法第 141 條之 1 規定，並未明顯過度，實不應受違憲之指摘。

## 柒、結論

119 憲判 9 多數意見宣告職權行使法諸多規定違憲，經常以「憲法及增修條文並無明文」為出發點，並從而推論各該規定「其立法乃屬逾越其憲法上職權，違反憲法權力分立原則（參見理由第 81 段、第 87 段、第 91 段【聽取總統國情報告】）。

然而，法律明確性原則、憲法罪刑法定原則<sup>7</sup>、罪刑相當原則<sup>8</sup>、一行為不二罰原則、法定法官原則、法律正當程序、憲法最嚴密之正當法律程序要求<sup>9</sup>，憲法及增修條文皆無明文規定，但大法官本於保障人民基本權意旨，毅然以解釋或憲法法庭判決創設之。由是顯見，法規範是否牴觸憲法，與憲法及增修條文就該法規範有無直接明文規定，並無絕對關聯。

八年任期屆滿前夕，接連分別就憲法法庭宣告死刑不違憲、立法院職權行使法多數條文違憲，出具意見書，不僅無奈，更多感慨。至於因而必須割愛未成年子女表意權第二件裁判憲法審查<sup>10</sup>，及國家賠償法第 13 條所定因法官及檢察官執行職務侵害人民自由或權利所生國家賠償之法規範憲法審查，尤屬遺憾。

死刑案及立法院職權行使法案審理過程中，分別發生「大法官應否抗多數民意」、「大法官如何處理高度政治爭議」之議題。在後案，不但總統亦為案件聲請人之一，特別引起高度矚目<sup>11</sup>，聲請人及相對機關之間，更因該案衍生許多憲政抗爭；其中一造甚至自行蠱測判決結果，強行動憲法訴訟法之再度修正，而此又引起許多法律學者及團體之抨擊。

目睹以上種種，回顧 113 憲判 9 時，本席不禁百感交集。

究竟，皇后仍須努力，貞操才能不被懷疑，

抑或，皇后即使死去，貞操仍然遭人懷疑？

## 附表、113 憲判 9

### 審理標的、主文結論及本席意見一覽表

條號/標的	113 憲判 9 主文要旨	本席立場 <sup>12</sup>
職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定，有關立法	中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定，其立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論	同意多數合憲意見

<sup>7</sup> 釋字第 665 號解釋、113 年憲判字第 1 號判決。

<sup>8</sup> 釋字第 517 號、第 775 號等解釋、憲法法庭 112 年憲判字第 13 號等判決。

<sup>9</sup> 憲法法庭 113 年憲判字第 8 號判決。

<sup>10</sup> 憲法法庭 111 年憲判字第 8 號判決，乃未成年子女表意權受憲法保障之第 1 件案例，且為憲法訴訟法參考德國之 *Verfassungsbeschwerde*，於該法第 59 條明定「人民聲請裁判憲法審查」之首例，具有重大歷史意義。

<sup>11</sup> 陳水扁總統亦就「總統豁免權之範圍？總統享有國家機密特權？其範圍如何？」向司法院大法官聲請解釋，並經大法官作成釋字第 627 號解釋。

<sup>12</sup> 以下為求文字精簡，針對本席或多數意見之見解，無論對於法條係以合憲限縮、合憲擴張或僅為單純合憲之方式解釋，均以「合憲」二字表示，讀者如欲詳究，敬請參閱 113 憲判 9 之判決及本意見書內容。

程序部分	原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷。	
職權行使法第 15 條之 1 第 1 項	憲法增修條文第 4 條第 3 項規定，僅賦予立法院得被動聽取總統國情報告之權，總統並無至立法院為國情報告之憲法義務，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報告之主題與涵蓋範圍等，總統得本於其憲法職權而為審酌決定，並基於憲法機關相互尊重原則，與立法院協商後實施，尚非立法院得片面決定者。立法院職權行使法第 15 條之 1 第 1 項規定，其規範效力不及於總統，立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題	同意多數合憲意見
職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項	立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總統為詢問、要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。立法院職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項規定，牴觸憲法權力分立原則，均自本判決宣示之日起，失其效力	本席認該等規定均合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第 15 條之 2 第 2 項	立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總統為詢問、要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。本條第 2 項關於「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」規定部分，其立法逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認該等規定均合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第 15 條之 4	立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總統為詢問、要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。本條規定逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則，自本判決宣	同意多數違憲意見

	示之日起，失其效力。	
職權行使法第25條第1項	本項所稱反質詢，係指原為被質詢人之行政院院長或行政院各部會行政首長於質詢程序自行易位為質詢人，向原為質詢人之立法委員，就具體事項或問題提出質疑或詢問，並有意要求特定立法委員答復。若行政院院長或行政院各部會首長以問題或疑問句等語句形式，答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢問題等情形，即便言語表達方式有禮儀上之爭議，性質上仍屬立法委員質詢之答復，不構成反質詢。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法第25條第2項	本項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會之行為部分之規定，均逾越立法委員憲法質詢權與立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原則，自本判決宣示之日起，失其效力。又被質詢人得例外拒絕答復立法委員質詢之正當理由尚不以本項規定所列情形為限，凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務或攸關國家安全而有保密必要等，受質詢之行政院院長與行政院各部會首長本於職權而為相關利益衡量後，對立法委員所質詢事項，均有權於適當說明理由後，不予答復或揭露相關資訊。於此前提下，本項其餘規定部分，始不生違憲問題。	就「不得拒絕提供資料」部分，本席認屬合憲。 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第25條第3項	本規定逾越立法院憲法職權範圍，違反權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	同意多數違憲意見
職權行使法第25條第4項	本規定關於被質詢人違反本條第1項規定時，主席得予制止之規定部分，尚不生牴觸憲法問題。其餘規定部分，均逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	同意多數意見
職權行使法第25條第5項至	第5項至第7項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣	同意多數違憲意見

第7項	示之日起，失其效力。	
職權行使法第25條第8項	本規定逾越立法院憲法職權，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第25條第9項	本規定逾越立法院憲法職權之範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第29條第3項	本規定，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法第29條之1第1項	本規定，整體觀之，其規範意旨在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法第29條之1第3項	本規定，除要求被提名人於提出相關資料之同時，應就絕無提供虛偽資料具結部分，及但書規定部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘部分之規定，均逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本項合憲 (即不同意多數其餘規定部分違憲之意見)
職權行使法第30條第1項	本規定，尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法第30條第3項	本規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第30條之1第項及第2項前段規定	本規定，屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題。惟立法院院會尚不得因委員會不予審查，即不行使人事同意權，否則即屬違反其憲法忠誠義務，為憲法所不許。	同意多數合憲意見
職權行使法第30條之1第2項後段及第3項規定	本項後段規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第3項規定，一併失其效力。	同意多數違憲結論，但理由略有不同
職權行使法第45條第1項、第2項、第3項後段、第46	本規定，其中關於得經委員會之決議，得設調查專案小組，行使調查權與調閱權之規定部分，違反立法院調查權應由立法院自為行使之憲法要求，自本判決宣示之日起，失其	同意多數部分違憲、部分違憲之意見

<p>條、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 50 條之 1 第 3 項、第 5 項及第 59 條之 1 第 1 項社及調查專案小組部分</p>	<p>效力。本條第 2 項、第 3 項後段、第 46 條、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 50 條之 1 第 3 項、第 5 項及第 59 條之 1 第 1 項規定，涉及調查專案小組部分之規定者，均違憲且失所依附，一併失其效力。第 45 條第 1 項其餘部分之規定，立法院就與其憲法職權行使之特定議案有重大關聯之事項，且有調查之必要者，始得設調查委員會；僅涉及相關議案之事項，或未有特定議案而僅與立法委員職權相關之事項，尚不符合立法院得成立調查委員會，行使調查權（含調閱權）之要件。於此前提下，前開其餘部分之規定，始不生牴觸憲法問題</p>	
<p>職權行使法第 45 條第 2 項</p>	<p>本規定，關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」部分，其要求提供之參考資料所涉及事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者；於此前提下，此部分之規定尚不生牴觸憲法問題。本項關於調查委員會得「要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部分，除要求政府人員出席提供證言部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘有關要求政府人員提供資料、物件，及要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，均與立法院調查權行使之憲法要求不合，自本判決宣示之日起，失其效力。本項關於「得舉行聽證……聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定」部分，於第 9 章之 1 之規定不牴觸本判決意旨之範圍內，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。</p>	<p>同意多數部分合憲、部分違憲之意見</p>
<p>職權行使法第 45 條第 3 項前段</p>	<p>本項前段規定部分，應經院會議決之調查事項（含範圍）、目的及方法，尚須具體明確，俾利據以判斷調查權之行使，是否與立法院憲法職權之行使有重大關聯且必要；其調查方法涉及課予政府人員或人民陳述證言或表示意見之協助調查義務者，其對象與義務範圍等重要事項，亦均須經院會議決之。於此前提下，其規定始不生牴觸憲法問題。</p>	<p>同意多數意見</p>

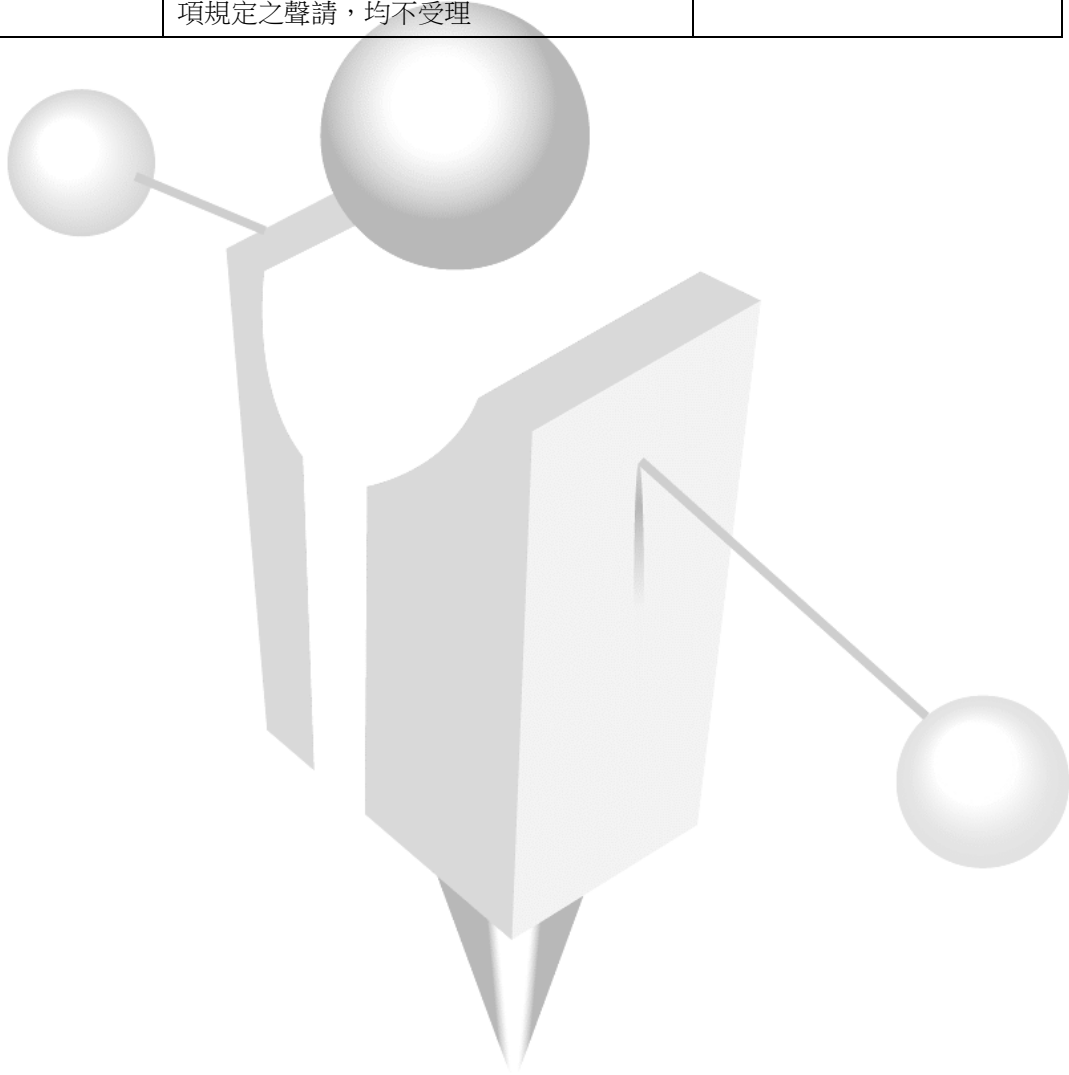


<p>立法院依職權行使法第 45 條規定發動調查權與他憲法機關所生爭議之處理途徑部分</p>	<p>立法院依立法院職權行使法第 45 條規定發動調查權而設調查委員會，經其他憲法機關主張其有逾越憲法上權限等情事而表示反對，致生權限爭議者，相關憲法機關自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理。協商未果者，立法院自得依憲法訴訟法第 65 條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。於上開權限爭議經相關機關協商、以其他適當途徑處理或經本庭依聲請為機關爭議之判決前，立法院尚不得逕為調查權之行使。</p>	<p>同意多數意見</p>
<p>職權行使法第 46 條</p>	<p>本規定，除涉及調查專案小組部分外，其餘規定部分，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。</p>	<p>同意多數部分合憲意見</p>
<p>職權行使法第 46 條之 2 第 2 項</p>	<p>本規定，尚不生牴觸憲法問題。惟立法院調查權行使之限制，尚不以本項規定所列事項為限。基於權力分立原則及法院獨立審判之憲法要求，立法院除不得對本條所定事項行使調查權外，對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，以及經確定裁判判斷之事項，亦均不得行使調查權。</p>	<p>同意多數意見合憲意見</p>
<p>職權行使法第 46 條之 2 第 3 項</p>	<p>本規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。立法院應儘速依本判決意旨修正，於修法完成前，立法院成立調查委員會後，其調查事項嗣後始成立司法案件而於法院審理中者，立法院應停止行使調查權</p>	<p>本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)</p>
<p>職權行使法第 47 條第 1 項規定及第 3 項</p>	<p>本規定，關於「調查委員會……為行使調查權，得要求政府機關……於 5 日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生牴觸憲法問題；本項但書及本條第 3 項於上開合憲範圍內之規定部分，亦不生牴觸憲法問題。本項其餘部分之規定，除關於調查專案小組部分之規定，業經主文第五項(一)宣告違憲，失其效力外，均逾越立法院調查權之權限範圍，牴觸相關憲法意旨，自本判決宣示之日起，失其效力；本條第 3 項於上開違憲範圍內之規定部分亦違憲，自本判決宣示之日</p>	<p>同意多數部分合憲、部分違憲之意見</p>

	起，失其效力。	
職權行使法第47條第2項	本規定，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員與人民者，應經立法院院會之決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確定之，於此前提下，本項規定除關於調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。	同意多數部分合憲、部分違憲之意見
職權行使法第48條第1項	本規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第48條第2項及第3項	本條第2項規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第3項規定一併失其效力。	同意多數違憲意見
職權行使法第50條之1第3項	本規定，其中關於「令其宣誓」部分牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。本項其餘部分之規定，除調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。	本席認本項「令其宣誓」部分合憲 (即不同意多數就此之違憲意見)
職權行使法第50條之1第4項	本規定，尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法第50條之1第5項	本規定牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。立法院應儘速修正相關規定，於修法完成前，接受調查詢問之人員，認調查委員會已逾越其職權範圍、法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關，或屬行政訴訟法所定得拒絕證言、拒絕鑑定之事由，於陳明理由後，均得拒絕證言，毋須經會議主席裁示同意。	同意多數違憲意見
職權行使法第50條之2	本規定關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。接受調查詢問之人員，均得偕同律師或相關專業人員到場協助，毋須經主席同意。	同意多數違憲意見
職權行使法第59條之1第1項	本規定，除調查專案小組部分外，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。	同意多數部分合憲、部分違憲意見
職權行使法第59條之3第2項	本規定所稱「正當理由」，就受邀出席人員屬政府人員者，係指具有依法獨立行使職權之身分、基於執行職務所需或相當於法令所定公務人員得請假事由；受邀出席人員屬社	同意多數合憲意見

	<p>會上有關係人員之人民者，本得依其自主意願而決定是否應邀出席，其以受憲法所保障之不表意自由、一般行為自由、隱私權抑或財產權等為由，而拒絕出席聽證會，均屬本項規定所稱正當理由。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。</p>	
職權行使法第 59 條之 4	<p>本條關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員，於應邀出席聽證會時，均得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助，毋須經主席同意。</p>	同意多數違憲意見
職權行使法第 59 條之 5 第 1 項	<p>本規定，尚不生牴觸憲法問題。</p>	同意多數合憲意見
職權行使法第 59 條之 5 第 2 項及第 3 項	<p>本項裁罰規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定一併失其效力。</p>	同意多數違憲意見
職權行使法第 59 條之 5 第 4 項	<p>本項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。</p>	本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第 59 條之 5 第 5 項	<p>本項規定，逾越憲法第 67 條第 2 項所定政府人員到會備詢義務之範圍，並違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。</p>	本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第 59 條之 5 第 6 項及第 7 項	<p>本項規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 7 項規定一併失其效力。</p>	同意多數違憲意見
刑法第 141 條之 1	<p>本規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。</p>	本席認本條合憲 (即不同意多數違憲意見)
不受理部分	<p>聲請人二就立法院職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 29 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、第 4 項、第 46 條之 1、第 50 條之 1 第 1 項、第 2 項、第 51 條、第 59 條之 1 第 2 項至第 5 項、第 59 條之 2、第 59 條之 3 第 1 項及第 59 條之 6 至第 59 條之 9 規定之聲請，聲請人三就同法第 29 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、</p>	同意多數不受理意見

	第 4 項及第 31 條規定部分之聲請，聲請人四就同法第 53 條之 1 第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段及第 59 條之 5 第 2 項規定之聲請，均不受理	
--	--	--



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決部分不同意見書

黃大法官昭元提出

許大法官志雄加入

謝大法官銘洋加入二部分

尤大法官伯祥加入

#### 一、本席立場

[1]關於主文第一項所審查之立法程序部分，基於後述第[6]至[26]段之理由，本席認為應宣告違憲。

至於有關立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定之內容部分，本席則支持本判決主文第二項至第七項之多數結論；至於本席未完全同意之主文及擬補充理由部分，主要是：

[2]主文第三項質詢權部分：就主文第三項（一）及（四）前段所審查之第 25 條第 1 項及第 4 項中，有關「反質詢」部分之規定，本席認為均應直接宣告違憲，而不是如本判決多數意見之重新（或扭曲？）解釋何謂反質詢，再於此前提下，宣告上開規定「尚不生抵觸憲法問題」。按依本判決多數意見所稱之反質詢定義及其所不應包括之內涵（參本判決理由第 114 段），其結果和本席所主張之宣告違憲，並無不同。

[3]主文第四項人事同意權部分：

（1）就主文第四項（三）所審查之第 29 條之 1 第 2 項有關「立法院各黨團或未參加黨團之委員」得要求被提名人答復並提出問題部分之規定，本席認為應宣告違憲。亦即各黨團或個別委員之問卷，應由立法院彙整後向提名機關提出，再轉要求被提名人答復。本判決多數意見於理由第 170 段，係認各黨團或個別委員仍得各自提出問題並要求被提名人答復，但此項要求並不拘束被提名人。其法律效果與本席上述立場其實類似，然在政治上則易生紛擾，也無法促進立法院發揮整合各黨團及委員問卷之作用。因此本席認為還是應直接宣告上開規定違憲，較為妥當。

（2）就主文第四項（四）所審查之第 29 條之 1 第 3 項有關命被提名人具結部分之規定，亦應宣告違憲。按同條第 2 項亦屬違憲，則第 3 項關於第 2 項部分自同屬違憲；至有關同條第 1 項部分，由於被提名人是當事人，不是居於第三人地位之證人，不應比照證人適用具結之要求。

（3）就主文第四項（七）所審查之第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項前段有關「委員會應不予審查並報告院會」之效果規定部分，均應宣告違憲。本判決多數意見就此雖宣告「屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題」；但也進一步明確宣告立法院院會仍應積極行使人事同意權，而不得消極不行使。此與本席宣告違憲之理由及效果均相同，為免疑義，仍以直接宣告違憲較妥。

（4）至於本席贊成之第 29 條第 3 項規定，係認為立法院固得舉行公聽會，然被提名人並無參與公聽會之義務；又參與公聽會之學者專家等人員，因不具立法委員身分，本即僅能提供諮詢意見。故本項所定「共同參與審查」及所擬具之審查報告，均屬諮詢性質，僅供立法院之參考（立法院職權行使法第 59 條規定參照）。本判決理由第 164 段過於簡略，應予補充。

[4]主文第五項調查權部分：

（1）就主文第五項（七）所審查之第 46 條之 2 第 3 項規定，本席認為：除法院審理中案件應

停止調查外，立法院就檢察機關偵查中案件，亦應停止行使調查權，而不得同時、平行調查。上開規定授權並容許立法院就上述案件仍得自行決定是否停止調查，於此範圍內，均屬違憲。

(2) 就主文第五項(九)所審查之第 47 條第 2 項有關得命人民出席為證言部分之規定，本席認為亦應宣告違憲。按主文第五項(九)一方面容許立法院調查委員會得命人民出席並為證言，然於主文第五項(十一)又宣告有關得對人民處罰鍰部分之規定違憲，以致產生「得命人民出席，但不得對之處罰鍰，亦無從強制」之不一致。又主文第五項(二)亦已宣告調查委員會不得命人民出席並提供證言，亦不得要求人民提供資料、物件，如果容許調查委員會得命人民出席並為證言，亦有假借詢問而達獲取資料、物件所載資訊之風險。是就命人民提供資料、物件及出席為證言部分，自均應宣告違憲，始屬一致。

[5]主文第八項之不受理部分：本席認為第 31 條規定部分，亦應受理。按本條規定後段「如被提名人未獲同意，總統或行政院院長應另提他人咨請或函請立法院同意」部分，要求總統或行政院院長應另提他人，已逾國會自律範疇，而涉及其他憲政機關之行使職權。又在被提名人第一次未獲同意後，立法院個別委員立場、各政黨席位等，亦可能有所變動（例如立法院改選）。因此總統或行政院院長就是否另提他人或仍提名同一人，應有一定之決定空間，並就此承擔其政治責任。

## 二、主文第一項：立法程序部分

[6]本判決主文第一項認為系爭「立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定，其立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。」亦即就系爭二法之立法程序瑕疵爭議，僅為「程序有瑕疵但仍合憲之宣告」。就此部分，本席有以下不同意見。

[7] (一) 本庭能否審查立法院議事程序是否違憲？

[8]先就本庭得否審查國會議事程序（包括立法、人事同意、質詢、調查權等各類程序）是否違憲而言，本判決延續司法院釋字第 342 號、第 499 號及第 632 號等解釋之立場，維持「得審查，但從寬審查」之基本立場，而非完全棄守違憲審查之監督。就此基本立場而言，本席原則上亦支持。

[9]按立法院之各項職權均係憲法所賦予之權力，自仍應受憲法之規範，而非當然不受司法違憲審查之政治叢林。又立法院為憲法明定之憲政機關之一，其議事程序涉及立法院行使職權之核心事項，為維護各憲政機關就其行使職權之程序自主權及憲法權力分立之基本架構，本庭就有關立法院議事程序之相關爭議，行使違憲審查權時，自應予以適度尊重，以保障國會之程序自主空間。惟如立法院行使職權之程序或其結果，已影響或干預其他憲政機關行使職權之程序、範圍或結果，本庭亦應予以適度監督，以維護其他憲政機關行使職權之程序自主權及憲法權力分立與制衡原則。又縱令是純屬立法院議事程序之內部事項，雖不直接影響其他憲政機關之權力或人民權利，然因仍可能影響或妨礙立法院少數委員之職權之行使或其權利，本庭亦應基於民主原則所內涵之「尊重多數、保障少數」，而予適度監督。

[10] (二) 本判決據以審查立法程序之憲法原則及審查標準

[11]有關本判決據以審查系爭二法立法程序瑕疵之憲法原則部分，本判決理由第 59 至 65 段要求立法審議程序，應遵循憲法公開透明原則及討論原則；至於審查標準部分，本判決理由第 66

至 67 段則沿襲釋字第 342 號解釋之「重大明顯瑕疵」標準，以此認定相關程序瑕疵是否已足以根本影響法律成立之基礎。

[12]就公開透明原則而言，本件聲請人一至三所主張之議事程序瑕疵違反公開透明原則部分，主要是系爭二法於第二及第三讀會，僅均採贊成者舉手表決方式，而未同時讓反對者有表決機會；且立法院議事紀錄亦僅記載贊成者之人數，而未記載贊成者之姓名，當然更無記載反對者之人數及姓名，從而影響人民之事後問責可能（參本判決理由第 70 至 71 段）。就此，本判決理由第 71 段則以「此次法律案之議決皆採舉手表決方式，其表決結果，雖無法如表決器或點名表決方式般，贊成者與反對者得以逐一顯名，然亦非屬完全匿名之無記名表決，人民仍得依立法院議事錄所記載之各黨團之程序行為，及其關於議案之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。」因而認定系爭二法之「立法程序雖存有瑕疵，惟尚難謂已完全悖離公開透明原則」。

[13]本席認為：（1）依本判決多數意見之上開理由及結論，國民主權及民主原則所要求的責任政治，亦即人民得對個別立法委員之問責，是可由人民對黨團之問責所（完全）取代。如此立場，固然呼應並順從了政黨政治之現實，但也明顯模糊、妨礙甚至阻絕了人民對於個別立法委員（尤其是由縣市選區及原住民選區選出之立委，下合稱區域立委）問責之可能。（2）多數意見之理由及結論，不僅是支持立法院之多數黨團或其聯盟，得以表決方式的技術性手段選擇，壓制少數黨團及其所屬委員之顯名反對機會，也同時支持各黨團得以壓制黨團內部的異議者，使其無法跨越所屬黨團立場而自主投票。從而不僅使黨內異議聲音完全消音，也使人民無從得知。就政治效應而言，本判決之上開理由及結論，勢必繼續放任甚至鼓勵既有的政黨對立。

[14]我國憲法明文規定人民除選舉權外，另有罷免權。至於立法委員之罷免，除全國不分區及僑居國外國民立法委員（下合稱不分區立委）無從由人民直接罷免外（公職人員選舉罷免法第 75 條第 2 項、司法院釋字第 331 號解釋參照），區域立委仍得由該選區選民罷免之。在無從公開、明確得知，而僅能推測，特定區域立委表決立場之情形下，各該選區選民如擬透過罷免權之行使來問責其選區立委，或反過來於下次選舉時投票支持當時持反對立場之少數黨團立委或多數黨內部之異議者，恐怕多少仍會受到妨礙。就此而言，本判決多數意見顯然認為人民問責可能之減損，程度仍屬輕微，「尚難謂已完全悖離」公開透明原則，從而不構成「重大」瑕疵。

[15]再者，本判決一方面在理由第 67 段強調「其立法程序是否符合議事規範之要求發生爭議時，除自客觀存在之事證（例如立法院議事紀錄），即可認定立法程序有牴觸憲法之明顯重大瑕疵，仍得宣告形式存在之法律整體違憲失效…」，顯然是延續釋字第 342 號解釋就何謂「明顯」瑕疵所持之認定標準：一概以立法院議事紀錄為準，憲法法庭不再自行調查或考量其他事實。然本判決在理由第 71 段一方面也確認立法院議事紀錄並未明白記載贊成與反對者之姓名，然卻又認為「人民仍得依立法院議事錄所記載之各黨團之程序行為，及其關於議案之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。」這等於是實質修正釋字第 342 號解釋所採之上述標準，而以模糊的文字，採納並考量立法院議事紀錄以外之相關事實資料。

[16]合併上述有關「重大」及「明顯」瑕疵之實際操作及認定標準，本席認為：本判決在形式上雖延續釋字第 342 號解釋之「重大明顯瑕疵」，然已實質修正有關「明顯」之認定方式，並

將「重大瑕疵」放寬至「完全悖離」之極其寬鬆標準。以目前我國立法院實踐而言，本席實難以想像有何立法程序之瑕疵還有可能符合本判決所示之「完全悖離」標準。這個認定標準，應該也已明顯悖離釋字第 342 號解釋的「重大明顯瑕疵」標準。

[17]再就討論原則而言，本判決理由第 72 段則認系爭二法於第二讀會程序，「形式上仍有歷時甚短之廣泛討論與逐條討論過程，從而，其立法程序客觀上亦尚難謂已完全悖離憲法討論原則之要求」。

[18]本席認為：上開理由所謂「完全悖離」之認定標準，不僅過於簡略，也已明顯悖離釋字第 342 號解釋所採「重大明顯瑕疵」之最底線要求。於實務操作時，恐怕更會是完全棄守討論原則。本判決理由第 64 段雖就討論原則之要求強調「立法委員……於議案之主張與意見分歧時，即應於立法程序中，就議案內容之不同意見與立場盡可能為溝通、討論，並共同尋求折衷、妥協方案之可能」，但可惜的是，本判決多數意見僅如女武神般飛翔於理念的天空中，而未進一步就上述「盡可能為溝通、討論」之要求，發展出具有可操作性之要求或認定標準，致其所謂討論原則，也就是純供多數黨團及其委員之參考，而無法發生指引論述、推理，並進而保障少數之效果。

[19]本席認為：沒有討論原則的憲法要求及保障，多數黨團及其委員的主張都還是會被聽見（姑不論音量大小），其多數意志及目標終究仍會貫徹。然而，就像憲法言論自由的真諦是要保障可能受到鎮壓或排斥的少數、異議聲音得以在言論市場流通，憲法保障並要求討論原則之真正目的和實益，應該不是要保障多數的聲音能夠被聽見，而是少數黨團及其委員之主張亦得以、也一定可以被聽見——不僅是被立法院內的多數黨團及其委員聽見，也可以被院外的人民聽見，從而少數才有透過討論及審議來爭取人民支持，並成為下次選舉多數之機會。責任政治所要求和保障的問責，其核心目的正是要保障這次選舉結果的多數和少數，在下次選舉時得以流動、翻轉。

[20]就此而言，討論原則需要進一步具體化，其目標則是要發現或形成有關少數保障之最低限度要求，且於保障少數同時，為其少數抗爭劃下合理的界限；並同時承認並保障多數於何種情形仍得逕行訴諸其多數實力，以貫徹其多數意志。

[21]上述「少數保障之最低限度要求」、「少數抗爭之界限」、「多數貫徹意志之條件」等問題，正是本案的關鍵爭點，但也是極其困難的問題。從本案之合議討論過程，本席也理解多數意見確曾就此反覆思索，殫精竭慮而仍無法形成具體共識。本席以下所述，也是相當粗糙之初步想法，自仍有待繼續討論。

[22] 按在公開透明原則部分，本判決多數意見係認為人民如可得知悉各黨團之立場，即使無從明確知悉個別委員之立場，亦不致完全悖離公開透明原則。如果延續本判決多數意見所持支持並強化政黨政治之立場，則在討論原則部分，亦可以黨團立場及聲音是否得以被聽見並被實質討論為基準，來具體化討論原則之實際操作。亦即：憲法之討論原則至少應保障少數黨團得提出自己的法案版本，而與多數黨團之版本，於第二讀會並列接受審查；同時保障少數黨團有合理時間及實質機會就其版本說明理由，不僅得訴諸立法院內的多數黨團所屬委員，也得以直接訴諸院外之選民。反之，少數黨團及其委員如擬享有上述最低限度之程序保障，亦應自行整合出一個版本，而非放任少數黨團之個別委員各自提出版本，而企圖以海量之法案淹沒議場，並實質阻撓議事之有效進行。至於上述合理的說明時間應有多長，則應由多數



與少數雙方，或各黨團事先溝通討論並形成共識，甚至形成一般性的議事架構，一致適用於任何有爭議之重要法案，而非每次都重複進行之臨時、個案決定。這是少數保障之最低限度要求部分。

[23]就本案而言，縱令以本判決理由第 70 段所摘述之系爭二法之討論過程為據，不論是廣泛討論階段之僅有 2 位（立法院職權行使法部分）或 3 位（刑法第 141 條之 1 部分）委員各發言 3 分鐘，或逐條討論階段之僅宣讀最後提出之再修正動議版本（除立法院職權行使法第 2 條及刑法第 141 條之 1 之修正草案外），各經 1 位或 2 位委員發言，即由多數黨團提案，停止討論，逕付表決之審議過程，再對照本案所涉系爭二法之重大爭議及社會矚目程度，本案所涉系爭二法之立法程序均顯然未達憲法討論原則所要求之最低限度要求，而有重大明顯瑕疵，應宣告違憲。

[24]又就「少數抗爭之界限」及「多數貫徹意志之條件」而言，於少數濫用其議事權力，逾越議事抗爭之合理範圍時，例如就同一筆預算案同時提出成百上千，甚至上萬件刪減預算金額之提議，而其等內容則是第一案提議刪 100 元，第二案刪 200 元，依此種方式，一路刪到百萬、千萬元等，而理由皆同或皆不附實質理由；或少數採取蓄意肢體動作之抗爭，甚至已實際阻撓議會主席之主持議事，並因而導致討論或表決在實際上無法進行等。此時多數黨團立委自得透過停止討論、逕付表決等議事手段，遂行其議事目標。

[25]就此，司法院釋字第 435 號解釋曾就憲法第 73 條所定立法委員言論免責權之範圍，一方面明示「應作最大程度之界定，舉凡在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。」然亦同時劃下其外部界限，而強調「越此範圍與行使職權無關之行為，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。」雖然上開解釋之審查標的係立委言論免責權之範圍，然其解釋內容亦已實質介入立法程序之過程，也有意從憲法立場提出規範性指引，尤其是涉及少數委員集體抗爭之情形時，仍可供參考。

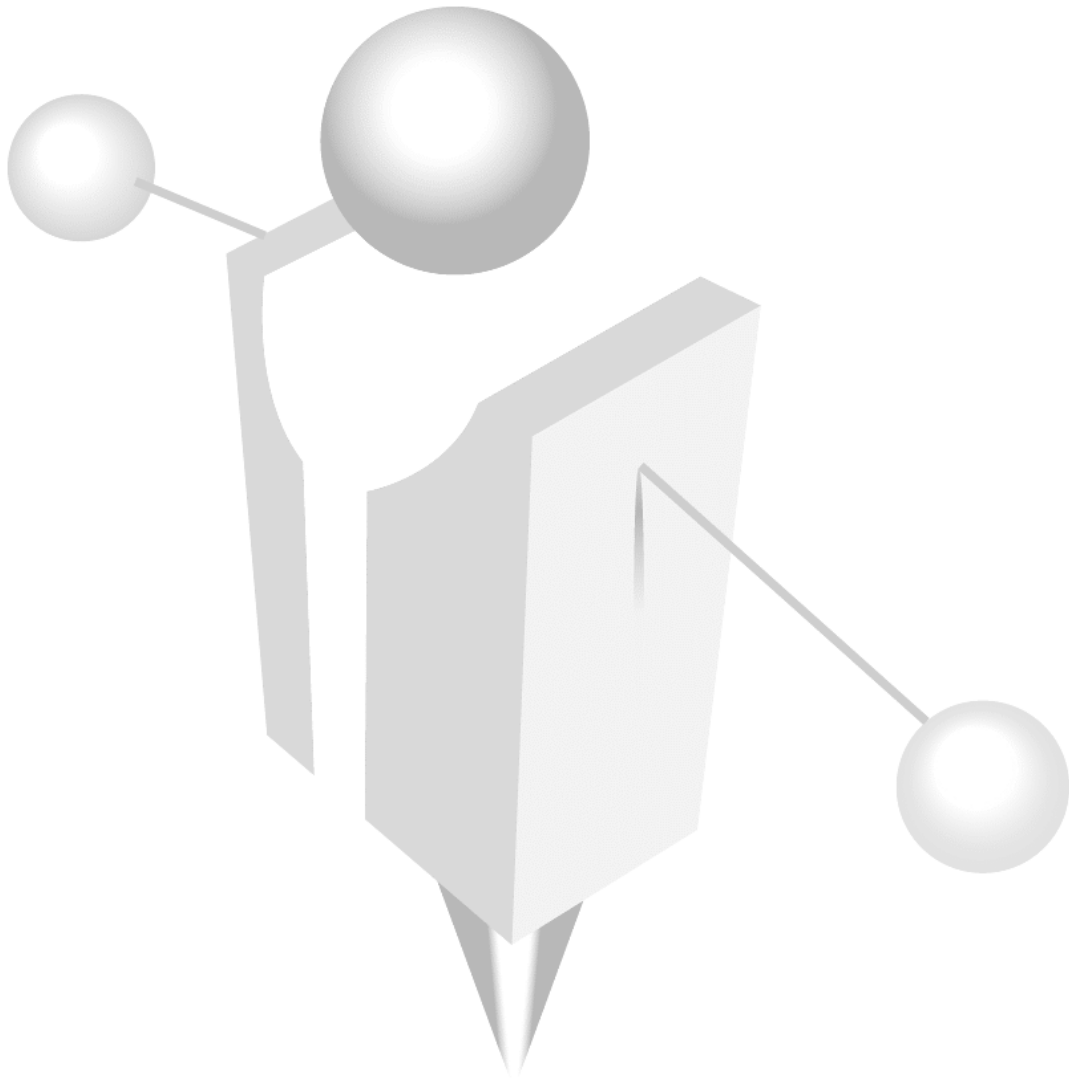
[26]末就本判決如宣告立法程序之後果而言，按本判決就審查標的所涉系爭二法之多數規定內容，均已宣告違憲，或以限縮、擴張或重新解釋法規意旨的方式，實質變更其立法原意或原本之法律效果。就本判決宣告違憲或實質變更立法意旨部分，立法院本來就需要重新立法。因此本判決如同時宣告系爭二法之立法程序違憲，其後果其實類似，差別亦屬有限。這和系爭二法之內容未違憲，而僅其立法程序被宣告違憲之後果，明顯有別。於後者情形，本庭就立法程序瑕疵之審查，或許可採較為慎重之態度，而給予立法院較大之議事自主空間。

### 三、結語

[27]本案所涉立法程序瑕疵之憲法審查，不僅攸關民主原則內涵之闡釋，也是釋憲實務上之少見案件。本庭如能透過本判決，進一步闡釋民主原則所要求之「尊重多數，保障少數」，在立法院議事程序究應如何具體化，應有其積極意義。尤其是在政黨政治的現實脈絡下，如何將本判決所揭示的討論原則，進一步導向政黨間的政策論辯及正面競爭，應屬憲法及國會法之挑戰。

[28]就本案之整體判決結果而言，本席與多數意見的距離其實不大。即使是主文第一項所審查之立法程序瑕疵部分，本席亦能理解多數意見之兩難及辛苦權衡後的不得已。然本席仍然認為本庭有必要走入政治叢林，並以憲法規範正面導引或輕推（nudge）立法院議事程序，往正面

的政黨競爭方向發展，而非繼續沉溺於負面的惡性對抗。畢竟，國家的進展需要靠正面的政策競爭，而非負面的阻撓、拒絕或無限制的杯葛。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決部分不同意見書

謝銘洋大法官 提出

黃昭元大法官 加入

尤伯祥大法官 加入

本件聲請案是因為聲請人對於 2024 年 5 月 28 日立法院三讀通過、同年 6 月 24 日總統公布之「立法院職權行使法」部分增修條文及增訂中華民國刑法第 141 條之 1 規定(下合稱系爭規定)，認為系爭規定之立法程序及部分內容牴觸憲法，聲請本庭為宣告違憲之判決。

本席就本判決多數大法官之意見敬表贊同；惟對於多數大法官就系爭規定之立法程序部分(即本件判決主文一)認為並不牴觸憲法之見解，並無法贊同，爰提出部分不同意見。

本判決理由中認為「立法院議決法律案，其立法審議程序，應遵循憲法公開透明與討論原則」(理由第 60 段參照)，以及「立法院作為民主國會，其立法程序須得以彰顯人民意志，並使人民對民意代表有最低限度問責之機會，始符合憲法國民民主權原則與民主原則之意旨；其具體表現方式，主要即為立法程序之公開透明原則與討論原則」(理由第 62 段參照)。此一見解固然值得肯定，然而本判決最後卻認為系爭規定「立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷，非屬本庭審查之範圍。」(理由第 75 段參照)就此合憲之判斷，本席並不贊同。

有關我國國會(立法院)立法程序之問題，向來是備受爭議，特別是當國會多數黨不顧少數黨的反對，挾其人數優勢強行通過特定法案，往往引起少數黨的抗爭，甚至是肢體激烈抗爭，而引起國際上的側目，也引發釋憲上的諸多討論。

司法院釋字第 342 號解釋(1994 年)「立法院就國安會議等三法之審議程序得為釋憲機關審查？」是大法官首次就立法程序是否有瑕疵所為的解釋，在該解釋中提出「明顯重大瑕疵」之判斷標準：「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。」並進而闡釋「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」，並認為國安三法「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」，「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」，其於解釋理由書中則進一步說明「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」。由此可見釋字 342 號解釋是在議事錄一直無法確定之情形下，為避免陷入事實的認定，將其推由議會自律解決。然而事實是否果真如此？

由當時楊建華大法官所提的不同意見書所述，似乎並非如此：「立法院於 82 年 12 月 30 日中午之全院委員會會議，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，即經由主席宣示『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(83 卷 2 期 43、44 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」，其並憤而寫道「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。」、「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。」、「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。」楊大法官展現對促進國家正常民主發展長遠性之前瞻視野，令人感佩！

釋字第 499 號解釋（2000 年）係就中華民國憲法增修條文是否違憲所為的解釋，認為「國民大會於 88 年 9 月 4 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 38 條第 2 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 133 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。」其於解釋理由書中對於國會自律與釋憲機關審查間之關係，更進一步闡述認為：「本件相關機關國民大會雖主張：修憲程序之合憲性，……均屬議會自律事項，釋憲機關不應加以審究……。惟查憲法條文之修改應由憲法所定之機關依正當修憲程序議決通過，為憲法條文有效成立之前提，一旦發生疑義，釋憲機關自有受理解釋之權限，已見前述；至於相關機關所踐行之議事程序，於如何之範圍內為內部自律事項，何種情形已逾越限度而應受合憲性監督，則屬釋憲機關行使審查權之密度問題，並非謂任何議事程序皆得藉口內部自律事項，而規避其明顯重大瑕疵之法律效果。」

上述兩件解釋，在相同之「是否有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵」判斷標準下，卻有截然不同的判斷結果；雖然如此，吾人仍可以從這兩件解釋中，梳理出一些審查原則。

首先，立法程序應如何進行，固然屬於國會自律的範疇，目前已有「立法院職權行使法」以及「立法院議事規則」等規範作為國會自律之準繩，惟其規範的內容應符合民主憲政國家的原理原則。其次，於制訂立法程序之法規範後，其立法程序即應依此規範進行法案之審議。至於所踐行之立法程序，在如何之範圍內係屬國會內部自律事項，而何種情形已屬逾越國會自律之限度而應受合憲性之監督，釋字第 342 號解釋雖然提出「明顯重大瑕疵」的判準，然而究應採取如何之審查密度，則未為說明。

惟就釋字第 342 號解釋內容觀之，顯然對於議事程序是否有重大明顯瑕疵，採取較為寬鬆的審查標準，以議事錄一直無法確定為由，而認為其瑕疵並非明顯而屬合憲，甚至忽略其有未經議決且已為公眾所週知之瑕疵。

嗣後釋字第 499 號解釋除延續釋字第 342 號解釋「明顯重大瑕疵」的判準外，進一步提出明顯重大瑕疵之「審查密度」之判準，並明白認為此係屬於釋憲機關之審查權範圍，且「……並非謂任何議事程序皆得藉口內部自律事項，而規避其明顯重大瑕疵之法律效果」（釋字第 499 號解釋理由書第 7 段參照）。

或許有人會認為釋字第 499 號解釋所審查者為憲法增修條文，與釋字第 342 號解釋審查國安三法之法規範性質不同，因而採取較為嚴格的審查密度。然而本席認為只要法規範的制訂或修改，涉及與其他憲法機關間權限之劃分，或有限制或剝奪人民重大基本權（特別是生命權與自由權）之虞者，其立法審議均應採取較為嚴格之審查密度，以維護憲政秩序與人民受憲法保障之基本權

利，並落實民主國家國民民主權與民主審議之基本原則。就本件系爭規定而言，立法院職權行使法之增修規定涉及立法院與其他憲法機關間之權限核心內容及範圍，與憲法上對於憲法機關間之權力分立及制衡關係密切相關；而刑法增修規定之法律效果則是對人民處以刑罰，涉及憲法對人民自由權之保障，均應以嚴格標準加以審查。

就法律案的立法程序而言，委員會審查時固應經討論審議；在黨團協商時，亦應經廣泛討論與逐條討論（立法院職權行使法第 73 條參照），以達成共識。在二讀會時則「應將議案朗讀，依次或逐條提付討論」（同法第 9 條第 2 項）。至於其審查、協商或是逐條討論，實質上應達到如何之程度，始符合憲法第 63 條對法律案「議決」之要求，則應依前揭審查標準而定。若法律案涉及與其他憲法機關間權限之劃分，或有限制或剝奪人民重大基本權（特別是生命權與自由權）之虞者，釋憲機關就其立法程序應採較為嚴格之審查標準，例如：應使國會議員就該議案能有更充裕的討論時間進行實質內容的審議，特別是讓少數之立法委員能有充分表達意見之機會與寬裕的討論時間，必要時進行多場公聽會，甚至電視辯論會，廣泛搜集人民之意見，以符合民主之原則，落實民主審議的精神。

本件系爭規定，不僅於委員會審查時（2024 年 4 月 18 日、22 日、25 日，以及同年 5 月 6 日、8 日），屢屢由多數黨提出散會動議後，即經多數決通過而散會，並未就法案內容為實質討論（見立法院公報第 113 卷第 31 期、第 32 期、第 34 期、第 40 期、第 41 期委員會紀錄），嗣後於黨團協商時（2024 年 5 月 8 日、16 日），亦均未經討論而結束協商會議（見立法院公報第 113 卷第 41 期委員會紀錄）。雖然立法院職權行使法第 71 條之 1 規定：「議案自交黨團協商逾一個月無法達成共識者，由院會定期處理。」其係要求黨團先進行討論協商以達成共識，於逾一個月無法達成共識時，始交由院會處理，所謂「達成共識」應是指對於法案的內容尋求一致或折衷的看法，是以協商必然是對法案的實質內容有所討論始有意義。

於二讀會時，依法應將議案朗讀，並依次或逐條提付討論；惟系爭規定於進行二讀時，僅宣讀再修正動議，而未朗讀其他版本，或僅讓少數委員為簡短發言，國民黨團即提議停止討論進行表決（2024 年 5 月 17 日、21 日、24 日、28 日之二讀程序，見立法院公報第 113 卷第 44 期第 176 至 214 頁、第 113 卷第 44 期第 215 至 286 頁、第 113 卷第 47 期第 8 至 126 頁）實際上並未真正討論。

由於系爭規定涉及憲法機關間之權力分立與制衡，且與人民基本權利息息相關，影響極為深遠，立法程序應符合嚴格之審查標準。然而上述審議過程不僅失之草率，而於立法院公報及議事錄清楚地被記錄下來；甚至立法院就此重大法案舉行之公聽會亦屬有限，未能讓朝野就此重大議題有充分溝通之機會，而且因為未能事先經由協商而有共識，以致於許多立法委員於開會當天臨時提出（再）修正動議，導致立法委員於開會當天，還未拿到修訂法案版本，甚至最後綜合整理出來之最終版，於開會之前還被稱之為「最高機密」而引發嚴重爭議。上述粗糙而草率的立法過程，經由媒體報導而廣為民眾所週知，甚至於立法院審議期間即引發數萬民眾不滿，而發起「青鳥行動」包圍立法院以表抗議，這都是眾所皆知之事實。

綜上，本席認為系爭規定之立法過程，不僅與本判決理由所述之公開透明與討論原則有違，且顯已嚴重悖離民主國家國民民主權與民主審議之基本憲法原則，並根本影響法律成立之基礎與效力，實難謂尚無「重大明顯瑕疵」，應屬違憲，爰提出部分不同意見書如上。