

113 年憲暫裁字第 1 號重點解析 (下): 實體爭議—立法院行使其憲法職權之界線

編目 | 憲法

主筆人 | 歐律師

壹、前言

針對眾所矚目的國會改革釋憲案，憲法法庭於 7 月 19 日作成 113 年憲暫裁字第 1 號裁定，暫時停止部分國會改革法案的適用。本系列文章將引領同學們思考 113 年憲暫裁字第 1 號裁定所涉及的重要憲法爭議。本號裁定的重點有二：首先是程序問題，憲法法庭應如何審理暫時處分的聲請？本件情形是否符合作成暫時處分的要件？此一問題已於本系列文章（上）部分說明完畢。

至於本文則著重於爭議更大的實體問題的分析：國會改革法案的相關修法究竟是否有牴觸憲法的疑慮？113 年憲暫裁字第 1 號固然僅針對應否作成暫時處分作成裁定，而非直接針對國會改革法案的合憲性作成決定。然而在考量是否作成暫時處分時，往往會須一併審理釋憲標的合憲性等實體問題¹。就此而言，113 年憲暫裁字第 1 號所提出關於權力分立原則及國會調查權之界線等論述，可作為吾人思考國會改革法案合憲性的初步切入點，值得進一步研究分析。

貳、與本件相關之基本憲法原則²

一、立法院職權行使法與憲法權力分立原則之關聯性

憲法機關之職權分配及其行使，乃憲法權力分立原則之核心內涵，並為實現民主原則之民意政治與責任政治要求所必要之制度前提。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（立法院職權行使法第 1 條第 1 項、立法院組織法第 2 條及第 1 條規定參照），其立法自以憲法於權力分立制度下所賦予立法院之職權為前提。是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。由於立法院職權行使法係立法院就自身憲法職權之行使所為立法，其中如涉及其他憲法機關職權之規定，特別是對其他憲法機關及其成員課予憲法並無明文之

版權所有，重製必究！

¹ 由於憲法訴訟法第 43 條明定暫時處分之作成必須以「避免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害」為前提，因此在審理是否准許暫時處分聲請時，往往必須針對本案的實體爭議為初步審查。詳言之，如果相關規範有高度違憲疑慮，那麼就有較高可能發生「憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害」的情形，此時憲法法庭即較有可能作成暫時處分裁定；反之，如果相關規範並無牴觸憲法的疑慮，那麼自然也不會有「憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害」的情況發生了。然而要注意的是，113 憲暫裁字第 1 號裁定由於僅為暫時處分裁定，非本案判決，因此其論述僅止於判斷相關法規範「是否有違憲疑義」，而非針對相關法規合憲性的最終判斷，此一區別應予注意。

² 113 年憲暫裁字第 1 號裁定。

法律上義務，即可能衝擊其與相關憲法機關間之憲法職權與功能之分際，連動影響憲法權力分立制度之具體展現，甚至改變憲法權力結構，從而引發立法者是否逾越其憲法職權、侵犯其他憲法機關職權範圍等，有關憲法權力分立原則之違憲疑義。

二、法治國原則人權保障與立法院職權範圍之關聯性

法治國原則下，人民依憲法享有基本權利之保障，所有國家權力均負有尊重與保護人民憲法基本權利之憲法義務。於此前提下，憲法依權力分立原則建構國家組織，分配與設定憲法機關之職權與功能，並使憲法機關於分權制衡之制度下，行使其憲法所賦予之職權。基此，立法院為行使憲法所賦予之職權，於規範自身職權行使之法律中，逕行課予人民一般性配合或協助其職權行使之義務，甚或採制裁手段以為強制，並得自為罰鍰處分者，此等法律規定除屬憲法明示或默示授權，或源自立法院職權之事物本質而有正當性外，即可能存有違反法治國原則之違憲疑慮。

參、實體爭議(一)：聽取總統國情報告

一、相關規範

立法院職權行使法第 15-4 條：「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。（第一項）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。（第二項）就立法委員第一項之書面問題，總統應於七日內以書面回覆。但事項牽涉過廣者，得延長五日。（第三項）」。

二、是否有違憲疑義？

(一) 肯定說（113 年憲暫裁字第 1 號裁定）

本條文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，就立法委員之書面問題，則應於法定期限內以書面回覆。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。是本規定係立法院於憲法未有明文規定下，逕於規範自身職權行使之法律中，課予總統義務，要求其應即時或限期回應立法委員之口頭或書面提問，因而產生本規定是否逾越立法院職權分際，致有牴觸憲法權力分立原則之違憲疑義。

(二) 否定說³

³ 陳清秀教授（立法院訴訟代理人）所提法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書。

1. 落實「主權在民」的民主國原則，進而實現民意政治與責任政治的民主國原則
 - (1) 因我國憲法增修條文設計不當，導致准許「少數總統」（指僅有相對多數，但未經過半數國民同意選出之總統），擔任國家領導人。此一規範導致無法落實憲法基本價值理念所提倡之「民主國家原則」，使「少數總統」擔任國家領導人，發生「多數國民所未支持」之人，可擔任總統代表「全體國民」執政，其有不符民主國家「主權在民原則」與「多數決原理」之情事。職權行使法有關總統國情報告之相關條文，適可發探填補此一憲法規範重大漏洞之功能，足以強化「少數總統」之統治正當性基礎。
 - (2) 按民主國家主權在民，政府施政應以全體國民（至少是多數國民）之意志為依歸，由此體現「民意政治」精神，而要了解民意，在法律制度設計上，即應有「傾聽民意」之正式管道，而人民亦應有享有其「反映民意」之權利與制度，而全體國民之民意，在憲法制度設計上，即是以立法院（國會）作為「代表全體國民」之民意機關，作為「反映民意」之機構。
 - (3) 又行政院長由總統任命，隨時可由總統決定其去留，事實上僅是擔任總統之「幕僚長」角色而已。以往各界批評我國憲政體制「總統有權無責，行政院長有責無權」之奇特現象，顯然不符合民主國家「責任政治係有權必有責，權責必須相當」之民主國家原則。
2. 系爭規定僅係將憲法增修條文第 4 條第 3 項之流程加以標準化而已，不生違憲問題
按憲法增修條文第 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。」明文賦予立法院有權聽取總統國情報告，為落實執行上述規定，本次職權行使法第 15 條之 1 修正為：「……。」僅係將憲法增修條文第 4 條第 3 項規定之權限予以制度化標準化流程而已，其目的在使國會及全體國民滿足知的權利，理解總統大政方針以及重大政策之施政理念以及方向，避免黑箱作業，以提供國會及國民監督政府施政之制度保障機會，係民主國家主權在民之合理要求，具有民主正當性，並無違憲可言。

肆、實體爭議(二)：聽取報告與質詢

一、相關規範

立法院職權行使法第 25 條：「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。
（第一項）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。
（第二項）被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席。（第三項）被質詢人違反第一項至第三項規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復。（第四項）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，

出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，處被質詢人二萬元以上二十萬元以下罰鍰。（第五項）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。（第六項）前二項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次日起二個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。（第七項）違反第一項至第三項規定之政府人員，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。（第八項）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。（第九項）」

二、是否有違憲疑義？

（一）肯定說（113 年憲暫裁字第 1 號裁定）

1. 系爭規定將憲法所要求的政治責任轉換為法律責任，且可能破壞憲法機關間的權力平衡，有牴觸權力分立之疑慮

綜觀本條各項規定內容，立法者顯係於規範自身職權行使之法律中，將憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款後段所定，「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」之憲法責任政治規定，立法轉換為行政院院長及所屬各部會首長，應對立法委員履行之各種具體法律上義務規定，並以裁處罰鍰作為促使義務履行之強制手段。然而，基於憲法責任政治之原理，行政院對立法院所負之責任，乃屬自由民主憲政秩序下之政治責任，不是法律責任。上開規定將憲法上之政治責任規定，立法轉換為法律責任之結果，非無違反憲法責任政治原則之疑慮。此外，立法者於憲法無明文之情形下，於規範自身職權行使之法律中，自行立法課予行政院院長及所屬各部會首長受立法委員質詢時之各種具體法律義務，自對行政院院長及所屬各部會首長行使其憲法職權造成一定程度之限制，並有破壞憲法機關間平等相維之憲法精神之虞。綜上，本條各項規定，自形式觀之，無疑已涉及立法院是否違反憲法責任政治原則，及逾越其憲法職權分際，並侵犯行政院之憲法職權與功能等有關憲法權力分立原則之違憲爭議。

2. 系爭規定關於文件調閱權之規範，與釋字第 325 號解釋之意旨存有明顯差異

(1) 此外，本條第 2 項規定中，明文課予被質詢人不得拒絕提供資料之義務。依此，立法委員於質詢時，即得對行政院院長及所屬各部會首長當場或以書面要求提供資料，被質詢人非經主席同意，不得拒絕。其所課予之義務內容，涉及立法院要求行政機關提供資料之權限、程序與範圍等重大憲法爭議，業經司法院釋字第 325 號解釋（下稱釋字 325）在案，嗣後又經司法院釋字第 729 號解釋（下稱釋字 729）予以補充。惟自形式上觀之，本項規定內容，與釋字 325 相關意旨存有明顯差異。

(2) 詳言之，釋字 325 明確宣示：「立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第 57 條第 1 款〔按：現為憲法增修條文第 3 條第 2 項第 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。」是立法院為行使其憲法職權，除得向行政院院長及其所屬部會首長行使質詢權與憲法第 67 條所定之詢問權外，尚得享有「要求提供參考資料權」（下稱參考資料獲取權）及「文件調閱權」。而立法委員之質詢權，與立法院之參考資料獲取權及文件調閱權，係屬不同屬性之權限，其行使主體（前者為個別立法委員，後者為立法院）、行使對象（前者為行政院院長及所屬各部會首長，後者為相關國家機關）、獲取資訊方式（前者為被質詢人之答詢，後者為被請求機關所提供之資料或文件）及行使時點（前者為立法委員開會時，後者則無限制），皆有不同。然而，本條第 2 項有關被質詢人不得拒絕提供資料之規定，除使個別立法委員於質詢程序，即得要求被質詢人而非其所屬機關提供資料外，亦毋須如釋字 325 之要求般，應視資料屬性而分由立法院院會或委員會決議始得為之。即令是機關首長，亦不當然可不循一定行政程序即對外提供機關公務資料。是本條第 2 項規定關於拒絕提供資料部分，自形式觀之，與釋字 325 之解釋意旨明顯有別，就此而言，已存有違憲疑義。

3. 系爭規定授予立法院彈劾權限，有牴觸權力分立之疑慮

另就本條第 8 項規定而言，其賦予立法院得經院會決議，將政府人員移送彈劾或懲戒之權限，涉及立法權、行政權、監察權間之憲法權限分配問題。查我國憲法權力分立體制下，除對總統、副總統之彈劾由立法院行使外，對其餘政府人員之彈劾權則專屬監察院；至移送懲戒權，除由監察院提出彈劾案方式行使外，依法有受懲戒情事之公務員所屬行政或主管機關首長，亦得依法為之，而屬行政權之一環。是立法院對行政院院長及其所屬部會首長，乃至於其所屬公務員，於現行法制下，並無彈劾權與移送懲戒權。至立法院對同屬平行憲法機關之行政院院長及所屬部會首長，於憲法權力分立原則下，是否享有移送彈劾之權，亦非無疑，有待本件聲請案之本案審查時詳予論究。基此，立法院於本條第 8 項所為自我授權規定，似已改變其與行政權、監察權間，就行政院院長與所屬各部會首長等政府人員彈劾與懲戒之憲法權限分際關係，自形式以觀，已存有違憲疑義。

(二) 否定說⁴

1. 禁止反質詢規定係用以保障國會議員之質詢權行使，並維護國會尊嚴

有關質詢之意義，依立法院職權行使法第 18 條第 1 項規定：「立法委員對於行政院院長及各部會首長之施政方針、施政報告及其他事項，得提出口頭或書面質詢。」同法第 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。」按反質詢是接受國會監督之備詢義務人，於履行其義務時，不僅超過質詢範圍，並且反而「質問」行使質詢職務之立法委員，顯然係違反其備詢回答問題之義務。就此而言，職權行使法第 25 條

⁴ 陳清秀教授（立法院訴訟代理人）所提法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書；林石猛律師（立法院訴訟代理人）所提法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書。

之目的，一則在確保「國會議員之質詢權」，二則確保「行政官員履行其備詢義務」。

2. 職權行使法有關「反質詢」與增定刑法「藐視國令罪」並無牴觸法律明確性原則之疑慮

- (1) 在辯論上反質詢就是反問；反質詢就是反過來質問。上開針對會計師之懲戒而由釋字第 432 號解釋所建立之法律明確性原則審查基準，適用於公益代表人之機關的行政人員，由立法委員就其相關職務質詢，故意「反客為主」質問立法委員或故意虛偽陳述，如何才件諉其為難以理解、無法預見之不確定法律概念；行政人員如因此而須承擔行政懲處或刑事責任，亦得在受裁處或移送檢察官偵辦、起訴、就審時，由行政法院或普通法院審查違章或刑罰之犯罪構成要件事實是否具備，因而反質詢或藐視法庭罪，應無違反法律明確性之虞。
- (2) 況且，立法委員質詢原本即係針對公務員之法定相關職務為範圍，或於出席聽證會陳述意見或作證時，即得因事先之通知而預知待證事項及其範圍，猶故意虛偽陳述，而須承擔相關行政或刑事責任，衡情怎能任意推諉為無法預見其責任，刑法第 141 條之 1 藐視國會罪之要件為「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」，公務員於出席聽證會或受質詢前，已得預知將為相關範圍內之陳述或應詢，猶如審判之個案得確定其審理之範圍，就其所知之重要關係事項，故意为虛偽陳述者，實與刑法上偽證罪之要件相當，參酌釋字第 432 號解釋所揭示之法律明確性原則審查基準，尚難認有違法律明確性原則。

伍、實體爭議(三)：人事同意權

一、相關規範

- (一) 立法院職權行使法第 29-1 條第 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，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。」
- (二) 立法院職權行使法第 30 條第 3 項：「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。」
- (三) 立法院職權行使法第 30-1 條第 1 項：「被提名人拒絕依第二十九條之一第二項規定答復問題或提出相關資料，拒絕依該條第三項規定提出結文、或拒絕依前條第三項規定具結者，委員會應不予審查並報告院會。」
- (四) 立法院職權行使法第 30-1 條第 2 項：「被提名人違反第二十九條之一第三項或前條第三項規定，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，得處新臺幣二萬元以上二十萬元以下之罰鍰。」

二、是否有違憲疑義？

(一) 肯定說（113 年憲暫裁字第 1 號裁定）

1. 職權行使法相關規定除影響總統依憲法相關規定，就司法院、考試院與監察院等憲法機關及審計長所享有之人事提名權，及總統或行政院院長就相關法律所定人事提名權之有效行使外，其規定內容亦足可牽制相關憲法機關、特定行政機關或職務之適時組成及其有效運作，並妨害此等憲法上特別重要公益之實現。
2. 又被提名人尚不具被提名出任之公職人員身分、亦非司法訴訟案件當事人或證人，其因上開規定結合同法第 29 條之 1 第 2 項規定，而被課予揭露或提出受詢問事項之相關資料之廣泛義務，甚至可能因其答詢內容或所提供之資料而受到裁處罰鍰之制裁。僅從形式上觀之，其受憲法保障之相關權利，包括人格尊嚴、隱私權等，極可能因此遭受侵犯。

(二) 否定說⁵

1. 總統僅具人事提名權而不具有同意決定權，相關規定並無剝奪總統人事提名權之疑慮
 - (1) 人事同意決定權既然操諸於立法院，不問被提名人未獲得同意之原因為何，容屬國會自治、國會自律之結果，均無礙於總統「提名權」之行使。
 - (2) 倘若因此無法獲得審議通過，總統仍得繼續提名適當合格人選，並未剝奪總統提名權，故絕非以癱瘓政府機關為目的。從而該條規定屬於立法裁量權範圍，並無違憲問題。

2. 相關規定係用以確保被提名人具有相當之能力及人格，乃合理規範

職權行使法第 30-1 條規定係因考量被提名人無正當理由拒絕答復問題或提出相關資料，違反協力義務，既不尊重國會審查權之行使，導致國會無法審查其人格及專業能力等是否適任，自應不予審議。又如其虛偽不實陳述，矇騙國會，可見其人格具有重大瑕疵，根本不適任擔任國家重大公職，自應不予審議，並報告院會。以上均係「可歸責於被提名人」之事由，具有合理性。何況如有爭議，院會亦可重新退回審查，不至於違法剝奪其權益。

陸、實體爭議(四)：調查權

一、相關規範

版權所有，重製必究！

- (一) 立法院職權行使法第 45 條：「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

⁵ 陳清秀教授（立法院訴訟代理人）所提法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書；林石猛律師（立法院訴訟代理人）所提法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書。

權相關之事項行使調查權及調閱權。(第一項)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；聽證相關事項依第九章之一之規定。(第二項)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，由委員會議決之。(第三項)」

- (二) 立法院職權行使法第 46-2 條第 3 項：「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。」
- (三) 立法院職權行使法第 47 條：「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五日內提供相關文件、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。(第一項)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，但應於指定期日五日前，通知相關人員於指定地點接受詢問。(第二項)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。(第三項)」
- (四) 立法院職權行使法第 48 條第 2 項：「法人、團體或社會上有關係人員違反本法規定，於立法院調閱文件、資料及檔案時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，處新臺幣一萬元以上十萬元以下之罰鍰，並得按次處罰至改正為止。」
- (五) 立法院職權行使法第 59-1 條第 1 項：「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，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行聽證會。」

二、是否有違憲疑義？

(一) 肯定說 (113 年憲暫裁字第 1 號裁定)

1. 歷來釋憲實務關於立法院調查權之闡釋

(1) 釋字第 585 號解釋

- ① 立法院調查權所欲調查之事項，須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯，且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，且其行使應適當尊重行政特權所有，重製必究！

- ② 立法院調查權應由立法院院會決議設立，並由立法委員組成之調查委員會行使之。
 - ③ 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。
 - ④ 立法院調查權之行使，除依釋字 325 之意旨，向有關機關請求提供參考資料或文件原本調閱權外，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。
 - ⑤ 立法院為有效行使調查權，得以法律由立法院院會決議，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。
 - ⑥ 立法院調查權個案調查事項之範圍，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。
- (2) 釋字第 325 號解釋及第 729 號解釋
- 立法院為行使職權，依釋字 325 及 729 等解釋之意旨，得經院會或委員會之決議，行使參考資料獲取權，或經院會決議，行使文件原本調閱權與偵查卷宗文件影本調閱權；該等權力均係在輔助立法院行使其憲法職權，因而須基於與議決法律案、預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定議案有重大關聯者，始得為之。

2. 職權行使法第 45 條

- (1) 本條第 1 項明定，經院會決議所設之調查委員會，以及經委員會決議所設之調查專案小組，均得行使調查權與調閱權。其中，**由委員會決議所設之調查專案小組亦得行使調查權與調閱權部分，明顯與釋字 585 所示意旨有間。**此外，**立法院得行使調查權之調查事項，依本項規定，係「相關議案或與立法委員職權相關之事項」，涵蓋範圍相當廣泛，且僅須與「立法委員職權相關」，而非必與立法院職權相關，即可為之，**凡此皆與釋字 585 中明確要求調查事項，須與立法院行使憲法職權有重大關聯之要件限制，有明顯差異。
- (2) 本條第 2 項明定，調查委員會或調查專案小組均得要求有關機關，就特定議案涉及事項提供參考資料，**並均得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件。**亦即概括賦予調查委員會與調查專案小組得要求有關機關提供參考資料之權，**並未依其向有關機關要求提供之資料屬性，而分別規定調取資料之程序要件。**惟依上述釋字 325 及 729 之解釋意旨，立法院欲向有關機關行使其參考資料獲取權者，須經院會或委員會之決議，擬向有關機關調閱文件原本或檢察機關偵查卷宗文件之影

本者，更須經院會決議，始得為之。就此而言，本項規定與上開解釋意旨間，已存有明顯差異。

- (3) 此外，本條第 2 項亦明定，調查委員會或調查專案小組「得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料」，惟依上述釋字 325、585 及 729 之解釋意旨，立法院固得經院會或委員會決議，要求有關機關提供參考資料等，或必要時經院會決議，要求與調查事項相關之人民、政府人員陳述證言或表示意見；然受要求提供資料之對象，僅限於組織性之「有關機關」，並不及於個人性之「有關人員」。至於相關人民或政府人員，除僅負有以陳述證言或表示意見方式，協助立法院調查權行使之義務外，似不當然負有提供資料、物件之義務。就此而言，本項規定與上開解釋意旨，亦明顯存有差異。

3. 職權行使法第 46 條之 2 第 3 項

本項明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。依此，**調查委員會亦得不停止調查，從而即可能與憲法保障其獨立行使職權之國家機關，如監察機關、法院、檢察機關、獨立行政機關等，產生彼此職權行使之衝突，致妨礙該等機關憲法上職權之有效行使，於此範圍內，本項規定與釋字 325、585 及 729 之解釋意旨有間，存有違憲疑義。**

4. 職權行使法第 47 條

- (1) 本條第 1 項明定：「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」，亦即課予政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員，有依**調查委員會或調查專案小組**之要求，提供文件、資料及檔案之義務。**惟依上述釋字 325 及 729 之解釋意旨，立法院行使參考資料獲取權者，須經院會或委員會之決議；行使文件原本調閱權者，須經院會之決議；如擬向有關機關要求提供檢察機關就已偵結案件偵查卷宗文件之影本者，亦須經院會之決議始可為之。**依此，本項規定自形式上觀察，與上開解釋之意旨顯有差異。
- (2) 此外，**立法院得要求提供參考資料或行使文件原本調閱權之對象，依上開解釋意旨，僅限於「有關機關」，並不當然包括私法人、團體等組織，更不包括個人屬性之「社會上有關係人員」，是否包括部隊，亦非無疑。**再者，依本條前、後段規定之文義內容觀之，前段所要求提供之文件、資料及檔案，應係限於原本，則調查委員會或調查專案小組依本項規定對政府機關行使者，原則上即屬釋字 325 及 729 所稱文件原本調閱權，其行使均須經院會之決議。又，本項後段涉及資料、文件與檔案之

原本業經司法機關或監察機關先為調取之情形，此時往往該等資料、文件或檔案所涉事項，已在司法機關或監察機關本於職權處理中。此種情形下，依釋字 325 之解釋意旨，立法院是否仍得要求政府機關提供相關資料、文件或檔案之複本，實非無疑。整體而言，自形式上觀之，本項規定顯然存有是否牴觸釋字 325、585 及 729 解釋意旨之違憲疑義。

- (3) 本條第 2 項則明定：「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……」，課予「相關人員」於調查委員會或調查專案小組行使調查權有必要時，有接受其詢問及出席為證言之義務。惟如前所述，釋字 585 雖明示，立法院行使調查權，必要時得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，但須經院會之決議始得為之。**本項規定授權調查委員會或調查專案小組，不經立法院院會之決議，即得詢問相關人員，命其出席為證言，與釋字 585 之解釋意旨有間，亦存有違憲疑義。**

5. 職權行使法第 48 條第 2 項

本規定就「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」，明定得經立法院院會之決議，對之科處罰鍰，並得按次處罰至改正為止。此規定形式上雖屬裁處罰鍰之規定，然其據以為裁罰之行為義務規定（職權行使法第 47 條），如上說明，與釋字 325、585 及 729 解釋意旨顯然有間，於此範圍內，本項規定亦有違憲疑義。

(二) 否定說⁶

1. 系爭規定未侵害人民權利

- (1) 如單純人民間之事項，不在調查範圍，而必須與政府公共事務有關之事項（例如政府補助或採購事項，有無涉及違法預算收支事項等與公共利益有關之事項），方得進行調查（所謂國會調查之「公益導向原則」）。在此**如涉及人民隱私推領域而與公益無關之事項，本於合憲性解釋，自不在得調查之範圍，乃屬當然**，本法第 50 條之 1 第 5 項亦有明文規定接受調查詢問之人員，認為「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、資料或檔案。」以保障人民基本權利。
- (2) 又在調查事項雖與人民有關，但並未涉及人民基本權利核心領域之事項，又與政府公共利益有關者，則參照德國判例學說，認為可基於憲法解釋之「實踐的整合性原則，採取「個案中法益衡量」模式，在具體案件中，進行整合的調整。亦即應就國

⁶ 陳清秀教授（立法院訴訟代理人）所提法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書；林石猛律師（立法院訴訟代理人）所提法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書。

會調查權行使所追求之「公共利益」與「人民基本權利」之保障兩者間，進行利益衡量，決定何者優先保障，以符合憲法上之比例原則。

2. 系爭規定不生侵害監察院調查權之問題

- (1) 按監察院依據憲法增修條文第 7 條第 1 項前段規定：「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。」故監察權之核心領域，乃是「行使彈劾、糾舉及審計權」，至於國家事務之調查權，則並非監察院核心專屬權力，例如司法機關亦可自行調查，一般國會職權行使所必要，亦可進行調查，五院各自依法享有調查權，僅需相互尊重，不違反權力分立原則，即可並存而不相衝突。
- (2) 又職權行使法第 45 條第 1 項規定調查標的對象是「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。此與監察院行使調查權係針對「公務員有無違法失職」之事項，在目的及性質上完全不同，自無侵犯監察權之問題。

柒、實體爭議(五)：聽證會

一、相關規範

- (一) 立法院職權行使法第 59-3 條第 2 項：「應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。」
- (二) 立法院職權行使法第 59-5 條第 2 項：「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，處新臺幣一萬以上十萬元以下之罰鍰，並得按次處罰。」
- (三) 立法院職權行使法第 59-5 條第 4 項：「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，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。」
- (四) 立法院職權行使法第 59-5 條第 5 項：「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。」
- (五) 立法院職權行使法第 59-5 條第 6 項：「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，處新臺幣二萬元以上二十萬元以下之罰鍰。」

二、是否有違憲疑義？

【高點法律專班】

- (一) 肯定說（113 年憲暫裁字第 1 號裁定），重製必究！

1. 系爭規定與憲法第 67 條第 2 項之意旨有違

查職權行使法於第 9 章之 1 新增聽證會之舉行相關規定，並於第 59 條之 1 第 1 項明定，立法院各委員會得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會。是立法院內部所設各種委員會舉行聽證會，並邀請政府人員及社會上有關係人員出席聽證會表達意見與證言（職權行使法第 59 條之 3 第 1 項後段規定參照），係以憲法第 67 條第 2 項規定為

據。然而，憲法第 67 條第 2 項所定「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」，其中邀請社會上有關係人員「到會備詢」部分，是否已課予其負有無正當理由，不得拒絕出席委員會及不得拒絕陳述意見之憲法義務，實非無疑。就此而言，職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項及第 6 項規定適用於社會上有關係人員部分，於委員會依憲法第 67 條第 2 項規定舉行聽證會時，明文課予受邀之社會上有關係人員，無正當理由不得缺席、拒絕表達意見、拒絕證言等法律上義務，其規定是否逾越憲法第 67 條第 2 項規定之規範意涵，已非無疑，僅自形式上觀之，容有違憲疑義。

2. 系爭規定涉及人民義務部分，欠缺憲法明確授權

上開規定課予社會上有關係人員提供資料之義務部分，查憲法並無要求人民應配合立法院職權行使而提供資料之明文，至今所有司法院解釋與本庭裁判，亦未見有就立法院為行使其自身憲法職權，即得立法課予人民提供資料義務表示見解者。僅以此而言，此部分規定自形式上觀之，容有違憲疑義。尤有甚者，上開規定對人民課予提供資料之義務，並未設定資料範圍、得拒絕提供資料之正當事由，及發生爭議時之爭議解決機制等之規定，對被課予義務之人民受憲法保障之相關權利，如隱私權、資訊隱私權與財產權等憲法上權利影響至鉅，益見此部分規定存有違憲疑義。是職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項及第 6 項規定，明文課予社會上有關係人員原則上不得拒絕出席、表達意見、證言及提供資料等義務，已有立法院是否逾越其憲法職權之違憲疑義。

3. 系爭規定涉及政府人員部分之法律責任及要求資料提供之規定，與相關釋憲實務之意旨不符，有違憲疑義

- (1) 就受邀出席聽證會者為政府人員之情形而言，司法院釋字第 461 號解釋（下稱釋字 461）固明確指出，本於民意政治及責任政治之原理，行政院應依憲法規定對立法院負責，故「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」，且明示立法委員得就有關機關依釋字 325 解釋意旨所提供參考資料之疑義，邀請到會之政府人員說明。惟自該號解釋之意旨亦可確知，政府人員代表其所屬機關，應邀至立法院各種委員會備詢及說明之義務，係基於民意政治與責任政治之憲政原理，是行政院對立法院所負之責任，乃屬自由民主憲政秩序下之政治責任，不是法律責任。職權行使法第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項及第 5 項規定，對應邀出席聽證會之政府人員，課予其原則上不得拒絕表達意見、證言等義務，將政府人員所屬憲法機關於憲法上所負、最終係對民意負責之政治責任，立法轉換為其個人之法律上責任，並以罰鍰等強制手段迫其履行義務，明顯已生立法院為行使自身憲法上職權所為相關立法，是否逾越其憲法職權並侵犯其他憲法機關職

權，從而有違憲法權力分立原則之疑義。

- (2) 再者，職權行使法第 59 條之 5 第 2 項規定，對應邀出席聽證會之政府人員，尚課予其有提供資料之法律上義務。然而，如前所述，**依釋字 325、461 及 729 之解釋意旨所示，立法院獲取資料權之行使，均應經院會或委員會之決議，且要求提供資料之對象應為相關機關，而非個人。**況公務員個人亦無從自主決定是否對外提供其所屬機關所掌有之公務資料。於此範圍內，職權行使法第 59 條之 5 第 2 項就課予提供資料義務之規定，亦存有立法院為行使自身憲法上職權所為相關立法，是否逾越其憲法職權並侵犯其他憲法機關職權，從而有違憲法權力分立原則之疑義。

(二) 否定說：職權行使法僅為憲法第 67 條第 2 項之具體化規定⁷

憲法第 67 條第 2 項已明定：「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。」**新修正職權行使法關於調查權行使之相關規定相對於憲法上開規定，係屬技術性、細節性之子法，實為憲法規定之具體化，並無牴觸母法之具體情事，且立法院之所以會通知政府人員及社會有關係人員到會備詢，依現行法制須到會備詢之社會有關係人員，容係與國庫行政或受主管機關監督之公益法人等等有關的事務，釋字第 457 號解釋已繼受外國法制，認國庫行政也有平等權等基本權之適用，即所謂的「憲法第三人效力」，則基於釋字第 385 號解釋所開釋之「權利義務平衡」或權利義務不應割裂適用意旨，釋憲實務既賦與社會有關係人員享有基本權之保障，則立法院經由國會自律所定之立職法自得對相關之有關係人員或政府人員課以一定之法律上義務助益問政功能，並使其承擔違反法律義務之效果。準此，職權行使法有關國會調查權之相關規範，既符合法律保留原則，又為實現民意政治、責任政治之適當必要手段，實應受其他國家機關包括司法機關予以尊重。**

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

⁷ 林石猛律師（立法院訴訟代理人）所提法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書。