

國會改革釋憲案重點評析(二)：「質詢權」與「人事同意權」

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，憲法法庭於今年 7 月作成暫時處分（113 年憲暫裁字第 1 號裁定）後，於 10 月作成了本案判決（113 年憲判字第 9 號判決），並宣告大部分的修法違憲。

由於國會改革釋憲案涵蓋的法條數量眾多且涉及諸多關於權力分立的複雜爭議，本判決成為我國釋憲史上篇幅最長的釋憲決定¹，閱讀上十分困難。有鑑於此，本系列文章的目的是在於透過分析 113 年憲判字第 9 號判決的論證重點及相關學理評析，使同學們能掌握國會改革釋憲案的問題核心及相關考點。筆者已於本系列文章第一篇中說明國會改革釋憲案所涉與「立法程序」及「聽取國情報告」之相關爭議，本篇文章將聚焦於「質詢權」及「人事同意權」部分。

貳、113 年憲判字第 9 號判決精要與相關學理分析

一、立法程序：重大明顯瑕疵²？

二、實體審查：國會改革法案

(一) 聽取總統國情報告³

(二) 質詢權

【相關條文】

職權行使法第 25 條：「（第 1 項）質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。（第 2 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 3 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 4 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 5 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 6 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 7 項）

¹ 判決書加上各大法官所提出的意見書在篇幅上高達 300 多頁！

² 詳見：歐律師·〈國會改革釋憲案重點評析(一)：「立法程序」與「聽取國情報告」〉。

³ 詳見：歐律師·〈國會改革釋憲案重點評析(一)：「立法程序」與「聽取國情報告」〉。

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8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9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。」

1. 審查原則

(1) 質詢之對象

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。

(2) 質詢之時點

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。

(3) 質詢行使之方式

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。

(4) 質詢內容之限制

- A. 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得不予答復或揭露相關資訊。
- B. 立法委員之質詢內容如涉及第三人，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。
- C. 又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。

(5) 基於權力分立原則，立法院不得單方界定質詢權之範圍

- A. 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。
- B. 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。

(6) 立法院備詢權之範圍

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，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。

2. 本件情形

(1) 職權行使法第 25 條之體系定位

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」。

(2) 職權行使法第 25 條第 1 項

- A. 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。
- B. 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。

- C. 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，尚不生牴觸憲法問題。
- D. 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。

(3) 職權行使法第 25 條第 2 項

- A. 本項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。
- B. 至於本項規定不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復部分，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，尚不生牴觸憲法問題。
- C. 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，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，而牴觸憲法。
- D. 「藐視國會」
- (a) 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。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。
- (b) 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。
- E. 又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。

【學理評析】⁴

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，應屬合憲，理由如下：

1. 依釋字第 325 號解釋之意旨，立法院之文件調閱權係來自於個別立法委員質詢權

- (1) 釋字第 325 號解釋：「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。」由是觀之，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。
- (2) 又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 所言，被質詢人應為充分且翔實之答復外，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。
- (3) 此外，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 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。

2. 113 憲判 9 宣告「被質詢人不得拒絕提供資料」部分違憲，卻同時宣告「被質詢人不得拒絕答復、隱匿資訊及虛偽答復」部分合憲，體系上有所矛盾

「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。

(4) 職權行使法第 25 條第 3 項

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

⁴ 113 憲判 9 詹森林大法官不同意見書。

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。**

(5) 職權行使法第 25 條第 4 項

- A. 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，均經本庭審查認定為違憲，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。
- B. 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。**

(6) 職權行使法第 25 條第 5、第 6、第 7 項

- A. 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。
- B. 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。

(7) 職權行使法第 25 條第 8 項

- A. 「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。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。**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。
- B. 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，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。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。

【學理評析】⁵

職權行使法第 25 條第 8 項「移送彈劾或懲戒」部分合憲，理由如下：

1. 移送彈劾部分

- (1) 依合憲解釋原則，本項所規範之「移送彈劾」僅得理解為：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。
- (2) 然而 113 憲判 9 則認為，即使在合憲解釋下，由於本條項仍有引發行政、立法及監察三院間憲政爭議之可能，應予宣告違憲。惟本條項仍將引發之「憲政爭議」，究何所指？113 憲判 9 則未為進一步闡述。
- (3) 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。
- (4) 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），憲法法庭更不應過度介入。

2. 移送懲戒部分

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。就此而言，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依法定程序要件下，有向監察院建議提出彈劾案並移送懲戒之規範。

(8) 職權行使法第 25 條第 9 項

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。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

⁵ 113 憲判 9 詹森林大法官不同意見書。

事責任，已逾越立法院憲法職權範圍。

【學理評析】⁶

職權行使法第 25 條第 9 項合憲，理由如下：

1. 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。
2. 就此而言，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，本條項規定之立法目的，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。

(三) 人事同意權

【相關條文】

職權行使法第 29 條第 3 項：「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。」

職權行使法第 29-1 條：「(第 1 項) 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。(第 2 項) 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。(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。」

職權行使法第 30 條第 1 項：「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。」

版權所有，重製必究！

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。」

⁶ 113 憲判 9 詹森林大法官不同意見書。

職權行使法第 30-1 條：「(第 1 項)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)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。(第 3 項)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二個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。」

1. 審查原則

- (1) 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。
- (2) 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圍。
- (3) 又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。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。
- (4) 此外，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。

2. 本件情形

(1) 職權行使法第 29 條第 3 項

本項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，尚不生牴觸憲法問題。

(2) 職權行使法第 29-1 條

(A) 第 1 項

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，本項規定尚不生牴觸憲法問題。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。

(B) 第 2 項

本項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。

【學理評析】⁷

職權行使法第 29-1 條第 2 項違憲，理由如下：

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。**113 憲判 9** 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。

(C) 第 3 項

本項規定課予被提名人三種具結義務：

- a. 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

本項規定仿訴訟上證人具結規定。然而，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，蓋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。又被提名人答復內容並無真實性擔保之內在要求⁸，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。

- b. 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

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，

⁷ 113 憲判 9 尤伯祥大法官不同意見書。

⁸ 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。

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。

- c. 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**

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，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。

【學理評析】⁹

職權行使法第 29-1 條第 3 項合憲，理由如下：

- 被提名人對於立法委員提問所答詢之內容，亦附有真實性擔保之附隨義務
 - 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。
 - 舉例而言：(一) 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？(二) 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？(三) 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？
- 就「已提出相關資料，絕無隱匿資料」部分，乃資料真正性義務，非資料完全性義務。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。113 憲判 9 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」，實屬嚴重扭曲。

【學理評析】¹⁰

職權行使法第 29-1 條第 3 項全部違憲，理由如下：

- 依權力分立原則，立法院無權制定命被提名人具結之法律
 - 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

⁹ 113 憲判 9 詹森林大法官不同意見書。

¹⁰ 113 憲判 9 尤伯祥大法官不同意見書。

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。

2. 113 憲判 9 論證之疏漏

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。

(3) 職權行使法第 30 條第 1 項、第 3 項

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，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。

【學理評析】¹¹

職權行使法第 30 條第 3 項合憲，理由與支持職權行使法第 29-1 條第 3 項之理由相同。

【學理評析】¹²

基於與職權行使法第 29-1 條第 3 項違憲之相同理由，職權行使法第 30 條第 3 項亦違憲。

(4) 職權行使法第 30-1 條

(A) 第 1 項

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

¹¹ 113 憲判 9 詹森林大法官不同意見書。

¹² 113 憲判 9 尤伯祥大法官不同意見書。

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。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。

(B) 第 2 項

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。

(C) 第 3 項

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。

【學理評析】¹³

職權行使法第 30 條之 1 第 2 項後段及第 3 項對被提名人處以罰鍰部分，因違反比例原則而違憲：

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。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

¹³ 113 憲判 9 詹森林大法官不同意見書。