

憲法法庭裁定

113 年憲暫裁字第 1 號

聲請人一 立法委員柯建銘等 51 人
(姓名及住居所詳如附表一)

訴訟代理人 陳鵬光律師
陳一銘律師
方瑋晨律師

聲請人二 行政院

代表人 卓榮泰

訴訟代理人 陳信安教授
李荃和律師
賴秉詳律師

聲請人三 總統賴清德

訴訟代理人 孫迺翊教授
蘇慧婕副教授
洪偉勝律師

聲請人四 監察院

代表人 陳菊

訴訟代理人 李元德律師

相關機關 立法院

代表人 韓國瑜

訴訟代理人 林石猛律師
陳清秀教授
仇桂美副教授

上列聲請人就其聲請法規範憲法審查案件，聲請暫時處分，本庭裁定如下：

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第 15 條之 4、第 25 條、第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項、第 30 條之 1 第 1 項、第 2 項、第 45 條、第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條、第 48 條第 2 項、第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會與調查專案小組部分、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項、第 5 項、第 6 項及刑法第 141 條之 1 規定（詳如附表二），自本裁定公告之日起，暫時停止適用。
- 二、113 年 6 月 24 日修正公布前之立法院職權行使法第 25 條、第 45 條及第 47 條規定得暫予適用。
- 三、其餘暫時處分之聲請駁回。

理 由

一、聲請標的【1】

（一）聲請人一【2】

聲請人一認 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法（下稱職權行使法）增訂暨修正條文全文計 43 條，及刑法第 141 條之 1 規定（下合稱系爭增修條文），均牴觸憲法，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文為暫時處分。【3】

（二）聲請人二【4】

聲請人二為行使職權，認職權行使法第 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 及刑法第 141 條之 1 規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文除職權行使法第 15 條之 1 以外部分為暫時處分。【5】

(三) 聲請人三【6】

聲請人三為行使職權，認職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 29 條、第 29 條之 1、第 30 條、第 30 條之 1 及第 31 條規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文為暫時處分。【7】

(四) 聲請人四【8】

聲請人四為行使職權，認職權行使法第 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 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，並聲請就上開條文為暫時處分。【9】

二、審查程序【10】

經查，聲請人二至四聲請暫時處分之標的，均屬聲請人一聲請暫時處分標的之一部，本庭爰依憲法訴訟法第 24 條第 1 項前段規定，合併審理聲請人一至四關於暫時處分之聲請，並合併作成本裁定。又，本件聲請標的涉及立法院職權行使法，本庭爰指定立法院為上開聲請案相關機關，並於 113 年 7 月 10 日行準備程序，聽取聲請人及指定相關機關到庭陳述意見。【11】

三、審查依據【12】

按聲請案件繫屬中，憲法法庭為避免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，而無其他手段可資防免時，得依聲請或依職權，就案件相關法規範之適用，為暫時處分之裁定，憲法訴訟法第 43 條第 1 項定有明文。是聲請案件繫屬中，如因案件相關法規範之適用，可能對憲法所保障之權利或公益造成難以回復之重大損害，且對損害之防止有急迫必要性，除為暫時處分外，別無其他手段可資防免損害之發生時，本

庭經權衡作成暫時處分之利弊，於利大於弊時，即得依聲請或依職權，作成暫時處分，以定暫時狀態（司法院釋字第 585 號及第 599 號解釋意旨參照）。於權衡作成暫時處分之利弊得失時，本庭將特別考量如作成暫時處分，日後本案聲請無理由時之不利益，與不作成暫時處分，日後本案聲請有理由時之不利益，及兩者對憲法所保障之權利或公益所造成之危害程度。【13】

四、本庭之審查【14】

（一）審查原則【15】

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。【16】

又，憲法法治國原則與民主原則並為我國自由民主憲政秩序之脊梁。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。

【17】

鑑於具上開違憲疑義之法律規定一旦施行，即可能造成相關憲法機關憲法上職權、功能與權限範圍之位移，或國家權力與人民基本權利間之憲法關係之改變，因而可能危害憲法法治國原則、權力分立原則與責任政治要求之實現，甚至動搖自由民主憲政秩序之根基，使之蒙受難以回復之重大損害，是聲請暫時處分之標的涉及上開違憲疑義者，即有必要進一步衡酌是否唯有作成暫時處分，暫停該法規範之適用，始得有效避免發生上開難以回復之重大損害，及作成暫時處分與否之利弊。【18】

（二）聽取總統國情報告部分：職權行使法第 15 條之 4 【19】

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。【20】

於此情形下，總統一旦至立法院為國情報告，恐將引發總統是否須履行本條文所課義務之憲政疑義，甚至引發朝野激烈對立與衝突，民主憲政運作之極重要公益將因此遭受難以回復之重大損害。鑑於總統於立法院集會期間，客觀上均有至立法院為國情報告之可能，而上開重大損害係肇因於本條文之適用，是為避免其發生，自有作成暫時處分，暫停本條文之適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。又，本庭如作成暫時處分，暫停本條文之適用，除可避免上開憲政疑義與衝突外，亦可維護總統至立法院為國情報告，立法院聽取總統國情報告，即總統與立法院各自依憲法增修條文規定，行使憲法上職權之機會。反之，如不作成暫時處分，則總統至立法院為國情報告時，即可能引發激烈憲政衝突，致民主憲政運作蒙受難以回復之重大損害。況本條文係修正前所無之新規定，如暫停適用，亦僅延後其開始適用之時點，不致影響其規範內涵與效力，日後就本條文所為法規範憲法審查之聲請，經本案判決為無理由，本條文仍可恢復適用。兩相權衡，作成暫時處分顯然利大於弊。【21】

綜上，職權行使法第 15 條之 4 規定應暫停適用。【22】

（三）聽取報告與質詢部分：職權行使法第 25 條【23】

本條文就立法委員對行政院院長及所屬各部會首長質詢權之行使，明文規定不得反質詢；且被質詢人除有第 2 項所列事由並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或其他藐視國會之行為；被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席；被質詢人違反上述規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復；被質詢人仍違反者，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，即得對被質詢人裁處罰鍰，並限期改正，逾期仍不改正者，

尚得按次連續裁處罰鍰；違反上開規定之政府人員，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。另亦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。【24】

整體而言，本條各項規定，係就立法委員對行政院院長及所屬各部會首長，行使憲法增修條文第3條第2項第1款所定質詢之權時，對被質詢人課予各種義務及相應法律效果之規定，是本條各項規定間具有體系上之密切關連性，於考量是否暫停其適用時，應為整體觀察。【25】

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。【26】

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。【27】

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。【28】

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。【29】

鑑於立法委員開會時，即得向行政院院長及所屬各部會首長行使質詢之權，而有本條規定之適用，然本條規定既存有上述重大違憲疑義，若遽予適用，勢將引發立法院與行政院間之憲政衝突，甚至形成憲政僵局，不利民主憲政之有效運作，從而對憲法權力分立、責任政治原則等極重要公益造成難以回復之重大損害。反之，如本條規定暫停適用，則立法委員依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定所享有向行政院院長及所屬各部會首長質詢之權，仍得行使；立法院亦得依釋字 325 及 729 等解釋之意旨，對相關機關行使參考資料獲取權及文件調閱權。整體而言，立法院相關憲法職權之行使，並不因本條規定暫停適用而受到阻礙。

【30】

綜上，為避免因本條規定之適用，致上述各種重大公益遭受難以回復之重大損害，有暫停其適用之急迫必要性與手段上之無可替代性。經權衡本條規定暫停適用之利弊關係，顯然利大於弊，是職權行使法第 25 條規定應暫停適用。於本條規定暫停適用期間，其修正前之原條文得暫予適用。【31】

（四）人事同意權之行使部分：職權行使法第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項、第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項【32】

上開規定就立法院對總統依憲法相關規定、總統或行政院院長依相關法律規定提名之人選，行使人事同意權之審查程序，課予被提名人下列義務：1. 於提出書面答復及相關資料時，除有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由外，應「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」；2. 於審查程序列席說明與答詢前，除有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並當場釋明外，「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」；被提名人拒絕依相關規定答復問題、提出相關資料、提出結文或具結者，委員會應不予審查並報告院會。此外，被提名人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」，委員會除應不予審查並報告院會外，經院會決議，尚得對之裁處罰鍰。

【33】

上開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，足使該等公益

蒙受難以回復之重大損害。鑑於上開考試院、司法院等憲法機關及國家通訊傳播委員會等人事提名與同意程序進行在即，而上開規定如逕予適用，勢將立即影響行使人事提名權、同意權與該人事所屬憲法機關相互間之權限關係，對上開攸關憲法機關或特定行政機關之適時組成及其有效運作等憲法上特別重要公益，極可能造成難以回復之重大損害，有暫停其適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。【34】

此外，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，致可能蒙受難以回復之重大損害。上開規定就被提名人相關憲法上權利之限制既存有違憲疑義，為避免被提名人受憲法所保障權利遭受難以回復之重大損害，亦有暫停其適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。另一方面，上開規定暫停適用下，立法院為行使其人事同意權，仍得依相關規定與程序，獲取審查必要之資訊，其人事同意權之行使並不致受到妨礙。【35】

綜上，經權衡就上開規定予以暫停適用之利弊，顯然利大於弊，是職權行使法第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項、第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項規定，應暫停適用。【36】

（五）調查權之行使部分：職權行使法第 45 條、第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條、第 48 條第 2 項及第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會與調查專案小組部分【37】

上開規定均涉及立法院調查權與文件調閱權之行使。查立法

院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，惟其所得調查之對象或事項等，應受憲法權力分立與制衡原則之限制，業經司法院釋字第 585 號解釋（下稱釋字 585）釋示。上開解釋就立法院行使調查權之組成方式、範圍、方法、對象、程序與強制手段等事項，明確指出下列原則：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；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。【38】

此外，前已述及，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（釋字 729 解釋意旨參照）。【39】

上述 3 則有關立法院參考資料獲取權、文件調閱權與調查權之解釋要旨，應為判斷本庭就上開規定是否有作成暫時處分必要之重要參考，以下分述之。【40】

1. 職權行使法第 45 條【41】

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。【42】

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。【43】

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。【44】

綜上，本條規定與釋字 325、585 及 729 之相關解釋意旨，自形式上觀之，均存有差異，而有違憲疑義。【45】

2. 職權行使法第 46 條之 2 第 3 項【46】

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。【47】

3. 職權行使法第 47 條【48】

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。【49】

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抵觸釋字 325、585 及 729 解釋意旨之違憲疑義。【50】

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。【51】

4. 職權行使法第 48 條第 2 項【52】

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。【53】

5. 小結【54】

上開有關立法院調查權行使，包括要求提供資料、調閱文件及命相關人員為證言與接受詢問等之規定，均為立法院在未有憲法明文下，於規範自身職權行使之法律中所創設。僅以此而言，該等規定對憲法權力分立制度之具體展現及對其他憲法機關職權之具體行使與功能之發揮，即已造成相當程度之衝擊；其形式上與釋字 325、585 及 729 之解釋意旨明顯存有差異所生之違憲疑義，則可能進一步引發立法院與其他憲法機關間之權限與功能分配、憲法職權行使之競合等憲法權力分立與制衡之憲政爭議，對憲法權力分立原則下之憲政運作，影響甚鉅。【55】

因此，上開規定如於其違憲疑慮經本案判決排除前，即遽予適用，則該等規定將成為各憲法機關參與憲政實際運作所必須遵循之具體法律依據，然其中就立法院行使調查權所擬調查事項，是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇而得不受調查，發生爭議時，並未有配合調查權行使之特殊需求而設之紛爭解決機制，相關憲法機關間就此所生憲政爭議，足以嚴重干擾憲政運作，危害自由民主憲政秩序。此外，上開規定一經施行，其

所設定之有違憲疑義之憲法權力關係，也將劇烈衝擊憲法自由民主憲政秩序之意義與內涵。日後一旦聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為有理由，則已發生並存續之違憲憲政實際運作，及其對自由民主憲政秩序之傷害，乃至已發生之朝野對立等實際憲政衝突，均無從溯及排除而回復既往狀態，其對憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序所造成之重大損害，往往也難以消弭。【56】

又上開規定如未暫停適用，而相關義務人依調查委員會或調查專案小組之要求，被迫履行義務，則相關文件、資料、檔案、證言與陳述內容等所包括之重要資訊或秘密，一旦被迫提供或揭露，往往如覆水難收，對義務人受憲法保障之相關權利，如隱私權、資訊隱私權、保障營業秘密之財產權及不表意自由等，亦將造成不可逆之損害，幾無回復原狀之可能。尤有甚者，如義務人為政府機關或部隊時，其被要求提供之文件、資料或檔案極有可能涉及國家安全機密事項，該等資訊一經被迫揭露，更無回收之可能，對國家安全等極重要公益之影響甚鉅。如日後聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為有理由，相關課予義務之規定違憲時，國家安全等極重要公益，或義務人因其相關憲法上權利遭受限制所生之損害，均屬重大且難以回復。【57】

反之，如暫停上開規定之適用，即可及時有效避免自由民主憲政秩序下之權力分立原則與國家安全之維護等極重要公益，及憲法所保障之相關權利，遭受上述難以回復之重大損害。此外，以暫時處分命暫停上開規定之適用者，僅延後上開規定適用之時點，並未改變其規範內容；嗣後如聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為無理由時，上開規定即當然恢復適用，其規範效力毫不受影響。況上開規定乃有關立法院調查權行使之新規

定，暫停其適用之結果，應不致對立法院相關憲法上職權之行使造成窒礙難行之影響。【58】

綜上，為避免上開規定一經適用，致自由民主憲政秩序下之權力分立原則與國家安全等極重要公益，及人民受憲法所保障之相關權利，蒙受難以回復之重大損害，有暫停其適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。經權衡是否暫停上開規定之適用之利弊得失，及日後本案聲請有無理由之影響，整體而言，可認暫停適用上開規定之利益，遠大於不暫停適用之利益，是職權行使法第 45 條、第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條及第 48 條第 2 項規定，應暫停適用。又，職權行使法第 45 條既暫停適用，職權行使法第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會與調查專案小組部分，亦應一併暫停適用。【59】

於上開條文暫停適用期間，其修正前之職權行使法第 45 條及第 47 條規定得暫予適用。【60】

（六）聽證會之舉行部分：職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項、第 5 項及第 6 項【61】

上開規定明定應邀出席聽證會之人員，非有正當理由，不得拒絕出席；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，予以裁處罰鍰，並得連續處罰；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；出席聽證會之社會上有關係人員為證言時，為虛偽陳述者，則得經立法院院會決議，對之裁處罰鍰。依此，上開規定課予受邀出席聽證會之人員，負有出席、表達意見、提供證言、提供資料及不得為虛偽陳述等積極作為義務，違者即可能遭裁處罰鍰或依法追訴其刑責。【62】

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。【63】

又，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。【64】

另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。【65】

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。

【66】

至職權行使法第 59 條之 5 第 4 項規定，其規範意旨與同法第 25 條第 8 項規定相當，亦存有相同之違憲疑義，於此不贅。

【67】

上開規定既均存有違反憲法權力分立原則與干預相關人民憲法上權利等違憲疑義，如於本件聲請案之本案判決排除其違憲疑慮前，即遽予適用，則其中涉及立法院是否逾越其憲法職權分際，而違反憲法權力分立原則部分之疑義，將對憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序之意義與內涵造成劇烈衝擊；日後即便聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為有理由，已發生並存續之違憲憲政實際運作及其所致之憲政衝突等，均無從溯及排除而回復法律適用前之法秩序狀態，憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序所蒙受之重大損害亦難以回復。此外，對受邀出席人員，尤其是不具公職身分之社會人士而言，將因上開規定所課予之強行性義務，而有被迫違反自身意願出席聽證會、表達意見、提供證言與資料之極大風險，亦足以對其憲法上權利造成無可回復之重大損害。【68】

反之，如暫停上開規定之適用，除可及時有效避免自由民主憲政秩序下之權力分立原則等極重要公益，及人民受憲法保障之相關權利，遭受上述難以回復之重大損害外，本庭以暫時處分暫停上開規定之適用，實僅延後上開規定適用之時點，並未改變其規範內容。嗣後如聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為無理由時，上開規定即當然恢復適用，其規範效力毫不受影響。況上開規定暫停適用期間，立法院各委員會仍得依職權行使法中

未暫停適用之相關規定，舉行聽證會，尚不致對立法院相關憲法職權之行使，造成窒礙難行之影響。【69】

綜上，鑑於上開規定之違憲疑義，如不暫停適用，足使憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序等極重要公益，及人民受憲法保障之相關權利，蒙受難以回復之重大損害，有暫停適用上開規定之迫切必要性與手段上之無可替代性。且經權衡暫停適用上開規定之利弊影響，顯然利大於弊，是職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項、第 5 項及第 6 項規定，應暫停適用。【70】

（七）刑法第 141 條之 1 規定部分【71】

本條明定：「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。」係刑法中首度以公務員於立法院聽證或受質詢時之表意行為，作為犯罪行為予以處罰之規定；究其規範脈絡，應係配合職權行使法第 25 條第 2 項、第 9 項及第 59 條之 5 第 5 項規定所為刑罰規定。是本犯罪之構成，應以上開規定對相關政府官員所課予之陳述義務為前提。考量上開刑罰前提所在之規定均已暫停適用，本條刑罰規定如不暫停適用，則因任何人均得為犯罪之告發，檢察機關即應依法處理，從而被告發人將因本條規定而受犯罪追訴，致蒙受難以回復之程序性重大不利益。是刑法第 141 條之 1 規定應一併暫停適用。【72】

（八）職權行使法其餘規定，經核尚無暫停適用之迫切必要性，

此部分暫時處分之聲請應予駁回。【73】

五、據上論結，本庭爰依憲法訴訟法第 43 條第 1 項規定，裁定如下主文。【74】

六、本件暫時處分裁定，有憲法訴訟法第 43 條第 4 項規定之情

形時，失其效力，附此敘明。【75】

中 華 民 國 113 年 7 月 19 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 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

大法官就主文所採立場如下表所示：

主 文 項 次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第一項關於立法院職權行使法第25條第5項、第6項、第7項、第30條之1第2項、第48條第2項及刑法第141條之1規定部分	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	張大法官瓊文、蔡大法官彩貞
第一項其餘條文部分	全體大法官	無
第二項	全體大法官	無
第三項	全體大法官	無

【意見書】

部分不同意見書：蔡大法官彩貞提出，張大法官瓊文加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 劉育君

中 華 民 國 113 年 7 月 19 日

附表一：聲請人一姓名及住居所

編號	聲請人	住址
1	柯建銘	
2	王世堅	
3	王定宇	
4	王美惠	
5	伍麗華 Saidhai · Tahovecahe	
6	何欣純	
7	吳沛憶	
8	吳秉叡	
9	吳思瑤	
10	吳琪銘	
11	李坤城	
12	李昆澤	
13	李柏毅	
14	沈伯洋	
15	沈發惠	
16	林月琴	
17	林宜瑾	
18	林岱樺	
19	林俊憲	
20	林淑芬	
21	林楚茵	
22	邱志偉	
23	邱議瑩	
24	洪申翰	
25	范雲	
26	徐富癸	
27	張宏陸	
28	張雅琳	
29	莊瑞雄	
30	許智傑	
31	郭昱晴	
32	郭國文	
33	陳秀寶	
34	陳亭妃	
35	陳俊宇	
36	陳冠廷	
37	陳素月	
38	陳培瑜	
39	陳瑩	
40	黃秀芳	
41	黃捷	

編號	聲請人	住址
42	楊曜	
43	劉建國	
44	蔡其昌	
45	蔡易餘	
46	賴惠員	
47	賴瑞隆	
48	鍾佳濱	
49	羅美玲	
50	蘇巧慧	
51	王正旭	

附表二：主文第一項應暫時停止適用條文一覽表

立法院職權行使法	
條次	條文內容
第 15 條之 4	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>第 3 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。</p>
第 25 條	<p>第 1 項 質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>第 7 項 前二項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送</p>

	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>第 9 項 政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追究其刑事責任。</p>
第 29 條之 1	<p>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。</p>
第 30 條	<p>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。</p>
第 30 條之 1	<p>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。</p> <p>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。</p>
第 45 條	<p>第 1 項 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</p>

	<p>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。</p> <p>第 2 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。</p> <p>第 3 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。</p>
第 46 條之 2	<p>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。</p>
第 47 條	<p>第 1 項 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。</p> <p>第 2 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。</p> <p>第 3 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。</p>
第 48 條	<p>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。</p>

第 59 條之 1	第 1 項關於調查委員會、調查專案小組部分
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。
第 59 條之 5	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。 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。 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。 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。
刑法	
第 141 條之 1	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，處一年以下有期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金。

憲法法庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定

部分不同意見書

蔡彩貞大法官提出

張瓊文大法官加入

本裁定主文第一項關於立法院職權行使法（下稱職權行使法）第 25 條第 5 項、第 6 項、第 7 項，第 30 條之 1 第 2 項，第 48 條第 2 項（下併稱系爭罰鍰規定），與刑法第 141 條之 1（下稱系爭刑罰規定）等規定暫時停止適用部分，本席礙難贊同，爰提出部分不同意見書

- 一、 憲法法庭就繫屬中之聲請案件，為避免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，而無其他手段可資防免時，得依憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 43 條第 1 項，就法規範之適用，為暫時處分之裁定。就法規範憲法審查而言，此固係憲法審查為落實其維護客觀法秩序功能所不可或缺之機制，然因容許僅作初步的權衡就發生排除代表民意之立法機關所制定法律之效果而涉及反多數決問題¹，本需慎用；尤以國家機關、立法委員聲請者為甚，蓋此類案件非如人民聲請案件須先經依法定程序用盡審級救濟程序，並無經司法裁判確認之具體事實足資憑據，審查標的之法規範若為甫公告施行之法規範，實際運作將產生之效果亦尚待觀察，其暫時處分必要性之審查，更應嚴謹，俾善用並妥適分配憲法法庭有限資源。
- 二、 依上揭規定，暫時處分係憲法法庭宣告法規範違憲之實體判決前，藉以防免因法規範適用造成損害之手段，故核發處分之前提

¹ 意識到此等問題，可參考：蘇永欽，司法院大法官審理案件法修正芻議（上），月旦法學雜誌，156 期，頁 182-183（2008 年）。

中，所稱難以回復之重大損害，應係指自「憲法法庭作成暫時處分裁定」時起至「憲法審查之實體判決公告」時之期間內所發生立即、重大、明顯之損害，於憲法法庭為違憲之實體判決後，仍難以回復者；另處分之核發尚須具備「有急迫必要性，而無其他手段可資防免」之要件，意即該難以回復之重大損害須有即時處理、防阻之急迫情形，且暫時處分為解其燃眉之急有效並唯一之手段。再依司法院釋字第 585、599 號解釋意旨，暫時處分之宣告，須經權衡作成暫時處分之利益顯然大於不利益時，始得作成暫時處分以定暫時狀態；易言之，應就爭議法規範作成暫時處分之利弊得失兩相權衡，綜合判斷²。

三、系爭罰鍰規定所涉損害，均非難以回復且重大者，無暫時停止適用之必要

- (一) 罰鍰處分對受處分人而言，雖屬財產權上之不利益，然除罰鍰數額龐大，致影響受處分人生存或一般正常生活之例外情形，原則上，並非不能透過金錢賠償之方式予以回復。系爭罰鍰規定均未涉及處分前提要件違反職權行使法義務之內容而純屬處罰效果之規定，且自此等規定對違反義務者科處罰鍰之具體數額觀之，客觀上亦尚不致影響受處分人生存或一般正常生活，對受處分人造成之不利益，即非屬「難以回復」之損害；況職權行使法關於此等罰鍰之處罰，亦定有得經由行政訴訟之司法程序循求救濟之明文，是此等處罰造成之損害亦非「具有急迫必要性，而無其他手段可資防免」；又系爭罰鍰規定中職權行使法第 25 條第 7 項，即係關於受罰鍰處分者就其所受處分得提起行政訴訟尋求

² 關於此等標準之整理與討論，可參考：陳愛娥，司法院大法官作成暫時處分的要件與其運用－簡評司法院大法官釋字第 599 號解釋，台灣本土法學雜誌，73 期，頁 191-194（2005 年）。關於美國聯邦最高法院關於發布禁制令之部分，另可參考：湯德宗，大法官得否命「暫時停止適用」法律？－真調會條例釋憲案鑑定意見書（一），月旦法學雜誌，117 期，頁 11-14（2005 年）。黃昭元，真調會條例釋憲案鑑定意見－急速處分部分，月旦法學雜誌，117 期，頁 24-32（2005 年）。

救濟之規範，係維護受處分人權益之規定。是此部分規定均與得宣告暫時處分之要件不相符合。

- (二) 職權行使法第 25 條第 5 項、第 6 項之罰鍰，係以被質詢人經主席依同條第 4 項規定所為之制止、命令、要求後仍違反答覆義務，為其處分要件；同法第 30 條之 1 第 2 項規定之罰鍰，係以被提名人違反同法第 29 條之 1 第 3 項或第 30 條第 3 項規定為其處分要件；同法第 48 條第 2 項規定關於對被調閱文件等之法人、團體或社會上有關係人員部分之罰鍰，係以被調閱人違反同法第 47 條之提供義務為其處分要件。而上開關於處分前提要件之規定均經本裁定宣告暫時停止適用，各該純屬處罰效果之處分規定已無適用之可能，其規範功能因此空洞化，自無造成「難以回復之重大損害」可言。

四、 宣告系爭刑罰規定暫時停止適用之利益非顯然大於不利益，不符合宣告暫時處分之要件

- (一) 多數意見認為被告發人因系爭刑罰規定而受犯罪訴追，致蒙受難以回復之程序性重大不利益，屬憲訴法第 43 條所指「難以回復之重大損害」，並執為宣告系爭刑罰規定暫時停止適用之理由。惟按對法規範宣告暫時處分所欲防止之損害，非僅限於對人民基本權利之侵害，尚包括對憲法基本原則及其他重大公益所造成之損害（司法院釋字第 599 號解釋意旨參照）。查系爭刑罰規定所處罰公務員於立法院聽證或質詢時為虛偽陳述之行為，雖為職權行使法第 25 條第 9 項及第 59 條之 5 第 5 項等規定所禁止並明文應依法訴追，然各該職權行使法之規定，俱經本裁定宣告暫時停止適用，此等行為是否仍將遭告發、追訴及其數量多寡，猶待審慎評估，故倘就系爭刑罰規定作成暫時處分，嗣後該

規定若經本案判決宣告違憲，是否有致使受告發人因而免於遭受不必要訟累之利益，尚非無疑；縱如多數意見，確有防止受告發人訟累之利益，然其同時亦無異昭告凡違憲審查之聲請涉及法規者，均得以防止訟累為由，經法院於本案判決前就爭議之法規範先行作成暫時處分，不僅予聲請人藉此遂其阻止法規施行、拖延相關裁判之執行等目的之機會，造成制度之濫用，並將產生舉如加重司法負荷、影響司法資源合理分配等之骨牌效應，對公益亦造成損害之不利益卻可預見，此伴隨而來之不利益顯然大於上開宣告暫時處分所預設之利益。

- (二) 權衡上開宣告與不宣告暫時處分之種種利益與不利益，尚難認為系爭刑罰規定暫時停止適用之利益確大於不利益，是本席認為系爭刑罰規定亦不應予暫時停止適用。