

憲法法庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定摘要

說明：本摘要係由憲法法庭書記廳依裁定主文及理由摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成本裁定的一部分。

聲請人 立法委員柯建銘等 51 人

行政院

總統賴清德

監察院

裁定公告日期：113 年 7 月 19 日

案由：

上列聲請人就其聲請法規範憲法審查案件，聲請暫時處分。

裁定主文

1. 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。
2. 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。

3. 其餘暫時處分之聲請駁回。

裁定理由要旨

一、 審查依據

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，經權衡作成暫時處分之利弊，於利大於弊時，憲法法庭即得依聲請或依職權，作成暫時處分，以定暫時狀態（憲法訴訟法第 43 條第 1 項、司法院釋字第 585 及 599 號解釋參照）。於權衡作成暫時處分之利弊得失時，憲法法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。

二、 審查原則

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。立法院職權行使法（下稱職權行使法）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，甚至改變憲法權力結構，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。

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。

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。

三、本裁定諭知暫停適用之條文

(一) 職權行使法第 15 條之 4 (聽取總統國情報告部分)

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，因而產生其規定是否逾越立法院職權分際而有違反憲法權力分立原則之違憲疑義。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。

(二) 職權行使法第 25 條 (聽取報告與質詢部分)

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。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，將上開憲法增修條文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，非無違反憲法責任政治原則之疑慮，並有破壞憲法機關間平等相維之憲法精神之虞。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，有暫停其適用之急迫必要性與手段上之無可替代性。而於本條規定暫停適用期間，其修正前之原條文得暫予適用。

又本條規定暫停適用，立法委員依上開憲法增修條文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；立法院亦得依釋字第 325、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。

- (三) 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（人事同意權之行使部分）

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。

又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。

(四) 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 (調查權之行使部分)

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。其在形式上與釋字第 325、585 及 729 號等解釋意旨存有差異，所生違憲疑義可能會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。

日後一旦本案就上開規定之法規範憲法審查聲請認為有理由，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錯誤意涵，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。且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，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。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。而職權行使法第 45 條既暫停適用，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。

又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。而於上開規定暫停適用期間，修正前之職權行使法第 45 條及第 47 條規定得暫予適用。

(五) 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（聽證會之舉行部分）

上開規定適用於「社會上有關係人員」部分，於委員會舉行聽證會時，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，是否逾越憲法第 67 條第 2 項規定之規範意涵，已非無疑。且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，及發生爭議時之紛爭解決機制等之規定，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，存有違憲疑義。

上開規定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，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，將直接以上開規定之內容，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認

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。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。

又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。

(六) 刑法第 141 條之 1 規定部分（藐視國會罪部分）

本條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。

四、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。

五、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（按：聲請案件業經裁判、裁定後已逾六個月，或因情事變更或其他特殊原因，經憲法法庭評決裁定撤銷），失其效力。

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、蔡大法官炯燉、 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

蔡大法官彩貞提出部分不同意見書，張大法官瓊文加入。