

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

抵觸憲法。

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』。」¹「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)¹，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

¹ 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。

The Political Question Doctrine: An Introduction (Part 1) June 14, 2022,
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10756>

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，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抵觸憲法。

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²。

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³。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

² 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，得科以新臺幣 3 萬元以下之罰鍰，並得拘提之；再傳不到者，亦同。」

³ 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。」

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，均無牴觸憲法。

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。

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牴觸憲法之問題。

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謂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，不生抵觸憲法保障人身自由之意旨，應屬合憲，析述如下。

一、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。

二、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。

三、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⁴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⁵之程序要求。此後，美國參議院與眾議

⁴ Christoffel v. United States, 338 U.S. 84 (1949)

⁵ 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).

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。

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

- (1) 應與證人之職務相關且為其閱歷見聞所決定或所知者。
- (2) 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」⁶，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。

(3) 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，

⁶ 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。」

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⁷

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。

⁷ 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.