

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

尤伯祥大法官提出

黃昭元大法官加入除貳、一及四、五部分外

謝銘洋大法官加入壹部分

目 錄

壹、本案之立法表決程序牴觸憲法上之公開透明原則，已達喪失程序正當性之程度，堪認未經憲法第 63 條要求之正當議決程序，以致欠缺法律成立之基本要件，屬明顯重大瑕疵。本席因此未能贊同判決主文第 1 項，爰提出不同意見如下：.....	2
貳、除立法程序外，就多數意見關於各該規定之實體審查結論，提出部分協同及部分不同意見：.....	7
一、就職權行使法關於聽取總統國情報告部分，提出部分不同意見及協同意見：.....	8
二、職權行使法關於質詢部分，本席贊同多數意見之審查結論所持理由，與多數意見得其結論之理由略有不同，並認為多數意見有可予補充之處，爰提出協同意見如下：.....	19
三、就職權行使法關於人事同意權之行使部分，提出部分不同意見如下：.....	21
四、就職權行使法關於調查權之行使部分，提出部分不同意見如下：.....	26
五、職權行使第 9 章之 1 全部違憲，爰基此就本章受理之各該條文提出部分協同及部分不同意見：.....	34
六、就刑法第 141 條之 1 之審查，提出協同意見如下：.....	40

本席就本判決之大部分結論及理由，均敬表贊同。惟，由於可預見本號判決對我國之憲政運作將產生深遠影響，為利憲政學理之思辯以及未來憲政之發展，有必要就本判決中本席不能贊同及認為尚有未盡之部分，提出部分協同及部分不同意見如下：

壹、本案之立法表決程序牴觸憲法上之公開透明原則，已達喪失程序正當性之程度，堪認未經憲法第 63 條要求之正當議決程序，以致欠缺法律成立之基本要件，屬明顯重大瑕疵。本席因此未能贊同判決主文第 1 項，爰提出不同意見如下：

- 一、聲請人一、二及三均主張中華民國 113 年 5 月 28 日三讀通過修正、增訂之立法院職權行使法（下稱職權行使法）部分條文及刑法第 141 條之 1 之立法程序各階段均欠缺實質討論，未議而決，議會審議民主淪為多數暴力，剝奪少數立法委員發言、辯論之機會，致整體立法程序已達具有明顯重大瑕疵之程度，應屬違憲。
- 二、就此項主張，多數意見雖肯認依立法院相關院會紀錄與議事錄之記載，上開條文之立法程序存有實質討論時間極其有限、第二讀會進行時議場常常處於一片混亂、第二讀會及第三讀會均採單向之贊成者舉手表決而違反立法院議事規則第 36 條第 1 項等瑕疵，惟基於委員會審查階段曾就系爭增修條文所涉主要議題，邀請相關機關表示意見並曾召開公聽會聽取各界意見，第二讀會程序形式上仍有歷時甚短之廣泛討論與逐條討論過程，各條文之議決亦採舉手表決方式而足使人民辨識各立法委員之表決意向等理由，多數意見認定本次立法程序整

體而言並未完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，上開立法程序瑕疵尚未達明顯重大之程度。

三、本席雖基於立法過程係國會內部之政治行為，所踐行之程序是否臻於充分溝通與討論之程度，其實是政治問題，難有可操作之客觀審查標準，因而認為在這個問題上應高度尊重國會自律，進而贊同多數意見認為立法程序是否適當遵循討論原則，首先應由人民以選舉、罷免等程序進行監督與問責，憲法法庭不應逕行介入審查之見解，但基於以下理由，本席認為本次立法程序之瑕疵已達明顯重大之程度，因而無法贊同多數意見：

(一) 為利於對立法委員及其所屬政黨之民主問責，立法院行使憲法第 63 條所定職權時，其議決程序應遵守公開透明原則：

1. 國家之主權屬於國民全體，政府——無論是行政、立法或司法部門——均係受人民付託（授權）而行使公權力，必須依民主原則所要求之方式取得人民的付託。故，受人民付託而行使國家權力之官員是受託人，而人民則是委託人。雖然理論上受託人必須為委託人之最佳利益行事，但現實中由於受託人自己的利益與委託人未必一致、受託人對於委託人享有資訊優勢等因素，因此受託人將自己或第三人的利益放在委託人的利益之前，或明或暗地背叛委託人的道德風險，永遠存在，此即代理困境（agency dilemma）。所有委託關係都存在代理困境，在委託人缺乏有效監督受託人之工具的情況下，受託人背叛委託人的道德風險尤其容易實現。例如在公司董事會與股東、監護人與受監護人之委託關係，都不難找到這種道德風險夢魘成真

的真實案例。

2. 民選官員——無論是行政首長或民意代表——即使是依民主程序取得人民之付託，但受託官員自己的利益與人民之利益不一致、相對於人民享有資訊優勢等觸發代理困境的誘因，同樣存在，因此民選官員自然也會有行使權力違背人民利益的道德風險。憲法上的權力分立原則及公開透明原則，可謂是為了解決代理困境而存在。具體而言，權力分立原則令受人民付託的政府部門相互監督制衡，以解決人民因勢單力孤、監督所需成本過高等因素而難以隨時監督受託官員的困境；要求權力行使過程必須公開透明，則用以排除人民因資訊劣勢而難以對受託官員進行民主問責的障礙。司法院（下略）釋字第 499 號解釋指出，國民主權之行使，表現於憲政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎，即係此旨（釋字第 499 號解釋理由書第 5 段參照）。
3. 立法委員雖係由人民選舉產生，本於自由委任之原理，為全民的利益，代表人民行使立法權，但代理困境同樣存在於作為受託人之立法委員身上。為避免上述道德風險在立法權行使的過程中實現，不僅立法院制定之法律內容，而且制定法律之過程，均應遵守憲法上權力分立原則及公開透明原則。上開釋字第 499 號解釋意旨，雖係就修憲程序所為，但行使修憲權之國民大會代表係受人民付託行使修憲權，立法委員則係受人民付託行使立法權，就行使職權之際均存在代理困境之道德風險而言，二者並無不同，從而立法院

行使憲法第 63 條所定職權時，同樣應遵循釋字第 499 號解釋所揭公開透明原則，其議決程序始稱正當。

- (二) 若立法院之議決程序違反公開透明原則之程度，已達喪失對立法委員及其所屬政黨進行民主問責之可能性，則堪認立法程序之瑕疵已臻明顯重大：

藉由立法過程之公開透明，立法委員及其所屬政黨對人民負責，人民可經由罷免或改選程序追究其政治責任。從而，雖然議事規範如何踐行係國會國會自律事項（釋字第 342 號解釋理由書第 1 段參照），惟，苟立法程序違反公開透明原則之程度，已達喪失對立法委員及其所屬政黨進行民主問責可能性之程度，則公開透明原則欲防免代理困境所滋道德風險之功能盡失，進而國會中的立法委員盡可在不透明、不受問責的保護傘下，不以全民福祉為念，反而利用多數決為所欲為，制定任何侵害人民權利、篡奪其他憲法機關權力之違憲法律，最終甚至毀滅整部憲法。故，立法程序違反公開透明原則之程度，若已達使人民無法對立法委員及所屬政黨進行民主問責之程度，則堪認喪失立法程序之正當性，瑕疵已臻明顯重大，以致欠缺法律成立之基本要件。

- (三) 本次立法之表決程序，採單向、無記名之贊成者舉手表決，違反公開透明原則之程度，已達喪失對立法委員及其所屬政黨進行民主問責之可能性，堪認屬明顯重大之瑕疵：

1. 所謂立法委員及其所屬政黨得藉由立法過程之公開透明對人民負責，其意義不僅是指人民須能辨識進而問責於表決結果之多數立法委員而已。民主問責與政治責任歸屬的釐清，是一體兩面，正、反雙方自然必

須俱呈，人民在經由罷免或改選程序追究政治責任時，始能正確判斷特定立委及政黨應否負責及所應負責之程度。因此，議案表決結果之多數立法委員與反對之少數立法委員，其立場及表決權之行使均應依公開透明原則，使人民得以明確辨識。國會中的少數同樣也受到人民的委任，也代表了民意，立法程序不僅必須保障少數立法委員之發言，也必須確保其就發言及表決對人民負責之可能性。就此而言，無論是表決結果之多數或少數立法委員，在公開透明原則下，都有為釐清政治責任歸屬而使其表決權之行使對外顯名之需求。對於表決時之多數而言，這項需求的滿足不是問題，因此必須考量的是如何保護表決時之少數的顯名需求。議案越具爭議性，這項需求的保護越迫切。準此，為確保對於立法委員之問責可能性，並使表決之少數得免於為多數負責，應認立法院於行使議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、行政院移請覆議案、對行政院院長之不信任案、總統、副總統彈劾案等憲法所定職權時，出席委員若有記名表決之提議，主席即應高度尊重，除確有無法記名之不可抗力事由外，應依提議採取記名表決，並嚴格遵守立法院議事規則第 36 條第 1 項：「表決，應就可否兩方依次行之。」及第 53 條第 11 款：「議事錄應記載下列事項：十一、表決方法及可否之數。」等規定。議案越具爭議性，則採無記名、單向表決而引起的爭議也越大，因而違反公開透明原則之瑕疵越可能臻於明顯重大之程度。

2. 本次立法程序之第二讀會及第三讀會各條文之議決，

雖然少數黨立委提案要求以點名方法記名表決，惟經在場立法委員就表決方法以舉手方法表決後，多數立法委員仍決議採單向之贊成者舉手表決方式，不僅贊成者與反對者均未顯名於議事錄，致贊成者因隱名而有機會逃避外界反對民意之批判，反對者則因無從藉投票乃至顯名於議事錄顯示其反對之意思，而有可能遭外界反對質疑其委棄依民意投票之責任。因此，本案違反立法院議事規則第 36 條第 1 項及第 53 條第 11 款之情節，堪認已達使人民無法對立法委員及所屬政黨進行民主問責之程度，立法程序之正當性因而喪失，立法程序之瑕疵可謂明顯重大，以致欠缺法律成立之基本要件。

(四) 多數意見認為未違公開透明原則之理由，本席無法贊同：

多數意見認為各條文之議決所採舉手表決方式，非屬完全匿名之無記名表決，人民仍得依各黨團之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。惟，多數意見之見解，無異認為受人民付託之立法委員可以不問民意，只問黨意，僅此本席即已難贊同。況，人民各自士農工商，平常忙於營生，刊登於立法院公報之議事錄是民眾瞭解議事過程與表決結果，進而進行民主問責之最便利工具，豈能捨議事錄不問，反而期待民眾透過線上實況轉播之舉手表決畫面瞭解每個立法委員之表決權行使？就此而言，於議事錄沒有顯名記載之情況下，謂舉手表決並非完全匿名之無記名表決的說法，實屬牽強。

貳、除立法程序外，就多數意見關於各該規定之實體審查結

論，提出部分協同及部分不同意見：

一、就職權行使法關於聽取總統國情報告部分，提出部分不同意見及協同意見：

我國之總統、副總統依憲法增修條文第 2 條第 1 項規定，係由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生。總統既係民選，其權力來自人民之付託，依責任政治之原理，應向人民——而非立法院——負責，毋庸接受立法委員質詢，遂引發總統有權卻不受國會監督、制衡之質疑。職權行使法第 2 章之 1「聽取總統國情報告」本次修法，即係基此質疑而來，進而將憲法增修條文第 4 條第 3 項之國情報告當作立法院監督總統之手段，此參第 15 條之 1 於 113 年 6 月 24 日修正之立法理由第一點內「總統作為國家元首，應受立法院與全民之監督」、第二點內「為提升立法權對行政權有效監督，特訂定總統於每年二月一日以前提出國情報告書送交立法院，並於三月一日前赴立法院進行國情報告」等文字，極明。因此，依目前之憲政制度，總統究竟有何實權而有受立法院監督、制衡之必要？憲法是否已賦予立法院監督、制衡總統之必要配備？乃至國情報告是否是憲法上之監督總統手段？等問題，厥為問題之核心。本席就上開問題進行分析後所得之審查結論，尚與多數意見有部分不同，爰就職權行使法第 15 條之 1 第 1 項、第 15 條之 2 提出不同意見，就同法第 15 條之 4 提出協同意見如下：

(一) 總統是由人民直選產生之元首，不僅得就所有國政議題決定處理方針或政策，且實質領導、掌控行政權而得以落實其決策：

1. 修憲將總統改為直接民選之目的，是賦予總統領導、

掌控行政權以落實其施政理念的實權：

雖然在憲法本文中由間接民選產生的總統幾無實權，接近虛位元首，但由於行憲未幾即制定公布動員戡亂時期臨時條款，藉以延續訓政時期的黨國體制，因此在威權統治時期，除嚴家淦總統外，作為執政黨主席之總統，實際上都能藉控制黨機器而執掌行政權，絕非虛位元首。威權統治結束後，81 年的修憲是在人民認為總統有實權的傳統認知上，將總統、副總統改由人民直接選舉產生。一言蔽之，修憲之所以將總統改為直接民選，是藉此賦予總統領導、掌控行政權以落實其施政理念的實權。一言以蔽之，人民何必大費周章選個虛位元首？

2. 總統得藉掌握行政院院長之任免權，實質掌控行政權：

總統依憲法增修條文第 3 條第 1 項得任命行政院院長，且依憲法增修條文第 2 條第 2 項得發布行政院院長之免職命令，無須行政院院長之副署，故行政院院長之任免均聽由總統決之（雖然由於憲法增修條文並未明定總統有權將其任命之行政院院長免職，因此學理上對此問題容有爭議，但總統既係行政院院長之權力來源，則其得收回授權而予免職，毋寧理所當然）。進而，由於行政院院長任免權之作用，憲法第 56 條雖規定行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之，但實際上行政院院長幾乎必然只能提請任命總統屬意之人選。同理，憲法第 37 條所規定之副署制度，也不再能發揮牽制總統之效果。因此，雖然行政院為國家最

高行政機關，與總統並無組織上之從屬關係，但總統透過行政院院長之任免權，即可實質掌控行政權。即使總統基於政治現實之考量而任命執政黨以外之人為行政院院長，在總統握有行政院院長之免職權，且須就行政院之施政對人民負責的前提下，仍不影響上述總統得實質掌控行政權之結論。

3. 總統得藉由國家安全會議直接向行政院院長及出席之部會首長傳達其施政理念及決策：

由於行政院院長、副院長、內政部部长、外交部部長、國防部部长、財政部部长、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長都是以總統為主席之國家安全會議的當然成員，在此之外，總統也可以指定相關人員列席（國家安全會議組織法第3條、第4條第1項第2款及第2項），因此在制度上總統也有藉由國家安全會議直接向行政院院長及出席之部會首長傳達其施政理念及決策之空間。

4. 總統得藉國家安全有關大政方針之決定權，過問所有國政議題並決定處理方針或政策：

憲法增修條文第2條第4項規定，總統決定國家安全有關大政方針。由於「國家安全」不僅欠缺明確定義，甚至連概念核心都不易定位，因此無論內政、外交或國防，凡百庶政，均可謂與國家安全有關。總統藉由憲法增修條文第2條第4項之國家安全有關大政方針之決定權，得以過問所有國政議題並決定處理方針或政策。由於總統須在任期制下向人民負責，因此現實上幾可謂總統必然會對本項規定為極大化之解釋，過問任何其認為有必要過問之國政議題。

5. 綜上，在現行憲法上，總統得實質領導、掌控行政權，並得過問所有國政議題、決定處理方針或政策，基於權力分立原則，有受立法院監督、制衡之必要。

(二) 現行憲法已賦予立法院有效監督、制衡總統所需之裝備：

1. 立法院直接監督、制衡總統之權限，現行憲法及憲法增修條文已有明文列舉：

立法院得以直接監督總統之權限，限於憲法增修條文第 2 條第 9、第 10 項所定之提出總統罷免、彈劾案；直接對總統職權之行使進行制衡之權限，則有憲法第 63 條所定戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及條約案之議決，憲法增修條文第 2 條第 3 項之緊急命令追認同意權，總統依憲法所為人事提名之同意權（憲法增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項及憲法第 104 條參照）。

2. 立法院只要能夠有效監督、制衡行政院，即可有效監督、制衡總統經由行政院所為之施政：

就總統對行政權之實質掌控而言，固不在上開憲法明文列舉之監督、制衡總統之裝備的射程內，惟，由於憲法第 53 條明定行政院為國家最高行政機關，因此總統手下並無行政機器，其所為決策仍須藉由對行政權之實質掌控，經由行政院始能落實。故，立法院只要能夠有效監督、制衡行政院及其所屬行政機關，仍可有效監督、制衡總統經由行政院所為之施政。打個比方，若基於總統得實質掌控行政權之現實，將總統比喻為行政院之頭腦，則監督頭腦其實並無意義，因為頭腦終究必須透過身體才能改變現實世界，

需要受到監督的終究是身體。

3. 立法院得依憲法第 63 條所定議決法律案、預算案及國家其他重要事項之權，監督、制衡總統經由行政院所為之施政：

立法院依憲法第 63 條有議決法律案、預算案及國家其他重要事項之權，上開權力是權力分立原則下國會用以制衡行政權之主要配備，已足使立法院得以有效監督、制衡行政權，從而立法院自得藉此等權力之行使，監督、制衡總統經由行政院所為之施政。

4. 對於立法院法律案議決權之行使，總統及行政院並無對等之權力可資制衡：

總統雖係民選，與立法院立於平等之地位，但憲法並未明文賦予總統否決立法院議決通過之法案的權力。總統認法案窒礙難行時，不能自行將法案退回國會，而只能由行政院依憲法增修條文第 3 條第 2 項移請立法院覆議。由於經全體立法委員二分之一以上決議即可維持原案，因此覆議制度之威力實不能與總統制下之否決權同日而語。就此已可見得，立法院得藉憲法第 63 條賦予之權力有效制衡總統，但總統與行政院卻無對等之武器可資反制。

5. 立法院得依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款之行政院施政報告與質詢，對行政院進行常態性監督：
依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，立法院得以藉行政院提出之施政方針及施政報告，以及對行政院院長及行政院各部會首長之質詢，對行政權進行常態性之監督。此等常態性之監督，並得以憲法第 63 條之法律案、預算案之議決權為後盾，甚至憲法增修

條文第 3 條第 2 項第 3 款所規定之不信任案制度，無形中也有使行政院配合接受質詢之作用。

6. 綜上分析可見，現行憲法已賦予立法院有效監督、制衡總統所需之裝備。

(三) 國情報告是總統主動與立法院進行溝通之平台，不是立法院監督總統之手段：

1. 國民大會於 81 年修憲時引進國情報告之目的，係為使自己成為每年集會之實體組織，尚無涉對總統之監督：

國情報告為憲法本文所無，81 年的修憲增訂國民大會每年開一次臨時會以聽取總統國情報告之規定，以使國民大會得以常態性集會（該次憲法增修條文第 11 條第 3 項參照）。該次修憲於引進國情報告之同時，將總統之產生方式由國民大會選舉改為人民選舉。該次修憲後，總統不對國民大會負責，國民大會也無法案及預算之審議權，根本沒有聽取總統報告之理由。國民大會藉修憲權之行使引進法理上並無必然性之國情報告，目的僅係為使自己成為每年集會之實體組織，尚無涉對總統之監督。

2. 國情報告是使總統得以主動爭取立法院支持其施政理念與作為的溝通平台，不是立法院監督總統之手段：

(1) 89 年修憲雖將國民大會虛級化，但並未同時讓國情報告走入歷史，反而因立法院在歷經多次修憲後已成為唯一國會，而將國情報告之對象改為立法院（該次增修條文第 4 條第 3 項參照，94 年修憲時，條次及內容均未更動而成為現行規定）。因

此，欲明瞭憲法增修條文第 4 條第 3 項何以規定立法院得聽取總統國情報告，必須瞭解國情報告在實際的憲政運作終究竟能發揮如何之作用。

- (2) 權力是掌權者使他人遵從其意志而行為的能力，就其本質而言，其實最終就是否定他人得依自己意志行事的能力。依權力分立原則建構之各權之所以能夠彼此監督、制衡，正在於憲法賦予各權得以就特定事項否決其他權力所為決策之權力，以防止任一權之濫權。然而，政治的進程不應該停滯在相互否定的惡性循環裡，權力分立原則僅是為防止濫權而存在，不應反而導致國政停滯不前，因此，憲法在賦予否決權的同時，亦課予各權與其他權力達成合意、協力推動國政之義務，這項義務與否決權是一體兩面。各權能夠合意協力的必然前提，是彼此有溝通的管道或平台。在政治生活的過程裡，固然可能有各種非正式的溝通，但若能有制度上的溝通管道或平台，毋寧更有助於國政的正向發展。

- (3) 就目前之憲政體制而言，總統由人民直選，與立法院有同等之民主正當性，地位對等。然而，總統是經由行政院進行施政，行政院為進行施政所提法案及預算案（憲法第 58 條第 2 項參照），須經立法院議決（憲法第 63 條參照），因此總統之施政理念，若未能取得立法院之支持與協力，終究無法落實。從而，在總統既不向立法院負責，也不接受立法院質詢之情況下，建立總統與立法院之制度性溝通管道，俾總統得向立法院說明國

情及治國理念，並爭取立法院之支持與協力，自無不宜。國情報告應如是理解為使總統得以主動爭取立法院支持其施政理念與作為的溝通平台，故憲法增修條文第 4 條第 3 項規定立法院「得聽取」之。國情報告之性質既係總統主動與國會進行溝通之平台，即非立法院得藉以監督總統之手段。

3. 憲法增修條文第 4 條第 3 項所稱「得聽取」，必須按其字面嚴格解釋為立法院只得被動聽取，不得主動邀請或要求總統進行國情報告：

(1) 就目的解釋而言，國情報告既係總統主動與國會進行溝通之平台，則立法院縱不認同總統之施政理念，否決行政院為落實總統施政理念所提之法案與預算，乃屬正辦，但若為問責之目的而要求總統進行國情報告，則已然是化溝通為義務，全然悖離憲法增修條文第 4 條第 3 項之本旨。

(2) 再從體系解釋而言，憲法增修條文第 3 條第 2 項既大體保留憲法第 57 條由行政院向立法院負責之設計，即已明示為維行政權運作之穩定，並使總統得以保持超然於五院以外之中立地位，進而憲法第 44 條之院際調解權在修憲後仍有存續餘地，乃不欲作為國家元首之民選總統與立法院彼此直接對抗，故立法院僅得直接監督行政院，不得越過行政院而直接要求總統面對監督之意旨，自無可能容許立法院得藉憲法增修條文第 4 條第 3 項之國情報告直接問責於總統。況行政院有法案提案權，也能夠藉施政方針及施政報告之提出，

爭取國會支持通過落實政策所需之法案與預算，因此總統其實也不是非藉國情報告爭取立法院支持不可，國情報告的必要性完全視當下政治現實而定。依當時之政治現實以觀，除擦出火花外別無其他效果的國情報告，其不宜進行實屬合理。從而，是否及何時進行，應僅聽由總統盱衡政治情勢後之判斷，立法院不得主動邀請或要求。

4. 聽取國情報告與否，取決於立法院，對於總統進行國情報告之咨請，立法院得拒絕之：

依憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定，是否赴立法院進行國情報告，固然取決於總統，惟，基於立法院與總統在憲法上之地位對等，具有同等之直接民主正當性，對於總統之咨請，立法院並無義務同意。憲法增修條文第 4 條第 3 項既規定立法院「得」聽取，而非「應」聽取，則聽取與否，取決於立法院。

(四) 職權行使法第 15 條之 1 第 1 項有關立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告之規定，違反憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定：

職權行使法第 15 條之 1 第 1 項規定，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行例行性國情報告。惟，憲法增修條文第 4 條第 3 項所稱「得聽取」，必須按其字面嚴格解釋為立法院只得被動聽取，不得主動邀請或要求總統進行國情報告，已如前述，本項規定已牴觸憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定。多數意見因認本項規定所稱「邀請」對總統並無拘束力而認定合憲，惟，立法院之邀請無論如何溫文有禮，實際上仍已越過行政院而欲直攻總統，並很可能在輿論上造成總統與國會對抗

之態勢，仍與憲法增修條文第 4 條第 3 項禁止立法院直接向總統問責之意旨，正相牴觸，況立法院欲藉本項規定將國情報告例行化作為監督總統工具之意圖，亦已明載於立法理由，本項規定實無合憲解釋之空間，為此本席無法贊同多數意見。

(五) 職權行使法第 15 條之 2 第 1 項違憲，同條第 2 項合憲：

1. 職權行使法第 15 條之 2 第 1 項規定立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。上開規定係為立法院主動咨請總統赴立法院進行國情報告所應踐行之院內程序而設（113 年 6 月 24 日修正立法理由參照），多數意見基於認定職權行使法第 15 條之 1 第 1 項合憲之理由，即立法院之邀請對總統並無拘束力，並未認定本項規定因其適用前提即立法院得主動咨請總統國情報告而違憲，惟，多數意見認為本項規定中「就國家大政方針及重要政策議題」之文字，使立法院得以片面指定國情報告之議題、範圍與內容，已逾越立法院之憲法職權而違反權力分立原則。多數意見並基於相同理由，認為同條第 2 項有關總統就「其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」進行國情報告之文字，亦違反權力分立原則。

2. 本席認為，雖然本條第 1 項之文義上有解釋為就總統之咨請，立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議同意後，由程序委員會排定議程聽取之空間，惟，如是解釋不僅顯然違反立法者已明白顯示之立法意圖，而且已侵入國會自主決定審議同意總統

國情報告之程序的自律空間，因此實無合憲解釋之可能。

3. 總統決定之國家安全有關之大政方針，抽象言是治國理念，具體言就是政策，二者難以區分，從而職權行使法第 15 條之 2 所稱「國家大政方針及重要政策議題」，並未逸出憲法增修條文第 2 條第 4 項所稱國家安全有關大政方針之範疇。況總統既係為爭取國會支持其治國及施政理念而進行國情報告，則其報告理當置重於治國方針及相應政策，焉有不談政策議題之理？職權行使法第 15 條之 2 所用「國家大政方針及重要政策議題」等文字，與其說是設定國情報告之議題，毋寧是呼應憲法增修條文第 2 條第 4 項之規定。此外，憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款固規定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，惟，基於總統得藉其行政院院長任免權實質掌控行政權之憲政現實，行政院不能不依循總統決定之大政方針與政策施政，從而其提出之施政方針與施政報告，難免為總統之國情報告所涵蓋。故，不能據憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款之規定，謂總統之國情報告不能談政策議題，政策議題需留待行政院之施政方針及施政報告。多數意見認為總統的國情報告只能談國家大政方針，不能談政策議題，本席無法認同此項區別，也不能贊同據此區別所得之違憲結論。

- (六) 就職權行使法第 15 條之 4 之違憲理由提出協同意見：
職權行使法第 15 條之 4 有關立法委員在國情報告後得向總統提問、總統應以口頭或書面方式回答之規定，其違憲之理由，除明顯逾越憲法增修條文第 4 條第 3 項之

「得聽取」的文義外，更在於立法院賦予自己向總統提問的權力及課予總統回答義務，不僅違反本項規定禁止立法院直接向總統問責之意旨，而且立法委員對總統的提問勢必與對行政院院長的質詢難以區別。把職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2 將國情報告例行化的規劃，與第 15 條之 4 合併為整體觀察的結果，其欲片面變更憲法上總統與立法院之對等關係，將總統閣揆化，進而建立國會優位的企圖，實極明確。此等變更憲法權力架構之立法，已僭越、侵犯了屬於人民之修憲權（憲法增修條文第 1 條第 1 項參照）。準此，本席認為本條規定違憲之情節遠比多數意見宣告違憲之理由更為嚴重，爰就此部分提出協同意見如上。

- 二、職權行使法關於質詢部分，本席贊同多數意見之審查結論所持理由，與多數意見得其結論之理由略有不同，並認為多數意見有可予補充之處，爰提出協同意見如下：
- (一) 質詢之詢答過程，實際上是對政策及施政的質疑、說明乃至辯論，是動態政治過程的一部份：

憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款前段先明定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，後段再進而規定立委於開會時有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。行政院提出施政方針及施政報告之責與立委之質詢權規定於同一款，足見二者之規範目的相同，在使行政院得以透過施政方針及施政報告之提出，使立法院得以瞭解行政院之施政情況，以爭取立法院之支持；另一方面，藉由質詢權之行使，執政黨之立委得予行政院進一步為其政策說明或辯護之機會，在野黨之立委則得以指出政策面及執行面之缺失，並藉以挑戰執

政黨之政治聲望。因此，質詢之詢答過程，實際上是對政策及施政的質疑、說明乃至辯論，是動態政治過程的一部份，而截然有別於法庭內以調查事實為目的之訊問或交互詰問。行政院院長及各部會首長固然有接受質詢之憲法上義務，但未履行此項義務或未能善盡此項義務的後果，必然是也應該僅是政治性的，其立即的可能後果，是政策無法得到立法院的支持，進而導致其預算案或法律案未能獲得立法院同意，而可能的更嚴重後果，是執政黨失去民意的支持。鑑於質詢憲法增修條文第3條第2項第1款明定之行政院對立法院負責之方法，其體系地位不遜於憲法本文及增修條文所定其他立法院職權，且其可以發揮之政策說明及辯論功能，也不能為立法院獲取行使議決法律案、預算案職權所需資訊之目的所涵蓋，故本席尚不能贊同多數意見認為質詢權係立法院行使該等職權所必要之輔助性權力的見解。

(二) 質詢權之行使必須符合權力分立原則，立法院無權就受質詢人應如何答詢片面制定規則：

正因為質詢的詢答過程，實際上是政策及施政實況的說明乃至辯論，其本質是行政及立法兩權之互動及溝通，因此質詢權之行使必須符合權力分立原則。在目前憲政制度下，行政院之民主正當性來自於總統而非立法院，而總統與立法院具有同等之民主正當性，立法院自無優越於總統乃至行政院之地位。從而，立法院既無優越於行政院之地位，則行政院院長及各部會首長要如何於接受質詢時為其政策及施政說明及辯護，自應有其形成空間，並為其發言自負政治責任，立法院無權片面就受質詢人制定規則。多數意見認為憲法並未賦予立法院

得有制定法律，單方面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質詢權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等見解，可資贊同。

- (三) 系爭規定要求受質詢者必須按照立法院要求之方式答詢，不僅違反權力分立原則，進而更有使公眾因而誤解政策及施政良窳之虞，反而不利民主政治之健全發展：

立法院職權行使法第 25 條第 1 至 3 項違憲之處，在於要求受質詢者必須按照立法院滿意之方式進行答詢，不僅答覆不得超過質詢者設定之範圍，而且不得使用問句，而行政特權得否行使，則一任主席判斷，否則即有同條第 5 及第 6 項之罰鍰、第 8 項之移送彈劾或懲戒伺候。這樣的質詢規則，不僅誤將質詢當成法庭內的訊問或交互詰問，更嚴重限縮行政院院長及各部會首長為其政策及施政成效辯護的空間，更使立法院取得優越於行政院之地位，已違反權力分立原則。藉上開類同法庭內交互詰問規則之規定，質詢者固得嚴格控制答詢之範圍及內容，但也必然使受質詢者難以就其政策或施政進行完整之說明及辯護，有使公眾因而誤解政策及施政良窳之虞，若因而誤導民意，反而不利民主政治之健全發展。

- 三、就職權行使法關於人事同意權之行使部分，提出部分不同意見如下：

- (一) 職權行使法第 29 條之 1 第 2 項只能宣告違憲，沒有合憲解釋空間：

1. 合憲解釋完全逸脫條文文義：

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。多數意見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。

2. 合憲解釋實係代立法院立法，是對立法院的不尊重：

多數意見自行將本項規定解釋為授權立法院得經提名機關向被提名人提出書面問題，而屬委員會審查程序以外之任意性程序，進而以此前提為合憲宣告。惟，立法院為行使人事同意權，於提名機關依本條第 1 項提供之資料外，當然可請求提名機關向被提名人提出書面問題或提供其他相關資料。提名機關雖不受立法院請求之拘束，但自負提名未能通過之風險；同理，被提名人在自我負責、後果自負之前提下，亦得任意決定是否答覆。立法院審查時既得不待規定，在保持被提名人任意性之前提下，隨時經提名機關向被提名人提問或要求資料，何必在第 29 條之 1 第 2 項「自我授權」？這樣的合憲宣告，與其說是合憲性解釋，不如說是立法，反而是對立法院的不尊重，本席無法贊同。

(二) 立法院無權制定課予被提名人具結義務之法律，職權行使法第 29 條之 1 第 3 項全部違憲。基於相同理由，同法第 30 條第 3 項亦違憲：

1. 被提名人對立法院之陳述應誠實：

誠實是每個人都應具備的基本道德義務，是人類社會賴以運作的基礎。對於立法院的提問，雖然被提

名人在後果自負的前提下沒有回答的義務，但只要被提名人願意回答，就應誠實說明。尤其，須由總統或其他機關提名、經立法院同意始得擔任之職務，均可謂位高權重，誠實更是被提名人應具備之品格，從而立法院期待其誠實陳述，自屬合理。

2. 依權力分立原則，立法院無權制定命被提名人具結之法律：

(1) 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。準此，立法院並無課予被提名人具結或宣誓義務之立法權。職權行使法第 29 條之 1 第 3 項及第 30 條第 3 項課予被提名人之具結義務，已牴觸權力分立原則。

3. 本席不贊同多數意見就職權行使法第 29 條之 1 第 3 項之部分合憲結論：

多數意見以立法院之人事同意權不包含課予被提名人為特定行為義務之權限為前提，建立於審查過程中對提名人之要求，如屬蘊含於被提名人身分之內在要求或附隨性義務，而非獨立之行為義務，則無逾越立法院憲法職權之判斷標準，並將本項規定之具結區別為就答復真實性、提出資料之完全性及真正性 3 種型態後，得出被提名人之答復性質上非屬真實性陳述，自無真實性擔保之附隨性義務可言，資料完全性具結則無異於課與被提名人提供資料之獨立行為義務，故僅資料真實性具結堪認係資料提出者之附隨性義務，進而為本項規定除要求資料真實性具結部分外，其餘規定均屬違憲之結論。本席無法贊同上開論理及由此而得之部分合憲結論，理由如下：

- (1) 被提名人固然可能依立法院之提問，就與其被提名擔任職務有關之政策、法律制度等議題發表意見，但也可能係回答與其學歷、經歷、財產、稅務有關之事實性問題，例如所發表之論文是否涉及抄襲、在國外（特別是中國）有無投資或曾受贊助等。對於這類事實性問題的答復，自然是事實性陳述。僅此而言，多數意見認為被提名人就

其答復無真實性擔保之附隨性義務，已難成立。

(2) 再就資料完全性具結而言，於被提名人僅提出其持有資料之一部的情形，若有使立法院陷於錯誤而行使同意權之可能，則亦難想像可以允許被提名人在提出相關資料時，得不完全提出。

(3) 多數意見論理之所以難以自圓其說，原因正是在其立論的前提，即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。

(三) 職權行使法第 31 條後段係對提名機關提名權行使之限制，顯然違反權力分立原則，聲請人三對本條之聲請應予受理並宣告違憲，爰提出不同意見如下：

就提名遭立法院決議否決之情形，職權行使法第 31 條後段規定，總統或行政院院長應「另提他人」咨請或函請立法院同意。雖然在這種情形，「另提他人」通常是提名機關最合理的處置，但無論如何，何時提名、提名何人均涉及提名權如何行使，無立法院置喙之餘地。甚至如提名機關根據其政治判斷，再度提名業遭立法院否決之人，立法院亦僅得行使同意權而予以否決或同意，尚不得限制提名機關不得提名前經立法院否決之人。職權行使法第 31 條後段之規定，已屬對提名機關提名權行使之限制，顯然違反權力分立原則，應予受理並宣告

違憲，故多數意見之不受理結論，本席不能同意。

四、就職權行使法關於調查權之行使部分，提出部分不同意見如下：

(一) 職權行使法所建構之調查權行使程序，應符合釋字第 585 號解釋暨相關之釋字第 325、第 729 號解釋之意旨：

雖然我國憲法上並無調查權之明文規定，但大法官基於調查權係立法院為主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能有效行使憲法職權，善盡民意機關之職責，以監督行政部門，發揮權力分立與制衡之機能，並滿足人民知之權利，乃於釋字第 585 號解釋接續釋字第 325 號解釋之脈絡，闡明調查權係立法院本其固有之憲法權能，不待憲法明文即得享有之必要輔助性權力。該號解釋在確認調查權之固有性與必要性的同時，復為避免調查權遭到濫用以致破壞權力分立原則或侵害人民基本權，而揭示調查權行使之程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等事項，屬法律保留原則之範疇，並依民主原則、權力分立原則、比例原則、明確性原則及正當法律程序等原則，就調查權之行使主體、得調查事項之範圍及其界限、行使之方式及程序、為進行調查所得採取之強制手段等事項，於憲法上所受之規範與節制，為進一步之闡釋，俾立法院立法建構調查權制度時有所依循。立法院既以職權行使法第 8 章建構調查權之行使程序，則該章之規定自應符合釋字第 585 號解釋暨相關之釋字第 325、第 729 號等解釋之意旨。

(二) 本案應依釋字第 325、第 585 及第 729 等號解釋之意旨，

審查職權行使法中與調查權行使相關之規定：

釋字第 325、第 585 及第 729 等號解釋既就調查權之行使主體、得調查事項之範圍及其界限、行使之方式及程序、為進行調查所得採取之強制手段等事項，闡明於憲法上應受之規範與節制，以免調查權濫用之弊，並使立法院就調查權行使之程序立法建構制度時有所依循，則本案自應依上開解釋之意旨，審查職權行使法中與調查權行使相關之規定。縱認上開解釋有補充之必要，亦應避免對調查權之行使設置過嚴之限制，以免調查權難以甚至全然無法發揮作用。

(三) 依釋字第 585 號解釋，調查權係由院會決議設立之調查委員會行使。基於立法院之審議程序係以院會為重心，此項見解不應變更，爰為此提出協同意見如下：

1. 在國會採委員會中心主義之國家，例如美國、日本，通常是由常設委員會實際行使調查權，於調查事項非屬任何常設委員會業管範圍時，則另設特別調查委員會進行調查。因此以採委員會中心主義之國會來說，調查權並非只能由院會自行或委由特設之特別調查委員會行使。
2. 我國憲法第 67 條第 1 項雖規定立法院得設各種委員會，但尚不能讀出有採委員會中心主義之意旨。而稽之職權行使法，委員會雖然在議案審議程序中具有重要地位（除逕付二讀之情形外，議案應交付有關委員會審查），但委員會之審查結果，不僅可被黨團協商推翻，而且對院會也無拘束力。就此而言，立法院的議案審議程序難謂係以委員會為中心，毋寧更置重於院會。因此，我國立法院雖依憲法第 67 條第 1 項

得設各委員會，各委員會並得依同條第 2 項邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，但終究與美、日國會之委員會中心主義不可同日而語，自不能比附美、日國會之制而遽引憲法第 67 條謂各常設委員會得行使調查權。

3. 立法院之審議程序重心既在院會，則調查權之行使除由院會自行為之外，僅得於調查目的、範圍與方式等重要事項均經院會決議明確授權之前提下，交由院會決議設立、向院會負責之調查委員會行使，而不應授權由各常設委員會實際行使調查權，更遑論於委員會下設調查專案小組。準此，釋字第 585 號解釋所揭「立法院調查權係協助立法院行使憲法職權所需之輔助性權力，其權力之行使應由立法院依法設立調查委員會為之。」（解釋理由書第 14 段）之旨，無悖於憲法第 67 條，也切合立法院之議案審議程序，並無變更之必要。
4. 多數意見雖指出立法院應以決議設立任務型調查委員會，於調查目的、調查事項範圍及其他重要事項均經院會明確決議之前提下進行調查，第 45 條第 1 項關於得經委員會決議設立調查專案小組行使調查權與調閱權部分違憲，惜囿於篇幅而未詳述得此結論之理由。鑑於職權行使法本次修法增訂第 9 章之 1 時，企圖藉憲法第 67 條第 2 項突破釋字第 585 號解釋之限制，使各常設委員會及調查專案小組均得以聽證會名義行使調查權（詳後述），本席認為有必要就釋字第 585 號解釋所設上開限制，說明何以不應變更，爰提出贊同此項結論之協同意見如上。

(四) 就職權行使法第 45 條第 2 項之審查，提出部分不同意見及協同意見如下：

1. 本項後段「聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定。」之規定，應屬違憲：

本席認為職權行使法第 9 章之 1 所規定之聽證會，係假憲法第 67 條第 2 項之名義突破釋字第 585 號解釋之限制，立法目的及所用手段均牴觸憲法，整章均違憲（詳後述）。本此見解，第 45 條第 2 項後段：「聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定。」之規定，同屬違憲。就本項規定之審查，本席同意多數意見認為關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」之審查結論，不同意後段「聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定。」屬國會自律範疇，不生牴觸憲法問題之結論，爰就此提出部分不同意見。

2. 本項有關調查委員會得要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定違憲之理由，應係違反正當法律程序原則，爰就此提出協同意見：

- (1) 依釋字第 585 號解釋，立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，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，並得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（解釋文第 2 段參照）。準此，人證係調查委員會得運用之調查方法，固無疑義，而既得要求與調查事項相關之

人民提供證言，則亦得要求提供與其證言相關之資料、物件，應仍為釋字第 585 號解釋上開意旨射程所及。

- (2) 惟，釋字第 585 號解釋為免調查權遭到濫用而侵害人民之基本權，復於同段解釋文要求各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。至該等法律應有之最低限度內容，則基於對被調查人及證人之程序保障，至少應包含諸如事前予受調查對象充分告知受調查事項、法定調查目的與調查事項之關聯性、給予受調查人員相當之準備期間、准許受調查人員接受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密之文件資訊等之事由、必要時備置適當之詰問機制、依調查事件之性質採取公開或秘密調查程序等事項(解釋理由書第 25 段參照)。職權行使法第 45 條第 2 項有關調查委員會得要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，與釋字第 585 號解釋之要求是否相符，應依體系解釋與該法第 8 章其餘規定合併觀察。
- (3) 經查，該法第 50 條之 1 第 3 至 5 項固有關於得拒絕證言及拒絕交付文件、資料及檔案之規定，但該等拒絕權之行使須經會議主席裁示同意。然而，調查委員會縱使不同意證人行使拒絕證言權，其性質仍屬人民與國家間之爭議，應循適當之司法途徑解決，不應由會議主席片面決定，從而此項要件顯已牴觸正當法律程序原則。再者，立法院既係因得要求證人提供證言，而得要求交付與

證言有關之資料、物件，則至少得拒絕證言之事由，亦得為拒絕交付資料、物件之事由。第 50 條之 1 第 5 項僅列「調查委員會或調查專案小組逾越其職權範圍」及「涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關」為拒絕交付事由，不能與拒絕證言權相提並論，對證人之保護顯然不足而過度侵害其相關基本權。此外，第 50 條之 2 有關接受調查詢問之人員於必要時得協同律師或相關專業人員到場協助之規定，固可適用於證人，但亦以違憲之「經主席同意」為要件。綜上，職權行使法第 45 條第 2 項有關調查委員會得要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，經與上開規定合併觀察之結果，顯不能符合釋字第 585 號解釋所揭正當法律程序原則之要求，應屬違憲。多數意見得其違憲結論之理由，尚嫌過簡，爰提出協同意見補充如上。

(五) 就職權行使法第 46 條之 2 第 3 項之審查，提出部分不同意見如下：

多數意見認為本項之適用範圍，未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍而違憲。本席贊同此部分結論，但認為偵查程序與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程（釋字第 392 號解釋文第 1 段參照）。法院不告不理，檢察機關偵查權行使之結果，決定審判程序能否開啟以及審判之範圍。因此於權力分立原則下，檢察機關之獨立行使偵查權，應與法院之獨立審判同受憲法保障，不受其他國家機關權力行使之妨礙。釋字第

729 號解釋既已本於此旨，揭示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，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，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，再行提供調閱等旨，則偵查權之獨立行使，應優先於立法院調查權受憲法保障，已明。上開解釋意旨，並未區分檢察機關行使偵查權之時點係在立法院調查權行使之前或後，從而調查委員會成立前，檢察機關已立案偵查者，立法院固不得就相關案件成立調查委員會；調查委員會成立後，檢察機關始立案偵查相關案件者，調查委員會應停止調查。本項規定未將此種情形排除，違反權力分立原則。多數意見認為於此種情形，立法院得不停止調查，僅利害關係人得須應檢察機關之保密要求，拒絕出席調查委員會之調查程序提供證言之見解，既與釋字第 729 號解釋尚有出入，且使利害關係人成為檢察機關與立法院間之夾心餅乾，本席不能贊同，爰提出部分不同意見如上。

(六) 就職權行使法第 50 條之 1 第 3 項之審查，提出部分不同意見如下：

本項規定除調查專案小組部分違憲外，其餘規定係調查委員會於詢問證人前應踐行之程序，形式上觀之，與釋字第 585 號解釋所揭對被調查人及證人之程序保障，至少應包含諸如事前予受調查對象充分告知受調查事項、法定調查目的與調查事項之關聯性、拒絕證言等事項之意旨（解釋理由書第 25 段參照），尚無不符。多數意見執宣誓條例解釋本項規定之「令其宣誓」的意義，進而得其違憲之結論，惟，不同法律使用同一語詞而依

規範目的賦予不同意義者，並非罕見，本項規定所用「宣誓」自無必定與宣誓條例為相同解釋之理。核其目的，與訴訟法上令證人具結之程序目的相同，均係基於證人所負誠實義務而以令其起誓之方式，提醒其應真實陳述（如證人因其宗教信仰上之理由，不能以宣誓形式擔保，則得以具結或其他有相同效果之方式代之，乃屬當然），係正當法律程序之一環，自不須以詞害義，強將其解為公職人員取得公法上身分與承擔權責時所為之宣誓，進而宣告其違憲。多數意見此部分之違憲結論，本席不能贊同。

(七) 本席贊同接受立法院調查詢問之人員，有偕同律師或相關專業人員到場協助之權利。既係權利，即不應限於「必要時」始得行使，能否行使亦不待調查委員會主席之同意，故本席同意多數意見對本條規定之審查結論。惟，對於多數意見以組成調查委員會之立法委員非屬專業法官，通常不具法律專業知識，可能無法及時有效保障證人依法可享有之權益為由，證立被詢問人應有受律師或相關專業人員協助之權利的論據，本席基於後述理由不能同意：

1. 就權力分立之憲政制度而言，立法院既職司立法，則憲法法庭進行違憲審查時，自應依制度設計之原理，以立法委員具備法律專業知識而有行使職權之能力為前提，豈可以其通常不具法律專業知識為立論之基礎？
2. 德國刑事訴訟法第 68 b 條第 1 項規定，證人受訊問時得使用律師在場輔佐，由此立法例即可見得，詢問者是否具備法律專業知識，與被詢問者應否享有此項

權利之問題無關。

3. 此項權利的證立，應從就詢問者與被詢問者之關係切入。詢問之目的在於獲取所需之資訊，就此而言，被詢問者若行使權利而拒絕回答，實不免與詢問者獲取資訊之利益衝突，易言之，詢問者與被詢問者間存有潛藏的利害衝突。因此，縱依正當法律程序原則課予詢問者對被詢問者踐行權利告知之義務，亦不應認為被詢問者已受充分程序保障而能在隨後之詢問過程有效行使權利。因此，被詢問者受詢問時，應有僅為其利益考量之律師或法律顧問協助其行使權利，從而於被詢問者係刑事被告時，其固有受律師協助行使緘默權或其他權利；於以證人身分受詢問時，基於相同理由，亦應有律師或法律顧問在場輔佐其行使拒絕證言權或其他權利。

五、職權行使第 9 章之 1 全部違憲，爰基此就本章受理之各該條文提出部分協同及部分不同意見：

- (一) 憲法第 67 條第 2 項係規定委員會對政府人員及社會上有關係人員之諮詢，而非作為立法院調查權行使方法之聽證：

1. 憲法第 67 條第 2 項之詢問與聽證截然不同，不容混淆：

- (1) 人民在法定程序上以證人地位所為之陳述，是為證言，得作為證據使用，而為認定事實之依據。因此基於法治國正確認事用法之公益需求，國家得立法課予人民應傳喚到場為真實證言之義務。因國家得課證人作證義務，所以相應須有證人有正當理由時得不到場之規定；因證人到場後有提

供真實證言之義務，即須有拒絕證言權作為配套，以免失之苛酷。簡言之，因證人地位所生之證言義務及真實義務，與有正當理由得不到場之規定及拒絕證言權是一組整體概念。

(2) 憲法第 67 條第 2 項規定之目的，係為行使憲法賦予立法院之各項職權，邀請政府人員及社會上有關係人員至委員會進行諮詢，以答覆委員會之詢問，藉其說明之事實或發表之意見有助於委員會明瞭相關議案涉及之事項（釋字第 461 號解釋理由書第 2 段參照）。既係邀請，則容有受邀者得決定出席與否之任意性，自非傳喚證人到場作證；既係諮詢，則被諮詢者之陳述乃供參考，並非作為證據使用，亦與作證天差地遠。

(3) 憲法第 67 條第 2 項既係規定邀請政府人員及社會上有關係人員到委員會以備「諮詢」，而非「作證」，則委員會自不得依本項規定聽（取）證（言），聽（取）證（言）係國會調查權之行使方法。參以釋字第 585 號解釋於揭示立法院得以人證作為調查方法時，並未以憲法第 67 條第 2 項為其理據，益見本項規定之諮詢，與聽證不容混淆。

2. 政府人員雖依釋字第 461 號解釋有應委員會邀請到會備詢之義務，但此項義務並非作證義務：

雖然釋字第 461 號解釋基於行政院應依憲法規定對立法院負責，指出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（解釋文第 2 段參

照)，惟，該號解釋係依據民意政治及責任政治之原理得此結論，依其論理，政府人員之到會以備諮詢的義務是政治性義務，尚與證人依法作證之義務有別。此項政治性義務不履行之後果，原則上係政治責任，立法院得憑法案、預算之審議權及質詢權問責，就此而言，亦與證人不履行作證義務所生之法律責任有別。

(二) 職權行使法第 9 章之 1 所規定之聽證會，係假憲法第 67 條第 2 項之名義進行人證之調查，立法目的及所用手段均違憲：

1. 職權行使法第 9 章之 1 所規定之聽證會，係進行人證之調查，與憲法第 67 條第 2 項之邀請備詢有異：

職權行使法第 59 條之 3 第 1 項後段及第 2 項規定，聽證會得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見與證言，應邀出席聽證會之人員非有正當理由，不得拒絕出席；同法第 59 條之 5 第 1 項臚列出席人員之拒絕證言權，第 2 項就無正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料等情形規定得處罰鍰，第 4 項至第 6 項則課予出席聽證會之政府人員及社會上有關係人員真實證言之義務，並區別政府人員與社會上有關係人員而就虛偽陳述異其究責及處罰方法。綜觀上開規定，其課予受邀出席者到場作證及提供真實證言義務，並就義務違反之情形分設處罰方法，乃將受邀者當作證人，而對其進行人證之調查，極明。再參職權行使法第 45 條第 2 項規定調查委員會依本章規定進行聽證，且同法第 59 條之 2 第 1 項規定聽證會須經院會議決方得舉行，亦與各委員

會依憲法第 67 條第 2 項得自行邀請之規定不符，益見本章規定之聽證會，係行使調查權進行人證之調查，絕非憲法第 67 條第 2 項規定之邀請諮詢。

2. 本章假憲法第 67 條第 2 項之名舉行聽證會之目的，係為突破釋字第 585 號解釋之限制，將調查權「走私」給各委員會、全院委員會及調查專案小組：

本章規定之聽證會實為人證之調查，卻於職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定假憲法第 67 條第 2 項之名舉行聽證會。之所以「名實不符」，係因釋字第 585 號解釋明示調查權應由立法院院會決議依法設立並由立法委員組成之調查委員會行使（解釋理由書第 14、16 段參照），從而依此解釋意旨，各委員會、全院委員會均無行使調查權之權限，更遑論本次修法創設之調查專案小組。是以本次修法乃以明修棧道暗度陳倉之法，利用憲法第 67 條第 2 項之主詞「各種委員會」，將舉行聽證會之權限「走私」給各委員會、全院委員會及調查專案小組。

3. 職權行使法第 9 章之 1 不僅目的違憲，而且手段亦屬違憲，整體而言已達欠缺基本憲法忠誠之程度：

綜上，職權行使法第 9 章之 1 係為違反釋字第 585 號解釋之限制，而假借憲法第 67 條第 2 項之名進行人證調查，此等立法不僅目的違憲（違反釋字第 585 號解釋），而且手段亦屬違憲（違反憲法第 67 條第 2 項），整體而言，已達欠缺基本的憲法忠誠之程度（所謂憲法忠誠，係指效忠憲法，對憲法忠誠，釋字第 499 號解釋理由書第 9 段參照）。縱該章個別規定從調查權行使之角度觀察，未必有

違憲之外觀（例如，第 59 條之 1 第 2 項有關秘密會議之規定），但因從體系解釋而言，該章所有規定均係以第 59 條之 1 第 1 項為前提，亦即以「依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會」為其未明文之要件，與該項規定無法割裂，故均與第 59 條之 1 第 1 項成為違憲共同體而共同違反憲法第 67 條第 2 項及釋字第 585 號解釋，並無個別單獨為合憲解釋之空間。

（三）無法贊同多數意見之理由：

多數意見雖然已注意到職權行使法第 45 條第 2 項及第 59 條之 1 第 1 項將調查委員會之聽證程序納入，實與憲法第 67 條第 2 項無涉，如是立法有紊亂聽證會之屬性與權限範圍之嫌，亦可能混淆被詢問人之權益範圍，致生爭議，惟，卻僅認為立法院就此部分之規定允宜檢討修正，進而在排除調查委員會及調查專案小組之前提下，認為立法院各委員會得依憲法第 67 條第 2 項舉行課予應邀之政府人員及人民作證義務之聽證會（多數意見就職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 1 項均為合憲解釋）。惟，憲法第 67 條第 2 項所規定者係「諮詢」，不是人證之調查。多數意見為了尊重國會，不願宣告本章全部違憲，卻又想守住本項規定並非人證調查之憲法上界限，乃透過解釋活動盡量將本章之聽證會改寫成應邀者出席與否、陳述真實與否都無所謂的聽證會。多數意見之用心良苦，然而終究顧此失彼，難以周全，基於以下理由實難贊同：

1. 多數意見在審查職權行使法第 8 章「調查權之行使」之條文時，嚴守釋字第 585 號解釋而將調查權之行使

主體限於調查委員會；於本章之審查，卻允許各委員會既不得進行實為人證調查之聽證會，僅此即可見多數意見就釋字第 585 號解釋之立場，不能一貫。

2. 於應邀出席聽證會者係人民時，多數意見依憲法第 67 條第 2 項規定，認為人民本無應邀到各委員會備詢之義務，從而得任意拒絕出席聽證會，即使不附理由也是職權行使法第 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。」所稱之正當理由，該項規定於此範圍內不違憲。這個見解不僅完全改寫了職權行使法第 59 條之 3 第 2 項規定（非有正當理由不得拒絕出席，依文義所能及之理解，仍有原則與例外之關係，出席是原則，拒絕出席是例外，但多數意見根本取消了這個原則與例外之關係），而且在邀請對象是人民時，實際上是廢除了這項規定。如是改寫，顯與立法意圖相悖，嚴重逾越合憲性解釋之界限。
3. 多數意見對職權行使法第 59 條之 5 第 1 項有關拒絕證言權之規定為合憲宣告時，邏輯上必以受邀出席者有證言義務為前提（證言義務與有拒絕證言權是一組整體概念，已如前述）。惟，在審查同條第 2 項的處罰規定時，多數意見卻依憲法第 67 條第 2 項否認受邀之人民有證言義務，並進而宣告該項規定對缺席聽證會、拒絕於聽證會表達意見或提供證言之人民的處罰違憲。於受邀出席者係人民時，究竟其有無證言義務？若人民因無證言義務而不須因缺席聽證會、拒絕於聽證會表達意見或提供證言受處罰，設拒絕證言權有何意義？多數意見在進行本條第 1 項及第 2 項之審查時，就此問題之立場自相矛盾。進一步言之，多

數意見在審查同條第 6 項時，也從人民無證言義務之前提出發，宣告該項處罰規定違憲。如是宣告不啻謂提供證言之人民就證言不負真實義務。然而，不負真實義務之證言，還能稱為證言嗎？更進一步說，在無提供證言及真實陳述義務的情況下，應邀出席之人民在聽證會之地位到底是不是證人？對以上問題，多數意見難以自圓其說。

4. 為了尊重立法院，多數意見硬是按照立法院從憲法第 67 條第 2 項「變出」聽證會的套路走，其結果，借用胡適的語法，是證言都不證言了。然而，這顯然不是立法院所要的聽證會。本席認為，這種完全悖離立法者已明白揭示之立法意圖的合憲性解釋才是真正的不尊重立法。為此，本席對於多數意見審查本章各該規定所得之違憲結論部分，可基於不同之理由贊同，爰就此部分提出協同意見如上。至合憲結論之部分，則無法贊同而提出部分不同意見如上。

六、就刑法第 141 條之 1 之審查，提出協同意見如下：

多數意見以公務員於立法院所為答詢或陳述，均係為回應立法委員之質詢或詢問，乃憲法所定行政院對立法院負責之具體表現方式，問、答之性質均係政治領域之政治行為，因此本於政治問題應於政治領域解決之原則，認為本條規定僅係立法院為維護自己憲法職權行使之利益而制定，難謂屬維護整體憲政體制運作之重要利益，立法目的難謂合憲正當，所用刑罰手段亦非屬追究政治責任之適當手段，因而宣告本條規定因違反比例原則而違憲。上述宣告違憲之理由，就關於質詢部分之規定而言，本席大體贊同，但認為因此違反者應係權力分

立原則；至於有關聽證之部分，本席認為無法以上開理由宣告違憲，此部分違憲之理由係違反正當法律程序原則，爰提出協同意見如下：

(一) 於受質詢時為虛偽陳述部分：

1. 質詢之立法委員為有效問政並發揮監督政府之作用，在憲法第 73 條之言論免責權保護下，固可無所避忌，但答詢者為充分說明並為其政策與施政辯護，亦相對應就答辯內容享有充分之自主形成空間。質詢與答詢者皆得暢所欲言，人民始能從中最大可能地明瞭政府之政策及施政，進而判斷政治責任之歸屬與究責。若立法院不滿意答詢內容，甚至認為有虛偽情事，則儘可藉法案、預算之審議權的行使問責。況若果真有事證顯示行政院院長或部會首長於答詢時故為虛偽陳述，亦可訴諸民意，迫其更正、道歉或辭職，甚至可據以提出對行政院院長的不信任案。行政與立法兩權最終均要對人民負政治責任，孰是孰非，最終交由選民在投票時評斷。因此，就質詢與答詢係行政、立法兩權之政治攻防而言，立法院對其認為包含虛偽陳述之答詢，以上開方式制衡、問責，乃是正辦。

2. 立委之質詢有言論免責權保護，即使質詢內容包含虛偽陳述，既不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任（釋字第 401、第 435 號解釋參照），相較之下，刑法第 141 條之 1 卻使立法院得就行政院院長或部會首長之答詢內容，發動刑事訴追（職權行使法第 25 條第 9 項參照），雙方之武器顯不對等，而使立法院居於較行政院優越之地位。另一方面，雖然起訴、成罪與否係由檢察官及法院判斷，但偵、審程序對被訴追者而

言，就是一種折磨與壓力，仍有使其在唯恐開罪立法院而遭訴追之心理壓力下不敢暢所欲言，以致未能充分為政策及施政說明、辯護之虞，就此而言，亦不利人民對政治責任歸屬之判斷與究責，而有妨礙民主政治健全發展之危險。

3. 綜上，為維行政、立法兩權之地位對等，應認憲法並未賦予立法院以刑事處罰虛偽答詢之立法權。刑法第141條之1就公務員受質詢時為虛偽陳述所設之處罰規定，是立法院無權制定之刑事法律，違反權力分立原則。

(二) 於聽證時為虛偽陳述部分：

1. 此部分規定沒有違反比例原則與刑罰明確性原則：
 - (1) 於聽證程序陳述之公務員係以證人地位陳述，自不能不就其證言負真實義務。促使其履行此項義務，難謂非正當目的。從而本條規定就聽證會之虛偽陳述所設處罰，非無正當目的，係以使立法院獲取正確資訊為其保護法益，而刑事處罰手段尚屬保護此項法益之適當手段。
 - (2) 證人在作證過程中只要故意為虛偽陳述，形式上而言即構成真實義務之違反。然而，作證往往是證人被各方的提問狂轟濫炸的過程，其身心因此承受巨大的壓力，加上不回答及答錯都有可能被追訴處罰，不樂意應傳喚或通知到場作證，實屬人情之常。從而，若在作證時一旦客觀上違反真實義務就有遭刑事追訴處罰之虞，則不僅嚴苛，且會進一步打擊人民應傳喚作證的意願，反而不利國家發現真實。為了避免這種有損公益的情形，

刑法第 168 條之偽證罪，乃藉「於案情有重要關係之事項」作為犯罪構成要件之內容，限縮處罰範圍，亦即只有在「於案情有重要關係之事項」上說謊，始因有妨礙真實發見之風險而有處罰之必要。本條規定之「就其所知之重要關係事項」，亦屬相同之目的。就其是否足夠明確、可操作而言，聽證中之問答本質上是對話，對話一定有話題，否則無以聚焦，對話無法進行，就只是各說各話。質詢與聽證是在問答雙方都知道話題重點為何的情況下進行，因此問答雙方乃至第三人均能從對話之脈絡瞭解對話中之重要關係事項為何。以「所知之重要關係事項」限縮本罪處罰之範圍，客觀上並無不明確而無法操作的疑慮。至於「虛偽陳述」，白話說就是說謊，其義常人皆解，若竟違反刑罰明確性原則，則同樣以「虛偽陳述」為犯罪構成要件之刑法第 168 條偽證罪，豈不同樣違憲？其理至淺，實無待深論。聲請人一主張本條所定「重要關係事項」及「虛偽陳述」要件，違反法律明確性原則；相關機關法務部亦主張「重要關係事項」要件，欠缺明確標準。基上理由，其等主張均無法成立。

2. 此部分規定違憲之理由應係牴觸正當法律程序原則：

- (1) 證人固應就其證言負真實義務，惟，證人係本其記憶就其親身經歷見聞之事陳述，而人腦絕非如製作文件或電腦檔案般就其親身經歷之見聞進行記憶，相反地，提取腦中記憶的過程易受暗示或誤導而產生虛構或錯誤的記憶，不能與檔案的讀

取相比擬。人的記憶並不可靠，早已是現代心理學研究普遍接受的看法。另一方面，有憑有據的精確陳述也不是一般人日常生活中的說話習慣，毋寧夾雜推測與意見的隨意交談，才是多數人的說話方式。記憶的不可靠性與陳述的慣性不精確，使證人易於犯錯，進而也使證人承受因錯誤證言而遭追究法律責任的高度風險。在證人作證前令其具結或宣誓，並告以虛偽證言之處罰以及得行使之拒絕證言權，使其理解作證的嚴肅性，進而僅基於有把握的記憶為精確之證言，並得藉拒絕證言權之行使，避免陷於偽證或自證己罪之困境，實屬國家蒐集證言時應踐行之正當法律程序，也是避免「不教而殺」之必要處罰前提。是以刑法第 168 條之偽證罪以供前或供後具結而為虛偽陳述，為其犯罪構成要件。

- (2) 職權行使法第 50 條之 1 第 3 項雖規定詢問證人前，應令其宣誓當據實答復，絕無匿、飾、增、減，並告知其有拒絕證言之權利及事由，但並未規定應告以虛偽證言所受處罰，該法其他部分亦無此等規定。再參以同條第 5 項規定拒絕證言權之行使須得主席同意，則雖於證言前告以有拒絕證言之權利，亦難有大用，故整體而言，職權行使法並未予證人必要之程序保障。加上刑法第 141 條之 1 復未以證人具結或宣誓後虛偽陳述作為犯罪構成要件，則本條規定處罰對象顯係未受必要程序保障之證人，因而違反正當法律程序原則。

