

法規範憲法審查言詞辯論意旨(三)書

聲請人 姓名或名稱：民主進步黨立法院黨團立法委員柯建銘等 51 人

訴訟代理人 姓名：陳鵬光律師

陳一銘律師

住所或居所：

萬國法律事務所

姓名：方瑋晨律師

住所或居所：

有澤法律事務所



1 茲依鈞庭所列爭點提出釋憲補充理由事：

2 壹、立法院職權行使法(即「系爭規定一」，於本節僅標記條號)下列條文
3 之規定，是否違憲？

4 一、總統國情報告部分：第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4

5 (一) 釋 461 闡明：「立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會
6 首長質詢之權，此為憲法基於民意政治及責任政治之原理所為制度
7 性之設計。」

8 (二) 我國憲法自 81 年第 2 次修憲以降，總統不再由間接選舉產生，而係
9 由人民直接選舉，故總統與立法院均具直接民主正當性，為雙元民
10 主正當性結構。總統並不對立法院負責，而係由每四年舉行一次之
11 總統選舉，直接對人民負責。總統依憲法任命行政院院長作為最高
12 行政首長(憲增第 3 條第 1 項、憲 53)，並由行政院院長對立法院負責
13 (憲增第 3 條第 2 項)，各憲法機關之權力及相互制衡關係，均明訂於
14 憲法中，非得以法律恣意創設。

15 (三) 相關機關訴訟代理人陳清秀所提出《法規範憲法審查暨暫時處分答
16 辯書》第 9 頁稱：「總統於國會國情報告後之詢問與答覆規定，雖然
17 憲法中並未規定，但…可見行政院長實際上已非國家最高行政機關
18 首長，而是總統掌管國家最高行政權力，…，憲法漏未規定總統接
19 受國會之詢答部分，…，而呈現憲法『規範漏洞』，在修憲之前的過
20 渡期間，自應立法予以填補…。」云云，姑不論其主張總統為國家
21 最高行政首長，實與憲法之規定不符，且其亦自承「憲法並未規定
22 總統接受國會之詢答」，再者，此實非所謂規範漏洞，而係當前憲法

1 上權限分配之正確狀況。更遑論「憲法上規範漏洞，在修憲之前之
2 過渡期間，在修憲之前的過渡期間，自應立法予以填補」之主張，
3 於法理上殊難認可，反而益證系爭規定確實創設憲法上總統所無之
4 義務，違反憲法優位原則及權力分立原則。

5 (四) 正如本件暫時處分裁定第 25 段之說明，本條各項規定，係就立法委
6 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
7 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
8 規定，是本條各項規定間具有體系上之密切關連性，應整體觀察，
9 而非可割裂解釋、承認部分規定單獨有合憲之可能。整體而言，第
10 15 條各項規定，課予總統頻繁向立法院報告，甚至必須接受其詢問，
11 並有依序即時回答之義務，實已逸脫憲法規定，使總統成為隨時可
12 能依立法院決議而有赴立法院報告，且須接受實質「質詢」之問答，
13 而創設出總統對立法院負責之關係，違反我國憲法之權限分配，其
14 各該條文之違憲性，分述如下。

15 (五) 第 15 條之 1 第 2、3 項課予總統向立法院送交國情報告書及赴立法院
16 國情報告之義務，與憲法上權力分立意旨有違：

17 1. 按憲法第 4 條第 3 項規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情
18 報告。」此規定固給予立法院「聽取國情報告」之權限，惟並未課
19 予總統提出國情報告書義務，故第 15 條之 1 第 2 項創設總統每年應
20 於二月一日前向立法院送交國情報告書之義務部分，當屬逾越憲法
21 之規定而違憲。此參照釋 419：「依憲法之規定，向立法院負責者為
22 行政院，立法院除憲法所規定之事項外，並無決議要求總統為一定
23 行為或不為一定行為之權限。」益明。

24 2. 至於「立法院...得聽取國情報告」，能否創設總統赴立法院報告之義
25 務，於憲法文義上並不明確，無法必然得出其間主被動性之結論。
26 固可能存在「立法院得邀請總統至立法院國情報告，且總統有義務
27 報告」之推論，但亦存在「總統主動希望至立法院國情報告時，立
28 法院得決定是否聽取」之解釋可能。若考察我國當前憲政體制及權

1 限分配，並參酌歷史解釋及目的解釋，後者之理解毋寧方屬合憲，
2 否則前者創設總統負有憲法上所無之義務，亦屬違憲(釋 419)，蓋：

3 (1) 國民大會得聽取總統國情報告之規定，始於 81 年 5 月 28 日第二次修
4 憲，於該次修憲時總統尚係由國民大會間接選舉產生(然該次修憲同
5 時規定自 85 年第 9 任總統起改由全民直選)，是總統對其民主正當性
6 來源之國民大會為國情報告，於法理上尚屬合理。惟自 85 年總統直
7 選後，國民大會不再具有間接選舉總統之功能，此規定之合理性已
8 不無疑問。

9 (2) 於第五次修憲前，憲法增修條文關於國情報告係規定於第 1 條：「國
10 民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言」。惟
11 第六次修憲時，國民大會由常設型改為任務型，故將聽取國情報告
12 之權力移往立法院，並於第 4 條第 3 項僅保留：「立法院於每年集會
13 時，得聽取總統國情報告」並刪除後段「並檢討國是，提供建言」
14 之規定，顯見修憲者是在憲政機關權力架構已生變動，總統具有直
15 接民意基礎下，有意不完全移植國民大會規定，而限縮立法院之權
16 力。

17 (3) 現行總統為全民直選，並非國民大會或立法院間接選舉產生，且依
18 憲法之規定，總統並無對立法院負責之關係，亦無接受其質詢之義
19 務，自無向立法院報告之義務。故將「立法院...得聽取國情報告」
20 之規定，解為總統有主動向立法院表明願赴國情報告時，立法院得
21 決定聽取與否，方屬合理；而不應解為立法院得未經總統之同意，
22 即要求總統赴立法院國情報告，更不應於立法院職權行使法中，違
23 憲明定總統有每年常態性赴立法院國情報告義務。

24 3. 是以，第 15 條之 1 規定「立法院於每年集會時邀請總統至立法院進
25 行國情報告」，若係課予總統相關義務，即與憲法相違；況同條第 2、
26 3 項實明確課予總統向立法院送交國情報告書及赴立法院進行國情報
27 告之義務，參諸前揭說明，此已課予總統於憲法上所無之義務，明
28 顯違反憲法上權力之分際。

1 (六) 第 15 條之 2 第 1 項若課予總統赴立法院國情報告義務，與憲法上權
2 力分立之意旨有違：

3 1. 第 15 條之 2 第 1 項係規定立法院得經院會決議後就國家大政方針及
4 重要政策議題，聽取總統國情報告。觀其文義與探究立法者之本旨，
5 可知其有意創設出總統依立法院之決議為報告之義務，於此情形下，
6 立法者業創設憲法所無之總統報告義務，應屬違憲。

7 2. 同條第 2 項，係以總統為受規範之主體，於其咨請立法院同意後，方
8 可至立法院進行國情報告。惟依立法院組織法第 1 條及第 2 條，可知
9 立法院職權行使法係基於憲法第 76 條授權，就立法委員職權行使之
10 事項為規範，**規範對象不及於總統**。故於本項就總統職權行使之內
11 容為規制，已與權力分立及憲法文義有所牴觸。

12 3. 再者，憲法第 4 條第 3 項規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統
13 國情報告。」其頻度實有一預設即「每年」，且實際上應以每年一次
14 為限，否則該「每年」即成為贅文。惟第 15 條之 2 第 1 項則係立法
15 院得隨時以決議命總統赴立法院為國情報告，此除了違反憲法預設
16 之頻率外，更「量變產生質變」，使總統成為隨時經立法院決議即對
17 其負報告義務之憲法機關，此無疑已變動憲法上之權限分配，使總
18 統猶如居於立法院之從屬地位。惟如前所述，總統依憲法並不對立
19 法院負責，不應使總統因此負隨時向立法院報告之義務。

20 (七) 第 15 條之 4 第 2、3 項課予總統答復立法委員提問義務，創設總統對
21 立法院負責之關係，與現今憲法權力分立有違：

22 1. 如前揭相關機關訴訟代理人陳清秀書狀所自承，當前憲法中並未規
23 範總統與立法院間詢答，就此憲法未規定之憲政機關間互動關係，
24 不能容由立法院以修改其自身職權行使法之方式恣意創設。

25 2. 本條第 1 項賦予立法委員得於總統國情報告後，就其不明瞭處提出口
26 頭或書面問題之權限。進而於同條第 2 項規定，總統應就立法委員之
27 口頭提問「依序即時回答」，無論「依序即時回答」係如何進行，其
28 已經具體課予總統就立法委員提問事項有答復義務，**此無論係形式**

外觀或實質內涵上，均與「立法院質詢總統」無異。但憲法上僅規定向立法院負責之行政院所屬官員負有備詢義務，此為行政院向立法院負責之方式，總統依憲法則不對立法院負責，自不負此項義務。課予總統就立法院提問之事項有答復義務，已實質創設出憲法上所無「總統對立法院負責」之關係，嚴重牴觸當前憲法設定之權力分立結構，實屬違憲。又同條第3項係就立法委員書面提問之事項，課予總統於7日內以書面回復義務，參諸前開說明，此亦屬違憲。

3. 鈞庭於本件暫時處分裁定第20段亦說明「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」，此不啻已逾越立法院之職權分際，當非憲法所許。甚者，只要結合第15條之1、之2及之4**整體觀察**即明顯可知，總統國情報告已非單純「報告」，不僅前往報告成為義務，總統只要到場報告就須受到實質質詢，而產生備詢義務，自己徹底變更憲法權限分配架構，而屬違憲。

4. 至於相關機關之代表人及訴訟代理人均有提及，本條之規定並無法律效果，對總統無強制力，因此並未違憲云云。惟此已混淆不同層次之問題，只要是立法院以法律創設出憲法上所無之義務或負責關係，本身即已違憲，至於是否有強制措施或罰則，並非所問，並不會因為沒有強制力而可將之合理化。

二、質詢部分：第25條

(一) 依釋325及461，立法委員對行政院院長及部會首長為質詢之目的，在於經由被質詢人就質詢事項為答復時所說明之事實或意見，而明瞭相關議案所涉及事項。行政院院長及部會首長接受質詢(備詢)義務，乃憲法中令行政院對立法院負責之手段。惟立法委員質詢範圍，應以其憲法職權之行使為限。舉例而言，釋461為立法委員於委員會中所詢問之內容涉及「重要國防機密事項者」，乃行政特權範疇，則應邀列席之政府人員即無答復義務，此於官員備詢亦應有適用。蓋揆諸釋585、613、627及729等，若質詢內容或要求有侵犯行政院及各

1 部會所掌行政權核心領域，有涉及行政首長之「行政特權」，或是將
2 對行政權行使造成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞者，均非憲法
3 所許。

4 (二) 又如本件暫時處分裁定第 26 段所述，行政院對立法院所負之責任為
5 政治責任而非法律責任，第 25 條將憲法上之政治責任規定轉換為負
6 法律責任之結果，顯已違反憲法責任政治原則。

7 (三) 第 1 項關於「反質詢」之定義，違反法律明確性原則，且就法律效果，
8 亦違反責任政治原則：

9 1. 釋 803 等解釋揭櫫：法律規定之意義，應自立法目的與法體系整體關
10 聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範對象，為
11 一般受規範者所得預見，並可經由法院審查認定及判斷，始符法律
12 明確性原則。惟何謂「反質詢」、何謂「藐視國會」，於字義上顯難
13 以理解、非被質詢人所得預見，更難受法院審查認定。

14 2. 相關機關之訴訟代理人林石猛於《法規範憲法審查暨暫時處分補充
15 答辯書》第 12 頁稱：「在辯論上反質詢就是反問；反質詢就是反過來
16 質問。...由立法委員就其相關職務質詢，故意『反客為主』質問立
17 法委員」；相關機關代表人黃國昌於其《法規範憲法審查暨暫時處分
18 補充答辯書》則謂：「『反質詢』既係與『質詢』對立之概念，依文
19 義及體系解釋，『反質詢』之規範涵義即為：『行政院院長及各部會
20 首長對立法委員所提出之質詢不予答復，反逕對質詢委員提出質疑、
21 責難、詰問、或提出與質詢內容無關之問題。』」故所謂反質詢並未
22 違反法明確性原則云云。

23 3. 惟就我國法體系中之「質詢」用語進行觀察，諸如憲法增修條文第 3
24 條第 2 項第 1 款、立法院職權行使法第 3 章、地方制度法第 48 條第 2
25 項與決算法第 27 條第 2 項等規定，可將「質詢」之規範性意涵理解
26 為：有質詢權者得單方向被質詢人提出問題，而被質詢人對此問題
27 負有「答復」義務，以此形成明確權利義務關係。例如立法院職權
28 行使法第 22 條規定：「依第十七條及第十八條提出之口頭質詢，應由

1 行政院院長或質詢委員指定之有關部會首長答復...」決算法第 27 條
2 第 2 項則規定：「立法院審議時，審計長應答覆質詢...」質言之，唯
3 有具備質詢權人之發問權與被質詢人之答復義務時，方足以構成質
4 詢完整內涵，二者缺一不可。若被質詢人無答復義務時，僅屬於單
5 純發問而已。

6 4. 從而，相關機關所主張之「反質詢」，其實均無質詢之意涵，蓋縱算
7 官員對質詢委員提出質疑、責難、詰問、或提出與質詢內容無關之
8 問題，均無從課予質詢委員「答復義務」，不會產生質詢「行為主體」
9 之倒置。是以，鈞庭尤伯祥大法官才會於準備程序詢問：「立委不可
10 能是政策的制定或執行者，所以立委沒有政策需要辯護，而目前的
11 憲法、立法院職權行使法及議事規則也都沒有行政官員質詢立委的
12 環節，那麼這樣的反質詢如何可能發生？如果不可能發生這種反質
13 詢，為何定此規定？」(參準備程序筆錄第 41 頁至第 42 頁)。

14 5. 我國質詢採即時問答，於此情境下，無論採取激問、反問、逼問等
15 修辭，均非不可想見。除非爭論過程中出現嚴重衝突，阻礙程序進
16 行，需要主席介入指揮外，質詢者與被質詢人雙方欲採取何種的論
17 辯方式，應保留高度之彈性留給當事人自行判斷，殊無限制官員不
18 得以問句答復之道理。舉相關機關最常引用之案例，即蘇貞昌前院
19 長面對蔣萬安委員質詢美豬進口議題時，其反問「你在美國有吃美
20 國豬嗎？」其語境下，其實係欲說明「如果委員在美國也吃美國豬，
21 那台灣進口的美國豬其實跟在美國的美國豬一樣符合安全標準」，這
22 是政策之說明與辯護，僅係以問句凸顯對方論點之不合理處，若一
23 概認為此屬於「反質詢」而不得為之，實已不當限縮行政官員於答
24 詢時之表意方式，使行政官員無法完整為政策辯護，不當減損責任
25 政治原則。且立法委員可以質詢，卻不容行政官員於政策辯護時為
26 凸顯質詢之荒謬、矛盾或無邏輯等而以反問之方式為答詢，已造成
27 立法權與行政權之地位及武器不對等，不符權力分立制衡、平等相
28 維之原則。又縱質詢委員認為官員係「以問答問」，或不當以反問、

1 激問之方式干擾其質詢，由會議主席制止，或於質詢時間結束後，
2 另要求該官員提出書面答復即可，實無必要對其科處罰鍰，甚至移
3 送懲戒。

4 6. 抑有進者，本條規定其實並不僅適用於口頭質詢，蓋本條屬質詢之
5 一般規範，立法院職權行使法中之質詢包含口頭與書面質詢，則於
6 體系解釋下，書面質詢同樣被禁止「反質詢」。但殊難想見於書面中
7 如何出現「反質詢」之態樣，又如何於書面答復中干擾立法委員行
8 使質詢權，益見此規定實欠缺合理性。

9 (四) 第2項就被答詢人是否得以避免國防、外交明顯立即危害或為依法應
10 秘密等行政特權事項為由拒絕答復或提供資料，完全繫於主席判斷，
11 違反權力分立及正當法律程序原則；另後段其他藐視國會之行為，
12 違反法明確性原則：

13 1. 應予辨明者為，質詢、文件調閱權及資訊獲取權，雖均係為獲得立
14 法院行使立法權所需之資訊，然其行使主體、對象及資訊獲取方式
15 均有所不同。質詢權係由個別委員對行政院及所屬各部會首長行使，
16 文件調閱權則係由立法院對相關國家機關行使，且前者係要求答詢，
17 後者則係要求提供文件或資料(本件暫時處分裁定第28段參照)。

18 2. 本項規定給予個別委員透過行使質詢權之方式，繞過立法院院會決
19 議，直接要求被質詢者提供資料，課予個別官員對質詢者提出資料
20 之義務，已對行政一體有所減損。另就被答詢人是否得以避免國防、
21 外交明顯立即危害或為依法應秘密等行政特權事項為由拒絕答復或
22 提供資料，完全繫於主席判斷，除可能違反國家機密保護法第22條
23 第1項關於「應先解密始得提供，若未解密，則應以秘密會議或不公
24 開方式行之。」規定外，亦可能侵害國家機密之行政特權而違反權
25 力分立原則。蓋是否屬於應秘密之事項應屬行政特權之範圍，應由
26 行政機關本於權責為認定，即便係行政首長亦未必得於受質詢之當
27 下自行決定是否對外提供資料，遑論由個別立法委員或會議主席一
28 人即可單獨片面自行決定，如此顯然矮化行政權之地位，不符權力

1 分立之意旨。

2 3. 退步言之，關於是否為「避免國防、外交明顯立即危害或為依法應
3 秘密等行政特權事項」，此等認定上有歧見時，參照釋 633 及釋 729
4 意旨，除可採協商途徑解決外，亦可以法律明定相關要件與程序，
5 由司法機關審理解決之，但系爭條文就此完全付之闕如，亦欠缺正
6 當法律程序之保障。

7 4. 此外，關於「隱匿資訊」或「虛偽答復」，均需有客觀跡證證實確有
8 資訊遭隱匿，或答復之內容與客觀事實不符，更為關鍵的前提則是在
9 於該詢問事項與立法院職權之行使有關。立法院就此實無法居於
10 中立客觀之立場，於調查足夠事實後加以認定，終將流於表決大戰，
11 以政治手段決定行為人是否有「隱匿資訊」或「虛偽答復」，該決定
12 之程序欠缺正當法律程序之保障，更不符機關功能最適原則之法理。

13 5. 末查，本項後段之「其他藐視國會之行為」，除就「藐視國會」一詞
14 欠缺定義外，亦無法自同項及前項所定之行為態樣推知其可能之態
15 樣及範圍，顯違反法律明確性原則。

16 (五) 第 3 項關於被質詢人非經立法院院會或各委員會同意不得缺席之規定，
17 給予立法委員指定被質詢人之權力。然而，一般而言，要求相關機
18 關備詢時，相關機關得視議題指派適宜出席備詢之人員，如此方能
19 妥適為該政策實質辯護。姑不論此，有諸多缺席之情形不可能即時
20 事前得立法院院會各委員會之同意，舉例而言，如備詢官員臨時身
21 體不適、抑或有臨時突發緊急公務等均是此情形，惟本條並未排除
22 此等正當理由而一體適用。此時備詢人員縱具有缺席之正當理由，
23 卻仍可能經表決被認定為「未經同意缺席」而遭課予本條第 5、6、8
24 項之不利益，實已違反比例原則。

25 (六) 第 5、6 項關於違反本條第 1 至 3 項之行為裁處罰鍰之規定，違反比
26 例原則及權力分立原則：

27 1. 本條除「政府人員虛偽陳述」外，於其他各種行為態樣均一律處以
28 相同之行政罰(2 萬元以上 20 萬元以下罰鍰)，並得按次連續處罰，舉

例而言，第 1 項之反質詢至多為違反會議規則，與第 2 項拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊之態樣及情節明顯有別。就此部分未就各態樣為區分而逕為相同評價，屬立法裁量濫用。

2. 縱受質詢之官員確有違反本條第 1 至 3 項所列之行為，其所應負者應為政治責任而非法律責任，立法院有包含提起不信任案在內之手段，追究該內閣之政治責任，而非由立法院以法律課予其財產上之不利益，此顯然違反最後手段性原則而與比例原則有違，更違反責任政治之基本原理，如本件暫時處分裁定第 26 段所闡釋，此有破壞憲法機關間平等相維之憲法精神之虞(亦可參釋 461)。

(七) 第 8 項關於就違反本條第 1 至 3 項之行為移送彈劾或懲戒之規定，違反權力分立原則：

1. 如本件暫時處分第 29 段所闡明：「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。」

2. 準此，立法院於本項規定自我授權可將違反本條第 1 至 3 項之行政官員移送彈劾或懲戒，實欠缺憲法上之依據，並改變其與行政權、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配。就移送彈劾權，係侵犯監察院之職權，蓋監察院就是否彈劾官員，係由獨立行使職權之監察委員行使之，並未有接受及處理其他憲法機關移送之義務；又就移送懲戒之部分，此既屬行政權之一環，立法院越過行政主管機關首長，逕將公務員移送監察院懲戒，已實質侵害行政機關首長之權限，違反權力分立原則甚明。

(八) 第 9 項將受質詢之政府人員為「虛偽陳述者」，作為刑事責任訴追之對象，見後述關於爭點貳之說明。

三、人事同意權行使部分：第 29 條、第 29 條之 1、第 30 條、第 30 條之 1、第 31 條

(一) 按釋 632，我國憲法上就人事同意權行使的架構，係由總統(或行政院)享有人事的主動形成權，再由立法院就總統之提名人選予以審查，

1 以為制衡。總統(或行政院)之義務為積極的提名適當人選，立法院的
2 義務為積極的行使同意權。在此過程中，立法院被憲法賦予的權限
3 為對於被提名人選「同意或不同意」，立法院不得以任何直接或間接
4 的方式化被動為主動，進而侵害其他憲法機關之人事形成權。

5 (二) 次按宣誓條例第 2 條、第 8 條，經憲法機關提名之人，除經立法院審
6 查完成同意該提名人選，仍須完成宣誓始為就職。由此亦可知如未
7 經立法院同意、未宣誓，該被提名之人尚未具有公職人員身份，僅
8 屬一般私人，更遑論立法院於行使人事同意權之際，該被提名人選
9 當然未具有公職人員身份，立法院於行使人事同意時，應同時考量
10 該被提名人選之憲法上基本權，包括人格尊嚴、隱私權，立法院不
11 應課予該被提名人選憲法上所無之義務，使其基本權受有違反憲法
12 之過度侵害(本件暫時處分裁定第 35 段同此旨)。

13 (三) 經查，第 29 條第 3 項使立法院將其憲法上審查權限轉予不具備民主
14 正當性之「相關學者專家、公民團體、社會公眾人士」，使該等人得
15 以「共同參與審查」，並得擬具審查報告。立法院將己身行使同意權
16 之權限與義務轉讓與民間私人，將使政治責任無法有效歸屬，及權
17 力分立下憲政機關間互動分際不明，造成憲政機關互動上之齟齬。

18 (四) 次查，第 29 條之 1 使立法院任何一位立法委員均得以書面要求被提
19 名人答復問題、提出資料，已使被提名人負有不明確、難以特定之
20 資料提出義務。又以現今政治環境，立法委員要求提出者可能涉及
21 被提名人私生活領域(例如病歷、對話記錄、感情狀況等)，被提名人
22 除負有提出該等資料義務外，更需對該等答復及資料提出結文，已
23 形成對被提名人人格尊嚴及隱私權之重大侵害。第 30 條亦使被提名
24 人於列席說明與答詢前，必須當場具結，然立法委員所提出之問題
25 及質詢經常漫無邊際，對被提名人而言，於具結前無法得知其所將
26 接受之詢問範圍為何，待證事實為何，且未區分事實陳述與評論，
27 實屬過度侵害。

28 (五) 更有甚者，第 30 條之 1 第 1 項規定若被提名人拒絕答復任一黨團或

1 任一位未參加黨團之立法委員書面詢問或要求提出資料或對該等資
2 料具結時，委員會「應」不予審查並報告院會。此際個別黨團或任
3 一位未參加黨團之立法委員只需不斷要求被提名人提出其隱私資料，
4 如該被提名人不願配合，則委員會即應不予審查。如此一來不啻賦
5 予個別立法委員使特定被提名人無法被審查之權力(否決權)，顯有失
6 衡。又第 30 條之 1 第 2 項使被提名人可能因其提出之資料或答詢內
7 容而受有裁處罰鍰之制裁，已使被提名人負有無邊際提出資料及接
8 受答詢之義務，且可能因此遭受行政罰鍰，對於被提名人之基本權
9 產生重大侵害。

10 (六) 系爭規定一就人事同意權相關規定，對於不具公職人員身份之一般
11 私人課予不明確的廣泛提供資料義務，並對此不明確之義務設有行
12 政罰鍰之制裁，係透過對於立法院乃至個別立法委員的不斷擴權，
13 使得憲法上人事同意權的應有狀態不斷異化，乃至於破壞權力分立
14 下立法院以及其他憲法機關應有之正常完整狀態。立法院此舉無異
15 為捨「同意、不予同意」此正途，而取「以賦予被提名人違憲義務，
16 實質達到降低私人被提名之意願」之錯誤方式，達到箝制、壓縮其
17 他憲法機關之人事形成權，此顯屬對於權力分立之破壞，並造成憲
18 政秩序之危機，應屬違憲。

19 **四、調查權部分：第 45 條、第 46 條、第 46 條之 1、第 46 條之 2、第 47**
20 **條、第 48 條、第 50 條之 1、第 50 條之 2、第 51 條、第 53 條之 1 第**
21 **2 項**

22 (一) 鈞庭於本件暫時處分裁定第 38 段明揭，釋 585 關於立法院行使調查
23 權之組成方式、範圍、方法、對象、程序及強制手段等之說明，應
24 予遵守。此外，釋 325 及釋 729 之意旨並應一併參照。

25 (二) **第 45 條第 1 項關於調查權得行使之範圍違反釋 585 之意旨：**

26 1. 關於立法院行使調查權之目的及範圍，系爭規定一第 45 條第 1 項規
27 定：「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
28 委員會，或得經委員會之決議，設調查專案小組，對相關議案或與

1 立委職權相關之事項行使調查權及調閱權。」其餘完全未考量前開
2 釋字要求「重大關聯」之程度要件外，就得行使調查權之事項，係
3 將「相關議案」及「立委職權相關之事項」並立，於此文義下，「相
4 關議案」將超出「立委職權相關之事項」，亦即就非屬立委職權相關
5 之事項亦得作為調查之標的，顯與前開釋 585 之意旨有違(本件暫時
6 處分裁定第 42 段參照)。

7 2. 關於立法院行使調查權之主體，就要求有關機關就議案涉及事項提
8 供參考資料部分，固得經院會或委員會之決議，但就必要時調閱文
9 件原本、影本或要求與調查事項相關之人民或政府人員陳述證言或
10 表達意見部分，則須經院會決議(釋 325、585、729)。惟本條項規定，
11 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，此部
12 分亦明顯與前開釋字意旨有間(本件暫時處分裁定第 41 段參照)。

13 (三) 第 45 條第 2 項調查權得行使範圍違反釋 325、585、729 意旨：

14 1. 如鈞庭於本件暫時處分裁定第 43 段所闡釋，本條第 2 項概括賦予調
15 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
16 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
17 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
18 使其參考資料獲取權者，須經院會或委員會決議，擬向有關機關調
19 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，
20 始得為之，本項規定業違反此一意旨。

21 2. 又縱依前開釋字所定程序，得要求「有關機關」提供參考資料等，
22 但並不包含得就「有關出席人員」要求提「資料」及「物件」，蓋相
23 關人民或政府人員至多僅負有陳述證言或表示意見之義務，並無資
24 料交付義務，此規定業已逾越憲法之限制，擴張立法院之職權(本件
25 暫時處分裁定第 44 段參照)。

26 (四) 第 46 條使立法院得隨時行使調查權及文件調閱權，不受「會期」期
27 間之拘束，使立法院常時運作，已不當以法律擴張立法院行使職權
28 之時間範圍：

1 1. 憲法第 68 條規定，立法院之會期，每年兩次。分別係 2 月至 5 月底
2 及 9 月至 12 月底，必要時得延長之。可知立法院是定期集會，而非
3 常時設立之監督機關。是憲法中對於會期外之立法院職權行使，設
4 有明文之規定，例如憲增第 3 條第 2 項第 2 款係就行政院於立法院休
5 會期間移請覆議時之處理，可知此為例外。又憲增第 4 條第 8 項規定
6 立法委員於「會期」中之不受逮捕特權，可知立法委員原則上僅得
7 於「會期」中行使職權。

8 2. 惟查，第 46 條使立法委員得於會期外行使調查權及文件調閱權，此
9 已逾越憲法上對立法院行使職權之時間上限制，係以法律擴張立法
10 院得行使職權之期間，使立法院成為常時均得行使調查權及文件調
11 閱權之監督機關，此已與憲法之本旨相違而違反權力分立之本旨。

12 (五) 第 46 條之 2 第 3 項及第 47 條關於立法院得調閱司法機關先為調取資
13 料之複本，違反釋 729 之意旨；又關於其他文件調閱及命提供證言之
14 程式，亦與釋 585 有間：

15 1. 按釋 729 揭明：「檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於權
16 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
17 之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證...如因調閱而有妨害另案
18 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
19 證資料」。

20 2. 惟第 46 條之 2 就調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機
21 關亦本於職權進行處理相關案件時，係規定「得停止調查」而非
22 「應停止調查」，如此除於刑事偵查範圍與釋 729 相左外，於其他應
23 獨立行使職權機關調查中之案件，亦將產生權限衝突(本件暫時處分
24 裁定第 47 段參照)。

25 3. 又第 47 條第 1 項就司法機關已先為調取之文件，並未區分偵結與否，
26 一律給予調查委員會或專案調查小組要求機關提供複本之權限，此
27 亦有違前開釋 729 保障檢察機關獨立行使職權之旨，並可能就另案偵
28 查造成妨礙，有違權力分立原則。另釋 729 明揭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，須經「院會」之決議始可為之，但本項則係規定調查委員會或專案小組即可行之，其程序亦明顯抵觸釋 729 之意旨(本件暫時處分裁定第 49 段參照)。

4. 又如前說明，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，依前開解釋之意旨僅限於「有關機關」，惟本條項除政府機關外，尚規定「部隊、法人、團體或社會上有關係人員」均可能成為文件調閱之對象，此已明顯逾越立法院之權限範圍(本件暫時處分裁定第 50 段參照)。

5. 除前開司法機關偵結卷宗文件係調閱複本外，其餘對政府機關調閱之文件應係釋 325 及 729 所稱之「文件原本調閱權」，其調閱程序須經「院會」之決議始可為之，但本條項則係規定調查委員會或專案小組即可行之，其程序亦明顯抵觸前開釋字意旨(本件暫時處分裁定第 50 段參照)。

6. 第 47 條第 2 項關於調查委員會或調查專案小組約詢相關人員，命其出席或提供證言之規定，其程序顯非依「院會」決議行之，與釋 585 有間而屬違憲(本件暫時處分裁定第 51 段參照)。

(六) 第 48 條關於將違反本條之官員逕向監察院提出糾正、糾舉或彈劾，及逕對違反之人民等科處罰鍰，違反權力分立原則及正當法律程序之保障：

1. 第 48 條第 1、2 項係規定立法院就被調查之對象拒絕提出資料、拖延或隱匿不提供時，若被調查之對象為政府機關或公務員時，立法院院會得決議逕向監察院提出糾正、糾舉或彈劾；對於被調查之對象為法人、人民團體或社會上有關係之人員時，則係經立法院院會決議逕裁處新台幣 1 萬元以上 10 萬元以下罰鍰，並得按次處罰至改正為止。

2. 就第 1 項關於政府機關或公務員拒絕提供文件、資料、檔案或拖延、隱匿者，得移送監察院糾正、糾舉或彈劾部分，如前揭說明，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

1 法制下，並無彈劾權與移送懲戒權(本件暫時處分第 29 段參照)，是
2 此規定業侵犯監察權及行政權而違反權力分立原則。

3 3. 另於第 2 項，關於課處違反本規定之法人、團體或社會上有關係人員
4 罰鍰之規定，僅於同條第 3 項提供事後法院救濟之保障，遠低於釋
5 585、633 所要求正當法律程序之保障(詳後第(七)點)。

6 (七) 第 50 條之 1 第 5 項關於被調查對象就是否有正當理由拒絕提出資料
7 或拒絕證言，非由司法機關審理決定，而完全繫諸於立法院院會及
8 調查委員會或調查專案小組會議主席之決定，違反正當法律程序之
9 要求：

10 1. 按如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或
11 行政特權之範疇，或就屬於行政特權資訊應否接被調查或公開而有
12 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
13 律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之(釋 585)；且就調查
14 協力義務除外情形之有無，若法規明定得向行政院聲請假處分裁定，
15 並得以提起確認訴訟則非屬違憲(釋 633)。

16 2. 惟查，遍尋系爭規定一，並未提供被調查之對象此一重要事前及事
17 中程序保障，第 48 條中被調查之對象為法人、人民團體或社會上有
18 關係之人員時，得經立法院院會決議逕裁處新台幣 1 萬元以上 10 萬
19 元以下罰鍰，並得按次處罰至改正為止，但卻僅於同條第 3 項提供事
20 後法院救濟之保障，顯遠低於前開釋 585、633 所要求正當法律程序
21 保障程度。

22 (八) 第 50 條之 2 關於接受調查詢問之人員，經主席同意時始得偕同律師
23 到場協助，對人民之防禦權為不當限制，並違反正當法律程序之保
24 障：

25 雖該受邀出席調查詢問之對象，其地位並非刑事被告，然就其作證
26 及陳述之內容可能涉及正在進行中或潛在之司法事件(蓋於第八章調
27 查權之行使部分，立法院調查之資料包含經司法機關先為調取之資
28 料)，且於第 48 條就備詢之對象拒絕提出資料等設有罰則，則理應受

有憲法第 16 條保障其防禦權之權利，惟本條規定限制其委任律師之權利，有違憲法所保障人民之訴訟權及正當法律程序。

(九) 爭點題綱所列第 51 條及第 53 條之 1，若因前開各條文違憲，則應失所附麗，應併同處置。

五、聽證會部分：第 59 條之 1 至第 59 條之 9

(一) 第 59 條之 3 第 2 項規定：「應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。」此條課予不具備詢義務之人或無調查協力義務之人亦有出席立法院聽證會之義務。惟第 59 條之 1 第 1 項既係規定聽證會之召開係以憲法第 67 條第 2 項為據，即應檢視該條規定所得行使之範圍。該條項規定：「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。」若依目的及體系解釋即可知，憲法中負「備詢義務」或「應邀說明義務者」者，僅行政院院長(憲增 3 第 2 項第 1 款)及「基於民意政治及責任政治之原理」有必要赴立法院答復說明事實，或發表之意見而明瞭相關議案涉及之事項者(釋 419)，是其對象為憲法上需與立法院互動之「機關」，而不包含人民。至於立法院固得依該條規定邀請「社會上有關係之人員」到會備詢，但此並非「備詢義務」之備詢，該等不具官員身分之「社會上有關係之人員」亦無應邀出席義務。是本條規定課予「社會上有關係人員」出席聽證會之義務(無正當理由不得缺席)，即屬逾越憲法賦予立法權之權限。

(二) 承上，第 59 條之 5 另規定，該等人員於出席後，無該條第 1 項所定正當理由，不得拒絕證言或表示意見。然而，該等人員如前所述，並不負憲法上備詢義務及應邀出席義務，故逕以法律課予其出席義務均非可許，更遑論舉輕以明重，課予其更重之不得拒絕證言及陳述之義務。尤其該條第 1 項中，就所謂得拒絕證言或拒絕提供資料之「正當理由」，亦未提供由司法機關判斷之正當法律程序保障，甚至就應由何人判斷是否有「正當理由」乙點，於條文中更付之闕如，逕由立法院院會決議就拒絕證言或拒絕表達意見等行為決議是否裁處罰鍰，立法院形同球員兼裁判，顯違反正當法律程序原則。另就

1 資料提供義務之範圍，亦未為任何之範圍限制及得拒絕提出之正當
2 事由，遑論爭議解決機制與必要之程序保障均付之闕如，業已侵犯
3 人民之不表意自由、行動自由、隱私權、財產權等基本權利甚鉅，
4 並違反正當法律程序之保障(本件暫時處分裁定第 64 段參照)。

5 (三) 又參與聽證之人員為政府人員時，若任由立法院得恣意以表決之方
6 式決定出席聽證人員得否拒絕證言，此時亦可能造成立法院片面決
7 定行政特權之範圍及界線，凌駕行政機關就行政特權事項之決定(與
8 前開第 25 條部分之說明同，於茲不贅)。

9 (四) 第 59 條之 4 規定：「受邀出席之政府人員或與調查事件相關之社會上
10 有關係人員於必要時，經主席同意，得由律師、相關專業人員或其
11 他輔佐人在場協助。」此規定與前開第 50 條之 2 相同，對人民之防
12 禦權為不當限制，並違反正當法律程序保障。

13 六、其他受理部分

14 若以上所列之條文違憲，其餘部分多屬於其配套之程序性規定，自
15 失所附麗，應一併處置。

16 貳、刑法第 141 條之 1(即「系爭規定二」)規定，是否違憲？

17 一、按釋 585，立法院行使調查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰為限，
18 且就相關規定，應符合正當法律程序、比例原則、法律明確性原則
19 之要求。立法院職權行使法雖屬立法院之涉己規範，然系爭規定一、
20 系爭規定二均已課予其他憲政機關、行政機關及公務員，甚至一般
21 私人義務，系爭規定二更涉及立法院行使調查權下課予公務員於聽
22 證、質詢時特定義務，如違反義務，將以刑法相繩，已逾越釋 585 之
23 界限，應屬無疑。

24 二、系爭規定二違反法律明確性原則：

25 (一) 按釋 594、617、636、690，及 112 憲判 11、113 憲判 3 建立對於法律
26 明確性之審查標準，其中最主要者即為「受規範者可預見性」以及
27 「可由司法審查確認」二者。而「受規範者可預見性」，亦需自文義、
28 立法目的與法體系整體關聯性加以判斷。系爭規定二之規範主體為

公務員，規範態樣可分為「質詢時虛偽陳述」、「聽證時虛偽陳述」，就具體規範行為係「就其所知之重要關係事項為虛偽陳述」。故於法律明確性判斷上，亦應區分「質詢」、「聽證」二種不同態樣，並應結合系爭規定一相關之行為規範一併綜合判斷之，而非僅單論系爭規定二之構成要件。

(二) 就「質詢時虛偽陳述」，系爭規定一第 24 條第 1 項僅規定：「質詢之提出，以說明其所質詢之主旨為限。」實務上立法院質詢於程序上可能發生於院會或委員會，於事件上可能是法律案、預算案、決議案或專案報告。於立法院院會期中質詢於每日均會不斷發生，且立法委員對公務員質詢之內容，可謂漫無邊際，除前述事項外，亦可能包括突發新聞事件、與該公務員執掌無直接相關事件或是公務員個人行為、信仰、私人生活等，因此「質詢內容」對公務員而言可謂全然無法預測。本條規定公務員不得就「所知重要關係事項」為虛偽陳述，惟因質詢內容包山包海，欠缺明確界線，故公務員應如何判斷「所知重要事項」範圍為何，事實上亦難以明確界定，致使公務員無法預見其答詢內容有無違反系爭規定二之虞，顯屬不明確。再者，於質詢時何謂「虛偽陳述」亦難以定義，因立法委員所提問者究竟是要求公務員事實陳述或為意見評論經常難以界分，本條規定亦未明確區分事實陳述或意見評論，使公務員更難預見規範態樣。又過於廣泛之質詢內容，難以進一步特定「待證事實」為何，不明確之待證事實，將使公務員無法研判其應據實以告之範圍，且如何回答始不構成虛偽陳述。再者，若立法委員質詢內容本身即有誘導、錯誤時，公務員更將陷入難以回答之困境，在在可知「質詢時藐視國會」客觀上使公務員難以理解，更全然無法預見，實不明確。

(三) 就「聽證時虛偽陳述」，聽證固可能設有一定議題，惟仍存有「未區分事實陳述或意見評論」、「詢問者以抽象不明確問題詢問之」、「詢問者以不正方式詢問」、「詢問者以摸索證明方式提出假設性或無證據支持問題」等情事，亦違反法律明確性原則。

1 三、系爭規定二違反正當法律程序：

2 (一) 於「質詢時虛偽陳述」類型，系爭規定二於質詢時並未要求公務員
3 具結，且因質詢漫無邊際，實務上亦不可能要求公務員於每次質詢
4 前均對質詢內容具結，此部分因規範態樣本身即已高度不明確，致
5 使程序上亦無法給予被質詢者保障，顯屬不足。

6 (二) 於「聽證時虛偽陳述」類型中，觀諸系爭規定一於聽證相關規定，
7 雖規定有一定程度之拒絕證言權，但欠缺對於出席聽證者之權利告
8 知。且固規定有出席聽證者受律師協助之機會，但卻添加「經主席
9 同意」之要件，實際運行無異於原則上限制出席聽證者受律師協助
10 之機會。由前述內容即可得知，系爭規定一對於出席聽證者程序保
11 障極低，不符合正當法律程序要求。

12 (三) 更有甚者，無論於修法前後立法院多數黨團均一再表示創設聽證程
13 序之主要目的為「查弊」，而非審議法律案或預算案。故出席聽證者
14 將可能被要求提供使自身背負法律責任之資訊，而出席聽證者的角
15 色究竟類似「證人」或「當事人」已難以判斷。系爭規定一未類型
16 化，而一律採取最低的程序保障，顯然不符合正當法律程序，使出
17 席聽證者陷於高度觸法風險，更於法律效果上以刑法即系爭規定二
18 相繩，應屬違憲。

19 參、其餘主張，請參聲請人歷次書狀所載。

20 此致

21 憲法法庭 公鑒

22 中 華 民 國 113 年 7 月 31 日

23 具狀人 民主進步黨黨團

24 立法委員柯建銘等 51 人

25 撰狀人 陳鵬光律師

26 陳一銘律師

27 方瑋晨律師