



## 法規範憲法審查補充理由書

案號：113 年度憲國字第 1 號

聲請人 名稱：行政院

代表人 姓名：卓榮泰  
與相對人關係：院長  
住所、電話：同上



訴訟代理人 姓名：陳信安  
稱謂／職業：國立中興大學法律專業學院教授  
地址：

1800  
林信安

姓名：李荃和  
稱謂／職業：律師

地址：

電話：

姓名：賴秉詳  
稱謂／職業：律師

地址：

電話：

聲請線上查詢案件進度，陳報 E-mail 如下：

### 1 為法規範憲法審查提出補充理由事

2 蒙鈞庭於民國（下同）113 年 8 月 6 日召開 113 年度憲國字第 1 號言詞  
3 辯論庭，以下謹就當日尤伯祥大法官及詹森林大法官所垂詢，以及 113 年 8  
4 月 6 日部分應補充論述說明，說明如下<sup>1</sup>。

5 壹、謹就尤伯祥大法官垂詢，有關立法者權力行使界限，答覆如下：

6 按釋 585 與鑑定人張文貞教授之見解，以及釋 613 林子儀大法官部分  
7 協同意見書，系爭法律由立法院自行立法並授權由立法院自為執行，即逕由

<sup>1</sup> 本書狀之相關簡稱，一律援用聲請人行政院 113 年 6 月 27 提交鈞庭之「法規範憲法審查聲請書」。

1 單一憲法機關自我賦權並執行，且以侵犯其他憲法機關之權力核心領域作  
2 為其擴張自身權力之代價，確已違反憲法權力分立原則，對行政權造成實質  
3 妨害：

4 一、按釋 585：「如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使  
5 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  
6 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  
7 法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。」另，依釋 793：  
8 「司法權之本質，依憲法第 77 條規定……所示，係針對具體個案之事  
9 實及法律爭議，依據憲法及法律所形成之客觀價值與規範，為法之適用  
10 而進行終局之判斷……。」是司法權具有合法性審查之功能，以及掌有  
11 適法性終局判斷者之憲法職權。如進一步就憲法第 171 條、第 173 條、第  
12 78 條、第 79 條第 2 項、憲增第 5 條第 4 項及釋 371、601 而論，司法  
13 院大法官對於憲法有最終解釋權，且就解釋法律抵觸憲法而宣告其為  
14 無效，乃專屬司法院大法官之憲法職掌。

15 二、另參照張文貞教授所提之專家諮詢意見書：「系爭規範對調查權是否逾  
16 越調查界限所定之爭議解決機制，或僅提供受調閱者在遭裁處罰後  
17 之事後司法救濟機會，或完全交由立法院之會議主席判斷，欠缺由中  
18 立法院即時介入判斷的程序保障，不但無法充分保障受調查對象的憲法  
19 上權利，也可能使其他憲法機關職權有過度受立法院調查權恣意侵害  
20 之風險，與釋字第 585 號解釋所要求之調查權爭議解決途徑不符，逾  
21 越憲法所定之界限」<sup>2</sup>。

22 三、復參照張文貞教授答覆詹森林大法官垂詢時，當庭陳述意見：「那所  
23 以，我想今天鈞庭還是要遵守 585 號解釋。不過在我的意見書裡頭有  
24 提出一個很重要的是，585 號解釋沒有釐清的是，國會職權的行使由國  
25 會來立法，但是國會職權行使的強制，跟它的執行，如果也由國會來執  
26 行的話，就會變成立法跟執行都在國會的手上。那這件事情是有它這個  
27 憲法上的問題的。」是參照釋 585 及張文貞教授之見解，系爭法律第一  
28 25 條、第 48 條及第 59-5 條，由立法院逕自立法並自我授權由立法院

<sup>2</sup> 參鑑定人張文貞教授於本件提出之「專家諮詢意見書」，第 16 頁第 3 行至第 8 行。

1 自為裁罰，確已違反權力分立原則。

2 四、另按 111 憲判 9：「(3) 權力之相互制衡：行使不同權力之機關間應相  
3 互制衡，以避免權力失衡或侵害人權。司法院釋字第 613 號解釋理由  
4 書第 5 段就此亦曾釋示：『……惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能  
5 抵觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對  
6 其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙(本院釋字第 585 號解釋參照)  
7 或導致責任政治遭受破壞(本院釋字第 391 號解釋參照)，例如剝奪其  
8 他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪  
9 憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此  
10 間權力關係失衡……』。」

11 五、又參照釋 613 林子儀大法官協同意見書所載：「本席對多數意見之闡  
12 釋，除敬表贊同外，亦因本案涉及立法院與行政院兩院間的權限爭  
13 議，而認可將「禁止擴權原則」(the anti-aggrandizement principle) 納  
14 入其範圍…而根據該原則，須檢視一權力機關是否以削弱其他憲法機  
15 關的權力作為擴張自身權力之代價，以判定其行為是否違反權力分立  
16 制衡原則。」<sup>3</sup>

17 六、就本件憲法爭議，聲請人書狀業已於 113 年 7 月 31 日法規範憲法審查  
18 言詞辯論意旨書貳之二、貳之四，以及貳之五中詳細論證系爭法律如何  
19 侵犯釋 585、627 所闡述「行政首長之行政特權」及「行政首長之國家  
20 機密特權」，是聲請人業已充分論述系爭法律侵犯行政權核心，並造成  
21 行政權之實質妨礙，就此不再論述。

22 七、據此，系爭法律由立法院自行立法後自我賦權而自為裁罰，不僅以侵害  
23 釋 585、627 所闡述「行政首長之行政特權」及「行政首長之國家機密  
24 特權」方式擴權，未來恐形成「立法院立法→立法院執行」之自我擴權

<sup>3</sup> 就此要特別強調，聲請人就「禁止擴權原則」之主張，歷來書狀所援用者，係皆以「具有憲法價值及具有法律文書效力」之釋 613 林子儀大法官意見書所載針對我國法制之論述及判斷，即本段引號之內容作為論證基礎，而非林子儀大法官形成心證參考之美國法制，更非部分人士所稱之註釋內容。又，一個憲法原則既經我國釋憲實務或個別大法官所提意見書加以強調或援用，本即會受到我國憲法、法律文化與現實之軌跡與脈絡影響，而有其本土化後之憲法意涵與特色。是關於原理原則或法學標準之運用，外國立法例固有參考價值，然實際之法學運用與操作之結果，實已非需言必稱國外。是聲請人主張本件系爭法律確有「禁止擴權原則」之違反，並認鈞庭應以較為嚴格之標準審查系爭法律之合憲性，實有堅強之論理可供支持（另參聲請人歷次書狀與本次書狀之末段即參、四之部分）。

1 模式，自己違反憲法權力分立原則。

2 貳、另就詹森林大法官垂詢相關機關法務部之問題，補充答覆如下：

3 詹森林大法官以刑法第 255 條作為例證，欲確認在具有客觀事實下，是  
4 否容有系爭法律二合憲存立之可能，就此答覆如下：

5 一、將系爭法律二之「公務員所知之重要關係事項」限縮於客觀事實此一  
6 範圍，應為合憲性限縮解釋之展現，然則此等解釋方式將明顯逾越立  
7 法者之立法原意，參照釋 585 許宗力大法官不同意見書，顯然已逾越  
8 憲法解釋界限：

9 (一) 按釋 585 許宗力大法官不同意見書：「四、逾越司法權界限所為之合  
10 憲性解釋，反而犧牲對立法者意志之尊重」、「惟適用合憲解釋原則也  
11 有其界限，例如不得逾越文字可能合理理解的範圍、不能偏離法律明  
12 顯可辨的基本價值決定與規範核心。尤其逾越立法的基本價值決定與  
13 規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這  
14 種解釋方式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如  
15 說是司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異，依本  
16 席之見，在此情形，反而是直接宣告其違憲，讓立法者有機會重新思  
17 索，或選擇作進一步修正，繼續追求其原始的立法目的，或選擇改弦  
18 更張，以嶄新思維另立新法，或乾脆放棄立法，才是對立法者的真正  
19 尊重。」

20 (二) 查系爭法律二之立法目的及其構成要件，得以參照相關機關立法院訴  
21 訟代理人林石猛律師所提法規範憲法審查答辯書第 49 頁以降之說  
22 明。其中無論係在立法目的，抑或係在系爭法律二之主觀及客觀構成  
23 要件方面，立法者顯然並未將系爭法律二之「就其所知之重要關係「事  
24 項」，為虛偽陳述者」，限縮於「就其所知之重要關係「客觀事實」，為  
25 虛偽陳述者」。是如此限縮解釋，參照釋 585 許宗力大法官不同意見  
26 書，顯然已經逾越憲法解釋之界限。

27 二、再者，系爭法律一修正前之文件調閱處理規定，即可滿足立法院就純  
28 粹客觀事實之瞭解需求，是參照釋 791，本件系爭法律二以刑法相  
29 繩，業已違反比例原則：

1 (一) 按刑事法律之制定，應符合比例原則之要求，此有釋字 791：「即須符  
2 合目的正當性，且該限制有助於目的之達成，又別無其他相同有效達  
3 成目的而侵害較小之手段可資運用，而與其所欲維護法益之重要性亦  
4 合乎比例之關係」說明在案。

5 (二) 經查，系爭法律二制定前，於系爭法律一修正前，即 107 年 11 月 6 日  
6 施行之立法院職權行使法第 45 條以降即有規定文件調閱之處理。其  
7 中，同法第 45 條、第 46 條及第 47 條即明定立法院調閱文件之權  
8 限，甚且尚得以經院會決議調閱文件正本。是倘欲明瞭與憲法職權有  
9 重大關聯之特定議案所涉客觀事實，透過既有文件調閱權已足以滿足  
10 該等明瞭之需求。是於進行比例原則之審查時，既有侵害較小之手段  
11 可資運用，則實無以違憲方式侵害公務員受憲法保障之財產權，乃至  
12 於人身自由等基本權利之必要。

13 **三、系爭法律二以刑罰手段限制公務員財產、人身自由，顯係將政治責任**  
14 **轉換為嚴厲之刑事法律責任，業已違反憲法權力分立原則：**

15 (一) 系爭法律二係課予聽證或受質詢之公務員刑事法律責任，其規範內容  
16 除違反法律明確性原則及刑法最後手段性原則外，並使本僅須於聽證  
17 或受質詢時對立法院負政治責任之公務員，尚須額外承擔嚴厲之刑事  
18 法律責任，不僅違反憲法責任政治原則，同時並侵犯該等公務員所屬  
19 憲法機關之憲法職權，而與權力分立原則相違。

20 (二) 如 113 憲暫裁 1 所示，系爭法律二就其規範脈絡，係配合系爭法律一  
21 第 25 條第 2 項、第 9 項及第 59-5 條第 5 項所為之刑罰規定；是本犯  
22 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。**

23 (三) 系爭法律二之規範內容已有諸多違反法律明確性原則及刑法最後手  
24 段性原則而違憲，已經聲請人於法規範憲法審查聲請書及法規範憲法  
25 審查言詞辯論意旨書加以說明；另並請鈞庭參酌相關機關法務部所提  
26 之法規範憲法審查言詞辯論意旨書。

27 (四) 於此須再次強調的是，行政院院長及各部會首長依憲法增修條文第 3  
28 條第 2 項第 1 款後段規定受立法委員之質詢，係憲法基於民意政治及  
29 責任政治原理所為之制度性設計；換言之，經此所揭示者，為行政院

1 向立法院負政治責任之展現。又，依憲法第 67 條第 2 項，政府人員  
2 原則上有應立法院各種委員會之邀請而到會備詢之義務，同樣係基於  
3 民意政治與責任政治之憲政原理而為之制度性設計，從而所彰顯  
4 者，**為行政院應對立法院負政治責任**；此亦經 113 憲暫裁 1 所肯認。

5 (五) 就此，系爭法律一第 25 條第 2 項、第 9 項與第 59-5 條第 5 項，以及  
6 系爭法律二，不僅課予公務員於聽證或受質詢時有真實陳述之義  
7 務，並對於違反該等真實陳述義務之公務員施以刑罰制裁，**已是將政  
8 治責任立法轉換為嚴厲之刑事法律責任**，依 113 憲暫裁 1 意旨，不僅  
9 已逾越立法院憲法職權並侵犯其他憲法機關職權而違反憲法權力分  
10 立原則，同時並破壞憲法機關間平等相維之憲法精神，其違憲性已明  
11 顯可見。

12 **參、另就 113 年 8 月 6 日言詞辯論庭其他尚待補充陳述，說明如下：**

13 **一、相關機關立法院訴訟代理人陳稱臺北市等地方議會議事規則亦有「不  
14 得為反質詢」之規定，進而主張系爭法律一第 25 條符合法律明確性  
15 原則，然查，臺北市等地方議會議事規則所定「不得為反質詢」之規  
16 定，對於違反者僅係課予其「離開會場」之政治責任，而未涉及任何  
17 制裁性法律效果之課予，兩者迥然不同，並未有 113 憲暫裁字 1 所指  
18 謫「將政治責任立法轉換為法律責任」之違憲情形：**

19 (一) 相關機關立法院訴訟代理人葉慶元律師於其所提法規範違憲審查答  
20 辯書第 6 頁以下，及於 113 年 8 月 6 日言詞辯論時，以臺北市議會、臺  
21 中市議會及臺南市議會之議事規則均定有受質詢人「不得為反質詢」  
22 之規定為例，欲證立系爭法律一第 25 條第 1 項「不得為反質詢」之  
23 規定並未違反法律明確性原則云云，**係屬類比錯誤而顯不可採。**

24 (二) 按 113 憲暫裁字 1：「綜觀本條各項規定內容，立法者顯係於規範自身  
25 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  
26 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  
27 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  
28 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  
29 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**

1 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  
2 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  
3 之結果，非無違反憲法責任政治原則之疑慮。」

4 (三) 次按釋 636 所示：「基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成  
5 要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效  
6 果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範  
7 目的之實現。依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法  
8 條文義及立法目的，如非受規範者難以理解，並可經由司法審查加以  
9 確認，即與法律明確性原則無違。」

10 (四) 如同聲請人於言詞辯論時所一再強調，於涉及整體制度運作之法規範  
11 合憲性爭議時，不得僅就單一、個別規定判斷其合憲性，毋寧應由形  
12 構制度之規範整體為判斷。如就系爭法律一第 25 條第 1 項、第 2 項  
13 及第 5 項以下規定合併觀察，可知其係藉由罰鍰裁處、移送彈劾或懲  
14 戒及追究刑事責任等不同制裁性法律效果，以強制被質詢人履行其政  
15 治責任。暫且不論其係將政治責任立法轉換為法律責任之違憲情  
16 形，既然涉及不同制裁性法律效果之規範，則該等規定所應符合之法  
17 律明確性要求，當然即應隨之而提升。

18 (五) 基此，系爭法律一第 25 條第 1 項與第 2 項關於「不得反質詢」、「隱  
19 匿資訊」、「虛偽答復」或「有其他藐視國會之行為」等課予被質詢人  
20 各類法律責任之構成要件，或屬對被質詢人就質詢事項為答復之政治  
21 屬性行為所為之描述，其所涵攝之行為類型過於空泛，非受規範之被  
22 質詢人依其日常生活及語言經驗，乃至於政治判斷所能預見，亦非司  
23 法審查所能確認其概念內涵。就此，已違反鈞庭所揭示之法律明確性  
24 原則。

25 (六) 而以臺北市議會、臺中市議會及臺南市議會之議事規則均定有受質  
26 詢人「不得為反質詢」之規定為例，欲證立系爭法律一第 25 條第 1  
27 項「不得為反質詢」之規定並未違反法律明確性原則，係屬類比錯誤  
28 而顯不可採。理由一在於該等議事規則於議事實務上，仍不乏質詢者  
29 與受質詢者對於「反質詢」之規範意涵，因主觀認知不同而生爭執之

1 情事<sup>4</sup>，爰能否因該等議事規則之規定，逕予認定「反質詢」之定義  
2 已臻明確，而無違反法律明確性原則，非無疑義。理由二在於該等議  
3 事規則並未涉及任何制裁性法律效果之課予，以臺北市議會議事規  
4 則第 33 條第 1 項第 1 款為例，其規定議員質詢事項，不得拒絕答  
5 覆，並不得反質詢<sup>5</sup>。對於違反該款之效果，該條第 2 項亦僅規定「主  
6 席得制止之；經制止無效者，得令其離開會場。」<sup>6</sup>而臺中市議會<sup>7</sup>及  
7 臺南市議會<sup>8</sup>之議事規則亦有幾乎相同之規定。爰以此類比系爭法律  
8 一第 25 條第 1 項及第 2 項，並認為其符合法律明確性原則之要求，已  
9 明顯有誤。不僅如此，從臺北市議會議事規則第 33 條第 2 項亦可清  
10 楚得知，其乃謹守政治責任之範疇，而未有系爭法律一第 25 條第 1  
11 項、第 2 項及第 5 項以下將政治責任轉變為法律責任之違憲情形。

12 二、相關機關立法院訴訟代理人就系爭法律二之論述，顯然誤解，甚或扭曲  
13 釋 585 段落 26 之意旨，實有澄清之必要：

14 (一) 相關機關立法院訴訟代理人葉慶元律師於其所提法規範憲法審查答辯

<sup>4</sup> 例如臺北市議會 112 年 5 月 29 日市政總質詢第 2 組質詢，趙怡翔議員與蔣萬安市長之詢答過程，摘錄如下：「(趙議員怡翔)：今天本席要特別強調……過去你也說九二共識存在，也承認九二共識。直到現在，你不願意說出「九二共識」這四個字，本席想瞭解這個轉變是什麼？(蔣市長萬安)：……我所認知的九二共識，其實就是守護中華民國主權、恪遵中華民國憲法，這個立場非常清楚。議員剛才談到，我倒很想問問 2014 年賴清德副總統訪問美國時說什麼？他說他是台獨主義者，台獨是民進黨的主張。(趙議員怡翔)：蔣市長，對不起！我還是要打個岔，今天沒有反質詢的時間。(蔣市長萬安)：沒有，我只是說明，2017 年賴清德說他是務實的台獨工作者，結果兩個星期以前，他說我們已經是主權獨立的國家，不用再宣布獨立。(趙議員怡翔)：如果今天蔣市長願意在會後進行反質詢的話，本席接受，會後我們私底下聊，但現在是屬於我的質詢時間，做為臺北市會議議員，我有職責問市長有關市政的問題。(蔣市長萬安)：對，我也想陳述一個事實，所以我要表達我的立場是一致而且堅定的。(趙議員怡翔)：市長，對不起！不要打斷我的發言，你這是反質詢的動作。(蔣市長萬安)：我沒有問任何的問題。(趙議員怡翔)：國民黨的立法委員在立法院的殿堂中已經提過很多次，不要反質詢、不要反質詢。蔣市長做為立法委員時，也不會認同官員直接反質詢：「立委你的看法是什麼？」(蔣市長萬安)：議員，我沒有反質詢，所以沒有詢問你的看法。(趙議員怡翔)：這是違反議會議員行使質詢權的規定。」參見臺北市議會公報第 133 卷第 12 期第 4116 頁至第 4117 頁。

<sup>5</sup> 臺北市議會議事規則第 33 條第 1 項第 1 款：「市長、市政府各局處會、直屬機關首長與負責人及所屬人員應邀列席本會報告或接受質詢時，應遵守下列規定：一、議員質詢事項，不得拒絕答覆，並不得反質詢。」

<sup>6</sup> 臺北市議會議事規則第 33 條第 2 項：「違反前項規定者，主席得制止之；經制止無效者，得令其離開會場。」

<sup>7</sup> 臺中市議會議事規則第 29 條第 1 項第 1 款：「市長、市政府各局處會及直屬機關首長、負責人暨所屬人員應邀列席本會報告或接受質詢時，應遵守下列規定：一、議員質詢事項，不得拒絕答覆，並不得反質詢。」同條第 2 項：「違反前項規定者，主席應制止之；經制止無效情節重大者，並得令其離開會場。」

<sup>8</sup> 臺南市議會議事規則第 35 條第 1 項第 1 款：「市長、市政府一級機關和一級單位首長、負責人暨所屬人員應邀列席本會報告或接受質詢時，應遵守下列規定：一、議員質詢事項，不得拒絕答覆，並不得反質詢。」同條第 2 項：「違反前項規定者，主席應制止之，經制止無效情節重大者，得令其離開會場。」

1 書第31頁以下，及仇桂美教授於言詞辯論時之發言，均以釋585段落26  
2 對三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（下稱真調會條例）第8條  
3 第7項及第8項前段之闡釋為依據，認為釋585：「並未否認相關人員拒受  
4 調查或為虛偽陳述不得課以刑責，相關大法官之意見書亦未見對此爭  
5 點有不同見解」，顯已扭曲釋585之意旨，而顯不可採。

6 (二) 按真調會條例第8條第7項及第8項分別規定：「違反第一項、第二項、第  
7 三項、第四項或第六項規定者，處機關首長及行為人新臺幣十萬元以上  
8 一百萬元以下罰鍰，經處罰後仍繼續違反者，得連續處罰之。」、「機關  
9 首長、團體負責人或有關人員拒絕本會或本會委員調查，影響重大，或  
10 為虛偽陳述者，除依前項規定處罰外，並依刑法第一百六十五條、第二  
11 百十四條等相關規定追訴處罰。」其中對於真調會條例第8條第8項後段  
12 之「並依刑法第165條、第214條等相關規定追訴處罰」，釋585段落26乃  
13 謂：「又就機關首長、團體負責人或有關人員拒受調查，影響重大，或  
14 為虛偽陳述者，同條例第八條第八項後段規定『並依刑法第一百六十五  
15 條、第二百十四條等相關規定追訴處罰』，應係指上開人員若因受調查  
16 而涉有犯罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法審判而  
17 言，非謂其拒受調查或為虛偽陳述，即已符合刑法第一百六十五條、第  
18 二百十四條或其他犯罪之構成要件，上開規定應本此意旨檢討修正。」  
19 由此可知，真調會條例第8條第8項後段所謂「並依刑法第165條、第214  
20 條等相關規定追訴處罰」，係指機關首長、團體負責人或有關人員因受  
21 調查而被知悉涉有其他之犯罪嫌疑時，應由檢察機關依法偵查追訴，以  
22 及由法院依法審判；換言之，釋585該段落已清楚揭示，此處並非係指  
23 機關首長、團體負責人或有關人員一有拒受調查或為虛偽陳述，即已該  
24 當刑法第165條、第214條或其他犯罪之構成要件，而得對其施以刑罰之  
25 制裁。相關機關立法院訴訟代理人葉慶元律師及仇桂美教授之主張，顯  
26 已扭曲釋585段落26就真調會條例第8條第8項後段所為之闡釋，而顯不  
27 可採。

28 (三) 不僅如此，如依葉慶元律師及仇桂美教授之見解理解真調會條例第8條  
29 第7項及第8項，將同時更有牴觸釋604、775所揭示之「一行為不二罰」

1 此一憲法原則之要求。申言之，依真調會條例第8條第8項前段，機關首  
2 長、團體負責人或有關人員拒受調查或為虛偽陳述者，應依第8條第7項  
3 所定之罰鍰規定為處罰。此時，若持葉慶元律師及仇桂美教授之見  
4 解，認為如拒受調查或為虛偽陳述者，並應同時依刑法第165條、第214  
5 條等相關規定施以刑事制裁，將使該等拒受調查或為虛偽陳述之機關  
6 首長、團體負責人或有關人員同時受罰鍰裁處及刑事制裁，其違反一行  
7 為不二罰此一憲法原則之要求，已至為明顯。

8 三、基於系爭法律之修正，形同「實質意義之憲法」的修正，參照張文貞教  
9 授之意見，應採取「嚴格審查標準」對其為合憲性之審查：

10 (一) 最後，無論就系爭法律之立法程序瑕疵，或實體規範內容之合憲性審  
11 查，聲請人認均不應採寬鬆審查，理由有二：首先，本件所涉權力分立  
12 之課題及範圍既深且廣！如以相涉之憲法機關的個數與互動關係為觀  
13 察，至少涉及「立法院—總統」（國情報告、人事同意權部分）、「立法  
14 院—行政院」（人事同意權、質詢、調查、聽證部分）、「立法院—監察  
15 院」（調查權部分），甚至包括「立法院—考試院」與「立法院—司法院」  
16 （人事同意權政治性任命之部分），可謂是所有憲法機關，無論就法規  
17 範本身之設計或適用之結果，均被牽涉其中。又以權限功能與任務分配  
18 之劃分為思考，則同時包含人事（人事同意權）與職權（國情報告、質  
19 詢、調查與聽證）之分配與制衡。再以憲法責任之歸屬與咎責為立論，則  
20 同時有政治責任與法律責任之釐清與界定。若以過往釋憲實務處理過  
21 之相關案例為借鏡，此處問題至少涉及釋342、499（立法程序瑕疵部  
22 分）、461（質詢部分）、632（人事同意權部分）、325、585、729（調查  
23 權與文件調閱權部分）以及520、613等攸關權力分立原則之重要大法官  
24 解釋。

25 (二) 雖司法部門職司違憲審查時，於不同情況之案件向來有不同審查標準  
26 （密度）之討論，涉及到「司法積極」與「司法自制」之爭，甚有論者  
27 提出「司法消極主義（最小主義）（謙抑原則）」來緩和此一困境，認為  
28 大法官面對違憲審查之客體與範圍應盡量「寧窄勿寬」（narrow rather  
29 than wide）。惟當違憲審查面對本案此種所涉權力分立之課題與範圍既

1 深且廣，爭點繁多複雜，對整體憲政體制之運作與社會影響深遠重大之  
2 本案，於事物本質與論理法則上本就不是「越窄越好」。既本件高度涉  
3 及上述之各面向權力分立課題，審查基礎已屬自憲法之高度俯視整體  
4 立法院職權運作制度之法規範合憲性爭議，而系爭法律所形構之整體  
5 制度未來甚至恐因實際運作結果，變相形成不當甚或違憲之國會前例  
6 與憲政慣例，實無法僅就單一、個別規定判斷其合憲性之可能。換言  
7 之，本件實無存在「窄化」、「單點」處理的空間，或僅用「合憲解釋原  
8 則」、「司法應尊重政治運作避免高密度審查」等語，即得裁剪歧見或消  
9 除其違憲性<sup>9</sup>。司法部門確實是剪裁各界歧見的修整員，但同時也是定  
10 紛止爭的裁判者，與捍衛憲政秩序的守護者——期盼鈞庭於本件立場，能  
11 「對此次深且廣的問題，作足夠深刻的處理！」

12 (三) 其次，系爭法律形式上雖屬法律位階之修正，然究其本質，已屬「實質  
13 意義之憲法」變化。如聲請人歷次書狀與言詞辯論補充陳述時所述：系  
14 爭法律將總統國情報告義務化，以及行使人事同意權時所課予被提名  
15 人之法律義務與責任，均使此二制度變相為質詢之功能；質詢制度則可  
16 由個別立法委員行調查或文件調閱之實，而毋庸踐行調查權行使之要  
17 件與程序；賦予立法院超越釋585之調查權，使其與監察院監察權或檢  
18 察官偵查權相互混淆而含糊不清，引起各項顯性或隱性衝突；本質上應  
19 屬調查權手段之聽證，卻於條文中明示其依據為憲法第67條第2項之備  
20 詢規定。然而，**憲法與釋憲實務並非未賦予立法院形構相關制度與措施**

<sup>9</sup> 縱然如主張本件應寬鬆審查並善用「合憲解釋原則」之黃銘輝副教授，於言詞辯論時認為「合憲解釋原則」之運用，實際上隱含著部分違憲宣告之精神。詳如其於113年8月6日言詞辯論庭下午場第一次發言所述：「…但因為我國就是有抽象審查，那我們對抽象審查做評估的時候，我的建議就是要善用合憲解釋原則…但因為用了這個名詞，聽起來就是要宣告合憲。但其實我也想提醒大家，所謂的合憲法律解釋，其實他是一個「隱性的部分違憲宣告」。比方說如果大法官今天透過合憲法律解釋，把目前我們看到的一些條文宣告合憲，但是更改了他的規範涵義的話，但這些規範涵義可能是聲請方所期待，所以聲請方其實是贏了裡子，但可能面子是給了立法院多數方，但這是一個合理的折衷……」。姑不論合憲解釋原則是否真如黃銘輝副教授所言，隱含部分違憲宣告之精神，聲請人於此要強調的是，如對本件系爭法律為合憲解釋原則之運用，必須先「更改其規範涵義」，則實質上已造成釋585許宗力大法官部分不同意見書所稱「逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異。」，顯然已悖離合憲解釋原則之界線與立法者規範之原意。換言之，既然認為系爭法律係屬違憲，何需繞道而行，冒著違反立法者原意而僭越立法權之風險，而勉強地對其為合憲解釋？不如直接宣告其違憲，使立法者得以重新省思憲法規範及大法官相關解釋意旨而再次立法，應較能有助或能有助於建構更為完善、符合憲法規範及大法官相關解釋意旨的國會改革法制。職此，本件對系爭法律為整體觀察評價，應無合憲解釋原則之空間。

1 之空間，各自亦帶有其制度目的與憲法任務，然立法院此次修法卻在各  
2 項制度與措施間互為拼裝，使制度運作導向衝突、變形甚至畸形之程  
3 度，失其應有之本質與界線。況且，這樣的制度規範扭曲情形，並不是  
4 肇因於法條本身設計適當，卻因長期實際運作結果而形成的「量變導致  
5 質變」，毋寧是系爭法律在定制制度運作之構成要件與法律效果時，**立  
6 法者有意識地，且係直接地賦予這個奇特且明顯違憲之質變結果！**

7 (四) 而與立法院職權行使有關之關係人角色也甚為混淆，如國情報告義務  
8 化後，將使總統跟行政院院長的定位不明；人事同意權的被提名人因為  
9 具結的規定可被強力質詢，已課予其逼近證人的地位；質詢與調查、聽  
10 證之對象都擴及到私人、私團體等社會人士，並透過法律課責使其承擔  
11 與政府人員相當之責任，過度捲進政治漩渦；立法院主席在相關制度  
12 中，以一人之力承擔了各種關鍵決定角色：包括是否屬於反質詢之判  
13 斷，是否屬秘密事項而例外可拒絕證言或提交文件，是否同意被調查對  
14 象協同律師協助等，讓立法院院長不再只是院長，各種會議之主席不再  
15 只是主席，其替代本應有法院透過紛爭解決或救濟程序而事中介入的  
16 可能，變相使立法院院長及各種會議之主席扮演類似法官的角色。綜合  
17 以上，此次系爭法律的修正，**同時使立法院就憲法職權之行使產生如此  
18 巨大的質變與混淆！而這些權限的擴張與質變，顯然均非憲法或釋憲  
19 實務所賦予的，更多的是悖離憲法規範意旨與大法官相關解釋原已揭  
20 示之要求，增加立法院憲法所無之權力，或使人民負有憲法所無之義  
21 務，這正是系爭法律違憲的核心理由！**

22 (五) 也因為系爭法律之修正，已使憲法原本賦予立法院之職權與角色功  
23 能，**產生巨大的秩序位移、龜裂甚至破毀**，是無論就系爭法律立法程序  
24 瑕疵之觀察，或實體規範內容本身合憲性之審查，均不宜僅以形式上係  
25 屬「法律位階修正」之觀點判斷之。究其本質，**本件已屬「實質意義之  
26 憲法」的改變**，此即同於張文貞教授所稱之「準憲法位階之規範」的修  
27 正<sup>10</sup>。張文貞教授於其所提專家諮詢意見書中特別指出：「我國第七次

<sup>10</sup> 縱然如主張本件應寬鬆審查之黃銘輝副教授，亦肯認系爭法律修正有實質「憲法變遷」之意涵存在，詳如其於113年8月6日言詞辯論庭下午場第一次發言所述：「那邊有幾個理由，當然一方面我們希望保留我們實體上，尤其在臺灣修憲那麼難的情況之下，我們目前的憲政成果很多都是透過實務的運作達成

1 修憲後修憲門檻提高導致修憲停滯，更需透過準憲法位階定位之法律  
2 增修來帶動憲法改革，引領實質憲法變遷，將成為我國憲政運作常  
3 態，是更需要憲法法庭從憲法規範的高度來對其程序與實質嚴格把  
4 關」、「此次引發高度爭議的系爭規範，各政黨及公民社會對其本質的認  
5 知，均是要實現我國歷次修憲，立法院成為單一國會後，所須的進一步  
6 國會改革，強化國會各項職權的行使以及其對行政部門的監督。在這樣  
7 定位認知之下，同一會期雖然也有其他法律在簡單相對多數及不盡完  
8 善的立法程序下通過，但僅有系爭規範引發各政黨及公民社會的高度  
9 關注與動員。顯而易見，系爭規範是極為典型的準憲法法律，各政黨及  
10 公民社會也清楚理解其本質，才會在其程序及實質引發爭議後，有幾等  
11 同於修憲程序的憲法時刻的高度動員。」<sup>11</sup>，深刻地說明面對本件系爭  
12 法律之違憲審查所應有之高度與定位。

13 (六) 綜上所述，聲請人認為，對於此種「實質意義之憲法」或「準憲法位階」  
14 之系爭法律之制定或修正，其立法程序瑕疵之檢驗，或可審酌的是：為  
15 何不能有一個比釋342更為嚴格，然比釋字499稍微寬鬆之審查標準：也  
16 就是對於「準憲法位階」之立法程序瑕疵，可採行「較嚴格」之審查標  
17 準：以「公開透明原則」檢視系爭法律之立法程序是否有足夠完整之  
18 「議」與「決」！。況釋342距今已然30年，現今人民在各項社經、科  
19 技與文化條件均與過去大不相同之情況下，對立法程序與法案實體規  
20 範內容之關心，對民主思辨與多元參與的重視，對憲法與社會政治議題  
21 討論的豐富程度與廣度，均不可同日而語，如仍墨守釋342之審查標  
22 準，是否已明顯不合時宜，亦不符當代對於民主審視之期待？頗值思  
23 忖。基上，聲請人認本件無論系爭法律於立法程序瑕疵或實體規範內容  
24 合憲性之審查，均應採行嚴格或較嚴格之審查標準，或至少不宜採寬鬆  
25 審查或明顯性審查。期待鈞庭能在本案高度攸關憲法機關權力分立原  
26 理的重要案件中，樹立更為細緻，更符合憲政精神之標準，無任禱盼！

的憲法變遷，那這個空間其實不應該輕易的被扼殺，這是第一點。」

<sup>11</sup> 參張文貞教授於本件提出之「專家諮詢意見書」，第6頁第1行至第8行。

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 8 月 1 3 日

具狀人 行政院

代表人 卓榮泰

撰狀人 陳信安教授

李荃和律師

賴秉詳律師