



法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯補充書

案 號 113 年度憲立字第 1 號、113 年度憲國字第 1 號、113 年度
憲國字第 2 號、113 年度憲國字第 3 號

相關機關 立法院

代 表 人 韓國瑜院長

訴訟代理人 仇桂美

聲請線上查詢案件進度，陳報 E-Mail(以一組為限)如下：

E-Mail：

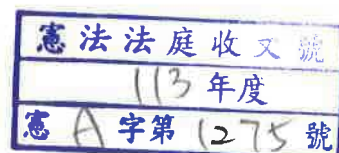
茲就聲請人民主進步黨立法院黨團立法委員柯建銘等 51 人
(下稱民進黨黨團)對立法院職權行使法第 2 條等規定聲請
法規範憲法審查暨暫時處分裁定等四案件，謹依民國 113 年
7 月 10 日下午行準備程序庭時審判長之曉諭得於 3 日內提
出補充答辯事：

補充事項及理由

一、 本案聲請人所請應不予受理：

(一) 暫時處分之要件應受法律保留之拘束

司法院釋字第 585 號(民國 93 年 12 月 15 日公布)、第 599 號
(民國 94 年 06 月 10 日公布)，雖將「憲法基本原則」納入暫
時處分之要件，且釋字第 585 號僅於理由書中出現，但其後憲
法訴訟法(民國 108 年 01 月 04 日修正公布，公布後三年施行)
取代原司法院大法官審理案件法。憲法訴訟法第 43 條則並未將
「憲法基本原則」納入暫時處分之要件。此次之大幅修正，大
法官之受理釋憲聲請也從解釋制走向審判制，具有劃時代之意



義。

在大法官審理案件法之時代，與憲法訴訟法之現階段，最大不同在於已由抽象法律解釋，走向具體之憲法訴訟。為踐行此精神，故憲法訴訟法第 43 條暫時處分之要件已不含「憲法基本原則」，僅規範「憲法所保障之權利或公益」，使走向具體之憲法訴訟更為落實。此可從舊法時代之釋憲案相較於新法時代之釋憲案，新法時代案件數明顯每年較少，受理門檻較高有關，因人民、地方自治團體聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查須經終局裁判以為之，人民對聲請統一解釋法律及命令案件亦然。況從大法官舊法時代均學者出身，新法時代大法官已具律師出身者，此種趨勢均與走向具體憲法訴訟制有關。故「憲法基本原則」具高度抽象性，憲法訴訟法第 43 條，已非暫時處分成立要件。復觀之德國憲法法院或美國最高法院，僅因為憲法基本原則受影響，亦難以成立暫時處分。且暫時處分是一程序規定，並非憲法的基本原則，暫時處分的相關規定仍應依憲法訴訟法以為之。

憲法訴訟法中，聲請案已排除了「憲法疑義」事件，而僅容許「行使職權、適用法律」的具體事件。有關國家機關、立法委員聲請法規範憲法審查，如為國家或下級機關須因「行使職權、適用法規範」(第 47 條)，本案聲請人所提顯然認定法條有誤，更何談適用問題？因本案聲請人之總統與行政院、監察院等之關係並非國家最高機關因本身或下級機關行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法(第 47 條第 1 項)或下級機關，因行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法(第 47 條第 2 項)實總統與各院並非上下級機關關係。監察法中糾舉是由監察院送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官(第 19 條)，行政院長非糾舉之適用對象，因其無主管長官，總統亦非其主管長官，而為

國家統治權之元首。行憲以來實務上行政院長非糾舉之適用對象，始終如此。

憲法第 44 條，「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。」總統因為國家統治權之元首，位高崇隆，不輕易介入院與院間之爭執，憲法賦予其會商各院之角色，不輕易捲入憲政紛爭，故憲法訴訟法第 65 條第 1 項規定，「國家最高機關，因行使職權，與其他國家最高機關發生憲法上權限之爭議，經爭議之機關協商未果者，得聲請憲法法庭為機關爭議之判決。」具協商先行之規範。「前項聲請，應於爭議機關協商未果之日起六個月之不變期間內為之。」（同條第 2 項）

故聲請人中總統、行政院、監察院等均應不予受理，除不符「行使職權、適用法律」的具體事件要求外，在機關權限爭議之部分，聲請人亦未能舉證何以其不適用憲法訴訟法第 65 條而是第 47 條之因。

（二）憲法優位，覆議失敗不應再提憲法訴訟

覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。（憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款後段）而覆議成立之要件必須「窒礙難行」究竟何者窒礙難行，聲請人應負舉證之責任，迄今立法院職權行使法 113 年 06 月 24 日三讀通過尚未有任何具體事件致生權利或公益遭受難以回復之重大損害，況下位法規命令等亦尚未訂定更無執行，聲請人應負舉證之責任。「窒礙難行」當非建立於空泛之臆測上，應有實際具體之適用標準。就實務運作言，如立法院之少數意見對三讀通過之法案均可經由同黨之政府認為「窒礙難行」以為之，又不須負何為窒礙難行要件認定舉證之責，則立法院永無寧日，少數黨均可經由憲法訴訟以時間換取空間，將陷國家

法制於不安定狀態，而違反了公法上最重要之安定性原則與人民權利保障精神。暫時處分應是暫時權利之保護而非暫時權力之保護。

二、暫時處分之要件不成立：

(一) 聲請人所請非人民權利受重大損害

釋字第 599 號是極少數暫時處分成立之案件，解釋文對暫時處分認為因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利等造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並利益顯然大於不利益。若基於公益目的，政府相對限制人民基本權利時，只要符合比例原則等，即無法主張人民權利受到重大損害，且憲法訴訟法第 43 條對勝訴可能性並未為規範。抽象之法規範審查暨暫時處分，具體事件發生之頻率亦應審酌，以目前甫通過之立法院職權行使法，其行使職權適用法律產生之具體事件均未發生，利益與不利益尚缺衡酌權衡之依據。觀諸釋字 599 號，內政部以九十四年三月四日台內戶字第 0 九四 0 0 七二四七二號函頒九十四年全面換發國民身分證作業程序執行計畫，訂於九十四年七月一日起展開國民身分證換證作業，故人民自九十四年七月一日起即須按捺指紋，始能取得新版國民身分證。其因此可能發生之損害，事實上已屬全面且急迫，而別無其他手段足資防免。作業程序執行計畫已先函頒，與本案聲請人所指截然不同，立法院職權行使法方行通過，況釋字 599 號為大法官會議解釋憲法時代，今已採憲法訴訟制，受理要件成立規範較舊法時代更為嚴格，況聲請人所請非人民權利受重大損害。

(二) 無發生公益重大損害

憲法訴訟法第 43 條，憲法基本原則並非暫時處分成立之要件，與憲法法庭走向審判制有關，憲法法庭若審酌憲法基本原則之適用時，仍應思慮「重大公益」並非當然等於「憲法基本原則」單純的憲法基本原則並非屬於重大公益，聲請人亦未能舉證以明之，且暫時處分憲法法庭之審查密度與違憲與否之審查密度相較，暫時處分之審查密度應降至最低。最高機關間之爭執，憲法賦予總統會商解決之規範(第 44 條)，而非使總統變成聲請人之角色，此精神反映在憲法訴訟法第 65 條之協商先行，協商未果才得向憲法法庭聲請釋憲。憲法法庭審理規則第 40 條，「聲請案件經憲法法庭受理後，仍得裁定不受理。」若總統放棄憲法會商之角色定位，而成為訴訟當事人，自動棄守位高重隆統治權元首之角色，而司法亦於此時介入審理，將使憲政體系鬆動，甚至使政治問題走向司法化解決之虞。至盼憲法法庭於總統聲請案之受理與否，能縝密思考總統在憲政體系中之職能，儘量應非取決於司法審判，見諸憲法第 52 條，「總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。」舉種以明輕，其他總統對於院與院間之爭執均應回歸憲法第 44 條。即使總統若不至立法院，對於經由立法院之問政以了解政府之所為的眾多人民而言，雖或影響到其知的權利，但憲法增修條文第 3 條，對立法院負責的只有行政院，所以總統對立法院並無政治責任，惟明定行政院覆議之行使得經總統之核可，覆議失敗行政院院長應即接受該決議，政治責任在行政院長。所以總統至立法院與否並無政治責任之問題，強化重大政策溝通為首要，畢竟覆議之行使得經總統之核可，憲政之穩定發展才是總統統治權元首之尊的首要功能。

本案涉及之爭議，總統國情報告問題、調查權與聽證權部分條文等，均屬其他機關與立法院之權限互動產生之權限爭議。但

憲法訴訟法第 65 條，要件是機關行使職權發生憲法上機關間權限爭議，具體個案尚未發生何來公益受重大損害？至少經爭議之機關協商未果者，方得聲請憲法法庭為機關爭議之判決。政治問題訴諸司法解決，必須俟損害發生，司法應是最後不得已之手段。此聲請，應於爭議機關協商未果之日起六個月之不變期間內為之。(憲法訴訟法第 65 條第 2 項)

(三) 非權利之保障問題

機關間並非權利義務關係，只有公權力之責任問題，政府機關間的互動，屬於「權力制衡」，有權力者必須接受監督，權責須對稱，而非機關間權利義務。雖特別權力關係之發展趨勢，迭經大法官歷次之釋憲慢慢走向開放。即使作為公務人員之個人權利受損，能至法院救濟之事項已愈多開放，但尚有未開放之管理措施之部分，但均屬行政權造成之權利受損，而非政治性權限，此為公務人員保障法之立法精神，政務人員並未納入保障，因其可能是公務人員權利受損之來源，而是應回歸政治責任監督。政務人員之去留亦決定在政治責任，而非其個人角色權利之保護與否。故聲請人一認為，針對立法院職權行使法第 25 條第 1 項「禁止反質詢」規定，會傷害官員之言論自由(聲請人一，暫時處分聲請書，頁 10)。聲請人二認為，同法第 25 條第 2 項使被質詢人被迫須為一定之政治性言論或揭示特定資訊，已侵害受憲法保障之消極不表意自由(聲請人二，法規範憲法審查聲請書，頁 8)，顯係對政治責任之誤解。

美國最高法院在涉及公務員職務言論的 *Garcetti v. Ceballos* (2006) 案 (*Garcetti v. Ceballos* 547 U.S. 410) 中，明確指出，當公職人員根據其職責發表言論時，他們並不是以公民的身份在行使憲法第一修正案(言論自由)的權利，憲法並不保護他們的言論免受雇主的懲戒。地區檢察官在撰寫備忘錄時並不是

以公民身份發言，因此，他的言論不受第一修正案（言論自由）的保護。因此，機關首長在行使機關憲法上或法律上賦予之權力時，要負的是政治責任，即使有義務，也絕非個人權利受到侵害。

（四）無難以回復之重大損害

聲請人監察院依憲法訴訟法第 47 條第 1 項及第 43 條第 1 項提起本案訴訟及聲請暫時處分，然並未清楚釋明監察院之調查權行使與立法院之調查權行使有何衝突或具體個案上有何行使職權適用法律可預見即將發生或已發生難以回復之重大損害，況立法院職權行使法第 46 條之 2 第 1 項，「**立法院行使調查權，不得逾越調查目的、事項與範圍**，並應尊重其他國家機關受憲法保障獨立行使之職權，及行政首長就特定機密決定不予公開之行政特權。」呼應監察院在憲法上是獨立機關及釋字第 585 號解釋文，「**立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。**」

監察院與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處。（釋字第 585 號）聲請人監察院認為，在暫時處分因時間壓力之下，可以降低對「難以回復之重大損害」要件之釋明（監察院之暫時處分聲請書，頁 3）立論無據，應回到行使職權適用法律如彈劾權等之具體事件何以產生難以回復之重大損害以釋明之。以德國法觀之，基本法訂有財政專章，如政府財政面臨嚴重危機，進而影響及各項施政，縱其後憲法法院判決認定違憲，政府因嚴重財政危機造成的危害也無法全面消除，方屬於難以回復。107 年度憲一字第 11 號，聲請人監察院所提之年改釋憲案，大

法官不受理，理由為如調查之目的事項並非監察權行使之對象及範圍，如立法院或地方議會之立法、行政院是否對法律案等提出覆議、總統之彈劾或罷免等，而僅係單純為調查而調查，則明顯逾越監察院之憲法職權範圍（107年10月5日本院大法官第1482次會議對會台字第13398號監察院聲請案所為之不予受理決議參照）。監察院聲請顯係直接以立法院之立法本身為聲請人行使其所謂監察權之標的，依本院釋字第14號解釋意旨，聲請人既無從對立法委員行使彈劾或糾舉權，則本案至多亦僅能行使調查權，而無從進而行使任何監察院依憲法得行使之彈劾、糾舉或審計等目的性權力，且非聲請人監察院行使調查權時所需適用之法律，而為其調查之標的，是本件聲請不符合「行使職權」之要件。憲法法庭應依憲法訴訟法第32條第1項、憲法法庭審理規則第40條等規定駁回聲請或不受理。

（五）不具急迫性

本案聲請人監察院認為在暫時處分因時間壓力之下，可以降低對「急迫性」要件之釋明（監察院之暫時處分聲請書，頁3）。而事實上，監察院尚未因行使職權，適用法律，產生具體事實，與其他國家最高機關發生憲法上權限之爭議，甚至只是主觀疑義之階段，當不具急迫性。由大法官審理案件法走向憲法訴訟法，將「疑義」刪除改為「爭議」，係因由抽象法律解釋改為具體憲法訴訟。憲法訴訟法中，使用「爭議」，如「機關爭議」和「權限之爭議」，「疑義」就此走入歷史。本案中未見任何涉及違法侵害權力或公益事項發生，相關聲請人認為爭議的條文也尚未適用，何來急迫性可言，更無損害之發生。即使總統拒絕赴立法院國情報告，亦無任何損害可言之，更不具急迫性。聲請人總統與行政院均應適用同樣之標準，憲法法庭應依憲法訴訟法第32條第1項、憲法法庭審理規則第40條等規定駁回聲請

請或不受理。

(六) 並非無其他手段可資防免

111年1月4日憲法訴訟法施行後，憲法法庭首度做成並公告暫時處分之裁定係就聲請人為改定未成年子女權利義務行使負擔等事件之聲請暫時處分事件（最高法院111年度台簡抗字第13號確定終局裁定）所聲請之裁判憲法審查暨暫時處分，就暫時處分部分做成憲法法庭111年憲暫裁字第1號裁定，係針對人民權利義務事項所為之裁定。之後112年憲暫裁字第1號，是憲法法庭112年10月20日作成的暫時處分實體裁定，理由主要為「鑑於本案涉及選舉候選人聲請法院重新計票之爭議，為避免憲法所保障之相關權利或公益遭受難以回復之重大損害，有保全本件原因案件所涉選舉區投票所之選舉人名冊及選舉票之迫切必要性，」涉參選鄉民代表者能否要求重新計票問題，及「人民受憲法保障之被選舉權」，且包含「確保選舉結果之正確性、公正性」之憲法上重要公共利益。兩案均為人民權利事項，甚至憲法訴訟法施行前之釋字第599號，對戶籍法第八條規定以「暫時處分」宣告暫停適用，針對「戶籍法第八條第二項、第三項及以按捺指紋始得請領或換發新版國民身分證之相關規定」亦為人民權利事項。

而本聲請案，卻是機關間之權限爭議，聲請人總統應依憲法第44條，「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。」且憲法訴訟法第65條，亦明定經爭議之機關協商未果者，得聲請憲法法庭為機關爭議之判決。且聲請應於爭議機關協商未果之日起六個月之不變期間內為之。亦不致延宕過久。憲法法庭基於憲法優位不應剝奪憲法賦予總統之會商機制，及憲法中對總統統治權安定性之設計。尤其司法對府院爭議，涉政黨政治之民主憲政運作，更應審慎不

宜介入，以貫徹權力分立之本旨，方為國家之幸！

退萬步言，即使聲請人因機關行使職權損害發生，亦尚有如個人資料保護法、營業秘密法等以為保護人民權利規範或各種途徑以資救濟，非無其他手段可資防免。況聲請人除民進黨黨團外，對立法院職權行使法之爭議，非其行使職權時所需適用之法律，實乃疑義。

此致

憲法法庭

公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 1 4 日

具狀人即相關機關 立法院

代 表 人 韓國瑜

撰狀人即代理人 仇桂美