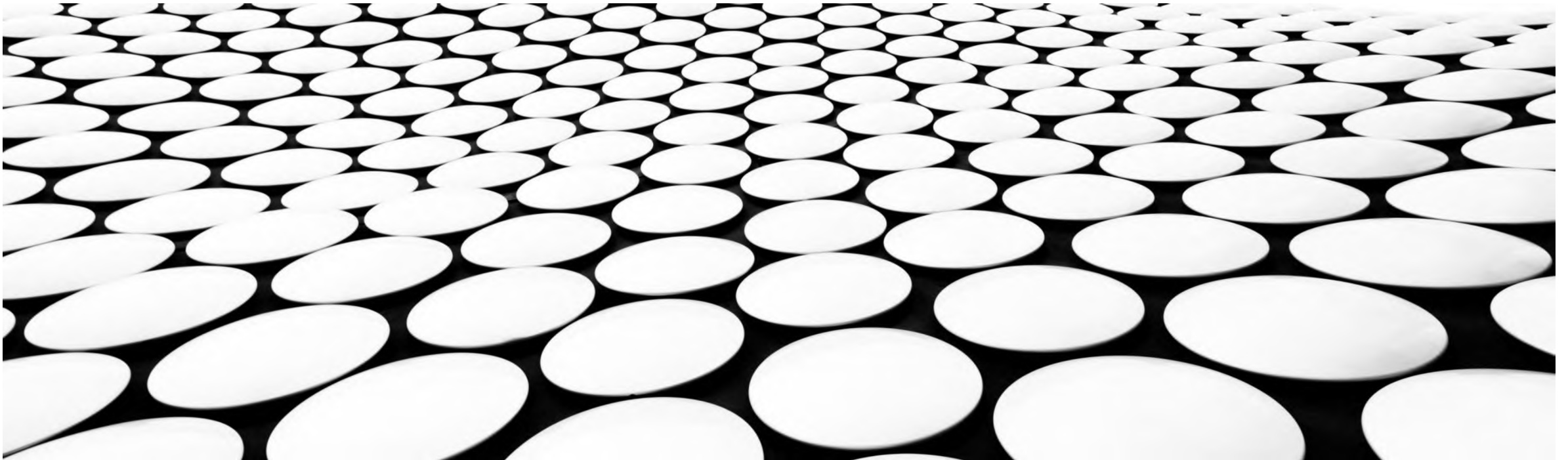


憲法法庭審理113年度憲立字第1號立法委員柯建銘等51人聲請案、113年度憲國字第1號行政院聲請案、113年度憲國字第2號總統賴清德聲請案及113年度憲國字第3號監察院聲請案等4案專家諮詢意見書

董保城 東吳大學法學院專任客座教授、政治大學法學院兼任教授



# 前言

- 一、從三權體制逆向五權體制的復古、擬古憲政危機
- 二、建構立法院調查權鞏固責任政治之憲法時刻來臨
- 三、民主政治是民意政治和責任政治
  1. 總統及立委分別由人民選出之**二元民主**，只是說明了**權力來源**，使人民在心理上感到國家有正當理由行使統治權（**民主正當性**），與總統和行政院長分別對人民負責不相關。（**國民主權原則**）
  2. **合法性**是國家依照法律來統治人民，總統和立法委員的職權是來自於憲法規定，**總統是官員、立委是民意代表**，所以**立委可以提案彈劾、罷免總統**，因此總統和立委間是有責任關係，才符合**責任政治**。

問題	內容		扼要理由	合憲與否 或建議
一	立法程序是否有重大明顯瑕疵		<ol style="list-style-type: none"> <li>國會自律與國會自治</li> <li>沒有重大明顯瑕疵：無釋字342解釋揭示認定標準乃「不待調查事實即可認定」即「一望即知」如同寫在額頭上</li> <li>從聲請人與相對人之訴狀內針對立法過程及相關爭議論述頗多，各有立場，誠屬「仍須經調查事實才可認定」，即非前述釋字342解釋之重大明顯瑕疵認定標準</li> <li>立委依立法委員行為法應理性問政，共同維護議場及會議室秩序不得以不理性杯葛手段後，主張正當程序</li> </ol>	合憲
二	立法院職權行使法			
(一)	總統 國情 報告	§15-1定期國情報告	<ol style="list-style-type: none"> <li>總統原先向國大報告，修憲後國會從三個（國大、監院）變成唯一的立法院</li> <li>增修憲法明定立院有主動、總統有被動配合之憲法義務，第1項乃第2、3項之發動前提</li> <li>使國情報告時程更明確、具體、可遵循，避免總統可能須反覆前往立法院進行國情報告之可能</li> </ol>	合憲
		§15-2國家大政方針	<ol style="list-style-type: none"> <li>程序上：應不受理，舊法即有國家大政方針，立委聽取總統國情報告規定，因聲請人一未踐行修法未果</li> <li>實體上：立委之聽取報告無法牽制總統決定權，立委履行聽取權力義務與總統之報告義務均為憲法規定</li> </ol>	合憲

問題	內容	扼要理由	合憲與否 或建議	
二	立法院職權行使法			
(一)	總統 國情 報告	§15-4 第2項依 序即時回答	1. 事前仍須黨團協商議程，國民大會時期 即有先例（統問統答） 2. 依序即時回答不等於質詢之即問即答， 因為質詢之即問即答並無事先黨團協商	合憲
		§15-4 第3項七 日內書面回復	1. 超過「聽取報告」文義範圍 2. 總統答復和行政院長及各部會首長之答 復混淆，且總統答復期限竟比內閣首長 更嚴格	<b>違憲</b> 參考國民大會聽取總統國情報告並檢 討國是提供建言實施辦法第6條，應移 送有關機關確實處理並具體答復
(二)	質詢	§25第1項反質 詢	1. 被質詢人為政府官員，屬於 <b>權力分立制 衡關係</b> ，而非一般人民享有言論自由 2. 反質詢僅為超過質詢範圍之例示	合憲 建議改為 <b>訓示</b> 規定
		§25第2項「並 經主席同意者 外」	1. 任何議事程序有無違反規定，都須要有 主席作初步認定，乃民權初步基本概念 2. 受質詢者就豁免事由有最低釋明義務	合憲
		§25第2項「拒 絕提供資料」	「提供資料」應解釋為「在口頭答復時，立 委要求官員事後補提資料，官員不得拒絕事 後補提資料」	合憲

問題	內容	扼要理由	合憲與否 或建議
	§25第2項「隱匿資訊」	隱匿未必具有惡意，政策之資訊可能尚未達可揭露之成熟程度，提早揭露反而有不合公益之結果	<b>違憲</b> 除非增加「無正當理由」來限縮適用，始為合憲
	§25第2項「虛偽答復」	誠實信用原則為帝王條款，官員在國會殿堂說謊有違誠信	合憲
	§25第2項「或有其他藐視國會之行為」	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 藐視國會行為態樣很多，比較法上外國也有此概括條款，國內法亦有許多法規最後都有「其他不當行為」之類的概括規定。</li> <li>2. 藐視尚須有不尊重之意，被質詢人可理解預見，可司法，符合法律明確性</li> </ol>	合憲
	§25第3項新增「被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席」	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 單純的開會行政事項，有規定之理</li> <li>2. 但與第26條似有矛盾：官員請假，行政院長批准，但立法院院會或委員會如不准，或相反之情形</li> </ol>	合憲 建議§25第3項與§26二擇一，或改為訓示規定
	§25第4項主席命出席、答復	主席議事進行指揮權	合憲

問題	內容	扼要理由	合憲與否 或建議
	§25第5項被質詢人違反制止、出席、答復者處以行政罰鍰	規範目的為維護國會順利運作與維護國會尊嚴所需，外國立法例均有之	合憲 <b>建議僅處罰違反第2項</b> （隱匿資訊則須有正當理由）， <b>第1、3項不處罰</b>
	§25第6、7項行政處罰及救濟之規定	違反公法上法律義務，有權利、有救濟	合憲
	§25第8項移送彈劾懲戒	監察院為維護公務人員官箴，所提出之糾舉或彈劾，立院此舉逾越人民代表之自我形構	<b>違憲</b>
	§25第9項虛偽陳述負刑事責任	刑事責任是刑法第141條之1藐視國會罪尚須符合程序（由院會決議通過移送，交由檢察官起訴、法院判決）及實體要件。此項只是構成要件明示規定	合憲
(三)	同意權	§29人事同意權	合憲
	§29-1、§30：侵害被提名人個資、特種個資、隱私權？	崇高公職被提名人應接受國會殿堂高度檢驗，個人隱私和個資均有調和機制，被提名人可自行決定是否接受提名	合憲

問題	內容	扼要理由	合憲與否 或建議	
	§30-1：癱瘓憲政機關之運行？	總統的人事主動形成權，在「 <b>形成</b> 」之過程中，應盡量考慮 <b>政治現實</b> ，提名為國會多數能接受之適當人選若真有「癱瘓」情事，乃提名者 <b>未慮及現實所致，非條文規定本身問題</b>	合憲	
	§31：增訂就立法院同意權行使之結果，行政院長相關程序	只是增訂單純程序事宜，且未見聲請人具體指摘違憲事由	合憲 建議不受理	
(四)	調查權	第45條、第46條、第46條之1、第46條之2、第47條、第48條、第50條之1、第50條之2、第51條、第53條之1第2項：詳次頁	合憲	
(五)	聽證會	第59條之1至第59條之9	考量國會行使調查權涉及第25條各項行為，可能不利效果，與典型行政法領域一般性的聽證之法律效果相比，影響人民基本權利之程度較為嚴重，且可能對立法權造成危害，故有較嚴謹規定	合憲
三、	刑法	第141條之1藐視國會罪	藐視國會罪，是侵害立法權，釀成錯誤立法等侵害，侵害國家法益，和同是侵害國家（司法）法益之刑法偽證罪可處七年以下有期徒刑相比，藐視國會罪只課處「一年以下有期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金」實乃「有不及」而「無過之」	合憲

## 國會調查權合憲理由

1. 國會調查權為不待憲法明定之權，乃屬機關行使職權內的「固有」權限（釋字585），此見解總統制的美國亦同
2. 立法調查為院會或委員會之權力，監察則是委員之權力，國會調查權乃國會所享有，非監察院能分享
3. 若須有強制手段的調查權仍須有法律規定，符合比例原則。對於不配合調查者須有制裁手段，否則國會調查權形同虛設
4. 特別保障少數議員之要求就可以成立調查委員會，明顯的可以看出國會調查權具有保障少數議員或小黨代議職權之行使
5. 對於私人調查非漫無限制，國會不能純粹為了調查社會或私人領域而調查，必須是政府對於私人採取了違法措施（例如違法之租稅減免或企業資助），或官員與私人有違反職務之往來，方得以社會或私人領域作為調查對象。

## 國會調查權合憲理由（續）

6. 113年憲暫裁字第1號誤讀釋字第585號解釋，「避重就輕」忽略固有權之論述，釋字585並沒有將國會調查權僅限於此二項限制（行使憲法重大關聯職權、行政特權），若國會調查權只限於「立法院行使憲法職權有重大關聯之要件」，將失之過窄，則國會調查權之固有權性質，將被淘空
7. 113年憲暫裁字第1號，大法官就國會行使調查權，通案認為需要院會或委員會之決議，而無分國會調查權涉及的案件類型，將導致國會少數委員無法有效行使憲法所賦予之職權
8. 「有關人員」之解釋，並非漫無限制，而是須與「有關機關就特定議案涉及事項」相關聯之人員，才有提供證言、資料等協力義務

感謝聆聽  
敬請指教



# 中華民國憲法

中華民國三十五年十二月二十五日  
國民大會通過

中華民國國民大會受全體國民之付託

據孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。

## 第一章 總綱

第一條 中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。

第三條 具有中華民國國籍者為中華民國

國民。

第四條 中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。

第五條 中華民國各民族一律平等。

第六條 中華民國國旗定為紅地，左上角

青天白日。

## 第二章 人民之權利義務

第七條 中華民國人民，無分男女，宗教