

憲法法庭收文號
113 年度
憲A字第1346號

憲法法庭法庭之友意見書

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

法 庭 之 友：社團法人台北律師公會



法定代理人：張志朋

1 為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
2 年度憲國字第3號法規範憲法審查聲請案件（下合稱本案），依憲法訴訟法
3 第20條第1項及中華民國（下同）113年7月11日鈞庭113年度憲立字第1號裁
4 定，提出法庭之友意見書事：

5 壹、 提具法庭之友意見書應揭露事項：

6 一、依憲法訴訟法第20條第3項、第19條第3項，當事人、關係人以外之人
7 民或團體提出專業意見或資料時，應揭露是否與當事人、關係人或其
8 代理人有分工或合作關係，或金錢報酬或資助及其金額或價值。

9 二、本會理事之一方瑋晨為本件聲請人柯建銘等51名立法委員之訴訟代理
10 人。就本意見書之聲請、撰擬、提出，方瑋晨均已迴避。

11 三、除上述事由外，本會、本會法定代理人未受包括本案聲請人、原因案
12 件當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值；且
13 不存在法律上利害關係；亦無任何指揮監督關係，併予敘明。

14 貳、 理 由

15 一、 關於總統國情報告部分

16 立法院職權行使法（下稱系爭法律）第15-1條、第15-2條及第15-4條，
17 關於聽取總統國情報告之規範，將總統至立法院進行國情報告定為常態性
18 義務，並規範總統對於立法院負有答復義務，要屬以法律創設總統於憲法
19 上所無之義務，逾越憲法增修條文第4條第3項文義及規範意旨，實質變更

1 憲法及憲法增修條文所規範之權力分立體制，並破壞責任政治，應屬違憲：

2 (一) 86年修憲後，我國憲法所規範之權力分立體制，屬於雙元民主制，
3 總統和立法院均由人民直接選出，各自擁有獨立之民主正當性來源，
4 立法院並不具有比總統更強之民主正當性，總統亦不對立法院負責。
5 是以，憲法增修條文第4條第3項之解釋，應僅限立法院「得」聽取
6 國情報告，而非謂總統有至立法院進行國情報告之義務，更不得以
7 此作為立法委員得對總統質詢之依據

8 1. 依憲法增修條文第2條第1項、第5項、第10項之規定，總統係由全體
9 人民直接選出，而行政院院長係由總統直接任命，毋須經立法院同
10 意，總統不對立法院負責，總統之民主正當性並未劣於立法院。此
11 外，總統並非立法院提出不信任案之對象，立法院亦不得直接對總
12 統行使彈劾權，顯見於我國憲法規範下，總統與立法院各自獨立行
13 使權力，互無隸屬關係，總統應係直接對於人民負責，並不向立法
14 負責。

15 2. 次按司法院釋字第793號解釋理由書明揭斯旨：「權力分立原則為憲
16 法基本原則之一，其意義不僅在於權力之區分，亦在於權力之制衡，
17 以避免因權力失衡或濫用，致侵害人民自由權利。關於權力之區分，
18 自應依憲法之規定為之；於憲法未明文規定國家權力之歸屬機關時，
19 則應依據事物屬性，由組織、制度與功能等各方面均較適當之機關
20 掌理，俾使國家決定及其執行能更有效、正確（本院釋字第613號解
21 釋參照）。至權力之相互制衡仍有其界限，如未牴觸憲法明文規定，
22 亦未侵犯其他憲法機關之權力核心領域，且未對其他憲法機關權力
23 之行使造成實質妨礙、逕行取而代之或導致責任政治遭受破壞，致
24 機關彼此間權力關係失衡（本院釋字第391號、第585號及第613號解
25 釋參照），即無違權力制衡之要求」，以及司法院釋字第613號解釋許
26 宗力大法官協同意見書清楚闡釋：「然我國憲政體制與內閣制國家則
27 迥然有別。根據現行憲法規定，總統係由人民直接選舉，但絕大部

1 分行政事務均歸由其所任命之行政院院長以最高行政機關首長身分
2 掌理，行政院雖然必須對立法院負責，但行政院院長之任命並無須
3 立法院同意。這種憲政體制究屬雙首長制（半總統制）或弱勢總統
4 制，學者間有不同看法，本院也不曾對此學理問題表示意見，然由
5 於總統與立法院俱由人民直接選舉，具雙元民主特性，行政院固須
6 對立法院負責，行政院院長仍由總統直接任命，並無須立法院之同
7 意，是行政權之民主正當性並非由立法權所從出，立法權亦不擁有
8 比行政權更強之民主正當性，而獨攬所有國家重要事項，立法委員
9 甚至被嚴格禁止兼任官吏（憲法第七十五條），凡此，在在顯示我國
10 行政、立法兩權乃平等並嚴格區分與對立，就此而言已與內閣制相
11 去甚遠，是無論如何，至少可以確定的是，我國憲法並未建構一個
12 國會至上或國會優位之憲政體制。」，據此可知，我國憲法所規範之
13 權力制衡機制並非單獨以立法權控制總統或行政權，而毋寧需仰賴
14 五權之間互相監督制衡，彼此相維（釋字第682號解釋參照）。

- 15 3. 綜上所述，依據我國憲法所揭示權力分立、責任政治原則之規範意
16 旨，我國屬於雙元民主制，總統具有不亞於立法院之民主正當性，
17 總統不對立法院負責，立法院更不得任意創設總統憲法上所無之義
18 務，以變更責任政治之設計，於此，對於憲法增修條文第4條第3項
19 規定之理解，自應依規範意旨，限於立法院得聽取國情報告，而非
20 謂總統有義務向立法院進行國情報告，否則，無異等同改變總統獨
21 立行使職權、直接對人民負責之權力分立、責任政治原則。

- 22 (二) 觀諸系爭法律第15-1條、第15-4條之規定，明定總統應於每年2月1日
23 前向立法院送交國情報告書，並於3月1日前赴立法院進行國情報告，
24 將總統至立法院進行國情報告定為常態性之制度，顯係以法律創設
25 總統應向立法院進行國情報告之義務。系爭法律並規定立法委員於
26 總統國情報告完畢後，得向總統提出口頭或書面問題，總統就立法
27 委員口頭提問，總統應依序即時回答，對於書面問題，總統應於七

1 日內以書面回覆，惟憲法增修條文第4條第3項並未明文規定總統對
2 於國情報告有任何答復義務，且基於責任政治，總統並未對立法負
3 責，則系爭法律規範總統應依序即時問答或於期限內書面答復，令
4 總統對於立法院負有答復義務，無異等同立法院對於總統享有質詢
5 權。是以，系爭法律第15-1條、第15-4條之規定，顯與憲法增修條文
6 第4條第3項規定文義不符，並創設總統於憲法上所無之義務，更已
7 實質變更憲法及憲法增修條文所規範之總統與立法間之權力分立體
8 制，將致總統與立法間之關係偏離憲法所規範之權力制衡的軌道，
9 並破壞責任政治，應屬違憲。

10 (三) 又系爭法律第15-2條規範立法院得決議咨請總統赴立法院就重要政策
11 議題進行國情報告，惟憲法增修條文第4條第3項僅規範立法院得聽
12 取總統進行國情報告，而未規範立法院享有劃定總統國情報告主題
13 之權限。據此，系爭法律已增加總統獨立行使憲法權限之限制，顯
14 然逾越憲法增修條文第4條第3項規定文義。復依憲法第58條已規定
15 應提出於立法院之法律案、預算案等，以及其他重要事項應提出於
16 行政院會議議決之，從而，所謂國家重要政策議題應由行政院長向
17 立法院提出施政方針及施政報告之責，系爭法律第15-2條規範總統應
18 就重要政策議題進行國情報告，亦與權力分立原則相違，應屬違憲。

19 二、關於質詢部分

20 系爭法律第25條關於質詢部分，顯然違反憲法增修條文第3條第2項規
21 定之責任政治原則，牴觸權力分立原則，未符法律明確性原則，應屬違憲

22 (一) 依憲法增修條文第3條第2項規範意旨，行政、立法間之權力制衡關
23 係僅限於自由民主憲政秩序下之政治責任，二者縱有互相抗衡、激
24 烈衝突乃至於僵局產生，仍應予以最大限度之容忍，應交由人民理
25 性判斷，並以定期選舉期度予以課責，方符權力分立之民主國原則

26 1. 按憲法增修條文第3條第2項定有明文：「行政院依左列規定，對立法
27 院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：一、行政院有向立法

1 院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院
2 院長及行政院各部會首長質詢之權。二、行政院對於立法院決議之
3 法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，
4 於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政
5 院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法
6 院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期
7 未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上
8 決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。三、立法院得經全體
9 立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任
10 案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經
11 全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，
12 並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得
13 對同一行政院院長再提不信任案。」，準此可知，於86年修憲後，我
14 國憲政架構已變更為雙元民主制，行政院院長由總統直接任命，行
15 政與立法均有各自民主正當性來源，縱然行政仍需對立法負責，依
16 據憲法規範意旨，立法對於行政之控制及制衡應僅限於以法律案、
17 預算案和不信任投票來達成¹，可知憲法所規範行政與立法間之責任
18 政治原則，應僅限於自由民主憲政秩序下之政治責任，則行政與立
19 法間縱有互相抗衡乃至於激烈衝突仍應予以最大限度之容忍，況且，
20 立法委員質詢與行政部門答復所形成之激烈衝突火花甚至於僵局分
21 立之結果產生，亦非全然無益於國家、人民共識之凝聚，廣大人民
22 最終仍得秉持理性判斷孰是孰非，並藉由定期選舉制度予以課責，
23 此乃民主自由國家之政治實踐，亦屬我國民主轉型歷程之見證。

- 24 2. 另依司法院釋字第325號、第461號解釋揭櫫，行政機關對於立法委員
25 之質詢及備詢，如因涉及重要國防機密事項等，或因基於獨立行
26 使職權受憲法之保障等有正當理由，得拒絕答復。復揆諸司法院釋

¹ 參見黃丞儀，〈行政權一元制的浮現——從憲法第六三條「國家其他重要事項」談行政立法關係之變革〉，《月旦法學雜誌》218（2013年7月），頁51。

1 字第585號、第613號解釋之意旨，基於行政一體原則以及行政特權，
2 行政機關對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定
3 不予公開之權力。再依司法院釋字第729號解釋闡釋，立法院於行使
4 文件調閱權如與國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、以及拒
5 絕調閱是否有正當理由等爭議時，立法院與受調閱之機關，宜循協
6 商途徑合理解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理
7 解決。據上可知，行政院院長或各部會首長本於憲法所賦予之行政
8 特權，於接受立法院質詢時，本得基於其獨立行使職權受憲法保障
9 之範疇拒絕答復或提供資料，如對於正當理由之認定如有爭議，亦
10 應基於我國五權之間互相監督制衡、彼此相維之精神，以協商方式
11 或由司法機關審理決之，方符雙元民主制下之責任政治原理原則。

12 (二) 觀諸系爭法律第25條之規範意旨，係在規範立法委員對於行政院院
13 長及所屬各部會首長行使質詢權時，不得有反質詢，以及除有第2項
14 所列事由且經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿
15 資訊、虛偽答復或其他藐視國會之行為等。惟如前述，憲法增修條
16 文第3條第2項規定之意旨，行政、立法間之權力制衡關係，僅限
17 於自由民主憲政秩序下之政治責任，縱然行政院院長及所屬各部會
18 首長對於立法委員之質詢未盡答復義務，或是超出答復範圍乃至於
19 對於質詢之立法委員提出質疑、責難、詰問，均屬行政與立法監督
20 抗衡間之責任政治展現，立法院應循憲法增修條文第3條第2項所
21 規定，以法律案、預算案和不信任投票來達成制衡。是以，系爭法
22 律規定行政院院長及所屬各部會首長不得反質詢、拒絕答復、拒絕
23 提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或其他藐視國會之行為，且得處以
24 行政罰，顯已創設憲法上所無之法律責任，並且將立法委員個人之
25 質詢權，與司法院釋字第325號所揭示立法院之要求提供參考資料權
26 及調閱文件權予以混淆。況且，基於權力分立原則及司法院所揭櫫
27 之行政特權，行政院院長及所屬各部會首長本應依一定行政程序決

1 定是否公開或提供機關公務資料，以避免影響或妨礙行政機關之有效運作，以及侵害涉及國家安全、國防或外交等行政特權核心，惟
2 係爭法律第25條第2項則將此等決定是否答復或提供資料之權限繫於
3 立法院院會或委員會之主席同意，致立法得逕自取代行政機關憲法
4 職權之行使，而導致行政院院長及所屬各部會首長行使其憲法職權
5 受有影響，更使行政與立法間之監督制衡關係偏離憲法之軌道，而
6 與權力分立原則及責任政治原則相悖，應屬違憲。

8 (三) 再者，依據司法院釋字第632號解釋：「監察院係憲法所設置並賦予
9 特定職權之國家憲法機關，為維繫國家整體憲政體制正常運行不可
10 或缺之一環，其院長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，
11 故確保監察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之
12 職責」，以及憲法增修條文第7條第1項規定，可知彈劾、糾舉及審計
13 權為監察院之憲法職權，至於移送懲戒則應由行政機關為之，立法
14 院則僅得提出總統、副總統彈劾案，此乃憲法所明文劃分各憲法機
15 關之權限。惟依系爭法律第25條第8款規定，違反系爭法律第25條第
16 1項至第3項規定之政府人員，立法院經院會決議即得移送彈劾或懲
17 戒，顯已變更憲法權限分配，而侵害監察院、行政院之核心權限，
18 亦已牴觸權力分立原則。

19 (四) 又系爭法律第25條第1項「不得超過質詢之外」、「不得反質詢」及第
20 2項之「藐視國會」之規範，自立法目的與法體系整體關聯性觀點顯
21 然難以理解其定義，衡諸系爭法律之立法目的為：「為完備立法院監
22 督行政之權」，惟依此立法目的及質詢權之規範意旨僅能證立行政院
23 之答復義務，而無從推導受質詢人僅得限於質詢範圍內回答。再就
24 文義結構以觀，反質詢顯係由「反」、「質詢」二詞組合而成，而關
25 於「反」一詞即有多種可能解釋，諸如「反對」、「相反」等意思，
26 依循此邏輯反質詢定義可能為「反對質詢」或「質詢以外的其他行
27 為」，而致其規範範圍無所特定，可能造成行政院院長及所屬各部會

1 首長對於立法委員之單純疑問、釐清問題落入反質詢之定義，益見
2 「反質詢」文義之歧異性。又是否違反前揭規範繫諸於依政黨席次
3 決定之主席一人，一般受規範者顯然無從預見其法律效果。更遑論
4 反質詢之定義並未有任何司法實務判決、解釋曾予以審查，於比較
5 法制上，從議會內閣制國家至總統制之國家亦均未見有規範反質詢
6 規定或定義可供參考援引²，顯見「反質詢」並未可有經由法院審查
7 認定及判斷之標準（參照司法院釋字第803號解釋），準此，系爭法
8 律應已違反法律明確性原則，要屬違憲。

9 三、關於同意權部分

10 (一) 按基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障
11 個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃
12 為不可或缺之基本權利，而受憲法第22條所保障，立法院行使調查
13 權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，
14 該法律之內容必須明確，且應符合比例原則及正當法律程序（司法
15 院釋字第585號解釋理由書參照）。

16 (二) 系爭法律第29-1條第2項規定，使被提名人被課予揭露或提出受詢問
17 事項相關資料之廣泛性義務；第29-1條第3項及第30條第3項規定，則
18 使被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時應提出結文，及於
19 列席說明與答詢前應為具結，且結文應記載據實答復，絕無匿、飾、
20 增、減等語；第30-1條第2項則規定被提名人於提出結文或具結後答
21 復不實、隱匿資料或提供虛偽資料者，經院會決議後得處新台幣一
22 定金額之罰鍰。

23 (三) 然查，上揭有關具結義務之規定，顯係援引自訴訟法上證人為證言
24 前應為具結之規定，且結文內容如出一轍。問題在於，被提名人並
25 非案件之當事人，亦不具有證人之地位，且於實務上，被提名人受
26 立法院詢問事項經常性涉及對於重大議題之主觀想法或價值判斷，

² 參見立法院法制局，〈國會改革議題－主要國家國會質詢（反質詢）法制之比較〉，2024年4月2日。

1 此與訴訟法上證人係對於所直接經驗之客觀事實為證言、而不涉及
2 個人主觀價值判斷者，存有本質上重大區別。從而，被提名人對於
3 涉及主觀價值評判之重大議題或開放性問題為答復（例如：是否贊
4 同廢除死刑？是否贊同應採取更嚴格管制措施以減緩氣候變遷？），
5 究竟於何種具體條件下，會構成「匿、飾、增、減」或「答復不
6 實」？甚且，又應根據何種具體條件，來判斷被提名人有「隱匿資
7 料」？均有不明。是系爭法律第29-1條第3項、第30條第3項、第30-1
8 條第2項忽視被提名人與訴訟法上證人地位之本質差異，錯誤將證人
9 具結義務適用於被提名人之結果，致使受規範者對於相關要件無所
10 遵循，甚至恐使被提名人為避免構成所謂「匿、飾、增、減」或
11 「隱匿資料」，被迫猜測特定之提問委員內心想法而導致廣泛性揭露
12 或過度揭露，上述規定顯與明確性原則及比例原則有違。

13 (四) 再者，對於被提名人所為書面提問、要求提出資料或詢問，僅為用
14 以輔助立法院行使同意權所為之調查權行使，是對於被提名人所為
15 答復，甚或對於重大議題所為價值判斷，僅為立法院用以行使同意
16 權與否之參考資訊，倘若對於被提名人之答復內容未臻滿意，或對
17 於特定議題未予正面表態，立法院得於綜合判斷後直接展現於同意
18 權行使，甚或為不同意之決議即可。然系爭法律第30-1條第2項後段，
19 卻賦予院會進一步決議裁處罰鍰之權力，已增加對人民權利非必要
20 之限制，甚且於條文所定「答復不實」、「隱匿資料」等要件欠缺明
21 確性致被提名人難以遵循而如前述，不啻使被提名人有因涉及個人
22 主觀價值之答復而陷入遭裁罰之危險；且於院會決議裁罰前，未明
23 定應告知被提名人具體違反事由，並事前給予被提名人陳述意見之
24 機會，亦未明文給予合理期間尋求法律協助，上揭規定顯違反比例
25 原則及正當法律程序。

26 (五) 另一方面，「監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，
27 為維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院

1 長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故確保監察院實質存續與
2 正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。依據憲法增修條文
3 第七條第二項之規定，監察院院長、副院長及監察委員係由總統提
4 名，經立法院同意任命。此乃制憲者基於權力分立與制衡之考量所
5 為之設計，使總統享有監察院人事之主動形成權，再由立法院就總
6 統提名人選予以審查，以為制衡。……。立法院就總統所提監察院
7 人事議案積極行使同意權，不論為同意或不同意之決定，即已履行
8 憲法所定行使同意權之義務；若因立法院為不同意之決定，致監察
9 院暫時無從行使職權者，總統仍應繼續提名適當人選，咨請立法院
10 同意，立法院亦應積極行使同意權，此係總統與立法院之憲法上義
11 務。是總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察
12 院不能行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，
13 自為憲法所不許。」有司法院釋字632號解釋理由書可參。然查，系
14 爭法律第30-1條第1項、第2項規定，卻規定被提名人於違反第29-1條
15 第2項、第3項規定，或於具結後有答復不實、隱匿資料等情形，「委
16 員會應不予審查」，導致院會亦無從對人事案為表決（系爭法律第29
17 條第1項參照），形同「消極不行使同意權」，人事案懸而未決結果，
18 更使相關憲法機關之職能陷於停擺，國家憲政制度之完整遭受破壞；
19 且立法院倘若不同意人事案，亦應積極為否決之決議，使總統得行
20 使其人事提名權並送立法院為審查，此為權力分立與制衡考量之設
21 計，是立法院消極不行使同意權，亦已實質妨礙總統提名權之行使，
22 上揭規定顯與司法院釋字632號解釋意旨有違。

23 四、關於調查權部分

24 (一) 國會調查權之權力行使範圍

25 1. 就國會調查權之權力行使範圍，司法院先前分別於釋字第325號、
26 585號、第633號及第729號等解釋中，形塑國會調查權之框架及權力
27 行使界限。上開解釋除均強調，國會調查權屬於「行使其憲法職權

1 所必要之輔助性權力」，且該權限之發動，必須「基於與議決法律案、
2 預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定議案有重大關聯者」，方
3 得為之³。除此之外，司法院釋字第585號解釋更揭示若調查事項屬
4 於「國家機關獨立行使職權」或「行政特權」之範疇時，國會調查
5 權之行使亦同樣受有限制。

6 2. 承上所述，若調查權行使之客體對象不同時，應有分別適用不同憲
7 法原理原則之必要。析言之，調查權行使客體為「機關」時，因涉
8 及立法與其他機關間之權限爭議，此時應考量機關間之權力互動關
9 係，受有「權力分立與制衡原則」之限制，不得對其他國家機關之
10 權力行使造成實質妨礙；若調查權行使之客體為人民，則涉及基本
11 權利之干預，必須符合憲法比例原則、法律明確性及正當法律程序
12 之要求⁴。故就國會調查權之權力行使方式、背後法理依據，應有區
13 分不同客體討論之必要⁵，本意見書以下聚焦在討論國會調查權與
14 「行政權」、「人民」互動時可能產生之爭議，以及爭議發生時之
15 「救濟程序設計」，以釐清調查權行使涉及「行政權」、「人民」之界
16 限及衝突解決模式。

17 (二) 與行政權間之互動界限——行政特權

18 1. 國會調查權與「行政權」之互動界限上，司法院釋字第585號解釋不
19 僅明確揭示「行政特權」概念，且認為國會調查權之行使若涉及行
20 政特權事項，應予以適當尊重⁶。換言之，行政首長若認為資料之提

³ 釋字第729號解釋理由書：「立法院要求提供參考資料權及文件調閱權，係輔助立法院行使憲法職權之權力，故必須基於與議決法律案、預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定議案有重大關聯者，始得為之。為判斷文件調閱權之行使是否與立法院職權之行使有重大關聯，上開立法院職權行使法第四十五條第一項所稱特定議案，其目的及範圍均應明確。」

⁴ 釋字第585號解釋文：「其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。」

⁵ 例如於本次113年憲暫裁字第1號暫時處分裁定意旨：「此外，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，依上開解釋意旨，僅限於『有關機關』，並不當然包括私法人、團體等組織，更不包括個人屬性之『社會上有關係人員』，是否包括部隊，亦非無疑。」鈞庭亦以組織性之「有關機關」與個人性「有關人員」作為區分，似認為關於「文件調閱權」之行使對象，僅限於「有關機關」，而不及於私法人、團體或其他個人，亦即針對不同調查權行使客體有其不同之調查權行使界限。

⁶ 釋字第585號解釋理由書：「又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，例如涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項，有關政策形成過程之內部討論資訊，以

1 供可能影響部門有效運作，應享有就該特定資訊選擇不予公開之權
2 力。

3 2. 然而，究竟何項資料屬於「行政特權」之範疇，解釋上不僅有諸多
4 模糊空間，且由於資訊之揭露往往伴隨監督力道之提升，若行政機
5 關遭遇國會調查時，過度援引或擴張「行政特權」概念而一概拒絕
6 公開資訊，恐有濫用「行政特權」以規避責任之高度動機，此時恐
7 將導致國會調查權行使成效不彰，無法有效監督行政權。反之，若
8 過度擴張國會調查權行使範圍，不僅可能逾越前開調查權行使「重
9 大關聯性」之必要範圍，導致國防機密、國防安全受到損害，亦可
10 能實質妨礙行政權力之行使，而違反權力分立與相互制衡之原則。
11 因此，當國會及行政權針對某一事項是否屬於「行政特權」之範圍
12 而產生爭議時，司法院釋字第585號解釋明確指出此時應先循合理協
13 商途徑解決；若無法解決時，再由國會設定特定程序，由「司法權」
14 作為爭議解決之機關⁷，以避免權力過度傾向其中一方。

15 3. 實際觀諸系爭法律第46條之2第1項規定，同樣說明國會於調查時，
16 須尊重「行政首長就特定機密決定不予公開之行政特權」，似乎援引
17 並肯認上開釋字第585號解釋所揭櫫之「行政特權」意義。然而，若
18 行政權與立法權針對某一事項是否屬「行政特權」之範圍而產生爭
19 議時，現行條文並未設計交由司法權即時處理爭議之途徑，反於條
20 文設計上賦予國會決定「行政特權」範圍之權限，應已違反司法院
21 釋字第585號解釋、第627號解釋之意旨。

22 4. 舉例而言，若行政首長依據「行政特權」而核定某一事項為不公開
23 資訊，然立法權卻否認該事項屬行政特權範圍、產生爭議時，依據
24 系爭法律第50條之1第5項規定，此時直接賦予國會調查委員會主席

及有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊等，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權（executive privilege）。」

⁷ 觀諸英、美國法之脈絡，於遭遇「國會調查權」與「行政特權」衝突時，亦同樣係交由「司法」途徑解決紛爭。例如美國係於 *United States vs. Burr*（1807）案中，奠定法院審查行政特權之基礎；另於 *United States v. Nixon*（1974）即水門案中，尼克森總統亦係援引行政特權拒絕提出錄音帶證物，然最終經司法權裁示應提出相關證據資料。

1 有最終裁示同意之權限；另第59條之5第2項關於聽證會之規定中，
2 也同樣將公務人員是否有依同條第1項第1款拒絕證言、拒絕提供資
3 料之「正當理由」判斷，委由立法院院會決議。此外，國會除就行
4 政特權之範圍享有「認定權限」外，另設有「移送監察院」、「裁處
5 罰鍰」之強制手段，相較之下行政權卻欠缺相應之對抗方式，更無
6 從於事前、事中藉由司法權介入即時排解糾紛，致使行政特權之認
7 定實質被國會所掌握，沒有相應之制衡機制，顯然有違權力分立相
8 互制衡之意旨。

- 9 5. 故上開糾紛排解程序在具體上應如何設計，方可兼顧國會調查權與
10 行政特權之平衡，除有必要參酌司法院釋字第585號解釋所揭示之
11 「協商程序」、「司法紛爭解決機制」外，亦可參酌司法院釋字第627
12 號解釋針對總統國家機密特權爭議所揭示之解決模式，於該案中司
13 法院認為調查時若涉及行政特權事項，應先由行政首長釋明，若遇
14 有爭議時，得由「高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官五
15 人組成之特別合議庭」，由法院以裁定確認行政權對若干事項是否有
16 拒絕公開資訊之權力，如此不僅可避免行政權濫用特權以規避責任，
17 亦較能避免國會調查權範圍因無從制衡而過度擴張，殊值參酌。

18 (三) 與人民間之互動關係——資料提出之兩難處境及救濟程序之不足

- 19 1. 就國會調查權行使客體，若係針對「人民」進行調查時，依據司法
20 院釋字第585號解釋意旨，因涉及人民不表意自由、秘密通訊自由、
21 營業秘密、隱私權等諸多憲法保障之基本權利，應衡酌比例原則、
22 明確性原則及正當法律程序原則之保護，以確認國會就調查權之行
23 使界限是否合致憲法之要求。
- 24 2. 承上所述，相較於國會與其他機關間，有權力相互制衡、國會監督
25 權行使、編列預算之憲法義務考量，對於「其他機關」之國會調查
26 權行使，有其憲法上固有需求及重要性，但對於「人民」之調查權
27 行使，因人民本非立法者行使監督權之客體，相較之下公益性考量

1 較低，缺乏憲法上要求人民必須配合調查之正當性基礎。因此，於
2 調查權之啟動、調查之目的範圍及人民協力義務方面，應再予以限
3 縮，以符比例原則及基本權利保障之要求。然核系爭法律第45條、
4 第47條、第50條之1等規定，將「相關議案或與立法委員職權相關之
5 事項」作為調查範圍，不僅範圍過於廣泛，無法使人民預見何項資
6 料屬於「立法委員職權相關」之事項，且條文亦未區分「有關機關」
7 或「人民」而異其文件調閱之範圍，惟基於我國憲法規定，何以人
8 民竟必須負有等同於行政機關之資料提供義務？甚至須面臨「提出
9 資料」抑或「接受裁罰」之兩難困境？甚且，系爭法律亦未予人民
10 類似「行政特權」可拒絕提出資料之對抗手段，此等制度設計之憲
11 法上正當性基礎何在？由此足見上開條文應有牴觸比例原則、明確
12 性原則之違憲狀況。

13 3. 再者，細繹系爭法律第48條第3項、第59條之5第3項針對罰鍰之救濟
14 程序設計，實際上僅規範於「處罰作成後」，人民有針對罰鍰處分提
15 起爭訟之空間。換言之，在前階段「國會命提出資料」時，若人民
16 認為資料之提出將有侵害隱私權、營業秘密之疑慮時，當事人勢必
17 將面臨「接受裁罰」抑或「交出資料」之兩難處境。故於上開情況
18 中，人民恐因憚於嗣後可能遭受連續裁罰，被迫選擇提供資料，惟
19 資料一旦提出予國會，不僅將使基本權利遭受侵害，且因此時並無
20 「罰鍰處分」作為救濟客體，形成人民權利遭受侵害、卻無從救濟
21 之處境，亦有違「有權利即有救濟」之訴訟權保障意旨。

22 4. 再進一步言，上開條文既然就人民拒絕提供資料之行為，規定得以
23 「連續處罰」之方式處罰至改正為止，但卻無通案性針對「有無拒
24 絕提出資料、證言權利」之前提即時進行救濟，如此一來，人民於
25 遭受國會首次裁罰後，縱使得針對第一次罰鍰處分提出爭訟救濟，
26 然於行政爭訟動輒1年、2年之審理期間，縱使嗣後獲得法院勝訴判
27 決，認定人民並無提出資料之義務，但此時調查程序早已終結，或

1 人民早已迫於裁罰壓力而提出相關資料，無從於爭議產生之「初始」
2 即讓人民獲得即時救濟管道，應有違反憲法上正當法律程序及訴訟
3 權保障之意旨。

4 5. 復以，系爭法律第50條之1第5項規定中，雖賦予「經會議主席裁示
5 同意後」，人民有拒絕證言或交付資料之權利，另於第59條之5第1項
6 中，就人民出席聽證會時，訂有若干得拒絕證言之事由，然而細繹
7 上開條文結構，就人民於個案中是否有拒絕證言、拒絕提出資料之
8 權利，縱使讓人民陳明理由，法條設計上仍同樣將最終認定權限交
9 由會議主席或院會決定，設計上顯然還是讓權力過度向國會傾斜，
10 而有「球員兼裁判」之不當設計。

11 6. 甚且，國會既然是啟動調查權之資料需求一方，常理上本難期會議
12 主席或院會於爭議發生時，仍得堅守中立客觀角色，審慎評估調查
13 權行使對人民基本權利之影響，進而同意人民拒絕證言之請求。此
14 外，就調查權行使之範圍，是否涉及營業秘密、研發機密、個人隱
15 私權等領域，內容有無違反國家安全法、機密保護法、檔案法、營
16 業秘密法、個人資料保護法等規定，關於此類涉及法律涵攝之專業
17 事項，以機關功能最適之觀點，讓中立、專業之「司法權」作為爭
18 議裁決機關，似較調查委員會主席或立法院院會，更能確實衡酌調
19 查權之需要，以兼顧審酌人民基本權利之保護。

20 7. 故而，本會認為較適宜之救濟程序設計，應可參酌司法院釋字第633
21 號解釋理由書所援引之救濟模式，除肯認人民於調查程序中，得即
22 時提起「確認訴訟」，由行政法院針對「人民有無協助調查義務」之
23 爭議，於3個月之期間內作成裁定，另人民提起確認訴訟之救濟後，
24 國會不得再就人民裁處罰鍰。上開救濟模式不僅使人民於爭議發生
25 時，得提前於「國會要求提供資料階段」即獲得通案性之救濟保護
26 機會，亦能避免提起爭訟後反覆遭受裁罰之壓力，並確保由中立、
27 專業之司法機關於調查程序中進行裁決，即時釐清、劃定雙方之權

1 利義務關係，應較符合憲法上正當法律程序及訴訟權保障之意旨。

2 五、關於聽證會部分

3 (一) 系爭法律增訂之聽證程序應屬於國會調查權之一環

4 1. 系爭法律增訂第九章之一，即第59-1條至第59-9條，規範了立法院舉
5 行聽證會之相關規定。由第59-1條第1項之條文內容觀察：「各委員會、
6 調查委員會、調查專案小組為審查院會交付之議案、全院委員會為
7 補選副總統、彈劾總統副總統或審查行使同意權案，得依憲法第六
8 十七條第二項之規定舉行聽證會。」，似是企圖以憲法第67條第2項
9 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。」
10 作為出發點，將「邀請到會備詢權」作為舉行聽證會之權力基礎。

11 2. 然依系爭法律第45條第2項規定，調查委員會或調查專案小組行使調
12 查權時得舉行聽證，聽證相關事項依第九章之一之規定；再細究本
13 條規定得舉行聽證會之主體即在「各委員會」外明文列出「調查委
14 員會」、「調查專案小組」，乃試圖將聽證程序嫁接為一種「國會調查
15 權」的行使方式，名義上雖然來源於「邀請到會備詢權」，但本質上
16 仍係為行使國會調查權所採取之制度設計。既然本章增訂聽證程序
17 之本質仍為國會調查權行使，即仍應遵循憲法及歷來司法院相關解
18 釋所揭示對於國會調查權之界限。

19 (二) 系爭法律增訂聽證程序之規定違背司法院釋字第585號解釋所揭示國 20 會調查權之界限

21 1. 司法院釋字第585號解釋理由書第25段，明確揭示了立法院行使調查
22 權涉及人民基本權利時，應有的正當法律程序包含事前予受調查對
23 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
24 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
25 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、
26 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
27 查程序等等，始符合憲法保障人民權利之意旨。

1 2. 依系爭法律第59-3條、第59-6條規定，聽證會除得邀請政府人員之外，
2 亦得邀請社會上有關係人員出席表達意見與證言、提供資料，且應
3 邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席，顯然已涉及人民人身自
4 由、不表意自由、營業秘密或隱私權等。然而逐一檢視整章條文，
5 卻缺乏正當法律程序保障，不僅未就事前告知出席聽證者受調查事
6 項、說明調查目的與調查事項關聯性等等進行規定，亦未設計適當
7 詰問機制。關於出席聽證者拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密
8 之文件資訊等時，是否具有正當理由乃交由院會決議，除如前述，
9 已有「球員兼裁判」之違憲狀況，亦未規定後續即時救濟程序，難
10 謂已建構、落實「准許合理拒絕」之程序。且系爭法律 S 亦於第59-5
11 條第2項增訂無正當理由不得「拒絕表達意見」之規範，然表達意見
12 與陳述己身親見親聞經驗之證言陳述係屬二事，其不僅涉及人民不
13 表意的憲法言論自由保障外，亦當然影響到人民內在精神活動及自
14 主決定權，系爭法律要求人民強制表意，不僅已逾司法院釋字第585
15 號所認得行使之調查權或應踐行之程序範圍，亦已違反憲法對於言
16 論自由及思想自由之保障。

17 (三) 聽證程序與藐視國會罪交互作用下的程序保障不足

18 1. 系爭法律第59-5條第5項規定，出席聽證會之政府人員為證言時，為
19 虛偽陳述者，將依法追訴其刑事責任，也就是適用刑法第141-1條新
20 增訂之藐視國會罪。於此規範下，會產生聽證程序直接與刑事處罰
21 連動的效果，一旦被認為在聽證程序為虛偽陳述，出席聽證者即會
22 被導向刑事處罰，而進行刑事程序。然而，對比刑事程序的制度設
23 計，刑事程序因考量未經法學專業訓練者可能不清楚自身享有的權
24 利及義務界限，故強調提供權利告知、專業協助……等充分之程序
25 保障。然系爭法律雖於外觀上賦予出席聽證拒絕證言權保障（關於
26 拒絕證言權的問題，已見前述），但其他的程序保障卻付之闕如，也
27 就是說，出席聽證者若欠缺相關法律或聽證專業知識，恐面臨不知

1 自身享有權利及義務界限及無法獲得實質有效專業協助，卻又必須
2 應對聽證程序，承擔己身無力評估及判斷的刑事訴追風險。

3 2. 由於系爭法律有將出席聽證者直接導向刑事處罰的明確可能，因此
4 所應具備之程序保障，第一項是「權利告知」，必須使出席聽證者明
5 瞭其所享有的權利。依刑事訴訟法第95條第1項，國家有義務告知被
6 告得保持緘默；依刑事訴訟法第185條第1項、第186條第2項規定，
7 法官對於證人有告知得拒絕證言之義務，藉此確保證人知曉在何種
8 情況下得拒絕證言。系爭法律增訂之聽證程序，第59-5條雖規定在特
9 定情況下出席聽證者得拒絕證言，卻未課以立法院於聽證程序對於
10 出席聽證者之告知義務。

11 3. 系爭法律雖於第50-1條設有告知拒絕證言權利及事由之規定，然第
12 50-1條係適用於第45條所指調查委員會或調查專案小組對相關議案或
13 與立法委員職權相關之事項行使調查權及調閱權，而第59-1條聽證程
14 序之目的尚包含委員會審查院會交付議案、全院委員會為補選副總
15 統、彈劾總統副總統或審查行使同意權案，這些目的均不包含在上
16 述第45條範圍內。因此導致第50-1條關於權利告知之規定無法完全適
17 用於聽證程序，從而無法由第50-1條規定即推導出聽證程序中立法院
18 具有權利告知之義務，故聽證程序中確實存在缺乏權利告知之程序
19 瑕疵。

20 4. 第二項應有之程序保障則是律師在場協助之權利。雖系爭法律第59-4
21 條規定出席聽證者得由律師在場協助，但必需經過主席同意，若主
22 席不同意時，出席聽證者當下即無法尋求立即的法律協助。然而，
23 無論聽證會目的為何，其程序本身即具有高度專業性，縱使為政府
24 人員亦未必能夠完全熟悉或瞭解，此時尤其需要律師在旁進行協助，
25 確認其瞭解聽證程序之流程與目的。其次，得拒絕證言之特定情形
26 應如何認定、何時應踐行己身權利拒絕證言，均有必要由律師在場
27 協助出席聽證者進行判斷，已如前述。況且，第59-5條第1項並不包

1 含「不自證己罪」之拒絕證言事由，故更需要律師向出席聽證者解
2 釋、說明相關刑事訴訟法之規定，避免出席聽證者因不諳相關權利
3 保障而陷於被迫自證己罪之風險中。是以，出席聽證者應得由律師
4 在場協助，始足以讓出席聽證者確實瞭解自身權利與義務，並立即
5 獲得法律專業協助，故出席聽證者得委請律師在場協助之權利不容
6 有主席否准之空間，方為落實充足之程序保障。

7 (四) 受律師在場實質有效協助之程序保障

8 1. 姑不論「查弊」是否於立法院得行使調查權之憲法界限範圍內，但
9 可以確知的是，以「查弊」為目標的聽證程序，出席聽證者之身分
10 定當不只是提供見聞及其所知的「證人」，因其之所以受邀出席聽證
11 程序，其必然與聽證程序所欲調查之事件具有關聯性，若非是事件
12 本身之參與者，即應是受該事件影響之利害關係人。也就是說，當
13 所查事件被認為有「弊」時，則出席聽證者的法律上地位，隨時都有
14 有可能從單純的出席聽證者，轉換為刑事「被告」。更何況，在所謂
15 「查弊」的目標下，聽證程序的性質實質上會更趨近刑事程序，都
16 會是以追究事件參與者或利害關係人之責任為其程序運作的主要走
17 向。因此，就如同刑事程序的實際狀況，證人和被告身分往往是浮
18 動的，隨著案件進度的推進而不斷相互轉換，過去司法實務上也會
19 發現利用證人身分訊問犯罪嫌疑人，以規避對被告較高度的程序保
20 障的違法狀況。此外，於系爭法律規範下的聽證程序中，不僅是在
21 虛偽陳述的情況下可能涉及刑事處罰，聽證所要調查的「弊案」，更
22 可能涉及貪污治罪條例等重大犯罪之違反，其最輕本刑動輒達5年、
23 10年以上之有期徒刑，對於出席聽證者的權利義務影響至為重大。
24 因此於刑事程序既應確保刑事被告受律師實質有效協助的必要，則
25 有同等性質及目標的聽證程序，亦同有必要在聽證程序使律師在場
26 提供實質有效協助的權利保障。

27 2. 進步言之，縱使出席聽證者於程序當下作為「證人」身分接受聽證，

1 由律師陪同其在場亦有其意義。原因不僅在於出席聽證者和刑事被
2 告身分可能隨時發生轉換，更在於律師在場能隨時向出席聽證者說
3 明拒絕證言權之意義、解釋偽證罪之情形與效果，同時亦能減輕證
4 人的壓力與緊張，提供精神上的幫助。參考美國法上對偵查中證人
5 之保護，美國聯邦法院與絕大多數州已准許證人得向在大陪審團室
6 外等候的律師諮詢，部分州更已直接准許證人之律師陪同接受訊問⁸。
7 證人在缺乏由律師在場陪同的情況下，對於其拒絕證言權之保障即
8 具有瑕疵，證詞可信性即存在疑慮，進一步導致後續偵查、審判之
9 公平性受到動搖，侵害憲法訴訟權對公平審判權利之保障。

- 10 3. 另一方面，觀察國際人權法的發展趨勢，《聯合國關於律師角色之基
11 本原則》(Basic Principles on the Role of Lawyers) 前言第9段：「鑑於
12 充分保護人人都享有的人權和基本自由，無論是經濟、社會、文化、
13 公民或政治權利，要求所有人都能有效地得到獨立的法律專業人員
14 所提供的法律服務。」；第13條：「律師對於其當事人所負職責包括：
15 (a) 就當事人之法律上權利義務，以及與該等權利義務有關之法律
16 體系如何運作採取法律行動保護，提供建議；(b) 以一切適當的方
17 法協助當事人，並其利益；(c) 在當事人面對法庭或行政當局時，
18 給予適當協助」及第19條：「凡是律師辯護權在其面前得到確認的任
19 何法院或行政當局，不得拒絕承認一名合格律師代表其委託人出庭
20 的權利」，均肯認無論在何種程序中，人民皆享有委任律師、獲得法
21 律協助的權利。於此理解下，於立法院的聽證程序，人民亦當然享
22 有委任律師及獲得法律協助的權利，系爭法律未予人民當然享有委
23 任律師及獲得法律協助的權利，亦顯與國際人權法的要求相悖。
- 24 4. 綜上所述，無論是經濟、社會、文化、公民或政治權利，所有人均
25 應能有效得到獨立的法律專業人員所提供的法律服務，在任何關於
26 人民權利義務決定的程序中，無論當事人作為證人或被告，由律師

⁸ 參見王兆鵬，〈證人於檢察官偵訊中之律師權〉，《月旦法學雜誌》187（2010年11月），頁70-86。

1 在場提供法律協助均有其重要意義，且不得被否認或拒絕，此項權
2 利應受我國憲法訴訟權及正當程序之保障。因此，立法院聽證程序
3 中，出席聽證者必須經由主席同意方能獲得律師在場協助之規定，
4 已背於上開國際人權法之相關規範，並與我國憲法所保障之訴訟權
5 及正當程序相違。

6 六、關於刑法第141-1條部分

7 (一) 刑法增訂第141-1條藐視國會罪，為系爭法律增訂第25條第9項、第
8 59-5條第5項之配套立法，使公務員於立法院聽證或受質詢時，就其
9 所知之重要關係事項，為虛偽陳述者受刑事處罰。然藐視國會罪係
10 以「公務員」為行為主體要件，而系爭法律第25條第9項、第59-5條
11 第5項用詞均為「政府人員」，兩者範圍是否完全相同容有疑義。而
12 刑法雖對於「公務員」有明確定義，然系爭法律並未就「政府人員」
13 進行定義，可能產生法律適用上扞格，亦違背刑罰明確性原則。

14 (二) 其次，「其所知之重要關係事項」包含過多不明確之概念，在幾無內
15 容限制的立法院質詢和聽證程序，如何劃定「其所知」的範圍、所
16 謂「重要」之判斷標準為何、「關係事項」又是與何者相關，恐為一
17 般人難以理解及預見，後續更難由司法程序進行審查，因而有違法
18 律明確性原則。

19 (三) 最後，刑法偽證罪處罰之前提，係證人、鑑定人或通譯於供前或供
20 後具結，代表其明確知悉自己係為何作證、保證所述為真實並瞭解
21 偽證罪之刑罰效果。然公務員於立法院聽證或受質詢時，並無具結
22 之相關規定，加上立法院亦無相關說明調查範圍、權利告知義務，
23 可能使受質詢者或出席聽證者在未能明瞭其權利、未負真實陳述義
24 務得情況下，即受到刑事處罰，違背刑法上歸責原則。

25 此 致

26 憲法法庭 公鑒

27 中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 2 9 日

1

具 狀 人：社團法人台北律師公會

2

法定代理人：張志朋