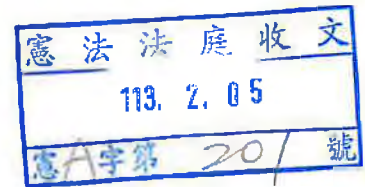


法規範憲法審查及裁判憲法審查聲請書

案號： 年度 字第 號

聲請人 林秀玉

訴訟代理人 許文懷律師



1 茲依憲法訴訟法第59條第1規定，聲請法規範憲法審查事：

2

目 錄

1		
2	壹、主要爭點：	3
3	一、系爭審查客體是否違反憲法第7條平等原則？	3
4	二、確定終局裁判是否違反憲法第11條「知的權利」、第22條「政	
5	府資訊公開請求權」？	3
6	貳、確定終局裁判案號： 最高行政法院111年度上字第88號判決。	3
7	參、審查客體：	3
8	一、確定終局裁判所適用之法規範：政府資訊公開法第6條、第7	
9	條第1項第2款、第8條、第9條、第20條規定。	3
10	二、確定終局裁判案號：最高行政法院111年度上字第88號判決。	
11	4	
12	肆、應受判決事項之聲明：	4
13	伍、事實上及法律上之陳述：	4
14	一、聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查之目的：	4
15	二、基本權遭受不法侵害所涉憲法條文或憲法上之權利：	4
16	（一）憲法第7條平等原則。	4
17	（二）憲法第11條「知的權利」(right to know)。	4
18	（三）憲法第22條「政府資訊公開請求權」。	4
19	三、基本權遭受不法侵害之事實：	4
20	四、本案審查標準：	6
21	五、實體部分：	7
22	（一）系爭審查客體違反平等原則：	7
23	（二）確定終局裁判違反憲法第11條「知的權利」、第22條「政	
24	府資訊公開請求權」：	10
25	陸、供證明或釋明用之證據：	13
26		
27		

1 **壹、主要爭點：**

2 一、系爭審查客體是否違反憲法第7條平等原則？

3 二、確定終局裁判是否違反憲法第11條「知的權利」、第22條「政府
4 資訊公開請求權」？

5 **貳、確定終局裁判案號：**

6 最高行政法院111年度上字第88號判決。

7 **參、審查客體：**

8 一、確定終局裁判所適用之法規範（下合稱系爭審查客體）：

9 （一）政府資訊公開法第5條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應
10 人民申請提供之。」

11 （二）政府資訊公開法第6條規定：「與人民權益攸關之施政、措施及
12 其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」

13 （三）政府資訊公開法第7條第1項第2款規定：「下列政府資訊，除依
14 第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：二、政
15 府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行
16 使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

17 （四）政府資訊公開法第8條規定：「政府資訊之主動公開，除法律另
18 有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式
19 行之：一、刊載於政府機關公報或其他出版品。二、利用電信
20 網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。三、提供公開閱覽、抄
21 錄、影印、錄音、錄影或攝影。四、舉行記者會、說明會。五、
22 其他足以使公眾得知之方式。前條第一項第一款之政府資訊，
23 應採前項第一款之方式主動公開。」

24 （五）政府資訊公開法第9條第1項規定：「具有中華民國國籍並在中華
25 民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定
26 申請政府機關提供政府資訊。」

1 (六) 政府資訊公開法20條規定：「申請人對於政府機關就其申請提供、
2 更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救
3 濟。」

4 二、 確定終局裁判案號：最高行政法院111年度上字第88號判決
5 (112年8月10日作成，聲請人於112年8月22日收受)(聲證一)。

6 **肆、 應受判決事項之聲明：**

7 一、 系爭審查客體應受違憲宣告，並自本判決宣示或公告之日起失
8 效。

9 二、 最高行政法院111年度上字第88號判決應予廢棄，發回最高行政
10 法院審理。

11 **伍、 事實上及法律上之陳述：**

12 **一、 聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查之目的：**

13 為政府資訊公開法事件，認最高行政法院111年度上字第88號判
14 決，及該判決所適用之政府資訊公開法第6條、第7條第1項第2
15 款、第8條、第9條、第20條規定，有抵觸憲法第7條、第11條、
16 第22條規定，為此聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查。

17 **二、 基本權遭受不法侵害所涉憲法條文或憲法上之權利：**

18 (一) 憲法第7條平等原則。

19 (二) 憲法第11條「知的權利」(right to know)。

20 (三) 憲法第22條「政府資訊公開請求權」。

21 **三、 基本權遭受不法侵害之事實：**

22 (一) 緣聲請人為執業會計師，會計師法第61條規定應付懲戒事由、
23 第62條規定懲戒處分類型，會計師懲戒委員會為解釋懲戒事由
24 並具體化是否懲戒、懲戒類型、懲戒期間或金額之判斷基準，
25 乃制定「會計師因違反會計師法事件應予懲戒處分參考原則」
26 (下稱懲戒參考原則)，為利聲請人與其他執業會計師於執行業
27 務時，能充分預見懲戒處分之標準，避免違反會計師法等相關

1 規定，聲請人乃委由信理法律事務所以109年10月19日(109)信
2 理字第109021號函請求會計師懲戒委員會主動公開懲戒參考原
3 則（聲證二），惟會計師懲戒委員會109年11月9日會懲字第
4 1090371985號函以懲戒參考原則為內部參考資料為由，拒絕公
5 開（聲證三）。

6 (二) 聲請人不服，提起訴願，經行政院金融監督管理委員會110年3
7 月8日金管訴字第11001910323號訴願決定書認前揭109年11月9
8 日函非行政處分，為不受理訴願（聲證四）。

9 (三) 嗣聲請人以會計師懲戒委員會為被告，提起行政訴訟，請求撤
10 銷原處分及訴願決定，並訴請會計師懲戒委員會依政府資訊公
11 開法第7條第1項第2款、第8條規定主動公開懲戒參考原則，惟
12 經台北高等行政法院110年12月2日110年度訴字第509號判決以
13 政府資訊公開法並未賦予人民請求主動公開之實體上權利為由，
14 駁回聲請人之訴（聲證五）。

15 (四) 聲請人不服，提起上訴，經最高行政法院112年8月10日作成111
16 年度上字第88號判決，以會計師懲戒委員會已於另案即台北高
17 等行政法院109年度訴字第224號會計師法事件提供懲戒參考原
18 則予聲請人、聲請人欠缺權利保護必要為由，駁回上訴（見聲
19 證一）。

20 (五) 惟按憲法訴訟法第59條規定：「人民於其憲法上所保障之權利遭
21 受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利
22 確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法
23 者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。前項聲請，應自用盡
24 審級救濟之最終裁判送達後翌日起之六個月不變期間內為之。」，
25 聲請人於112年8月22日收受最高行政法院112年8月10日111年度
26 上字第88號判決，此有郵件信封及收發章（聲證六）為憑，故
27 聲請人提起本件裁判憲法審查及法規範憲法審查之聲請，係於

1 用盡審級救濟之最後裁判送達翌日起六個月不變期間所為，程
2 序上應屬適法。

3 **四、本案審查標準：**

4 **(一) 本案應採「嚴格審查標準」**

5 1、按憲法訴訟法第61條第1項規定：「本節案件於具憲法重要性，
6 或為貫徹聲請人基本權利所必要者，受理之。」

7 2、次按政府資訊公開法第1條規定：「為建立政府資訊公開制度，
8 便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進
9 人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制
10 定本法。」，其立法理由明載：「一、揭示立法目的。二、政府
11 施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，
12 為保障人民知的權利，本於『資訊共享』及『施政公開』之理
13 念，制定本法以便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之
14 資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更
15 能促進民主之參與。」

16 3、由前揭規定及立法意旨可知，政府資訊公開係為保障人民知的
17 權利，且有助於人民對於公共事務之監督，並促進民主參與，
18 此涉及聲請人受憲法第11條保障知的權利，及憲法第22條政府
19 資訊公開請求權，上開權利均有助於公共事務監督及參與民主，
20 具有公益性，應充分受保障。又聲請人為執業會計師，為瞭解
21 執行業務應遵循標準，避免受會計師法所定罰鍰、警告、申誡、
22 停止執行職務或除名等懲戒處分，公開懲戒參考原則亦有助於
23 保障聲請人之工作權及財產權。

24 4、然會計師懲戒委員會拒絕公開懲戒參考原則，觀諸懲戒參考原
25 則之內容，其係規範何謂「會計師辦理資本額查核簽證情節違
26 法」、「會計師辦理財務報表或決算書表之查核簽證情節違法」、
27 「會計師之執業及分事務所之設立違反會計師法」，以及具體化

1 五種懲戒類型之處分標準，規範何種態樣下，須作成罰鍰、警
2 告、申誡、停止執行業務或除名之懲戒處分，罰鍰之金額及停
3 止業務期間又為如何（聲證七），性質上為行政程序法第159條
4 第2項第2款所稱「解釋性規定」及「裁量基準」，依政府資訊公
5 開法第1項第2款規定應主動公開，與個人隱私毫無關聯，亦與
6 國家機密、追訴犯罪、營業秘密無涉。是故，會計師懲戒委員
7 會拒絕公開懲戒參考原則，顯非為保障第三人之基本權所為，
8 本案應無基本權衝突之問題。

9 5、綜上述，會計師懲戒委員會拒絕公開懲戒參考原則，對於聲請
10 人知的權利、政府資訊公開請求權等權利影響甚為重大，亦連
11 帶影響聲請人之工作權、財產權，且懲戒參考原則性質上屬於
12 解釋適用會計師法之解釋性行政規則及裁量基準，公開其內容
13 顯有助於受規範者得預見其規範，具有相當公益性，且其內容
14 並無涉第三人基本權之保障，故本案應採取嚴格之審查標準，
15 較為適宜。

16 五、實體部分：

17 （一）系爭審查客體違反平等原則：

18 1、按司法院釋字第801號解釋理由書明揭：「基於憲法第7條規定之
19 平等原則，立法者對相同事物，應為相同對待，不同事物則為
20 不同對待；如對相同事物，為無正當理由之差別待遇，或對不
21 同事物為相同之待遇，皆與憲法第7條之平等原則有違（本院釋
22 字第666號、第687號及第793號解釋參照）。法規範是否符合平
23 等原則之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目
24 的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一
25 一定程度之關聯而定。」

26 2、次依翁岳生大法官主編、湯德宗大法官執筆之「行政法 第十
27 六章行政程序法」指出：「按各國立法例，政府資訊公開之途徑

不外『主動公開』與『被動公開』兩種。前者，無待人民申請，政府機關應即時自行公開特定資訊；後者，政府機關應依人民申請公開所請資訊。」、「首先，政府機關否准人民資訊公開之申請，在法律上應如何定性？應作『行政處分』抑或『程序處置』理解？兩者主要差別在於得否逕自救濟。『程序處置』按行政程序法第174條之規定，僅得於不服行政程序之終局實體決定時，一併聲明之。就此，法務部在民國91年即已正確函釋：『行政資訊公開辦法……係屬一般性資訊公開。依據該辦法……申請……提供行政資訊之權利，屬實體權利，行政機關拒絕提供者，應屬行政處分之性質』。資公法第20條從之：『申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟』。」（聲證八）

3、復依湯德宗大法官所著「政府資訊公開請求權入憲之研究」一文詳謂：「綜觀各國立法例，政府資訊之公開不外兩種方式：『主動公開』與『被動公開』。前者指政府機關不待人民請求，主動、適時公布特定政府資訊；後者指政府機關應人民之請求（依申請）而公開（揭露）政府資訊。」（聲證九）

4、關於政府資訊公開之型態，政府資訊公開法第5條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」，其立法理由記載「明定政府資訊公開之二種型態，包括主動公開及應人民申請而提供。」，即政府資訊公開之發動主體可分為「政府主動公開」或「人民申請提供」，後者亦有稱為政府被動公開。現行司法實務對於「人民申請提供」政府資訊乙節，多肯認人民有向政府請求提供資訊之實體上權利，惟就人民請求政府「主動公開」政府資訊而遭拒之情形，即「應主動公開而未公開者」，經聲請人查詢司法院法學檢索系統，本案應為最高行政法院就此等案例事實所作成之首件判決。

1 5、 觀諸政府資訊公開法之編章節，本法第一章為「總則」(第1至5
2 條)、第二章為「政府資訊之主動公開」(第6至8條)、第三章為
3 「申請提供政府資訊」(第9至17條)、第四章為「政府資訊公開
4 之限制」(第18至19條)、第五章為「救濟」(第20至21條)、第
5 六章為「附則」(第22條)，其中第二章「政府資訊之主動公開」
6 所規範之內容依序為第6條主動公開原則、第7條「應」主動公
7 開之政府資訊、第8條公開方式，至於第三章「申請提供政府資
8 訊」之規範內容則依序為第9條申請主體、第10條申請書、第11
9 條補正、第12條處理期限、第13條提供方式、第14條資訊更正
10 請求權、第15條處理期限、第16條處理程序、第17條管轄等規
11 定，且本法第五章「救濟」其中第20條係規定「申請人對於政
12 府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者」
13 始得提起行政救濟。

14 6、 由上開體系規範內容可知，立法者區分「主動公開」及「人民
15 申請提供」兩種型態，但區別實益僅在於發動之主體不同，然
16 由政府資訊公開法之立法目的而言，本法係為保障人民知的權
17 利，俾利政府決策透明，以利人民充分瞭解政府資訊，亦能監
18 督政府機關公共事務，其欲達成之目的並無差異。然立法者漏
19 未規範「政府機關應主動公開而未公開」之法律效果及其救濟
20 方式，無法完整保障人民知的權利，立法者既已明定政府機關
21 應主動公開之要件，然疏未規範政府機關怠於公開時，人民應
22 如何救濟，政府應主動公開政府資訊之規定將形同具文，政府
23 機關不啻可怠於或拒絕公開政府資訊，故實有規範不足之闕漏。

24 7、 申言之，政府資訊公開法第20條係規定「申請人對於政府機關
25 就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者」，始得
26 提起行政救濟，對應本法體系架構，此係指申請人依本法第三
27 章「申請提供政府資訊」乙節申請提供政府資訊而言，至於政

1 府機關應主動公開但未公開，即申請人依本法第二章請求政府
2 「主動公開」政府資訊，並未涵蓋於政府資訊公開法第20條之
3 範疇，並無法就政府未主動公開提起行政救濟。是故，政府資
4 訊公開法第20條顯有規範不足之疏漏，然無論政府主動或被動
5 公開，均應賦予人民救濟之權利，以保障人民知的權利及政府
6 資訊公開請求權，且有利於人民監督政府之不作為，此不因發
7 動主體而異，故系爭審查客體應有違反憲法第7條平等原則。

8 **(二) 確定終局裁判違反憲法第11條「知的權利」、第22條「政府資訊**
9 **公開請求權」：**

- 10 1、按司法院112年憲判字第8號判決理由明揭：「人民之言論自由有
11 實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利、形成公
12 意及促進各種政治與社會活動之功能，乃維持民主多元社會健
13 全發展不可或缺之機制（司法院釋字第509號解釋參照），受憲
14 法第11條明文保障。其保障之內容，包括主觀意見之表達及客
15 觀事實之陳述（司法院釋字第577號解釋參照）。」
- 16 2、依湯德宗大法官所著「政府資訊公開請求權入憲之研究」一文
17 詳載：「『政府資訊公開請求權』乃『資訊時代』，民主國家之人
18 民所不可或缺、不可讓渡的神聖權利！尤其，為體現『思辨民
19 主』或『憲法民主國』的理想，俾國民全體能在相互尊重、平
20 等參與的基礎上，經由理性的對話、思辨，集體形成決定，避
21 免多數暴力（未經理性對話的多數表決），政府資訊更須盡量公
22 開。換言之，政府資訊公開乃公民『自由、平等參與』政治思
23 辨的前提，亦所以確保國人有效參與政治對話所需的『自主地
24 位』。」、「前述英國之例，乃憲法『草案』載有『政府資訊公開
25 請求權』，許多國家甚且已將『政府資訊公開請求權』載入憲法。
26 例如…挪威…匈牙利…比利時…南非…菲律賓…巴西…保加利
27 亞…馬其頓…斯洛維尼亞…愛斯脫尼亞…斯洛伐克…俄羅斯…

1 白俄羅斯…烏干達…波蘭…阿爾巴尼亞…總計歐盟24個成員國
2 中，已有10國將『資訊公開請求權』入憲。」「凡此顯示：上
3 述各國已經認知『言論自由權』不足以含括『政府資訊公開請
4 求權』，並皆肯認『政府資訊公開請求權』為憲法上所保障的
5 『主觀權利』，而非僅『客觀秩序』或『憲法原則』！」（見聲
6 證九）

7 3、確定終局裁判雖以會計師懲戒委員會已於另案即台北高等行政
8 法院109年度訴字第224號會計師法事件提供懲戒參考原則予聲
9 請人、聲請人欠缺權利保護必要為由，駁回聲請人之上訴，惟
10 查懲戒參考原則性質上為行政程序法第159條第2項第2款規定
11 「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁
12 量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準」之解釋性行政規則及
13 裁量基準，已如前述，依政府資訊公開法第7條第1項第2款規定：
14 「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，
15 應主動公開：二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法
16 令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基
17 準。」，政府機關負有主動公開懲戒參考原則之義務。

18 4、再者，會計師懲戒委員會固於109年10月8日以會懲字第
19 1090370564號函檢送懲戒參考原則予聲請人（見聲證七），惟查
20 法律命令並非恆久不變，會隨時間背景、社會環境、經濟條件、
21 民意價值等因素新增、修正或刪除，懲戒參考原則曾於83年8月
22 10日、85年6月11日、94年6月24日、97年4月18日多次修正通過，
23 故會計師懲戒委員會所提供聲請人之懲戒參考原則，僅係109年
24 10月8日有效施行之規定。然就109年10月8日「後」懲戒參考原
25 則有無修正、修正內容為何，聲請人仍一無所悉，聲請人於109
26 年10月8日「後」執行會計師職務時，仍無法預見現行規範究竟
27 為何，應如何避免觸犯懲戒參考原則所訂標準，仍陷於不確定

1 之狀態，為落實政府資訊公開以及法律明確性原則，應認有主
2 動公開懲戒參考原則之必要。詎料確定終局裁判竟稱聲請人前
3 已自會計師懲戒委員會取得懲戒參考原則，並無權利保護必要
4 云云，此顯然侵害聲請人受憲法第11條保障知的權利、第22條
5 政府資訊公開請求權，確定終局裁判自有牴觸憲法之重大違誤。

6 5、此外，確定終局裁判之原審即台北高等行政法院110年度訴字第
7 509號判決雖以政府資訊公開法並未賦予人民請求主動公開之實
8 體上權利為由，駁回聲請人之訴云云；惟觀政府資訊公開法之
9 立法過程可知，行政院前擬具政府資訊公開法草案函請立法院
10 審議，經立法院法制、科技及資訊委員會於94年3月21日進行委
11 員會審查，由斯時法務部長施茂林與立法委員就條文內容詢答，
12 經陳志彬立法委員表示「再者，第5條定規定『政府資訊應依本
13 法主動公開或應人民申請提供之。』本席認為其中的『或』要
14 修正為『及』，否則就會有可公開也可不公開的情形，政府資訊
15 本來就要公開，同時也可以接受百姓的申請。」，經法務部長施
16 茂林以草擬法案主管機關之角度回覆「第5條應該有涵蓋委員所
17 講的意思。事實上，整個法律解讀起來應該是要主動公開，不
18 公開才是例外，所以第1條裡面如果沒有這麼寫，分析解讀也應
19 該沒有困難。」（聲證十），由前揭詢答過程可知，政府資訊公
20 開之型態包含政府主動公開「及」人民申請提供，無問係由何
21 人發動，政府均有公開資訊之義務，無論係由政府主動公開或
22 人民申請提供，重點在於政府資訊是否屬於政府資訊公開法第7
23 條規定應主動公開項目，如是，政府本負有公開之義務，倘屬
24 應公開而未公開之資訊，基於政府資訊公開之立法目的，以及
25 保障人民知的權利、資訊公開請求權之意旨，自應肯認人民具
26 有請求政府主動公開之權利。惟查確定終局裁判之原審判決竟
27 認聲請人無請求政府主動公開資訊之權利，且為確定終局裁判

1 所維持，此違反人民受憲法第11條、第22條規定所保障知的權
2 利及資訊公開請求權甚明，自屬違憲。

3 六、綜上述，系爭審查客體顯違反憲法第7條平等原則，確定終局裁
4 判亦違反憲法第11條規定知的權利、第22條規定資訊公開請求
5 權，自有宣告違憲之必要。

6 陸、供證明或釋明用之證據：

證據編號	證據名稱或內容
聲證一	最高行政法院111年度上字第88號判決乙份。
聲證二	信理法律事務所109年10月19日(109)信理字第109021號函乙份。
聲證三	會計師懲戒委員會109年11月9日會懲字第1090371985號函乙份。
聲證四	行政院金融監督管理委員會110年3月8日金管訴字第11001910323號訴願決定書乙份。
聲證五	台北高等行政法院110年度訴字第509號判決乙份。
聲證六	郵件信封及收發章乙份。
聲證七	會計師懲戒委員會固於109年10月8日以會懲字第1090370564號函及會計師因違反會計師法事件應予懲戒處分參考原則乙份。
聲證八	翁岳生大法官主編、湯德宗大法官執筆之「行政法第十六章行政程序法」(摘錄)乙份。
聲證九	湯德宗大法官所著「政府資訊公開請求權入憲之研究」(摘錄)乙份。
聲證十	立法院94年3月21日第6屆第1會期法制、科技及資訊兩委員會第1次聯席會議紀錄乙份。

7 此致

8 憲法法庭 公鑒

1

2 附委任書正本乙份。

3

4 中 華 民 國 1 1 3 年 2 月 5 日

5

6

具狀人 林秀玉

7

撰狀人 許文懷律師