

臺灣高等檢察署 函

113 矚上重訴 36

機關地址：

傳 真：
承 辦 人：
聯絡方式：

100

臺北市中正區重慶南路一段 124 號

受文者：憲法法庭

發文日期：中華民國 114 年 1 月 24 日發文

發文字號：檢紀師 113 上蒞 8533 字第 1149006945 號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如說明二



主旨：關於臺灣高等法院就 113 年度矚上重訴字第 36 號高虹安等 5 人違反貪污治罪條例等聲請釋憲乙案，本署檢察官邱文中依法提出陳述意見書，請查照。

說明：檢送本署 113 年度上蒞字第 8533 號檢察官陳述意見書正本 1 件、繕本 6 件。

正本：憲法法庭

副本：

檢察長張斗輝



檢察官洪三峯決行



113 上蒞 8533

國文部 國語部
部 部 部

臺灣高等檢察署蒞庭檢察官陳述意見書

113年度上蒞字第8533號

被 告 高虹安等5人 年籍詳卷

上列被告5人因違反貪污治罪條例等案件，經承審該原因案件之臺灣高等法院於中華民國114年1月2日裁定，該案於憲法法庭就聲請立法院組織法第32條第1項規定牴觸憲法作成解釋公布前停止訴訟程序（113年度上重訴字第36號）。茲就該裁定所附之「法規範憲法審查」聲請書，陳述意見／補充論證如下：

壹、原因案件當事人之陳述意見／補充論證權

按「各法院就其審理之原因案件，以本節聲請為由而裁定停止程序時，應附以前條聲請書為裁定之一部。如有急迫情形，並得為必要之處分。」憲法訴訟法第 57條定有明文。同條之立法理由四、五則明載：「各法院負有妥速審理案件之職責，非有法定之重大事由，不宜輕易停止程序，是各法院如以裁判上所應適用之法規範違憲，有待憲法法庭審查為由裁定停止程序，須已就各該原因案件逐案提出聲請，俾便原因案件當事人知悉並理解審理法院為何停止程序，爰於本條明定各法院應附以前條聲請書為裁定之一部，以昭公信。」、「又依本法第42條規定，法規範審查案件經憲法法庭判決宣告未違憲者，原則上不許就相同法規範再聲請判決，故各法院就其聲請判決之說理應充分，並應使原因案件之當事人知悉，俾便如有需要，有得以補充論證之機會，爰設本條規定。」等語甚詳，顯見法院所提起法規範違憲審查之聲請，未必即有理由，自應容許原因案件當事人有表示意見之機會，使憲法法庭得以兼聽博採，以增加違憲審查問題思辯之深度與廣度，俾能作成更加適當合憲之裁判。況且，停止審理中之訴訟程序嚴重延滯甚或阻礙國家刑罰權之行使，妨礙司法正義之及時有效實現，抑且嚴重衝擊訴訟當事人之權益，可謂茲事體大，影響深遠；而該案被告高虹安更因該案關係，業經停止市長職務，審判程序之停止進行，對其訴訟及個人權益尤有實質上延長

停職期間進行之重大不利。復參照刑事訴訟法第298條之1條規定可知，該法所有停止審判程序之裁定均可抗告，茲首揭裁定已認本案之停止審判程序裁定不得抗告，尤應容許原因案件當事人之檢察官陳述意見，提供補充論證，以釐清本件違憲審查案件之法律爭點，俾能採酌原因案件當事人之意見，俾期有助正當法律程序之實踐。

貳、有關本件審判程序應否聲請憲法法庭裁判之問題

一、本案並無聲請憲法法院進行法律違憲審查之必要

- (一) 按法院就其審理中案件，得否聲請憲法法院裁判，固屬法院職權行使之範圍，然此職權之行使，必然伴隨停止審判之裁定，對進行之訴訟程序及當事人權益均有重大衝擊，故而仍有停止訴訟是否必要及適當與否之討論空間。
- (二) 依先前大法官之歷次解釋，「法律明確性要求，非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空間或必要。立法者制定法律時，自得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，選擇適當之法律概念與用語。如其意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由法院審查認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（釋字第432號、第521號、第594號、第602號、第690號、第794號、第799號及第803號解釋參照）」、「按法官於個案適用法律規定時，本應為適當之解釋，以確定其意涵，並非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空間與必要，且於任何個案之適用均應毫無疑義者，始符合法律明確性原則。法官於個案適用時，如遇少數邊界案例而有認事用法之疑義，應本獨立審判之權責，自行研究後而為裁判。此亦為本院與各級法院間，應有之權限區別及角色分工。」亦經釋字第804號理由書載述甚詳。
- (三) 查本原因案件原裁定所附之「臺灣高等法院法規範憲法審

查聲請書」第4頁，固認「因公費助理經費、加班費申領運用問題而涉訟，各級法院就地方民意代表所為判決雖已有200餘筆，最高法院就『地方補助條例』第6條立法意旨的解釋也有案例；然針對立法委員涉及此項問題而獲判有罪者，本案尚屬首宗」、「立法院依本法上述條文所編列『公費助理費』及加班費等費用的性質為何？究應採廣義或狹義解釋？」等語。惟立法院組織法第32條第1項規定：「立法委員每人得置公費助理八人至十四人，由委員聘用；立法院應每年編列每一立法委員一定數額之助理費及其辦公事務預算。公費助理與委員同進退；其依勞動基準法所規定之相關費用，均由立法院編列預算支應之。」該條條文本身，並無任何不明確之處，且該條規定顯然對助理費及辦公事務費立有不同之預算科目。至實際運作上，則咸認公費助理乃立法委員所聘僱之勞工，且「公費助理依勞動基準法所規定之相關費用，均由立法院編列預算支應之，立法院編列之公費助理補助費用，包括每位委員公費助理8至14人之每月酬金總額新臺幣（下同）42萬4,360元及每月加班值班費（下稱加班費）總額8萬4,872元，由立法院直接撥款至各公費助理個人之金融帳戶，並非立法委員薪資之一部分，亦非對立法委員個人之實質補貼。」此參照該案卷附「立法院立法委員自聘公費助理遴聘異動表」之助理每月酬金必須載明各公費助理姓名、生效日期、酬金；「立法委員公費助理延長工時、國定假日、特休假應休未休工資及其他相關經費請領名冊」必須清楚載明各助理姓名、每月酬金、時薪、應領金額，並由各助理逐一簽蓋確認（109年10月起無需簽章確認），始經立法委員即被告高虹安親自簽名向立法院申請補助，並由立法院將每月酬金、加班費匯付各助理帳戶以降低詐領機會等情自明。

(四) 由此可見，將立委公費助理經費等同於助理薪資，非如聲請書第14頁所言僅是「司法實踐的結果」，而是助理制度設計之本旨，亦為立法院實際發給助理費實務運作之當然解釋。循此解釋，本案被告高虹安以自己名義透過以低報高的浮報助理每月酬金，以無報有之虛報助理加班費方式（按被告高虹安立委辦公室在聘僱助理之時，即已言明採取責任制，而不發給加班費），向立法院詐領助理費，自不得任意勻用在聲請書第4頁所稱「與公費助理權益有關或協助委員問政所需各項必要費用（例如：差旅費、誤餐費、短程車資補助、雜支…」上，此由上開酬金、加班費均以每人每月應領金額計算乙節甚明。況立法院組織法第32條業已明定立法委員辦公事務預算，包括：文具郵票費：每位委員1萬5,000元、行動及自動電話費每位立法委員1萬2,000元、油料費：每位委員每月600公升以每公升29元計價（即1萬7,400元）、委員服務處租金補助費：每位立法委員2萬元、「委員辦公事務費」：每位委員每月1萬4,672元，總計每位委員就上述「問政相關業務」工作計畫科目之經費，每月合計為7萬9,072元；若再容許立法委員勻用助理補助費，不僅嚴重斲喪以國家預算鼓勵民意代表聘用助理之制度目的，更與補助金額係以助理每月薪資計算之基礎不符。遑論，同樣編列預算補助之議員助理費用所為判決，已有200餘筆，而立法委員涉及助理補助費判決有罪者亦有同於113年7月26日之另案有罪判決宣示在案（臺灣臺中地方法院112年度訴字第853號被告顏寬恆），對此一法律見解若有疑義，並非不可經由最高法院依法定司法程序統一法律見解，然終無聲請憲法法院進行法律違憲審查之必要。

二、立委實際並未支付助理加班費，卻向立法院報支助理加班費，以無報有之浮報行為，本身即屬違法，並無違憲問題存

在

- (一) 本件聲請書第9頁固稱：「『公費助理經費之運用、分配及加班認定、管理，既均屬於雇主立委之權責』除非是根本無聘用公費助理之事實而虛偽報領及實務上所稱『人頭型』之犯罪行為；若於法定條件下（例如基本工資）未逾法定額度範圍內，也確有聘用公費助理的事實，立委本其權責訂定的規範，只有當或不當的問題，何來違法的效果認定」等語。
- (二) 然而，「公費助理經費之運用、分配及加班認定、管理」，雖均屬於雇主即立委之權責，但補助原意本是立委支付勞工薪資、加班費後，由國家預算補助立委以提高聘僱專業助理意願，只是避免重複作業及淪為立委私房錢與加強內部控制措施，而由立法委員簽章載明各助理款項後，逕由立法院撥匯各助理帳戶，此參以地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例第6條於113年6月19日修正理由四所載：「參照立法院運作模式，增訂第四項，定明議會應就各議員有關第一項與第二項助理補助費總額及分配情形、助理聘用關係及第三項所列各項費用之支應情形，建立內部控制制度。具體應包括由議會代為直接撥付助理補助費予助理、每月製作印領清冊載明助理補助費總額、分配情形、助理加班時數及領取金額，並經議員及助理簽章，以確認助理聘僱、加班事實及撥款程序，俾從制度面減少詐領機會」等語，可知立委未經支付助理每月酬金、加班費或加以浮報，即屬違法，否則無異認為浮報即屬立委個人的實質補貼。何況，本案被告高虹安「明知」浮報酬金，乃屬差額型詐取公款之犯罪行為，與人頭型之詐取公款犯罪行為，僅有犯罪型態之差異，其屬詐領公款之犯罪本質，則無二致，同樣具備完全充足之犯罪意識。又，被告高虹安辦公室既定為責任制，而未發給

助理任何加班費，則其虛報加班費之舉，即與人頭型詐欺取助理費之犯罪行為，在性質並無任何差別。

- (三) 聲請書第10頁所載最高法院101年度台上字第4525號刑事判決、福建高等法院金門分院99年度上訴字第29號刑事判決係以「無從認係自始掛名、意在虛設之人頭助理」而判決立委無罪，核與本案性質不同，自難援引。況該第二審判決亦稱「公費助理係為協助立法委員行使職權而設，助理薪資亦由國庫編列預算補助」等語，即補助之對象為助理本身，核其性質為助理薪資之一部分；補助對象既非立委，自非立法委員得以任意勻用。

三、本件裁定對於主管機關相關函示內容之解讀容有偏頗，甚至存有誤會之處

- (一) 本件聲請書第14、15頁雖稱「地方民代補助條例」主管機關（內政部），於制度實施後，屢屢函示；而綜合分析主管機關內政部的認知，事實上，其意涵即屬「定額補助，彈性勻用」等語。然所引內政部函示：「比照立法院作法，資遣費由議員自行負擔；加班費也由議員自行負擔（因立法院編有加班費）」、「議員所遴用助理人員之雇主為議員本人，非為議會，…。是以，雇主既為議員，自不宜由議會編列職業災害補償預算」等語，由此可見，既謂議員自行負擔，即非公費補助範圍；以公費勻用，即非議員自行負擔，二者不容混淆。同聲請書第15頁註20所示內政部101年7月5日內授中民字第1015036399號函雖稱：「上開補助條例已明定議員助理補助費用總額，與立法院規定不同，故有關議員助理加班費，自不宜比照立法委員助理由機關編列，如有加班事實，應於規定助理補助費下支應或由議員自行負擔。」但此係因當時補助條例第6條明定：「助理補助費用總額，直轄市議會議員每人每月不得超過新臺幣二十四萬元……縣（市）議會議員每人每月

不得超過新臺幣八萬元」，議員並無另行得以申請助理加班費補助，而勞工延長工時之加班費按照勞動基準法規定本即屬於助理工資之一部分，則有加班事實由補助費支應自屬合理，並未逸脫補助費用以支付助理薪資之範圍，斷非以上開函示即認聘請助理之民意得以毫無限制「彈性勻用」。

- (二) 聲請書第15頁註21所示內政部106年4月20日台內民字第1060413536號函稱：「按地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例（以下簡稱補助條例）第6條第2項後段規定，公費助理適用勞動基準法之規定，其相關費用，由議會編列經費支應之，並得比照軍公教人員年終工作獎金酌給春節慰勞金」、「議員如認所聘公費助理工作辛勞，自得依其表現自行給予獎勵，或作為調整其每月支領金額之參據」等語，其中議員「自行給予獎勵」部分，顯同其他函示所示議員自行負擔意旨，應由議員自掏腰包或由其他自籌款項給付，非得由公費補助支應，而「調整其每月支領金額」部分，係指得由雇主即立委依各公費助理工作表現調整每月支領薪酬，補助金額仍係用以支付助理薪酬，但既係定額補助，縱有其他助理因而扣減薪資，只要符合勞動契約，並依勞動基準法第26條規定：「雇主不得預扣勞工工資作為違約金或賠償費用。」辦理，當有依據，但調整結果終究不能以低報高詐領補助，自屬當然，因此自亦無從推認該函示賦予議員就補助費有「彈性勻用」至非屬助理薪資之空間。

- (三) 綜上，該等函示顯無本件聲請書第15頁所認「非常明確宣示：『助理補助費絕非等同助理薪資』議員自得由補助經費總額，提取部分支應薪資以外之所須各項支出」之意旨。此由聲請書第16頁所載：「立委牛煦庭質詢內政部政務次長吳容輝：『補助助理費應該直接給議員，讓他自由

去請他的助理，只要限定幾人以上…讓他們自由去運用。』吳容輝則又表示：『委員的意見與行政院版是一致的。』」之內容，亦足顯示，補助助理費應該運用於請助理上，而口頭上的請人即是聘僱、僱傭，顯然明示補助助理費應該用於給付助理報酬，而不得勻用於他處，循致成為議員禁嚮之實質補貼；如此始能真正杜絕聲請書第18頁所載：「賴清德總統時任立法委員時表示：迄今仍有部分議員將助理補助費視為『私房錢』」之不法。本件裁定所附之聲請人對於主管機關函示之理解既有偏誤，自難據此推論立法院組織法第32條第1項之規定有牴觸憲法之處。

參、本件聲請書所稱立法院組織法第32條第1項規定欠缺法律明確性之論述，顯然難以成立，是無具體理由足以形成前開法律規定業已違憲之客觀上確信，核與法官聲請法規範憲法審查要件不合，是其聲請自應予以駁回。

此致

憲法法庭

中 華 民 國 114 年 1 月 22 日

檢 察 官

