

法規範憲法審查聲請書

聲請人 姓名或名稱：民主進步黨立法院黨團立法委員柯建銘等 51 人(附件 1 號)

身分證明文件字號：附件 1 號

所在地：立法院民主進步

黨黨團辦公室

送達代收人：陳一銘律師

憲法法庭收文號	
13	年度
憲 A 字第 1118 號	

訴訟代理人

姓名：陳鵬光律師

陳一銘律師

住所或居所：

萬國法律事務所

姓名：方瑋晨律師

住所或居所：

有澤法律事務所



1 茲依憲法訴訟法第 49 條之規定，聲請法規範憲法審查，另一併提出本

2 件聲請暫時處分事：

3 審查客體

4 一、立法院職權行使法部分條文(下稱「系爭規定一」，附件 2 號)。

5 二、刑法第 141 條之 1(下稱「系爭規定二」)。

6 應受判決事項之聲明

7 一、系爭規定一應受違憲宣告，並自系爭規定一公布之日起失效。

8 二、系爭規定二應受違憲宣告，並自系爭規定二公布之日起失效。

9 事實上及法律上之陳述

10 壹、聲請法規範憲法審查之目的

11 立法院三讀通過系爭規定一及二，涉聲請人之職權行使，且系爭規定

12 一及二違反憲法之民主國原則、權力分立原則、正當法律程序、規範

13 明確性原則及比例原則，並侵害人民之隱私權、財產權、訴訟權等權

14 利，為此聲請法規範憲法審查。

15 貳、聲請依據

16 一、因立法院於 113 年 5 月 28 日三讀通過系爭規定一及二，於二讀及

17 三讀過程中聲請人均認為系爭規定一及二明顯抵觸憲法，並於行

18 使職權之過程均明確表示反對。後行政院於 113 年 6 月 11 日將系

1 爭規定一及二移請立法院覆議，立法院於 113 年 6 月 21 日決議維
2 持原案，聲請人亦於覆議程序中行使職權表明原案應不予維持。

3 系爭規定一及二均已於 113 年 6 月 24 日經總統公布。

4 二、經查系爭規定一及二之立法過程中，聲請人行使立法委員之職權，
5 參與二讀及三讀程序表決並表示反對之人數均多於 29 人，又於覆
6 議案中聲請人 51 人均投票反對維持立法院原決議¹，達「立法委
7 員現有總額四分之一以上」，並認系爭規定一及二抵觸憲法，故
8 為本件之聲請，合於憲法訴訟法第 49 條規定之要件。

9 參、聲請人所適用之法規範違憲之情形：

10 一、聲請人所適用之法規範抵觸憲法：

11 聲請人行使職權，於立法程序審議系爭規定一及二，認該等法
12 律抵觸憲法之民主國原則、權力分立原則、規範明確原則及比
13 例原則，並違反憲法保障人民之隱私權、財產權、訴訟權等權
14 利及正當法律程序，且系爭規定一及二均與立委職權行使相關。

15 二、聲請人對本案所主張之立場及見解：

16 (一) 權力分立制度為憲法秩序存立之基礎，憲法並未建構國會優位
17 之憲政體制，故立法權行使時有其界限，不可逾越：

18 1. 按權力分立與制衡為我國自由民主憲政秩序存立之基礎(釋 499、
19 釋 721)。我國憲法採五權分立，五權之間處於「分治而平等相維」
20 之關係(釋 3、釋 175、釋 461、釋 682)。由於權力分立旨在確保妥
21 適的國家治理和有效的權利保障，我國憲法對於憲法機關間的制
22 衡設有絕對界線，除了不得抵觸憲法明文規定，也不得對其他憲
23 法機關權力行使造成實質妨礙，更不得剝奪國家機關的核心任務
24 (釋 585、釋 613、釋 632)。

25 2. 立法院行使權力不得逾越憲法所賦予職權，更不得假監督之名創

¹由聲證 1 號立法院第 11 屆第 1 會期第 14 次、第 15 次會議議事錄可知，此兩次會議聲請人共 51 人均出席，並均於此二次會議表達反對系爭規定一、二之立場。聲請人並於附件 1 號檢附聲明書，表明於立法程序中聲請人均對系爭規定一、系爭規定二表示反對意見。又由聲證 2 號立法院公報初稿第 11 屆第 1 會期第 81 期可知，於 113 年 6 月 21 日院會表決系爭規定一、系爭規定二之覆議案，聲請人 51 人均投票反對維持立法院原決議。

1 設憲法所無之權限，否則無異係立法院透過法律案之議決破壞其
2 他憲法機關之核心領域，進而對其他憲法機關之權力行使造成實
3 質妨礙或導致責任政治遭受破壞。申言之，憲法中具有本質重要
4 性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任變更，則憲法整體規範秩
5 序將形同破毀。憲法條文中，諸如：第1條所樹立之民主共和國原
6 則、第2條國民主權原則、第2章保障人民權利、以及有關權力分
7 立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之
8 所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴
9 以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務(釋 499)。作為
10 憲法基本規範之權力分立制衡原則，要求憲法機關彼此間在權力
11 上平等分治、對等制衡、互負忠誠義務。故憲法機關除對於自己
12 應忠誠履行憲法賦予之任務及行使其憲法上職權外，對於其他憲
13 法機關亦應忠誠遵守憲法界線，不得侵入其核心領域或實質妨礙
14 其行使權力。如不經修憲程序，即全面重新形塑立法權之面貌，
15 從根本改變其他憲法機關與立法權之互動關係，無異顛覆憲政，
16 破毀憲法秩序，自為憲法所不許。

17 (二) **全體**系爭規定一及二之立法程序有重大明顯瑕疵，應屬無效：

18 1. 立法院代表人民行使立法權應在程序上確保符合民主審議原則及議
19 決結果正確性，如整體觀察立法程序，具有明顯重大瑕疵，即屬
20 立法行為違憲，不生其應有之立法效力：

21 (1) 按權力分立原則為憲法基本原則之一，其意義不僅在於權力之區分，
22 亦在於權力之制衡，以避免權力因無限制濫用，致侵害人民自由
23 權利，故依照國家事務屬性，由組織、制度與功能等各方面均較
24 適當之機關擔當履行，使國家決定更能有效達到正確之境地，乃
25 權力之相互牽制與抑制之展現(釋 613)。立法院為國家最高立法機
26 關，由人民依選區或全國不分區依政黨比例選舉之立法委員組織
27 而成，代表人民行使立法權(憲 62、憲增 4I及II)。因立法權行使涉
28 及利益及價值衡量多元交織，故依其事務屬性，最適合由來自多

1 元民主社群、反應選區或不分區選民集體意志之立法委員(112年
2 憲判字11)，以採取合議制、會議體之立法院擔當履行。

3 (2) 立法院代表人民行使立法權，既然旨在實踐民主國原則(憲1)及國
4 民主權原理(憲2)，落實民主政治體制及自由民主憲政秩序，則其
5 組織及立法程序即應發揮合議制、會議體之機能，並以法律制度
6 保障之(憲72)。蓋基於民主國原則及國民主權原則，國民主權必須
7 經由國民意見表達及意思形成之溝通程序予以確保，其表現於憲
8 政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理性溝通之條件，方能
9 賦予憲政國家之正當性基礎(釋499)。因此，於立法之議事程序中，
10 應確保立法委員依立法議題、事務屬性、重大程度等有足夠機會
11 自由充分表達意見，並進行溝通、辯難及說服；且於決議作成時，
12 應確保表決結果正確性，並足以落實責任政治；務使立法既議且
13 決，議決相輔，不得偏廢。故立法權行使必須經過一定程序，過
14 程中立法委員應親自出席會議，不得代理行使立法職權，且不得
15 只求結果，逕以書面、未經開會方式為表決，致失相互討論、有
16 效辯難及彼此說服之機會。

17 (3) 為兼顧專業及效率，立法院固得設置不同委員會(憲67)，或藉由黨
18 團協商程序，由將個別國民意志轉化成國家意志予以實現之政黨
19 (釋793)整合社會中多元利益及形成政策。但在委員會中或黨團協
20 商時仍應確保審議民主。且於院會中，至少應確保①議案之宣讀
21 以使立法委員得確認審議標的；②給予立法委員(尤其少數政黨之
22 立法委員)充分表示意見機會，不得與議題所波及層面、影響範圍
23 及爭議程度有顯不相當情形；③於表決前，應清點在場人數，以
24 確保議決結果之正確性；以及④表決時應合乎議事規範(包括議事
25 規則及常規先例)之要求，確保結果正確並落實責任政治。

26 (4) 立法程序必須確保審議民主，既議且決，議決相輔。如立法違反程
27 序議事規範者，即有瑕疵。基於國會自律原則，司法機關對於立
28 法程序之瑕疵固應予以一定尊重，但如立法程序有違反法律成立

1 基本規定之明顯重大瑕疵者，釋憲機關仍得宣告其為無效。所謂
2 明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言，
3 指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反條文成立或效力之
4 基本規範(釋 342、釋 499)。判斷立法程序瑕疵是否明顯重大時，
5 單一瑕疵固可能構成，但若立法程序中存有複數瑕疵，整體觀之，
6 足認原在確保立法審議民主之各制度環節連續地系統性失靈，致
7 整個立法程序完全欠缺立法討論、辯難及說服、實質剝奪少數政
8 黨參與程序及表意機會，只決未議，且表決結果難以確保其正確
9 性時，亦構成明顯重大立法程序瑕疵，不發生立法應有效力。

10 2. 整體觀察系爭規定一及二立法程序，均具有明顯重大之瑕疵，故應
11 屬違憲，不生其應有之立法效力：

12 (1) 關於系爭規定一及二之立法過程荒腔走板，具有諸多嚴重之程序瑕
13 疵，茲統整如下(詳如附表所示)：

14 ① 於委員會中，關於系爭規定一及二之議案均未經實質討論，多由主
15 席自行決定是否保留，且多數黨多次提出散會動議，惡意杯葛少數
16 黨所擬草案進入逐條討論程序。

17 ② 於黨團協商中，各黨團協商代表僅曾就 4 個條文進行協商討論，即
18 宣布散會。甚至於黨團協商未果，而由立法院院長召開之黨團協商
19 會議時，亦未就條文內容為實質協商即結束會議。

20 ③ 於院會中，僅宣讀各黨團之再修正動議，其餘議案(包含各黨團提
21 出之修正動議、委員連署提出之修正動議及再修正動議等)皆未宣
22 讀，使立法委員無從知悉進行審議之標的；就系爭規定一及二涉及
23 憲政機關之間權限劃分及人民權利保障等影響層面如此廣泛且影響
24 程度如此深遠而具有相當爭議性之議案，並未給予少數黨之立法委
25 員充分發言機會，就對議案為全面討論，使其等表示意見之機會受
26 顯不相當之限制；且於表決前，並未清點在場人數，以確保議決結
27 果正確性；於表決時，亦未依可否兩方依次為之，顯已違反議事規
28 則規定，且以「不記名之舉手表決」方式對議案進行表決，將難以

1 釐清立法委員及其所屬政黨之政治責任。

2 (2)據上可知，系爭規定一及二涉及立法院及其他憲法機關(包括總統、
3 行政院及監察院等)之權力劃分及制衡，且將侵害人民自由、隱私、
4 財產等基本權，其影響層面深遠，波及範圍廣大，爭議程度更屬劇
5 烈，本應充分審議，以落實民主國原則及國民主權原理。迺系爭規
6 定一及二之立法程序中存有如附表所示之諸多嚴重瑕疵，致使立法
7 委員就規範內容欠缺實質討論及充分辯難，並喪失彼此理性溝通及
8 相互說服機會，造成民主社群之集體意志無法充分反映，立法院少
9 數黨意見表達機會受有顯不相當之限制，議會審議民主淪為多數暴
10 力，責任政治難以建立等。整體觀之，原在確保審議民主之各制度
11 環節連續地系統性失靈，致整個立法程序只決未議，且表決結果難
12 以確保其正確性，實已悖離國民之付託，為自由民主憲政秩序所不
13 容，故系爭規定一及二立法程序具有明顯重大之瑕疵，應屬違憲而
14 不發生立法應有效力。

15 (三) **國情報告**系爭規定一第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 等規
16 定，**牴觸權力分立原則**：

17 1. 系爭規定第 15 條之 4 第 1 項使立委於國情報告後得向總統提出口
18 頭或書面問題，同條第 2、3 項規定總統有以口頭即時及書面答覆
19 之義務，綜合以觀，**此與立委向總統行使質詢權、總統對立法院**
20 **負備詢義務無異。**

21 2. 按憲法增修條文(下稱「憲增」)第 2 條第 1 項前段規定，總統為人
22 民直接選舉產生；同法第 3 條第 1、2 項之規定，總統任命行政院
23 院長並由行政院院長對立法院負責，立法院對行政院院長及各部
24 會首長有質詢權。

25 3. 由此可知，於我國憲政架構下，總統與立委同具直接民主正當性
26 基礎，總統任命之行政院院長向立法院負責，於此負責關係下，
27 立法院得對行政院院長及各部會首長質詢，行政院院長則有備詢
28 義務。惟總統並不對立法院負責，遍尋憲法，並無規範總統對立

1 法院負備詢義務。此係因我國於修憲後採行總統僅向人民負責，
2 不向立法院負責的雙元民主體制。另自 89 年第六次修憲後，修憲
3 者為了避免與質詢權混淆而刻意刪除國是建言權的歷史沿革²，亦
4 可以清楚得出我國憲法在「立法院不得質詢總統」上的明確立場。
5 又比較憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款及第 4 條第 3 項分別使用
6 向行政院「質詢」及「聽取」總統國情報告之用語文義，依據體
7 系解釋，益顯立委並無質詢總統之權，與行政院情形不同。

8 4. 惟查，系爭規定一第 15 條之 1 使總統於每年 2 月 1 日有遞交國情
9 報告書及赴立法院報告之義務，且新任總統於就職 2 週內有向立法
10 院送交國情報告書，並於 1 個月內赴立法院進行國情報告之義務；
11 第 15 條之 2 使立法院於全體立委四分之一以上提議，院會決議後，
12 即可由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，
13 聽取總統國情報告；第 15 條之 4 課與總統就立法院詢問之問題必
14 須即時答覆之義務。綜合以觀，實與總統對立法院負備詢義務無
15 異，已創設憲法上所無「總統向立法院負責」之關係，將總統不
16 當矮化，違背憲法上雙元民主體制之精神，與我國憲法權限劃分
17 相抵觸，自與憲法上權力分立之本旨不符。

18 (四) **備詢藐視國會等**系爭規定一第 25 條及系爭規定二之規定，牴觸權
19 力分立原則、法律明確性原則及比例原則：

20 1. 系爭規定一第 25 條，課予行政院官員作為被質詢人時對於個別立
21 法委員負有特定作為或不作為義務(即同條第 1 項所規定「不得反
22 質詢」、同條第 2 項所定「不得拒絕答復、拒絕提供資料」、「隱匿
23 資訊」、「虛偽答復」或「其他藐視國會之行為」，及同條第 3 項規
24 定之「缺席」)，如被質詢人違反前述作為或不作為義務，立法院
25 則可依同條第 5、6 項課處行政罰鍰(2 萬元以上 20 萬元以下罰鍰)

² 於 88 年 9 月 15 日第五次修憲及其以前，憲法增修條文關於國情報告係規定於第 1 條：「國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言」，惟於 89 年 4 月 25 日第六次修憲時，將國民大會由常設型改為任務型，故將聽取國情報告之權力移歸立法院，並於第 4 條第 3 項僅保留：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」並刪除後段「並檢討國是，提供建言」之規定，可見修憲者就總統與立法院之關係乃有意限縮立法院之權力，令其僅得聽取總統之國情報告，權限範圍小於原國民大會，絲毫無意讓其取得國民大會所沒有之質詢總統之權力。

1 追究其法律責任，並得連續處罰；同條第8項並規定得經院會決議，
2 將被質詢人移送彈劾或懲戒；同條第9項並就被質詢人為虛偽陳述
3 者，依系爭規定二追究其刑事責任。

4 2. 按前開憲增第3條第2項第1款固以行政院向立法院負備詢義務作
5 為行政院向立法院負責之方式之一，惟質詢之詢答乃係由行政院
6 官員對於立法委員就其施政之監督予以說明辯護，以釐清政治責
7 任歸屬，此係為落實憲法上行政一體及責任政治原則。於質詢詢
8 答時，就政策良窳及施政成敗，應確保行政官員及立委得充分完
9 全溝通辯駁，縱於過程中為凸顯問題或展現荒謬等，而有挖苦、
10 嘲諷、揶揄等未盡符合禮貌態度或行為，仍屬政治性言論一種，
11 應給予最大程度之容忍，始有助落實責任政治，釐清政治責任。
12 行政院對立法院所負者既為政治責任，即不得限制行政官員於詢
13 答時之辯駁方式或態度，更不得逕對被質詢人科處行政罰，甚至
14 以刑罰作為追究責任手段。是系爭規定一第25條第5、6項關於科
15 處行政罰規定及第8項與系爭規定二關於訴追刑事責任部分，顯違
16 反憲法上權力分立本旨，並與比例原則有違。申言之：

17 (1) 經查，大院過往解釋與裁判，僅於釋585、633中說明立法院得就
18 「違反調查協力義務者」科處罰鍰，並說明此為立法院調查權附
19 屬權力。除此外，別無立法院得對他憲法機關之人員得科處罰鍰
20 之解釋。而基於釋3、釋175、釋461及釋682所揭櫫「權力分立、
21 平等相維」之原則，立法院應無對於憲政上處於平等地位之行政
22 院所屬官員就屬於政治事項答詢之內容科處罰鍰之權限，遑論追
23 究刑事責任。

24 (2) 況，暫不論個別立法委員之質詢與立法院行使調查權不同，縱以
25 釋585為例，就立法院於被調查者違反協力義務而得科處罰鍰之情
26 形，其行為義務係發生於經「院會決議」之調查權實施，然本條
27 則係於任何於立法院院會、委員會進行之各立法委員質詢，均有
28 適用，顯然不當擴張立法院得對第三人科處行政罰範圍，顯見此

1 規定違反權力分立意旨。

2 (3) 更有甚者，系爭規定一第 25 條適用對象，恐及於非屬官員之一般
3 人民。蓋憲法第 67 條第 2 項規定：「各種委員會得邀請政府人員及
4 社會上有關係人員到會備詢」，其中「社會上有關係之人員」，雖
5 似業經釋 461 限縮為行政院以外負行政職務或向立法院提出法律案
6 及預算案之人員，惟無論憲法條之文義及該解釋均仍未明確排除
7 「社會上有關係之人員」至立法院「備詢」可能性，從而使本條
8 適用對象有擴及官員以外人民之虞。

9 (4) 此外於手段選擇上，本條除「政府人員虛偽陳述」外，於其他行
10 為態樣上未區分，均一律以相同之行政罰及移送彈劾或懲戒作為
11 法律效果，造成顯不相當之結果。例如，「反質詢」至多僅屬是否
12 違反會議規則之問題，其可非難性竟與拒絕提供資料及隱匿資訊
13 相同，規定裁處 2 萬元以上 20 萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰，
14 且得移送彈劾或懲戒。惟若僅係違反會議規則，至多由主席制止
15 發言，或命就質詢人之問題具體答復即可，根本無施以行政罰甚
16 至移送彈劾或懲戒必要，此顯非最後手段，違反比例原則甚明。

17 (5) 立委行使質詢權與立法院行使調查權不同。立委對於行政官員之
18 質詢，並非在行使調查權，且立法院調查權屬於集體性權力，其
19 行使必須集體為之，蓋對反應全體國民意志而採合議制、會議體
20 之立法院而言，真正能做決策者為院會決議，而非個別委員。故
21 要求提供參考資料時必須經院會或委員會決議，於調閱文件原本、
22 影本或傳喚人員為證時則須經院會決議(釋 325、585、729)，從而
23 個別立法委員不得行使立法院調查權，自亦不得藉質詢機會，以
24 罰鍰為制裁手段，強迫行政官員提供資料，否則即屬混淆立委質
25 詢制度與立法院調查權制度。迺系爭規定一第 25 條就個別委員於
26 質詢(即非立法院院會決議)時要求提供資料或資訊之情形，課予行
27 政官員有提供之法律上義務，並於不提供資料、拒絕答復、隱匿
28 資訊、虛偽答復或有所謂其他藐視國會行為時課以罰鍰(參照系爭

1 規定一第 25 條)，不僅造成行政官員難以充分為政策辯護，有害責
2 任政治之建立，更混淆委員質詢與國會調查制度，已屬嚴重破壞
3 權力分立與制衡之基本規範，並違反民主國原則。

4 3. 系爭規定一第 25 條第 1 項所稱「反質詢」及同條第 2 項所稱「其
5 他藐視國會之行為」，違反法律明確性原則：

6 (1) 釋 803 等解釋揭櫫：法律規定之意義，應自立法目的與法體系整體
7 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對象，
8 為一般受規範者所得預見，並可經由法院審查認定及判斷，始符
9 法律明確性原則。惟查，何謂「反質詢」、何謂「藐視國會」，於
10 字義上顯難以理解、非被質詢人所得預見，更難受法院審查認定。

11 (2) 尤其揆諸立法院質詢實務，被質詢人往往於答詢過程中，其陳述
12 遭對其質詢立委中斷，無法完整陳述。何謂「反質詢」，質詢人往
13 往只要聽到被質詢人有「問句」，即指控為「反質詢」。然而，於
14 具體狀況中，該問句可能是在確認問題，亦可能為答詢過程中之
15 反詰語氣，就被質詢人而言根本無「反質詢」之意，然被質詢人
16 除於言論表達方式被限制外，更難以理解、難以預見何等情形下
17 屬「反質詢」；又關於概括之「其他藐視國會之行為」，更係難以
18 為受規範人所理解及預見。以上所舉「反質詢」及「其他藐視國
19 會之行為」，更難由法院審查判斷，從而違反法律明確性原則甚明。

20 4. 系爭規定一第 25 條第 2 項，就被答詢人是否可以避免國防、外交
21 明顯立即危害或為依法應秘密等行政特權事項為由拒絕答復或提
22 供資料，完全繫於主席判斷，違反權力分立及正當法律程序原則：

23 (1) 按行政機關就國防、外交或依其行政權固有權能，對於可能影響
24 或干預行政部門有效運作資訊，均有決定不予公開之權力，屬行
25 政權本質所具有之行政特權，應受立法院尊重。如於備詢或調查
26 時涉及上開國防、外交或行政特權範疇，備詢人或受詢問人免予
27 答復(釋 461、釋 585)；如有爭執時，立法院與其他國家機關宜循
28 合理途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關

1 審理解決(釋 585、釋 729)，絕非由立法院決定之，更不得由相關
2 會議主席一人(非經院會決議)片面單獨決定。蓋依基於權力分立原
3 則及機關功能最適原理，立法院係採合議制、會議體方式為決定，
4 以反應全體國民意志，故真正能做決策者為院會決議，不得由相
5 關會議主席一人片面單獨決定行政權之行政特權範圍界限。

6 (2) 查，系爭規定一第 25 條第 2 項之設計，使立法院會議主席得單獨、
7 片面決定行政人員等備詢人是否應向立法院提出涉及機密或行政
8 特權等事項之資料或資訊，及就該等資料資訊是否得為必要遮蓋
9 (有遭立法院認定該當於「隱匿資訊」之虞)。換言之，行政長官或
10 人員於備詢時行使行政特權必須取得立法院相關會議主席之同意，
11 否則不得據以拒絕答復或提供資料、資訊。系爭規定一第 25 條第
12 2 項已增加行政特權之行使在憲法上所無之限制，侵犯總統及行政
13 機關之國防、外交國家機密特權、行政特權(釋 585、釋 627)，而
14 違反權力分立原則及民主國原則。

15 (3) 又關於行政機關將國家機密提供立法院方式，應先解密始得提供；
16 若未解密，則應以秘密會議或不公開方式行之(國家機密保護法第
17 22 條第 1 項)。惟系爭規定一第 25 條第 2 項卻未見相關制度設計，
18 僅由會議主席一人單獨、片面准駁，即可決定於一般質詢程序(未
19 必為秘密會議或不公開之程序)調閱涉及國家機密之檔案，使國家
20 機密曝於遭不當公開之風險，亦侵害國家機密之行政特權而違反
21 權力分立原則。甚且，為判斷是否「為避免國防、外交明顯立即
22 之危害或依法應秘密之事項」，本身即可能需要採取秘密、不公開
23 之程序，惟系爭規定一欠缺相關配套制度，亦有違正當法律程序。

24 (4) 簡言之，是否屬於應秘密之事項應屬行政特權之範圍，應由行政
25 機關本於權責為認定，而不應由處於對立地位之個別立法委員(會
26 議主席)一人即可單獨片面自行決定，否則豈非矮化行政權地位，
27 不符權力分立意旨；且縱使因此產生認定爭議，應由立法院與行
28 政機關協商解決，協商不成時由司法機關依法審理，縱參照釋 633

1 之意旨，最低限度亦應保障有先提起確認訴訟等救濟程序機會。
2 然系爭規定一第 25 條第 2 項率以個別立法委員(會議主席)一人之單
3 獨片面判斷即得認定被質詢人應否揭露涉及國防、外交等應秘密
4 之事項，甚且以罰鍰或刑罰等強制手段，迫使政府人員應配合提
5 供相關資料資訊，皆與憲法之意旨相悖。
6 5. 此外，系爭規定二以刑罰處罰「公務員於立法院聽證或受質詢時，
7 就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述」之行為，其保護法益不
8 明且不具正當性，由其罪名「藐視國會罪」，即可知其毋寧僅係給
9 予立法院恫嚇行政院負備詢義務公務員之工具，不符刑法最後手
10 段原則。且公務員接受質詢時，所陳述者未必為其親身體驗之過
11 程，要求其就非親身體驗之過程不得有錯誤或虛偽陳述，顯對其
12 課予過高之義務，此刑罰之設定顯然逾越比例原則之要求。

13 (五) **人事同意權**系爭規定一第 29 條之 1、第 30 條、第 30 條之 1 違
14 反權力分立原則、比例原則、侵害被提名人之隱私權。

15 1. 系爭規定一第 29 條之 1 課予被提名人須依立法院之要求提供各
16 種資料，違反比例原則，亦將可能侵害被提名人之隱私權：

17 (1) 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
18 保障個人生活私密領域免於國家與他人侵擾及個資之自主控制，
19 隱私權屬憲法第 22 條所保障(釋 603)。

20 (2) 經查，系爭規定一第 29 條之 1 第 1 項使立法院得要求被提名人
21 提出一切立法院認為屬於「審查所需」之資料，若立法院要求
22 被提名人之資料涉及醫療、病例、私人生活、健康檢查時，對
23 被提名人而言，基於系爭規定第 29 條之 1 第 3 項、30 條之 1 第
24 2 項，其除必須提出外，更負有擔保該等資料正確之義務，將可
25 能嚴重侵害被提名人之隱私權，亦不符合比例原則。

26 2. 系爭規定一第 30 條、第 30 條之 1 使被提名人就其說明與答詢負
27 有具結、不得拒絕答復、不得答復不實之作為義務，抵觸權力
28 分立、規範明確性原則及比例原則：

- 1 (1) 按憲法相關規定，立委就人事同意權行使之本質權能在於對被
2 提名人相關資料、說明、答詢內容進行判斷，並且透過「同意」
3 或「不同意」被提名人擔任被提名職務作為表彰其審查結論手
4 段。然系爭規定一第 30 條、第 30 條之 1 使被提名人負有對說明
5 與答詢具結義務，使立法院可以判斷其他憲法機關提名者說明
6 或答詢「**是否屬實**」，如經立法院院會認為其說明或答詢不實時，
7 並得處以罰鍰，已逾越立法院之權能，而牴觸權力分立原則。
- 8 (2) 又被提名人說明或答詢包括意見表達及事實陳述，所謂「不實」
9 所指為何？係指陳述與被提名人主觀上認知不符？或是陳述與
10 客觀事實有所出入？又或是被提名人說明或答詢與立委主觀認
11 定有所不同？此定義甚不明確。如此一來將使被提名人無法預
12 見在何種情況下將會違反前述條文，有違規範明確性。系爭規
13 定一第 30 條之 1 第 2 項使院會得透過決議決定是否處罰被提名
14 人，無異將前述不明確之要件交由「多數決」認定，顯不合理。
- 15 (3) 更甚者，於立法院審查被提名人時，立委經常要求被提名人說
16 明其對特定議題、特定價值之立場，此部分核屬意見表達，並
17 非事實陳述。但如賦予立法院得決議認定被提名人之陳述是否
18 構成所謂「不實」之權力，則無異使立法院得挑選被提名人之
19 意見表達，如該陳述與多數立委立場不同，則可以透過罰鍰處
20 罰，有濫用之虞。
- 21 (4) 此外，若被提名人有拒絕提出資料、拒絕答復或答復虛偽不實
22 等情，立法委員於議決時不予同意其人事任命即可，實無必要
23 對尚不具官員身分之人科處罰鍰，此顯非立法院所得選擇之最
24 後及最小侵害之手段，顯有違比例原則。
- 25 (5) 系爭規定一第 29 條之 1 使立法委員於行使人事同意權時，得索
26 取被提名人之財產、稅務資料等，甚至包含「其他審查所需之
27 相關資料」，其範圍甚不明確。財產及稅務資料本屬被提名人之
28 隱私秘密，要求提供已屬侵害其資訊隱私權，且該等財產、稅

1 務資料及其蘊含資訊亦難認與被提名人之職務有正當合理關聯，
2 實難據被提名人之財產或納稅多寡作為合理判斷被提名人是否
3 適任職位之基礎。故此資料索取，已侵害被提名人之隱私等基本
4 本權，欠缺必要性、適當性及衡平性，不符比例原則。又「其
5 他審查所需之相關資料」之認定，幾乎完全取決於立委審查時
6 之個人意向，使立委得藉詞索取與被提名職務無關之資料(例如：
7 健康報告)，未見賦予被提名人得拒絕提供之理由機制及救濟程
8 序，除同已過度侵害被提名人之基本權及不符比例原則外，亦
9 有違正當法律程序。

10 (六) **調查權之行使**系爭規定一第八章中以下所列條文違反權力分立
11 之意旨，並與正當法律程序原則有違：

12 1. 系爭規定一第 45 條第 1 項關於調查權得行使之範圍違反釋 585
13 之意旨而有違憲法上權力分立之本旨，並違背正當法律程序：

14 (1) 按立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，
15 基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事
16 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
17 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
18 保障者，即非立法院所得調查之事物範圍(釋 585)。

19 (2) 惟查，關於立法院行使調查權之目的及範圍，系爭規定一第 45
20 條第 1 項規定：「立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得經院
21 會決議，設調查委員會，或得經委員會之決議，設調查專案小
22 組，對相關議案或與立委職權相關之事項行使調查權及調閱
23 權。」其除完全未考量前開釋字要求「重大關連」之程度要件
24 外，就得行使調查權之事項，係將「相關議案」及「立委職權
25 相關之事項」並立，於此文義下，「相關議案」將超出「立委職
26 權相關之事項」，亦即就非屬立委職權相關之事項亦得作為調查
27 之標的，顯與前開釋 585 之意旨有違。

28 (3) 雖釋 585、釋 633 均提及國會調查權「與追訴犯罪之偵查權及司

1 法審判權有間」，然觀諸此次立法院於系爭規定一之修正過程，
2 乃至修法完成後之說明，均一再向國人提及「國會調查權係為
3 了調查弊案」，並指出係「因司法機關不可靠，方有必要擴充國
4 會調查權」等語(聲證 3 號)，顯見其修法之目的係希望以國會調
5 查權取代司法機關權力之行使，或至少作為其補充。雖釋 585 已
6 說明國會調查權範圍應以立法院「行使憲法所賦予之職權有重
7 大關聯者」為限，惟所謂立法院於行使憲法所賦予之職權有重
8 大關連者，具體而言究竟包含何等立法院職權所涉事項，因未
9 明確說明而有所爭議，甚至如前述遭不當擴張，實有就此為補
10 充解釋之必要，併請大院就此點為補充解釋。

11 (4) 關於立法院行使調查權之主體，就要求有關機關就議案涉及事
12 項提供參考資料部分，固得經院會或委員會之決議，但就必要
13 時調閱文件原本、影本或要求與調查事項相關之人民或政府人
14 員陳述證言或表達意見部分，則須經院會決議(釋 325、585、
15 729)。惟組織法不等於行為法，系爭規定一第 45 條僅在組織法
16 上就調查委員會或調查專案小組之成立有規定經院會或委員會
17 決議(且依系爭規定一第 46 條之 1，前者係依政黨比例推派，
18 後者則否，規範體系紊亂)，但在行為法上由何主體經何程序
19 得如何發動何等調查權，則屬另一層次之問題。系爭規定一第
20 47 條逕允許調查委員會或調查專案小組得要求提供相關文件、
21 資料、檔案原本及複本，並詢問相關人員，實已違背立法院行
22 使調查權必須集體為之的本質，違反權力分立原則(關於立法院
23 行使職權必須集體行使，經院會決議等，併請參照本書狀前述
24 關於(四) **備詢藐視國會等**部分之說明)。

25 (5) 關於立法院行使調查權對象，固然立法院行使調查權係為準備
26 立法及監督行政，並以政府機關及政府官員為主要對象，但從
27 系爭規定一第 46 條之 1 規定調查委員會組成採取政黨比例制，
28 可知立法院行使調查權具有高度政治性，其本質在於進行政黨

1 競爭，爭取人民支持，期使人民因為獲得正確政治資訊，能夠
2 在下次有政治選擇的機會時，依其自由意志做出正確的政治
3 選擇。若過程中強迫人民捲入鬥爭過程，作政治表態，將侵害
4 人民不表意的自由等權利；藉由立法調查權的行使，而公布政
5 治資訊，猶如進行選舉宣傳，人民沒有任何義務配合政黨進行
6 政治宣傳(釋 585 之許玉秀大法官一部協同一部不同意見書)。從
7 而，以人民為立法院行使調查權對象將侵害人民隱私權、財產
8 權、行動自由權及不表意自由權等基本權，應屬例外，僅在
9 「非予以要求提供文件或傳喚作證，則不能或難以達到調查目
10 的(準備立法或監督行政)，完成調查」之必要範圍內，始克為之，
11 方不致違反比例原則。且立法院以人民為對象發動調查權時，
12 其在程序上應賦予人民有正當理由得拒絕配合調查(包括拒絕提
13 供文件或拒絕到場等)，並於調查通知上一併揭露調查目的及範
14 圍(包括應記載與立法院行使憲法上職權有重大關連性，且目的
15 與範圍均屬明確之特定議案)，且告知人民有拒絕配合之正當事
16 由機制及相關權利(包括委任律師偕同到場)，俾使人民知悉是否
17 有配合調查之義務及相關程序權保障，始符正當法律程序。

18 (6) 查系爭規定一第 47 條要求人民(社會上有關係人員)配合提供文
19 件、資料及檔案，或到場接受詢問，並以不配合時課以罰鍰作
20 為強制手段，乃屬侵害人民之財產權、行動自由權及不表意自
21 由權。且該條要求人民配合調查，就提供文件、資料及檔案部
22 分，並未以「非予以要求提供文件或傳喚作證，則不能或難以
23 達到調查目的(準備立法或監督行政)，完成調查」為範圍，已逾
24 必要程度，違反比例原則。而就出席為證言部分，固有規定以
25 必要時為要件，惟應本於上開意旨為解釋，乃屬當然。又通觀
26 系爭規定一，並未一般性地賦予包含人民在內之受調查對象在
27 有正當理由時得拒絕配合提供文件、資料或檔案之權利(系爭規
28 定一第 50 條之 1 第 5 項，只有被詢問人在一定範圍內經主席同

- 1 意時始得拒絕交付文件、資料及檔案)，亦屬過度侵害受調查對
2 象之財產權、自由權等基本權。另系爭規定一並未建立制度，
3 保障受調查對象程序權，例如：於調查通知上一併揭露調查之
4 目的及範圍，且告知人民有拒絕配合之正當事由機制及相關權
5 利，亦不符正當法律程序。
- 6 2. 系爭規定一第 47 條關於立法院得調閱司法機關先為調取資料之
7 複本，違反釋 729 之意旨而有違權力分立原則：
- 8 (1) 按檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於權力分立與
9 制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中案件，
10 立法院自不得向其調閱相關卷證...如因調閱而有妨害另案偵查
11 之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱之卷
12 證資料(釋 729)。
- 13 (2) 惟查，系爭規定一第 47 條第 1 項規定：「調查委員會或調查專案
14 小組為行使調查權，得要求政府機關、部隊、法人、團體或社
15 會上有關係人員於五日內提供相關文件、資料及檔案。但相關
16 文件、資料及檔案原本業經司法機關或監察機關先為調取時，
17 應敘明理由，並提供複本。」，此規定就司法機關先為調取之文
18 件，仍要求被要求提出資料之機關提供複本，將有違前開釋 729
19 保障檢察機關獨立行使之權之虞，並可能對另案偵查造成妨礙，
20 有違權力分立原則。
- 21 (3) 又調閱偵查卷證之文件原本或與原本內容相同之影本者，應經
22 立法院院會決議(釋 729)，惟本條所調閱者包含「偵查卷證相同
23 內容之原本」，卻規定得由調查委員會或調查專案小組要求被調
24 查之對象提出，亦與前開釋 729 揭示「應經立法院院會決議」始
25 得調閱此類資料之意旨有違。
- 26 3. 系爭規定一第 48 條及第 50 條之 1 第 5 項關於被調查對象就是否
27 有正當理由拒絕提出資料或拒絕證言，非由司法機關審理決定，
28 而完全繫諸於立法院院會及調查委員會或調查專案小組會議主

1 席決定，違反正當法律程序之要求：

- 2 (1) 按如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職
3 權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否調查或公
4 開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解
5 決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之(釋
6 585)；且就調查協力義務除外情形之有無，若法規明定得向行
7 政院聲請假處分裁定，並得以提起確認訴訟則非屬違憲(釋 633)，
8 故至少得由立法院院會決議或由相關會議之會議主席認定(關於
9 立法委員一人(立院院相關會議主席)無權單獨片面決定行政特權
10 之範圍界限，拒絕行政機關行使行政特權，併請參照本書狀前
11 述關於(四)備詢藐視國會等部分之說明)。
- 12 (2) 惟查，遍尋系爭規定一，並未提供被調查之對象此一重要事前
13 及事中程序保障，系爭規定一第 48 條第 1、2 項係規定立法院就
14 被調查之對象拒絕提出資料、拖延或隱匿不提供時，若被調查
15 之對象為政府機關或公務員時，立法院院會得決議逕向監察院
16 提出糾正、糾舉或彈劾；對於被調查之對象為法人、人民團體
17 或社會上有關係之人員時，則係經立法院院會決議逕裁處新台
18 幣 1 萬元以上 10 萬元以下罰鍰，並得按次處罰至改正為止；僅
19 於同條第 3 項提供事後法院救濟之保障，顯遠低於前開釋 585、
20 633 所要求正當法律程序保障之程度。
- 21 (3) 系爭規定一第 50 條之 1 第 5 項關於被調查對象之拒絕證言相關
22 規定，係規定需經會議主席裁示同意，始得拒絕證言或拒絕交
23 付文件、資料及檔案，此與前開釋 585、633 所要求正當法律程
24 序保障之程度有違，更可能違反不自證己罪原則、侵害人民之
25 拒絕陳述權而違反實質正當法律程序之要求。
- 26 4. 此外，遍查系爭規定一第八章調查權之行使相關規定，並未允
27 許被調查之對象得以避免國防、外交明顯立即之危害或為依法
28 應秘密之事項為由拒絕答復或提供資料，恐有侵害行政權所屬

1 國家機密特權之虞而違反權力分立原則。

2 (七) **聽證會之舉行**系爭規定一第九章之一中，以下所列條文違反權
3 力分立意旨、侵害人民訴訟權，並與正當法律程序原則有違：

4 1. 系爭規定一第 59 條之 3 第 2 項規定：「應邀出席人員非有正當理
5 由，不得拒絕出席。」此條課予不具備詢義務之人或無調查協
6 力義務之人亦有出席立法院聽證會之義務，同法第 59 條之 5 第
7 2 項並就無正當理由缺席、拒絕表達意見者新臺幣 1 萬以上 10 萬
8 元以下罰鍰，顯已逾越憲法賦予立法院權力，並侵害人民所應
9 受正當法律程序之保護，至為明確。

10 2. 系爭規定一第 59 條之 4 規定：「受邀出席之政府人員或與調查事
11 件相關之社會上有關係人員於必要時，經主席同意，得由律師、
12 相關專業人員或其他輔佐人在場協助。」雖該受邀出席聽證會
13 之對象，其地位並非刑事被告，然就其作證內容可能涉及正在
14 進行中或潛在之司法事件(蓋於第八章調查權之行使部分，立法
15 院調查之資料包含經司法機關先為調取之資料)，且於第 59 條之
16 5 就受邀出席人員無正當理由拒絕證言或虛偽陳述等設有罰則，
17 則受邀出席人員應受有憲法第 16 條保障其防禦權之權利，惟系
18 爭規定一第 59 條之 4 限制受邀出席聽證會之人委任律師權利，
19 有違憲法所保障人民之訴訟權及正當法律程序。

20 3. 系爭規定一第 59 條之 5 關於受邀出席人員拒絕證言或拒絕表達
21 意見權利行使，除未就拒絕證言權之行使，設有告知義務外，
22 就是否有「正當理由」，亦未提供由司法機關判斷之正當法律程
23 序保障，甚至就應由何人判斷是否有「正當理由」乙點，於條
24 文中更付之闕如，逕由立法院院會決議就拒絕證言或拒絕表達
25 意見等行為決議是否裁處罰鍰，立法院形同球員兼裁判，顯違
26 反正當法律程序原則(關於立法院單獨片面決定行政特權之範圍
27 界限，拒絕行政機關行使行政特權，併請參照本書狀前述關於
28 (四)**備詢藐視國會等**部分之說明)。

1 4. 系爭規定一第 59 條之 4 規定受邀出席之對象包括人民(社會上有
2 關係人員)，且系爭規定一第 59 條之 5 規定受邀出席人員非有正
3 當理由不得拒絕表達意見，否則將科處罰鍰。惟立法院行使調
4 查權具有高度政治性，其本質在於進行政黨競爭，而人民有不
5 表意之自由等權利，並無任何義務配合政黨進行政治宣傳，故
6 除非人民就調查事項屬於親見親聞、不可代替之證人，否則並
7 無出席聽證會表達意見之法律上義務。系爭規定一第 59 條之 5
8 就要求受邀出席人員表達意見部分，於其屬人民之情形，侵害
9 人民之不表意自由及行動自由權，違反比例原則，應屬違憲。
10 (八) 綜上，系爭規定一及二應受違憲宣告，並自本判決宣示或公告
11 之日起失效，另一併聲請暫時處分(詳暫時處分裁定聲請書)。

12 此致

13 憲法法庭 公鑒

14 中 華 民 國 113 年 6 月 26 日

15 具狀人 民主進步黨黨團

16 立法委員柯建銘等 51 人

17 撰狀人 陳鵬光律師

18 陳一銘律師

19 方瑋晨律師

20 供證明或釋明用之證據

證據編號	證據名稱或內容	備註
聲證 1 號	立法院第 11 屆第 1 會期第 14 次、第 15 次院會議事錄乙份。	
聲證 2 號	立法院公報初稿第 11 屆第 1 會期第 81 期乙份。	
聲證 3 號	立法院公報第 11 屆第 1 會期第 65 期錄節本乙份。	

21 附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
附表	系爭規定一及系爭規定二立法程序瑕疵一覽表。	
附件 1 號	委任狀正本委任人一覽表及聲明書乙份。	
附件 2 號	聲請違憲之立法院職權行使法條文乙份。	

22