

正本

暫時處分裁定聲請書

聲請人 名稱：行政院

地址：

電話：

代表人 姓名：卓榮泰

與相對人關係：院長

住所、電話：同上

訴訟代理人 姓名：陳信安

稱謂／職業：國立中興大學法律專業學院教授

地址：

姓名：李荃和

稱謂／職業：律師

地址：

電話：

姓名：賴秉詳

稱謂／職業：律師

地址：

電話：

聲請線上查詢案件進度，陳報 E-mail 如下：

- 1 聲請人業已依憲法訴訟法第 47 條就立法院職權行使法第 15-1 條等規定及
- 2 刑法第 141-1 條規定聲請法規範憲法審查，特以本狀聲請暫時處分裁定事：
- 3 壹、聲請事項
- 4 立法院職權行使法第 15-2 條、第 15-4 條、第 25 條、第 29 條至第 30-1 條、第
- 5 45 條至第 46-1 條、第 47 條、第 48 條、第 50-1 條至第 51 條、第 59-1 條至第 59-9
- 6 條暨刑法第 141-1 條規定，於本案法規範憲法審查案件判決宣告前，暫時停



1 止適用，並於必要時為適當之處置。

2 貳、聲請事實、程序及理由

3 一、聲請暫時處分之要件

- 4 (一) 按憲法訴訟法(下稱憲訴法)第43條，聲請案件繫屬中，憲法法庭為避
5 免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要
6 性，而無其他手段可資防免時，得依聲請或依職權，就案件相關之爭
7 議、法規範之適用或原因案件裁判之執行等事項，為暫時處分之裁定。
- 8 (二) 依釋599，系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案
9 件裁判之執行，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造
10 成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必
11 要性，且別無其他手段可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不
12 作成暫時處分之不利益，並於利益顯然大於不利益時，依聲請人之聲
13 請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態。
- 14 (三) 據上所述，暫時處分有以下要件：1.系爭憲法爭議經聲請而繫屬中；2.
15 系爭憲法爭議，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造
16 成不可回復或難以回復之重大損害；3. 對損害之防止事實上具急迫必
17 要性，且4.別無其他手段可資防免時，即可透過權衡為暫時處分裁定之
18 利益與不為暫時處分裁定之不利益，於利益顯然大於不利益時，即得依
19 據聲請人聲請，定暫時狀態。
- 20 (四) 就利益衡量，於此可參考德國聯邦憲法法院就是否為暫時處分裁定所
21 為之雙重假設(Doppelhypothese)利益權衡模式¹，而就「若不為暫時
22 處分之裁定，但日後本案聲請為有理由」所生之不利益，與「若為暫時
23 處分之裁定，但日後本案之聲請為無理由」所生之不利益為權衡。若
24 前者所生之不利益較後者為嚴重，即表示系爭法規範暫時停止適用之
25 利益係大於適用之利益；此時即應為暫時處分之裁定，以暫時停止系爭
26 法規範之適用。反之，若後者所生之不利益較前者為嚴重，即表示系爭

¹ 德國聯邦憲法法院裁判見解之說明，參閱 Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl., 2020, § 32 Rn. 38 ff.; Schwarz, Verfassungsprozessrecht, 2021, § 26 Rn. 15 ff. 【附件 1】

1 法規範適用之利益大於暫時停止適用之利益；此時即應不為暫時處分
2 之裁定。就利益權衡之審查，亦可見於憲訴法第43條立法說明。

3 (五) 至於暫時處分之釋明程度，有鑑於暫時處分為保全制度之一環，其目的
4 在於要求法院在有時間壓力之情況下，以較本案審理為簡略之調查程
5 序，按聲請人提出之有限證據資料，權宜性地、暫時性地決定是否先依
6 聲請人之聲請或依職權為適當之保全措施。故而在此等較為簡略之調
7 查程序中，即應相應地降低對於聲請人就損害之重大難以回復與急迫
8 必要性等要件之釋明程度，以契合於暫時處分制度設計之本旨。換言之
9 法院如依即時可調查證據，判斷本案聲請係有理由，抑或是如不為暫時
10 處分裁定將使憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且
11 有急迫必要性，而無其他手段可資防免時，即應依聲請或依職權為暫時
12 處分之裁定。

13 二、聲請為暫時處分裁定之事實及原因

14 聲請為暫時處分裁定以暫時停止適用之立法院職權行使法（下稱系爭
15 法律一）立法院職權行使法第15-2條、第15-4條、第25條、第29條至第30-1
16 條、第45條至第46-1條、第47條、第48條、第50-1條至第51條、第59-1條至
17 第59-9條（以下統稱系爭法律一之規定）關於總統國情報告及書面回覆與即
18 時回答、質詢、人事同意權行使、調查權行使、聽證會舉行之規定，以及刑
19 法第141-1條（下稱系爭法律二；另系爭法律二與系爭法律一之規定統稱為
20 系爭法律）已經立法院於民國（以下同）113年5月28日三讀通過。

21 雖聲請人前於113年6月11日，依憲法增修條文（以下稱憲增）第3條第2
22 項第2款，以系爭法律之修法程序有重大明顯瑕疵而牴觸民主國原則，規範
23 內容亦有諸多違反憲法權力分立與制衡原則並牴觸釋
24 325、461、520、585、613、627、632、633及729等解釋，以及違反法律明
25 確性原則、正當法律程序原則與比例原則而侵害人民言論自由、財產權、隱
26 私權及平等權等基本權利之牴觸憲法情形為由，認為系爭法律窒礙難行，經
27 總統核可後移請立法院覆議。然仍經全體立法委員二分之一以上決議維持
28 原案，並由總統於113年6月24日公布。

1 有鑑於已經總統公布生效之系爭法律有諸多明顯抵觸憲法與違反司法
2 院大法官相關解釋意旨之處，而侵害民主國原則、法律明確性原則、正當法
3 律程序原則與比例原則等法治國原則、人民基本權利應予保障，以及權力分
4 立與制衡原則等憲法規範秩序存立之基礎，進而將對自由民主憲政秩序產
5 生難以回復之重大損害，聲請人爰於113年6月27日依憲訴法第47條第1
6 項，聲請鈞庭為法規範憲法審查（以下稱本案之聲請，本案聲請書狀詳【附
7 件2】）並為宣告違憲之判決。同時，又因系爭法律經總統公布後即生效施
8 行，系爭法律將立即對總統及聲請人等憲法機關權力核心領域與職權之行
9 使，以及人民受憲法保障之基本權利造成違憲之侵害，同時對自由民主憲政
10 秩序產生難以回復之重大損害而有立即予以防免之急迫必要性，爰同時依
11 憲訴法第43條第1項，聲請鈞庭為暫時處分之裁定，請求鈞庭於本案判決宣
12 告前停止系爭法律之適用，並於必要時為適當之處置。

13 **三、系爭法律有明顯違憲與抵觸司法院大法官相關解釋之情形**（詳本案聲
14 請書頁3-20，同附件2）

15 **（一）系爭法律之修法程序具有重大明顯之程序瑕疵，已違反民主國原則而**
16 **違憲，對憲法所維護之公益有重大難以回復之損害**（詳本案聲請書頁4-
17 5，同附件2）

18 1、聲請人彙整系爭法律修法程序瑕疵之一覽表【附件3】檢附於後，詳細
19 說明併請參考附件2之本案聲請書頁4至頁5。

20 2、按釋499，記名投票程序規定之意旨，乃在尊重少數代表之意見，以實
21 現程序正義；併落實政黨政治之黨紀責任。

22 3、民主國原則為國會自律之重要界限，立法院修法程序有重大明顯瑕疵
23 時，鈞庭得宣告該法律違憲。

24 4、系爭法律之修法程序未經立法院「法定程序」實質討論，未議而決，已
25 剝奪少數發言、陳述、辯護與批評意見的權利，顯已違反民主國保護少
26 數之原則。

27 5、系爭法律於立法院院會二讀程序以舉手方式、未就可否兩方依次表
28 決，已然違反公開透明原則、國民主權原則。

1 (二) 系爭法律一第15-2條與第15-4條等規定，對總統權力核心領域造成侵
2 害，破壞責任政治之制度性設計而違憲（詳本案聲請書頁6，同附件2）

3 1、系爭法律一第15-2條與第15-4條等規定，課予總統就國家大政方針及重
4 要政策議題，有至立法院進行國情報告，以及接受立法委員口頭或書面
5 提問並進而即時回答或書面回覆之義務，已對於總統得自為決定是否藉
6 由國情報告以向立法院揭示其國家安全大政方針及其他重要政策之權
7 限造成侵害，形同以法律位階法規範創設總統憲法及憲增所無之憲法義
8 務。

9 2、不僅如此，該等規定並將導致總統與行政院兩個憲法機關之地位與職權
10 相互混淆，破壞憲法及憲增基於責任政治所形構之行政院應對立法院負
11 責，立法院得依憲法所定方式對行政院為監督之制度性設計。

12 (三) 系爭法律一第25條規定違反釋325、461、613、627及729等解釋，並違
13 反法律明確性原則及比例原則而違憲（詳本案聲請書頁6-9，同附件2）

14 1、系爭法律一第25條第2項要求被質詢人，非經主席同意，應全面而無保留
15 地答復質詢問題並提供資料，不僅悖於釋325、461及729，且侵害釋
16 585、627所闡述之「行政特權」，並逾越釋613、793及111憲判9就權力分
17 立與制衡所揭示之界限。

18 2、系爭法律一第25條第1項、第2項、第4項至第6項以「質詢之答復不得超
19 過質詢範圍外」、「反質詢」、「隱匿資訊」、「其他藐視國會之行為」等高
20 度不確定之法律概念作為罰鍰裁處之要件之一，已違反釋432、573、638
21 所揭示之法律明確性原則；其關於罰鍰裁處程序之規定，並違反正當法
22 律程序原則、平等原則及比例原則之要求。

23 3、系爭法律一第25條第1項、第2項、第4項至第6項及系爭法律二關於罰鍰
24 裁處及刑罰之規定，除使被質詢人就其政治屬性之行為承擔一定之法律
25 責任，進而使立法院取得凌駕於行政院及其各部會之地位而破壞五權分
26 治而平等相維之憲政體制外，亦違反比例原則之要求。

27 (四) 系爭法律一第29條違反民主正當性、權力分立與制衡等原則及釋
28 585；系爭法律一第29-1條、第30條第3項及第30-1條第2項違反法律明

1 確性原則及比例原則，並侵害被提名人消極不表意自由及資訊隱私
2 權；再者，系爭法律一第29條第3項未設審查期限之上限，使立法院有
3 拖延或怠為行使人事同意權，悖於釋632所示之憲法機關忠誠義務而阻
4 礙其他憲法機關正常運作之可能；又系爭法律一第30-1條第1項之「不
5 予審查」，違反法律明確性原則，並亦使立法院有違反憲法機關忠誠義
6 務之可能（詳本案聲請書頁9-11，同附件2）

7 1、系爭法律一第29條第3項使不具立法委員身分之第三人得與立法委員共
8 同行使基於人事同意權而來之審查權，違反民主正當性之要求而與基於
9 民意政治與責任政治就憲政體制所為之制度性設計不符。縱認為該等第
10 三人亦得與立法委員共同行使審查權，該條項規定除未規定例外而得由
11 第三人與立法委員共同行使審查權之要件外，亦未規定第三人應具備之
12 能力、資格審查及選任所應遵循之程序就受委任者應具備之能力、資格
13 審查及選任所應遵循之程序，而明顯違反釋585。

14 2、系爭法律一第29-1條第3項、第30條第3項及第30-1條第2項課予被提名人
15 有提出結文或具結之義務，並進而使其有承擔罰鍰裁處之法律責任的可
16 能，等於將其置於一般訴訟程序中證人之地位，並使其承擔較未獲同意
17 更為不利之法律效果；就此，實已明顯逾越行使人事同意權之必要範圍。

18 3、系爭法律一第29-1條第3項及第30條第3項所稱被提名人於答復或列席
19 說明與答詢時，不得有匿飾增減之情形，已違反法律明確性原則及比例
20 原則之要求。

21 4、系爭法律一第29條第3項未設置審查上限期間，形同使立法院有透過「無
22 限期反覆審查」，抑或「無限期反覆要求補正資料」等方式，變相消極
23 拖延或怠為行使人事同意權，癱瘓其他憲法機關或國家機關運作，進而
24 違反釋632所揭示憲法機關忠誠義務之可能。

25 5、又，系爭法律一第30-1條第1項所謂不予審查，所指為何，並不明確。如
26 係指委員會不再予以審查，除可能連帶導致院會無法為同意權之行使
27 外，或將進而使被提名人職位所屬之憲法機關或國家機關無法行使職
28 權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞。

1 (五) 系爭法律一第45條至第46-1條、第47條、第48條、第50-1條至第51條關
2 於調查權行使之規定，牴觸憲法權力分立與制衡原則，以及釋585就立
3 法院調查權行使所揭示之組織形式、法律明確性原則、正當法律程序原
4 則及比例原則等要求（詳本案聲請書頁11-15，同附件2）

5 1、系爭法律一第45條至第46-1條、第47條、第48條、第50-1條至第51條，違
6 反釋585所示立法院調查權應由立法院依法設立調查委員會行使之要求。

7 2、系爭法律一第45條第2項、第47條、第48條、第50-1條至第51條，牴觸釋
8 585所示立法院調查權行使應遵循而不得逾越之界限，進而違反權力分
9 立與制衡原則。

10 3、系爭法律一第47條第1項及第2項以政府機關、部隊等為調查權行使之對
11 象，就所得要求提供之相關文件、資料與檔案，以及得命出席為證言，均
12 未依前述釋585、613意旨設有排除規定，將該等解釋所揭示非屬調查權
13 所得行使之對象及事項均予以納入，已牴觸該等解釋意旨而逾越立法院
14 調查權所得行使之範圍。另外，直接以各級政府機關、部隊等及其相關
15 人員為調查權行使之對象，亦將對行政一體，以及國防部與各司令部對
16 於部隊之指揮權限與國防機密之審查、核定權限造成嚴重破壞。

17 4、在以私法人、私法團體及社會上有關係人員（以下稱私人）為調查權行
18 使之對象方面，系爭法律一第47條並未另設有特別規定明定得以之為調
19 查對象之目的及要件，以揭示僅有在極為例外並符合嚴格要件之情況
20 下，方得以之為調查權行使對象之規範意旨，使該等非屬立法院制衡
21 對象之私人被課予提供相關文件、資料及檔案，以及出席為證言之義
22 務，並有面臨第48條第2項所定罰鍰裁處之可能，已對於該等私人受憲
23 法保障之消極不表意自由、秘密通訊自由、營業秘密，以及資訊隱私權
24 等基本權利造成不合比例之嚴重限制，甚或剝奪，而與釋585不符。

25 5、依系爭法律一第47條第1項但書之規範意旨，可知所要求提供之文件、資
26 料及檔案，應以提供原本為原則，此一方面違反釋325及729關於調閱文
27 件原本應經院會決議之要求，另一方面並強制受調查對象無論如何均至
28 少應提供複本，除已課予受調查對象不合比例之提供義務外，同時在某

1 些情況下，亦有可能違反釋729所揭示調閱文件複本亦應經院會決議之
2 要求。不僅如此，該等但書規定在司法機關或監察機關就相關文件、資
3 料及檔案原本先為調取之情況下，仍強制受調查對象應提供複本，亦將
4 導致例如司法機關無法有效進行偵查、審判，以及監察機關無法有效為
5 糾舉、糾正及彈劾等憲法上或法律上職權之行使，而侵害司法機關或監
6 察機關之權力核心領域。

7 6、在調查權行使程序方面，系爭法律一第47條第1項僅規定受調查對象應
8 於5日內提供相關文件、資料及檔案，卻未訂定相關程序規定，例如釋
9 585所明示之事前予受調查對象充分告知受調查事項、法定調查目的與
10 調查事項之關聯性、准許合理之拒絕調查及拒絕提供應秘密之文件資
11 訊，且僅給予其5日之準備期間，亦不符釋585應給予受調查對象相當之
12 準備期間之要求。凡此，均已侵犯受調查對象受正當法律程序原則所保
13 障之程序保障，與釋585不符而屬違憲。

14 7、系爭法律一第47條第2項關於對受調查對象為詢問與命其出席為證言之
15 規定、第50-1條第3項至第5項及第50-2條等規定，亦違反釋585所示正當
16 法律程序之要求而屬違憲。

17 (六) 系爭法律一第59-1條至第59-9條關於聽證會舉行之規定，與憲法第67條
18 第2項不符，並牴觸釋461、498、585、613、627等解釋及111憲判9、112
19 憲判9等判決意旨（詳本案聲請書頁15-18，同附件2）

20 1、系爭法律一第59-1條以憲法67條第2項為舉行聽證會之依據，**無據增加**
21 **憲法所無權力，使立法權凌駕於行政權之上而與權力分立與制衡原則相**
22 **牴觸**，同時亦將破壞前述由憲法及憲增所形構之五權分治而平等相維之
23 憲政體制。

24 2、系爭法律一第59-1條及第59-3條違反釋461關於有義務應邀到會備詢之
25 政府人員範圍之意旨；第59-5條關於罰鍰裁處之規定，違反比例原則而
26 侵害應邀出席聽證會之政府人員消極不表意自由等基本權利。

27 3、系爭法律一第59-3條至第59-5條關於課予社會上有關係人員出席聽證會
28 表達意見與證言之義務及罰鍰裁處等規定，逾越立法院憲法職權行使之

1 範圍而牴觸釋461意旨，並違反法律明確性原則、正當法律程序原則及
2 比例原則之要求。

3 (七) 系爭法律二關於藐視國會罪之規定，保護法益不明，不具憲法上重要之
4 公益目的；該規定之構成要件並違反法律明確性與刑罰最後手段性原
5 則而屬違憲（詳本案聲請書頁18-20，同附件2）

6 1、系爭法律二所欲保護之法益究竟為何，並不明確；再者，以刑法法益保
7 護理論為觀察，爭法律二保護之集體法益並不存在，亦非刑法所應保障
8 之內容，不具備憲法上重要之公益目的。

9 2、系爭法律二之構成要件違反法律明確性及刑罰明確性原則之要求。首
10 先，系爭法律二係作為系爭法律一第25條第9項與第59-5條第5項之配套
11 立法，然此二規定均用「政府人員」，與刑法第10條第2項「公務員」概
12 念並不相同，已有規範適用上之歧異。再者，刑法藉由公務員概念限定
13 行為主體範圍之身分犯規定，保護之法益均涉及某種公務員法定職務的
14 濫用，不具備公務員身分者即無從侵害此種法益。然系爭法律二一來保
15 護法益不明已如前述，無從確認為何具備公務員身分才能侵害該等法
16 益，二來虛偽陳述究與公務員身分之合理關連性為何？亦甚不明確。

17 3、再者，系爭法律二之構成要件「其所知之重要關係事項」涵蓋過廣。刑
18 法並非禁止所有的虛偽陳述，只有當某種虛偽陳述可能導致法益侵
19 害，方有施以刑罰之必要性，是以明確限定將會導致法益侵害的虛偽陳
20 述範圍何在即相當重要。以系爭法律二「重要關係事項」與「虛偽陳述」
21 之文義，可知係仿效刑法第168條偽證罪規定。然而，系爭法律二就公
22 務員所知之重要關係事項，時點僅定為「立法院聽證或受質詢時」，由
23 質詢與聽證事項之廣泛與通案性質，問題或將漫無邊際，根本無法事先
24 特定答復或證言所涉之事項範圍，亦無法確實界分是否具重要關係。

25 4、又，陳述是否虛偽，須以陳述內容有事件真實，或存在真相可資對比為
26 前提。然公務員在立法院聽證或受質詢時，所陳述者未必為其親身經
27 歷，亦非均屬事實問題（更多是政策規劃與執行的良莠與問題），與偽
28 證罪所欲規範者截然不同，卻採取極為相近之規範模式與定義，致使「虛

1 偽陳述」之要件更加模糊不清，難以適用。

2 5、綜上，系爭法律二除將使公務員輕易被依系爭法律一第25條第9項或第
3 59-5條第5項指謫有虛偽陳述而受刑事之訴究外，其所屬憲法機關或國
4 家機關亦極有可能因此而涉入不必要之政治紛爭，進而被癱瘓而無法正
5 常運作。而司法機關亦或將因該等刑事訴究而應接不暇，甚至面臨無端
6 受政治紛爭波及之高度風險。

7 四、本件關於暫時處分裁定之聲請，符合憲訴法第43條第1項所定為暫時處
8 分裁定之要件，鈞庭應依聲請為暫時處分之裁定

9 (一) 本件本案之聲請已繫屬於鈞庭，且無聲請自始即不合法或顯無理由之
10 情形；由憲法觀點就本件本案之聲請為略式審查，應已有高度之可能性
11 係屬有理由

12 1、本件法規範憲法審查之聲請案已繫屬於鈞庭

13 聲請人已於113年6月27日就系爭法律，依憲訴法第47條第1項向鈞庭聲
14 請法規範憲法審查。因此，本件本案之聲請已繫屬於鈞庭（詳附件2）。

15 2、本件本案之聲請並無聲請自始不合法或顯無理由之情形，其毋寧有高度
16 之可能性係屬有理由

17 依憲訴法第47條第1項，國家最高機關，因本身行使職權，就所適用之
18 法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。聲請人依憲
19 法第53條規定為國家最高行政機關，因本身行使憲法及憲增所定決定國家
20 安全大政方針以外之重要政策方針、向立法院提出議案、提出施政方針與施
21 政報告、行政院院長及其各部會首長有接受立法委員質詢、行政院各部會首
22 長及人員有應立法院各委員會邀請而到會備詢，進而就與議案有關之事項
23 為說明等憲法上職權，以及依相關法律規定行使獨立機關之人事提名權，而
24 適用並受系爭法律之規範，亦已符合憲訴法第47條第1項所定之聲請要
25 件，而無聲請自始不合法之情形。

26 本件本案之聲請亦未有顯無理由之情形；依前所述，系爭法律不僅修法
27 程序有諸多重大明顯之程序瑕疵而違反民主國原則，在規範內容方面亦有
28 諸多侵害總統及聲請人之權力核心領域，與對於總統及聲請人等憲法機關

1 權力之行使造成實質妨礙與破壞責任政治而違反憲法權力分立與制衡原
2 則，乃至於違反法律明確性原則、正當法律程序原則與比例原則而侵害人民
3 受憲法保障之消極不表意自由、秘密通訊自由、營業秘密與資訊隱私權等基
4 本權利等明顯牴觸憲法，以及違反釋325、461、585、627、633，以及729等
5 解釋意旨之情形。基此，由憲法規範之觀點而為略式審查，本件本案之聲請
6 應已有高度之可能性係屬有理由。

7 (二) 就本件暫時處分之聲請而言，系爭法律施行將使憲法所保障之權利或
8 公益遭受難以回復之重大損害；且依據立法院議案審議動態，確有暫時
9 停止適用系爭法律之急迫性

10 1、釋499揭示權力分立以及自由民主憲政秩序等憲法不可破毀之基礎，即
11 憲法所保障之權利及公益，業已因系爭法律之適用而遭受重大損害

12 (1) 憲法保障之權利及公益概念

13 所謂憲法所保障之權利，係指憲法所已明文保障之基本權利，或經由司
14 法院大法官解釋及鈞庭相關判決所明確揭示，而以憲法第22條為保障依據
15 之憲法未明文保障之基本權利。所謂公益，所涉及者，為憲法及憲增所形構
16 而成憲政體制，以及歷來經由釋499、釋721等司法院大法官解釋所揭示之民
17 主國原則與權力分立與制衡原則，以及以此為基礎所形構而成之自由民主
18 憲政秩序。以該等憲政體制得以持續正常運作、相關原則被確切遵守，以及
19 自由民主憲政秩序之鞏固而不被毀棄作為憲訴法第43條第1項規定所稱之
20 公益，應無疑問才是。

21 (2) 系爭法律之施行將對憲法所保障權利及公益，造成重大損害已達難以回
22 復之程度

23 如前所述，系爭法律不僅修法程序有諸多重大明顯瑕疵而違反民主國原
24 則，在規範內容方面亦有諸多侵害總統及聲請人之權力核心領域，與造成總
25 統及聲請人等憲法機關權力之行使造成實質妨礙與破壞責任政治而違反憲
26 法權力分立與制衡原則，乃至於違反法律明確性原則、正當法律程序原則與
27 比例原則而侵害人民受憲法保障之消極不表意自由、秘密通訊自由、營業秘
28 密與資訊隱私權等基本權利等明顯違憲，以及牴觸釋325、461、585、633及

1 729等解釋意旨之情形，毋寧已對於人民基本權利之保障，以及憲政體制得
2 以持續正常運作、相關原則被確切遵守，以及自由民主憲政秩序之鞏固而不
3 被毀棄等公益造成重大損害

4 不僅如此，在總統被迫依系爭法律一第15-2條及第15-4條向立法院就國
5 家大政方針及重要政策議題提出國情報告，以及就立法委員之書面或口頭
6 提問予以書面回覆或即時回答之情況下，將同時導致總統被迫須依一定方
7 式向立法院揭示其依憲增第2條第4項本得自為決定之國家安全大政方
8 針，並使其就國家安全大政方針所為之決定受立法委員之監督。而此，除將
9 侵害總統此一憲法機關之權力核心領域外，由於亦同時混淆總統及行政院
10 此二憲法機關之角色與職權劃分，並將進而使憲法及憲增基於責任政治原
11 則所形構之立法院僅以行政院為監督對象之制度性設計遭受難以回復之重
12 大損害，並破壞釋499、釋721所揭示權力分立等憲法條文中具有本質之重要
13 性而為規範秩序存立之基礎之價值。

14 此外，在立法院依系爭法律而對聲請人與其院長，以及各部會與其首
15 長、人員違憲行使質詢、聽證權、調查權與調閱權，以及罰鍰裁處權與追究
16 刑事責任之情況下，將使聲請人及其各部會被迫提交特定之文件資料，以及
17 聲請人之院長與各部會首長、人員被迫就依司法院大法官相關解釋本無答
18 復義務之質詢或訊問為答復或為證言，而導致聲請人及其各部會本於行政
19 固有權限而來之行政機密特權遭受嚴重侵害；如再加上該等屬行政機密特
20 權之文件資料的提供或就相關資訊所為之答復、作證，係具有不可逆性而
21 論，除將導致行政院及其各部會就憲法上或相關法律所定職權之行使立即
22 產生嚴重阻礙之外，亦將對民主國原則與權力分立與制衡原則，以及以此為
23 基礎所形構而成之自由民主憲政秩序等公益造成難以回復之重大損害。同
24 樣的，在以人民為調查權、聽證權及罰鍰裁處權之行使對象時，亦將對其前
25 述受憲法保障之基本權利造成難以回復之重大損害。

26 2、本件具有為暫時處分裁定之急迫性

27 系爭法律已經總統於113年6月24日公布。依據截至本件聲請時之立法
28 院議案審議動態，立法院業已成立文件調閱委員會、欲作成邀請總統至立法

1 院國情報告並回答立法委員提問之決議，以及經由新聞媒體表示將立即啟
2 動調查權等。詳言之，依據立法院目前議案審議動態，立法院將即刻發動系
3 爭法律所賦予之權力，進而破壞憲法所保障之權利及公益，是本件以具有為
4 暫時處分裁定之「急迫性」，詳如以下說明：

5 (1) 檢附聲請人整理與立法院議案審議動態有關之新聞媒體報導，以【附件
6 4】之表格呈現「本件具有為暫時處分裁定之急迫性」之依據，並佐以下
7 列文字詳盡說明。

8 (2) 系爭法律一第15-2條及第15-4條關於總統國情報告及依序回答提問或書
9 面回覆問題之規定

10 立法院國民黨及民眾黨黨團已於113年5月10日系爭法律一尚未經總統
11 公布前，即已提案請求立法院院會作成「邀請總統至立法院進行國情報告並
12 依法回應立法委員提出之問題」；該等提案於本件聲請法規範憲法審查及暫
13 時處分裁定時，仍在進行黨團協商程序²。再者，依據立法院現有席次分配
14 情形，以及立法委員與立法院黨團幹部接受新聞媒體訪問時之說法，系爭法
15 律一經總統公布施行後，立法院院會乃有極為高度之可能，甚至已幾成定局
16 地將會依系爭法律一第15-2條第1項規定作成決議，邀請總統至立法院進行
17 國情報告，進而課予總統有至立法院進行國情報告之義務。不僅如此，部分
18 立法委員及黨團已經由新聞媒體而表示，將依第15-4條規定對總統國情報告
19 提出口頭或書面問題，並要求總統須對口頭提問即問即答或依序即時回答³。

20 在此等情況下，不僅總統得自為決定是否藉由國情報告以向立法院國
21 人揭示其國家大政方針及其他重要政策之權限，將面臨即刻被限縮侵害之
22 危險，復導致總統與行政院兩個憲法機關之地位與職權被混淆，並破壞憲法
23 及憲增基於責任政治所形構之行政院應對立法院負責，立法院依憲法所定
24 方式對行政院為制衡之憲政制度。簡言之，總統之權限，將因立法院依系爭
25 法律一第15-2條第1項之決議而立即大受限縮，並導致總統與行政院長行政

² 立法院公報，113卷40期(5222)，一冊，頁42以下【詳附件5】。

³ 震傳媒，「國情報告方式？民眾黨團提折衷方案：依序詢答」，<https://www.zmedia.com.tw/Document/NewsDetail/29398>【詳附件4】。

1 權劃分被顛覆之必然憲政危機。就此，很明顯地已有藉由暫時處分裁定，以
2 暫時停止適用系爭法律一第15-2條及第15-4條之急迫性。

3 (3) 系爭法律一第25條關於質詢之規定及系爭法律二之藐視國會罪

4 至本件聲請法規範憲法審查及暫時處分裁定為止，立法院第11屆第1會
5 期仍在持續進行中，且不排除將會接續召開臨時會審議相關議案。由此可
6 知，行政院院長及各部會首長乃有持續且立時地被立法委員質詢，並進而受
7 系爭法律一第25條規範之情形。

8 換言之，在面對立法委員之質詢時，行政院院長及各部會首長對於依法
9 應秘密之事項及屬於行政機密特權範圍之事項，無法或自行決定拒絕答復
10 或提供資料，而是須經主席同意後，方得為之。就此，很明顯地，行政院院
11 長及各部會首長對於立法委員之質詢，已面臨隨時被迫違反相關法律或行
12 政權之核心領域遭受侵害之高度可能，且該等可能性並無法自始被排除。此
13 外，其並將因為系爭法律一第25條「不得超過質詢範圍之外」、「不得反質
14 詢」、「隱匿資訊」、「虛偽答復」及「其他藐視國會之行為」等違反法律明確
15 性原則之高度不確定法律概念，以及欠缺主席同意之客觀判斷標準等規範
16 內容，而極有可能輕易遭受罰鍰制裁，甚至被依法追訴刑事責任而受刑事處
17 罰。不僅如此，系爭法律一第25條諸多違反釋325、461、585及613等解釋意
18 旨之情形亦將隨之而即刻出現。就此而論，很明顯地已有藉由暫時處分裁定
19 以暫時停止適用系爭法律一第25條，以避免被質詢人遭受罰鍰裁處甚或刑
20 事處罰，同時亦避免行政權核心領域被侵害，五權分治而平等相維之憲政體
21 制被破壞之急迫性。

22 (4) 系爭法律一第29條至第30-1條關於人事同意權行使之規定

23 有鑑於國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)其中4名委員任期將於113年
24 7月31日屆滿，行政院院長乃於113年4月底依國家通訊傳播委員會組織法
25 (下稱通傳會組織法)之規定為提名，並送請立法院行使人事同意權，然截
26 至本件聲請法規範憲法審查及暫時處分裁定為止，立法院程序委員會仍決
27 議封殺該項議案，而未將該案排入院會報告事項，形同立法院拒絕行使人事

1 同意權⁴。若又依系爭法律一第29條第3項關於人事同意權案之審查，期間不
2 得少於一個月之規定，則於通傳會該4名委員任期屆滿之前，可以預見立法
3 院已幾乎難以完成新任委員人事同意權之行使。換言之，由於系爭法律一第
4 29條並未定有審查期間之上限及逾越該等上限之法律效果，立法院極可能
5 因政治情勢而拖延或怠為行使人事同意權，進而妨礙通傳會之正常人事更
6 替與運作，並侵害行政院院長之人事任命權。

7 另外，縱使立法院立即為人事同意權案之審查，除系爭法律一第29條第
8 3項規定將即刻產生使不具立法委員身分之第三人，亦得與立法委員共同行
9 使審查權而違反民主正當性之爭議外，亦將使通傳會4名被提名人立即受系
10 爭法律一第29-1條至第30-1條之規範。從而，其將立即被迫居於證人之地位
11 而就與其資格與行使職權之能力有關之問題為答復、證言及提出相關資料
12 並有受罰鍰裁處之可能。在系爭法律一該等規定違反法律明確性原則、正當
13 法律程序原則及比例原則之情況下，通傳會4名被提名人所面臨者，為受憲
14 法保障之消極不表意自由及資訊隱私權等基本權利即刻受違憲侵害之危險。

15 綜上，很明顯地已有藉由暫時處分裁定以暫時停止適用系爭法律一第
16 29條至第31條，以避免通傳會無法進行正常人事更替與運作，進而侵害行政
17 院院長之人事任命權，同時並避免被質詢人受憲法保障之消極不表意自由
18 及資訊隱私權等基本權利遭受違憲侵害之急迫性。

19 (5) 系爭法律一第45條至第46-1條、第47條至第48條與第50-1條至第51條關
20 於調查權之規定、第59-1條至第59-9條關於聽證會舉行之規定，以及系
21 爭法律二之藐視國會罪

22 至本件聲請法規範憲法審查及暫時處分裁定為止，立法院交通委員會
23 已對於個別媒體之申請設立案件，組成調閱專案小組⁵；基此，可以預期在
24 系爭法律一經總統公布施行後，亦將會依系爭法律一相關規定對該案件行
25 使調查權，甚至舉行聽證會。又，依新聞媒體報導可知，立法院部分立法委

⁴ 中央社，「NCC 人事同意權案 國民黨團封殺」，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405070158.aspx>【詳附件4】。

⁵ 中央社，「立院通過臨時提案 NCC 3 天內須提供鏡電視案資料」，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405060069.aspx?topic=4014>【詳附件4】。

1 員及黨團已經明確表示將立即依系爭法律一相關規定，針對疫苗、雞蛋等案
2 件⁶行使調查權或舉行聽證會⁷。另外，由於行政院院長已提名將通傳會4名
3 新任委員，並送請立法院行使同意權，於審查該等4名新任委員之人事同意
4 權案時，亦極有可能依系爭法律一第45條第1項對其行使調查權，或依第59-
5 1條第1項以舉行聽證會之方式進行審查。

6 由上述情形可知，立法院調查權之行使及聽證會之舉行，已為可預見將
7 即刻發生之事。對此，系爭法律一第45條至第46-1條、第47條至第48條與第
8 50-1條至第51條，以及第59-1條至第59-9條等規定，將因立法院行使調查權
9 及舉行聽證會而立即出現侵犯行政首長行政機密特權而牴觸憲法權力分立
10 與制衡原則、逾越憲法第67條第2項規範意旨及違反釋325、461、585、613
11 及627等關於立法院調查權行使之組織形式、範圍界限及正當法律程序等情
12 形，並將使政府機關或其所屬政府人員在該等違憲狀態之下，除有被移送監
13 察院進行糾正、糾舉或彈劾等程序外，並將使政府人員有被追訴刑事責
14 任、受刑事處罰之違憲風險。不僅如此，由於前述所將立即行使調查權之案
15 件可能同時涉及社會上有關係人員，在適用系爭法律一關於調查權行使及
16 聽證會舉行之規定下，使本非屬立法院制衡對象之社會上私人立即被課予
17 接受詢問、出席為證言，乃至於提供文件、資料及檔案等義務，甚且面臨罰
18 鍰裁處之風險。前述法律不利後果，不僅使本無庸出席之社會上私人受憲法
19 保障之消極不表意自由、營業秘密與資訊隱私權等基本權利，有即刻受違憲
20 且無法回復之重大侵害之危險。此外，在欠缺釋585所示應完整規範之程序
21 保障規定之情況下，系爭法律一第45條至第46-1條、第47條至第48條與第50-
22 1條至第51條，以及第59-1條至第59-9條等規定，將使該等私人受有高度之
23 程序不利益，進而在受調查或進行聽證會之過程中，無法有效地捍衛其基本
24 權利。而此，亦在在顯示已有藉由暫時處分裁定以暫時停止適用系爭法律一

⁶ EBC 東森新聞，「藍喊『調查權查弊』 要揭開『高端、超思蛋、光電』黑箱爭議」，<https://news.ebc.net.tw/news/politics/422351>【詳附件4】。

⁷ 依據新聞媒體之相關報導，立法院政黨黨團亦已公開表示將立即依立法院職權行使法及刑法等規定「速查弊案」。就此，參閱聯合報，「跟釋憲搶時間 藍委：將速查弊案」，https://udn.com/news/story/123475/7997307?from=udn_ch2_menu_v2_main_cate【詳附件4】。

1 第45條至第46-1條、第47條至第48條、第50-1條至第51條、第59-1條至第59-
2 9條及系爭法律二之急迫性。

3 總而言之，立法院依系爭法律而違憲行使相關職權，已為一觸即發之
4 事。而此，亦同時彰顯本件具有為暫時處分裁定以暫時停止系爭法律適用之
5 急迫性。若鈞庭未為暫時處分之裁定，則在立法院立即依系爭法律而違憲行
6 使相關職權之情況下，將進而即刻地導致前述人民權利及公益造成難以回
7 復之重大損害。

8 **(三) 本件對於憲法所保障之權利及公益遭受難以回復之重大損害，並無其
9 他手段可資防免**

10 如前所述，對於系爭法律，聲請人已經總統核可而於113年6月11日移請
11 立法院覆議。然因立法院於113年6月21日仍有全體立法委員二分之一以
12 上決議維持原案，使得總統僅能依憲法第72條為法律之公布。除此之外，依
13 憲法及憲增之規定，已無其他手段可防免系爭法律對於憲法所保障之權利
14 及公益所生難以回復之重大損害。

15 至於憲法第44條關於總統對於院與院間之爭執，除憲法有規定者外，得
16 召集有關各院院長會商解決，即學理所稱總統院際調解權⁸或院際紛爭解決
17 權⁹之規定，並非屬於可資防免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重
18 大損害之其他手段。理由在於總統依憲法第44條得為調解者，僅限於院與院
19 間所生之「政治性爭執」；至於院與院間所生之法律，甚或是例如憲法相關
20 權限規定應如何解釋與適用，以及相關法律所定之權限行使是否牴觸憲法
21 權限劃分之規範意旨等憲法性質之爭執，即非屬總統得為調解之範圍¹⁰。且
22 就該條規定所稱除憲法有規定者外之規范文義而論，亦應可得出若院與院
23 所生者，為前述憲法性質之爭執，即應依憲法其他規定解決該等爭執；於
24 此，依憲法第78條、第79條第2項、第171條第2項，以及憲訴法等規定，即
25 係應尋求司法院大法官所組成之憲法法庭裁判解決之。

⁸ 程明修，國家法講義（一）—憲法基礎理論與國家組織，2006年10月，頁237【附件6】。

⁹ 李惠宗，憲法要義，9版，2022年9月，頁615【附件7】。

¹⁰ 程明修，前揭註，頁238；李惠宗，前揭註，頁615；蕭文生，國家法I—國家組織篇，2008年8月，頁256【附件8】。

1 (四) 本案經雙重假設之判斷，為暫時處分裁定之利益顯然大於不利益。基
2 此，鈞庭應即依聲請人之聲請為暫時處分之裁定，以暫時停止系爭法律
3 之適用

4 參照前述，依釋599及憲訴法第43條之立法說明，司法院大法官行使釋
5 憲權時，如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件
6 裁判之執行，可能對人民基本權利或憲法基本原則造成不可回復或難以回
7 復之重大損害，倘依聲請人之聲請於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀
8 態，對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免其損害
9 時，即得權衡作成暫時處分之利弊，若作成暫時處分顯然利大於弊時，自可
10 准予暫時處分之宣告

11 經查，系爭法律將使憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損
12 害，即同前述（詳本狀貳、三部分）。又依據目前立法院議案審議動態（詳
13 本狀貳、四、（二）部分），立法院藉由系爭法律而違憲擴權，侵害憲法所保
14 障之權利，破壞憲政體制正常運作、違反權力分立與制衡等相關原則在
15 即，確有停止適用系爭法律之急迫性。又系爭法律之適用，已無其他手段可
16 資防免。依前述雙重假設之利益權衡模式而論，則若鈞庭不為暫時處分之裁
17 定，則在日後本案之聲請為有理由時，前述對於憲法所保障之權利，以及憲
18 政體制得以持續正常運作、相關原則被確切遵守，以及自由民主憲政秩序之
19 鞏固而不被毀棄等公益早已產生重大難以回復損害此等極為嚴重之不利
20 益。相較之下，若鈞庭為暫時處分之裁定，而日後本案之聲請為無理由，亦
21 僅係使現行總統、行政院與立法院三者既有之權力運作模式繼續維持至鈞
22 庭本案判決宣告，以及立法院須待鈞庭判決宣告系爭法律合憲後，再為相關
23 職權之行使而已，並不會因此而對於立法院職權之行使造成額外之重大不
24 利益，對於整體自由民主憲政秩序亦將不生有影響。權衡二者之結果，系爭
25 法律暫時停止適用之利益不僅大於，毋寧已達顯然大於其適用利益之程度。

26 參、結語

27 依前所析，本件暫時處分之聲請，已具備憲訴法第43條第1項所定之「避
28 免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害」、「有急迫必要

1 性」，以及「無其他手段可資防免」等要件。且依前述雙重假設之利益權衡
2 模式而論，系爭法律暫時停止適用之利益不僅大於，毋寧已達顯然大於其適
3 用利益之程度。

4 綜上所述，聲請人除另具狀就系爭法律聲請法規範審查【詳附件2】，請
5 求鈞庭宣告系爭法律違憲並自公布日起失效外，一併以本狀聲請暫時處
6 分，懇請鈞庭於本件法規範憲法審查之判決宣告前，裁定停止系爭法律之適
7 用，並於必要時（如系爭法律停止適用期間立法院人事同意權應如何行使）
8 為適當之處置，以鞏固自由民主憲政秩序。

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 6 月 2 7 日

具狀人 行政院
代表人 卓榮泰
撰狀人 陳信安教授
李荃和律師
賴秉詳律師