

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決

部分協同部分不同意見書

蔡彩貞大法官提出

張瓊文大法官加入

朱富美大法官加入

本判決就刑法第 141 條之 1 規定（下稱系爭規定；如主文七所示）及其相關之立法院職權行使法（下稱職權行使法）第 25 條第 9 項（如主文三（七）所示）、第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定（如主文六（七）所示），均宣告違憲。其中系爭規定關於公務員於立法院「質詢」時，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述科處刑罰部分（下稱系爭規定質詢部分）及其相關之職權行使法第 25 條第 9 項依法追訴規定，本席認其宣告違憲之結論雖可支持，惟理由礙難贊同，爰提出協同意見加以說明；另系爭規定關於公務員於立法院「聽證」時，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述科處刑罰部分（下稱系爭規定聽證部分）及其相關之職權行使法第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定，本席認其宣告違憲之結論與理由，均礙難贊同，乃就此部分提出不同意見書。

協同意見部分

- 一、系爭規定中之「質詢」，係指憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款所規範，立法委員針對行政首長就施政方針與施政報告所為之質詢（詳本判決第【111】段），涵蓋內容及於內政、外交、經濟、財政、教育、交通、司法、勞動等各類事項，範圍廣泛且欠明確，縱依立法院職權內容予以界定，亦難期明確；復觀諸立法實務運作情形，不乏立法委員詢問內容與行政官員提出之施政

報告欠缺關聯性者¹，此等逸出所關涉特定施政方針、施政報告之質詢，縱因詢問內容仍與立法院職權相關而非法所不許，惟客觀上，殊難探知該詢問所由生之具體待證事項為何，即無從執以判斷受質詢官員陳述內容就待證事實是否為具有「重要關聯」之事項，致受規範之被質詢者未能充分瞭解系爭規定質詢部分並知所遵循，亦影響司法審查時對該規定之正確適用，故系爭規定質詢部分，與刑罰明確性原則有違。與其相關之職權行使法第 25 條第 9 項依法追訴規定即失所依附，亦屬違憲。

- 二、 本判決以如後所述之政治責任不得變易為法律責任為由，就系爭規定質詢部分及其相關之職權行使法第 25 條第 9 項依法追訴規定，均宣告違憲。本席認其結論雖可支持，惟理由礙難贊同，爰提出淺見，說明如上。

不同意見部分

本判決以行政機關之公務員於立法院對立法委員之質詢、詢問所為之答詢、陳述，屬政治行為，若有虛偽情形，概屬政治性爭議，應僅負政治責任為由，認系爭規定聽證部分將之明定為犯罪行為課予刑罰，所追求並非憲法上重要之公共利益，目的難謂合憲正當，且政治責任，較諸刑罰，係侵害更小、更為適當之手段，因而就系爭規定聽證部分及其相關職權行使法第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定，併為違憲之宣告。惟本席認此二規定，應均屬合憲，理由分述如下：

- 一、 立法院雖係政治論辯、協商與折衝等運作之場域，然立法院為能

¹ 舉如：行政院長提出關於興達電廠事故影響全臺電力輸送一事之施政報告，立法委員則質詢俄羅斯總統普丁可能採取行動來關閉我國駐處；行政院長提出登革熱防治相關事宜之專案報告並備質詢，立法委員則就國慶活動宴請外賓菜單、以巴衝突是否需撤僑等問題為質詢。取自：立法院公報第 111 卷第 35 期院會紀錄，頁 30、第 111 卷第 36 期院會紀錄，頁 32-33；立法院公報第 112 卷第 63 期院會紀錄，頁 131、第 112 卷第 70 期院會紀錄，頁 54-61。

有效行使憲法所賦予之立法職權，享有一定之調查權；基於權力分立與制衡原則，其所得調查之對象、事項，非毫無限制，具體案件中，若因調查權行使發生爭執，除由雙方循合理之途徑解決外，亦得以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決，在符合憲法上之法律明確性原則、比例原則及正當程序之前提下，對於立法院行使調查權而要求提供參考資料、調閱文件或對調查事項陳述證言、表示意見時，違反協助調查義務者，施以科處罰鍰等之強制手段（司法院釋字第 585 號解釋參照），足徵於立法院行使調查權時所為關於事實之陳述，並不因屬政策辯論或政治爭議，而不得採用法律制裁之強制手段予以處罰、嚇阻；此證諸憲法僅針對立法委員明定「在院內所為之言論及表決」對院外不負責任之言論免責權，對其他機關及人員則付之闕如即明。故系爭規定聽證部分不因公務員之虛偽陳述具有政治之意涵，即當然違憲，而應就憲法諸原則予以審查，當無疑義。

二、系爭規定聽證部分，符合明確性原則

- (一) 基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡而無解釋之空間或必要，立法者於立法制定時，仍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，適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定，故法律規定所使用之概念，苟依其文義、立法目的及法體系整體關聯性，為一般受規範者所得理解，預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之處罰，並可經由司法審查加以確認，即無違法律明確性原則之要求（司法院釋字第 432、521、803、804 號等解釋參照）。刑罰法規範因

涉及剝奪人民生命或限制人民身體自由，其法定要件與法律效果均應嚴格遵守憲法罪刑法定原則以制定法律之方式為之，鑑於刑罰對人民權利剝奪之嚴峻性、威嚇性，故罪刑法定原則要求構成犯罪之要件及其刑罰效果須事先以法律為明確之規定（司法院釋字第 680 號解釋林子儀、賴英照大法官共同提出之協同意見書參照），該法律須可辨識禁止之具體行為及保護目的，俾使刑事法院得以妥適解釋之方法盡可能地貫徹立法者之意志，如此方可達成使受規範者得以穩定預測之狀態²，由此可知，法律明確性原則厥為罪刑法定原則之重要意涵。

(二) 系爭規定對公務員於立法院聽證時，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述者，均應科處刑罰，為涉及拘束人民身體自由之刑罰規定，其構成要件是否明確，審查如下：

1. 憲法第 63 條明定立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權，其中關於議決法律案、預算案等，更涵蓋民主社會中與日常生活息息相關而足以引起人民關切之議題，可謂廣袤無際。立法院為執行憲法賦予之職權，本其固有之權能自享有一定之調查權（司法院釋字第 585 號解釋參照），此等獲取其職權相關之資料、訊息而得行使之調查權，即詢問權與文件調閱權等資訊獲取權，其所涉及之範疇為因應立法院上開職權內容，亦包羅萬象。
2. 系爭規定處罰公務員於聽證時為虛偽陳述，乃以該虛偽陳述內容係「其所知之重要關係事項」為前提。而依立法過程中立法委員提出之相關草案及立法說明，此規定係藉刑責之科處，課予受邀出席聽證會者於聽證時，如實答復、不得有虛偽情事之義務，

² 薛智仁，刑法解釋與適用之憲法界限——近期刑事判決之綜合評析，興大法學，32 期，頁 20-21（2022 年）；薛智仁，肇事逃逸罪之合憲性——評釋字第 777 號解釋，月旦裁判時報，92 期，頁 82-84（2020 年）。

以確保立法院調查所獲資訊之真實性，俾有效輔助立法院各項憲政權力之行使與憲政功能之發揮（詳見立法院公報第 113 卷第 47 期院會紀錄，頁 163），足徵系爭規定聽證部分規範目的，係為確保立法權之有效行使。又立法院之委員會依職權行使法第 9 章之 1 規定舉行聽證會，須以開會通知書面載明「會議主題」及「表達意見或證言」等事項，於開會五日前，送達出席人員，同法第 59 條之 6 第 1 項、第 3 項定有明文，是聽證會雖係立法院執行其憲法職權而行使調查權之法定程序之一（職權行使法第 45 條第 2 項規定），聽證事項因應立法院包羅萬象之職權內容亦所涉甚廣，然立法院各次聽證會均設有特定會議主題及應邀到會公務員將受詢問之相關意見、證言，聽證之待證事項自屬可得確定，甚或已臻明確，並均於會前適時通知受邀者。自系爭規定聽證部分與聽證會法定程序規定等法規範間之法體系關聯性、系爭規定聽證部分為確保立法院職權有效行使之規範目的等綜合觀察，系爭規定聽證部分「就其所知重要關係事項」之構成要件，客觀上應係指對各該聽證會當次會議主題相關之待證事項判斷有重要影響者甚明，且衡情此為一般受規範者所能理解，並足供其預見何種行為將構成義務之違反及所應受之處罰，亦無礙於司法審查、確認，核與法律明確性原則之要求尚無違背³。另系爭規定聽證部分「虛偽陳述」之構成要件，因關於事實之陳述始有與事實是否相符致生真偽判斷之問題，至於意見之陳述，因陳述內容僅屬個人觀感、評價等意見之表達，與

³ 日本《關於議會中證人的宣誓及證言等之法律》（又稱《議院證言法》）第 6 條第 1 項規定「依本法宣誓作證之證人，虛偽陳述者，處 3 個月以上 10 年以下有期徒刑」；同法第 1 條規定「各議院為審查議案或進行國政相關調查，要求證人出庭作證或提交文件（包括提示，以下同）者，除本法另有規定外，任何人均應配合」；同法第 1 條之 3 第 2 項規定「各議院在通知時，應一併通知經具體列明要求為證言之事項，…」；自上開規定綜合觀察，各議院為審查議案或進行國政相關調查，要求證人出庭作證，依法應事先通知，並一併通知經具體列明要求為證言之事項，故上開規定處罰之「虛偽陳述」，顯係指就經通知要求為證言之事項，為不實之陳述。此等規定均為日本有效之法律，尚無法律明確性原則之爭議，可供參考。

事實無涉，無真偽判斷可言，故僅關於事實之陳述始有該當於此構成要件，而適用系爭規定聽證部分之可能，意見陳述與其所見聞之事項無涉，無從課予此部分規定之刑罰，洵無疑義。從而系爭規定聽證部分文義並無難以理解之處，可為一般受規範者所預見，並由法院審查進一步確認具體內涵，已合於法律明確性之要求。

三、系爭規定聽證部分符合罪刑相當原則

(一) 首就此部分規定之立法目的以觀

1. 依職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定，聽證會之舉行須出於審查立法院院會交付之議案，全院委員會補選副總統、彈劾總統副總統，或審查行使同意權案等特定目的，故聽證會不僅程序上非立法委員個人即得任意發動，且聽證之調查事項內容，或為經立法院院會決議之議案，或事屬憲法上明訂之立法院職權內容。立法院舉行聽證會係為取得上開聽證目的之相關資訊，此等資訊內容攸關上揭憲法職權之行使，則藉由刑罰嚇阻故意虛偽陳述，旨在有效杜絕聽證取得之資訊虛偽之可能，以確保會議主題相關事項不致有陷於錯誤之危險而得以正確、有效進行之重要公共利益，核其目的，尚屬正當。
2. 本判決認立法院為憲政運作關係之一方，為嚇阻該關係之另一方所屬公務員，而本其專有之立法權制定此部分刑罰規定，所追求者係為其自身行使憲法職權之利益，非屬憲法上重要之公共利益，目的難謂合憲云云，已難贊同。再者，刑法妨害公務罪章第 135、136、138、140、141 等規定所處罰之妨害公務行為，因妨害國家公務之進行，足以弱化國家機能，侵害國家公權力之行使，為維護國家公務之順利進行，故刑法特設專章明列處罰規

定，均屬侵害國家法益之犯罪⁴。此等規定所指公務員亦包括立法委員，各該規定妨害公務手段雖互有差異，與系爭規定聽證部分亦均不相同，但此等規定中公務員為立法委員部分，由立法院立法，以維護自身立法職權公務順利進行之目的，則與系爭規定聽證部分並無二致，苟依原判決此部分理由，上開妨害公務罪規定所追求之目的非屬憲法上重要之公共利益，豈非均屬違憲，由此益徵本判決此部分論述欠當。

(二) 次就處罰之手段而言

1. 違反義務之制裁究採行政罰抑刑事罰，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到之管制效果，所為立法裁量之權限，苟未逾越比例原則，要不能遽指其為違憲。即對違反法律規定之行為，立法機關本於上述之立法裁量權限，亦得規定不同之處罰(司法院釋字第 517 號解釋理由書第 2 段參照)。系爭規定聽證部分採取刑罰手段，嚇阻公務員於立法院聽證時為虛偽陳述，有效杜絕虛偽資訊，以確保會議主題相關事項不致有陷於錯誤之危險而得以正確、有效進行目的之達成，非無助益。
2. 本判決雖以系爭規定聽證部分處罰之公務員於聽證時虛偽陳述，屬政治性爭議，主張應令負侵害較刑罰小之政治責任，始為適當之手段。惟具政務官身分之公務員虛偽陳述經發現時，若已任期屆滿而不再擔任該職務，即難以追究其政治責任；不具政務官身分之一般公務員為虛偽陳述，則可能因公務員科層體制分層負責，對其所屬政務官之歸責有事實上困難，致使政治責任之追究無法落實，進而削弱以課責嚇阻公務員虛偽陳述之效果。從

⁴ 周治平，刑法各論，頁 59、126（1972 年）；林山田，刑法各罪論，頁 137（2006 年）。

而僅課予政治責任，於諸多情形下均無嚇阻公務員虛偽陳述之可能，亦難以避免立法院之憲法上重要職權陷於錯誤而行使之風險，兩相比較，刑罰顯較能發揮該嚇阻效果，而為有助於維護立法職權有效、順利進行目的之有效手段。本判決宣告系爭規定聽證部分違憲，殊難謂合。

3. 司法院釋字第 585 號解釋理由書第 2 段，為補充司法院釋字 325 號解釋所為之闡述，就行為人單純拒絕立法院提供資料、調閱文件、陳述證言、表示意見等行使調查權之要求，而「違反協助調查義務」之情形，雖認得課予之法律責任，以科處罰鍰範圍內為限，然系爭規定聽證部分處罰之行為係公務員以故意虛偽陳述之積極行為，致使立法院職權之行使陷入錯誤之風險，較諸該解釋指涉之單純拒絕立法院行使調查權之要求而不配合調查之消極行為，違反協助調查義務之情節顯然較重，惡性較大，系爭規定對聽證時虛偽陳述課予刑罰，核與該解釋意旨，不生扞格；其是否符合憲法，仍應依比例原則中之衡平性及刑事法領域之罪刑相當原則予以審查。

(三) 罪刑相當原則

1. 人民身體之自由應予保障，憲法第 8 條定有明文。因犯罪行為而施以剝奪人身自由之刑罰制裁，除限制人民身體之自由外，更將影響人民其他基本權利之實現，是其法定自由刑之刑度高低，應與行為所生之危害、行為人責任之輕重相稱，始符合憲法罪刑相當原則，而與憲法第 23 條比例原則無違⁵。為免流於恣意之主觀感情，並形塑較為客觀明確之基準，罪刑相當原則之審查，除綜合立法歷程、相關判決之實證研究等一切事證，檢視構成要件所

⁵ 司法院釋字第 544 號、第 551 號、第 646 號、第 669 號、第 775 號、第 777 號、第 790 號及第 804 號解釋，憲法法庭 112 年憲判字第 11 號、第 13 號判決參照。

涵蓋各種犯罪情節態樣是否有過苛之情形外，應自立法者就不同構成要件事實、規範及所涉法定刑之體系評價，資為論斷⁶，倘並無罪責與處罰不相當而顯然過苛之情事，受憲法審查之法規範於整體體系觀之亦非過重，即與罪刑相當原則無違。

2. 系爭規定聽證部分為防杜受出席聽證會之公務員故意為虛偽之陳述，保障立法院職權正確、正當之行使所設之刑罰，其法定刑「一年以下有期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金」，不僅主刑種類足供法院依個案具體狀況為適當之選科，且各刑種均無最低刑之限制，俾法院得視個案具體情狀為適當之刑罰裁量，且公務員於聽證會程序前，均已收受關於各種拒絕證言事由之通知，自得依法行使其拒絕證言權，於此前提下，受邀出席聽證會者猶故意為虛偽陳述，致立法院職權行使陷入錯誤之危險，上開刑罰自難謂有罪責與處罰不相當而顯然過苛之情事。
3. 系爭規定聽證部分與為維護國家公務順利進行之刑法第五章妨害公務罪章第 135 條至第 141 條所列各妨害公務罪，及保障司法權正確行使之刑法第 168 條偽證罪，同為以維護國家公務進行之國家法益為目的所設之刑罰規定。比較此等犯罪之刑罰輕重，刑法第 141 條妨害文告罪最重法定刑為拘役，輕於系爭規定聽證部分之最重法定刑有期徒刑一年；另刑法第 136 條第 1 項公然聚眾妨害公務在場助勢、第 137 條妨害考試、第 140 條當場侮辱公務員等罪與系爭規定聽證部分，最重本刑同為有期徒刑一年，僅最輕主刑罰金數額較低。觀諸妨害文告罪所處罰之污損、除去張貼於公共場所文告行為，及公然聚眾妨害公務在場助勢罪所處罰之在場幫助公然聚眾妨害公務行為，二者對國家公

⁶ 司法院釋字第 630 號解釋許玉秀大法官協同意見書，頁 3-4；司法院釋字第 669 號解釋許宗力大法官協同意見書，頁 7-12。另可參考：司法院釋字第 777 號解釋詹森林大法官部分協同部分不同意見書，頁 7-8。

務順利進行之國家法益侵害情節，顯較系爭規定聽證部分所處罰虛偽陳述行為之侵害為輕；妨害考試、當場侮辱公務員等罪對國家公務進行所生不利影響之範圍、程度，則顯較系爭規定聽證部分所處罰之虛偽陳述行為對立法院憲法職權行使所生不利影響之範圍、程度小；再者，系爭規定聽證部分規範對象以公務員為限，鑑於公務員就其職務範圍內之事務，負有特別保護義務及服從義務，本得對公務員故意妨礙國家公務進行之犯罪行為，課予較非專以公務員為規範對象之妨害公務罪更重之刑罰，經審酌上開各該犯罪之態樣、情節、所生危害、行為人責任，系爭規定聽證部分之處罰尚難指為過苛。又系爭規定聽證部分法定刑較諸偽證罪及妨害公務罪章其他妨害公務罪法定刑輕，自不生過當之問題。從而系爭規定聽證部分之刑罰，與憲法罪刑相當原則尚無不符，未違反比例原則。

四、系爭規定聽證部分符合正當程序之要求

系爭規定關於聽證時虛偽陳述部分刑罰權之實現，須循刑事訴訟法之規定，由檢察官依法偵查起訴，經法官依法審判確定，立法院自始至終均無主導程序或為司法判斷之餘地，與一般犯罪之情形定，並無二致，自符合憲法上正當程序之要求。

承前所述，系爭規定聽證部分與刑罰明確性原則、罪刑相當原則均無違悖，並符合憲法上正當程序之要求。系爭規定聽證部分及其相關之第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定，均屬合憲，本判決均為違憲之宣告，本席實感至憾。