

憲法法庭收文號
113 年度
憲 A 字第 1381 號



17-4 >

正本

法規範憲法審查言詞辯論意旨書

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 為法規範憲法審查提出言詞辯論意旨事

2 審查客體暨應受判決事項之聲明

3 本狀聲明援用民國（下同）113 年 6 月 27 日提交法規範憲法審查聲請
4 書（下稱「本案聲請書」）所載聲明；併援用前述書狀相關簡稱¹。

5 本件聲請法規範憲法審查之依據

6 就本件有關聲請人符合憲訴法第 47 條第 1 項所定聲請要件之說明，援
7 用本案聲請書所載「貳」之理由；併援用 113 年 7 月 12 日暫時處分裁定聲

¹ 諸如立法院職權行使法（下稱系爭法律一）第 15-1 條、第 15-2 條、第 15-4 條、第 25 條、第 29 條至第 30-1 條、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 59-9 條（以下統稱系爭法律一之規定）；以及刑法第 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系爭法律）；憲法訴訟法（下稱憲訴法）；憲法增修條文（以下稱憲增）。

1 請補充理由書。另，本件併案聲請人監察院所提法規範憲法審查聲請書第
2 1 頁第 13 行至第 4 頁第 10 行處亦可參照。

3 **依言詞辯論題綱主張之理由與陳述**

4 **壹、系爭法律之修法程序已達重大明顯瑕疵之違憲程度²**

5 (一) 按釋499，基於憲法第2條之國民主權原則，國民主權之行使，表現於憲
6 政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲
7 政國家之正當性基礎。

8 (二) 系爭法律既涉及國會改革之重要憲政議題，本應以理性公開透明之修
9 法程序為溝通辯論。然系爭法律之修法未依「法定程序」實質討論，未
10 議而決，剝奪少數發言、陳述、辯護與批評之權利，顯已違反民主國保
11 護少數之原則；系爭法律於立法院院會二讀程序逕以舉手方式表決，未
12 就可否兩方依次表決，未使立委表明投票決定，使人民無從確認贊成與
13 反對之立委，進而無法經由罷免或改選程序追究個別立委之政治責
14 任，顯然悖於釋499所示立法程序應尊重少數意見，以實現程序正義之
15 意旨，而達「重大明顯瑕疵」之違憲程度。

16 **貳、謹就鈞庭垂詢系爭法律一下列規定是否違憲事，分述如下：**

17 依 113 憲暫裁 1，法治國原則與民主原則並為我國自由民主憲政秩序之
18 脊梁。法治國原則下，人民受憲法基本權利之保障，所有國家權力均負有尊
19 重與保護人民基本權利之憲法義務。於此前提下，憲法依權力分立原則建構
20 國家組織，分配與設定憲法機關之職權與功能，並使憲法機關於分權制衡之
21 制度下，行使其憲法職權。是憲法機關依憲法行使職權，乃權力分立原則之
22 核心內涵，並為實現民主原則之民意政治與責任政治要求所必要之制度前
23 提，而為本件系爭法律合憲性審查之重要原則³。

24 **一、總統國情報告部分：系爭法律一第 15-1 條、第 15-2 條、第 15-4 條違**
25 **憲事，說明如下：**

26 (一) 按憲增第4條第3項，立法院「得」聽取國情報告。然系爭法律一第15-

² 聲請人於此一爭點，併援引「本案聲請書」第 4 頁第 21 行至第 5 頁第 28 行之主張。

³ 類似見解，亦可見於釋 793：「法治國原則之要求，即無論何種國家權力之行使，均須合於權力分立原則、基本權之保障，及其所蘊含之比例原則、法律明確性原則及司法救濟等。…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，亦在於權力之制衡，以避免因權力失衡或濫用，致侵害人民自由權利。關於權力之區分，自應依憲法之規定為之…」

1 1條、第15-2條與第15-4條，課予總統就國家大政方針及重要政策議
2 題，有至立法院為國情報告並接受立委提問與即時回答等義務。此不僅
3 悖於憲增第4條第3項立法院僅「得」被動聽取國情報告之意旨，且強迫
4 總統須進行國情報告回答立委提問，已對於總統得自為決定是否藉由
5 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限
6 造成侵害，形同以法律破壞憲法，而「自我擴權」創設總統憲法及憲增
7 所無之憲法義務。113憲暫裁1所謂「憲法增修條文第4條第3項…並無總
8 統國情報告完畢後，尚須即時口頭回答或會後書面答覆立法委員提問
9 之明文。是本規定係立法院於憲法未有明文規定下，逕於規範自身職權
10 行使之法律中，課予總統義務，要求其應即時或限期回應立法委員之口
11 頭或書面提問，因而產生本規定是否逾越立法院職權分際，致有牴觸憲
12 法權力分立原則之違憲疑義」，亦同此旨。

13 (二)是上開規定逾越憲增第4條第3項文義，增加總統憲法所無之義務，將總
14 統國情報告及回答之模式「行政院長化」，使總統變相受立法院制衡，完
15 全忽視總統係經直接民選而獲致民主正當性之憲法機關，導致總統與
16 行政院二憲法機關之地位與職權相互混淆，破壞憲法基於責任政治所
17 形構之行政院對立法院負責並受立法院監督之制度性設計，違憲甚明。

18 二、**質詢部分**：系爭法律一第25條違憲事，說明如下⁴：

19 按113憲暫裁1，立委質詢權與立法院「參考資料獲取權」及「文件調閱
20 權」係屬性及行使要件均有所不同之權限；然查系爭法律一第25條不僅混淆
21 前述權限而違反釋325、461及729所示不同行使要件之要求，並侵害釋
22 585、627所示「行政首長之行政或國家機密特權」，已明顯違憲

23 (一)系爭法律一第25條第2項悖於釋325、461及729，且侵害釋585、627所示
24 行政首長之「行政或國家機密特權」，並逾越釋613、793及111憲判9所
25 示之權力分立與制衡界限；再者，其並已違反釋325、729就參考資料獲
26 取權及文件調閱權所示之權限行使要件

27 1、依釋325及461，立委質詢之範圍，僅限於其憲法職權之行使。又被質詢
28 人就所質詢事項為答復之義務並非毫無限制；依釋461，如立委於委員

⁴ 聲請人於此一爭點，併援引「本案聲請書」第6頁第16行至第9頁第1行之主張。

會中所詢問之內容涉及「重要國防機密事項者」，則應邀列席之政府人員即無答復之義務；此應同樣適用於質詢。

2、復依釋461，政府人員如有「正當理由」，得不應立法院各種委員會之邀請而到會備詢。基此，**被質詢人對於所質詢事項有正當理由者，亦應無答復義務**。所謂正當理由，除指被質詢人依法本應秘密之事項外，依權力分立原則並參酌釋585、613、627及729，尚包括立委質詢未符合憲法要求，而侵犯行政院及其各部會所掌行政權之核心領域，**即行政首長依其固有權能所生之「行政或國家機密特權」**。

3、依系爭法律一第25條第2項連同第4項至第6項、第8項及第9項，被質詢人就依法應秘密事項及屬行政或國家機密特權範圍之事項，已無依法不予答復及提供資料或自行決定是否答復及提供資料之可能，**而是取決於主席是否同意**。若主席不同意，而被質詢人仍主張屬依法應秘密事項，或以涉及行政或國家機密特權範圍為由而不予答復或不提供資料，將面臨罰鍰裁處、被移送彈劾或懲戒，以及被依系爭法律二追訴刑事責任之高度風險。如此，除**擴大立委質詢權限而不再限於立法院行使憲法職權之範圍，在同意要件付之闕如之情況下，亦將使主席得完全依主觀認定，甚或政治立場而決定是否同意，進而享有不受相關法律之規範，乃至於得以侵犯行政權核心領域之地位**。此已明顯悖於釋325、461及729所示之質詢界限，並違反釋585、613、627、793及111憲判9所述之權力分立原則。

4、另依釋325及729，立法院為輔助其憲法職權之行使所享有之參考資料獲取權，須基於與議決法律案、預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定議案有重大關聯者，始得經由院會或其委員會議決後為之。然查，系爭法律一第25條第2項使個別立委無庸經院會或委員會議決，亦無須基於議決法律案、預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定議案有重大關聯者，即得於質詢時要求被質詢人提供資料。就此，已明顯違反釋325及729所示與行使該等權限之組織形式及行使事由有關之要求⁵。

⁵ 類似見解亦可參照釋729蘇永欽大法官協同意見書：「相互制衡原則如能同時彰顯相互尊重原則，也可舒緩政府內部的緊張關係。…委員質詢—政府人員答詢，委員會決議要求提供參考資料—政府人員所屬

5、113憲暫裁1亦已依釋325及729之解釋意旨而明確揭示，立委之質詢權與立法院之參考資料獲取權及文件調閱權等權限，不僅屬性不同，且其在行使主體、對象、獲取資訊方式及行使時點等方面，亦各有所不同；此與聲請人指謫系爭法律一第25條第2項違憲之理由不謀而合。該裁定雖由形式觀點認為該條項與前述解釋意旨「存有明顯差異」。然依前述說明，該條項在實質規範內容方面，亦已明顯牴觸前述解釋意旨而違憲。

(二) 系爭法律一第25條第1項、第2項、第4項至第6項以高度不確定之法律概念作為罰鍰裁處要件之一，且由主席主觀判斷，使被質詢人難以理解及預見，亦無法經由司法審查加以確認，已違反法律明確性原則

1、系爭法律一第25條第1項「質詢之答復不得超過質詢範圍之外」與「不得反質詢」，及第2項「隱匿資訊」、「虛偽答復」與「其他藐視國會之行為」，係高度不確定之法律概念，而無客觀標準得以判斷。以反質詢為例，在暫時處分準備程序中，就連推動本次修法之立委本身，亦根本無法就反質詢為明確定義。其補充答辯書雖將反質詢定義為：「『反質詢』既係與『質詢』對立之概念，依文義及體系解釋，『反質詢』之規範涵義即為：『行政院院長及各部會首長對立法委所提出之質詢不予答復，反逕對質詢委員提出質疑、責難、詰問、或提出與質詢內容無關之問題。』（參相對人立法院立法委員代表黃國昌所提暫時處分補充答辯書第4頁第22行以下）。然，何以反質詢係與質詢對立之概念？且該定義後所敘述者，包括「質疑、責難、詰問」等，在在為立委質詢時常見之行為態樣，也是被質詢人政策辯護與溝通的常態，如何能以之為反質詢之事例？至於「提出與質詢內容無關之問題」，應屬無效或無意義之答復，根本與其「反質詢」之定義相差甚遠。況且，系爭法律一第25條第1項原即有「不得超過質詢範圍之外」之文義，又何需以極度不明確之「反質詢」為重複規範？

2、且依同條第4項，被質詢人有無該等高度不確定法律概念所稱之行

機關提供參考資料，立法院院會決議調閱文件—政府人員所屬機關提供該文件閱覽。要求方可以提高組織決策層級，比如質詢者可以是立法院黨團，當然也可以經由院會決議，要求提供參考資料，但不能降低層級。這裡也許有必要再對要求方的層級再作簡單說明。對反映全體國民意志而必須高度合議的立法院而言，真正能作決策的只有院會，個別委員不行，院長不行，黨團也不行。」

為，完全取決於主席主觀認定，使被質詢人難以就相關議案涉及事項為說明或發表意見，更有無法為政策辯護之可能。又，被質詢人如有該條項情形而經主席制止仍違反者時，依該條第5項及第6項尚有面臨罰鍰裁處之可能。在被質詢人有無該等行為全憑主席主觀認定之情況下，被質詢人將陷於輕易受罰之不利地位而動輒得咎。該等不確定法律概念意義難以理解，受規範者難以事先預見，亦難由司法審查確認其內涵，實欠缺處罰之可預見性，違反法律明確性原則甚明。

(三) 按113憲暫裁1，憲增第3條第2項第1款後段係「憲法政治責任」之規定，然系爭法律一第25條關於罰鍰裁處、移送彈劾或懲戒及追訴刑事責任之規定，使被質詢人就其政治屬性之行為承擔「法律責任」，形同立法院自我擴權，以法律義務不當限縮行政權「憲法職權行使」範圍，除使立法院凌駕於行政權之上，破壞五權分治而平等相維之憲政體制外，亦違反比例原則而不當侵害被質詢人之基本權利

1、按113憲暫裁1，憲增第3條第2項第1款後段係憲法責任政治之規定。基於憲法責任政治之原理，行政院對立法院所應負者，乃自由民主憲政秩序下之政治責任，而非法律責任。系爭法律一第25條將憲法政治責任立法轉換為法律責任之結果，非但有違反憲法責任政治原則之疑慮，且將大幅限縮行政院院長及所屬各部會首長行使憲法職權之空間。

2、系爭法律一第25條第1項、第2項及第4項至第6項、第8項及第9項，等於藉由罰鍰裁處、移送彈劾或懲戒及追究刑事責任等方式，使被質詢人就拒絕答復本無答復義務之事項或拒絕提供資料等政治屬性之行為承擔不同之法律責任。就此，除使被質詢人將動輒得咎而極可能同時面臨各種不同態樣之制裁外，亦可能因立法院政治生態及氛圍，而使被質詢人受制於該等規範內容而幾乎難以有效地就議案所涉及之事項為說明或發表意見，而大幅限縮行政權之憲法職權與功能。是系爭法律一第25條，形同賦予立法院在未有憲法依據之下，任意立法侵蝕行政權之「憲法職權空間」，此除違反釋461及613，侵害被質詢人所屬憲法機關或國家機關權力核心領域外，並將使為質詢之立委，乃至於立法院整體取得凌駕於行政院及各部會之地位，破壞五權分治而平等相維之憲政體制。

3、再者，依釋785，公務員之基本權利應受保障。系爭法律一第25條使被質詢人有被迫就與立法院憲法職權行使無關之質詢，為一定政治性言論或揭示特定資訊之可能，使其受憲法保障之消極不表意自由、營業秘密及資訊隱私權等基本權利受不合比例之侵害。且系爭法律一第25條第9項之追訴刑事責任，係指依系爭法律二追訴刑事責任而言。就此，除系爭法律二有「參」所述違憲情形外，**形同進一步使被質詢人就其政治屬性之行為有受刑事追訴而面臨程序性之重大不利益，及承擔更嚴厲之刑事責任之可能**；此將對五權分治而平等相維之憲政體制造成更為嚴重之毀壞。

三、**同意權行使部分**：系爭法律一第29條、第29-1條、第30條、第30-1條違憲事，說明如下⁶：

系爭法律一第29條，違反民主正當性、權力分立等原則及釋585所示立法權委外之「組織法法律保留」；系爭法律一第29-1條、第30條第3項及第30-1條第2項違反法律明確性原則及比例原則，並侵害被提名人憲法所保障之消極不表意自由及資訊隱私權等基本權利

(一) 系爭法律一第29條第3項使學者專家、公民團體及社會公正人士（下稱第三人）得共同行使人事同意權案之審查權，違反憲法規範設計與民主正當性之要求；縱認第三人亦得共同行使審查權，該條項亦明顯違反釋585所示立法權部分職權委外之「組織法法律保留」之憲法誠命

1、對於總統及行政院院長之人事提名，立法院依憲法與憲增及相關法律本有人事同意權，而得審查被提名人之資格與能力；故該等審查權本應由立委依憲法及相關法律所定程序及要件為之。**如將人事同意權與輔助性之審查權，交由不具立委身分之第三人為之或與其共同行使，即違反上開憲法意旨與民主國原則關於民主正當性之要求。**

2、縱認第三人僅係共同審查，並未行使人事同意權，然依釋585意旨，此亦僅於特殊例外情形，例如審查事項具有高度專業性質，而由立法院全院委員會或相關委員會無法有效審查時，方得經院會決議就一定事項之審查制定特別法後為之。且依釋585，第三人所應具備之資格或能

⁶ 聲請人於此一爭點，併援引「本案聲請書」第9頁第2行至第11頁第15行之主張。

力、對其資格或能力之審查及選任所應遵循之程序等事項**仍應以法律**
明定，並經院會決議後由立法院院長任命之。然系爭法律一第29條第3
項並非基於前述特殊例外情形舉行公聽會，邀集第三人共同參與審
查，而係將其一般化與例行化，且對於第三人所應具備之資格或能
力、對其資格或能力之審查及選任或應遵循之程序等事項均未規定；就
此，顯已違反釋585。

3、又，依釋613意旨，如確實有助於降低、摒除政治力之影響，以提升獨
立機關之獨立性，亦可由多元人民團體參與行政院對獨立機關之人事
決定。然而，由於系爭法律一第29條第3項**並未就第三人所應具備之資
格或能力、對其資格或能力之審查及選任所應遵循之程序等事項予以
明定**，故而根本無從得知所邀集共同參與審查之第三人是否確實能有
助於降低、摒除政治力對獨立機關組成之影響。就此，亦與釋613不符。

**(二) 按113憲暫裁1，被提名人尚無公職人員身分，亦非司法訴訟案件當事人
或證人，然系爭法律一第29-1條、第30條第3項及第30-1條第2項竟要求
被提名人倘非有拒絕證言事由即不得拒答，逾越人事同意權行使之必
要範圍，並違反法律明確性原則及比例原則而侵害被提名人消極不表
意之自由及資訊隱私權**

1、按113憲暫裁1，被提名人尚無公職人員身分，亦非司法訴訟案件當事人
或證人，其因上開規定結合系爭法律一第29-1條第2項、第30條第1項、第
3項而被課予揭露或提出相關資料之廣泛義務，逾越行使人事同意權之
範圍，侵害被提名人受憲法保障之相關權利而有違憲疑義。

2、就立法院人事同意權行使機制而論，立法院至多僅係被動地就總統及
行政院院長所提名之人員進行審查，以確認其是否符合法定資格與具
備行使職權之能力而已；換言之，若認為其不具法定資格或無相應之能
力，對其不為同意即可。然系爭法律一第29-1條第3項、第30條第3項及
第30-1條第2項卻課予被提名人有提出結文或具結之義務，並進而使其
承擔罰鍰裁處之法律責任，**卻未設有得拒絕提出結文或具結之規定，等
於使被提名人被迫處於證人之地位而毫無例外**，並進而使其承擔較未
獲同意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。

(三) 系爭法律一第29條第3項未設審查期間之上限，使立法院有拖延或怠為行使人事同意權，悖於釋632所示憲法機關忠誠義務而阻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項及第2項「不予審查」，違反法律明確性原則，恐使立法院違反憲法機關忠誠義務

1、依釋632，憲法設置國家機關之本旨，在使各憲法機關發揮其應有之憲政功能，不因人事更迭而中斷。而以法律為依據所設置之國家機關，亦同樣係以能履行法定任務進而發揮法律所預設之功能為目的；而此，亦不應因人事更迭而中斷。又，依113憲暫裁1，憲法或國家機關人事之出任與運作維繫，係屬憲法追求之特別重要公益，非有重大強烈之正當理由，審查機關不得恣意拖延或怠為行使憲法或法律所賦予之人事同意權。

2、系爭法律一第29條第3項未設審查期間之上限，形同使立法院有透過「無限期反覆審查」，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；其修法方向，全然悖於釋632所示憲法機關忠誠義務誠命。系爭法律一第30-1條第1項及第2項之不予審查，亦有規範不明確之問題。如系爭法律一第30-1條第1項及第2項之不予審查，係指委員會不再審查，除可能連帶導致院會無法為同意權之行使外，或將使被提名人職位所屬之憲法機關或國家機關無法行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整將遭受破壞。就此，依113憲暫裁1，上開規定除影響總統及行政院院長人事提名權之有效行使外，其規定內容亦足可牽制相關憲法機關、特定行政機關或職務之適時組成及其有效運作，並妨害此等憲法上特別重要公益之實現，足使該等公益蒙受難以回復之重大損害。

四、**調查權部分**：系爭法律一第45條、第46條、第46-1條、第47條、第48條、第50-1條、第50-2條、第51條規定違憲事，說明如下⁷：

按113憲暫裁1及釋585，立法院調查權之行使應遵守一定憲法誠命；然查，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，不

⁷ 聲請人於此一爭點，併援引「本案聲請書」第11頁第16行至第15頁第24行之主張。

1 僅未遵守憲法誠命，且牴觸憲法權力分立原則，並有違反法律明確性原
2 則、正當法律程序原則及比例原則之違憲情形

3 (一) 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
4 於「調查專案小組」之規定，違反釋585之「組織形式要求」

5 系爭法律一第45條第1項與第3項，以及第46條以下與調查專案小組有
6 關之規定，使立法院各常設委員會亦得決議設調查專案小組行使調查權；就
7 此，顯然已違反釋585所示應設調查委員會以行使調查權之組織形式要
8 求。以違憲之組織形式行使調查權，不論所調查之事項與對象為何，均當然
9 對行政權構成違憲之侵害。就此，113憲暫裁1所謂「由委員會決議所設之調
10 查專案小組亦得行使調查權與調閱權部分，明顯與釋字585所示意旨有
11 間…」，即同此旨。

12 (二) 系爭法律一第46條第1項但書，使立法院於休會期間亦得持續行使調查
13 權及文件調閱權，與憲法第68條所揭示立法院僅得於會期中行使憲法
14 職權之意旨不符

15 立法院為合議制機關，非集會不能行使職權，依憲法第68條及憲法與憲
16 增關於立法院憲法職權行使之規定可知，立法院僅得於會期中行使憲法職
17 權，所謂「會期」係指立法院具有活動能力之期間。從而，立法院調查權及
18 文件調閱權作為立法院行使憲法職權之輔助性權力，亦當僅有立法院於會
19 期中集會行使憲法職權時，方能為之。系爭法律一第46條第1項但書，使立
20 法院於休會期間亦得持續行使調查權及文件調閱權，不僅改變憲法就立法
21 院作為限時憲法機關所為之制度性設計，亦擴張立法院權限行使之時間範
22 圍，並進而大幅壓縮其他憲法機關憲法職權行使之空間。就此，除違反憲法
23 第68條之規範意旨外，並牴觸憲法權力分立原則之要求。

24 (三) 系爭法律一第45條第1項以「相關議案」、「立法委員職權相關之事項」
25 為調查權行使事由，違反釋585「與行使憲法職權有重大關聯」之要求

26 系爭法律一第45條第1項以「相關議案」、「立法委員職權相關之事項」
27 為行使調查權之事由，使所調查之事項縱與相關議案或與立法委員職權之
28 間未達重大關聯之程度，仍可行使調查權；換言之，使立法院得輕易地在目
29 的幾未設限之情況下為調查而調查，甚且在以根本非屬其憲法職權之「揭弊」

為目的而行使調查權之情況下，將侵害司法權及監察權之核心領域。就此，已與釋585所示「立法院行使調查權所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有『重大關聯』」之要求不符。113憲暫裁1所謂「立法院得行使調查權之調查事項，依本項規定，係『相關議案或與立法委員職權相關之事項』，涵蓋範圍相當廣泛，且僅須與『立法委員職權相關』，而非必與立法院職權相關，即可為之，凡此皆與釋字585中明確要求調查事項，須與立法院行使憲法職權有重大關聯之要件限制，有明顯差異」，即為此旨。

(四) 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585所示立法院調查權行使之界限；又系爭法律一第47條所定應出席人員，未排除法人、團體或社會上有關係人員及司法、考試、監察等院長，悖於釋461

1、依釋585及613，立法院調查權之行使除不能牴觸憲法明文規定及權力分立原則外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其權力之行使造成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞。此外，除國家機關獨立行使職權受憲法保障者非屬立法院所得調查之事物範圍外，在行政首長之行政及國家機密特權範圍內，亦同屬立法院調查權之禁區。

2、基此，凡與立法院憲法職權行使無關而不受立法院制衡之憲法機關或國家機關及其人員，例如總統，即非屬調查權行使之對象。又，依釋461，司法、考試，以及監察等三院院長既得不受邀列席備詢，當亦非屬立法院調查權行使之對象。同樣的，依憲法應獨立行使職權之法官、考試委員與監察委員，以及依法應獨立行使職權之檢察官與各獨立機關之委員，就其職權之行使，亦非屬立法院調查權行使之對象。

3、此外，釋585雖肯認人民得為立法院調查權行使之對象，然人民作為立法權等國家權力之授權者，本為國家權力所應保護，而非立法院制衡之對象。甚且，對法人、團體或社會上有關係人員（下合稱私人）行使調查權而要求其陳述證言或表示意見，甚或提交文件資料，將同時對其受憲法保障之消極不表意自由、秘密通訊自由、營業秘密及資訊隱私權等基本權利造成限制，甚或剝奪。基此，以私人為調查權行使之對象，母寧應屬極為例外之情形而應受更嚴格之限制；從而，惟有與立法院基於

1 憲法職權而行使調查權之調查事項有絕對且必要之關聯性，且無法經
2 由對政府機關進行調查以獲致行使憲法職權所需之相關資訊時，方得
3 在具備合憲之法律所事先明定之要件並在符合比例原則之範圍內為
4 之。不僅如此，並應以法律明定應踐行之正當法律程序，以提供該私人
5 充分且完整之程序保障。

6 (五) 系爭法律一第45條第2項、第47條第1項及第2項以有關機關、政府機
7 關、部隊等為調查權行使對象，得要求其提供相關文件、資料及檔案，以
8 及詢問相關人員，命其出席為證言及提供資料、物件之規定，侵害行政
9 及國家機密特權，業已違反釋585、613及627

10 1、系爭法律一第45條第2項關於得要求有關機關、有關人員出席提供資
11 料、物件之規定，已牴觸釋325、585及729所示參考資料獲取權之行使
12 要件。就此，113憲暫裁1亦已明確揭示：「受要求提供資料之對象，僅
13 限於組織性之『有關機關』，並不及於個人性之『有關人員』。至於相關
14 人民或政府人員，除僅負有以陳述證言或表示意見方式，協助立法院調
15 查權行使之義務外，似不當然負有提供資料、物件之義務。就此而言，本
16 項規定與上開解釋意旨，亦明顯存有差異。」

17 2、以政府機關、部隊相關人員為詢問並命其出席為證言之對象時，系爭法
18 律一第47條第2項未如一般訴訟法，設有使相關人員所屬政府機關、部
19 隊有同意與否之權力，恐將對行政一體，以及總統、國防部與各司令部
20 對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。

21 (六) 按釋325及729，立法院為行使憲法職權，必要時並得經院會決議調閱文
22 件原本；然則，系爭法律一第47條第1項竟賦予調查委員會、調查專案
23 小組得調閱文件、資料及檔案原本，業已違反釋325、729之憲法誠命

24 1、依系爭法律一第47條第1項但書，可知所要求提供之文件、資料及檔
25 案，以原本為原則，此不僅違反釋325及729關於調閱文件原本應經院會
26 決議之要求，且強制受調查對象無論如何至少應提供複本，除違反比例
27 原則外，亦已違反釋729所示調閱文件複本亦應經院會決議之要求。

28 2、此外，該條項強迫受調查對象應提供複本，恐亦將導致例如司法與監察
29 機關無法有效進行偵查、審判、糾舉、糾正及彈劾等憲法或法律上職

權，顯然侵害其他憲法機關之權力核心領域。

(七) 按釋585，立法院行使憲法職權須受法之節制而無例外，為法治原則之基本要求；然系爭法律一第47條、第48條、第50-1條第3項至第5項及第50-2條，未定有得拒絕提供資料之權利，且未就使受調查人員有相當之準備期間、准許受調查人員接受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言等事項為規範，已違反比例原則及「正當法律程序」之要求而違憲

1、系爭法律一第47條第1項要求提供相關文件、資料及檔案部分，未設有得拒絕提供之例外規定。在以政府機關、部隊為調查權行使對象時，因系爭法律一第48條第1項設有拒絕調閱時，得經立法院院會決議，移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾之規定，此除混淆調查權與文件調閱權之行使外，形同強迫被調查之政府機關、部隊須提供所要求之相關文件、資料及檔案而毫無例外；如此，已侵害行政及國家機密特權而與釋585、613所示不得侵犯行政權核心領域之要求相違。同樣的，在以私人為調查權行使對象時，系爭法律一第47條第1項與第48條第2項並未賦予被調查之私人有拒絕提供相關文件、資料及檔案之可能。換言之，只要其拒絕、拖延或隱匿不提供，不問是否屬依法應秘密事項，亦不問有無正當理由，均將面臨罰鍰裁處，且有被連續處罰之可能。就此，已違反釋585所示應准許受調查人員合理之拒絕調查及拒絕提供應秘密之文件資訊等要求，除違反正當法律程序外，並違反比例原則。尤其系爭法律一第48條第2項，以違憲之行為義務作為裁處私人罰鍰之要件，顯然不符釋641所示責罰相當之要求而與比例原則有違。就此，113憲暫裁1亦已明確揭示：「此規定（系爭法律一第48條第2項）形式上雖屬裁處罰鍰之規定，然其據以為裁罰之行為義務規定（系爭法律一第47條），如上說明，與釋字325、585及729解釋意旨顯然有間，於此範圍內，本項規定亦有違憲疑義。」

2、系爭法律一第50-1條第4項雖定有受調查對象得拒絕證言之事由，然僅以行政訴訟法所定事由為限；就此，在以政府機關、部隊等為受調查對象時，將過度限縮釋585所示非屬立法院得行使調查權之範圍，侵犯受調查對象所屬憲法機關權力核心領域。以行政訴訟法第144條第1項為

例，其僅限於有妨害國家高度機密之事項時，得經長官拒絕同意就公務員職務上應守秘密之事項為詢問，除此之外，政府機關、部隊相關人員均無法拒絕證言。然依釋585，凡可能影響或干涉行政權有效運作之資訊，行政首長均有決定不公開之權力，並不以「國家『高度』機密」之事項為限；就此，已過度限縮非屬立法院得行使調查權之範圍。而在以私人為調查權行使對象時，此一準用行政訴訟法之拒絕證言規定，使私人僅於其為特定專門職業技術人員就因業務所知悉有關他人秘密之事項而受詢問，以及其本身關於技術上或職業上之秘密而受詢問時，方得拒絕證言，並未包括與其個人有關之資訊隱私事項；從而，**並不足以保障私人受憲法保障之消極不表意自由、秘密通訊自由、及資訊隱私權等基本權利。**

3、至於在系爭法律一第45條第2項要求有關人員出席提供證言及資料、物件方面，系爭法律一第47條第2項使調查委員會或調查專案小組得自行決定是否詢問相關人員及命其為證言，以及第50-1條第1項關於詢問相關人員之出席人數等規定，均已違釋585「必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見」之要求。

4、系爭法律一第50-1條第5項雖允許受調查對象於一定情況，得陳明理由經會議主席裁示同意後拒絕證言或交付文件、資料及檔案，惟姑不論其與第4項應如何適用之爭議，如前所述，在以政府機關、部隊為受調查對象時，依釋585及613，其就特定事項本即不受立法院調查，且就特定文件、資料及檔案依法本應秘密或享有自行決定是否公開之權限；從而，**該條項形同使會議主席享有超越相關法律而不受其規範，以及凌駕於行政權之上而得任意侵犯行政權核心領域之地位，已明顯違反釋585及613。**

5、而在涉及法律明定保護之個人隱私之情形中，既然該等個人隱私係受法律所保護，又何須由受調查對象陳明理由並經會議主席裁示同意後，方得拒絕證言？豈非使會議主席有突破相關法律限制之權限？另外，將得拒絕證言或交付文件、資料及檔案之事由限定於須法律已明定保護之個人隱私，已忽視資訊隱私權之保障內涵及範圍會隨著現代通

訊科技之持續發展而改變⁸，而使「限於須法律已明定保護之個人隱私」之規定毫無意義且難以實現，甚有過度限縮得為拒絕之可能性。不僅如此，該等涉及法律明定保護之個人隱私尚須與公共事務無關，方得作為拒絕之事由；然而，**如何判斷是否與公共事務無關及無關之程度，均無客觀標準可供依循而形同完全交由會議主席自行認定**。且在陳明理由時，為獲得會議主席裁示同意，即已有高度之可能使相關人員被迫須就涉及法律明定保護之個人隱私事項為陳明；如此，反將使其保護個人隱私之目的無法實現。

6、最後，就會議主席之裁示，系爭法律一第50-1條未設有任何解決或救濟途徑。此在以政府機關、部隊相關人員為詢問對象時，已違反釋585所示於生有爭執時，宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序由司法機關審理解決之要求。而在以私人為詢問對象時，此亦使私人在會議主席不同意其拒絕證言或交付文件、資料及檔案之情況下，被迫須揭示其個人資訊隱私事項而有遭受不可逆之重大損害的可能，進而違反比例原則之要求。而此等未設有解決或救濟途徑之違憲問題，亦可見於依系爭法律一第47條第1項要求提供相關文件、資料及檔案之情形。

7、按系爭法律一第50-2條規定，受調查對象須經主席同意，方能於必要時協同律師或相關專業人員到場協助。然何等情況係屬必要，以及主席同意與否之客觀判斷標準為何，均付之闕如，恐將全憑主席主觀認定。就此，**已違反釋585所示調查權行使要件及程序應符合法律明確性原則與正當法律程序原則之要求，使受調查對象遭受欠缺法律協助之程序不利益高度風險，業已違反釋585正當法律程序原則**。

五、**聽證會部分**：系爭法律一第59-1條至第59-9條違憲事，說明如下⁹：
系爭法律一第9-1章關於聽證會舉行之規定，以憲法第67條第2項為依

⁸ 隱私權本不以法律規定為限，諸如 111 憲判 13 以憲法第 22 條，明文肯認法律未規定之隱私權事後控制權，詳如：「資訊隱私權保障當事人原則上就其個資，於受利用之前，有同意利用與否之前控制權，以及受利用中、後之事後控制權。除當事人就獲其同意或符合特定要件而允許未獲當事人同意而經蒐集、處理及利用之個資，仍具事後控制權外，事後控制權之內涵並應包括請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利。」

⁹ 聲請人於此一爭點，併援引「本案聲請書」第 15 頁第 25 行至第 18 頁第 20 行之主張。

據；然則憲法該條項並未授予立法院舉行聽證會之權限；再者，系爭法律一第9-1章，強迫社會上有關係人員（以下稱社會人士）出席，並作為立法院違憲行使調查權之方式，同前所述，業已違反釋461、498、585、613、627及111憲判9、112憲判9

（一）系爭法律一第59-1條雖以憲法第67條第2項為舉行聽證會之依據，實則無據增加憲法所無之權力，使立法院凌駕於行政權之上而與權力分立原則相牴觸，同時亦破壞五權分治而平等相維之憲政體制

1、系爭法律一第9-1章關於聽證會舉行之規定，係以憲法第67條第2項為依據；然則憲法該條項並未授予立法院舉行聽證會之權限。從而，系爭法律一第9-1章使應邀出席人員居於證人地位而有出席表達意見與證言之義務，甚以罰鍰及刑事處罰相繩，與憲法該條項之規範目的不符，並使立法院凌駕於行政權之上，已違反權力分立原則，破壞五權分治平等相維之憲政體制。另外，如就系爭法律一第45條第2項合併觀察，聽證會之舉行似又為立法院調查權之一環，顯已混淆備詢邀請權與調查權二者之憲法依據及其各自所應遵循之界限。

2、如認聽證會之舉行係屬調查權之一環，此亦同樣違反釋585所示應由依法設立之調查委員會行使調查權之要求，並混淆備詢邀請權與調查權二者之分際。再者，依系爭法律一第59-5條第2項，聽證會並得要求應邀出席人員提供相關資料。此在調查專案小組舉行聽證會時，將牴觸釋325及729所示僅有立法院各委員會或院會方得決議要求提供參考資料之要求。

3、又，依釋585，所欲調查之事項須與立法院憲法職權之行使有重大關聯。就此，系爭法律一第59-1條關於得舉行聽證會之事由，並未揭示須與立法院憲法職權之行使有重大關聯性之規範意旨；依其規範文義，只要是為審查院會交付之議案或為補選副總統、彈劾總統副總統或審查行使同意權案，不論與憲法職權之行使有無重大關聯性，均得藉由舉行聽證會之方式以行使調查權，已明顯違反釋585之要求。

（二）系爭法律一第59-1條及第59-3條違反釋461所示有義務應邀到會備詢之政府人員範圍；第59-3條至第59-6條課予社會人士出席聽證會、表達意

見、證言及提供資料等義務，逾越立法院憲法職權行使之範圍

- 1、系爭法律一第59-3條第2項及第59-5第2項、第4項與第5項課予應邀出席之政府人員非有正當理由有出席聽證會、為證言、表達意見與提供資料等義務；違反者，將受罰鍰裁處、被移送彈劾或懲戒，甚至被追訴刑事責任。然何謂正當理由，並未明定客觀之判準，此或將導致由聽證會成員或其主席主觀認定，**進而造成法律適用恣意之情形，已違反法律明確性原則**。甚且，該等規定恐將使依釋461本無庸揭示任何「正當理由」即無應邀到會備詢義務之政府人員須揭示正當理由，並經聽證會成員或主席認定後，方有拒絕出席、為證言、表達意見與提供資料並免受罰鍰裁處之可能，顯已違反釋461。就此，113憲暫裁1亦係立基於釋461而謂：「政府人員代表其所屬機關，應邀至立法院各種委員會備詢及說明之義務，係基於民意政治與責任政治之憲政原理，是行政院對立法院所負之責任，乃屬自由民主憲政秩序下之政治責任，不是法律責任。職權行使法第59條之5第2項、第4項及第5項規定，對應邀出席聽證會之政府人員，課予其原則上不得拒絕表達意見、證言等義務，**將政府人員所屬憲法機關於憲法上所負、最終係對民意負責之政治責任，立法轉換為其個人之法律上責任，並以罰鍰等強制手段迫其履行義務，明顯已生立法院為行使自身憲法上職權所為相關立法，是否逾越其憲法職權並侵犯其他憲法機關職權**，從而有違憲法權力分立原則之疑義。」
- 2、如認為舉行聽證會係屬調查權行使方式之一，則依釋585，應僅有於必要時並經院會決議，方得要求與調查事項相關之人民或政府人員陳述證言或表示意見。然，依系爭法律一第59-3條第1項，不論是調查委員會、委員會或調查專案小組，在依系爭法律一第59-2條第1項經院會議決而舉行聽證會後，即得邀請政府人員及社會人士出席表達意見及證言，而無須再經院會決議；就此，已違反釋585之要求。
- 3、又依釋461意旨，社會人士本非立法院行使憲法職權之對象，當無應邀到會備詢義務。基此，依憲法第67條第2項所舉行之聽證會，雖得邀請社會人士，但並無課予其出席義務之權限。然系爭法律一第59-3條及第59-5條第2項卻課予社會人員有應邀出席聽證會，以及表達意見、為證

言與提供資料之義務，僅在有正當理由時方得例外拒絕為之，否則將受罰鍰裁處，實已逾越立法院憲法職權之範圍，亦對被迫出席之社會人員消極不表意自由、營業秘密及資訊隱私權等基本權利造成不合比例之限制。就此，113憲暫裁1亦明確指出：「職權行使法第59條之3第2項、第59條之5第2項及第6項規定適用於社會上有關係人員部分，於委員會依憲法第67條第2項規定舉行聽證會時，明文課予受邀之社會上有關係人員，無正當理由不得缺席、拒絕表達意見、拒絕證言等法律上義務，其規定是否逾越憲法第67條第2項規定之規範意涵，已非無疑，僅自形式上觀之，容有違憲疑義。」而在課予社會人士提供資料義務方面，該裁定不僅認為該等義務之課予有明顯違憲疑義，並指謫其「未設定資料範圍、得拒絕提供資料之正當事由，及發生爭議時之爭議解決機制等之規定，對被課予義務之人民受憲法保障之相關權利，如隱私權、資訊隱私權與財產權等憲法上權利影響至鉅，益見此部分規定存有違憲疑義。」

(三) 系爭法律一第59-3條至第59-6條課予政府人員及社會人士出席聽證會，及表達意見、為證言與提供資料等義務及罰鍰裁處，違反釋461、585，且與法律明確性原則、正當法律程序原則及比例原則不符

1、系爭法律一第59-5條並未設有一般訴訟法所定證人得拒絕具結之規定，使得受邀請之政府人員及社會人士被迫處於證人之地位而毫無例外。且由於其並未如一般訴訟法，設有使政府人員所屬政府機關、部隊有同意與否之權力，恐將對行政一體，以及總統、國防部與各司令部對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。

2、系爭法律一第59-5條第1項雖揭示應邀出席聽證會之政府人員得拒絕證言或表達意見之事由，然其並無法完全含括釋585、613、627所示得免予答復之範圍。例如涉及政策形成過程之內部討論資訊等行政機密特權事項，即非屬該條項所列4款得拒絕證言之事由；又該條項所列4款事由，由於均涉及事實之陳述，故而同樣無法作為得拒絕表達意見之事由。另外，依系爭法律一第59-5條第2項，以正當理由作為政府人員得拒絕表達意見、證言及提供資料之事由，姑不論是否僅以該條第1項所列4款事由為限之爭議，由於其未明定客觀之判準，此或將導致由聽證

會成員或主席主觀認定，進而造成法律適用恣意之情形，已違反法律明確性原則。

3、在以社會人士為出席聽證會之人員時，亦會發生上述問題。例如，系爭法律一第59-5條第1項第4款將得拒絕證言或表達意見之事由，限定於法律已明定保護之個人隱私事項，已忽視資訊隱私權之保障內涵及範圍會隨著現代通訊科技之持續發展而改變，而使「限於須法律已明定保護之個人隱私」之規定毫無意義且難以實現，甚有過度限縮得為拒絕之可能性；如此，反使其保護個人隱私之目的無法實現。而此，亦將發生於以政府人員為出席聽證會人員之情形。

4、又參酌釋585，對於得否免予答復如生有爭議，應循合理途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。然而，系爭法律一第59-5條就得否拒絕證言、表達意見或提供資料生有爭議時，既未定任何解決或救濟途徑，且可裁處罰鍰。從而在以政府人員為出席聽證會人員時，形同使立法院凌駕於行政權之上，而得任意侵犯其核心領域，與釋585及權力分立原則相牴觸，並對於其消極不表意之自由等基本權利造成不合比例之限制。而在以社會人士為出席聽證會人員時，此亦將使社會人士被迫須揭示其個人資訊隱私事項而有遭受不可逆之重大損害的可能，進而違反比例原則之要求。

5、至於在正當法律程序之保障要求方面，系爭法律一第59-6條第1項僅給予出席人員5日之準備期間，顯不符應給予相當準備期間之要求。再者，系爭法律一第59-4條規定受邀出席之社會人士，須經主席同意後，由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助。此一方面已悖於釋585應許接受法律協助之要求，另方面並未明定客觀判斷標準而完全繫諸主席個人主觀認定，實已違反法律明確性原則。此外，系爭法律一第9-1章未賦予出席人員有對質詰問之權利，顯然欠缺釋585適當詰問機制之程序保障。

參、系爭法律二是否違憲事，說明如下¹⁰：

（一）系爭法律二係配合系爭法律一第25條第2項、第9項及第59-5條第5

¹⁰ 聲請人於此一爭點，併援引「本案聲請書」第18頁第21行至第20頁第4行之主張。

1 項等行為義務規定所為之處罰規定，在系爭法律一上開規定已有上述
2 違憲課予相關政府人員陳述義務之情況下，以之為處罰要件之系爭法
3 律二當然亦屬違憲。

4 (二) 再者，系爭法律二以刑事制裁為手段，違反112憲判13所揭示憲法罪刑
5 相當原則，與刑罰最後手段性之要求有違

6 1、按釋777，涉及拘束人民身體自由之刑罰規定，其構成要件是否符合法
7 律明確性原則，應受較為嚴格之審查。

8 2、系爭法律二屬抽象危險犯之設計，預設公務員一有虛偽陳述，即屬法益
9 之破壞而予以處罰，然其並未充分限定虛偽陳述與侵害保護法益間的
10 合理關連性，勢必將涵蓋諸多非典型風險或容許風險的行為，顯屬正當
11 性不足之「危險犯」結構。又，公務員虛偽陳述行為有無入刑化之必
12 要，應嚴守刑法最後手段性原則；依釋585，對於違反協助調查義務者
13 之制裁，以裁處罰鍰為限，顯見罰鍰已屬為達成協助立法院職權行使之
14 適切必要手段。然系爭法律二以刑罰為制裁手段，且未有「具結」等程
15 序保障規定，顯已牴觸釋585，違反比例原則與正當法律程序原則甚明。

16 肆、結語

17 綜上，系爭法律不論在程序面或實體規範面，均已與憲法及憲增有重
18 大牴觸而屬無效，懇請鈞庭判決如本件聲請之聲明，以鞏固自由民主憲政
19 秩序。

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 3 1 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