

|              |
|--------------|
| 憲法法庭收文號      |
| 113 年度       |
| 憲A 字第 1373 號 |

法規範憲法審查言詞辯論意旨書

聲 請 人            監察院

代 表 人            陳菊(院長)

訴訟代理人        李元德律師



1        為法規範憲法審查聲請憲法判決事：

2                    應受判決事項之聲明

3        民國(下同)113年6月24日修正公布之立法院職權行使法第45條第1  
4        項、第2項、第46條之2第3項、第47條第1項、第2項、第53條之1第2  
5        項、第59條之3第1項後段、第2項及第59條之5第2項規定違憲，應自  
6        公布之日起失效。

7                    事實上及法律上之陳述

8        壹、聲請法規範憲法審查之依據

9        一、按，憲法訴訟法第47條第1項規定：「國家最高機關，因本身  
10        或下級機關行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法者，  
11        得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」

12        二、因本件聲請標的，干涉監察院憲法職權之行使，並對於監察院  
13        受憲法保障應獨立行使職權之人員，課予憲法並無明文之法律  
14        上義務，對監察院憲法職權之有效行使與功能發揮，造成嚴重  
15        之衝擊與妨礙。依 鈞庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定第 16 段、  
16        第 47 段、第 55 段及第 56 段之意旨【附件 19】，本件聲請標  
17        的確為監察院參與憲政實際運作所必須遵循之法規範，監察院  
18        認其牴觸憲法，自得依憲法訴訟法第 47 條第 1 項規定聲請法規  
19        範憲法審查(請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法

1 審查聲請書第 1 頁第 13 行至第 4 頁第 10 行)。

2 貳、聲請違憲宣告判決之理由

3 一、立法院職權行使法第 45 條第 1 項、第 46 條之 2 第 3 項、第 47  
4 條第 1 項及第 53 條之 1 第 2 項規定，恣意擴張立法院調查權之  
5 行使範圍，並使調查委員會或調查專案小組得介入監察院本於  
6 職權處理中案件而為平行調查，更規定立法院調查報告及期中  
7 報告有拘束監察院之效力，侵入監察權之核心領域並侵害監察  
8 委員受憲法保障之獨立性，違反權力分立原則

9 (一)立法院職權行使法第 45 條第 1 項規定部分

10 1.立法院職權行使法第 45 條第 1 項規定，使僅經委員會決議設立之  
11 調查專案小組亦得行使調查權，與司法院釋字第 585 號解釋意旨  
12 有違

13 (1)按，司法院釋字第 585 號解釋理由書明示：「立法院調查權行使  
14 之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供  
15 參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時  
16 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  
17 證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範  
18 圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第三二五號解釋應予補  
19 充。……立法院調查權既應由立法院院會決議設立並由立法委員  
20 組成之調查委員會行使之，該調查委員會委員之任期至遲應於該  
21 屆立法委員任期屆滿時終止，以符民意政治原則。」【請參聲請  
22 人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件 2 第 10  
23 頁及第 12 頁】故立法院行使調查權，要求與調查事項相關之人  
24 民或政府人員陳述證言或表示意見，必須經立法院院會決議，方  
25 得為之。

26 (2)惟查，立法院職權行使法第 45 條第 1 項規定：「立法院為有效  
27 行使憲法所賦予之職權，得經院會決議，設調查委員會，或得經

1 委員會之決議，設調查專案小組，對相關議案或與立法委員職權  
2 相關之事項行使調查權及調閱權。」使僅經委員會決議設立之調  
3 查專案小組亦得行使調查權，已然違反司法院釋字第 585 號解釋  
4 上開意旨。

5 2.立法院職權行使法第 45 條第 1 項規定，使調查事項之範圍擴張至  
6 「相關議案或與立法委員職權相關之事項」，已逾越司法院釋字  
7 第 585 號解釋所劃定之界限

8 (1)按，司法院釋字第 585 號解釋明示：「立法院調查權乃立法院行  
9 使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，  
10 立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調  
11 查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國  
12 家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事  
13 物範圍。」【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法  
14 審查聲請書附件 2 第 1 頁】

15 (2)司法院釋字第 585 號解釋雖未明示何謂「與其行使憲法所賦予之  
16 職權有重大關聯」，然既稱「重大關聯」，自應以涉及憲法所賦  
17 予立法院職權之核心事項為限。從而，只要非屬立法院憲法職權  
18 之核心事項，亦即對於與立法院行使憲法職權僅具「一般關聯性  
19 或「低度相關」者，立法院即不得再以促成職權行使為由，發動  
20 調查權。再者，若涉及「國家機關獨立行使職權受憲法保障」部  
21 分，因顯然非屬憲法所賦予立法院之職權，自亦應將之排除在立  
22 法院調查權行使範圍之外。

23 (3)立法院職權行使法第 45 條第 1 項規定為調查權行使之總則規  
24 定，其所規範之調查權行使範圍，為立法院職權行使法第八章及  
25 第九章之一所有規定之準繩。惟查，立法院職權行使法第 45 條  
26 第 1 項規定：「立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得經院會  
27 決議，設調查委員會，或得經委員會之決議，設調查專案小組，

1 對相關議案或與立法委員職權相關之事項行使調查權及調閱  
2 權。」將調查權行使之要件，擴張至僅需與「立法委員職權相關」，  
3 明顯逾越了司法院釋字第 585 號解釋明確要求調查事項，須與立  
4 法院行使憲法所賦予之職權有重大關聯之要件限制。

5 (4)次查，立法院職權行使法第45條第1項於立法過程中，曾有數版  
6 本之提案表明立法院調查權之行使，須於與憲法賦予立法院之職  
7 權有重大關聯範圍內，始得為之(院總第20號委員提案第11001056  
8 號【請參聲請人113年7月1日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書  
9 附件15】、院總第20號委員提案第11001699號【請參聲請人113  
10 年7月1日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件16】)，以及院總  
11 第20號委員提案第11002813號【請參聲請人113年7月1日所呈  
12 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件17】)。惟現行公布生效之立法院  
13 職權行使法第45條第1項卻規定，僅須與立法委員職權相關之事  
14 項，即得行使調查權。自上開立法過程中法案版本與最終立法通  
15 過條文之差異觀之，足證立法者明顯有意牴觸司法院釋字第585  
16 號解釋意旨，以展現其擴張自身調查權並取代監察權之價值決定  
17 【請參聲請人113年7月1日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附  
18 件18】。

19 (5)相關機關立法院雖辯稱：「本法第45條第1項規定調查對象是『對  
20 相關議案或與立法委員職權相關之事項』行使調查權及調閱權。  
21 此與監察院行使調查權係針對『公務員有無違法失職』之事項，  
22 在目的及性質上完全不同，自無侵犯監察權之問題。」云云【請  
23 參立法院（訴訟代理人：陳清秀教授）113年7月10日所呈 鈞庭  
24 法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書第15頁第11行至第14  
25 行】。然其同時又自承：「本件國會改革法案……經由『國會調  
26 查權』之行使，使政府資訊公開透明，杜絕貪污舞弊的生態環境，  
27 以『澄清吏治』，建設廉潔政府。」【請參立法院（訴訟代理人：

陳清秀教授) 113年7月10日所呈 鈞庭法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書第2頁第3行至第9行、立法院(訴訟代理人:翁曉玲委員) 113年7月10日所呈 鈞庭法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書第9頁第17行至第23行】。惟查,依憲法權限之分配,監察院始為基於杜絕貪污舞弊及澄清吏治之憲法職責,得以行使憲法所賦予之監察調查權之憲法機關。立法院將杜絕貪污舞弊及澄清吏治納為其憲政任務,並作為制定立法院職權行使法第45條第1項規定之立法目的,益徵本件聲請標的逾越權力分立界線,造成監察院與立法院憲法上職權、功能與權限範圍之位移,動搖自由民主憲政秩序之根基。

(6)綜上,立法院職權行使法第 45 條第 1 項規定,將調查權行使範圍擴張至「相關議案或與立法委員職權相關之事項」,已逾越司法院釋字第 585 號解釋所劃定之界限,違反權力分立原則。

(二)立法院職權行使法第 46 條之 2 第 3 項及第 47 條第 1 項規定,使調查委員會或調查專案小組得介入監察院本於職權處理中案件而為平行調查,侵入監察權之核心領域,違反權力分立原則,並侵害監察委員受憲法保障之獨立性

1.涉及「公務員違法或失職行為」之弊案調查權專由監察院行使,此乃由憲法具體形構,並經司法院釋字第 585 號及第 729 號解釋一再維繫之憲政權力分配框架

(1)按,憲法增修條文第 7 條第 1 項規定:「監察院為國家最高監察機關,行使彈劾、糾舉及審計權,不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。」憲法第 96 條規定:「監察院得按行政院及其各部會之工作,分設若干委員會,調查一切設施,注意其是否違法或失職。」憲法第 97 條規定:「監察院經各該委員會之審查及決議,得提出糾正案,移送行政院及其有關部會,促其注意改善。監察院對於中央及地方公務人員,認為有失職或違

1 法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」

2 (2)次按，司法院釋字第 585 號解釋理由書明示：「監察院為國家最  
3 高監察機關，其為行使憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，  
4 依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，仍應專由監察院  
5 行使。其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權  
6 在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處。」【請  
7 參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件  
8 2 第 14 頁】

9 (3)又按，司法院釋字第 729 號解釋理由書亦明示：「立法院與監察  
10 院職權不同，各有所司。立法院之文件調閱權，以調閱文件所得  
11 資訊作為行使立法職權之資料；而監察院之調查權，則係行使彈  
12 劾、糾舉、糾正等監察職權之手段，二者之性質、功能及目的均  
13 屬有別，並無重疊扞格之處。是立法院行使文件調閱權，自無侵  
14 犯監察院調查權之問題，檢察機關自不得執此拒絕調閱。」【請  
15 參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件  
16 12 第 3 頁】

17 (4)再按，「任何弊端之調查，立法院都可以輕易以助成立院主要職  
18 權(立法、預算或議決『其他國家重要事項』等)為理由發動之，  
19 日後可以想見的情況是，同一事件，立法院與監察院同時競相調  
20 查，其程序不經濟的結果，不僅是國家支出的浪費，更使機關與  
21 人民疲於應付調查權之重複行使。且如兩院調查結果矛盾(例如立  
22 法院調查後認為行政院有弊端，監察院則決定彈劾或糾正案不成  
23 立，或正好相反)，豈不更治絲益棼，不利憲政秩序之安定？至於，  
24 平行競爭調查的結果，監察院調查權會否因監察院本身不是民意  
25 機關，不似立法院有堅強而直接的民意後盾，以致功能與地位可  
26 能日益萎縮，已是另一問題了。總之，制憲者根據孫中山先生的  
27 五權憲法理念所為設計之本意，原本就是有意不讓立法院擁有相

1 當於歐美國家國會所擁有之弊端調查權，即使已與當代憲法思潮  
2 有所脫節，惟憲法權力秩序之重整，仍屬修憲者職權範圍，對釋  
3 憲者而言，應是不可擅入的禁區。」(司法院釋字第 585 號解釋許  
4 宗力大法官部分不同意見書參照【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所  
5 呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件 13】)

6 (5)在「三權分立」之憲政體制下，國會除立法、審議預算及人事同  
7 意權外，固然多享有彈劾權及附隨之調查權【請參聲請人 113 年  
8 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件 5】，例如德國  
9 聯邦議會之國會調查即包括「醜聞調查委員會」（違失行為之監  
10 督）及「立法調查委員會」（為立法做準備）【請參聲請人 113  
11 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件 6】。惟在我  
12 國憲法採「五權分立」之憲政體制下，監督公務員違失行為之糾  
13 舉及彈劾等權力，已自歐美民主國家之國會中抽出，交由監察院  
14 獨立執掌。制憲者原意，係為避免國會濫用糾舉及彈劾等權力壓  
15 制行政權，導致國會專制、黨同伐異，而難以實現公正揭弊之憲  
16 政目的（司法院釋字第 729 號解釋蘇永欽大法官協同意見書參照  
17 【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書  
18 附件 7】）。立法院既無監督公務員違失行為之糾舉及彈劾等權  
19 力，則立法院當然不得主張享有調查公務員違失行為之「弊案調  
20 查權」。此為我國憲法五權分立憲政體制所具體確立之權力分配。

21 (6)由上可知，無論係憲法具體明文之規定，或司法院大法官解釋之  
22 多次闡明，調查公務員違失行為之弊案調查權，應專由監察院行  
23 使。故應由監察院本於憲法職權處理之案件，無論係「監察院尚  
24 未開啟調查」、「監察院本於職權處理中」抑或「監察院已處理  
25 完竣作成決定」者，立法院皆不得越俎代庖，行使調查權，實甚  
26 灼然。

27 2.依「功能最適觀點」，調查公務員違失行為之弊案調查權，亦應

1 歸由監察院行使

2 (1)按，立法院職權行使法第 46 條之 1 第 1 項規定：「調查委員會  
3 之成員，由立法院各黨團依其在院會之席次比例推派之，並得視  
4 實際情況予以改派。」第 2 項規定：「調查專案小組之成員，由  
5 各該委員會委員推派之。」

6 (2)由上開規定可知，立法院調查權之行使具高度政治性，故適於就  
7 立法所需之前提社會事實進行調查，反映其所代表之多元民意。  
8 惟若肯認具高度政治性之立法院亦享有弊案調查權，則形同允許  
9 立法院以公務員違失行為之調查，作為追究公務員政治責任之手段。  
10 而此正係我國憲法採取五權分立之憲政體制，將弊案調查權  
11 自歐美民主國家之國會中抽出，交由監察院獨立執掌之原因。蓋  
12 公務員違失行為調查之「發動」或「不發動」，交由具高度政治  
13 性之立法院基於政治考量決定，則難免黨同伐異，其調查結果亦  
14 難期公正、無私。故調查公務員違失行為之弊案調查權，就「組  
15 織結構」及「決策程序」觀之，實不應由立法院享有。

16 (3)我國監察院初始為中央民意代表機關之一，歷經七次修憲後，監  
17 察委員改由總統提名，經立法院同意任命之。且監察院不再享有人  
18 事同意權、總統及副總統彈劾權，監察委員不再享有言論免責  
19 權及不受逮捕特權。但於 81 年 5 月 27 日第二次修憲時，增訂憲  
20 法增修條文第 15 條第 6 項規定：「監察委員須超出黨派之外，  
21 依據法律獨立行使職權。」監察院經由修憲褪去民意機關之屬  
22 性，正式確立為依法獨立行使職權，且幾乎不具政治性格之中立  
23 監察機關（憲法增修條文第 7 條第 5 項規定參照）【請參聲請人  
24 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件 8】。

25 (4)公務員是否違法或失職，屬於法律責任之追究而非檢討政治責任  
26 之工具，基於「組織結構」及「決策程序」之考量，由受憲法保  
27 障獨立行使職權，不受外界干預之監察權負責啟動調查認定，較

1 能達成公正揭弊、維護官箴之憲政目的，為最適之事務分派，亦  
2 符合制憲者原意。

3 3.立法院職權行使法第 46 條之 2 第 3 項規定，使調查委員會得介入  
4 監察院本於職權處理中之案件，牴觸權力分立原則，與司法院釋  
5 字第 325 號及第 585 號解釋意旨，明顯不符

6 (1)司法院釋字第 325 號解釋理由書已明示：「上述人員之職權，既  
7 應獨立行使，自必須在免於外力干涉下獨立判斷。故如司法機關  
8 審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、  
9 監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前  
10 就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，  
11 本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」

12 【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書  
13 附件 9 第 2 頁】

14 (2)司法院釋字第 585 號解釋亦清楚揭示：「真調會既為隸屬於立法  
15 院下行使立法院調查權之特別委員會，自無須向監察院負責，亦  
16 不受監察院之監督。而其行使之調查權亦與監察院之調查權有  
17 別，且其調查權之行使及調查之結果亦不能影響監察院調查權之  
18 行使。」【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審  
19 查聲請書附件 2 第 14 頁】立法院既無弊案調查權，則監察院本  
20 於監察權之行使而調查公務員違失行為，立法院自始不得成立調  
21 查委員會或者調查專案小組調查弊案。更不得對於監察院本於職  
22 權處理中之案件為平行調查，干涉、影響監察院調查權之行使。

23 (3)惟查，立法院職權行使法第 46 條之 2 第 3 項規定：「調查委員  
24 會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理  
25 相關案件時，調查委員會得停止調查。」故縱使監察院本於職權  
26 處理中之案件，調查委員會亦得不停止調查。

27 (4)基於憲法上權力分立原則、司法院釋字第 325 號及第 585 號解釋

1 意旨，監察院行使其憲法職權正在處理中之案件，立法院本即不  
2 得越俎代庖，自始不得發動平行調查，介入監察院之職權行使，  
3 立法院豈有是否停止調查(即是否繼續介入監察院調查)之裁量空  
4 間？

5 (5)案件既已進入監察調查之程序，立法院縱使基於其職權行使(例如  
6 行使人事同意權)，而需獲取資訊(例如被提名人是否曾有違失行  
7 為)，然基於憲法機關忠誠義務，立法院即應尊重退讓，由中立之  
8 監察機關作成判斷。否則，立法院與監察院同時競相調查，勢必  
9 在過程中造成國家權力運作之衝突，諸如：監察院調查中案情或  
10 證據資料被立法院公開導致打草驚蛇、監察院調查詢問之受詢人  
11 受到立法院調查之干擾。且無論立法院在監察院之前即對外公布  
12 自行調查之結果，抑或在監察院作成判斷後又公布結果不一的立  
13 法院調查報告或期中報告，皆係貶損及實質妨礙監察權之行使，  
14 違背其憲法機關忠誠義務。

15 (6)故立法院職權行使法第 46 條之 2 第 3 項規定，使調查委員會得  
16 介入監察院本於憲法職權處理中之案件，已然牴觸權力分立原  
17 則，與司法院釋字第 325 號及第 585 號解釋意旨明顯不符。

18 4.立法院職權行使法第 47 條第 1 項規定，調查委員會或調查專案小  
19 組得調查監察院本於職權處理中案件，監察委員用以判斷糾彈或  
20 糾正與否之「相關文件、資料及檔案」，違反權力分立原則

21 (1)按，司法院釋字第 325 號解釋理由書已明示：「上述人員之職權，  
22 既應獨立行使，自必須在免於外力干涉下獨立判斷。故如司法機  
23 關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評  
24 定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確  
25 定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查  
26 權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限  
27 制。」【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查

聲請書附件 9 第 2 頁】

(2)次按，司法院釋字第 585 號解釋亦明示：「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，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保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。」【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件 2 第 1 頁】

(3)查，立法院職權行使法第 47 條第 1 項規定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權，得要求政府機關、部隊、法人、團體或社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，應敘明理由，並提供複本。」監察院先為調取案件相關文件、資料及檔案，代表該案件已在監察院本於職權處理中，而該等卷證資料，乃監察委員作為將來糾彈與否判斷之依據。立法院本不得介入監察院獨立行使職權處理中之案件，已如前述。立法院職權行使法第 47 條第 1 項卻規定調查委員會或調查專案小組於此情形下，仍得向正受監察院調查中之對象，索取相同文件、資料及檔案之複本，已直接牴觸司法院釋字第 325 號及第 585 號解釋上開意旨。

(4)再者，依立法院職權行使法第 47 條第 1 項規定，將形成立法院調查權與監察調查權行使之對象完全重疊(公務員違法失職之案件相關文件、資料、檔案及所卷證所彰顯之案件事實)。再將立法院職權行使法第 47 條第 1 項規定與第 46 條之 2 第 3 項規定連結之結果，使立法院得對「監察院本於職權處理中事件」及「作為監察委員糾彈或糾正與否判斷依據之相關卷證資料」為調查、調取，造成對於監察院行使職權之干擾，影響監察院調查權之行

1 使，違反權力分立原則至明。

2 (5)綜上，立法院職權行使法第 47 條第 1 項規定，使調查委員會或  
3 調查專案小組得調查監察院本於職權處理中案件，並調取作為監  
4 察委員糾彈或糾正與否判斷依據之「相關文件、資料及檔案」，  
5 與權力分立原則、司法院釋字第 325 號解釋及釋字第 585 號解釋  
6 意旨不符。

7 **5.立法院職權行使法第 46 條之 2 第 3 項及第 47 條第 1 項規定，已**  
8 **侵害監察委員受憲法保障之獨立性**

9 (1)監察權之核心領域，除違失行為監督外，更重要者係受憲法增修  
10 條文第 7 條第 5 項規定保障之「監察獨立」。然立法院職權行使  
11 法第 46 條之 2 第 3 項及第 47 條第 1 項規定，使立法院得介入監察  
12 院本於職權處理中案件而為平行調查，並得調取監察委員作為糾  
13 彈或糾正與否判斷依據之相關文件、資料及檔案。而立法院為行  
14 使調查權所辦理之聽證會，又以公開舉行為原則(立法院職權行使  
15 法第 59 條之 1 第 3 項規定參照)。此將導致監察委員行使職權  
16 之事前及事中，皆無可避免地曝露在立法院監視及輿論壓力之情  
17 境下。甚至在監察委員作成監察處置後，倘其判斷與立法院調查  
18 結果不同，勢必遭受來自立法院或輿論之非難；又縱使監察委員  
19 之最終判斷與立法院調查結果相同，監察院亦將遭受「是否受政  
20 治干擾，而未客觀中立、獨立作成判斷」之質疑。

21 (2)故立法院職權行使法第 46 條之 2 第 3 項及第 47 條第 1 項規定，  
22 對監察院行使監察權造成極大的干預與妨礙，嚴重侵害監察委員  
23 受憲法保障不受外力干預之獨立性，與憲法增修條文第 7 條第 5  
24 項規定，亦有所牴觸。

25 (三)立法院職權行使法第 53 條之 1 第 2 項規定，使立法院調查報告  
26 及期中報告有拘束監察院之效力，侵入監察權之核心領域，違  
27 反權力分立原則；並侵害監察委員受憲法保障之獨立性

- 1.按，司法院釋字第 585 號解釋明示：「其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙……。」、「真調會既為隸屬於立法院下行使立法院調查權之特別委員會，自無須向監察院負責，亦不受監察院之監督。而其行使之調查權亦與監察院之調查權有別，且其調查權之行使及調查之結果亦不能影響監察院調查權之行使。」【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件 2 第 10 頁及第 14 頁】
- 2.查，立法院職權行使法第 53 條之 1 第 2 項規定：「檢察機關、法院、訴願或其他行政救濟之先行程序審議機關對案件之偵查、審判或審議，不受調查報告或期中報告之拘束。」該條規定應係參考德意志聯邦共和國基本法第 44 條第 4 項規定：「調查委員會之決議不受司法審查。但法院對調查所根據之事實得自由評價及定斷。」【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附件 14】。德國係採三權分立體制，監察權亦為聯邦議會所有，自無調查報告之拘束力應否排除監察機關之問題。惟我國憲法既採「五權分立」之憲政體制，立法者於增訂本條時，即應將監察院排除在受拘束之對象範圍外。
- 3.然而，立法院職權行使法第 53 條之 1 第 2 項規定，僅將法院、檢察機關、訴願及其他行政救濟之先行程序審議機關排除於調查報告或期中報告拘束力之外，卻獨缺在我國「五權分立」憲政體制下，受憲法保障獨立行使職權之監察院，而依「明示其一，排除其他」之解釋法則，造成監察院行使監察權，必須受立法院調查報告及期中報告拘束之結果。若立法院調查報告或者期中報告完成在先，則監察院之監察權將受其制約而難於行使。若立法院調查報告或者期中報告完成在後，或者立法院專就監察院已經調查結束之案件重啟調查，透過調查報告及期中報告拘束、推翻監察

1 院已作成之判斷，立法院儼然成為監察院之「上級審」。

2 4.前開情形，已嚴重侵犯監察院獨立行使彈劾、糾舉、審計及糾正  
3 權之權力核心領域，實質妨礙甚至逕行取代監察權之行使，違反  
4 憲法上權力分立原則，與司法院釋字第 585 號解釋上開意旨；同  
5 時亦侵害監察委員不受外力干預之獨立性，牴觸憲法增修條文第 7  
6 條第 5 項規定。

7 (四)綜上，立法院職權行使法第 45 條第 1 項、第 46 條之 2 第 3 項、  
8 第 47 條第 1 項及第 53 條之 1 第 2 項規定，恣意擴張立法院調  
9 查權之行使範圍，並使調查委員會或調查專案小組得介入監察  
10 院本於職權處理中案件而為平行調查，更規定立法院調查報告  
11 及期中報告有拘束監察院之效力，侵入監察權之核心領域，違  
12 反權力分立原則，並侵害監察委員受憲法保障之獨立性。

13 二、立法院職權行使法第 45 條第 2 項、第 47 條第 2 項、第 59 條之  
14 3 第 1 項後段、第 2 項及第 59 條之 5 第 2 項規定，其調查對象  
15 未將監察院及監察院所屬獨立行使職權之人員排除，與憲法增  
16 修條文第 7 條第 5 項規定及司法院釋字第 325 號、第 461 號、  
17 第 585 號及第 729 號解釋意旨有所牴觸

18 (一)明確規範「個案調查事項之範圍」係司法院釋字第 585 號解釋  
19 課予立法者之憲法誡命

20 1.按，司法院釋字第 585 號解釋已明示：「立法院調查權乃立法院  
21 行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原  
22 則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所  
23 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者外，  
24 凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查  
25 之事物範圍。」、「惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之  
26 組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司  
27 法救濟程序等，應以法律為適當之規範……其個案調查事項之範

1 圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之  
2 權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙……。」

3 【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書  
4 附件 2 第 9 頁及第 10 頁】

5 2.故，司法院釋字第 585 號解釋已明文課予立法者就「調查事項範  
6 圍」，應以法律為適當規範之「憲法誠命」。立法者未就調查事  
7 項範圍明確規定而違反此一憲法誠命，即係恣意創設逸脫於司法  
8 院釋字第 585 號解釋所定憲政框架之調查權，與司法院釋字第 585  
9 號解釋意旨、法律明確性原則及權力分立原則相牴觸。

10 (二)監察院所屬獨立行使職權人員之範疇包括「監察委員」、協助  
11 監察委員獨立行使職權之調查員、調查專員及調查官等「協查  
12 人員」(監察院組織法第 12 條及監察院處務規程第 12 條第 2 款  
13 參照，以下合稱「協查人員」)及「審計人員」，均應將之排除  
14 於立法院調查權行使對象範圍外

15 1.按，司法院釋字第 325 號解釋理由書明示：「檢察官之偵查與法  
16 官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有  
17 密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應  
18 同受保障。」【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲  
19 法審查聲請書附件 9 第 2 頁】

20 2.次按，司法院釋字第 461 號解釋明示：「故立法院各種委員會依  
21 憲法第六十七條第二項規定，邀請政府人員到會備詢時，行政院  
22 各部會首長及其所屬人員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉  
23 之檢察官、公平交易委員會委員等人員外，於立法院各種委員會  
24 依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義  
25 務。」、「惟司法、考試、監察三院院長，固得依憲法第七十一  
26 條規定列席立法院會議陳述意見，若立法院所設各種委員會依憲  
27 法第六十七條第二項規定邀請政府人員到會備詢，本於五院間相

1 互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請列席備詢。三院所  
2 屬獨立行使職權，不受任何干涉之人員，例如法官、考試委員及  
3 監察委員亦同。」【請參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規  
4 範憲法審查聲請書附件 10 第 3 頁】

5 3.監察委員之獨立性受憲法增修條文第 7 條第 5 項明文保障，應排  
6 除在受立法院調查對象範圍外，顯無疑義。又監察院所屬「協查  
7 人員」，乃以協助監察委員獨立行使職權為業務，其與監察委員  
8 獨立作成糾彈決定，兩者具有密切關係，且監察院具「準司法機  
9 關」之性質【附件 21】，故「協查人員」依司法院釋字第 325 號、  
10 第 461 號及第 729 號解釋中關於檢察官受獨立性保障之意旨，其  
11 協助監察委員獨立行使職權，亦應受保障。故立法院亦不得對職  
12 司協助監察委員獨立行使職權之監察院「協查人員」行使調查權。  
13 否則，憲法增修條文第 7 條第 5 項明文保障監察委員獨立性之意  
14 旨，即無法實現。

15 4.又按，羅昌發大法官於其司法院釋字第 729 號解釋部分協同部分  
16 不同意見書中曾指出：「釋字第三二五號解釋僅宣示立法院對於  
17 『受憲法保障獨立行使職權』之國家機關及其人員行使調閱文件  
18 之權，受有限制；但未宣示立法院對於『受法律保障獨立行使職  
19 權』之國家機關及其人員行使調閱文件之權，是否亦受相同之限  
20 制。本席認為，以法律保障國家機關及其人員獨立行使職權者，  
21 係因其職權在性質上必須以客觀中立方式行使，始能達成法律賦  
22 予之任務並實現立法目的；故在立法院調閱權問題上，與『受憲  
23 法保障獨立行使職權』之情形並無實質上差異。立法院對之行使  
24 調閱權，自亦有本質上之限制，而不應導致影響其依據法律獨立  
25 行使職權之結果。」【附件 20】；而審計法第 10 條則明定：「審  
26 計人員依法獨立行使其審計職權，不受干涉。」

27 5.憲法第 67 條第 2 項雖規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會

1 上有關係人員到會備詢。」立法院職權行使法第 59 條之 1 第 1 項  
2 又規定：「各委員會、調查委員會、調查專案小組為審查院會交  
3 付之議案、全院委員會為補選副總統、彈劾總統副總統或審查行  
4 使同意權案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行聽證會。」  
5 然司法院釋字第 461 號解釋既已揭示行政院所屬「依法獨立行使  
6 職權，不受外部干涉」之人員，無出席備詢之義務。從而，不受  
7 立法院監督之監察院，其所屬「依法獨立行使職權，不受外部干  
8 涉」之審計人員，更應排除在立法院調查對象範圍之外，不得對  
9 之行使調查權，至為灼然。

10 6.綜上，無論監察委員、協查人員或審計人員均應排除在立法院調  
11 查對象之範圍外。否則，立法院即可透過要求該等人員出席聽證  
12 會表達意見與證言，進而探知監察權處理中案件之情形。此不但  
13 迫使前開人員違反監察法第 26 條第 3 項規定之保密義務，更將導  
14 致其等受憲法及法律保障獨立行使職權之規範意旨，無法實現。

15 (三)立法院職權行使法第 45 條第 2 項、第 47 條第 2 項、第 59 條之  
16 3 第 1 項後段及第 2 項規定所稱「有關機關」、「有關人員」、  
17 「相關人員」、「政府人員」及「應邀出席人員」，皆未規定  
18 排除監察委員、協查人員及審計人員。上開規定違反司法院釋  
19 字第 585 號解釋明文課予立法者應就「調查事項範圍」為適當  
20 規範之「憲法誠命」，抵觸憲法增修條文第 7 條第 5 項規定，  
21 且已逸脫司法院釋字第 325 號、第 461 號、第 585 號及第 729  
22 號解釋所劃定立法院調查權之界限。

23 (四)更且，因獨立行使職權之監察委員、協查人員及審計人員，自  
24 始不在立法院得行使調查權之對象範圍內。故上開監察院所屬  
25 獨立行使職權之人員拒絕出席，自毋需再提出任何「正當理  
26 由」。立法院職權行使法第 59 條之 3 第 2 項及第 59 之 5 第 2  
27 項關於無正當理由不得拒絕出席，否則處以罰鍰之規定，未排

1 除上開人員之適用，亦未就正當理由之意義及認定程序為適當  
2 規範，違反憲法增修條文第 7 條第 5 項規定、司法院釋字第 325  
3 號、第 461 號、第 585 號及第 729 號解釋意旨。

4 三、立法院職權行使法第 45 條第 2 項及第 59 條之 5 第 2 項規定，  
5 賦予調查委員會或調查專案小組要求「有關人員」出席提供資  
6 料及物件之權力，係對監察院及監察院所屬成員課予憲法並無  
7 明文之法律上義務，違反權力分立原則

8 (一)按，「依上述釋字 325、585 及 729 之解釋意旨，立法院固得經  
9 院會或委員會決議，要求有關機關提供參考資料等，或必要時  
10 經院會決議，要求與調查事項相關之人民、政府人員陳述證言  
11 或表示意見；然受要求提供資料之對象，僅限於組織性之『有  
12 關機關』，並不及於個人性之『有關人員』。至於相關人民或  
13 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  
14 調查權行使之義務外，似不當然負有提供資料、物件之義務。」

15 ( 鈞庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定參照，請參【附件 19】 )

16 (二)立法院職權行使法第 45 條第 2 項規定：「調查委員會或調查專  
17 案小組得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，並  
18 得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件；聽證  
19 相關事項依第九章之一之規定。」第 59 條之 5 第 2 項規定：「無  
20 正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料者，  
21 得經立法院院會決議，處新臺幣一萬以上十萬元以下之罰鍰，  
22 並得按次處罰。」其中可能被要求提供資料及物件之人員，亦  
23 包括監察院及監察院所屬成員（包括獨立行使職權及非獨立行  
24 使職權而負行政職務之人員）在內，如此，顯然課予監察院及  
25 監察院所屬成員憲法並無明文之法律上義務，違反權力分立原  
26 則甚明。

27 四、本件聲請標的之違憲瑕疵明顯重大，已無合憲性解釋之空間

1 (一)按，「適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾越文字可能  
2 合理理解的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規  
3 範核心。尤其逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法  
4 律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方式，  
5 與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是司  
6 法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異…。」（司  
7 法院釋字第 585 號解釋許宗力大法官部分不同意見書參照【請  
8 參聲請人 113 年 7 月 1 日所呈 鈞庭法規範憲法審查聲請書附  
9 件 13】）

10 (二)立法院職權行使法第 46 條之 2 第 1 項規定：「立法院行使調查  
11 權，不得逾越調查目的、事項與範圍，並應尊重其他國家機關  
12 受憲法保障獨立行使之職權，及行政首長就特定機密決定不予  
13 公開之行政特權。」雖看似可作為適用合憲解釋原則之依據。  
14 惟查：

15 1.首先，立法院職權行使法第 45 條第 1 項規定，將調查權行使之要  
16 件，擴張至僅需與「立法委員職權相關」，逾越司法院釋字第 585  
17 號解釋所定「與行使憲法所賦予之職權有重大關聯」。「重大關  
18 聯」概念上應屬職權之「核心領域」，「相關」二字則僅須「觸  
19 及職權之邊緣」即可，兩者在文義上並無等同視之的空間。且自  
20 該條項之立法過程與最終條文之文字差異觀察，立法者明顯有意  
21 抵觸司法院釋字第 585 號解釋意旨，以展現其擴張自身調查權並  
22 取代監察權之價值決定。

23 2.再者，將立法院職權行使法第 46 條之 2 第 1 項與立法院職權行使  
24 法第 46 條之 2 第 3 項及第 47 條第 1 項規定相對照，若本件聲請  
25 標的係尊重監察院受憲法保障獨立行使之職權，立法院豈得介入  
26 監察院本於職權處理中之案件？又豈得調查監察委員據以進行糾  
27 彈判斷之卷證資料？遑論，依立法院職權行使法第 53 條之 1 第 2

項規定，監察院必須受立法院調查報告及期中報告之拘束，顯係直接干預甚至取代監察權。

3.更且，立法院職權行使法第 25 條第 8 項規定：「違反第一項至第三項規定之政府人員，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。」第 59 條之 5 第 4 項規定：「出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。」逕以立法院院會決議，創設立法院原本所無之彈劾與移送懲戒之權，改變憲法權限分際關係；並架空監察院調查公務員違失行為、彈劾與移送懲戒之功能。對監察院憲法職權之侵犯，莫此為甚（鈞庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定第 29 段參照，請參【附件 19】）。

(三)綜上，本件聲請標的之違憲瑕疵明顯重大，已無合憲性解釋之空間。若以立法院職權行使法第 46 條之 2 第 1 項規定對本件聲請標的一律進行合憲性解釋，已然逾越文字可能合理理解的範圍，且偏離立法的基本價值決定與規範核心，而形成對合憲解釋原則之濫用。

參、祈請 鈞庭判決如本件應受判決事項之聲明，以維權力分立原則，及憲法所保障之監察院獨立性，確保自由民主憲政秩序之維繫為感。

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 113 年 7 月 31 日

具狀人 聲請人 監察院

代表人 陳菊(院長)

撰狀人 訴訟代理人 李元德律師

1

**附屬文件之名稱及其件數**

| 文件編號  | 文件名稱或內容                                                                           | 備註 |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 附件 19 | 鈞庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定影本乙份。                                                          |    |
| 附件 20 | 司法院釋字第 729 號解釋羅昌發大法官部分協同部分不同意見書影本乙份。                                              |    |
| 附件 21 | 第二屆國民大會臨時會第十五次大會速記錄，第 50 頁至第 52 頁、第二屆國民大會臨時會第二十四次大會速記錄，第 32 頁、第 34 頁及第 35 頁影本各乙份。 |    |

2

## 憲法法庭裁定

113 年憲暫裁字第 1 號

聲請人一 立法委員柯建銘等 51 人

(姓名及住居所詳如附表一)

訴訟代理人 陳鵬光律師

陳一銘律師

方瑋晨律師

聲請人二 行政院

代 表 人 卓榮泰

訴訟代理人 陳信安教授

李荃和律師

賴秉詳律師

聲請人三 總統賴清德

訴訟代理人 孫迺翊教授

蘇慧婕副教授

洪偉勝律師

聲請人四 監察院

代 表 人 陳菊

訴訟代理人 李元德律師

相 關 機 關 立法院

代 表 人 韓國瑜

訴訟代理人 林石猛律師

陳清秀教授

仇桂美副教授

上列聲請人就其聲請法規範憲法審查案件，聲請暫時處分，本庭  
裁定如下：

## 主 文

- 一、中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法第 15 條之 4、第 25 條、第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項、第 30 條之 1 第 1 項、第 2 項、第 45 條、第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條、第 48 條第 2 項、第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會與調查專案小組部分、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項、第 5 項、第 6 項及刑法第 141 條之 1 規定（詳如附表二），自本裁定公告之日起，暫時停止適用。
- 二、113 年 6 月 24 日修正公布前之立法院職權行使法第 25 條、第 45 條及第 47 條規定得暫予適用。
- 三、其餘暫時處分之聲請駁回。

## 理 由

### 一、聲請標的【1】

#### （一）聲請人一【2】

聲請人一認 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法（下稱職權行使法）增訂暨修正條文全文計 43 條，及刑法第 141 條之 1 規定（下合稱系爭增修條文），均抵觸憲法，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文為暫時處分。【3】

#### （二）聲請人二【4】

聲請人二為行使職權，認職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 25 條、第 29 條至第 30 條之 1、第 45 條至第 46 條之 1、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 至第 51 條、第 59 條之 1 至第 59 條之 9 及刑法第 141 條之 1 規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文除職權行使法第 15 條之 1 以外部分為暫時處分。【5】

### （三）聲請人三【6】

聲請人三為行使職權，認職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 29 條、第 29 條之 1、第 30 條、第 30 條之 1 及第 31 條規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文為暫時處分。【7】

### （四）聲請人四【8】

聲請人四為行使職權，認職權行使法第 45 條第 1 項、第 2 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 53 條之 1 第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段、第 2 項及第 59 條之 5 第 2 項規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文為暫時處分。【9】

## 二、審查程序【10】

經查，聲請人二至四聲請暫時處分之標的，均屬聲請人一聲請暫時處分標的之一部，本庭爰依憲法訴訟法第 24 條第 1 項前段規定，合併審理聲請人一至四關於暫時處分之聲請，並合併作成本裁定。又，本件聲請標的涉及立法院職權行使法，本庭爰指定立法院為上開聲請案相關機關，並於 113 年 7 月 10 日行準備程序，聽取聲請人及指定相關機關到庭陳述意見。【11】

## 三、審查依據【12】

按聲請案件繫屬中，憲法法庭為避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，就案件相關法規範之適用，為暫時處分之裁定，憲法訴訟法第 43 條第 1 項定有明文。是聲請案件繫屬中，如因案件相關法規範之適用，可能對憲法所保障之權利或公益造成難以回復之重大損害，且對損害之防止有急迫必要性，除為暫時處分外，別無其他手段可資防免損害之發生時，本

庭經權衡作成暫時處分之利弊，於利大於弊時，即得依聲請或依職權，作成暫時處分，以定暫時狀態（司法院釋字第 585 號及第 599 號解釋意旨參照）。於權衡作成暫時處分之利弊得失時，本庭將特別考量如作成暫時處分，日後本案聲請無理由時之不利益，與不作成暫時處分，日後本案聲請有理由時之不利益，及兩者對憲法所保障之權利或公益所造成之危害程度。【13】

#### 四、本庭之審查【14】

##### （一）審查原則【15】

憲法機關之職權分配及其行使，乃憲法權力分立原則之核心內涵，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提。查立法院職權行使法係立法院為行使憲法所賦予之職權而制定，並以憲法第 76 條規定為間接立法依據（立法院職權行使法第 1 條第 1 項、立法院組織法第 2 條及第 1 條規定參照），其立法自以憲法於權力分立制度下所賦予立法院之職權為前提。是立法院職權項目及其範圍之界定，自始無法脫離憲法權力分立之制度規範。由於立法院職權行使法係立法院就自身憲法職權之行使所為立法，其中如涉及其他憲法機關職權之規定，特別是對其他憲法機關及其成員課予憲法並無明文之法律上義務，即可能衝擊其與相關憲法機關間之憲法職權與功能之分際，連動影響憲法權力分立制度之具體展現，甚至改變憲法權力結構，從而引發立法者是否逾越其憲法職權、侵犯其他憲法機關職權範圍等，有關憲法權力分立原則之違憲疑義。【16】

又，憲法法治國原則與民主原則並為我國自由民主憲政秩序之脊梁。法治國原則下，人民依憲法享有基本權利之保障，所有國家權力均負有尊重與保護人民憲法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制度下，行使其憲法所賦予之職權。基此，立法院為行使憲法所賦予之職權，於規範自身職權行使之法律中，逕行課予人民一般性配合或協助其職權行使之義務，甚或採制裁手段以為強制，並得自為罰鍰處分者，此等法律規定除屬憲法明示或默示授權，或源自立法院職權之事物本質而有正當性外，即可能存有違反法治國原則之違憲疑慮。

#### 【17】

鑑於具上開違憲疑義之法律規定一旦施行，即可能造成相關憲法機關憲法上職權、功能與權限範圍之位移，或國家權力與人民基本權利間之憲法關係之改變，因而可能危害憲法法治國原則、權力分立原則與責任政治要求之實現，甚至動搖自由民主憲政秩序之根基，使之蒙受難以回復之重大損害，是聲請暫時處分之標的涉及上開違憲疑義者，即有必要進一步衡酌是否唯有作成暫時處分，暫停該法規範之適用，始得有效避免發生上開難以回復之重大損害，及作成暫時處分與否之利弊。【18】

#### （二）聽取總統國情報告部分：職權行使法第 15 條之 4 【19】

本條文明定立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處提出口頭或書面問題；總統就立法委員之口頭提問，應依序即時回答，就立法委員之書面問題，則應於法定期限內以書面回覆。查憲法增修條文第 4 條第 3 項僅規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」並無總統國情報告完畢後，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，致有牴觸憲法權力分立原則之違憲疑義。【20】

於此情形下，總統一旦至立法院為國情報告，恐將引發總統是否須履行本條文所課義務之憲政疑義，甚至引發朝野激烈對立與衝突，民主憲政運作之極重要公益將因此遭受難以回復之重大損害。鑑於總統於立法院集會期間，客觀上均有至立法院為國情報告之可能，而上開重大損害係肇因於本條文之適用，是為避免其發生，自有作成暫時處分，暫停本條文之適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。又，本庭如作成暫時處分，暫停本條文之適用，除可避免上開憲政疑義與衝突外，亦可維護總統至立法院為國情報告，立法院聽取總統國情報告，即總統與立法院各自依憲法增修條文規定，行使憲法上職權之機會。反之，如不作成暫時處分，則總統至立法院為國情報告時，即可能引發激烈憲政衝突，致民主憲政運作蒙受難以回復之重大損害。況本條文係修正前所無之新規定，如暫停適用，亦僅延後其開始適用之時點，不致影響其規範內涵與效力，日後就本條文所為法規範憲法審查之聲請，經本案判決為無理由，本條文仍可恢復適用。兩相權衡，作成暫時處分顯然利大於弊。【21】

綜上，職權行使法第 15 條之 4 規定應暫停適用。【22】

### （三）聽取報告與質詢部分：職權行使法第 25 條【23】

本條文就立法委員對行政院院長及所屬各部會首長質詢權之行使，明文規定不得反質詢；且被質詢人除有第 2 項所列事由並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或其他藐視國會之行為；被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席；被質詢人違反上述規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復；被質詢人仍違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員 5 人以上連署或附議，經院會決議，即得對被質詢人裁處罰鍰，並限期改正，逾期仍不改正者，

尚得按次連續裁處罰鍰；違反上開規定之政府人員，由主席或質詢委員提議，出席委員5人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。另亦明定政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。【24】

整體而言，本條各項規定，係就立法委員對行政院院長及所屬各部會首長，行使憲法增修條文第3條第2項第1款所定質詢之權時，對被質詢人課予各種義務及相應法律效果之規定，是本條各項規定間具有體系上之密切關連性，於考量是否暫停其適用時，應為整體觀察。【25】

綜觀本條各項規定內容，立法者顯係於規範自身職權行使之法律中，將憲法增修條文第3條第2項第1款後段所定，「立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權」之憲法責任政治規定，立法轉換為行政院院長及所屬各部會首長，應對立法委員履行之各種具體法律上義務規定，並以裁處罰鍰作為促使義務履行之強制手段。然而，基於憲法責任政治之原理，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。上開規定將憲法上之政治責任規定，立法轉換為法律責任之結果，非無違反憲法責任政治原則之疑慮。此外，立法者於憲法無明文之情形下，於規範自身職權行使之法律中，自行立法課予行政院院長及所屬各部會首長受立法委員質詢時之各種具體法律義務，自對行政院院長及所屬各部會首長行使其憲法職權造成一定程度之限制，並有破壞憲法機關間平等相維之憲法精神之虞。綜上，本條各項規定，自形式觀之，無疑已涉及立法院是否違反憲法責任政治原則，及逾越其憲法職權分際，並侵犯行政院之憲法職權與功能等有關憲法權力分立原則之違憲爭議。【26】

此外，本條第 2 項規定中，明文課予被質詢人不得拒絕提供資料之義務。依此，立法委員於質詢時，即得對行政院院長及所屬各部會首長當場或以書面要求提供資料，被質詢人非經主席同意，不得拒絕。其所課予之義務內容，涉及立法院要求行政機關提供資料之權限、程序與範圍等重大憲法爭議，業經司法院釋字第 325 號解釋（下稱釋字 325）在案，嗣後又經司法院釋字第 729 號解釋（下稱釋字 729）予以補充。惟自形式上觀之，本項規定內容，與釋字 325 相關意旨存有明顯差異。【27】

詳言之，釋字 325 明確宣示：「立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第 57 條第 1 款〔按：現為憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款〕及第 67 條第 2 項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本。」是立法院為行使其憲法職權，除得向行政院院長及其所屬部會首長行使質詢權與憲法第 67 條所定之詢問權外，尚得享有「要求提供參考資料權」（下稱參考資料獲取權）及「文件調閱權」。而立法委員之質詢權，與立法院之參考資料獲取權及文件調閱權，係屬不同屬性之權限，其行使主體（前者為個別立法委員，後者為立法院）、行使對象（前者為行政院院長及所屬各部會首長，後者為相關國家機關）、獲取資訊方式（前者為被質詢人之答詢，後者為被請求機關所提供之資料或文件）及行使時點（前者為立法委員開會時，後者則無限制），皆有不同。然而，本條第 2 項有關被質詢人不得拒絕提供資料之規定，除使個別立法委員於質詢程序，即得要求被質詢人而非其所屬機關提供資料外，亦毋須如釋字 325 之要求般，應視資料屬性而分由立法院院會或委員會決議始得為之。即令是機關首長，亦不當然可不循一定行政程序即對外提供機關公務資料。是本條第 2 項

規定關於拒絕提供資料部分，自形式觀之，與釋字 325 之解釋意旨明顯有別，就此而言，已存有違憲疑義。【28】

另就本條第 8 項規定而言，其賦予立法院得經院會決議，將政府人員移送彈劾或懲戒之權限，涉及立法權、行政權、監察權間之憲法權限分配問題。查我國憲法權力分立體制下，除對總統、副總統之彈劾由立法院行使外，對其餘政府人員之彈劾權則專屬監察院；至移送懲戒權，除由監察院提出彈劾案方式行使外，依法有受懲戒情事之公務員所屬行政或主管機關首長，亦得依法為之，而屬行政權之一環。是立法院對行政院院長及其所屬部會首長，乃至於其所屬公務員，於現行法制下，並無彈劾權與移送懲戒權。至立法院對同屬平行憲法機關之行政院院長及所屬部會首長，於憲法權力分立原則下，是否享有移送彈劾之權，亦非無疑，有待本件聲請案之本案審查時詳予論究。基此，立法院於本條第 8 項所為自我授權規定，似已改變其與行政權、監察權間，就行政院院長與所屬各部會首長等政府人員彈劾與懲戒之憲法權限分際關係，自形式以觀，已存有違憲疑義。【29】

鑑於立法委員開會時，即得向行政院院長及所屬各部會首長行使質詢之權，而有本條規定之適用，然本條規定既存上述重大違憲疑義，若遽予適用，勢將引發立法院與行政院間之憲政衝突，甚至形成憲政僵局，不利民主憲政之有效運作，從而對憲法權力分立、責任政治原則等極重要公益造成難以回復之重大損害。反之，如本條規定暫停適用，則立法委員依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定所享有向行政院院長及所屬各部會首長質詢之權，仍得行使；立法院亦得依釋字 325 及 729 等解釋之意旨，對相關機關行使參考資料獲取權及文件調閱權。整體而言，立法院相關憲法職權之行使，並不因本條規定暫停適用而受到阻礙。

【30】

綜上，為避免因本條規定之適用，致上述各種重大公益遭受難以回復之重大損害，有暫停其適用之急迫必要性與手段上之無可替代性。經權衡本條規定暫停適用之利弊關係，顯然利大於弊，是職權行使法第 25 條規定應暫停適用。於本條規定暫停適用期間，其修正前之原條文得暫予適用。【31】

（四）人事同意權之行使部分：職權行使法第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項、第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項【32】

上開規定就立法院對總統依憲法相關規定、總統或行政院院長依相關法律規定提名之人選，行使人事同意權之審查程序，課予被提名人下列義務：1. 於提出書面答復及相關資料時，除有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由外，應「提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料」；2. 於審查程序列席說明與答詢前，除有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並當場釋明外，「應當場具結，並於結文內記載當據實答復，絕無匿、飾、增、減等語」；被提名人拒絕依相關規定答復問題、提出相關資料、提出結文或具結者，委員會應不予審查並報告院會。此外，被提名人於提出結文或具結後「答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料者」，委員會除應不予審查並報告院會外，經院會決議，尚得對之裁處罰鍰。

【33】

上開規定除影響總統依憲法相關規定，就司法院、考試院與監察院等憲法機關及審計長所享有之人事提名權，及總統或行政院院長就相關法律所定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。鑑於上開考試院、司法院等憲法機關及國家通訊傳播委員會等人事提名與同意程序進行在即，而上開規定如逕予適用，勢將立即影響行使人事提名權、同意權與該人事所屬憲法機關相互間之權限關係，對上開攸關憲法機關或特定行政機關之適時組成及其有效運作等憲法上特別重要公益，極可能造成難以回復之重大損害，有暫停其適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。【34】

此外，被提名人尚不具被提名出任之公職人員身分、亦非司法訴訟案件當事人或證人，其因上開規定結合同法第 29 條之 1 第 2 項規定，而被課予揭露或提出受詢問事項之相關資料之廣泛義務，甚至可能因其答詢內容或所提供之資料而受到裁處罰鍰之制裁。僅從形式上觀之，其受憲法保障之相關權利，包括人格尊嚴、隱私權等，極可能因此遭受侵犯，致可能蒙受難以回復之重大損害。上開規定就被提名人相關憲法上權利之限制既存有違憲疑義，為避免被提名人受憲法所保障權利遭受難以回復之重大損害，亦有暫停其適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。另一方面，上開規定暫停適用下，立法院為行使其人事同意權，仍得依相關規定與程序，獲取審查必要之資訊，其人事同意權之行使並不致受到妨礙。【35】

綜上，經權衡就上開規定予以暫停適用之利弊，顯然利大於弊，是職權行使法第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項、第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項規定，應暫停適用。【36】

（五）調查權之行使部分：職權行使法第 45 條、第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條、第 48 條第 2 項及第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會與調查專案小組部分【37】

上開規定均涉及立法院調查權與文件調閱權之行使。查立法

院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，惟其所得調查之對象或事項等，應受憲法權力分立與制衡原則之限制，業經司法院釋字第 585 號解釋（下稱釋字 585）釋示。上開解釋就立法院行使調查權之組成方式、範圍、方法、對象、程序與強制手段等事項，明確指出下列原則：1. 立法院調查權所欲調查之事項，須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯，且凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍，且其行使應適當尊重行政特權；2. 立法院調查權應由立法院院會決議設立，並由立法委員組成之調查委員會行使之；3. 於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之；4. 立法院調查權之行使，除依釋字 325 之意旨，向有關機關請求提供參考資料或文件原本調閱權外，必要時得經院會決議，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；5. 立法院為有效行使調查權，得以法律由立法院院會決議，對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段；6. 立法院調查權個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。【38】

此外，前已述及，立法院為行使職權，依釋字 325 及 729 等解釋之意旨，得經院會或委員會之決議，行使參考資料獲取權，或經院會決議，行使文件原本調閱權與偵查卷宗文件影本調閱權；該等權力均係在輔助立法院行使其憲法職權，因而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，始得為之（釋字 729 解釋意旨參照）。【39】

上述 3 則有關立法院參考資料獲取權、文件調閱權與調查權之解釋要旨，應為判斷本庭就上開規定是否有作成暫時處分必要之重要參考，以下分述之。【40】

#### 1. 職權行使法第 45 條【41】

本條第 1 項明定，經院會決議所設之調查委員會，以及經委員會決議所設之調查專案小組，均得行使調查權與調閱權。其中，由委員會決議所設之調查專案小組亦得行使調查權與調閱權部分，明顯與釋字 585 所示意旨有間。此外，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。【42】

本條第 2 項明定，調查委員會或調查專案小組均得要求有關機關，就特定議案涉及事項提供參考資料，並均得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件。亦即概括賦予調查委員會與調查專案小組得要求有關機關提供參考資料之權，並未依其向有關機關要求提供之資料屬性，而分別規定調取資料之程序要件。惟依上述釋字 325 及 729 之解釋意旨，立法院欲向有關機關行使其參考資料獲取權者，須經院會或委員會之決議，擬向有關機關調閱文件原本或檢察機關偵查卷宗文件之影本者，更須經院會決議，始得為之。就此而言，本項規定與上開解釋意旨間，已存有明顯差異。【43】

此外，本條第 2 項亦明定，調查委員會或調查專案小組「得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料」，惟依上述釋字

325、585 及 729 之解釋意旨，立法院固得經院會或委員會決議，要求有關機關提供參考資料等，或必要時經院會決議，要求與調查事項相關之人民、政府人員陳述證言或表示意見；然受要求提供資料之對象，僅限於組織性之「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，本項規定與上開解釋意旨，亦明顯存有差異。【44】

綜上，本條規定與釋字 325、585 及 729 之相關解釋意旨，自形式上觀之，均存有差異，而有違憲疑義。【45】

## 2. 職權行使法第 46 條之 2 第 3 項【46】

本項明定調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關案件時，調查委員會得停止調查。依此，調查委員會亦得不停止調查，從而即可能與憲法保障其獨立行使職權之國家機關，如監察機關、法院、檢察機關、獨立行政機關等，產生彼此職權行使之衝突，致妨礙該等機關憲法上職權之有效行使，於此範圍內，本項規定與釋字 325、585 及 729 之解釋意旨有間，存有違憲疑義。【47】

## 3. 職權行使法第 47 條【48】

本條第 1 項明定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權，得要求政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員於 5 日內提供相關文件、資料及檔案。但相關文件、資料及檔案原本業經司法機關或監察機關先為調取時，應敘明理由，並提供複本」，亦即課予政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員，有依調查委員會或調查專案小組之要求，提供文件、資料及檔案之義務。惟依上述釋字 325 及 729 之解釋意旨，立法院行使參考

資料獲取權者，須經院會或委員會之決議；行使文件原本調閱權者，須經院會之決議；如擬向有關機關要求提供檢察機關就已偵結案件偵查卷宗文件之影本者，亦須經院會之決議始可為之。依此，本項規定自形式上觀察，與上開解釋之意旨顯有差異。【49】

此外，立法院得要求提供參考資料或行使文件原本調閱權之對象，依上開解釋意旨，僅限於「有關機關」，並不當然包括私法人、團體等組織，更不包括個人屬性之「社會上有關係人員」，是否包括部隊，亦非無疑。再者，依本條前、後段規定之文義內容觀之，前段所要求提供之文件、資料及檔案，應係限於原本，則調查委員會或調查專案小組依本項規定對政府機關行使者，原則上即屬釋字 325 及 729 所稱文件原本調閱權，其行使均須經院會之決議。又，本項後段涉及資料、文件與檔案之原本業經司法機關或監察機關先為調取之情形，此時往往該等資料、文件或檔案所涉事項，已在司法機關或監察機關本於職權處理中。此種情形下，依釋字 325 之解釋意旨，立法院是否仍得要求政府機關提供相關資料、文件或檔案之複本，實非無疑。整體而言，自形式上觀之，本項規定顯然存有是否牴觸釋字 325、585 及 729 解釋意旨之違憲疑義。【50】

本條第 2 項則明定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權於必要時，得詢問相關人員，命其出席為證言……」，課予「相關人員」於調查委員會或調查專案小組行使調查權有必要時，有接受其詢問及出席為證言之義務。惟如前所述，釋字 585 雖明示，立法院行使調查權，必要時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，但須經院會之決議始得為之。本項規定授權調查委員會或調查專案小組，不經立法院院會之決議，即得詢問相關人員，命其出席為證言，與釋字 585 之解

釋意旨有間，亦存有違憲疑義。【51】

#### 4. 職權行使法第 48 條第 2 項【52】

本規定就「法人、團體或社會上有關係人員違反本法規定，於立法院調閱文件、資料及檔案時拒絕、拖延或隱匿不提供者」，明定得經立法院院會之決議，對之科處罰鍰，並得按次處罰至改正為止。此規定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（職權行使法第 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。【53】

#### 5. 小結【54】

上開有關立法院調查權行使，包括要求提供資料、調閱文件及命相關人員為證言與接受詢問等之規定，均為立法院在未有憲法明文下，於規範自身職權行使之法律中所創設。僅以此而言，該等規定對憲法權力分立制度之具體展現及對其他憲法機關職權之具體行使與功能之發揮，即已造成相當程度之衝擊；其形式上與釋字 325、585 及 729 之解釋意旨明顯存有差異所生之違憲疑義，則可能進一步引發立法院與其他憲法機關間之權限與功能分配、憲法職權行使之競合等憲法權力分立與制衡之憲政爭議，對憲法權力分立原則下之憲政運作，影響甚鉅。【55】

因此，上開規定如於其違憲疑慮經本案判決排除前，即遽予適用，則該等規定將成為各憲法機關參與憲政實際運作所必須遵循之具體法律依據，然其中就立法院行使調查權所擬調查事項，是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇而得不受調查，發生爭議時，並未有配合調查權行使之特殊需求而設之紛爭解決機制，相關憲法機關間就此所生憲政爭議，足以嚴重干擾憲政運作，危害自由民主憲政秩序。此外，上開規定一經施行，其

所設定之有違憲疑義之憲法權力關係，也將劇烈衝擊憲法自由民主憲政秩序之意義與內涵。日後一旦聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為有理由，則已發生並存續之違憲憲政實際運作，及其對自由民主憲政秩序之傷害，乃至已發生之朝野對立等實際憲政衝突，均無從溯及排除而回復既往狀態，其對憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序所造成之重大損害，往往也難以消弭。【56】

又上開規定如未暫停適用，而相關義務人依調查委員會或調查專案小組之要求，被迫履行義務，則相關文件、資料、檔案、證言與陳述內容等所包括之重要資訊或秘密，一旦被迫提供或揭露，往往如覆水難收，對義務人受憲法保障之相關權利，如隱私權、資訊隱私權、保障營業秘密之財產權及不表意自由等，亦將造成不可逆之損害，幾無回復原狀之可能。尤有甚者，如義務人為政府機關或部隊時，其被要求提供之文件、資料或檔案極有可能涉及國家安全機密事項，該等資訊一經被迫揭露，更無回收之可能，對國家安全等極重要公益之影響甚鉅。如日後聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為有理由，相關課予義務之規定違憲時，國家安全等極重要公益，或義務人因其相關憲法上權利遭受限制所生之損害，均屬重大且難以回復。【57】

反之，如暫停上開規定之適用，即可及時有效避免自由民主憲政秩序下之權力分立原則與國家安全之維護等極重要公益，及憲法所保障之相關權利，遭受上述難以回復之重大損害。此外，以暫時處分命暫停上開規定之適用者，僅延後上開規定適用之時間點，並未改變其規範內容；嗣後如聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為無理由時，上開規定即當然恢復適用，其規範效力毫不受影響。況上開規定乃有關立法院調查權行使之新規

定，暫停其適用之結果，應不致對立法院相關憲法上職權之行使造成窒礙難行之影響。【58】

綜上，為避免上開規定一經適用，致自由民主憲政秩序下之權力分立原則與國家安全等極重要公益，及人民受憲法所保障之相關權利，蒙受難以回復之重大損害，有暫停其適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。經權衡是否暫停上開規定之適用之利弊得失，及日後本案聲請有無理由之影響，整體而言，可認暫停適用上開規定之利益，遠大於不暫停適用之利益，是職權行使法第 45 條、第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條及第 48 條第 2 項規定，應暫停適用。又，職權行使法第 45 條既暫停適用，職權行使法第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會與調查專案小組部分，亦應一併暫停適用。【59】

於上開條文暫停適用期間，其修正前之職權行使法第 45 條及第 47 條規定得暫予適用。【60】

（六）聽證會之舉行部分：職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項、第 5 項及第 6 項【61】

上開規定明定應邀出席聽證會之人員，非有正當理由，不得拒絕出席；無正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料者，得經立法院院會決議，予以裁處罰鍰，並得連續處罰；出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任；出席聽證會之社會上有關係人員為證言時，為虛偽陳述者，則得經立法院院會決議，對之裁處罰鍰。依此，上開規定課予受邀出席聽證會之人員，負有出席、表達意見、提供證言、提供資料及不得為虛偽陳述等積極作為義務，違者即可能遭裁處罰鍰或依法追訴其刑責。【62】

查職權行使法於第 9 章之 1 新增聽證會之舉行相關規定，並

於第 59 條之 1 第 1 項明定，立法院各委員會得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會。是立法院內部所設各種委員會舉行聽證會，並邀請政府人員及社會上有關係人員出席聽證會表達意見與證言（職權行使法第 59 條之 3 第 1 項後段規定參照），係以憲法第 67 條第 2 項規定為據。然而，憲法第 67 條第 2 項所定「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」，其中邀請社會上有關係人員「到會備詢」部分，是否已課予其負有無正當理由，不得拒絕出席委員會及不得拒絕陳述意見之憲法義務，實非無疑。就此而言，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。【63】

又，上開規定課予社會上有關係人員提供資料之義務部分，查憲法並無要求人民應配合立法院職權行使而提供資料之明文，至今所有司法院解釋與本庭裁判，亦未見有就立法院為行使其自身憲法職權，即得立法課予人民提供資料義務表示見解者。僅以此而言，此部分規定自形式上觀之，容有違憲疑義。尤有甚者，上開規定對人民課予提供資料之義務，並未設定資料範圍、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。是職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項及第 6 項規定，明文課予社會上有關係人員原則上不得拒絕出席、表達意見、證言及提供資料等義務，已有立法院是否逾越其

憲法職權之違憲疑義。【64】

另就受邀出席聽證會者為政府人員之情形而言，司法院釋字第 461 號解釋（下稱釋字 461）固明確指出，本於民意政治及責任政治之原理，行政院應依憲法規定對立法院負責，故「凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第 67 條第 2 項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務」，且明示立法委員得就有關機關依釋字 325 解釋意旨所提供參考資料之疑義，邀請到會之政府人員說明。惟自該號解釋之意旨亦可確知，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。【65】

再者，職權行使法第 59 條之 5 第 2 項規定，對應邀出席聽證會之政府人員，尚課予其有提供資料之法律上義務。然而，如前所述，依釋字 325、461 及 729 之解釋意旨所示，立法院獲取資料權之行使，均應經院會或委員會之決議，且要求提供資料之對象應為相關機關，而非個人。況公務員個人亦無從自主決定是否對外提供其所屬機關所掌有之公務資料。於此範圍內，職權行使法第 59 條之 5 第 2 項就課予提供資料義務之規定，亦存有立

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。

【66】

至職權行使法第 59 條之 5 第 4 項規定，其規範意旨與同法第 25 條第 8 項規定相當，亦存有相同之違憲疑義，於此不贅。

【67】

上開規定既均存有違反憲法權力分立原則與干預相關人民憲法上權利等違憲疑義，如於本件聲請案之本案判決排除其違憲疑慮前，即遽予適用，則其中涉及立法院是否逾越其憲法職權分際，而違反憲法權力分立原則部分之疑義，將對憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序之意義與內涵造成劇烈衝擊；日後即便聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為有理由，已發生並存續之違憲憲政實際運作及其所致之憲政衝突等，均無從溯及排除而回復法律適用前之法秩序狀態，憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序所蒙受之重大損害亦難以回復。此外，對受邀出席人員，尤其是不具公職身分之社會人士而言，將因上開規定所課予之強行性義務，而有被迫違反自身意願出席聽證會、表達意見、提供證言與資料之極大風險，亦足以對其憲法上權利造成無可回復之重大損害。【68】

反之，如暫停上開規定之適用，除可及時有效避免自由民主憲政秩序下之權力分立原則等極重要公益，及人民受憲法保障之相關權利，遭受上述難以回復之重大損害外，本庭以暫時處分暫停上開規定之適用，實僅延後上開規定適用之時點，並未改變其規範內容。嗣後如聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為無理由時，上開規定即當然恢復適用，其規範效力毫不受影響。況上開規定暫停適用期間，立法院各委員會仍得依職權行使法中

未暫停適用之相關規定，舉行聽證會，尚不致對立法院相關憲法職權之行使，造成窒礙難行之影響。【69】

綜上，鑑於上開規定之違憲疑義，如不暫停適用，足使憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序等極重要公益，及人民受憲法保障之相關權利，蒙受難以回復之重大損害，有暫停適用上開規定之迫切必要性與手段上之無可替代性。且經權衡暫停適用上開規定之利弊影響，顯然利大於弊，是職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項、第 5 項及第 6 項規定，應暫停適用。【70】

（七）刑法第 141 條之 1 規定部分【71】

本條明定：「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。」係刑法中首度以公務員於立法院聽證或受質詢時之表意行為，作為犯罪行為予以處罰之規定；究其規範脈絡，應係配合職權行使法第 25 條第 2 項、第 9 項及第 59 條之 5 第 5 項規定所為刑罰規定。是本犯罪之構成，應以上開規定對相關政府官員所課予之陳述義務為前提。考量上開刑罰前提所在之規定均已暫停適用，本條刑罰規定如不暫停適用，則因任何人均得為犯罪之告發，檢察機關即應依法處理，從而被告發人將因本條規定而受犯罪追訴，致蒙受難以回復之程序性重大不利益。是刑法第 141 條之 1 規定應一併暫停適用。【72】

（八）職權行使法其餘規定，經核尚無暫停適用之迫切必要性，

此部分暫時處分之聲請應予駁回。【73】

五、據上論結，本庭爰依憲法訴訟法第 43 條第 1 項規定，裁定如主文。【74】

六、本件暫時處分裁定，有憲法訴訟法第 43 條第 4 項規定之情

形時，失其效力，附此敘明。【75】

中 華 民 國 113 年 7 月 19 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

| 主 文 項 次                                                      | 同 意 大 法 官                                                                                  | 不 同 意 大 法 官   |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 第一項關於立法院職權行使法第25條第5項、第6項、第7項、第30條之1第2項、第48條第2項及刑法第141條之1規定部分 | 許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥 | 張大法官瓊文、蔡大法官彩貞 |
| 第一項其餘條文部分                                                    | 全體大法官                                                                                      | 無             |
| 第二項                                                          | 全體大法官                                                                                      | 無             |
| 第三項                                                          | 全體大法官                                                                                      | 無             |

【意見書】

部分不同意見書：蔡大法官彩貞提出，張大法官瓊文加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 劉育君

中 華 民 國 113 年 7 月 19 日



釋字第七二九號解釋部分協同部分不同意見書

羅昌發大法官 提出

本件涉及職司國家立法之立法院與職司犯罪偵查之最高法院檢察署間之權限爭議。如何確保國家兩項重要權力互動之平衡與兩者職權之完整行使，對國家發展及憲法原則之確保，至為重要。本號解釋多數意見兩項主旨，包括立法院不得調閱偵查中案件之卷證，但得在一定條件下調閱已結案之偵查卷證。本席對此敬表同意。然本席對於多數意見就有關立法院調閱已結案偵查卷證所設條件，認為尚有全盤思考及補充之必要；對於不受理部分，亦認仍有討論之餘地。爰提出本部分協同部分不同意見書，期有助於立法院及檢察機關之合理互動及未來制定或修改相關法律之參考。

壹、立法院調閱權之性質及其憲法界線

一、立法院調閱權係國會行使其職權所當然附隨之權力，為輔助其憲法職權之重要工具。立法院透過向其他機關行使要求資訊之權（power to seek information），獲取相關文件、資訊，使其行使職權更為妥適周延。為達此目的，受調閱機關，自有在符合憲法原則之條件下，充分配合之義務。然受調閱機關亦有其憲法或法律上之固有權能，且有正常行使其職權之義務。由於立法院與受調閱機關各有憲法或法律上權限，兩者不免發生衝突。基於憲法原則釐清此等界限，關乎機關間之合理運作及憲法之妥適適用。

二、多數意見認為，立法院調閱權之界線，係基於權力分立（separation of powers）與相互制衡（check and balance）

之原理。本席同意分權之下五院間之互動與運作，應受此原則之規範。權力分立與相互制衡之目的在透過國家行政、立法、司法等權力之相互牽制與制約，而達到防止機關濫權之目的。故有關立法院行使文件調閱權界線之釐清，亦應由此原理出發。立法院對國家其他機關行使調閱權，自對其他機關產生制衡效果；而其他機關在嚴格條件下（如已影響其獨立行使職權時）得拒絕調閱文件，亦屬對立法院之制衡。

三、惟權力分立與相互制衡係抽象之憲法原理，無法自行運作而解決實際爭議。本院自須提供完整而可資操作之判斷準則，協助釐清國家不同權力（特別是立法院與國家其他權力）間之合理互動關係。

四、本席認為，立法院得否對其他機關行使文件調閱權，應以二階段方式判斷。第一階段應判斷所欲調閱之文件是否屬於豁免調閱之事項；亦即，應先確認調閱文件是否屬於受調閱機關依憲法或法律獨立行使職權或屬行政特權之範圍。第二階段則應權衡相關因素；亦即，立法院所擬調閱之文件如非屬於受調閱機關獨立行使職權或行政特權之事項，則應考量文件之調閱與立法院整體及個別立法委員行使職權關聯性之高低、對保障人民基本權利或促進公共利益程度高低、對人民基本權利負面影響之程度、調閱之範圍及對受調閱機關正常行使職權之影響、立法院之決議情形等因素，以決定立法院得否行使調閱權；而在綜合判斷此等因素時，應朝有利於允許立法院行使調閱權之方向思考。故就第二階段而言，立法院是否得就特定事項行使調閱權，並非有簡易且機械式之答案；而應係整體衡酌相關因素之結果（其操作

方式見後述)。

五、多數意見所提供之判斷因素包括：目的與範圍明確之特定議案、與立法院憲法職權有重大關聯、非法律所禁止等實體要件（見本號解釋文及理由書第二段與第三段）。雖較為簡易，但未能考量所欲行使調閱文件之權對公益、人民權利、受調閱機關正常行使權力等之正面與負面影響，完整性自有不足而有補充必要。

六、立法院調閱權與其行使調查權之關係：

（一）如前所述，立法院調閱權係國會行使職權所當然附隨之權力，為輔助其職權之重要工具。而依本院釋字第五八五號解釋，立法院調查權亦係「立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力」，使其得以「有效行使憲法所賦予之立法職權」。立法院行使調查權之方法並非特定，其可能以調閱文件之方式行使調查權；然其調閱權之行使，亦可能與立法院行使調查權毫無關係。故立法院調閱權與其調查權，在行使時可能有重疊之處；然兩者並無必然之隸屬關係。

（二）由於本號解釋與本院釋字第五八五號解釋所規定之要件並非完全相同（例如釋字第五八五號解釋規定，調查權之程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範；如因特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，則須制定特別法。此為本號解釋所無）。故如立法院有因行使調查權而必須調閱文件時，究應依釋字第五八五號解釋抑或本號解釋所

揭示之原則為之，不無疑問。本席認為，立法院如有行使國會調查權時，自應「整套」適用釋字第五八五號解釋所定之原則；亦即因行使國會調查權所附帶進行之調閱文件措施，屬於調查權的一環，自應一體適用該號解釋。

## 貳、第一階段之判斷：所擬調閱文件是否獨立行使職權或行政特權之範圍

### 一、立法院對他機關獨立行使職權之事項不得行使調閱權：

（一）「受憲法保障獨立行使職權」與「受法律保障獨立行使職權」：國家機關獨立行使職權，有受憲法層次保障及受法律層次保障之差異。前者如憲法第八十條所規定法官依據法律獨立審判、憲法第八十八條所規定考試委員依據法律獨立行使職權、憲法增修條文第七條第五項所規定監察委員依據法律獨立行使職權。此等獨立行使職權，不僅為各該機關或人員之義務，亦屬其憲法上之保障。本院釋字第三二五號解釋即載謂：「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷」。後者（受法律層次保障者）如公平交易委員會組織法第八條所規定公平交易委員會委員依法獨立行使職權。

（二）立法院對「受法律保障獨立行使職權」之機關行使調閱權同受限制：釋字第三二五號解釋僅宣示立法院對於「受憲法保障獨立行使職權」之國家機關及其人員行使調閱文件之權，受有限制；但未宣示立法院對於

「受法律保障獨立行使職權」之國家機關及其人員行使調閱文件之權，是否亦受相同之限制。本席認為，以法律保障國家機關及其人員獨立行使職權者，係因其職權在性質上必須以客觀中立方式行使，始能達成法律賦予之任務並實現立法目的；故在立法院調閱權問題上，與「受憲法保障獨立行使職權」之情形並無實質上差異。立法院對之行使調閱權，自亦有本質上之限制，而不應導致影響其依據法律獨立行使職權之結果。

（三）行使文件調閱權之限制，僅包括確有影響「獨立行使職權」之事項：前述本院釋字第三二五號解釋已明確宣示，受獨立行使職權保障之機關，並非所有事項均得排除立法院調閱權。該號解釋就獨立行使職權之事項舉例謂：「如司法機關審理案件所表示之法律見解」、「考試機關對於應考人成績之評定」、「監察委員為糾彈或糾正與否之判斷」等。故倘此等機關受立法院調閱之事項並非獨立行使職權之範圍（例如此等機關之預算執行等事項），自仍屬立法院調閱權行使之對象。

（四）檢察機關屬「受憲法保障獨立行使職權」之機關：檢察機關屬於廣義司法之一環。雖檢察機關在行政體系上係歸於行政權之下，然其行使職權之獨立性，已明定於法律（即法院組織法第六十一條所規定「檢察官對於法院，獨立行使職權」）。且本院釋字第三二五號解釋更進一步宣示：「檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權行使之重要程序，兩者具有密切關係……，其對外行使職權，亦應同受保障」。釋

字第三九二號解釋亦謂：「檢察機關行使之職權當屬廣義司法之一」。故檢察官行使職權之獨立性，在憲法原理上，亦屬「受憲法保障獨立行使職權」之範圍。在其獨立行使職權之範圍內，立法院對之自不得行使文件調閱權。

- (五) 檢察機關獨立行使職權之範圍：檢察官獨立行使職權之範圍，包括犯罪偵查與追訴。案件偵查進行中，立法院自不得調閱偵查卷證。偵查終結後，如已起訴而在法院審理程序中，因法院亦屬憲法保障獨立行使職權之機關，故立法院亦不得調閱其卷證；此部分亦屬明確。有疑問者，在不起訴處分確定後，檢察機關是否得以有另案偵查為由，拒絕立法院調閱卷證。多數意見以立法院在此情形進行調閱卷證，須非「有妨害另案偵查追訴之虞」之情形（見本號解釋文及理由書第三段）。本席認為，允許以另案偵查為理由拒絕調閱文件，可能造成檢察機關以另案偵查作為規避立法院行使文件調閱權之藉口。故在個案認定檢察機關是否有因獨立行使職權之事由而得拒絕立法院行使調閱權時，自應嚴格檢視是否確有另案偵查在進行中，且調閱文件是否對另案之偵查確有妨害。

- (六) 「簽結」之問題：本號解釋文提及「未經起訴而以其他方式結案」（未使用「簽結」之語）；解釋理由書則提及「檢察實務上之簽結」（見理由書第三段）。由於「簽結」（或稱「行政簽結」）並非刑事訴訟法所明文承認，與法律保留原則尚有扞格；且簽結程序又不受任何法律規範，易使犯罪偵查過程受不當影響，且可能剝奪或減損關係人應有之權益。制度上，

實有檢討及法制化之必要。監察院亦曾通過糾正案（糾正案文號為一〇一年八月十六日院台司字第1012630324號函）指出，法務部逕以行政規則准「他字案件」行政簽結，欠缺法律授權依據，且難以完全排除影響人民權益的可能，不符法律保留原則，有違法治國積極依法行政原則。本件多數意見將法制上有疑義之「簽結」納入解釋理由書，不啻係本院以憲法高度，肯定此種有法制疑義之實務作法。本席認為甚不妥適。

## 二、立法院對行政特權之事項應予尊重：

- （一）行政特權（executive privilege）之概念及其範圍：本院於釋字第六二七號解釋曾表示：「依權力分立與制衡原則，行政首長依其固有之權能，就有關國家安全、國防及外交之國家機密事項，有決定不予公開之權力，屬行政首長行政特權之一部分，本院釋字第五八五號解釋足資參照，此即我國憲法上所承認行政首長之國家機密特權。」故我國憲法上應承認行政特權之概念，作為拒絕立法院調閱文件之原因；而其範圍，應限於國家安全、國防及外交等國家機密事項。本院釋字第五八五號解釋則謂：「行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。」其對行政特權之界定，包括「依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊」。按行政特權固在避免國會藉由調閱文件而干預行政部門之有效運作；然不應

擴張至凡足以干預行政部門有效運作者，均屬行政特權之範圍。故釋字第五八五號解釋對行政特權之界定，顯然過度廣泛。

(二) 本席認為，行政特權係憲法原理所推衍而來，目的在界定專屬於行政機關而得不與立法機關分享之特殊行政領域。為使國會有效行使職權，自不宜過度限制其要求資訊之權；故國家機關如欲以行政特權為由排除立法院所行使之調閱權，實不應過於氾濫。應限於個案有合理基礎可信調閱該文件將影響國家安全（例如國防、外交及其他國家機密事項）時，始許行政機關以行政特權為由拒絕立法院調閱文件。故行政特權之範圍，應以釋字第六二七號解釋所列者為準。

(三) 檢察機關職司犯罪之偵查與追訴，而非主管國家安全事項，故應無本於其職權而生之行政特權。有關立法院對檢察機關行使文件調閱權之限制，主要應在確認是否影響檢察機關獨立行使職權；檢察機關並無拒絕立法院調閱卷證之行政特權。然如個案有合理基礎可信所調閱之偵查卷證涉及國家安全，且如所涉之行政機關（如國家安全、國防、外交之主管機關）明確要求檢察機關拒絕立法院之調閱時，檢察機關在有關國家安全機密事項範圍內，仍應尊重行政機關之行政特權，而拒絕立法院對偵查卷證之調閱。多數意見未處理此部分，自有補充之必要。

### 叁、第二階段之判斷：是否允許調閱權應衡酌之因素

一、如前所述，立法院行使文件調閱權，如屬於受調閱機關獨立行使職權或屬行政特權之事項，自不應許其調閱。

如非屬此等事項，則應考量文件之調閱與立法院整體及個別立法委員行使職權關聯性之高低、對保障人民基本權利或促進公益程度高低、對人民基本權利負面影響之程度、對受調閱機關正常行使職權之影響、立法院決議情形等因素，以決定立法院得否行使調閱權以及其行使調閱權之範圍；且在綜合判斷上述因素時，應朝有利於允許調閱之方向思考。本件情形，涉及調閱檢察機關偵查卷證；如偵查終結而不起訴確定後，已不屬於檢察機關獨立行使職權之範疇，自應依此等因素判斷立法院是否得對檢察機關行使調閱權。

## 二、相關因素之衡酌：

（一）調閱文件與立法委員行使職權關聯性之高低：多數意見認為所欲調閱之文件必須與立法院行使其憲法上職權有「重大關聯」（見本號解釋文及理由書第二段）。本席認為，不宜以通案之方式設置過高之調閱門檻。調閱文件與立法院或立法委員行使職權關聯程度高低，應僅為衡量因素之一。例如，倘立法院所擬制定之法律或立法委員所擬行使之職權與保障人民基本權利或促進重要公共利益關係甚為密切，縱使尚未能明確證明所調閱之文件與其法案或職權之關聯達重大之程度，仍應許立法院行使調閱權。

（二）對保障人民基本權利或促進公共利益程度高低：權力制衡之最原始功能在於避免國家機關濫權，並使人民權利得以確保。故在衡量立法機關在個案得否行使調閱權時，自應考量調閱之目的所保障人民基本權利或促進公共利益程度之高低。倘若立法事項屬於較為技

術性之法規，而與人民基本權利及公共利益關係較不密切者，則調閱權之行使，自應較為審慎。倘涉及保障人民基本權利或促進公共利益之程度甚高，則應對立法院調閱權之行使給予有利之考量。

(三) 對人民基本權利影響之程度：立法院對行政機關行使文件調閱權，固可能積極促進人民權利及公益之保障，然其亦有可能造成部分關係人權益受損害。例如本件多數意見所提及個人名譽、隱私及營業秘密等事項，可能因調閱而受侵害。如所擬調閱之文件涉及影響人民基本權利之事項，自應較為審慎；然倘立法院在調閱時明確宣示其在調閱過程中設有保護此等名譽、隱私及營業秘密等之具體方法，則應予以有利之考量。

(四) 調閱之範圍及對受調閱機關正常行使職權之影響：如所欲調閱文件之範圍甚廣，以較審慎之態度決定調閱權之行使，較為適當；如調閱之內容較為限定，則應朝較有利於調閱權行使之方向考量。另如調閱權之行使將影響受調閱機關正常行使職權（例如行政機關必須耗費大規模人力、物力準備受調閱文件；或調閱文件原本將影響其行政程序之進行；或調閱文件將對行政機關人員合法行使職權造成不當之寒蟬效應等），應以較為謹慎之方式決定調閱權之行使。

(四) 立法院決議情形：倘立法院係由院會決議調閱某項文件，則其正當性甚高；在衡酌是否允許調閱及決定調閱範圍時，應給予最大的空間。倘立法院係由委員會作成調閱文件之決議，則對所欲調閱之文件與其職權

行使間關聯性，應有較高的要求；就其調閱是否對機關之正常行使職權產生影響，亦應以較為謹慎之態度判斷。多數意見認為，有關偵查終結後調閱偵查卷證原本及與原本內容相同之影本者，應經立法院院會同意；要求提供參考資料者，由院會或其委員會決議為之。其係以機械性公式決定立法院內部決議程序，似過度介入立法機關之運作方式，並非適當。立法院內部之決議過程，應僅為考量其得否行使調閱權之因素之一。

三、立法院對所調閱文件之使用，屬於其自律範圍，且可能涉及立法委員言論免責權之事項，本院應無過度置喙之餘地。多數意見認為，立法院及其委員對於因調閱文件而知悉之資訊，「不得就個案偵查之過程、不起訴處分或以其他方式結案而未經起訴（例如簽結）之結論及內容，為與行使憲法上職權無關之評論或決議」（見本號解釋理由書第四段）。本席認為，此項限制有過度干涉立法院及其委員職權行使方式之嫌；本席無法同意。

#### 肆、解決爭議之機制

一、多數意見認為，立法院行使文件調閱權而與受調閱機關發生之個案爭議，宜由雙方循協商途徑合理解決，或以法律明定由司法機關審理解決之法律機制（見本號解釋理由書第六段）。本席敬表同意。

二、本席認為，由於立法院為國家最高立法機構，受調閱之機關多予尊重，故其與國家其他機關產生之個案爭議，並不常見。且調閱所生之爭議，常與憲法之解釋與適用有密切關係。本院大法官對解決此種個案爭議，應責無

旁貸。將來立法時，自宜以本院大法官為審理此種爭議之機關。由於本號解釋已宣示處理此種爭議案件之憲法原則，所欠缺者僅為司法機關審理程序之依據。立法院現階段正審查司法院大法官審理案件法（下稱大審法）修正草案；本席認為，在大審法中增列立法院文件調閱權之個案爭議由大法官組成憲法法庭審理之規定，最為可行。另本院釋字第五八五號解釋謂：「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權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。」故在增列立法院調閱權個案爭議之處理機制時，自應就立法院調查權個案爭議之處理，一併納入。

#### 伍、有關不受理部分之不同意見

一、「監聽調閱專案小組運作要點」第十一點及第十二點應得為解釋憲法之客體：

- （一）依大審法第五條第一項第一款規定，「中央或地方機關……因行使職權與其他機關之職權，……適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者」，得聲請解釋憲法。本件聲請機關係主張立法院司法及法制委員會決議通過之「監聽調閱專案小組運作要點」（下稱運作要點）第十一點（「本小組會議召開時，得邀請被調閱文件之機關首長率同有關人員列席說明。」）及第十二點（「本小組為應調閱文件需要，得赴調閱對象之所在地或相關單位查訪；及訪談相關人士。」）之規定，逾越立法院職權行使法第四十五條之範圍，牴

觸憲法第六十三條及本院釋字第三二五號解釋。多數意見係以該運作要點性質上屬立法院司法及法制委員會內部議事運作之事項，而不生法律或命令牴觸憲法之問題（見本號解釋理由書末段）。

- （二）本席認為，多數意見對於大審法第五條第一項第一款所規定「命令」涵義之解釋過於狹隘。本院以往曾多次將無直接拘束外部效力之行政規則納為解釋對象（例如以諸多行政機關內部之函釋作為本院解釋客體）。某一規範究竟是否得為本院解釋客體，關鍵在於其規定內容以及實際適用上，是否可能或已經「溢出」內部規範之效力，而產生外部之效果。倘某一規範，可能或已經產生外部效果，而影響人民基本權利或其他機關職權之行使，自有檢視其是否符合憲法規範之必要，而不能純以機關之內部規則或事項視之。運作要點之目的固在於協助調閱專案小組之內部運作，然其第十一點及第十二點不僅規範內部運作，且分別規定邀請被調閱文件之機關首長率同有關人員列席，及赴調閱機關之所在地或相關單位查訪及訪談相關人士等。此係規範立法機關與受調閱機關之互動關係。故此等規定已發生規範受調閱機關及其人員之效果。本院對此種規範，自有予以解釋之正當性與必要性。多數意見未能藉此釐清行使調閱權之方法是否得包括邀請被調閱機關人員列席及赴被調閱機關查訪及訪談，以及邀請列席、查訪、訪談有無一定憲法上界線，甚為可惜。本席無法同意。

- 二、本件亦應有中央機關適用法律見解歧異之情形，而應予以統一解釋：

- (一) 大審法第七條第一項第一款係規定，「中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」，得聲請統一解釋。本件聲請機關係主張立法院司法及法制委員會依立法院職權行使法第四十五條第一項向聲請機關調閱偵查卷證；惟聲請機關依本院釋字第五八五號、第六三三號解釋意旨及政府資訊公開法等法律規定，並無提供給閱之義務；且依法院組織法第六十六條第十項規定，檢察總長除年度預算案及法律案外，無須至立法院列席備詢；此與運作要點第十一點規定調閱專案小組會議召開時得邀請被調閱文件之機關首長含檢察總長率同有關人員列席說明之見解亦屬有異。多數意見則認為聲請機關並未敘明其與他機關就同一法律或命令所已表示之見解有異（見本號解釋理由書末段）。
- (二) 本席認為，大審法第七條第一項第一款規定「所持見解」及「所已表示之見解」，與同條項第二款規定「所表示之見解」及「所已表示之見解」應有不同之解釋。大審法第七條第一項第二款係規定「人民、法人或政黨於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」，而聲請解釋。自必須有不同審判系統之二法院所為之確定終局裁判見解有異。且其見解必定已經表示於確定終局裁判之裁判書中。然同條項第一款係處理二機關之見解歧異；多數情形，機關產生歧異，係呈現於表現在外之明確措施或作為，而非先以文字明

示其見解於已經對外發布之文件，再依據此種見解作成決定。倘若本條項第一款所謂「表示之見解」限於以往已經發布之文件，則該款適用之機會將甚為有限。本院以往依大審法第七條第一項第一款規定作成統一解釋者甚為罕見；本院釋字第三三四號解釋為唯一在此條款之下所作成之解釋。該解釋係因立法院不同意行政院於計算各級政府發行公債未償還餘額時，皆將一年以上之賒借數額排除，以向銀行及勞工退休基金等單位長期借款，規避公債發行上限，而向本院聲請解釋（見該解釋所附立法院聲請書）。該案聲請書並未指稱行政院在何種「文件」曾經記載其「見解」；而係因行政院計算各級政府發行公債未償還餘額之「作法」，作為行政院所已表示之「見解」；而將立法院對行政院之作法不予同意，作為自己所持之見解。本院釋字第三三四號解釋並未要求必須先有記載於文件之見解作為前提。該解釋認為，此種情形屬於立法院與行政院間，就其職權上適用中央政府建設公債發行條例第二條所持之見解，彼此有異；故立法院聲請本院統一解釋，符合大審法第七條第一項第一款之規定，應予受理（見該號解釋理由書第一段）。本席認為，機關依照某一法令所採行之措施、作為或所為之決定，如已經表現在外，自構成大審法第七條第一項第一款所稱之該機關已表示之見解。本件情形立法院既已向聲請機關要求調閱卷證，而聲請機關則認為不應給予調閱，依照前述說明，自屬於兩機關就立法院職權行使法第四十五條調閱文件之界線，以及該條有關調閱文件權是否包含得邀請被調閱文件之機

關首長率同有關人員列席說明等，產生見解歧異。多數意見以狹隘之方式解釋大審法第七條第一項第一款所規定之「所持見解」及「所已表示之見解」，本席未能同意。

第二屆國民大會臨時會第十五次大會

# 速記錄

做一重大之革新。

最後，再舉一個小小的例子，即一個人若要分蛋糕分得公平，就應該在切好後請別人先拿，若是自己切得不公平，一邊大、一邊小，則別人當然會先拿大的，對國家預算之分配亦是如此。因此，希望在座各位同仁，大家能够團結一致，迅速讓本案通過。謝謝。

主席：進行第八案，請修憲提案第八號提案人翁代表純正說明（不在場），翁代表不在場。

報告大會，第九案修憲提案第九號係由法代表治斌等一五〇人所提，現法代表同意將本案與修憲提案第一五一號對調，請問各位有無異議？（無），無異議，通過。

進行第九案，請修憲提案第一五一號提案人之一葉代表金鳳說明。

葉代表金鳳：主席，各位同仁。謹就現改列為第九案之修憲提案第一五一號提出兩點說明和一點期望。

一、首先說明本案之原由：

（一）由於國內外情勢之演變，所以回復正常憲政體制，落實民主政治，是今日國人一致的期望。

（二）民國七十九年五月，李登輝先生甫就任中華民國第八

任總統，為回應民意，即宣示將在最短期間依法宣告終止動員戡亂時期，並在兩年內經由修憲程序，完成憲政改革。

（三）去年四月間，由第一屆國民大會舉行第二次臨時會，通過廢止動員戡亂時期臨時條款，及中華民國憲法增修條文第一條至第十條，賦予第二屆中央民意代表產生之法源。

（四）第二屆國民大會代表經依據憲法增修條文第一條及第五條之規定，已於去年十二月二十一日選出，並於今年三月二十日集會。

（五）執政黨於此次憲政改革中，為順應全體國民之殷切期望，順利完成修憲任務。於去年八月起成立一個修憲策劃小組，歷經數月之時間，舉行過數百次會議，參與者數千人次，並審度國內外之情勢，最後才提出本修憲提案。

二、現在說明本案的架構及其內容要點，請各位參閱本案條文，本案所提出之二十一條條文是根據現行憲法章節順序排列，重要內容可分為五大部分：

（一）第十一條至第十三條是有關國民大會之規定，因監察

委員改由總統提名經國民大會同意，連帶使原由監察院行使之同意權皆改由國民大會行使。針對政務紛雜，國大代表為充分反映民意，每年集會自有其必要，因此也增訂了每年集會的條文；同時，為配合總統任期縮短，國大代表亦應自第三屆起改為每四年改選一次。

(二)第十四條到第十七條是有關總統的規定，在本案說明中我們已明白地表示，雖然總統、副總統選舉方式仍有待進一步研究，但改進已是必然。換言之，第九任總統、副總統將由中華民國自由地區人民選舉之，惟選舉方式仍待同仁集思廣益後再行決定。至於罷免問題，現在是由總統、副總統之選罷法來規範，惟我們認為對總統、副總統之罷免應審慎為之，故宜於憲法上規定其原則；而總統、副總統之任期則改為四年；又依現行憲法第四十九條規定，若僅有副總統缺位時不需辦理補選，唯有總統與副總統均缺位時才補選，我們認為這樣的規定應予改進。

(三)第十八條至第二十七條是有關五院的規定；其中第十八條是立法委員任期問題；第十九條是司法院長、副

第二屆國民大會臨時會第十五次大會速記錄

院長及大法官配合監察委員選舉方式改變後的人事同意權問題；第二十條至第二十二條是有關考試院問題，釐清了考試院與人事行政局之職掌，考試院有關人員之人事同意權亦隨同改變；另關於按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，因現階段並無必要，故予停止適用；第二十三條至第二十六條有關監察委員部分，除監委之選舉方式及監委提出彈劾案之人數比例改變外，由於監察院已非民意機構，監察委員應超出黨派以外，依據法律獨立行使職權；此外，現行憲法規定有關監委之言論免責權及人身特別保障等皆予停止適用；第二十七條關於監委、司法院及考試院有關人員同意權行使日期也做了明確規定，以免有所疑義。

(四)第二十八條是有關地方制度問題。

(五)第二十九條至第三十一條是關於基本國策之規定，現行基本國策詳訂在憲法第十三章，共六節，現擬繼續推進並充實。惟對殘胞及自由地區之山胞應予特別保障、輔導和扶助，以促其發展。此外，民國三十五年制憲時，並無環保觀念，而現今由於環保意識高漲，

故在獎勵科學技術投資與發展之同時，應顧及環境生態的保護，以確保高幅度經濟發展與高品質之生活環境，讓我們生活的既健康又富裕。

以上為本案基本內容的說明，另附帶說明，將來決定總統選舉方式後，若相關規定有悖於總統選舉制度之精神或窒礙難行時，國民大會即應再配合修訂。口頭簡單說明如上，如要進一步瞭解請參閱本案之書面說明，並希望各位全力支持，以完成修憲任務。謝謝。

主席：接著的第十、十一案由於皆為傅代表崐成所提，現在就請修憲提案第十號、第十一號之提案人傅代表崐成說明。

傅代表崐成：主席，各位同仁。本席儘量簡要發言以節省時間。第十案：「（關於國家與地方語文）國家應促進使用統一之語文，並尊重、保護地方傳統語文。」中華民國現行憲法第十三章基本國策第五節教育文化中，只強調發展國家民族精神，至於如何發展國民民族精神、定位各民族地方方言與國家普遍使用共同語文的關係，使民族精神之統一與發展得以落實……等問題，皆未規定。在整部憲法中，完全沒有任何關於語言政策之基本原則的規定。中國幅員遼闊，是包含多種民族及使用各種方言的國家，即使在目前實際管轄之臺

澎金馬內，也有來自各方人士說不同的母語，如同在這次臨時會中我們所看到的，因此，個人深深感覺到有必要推動此修憲案。承蒙其他九十七位代表的支持，使我們提出了這個案。

有些人誤以為一個民主國家，像美國，推動雙語教育，所以不以追求統一的語言為原則，這是一個誤會。美國在立國之初，就曾在國會進行表決，決定美國的統一國語，當時德文以幾票之差輸給英文，因此英文才成為美國的統一語文。在世界上各個國家，凡是有統一的語文都較強大，而地方方言過分發達，欠缺統一語文的國家則較凌亂。像日本，因語文統一，所以可以累積強大的力量，和世界一流國家相抗衡；反觀印度，地大人多，可是因為未使用統一的語言，所以始終在饑餓、窮困的邊緣。如果中華民國要建立富強康樂的國家，則要建立統一的語文。而對於地方傳統語文，則必須予以尊重，甚至給予保護，這是必然的事情，因為每一種語文都有其歷史文化背景，且會豐富中國文化；像維吾爾語、蒙古語、河洛語……等，都會影響我們對中國文化的了解，且有助於中國人在各族羣之中和平的相處，奠定共謀互利的基礎，所以不可以偏廢，因此，希望此案能獲得各位代表

第二屆國民大會臨時會第二十四次大會

# 速記錄

究實而言，其人數較之現行憲法規定並無增加。當初此案在研擬的過程中，乃是經過長期、反覆地研討，並不斷與各界人士交換意見，同時也基於整體制度的考量做了相當周延的思慮之後，才提出此項修正案。所以，本席希望各位同仁能够慎重地思考，並全力支持修憲提案審查結果修正案第二號第十六條條文獲得通過，如此一來，必將對國家未來的政治運作以及社會的安定繁榮有所幫助。謝謝！

主席：謝謝葉代表金鳳。有關監察院部分之修正案的三位提案人已分別說明完畢，接下來請登記發言的代表發言。首先請翁代表純正發言，並請曾代表憲榮準備。

翁代表純正：主席、各位同仁。此次修憲中所將作的最大改變，乃是有關監察院在制度上的變革。本席認為，此項制度上變革的意義在於：若能將監察院重新定位為準司法機關，則將會使此次修憲的結果更符合五權體制的精神。衆所皆知，「國父遺教」中所提倡的五權體制，乃是主張行政、立法、司法、考試、監察五權分立，然而在民國三十五年制憲的過程中，由於爲求能折衷各方的意見結果竟然決定使監察院具有國會的性質。由於監察院在「國父遺教」原有的構想中本應屬於治權機構之一，所以根本不應有同意權也不應具有國

會的性質，因而本席希望我們能利用此次修憲的機會，使這項制度還其本來面目。

其次，輿論對於當前監院功能及職權不彰等現象，迭有許多批評；因此，倘若我們能透過此次修憲，使監察委員改由總統所提名的高風亮節之士擔任，則以他們的學識和品德，必能盡到對違法失職公務人員糾舉與彈劾的職責，以提振官箴。雖然我們對現行監委由省、市議會間舉選舉產生方式所作的此種變革，必然會影響到原有制度的運作，但是爲了國家的長治久安以及爲了使監察權更能發揮其功能，本席在此鄭重呼籲全體同仁，支持陳代表重光等人所提修正案第十六條的條文。謝謝。

主席：請曾代表憲榮發言，並請郎代表裕憲準備。

曾代表憲榮：主席、各位同仁。本席自國大新春聯誼會以來，在這四、五個月的時間裏，都未曾就特定的新聞報導作過強烈的反應。但是，當本席看了手中報紙的報導之後，就愈覺得我們責任的重大。此次修憲的工作，我們是要對全國民衆、對後代子孫，更是要對自己的良心和歷史負責。然而，今天中時晚報一則有關監察委員的報導，卻嚴重影響到我們此次修憲的工作。這則報導的大意是：有部分監察委員及省

言，而且當時並無任何人對本席的主張提出反駁。至於此條文究竟是出於何人之手，本席不得而知，但是本席認為此條文難脫逢迎當局之嫌。今天我們在此修憲就是爲了要能使國家長治久安並確立可大可久的制度，而非專爲方便某個人便宜行事且又絲毫不必顧忌監察院的彈劾；又由於在座同仁都將爲此事向歷史負責，因此本席才主張，爲求保護憲法的民主性，原修憲提案應作此極爲微小的修正，希望各位同仁對此意見能予以支持。本席幾天前曾經表示：國民大會目前是全國關注的焦點，然而媒體卻又動輒批評國大，但是我們絕不能因此而感到沮喪。當年制定此部憲法時，由於共產黨的退出，結果造成媒體的競相攻擊，假使我們將今天媒體對我們的批評比喻爲「四面炮火」，那麼當年的制憲者簡直可說是在承受「八面炮火」！可是，那些老成謀國的制憲者並不爲此所動，因而制定出這部民主的憲法。因此，如果此次修憲將監委彈劾總統所需跨越的門檻提高，以致未來的主政者只須不涉及內亂外患等罪嫌即可爲所欲爲，這將是極爲危險的事！李總統日前曾經表示，他的任期只剩四年，由此可見他並無競選連任的意思。所以，事實上此項修正正是用以規範未來當選總統者，期使他能戒慎恐懼，並時時刻刻以國家

民衆爲念，而不致爲所欲爲。本席甚至更可以不諱言地指出，此項修正案並非針對李總統而發！因此請各位同仁充分考慮並支持高代表惠宇和本席等七十一人所提之修正案。謝謝。

主席：請洪代表騰岳發言，並請趙代表良燕準備。

洪代表騰岳：主席、各位同仁。本席僅打算用二分鐘來發言，以便將所餘的時間留給更多同仁，讓大家都有表達意見的機會。

第一點，對於陳代表重光等二百十五人所提修正案之第十六條條文，本席認爲十分妥當。或許有同仁會質疑：此條條文中規定監察委員的任期爲六年，而與總統的任期並不一致。但是如果我們考慮將來監察院將定位爲準司法機關，所以應避免與總統有任何人脈關係，則這項規定正可避免兩者任期同爲四年所造成的困擾。

第二點，本條條文規定，對於總統之彈劾案須經過半數監委之提議，全體監委三分之二以上之決議。本席也認爲此點極爲恰當。因爲，假使只需幾位監察委員聯名即可輕易彈劾總統，則如此必將造成整個國家政治運作上之困擾。

第三點，原修憲提案第一五一號第二十六條規定：「監

察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」此點也正符合剛才本席所指出，由於監察院將定位為準司法機關，因此當然必須超出黨派以外。以上意見，謹就教於各位同仁，謝謝。

主席：請趙代表良燕發言，林代表政則準備。

趙代表良燕：主席、各位同仁。本席支持高代表惠宇、郎代表裕憲及李代表念祖等人所提修正案，主張對於總統、副總統之彈劾案只須有四分之一以上監察委員之提議，全體監委過半數之審查及決議，並向國民大會提出即可。本席所持理由如下：

第一、對於總統、副總統之彈劾案，須經全體監委過半數之提議，以及全體監委三分之二以上之決議，這種門檻規定得過於嚴苛，幾乎不可能加以執行，以致實際上形同具文。既然監察院無力確實監督、彈劾總統及副總統，則制定這條條文就根本不具任何意義。一位握有實權的總統，既不可能加以罷免，平時又難予以監督，如果不能再對其有效地進行彈劾；則此人無異將變成一位民選的皇帝！本席相信，凡是愛好並追求民主政治之民意代表都會對此點加以深思。

第二、有人就心如果監察院彈劾總統的門檻過低，將會

造成監察委員動輒以彈劾權威脅總統、副總統的情事。本席認為此點實屬不必要之顧慮。何以言之？徵諸原有門檻已存在多年，加以只要總統、副總統不曾稍有隕越，那麼又有哪一位監委膽敢冒天下之大不韙來彈劾總統、副總統？尤有進者，此次憲法完成修正之後，監察委員將全部由總統提名產生；既然是由總統所提名，那麼監委豈敢輕易彈劾總統？這種情況幾乎不可能發生。

第三、如有過半數經總統提名產生之監委認為總統或副總統不適任，此種情況已足以使整個政局為之動盪不安，又何必須要等到三分之二以上監委的決議才能通過彈劾？因此，本席認為，對於監委彈劾總統設定過高的門檻既為不必要，也屬過慮。以上意見謹就教於各位先進。謝謝。

主席：請林代表政則發言，洪代表啟明準備。

林代表政則：主席、各位同仁。有關監察院職權更動的部分，本席認為，陳代表重光等人所提原修憲提案第一百五十一號第二十三條至第二十七條的立意是打算將現行憲法中監察院所具國會的性質取消，並將之重新定位為準司法機關；另一方面則將其原有的同意權交還給國民大會，使國大成為第二國會，而和立法院形成雙國會制。國民大會去年才完成第