

正本

本件先予公開無限制公開事項之附件，其餘有應予限制公開事項或涉及著作權者，另依憲法訴訟案件書狀及卷內文書公開辦法第8條規定辦理。

法規範憲法審查聲請書

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 為法規範憲法審查聲請憲法判決事（本件並同時提出暫時處分裁定之聲
- 2 請，請參閱另紙聲請書狀）：
- 3 審查客體暨應受判決事項之聲明
- 4 立法院職權行使法第 15-1 條、第 15-2 條、第 15-4 條、第 25 條、第 29
- 5 條至第 30-1 條、第 45 條至第 46-1 條、第 47 條、第 48 條、第 50-1 條至第
- 6 51 條、第 59-1 條至第 59-9 條暨刑法第 141-1 條應受違憲宣告，並自法律
- 7 公布之日起失效。
- 8 事實上及法律上之陳述
- 9 壹、聲請法規範憲法審查之目的
- 10 為立法院修正立法院職權行使法（下稱系爭法律一）第15-1條、第15-2

1 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、
2 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
3 規定）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
4 規定統稱為系爭法律），除認修法程序有重大明顯瑕疵而牴觸民主國原則
5 外，規範內容亦有諸多違反憲法權力分立與制衡原則並牴觸釋325、461、
6 520、585、613、627、632、633及729等解釋，以及違反法律明確性原則、
7 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、隱私權及平等
8 權等基本權利之情形，依憲法訴訟法（下稱憲訴法）聲請法規範憲法審查，以
9 維護憲法及其增修條文（下稱憲增）所形構之自由民主憲政秩序。

10 貳、本件聲請法規範憲法審查之依據

11 依憲訴法第47條第1項及其立法說明，因國家最高機關或下級機關行使
12 職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法者，本於國家最高機關，具有追求
13 維護憲政秩序及客觀公共利益之目的，是不限於其憲法上職權受侵害，得就
14 所適用而牴觸憲法之法規範聲請法規範憲法審查。

15 查聲請人依憲法第53條為國家最高行政機關，因本身行使憲法及憲增
16 所定決定國家重要政策、向立法院提出議案、就「國家重要政策」¹提出施
17 政方針與施政報告、聲請人之院長及各部會首長有接受立法委員質詢、各部
18 會首長及其所屬人員有應立法院各委員會邀請而到會備詢等憲法上職
19 權，以及依相關法律行使獨立機關之人事提名權，而「適用」並受系爭法律
20 之規範，已符合憲訴法第47條第1項所定之聲請要件。

21 又，本件徵諸個案情形，亦無憲訴法第48條所稱於職權範圍內自行排除
22 之可能。況聲請人就系爭法律存在之諸多違憲情形，前已於民國（下同）113
23 年6月11日，依憲增第3條第2項第2款，以窒礙難行為由移請立法院覆議；立
24 院則於同年6月21日維持原決議。可見聲請人對於排除違憲障礙，已盡最大
25 之努力。另須說明的是，就聲請人而言，覆議為憲法所定排除法律案窒礙難
26 行情形之「政治性」程序，而聲請法規範憲法審查則係憲法及憲訴法所定解
27 決憲法爭議之「法律」程序，二者非但性質迥異而不相隸屬，亦非屬擇一之
28 關係。故所謂覆議未通過而聲請人之院長須接受該決議，係指聲請人之院長

¹ 詳見釋520。

1 不應再採取其他「政治性」手段而言。如認為覆議未通過，聲請人即不得再
2 聲請法規範憲法審查，則不僅與國家最高機關聲請法規範憲法審查之制度
3 本旨不符，亦將迫使聲請人僅能放任系爭法律繼續違憲，而有違憲法所課予
4 應維護自由民主憲政秩序之憲法機關忠誠義務。

5 另系爭法律因牴觸憲法所生之爭議，屬院與院間就憲法權限規定及相
6 關法律所定權限行使而生之憲法性質爭執，非政治性爭執，故無依憲法第44
7 條由總統召集有關各院院長會商解決之可能。且依該條文義，對於系爭法律
8 所生違憲爭議，毋寧應由司法院大法官所組成之憲法法庭裁判解決之。最
9 末，總統作為系爭法律一之規範對象，本身亦無行使憲法該條調解權之可能。

10 是聲請人已具備憲訴法第47條第1項所定聲請法規範憲法審查之要
11 件，鈞庭應受理而為法規範憲法審查。

12 參、聲請宣告違憲判決之理由及聲請憲法依據

13 一、按釋 499、721，權力分立與制衡原則具本質重要性而為我國憲法規範
14 秩序存立之基礎；又憲法及憲增並未形構國會優位，甚至國會至上之憲
15 政體制，是國會權力運作不得侵害其他權力核心

16 (一) 權力分立與制衡原則

17 依釋499及721，權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性而為憲法規
18 範秩序存立之基礎，並為自由民主憲政秩序之形構要素之一；且依釋613，其
19 意義在於依功能最適觀點而為權力之區分，並使不同權力為相互制衡，以避
20 免權力因濫用而侵害人民之自由權利。基此，憲法乃將國家權力區分為行
21 政、立法、司法、考試及監察等五種不同態樣，並形構其相互制衡之機制。

22 然而，不得僅因某一權力得對另一權力為制衡，即可認為其有「絕對」
23 優於該等被制衡權力之地位，大法官相關解釋一再強調前述五種不同權力
24 態樣彼此間，係處於「分治而平等相維」² 或「分治而彼此相維」³之關係。
25 如由憲法忠誠觀點而論，應如蘇俊雄大法官所言：「憲法機關在憲政運作上
26 負有『憲法忠誠』之義務，必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作，既不
27 得僭越其職權，亦不容以意氣之爭癱瘓損害憲政機制的功能。」⁴

² 例如釋 3、釋 461。

³ 例如釋 175、釋 682 及釋 750。

⁴ 釋 520 蘇俊雄大法官所提協同意見書【附件 1】。

1 (二) 憲法並無形構國會優位，甚至國會至上之憲政體制

2 縱使憲法一方面經由第55條第1項使立法院對行政院院長有人事同意
3 權，以及於第63條賦予其有議決各類議案之權，另一方面並於第57條要求行
4 政院應對立法院負責，至多亦僅表示立法院得依所定方式對行政院為制衡
5 而已，並未形構以立法院為中心之國會優位，甚至是國會至上之憲政體制。

6 況者，自歷次修憲確立總統由人民直接選舉產生；行政院院長則由總統
7 直接任命，無需再經立法院同意後，我國採取雙元行政權力結構之雙首長制
8 體制已然確立，行政院院長與各部會首長之民主正當性來源已有重大改
9 變，國會不再是行政權限之正當性來源或媒介，實難想像我國之中央政府採
10 取國會優位，甚或是國會至上之憲政體制⁵。

11 (三) 立法權對於行政權為制衡時，仍有應遵守之界限而不得逾越

12 憲法已明確揭示行政權與立法權相互制衡之模式；其中之一，即在於立
13 法權藉由法律案之議決，而對行政權之人事與運作為一定之制衡。然誠如釋
14 613所言，立法權於此仍有應遵守之界限而不得逾越；即除不能牴觸憲法所
15 已明文之規定外，亦不能侵犯行使行政權之總統與行政院等憲法機關之權
16 力核心領域（釋585、627），或對該等憲法機關權力之行使造成實質妨礙或
17 導致責任政治遭受破壞。基此，若立法院藉由法律案之議決，而對總統與行
18 政院等憲法機關創設憲法及憲增所無之制衡模式⁶，進而侵犯其權力核心領
19 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者，均屬權力
20 分立與制衡原則之違反。

21 二、系爭法律之修法程序有諸多重大明顯瑕疵，已違反民主國原則而違憲

22 (一) 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 依司法院大法官相關解釋⁷及學說⁸見解，國會自律之重要界限為民主國
25 原則，立法院修法程序如有重大明顯瑕疵，鈞庭得宣告該法律違憲。釋342
26 楊建華大法官不同意見書及學說見解更進一步指出，「未議而決」或「多數

⁵ 釋613許宗力大法官所提協同意見書【附件2】。

⁶ 類似見解亦可見於大法官第1482次會議議決不予受理案件第四案（會台字第13398號）【附件3】。

⁷ 就此，參閱釋342楊建華大法官所提不同意見書【附件4】、釋381及釋499。

⁸ 許宗力，國會議事規則與國會議事自治，法與國家權力（一），2006年8月，頁321-324。【附件5】

1 憑藉表決優勢壓制少數，剝奪少數發言、陳述、辯護與批評意見的權利」等
2 重大明顯瑕疵，均屬違反民主國原則而違憲。

3 (二) 聲請人彙整系爭法律修法程序瑕疵一覽表【附件6】檢附於後，並扼要
4 佐以文字說明如下。

5 (三) 系爭法律修法程序未經「法定程序」實質討論，未議而決，剝奪少數發
6 言、陳述、辯護與批評之權利，顯已違反民主國保護少數之原則

7 按系爭法律一第9條第2項、第3項前段規定：「第二讀會，應將議案
8 朗讀，依次或逐條提付討論。」；「第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先
9 作廣泛討論。」查系爭法律於委員會逕依主席裁示，將所有條文保留，或於
10 院會經多數議決逕付二讀，交黨團協商，復於黨團協商仍未給予適足討論空
11 間，旋將未經整合版本法律案送交院會。系爭法律於二讀程序中，部分黨團
12 屢屢提出「停止討論，逕付表決」之動議，並經「舉手」表決通過，沒收廣
13 泛討論及逐條討論等程序，剝奪少數立委於二讀程序發言、陳述、辯護與批
14 評之權利；亦即未經「法定程序」實質討論，而逕行表決，與憲法第63條
15 「議決」後始能「通過」之規定不符，顯已違反民主國原則保護少數之意旨。

16 (四) 系爭法律於立法院院會二讀程序逕以舉手方式表決，然未就可否兩方
17 依次表決，已然違反釋499所示公開透明原則、國民主權原則，具有重
18 大明顯瑕疵

19 按立法院議事規則第36條第1項：「表決，應就可否兩方依次行之。」；
20 第41條：「院會進行中，出席委員對於在場人數提出疑問，經清點不足法定
21 人數時，不得進行表決。」查系爭法律於二讀程序，在議場有表決器得記名
22 表決之情況下，主席逕依立法院議事規則第35條宣告「舉手表決」，然竟未
23 就各項表決為可否兩方依次為表決，僅如院會紀錄所載：「在場人數○人，贊
24 成○人」之情形，未就反對人數進行表決，表決結果之正確性恐有重大疑慮。
25 系爭法律修法程序未正反表決，且未表明投票委員意志，人民因無從確認贊
26 成與反對之立委，將無法經由罷免或改選程序追究個別立委之政治責任，使
27 系爭法律程序顯然悖於釋499所示立法程序應尊重少數代表之意見，以實
28 現程序正義之意旨，而有「重大明顯瑕疵」。

29 三、系爭法律一第15-1條、第15-2條第1項及第15-4條，逾越憲增第4條第3項

文義，增加總統憲法所無之義務，並侵害總統權限，破壞責任政治之制度性設計

(一) 按憲增第4條第3項，立法院「得」聽取國情報告，而系爭法律一第15-1條、第15-2條與第15-4條，則課予總統就國家大政方針及重要政策議題，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務。

(二) 甚且，該等規定將總統國情報告及回答之模式「行政院長化」，進而使總統變相受立法院制衡，完全忽視總統係經由直接民選而獲致民主正當性之憲法機關，導致總統與行政院兩個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形構之行政院對立法院負責並受立院監督之制度性設計。

四、系爭法律一第25條違反權力分立與制衡原則及釋325、461、585、613、627與729，並與法律明確性原則及比例原則不符

(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所示之行政首長「行政特權」，並逾越釋613、793及111憲判9所示之權力分立與制衡界限；再者，其並違反釋325、729就請求提供資料及文件調閱所示之行使要件

1、依釋325及461，立委對行政院院長及部會首長為質詢之目的，在於經由被質詢人就質詢事項於答復時所說明之事實或發表之意見，而明瞭相關議案所涉及之事項。且立委質詢之範圍，應以其憲法職權之行使為限。

2、被質詢人就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。復依釋461，對於立法院各委員會之邀請，政府人員如有「正當理由」，得拒絕應邀到會備詢。基此，被質詢人對於質詢事項，如有「正當理由」，亦應同樣無答復之義務。

1 3、所謂正當理由，除指被質詢人依法本應秘密之事項外，依權力分立與制
2 衡原則並參酌釋585、613、627及729，尚包括質詢未符合憲法要求，而
3 侵犯行政院及各部會所掌行政權之核心領域，即行政首長之「行政特
4 權」，或是將對行政權之行使造成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞者
5 而言。如要求答復之內容屬行政首長機密特權之範圍，而涉及可能影響
6 或干預行政院及各部會有效運作之國家安全、國防或外交等國家機密事
7 項、政策形成過程之內部討論資訊，以及正在進行之犯罪偵查之相關
8 資訊等，被質詢人即得以此為「正當理由」而無答復之義務。循此邏輯
9 脈絡，被質詢人自無須經立委同意後方才免除答復義務；否則形同使立
10 委享有超越相關法律不受其規範、凌駕行政權之上而得任意侵犯其核心
11 領域之地位，顯牴觸權力分立與制衡原則及五權平等相維之憲政體制。

12 4、據前，依系爭法律一第25條第2項，除非經主席同意，否則被質詢人須就
13 依法屬應秘密事項，以及屬行政機密特權範圍之事項為答復，且不得有
14 隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為，不僅擴大立委之質詢權
15 而超出立法院行使憲法職權之範圍，甚且在主席為同意之要件付之闕如
16 之情況下，亦將使其得完全依主觀認定，甚或政治立場（例如被質詢人
17 是否為相同政黨或政治立場）而決定是否同意，進而使其享有不受相關
18 法律規定之規範，乃至於得以侵犯行政權核心領域之地位；就此，除明
19 顯悖於釋325、461及729所示之質詢界限外，同時亦已違反釋585、613、
20 627、793及111憲判9所述之權力分立與制衡原則。

21 5、另外，系爭法律一第25條第2項使被質詢人於接受質詢時，有被要求提供
22 資料之可能；就此，亦已違反釋325及729所揭示要求有關機關提供參考
23 資料，應由院會或委員會決議後方得為之之意旨。

24 （二）系爭法律一第25條第1項、第2項、第4項至第6項以不確定法律概念為罰
25 鍰裁處要件，且由主席主觀判斷，受規範者難以理解及預見，已違反法
26 律明確性原則；其關於罰鍰之裁處程序，並違反正當法律程序原則、平
27 等原則

28 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
29 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⁹，不但無客觀標準得以判斷，且依同條第4項完全取決於主席個人主觀認定，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。且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4項至第6項尚有面臨罰鍰裁處之可能。在被質詢人之行為是否該當該等要件全憑主席個人主觀認定之情況下，被質詢人將處於輕易受罰之地位而於被質詢時動輒得咎，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。

2、同條第5項將罰鍰裁處程序繫於主席或質詢委員是否提議、有無出席委員五人以上連署或附議及院會有無決議，除使被質詢人無法事先預見可罰性外，罰鍰裁處與否依立法院政黨席次決定，不僅違反正當法律程序原則，亦有法律適用不平等而違反平等原則。同條第8項亦有相同問題。

(三) 系爭法律一第25條罰鍰裁處之規定，除使被質詢人就其政治屬性之行為承擔一定法律責任，進而使立法院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外，亦違反比例原則

1、依系爭法律一第25條第1項、第2項及第4項至第6項，等於藉由罰鍰裁處使被質詢人僅能依主席或質詢委員主觀上所預設之方式為答復，並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一定法律責任。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之權力核心領域外，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。

2、再者，該等規定並使被質詢人被迫須為一定之政治性言論或揭示特定之資訊，亦已違反比例原則而侵害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。

3、此外，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其刑事責任而言。就此，除系爭法律二有下述違憲情形外，形同進一步使被質詢人所為政治屬性之行為承擔更為嚴厲而不合比例之刑事責

⁹ 例如媒體「德國之聲」詢問提案之立委「反質詢的明文定義為何？」，然該名立委卻表示需俟立法完成後方能向全國人民完整交代，足證「反質詢」定義模糊，世人皆知。就此，參閱德國之聲問「反質詢」定義！吳宗憲回應了；https://www.mirrormedia.mg/external/setn_1472621。【附件7】

1 任，並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。

2 五、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585
3 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
4 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
5 人消極不表意自由及資訊隱私權

6 (一) 系爭法律一第29條第3項使第三人得與立委共同行使人事同意權案之
7 審查權，違反憲法規範設計與民主正當性之要求；縱認第三人亦得與立
8 委共同行使審查權，該條項亦明顯違反釋585所示立法權部分職權委外
9 之「組織法法律保留」之憲法誠命

10 1、按憲法第104條、憲增第5條第1項、第6條第2項及第7條第2項，司法院、
11 考試院及監察院等憲法機關之人員，應「經立法院同意任命之」，並未
12 授權立法院得委由第三人審查。是系爭法律一第29條第3項，顯然違反
13 前述憲法及憲增之規範意旨與精神。

14 2、又，依憲法與憲增及相關法律，對於總統及行政院院長之人事提名，立
15 法院本有人事同意權，而得就被提名人之資格與能力進行審查；故該等
16 審查權亦為協助立法院行使人事同意權之輔助性權力，本應由立委依憲
17 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
18 權，交由非經選舉產生而不具立委身分之第三人為之，或與其共同行
19 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。

20 3、縱認為第三人僅係共同審查，並未行使人事同意權，然由該等審查權與
21 調查權均屬輔助性權力而論，依釋585意旨，此亦僅於特殊例外情形，例
22 如審查之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
23 無法進行有效之審查時，方得經立法院院會決議就一定事項之審查制定
24 特別法後為之。且依釋585意旨，該等第三人本身所應具備之資格或能
25 力、對其資格或能力之審查及選任所應遵循之程序，仍應以法律明定，並
26 經院會決議後由立法院院長任命之。是系爭法律一第29條第3項並未規
27 定應經院會決議制定特別法，亦未明定第三人應具備之能力、資格審查
28 及選任所應遵循之程序，已明顯違反釋585所揭示之「組織法法律保留」。

29 (二) 系爭法律一第29-1條、第30條第3項及第30-1條第2項，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、就憲法與憲增及相關法律所定之立法院人事同意權行使機制而論，很明顯地，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。相反地，若藉由人事同意權之行使而過度限縮總統及行政院院長之人事提名權，甚至變相地替代其人事提名權之行使，甚或阻礙其後續人事任命權之行使，均屬對總統及行政院等憲法機關權力核心領域之侵害。

2、是立法院如認為被提名人不具法定資格或無相應之能力，對其不為同意，即為已足。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，等於將其置於證人之地位，而令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。

3、再者，系爭法律一第29-1條第2項與第3項，以及第30條第3項所定被提名人於答復或列席說明與答詢時，不得有匿飾增減之情形。然而，在民刑事訴訟程序中經具結之證人其陳述有無匿飾增減，係以其陳述所涉之待證事實為斷，且該事實並可經司法機關調查後確認，與系爭法律一該等規定所要求者，除客觀事實之說明外，同時並涉及被提名人主觀意見之表達情形極為不同。既然同時涉及被提名人主觀意見之表達，如何能要求其不得為匿飾增減，又應以何等標準認定之？以之作為罰鍰裁處要件，意義非但難以理解，且將使被提名人無從事先預見，亦無法由司法審查加以確認，實已違反法律明確性原則而違憲。

4、即便系爭法律一第29-1條第3項及第30條第3項以行政訴訟法所定得拒絕證言之事由作為被提名人得為匿飾增減之答復，以及得隱匿或提供虛偽資料之依據，然而，行政訴訟法所定得拒絕證言之事由，係就客觀事實之說明而設，並未也無法含括主觀意見之表達。且行政訴訟法得拒絕證言之事由適用範圍極為有限，尤其未包括與個人有關且與公共利益無涉之各類資訊隱私事項之排除，則系爭規定或將導致被提名人被迫須就資

訊隱私事項為揭示，否則除將被依第30-1條第1項不予審查外，亦將面臨同條第2項罰鍰之裁處。就此，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，違反比例原則甚明。

(三) 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「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、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。

2、又，系爭法律一第30-1條第1項不予審查，所指為何，並不明確。如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。

六、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，牴觸憲法權力分立與制衡原則，以及釋585就立法院調查權行使所示之組織形式、法律明確性原則、正當法律程序原則及比例原則等要求

(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，違反立法院調查權行使之「組織形式要求」

1、依釋585，立法院調查權係協助立法院行使憲法職權之輔助性權力，其行使應由立法院依法設立之調查委員會為之。至於一般常設委員會，並無權為調查權之行使，至多僅有釋325及729所示之資料提供請求權而已

2、依系爭法律一第45條第1項及第3項，以及第46條以下與調查專案小組有關之規定，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。就此，已違反釋585所示調查權行使之組織形式要求。

(二) 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；系爭法律一第47條，未排除社會上有關係人員及司法、考試、監察等院長，悖於釋461並破壞憲政慣例

- 1 1、依釋585及613，立法院調查權之行使乃有一定之限制。除不能牴觸憲法
2 明文規定及權力分立與制衡原則外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核
3 心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙或導致責任政治遭
4 受破壞。再者，亦不得有違反法律平等適用之法治國家基本原則。此
5 外，立法院不得為行使調查權而授與自身或所屬之委員會偵查權或審判
6 權，進而侵犯偵查權及司法審判權之權力核心領域。
- 7 2、而得為調查之事項，釋585已清楚揭示，僅限於與立法院行使憲法職權有
8 重大關聯者。此應係指調查權行使所欲獲取之相關資訊，須與立法院憲
9 法職權之行使有直接相關，而使立委得依該等相關資訊妥適地行使憲法
10 職權而言；亦即，應限於立委若未取得該等相關資訊，即無法或無法妥
11 適為憲法職權之行使者。釋585亦明示，除國家機關獨立行使職權受憲法
12 保障者非屬立法院所得調查之事物範圍外，在行政首長之行政機密特權
13 範圍內，凡涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項、政策形成過程
14 之內部討論資訊及正在進行之犯罪偵查之相關資訊，亦同屬立法院調
15 查權之禁區。如有爭議，依釋585，應由立法院與其他國家機關循合理之
16 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。
- 17 3、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
18 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
19 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
20 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
21 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
22 員，就其職權之行使，亦非屬立法院調查權行使之對象。
- 23 4、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
24 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
25 象。甚且，對人民行使調查權而要求其陳述證言或表示意見，甚或提交
26 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、
27 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，以人民
28 為調查權行使之對象，毋寧應屬極為例外之情形而應受更為嚴格之限制；
29 從而，唯有與立法院基於憲法職權而行使調查權之調查事項有絕對且必

1 要之關聯性，而事先以法律明定對人民行使調查權之要件並在符合比例
2 原則之範圍內，方得為之。不僅如此，並應以法律明定所應踐行之正當
3 法律程序，以提供受調查人民充分且完整之程序保障¹⁰。

4 5、再者，依釋585，立法院得以法律規定由立法院院會決議依法對違反協助
5 調查義務者裁處適當之罰鍰。然依立法院之組織、形式、功能及程序進
6 行方式而論，賦予立法院該等裁處罰鍰之權限，恐已不符釋613之功能最
7 適要求而與權力分立與制衡原則有違。縱不論是否符合功能最適，依釋
8 585，該等裁處罰鍰之法律規定，仍須符合法律明確性原則及比例原則。
9 且既然僅有在極為例外且符合更為嚴格限制之情況下，方得以人民為調
10 查權行使之對象，則在人民違反協助調查義務而欲對之裁處罰鍰時，法
11 律明確性及比例原則之要求應更為提升；又罰鍰裁處程序應以法律明
12 定，並使受裁罰者享有完整之程序保障，方符合正當法律程序之要求。

13 (三) 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對
14 象，就所得要求提供之相關文件、資料與檔案，以及得命其相關人員出
15 席為證言，均未依釋585、613設有排除規定，使非屬調查權得行使之對
16 象及事項均有被調查之可能，已抵觸該等解釋意旨而逾越立法院調查
17 權所得行使之範圍。另外，直接以各級政府機關、部隊等及其相關人員
18 為調查權行使對象，亦將對行政一體，以及國防部與各司令部對於部隊
19 之指揮權限與國防機密之審查、核定權限造成嚴重破壞。

20 (四) 在以私法人、私法團體及社會上有關係人員為調查權行使對象方面，系
21 爭法律一第47條既未就調查目的及要件為特別規定，亦未揭示僅有在
22 極為例外並符合嚴格要件之情況下方得以該等私人為調查權行使對象
23 之規範意旨，使該等本不受立法院制衡之該等私人被課予提供相關文
24 件資料檔案及出席為證言之義務，並有面臨第48條第2項罰鍰裁處之可
25 能，已對該等私人受憲法保障之消極不表意自由、秘密通訊自由、營業
26 秘密及資訊隱私權等基本權利造成不合比例之嚴重限制。

27 (五) 由系爭法律一第47條第1項但書之規範意旨，可知所要求提供之文件、

¹⁰ 此尤其是指釋 585 所已明示而應事前給予受調查之人民充分告知受調查事項、法定調查目的與調查事項之關聯性、給予受調查之人民相當之準備期間、准許受調查之人民接受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密之文件資訊等之事由、必要時備置適當之詰問機制、依調查事件之性質採取公開或秘密調查程序等。

1 資料及檔案，以提供原本為原則，此不僅違反釋325及729關於調閱文件
2 原本應經院會決議之要求，且強制受調查對象無論如何至少應提供複
3 本，除已違反比例原則外，亦已違反釋729所示調閱文件複本亦應經院
4 會決議之要求。此外，強制受調查對象應提供複本，恐亦將導致例如司
5 法與監察機關無法有效進行偵查、審判、糾舉、糾正及彈劾等憲法或法
6 律上職權，顯然侵害其他憲法機關之權力核心領域。

7 (六) 系爭法律一第47條第2項、第50-1條第3項至第5項及第50-2條，皆違反
8 釋585「正當法律程序」之要求而違憲

9 1、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
10 詢問相關人員及命其為證言，已違釋585「必要時並得經院會決議，要
11 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」之意旨。

12 2、此外，系爭法律一第47條第2項未就事前予受調查對象充分告知受調查
13 事項、法定調查目的與調查事項之關聯性、准予合理之拒絕調查、必要
14 時備置適當之詰問機制，依調查事件之性質採取公開或秘密調查程序等
15 事項為明確規範，已明顯違反釋585之要求。而該條項規定應於指定期
16 日5日前，通知相關人員於指定地點接受訊問，亦不符合釋585應給予受
17 調查對象相當之準備期間之要求。

18 3、系爭法律一第50-1條第3項雖有應向受調查對象告知立法院成立調查委
19 員會或調查專案小組之任務，以及有拒絕證言之權利及事由之規定，但
20 係在開始詢問前方為告知，已非釋585所示之事前告知。且該條項亦未
21 依釋585而規定應向受調查對象告知法定調查目的與調查事項之關聯性。

22 4、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
23 以行政訴訟法所定事由為限。就此，在以政府機關、部隊等為調查對象
24 時，過度限縮釋585所示非屬立法院得行使調查權之範圍，侵犯調查對
25 象所屬憲法機關權力核心領域；在以私人為調查對象時，此一拒絕證言
26 之規定，亦不足以保障私人受憲法所保障之消極不表意自由、秘密通訊
27 自由、營業秘密及資訊隱私權等基本權利。

28 5、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下，得陳明理
29 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，惟如前所

述，在以政府機關、部隊等為調查對象時，依釋585及613，該等受調查對象就特定事項本即不受立法院之調查，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規定而不受其規範，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，而侵犯受調查對象之權力核心領域。且依釋585，如生有爭議時，立法院與其他國家機關應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，但該條項卻僅由會議主席自為判斷，並使其有決定得否拒絕證言或交付文件、資料及檔案之權限，亦已與釋585不符。

6、此外，以調查委員會或調查專案小組有無逾越職權範圍或是否涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關作為主席是否同意拒絕證言或交付文件、資料及檔案之判斷標準，在前述已違反釋585所示正當法律程序之脈絡下，不僅將使受調查對象根本無法判斷調查委員會或調查專案小組是否已逾越職權範圍，亦使其無法確切知悉何等事項係屬受法律所保護之個人隱私，恐將導致系爭法律一第50-1條第5項淪為具文而無法使受調查對象獲致充分之程序保障。不僅如此，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？豈非形同賦予會議主席有突破相關法律限制之權限，其違憲情形甚明。

7、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，恐將全憑主席個人主觀認定。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，使受調查對象有遭受程序不利益之高度風險。

七、系爭法律一第9-1章關於聽證會舉行之規定，與憲法第67條第2項不符，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條以憲法第67條第2項為舉行聽證會之依據，無據增加憲法所無權力，使立法權凌駕於行政權之上而與權力分立與制衡原則相牴觸，同時亦將破壞五權分治而平等相維之憲政體制

1 1、依釋461，憲法第67條第2項之規範目的，在於使立法院各委員會藉由受
2 邀請備詢之人員答復時所說明之事實或發表之意見，而明瞭相關議案涉
3 及之事項，進而有助於立法院憲法職權之行使。從而，立法院各委員會
4 之備詢邀請權，應與調查權同為立法院行使憲法職權之輔助性權力。

5 2、系爭法律第59-1條第1項以憲法第67條第2項為舉行聽證會之憲法依
6 據，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
7 以罰鍰及刑事處罰相繩，與憲法該條項之規範目的不符，已違反權力分
8 立與制衡原則中「禁止擴權」¹¹之要求，並使立法院凌駕於行政權之上，破
9 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
10 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
11 請權與調查權二者之憲法依據及其各自所應遵循之界限。

12 3、退萬步言，縱認為得依憲法第67條第2項舉行聽證會，系爭法律一第9-1
13 章規定仍屬違憲。首先，既然備詢邀請權係立法院各委員會行使之輔助
14 性權力，則依憲法該條項所舉行之聽證會，理當僅能由立院各委員會為
15 之。然而，系爭法律一第59-1第1項卻規定各委員會、調查委員會、調查
16 專案小組均得舉行聽證會，已牴觸憲法之組織形式要求。如認為聽證會
17 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
18 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。
19 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
20 相關資料。此在調查專案小組舉行聽證會時，將牴觸釋325所示僅有立
21 法院各委員會或院會方得決議要求提供參考資料之意旨。

22 (二) 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
23 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
24 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

25 1、依釋461，立法院各委員會得邀請到會備詢之政府人員，其一為行政院各
26 部會首長及其所屬人員，且排除依法獨立行使職權不受外部干涉之人員。
27 其二為司法、考試、監察三院所屬非獨立行使職權而負行政職務之人
28 員，於該院提出之法律案及有關預算案涉及之事項範圍內亦屬之；然三

¹¹ 此可參見釋字 613 號林子儀大法官協同意見書【附件 8】。

1 院院長及所屬獨立行使職權不受干涉之人員，並無應邀到會備詢之義務。
2 然而，系爭法律第59-1條第1項及第59-3條將補選副總統、彈劾總統副總
3 統，以及審查行使同意權等列為舉行聽證會之事由，將導致本無應邀到
4 會備詢義務之政府人員，被課予出席聽證會表達意見與證言等義務。

5 2、系爭法律一第59-3條及第59-5第2項課予應邀出席之政府人員非有正當
6 理由有出席聽證會之義務；違反者，將受罰鍰裁處。然何謂正當理由，並
7 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
8 造成法律適用恣意之情，已違反法律明確性原則。甚且，該等規定恐將
9 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
10 員須揭示正當理由，並經聽證會成員或主席認定後，方有拒絕出席之可
11 能，顯已違反釋461之意旨。

12 3、政府人員對於立委詢問得免予答復之情形與範圍，釋461已有揭示；此
13 外，參酌釋585、613、627，亦可知政府人員對於立委詢問無答復義務之
14 態樣與範圍。又參酌釋585，對於得否免予答復如生有爭議，應循合理途
15 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。
16 就此，系爭法律第59-5條第1項雖揭示應邀出席聽證會之人員得拒絕證言
17 或表達意見之事由，然其並無法完全含括前述解釋所示得免予答復之範
18 圍。又就得否拒絕證言或表達意見生有爭議時，該條項既未定任何解決
19 途徑，且可裁處罰鍰，形同使立法院凌駕於行政權之上，而得任意侵犯
20 其核心領域，與釋585及權力分立與制衡原則相牴觸，並對於應邀出席之
21 政府人員消極不表意之自由等基本權利造成不合比例之限制。

22 (三) 系爭法律一第59-3條至第59-6條課予社會上有關係人員出席聽證會表
23 達意見與證言之義務及罰鍰裁處，逾越立法院憲法職權行使之範圍，並
24 違反法律明確性原則、正當法律程序原則及比例原則

25 1、依釋461意旨，社會上有關係人員（下稱社會人員）本非立法院行使憲法
26 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項而舉行
27 之聽證會，雖得邀請社會人員，但並無課予其出席義務之權限。然系爭
28 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表
29 達意見與證言之義務，僅在有正當理由時方得例外不出席，否則將受罰

1 緩裁處，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
2 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。

3 2、縱認為得課予社會人員出席聽證會之義務，鑑於其本非立法院職權行使
4 之對象，則應僅限於極為例外之情形而應受更為嚴格之限制；換言之，唯
5 有與立法院基於憲法職權之行使有絕對且必要之關聯性，而事先以法律
6 明定邀請出席聽證會之要件並在符合比例原則之範圍內，方得為之。甚
7 且，參酌釋585，並應以法律明定所應踐行之正當法律程序，以提供該等
8 社會人員充分且完整之程序保障。基此，系爭法律一第59-6條第1項僅給
9 予5日之準備期間，顯不符應給予相當準備期間之要求。此外，系爭法律
10 一第59-6條第3項，就聽證會通知單並未要求應記載聽證目的及表達意見
11 或證言事項之關聯性，亦牴觸正當法律程序原則之要求。

12 3、再者，系爭法律一第59-4條規定應邀出席之社會人員，須經主席同意
13 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
14 585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
15 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
16 9-1章未規定應邀出席之社會人員具有對質詰問權利，顯然欠缺釋585適
17 當詰問機制之程序保障。

18 4、又，依系爭法律一第59-5條第2項，聽證會得要求應邀出席之社會人員提
19 供資料；若無正當理由而拒絕提供將受罰緩裁處。然對於何謂「正當理
20 由」，卻付之闕如；就此，亦已違反處罰法定及處罰明確性原則之要求。

21 八、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
22 公益目的；該規定之構成要件並違反法律明確性以及刑罰最後手段性
23 等原則而屬違憲

24 (一) 系爭法律二保護法益不明，不具憲法上重要之公益目的

25 系爭法律二所欲保護之法益為何？並不明確。如以系爭法律二所屬章
26 名為「第五章之一 藐視國會罪」係置於刑法第二編第五章「妨害公務罪」
27 與第六章「妨害投票罪」之體系以觀，或可謂其屬確保立法院體制運作之刑
28 罰規定。然立法院體制於當代憲政主義下之運作，關鍵在於民主正當性之來
29 源及表現民主意志之形式。是以立法院體制之運作所仰賴者主要核心為民

1 意之賦予，所應審視者為立委如何不負選民所託而善盡職責，而非繫於調查
2 對象之表述。換言之，無論公務員陳述之內容是否構成「虛偽」，均不妨害
3 或影響立法院體制之順暢運作，則將「公務員虛偽陳述」之行為入罪化，恐
4 不具有刑法所欲保護之法益，而欠缺憲法上重要公益目的之正當性基礎。

5 (二) 系爭法律二之構成要件違反刑罰明確性原則之要求

6 系爭法律二「重要關係事項」與「虛偽陳述」之要件設計，應係參考刑
7 法第 168 條偽證罪。然偽證罪就「虛偽陳述」與「所侵害之法益」二者間，設
8 有「公署審判時或於檢察官偵查」之時點限制，且範圍限於與「於『案情』
9 有重要關係之事項」，使有重要關係之事項範圍，均可從偵查或審判之「案
10 情」加以限定。然系爭法律二卻僅規定為公務員所知之重要關係事項，時點
11 僅定為「立法院聽證或受質詢時」，由於質詢與聽證事項之廣泛與通案性，問
12 題或將漫無邊際，根本無法事先特定答復或證言所涉之事項範圍，亦無法確
13 實界分是否具重要關係，將使系爭法律二之適用結果涵蓋過廣。

14 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
15 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歷，亦
16 非均屬事實問題（更多是政策規劃與執行的良莠與問題），與偽證罪所欲規
17 範者截然不同，卻採取極為相近之規範模式與定義，致使「虛偽陳述」之要
18 件更加模糊不清，難以適用。基上，系爭法律二除將使公務員輕易被依系爭
19 法律一第 25 條第 9 項或第 59-5 條第 5 項指謫有虛偽陳述而受刑事訴究
20 外，其所屬之國家機關亦極有可能因而涉入不必要之政治爭議，並使司法機
21 關因該等刑事訴究而應接不暇，有無端受政治紛爭波及之高度風險。

22 (三) 系爭法律二以刑事制裁為手段，與刑罰最後手段性之要求有違

23 系爭法律二屬於抽象危險犯之設計，亦即預設公務員一有虛偽陳述，本
24 身即屬法益之破壞而為禁止並處罰（縱使保護法益為何並不明確），並未考
25 慮實際造成風險之可能性，更不強調實害之發生。然細繹系爭法律二之要
26 件，並未充分限定虛偽陳述與侵害保護法益之間的合理關連性，則勢必將涵
27 蓋諸多非典型風險或容許風險的行為，顯屬正當性不足之「風險犯」結構。
28 且公務員虛偽陳述行為有無入刑化之必要，應嚴守刑法最後手段性原則，在
29 無法以其他現有憲政秩序或法規範予以實現時方有動用刑罰之適當性與必

1 要性。且依釋 585，對於違反協助調查義務者之制裁，以裁處罰鍰為限，顯
2 見釋憲實務認為罰鍰已屬為達成協助立法院職權行使之適切必要手段。然
3 系爭法律二卻以刑罰為制裁手段，且未有「具結」等相關正當法律程序之保
4 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。

5 肆、祈請鈞庭判決如本件聲請之聲明，並先行為暫時處分之裁定，於本案判
6 決作成前停止系爭法律之適用，並於必要時為適當之處置

7 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大
8 牴觸而屬無效，懇請鈞庭判決如本件聲請之聲明。又因系爭法律已經總統公
9 布，將對總統及聲請人等憲法機關權力核心領域與職權之行使，以及人民受
10 憲法保障之基本權利即刻造成違憲之侵害，同時對自由民主憲政秩序產生
11 難以回復之重大損害而有立即予以防免之急迫必要性，爰同時依憲訴法第
12 43 條第 1 項聲請鈞庭為暫時處分之裁定。懇請鈞庭速為暫時處分之裁定【詳
13 系爭法律暫時處分裁定聲請書，附件 9】以停止系爭法律之適用，並於必要
14 時為適當之處置，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

【附件列表】

文件編號	文件名稱或內容	頁數
附件1	釋520蘇俊雄大法官協同意見書。	001
附件2	釋613許宗力大法官協同意見書。	011
附件3	大法官於第1482次會議議決不受理案件第四案（會台字第13398號）。	033
附件4	釋342楊建華大法官不同意見書	039
附件5	許宗力，國會議事規則與國會議事自治，法與國家權力（一），2006年8月，頁301-352。	047
附件6	系爭法律修法程序瑕疵之一覽表。	075
附件7	鏡周刊，德國之聲問「反質詢」定義！吳宗憲回應了； https://www.mirrormedia.mg/external/setn_1472621 。	077
附件8	釋字613號林子儀大法官協同意見書。	081
附件9	系爭法律暫時處分裁定聲請書。	095

釋字第 520 號解釋協同意見書

蘇俊雄大法官 提出

本件解釋導因於八十九年底行政院與立法院間就停止興建核能第四電廠之決策所引發的機關爭議；而行政院得否決策不執行立法院通過之法定預算，則為其間主要之爭議問題。聲請解釋的行政院主張，其就法定預算之執行與否具有決定權，毋需另經立法院之同意；惟關係機關立法院則認為行政院無權決定不執行法定預算，並從而拒絕行政院長就此案到院說明，另決議移請監察院發動彈劾。由於雙方就預算執行與政策變更之權限分際問題，在看法上存有重大分歧，復因朝野對峙之政治情勢，故本件爭議已形成難解之憲政僵局，影響國計民生甚鉅。本件爭議既已合法提出釋憲聲請並經受理，則如何本於責任政治與權力分立制衡等憲法結構原則，釐清本件爭議所涉法理問題之是非曲直，進而闡明化解憲政僵局、回歸憲政運作之正途，自應為大法官責無旁貸之重要任務。

秉於上開認知，本件解釋作成下述三項主要判斷：（一）在合乎法定條件限制的情況下，應容認主管機關得依合目的性之政策考量，為預算執行與否之決斷；（二）本件爭議因另涉及國家重要政策之變更，本於行政院對立法院負責之憲法意旨，行政院就其所為之政策決定，尚負有向立法院報告並備質詢之義務，立法院就此亦不得拒絕；（三）本件爭議於補行上揭程序後，相關機關均應本於「憲法忠誠」之義務與信念，依憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局。此三項基本原則之確立與揭示，符合憲法所定之權限分派秩序，並適切踐行了大法官仲裁機關爭議、維護憲政運作的任務要求，應值吾人肯認贊同。

惟本件爭議中相關機關提出了諸多論點，解釋理由書未及一一詳予辨明澄清，尚存有說理未盡之憾；其中有關重要政策變更之決策程序以及憲政僵局之解決方式等重要議題之理由構成，亦無法盡表吾人

法理確信之根據，甚或容有再為斟酌檢討之餘地。爰提出協同意見書，就本案所涉之主要關鍵議題，依次論證檢討如下，俾期強化本件解釋之法理基礎、澄清可能衍生之誤會。

一、法定預算的規範效力與規範內涵

由立法院通過的法定預算，是否即具有「課予行政部門執行預算之義務」的規範效力呢？針對這項本件爭議中的主要焦點問題，本件解釋固然多所著墨，並有定見，惟並未明白表述大法官的判斷結論。為期能明確定紛止爭，在此爰先就此項問題進行論證檢討。

按預算案經立法院審議通過及公佈後即為「法定預算」，其形式上與法律相當，學術上則進一步將之定性為是一種「措施性法律」。法定預算既為法律規範之一種，其規範性自不容否認；惟法規範的內容態樣繁多，是否均會課予受規範對象以特定之行為義務，尚且不能一概而論。因此，單從法定預算作為措施性法律的規範定位，尚不足據以推論認定行政部門是否具有執行預算之義務的問題；我們毋寧還必須檢証確認法定預算的「規範內涵」，才能判定其是否具有「課予義務」此一面向的規範效力。

當我們進一步從法定預算本身之形式、內容以及預算法上之相關規定，探究其規範內涵時，則正如同多數的公法學者所正確指出的，針對歲出部分進行規範的法定預算，基本上是在限定政府就特定事項為財政支出的最高額度限制，亦即是在設定預算執行機關得以支用預算之事務範圍，及其支用時之上限額度。就此而言，法定預算實為一種「授權性的法律規範」，其中尚不具有「課予義務」之規範內涵，亦從而並不能發生「要求政府必須為特定預算支出」的規範效力。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，因此並不當然構成違憲或違法，而應分別情形視有無其他法規範設定其行為義務而定。

以上所揭法理判斷，與多數通過之解釋理由尚無不同。本件解釋文及解釋理由固曾提及：不執行法定預算有即構成違法者，如維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關存續之情形；惟此際作成違法判斷之關鍵，毋寧是因為此時之預算執行係為履行其他法規規定之義務，若不執行預算將造成違反該等法規之結果，而尚非謂不執行法定預算之本身即構成違法。準此，關係機關立法院指摘行政院不執行法定預算即為違法之說詞，實已對法定預算之規範內涵存有誤解，不可不慎察。

二、預算執行之彈性與紀律--預算法制對於預算執行之規範要求

法定預算本身固然並未課予行政部門實現預算內容的法定任務，惟由此亦無法逕而推論認為預算執行機關得自由決定是否執行預算，其決策不受任何拘束限制。相反地，預算法乃至審計法針對預算之執行，另設定有多重之程序上與實質上的規範要求；故此等規範是否寓有「主管機關應為預算執行」之義務要求，在此尚有論證檢討之餘地。

具體檢視預算法制上之相關規定，則我們固然可以發現，預算執行之成效是預算行政之考核、控管上的重要課題；但在另一方面，法制上亦有保留予預算執行機關得為裁減經費或變動執行的彈性決策空間。整體而言，預算法制的規範重點，應可認為係在維持預算行政的「財政紀律」，亦即其規範目的在於：確保國家之財政運作得有一定之合理性、穩定性與可預測性，並從而杜絕預算行政發生枉法浪費之情事；而在追求預算計畫之穩定性的同時，預算法制無疑也顧慮到了國家行政的靈活需求，因此容認主管機關就預算之執行與否以及執行程度等問題，仍得保有一定的決策空間。換言之，在預算法制的規範要求下，行政部門原則上固應誠信地執行由其所提出並獲立法院同意通過的預算計畫；惟

其若因情事或政策之變更而決定不執行法定預算時，若其所為決策符合法制上之專業紀律要求，則仍為預算法制所允許。

基於上述之理解與詮釋，預算法制上有關「預算行政紀律之要求」，尚非即為「執行預算義務之課予」；因為在合乎專業紀律要求之情況下，主管機關仍有為不執行預算之決策空間。除了規範內涵上的差異外，此等「紀律規範」與「課予義務規範」的控制機制，毋寧亦存有相當之不同；蓋關於「主管機關所為變動預算之決策是否符合預算法所定條件」這項問題，法制上係委由專業、中立之審計機關進行認定判斷後，再由作為預算監督機關之監察院與立法院進行責任之追究，而非可由司法機關逕自作成「違法」或「合法」之判定。故於本件爭議中，我們並不能僅因行政院決議停止執行核四預算即遽指其屬違法，而毋寧必須肯認其具有發動變更預算執行之決策權限；至於其所為實際決策是否符合法制上之紀律規範要求，則應由審計部門進行專業審查，非國會或司法機關所得率予認定。

三、預算行政與預算監督的權限分派秩序

如果我們跳脫相關法律概念之詮釋與適用，轉而探討憲政體制下關於預算事務的權限分派秩序，並據以確定行政權與立法權間之權限分際，則對於本件爭議中有關行政部門有無執行法定預算之義務的問題，我們或許能夠獲得更為清楚而完整的答案。

按預算機制事涉國家財政資源之分配，對於國家機關之正常運作、國家政策之確定與實現乃至於社會經濟之發展，俱有深遠重大之影響。為強化預算行政之正當性與合理性，採行代議民主之憲政制度，莫不將分權制衡之機制導入預算制度之運作。準此，在預算決策之形成確定階段，存有預算案之提出權與審議權之區分；而在預算執行之階段，亦有區隔執行權與監督權的設計。預算行政之各階段雖均有不同之多數憲法機關的參與，但在責任政

治的規範原則下，政治責任之歸屬仍應有釐清之必要；在分權制衡的運作過程中，如何維持各憲法機關適當之權限分際，乃為重要之課題。

從這種權限分派秩序的觀點檢視本件爭議所涉法理問題，則若將法定預算乃至預算法制上之相關規定，解為具有課予行政部門以執行義務之規範效力，無疑會混淆了行政權與立法權間的權限分際，而與功能法觀點下的權力分立原則有所牴觸。蓋法定預算雖經立法院審議通過，但從預算案之提出以至法定預算之執行，均屬行政部門的權責；預算政策之形成與實現，除涉及法定機關之存續或法定義務之履行者外，原則上亦應由行政部門擔負起主要的政治責任。故如果將法定預算之內容一律解為具有課予執行義務之效力，不僅將無法明確界定政策形成之責任歸屬，而且亦將使預算之執行失去彈性，無法滿足行政權的機動需求。至於認為「行政院須經立法院之同意，方得為預算執行上之變更」的見解，除欠缺實證法上之根據外，亦混淆了預算執行權與預算監督權間的分際。質言之，關於特定預算項目之授權與否的問題，法制上固可容認國會得以「同意權保留」之方式實施監督；惟已經授權之預算項目的執行決策，究屬行政權之核心事項，故國會所為預算監督，於此僅能追究其政治責任，而不能逕代行政部門決定。

綜合以上三點論證，本件爭議中行政院所為停止執行核四預算之決議，若僅就預算制度之規範法理而言，則應無逾越其權限分際之違憲或違法疑義。本件解釋就此雖未明白表述此項判斷結論，但依本席所見，解釋意旨應與上述論證一致。

四、重大政策變更的憲政程序要求

應否興建核四廠的問題為我國近年來之重大政策爭議，行政院就此作成停建核四之決策，自亦屬國家重要政策的重大變更。

由於相關爭議於八十五年時曾歷經立法院為變更政策之決議而行政院再為覆議推翻的憲政程序，在憲政運作上已累積有高度之爭議性；再加上停建所需善後事宜繁雜，另須後續預算計畫之支應與配合—因此，本件爭議實不能僅單純界定為停止執行法定預算之問題，而必須再行檢討此項重大政策變更於相關憲法規範下的權限互動問題。

在此首先應予澄清確認的是：相關政策爭議於八十五年間所歷經之覆議程序，既未課予行政院有興建核四廠之義務，自不禁止行政院嗣後改變其政策立場；而基於會期不連續原則，此項覆議結果亦無拘束新國會之效力。故除據以表徵相關政策所具有之高度爭議性以外，此段憲政運作之歷史與本件爭議尚無直接之關係；論者每持此項史實主張行政院已無變更轉寰其政策立場之餘地，實係對相關爭議之事實情形未有詳察，且於覆議制度之程序效力亦有誤解。

其次，關係機關立法院亦曾主張，本件爭議所涉政策決斷，係屬憲法第六十三條所定之「重要事項」，故應經立法院之議決。惟從體系解釋之觀點而言，該條所定之「國家其他重要事項」，應係指其他憲法規範授權、或法律規範保留予立法院為議決之事項，惟有如此，其所為決議方有規範效力可言；我國憲法學通說更強調，立法院此種重要事項議決權，仍須受權力分立原則之約制，不得侵及其他機關之決策權限。準此，本案系爭之停止預算執行決策，既屬行政院之權責，且亦尚未就後續之處理問題提出預算案或法律案於立法院，故立法院尚不得逕依憲法第六十三條之規定即取得此項政策變更之主導權。

在公共政策之形成上，行政院固然享有一定之政策形成主導權限，且若所決策之事務屬於其權限作用之核心事項，並毋需先經立法院之同意授權。然而，基於代議民主政治的理念以及我國

憲政體制上的權限制衡機制，行政院必須就其所為政策決定對立法院負起政治責任；行政院對於政策之形成確定因而並無壟斷性之決策高權，而必須接受立法院之監督制衡，藉責任政治之運作而與代議機關共同對國民負責。尤其，本件爭議所涉停止興建核四廠之決議，關係重大而複雜，其後續處理尚需龐大經費支出，倘若立法院並不支持此項政策，而對相關之預算案拒絕授權，則此項停建核四之政策宣示，殆無執行可能性可言；故本件重大政策變更，遠非行政院自行決議停止執行相關預算即可蹴成，尚需積極尋求立法院之支持，始有落實之可能。就此而言，立法院就此等重大政策之參與決策形成權限--無論是藉由質詢、不信任投票等方式追究政治責任，抑或是透過立法或預算審議等方式參與政策事項之具體形成--無疑均具有舉足輕重之影響力，並非行政院得以行政保留為由片面加以拒絕。

重大政策既事涉行政立法兩院職權，有賴此二院於制衡互動過程中協力共同形成，則如何維持行政立法兩權之理性溝通與互動，允為憲政運作上之重要課題。準此，我國憲法增修條文第三條第二項第一款乃規定：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。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。」此項規範不惟是行政院對立法院負責的一種基本機制，同時也架構出行政立法兩權間一項最為基本的政策溝通管道，應可認為係憲法對於重大政策之形成或變更的基本程序要求。尤其，為謀後續之憲法制衡機制的順利運作，並使國政爭議得於憲政體制下獲致制度性的解決，此項負責機制的維持，應屬兩院之共同憲法義務。故行政院本於其權責而為重大政策變更之「擬議」時，負有向立法院報告說明並備質詢的憲法義務；立法院於行政院提議為前述報告時，亦不得加以拒絕，而有聽取之憲法義務。本件爭議中行政立法兩院未循此憲政制度途徑溝通政

策歧異，任令情緒對立導致政治動盪，已非僅政治運作策略之當否問題，而實有違背此項憲政程序規範所課義務。基於此項認定，本件解釋乃要求爭議機關應儘速補行上開程序，俾使憲政機制及早回復正當之運作。

五、憲政僵局的解決方式與憲法機關的忠誠義務

經由上述的分析說明，我們或許可對本件爭議的憲法性質能有更為清明而客觀的認識：本件爭議實為一種行政、立法兩院就重大政策存有重大歧見的憲政僵局問題，惟爭議雙方均未依循憲政體制上的制度性管道尋求僵局之解套。本件解釋要求儘速補行憲政規範上最為基本的政策溝通程序，當然並無法一舉解決此項爭議問題；畢竟，這項具有高度爭議性的政策問題，仍應由負政治責任之政治部門，於政治過程中做成評價決定。然而，透過此項處理要求之宣示，本件解釋毋寧也再次確認：憲法機關在憲政運作上負有「憲法忠誠」之義務，必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作，既不得僭越其職權，亦不容以意氣之爭癱瘓損害憲政機制的功能。此項「憲法忠誠」的規範要求，雖未見諸憲法明文規定，但不僅為憲政制度之正常運作所必需，亦蘊含於責任政治之政治倫理，其規範性應不容置疑。故本件爭議於補行前述程序後，相關機關仍應本於此項忠誠義務之要求，以憲政體制所設機制，積極地尋求歧見與僵局的解決。

鑑於憲政制度上存有多種模式能夠處理本件爭議，且究應選擇何項機制的問題，應留待政治部門自行判斷決定，故本件解釋文就此並未多言。為明確解釋意旨，多數通過之解釋理由書末段另例示了可能之處理程序與選擇方案。此項解釋方法固有致使大法官「身兼裁判與教練」之疑義，惟考量我國憲法解釋傳統以及憲政運作仍未臻成熟等情節，本席不擬多表質疑。於進一步檢討解釋理由所做例示之實質妥當性後，本席以為尚有二點問題值得

再為澄清或斟酌檢討。首先，解釋理由中所提「若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間…」等語，應係指該等決議具有「確認法定預算之授權仍然存在」的效力，尚非謂行政院即須受立法院之反對決議拘束而無持異見之餘地；解釋理由書就此所為之表述，恐易引致誤解，應有澄清之必要。其次，多數通過之解釋理由似認為立法院若進而制定要求興建特定電廠的「個別性法律」，尚非憲法所不許。惟公法學理上固未禁止「措施性法律」之存在，但對所謂之「個案性法律」(Einzelfallgesetz)仍多所質疑；解釋理由就此是否混同「措施法」與「個案法」之概念，恐有檢討的餘地。尤其，立法者雖得制定措施性法律，但不得因而侵及行政權之核心領域；故在未受理案件並依權力分立原則審查該等立法之具體內容以前，本席以為其合憲性恐不應遽予肯認。因此，立法院固得就興建或停建核電廠事宜制定措施性法律加以規範，但其具體規範內容之合憲性，仍應有受規範審查檢證控制之餘地。

本案自大法官受理審查後即已備受關注，爭議不斷；值此政治對立情緒稍見緩和的時刻，至盼各界能理智而冷靜地傾聽本件解釋所要傳達的訊息。為表明本席參與作成此項解釋的法理確信，爰提出協同意見如上。

協同意見書

大法官 許宗力

如果憲法業將所有的行政權賦予總統，我不敢大膽地主張，立法權並無權力去削弱或變更其行政權限。---我認為如果有任何權力本質上即屬行政權者，那就是任命、監督及指揮執行法律者的權力¹。

James Madison

在權力分立國家，對於公務員之人事高權與實質選任權，乃從政府權之本質與功能所導出，更確切說，乃從政府權作為必須對國會與人民負責之最高行政首長之地位，以及作為行政行為之最高領導機關之功能所導出²。

Werner Bockenforde

本件解釋認通傳會組織法第四條第二、三、四、六項有關通傳會委員選任程序之規定，違反責任政治、權力分立原則與通訊傳播自由，本席敬表同意，惟認理由構成仍有諸多不足，有待補充、澄清之處，爰提出協同意見書如下：

一、系爭通傳會委員選任之規定違反責任政治原則

¹ 1 Annals of Cong. 463 (Gales & Seaton eds., 1789), cited from Calabresi and Prakash, The President's Power To Execute the Laws, 104 Yale L.J. 541 1994-1995 ("If the Constitution has invested all executive power in the President, I venture to assert that the Legislature has no right to diminish or modify his executive authority.....I conceive that if any power whatsoever is in its nature executive, it is the power of appointing, overseeing, and controlling those who execute the laws.")

² Böckenförde, Verfassungsfragen der Richterwahl, Berlin 1974, S.23 („Personalhoheit und materielles Auswahlrecht hinsichtlich der Beamten (werden) aus Wesen und Funktion der Regierungsgewalt im gewaltenteilenden Staat hergeleitet, näherhin aus ihrer Stellung als Parlament und Volk verantwortliche Spitze der Exekutive und ihrer Funktion als oberstes Leitungsorgan der Exekutivetätigkeit.,“)

基於行政一體³及責任政治，作為國家最高行政機關之行政院，除憲法別有規定外，對所有國家行政事務，均有透過科層體制作適法與適當指揮、監督之權，對行政人事，尤其是各部會首長等重要行政人事，則有選任與免職之權，行政院院長主要即藉由對事的指揮監督，與對人的任免這兩大權力之行使⁴，就行政整體表現對立法院負起最終之政治責任⁵。這是憲法所規定行政一體與責任政治之常態，獨立機關的出現，不僅鬆動了最高行政首長對事之指揮監督的強度，也大幅限縮對人之任免權力的行使，而構成對此憲政常態的挑戰，是否以及在如何條件下始能認定合憲，自有獨立機關之建制以來，始終是歐美學界與實務界聚訟焦點。通傳會可說是我國第一個參考外國立法例設置的獨立機關，引發憲政爭議，當不足為奇。

獨立機關的組織形態，是立法者創設出來的，基本上不是憲法之要求，是其究竟有多獨立，主要是經由立法者的型塑，憲法並沒要求獨立機關必須具備何種程度、何種內容的獨立性。當然，獨立性越低，與一般科層體制越近似，就越失去設置獨立機關的意義；反之，獨立性越高，越脫離最高行政首長的掌控，就越有違反行政一體、責任政治與民主原則的疑慮。獨立性低，導致降低設置獨立機關之本意，基本

³ 「行政一體」(Einheit der Verwaltung, unitary executive) 本身具多義性，國家學、行政學與法釋義學都使用這個概念，含意未盡相同 (vgl. Michael Sachs, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, NJW 1987, S.2338ff.)。就我國憲法第五十三條與增修條文第三條第二項之規範關聯而言，「行政一體」指的既不是較高、抽象層次的「國家一體」，也不是最容易引發爭議，客觀上也的確並不存在的所謂「組織一體」，毋寧是「責任一體」(Einheit der Verwaltung als Verantwortlichkeitszusammenhang)，要求位居金字塔頂端之最高行政首長能經由層級指揮監督，為所有施政負責 (Vgl. dazu Martin Oldiges, Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, NVwZ 1987, S. 739)。若否定此意義下的「行政一體」具憲法位階效力，無異於否定民意政治與責任政治。

⁴ 當然，這並不表示行政院只能經由對事的指揮監督權與對人的人事權領導整個行政，機關員額、組織編制與概算等之核定，也是領導統禦之手段。

⁵ 於對事的指揮監督權外，另強調以人事高權構築責任政治之根基者，可參見 Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.II, S.309；Thomas Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Tübingen 1999, S.185f.

上不是憲法問題，可置之不論；獨立性高，高到何程度，將導致違反行政一體與責任政治，則涉及憲法問題，須要正視。

對事的指揮監督與對人的任免乃建構責任政治不可或缺的兩大支柱。為防責任政治因獨立機關的設置而遭淘空，因此無論事的方面，如何鬆動行政首長的指揮監督，人的方面，如何限縮行政首長任免權之行使，均應設有一定底線，碰觸此底線，即構成行政一體與責任政治的當然違反(per se illegal)：

事的方面，為使獨立機關之設置有其意義，一般均不許行政首長作全面性與概括性之事前指揮與適當性監督⁶，若越過此線，賦予獨立機關更多獨立性，例如連適法監督也一律免除，只保留概算與機關員額之核定等權，以間接影響獨立機關之決定，是否已碰觸行政一體與責任政治之底線，有待進一步審酌，惟因與本件無直接關係，本院尚無須就此表示意見⁷；與本案有關，須要本院表示意見者，乃限縮行政院院長人事任免權之底線何在的問題。

人的方面，為維護獨立機關的專業性與獨立性，一般均從規定用人資格、任期保障等項限縮行政首長之人事任免權。本件涉及爭議則是，系爭規定限縮行政院院長對通傳會委員之選任權，使其選任權只剩名義上之提名與任命權，以及在整體選任程序中實質意義極其有限之六分之一通傳會委員候選人之推薦權，簡言之，亦即使行政院院長的選任權「實質上幾近完全遭到剝奪」，是否碰觸底線，以致違反行政一體及責任政治的問題。多數意見指出，行政院既為國家最高

⁶ 但不表示絕不能作適當監督，蓋基於合目的性之考慮，法律也可規定在特定事務之決定上，仍例外保留上級機關之適當監督權。

⁷ 如果讓獨立機關連預算與員額編制都獨立於行政院之外，賦予其相當於獨立審判之法院之地位，其違反責任政治之嫌疑當然更大。

行政機關，「賦予獨立機關獨立性與自主性之同時，仍應保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權限，俾行政院院長得藉由對獨立機關重要人員行使獨立機關職權之付託，就包括獨立機關在內之所有所屬行政機關之整體施政表現負責，以落實行政一體及責任政治。」是只要保留行政院對獨立機關重要人事「一定之決定權限」，即不致碰觸底線，而與行政一體及責任政治有違。何謂「一定之決定權限」，多數意見雖未進一步闡明，但至少可以確定一點，即決定權限必須是存在的，不能夠沒有，否則就不是「一定之決定權限」。因此，人事決定權限如被剝奪殆盡，其碰觸底線，自無疑義。由於系爭規定將行政院院長對通傳會委員之人事決定權「實質上幾近完全剝奪」，業已明顯碰觸底線，是多數意見縱使未詳細闡明「一定之決定權限」，即認定其違反責任政治，自仍可支持。蓋就本件而言，毋庸闡明「一定之決定權限」之意義，即可獲致答案，等未來有相關案件再行具化其內涵即可。

選任權於責任政治之維繫如果是必要的，獨立機關委員的任期保障制度即難免發生違憲疑義。蓋若行政院院長更迭，獨立機關委員因享有任期保障，而毋庸與行政院院長同進退，可能面臨新任行政院院長必須無條件接受前任行政院院長所選任的委員，卻仍須為獨立機關的施政表現負責的窘境。這也是美國有學者質疑任期制度可能侵及總統權的原因。惟本席不認為任期制度當然違憲，只要搭配交錯任期制度之設計，使新行政院院長至少仍保有選任部分委員的機會，再加上免職權的賦予——即使是一定條件限制下的免職權——，使行政院院長仍保有一定程度之人事監督，足以認定行政院與獨立機關之間仍存在著最起碼之實質的人事聯

繫，即非無認定合憲之可能⁸。由於本件爭議焦點僅在於通傳會委員之選任，系爭通傳法因欠缺交錯任期與免職權之規定而涉及的憲法問題，並不在聲請範圍，故本院就此毋庸表示意見。現行公務員懲戒法第四條第二項賦予行政院院長對違法失職官員的停職權，是否亦因發揮一定程度之人事監督作用，而足以彌補欠缺免職權之不足，也同樣可毋庸表示意見。

須進一步說明者，鬆動事的指揮監督，或限縮人的任免，若碰觸底線，如前述，固隨即構成行政一體及責任政治之當然違反。惟即使未至碰觸底線，亦不表示當然為憲法所許，蓋鬆動對事的指揮監督，或限縮對人的任免，既然對行政一體及責任政治有所減損，若無其他搭配之補強設計，以彌補行政一體及責任政治之缺損，仍難為憲法所容。且即使獨立機關可能合憲，其設置當亦僅屬例外，若漫無標準，任由立法者設置獨立機關，行政院終有遭到徹底架空的一天。就此問題，多數意見指出，「唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不至於違憲。」乃對此問題之回應，雖仍使用若干抽象概念，但對疑義之廓清，仍不無助益。通傳會建制為獨立機關，是

⁸ 多數意見則似認為任期制根本不是問題，所以毋須多作說明。多數意見之所以認為新任行政院院長即使因獨立機關委員享有任期保障，而無從重新任命獨立機關委員，亦與責任政治無違，主要理由諒係在於，責任政治要求獨立機關成員應由行政院院長選任，強調的是行政院院長這個職位（Amt），而不是個別具體的職位擔當人（Amtswalter），因此，即使職位擔當人更換，只要獨立機關成員確實是由行政院院長這個職位所選任，就沒有違反責任政治之問題。若依此說，交錯任期就不是憲法要求。

否合憲，自當依此標準判斷。本件聲請人僅就通傳會組織法第四條有關通傳會委員選任之規定是否合憲之問題聲請解釋，就通傳會建制為獨立機關是否合憲，並不爭執，是本院就此問題，尚無須作成判斷。惟多數意見提到，立法者將通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符云云，至少已肯定通傳會設置為獨立機關，符合「追求憲法上公共利益」此一要件。

以上乃根據獨立機關與行政一體及責任政治之關聯立論。是如果能以各種理由將獨立機關與責任政治脫鉤，則系爭規定即使全盤剝奪行政院院長對通傳會委員之選任權，亦非無合憲之可能。例如論者主張獨立機關的正當性基礎來自任務本身，是只要任務本身之特殊性足以證立設置獨立機關之必要性，並進一步符合法律保留，預算經國會審議，再加上程序透明義務，促進公眾與輿論等外部監督，獨立本身就為憲法所許可。獨立既為憲法所許，就不能因行政院作為最高行政機關之最高性發生動搖，行政院不能為獨立機關負責，而指摘獨立機關之建制違反責任政治。倘一方面承認獨立機關之建制，另一方面卻又要求責任政治，則是悖論。且只要獨立本身沒有違憲之虞，獨立機關構成員產生的方式，就只有合不合目的，而沒有合不合憲的問題。亦有論者持相同看法，認為立法者如果有權設置獨立機關，自有權規定其人事選任方式；獨立本身這種重度行為都為憲法所允許了，更何況人事選任這種技術性的輕度行為。既然行政院無須為獨立機關負責，則剝奪其對獨立機關人事之選任權，使獨立機關能更獨立於行政院之控制與影響，就不能以違反責任政治指摘之。

惟這種論調並不足採，蓋只要獨立機關行使的是行政權，

就不可能沒有政治責任問題，憲法增修條文第三條第二項根據責任政治原理所為之設計，很難想像會有例外。如果行政院無須為獨立機關施政負責，就表示獨立機關至少也應跳過行政院，由自己直接對立法院負責。惟倘使國會立法設置獨立機關，並讓獨立機關直接對國會負責，即意謂國會經由立法，將執行法律之權力，置於只向國會自己負責之獨立機關官員，其結果與國會執行法律無異，而職司立法之國會，竟兼掌法律之執行，其侵犯行政權，違反權力分立原則，至為顯然。是既然基於權力分立，通傳會「不能」跳過行政院，由自己直接對立法院負責，則如果還堅持行政院「無須」為通傳會負責，勢將使政治責任無所歸屬，而通傳會淪為責任政治化外之地，自難為憲法所容。

且如果人事組成真的只是合不合目的之技術性輕度問題，貫徹獨立才是要務，即表示為了賦予獨立機關最大程度之獨立性，將被獨立對象之行政院對獨立機關的人事選任權剝奪至零，亦不可能違憲；循此脈絡推論下去，為了賦予獨立機關最大程度之獨立性，將被獨立對象之行政院對獨立機關的各種各類指揮監督權剝奪殆盡，也無違憲問題。此說如果成立，即與賦予獨立機關憲法機關之地位無異。立法者是否有權創設憲法機關，答案為何，應是明顯不過了。此外須指出者，重要的人事任免從來是憲法問題，而不是無關於憲法的枝節性、技術性問題，否則憲法毋庸為憲法機關及部會首長的人事組成自為規範，朝野、行政與立法兩權之間也不會屢次為獨立機關的人事任命權歸屬激烈爭執，並掀起憲法爭訟，如真調會案（本院釋字第五八五號解釋）是，美國有多樁因獨立行政管制委員會委員之任免產生憲法爭訟，最高法院並在 *Buckley v. Valeo* 一案宣告國會任命選舉委員會

五位委員當中的三位委員，侵犯總統人事權而構成違憲⁹，亦為適例。要之，憲法增修條文第三條第二項課予行政院的政治責任沒有例外，任務本身的特殊性充其量只能證成設置獨立機關的必要性，但不能證成獨立機關得脫免於責任政治之要求，進而切斷與被獨立對象之行政院間之所有人事與事務監督的臍帶聯繫。將獨立奉為至高無上圭臬，企圖建構一個人事任免與職權行使都完完全全獨立於被獨立對象之行政院之獨立機關，既不符憲法，也不切實際。

最後，論者有謂，為維護責任政治，行政院與獨立機關之間，無須人事與事務監督的臍帶聯繫同時存在，只要任何其中一項聯繫存在，再搭配程序透明公開等配套措施，即為已足。在本件脈絡，論者當然是指只要有對事的監督存在，縱使切斷由任免建構出來的人事聯繫，亦無違於責任政治。惟責任政治原本是建構在對人與對事這兩條最重要聯繫的基礎上，現因獨立機關之建制，兩條聯繫同時削弱，業已使責任政治面臨嚴酷考驗，則切斷其中一條，只留下一條，留下來的這條微弱聯繫也不因另一條遭切斷而增加強度，弱上加弱，豈不更難以扛起政治責任？兩條聯繫擇一存在的說法，如果可以支持的話，充其量也應該只有在大學或地方自治團體等憲法所保障，並具有社團性質之公法組織有其適用，因其主要是由社員（構成員）所組成，決策階層基本上是由社員依民主原則由下而上所選出，除非有違法事由（例如不具備法定資格），否則國家監督機關只能接受、尊重，至多僅是作形式上之任命。而獨立機關如通傳會者，沒有社員，不

⁹ 例如 *Buckley v. Valeo*, *Humphrey's Executor v. United States*, *Wiener v. United States* 等案，參照林子儀，美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會，收錄於氏著，權力分立與憲政發展，頁131以下

具相同條件，又何能妄言比附，也要求排除與上級機關的人事聯繫，並只接受有限度的對事監督？

二、系爭通傳會委員選任之規定違反權力分立原則

即使不談責任政治，單就權力分立原則立論，系爭規定實質上完全剝奪行政院院長對通傳會委員之選任權，亦已構成違憲。按行政掌法律之執行，執行則賴人事，無人即無行政，是如同多數意見所指出，行政權依法就行政機關具體之人事，無分一般事務官或政治任命之政務人員，擁有選任權要屬當然。要之，人事權屬行政之核心或本質，實乃憲法學基本常識，毋庸再多費筆墨推闡，立法權充其量只能制衡，但不可剝奪，或竟取而代之，否則導致立法權完全凌駕行政權，行政、立法兩權關係明顯失衡，絕無可能仍為權力分立原則所容許。系爭規定將行政院對通傳會委員之選任權剝奪殆盡，多數意見認定違反權力分立，自值得支持。

當行政院的人事選任權遭立法權剝奪，或落入立法權之手，竟還能謂符合權力分立，實難以想像。不過論者仍提出幾點理由為系爭規定未違反權力分立辯護，唯恐造成誤導，有必要作進一步辯駁：

1. 首先，論者不承認人事權屬行政權的核心範圍，並認為如果有人事權核心的話，則充其量只在於常任文官，不包括政務人員。稱人事權不屬行政權核心，無異於表示行政權可以完全沒有人事權，國會即使全面剝奪行政的人事權，或甚至全面接管，除非憲法別有明文規定，否則亦無違憲可言。換言之，是否剝奪，是否接管，純粹只是國會要不要，敢不敢，有沒有能力的問題，完全與憲法無涉。然而，除非主張

國會主權，國會優位，否則此說根據何在，令人不解。在沒詳細論證我國憲法是否真的預設國會主權或國會優位的價值判斷前，就逕行宣稱人事權不屬行政權核心，未免過於輕率。

本席不否認，剝奪最高行政首長之人事權，在內閣制國家是有此可能，並可能不構成違憲。丹麥中央銀行八位董事會成員皆由國會任命，瑞典中央銀行甚至是隸屬國會，而非隸屬政府的機關，七名董事會成員由國會任命，再由這七位董事任命第八位董事擔任董事會主席，就是著例¹⁰。蓋在內閣制國家，國會是唯一民選之憲法機關，因而有濃厚國會主權思維，內閣總理基本上不是人民直選，而是由國會選出，立法相對於行政，傳統上認為擁有較強之民主正當性，同時也因內閣總理與閣員原則上俱由國會議員擔任，行政、立法兩權不僅未截然劃分與對立，甚至一定程度之融合，是一般而言，立法對行政機關的人事有較大影響力，不僅有訂定資格、任期等一般條件之消極監督功能，甚且還承認其擁有積極建構功能（Kreation），所謂積極建構，以德國為例，指國會除了可根據憲法規定選舉聯邦總理與憲法法院法官，對若干不具憲法機關性質之行政機關或公法人之人事，只要其認為重要者，亦可透過立法，規定由國會直接任命，乃至直接推派國會議員擔任其構成員¹¹。是類似本件系爭規定，在內閣制國家確實不無解為合憲之可能。

然我國憲政體制與內閣制國家則迥然有別。根據現行憲法規定，總統係由人民直接選舉，但絕大部分行政事務均歸由其所任命之行政院院長以最高行政機關首長身分掌理，行政

¹⁰ Robert C. Effros, International Monetary Fund Legal Dept, IMF Institute, Current Legal Issues Affecting Central Banks, Vol.3, IMF, 1995, p.228.

¹¹ Vgl. Norbert Achterberg, Parlamentsrecht, Tübingen 1984, S.511 ff.

院雖然必須對立法院負責，但行政院院長之任命並無須立法院同意。這種憲政體制究屬雙首長制¹²（半總統制）或弱勢總統制，學者間有不同看法，本院也不曾對此學理問題表示意見，然由於總統與立法院俱由人民直接選舉，具雙元民主特性，行政院固須對立法院負責，行政院院長仍由總統直接任命，並無須立法院之同意，是行政權之民主正當性並非由立法權所從出，立法權亦不擁有比行政權更強之民主正當性，而獨攬所有國家重要事項，立法委員甚至被嚴格禁止兼任官吏（憲法第七十五條），凡此，在在顯示我國行政、立法兩權乃平等並嚴格區分與對立，就此而言已與內閣制相去甚遠，是無論如何，至少可以確定的是，我國憲法並未建構一個國會至上或國會優位之憲政體制。既然不是國會至上或國會優位的憲政體制，自難援引內閣制國家之例為系爭規定之合憲性辯護。

2. 或謂我國現行憲政體制固然不是內閣制，卻是法國式雙首長制，因此即使總統民選，只要國會多數與總統不屬同一政黨，整個體制就應換軌為內閣制，既然應換軌為內閣制，基於國會優位與國會至上，系爭規定即使完全剝奪行政對通傳會委員的人事權，自亦無違憲可言。姑且不論我國憲法沒有強迫換軌的規定，硬要套法國第五共和憲政體制，來解釋我國憲法，而無視於兩國憲法有關權力分配規定尚有極大不同，憲政文化亦迥然有別，政經社文背景也有甚大差異等客觀現實因素，也未免太一廂情願。且即使總統有任命國會多數黨所支持人選出任行政院院長之憲法義務，然雙元民主的基本體質沒變，國會畢竟不是唯一擁有直接民主正當性

¹² 即使是雙首長制，是否就是法國式的雙首長制，學界也有不同看法。

基礎的憲法機關，因此是否就真的該當於內閣制，國會一下子就變成可以主張國會至上、國會優位，而可以擁有以前沒有的人事權力，可以將行政院對獨立機關之人事權剝奪殆盡，或據為己有，亦非無可懷疑之處。最後一點，本院釋字第五二〇解釋已傳達少數政府並不違憲之訊息，是否任命多數黨擔任行政院院長，政治部門間有很大政治形成空間。職是，乞靈於一個外國的憲政體制，以為系爭規定的憲法爭議解套，尚不具說服力。

3. 論者復認為談權力分立，不能太過形式論，而一律禁止較新穎，也較合目的需要之制衡設計，如果根據功能論觀點，以寬容態度看系爭規定，仍非無合憲之可能。惟此論點實屬對功能論之極大誤解。蓋功能論再怎樣容許權與權間之犬牙交錯，無論如何仍要求一權不能以犧牲其他權為代價，而擴張自己之權力，或破壞之權力之平衡¹³。何況多數意見以系爭規定將行政院人事權實質剝奪殆盡，導致行政、立法兩權關係明顯失衡為由，而認定違反權力分立，反而正是適用功能論之結果。或者論者所理解的功能論是主張從功能最適觀點作權限之分配。然正是基於功能最適，歷來才會認為行政機關人事權應歸行政權所享有，立法權從其組成、決議方式、功能、專業等各方面觀點來看，都不宜也不應擁有行政之具體人事決定權。且就本件而論，將最須要去政治化的通傳會委員之人事，交由政黨依其在立法院所佔席次比例實質決定，使通傳會委員之產生染上濃厚政治色彩，正恰好是功能最不適之典範。對此，後文會有進一步說明。

4. 為了要證明立法非不能決定具體之行政人事，論者另

¹³ 廖元豪，「畫虎不成」加「歪打正著」——從美國經驗評真調會與釋字第五八五號解釋，台灣本土法學，71期，2005，頁45。

援引憲法第六十三條作為立論依據，以為根據憲法第六十三條規定，立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案等等以及「國家其他重要事項」之權，而通傳會委員之選任，屬條文所稱「國家其他重要事項」，則系爭規定剝奪行政院對通傳會委員之選任權，自非無據。論者並進一步以「行政之所在，立法之所在」的壯闊語藻為立法者的重要事項議決權添色。姑且不論論者在此將人事選任定性為「國家其他重要事項」，對照先前將人事權視為輕度行為的論調，已無法自圓其說。就第六十三條之重要事項，須特別指出者，若配合與憲法第五十八條第二項有關行政院院長與各部會首長須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案等等以及其他重要事項，提出於行政院會議議決之規定，一併作體系觀察，實不難得知憲法第六十三條所稱立法院所得議決之重要事項，乃限於行政院因憲法之規定應主動提出供立法院議決之重要事項，而本件通傳會委員之人事選任，憲法既無行政院應先行提交立法院議決之要求，自無援引第六十三條替立法院強渡關山之道理。況在憲法未明文規定下，如允許立法院得援引憲法第六十三條之重要事項，自行經由立法，乃至單純決議決定何種行政人事屬國家其他重要事項，而逕將該人事權剝奪或據為己有，則國家憲政體制勢必嚴重往立法權傾斜，而使行政權淪為立法權之附庸，所謂「五權分治，平等相維」，也盡失意義。

在同一脈絡下，論者進一步援引本院釋字第五二〇號解釋充當系爭規定合憲之佐證。然釋字第五二〇號解釋的原因事實是不執行預算產生的憲法爭議，解釋文明白指出，「因施政方針或重要政策涉及法定預算之停止執行時，則應——尊重立法院對國家重要事項之參與決策權。」換言之，必需是

重要事項涉及法定預算之停止執行，立法院才有參與決策之權。而本件所涉爭議既不是法定預算之停止執行，立法院所作所為也非僅止於參與決策，而是將人事權完全剝奪，根本就超越「參與」之範圍，是援引釋字第五二〇號解釋，並不足為訓。

5. 論者另援引美、法、韓等雙元民主國家之例，謂就獨立機關之人事，美國固只允許國會行使同意權，法、韓卻允許國會分享通傳會委員之任命¹⁴，足見權力分立沒有一定標準，不能作機械性操作，既然雙元民主國家的法國、韓國都允許國會分享部分通傳會委員之任命，則同為雙元民主國家的我國由立法院介入通傳會委員之選任，即使將行政之人事權完全剝奪，亦非自始不許，而必然違反權力分立。惟姑且不論法、韓只是部分委員由國會任命，與我國行政院之人事權完全被剝奪，已有所不同，在此須特別澄清者，法、韓通傳會之所以部分委員由國會任命，乃因有其自身的憲法規定脈絡可循所致，蓋其各自憲法均有由國會與行政權分享憲法法院人事任命權之例¹⁵，是立法者參酌此一精神，就與憲法法院有相類似獨立性需求之通傳會委員之人事任命，也規定可由國會與行政權分享，或還有所本，如果兩國憲法沒有立法、行政分享憲法法院法官任命權之規定，而立法者仍就不具憲法機關性質之通傳會委員規定由國會可以分享任命權，相信不可能不會產生憲法爭議。我國情形則當然與法、

¹⁴ 根據韓國廣播法第 21 條，廣播委員會（Broadcasting Commission）由總統任命之專業或社會各界有代表性人士之九人所組成，其中三人由總統提名，三人由國會議長經與國會各交涉團體之代表議員協議後提名，另三人由國會議長接受國會文化觀光委員會之推薦而提名。法國最高視聽委員會（CSA）同樣由九人組成，總統、參議院議長、國民議會議長各選任三名委員。

¹⁵ 韓國憲法第 101 條規定，憲法裁判所由總統任命之九名裁判官所組成，其中三名由國會選出，三名由大法院院長指定。法國憲法第 56 條規定，憲法委員會設委員九名，總統、參議院議長、國民議會議長各任命三名委員。

韓迥然有別，無論是大法官，或監察、考試委員，完全沒有與其相類，由立法權與行政權分享人事任命權之規定。故效顰法、韓之例，試圖一步步證立國會對獨立機關人事不是當然沒有任命權，乃至國會獨攬或完全剝奪行政對獨立機關之人事權並不違反權力分立，未免過於牽強。

三、系爭通傳會委員選任之規定違反通訊傳播自由意旨與民意政治

至於政黨介入通傳會組成部分，多數意見從憲法所保障之通訊傳播自由出發，認為通傳會所監督之通訊傳播媒體有形成公共意見，以監督政府及政黨之功能，因此通訊傳播自由對通傳會之應超越政治考量，免於政治干擾有更強烈要求，是立法者設計通傳會之組成，即有義務降低政治力之影響，進而建立人民對通傳會得以公正執法之信賴。據此，立法者之建制理應朝愈少政黨干預，愈有利於建立人民對其公正性之信賴之方向設計。然系爭規定卻反其道而行，邀來政黨之積極介入，使政黨依席次比例共同主導通傳會委員之選任，影響人民對通傳會超越政治之公正性信賴，因此與通訊傳播自由之意旨不符。本席認同多數意見之見解，並提出幾點補充，以強化理由之構成：

1. 政黨既以取得國家權力，影響國家權力運作為目的，若有機會推薦合議制機關之成員，為使自己的政治理念得以儘可能影響機關實際運作，原本就已經有推薦與自己意識型態接近者擔任委員之傾向，此乃政黨之本質使然，無可厚非。若進一步加上各政黨依政黨比例推薦之設計，基於政黨競爭，政黨勢必更有可能競相推薦與自己意識型態更加親

近，或對自己意識型態有更堅定信仰者出任。不寧惟是，系爭規定還加上一道依政黨比例推薦組成之審查委員會審查之程序，該審查委員會委員因同樣由政黨依政黨比例推薦出任，根據相同理由，依據社會一般通念，實令人難以客觀期待其會超越政黨利益而為通傳會委員之選任¹⁶。是經此高度政黨介入並高度政黨利益考量之選任程序，而最後能脫穎出線之通傳會委員，難免被分別烙上不同之政黨印記，即使具高度專業能力，即使確實超出政黨利益之考量，依法獨立行使職權，碰到高度政治敏感爭議案件，亦不易令人民相信其執行職務沒有政黨意識之影響，而政治標籤化之作用既難揮別，所作成決定之信服度必然降低，此與通傳會之所以獨立乃是為了行使職權能獲得人民更多信賴之目的，明顯係背道而馳。系爭規定既然無助，甚且反而有害於達成降低政治力對通傳會影響，並建立人民對通傳會得以公正執法之信賴之目的，自與憲法所保障通訊傳播自由要求通傳會應「去政治化」之意旨有所未符。

當然，本席不否認，即使回歸由行政院根據憲法所賦予之職權，行使對通傳會委員之人事決定權，由於依常理，行政院通常會任命與執政黨政治理念相近人士擔任通傳會委員，因此論者質疑通傳會同樣無法免除政黨之影響，確非無據。然這項質疑並不足為系爭規定之違憲性解套。蓋國內外立法例不乏降低執政黨影響力之因應與制衡之道，例如同一

¹⁶ 觀察國家通訊傳播委員會提名委員審查會於94年12月11日所發布的新聞稿之國家通訊傳播委員會候選人選票第一至三輪結果統計

（<http://www.dgt.gov.tw/chinese/ncc/news/ncc-news-941212.shtml>）可發現，無論是國民黨及親民黨或民進黨及台聯黨所推薦的審查委員，皆有圈選與自己意識型態相近政黨所推薦候選人的明顯傾向（只是程度有所不同而已），對他營政黨推薦的候選人多吝於給予贊助（國民黨及親民黨大多只投1名他方陣營候選人，至多3名，民進黨及台聯黨較為慷慨，給了他方3名到5名不等），對己方政黨推薦的委員則極少有遺珠之舉，顯然政黨顏色居重要影響地位。

黨籍人數上限，乃至國會以普通多數或特別多數行使同意權等是，而該等制衡之道也都符合本件多數意見所提出「愈少政黨干預，愈有利於建立人民對其公正性之信賴之方向設計」之要求。然系爭規定卻寧選擇政黨赤裸裸依席次比例直接介入之途徑，如前述，依席次比例就會有政黨「競爭」，政黨「競爭」之結果，人事選任的政治性與政黨色彩自然倍速增濃，這已經不是論者所稱「以毒攻毒」，而是以一帖更強烈、更足以致命之劇毒來攻原本可以治癒或緩和的病灶了。因此以攻擊行政院任命之可能缺失，試圖為政黨依席次比例之直接介入辯護，自難有說服力。

要之，在降低通傳會之政治性的各種方案中，爭規定不僅無滅火之功，反倒是在火上添油，乃明顯不過之事實，輿論以「藍八綠五」，「綠色家庭，生出藍色小孩」等語描述通傳會¹⁷，令人痛心，卻不令人意外。是即使以較不嚴格的審查標準審查，系爭規定亦難謂合於通訊傳播自由的去政治化要求。本席非常同意，涉及政治勢力之對抗，司法者應謙遜自制，只有在有可能對未來造成危險，須要對未來指出危險時才行介入。姑且不論本件不單單涉及政治力之對抗，還涉及基本權（通訊傳播自由）之保障，在此須特別指出者，本件多數意見之所以對政黨依席次比例主導通傳會人事之系爭定宣告違憲，其實就是在指出危險，並消弭危險。今日不先阻絕危險，基於滑坡效應，未來所有須要去政治化，須要人民對其超越政治之公正性信賴的國家機關，無論是大法官、

¹⁷ 「NCC 首屆委員出爐 藍八綠五」2005-12-12 中國時報 A4 版；「獲提名 8：5 席 藍拿下 NCC 主導權」2005-12-12 自由時報 A4 版；「NCC 委員選出泛藍 8 席綠營 5 席」2005-12-12 中央日報 04 版；「NCC13 委員，泛藍 8 席握主導權」2005-12-12 經濟日報 A2 版；「NCC13 委員出爐，泛藍 8 人全上榜」2005-12-12 聯合報 A3 版；「NCC 委員選出，藍綠比 8：5」2005-12-12 民生報 A1 版；「綠家庭生藍小孩 注定不合」2006-7-11 經濟日報新聞分析，A10 版。

監察院、考試院，或是陸續即將建構成立的其他獨立機關，都有可能由政黨依席次比例決定其人事，然後國人會陸續看到綠色、藍色、橘色、棕色大法官、監委、考委等等。既然已預見到危險，實不容司法者坐視。

最後再補充一點。在沒有一絕對優勢政黨存在之情形，由各政黨依席次比例共同主導通傳會委員之選任，就已經不符合通訊傳播自由要求通傳會應「去政治化」之意旨，若未來那一天有某政黨擁有超過七、八成席次之絕對優勢，則政黨之依席次比例介入，就極有可能造成通傳會完完全全由單一政黨控制之後果，只要有此可能性存在，系爭規定就很難脫免悖離「去政治化」之要求之指摘。

2. 系爭規定除與通訊傳播自由意旨不符外，由於通傳會組織法第一條已明定政黨應退出媒體，卻又在監理媒體之通傳會的組成，邀來政黨積極介入，可謂無正當理由而造成法體系之破裂，就此而言，亦與憲法要求之體系正義明顯有違。

3. 最後，根據系爭通傳法第四條規定，各政黨（團）依其在立法院所佔席次比例推薦十一名學者、專家組成之審查委員會審查通過同意之名單，有拘束行政院之效力，換言之，行政院有義務依該名單提名，送請立法院同意。本席質疑者，該審查委員會之委員既非由人民選出，亦非由公權力機關選任，而是完完全全由政黨推薦所組成，這種民間團體之決定竟可以拘束行政院之提名權，無異於欠缺民主正當性而行使公權力，其與民意政治有違，亦至為明顯。

四、立法院、政黨與其他人民團體在通傳會委員選任之參與

解釋理由書（四）提到，立法院如欲進一步降低行政院對

通傳會組成之政治影響，以提昇人民對通傳會公正執法之信賴，而規定由立法院或多元人民團體參與行政院對通傳會委員之人事決定，只要確有助於降低、摒除政治力之影響，以提昇通傳會之獨立性，進而建立人民對其能超然於政黨利益之考量與影響，公正執法之信賴，亦為通訊傳播自由所許。究竟立法院與多元人民團體可如何「參與」獨立機關人事之組成，並不甚清楚，本席認為有進一步補充說明必要：

誠如多數意見所指出，立法院或其他多元人民團體如何參與行政院對通傳會委員之人事決定，只要不侵犯行政權之核心領域，或對行政院權力之行使造成實質妨礙，立法者有自由形成空間。先談立法院參與之模式。依本席之見，有多種參與模式可供立法院選擇：低度的參與，例如立法要求行政院任命具體之通傳會委員之前，應先徵詢立法院意見，立法院不贊同之人選，行政院如堅持任命，應說明理由，藉此加重行政院的政治責任。比較高度的參與，則是由立法院行使同意權，至於要以二分之一之普通多數決，抑或三分之二之特別多數決行使同意權，本席認為立法院也可自由斟酌。公共電視法第十三條所規定的公視基金會模式也是可能的選項，例如由行政院院長提名通傳會委員候選人，立法院推舉社會公正人士組成審查委員會，以普通或特別多數行使同意權是。想像上當然還有其他參與模式，只要確有助於降低、摒除政治力之影響，以提昇通傳會之獨立性，進而建立人民對其能超然於政黨利益之考量與影響，公正執法之信賴即可。但不包括立法院分享若干席通傳會委員之任命權之法、韓模式。蓋參與之目的僅在於制衡行政院之任命權，而不是從行政院手上割掉幾席任命權，而據為己有。如規定立法院得分享若干席次之任命權，即使僅止於一席，仍與立法院行

使行政權無異，而牴觸權力分立原則。

雖然本件解釋只提到立法院得「參與」獨立機關之人事組成，至於是否允許立法院行使同意權，則保持沈默。然本席個人則支持立法院得以行使同意權之方式，參與行政院對通傳會委員之人事決定。因通訊傳播自由對通傳會之應超越政治考量與干擾有更強烈之要求，而立法院行使同意權，應有助於降低行政院對通傳會組成之政治影響，並提昇人民對其公正性之信賴¹⁸。況承認立法院擁有同意權，只要不剝奪行政院之提名權，就不至於造成行政、立法兩權關係明顯失衡之狀況。然本席之所以支持立法院對通傳會委員得行使同意權，乃因有憲法所規定通訊傳播自由之依據。而其他獨立機關之組成，立法院是否也有行使同意權之餘地，則須依個案認定，就此問題，因不在聲請解釋範圍，本院因而無須，也不宜表示意見。

至於包括政黨在內之其他人民團體之參與，則例如基於為國舉材，向行政院推薦符合法定資格之通傳會委員候選人是。既然是推薦，應是對行政院沒有拘束力，並且也不可能具有法拘束力，否則與不具民主正當性之人民團體行使公權力無異。與前揭公視基金會模式雷同的參與模式，則例如立法院以決議接受各政黨（團）依所佔席次比例推薦之社會公正人士名單，組成審查委員會，就行政院提出的候選人名單，以普通或特別多數行使同意權是。如同解釋理由書（五）一開頭所述，政黨依席次比例推薦候選人，或依席次比例推

¹⁸ 在當前朝野互不信任的氛圍下，由行政院行使對通傳會委員之人事決定權，即使有同黨籍人數上限之規定，相信仍無法為在野黨所信任。本席充分理解在野黨的顧慮，因此，若能由立法院行使同意權，相信獲得同意者應該都是朝野所能接受的人士，如果進一步以特別多數決行使同意權，能獲得同意者，更必定是獲得朝野雙方都高度認同之公正人士，則通傳會之公正性自更能獲得朝野與全民之信賴。

薦學者專家組成審查委員會審查候選人，只要對行政院之人事決定權未予實質剝奪，即無違憲之虞。當然，想像上應該還是有更多其他參與模式。

五、結論

行政院基於國家最高行政機關，並須對行政總體施政表現向立法院負責之地位，若未能擁有對公務員之人事高權，即難以對立法院負責。又行政掌法律之執行，執行則賴人事，若未能擁有對公務員之人事高權，國家行政亦難以發揮功能。人事權可以被制衡，但不能被剝奪，應該是淺顯不過之道理。系爭規定將行政院對通傳會委員之人事選任權剝奪殆盡，抽掉責任政治人與事兩大支柱之一，並使行政、立法兩權關係明顯失衡，即使採寬鬆審查標準，亦難謂合乎憲法所規定之責任政治與權力分立原則。

通訊傳播自由對監理媒體之通傳會的去政治化，有高度、強烈要求，而人民對通傳會能超越政治之公正性之信賴，也是通傳會賴以生存的最重要養分。是通傳會之建制，應朝越少政黨干預，越有利於建立人民對其公正性信賴之方向設計，才符合通訊傳播自由之意旨。系爭規定讓政黨依席次比例共同主導通傳會委員人事之組成，不僅未能降低通傳會之政治性，反而使其烙上濃厚政黨色彩，影響人民對其超越政治之公正性之信賴。即使以較不嚴格的審查標準審查，亦難謂合於通訊傳播自由的去政治化要求。

處於民主轉型陣痛未解，政黨復激烈對抗，社會也隱然跟著撕裂的現階段台灣社會，司法者處境尤其艱困。面臨高度政治敏感性案件，相對於行政、立法兩權與其他政治勢力，

恆屬弱勢一方的司法，確有必要謹慎、自制，保持低度介入，留給政治部門較大政治形成空間。但當行政、立法兩權關係明顯失衡，政黨介入亦明顯牴觸去政治化要求如本件情形者，司法者若還瞻前顧後，畏懼政治報復，而選擇明哲保身，不能挺身捍衛憲政秩序，就未免有虧職守了。

司法院大法官第 1482 次會議不受理決議第四案摘要

說明：本摘要係由大法官書記處依決議整理摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成大法官決議的一部分。

聲請案號：會台字第13398號

聲請人：監察院

不受理決議日期：107 年 10 月 5 日

事實背景

1. 立法院於民國（下同）105 年 7 月 25 日三讀通過政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例（下稱不當黨產條例），經總統以 105 年 8 月 10 日華總一義字第 10500091191 號令公布施行。
2. 聲請人於 105 年 10 月 6 日接獲民眾陳訴，稱不當黨產條例有違憲疑義，且行政院有怠於移請覆議及聲請釋憲等情。聲請人遂於同年 12 月 16 日立案調查後，以行使調查權，認不當黨產條例有違憲疑義，於 106 年 3 月 22 日函詢行政院，並於同年 4 月 24 日依大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 1 款規定，向本院聲請解釋憲法。聲請意旨關於本案應予受理之程序部分略謂：聲請人主張其係行使調查權所生之「法令違憲審查權」，適用不當黨產條例，認該條例有違憲之虞，向本院聲請解釋，符合大審法之聲請要件；另主張五五憲草曾賦予聲請人有法律違憲解釋之專屬聲請權。又本院就聲請人歷年聲請，多予受理，已為慣例。
3. 嗣行政院以 106 年 4 月 5 日院臺規字第 1060085556 號函（下稱系爭函）回復聲請人，聲請人認系爭函關於適用不當黨產條例所表示之見解，與聲請人之見解有異，乃於 106 年 4 月 19 日依大審法第 7 條第 1 項第 1 款規定，向本院聲請統一解釋。
4. 本院於 107 年 7 月 10 日就聲請解釋憲法部分受理與否召開公開說明會，邀請聲請人、行政院代表及學者專家到會說明。

理由

1. 按中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或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，司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 1 款定有明文。又中央或地方機關，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。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限，大審法第 7 條第 1 項第 1 款亦定有明文。

2. 憲法並未賦予聲請人有法律違憲審查權或專屬聲請權

依我國憲政體制，宣告法律違憲並一般性失效之法律違憲審查權，係專屬本院行使。至各機關或人民之聲請本院解釋，現行憲法及增修條文對此並無明文規定，而應依大審法相關規定逐案認定之，並非如聲請人所稱，其本於調查權即當然有所謂法令違憲審查權，並即可據以聲請解釋法律違憲。聲請人雖主張制憲前五五憲草原規定擬將法律違憲聲請權專屬監察院行使。惟查上述五五憲草規定已於制憲過程中刪除，國民政府於 35 年提出交制憲國民大會審議之中華民國憲法草案修正案亦無此規定，顯見制憲者無意賦予聲請人有法律違憲解釋之專屬聲請權。

3. 本院對監察院歷年聲請並無均予受理之憲政慣例，受理與否仍應依大審法判斷

查聲請人向本院提出之聲請，並無均予受理之憲政慣例。以本件所聲請之法律違憲解釋而言，係監察院直接挑戰立法院所制定法律本身之合憲性。此類聲請案除涉及五權分立憲政體制之平衡，亦與立法院本身之民主正當性變遷有所關連。本院對於聲請人之歷年聲請案，可以 81 年 12 月立法院全面改選為時點，而分別觀之。

(1)81 年立法院全面改選前，本院曾從寬受理監察院之聲請，有其特殊歷史背景

在 81 年 12 月立法院全面改選前，本院確曾多次受理監察院聲請憲法解釋或統一解釋，並作成多號解釋。其中多數屬於統一解釋之聲請，或屬單純憲法疑義解釋之聲請。監察院直接針對法律是否違憲所提之聲請案，經本

院受理並作成解釋者，則有本院釋字第 105 號、第 166 號及第 331 號解釋。

查上開三號解釋均係在 81 年 12 月立法院全面改選之前聲請並受理（其中釋字第 331 號解釋於立法院全面改選後之 82 年 12 月 30 日公布），斯時立法院功能尚未成熟，是否立法及如何修法在實務上多由行政院主導或推動。監察院基於其對於行政院之監察權，擴及於當時在行政院推動立法下所產生之法律違憲爭議，因而聲請解釋，又當時憲政體制猶在發展中，向本院提出之聲請案件總數及本院所為解釋總數均不多，且以機關聲請為主（行政院最多，監察院其次）；人民聲請案件則因制度限制、權利意識尚未成熟等種種因素，相對較少。本院之從寬受理當時監察院提出之多件聲請，是有其特殊歷史背景。惟對於本院從寬受理監察院之聲請，當時已有大法官持不同立場。

本院釋字第 331 號解釋在表面上看似監察院直接以法律違憲為聲請對象，但實質上仍是以行政機關之急於行使修法提案權為監察權之行使對象。

（2）81 年立法院全面改選後，憲政運作漸入常軌，本院已逐案依法審查是否受理

在 81 年 12 月立法院全面改選，第二屆立法委員於 82 年 2 月就職後，立法院逐漸發揮國會功能，且各項權利救濟及權限爭議解決機制（包括釋憲機制）也漸次完備，憲政運作漸入常軌，本院對於監察院之聲請解釋，亦已本於憲政體制，依照大審法所定要件，逐案決定是否受理監察院之聲請，而非繼續放寬要件之審查，並一律受理。

監察院於此期間內曾提出 8 件統一解釋聲請案，除有 3 件不受理外，其中 5 件經本院受理並作成釋字第 489 號、第 513 號、第 566 號、第 621 號及第 743 號解釋。在釋字第 489 號解釋，監察院於行使調查權後，是得以進而對主管機關（財政部）行使彈劾、糾舉等監察權；在其他四號解釋，監察院則均已分別提出糾正案。此與聲請人在本件聲請案僅發動調查權，且無從行使監察權，明顯有別。

又監察院於立法院全面改選後，除本件外，另曾提出 5 件聲請憲法解釋案。除 2 件尚未決定外，就其餘 3 件，本院受理並作成解釋者，有本院釋字第 530 號及第 589 號解釋；認不符合聲請要件而不受理者，有 99 年 7 月 30 日本院大法官第 1363 次會議對會台字第 9894 號監察院聲請案所為之不受理決議。

釋字第 530 號解釋，係以命令為聲請標的，並有針對具最高司法行政機關地位之司法院進而行使監察權之可能。

釋字第 589 號解釋，監察院辦理第 3 屆監察委員之退職事件時，認該屆監察委員之退職及撫卹應適用之政務人員退職撫卹條例相關規定有違憲疑義，因而聲請本院解釋。按監察院於該案係行使與其組織、人事、預算等相關之職權，且上述法律也確屬監察院辦理監察委員退職撫卹時所適用之法律，本院而予受理。然聲請人於本案既無從對立法委員行使彈劾、糾舉等監察權，其所聲請解釋之不當黨產條例亦非聲請人所適用之法律，兩者情形顯然有別，故本院釋字第 589 號解釋自亦難引為受理本件聲請之參考或依據。

本院對會台字第 9894 號監察院聲請案之不受理決議，本院審查後，認「監察院所調查及彈劾之對象固為檢察總長，惟於本件中行使調查權及彈劾權時，並未適用上開法院組織法之規定。是其聲請核與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款規定不合，依同條第 3 項規定，應不受理。」與本件情形類似，可資參照。

4. 有關聲請解釋不當黨產條例違憲部分，不符大審法第 5 條第 1 項第 1 款之聲請要件，應不受理

(1) 現行大審法設有不同聲請類型之要件規定，此等規定，除涉及聲請人民請求司法救濟之權利或聲請機關之相關權力外，亦與釋憲權之定位與範圍有關，原則上應一體適用於所有聲請人民或機關，本院不宜對於不同人民或機關給予從寬或從嚴之例外，因而逾越法律對於聲請要件所劃定之權力界限。

(2) 本院是否應受理本件聲請，除應依大審法第 5 條第 1 項

第 1 款後段規定，審查聲請人究係行使何種職權及如何適用法律外，另應考量如從寬受理本件聲請，則對於我國憲政體制下，監察權與立法權間之權力分立與平衡，究會產生如何之影響。

(3) 本件聲請不符合「行使職權」之要件

依憲法增修條文第 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。憲法第 95 條及第 96 條規定之調查權則為監察院行使其憲法職權所必要之輔助性、手段性權力，調查權之發動及行使，應以監察院得依憲法行使其彈劾、糾舉或審計等目的性權力為前提。如與監察院上述憲法職權無關或逾越其範圍者，應無從發動調查權。監察院為行使其上述憲法職權而發動調查權，如認其行使調查權所依據之法律（如監察法）有牴觸憲法之疑義，從而聲請解釋該法律違憲，固仍可符合行使職權之要件。惟如立法院或地方議會之立法、行政院是否對法律案等提出覆議、總統之彈劾或罷免等，而僅係單純為調查而調查，則明顯逾越監察院之憲法職權範圍。

查聲請人在本件聲請僅以調查權為其所行使之職權，而未陳明其行使調查權之目的性權力為何，已不符大審法要件。依本院釋字第 14 號解釋意旨，聲請人既無從對立法委員行使彈劾或糾舉權，則本案至多亦僅能行使調查權，而無從進而行使任何目的性權力。至於行政院之未對不當黨產條例提出覆議或聲請釋憲，並非聲請人所得監察之事項，從而亦無從對之行使調查權。

本院若未依大審法規定審查聲請人是否符合行使職權之要件，而從寬受理本件聲請，反將破壞現行憲政體制及大審法相關要件規定。特別是在類似本件聲請之「人民陳情—立案調查—聲請釋憲」之模式下，本院如無視本件聲請之不符聲請要件而逕予受理，則將會使監察院因此取得其自稱之「行使調查權所生法令違憲審查權」，從而得以對立法院之立法，全面行使一般性之抽象審查權。如此結果將不僅逾越憲法所定監察權之範圍，更反會造成監察權與立法權間之權力不平衡，甚至破壞五權分立憲政體制。又依大審法規定，人民憲法上所保障之權利

受不法侵害時，應依法定程序提起訴訟，並用盡審級救濟後，始得據確定終局裁判向本院聲請解釋憲法。本院如從寬受理本件聲請，無異間接容許人民得藉上述模式，迴避有關確定終局裁判、用盡審級救濟等程序要求，而提前聲請釋憲，此可能使大審法所定人民聲請要件形同虛設。

(4) 本件聲請不符合「適用法律」之要件

查聲請人係主張行使調查權所生「法令違憲審查權」，足見其所聲請解釋之不當黨產條例，並非聲請人行使調查權時所需適用之法律，而為其調查之標的。

(5) 重大事件之受理，仍應符合聲請要件，斷無僅因聲請案具憲法價值或屬重大政治或社會事件，即予受理，而無視其不符聲請要件之程序瑕疵。

5. 有關聲請統一解釋部分，應不受理

聲請人於本案僅主張行使調查權，並未進而對行政院行使彈劾、糾舉或糾正等監察權；又行政院應監察院函詢所為函復中，就其是否將不當黨產條例移請覆議及聲請釋憲所表示之見解，尚非行政院就其職權上「適用」不當黨產條例所表示者，自難謂監察院就其「職權上」「適用法律」所持見解，與行政院適用同一法律時已表示之見解有所歧異。是此部分聲請，核與大審法第7條第1項第1款前段所定要件不符，依同條第3項規定，亦應不受理。

黃大法官虹霞提出協同意見書。

湯大法官德宗提出不同意見書，黃大法官璽君、林大法官俊益、張大法官瓊文、吳大法官陳銀加入「壹」之部分。

釋字第342號解釋

附件4

◀第342筆/共813筆▶ 回列表

解釋字號

釋字第342號

解釋公布院令

中華民國 83年04月08日

解釋爭點

立法院就國安會議等三法之審議程序得為釋憲機關審查？

解釋文

立法院審議法律案，須在不牴觸憲法之範圍內，依其自行訂定之議事規範為之。法律案經立法院移送總統公布者，曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象。是以總統依憲法第七十二條規定，因立法院移送而公布之法律，縱有與其議事規範不符之情形，然在形式上既已存在，仍應依中央法規標準法第十三條之規定，發生效力。法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。關於依憲法增修條文第九條授權設置之國家安全會議、國家安全局及行政院人事行政局之組織法律，立法院於中華民國八十二年十二月三十日移送總統公布施行，其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，但尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定。除此之外，其曾否經議決通過，因尚有爭議，非經調查，無從確認。依前開意旨，仍應由立法院自行認定，並於相當期間內議決補救之。若議決之結果與已公布之法律有異時，仍應更依憲法第七十二條之規定，移送總統公布施行。

理由書

依民主憲政國家之通例，國家之立法權屬於國會，國會行使立法權之程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，議事規範如何踐行係國會內部事項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重，學理上稱之為國會自律或國會自治。又各國國會之議事規範，除成文規則外，尚包括各種不成文例規，於

適用之際，且得依其決議予以變通，而由作此主張之議員或其所屬政黨自行負擔政治上之責任。故國會議事規範之適用，與一般機關應依法規嚴格執行，並受監督及審查之情形，有所不同。

立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權，憲法第六十二條定有明文。立法院行使職權之程序，憲法雖未詳加規定，惟其審議法律案，須依議事規範為之，而議事規範係由立法院組織法、議事規則及議事慣例等構成，與一般民主憲政國家國會所享有之自律權，並無二致。立法院於審議法律案過程中，曾否踐行其議事規範所定程序乃其內部事項，除牴觸憲法者外，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象，此在各國實務上不乏可供參考之先例。美國聯邦最高法院一八九〇年裁判認為：法案經國會兩院議長署名送請總統批准並交付國務卿者，即應認該法案已經國會通過，無須審酌國會兩院之議事錄及有關文件。此係基於權力分立，各部門平等，互相尊重之意旨，司法機關就此等事項之審查權應受限制（見Field v. Clark, 143 U. S. 649）。日本最高裁判所一九六二年裁判認為：警察法修正案既經參眾兩院議決，並循法定程序公布，法院唯有尊重兩院之自主性，不應就上訴論旨所指有關制定該法議事程序之事實加以審理，進而判斷其有效或無效（日本最高裁判所大法庭一九六二年三月七日判決）。德國聯邦憲法法院一九七七年裁判亦認為：議會之議事規範除牴觸憲法者外，有關議事進行及紀律等事項，均屬議會自律之範圍。法律在審議過程中曾經不同黨派之議員參與協商，提付表決時又無基本爭議，則於表決時，不論出席人數如何，若未有至少五人以上議員之質疑，而經確認其無決議能力，即於決議之效力不生影響(BVerfGE 44, 308ff.)。此等判例所含國會議事實務之細節，雖因各國制度有異，難期一致，然其尊重議會自律之理念，則並無不同。是以總統依憲法第七十二條規定，因立法院移送而公布之法律，縱有與其議事程序不符之情形，然在形式上既已存在，依中央法規標準法第十三條之規定，仍生效力。

法律因牴觸憲法而無效，固不以其內容牴觸憲法者為限，即其立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法之重大瑕疵者（如未經憲法第六十三條之議決程序），則釋憲機關仍得宣告其為無效。然如其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，尚有爭議，並有待於調查者，則事實尚未明顯。依司法院大法官審理案件法第十三條第二項規定，大法官解釋憲法得準用憲法法庭之規定行言詞辯論，乃指法律問題之辯論，與宣告政黨違憲事件得調查證據之言詞辯論，有所不

同，即非釋憲機關所能審究，且若為調查事實而傳喚立場不同之立法委員出庭陳述，無異將政治議題之爭議，移轉於司法機關，亦與憲法第七十三條之意旨有違，應依議會自律原則，仍由立法院自行認定之。關於依憲法增修條文第九條授權設置之國家安全會議、國家安全局及行政院人事行政局三機關，其組織應以法律定之。行政院提出各該機關組織之法律草案後，立法院於同條第三項所定期限屆滿前審議，並經總統於中華民國八十二年十二月三十日依立法院同日（八二）院台議字第四〇一八、四〇一九及四〇二〇號咨文公布施行。其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，但非議事日程上之討論事項，尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定，亦即並非足以影響各該法律成立之重大瑕疵。至除此之外，其瑕疵是否已達重大程度，則尚有爭議，立法院當時議事情形混亂，導致議事錄迄未確定，各該法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言。依前開說明，應由立法院於相當期間內議決補救之。若議決之結果與已公布之法律有異時，應更依憲法第七十二條之規定，移送總統公布施行。其生效日期，則得依中央法規標準法第十二條及第十三條之規定決定之。

大法官會議主席 院長 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂
張承韜 張特生

意見書、抄本等文件

協同意見書：

大法官 馬漢寶

本件解釋，其理由書節錄外國判例文字作為理由書之內容，本席認為此一方式欠妥，爰提協同意見書，說明其理由如次：

中華民國司法院大法官解釋憲法及統一解釋法律與命令，除依法應參考制憲、修憲及立法資料外，自得於審查過程中參考內外國之判例、學說、習慣等其他相關資料。惟解釋文及解釋理由書之文字，係大法官基於中華民國憲法及法律規定，本個人之知識、智慧與經驗，獨立而合議所作成，有其本身之權威與尊嚴，而不宜仰仗外來之助力，包括外國之資料在內。外國資料之引據，主要在於案件審查過程中，用以支持及加強對於解釋文及解釋理由書提出之見解，使其更具說服之力。本件解釋

理由書，分別節錄與美國聯邦最高法院一項，判決日本最高裁判所一項判決及德國聯邦憲法法院一項裁判有關之文字，作為理由書之內容。該三案之事實與爭議與本件解釋案之事實與爭議，均頗有出入，而並非無可質疑之處，致節錄各案有關文字，煞費心機，徒增大法官對此段文字所負之責任。

依本席之見，上述外國判例，即使認為「其尊重議會自律之理念，則並無不同」，而具有參考價值，亦宜以下列二種方式處理：

（一）首先宜用加（註）方式，即在理由書「此在各國實務上亦不乏可供參考之先例」下加（註）字，然後將節錄上述三國判例之文字記入於理由書後所加之（註）內。加（註）為學術性文字通用之方式，其可取之處，在於（註）內文字較具舉例與參考之意，即所舉之例僅供參考，並非必限於此是。司法院大法官之解釋如未曾用過加（註）方式，則既然法無明文禁止，何妨開此一例，亦可略增大法官解釋之學術性。

（二）其次可採括弧方式，即在「此在各國實務上亦不乏可供參考之先例」下加括弧（如.....），然後記入節錄三項外國判例之文字。如此亦可達到提供參考之目的，並得減輕對節錄文字所負之責任。

本席提出上述意見，主要在呼籲今後如必須引用外國資料，其宜採之方式，不再將外國資料直接用於解釋文或解釋理由書內，而係於解釋理由書後採加（註）方式。不得已時，再用正文內加括弧之方式。如此，一則可利用堪供參考之外國資料，以加強大法官解釋之依據，一則亦可顧及並維護中華民國大法官解釋本身之權威與尊嚴。

不同意見書：

大法官 楊建華

中華民國憲法增修條文第九條第一項、第二項規定「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局」，「行政院得設人事行政局」。因上述三機關原係依動員戡亂時期臨時條款所設置，動員戡亂時期終止後，其機關組織法規失所依據，故上述增修條文第三項又規定「前二項機關之組織，均以法律定之，在未完成立法程序前，

其原有組織法規得繼續適用至中華民國八十二年十二月三十一日止」。因之，如總統基於上述憲法增修條文之授權，決定設置國家安全會議及國家安全局，行政院亦基於上述憲法授權，設人事行政局，立法院即應於上述期限內完成三機關組織之立法，究應為如何內容之立法，固有其實質上審查權，但憲法增修條文規定應依法律訂定之事項，立法院自有如期審議之憲法上義務。新組織法如不於期限內完成立法程序，則該三機關之組織，即有法律真空狀態，立法院院會主席未遵守議事程序行事，固有其不得已之苦衷。多數大法官認為總統據立法院移送而公布之法律，縱有與議事規範不符情形，然在形式上既已存在，仍發生效力，其安定憲政秩序之至意，亦值欽佩。惟本席研究程序法，基於「程序正義」原則，仍有左列疑慮，未敢遽予同意，茲述明意見如左：

一、中華民國憲法第七十八條規定，司法院解釋憲法並有統一解釋法律及命令之權。司法院大法官審理案件法第四條第一項第一款及同法第五條第一款規定，適用憲法發生疑義，即得聲請解釋。憲法所稱之「法律」，依憲法第一百七十條規定，須經立法院「通過」，總統公布。而立法院「通過」法律案，依憲法第六十三條規定，則須經「議決」程序，必須經「議決」程序後「通過」之法律，始得「移送」總統，總統始應依憲法第七十二條規定於十日內公布之，亦即必須經「議決」、「通過」、「移送」、「公布」之程序，始應生憲法上「法律」之效力。是否為上述「憲法」上之「法律」，自為憲法疑義，司法院大法官應屬有權解釋。

二、司法院大法官對是否為憲法上之法律，既應有權解釋，照前述憲法規定，在立法院必須先「議」後「決」，程序上方有「通過」之可言，若「議而未決」或「決而未議」或「未議未決」，即難認為已具備「法律」之基本成立要件。欠缺法律之基本成立要件者，應非憲法上之「法律」。

三、多數大法官既認為「法律因牴觸憲法而無效，並不以其內容牴觸憲法者為限」，「法律案之立法程序有不待調查事實，即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者（如未經憲法第六十三條之議決程序），則釋憲機關仍得宣告其無效。」則在「議而未決」、「決而未議」、「未議未決」之情形，依本席意見，應認係違反法院成立基本規定之明顯重大瑕疵，與憲法第六十三條「議決」後始能「通過」之規定不符。

四、多數大法官又認為「其瑕疵是否已達足以影響法律成立之違憲程度，如尚有爭議，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對此事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解釋。」其意似係指本件三法案是否有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵，尚有爭議，有待調查，故作本件內容之解釋。

五、惟公眾週知而於社會上已顯著之事實，行使司法權者，即應據以認定該顯著之事實，不容再加爭議，亦無須再作證據調查，此為程序法上之原則（例如立法院長為劉松藩先生，若有人爭議實為連戰先生，豈非世外之人）。立法院於八十二年十二月三十日中午之全院委員會議，完全未朗讀三法案之內容，更未經任何討論，無「議」之可言，混亂中亦不知表決結果，即逕由主席宣示「通過」，此種狀況，當晚臺北各電視台均作現場報導，國人有目共睹，翌日臺北各大報紙均將此「未議未決」之情形，大幅刊登，此雖為媒體報導，但立法院本身出版之公報，亦有類此之記載（八十三卷二期四三、四四頁），其具有未經「議決」之明顯重大瑕疵之事實，欠缺法律成立之基本規定，已為公眾所週知，於社會上極為顯著，大法官為社會一份子，當非視而不見，若謂此種事實，尚有「爭議」，「並非明顯」，仍待調查認定，本席實未敢同意。

六、多數大法官引用外國判例參證，多方解說，用心良苦，無論所引判例之各別情節，與本件情形未必完全相同，在我國國會議事尚未臻於正常之際，本應「取法乎上」，各該判例是否為不易之鐵則，非無爭論。此例一開，嗣後各級議會均可不遵議事程序規範，將「議而未決」或「決而未議」、「未議未決」之法案，逕由主席宣示通過，移送公布，此對於我國民主制度與地方自治，是否將有負面影響，不待煩言而解。

七、多數大法官認為上述三法案，在形式上既已存在，仍生效力，又認為「應由立法院自行認定，並於相當期限內議決補救之」。設立法院延不補救，此項未經「議決」「通過」即移送公布之法律，其效力即將持續存在，而憲法規定之「議決」、「通過」、「移送」、「公布」程序，則僅餘「移送」、「公布」而已。如「議決」、「通過」之程序可以省略，則立法院是否為人民選出代表之「合議體組織」，即成問題，此尚有何「民主」、「議會」、「立法」可言。

八、本件三法案如認有明顯重大瑕疵，非為憲法上之法律，立法院即應

就原草案另經審議程序表通過，移送總統公布，其施行日期如溯及既往，定為「自中華民國八十三年一月一日起施行」，當可彌補其組織法之真空狀態，並非無解決之途。若其內容有異議時，乃為無可奈何之事，此正足以為嗣後應重視立法程序之警惕，對民主政治之長遠發展，必將具有正面影響。

綜上所述，本席在維持當前憲政秩序之安全性與促進正常民主發展之長遠性，兩者之間，幾經思考，寧願選擇後者，勇敢提出不同意見書如上。

系爭法律修法程序瑕疵一覽表

	委員會	黨團協商	院會
事件經過與時序暨違反之議事規則(相關事件時序年份均為民國113年)	● 4/15: 條文均保留, 送院會處理。 ➢ 本案對於具爭議之議案逕為保留, 架空委員會實質審查議案內容之程序。 ● 4/18、4/22、4/25、5/6、5/8: 多數黨團提出散會動議, 使少數黨團所擬草案無法進入逐條討論程序。 ➢ 本案多數黨多次提出散會動議, 使少數黨之立委無法享有對於多數意見提出批評、檢討之機會, 違反民主國原則之意旨。	● 5/8: 系爭法律一修正草案全部協商標的包含 68 個條文及 3 個章名, 各黨團之協商代表僅就 4 個條文(系爭法律一第 2 條、第 15 條、第 15 條之 1、第 15 條之 2)進行協商討論, 隨即以民眾黨黨團協商代表已離席、各黨團意見分歧為由, 宣布協商會議散會。 ➢ 本案於黨團協商過程中, 僅就 4 個條文進行協商討論, 各黨團間就其餘內容之協議及商量皆付之闕如, 使議案無法透過論辯之方式提升決議內容之正確性及品質。 ● 5/16: 立法院院長召開之黨團協商會議, 未就開會事由五(即研商「系爭法律一部分條文修正草案」等 3 案及出席黨團協商之各黨團人數相關事宜)為討論, 即結束協商會議。 ➢ 本案於黨團協商會議中, 根本未為實質之討論即散會, 致黨團協商會議提	● 5/17: 除系爭法律一第 2 條外, 其餘條文皆僅宣讀各黨團提出之「再修正」動議, 而未宣讀黨團提出之修正動議、委員連署提出之修正動議及再修正動議等議案。 ● 5/21、5/24、5/28: 僅宣讀各黨團提出之「再修正」動議, 而未宣讀黨團提出之修正動議、委員連署提出之修正動議及再修正動議等議案。 ➢ 依系爭法律一第 9 條第 2 項規定, 於院會程序中, 議案應經宣讀始符正當法律程序之要求, 然本案例中多數條文皆未確實宣讀, 導致立委無從知悉審議之標的為何, 而妨礙其等進行實質討論之可能。 ● 5/17: 於廣泛討論程序中, 未給予少數黨之立委充分發言之機會, 多數黨即提出停止討論動議, 經舉手表決通過後, 沒收廣泛討論程序。 ➢ 依系爭法律一第 9 條第 3 項前段規定, 廣泛討論之流程亦為院會二讀會初步就議案為討論之程序。然本案多數黨於此程序中, 以舉手表決規避前揭法條之規定, 致少數黨立委發表意見之機會遭到剝奪, 違反民主國原則保障少數之要求。 ● 5/17: 多數條文於表決前僅給予一位少數黨立委發言之機會, 甚於系爭法律一第 2 條表決前未經任何立委發言, 多數黨即提出停止討論動議, 經舉手表決通過後, 沒收逐條討論程序。 ● 5/21、5/24、5/28: 於表決前僅給予

		升事效率之目的無法達成。	一位少數黨立委發言之機會，多數黨即提出停止討論動議，經舉手表決通過後，沒收逐條討論程序。 ➤ 依立法院議事規則第 33 條第 1 項規定，議案之討論須至少達「可付表決之程度」。然本案多數黨利用人數優勢，不僅使議案未達可付表決之程度即停止討論，亦剝奪少數黨立委意見表達之機會即逕付表決，顯已悖離審議民主制度之運作。 ● 5/17、5/21、5/24、5/28：未依可否兩方依次表決。 ● 5/17、5/21、5/24、5/28：採不記名之舉手表決方式。 ➤ 在議場有表決器得記名表決之情況下，主席逕依立法院議事規則第 35 條宣告「舉手表決」，然竟未就各項表決為可否兩方依次為表決，僅如院會紀錄所載：「在場人數○人，贊成○人」之情形，未就反對人數進行表決，表決結果之正確性恐有重大疑慮。系爭法律修正程序未正反表決，且未表明投票委員意志，人民因無從確認贊成與反對之立委，將無法經由罷免或改選程序追究個別立委之政治責任，使系爭法律程序顯然悖於釋 499，立法程序應尊重少數代表之意見，以實現程序正義意旨。
瑕疵類型與憲法評價	「逐條討論程序」未為實質討論；未予少數黨進行「逐條討論程序」 →均已達重大明顯瑕疵	未為實質討論	未宣讀議案；未給予立法委員充分表示意見之機會；未依可否兩方依次表決；以不記名舉手表決方式

時事

2024.05.23 15:29 臺北時間

德國之聲問「反質詢」定義！吳宗憲回應了

鏡週刊

文 | 三立新聞網



贊助本文



國民黨團、民眾黨團聯手推出「藐視國會罪」，規範不得反質詢，被質詢人應有不得拒絕答覆、拒絕提供資料等或有其他藐視國會行為的義務。國民黨今（23日）上午召開國際記者會時，外媒《德國之聲》提問，反質詢的明文定義為何？國民黨立委吳宗憲回應，在立法完成之後會做詳細解釋，向全國人民做完整交代。

記者詹宜庭 / 台北報導



▲對於反質詢的明文定義為何？吳宗憲回應，在立法完成後會再解釋。（圖／國民黨提供）

國民黨團、民眾黨團聯手推出「藐視國會罪」，規範不得反質詢，被質詢人應有不得拒絕答覆、拒絕提供資料等或有其他藐視國會行為的義務。國民黨今（23日）上午召開國際記者會時，外媒《德國之聲》提問，反質詢的明文定義為何？國民黨立委吳宗憲回應，在立法完成之後會做詳細解釋，向全國人民做完整交代。

國民黨上午召開國際記者會，對於外媒《德國之聲》問及「反質詢的明文定義為何？」吳宗憲回應，一直以來國會應該是由立法權監督行政權，但行政官員到立法院答詢時卻不就問題答詢，反而反過來質疑立委「你這是什麼問題？」、「你在做問什麼」。

吳宗憲舉例，先前他質詢NCC主委陳耀祥時，曾提及制度沒有問題，是主委在濫用制度，但陳耀祥當時卻回問「制度若沒問題，你為何要修法？」吳宗憲認為，類似這種狀況將來在立法完成後，都會詳細解釋，向全國人民做完整交代。

釋字第六一三號解釋部分協同意見書

林子儀大法官

本件聲請人行政院行使職權，適用民國九十四年十一月九日公布施行國家通訊傳播委員會組織法（以下簡稱通傳會組織法）第四條有關國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）之組織及委員產生方式之部分規定暨第十六條規定，發生有牴觸憲法之疑義；又因行使職權，適用憲法第五十三條及第五十六條規定，發生適用憲法之疑義；復就立法院是否有權立法，就行政院所屬行政機關之人事決定權，實質剝奪行政院院長之提名權等，與立法院行使職權發生適用憲法之爭議，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定向本院聲請解釋。

就上開通傳會組織法第四條有關通傳會委員產生方式之部分規定是否合憲之問題，本號解釋之多數意見認為通傳會組織法第四條第二項、第三項及第四項等關於通傳會委員選任程序及任命程序部分之規定，及同條第六項關於通傳會委員任滿提名及出缺提名之規定等，因違反行政一體原則、責任政治原則、權力分立原則，並與憲法所保障通訊傳播自由之意旨不符，而屬違憲之規定。本席贊同多數意見之上開結論，惟對於獲致該結論之理由，容有歧異，爰提部分協同意見書如下：

一、本案應以權力分立制衡原則作為審查系爭規定是否合憲之基礎。

聲請人聲請本院解釋憲法之理由之一，係認通傳會組織法之相關規定，已逾越立法院權限而侵犯聲請人（行政院）及其他機關憲法權限，違反權力分立原則，是處理本案所涉之問題，即涉及通傳會系爭規定是否違反權力分立制衡原則。

按權力分立制衡原則係民主憲政國家實施憲政的一項憲法基本原則。各民主憲政國家即基此原則，在憲法中將政府的權力予以垂直及水平地分配給不同政府部門行使，以避免權力集中於單一機關而易流於專擅與濫權。而權力除分由不同政府部門職掌外，並設計維持不同權力間的均衡，使彼此監督與牽制，進一步防止權力的集中與濫權。此種設計的積極面向則係將政府權力依其功能交由專門機關行使，亦得以提昇政府效能。

我國憲法，根據本院釋字第三號解釋，「依憲法第五十三條（行政）第六十二條（立法）第七十七條（司法）第八十三條（考試）第九十條（監察）等規定建置五院，本憲法原始賦與之職權，各於所掌範圍內，為國家最高機關，獨立行使職權，相互平等，初無軒輊」；釋字第一七五號解釋亦言我國為「基於五權分治，彼此相維的憲政體制」；釋字第四六一號解釋之解釋理由書，亦表示「憲法雖迭經增修，其本

於民意政治及責任政治之原理並無變更；而憲法所設計之權力分立、平等相維之原則復仍維持不變」。其中用語雖有不同，但肯認我國憲法為基於權力分立原則之觀點則一。至釋字第四九九號解釋則更明確表示「憲法條文中，諸如第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質重要性，亦為憲法整體基本原則之所在」。其後於釋字第五二〇號解釋、第五三〇號解釋、第五七五號解釋、第五八五號解釋，亦均援引該原則作為解釋的基礎。惟權力分立制衡原則乃一抽象之原則，其要如何解釋以適用於具體個案，仍有討論的空間。¹ 本院曾於釋字第五八五號解釋，以「不得侵

¹ 有關在具體個案爭議，如涉及憲法機關之間權限爭議時，要如何解釋適用權力分立制衡原則？從比較憲法的觀點論之，美國法院實務及學說理論在這方面的法院判決及學理，相當地豐富，可茲參考。惟迄今為止，權力分立制衡原則在適用於具體個案時，究應如何解釋，美國憲法學者大多認為從美國聯邦最高法院的歷來判決，尚無法歸納出一個一致性的規則或標準，學理也尚無共識。根據學理分析，自一九七〇年代始，二種相對立的解釋取向主宰了美國聯邦最高法院審理有關權力分立爭議案件所採取之解釋方法，也就是形式論取向(formalism approach)與功能論取向(functionalism approach)（或有稱形式論(formalism)與功能論(functionalism)者）等兩種不同的解釋取向。這兩種取向，並非美國聯邦最高法院於判決中所使用的名詞，而純係學者分析聯邦最高法院的判決，而將法院所使用的解釋方法予以歸納，整理出兩種取向，而使用形式論取向及功能論取向，來描述法院所使用的這兩種取向。不過，因為上述學理的分析歸納，已成為美國討論權力分立制衡理論的主流，下級法院也有在其判決中，明文採取這種分類者。（例如，美國聯邦上訴法院哥倫比亞特區巡迴法院在 *Hechinger v. Metropolitan Washington Airports Authority* 案，引用最高法院判決，而將之歸類為功能論取向，36 F.3d 97, 100 (D.C. Cir. 1994)。）

簡言之，形式論取向強調權力分立，認為在憲法無明文例外規定時，立法權即應由國會行使，行政權即應由總統及其所屬部會行使，司法權即應由聯邦法院行使。因此在法院在審理具體案件時，其主要即在確定系爭的權力屬於立法權、行政權、司法權中的那一種權力，以及行使該權力的機關是屬於國會、總統或法院，再觀察其相互間的搭配是否符合基本前提。

而功能論取向則強調三權間的制衡，政府的組織設計只要不危及各權力的

核心功能，以及不影響各權力間的制衡關係，應允許其可彈性地將各權力予以混合。功能論者與上述形式論者最大差異之處即在以實用的觀點闡釋權力分立制衡原則，認為為使政府能因應社會的變遷，應允許政府組織作彈性的設計，以維持有效率的政府體制。不過彈性設計亦應有其界限，以防止政府其中一個權力部門獨大。因此，功能論者認為憲法的權力分立制衡原則，是在維持立法、行政、及司法三個部門間權力的均衡。其認為三個權力部門均有憲法所賦予的核心功能，這些核心功能或權力是不能被其他權力所侵奪的。所以，要討論某一政府的組織設計是否違反權力分立制衡原則，主要的關鍵即在視這樣的設計是否侵奪了三個權力部門中任何一個部門的核心功能而定。

形式論取向與功能論取向，各有其優點與缺點，很難說那一種取向一定優於另一個取向。美國憲法學界論辯至今，仍難有共識。形式論取向的優點，是符合法治(rule of law)的好處，透明、可預測性、及安定性。而功能論取向的優點，則是具有務實的好處(pragmatic values)，適應性、效率、及正義。(請參見例如 William N. Eskridge, Jr., *Relationships Between Formalism and Functionalism in Separation of Powers Cases*, 22 HARVARD JOURNAL OF LAW & PUBLIC POLICY 21, 22 (1998)。) 批評形式論取向者，指出形式論取向適用到具體案件的困難及不可行。除了立法權、行政權、司法權難以具體劃分而難有明確定義外，而且，形式論對於憲法權力分立原則的政府結構的主張，無法符合現時緊急的需要。根據形式論取向的觀點，不僅獨立行政管制委員會不合憲，即使總統所屬之行政部門各部會都不應有準立法權或準司法權。如此一來，將使目前運作中的現代行政國家(administrative state)的政府體制，造成解體。而批評功能論取向者，則謂其對於憲法的政府體系結構以及制憲先賢者的原始意圖，欠缺前後一貫的觀點，以至於採取功能論作為解決權力分立憲法爭議時，其實就是一種依個案情形決定，甚至是基於政治考量，而與法治(rule of law)的要求不符。(請參見例如 JESSE H. CHOPER, RICHARD H. FALLON, JR., YALE KAMISAR, & STEVEN H. SHIFFRIN, *CONSTITUTIONAL LAW* 156 (West Group, 9th ed., 2001)。) 同時，憲法組織政府所以要求權力明確分立，即在強調可以追究責任。採取功能論取向，權力分立成為彈性設計，將無法貫徹責任政治。(請參見例如 Timothy T. Hui, Note, *A "Tier-ful" Revelation: A Principled Approach to Separation of Powers*, 34 WILLIAM & MARY LAW REVIEW 1403, 1410-11 (1993)。)

就法院於具體個案解釋權力分立制衡原則，究應採取功能論取向或形式論取向，不僅在學說討論上，尚難有共識，即使從學界提出的標準分析美國聯邦最高法院相關判決，亦無法歸納出最高法院採取那種觀點或偏好那種觀點。最高法院曾在同一天宣判的兩個案件，*Bowsher v. Synar* (478 U.S. 714 (1986)) 與 *Commodity Futures Trading Commission v. Schor* (478 U.S. 833 (1986))，分別採取了學者所謂的形式論取向及功能論取向作為判決的基礎。這其中與最高法院大法官的政治理念屬自由派或保守派，並無關聯。因為根據學者分析，堅持功能論取向者僅前大法官 Byron R. White，而堅持形式論取向者亦僅有大法官 Antonin Scalia，而兩位大法官均是被認為屬保守派陣營者。(請參見例如 Matthew James Tanielian, Comment, *Separation of Powers and the Supreme Court: One Doctrine, Two Visions*, 8 ADMINISTRATIVE LAW JOURNAL OF AMERICAN UNIVERSITY 961 (1995)。) 而值得注意的是，Scalia 大法官在被認為採取形式論取向為判決基礎之 1998 年 *Clinton v. City of New York* 案(524 U.S. 417 (1998))中，則持反對意見。

犯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」，作為立法院符合權力分立制衡原則而行使國會調查權之界限範圍。本案多數意見則提出權力之相互制衡之界限，「除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞，或使機關彼此間權力關係失衡等」。均係於個案建立適用權力分立制衡原則的具體內涵。² 本席對多數意見之闡釋，除敬表贊同外，亦因本案涉及立法院與行政院兩院間的權限爭議，而認可將「禁止擴權原則」(the anti-aggrandizement principle) 納入其範圍。³ 而根據該原則，須檢視一權力機關是否以削弱其他

除了這兩位大法官之外，其餘多數大法官，不分所調的保守派或自由派，對權力分立制衡原則的解釋，並無特別鮮明的立場。有學者認為多數大法官基本上會視案件性質，考慮究竟應採功能論取向或形式論取向最為妥適，而作不同的選擇，而認為其所採取的是兼採功能論取向與形式論取向之一種兼容並蓄取向(an eclectic approach)。(請參見例如 Keith Werhan, *Toward an Eclectic Approach to Separation of Powers: Moririson v. Olson Examined*, 16 HASTINGS CONSTITUTION LAW QUARTERLY 393, 434 (1989); Matthew James Tanielian, Comment, *Separation of Powers and the Supreme Court: One Doctrine, Two Visions*, 8 ADMINISTRATIVE LAW JOURNAL OF AMERICAN UNIVERSITY 961, 994-1002 (1995)。)

² 如參考比較前註所介紹之美國憲法學理就權力分立制衡原則的探討，所提出的形式論取向與功能論取向，本號解釋多數意見就本案所應適用權力分立制衡原則之具體內涵，實係採取功能論取向的一種解釋。

³ 該原則係美國聯邦最高法院處理權力分立制衡案件時，援用的基本原則之一；亦被學者歸為功能論取向的一種原則。

美國柯林頓總統主政時期，司法部下之法律諮詢室(Office of Legal Counsel, Department of Justice)，於一九九七年五月七日曾提出一份「總統與國會間之憲法權力分立」(The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress)研究報告(Dellinger Memorandum) (<http://www.usdoj.gov/olc/delly.htm>)，其後並由當時提出該報告的司法部助理部長(Assistant Attorney General)Walter Dellinger 之名，於西元二〇〇〇年正式發表於法律期刊 (Walter Dellinger, *The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress*, 63 LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS 514 (2000))。根據該報告的分析與歸納，美國聯邦

憲法機關的權力作為擴張自身權力之代價，以判定其行為是否違反權力分立制衡原則。

二、立法院立法設置國家通訊傳播委員會為「獨立」行政機關是否合憲，無法作一般性之判斷。僅能就本案系爭規定之合憲性，為個案性的判斷。

聲請人對於立法院立法設置通傳會為獨立行政機關是否合憲之問題未有所爭執，並非其聲請解釋之對象，本無須處理；惟因其與本案系爭問題具有實質關連性，多數意見之理由書亦將之作為審理系爭問題的基礎之一，而有所言及；本席與多數意見之見解並不完全相同，故略作說明。

多數意見認憲法第十一條所保障之言論自由包括「經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論」之通訊傳播自由。並主張憲法所以保障人民通訊傳播自由，其旨主要在於保障通訊傳播媒體能善盡「形成公共意見之媒介與平台」之功能，暨保障其能發揮「監督包

最高法院處理有關權力分立制衡原則案件時，是依循以下順序審查系爭立法之合憲性：「第一，是否牴觸憲法明文之規定？特別是立法程序（兩院通過加上送呈總統簽署）與任命程序（任命條款）必須遵守。第二，是否牴觸所謂「禁止擴權原則」（the anti-aggrandizement principle）？亦即國會立法是否擴張自己的權力，而以削弱其他部門（行政或司法）之權力為代價？第三，是否破壞整體之權力平衡與控制？」（中文翻譯及介紹請參見廖元豪，〈「畫虎不成」加「歪打正著」——從美國經驗評真調會與釋字第五八五號解釋〉，《台灣本土法學》第 71 期，2005 年 6 月，頁 45 以下。）其中第二個步驟，即是禁止擴權原則。又，國立政治大學法律學院助理教授廖元豪教授認為上述的第一個步驟偏向於形式論，而第二與第三個步驟則偏向於功能論。亦即當憲法有明文規定作依據時，最高法院傾向以文義或憲法原意設定之結構與程序作為解釋依據。但憲法規定並非如此明確時，則容許以較為彈性的功能權衡來處理。

括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能」。多數意見鑑於通訊傳播媒體此項功能，而認為憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即「非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域」。故認「立法者將職司通訊傳播監理之通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成」，因與憲法保障通訊傳播自由之意旨相符，故其設置獨立機關之目的確係在追求憲法上之公共利益，而屬合憲之設計。惟本席以為，為保障通訊傳播自由，對於職司通訊傳播監理業務之通傳會，並非當然即須設計為依法獨立行使職權之獨立機關；而立法院將通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，是否合憲之判斷，亦不僅在其組織與憲法保障通訊傳播自由之意旨是否相符而定。

本席以為有關國家機關之組織，根據憲法第六十一條、七十六條、八十二條、八十九條、一百零六條、憲法增修條

文第九條等規定，立法者本具有較大的形成自由，⁴ 惟仍不能違反憲法規定及重要之憲法基本原則，如權力分立制衡原則、責任政治原則等。故立法院立法設置依法獨立行使職權之獨立機關，是否合憲，應視其立法具體之設計，是否違反憲法規定及重要之憲法基本原則而定。本案所涉之通傳會組織，一般咸認其為所謂之「獨立」行政機關，惟其獨立性究係何指，依通傳會組織法第七條第一項規定，通傳會「依法獨立行使職權」，同法第二項則規定通傳會委員「應超出黨派以外，獨立行使職權」，其他即無任何有關其如何獨立行使職權之規定，而於民國九十三年六月二十三日公布之中央行政機關組織基準法，亦僅在第三條第二款界定獨立機關為「指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」，此外，亦無就獨立機關如何獨立行使職權有再進一步之規定。⁵ 故在缺少法律具體規定通傳會與其他機關互動時如何維持其獨立性之情形下，有關立法設置依法獨立行使職權之通傳會是否合憲，實無法作一般性之判斷。僅能就本案系爭規定之合憲

⁴ 基於政府再造之彈性需要，依憲法增修條文第三條第四項規定，各機關之組織、編制及員額，得基於政策或業務需要彈性調整，惟仍應依立法院依據憲法增修條文第三條第三項規定對國家機關之職權、設立程序及總員額，所制定準則性之法律規定為之。

⁵ 中央行政機關組織基準法對獨立機關尚有其他關於獨立機關組織、規模及建制標準，如該法第四條、第十一條、第三十二條、第三十三條第三項規定；關於獨立機關成員之選任方式與程序，如第二十條規定。均非涉及獨立機關應如何獨立行使職權之準則性規定。

性，為個案性的判斷。

三、國家通訊傳播委員會委員之選任仍應適用憲法第五十六條之規定。

依通傳會組織法第四條第二、三項規定，通傳會委員由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例共推薦十五名，行政院院長推薦三名，交由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成之審查委員會以五分之三與二分之一兩輪多數決審查，審查完成後，行政院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之。多數意見分別基於憲法第五十三條規定之行政一體原則、憲法增修條文第三條第二項規定行政院對立法院負責之責任政治原則、權力分立制衡原則、以及憲法保障通訊傳播自由之意旨，認上開通傳會組織法第四條第二、三項之相關規定將行政院之人事決定權予以實質剝奪，與責任政治抵觸，並導致行政與立法兩權關係明顯失衡，而違反權力分立制衡原則；且系爭規定邀來政黨之積極介入，與憲法保障通訊傳播自由之意旨不符等，而屬違憲之規定。

本席贊同多數意見對於權力分立制衡原則內涵之闡釋，亦認同行政一體原則及責任政治原則為民主及效能政府之基礎，並同意應以上開原則作為審查通傳會組織法第四條相關規定合憲性的基本原則。惟本席以為行政院院長對某一

行政機關擁有一定程度之人事決定權，與行政院院長是否因此得對該行政機關之表現負責，其間並無必然之因果關係。簡言之，行政院院長對某一行政機關擁有一定程度之人事決定權，該行政機關並不必然即因此貫徹行政院院長之意志，或因此即受其指揮監督；反之，行政院院長對某一行政機關無人事決定權，並不表示該行政機關即不受其指揮監督。行政院院長對一行政機關得否指揮監督，因而得就該機關施政表現負責，其中的決定因素應在行政院院長與該機關間是否存有一定程度之溝通協調與指揮監督之制度設計。

依據通傳會組織法第三條之規定，通傳會掌理事項甚廣，除個案性質的決定外，尚有相當廣泛之政策決定權。而其所作政策決定與其他部會執掌不免有重疊之處，其中亦有屬影響國家整體發展的政策決定，凡此情形，基於效能政府之考量，以及行政院院長應為整體施政總負其責之責任政治原則，應有制度設計讓通傳會得有與其他部會溝通協調之管道，並允許行政院院長對於通傳會之一般政策決定，有一定程度的控管機制，凡此均取決於通傳會組織法或其他相關法律之細緻性規定。就此而言，在缺乏其他相關法律規定情形下，目前通傳會組織法之規定實有未足，立法者宜儘速予以補充。

本席所以贊同多數意見之結論，而認為系爭通傳會組織法第四條第二項、第三項、第四項及第六項等有關通傳會委

員選任方式之相關規定構成違憲的理由，主要在於有關行政院所屬機關的人事決定權，憲法第五十六條已訂有明文，通傳會委員之選任應依該規定為之。依憲法第五十六條規定：「行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。」⁶ 而依通傳會組織法之設計，通傳會應屬行政院部會層級之機關，通傳會委員之選任方式，原應依該條方式為之。惟依通傳會組織法，通傳會委員之選任，係依該法第四條規定之方式選任之，並未適用憲法第五十六條規定。通傳會組織法所以不適用憲法第五十六條規定之主要理由，係恐行政院院長僅任命與其同一政黨之人擔任，通傳會因而為一政黨所壟斷，不僅不符通傳會超出黨

⁶ 根據憲法第五十六條規定，行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。其中涉及行政院院長之提名權與總統之任命權。而依憲法第三十七條規定，總統依行政院院長之提名而任命行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，仍須經行政院院長副署，憲法增修條文第二條第二項並未免除行政院院長對總統任命行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員之副署權限，因此就憲法規定而言，憲法第五十六條所賦予行政院院長之提名權應屬實權，而總統之任命權則屬虛權。至於總統得因依憲法增修條文第三條第一項規定，藉由其握有行政院院長之任命權或因政黨黨魁身分而影響行政院院長對行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員之人事提名，應屬政治實際的可能運作。

再者，憲法第五十六條所以賦予行政院院長對行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員之人事決定權，應係基於責任政治原則之考量，所為之制度設計。惟多數意見認為憲法第五十六條規定賦予行政院院長之人事決定權，僅限於行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員等內閣成員，而不及於類如本案所涉依法獨立行使職權之通傳會委員。多數意見認為行政院院長對類如通傳會委員的人事決定權，係源於憲法第五十三條規定。惟本席認為憲法第五十六條所規定之「行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員」，包括擔負行政執行及決策之重要首長或委員在內。通傳會委員與其他內閣成員不同之處，在於其有任期保障，行政院院長不得任意將之予以免職。如比較參考美國獨立管制委員會制度，獨立管制委員會所以能維持其獨立性，主要即在委員受到任期制的身分保障，行政首長不得任意予以免職。而在美國有關獨立管制委員會之設計是否合憲的重大爭議，主要也在這個議題。

派以外，獨立行使職權之要求，並將因而損及通傳會原來制度設計之目的，其考量確屬合理。惟憲法明文規定如能以法律變更，則憲法規定豈非形同具文。

或謂憲法第五十六條規定僅適用於傳統層級式行政體制及應受行政院院長指揮監督之部會首長之任命，而不及於依法獨立行使職權之獨立行政機關成員之任命。且制憲者制憲之際，恐未慮及日後政經社文發展，而有另創獨立行政機關之需要，故有關獨立行政機關成員之任命，自亦得由立法另行規定。誠然憲法規定無法鉅細靡遺，容有立法補充之需要。惟近年修憲頻頻，其中為政府改造機關重組之彈性需要，業於憲法增修條文第三條增修第三項及第四項規定，以資因應。其中，並未就獨立行政機關成員之任命方式規定排除憲法第五十六條之適用。況立法補充憲法規定之不足，仍以維繫憲法原旨為主，否則即難免有以立法修改憲法之虞。而如果真認為憲法第五十六條規定並不及於依法獨立行使職權之行政機關，就如何判斷何種行政院所掌理之業務得以立法方式予以抽離而劃歸由依法獨立行政機關掌理，亦無法提出一項可供判斷且具說服力的標準，則行政院即有因其掌理之行政事務逐一淘空而有形骸化之虞，而憲政體制亦有傾毀之危險，此當亦非立法者所思或所願見。

惟如前述，通傳會組織法所以避開適用憲法第五十六條規定，確有顧慮行政院院長恐有濫用人事決定權，而損及通

傳會之獨立性，方有如上開通傳會組織法第四條相關規定之設計。惟誠如多數意見所言，立法權欲降低行政院院長藉由人事決定權對通傳會組成之政治影響，厥有多途，初無必要以排除適用憲法第五十六條規定為其手段。⁷

⁷ 有關獨立管制機關的設計，主要源自於美國，其政府組織也存有相當多的獨立管制機關，依其實際運作，有關獨立管制機關成員的任命，仍依其憲法第二條規定之任命條款為之，並未因其為獨立管制機關而另立法規定任命程序，也未因此而影響獨立管制機關的運作。在美國憲政歷史，美國國會曾立法就任命聯邦選舉委員會之委員，有異於憲法第二條任命程序之設計，而賦予國會對六名委員其中之四名委員有任命權，惟該規定經美國聯邦最高法院在一九七六年的 *Buckley v. Valeo* 案(424 U.S. 1 (1976))，認違反美國聯邦憲法第二條二項之任命條款而屬違憲。固然，美國聯邦憲法第二條第二項之任命條款的設計，總統就政府重要人員之任命應經聯邦參議院之咨議及同意，因此美國總統之重要人事任命權並非獨享，而須與參議院分享，可因此減少總統濫權的危險。我國憲法第五十六條的設計，並未有應經立法院同意之規定，雖系爭通傳會組織法第四條相關規定之設計，規立法院對通傳會委員有同意權，惟該部分因非聲請釋憲的標的，該設計是否違反憲法第五十六條規定，在本號解釋中，並未予以審究。惟如參考美國經驗，除同意權之外，減少總統經由任命程序對獨立管制委員會委員成員之政治影響，尚其他的配套設計，例如委員屬同一政黨者不得超過半數、交錯任期制等。而交錯任期制，除可避免總統任命全體委員之外，亦有業務經驗傳承的制度優點。

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

止適用，並於必要時為適當之處置。

貳、聲請事實、程序及理由

一、聲請暫時處分之要件

(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，就案件相關之爭議、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。

(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，依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態。

(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.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，即得依據聲請人聲請，定暫時狀態。

(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為之雙重假設（Doppelhypothese）利益權衡模式¹，而就「若不為暫時處分之裁定，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。故而在於此等較為簡略之調
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。

有鑑於已經總統公布生效之系爭法律有諸多明顯牴觸憲法與違反司法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告前停止系爭法律之適用，並於必要時為適當之處置。

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

（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4-5，同附件2）

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，詳細說明併請參考附件2之本案聲請書頁4至頁5。

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，以實現程序正義；併落實政黨政治之黨紀責任。

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時，鈞庭得宣告該法律違憲。

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數之原則。

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

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務之可能（詳本案聲請書頁9-11，同附件2）

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、資格審查及選任所應遵循之程序，而明顯違反釋585。

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。

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原則之要求。

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，進而違反釋632所揭示憲法機關忠誠義務之可能。

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，使該等本非屬立法院制衡
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

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察機關之權力核心領域。

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障之程序保障，與釋585不符而屬違憲。

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所示正當法律程序之要求而屬違憲。

(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條第2項不符，並抵觸釋461、498、585、613、627等解釋及111憲判9、112憲判9等判決意旨（詳本案聲請書頁15-18，同附件2）

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憲政體制。

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。

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 範圍而抵觸釋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

偽陳述」之要件更加模糊不清，難以適用。

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，甚至面臨無端受政治紛爭波及之高度風險。

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

(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係屬有理由

1、本件法規範憲法審查之聲請案已繫屬於鈞庭

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）。

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，其毋寧有高度之可能性係屬有理由

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項所定之聲請要件，而無聲請自始不合法之情形。

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】。

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) 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

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，並進而受系爭法律一第25條規範之情形。

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內容，而極有可能輕易遭受罰鍰制裁，甚至被依法追究刑事責任而受刑事處罰。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制被破壞之急迫性。

(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

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(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年月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抵觸憲法
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範文義而論，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