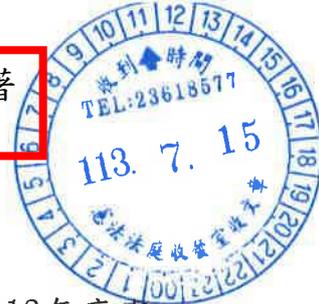


本件先予公開無限制公開事項之附件，其餘有應予限制公開事項或涉及著作權者，另依憲法訴訟案件書狀及卷內文書公開辦法第8條規定辦理。



法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書補充答辯書

案號 113年度憲立字第1號、113年度憲國字第1號、113年度憲國字第2號、113年度憲國字第3號

相對機關 立法院

代表人 韓國瑜

訴訟代理人 陳清秀教授

1 為因民國 113 年 06 月 24 日修正公布立法院職權行使法修正案（以下簡
2 稱本法案）及刑法第141條之1規定（以下統一簡稱國會改革法案），聲請
3 人提出暫時處分裁定聲請，謹提出答辯書事：

4 壹、暫時處分要件

5 一、憲法訴訟法第43條要件之比較

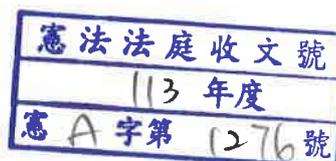
6 （一）要件比較

7 在憲法訴訟法尚未立法前，大法官作出釋字585號、釋字599號憲法解
8 釋認為，釋憲程序也有一般訴訟的暫時處分權。其要件大概與德國憲法法
9 院暫時處分之要件相似。但須說明者，在制定憲法訴訟法後，暫時處分要
10 件成為法律要件，被法律所明定，而此要件與原本釋字585、釋字599號有
11 所不同。

12 憲法訴訟法對釋憲程序做了清楚的法律規定，很多地方都修正了過去
13 的釋憲方式與相關大法官解釋。所以此次針對暫時處分要件，在程序上要
14 適用的是憲法訴訟法第43條的要件，而非是自585號、釋字599號提出的要
15 件。以下比較德國、美國、我國憲法訴訟暫時處分不同的要件(表1)：

16 表1：德國、美國、我國憲法訴訟暫時處分要件比較

	釋字585	釋字599	憲法訴訟法第43條	德國憲法法院之暫時處分操作	美國最高法院初步禁制令的操作(2008年Winter案)
受侵害權益或利益	可能對人民基本權利或憲法基本原則	可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益	為避免憲法所保障之權利或公益	為避免重大損害、阻止緊急暴力，或基於其他公益上的重	



				要理由	
勝訴可能性				確定權利的可能性 (Erfolgsaussicht)	勝訴可能性
難以回復之重大損害	造成不可回復或難以回復之重大損害	造成不可回復或難以回復之重大損害	遭受難以回復之重大損害	不可逆轉的損害 (Unumkehrbarkeit des Schadens)	在沒有初步救濟的情況下，可能會遭受無法彌補的損害
急迫必要性	對損害之防止事實上具急迫必要性	對損害之防止事實上具急迫必要性	且有急迫必要性	具有緊急性 (Dringlichkeit)	
別無其他手段	且別無其他手段可資防免其損害時	且別無其他手段可資防免時	而無其他手段可資防免時		
核發與不核發的利益權衡	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	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		權衡利益 (Abwägung der Interessen)	權衡雙方的利益後，禁制令對其有利
公益影響					禁制令符合公共利益

1 (二) 要件經過調整

- 2 比較上表可發現，憲法訴訟法第43條與釋字585號、釋字599號的要
- 3 件，有所變更。
- 4 1. 原本釋字585號、599號說，受影響的除了人民基本權例外，包括「憲法
- 5 基本原則」受影響，可以請求暫時處分。但憲法訴訟法第43條拿掉了
- 6 「憲法基本原則」。原因很簡單，不論德國憲法法院或美國最高法院，
- 7 都不會僅因為憲法基本原則受影響，就說有暫時處分的必要。
- 8 2. 德國和美國都強調必須要在此階段討論勝訴可能性，但通過的憲法訴訟
- 9 法第43條沒有此規定。不過，或許「勝訴可能性」可納入有無可能因為
- 10 「法規違憲」而「造成難以回復之重大損害」要件中參考。

1 (三) 憲法訴訟法改變許多過去大法官解釋/大審法之程序要件

2 或有認為，釋字585、599曾提過的暫時處分要件，不會因為憲法訴訟
3 法的制定而改變。請注意，暫時處分只是一個程序規定，並非憲法的任何
4 基本原則。程序規定除非違憲，否則經過修法後，憲法法庭也需要遵守程
5 序法之規定。且憲法訴訟法並非只將暫時處分要件變得更嚴格，在受理聲
6 請案的要件上、聲請的時間上，均變得更嚴格。例如聲請案已經排除了
7 「憲法疑義」事件，而僅容許「行使職權、適用法律」的具體事件。又例
8 如，在機關爭議事件中，過去允許爭議過了很久可以提出聲請，現在改為
9 機關爭議必須在協商未果六個月內提起。

10 二、暫時處分之要件

11 經上述比較表可知，我國憲法訴訟法第43條明文暫時處分要件有四要
12 件，分別為1. 憲法保障之權利或公益受損害、2. 有不可回復重大損害、3.
13 急迫性、4. 無其他手段可資防免等四要件。但各國另會討論勝訴可能性、
14 核發與不核發對雙方知利益權衡等。以下進一步對各要件進行更詳細的說
15 明，並將權利與公益拆開論述。

16 (一) 憲法保障之權利受重大損害

17 1. 人民權利

18 憲法訴訟法第43條的「憲法保障之權利」，當然指的是人民之權利，
19 而非官員之「權力」。而政府機關間之互動，屬於權力制衡與權限爭議，
20 並非國家與人間之間的「權利義務關係」。

21 2. 權利受重大損害之參考因素

22 人權權利可能受到影響或「波及」，並非權利受重大損害。縱使屬於
23 憲法保障權利受損害，也必須達到重大損害。尤其，大部分聲請憲法判決
24 的案件，主要涉及人民權利，並非所有人民權利受影響都可以說是會受到
25 難以回復之重大損害。如何認定人民權利受難以回復之重大損害，可以參
26 考目前大法官/憲法法庭同意過的三起暫時處分案。

27 (1)在釋字599號指紋資料庫案中，涉及人民資訊隱私權。同樣都是人權，

1 但倘若指涉及一個人的資訊隱私權，是否屬於重大損害？不太確定。
2 但該案中，涉及全民國民的資訊隱私權。故從數量上來看，可認為是
3 重大損害。

4 (2)在111年憲暫裁字第1號中，涉及未成年子女之親權行使與帶到外國問
5 題。憲法法庭指出：「跨國父母之情形，如何適當酌定其對未成年子女
6 權利義務之行使或負擔，對未成年子女身心能否健全發展之憲法權利
7 關係尤切。於定對於未成年子女權利義務之行使或負擔之暫時處分事
8 件，如決定不當，確足使未成年子女身心健全發展之憲法權利遭受難
9 以回復之重大損害。」雖然涉及的僅是一個人的身心健康發展，但因
10 為可能影響其終身發展，大法官認為屬於重大損害。

11 (3)在112年憲暫裁字第1號中，涉及參選鄉民代表者能否要求重新計票問
12 題，涉及「人民受憲法保障之被選舉權」，且包含「確保選舉結果之正
13 確性、公正性」之憲法上重要公共利益。在此案中，個人被選舉權當
14 然是憲法保障之權利，而大法官認為，選舉結果之正確性、公正性也
15 是憲法重要公益。

16 綜合上述這三個案件，大致可以歸納，第一個案件，涉及全體國民、
17 數量龐大，也同時影響公益；第二個案件，涉及未成年子女的終身成長，
18 影響一個人的一輩子；第三個案件，除了個人選舉權，也同時影響選舉正
19 確性之重要公益。因此，並非任何一個人主張自己的權利受到影響，就是
20 「重大損害」，還必須搭配其他因素判斷是否是達到「重大」。若輕易認定
21 一個人的權利受到影響都是重大，那麼往後任何一個人申請釋憲主張自己
22 權利受到侵害，幾乎都可算是重大？

23 3. 可將勝訴可能性納入參考

24 在憲法訴訟法第43條中，並沒有列入「勝訴可能性」。因此，一般不
25 須討論勝訴可能性。但若要說某個人民權利受到重大損害，仍應適度地將
26 「勝訴可能性」納入思考。例如，假設基於政府公益目的而限制權利，雖
27 然權利受到限制，但有較大機會可能合憲時，就無法說人民權利受到重大

1 損害。

2 4. 抽象法規範審查可將事件發生機率納入考慮

3 由於本案聲請的抽象法規範審查，是在完全沒有任何「個案事實侵害
4 人權，造成重大損害」發生的情況下，就作出各種「憑空想像」之指控，
5 而且所指控的情況，憑空假設立法院各立法委員以及專案調查人員，均完
6 全欠缺人權法治觀念，可恣意違法侵害重大人權之行為，包括人民因受調
7 查洩漏個資、營業秘密，在已經本法及其他法律有多重保護機制的情況
8 下，發生的機率都很低。故聲請人「空言主張」指控的人民權利受重大損
9 害，完全並未舉證證明或釋明其所指摘情況之發生具有「優勢蓋然性」。
10 足見其聲請暫時處分未盡到證明或釋明之責任。

11 (二) 重大公益受損害

12 憲法訴訟法第43條之「公益遭受難以回復之重大損害」，其實講的不
13 是任何公益受損害，而是「重大公益」受損害。釋字599也曾明確使用
14 「重大公益」。也正因為是有「重大公益」的損害，才須作暫時處分之必
15 要。但如何判斷是否為重大公益？若從我國之先例來看，釋字599號解釋
16 關於指紋資料庫之建置：「...國家執行指紋檔案之錄存，本須付出一定之
17 人力、物力等行政成本，錄存之指紋檔案若因所依據之法律違憲而須事後
18 銷毀，其耗損大量之行政資源，對公益之影響亦堪稱重大。」可以看出，
19 因為可能會付出人力、物力等行政資源，甚至須支出數十億以上¹，倘若最
20 後確定違憲，則浪費人力、物力、財政損失數十億以上等，故屬於對重大
21 公益受損害。

22 以下亦可參考憲法訴訟法第43條制訂時參考的德國憲法法院的操作。

23 1. 德國憲法法院認為的重大公益

24 德國憲法法院實際上發布暫時處分之案例，大多集中於憲法訴願程序
25 與人民主觀公權利受侵害而提起規範審查者，如戶口普查與墮胎案。若是

¹ 因指紋資料庫當沒有真的推動，但政府後來推動數位身分證換發，最後因隱私爭議而停擺，媒體報導共浪費10.5億元。自由時報，數位身分證喊卡10億泡湯？陳建仁：沒有全民埋單的問題，2023/5/19，
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4295357>.

1 由政府機關聲請，只有涉及重大公益的案件才有機會。以下整理德國由中
2 央機關聲請，聯邦憲法法院基於公益理由而核准暫時處分的案例。

3 德國聯邦憲法法院近二十年來，同意中央政府機關的公益受到重大損
4 害者，目前主要有二案：

5 **(1)歐洲財政穩定機制案件 (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom**
6 **12. September 2012 - 2 BvR 1390/12)**

7 在2012年9月12日關於歐洲穩定機制 (ESM) 和財政契約的案件中，
8 聯邦憲法法院的確批准了部分臨時措施。這些措施旨在確保德國議會在
9 涉及財政主權的重要決策中保持足夠的控制權，以保護德國的預算自主
10 權和民主原則。法院認為，如果不採取這些臨時措施，德國的財政主權
11 和公共利益可能會受到不可逆轉的損害。

12 法院特別強調了以下幾點：

13 ①預算自主權：這是德國《基本法》中的重要民主原則，必須得到保
14 護。

15 ②公共利益：確保財政政策的穩定性和透明度，防止未經充分民主程
16 序的重大財政義務。

17 **(2)歐洲央行公共部門資產購買計畫案件 (BVerfG, Beschluss des**
18 **Zweiten Senats vom 17. Dezember 2013 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR**
19 **2730/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvE 13/13)**

20 在這起案件中，聯邦議院的一些成員質疑歐洲央行的公共部門資產
21 購買計畫 (PSPP) 的合憲性，認為其超出了央行的授權範圍，並可能違
22 反德國《基本法》。他們申請臨時措施，以暫停德國對該計畫的參與。
23 聯邦憲法法院在審理後，部分批准了臨時措施，要求德國政府在法院作
24 出最終判決之前，對該計畫的進一步參與採取限制性措施。法院認為，
25 如果不採取臨時措施，德國參與該計畫可能會導致不可逆轉的法律和經
26 濟後果。

27 **2. 小結**

1 從德國上述近20年來的案例可知，並非官員認為問答、質詢、調查等
2 問題，影響了官員的權力、威嚴或不便，就屬於公益受重大損害。

3 聲請人一完全沒有提及，此次修法對官員的部分，造成任何施政上無
4 法推動或財政上嚴重影響。聲請人一唯一提到的人事同意權可能造成獨立
5 機關官員難以產生，影響獨立機關運作。但此一問題之克服方法，是只要
6 總統提名「適當人才」為國舉才，不以「黨派顏色取才」，自應無任用困
7 難。若因被提名人短時間內無法得到立法院同意，此情況並非本法修法所
8 造成，而是總統提名人選欠佳所致。

9 (三) 憲法基本原則、機關權限爭議是否為重大公益

10 在上述澄清重大公益之後，其次針對四位聲請人之說法，進行答辯。
11 四位聲請人皆提出各式各樣的「公益」概念。

12 1. 憲法訴訟法第43條未將「憲法基本原則」納入

13 前已述及，憲法訴訟法第43條與釋字585號、釋字599號的要件，有所
14 變更。原本釋字585號、599號說，受影響的除了人民基本權例外，包括
15 「憲法基本原則」受影響，可以請求暫時處分。但憲法訴訟法第43條拿掉
16 了「憲法基本原則」。原因很簡單，不論德國憲法法院或美國最高法院，
17 都不會僅因為憲法基本原則受影響，就說有暫時處分的必要。

18 須說明，相關機關(立法院)並非認為憲法基本原則不重要，憲法法庭
19 若認為爭議條文抵觸憲法基本原則當然可以判決違憲。相關機關(立法院)
20 也非認為，憲法基本原則都與公益無關。但是，此一「重大公益」並非當
21 然等於「憲法基本原則」。聲請人必須說明到底憲法基本原則可能受影響
22 時，對重大公益的衝擊在哪裡？而現階段討論的是暫時處分，是因為公益
23 有難以回復之重大損害才須要暫時處分。有違憲疑慮的條文，並不當然就
24 需要暫時處分。

25 甚且，聲請人一、四在其聲請書中，在標題上均將「憲法基本原則」
26 與「其他重大公益」並列，表示其也均同意，單純的憲法基本原則並不屬
27 於重大公益。

1 2. 機關權限爭議非當然屬重大公益受損害

2 本案立法院職權行使法修正條文，主要是立法院對行政部門之監督或
 3 互動，包括對總統、各機關間之互動，涉及「權力分立制衡或互動」或
 4 「機關權限爭議」。而「權力分立制衡之互動」或「機關權限爭議」事
 5 件，當然本身都涉及「憲法基本原則」。但並不會因為是「機關權限爭
 6 議」，就當然屬於重大公益。從憲法訴訟法第65條規定：「國家最高機關，
 7 因行使職權，與其他國家最高機關發生憲法上權限之爭議，經爭議之機關
 8 協商未果者，得聲請憲法法庭為機關爭議之判決。(第1項)前項聲請，應
 9 於爭議機關協商未果之日起六個月之不變期間內為之。(第1項)」

10 本案涉及爭議中，總統國情報告問題、質詢(第25條)，調查權與聽
 11 證權部分條文，均屬於其他機關與立法院之權限互動產生之權限爭議。正
 12 常而言，應依照憲法訴訟法第65條之規定，須真的行使職權了，產生爭
 13 議，方得提起。且提起前要先與爭議之機關協商。為何認為機關權限爭議
 14 原則上不會有重大公益，而不得聲請暫時處分？蓋所有機關權限爭議，必
 15 然都與憲法基本原則有關。憲訴法第65條的精神，就是其須等待具體事件
 16 發生、且須要先協商，表示並沒有急迫到要暫時處分。但此權限爭議也不
 17 可拖延太久，所以該條規定要在「協商未果內6個月內」提起訴訟。但本
 18 案卻是在還沒有行使職權、還沒出現具體爭議事件，就要聲請暫時處分，
 19 倘若允許，則等於直接破壞憲訴法第65條之設計。

20 以下整理出，此次四位聲請人真的有說明暫時處分要件的條文(略去
 21 無說明暫時處分理由的條文)，並說明其關係性質(表2)。

22 表2：爭議條文的性質

主題	修正條文	性質	是否已產生具體事件 (1. 機關行使職權，與其他機關產生憲法爭議 (2. 人民受憲法上保障權利遭受不法侵害)	正常憲法救濟途徑
總統國情報告	職權法第15條之1 職權法第15條之2	機關權限爭議 (總統)	尚未行使職權	憲訴法65條

	職權法第15條之4			
質詢	職權法第25條	機關權限爭議 (行政院)	已經受質詢與答復，但尚未發生具體爭議	憲訴法65條
人事同意權	職權法第29條之1 職權法第30條 職權法第30條之1	1. 被提名人隱私權	尚未發生	憲訴法59條 若發生，被提名人得依法拒絕提供或拒絕證言，或用盡司法救濟途徑
		2. 機關權限爭議(總統、提名人所屬機關)	尚未發生	憲訴法65條
調查權之行使	職權法第45條	機關權限爭議 (監察院)	已成立調查專案小組	憲訴法65條
	職權法第46條之2		尚未發生	憲訴法65條
	職權法第47條	機關權限爭議 (監察院)	尚未發生	憲訴法65條
	職權法第50條之1	個人權利	尚未發生	憲訴法59條 若發生，受詢問人應該自己拒絕證言，或用盡司法救濟途徑
	職權法第50條之2	證人律師權		
	職權法第53條之1	機關權限爭議 (監察院)		
聽證會之舉行	職權法第59條之1 至59條之9	人民權利	尚未發生	憲訴法59條 若發生，出席人員(證人)應該自己拒絕證言，或用盡司法救濟途徑
		機關權限爭議 (監察院)	尚未發生	憲訴法65條
藐視國會罪	刑法第141之1	人民權利	尚未發生	憲訴法59條 若發生，被告應該積極辯護，或先用盡司法救濟途徑

- 1 暫時處分要討論的是有沒有重大公益受到影響。因此，現階段要討論
- 2 的不是「權力分立制衡互動」是否抵觸憲法基本原則，而是要問「權力分

1 立制衡互動」是否對重大公益造成損害？

2 相對機關認為，其須就「個案中法益衡量」針對具體事實爭議發生時
3 進行判斷各方受保護之權益輕重，但原則上應不屬於重大公益受到損害。
4 憲法中有約七成條文都在規定政府機關間權力分立制衡互動，倘若當初立
5 法時認為，「機關間權力制衡互動」受到影響也屬於公益，則不需要寫
6 「公益受重大難以回復之損害」，而可寫「政府組織權力分立制衡制衡受
7 影響」。如前所述，憲法訴訟法第43條時刪除「憲法基本原則」，保留「重
8 大公益」，故可證明，「機關間權力制衡互動」受調整，未必等於重大公益
9 受損害。

10 3. 機關間非「權利義務關係」，也非機關首長「個人權利」

11 蔡大法官詢問，相關爭議條文是否對總統、行政院、監察院，還有行
12 政院所屬的機關、部隊、團體、人民有拘束力，進而產生法律上的權利義
13 務關係？此區分二者，第一類為人民。倘若這些法律真的適用到人民身
14 上，確實會影響該人民「權利」。第二類為政府機關，包括機關首長，以
15 及行使機關職權義務者。

16 此時需要釐清，在憲法或法律概念上，政府機關間（包括行使機關職
17 權義務者）的互動，均屬於「權力制衡」，而非機關間權利義務。就算要
18 說義務，可說 A 機關有「權限」，B 機關有「相應的職務上義務」。但並非
19 說 A、B 機關之間有「權利」義務關係。若就某機關首長，例如總統或行政
20 院長，因為權力制衡關係下產生之義務，例如總統國情報告問答、或行政
21 院長質詢答復，是否認為侵害機關首長之個人權利？在所有憲法論述中，
22 都不會稱此為首長個人的權利。在定性上，其仍然是權力制衡關係。

23 這種誤導的說法，出現在聲請人一和二聲請書。聲請人一認為，針
24 對第25條第1項「禁止反質詢」規定，會傷害官員之言論自由（聲請人
25 一，暫時處分聲請書，頁10）。聲請人二認為，第25條第2項使被質詢人被
26 迫須為一定之政治性言論或揭示特定資訊，已侵害受憲法保障之消極不表
27 意自由（聲請人二，法規範憲法審查聲請書，頁8）。此乃使用錯誤概念。

1 美國最高法院在涉及公務員職務言論的 *Garcetti v. Ceballos* (2006)
2 案²中，明確指出，當公職人員根據其職責發表言論時，並不是以公民的身
3 份在行使憲法第一修正案（言論自由）的權利，憲法並不保護他們的言論
4 免受雇主的懲戒。地區檢察官在撰寫備忘錄時並不是以公民身份發言，因
5 此，他的言論不受第一修正案（言論自由）的保護。因此，機關首長在行
6 使機關憲法上或法律上之義務時，是有義務，但並非個人權利受侵害。

7 因此，除了機關首長，只要機關公務員是因為機關的職掌、權限、義
8 務而配合立法院職權行使法的行使，原則上都不能說這是公務員個人的權
9 利受到影響。大概也不能說這是立法院的「權力」公務員的「權利」，二
10 者的權力/權利關係。正確的理解，這仍然是政府機關間權力制衡關係。
11 最後，機關權力或權限可能受到影響或「波及」，並不當然等於重大公益
12 受損害。

13 (四) 難以回復

14 在各國暫時處分/初步禁制令之運作中，最重要的判斷因素，就是
15 「是否該損害難以回復」這個要件。所謂難以回復，在法律運作上，最典
16 型的一種類型是，侵害發生後，將來能否以金錢賠償、其他彌補方式，讓
17 其回復原狀。例如，倘若人民遭受一個行政罰鍰，受有金錢損失20萬，將
18 來可以透過訴訟救濟，請求返還這20萬，這就不屬於難以回復。

19 在上述德國案例中，倘若讓一個政府的財政受到嚴重危機，進而影響
20 到各項施政，縱使之後憲法判決認定違憲，政府因嚴重財政危機造成的危
21 害也無法全面消除。這可以認為屬於難以回復。

22 但相對地，倘若只是一個機關間權限爭議，將來透過修法就可以改回
23 來，看不出有何難以回復之處。聲請人四（監察院）所舉可能侵犯監察權
24 之案例類型，均屬「假設語氣」「憑空想像」誤會本法規範內容之適用範
25 圍，可以無限上綱，涵蓋一切事物範圍。但此一見解，明顯錯誤解釋本法
26 規定內容。監察院以「實際上根本不可能發生之情況」作為論證本法施行

² *Garcetti v. Ceballos* 547 U.S. 410 (2006).

1 「將造成難以回復之重大損害」之結果，顯然觸犯「邏輯上稻草人謬
2 誤」。其聲請暫時處分顯無理由，蓋假設有所舉可能侵犯監察權之案例類
3 型發生時，仍可即時聲請機關權限爭議之協商程序以及釋憲程序，即可圓
4 滿解決。又監察院認為，在暫時處分因時間壓力之下，可以降低對「難以
5 回復之重大損害」要件之釋明（監察院之暫時處分聲請書，頁3）。其應係
6 錯誤理解了暫時處分必要性審查的概念，但這表示聲請人四也承認，本案
7 並沒有難以回復之重大損害。

8 (五) 急迫性

9 1. 尚未發生具體事件

10 「暫時處分」的首要條件乃「有緊急處置之必要」，不論為維護重大
11 公益，或防止重大侵害，事件本身必須有「立即處置」之「急迫性」。本
12 案聲請「抽象法規範審查」，由於本案既無實際上具體事件個案事實發
13 生，亦未有任何涉及違法侵害權益事項存在，就絕大部分產生爭議的條文
14 也還沒有適用，故根本並無急迫性。

15 2. 本案聲請人出於「主觀上想像（誤會）」之憲法疑義，並未產生「客觀 16 上憲法爭議」

17 蔡宗珍大法官提問，本案個爭議是否已經產生了「客觀上憲法爭
18 議」？此處所謂客觀，應指「事實上是否已經產生憲法爭議」？

19 相對機關(立法院)認為現在只出現「憲法疑義」。所謂憲法疑義，就
20 是聲請人心中可能有疑問，或在「主觀上認為有憲法爭議」。但若要說客
21 觀上產生憲法爭議，必須在「具體案件事實」中，實際上產生爭議，而非
22 只有「憑空抽象想像」之「疑義」。當初廢除大法官審理案件法，改為憲
23 法訴訟法，均將「疑義」刪除改為「爭議」。甚至，在憲法訴訟法中，使
24 用「爭議」一詞，講的都是「機關爭議」和「權限之爭議」，就是指憲訴
25 法第65條以下的機關爭議事件。

26 總之，本案客觀上未出現機關間權限爭議的具體事件，客觀上未出現
27 憲法爭議。

1 (六) 無其他手段可資防免

2 此要件的意思是，沒有其他手段足以阻止侵害之繼續，或沒有其他有
3 效工具足以維護重大公共利益，才須要憲法法庭暫時處分的介入。如果
4 「侵害的防止」或「法益的保全」可以透過其他方式達成，甚至聲請者所
5 要保護的利益可以透過自己的行為得到保全，法庭便無作成「暫時處分」
6 之必要。

7 在本案中，聲請人二、三、四（總統、行政院、監察院）均有政治與
8 法律能力，維護己身權限免於侵害，均可避免受到急迫、重大危害。例
9 如，在本文中，有關總統蒞臨立法院國情報告進行詢答之時間方式等，仍
10 可依據第15條之4第2項後段規定，「經由黨團協商取得共識同意」後，方
11 始蒞臨立法院。至於有關「立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即
12 時回答」部分，總統如何「依序即時回答」，仍有廣泛的「自由裁量」空
13 間，例如表示帶回去研究，嗣後書面答覆等各種便宜措施方式，即可自行
14 排除所擔心問題難以處理之困擾，避免可能的損害發生。

15 另外，本文中若人民、被提名人擔心調查或聽證時講出個人隱私或營
16 業秘密，則依法得準用行政訴訟法關於證人拒絕證言之規定，以保障自己
17 權益。

18 此外，對於立法院所做出之提問、質詢、調查、聽證之要求，被要求
19 者行政機關在涉及公務機密之情形，亦得主張準用行政訴訟法關於證人拒
20 絕證言之規定，而維護其行政特權。或者如有權限爭議，亦可提起行政訴
21 訟，確認自己有無提出、答詢之義務，並同時聲請定暫時狀態處分。或以
22 機關爭議為由，啟動憲法訴訟法第65條爭議解決程序：「國家最高機關，
23 因行使職權，與其他國家最高機關發生憲法上權限之爭議，經爭議之機關
24 協商未果者，得聲請憲法法庭為機關爭議之判決。」足見仍有許多手段進
25 行保障，免於重大損害之發生。

26 (七) 作成與不作成暫時處分對雙方的利弊權衡

27 如前比較憲法訴訟法暫時處分要件中，未將釋字585、599之「作成暫

1 時處分與不作成暫時處分的利弊權衡」的文字納入。基於尊重 鈞庭之提
2 示，作以下闡述：

3 1. 對聲請人不作成暫時處分之弊/作成暫時處分之利

4 一般而言，如果產生具體事件，才會有「不作成的不利益（弊）」，才
5 有辦法比較作成與不作成之間的利弊權衡。但這個問題要連結到前面到底
6 有何「憲法保護之權利或重大公益遭到難以回復之損害」。

7 如前所述，由於本案大部分條文當沒有真的產生具體事件，而只有聲
8 請人所「憑空想像」出來的可能損害，縱然有具體案件存在，因國會人員
9 具備法治觀念，其職權行使，相當重視「正當法律程序要求」，根本不可
10 能發生侵害重大人權，或嚴重違憲侵犯其他機關權限之情況。在沒有具體
11 違法侵權事件發生，以證明重大損害可能性極高之情形，對聲請人不作成
12 暫時處分，並未有任何違法不利益（弊）之損害產生。就個人權利部分，
13 在被提名人審查、調查權、聽證權下，由於也沒有具體事件產生，所以目
14 前也沒有因不作成產生的不利益（弊）。

15 本案沒有上述的各種「憲法保障權利和公益受難以回復之重大損
16 害」，且倘若作成暫時處分，則總統即可免於赴立法院國情報告與問答，
17 免除總統在憲法增修條文所規定國情報告與傾聽民意的義務；對行政院官
18 員來說，作成暫時處分的利益是質詢答復時可繼續虛偽陳述，矇騙國會與
19 社會大眾，可恣意以行政公務機密為由，繼續完全逃避國會監督，嚴重傷
20 害國會與全體人民知的權利。

21 2. 對相對人作成暫時處分之不利益（弊）/不作成暫時處分之利

22 對相對人作成暫時處分之弊，必須先確認國會改革法案想要追求的目
23 的。國會改革法案之目的，具有重大公益，是為了更強力的監督政府施
24 政，包括：

25 (1)讓總統的國情報告更清晰，讓國人了解總統的施政方向，保障人民知
26 的權利，並使國會有「反應民意」，提供總統施政參考之機會（國政參
27 與權），同時給予總統「理解民生疾苦」之機會，以提升施政品質，落

1 實民意政治與責任政治的民主國家精神。

2 (2)讓行政院官員的質詢答復更清楚且不說謊，完善提供政府資訊，讓立
3 委有效監督行政院的施政，協助政府提升「良善治理」品質。

4 (3)讓總統、行政院提名人選確實為最佳人選而非黨派循私，讓立法可以
5 更嚴格審查提名人選，以落實「選賢與能」「為國舉才」之目的，從而
6 協助政府提升「良善治理」品質。

7 (4)讓立委審查法案、預算決算能站在更清楚的「事實資訊」上，讓立院
8 有調查權、聽證權，可以使國會作出對國家正確完善的立法與預算決
9 算決定。

10 (5)提升政府官員道德情操，確保官員於國會執行備詢義務時，更能本於
11 誠信公正原則，尊重國會職權有效行使，使國會權力不被架空，得有
12 效為民監督政府施政，並能作出更妥善立法、預算決算案之審議決定，
13 故制定藐視國會罪，讓上述目的能夠被確保。

14 或有認為，立法院沒有這些改革後的監督手段，政府一樣可以施政，
15 國家仍然可以運行。然而，國家雖然可以持續運作，但政府錯誤施政、國
16 會錯誤立法、錯誤預算決算，勢必更嚴重損害全民福祉，造成難以回復之
17 重大損害。

18 故倘若本案作成暫時處分，對推動國會改革法案的重大公益目的，將
19 全盤遭受重大損害。被暫時凍結效力的結果，是在最終憲法判決作出以
20 前，政府可以不受監督，甚至隱匿銷毀之前可能的弊端資料。若不作成暫
21 時處分，則立法院就可以讓國會改革方案所追求的重大公共利益之目的得
22 以落實，從而提升政府施政品質與全民福祉。

23 3.兩相權衡法益：「個案中的法益衡量」

24 暫時處分應就每一個別條文之個別規範事項，各別判斷是否符合暫時
25 處分要件，而非綜合整部法律的各個條文，主張個別條文有很多問題，所
26 以影響很大。這樣的主張明顯不合法，亦不合理。

27 德國聯邦憲法法院判例即引進「個案中的法益衡量」，強調應在具體

1 個案中進行所涉及法益之比較衡量，而非如本案聲請內容之主張，單純抽
2 象憑空想像之法亦衝突之衡量，以確保具體個案之憲法裁判之公正性與合
3 理性。在兩相權衡的審查上，就個案中的法益衡量，當然必須在「個別條
4 文」之適用結果，兩相權衡其利弊得失。

5 (八) 小結

6 德國聯邦憲法法院屢次針對憲法法院所得行使之暫時處分，就其意義
7 與功能強調時指出，此一工具只能以「最大程度之自制」來行使。

8 且請憲法法庭注意，對本案中憲法訴訟法第43條暫時處分的適用，不
9 僅會影響本案，一旦成為先例見解，將通案影響所有後續案例。故懇請憲
10 法法庭應審慎審查憲法訴訟法第43條暫時處分要件，且若要凍結任何一個
11 爭議條文項款之某一具體規範內容之效力，都應該嚴謹的確認該條項款之
12 具體規範內容，是否都符合上述要件，以符合比例原則，尊重國會立法權
13 有效行使所需之制度性保障。

14 貳、有關質詢權部分

15 一、禁止反質詢，以保障國會議員之質詢權行使，維護國會尊嚴，確保

16 「機關權限相互尊重」之友善倫理關係。

17 有關質詢之意義，依立法院職權行使法第18條第1項規定：「立法委員
18 對於行政院院長及各部會首長之施政方針、施政報告及其他事項，得提出
19 口頭或書面質詢。」同法第25條規定：「質詢之答復，不得超過質詢範圍
20 之外，並不得反質詢。」亦即質詢是對於政府施政事項提出問題，要求政
21 府官員答覆說明，以滿足國會議員以及人民知的權利。而「反質詢」則是
22 「主客易位」，反而由備詢官員扮演「質詢者」角色，質問行使質詢職務
23 之立法委員，稱為反質詢。亦即「立法院院會或委員會開會時，有立法委
24 員質詢政府官員，而政府官員之回復中，有部分以反問方式為之，遭批評
25 為反質詢」³。

26 按「質詢權是憲法所賦予立法委員對於行政官員的權利，憲法要求行

³ 陳建權、傅朝文，國會改革議題－主要國家國會質詢（反質詢）法制之比較，
113.4.2. <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=238995>

1 政官員有義務接受立委的質詢，因此在質詢的過程當中，行政官員應該理
2 性地為政策辯護，為立委代表人民所提出的質疑加以回應，「而不是像過
3 去蘇貞昌面對立委質詢，竟然回罵『你在那邊叫什麼叫！』」

4 按反質詢是接受國會監督之備詢義務人，於履行其義務時，不僅超過
5 質詢範圍，並且反而「質問」行使質詢職務之立法委員，顯然係違反其備
6 詢回答問題之義務。因此，本次國會改革法案納入規範，於第25條第4項
7 規定：「被質詢人違反第一項至第三項規定，主席得予制止---」，第5項規
8 定：「被質詢人經主席依前項規定制止、命出席或要求答復卻仍違反者，
9 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，處
10 被質詢人二萬元以上二十萬元以下罰鍰。」亦即如反質詢之違規情節嚴
11 重，得經由「(1) 由主席或質詢委員提議，(2) 出席委員五人以上連署或
12 附議，(3) 經院會決議」之三道程序後，處被質詢人二萬元以上二十萬元
13 以下罰鍰。此一規定目的，一則在確保「國會議員之質詢權」，二則確保
14 「行政官員履行其備詢義務」。

15 二、禁止違反備詢義務，無故拒絕出席備詢

16 本法第25條第3項規定：「被質詢人非經立法院院會或各委員會之同
17 意，不得缺席。」被質詢人違反第3項規定無故缺席者，主席「得命出
18 席」(同條第4項)。被質詢人經主席依前項規定命出席卻仍違反者，則經
19 下列程序(1) 由主席或質詢委員提議，(2) 出席委員五人以上連署或附
20 議，(3) 經院會決議後，處被質詢人二萬元以上二十萬元以下罰鍰(第5
21 項)。

22 前項情形，經限期改正，逾期仍不改正者，得按次連續課處罰鍰(第
23 6項)。

24 對於違反第3項規定之政府人員，如(1) 由主席或質詢委員提議，
25 (2) 出席委員五人以上連署或附議，(3) 經院會決議，移送彈劾或懲戒
26 (第8項)。

27 上述被質詢人無故缺席，不履行備詢義務，因無正當理由，未經立法

1 院院會或各委員會之同意請假，「逕行缺席」，明顯不尊重甚至侵犯國會質
2 詢權之行使，故得由院會或各委員會主席「得命出席」，強制要求履行備
3 詢義務，否則如違規情節嚴重，導致引起公憤時，即得啟動罰鍰及或懲戒
4 程序，但為求審慎及事證明確起見，最後必須「經院會決議」，方得課予
5 制裁行為。受處分人如有不服，則可提起行政訴訟尋求救濟（第7項）。

6 雖然上述規定並未有「欠缺正當理由」作為命出席之要件，但其程序
7 整體表現機關權限相互尊重之原則遭受重大破壞，違反備詢義務情節重
8 大，主席行使裁量權結果，「得命出席」，強制要求履行備詢義務。且既然
9 「經院會決議」，表示過半數委員認同其「無故缺席」違反備詢義務情節
10 嚴重，方得啟動制裁程序。故其規定目的正當，手段合理，並無違憲問
11 題。

12 按本次國會改革法案導入上述規範之緣由，在於負有決策權責之備詢
13 部會首長，藐視國會質詢權行使，經常無故缺席，指派無決策權責之代理
14 人出席，敷衍塞責，逃避監督，架空國會權責，導致國會無法「有效監
15 督」政府施政之現象。

16 三、禁止備詢時違反誠實說明及提供資訊義務

17 （一）按被質詢人於答復質詢時，本應本於誠實信用原則，據實說明告知
18 施政情況，並提供相關施政參考資料，以滿足國會議員及人民「知的
19 權利」。然而實務運作上，仍有許多避重就輕，實問虛答，甚至拒絕
20 答復說明或虛偽答復之情況，為矯正此一缺失，本法課予被質詢人於
21 答復質詢時，原則上負擔「誠實說明」義務。亦即「被質詢人除為避
22 免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者
23 外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐
24 視國會之行為。」

25 （二）在例外情形，「為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之
26 事項者並經主席同意者」，即得免除說明義務（第3項除外條款）。其
27 中是否具備上述「免除事由」應經「主席確認同意」，以免恣意假借

1 「保守秘密」之藉口，實質上行「逃避監督」之實。況且如果真有不
2 適合公開之秘密資訊，亦可採取「秘密會議」方式進行，以求保守秘
3 密，而不得任意「拒絕答復、拒絕提供資料或隱匿資訊」等藐視國會
4 行為，以逃避國會監督。

5 (三) 對於備詢時違反誠實說明及提供資訊義務之行為，「主席得予制
6 止」(同條第4項)。於主席制止後仍違反者，即得啟動法定程序：

7 (1) 由主席或質詢委員提議，(2) 出席委員五人以上連署或附議，
8 (3) 經院會決議) 後，進行制裁程序，並間接強制其履行誠實說明
9 及提供資訊義務。

10 (四) 按個別國會議員作為民意機關之一員，代表全體國民執行民意代表
11 職務，為能妥適行使其職權，必須得請求政府機關提供資訊，以獲得
12 完整政府資訊(資訊請求權利)(Informationsanspruch)，才能掌握
13 政府政策、法令及施行狀況之利弊得失，以及產生何種弊端現象，有
14 無哪些應改善之處，從而研究如何修法解決，或於預算決算審議時，
15 進行妥善審查，以為民權益把關。故基於事物本質之道理之要求，除
16 非涉及國防外交或其他行政特權或人民隱私權、營業秘密等應保密之
17 資料等之特殊情形外，原則上應賦予其請求提供參考資料之權利⁴。本
18 法第25條第2項規定被質詢人原則上應不得拒絕答復、拒絕提供資
19 料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為，即本此意旨。且
20 實務上個別立法委員請求有關機關提供資料，有關機關通常也會提
21 供，行之有年，原則上尚無窒礙難行之處。故本條第2項規定規定予
22 以明文化，以落實個別國會議員之資訊權，應無違憲問題。

23 四、國會有與內閣分享機密的權利。

24 陳淑芳教授於113.6.1憲法學會舉辦「國會調查權在我國法制建置之
25 可能性」研討會，發表文章(第19-20頁)指出：「德國聯邦憲法法院曾作
26 成裁判認為，國會為了完成託付於其有效監督內閣的責任，原則上有與內

⁴ Jarass/Pieroth, 15. Aufl., 2018, Art. 38 Rn. 56.

1 閣分享機密的權利。請求提供資料的權利因此屬於國會調查權的本質核心
 2 權利。維護聯邦與邦之利益，為此等利益在某些情況下有保密之必要，在
 3 議會型政府體制下是共同託付於聯邦議會與聯邦政府。有維護國家機密之
 4 必要，因此不得作為不提供資料予聯邦議會之理由，只要得排除以公開方
 5 式調查證據，及調查委員會請求提供之證據資料得以列為機密物件時⁵。從
 6 而聯邦憲法法院認為國會有與內閣分享機密的權利，只要作好保密措施，
 7 內閣不得以為保護國家利益之理由，拒絕提供機密物件予國會，如此國會
 8 始得發揮其監督內閣之功能。此一見解，或許可供我國司法實務參考。今
 9 德國調查委員會法將聯邦憲法法院此一見解規定於該法第18條第1項至第3
 10 項，其內容為：除了憲法上的界限之外，聯邦政府、聯邦行政機關及其他
 11 聯邦之行政主體有提供調查委員會物證，尤其是調查對象所涉及之檔案文
 12 件的義務。如果拒絕提供或所提供之物證等級列為密件時，應以書面向調
 13 查委員會說明拒絕與列為密件之理由。就拒絕提供是否合法之問題，調查
 14 委員會或其四分之一之成員得聲請聯邦憲法法院，就列為密件是否合法之
 15 問題，得聲請聯邦最高法院偵查法官裁判之⁶。」由此可知，聲請人不得單
 16 憑政府公務機密為由，而拒絕提供國會資料。此一外國立法例表彰事務之
 17 本質之法理，可供參考。

18 附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件一	陳淑芳教授於113.6.1憲法學會舉辦「國會調查權在我國法制建置之可能性」研討會所發表文章影本一份	

19 此致

20 憲法法庭 公鑒

21 中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 1 5 日

22 相對機關：立法院

23 撰 狀 人：陳清秀教授

⁵ BVerfGE 67, 100 ff. (132, 136); 124, 78 ff. (124).

⁶ 參陳淑芳，德國之國會調查權，台灣本土法學，78期，2006年1月，頁53以下(59)。