

正本

憲法法庭收文號

113 年度

憲A字第1382號



法規範違憲審查答辯書

案號：113年度憲立字第1號、憲國字第1號、憲國字第2號及憲國字第3號

相關機關 立法院

代表人 韓國瑜

設台北市中正區中山南路1號

身分證字號：

與相關機關關係：院長

住同上

18=20分

訴訟代理人 葉慶元律師

身分證字號：

泰鼎法律事務所

1 聲請線上查詢案件進度 E-Mail：;

2 為法規範憲法審查敬提答辯理由事：

3 一、現代民主憲政國家須透過權力分立制度，由民選國會監督行政權，以
4 保障人民自由權利；民國（下同）81年修憲後，立法院已為我國唯一
5 之國會，若無調查權，人民選出之代議士將無以監督、制衡行政權

6 (一)按，封建君權時代，制定規範、執行規範以及審判之權力均歸屬
7 於君王，人民之自由權利完全無保障可言。孟德斯鳩乃提出三權
8 分立之權力分立理論，認為唯有將制定規範之權力（立法權）、
9 執行規範之權力（行政權）以及審判之權力（司法權）區分由三
10 個不同的機關行使，人民的自由權利才得以獲得確保。¹

11 (二)而鑑於行政權具備主動、積極之個性，且總統或內閣總理得以透
12 過官僚體系貫徹其行政權，在現代之民主憲政國家，透過權力分
13 立制度制衡行政權，乃成為最重要之議題。具體言之，將立法權
14 委由民選之代議士執行，國會不但享有制定法律、審查預算及決

¹ 參閱，孟德斯鳩著，張雁深譯，《論法的精神》，頁154—55（1988）。

17/31(E)U2 12752

1 算等權力，並得監督行政權是否確實依據法律執行其職權，從而
2 確保人民自由權利不致受到侵害。為有效達到監督制衡行政權之
3 效力，民選代議士組成之國會，除了立法權（確立行政權行使之
4 目的、方式、範圍）之外，對於預算、決算、條約案、宣戰案、
5 媾和案、大赦案、戒嚴案及其他重要國家政策，均應有決議之權
6 利，以避免淪為行政獨大之威權體制（附件1）。

7 (三) 承上，國會為有效行使預算、決算、宣戰、媾和等權力，即須具
8 有調查權，以利國會議員瞭解事實，從而討論、議決。國會調查
9 權肇始於英國之國政調查權，1689年，英國國會位調查愛爾蘭戰
10 爭情形，特設委員會，其後國會並將調查結果由下院奏請國王，
11 科以其總督叛逆罪。其後英國國會亦有因公務上重要事件，而設
12 置調查委員會之例。嗣於1870年，復承認調查委員會之制度，並
13 認調查委員會有請求證人宣示之權限，且於1871年，更制定國會
14 證人宣誓法，並規定對於違反國會基於調查權所發之命令時，構
15 成侮辱國會罪，由國會自行處罰（附件2）。

16 (四) 是以，參照各國先例，國會均得對行政機關以及人民進行調查，
17 以落實國會對行政權之監督（附件3）。舉例言之，如政府得拒絕
18 提供預算執行資料予國會，國會對預算及決算之審查即毫無意義
19 可言。進而言之，如行政部門僅提供有限之書面資料，卻拒絕國
20 會進一步的查詢，也拒絕確保口頭回答或書面文件之正確性，國
21 會又無制裁工具，則所謂國會對行政權之監督制衡即毫無意義可
22 言（附件4）。故 大院釋字第585號解釋方強調：「立法院為有效
23 行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調
24 查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎
25 決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」

26 (五) 我國在81年修憲之後，監察委員改由總統任命，已非民選之代議
27 士，故監察院已不再具備國會性質，此亦為 大院院長許宗力大

1 法官於其釋字585號解釋部分不同意見書所肯認（附件5）。許大
2 法官雖於部分不同意見書中認為立法院之調查權應侷限於 大院
3 釋字第325號解釋之文件調閱權，然此顯然係對立法院及監察院
4 之調查權本質有所誤解。

5 (六) 詳言之，監察院之調查權，所追究者，乃行政官員之法律責任，
6 其調查之結果如認有違法嫌疑，乃提出彈劾案，交由公務員懲戒
7 法院審判，以追究公務員之行政責任。而立法院之調查權，乃係
8 針對法律及預算之執行，又或國民關心之重大事件予以追查，以
9 滿足國民知的權利，並促進政治之透明公開，其所追究者乃政府
10 官員乃至政黨之政治責任，故兩者自不能混為一談（附件6）。

11 (七) 事實上，以我國近年政治實務可知，由於總統對於監察委員之任
12 命享有完全之任命權，總統得以選任政治立場與其相同或近似之
13 人擔任監察委員，致使監察院對於行政權幾乎完全喪失監督功能
14 （第六屆監察委員自109年上任迄今，從未對任何內閣首長或次
15 長進行彈劾，其功能不彰可見一斑）。是可知，如民選國會無法
16 掌握調查權，在監察委員之任命權由總統控制之情況下，則不啻
17 容許行政權得以恣意妄為，不受民選國會之監督制衡。

18 (八) 準此，唯有允許民選國會享有完整之調查權，以輔助民選國會行
19 使立法、預算、決算等權力，方符合現代民主憲政下權力分立、
20 監督制衡之法理，不至於使行政權逸脫民選國會之監督。

21 二、基於權力分立原則，憲法解釋者應依循合憲性解釋之解釋方法作為依
22 據，倘系爭規定有一個解釋可能可以導致法律獲致合憲之判斷，釋憲
23 者即有義務依此方向解釋法律，並為法律合憲之判斷

24 (一) 按「法律與憲法牴觸者無效。」「命令與憲法或法律牴觸者無
25 效。」憲法第171條第1項及第172條定有明文。惟法律或命令是否
26 確有違反憲法規定之情事，仍須仰賴憲法解釋者運用憲法解釋方
27 法加以解釋論證。

1 (二) 就解釋方法而言，德國學者即有認為：「只有當一規定無法做
2 『合憲性』解釋時，始能認其為違憲並因此無效。因此，必須先
3 探究，依『一般的解釋方法』，被認定違憲的解釋是否是『唯一
4 可能的解釋』，如是，則該規定無效，否則，結果為合憲的解釋
5 仍屬可能。相對於其他將使規定違憲的解釋，應優先擇用依其餘
6 解釋標準仍屬可能，且並不牴觸憲法原則之解答。」（附件7）

7 (三) 次按，合憲性解釋方法於我國亦非罕見，王澤鑑前大法官早於釋
8 字第437號解釋協同意見書闡釋：「所謂符合憲法之法律解釋，指
9 應依憲法之規範意旨及價值體系解釋法律，而於某項法律規定有
10 多種解釋可能時，為避免該項法律被宣告為違憲，應採可導致其
11 合憲之解釋。」（附件8） 大院院長許宗力大法官亦曾於釋字第
12 585號解釋之部分不同意見書指出：「所謂合憲解釋指系爭法律
13 倘若有數個可能合理的解釋，只要其中一個解釋可能可以導致法
14 律獲致合憲之判斷，釋憲者即有義務依此方向解釋法律，並為法
15 律合憲之判斷。」（附件9）

16 (四) 之所以大法官應以合憲性解釋方法解釋受聲請之法規，學者認為，
17 其理由係基於權力分立原則之思考，蓋立法機關基於廣泛及多元
18 之民主正當性，且透過強調協商之合議制決策程序，其決策較其
19 他國家機關有更深厚之民主正當性；且由於立法機關亦受憲法之
20 拘束，應推定其制定之法規範為合憲；最後，由於釋憲機關之違
21 憲審查權即變更立法者之意志，而有侵越立法權之疑義，從而，
22 當法規範仍有合憲之解釋空間時，率爾認定系爭法律違憲，形同
23 否決原屬立法機關之法律創設權力，可能導致司法權與立法權間
24 之緊張關係（附件10）。

25 (五) 是以，基於權力分立原則之思考，憲法解釋者應依循合憲性解釋
26 之意旨，只要一法規有一個解釋得使之合憲，則應以該解釋方法
27 為依據並作成合憲之判斷。

1 三、立法院職權行使法（下稱「立職法」）第25條禁止反質詢及其他藐視
2 國會行為之規定，係為確保權力分立監督制衡，應屬合憲：

3 （一）立職法第25條第1項所稱「反質詢」及第25條第2項所稱之「其他
4 藐視國會行為」均未違反法律明確性：

5 1. 如法律規範「從合理謹慎受規範行為人立場」，「施以通常注意
6 力」，當可預見、理解其內容，並「可經由司法審查加以認定
7 及判斷」，即符合法律明確性原則：

8 （1）按， 大院解釋已對法律明確性原則為詳盡之闡述：「按法
9 律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，
10 立法者於制定法律時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複
11 雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法
12 律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自法條文義
13 及立法目的與法體系整體關聯性觀點觀察非難以理解，且
14 個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為受規範者所得
15 預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法
16 律明確性原則。」 大院釋字第793號解釋闡述甚明。

17 （2）進而言之，會計師法第39條第6款規定（「其他違反本法規
18 定者」）及同法第17條（「會計師不得對於指定或委託事件，
19 有不正當行為或違反或廢弛其業務上應盡之義務」）雖略嫌
20 概括， 大院亦肯認相關規範「要非會計師作為專門職業
21 人員所不能預見」，而於釋字第432號解釋肯認其明確性。

22 （3）此外， 大院於釋字第594號解釋，針對侵害商標權之規
23 範亦闡明：「從合理謹慎受規範行為人立場，施以通常注意
24 力即可預見，無悖於罪刑法定原則中之構成要件明確性原
25 則」？

26 2. 立職法第25條第1項所稱「反質詢」為我國法制所使用已超過
27 二十年，其文義顯可理解、預見，亦可受司法審查、判斷，從

1 而符合法律明確性原則

2 (1) 按，質詢者，即質疑及詢問之意。前大法官陳新民教授即
3 指出，所謂「質詢」乃是一種「釋疑」性質之發問；質詢
4 權乃是立法權要求行政權就其施政甚至職權範圍所及事項
5 之立場或處理方式，提出解釋（附件11）。在民主國家，民
6 意代表有權向政府機關提出詢問，要求政府機關提出書面
7 或口頭說明；我國憲法增修條文第3條第2項第1款（「行政
8 院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在
9 開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」）
10 及立職法第18條第1項（「立法委員對於行政院院長及各部
11 會首長之施政方針、施政報告及其他事項，得提出口頭或
12 書面質詢。」）對此均定有明文。我國立法實務亦不乏以
13 「質詢」為法規名稱或條文內容者。²

14 (2) 承上，質詢既為「質疑、詢問」，就文義觀察可知，反質詢
15 即係受質疑詢問者（如行政官員）跳脫被質疑、詢問之地
16 位，拒絕就質詢之內容回答，甚至反客為主，對進行質詢
17 之民意代表進行質疑、責難、詰問或提出無關之問題。於
18 立法實務上，地方議會議事規則中，本即有「反質詢」之
19 用語及概念，且已有數十年之歷史，此觀諸臺北市議會議
20 事規則、臺中市議會議事規則及臺南市議會議事規則均有
21 「不得為反質詢」之規定即明，甚且其中臺北市議會議事
22 規則早於90年4月18日修正時，即課予受質詢人不得反質詢
23 之義務。由上可知，反質詢禁止之概念於地方議會中早已
24 行之有年，為一般政治活動者所認識，且對於其概念定義
25 亦有一定之了解。再者，於立法院議事程序中，亦不乏立
26 法委員認定受質詢者所為之答覆屬於「反質詢」而請求主

² 截至113年7月22日止，計有13部現行有效法規名稱中含有「質詢」二字；有超過250筆條文內容涉及「質詢」二字。

1 席加以制止之例（詳參立法院代表黃國昌委員法規範憲法
2 審查暨暫時處分補充答辯書第5頁第6行至第6頁第13行）。
3 是以，本次立職法新增「不得反質詢」之規範，僅係將長
4 年存於中央及地方議會議事規則之規範予以明文化；實則，
5 既「質詢」概念之法律明確性為聲請人所不爭執，則受質
6 詢人不得以「質詢」之方式答覆質詢者所為之質詢行為，
7 則亦非受質詢人所難以理解。

8 (3) 次查，立法實務上，亦有透過「反」之概念作為法律用語
9 者，如刑事訴訟法上之「主詰問」及「反詰問」間之關係。
10 觀諸刑事訴訟法，亦未對反詰問於法律中明文定義其意義，
11 然透過實務之操作，「反詰問」亦得為一般受規範者所理解
12 其內容，而無違反法律明確性之疑義。此外，我國另訂有
13 「反滲透法」，公平交易法中亦有「反托拉斯」之概念，亦
14 從無客觀上無法理解文義等質疑。

15 (4) 末查，若受質詢者經質詢者認為其答覆之方式涉及「反質
16 詢」，依同條第4項規定應由主席為適當之制止，制止後仍
17 違反者，方得依同條第5項由主席或質詢委員提議，出席委
18 員五人以上連署或附議，經院會決議裁處罰鍰。而該罰鍰
19 處分依同條第7項規定，被處分人若有不服，仍得依法提起
20 行政訴訟，由行政法院判斷該答覆方式是否構成反質詢，
21 且由於反質詢概念透過長期政治實踐已有概念性之定義，
22 而可由司法機關加以確認，難謂與法律明確性相悖。

23 (5) 綜上，立職法第25條第1項所稱「不得反質詢」僅係將立法
24 院議事過程中長期存在之答覆方式限制予以明文化，且該
25 規定早已存於地方議會之議事規則中，受規範者當得以了
26 解其規範意義，而與 大院穩定之法律明確性要件相符，
27 當無違背之理。

1 3. 立職法第25條第2項所稱「其他藐視國會之行為」應與例示規
2 定共同理解，構成要件之體系理解以及法體系之整體關聯性觀
3 點觀之，受規範者自得預見其規範內涵，而不違反法律明確性
4 原則：

5 (1) 按立職法第25條第2項規定：「被質詢人除為避免國防、外
6 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
7 外，不得拒絕答覆、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答覆
8 或有其他藐視國會之行為。」其中「其他藐視國會行為」
9 應與其例示規範「拒絕答覆」、「拒絕提供資料」、「隱匿資
10 訊」及「虛偽答覆」共同觀之，先予敘明。

11 (2) 次按，接續於例示規範後之概括性條款，可藉由文義解釋
12 及體系解釋確認其內涵，並得為刑罰之要件，並不違反法
13 律明確性之要求，此為 鈞庭112年憲判字第11號判決所
14 明揭：「刑法第146條第1項明定：『以詐術或其他非法之方
15 法，使投票發生不正確之結果……者，處5年以下有期徒
16 刑。』係以施行『詐術或其他非法之方法』作為犯罪行為
17 之客觀構成要件。……而『其他非法之方法』固屬不確定
18 法律概念，惟其意涵除可藉由『詐術』之例示而理解外，
19 尚可藉由選舉投票等相關法律規定而進一步具體化，亦即
20 所謂『非法之方法』，當指選舉投票等相關法律所不許之操
21 縱投票結果之方法。……系爭規定一雖以不確定法律概念
22 作為犯罪行為之構成要件，惟從其文義意涵、結果犯構成
23 要件之體系理解以及法體系之整體關聯性觀點觀之，立法
24 者就系爭規定一所涉之行為可罰性要件，已設有合宜之解
25 釋適用之參考基準，並以此限定行為可罰性範圍；受規範
26 對象除可依此預見其行為之可罰性外，刑事法院亦得據以
27 解釋適用系爭規定一，就個案行為之構成要件該當性為適

1 當之審查、判斷，是系爭規定一尚未違反刑罰明確性原
2 則。」(附件12)

3 (3) 查立職法第25條第2項明列被質詢人除例外經主席同意得
4 不為答覆外，均應據實答覆之義務。於法條用字上乃統稱
5 未經主席同意即不為答覆之情形為「藐視國會」之行為。
6 再者，為避免藐視國會之用語過於空泛，立法者復以「拒
7 絕答覆」、「拒絕提供資料」、「隱匿資訊」或「虛偽答覆」
8 作為例示規定。而上開例示規定之用語於一般法制用語尚
9 非罕見，並得為一般大眾所理解，遑論受質詢人通常為政
10 府機關人員，其對於該等用語之掌握程度更高，亦得透過
11 邏輯推演得知何謂類此之「藐視國會」行為，從而，立職
12 法第25條第2項所稱之「其他藐視國會行為」仍屬於受規
13 範者可得預見之範圍，而不違反法律明確性原則。

14 (4) 從而，既「其他藐視國會行為」得透過「拒絕答覆」、「拒
15 絕提供資料」、「隱匿資訊」或「虛偽答覆」等例示規定共
16 同理解，基於法體系之整體關聯性觀點觀之，其文義內涵
17 當得為受規範者所預見，依 鈞庭112年憲判字第11號判
18 決意旨，自無違法律明確性原則。

19 4. 綜上，立職法第25條第1項所稱之「反質詢」及第25條第2項所
20 稱之「其他藐視國會行為」，均得為受規範者所預見其規範內
21 涵，而合於法律明確性原則。

22 (二) 「不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他
23 藐視國會行為」之規定(立職法第25條第2項)有效強化立法院
24 監督行政權之效率，而不違反權力分立及制衡原則：

25 1. 按權力分立原則之建置目的乃在於賦予國家機關彼此對抗之憲
26 法權力，並在彼此平等對抗之前提下，尋求相互間之制衡及合
27 作關係，業如前述。是以，於判斷特定法規範是否違反憲法上

1 權力分立之原則時，除就憲法文本規範之理解外，亦應衡諸憲
2 政實務上國家機關之權力行使間，是否有明顯之失衡情事，而
3 須透過立法或憲法解釋之方式予以矯正之（附件13）。

4 2. 查立職法第25條第2項賦予主席審酌應秘密事項之合理性，必
5 然與行政權所享之行政特權產生競合，然基於國家機關間五權
6 平等相維之基本權則，非謂二國家機關權力產生重疊必然發生
7 違憲之效果，毋寧，**國家機關間之權力重疊方為權力分立體制**
8 **下之常態**（附件14）。本項規範於修法前規定：「**被質詢人除為**
9 **避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者外，不**
10 **得拒絕答覆。**」在此等規範脈絡下，**受質詢人毋庸特別說明理**
11 **由，即可概括式地以前揭理由就受質詢之事項拒絕答覆，無疑**
12 **將使行政特權優先於立法院之質詢權力，並且，立法院就此拒**
13 **絕答覆並無其他憲法或法律之規範得與之對抗，從而形成行政**
14 **權獨大之效果。**

15 3. 次查，本項新增「**經主席同意者**」之文字，賦予立法權向行政
16 **權探求應秘密之正當事由，並由主席為初步之判斷，倘其認為**
17 **行政權所提出應秘密之事由有其法律上正當性，自應准許其請**
18 **求。惟倘其認為受質詢者所提出之理由不具正當性或正當性不**
19 **足，受質詢者仍將有答覆義務。惟應注意者係，主席若不同意**
20 **受質詢者不為答覆之理由，其法律效果並不課予受質詢者強制**
21 **揭露質詢事項之義務，答覆之行為仍須由受質詢人主動提出。**
22 **若受質詢人就所質詢事項有應秘密之法之確信，其仍可不予答**
23 **覆，主席若依同條第5項規定對其為罰鍰處分，其仍得依同條**
24 **第7條提起行政爭訟，由法院檢視其所為拒絕答覆之內容是否**
25 **符合「國防、外交明顯立即之危害」或「依法應秘密之事項」**
26 **等要件，亦即得經由司法審查加以確認。**

27 4. 要言之，本項縱規定「**經主席同意者**」方不負答覆義務，惟主

1 席同意與否並非確定且終局地決定受質詢人是否負有答覆義務。
2 且透過主席不同意權力之行使，得始受詢問人重新審視其所為
3 之拒絕理由是否確實符合本項之要件，並且最終司法機關亦得
4 對是否符合本項要件作成終局決定，反有助於行政權、立法權
5 及司法權彼此間之互動，而強化分權制衡但平等相維之權力分
6 立理念。

7 5. 鈞庭113年憲暫裁字第1號第28段固稱：「本條第2項有關被質詢
8 人不得拒絕提供資料之規定，除使個別立法委員於質詢程序，
9 即得要求被質詢人而非其所屬機關提供資料外，亦毋須如釋字
10 325之要求般，應視資料屬性而分由立法院院會或委員會決議
11 始得為之。即令是機關首長，亦不當然可不循一定行政程序即
12 對外提供機關公務資料。是本條第2項規定關於拒絕提供資料
13 部分，自形式觀之，與釋字325之解釋意旨明顯有別，就此而
14 言，已存有違憲疑義。」云云，惟：

15 (1) 按，**釋字第585號解釋**就真調會條例第8條第6項「本會或
16 本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或
17 個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、
18 營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖
19 延或拒絕」僅以未賦予受調查人相關程序保障而不符正當
20 法律程序，並未認定個別「本會委員」得要求有關機關提
21 供資料有違憲之虞，此顯與釋字第325號解釋有間。

22 (2) 次按，**釋字第729號解釋**亦指出：「『監聽調閱專案小組運
23 作要點』性質上乃該委員會之內規，用以協助所設調閱專
24 案小組運作而訂定，要屬該委員會內部議事運作之事項，
25 尚不生法律或命令抵觸憲法之問題。」是以，立法院內部
26 如何對行政機關行使資料獲取權，實乃立法院議事自律之
27 範疇，而不生抵觸憲法之疑義。

1 (3) 再按，釋字585號解釋許玉秀大法官之一部協同一部不同
2 意見書中亦指出，個別立法委員本得透過質詢權，取得政
3 府資訊，此即為「個別立委之立法資訊權」；換言之，個別
4 立法委員均有進行調查之權力，國會調查權之主體，不以
5 委員會或院會為限：「為了立法和監督，立法院需要充分的
6 資訊，當立法院和政府之間關係融洽的時候，也就是彼此
7 有互信的時候，可以透過立法委員的質詢權與政府機關的
8 答詢義務，取得行使職權必要的資訊，但當雙方的互信遭
9 到破壞的時候……，立法院必須有獨立取得資訊的方法，
10 才能進行有效的監督，這就是所謂的資訊自主權（Recht
11 der Selbstinformation）……，也就是不假手於其他國
12 家機關，而取得資訊的權力……，立法調查權就是建立在
13 這種資訊自主權之上。換言之，可以將立法調查權看作非
14 常態的立法資訊權，而個別立法委員的質詢權，則是常態
15 的立法資訊權。質詢權的行使是分散的，立法調查權這種
16 資訊權的行使，是集中的；在憲法所規定的立法院職權範
17 圍內，質詢權的行使範圍沒有明顯的限制（憲法增修條文
18 第三條第二項第一款及立法院職權行使法第三章參照）」。

19 (4) 是以，固然釋字第325號解釋就資料屬性區分不同請求程
20 序，然釋字第585號解釋既就個別調查委員得單獨請求資
21 料取得一事認未牴觸憲法，實已變更釋字第325號解釋之
22 見解，後於釋字第729號解釋更認立法院內部如何請求資
23 料獲取，屬內部自律事項，不生牴觸憲法疑義，實已肯認
24 個別委員即得為行使憲法上賦予立法院之權力，個別向有
25 關機關人員調取相關資料之權力，而無違憲疑義。

26 6. 綜上，個別委員得個別向有關機關人員請求資料，已為歷來大
27 法官解釋所肯認，本項新增主席同意之要件，固然對行政權造

1 成一定之影響，惟透過權力間之對話，得使行政權重行審視其
2 拒絕答覆之理由是否符合本項之要件，且立法院所作成之罰鍰
3 處分亦得透過司法救濟加以確認其正當性，從而，本項之新增
4 規定並不必然造成聲請人所顧慮之絕對的國會優位原則，反有
5 助於國家機關間權力之相互制衡。

6 **(三)「課予受質詢人罰鍰」之規定(立職法第25條第4項至第6項)**
7 **有效強化質詢權力之法律效果，彌補現行行政立法不對等之制度**
8 **缺陷，使國會得有效監督政府施政，不違反權力分立原則：**

9 1. 按，「**行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之**
10 **規定，停止適用：一、行政院有向立法院提出施政方針及施政**
11 **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**
12 **會首長質詢之權。」**憲法增修條文第3條第2項第1款定有明文。
13 由上開憲法增修條文可知，**我國行政權與立法權間之互動模式**
14 **乃是行政權應受立法權之監督**，此由立法權之憲法條文安排可
15 知一二，一方面，立法院依憲法第63條規定，握有法律、預算
16 等國家重要事項之決定權；另一方面，行政權雖有法律覆議權之
17 行使，惟仍受立法權之箝制。從而，我國縱經多次修憲，然並
18 未改變行政權應受立法權監督及節制之基本原則，甚至，經六
19 次修憲後，單一國會制度之確立，更加強了立法院的「國會」
20 功能(附件15)。

21 2. **又立法權為充分監督行政權，質詢制度毋寧為一必須且重要之**
22 **手段**，依學者研究，質詢制度始於英國，後擴展於世界各國之
23 國會，透過質詢制度，行政官員對於國會議員所提出之問題應
24 據實、詳實為答覆，且隨行政事務之增長，更有透過質詢制度
25 監督政府施政措施之必要，此對於國會中之少數黨更顯重要
26 (附件16)。

27 3. 查，既憲法上賦予立法院監督行政權之誠命，則立法院即有就

1 監督手段之形成享有一定之立法形成空間。有鑑於立法院之質
2 詢規定長期不彰，行政官員於受質詢時動輒答非所問或對立法
3 委員有嘲諷或辱罵等反質詢行為，足見立法權已無法恪遵憲法
4 誠命有效監督行政權。在此背景下，對行政權拒絕依憲法規定
5 受立法院監督之情事，立法院自得以課予拒絕配合監督之行政
6 官員一定之法律效果。

- 7 4. 聲請人固稱，訂定受質詢人處罰規定，將造成行政官員難以充
8 分為政策辯護，有害責任政治之建立云云（詳參民主進步黨立
9 法院黨團立法委員柯建銘等51人法規範憲法審查聲請書第9頁
10 第25行至第10頁第3行）。惟細譯第25條第4項至第6項規定，
11 針對受質詢人反質詢、拒絕答覆等行為施予裁罰，實係強化政
12 策辯論之效率及建立有效之責任政治所得採之必要手段。質言
13 之，第25條第4項至第6項處罰者乃係受質詢人有「反質詢行
14 為」、「拒絕答覆」、「隱匿資訊」或「虛偽答覆」等規避立法院
15 質詢之行為，使立法院難以發現真相，並對行政權為有效之制
16 衡。而透過第25條第4項至第6項階段性之強制手段，得使立法
17 院得對拒絕監督之行政官員為適當之制裁，而能有效建立責任
18 政治。是以，聲請人所稱第25條第4項至第6項之強制規定非
19 但不會影響政策辯論，反而更得促進行政權與立法院間之有效
20 監督制衡，恰合於權力分立原則所重視之分權制衡之目的。
- 21 5. 鈞庭113年憲暫裁字第1號第26段又稱：「基於憲法責任政治之
22 原理，行政院對立法院所負之責任，乃屬自由民主憲政秩序下
23 之政治責任，不是法律責任。上開規定將憲法上之政治責任規
24 定，立法轉換為法律責任之結果，非無違反憲法責任政治原則
25 之疑慮。」然查，倘未賦予立法院就質詢權力之適當強制手段，
26 毋寧承認立法院僅得完全依循行政權所提出之資料（無論真偽）
27 行使憲法上賦予立法院之職權，而此等未克盡立法院詳細探求

1 事實真相之質詢制度，反造成責任政治無從建立。從而，賦予
2 立法院質詢權一定程度之強制力，實乃增進責任政治之手段。

3 6. 再者，各國國會議事程序中多有相關回答方式之規範，謹臚列
4 部分規範如下：

5 (1) 加拿大下議院議事規則第39條，禁止受詢問人得對問題所
6 涉及之事項進行辯論，所謂禁止受詢問人進行辯論者，即
7 係禁止受質詢者跳脫被質詢之地位而與質詢者爭辯，其概
8 念與反質詢相同（詳參林石猛律師法規範憲法審查暨暫時
9 處分補充答辯書第13頁第6~18行）。

10 (2) 紐西蘭議會常規法第396條規定，對質詢之答覆不得包含
11 諷刺性表達、對於議員有貶低性或任何冒犯性之言語，亦
12 同樣係禁止受質詢者跳脫受質詢之地位，而對質詢者進行
13 攻訐、質疑、批評、詰問（詳參林石猛律師法規範憲法審
14 查暨暫時處分補充答辯書第13頁第18行至第14頁第6行）。

15 (3) 澳洲眾議院議事規則亦指出行政官員於回答眾議員之質詢
16 時，其答覆不得包含諷刺性表達、對於議員之貶低性提及
17 或任何冒犯性之言語，與紐西蘭之規範相同，係禁止受質
18 詢者跳脫受質詢之地位，而對質詢者進行攻訐、質疑、批
19 評、詰問（附件17）。

20 7. 次查，大院釋字第585號解釋已肯認立法院行使調查權時，
21 得對違反協助義務之人民課以罰鍰之強制手段。是以，基於合
22 憲性解釋之法理，自無從於本項規定具體適用前即認本項規定
23 對人民基本權利造成影響有違反比例原則之違憲情事。況立法
24 院若要依第25條第6項對行政官員或有關係之人員裁處罰鍰，
25 仍應循一定之正當程序，當無違反比例原則之違憲問題。

26 8. 況查，如 大院認為立法院不得立法禁止反質詢或其他藐視國
27 會之行為，不啻認同行政院院長、部會首長等官員得漠視憲法

1 賦予立法委員之質詢權，對於立法委員之質詢，得不予回答、
2 反質詢、誣讟立法委員等方式予以回應；果如此，則憲法增修
3 條文第3條第2項之質詢權豈非形同具文？立法權又如何能有效
4 監督、制衡行政權？我國之權力分立制度豈不成為獨步全球之
5 行政優位制度？

6 9. 綜上，立職法第25條第4項至第6項賦予立法院就受質詢者消極
7 或虛偽答覆之行為制裁之權力，實係立法院監督行政權所隱含
8 之權力，非新權力之創設，且制裁權力之行使將使立法院更得
9 以發揮監督行政權之憲法誠命，亦不違反憲法上權力分立且相
10 互制衡之機制。

11 四、立法院以聽證會方式行使調查權係屬合憲；立職法第九章之一第59條 12 之1至第59條之9均屬合憲

13 (一) 立法院本享有調查權，往昔係以公聽會之形式調查事實、蒐集意
14 見，以程序更為嚴謹之聽證作為立法院調查權行使之手段，符合
15 正當法律程序之要求，自屬合憲：

16 1. 按，「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之
17 權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資
18 訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮
19 權力分立與制衡之機能。……立法院調查權行使之方式，並不
20 以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或
21 向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院
22 會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或
23 表示意見……」釋字第585號解釋已有充分闡述。

24 2. 次按，「立法院為行使憲法上所賦予之職權，除依憲法第六十
25 七條第二項及憲法增修條文第三條第二項第一款辦理外，得經
26 院會或其委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參
27 考資料；必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關

1 非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。」亦早為釋字第325
2 號解釋所確認。

3 3. 查，立法院為充分行使其憲法上所賦予之職權，除透過憲法第
4 67條第2項及憲法增修條文第3條第2項第1款之質詢方式外，尚
5 非不得透過文件調閱或其他調查方法以善盡民意機關之職責，
6 而所謂其他調查方法依前揭釋字第585號解釋之意旨，亦包含
7 要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見。
8 從而，立法院之調查權乃立法院固有之權能，無待憲法明文規
9 定，本即享有之。

10 4. 次查，前揭釋字第585號解釋既已明文肯認立法院除文件調閱
11 外，尚得以「調查委員會」之方式，求與調查事項相關之人民
12 或政府人員，陳述證言或表示意見，以行使其固有之調查權，
13 立職法第59條之1即係依釋字第585號解釋之意旨，明文賦予立
14 法院以聽證會之方式行使立法院固有之調查權，亦未逸脫憲法
15 對於立法院權力之安排。

16 (二) 再查，美國、日本、法國及德國之國會均得傳喚證人出席聽證或
17 委員會調查會議，除得透過罰鍰強制出席外，並有偽證罪之刑事
18 責任：

19 1. 美國國會之聽證制度：

20 (1) 針對聽證之會議召集權，無論係參議院議事規則或眾議院
21 議事規則，均有規定無論於會期中或休會、閉會期間，均
22 得在必要情況下舉行聽證會。國會為進行聽證，得行使傳
23 喚調閱權 (subpoena power)，其內涵包括傳喚證人作
24 證或調閱文件等物證 (附件18)。

25 (2) 為達調查之目的，美國國會得傳喚者除政府官員外，亦包
26 含民間人士，其作證之內容包含提供專業意見、證述具體
27 事件經過或個別企業本身之措施。且於作證前，依法應宣

1 誓並據實陳述。若受調查者恐因其證述而自證己罪，亦有
2 美國憲法增修條文第5條之適用，而得拒絕證言，惟特殊情
3 形下，國會仍得以票決之方式，向聯邦法院簽發命令，賦
4 予該證人部分或完整之豁免權，以強制其提供證言。此外，
5 即便證人因其證言或資料之提供可能造成其恥辱或不名譽
6 之結果，仍非拒絕證言之正當事由（附件19）。

7 (3) 就強制力而言，倘受調查者拒絕出席或拒絕繳交文件，或
8 出席後拒絕答覆，得處100元至1,000美元之罰金及1月以
9 上，1年以下之徒刑³。執行面而言，係由議長移送聯邦檢
10 察官，檢察官並應召開大陪審團審議⁴。除上開藐視國會罪
11 之刑事處罰外，對於國會之傳票，通說亦認為兩院皆可各
12 自以決議聲請聯邦法院強制執行傳票，若國會聲請法院強
13 制執行而當事人拒絕遵守，則亦有藐視法庭之相關責任
14 （附件20）。

15 (4) 進而言之，如於參議院或眾議院任何委員會、次委員會等

³ 2 U.S.C. § 192 - Refusal of witness to testify or produce papers: "Every person who having been summoned as a witness by the authority of either House of Congress to give testimony or to produce papers upon any matter under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee of either House of Congress, willfully makes default, or who, having appeared, refuses to answer any question pertinent to the question under inquiry, shall be deemed guilty of a misdemeanor, punishable by a fine of not more than \$1,000 nor less than \$100 and imprisonment in a common jail for not less than one month nor more than twelve months."

⁴ 2 U.S.C. § 194 - Certification of failure to testify or produce; grand jury action: "Whenever a witness summoned as mentioned in section 192 of this title fails to appear to testify or fails to produce any books, papers, rec-ords, or documents, as required, or whenever any witness so summoned refuses to answer any question pertinent to the subject under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee or subcommittee of either House of Congress, and the fact of such failure or failures is reported to either House while Congress is in session or when Congress is not in session, a statement of fact constituting such failure is reported to and filed with the President of the Senate or the Speaker of the House, it shall be the duty of the said President of the Senate or Speaker of the House, as the case may be, to certify, and he shall so certify, the statement of facts aforesaid under the seal of the Senate or House, as the case may be, to the appropriate United States attorney, whose duty it shall be to bring the matter before the grand jury for its action."

1 國會機關、辦公室之調查程序中為不實或虛偽陳述，更須
2 承擔五年以下有期徒刑之法律責任。如陳述事項涉及國際
3 或本國恐怖主義等重大犯罪，更須承擔八年以下有期徒刑
4 之法律責任。⁵

5 2. 日本國會之聽證制度（附件21）：

6 (1) 依日本憲法第62條及國會法第51條規定，國會對於有關之
7 國政或一般所關心且具特別目的之重要案件得召開聽證會，
8 聽取利害關係人或具學識經驗者之意見。且對於總預算或
9 重要歲入法案，國會法第51條更要求國會「應」舉行聽證
10 會，除同一內容法案已召開聽者會者，方毋庸再舉行聽證
11 會。

12 (2) 就召開聽證會之組織而言，日本國會法第45條規定，各議
13 院認為有特別必要之案件，或基於審查非該院常任委員會
14 所轄案件之必要者，得設立特別委員會。且該委員會依眾
15 議院議事規則第78條規定，於獲議長同意後，即得召開聽
16 證會。

17 (3) 此外，於日本國會行使調查權時，依議院證言法規定，「任
18 何人」均有應議會要求以證人出席國政調查之義務，且應
19 於作證前宣誓，是以，相關人士出席聽證之地位乃係證人
20 之地位，若有偽證之情事，依該法第6條第1項規定，得處
21 3月以上10年以下之有期徒刑。⁶

22 3. 德國之國會調查制度（附件22）：

23 (1) 德國於2001年訂定國會調查委員會職權行使法（下稱「調
24 查委員會法」），明文賦予聯邦眾議院調查之方式並對於調
25 查權之行使設有限制。此外，德國基本法亦保障除依聯邦

⁵ 18 U.S.C. § 1001.

⁶ 議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律，第六條：「この法律により宣誓した証人が虚偽の陳述をしたときは、三月以上十年以下の懲役に処する。」

1 眾議院多數決議成立之多數調查委員會外，亦得經聯邦眾
2 議院四分之一以上成員之聲請，成立少數調查委員會。

3 (2) 在調查之方法上，除一般之文件調閱外，調查委員會得聽
4 取相關人陳述意見，且若經調查委員會決議，甚得以要求
5 相關機關或私人提出證據。復依調查委員會法第17條規定
6 調查委員會基於共識，得傳喚證人及鑑定人，證人依第20
7 條負有到場義務。證人到場後，除拒絕證言之正當理由並
8 經充分證明外，均應據實答覆。

9 (3) 就強制力部分，對於經傳喚而未到場之證人除得依法裁處1
10 萬歐元以下之罰鍰，並得強制拘提其到場，若仍不到場，
11 得連續處罰鍰一次。倘證人無正當理由拒絕證言，調查委
12 員會得命其負擔因拒絕到場所生之費用，併科以1萬歐元以
13 下之罰鍰。情節重大者，調查委員會並得向聯邦最高法院
14 聲請管收該證人，以強制證言。

15 (4) 此外，如證人在聯邦立法機構之調查委員會為虛偽陳述，
16 則需承擔三個月以上，五年以下有期徒刑之刑事責任。⁷

17 4. 法國之國會調查制度（附件23）：

18 (1) 法國憲法對於國會之調查權未設規定，為依一般觀點，均
19 認為係國會之潛在權力，故法國國會自得設置調查委員會，
20 且具有使證人宣誓之權，並對於不應傳喚之證人及虛偽證
21 述之證人有處罰之權力（附件24）。

22 (2) 現代之法國國會調查權係依據1958年法國國會職權行使法
23 第6條第1項第1款規定，除常設委員會外，國會得組成臨時
24 之調查委員會，此亦為法國國會中唯一允許設立之臨時委

⁷ Sec. 153 German Criminal Code (“Whoever, as a witness or expert, gives false unsworn testimony before a court or another authority which is competent to examine witnesses and experts under oath incurs a penalty of imprisonment for a term of between three months and five years.”). Sec. 162(2) (“Sections 153 and 157 to 160, insofar as they relate to false unsworn statements, also apply to false statements made before a committee of inquiry of one of the legislative bodies of the Federation or of one of the Länder.”).

1 員會。基於國會調查權之本質，調查委員會得以最合於調
2 查意旨、發掘真相之方式為之，他人不得干涉，調查委員
3 會並應於調查後製作調查報告，調查報告並以公開為原則。

4 (3) 依國會職權行使法第5條之1第1項前段規定，調查委員會認
5 為有必要時，「任何人」均有接受調查之義務，不得拒絕。
6 如以公開聽證形式行使調查權時，司法或公權力機關應協
7 助受調查人出席應訊。受調查人於受調查時，須宣誓並誠
8 實答覆。

9 (4) 就強制力部分，倘受調查人有拒絕應訊、應訊時拒絕宣誓
10 之情事者，依法得處2年有期徒刑及7500歐元之罰金。至
11 於應訊時，受調查人如有偽證情事，依據法國國會職權行
12 使法之規定，亦得以刑法偽證罪相關規定論處，可處五年
13 以下有期徒刑，並科75000歐元之罰金。⁸

14 5. 由上可知，世界先進民主國家國會多具有調查權，於必要時皆
15 得傳喚相關人士出席作證，而所謂相關人士除有關政府部門之
16 公職人員外，亦包含與所欲調查事件相關之一般人。對於受傳
17 喚之證人，前揭立法例均課予其出席之義務，亦賦予國會對拒
18 絕出席、拒絕答覆者有所處罰。而對於出席後虛偽陳述者，則
19 多以「偽證」之概念理解，而課予其刑事責任（附件25）。

20 6. 綜上，自釋字第585號解釋以降，鈞庭均肯認立法院為行使
21 調查權，除文件調閱外，亦得以其他方式為之，從而立職法本
22 次增訂第9章之1明文以聽證會形式行使國會調查權，僅係將憲
23 法賦予立法院調查權之權力及行使方式明文化，非謂國會聽證
24 制度之建立，即必然產生立法權凌駕行政權之結果。尚且，聽

⁸ Art. 434-13 (“False testimony made under oath before any court of law or before a judicial police officer acting in the exercise of a rogatory commission is punished by five years' imprisonment and a fine of €75,000.”) Art 6 III, Ordinance No. 58-1100 of November 17, 1958 relating to the functioning of Parliamentary Assemblies (“In the event of false testimony or witness tampering, the provisions of articles 434-13, 434-14 and 434-15 of the Penal Code are respectively applicable.”).

1 證制度相較於立法院現行之公聽會制度，課予立法院更多之程
2 序要求，對於調查報告之公開亦有更明確之規範，反有助於立
3 法院調查權之明確制度建立，且更符合正當法律程序之要求。
4 質言之，透過國會聽證制度之明文化，得使立法院更有效監督
5 行政權之權力行使，同時訂定受調查者之權利義務，亦對於人
6 民之基本權利保障有所維護。

7 (三) 以調查委員會或調查專案小組之方式舉行聽證會（第59條之1），
8 屬立法院內部行使調查權之自律事項，為立法權之核心，應有其
9 自由形成空間，而屬合憲：

- 10 1. 按，「而民意代表機關其職權行使之程序，於不牴觸憲法及法
11 律範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，學理上稱為議會
12 自律或議會自治。至議會規範除成文規則外，尚包括各種不成
13 文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通。」 大院釋字
14 第381號解釋早已針對議會自律事項之定義解釋在案。
- 15 2. 次按，學者李仁焘亦於其論著【國會調查權之行使方法與界限】
16 一文中明確引用日本學說指出：「議院之權限應如何行使，基
17 本上屬於議院自律權之問題，而日本國會之活動，實際上也是
18 採委員會中心主義，國會之國政調查亦以委員會為中心行使較
19 具效果。此委員會除常設委員會外，尚包含謂審查特定事項所
20 設置之特別委員會。」其並提出：「立法院無論於行使調閱權
21 或一般調查權之發動，究應經由院會或委員會決議，原本屬議
22 會自律事項，大法官本不應介入進行審查。」（附件26）
- 23 3. 查，立職法第59條之1規定「各委員會」、「調查委員會」或
24 「調查專案小組」均得以聽證會之形式行使調查權，就上開規
25 定，除「各委員會」外，均係臨時成立之委員會，然基於前揭
26 議事自律之法理，立法院如何形塑調查權之發動方式，屬於議
27 事自律事項之範疇，況何等委員會之組成，並不致對外發生法

1 律效果，由是可見，此應屬議會自律事項無疑。

2 4. 復參酌前揭比較法之規範，多數民主先進國家亦以成立臨時或
3 任務形式之調查委員會以進行國會調查，究其目的乃係立法機
4 構行使調查權時，相關事實可能牽涉多常設委員會所主責之事
5 項，與其由各常設委員會獨立行使其調查權，以臨時成立之調
6 查委員會形式統一行使國會調查權，反較為效率。

7 5. 是以，立法院以何種委員會形式行使國會調查權乃立法院之議
8 事自律事項，且該規定並未抵觸憲法或其他法律規定，應屬合
9 憲。且立法院以臨時組成之「調查委員會」或「調查專案小組」
10 等任務性組織行使立法院調查權，於一般民主法治國家中亦所
11 在多有，更不會造成立法院凌駕於行政權上之疑義，與權力分
12 立及制衡原則無涉。

13 (四) 明定政府人員或社會上有關係人員無正當理由不得拒絕出席（第
14 59條第3項）乃調查權行使之必要方式，未逾越比例原則，而屬
15 合憲：

16 1. 按 大院於釋字第585號解釋已明確確認，「立法院行使調查
17 權得要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示
18 意見」。

19 2. 且前揭解釋亦非僅以「政府人員」而課予陳述證言或表示意見
20 之義務，而及於「與調查事項相關之人民」。從而，立職法第
21 59條之3規定「應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席」
22 尚未逸脫釋字第585號解釋對國會調查權界定之範圍。

23 3. 再者，觀諸前述民主國家國會調查立法例，除政府人員當然接
24 受國會調查外，一般人民涉及國會正在進行調查之事項時，亦
25 將受到國會調查權之拘束，而有到場說明之義務，違反者多數
26 國家亦設有相關強制規定以確保國會調查權之完整。

27 4. 聲請人固稱：「第59條之6第1項僅給予5日之準備期間，顯不符

1 應給予相當準備期間之要求……第59條之6第3項就聽證會通知
2 單並未要求應既在聽證目的及表達意見或證言之關聯性，亦抵
3 觸正當法律程序原則之要求」云云，惟：

4 (1) 查立職法第59條之6第1項係規定舉行聽證會，應於開會日
5 前5日送達出席人員，此乃法律所限制之最低準備期間規定，
6 立法院倘欲以聽證會之手段行使調查權，尚非不得提供更
7 長之準備期間予出席人員。況聲請人於此並未提出任何觀
8 於「合理期間」之定義，僅泛稱「5日」之準備期間顯不符
9 應給予相當準備期間之要求，聲請人顯未就此等期間如何
10 且違反何種正當法律程序原則詳加論述，從而難認立職法
11 第59條之6第1項有何違憲疑義。

12 (2) 次查，第59條之6第3項所定通知單應載明之事項包含：「一、
13 會議主題。二、受邀出席之有關機關或人民之姓名或名稱
14 及其住居所、事務所或營業所。三、聽證會舉行之時間、
15 地點。四、聽證會之程序。五、表達意見或證言之事項。
16 六、本章提及之相關權利及義務。七、本章相關或其他應
17 注意或遵行事項。」縱本項規定並未單就「受調查之人民」
18 與事件之關聯性單獨列為通知事項，然立法院行使國會調
19 查權而邀請相關人民陳述證言或表達意見，該人民本即須
20 與所調查之事件具關連性，此於調查委員會內部核發通知
21 書時，即應敘明，又縱該關聯性非法定應記載事項，仍非
22 不得將之記載於「六、本章提及之相關權利及義務」或
23 「七、本章相關或其他應注意或遵行事項」，聲請人於立法
24 院尚未核發通知書之情形下，即認立法院不會敘明受調查
25 之人民與受調查事項之關聯性，難認合理。

26 (3) 進而言之，我國行政程序法第55條關於行政機關舉行聽證
27 之通知規範，僅規定「舉行聽證前，應以書面記載下列事

1 項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公
2 告之」，根本未規定最短通知期限，然實施迄今從未發生違
3 憲爭議，如今立職法第59條之6第1項給予受通知人至少5
4 日之準備期間如反而違憲，豈不荒謬？

5 5. 是以，立職法59條之3課予政府人員及社會上有關係人員非有
6 正當理由有應邀出席之義務，並未逸脫釋字第585號解釋之範
7 疇，應屬合憲。

8 (五) 出席之政府人員或社會上有關係人員係類似於證人地位，原則上
9 本無律師或專業人士在場輔佐權，然於特殊情況下第59條之4仍
10 賦予律師或專業人士在場輔佐權，與人民基本權利侵害無涉：

11 聲請人行政院固稱：「第59條之4規定應邀出席之社會人員，須經
12 主席同意後，由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助。此
13 一方面悖於釋585應許接受法律協助之要求，另一方面並未明定客
14 觀判斷標準而完全繫諸主席個人主觀認定，實已違反法律明確性
15 原則。此外，系爭規定依第9-1章未規定應邀出席之社會人員具
16 有對質詰問之權利，顯然欠缺釋585適當詰問機制之程序保障。」
17 云云（詳參行政院法規反憲法審查聲請書第18頁第12-17行），惟：

18 1. 按，釋字第585號解釋固謂：「上開規定既排除現有法律所得提
19 供被調查人之程序保障，卻未訂定相關之程序規定，如事前予
20 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
21 關聯性、給予受調查人員相當之準備期間、准許受調查人員接
22 受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘
23 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
24 事件之性質採取公開或秘密調查程序……等等，均付諸闕如。」
25 2. 然細譯其內容，乃斯時真調會條例並未就受調查人之程序保障
26 為「任何」規定，方經 大院宣告違憲。於解釋理由書中，該
27 號解釋臚列若干正當程序保障之態樣，然非謂立法院即應採行

1 「所有」 大院臚列之保障方法使無違於正當程序保障。換言
2 之，立法者自得就受調查者基本權利限制之多寡，依不同程度
3 提供不同種類之程序保障機制。又「准許受法律協助」及「適
4 當詰問機制」亦非釋字第585號解釋所列舉之必要程序保障形
5 式。況立職法第59條之4亦未完全禁止受調查者受法律或其他
6 專業之協助，且「合理之拒絕調查」、「拒絕證言」、「拒絕提供
7 應秘密之文件資訊」及「依調查事件之性質採取公開或秘密調
8 查程序」均為立職法明文所規範，自難謂未合於正當程序保障。

9 3. 再者，參諸前揭各國立法例，允許受調查者受法律協助並非國
10 會聽證制度之必然，詳言之，**國會聽證之受調查者，係立於證**
11 **人之地位，實務通說並未肯認證人受法律協助為其正當程序保**
12 **障之一環**，從而難認立職法第59條之4原則否認受調查者有受
13 法律其他專業人員輔助之權利，有何侵害人民權利之情事，上
14 開規定應屬合憲。詳言之，我國目前之刑事訴訟制度，對於證
15 人亦未賦予得請求辯護人到場之程序保障權利。準此，舉重以
16 明輕，於立法院之聽證程序，未賦予配合調查人士律師陪同之
17 程序保障，自難謂違憲。

18 4. 況查，觀乎與立法院調查權相近之監察院調查調查權，其相關
19 調查雖然涉及受訊問公務員之服公職權，然監察法中亦未賦予
20 公務人員得請求律師陪同到場之程序性保障。故舉重以明輕，
21 立法院之聽證程序未賦予相關人士請求律師陪同之權利，實難
22 謂為違憲。

23 5. 綜上，釋字第585號解釋並不以「准許受法律協助」及「適當
24 詰問機制」為必要之程序保障要件，且立職法亦已訂定其他保
25 障受調查者程序之要件，是以立職法第59條之4應屬合憲。

26 (六) 拒絕證言或表達意見之規定（立職法第59條之5第1項），與正當
27 法律程序無違，且亦不侵害人民基本權利：

1 聲請人固稱：「第59條之5第2項，聽證會得要求應邀出席之社會
2 人員提供資料；若無正當理由而拒絕提供將受罰鍰裁處。然對於
3 何謂『正當理由』，卻付之闕如；就此，亦已違反處罰法定及處
4 罰明確性原則之要求」云云（詳參行政院法規反憲法審查聲請書
5 第18頁第12-17行），惟：

6 1. 查，立職法第59條之5第1項定有拒絕證言或表達意見之正當事
7 由，此乃同條第2項「無正當理由拒絕表達意見、拒絕證言」
8 之例示規定，縱第1項規定未包含「拒絕提供資料」之情事，
9 惟基於體系解釋，第2項「無正當理由拒絕提供資料」中所稱
10 之「正當理由」自得以第1項之例示規定作為依據，然亦不限
11 制於第1項所列理由外，仍有其他理由可經主席認定為拒絕提
12 供資料之正當理由。

13 2. 復查，參諸前揭外國立法例，亦不乏許多國家之國會調查制度
14 課予受調查者（無論係政府人員或其他有關人員）強制出席、
15 陳述證言、提供資料之義務，其拒絕提供之正當理由判斷亦可
16 能完全繫於議長之判斷，從而，立職法以59條之5第1項規定
17 明示得拒絕證言、表達意見或提出資料之要件，已可將「正當
18 理由」之法律概念明確化，而無違反處罰法定及處罰明確性原
19 則之情事。

20 3. 綜上，既立職法第59條之5第1項已明確例示「拒絕證言或表達
21 意見」之要件，基於合憲性解釋，無正當理由拒絕提供資料所
22 稱之「正當理由」亦得以第59條之5第1項之例示規定為參考標
23 準，而無違反處罰法定及處罰明確性原則之情事，該規定應屬
24 合憲。

25 (七) 立法院聽證之處罰規定（立職法第59條之5第2項、第5項及第6
26 項）得確保立法院調查權之落實，且業經 大院釋字第585號解
27 釋肯認係屬國會調查權之範圍內，亦與平等原則無違：

1. 按， 大院釋字第585號解釋已明確肯認對於違反協助調查義務者，得處以罰鍰：「**立法院調查權行使之方式**，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第三二五號解釋應予補充。」
2. 次按，釋字第585號解釋許玉秀大法官一部協同一部不同意見書中指出：「**立法院必須有獨立取得資訊的方法**，才能進行有效的監督，這就是所謂的資訊自主權，也就是不假手於其他國家機關，而取得資訊的權力，立法調查權就是建立在這種資訊自主權之上。……立法院行使調查權的動因既然在於與行政權的互信遭到破壞，則仰賴行政權誠心配合必然不可能，立法院必須採取強手段，方能有效行使調查權。」(附件27)是以，為有效行使立法院調查權，立法上勢有賦予立法院行使一定強制手段的可能性。
3. 查，違反協助調查義務非僅以積極行為為限，消極行為亦屬之。立職法第59條之5第2項所定對於無正當理由「拒絕出席」、「拒絕表達意見」或「拒絕提供資料」者，均屬於以消極行為違反協助調查之義務，第59條之5第2項對之處以罰鍰當屬合憲。
4. 詳言之，如調查對象得於無正當理由情形拒絕出席、拒絕表達意見或拒絕提供資料，則任何調查對象皆得以此抵制立法院之調查權，立法院調查權之行使不啻形同具文，立法院勢將無從針對國民關心之事項獲知真相，亦無法有效行使立法、預算及決算等權力，此顯不利立法權對於行政權之監督與制衡。
5. 況查，政府人員相較於社會上之有關係人員而言，由於涉及立法權監督行政權之直接關係，當課予其較高之法律遵循義務，

1 故對於其惡性較高之虛偽陳述行為以刑事責人相繩；而社會上
2 之有關係人員固負有協助調查義務，惟不應課予其同於政府人
3 員之相等責任，基於「不等者不等之」之平等原則法理，課予
4 其罰鍰義務與平等原則亦屬無違。

5 6. 末查，對於以積極行為（虛偽陳述）之方式違反協助調查義務
6 者，其惡性本較消極行為為高，自得課予其較高之法律效果，
7 故第59條第6項之法定罰鍰數額高於第59條第2項亦有其正當性。

8 7. 綜上，第59條之5第2項、第5項及第6項關於違反協助調查義務
9 之處罰規定，均合於平等原則及比例原則，當屬合憲。

10 五、立法院行使調查權，不致侵害監察權之固有權力：

11 如前所述，立法院行使調查權，其目的在於協助立法院行使立法權、
12 預算權、決算權及質詢權等權力，並在於追究官員及政府之政治責任；
13 與此相對，監察權之調查權，其目的在於協助監察院行使彈劾、糾舉
14 及審計權，其目的在於追究官員之法律責任，兩者本不相同：

15 (一) 按，「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，
16 不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。」憲法增
17 修條文第7條第1項固定有明文。惟前開規定僅係規定彈劾之權力
18 行使機關為監察院，我國憲法並未就開啟監察院之彈劾程序為明
19 文規定，是以如何開啟監察院之彈劾程序仍有立法形成之空間。

20 (二) 次按，法官法第51條及第70條針對法官及大法官之懲戒乃規定：
21 「司法院認法官有應受懲戒之情事時，除依法官評鑑之規定辦理
22 外，得逕行移送監察院審查。」「司法院大法官之懲戒，得經司
23 法院大法官現有總額三分之二以上之出席及出席人數三分之二以
24 上之決議，由司法院移送監察院審查。」其中有關大法官之懲戒
25 更係以大法官現有總額一定比例之同意，即得將受懲戒之大法官
26 移送監察院審查。

27 (三) 再按，財政紀律法第17條規定：「公務員違反本法規定者，應移

1 送監察院彈劾或糾舉。」 前瞻基礎建設特別條例第10條規定：
2 「審計機關審核各機關依本條例辦理之前瞻基礎建設計畫，如發
3 現因公務人員違法失職而致工程進度未達預定進度百分之八十時，
4 應將執行機關首長及相關主管移送監察院調查懲處。」 上開規定
5 亦容許法規主管機關就違法失職之公務員移送監察院彈劾或調查
6 懲處。

7 (四) 是以，自上開規定可知，由於我國憲法安排乃係將彈劾及懲戒之
8 審查權力劃歸由監察院行使，其他國家機關僅得將受彈劾人及受
9 懲戒人移送監察院續行彈劾或懲戒之審查程序。

10 (五) 查立職法第25條第8項規定違反同條第1項至第3項之政府人員，
11 經主席或質詢委員會提議，並經連署或附議，再經院會決議，得
12 移送彈劾或懲戒。就其程序而言，該彈劾或懲戒程序之發動，仍
13 有一定之提案及同意門檻，與前揭法官法關於大法官懲戒之規範
14 相類。而縱經提案通過後，立法院亦不針對其受彈劾或受懲戒事
15 實進行調查，而係將受彈劾或懲戒之人移送「監察院」由監察院
16 依相關程序辦理之，自本項立法理由中亦可知立法院僅係將該政
17 府人員移送與監察或司法機關調查，並不實際參與彈劾或懲戒之
18 程序。

19 (六) 況查，在81年修憲後，監察院已不具有國會性質，自不宜獨享原
20 屬國會之調查權。或有以為，針對同一事件，監察院和立法院如
21 同時進行調查，且結果不同，勢必造成權力之衝突及混亂。惟查，
22 此實為杞人憂天之慮。以美國為例，參議院及眾議院身為國會之
23 兩院，各自享有調查權，均得針對國民關心之事項進行調查，並
24 做成各自之調查報告，縱兩者結論相反，亦有助於國民增進對重
25 大事件之瞭解，並使國民得乘其智慧，進行正確之判斷，此更有
26 利於民主政治下，不同立場意見之交換與思辯。

27 (七) 承上，在我國目前之法律制度下，監察院、廉政署、檢察署、普

1 通法院民事庭、普通法院刑事庭、行政法院及公務員懲戒法院，
2 均得秉其職權針對案件進行調查，亦可能針對同一事件各自得出
3 不同之調查結論，而產生不同之懲戒、懲處、刑事責任判決及
4 （或）民事責任裁判，此本為法治社會下必然之結果，殊無為了
5 避免調查結果可能不同而禁止不同機關行使調查權之必要。準此，
6 舉輕以明重，又豈可為了非民選代議士組成之監察院調查權，而
7 禁止民選代議士組成之立法院行使調查權？

8 (八) 綜上，我國立法上既已慣用「移送監察院調查」或「移送監察院
9 彈劾」之用語，則本項「移送彈劾或懲戒」之用語基於合憲性解
10 釋，應同等解釋為「移送『監察院』彈劾或懲戒」，從而本項規
11 定並未實際侵害監察院之彈劾調查權力，而不違反權力分立原則。

12 六、刑法第141條之1之規定具有正當性且符合刑罰明確性及罪責相當原則，
13 自屬合憲：

14 (一) 就公務員於立法院聽證或受質詢時虛偽陳述課予刑責，尚符釋字
15 第585號解釋之意旨，應屬合憲：

- 16 1. 按，「機關首長、團體負責人或有關人員拒絕本會或本會委員
17 調查，影響重大，或為虛偽陳述者，除依前項規定處罰外，並
18 依刑法第一百六十五條、第二百十四條等相關規定追訴處罰。」
19 修正前三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（下稱「真調
20 會條例」）第8條第8項定有明文。
- 21 2. 縱真調會條例經釋字第585號解釋大幅宣告違憲，並明揭僅有
22 「至立法院行使調查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰為
23 限」，惟該段論述係針對真調會條例第8條第9項限制出境所為。
- 24 3. 就真調會條例第8條第8項，大法官係認「上開人員若因受調查
25 而涉有犯罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法
26 審判而言，非謂其拒受調查或為虛偽陳述，即已符合刑法第一
27 百六十五條、第二百十四條或其他犯罪之構成要件，上開規定

1 應本此意旨檢討修正。」從而，並未否認相關人員拒受調查或
2 為虛偽陳述不得課以刑責，相關大法官之意見書亦未見對此爭
3 點有不同見解。是以，政府人員或社會上之有關係人員對於立
4 法院行使調查權為拒絕調查或虛偽陳述時，依前揭釋字第585
5 號解釋之意旨，尚非不得以刑法相繩。

6 4. 查，刑法第141條之1固規定，「公務員於立法院聽證或受質詢
7 時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處一年以下有
8 期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金。」惟犯罪事實之認定，仍
9 需透過檢察官獨立行使職權加以認定，有罪與否及刑度之認定
10 亦須經法院獨立行使職權認定，非謂立法院得逕與認定陳述之
11 真實性，並立即對之產生刑罰之效果。從而，應與前揭釋字第
12 585號解釋之意旨無違。

13 5. 次查，為使立法院調查權之憲法權力有效行使，一般民主國家
14 對於國會調查過程中之虛偽陳述部分，除課予罰鍰外，亦多有
15 以偽證之刑事法律相繩之立法例，從而，刑法第141條之1實非
16 民主國家特殊之立法模式。

17 6. 綜上，既釋字第585號解釋未否認立法院行使調查權時，對於
18 拒受調查或為虛偽陳述者得課予其刑事責任，且觀諸一般民主
19 國家亦有相似之立法例，刑法第141條之1應有其正當性。

20 (二) 刑法第141條之1所稱之「就其所知之重要關係事項」，得以確定
21 客觀判斷標準，與刑罰明確性原則無違：

22 1. 按，「刑罰明確性原則固不當然限制立法者依其刑罰規範建構
23 之需，衡酌立法相關因素而選擇適當之法律概念與用語，包括
24 適當運用不確定法律概念而建構刑罰構成要件，然其客觀可罰
25 性範圍，須具有得以法律解釋方法予以解釋、限定之可能性，
26 亦即得以其所屬法律規定脈絡下之相關要素予以限定，從而使
27 刑事法院於審查、判斷個案事實是否該當系爭不確定法律概念

1 所繫之構成要件時，客觀上有一定共同遵循之適用指標，俾於
2 解釋適用相關刑罰規定時，得以之為據而盡可能排除刑事法律
3 可罰性範圍之不明確疑義，始符合刑罰明確性原則。」 鈞庭
4 112年憲判字第11號判決可資參照。揆諸前揭判決，並非一概否
5 定刑事法律以不確定法律概念形塑構成要件之可能性，只要透
6 過法律解釋方法有限定之可能性，使刑事法院於審查、判斷個
7 案事實是否該當系爭不確定法律概念鎖定之構成要件，而客觀
8 上得以形成一定之適用指標，則與刑罰明確性無違。

- 9 2. 次按，**刑法141條之1**之規定係參照**刑法第168條**偽證罪為相對
10 應之規定，僅就「於案情有重要關係之事項」以「就其所知之
11 重要關係事項」替換之。而「於案情有重要關係之事項」亦屬
12 不確定法律概念，惟透過長期最高法院對之穩定之解釋，已有
13 相當之客觀標準，此可參最高法院29年上字第2341號判決（附
14 件28，「所謂於案情有重要關係之事項，係指該事項之有無，
15 足以影響於裁判之結果者而言，證人如就此種事項為虛偽之陳
16 述，則有使裁判陷於錯誤之危險，故以之為偽證罪，而科以刑
17 罰，苟其事項之有無，與裁判之結果無關，僅因其陳述之虛偽，
18 而即對之科刑未免失之過酷，是以上開法條加此特別構成要件，
19 以限定虛偽陳述之範圍」）、最高法院71年台上字第8127號判決
20 （附件29，「所謂於案情有重要關係之事項，則指該事項之有
21 無，足以影響於裁判之結果者而言。」）及最高法院99年台上
22 字第472號判決（附件30，「所謂於案情有重要關係之事項，係
23 指該事項之有無，足以影響於裁判之結果者而言。則被告之證
24 詞如何係對案情有重要關係之事項，除應於事實內明白認定外，
25 並應在理由內敘明其憑以認定之理由，始稱適法」）。
- 26 3. 既前開**最高法院**穩定見解係認為「於案情有重要關係之事項」
27 乃指事項之有無足以影響裁判之結果者方屬之，則**刑法第141**

1 條之1所稱「就其所知之重要關係事項」亦可以同一解釋方法
2 而認為，就該事項虛偽陳述與否，將影響聽證調查之結果或是
3 直接影響質詢之核心目的，始克當之。詳言之，就立法院聽證
4 而言，依立職法第59條之6規定，聽證通知應記載會議主題及
5 表達意見或證言之事項，由此即可判斷聽證會舉行之目的及調
6 查之客觀範圍，在此情況下，倘政公務員所為之證言與會議主
7 題有關且亦屬會議通知所載表達意見或證言之事項者，則其所
8 為之虛偽陳述及有本罪之適用。同理，依立職法第18條之質詢，
9 係針對行政院院長及各部會首長之「施政方針」、「施政報告」
10 及其他事項為質詢，客觀上亦有相關主題，倘公務員針對主題
11 之核心內容為虛偽陳述，自該當於該罪之適用，反之，立法委
12 員若係以主觀上經驗問題或明顯與主題無涉之問題質詢公務員，
13 則無論該陳述真實與否，均與刑法第141條之1之規定無涉。

14 4. 再者，依前揭釋字第432號解釋所闡釋之法律明確性概念，刑
15 法第141條之1之規定最終仍須經由司法機關審酌判斷公務員之
16 虛偽陳述是否與「所知之重要關係事項」相關，非謂立法院自
17 我認定公務員為虛偽陳述時，及立刻發生相對應之法律效果，
18 從而，系爭規定亦可藉由司法機關於以審酌，自無違反法律明
19 確性之要件。

20 5. 綜上，刑法第141條之1所稱之「就其所知之重要關係事項」參
21 酌刑法第168條之類似規定，仍得以理解、預見確定其客觀判
22 斷標準，且其法律效果之發生，亦須先經由司法機關所審酌，
23 與刑罰明確性原則要屬無違。

24 (三) 刑法第141條之1符合罪責相當原則，與比例原則無違：

25 1. 按，「立法機關如為保護合乎憲法價值之特定重要法益，並認
26 施以刑罰有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而
27 侵害較小之手段可資運用，雖得以刑罰規範限制人民身體之自

1 由，惟刑罰對人身自由之限制與其所欲維護之法益，仍須合乎
2 比例之關係，尤其法定刑度之高低應與行為所生之危害、行為
3 人責任之輕重相符，始符合罪刑相當原則，而與憲法第二十三
4 條比例原則無違」 大院釋字第669號解釋已明揭刑罰對於人
5 身自由之限制應與其所欲維護之法益合於比例關係（附件31）。

6 2. 查，刑法第141條之1之立法目的在於確保立法院行使憲法上第
7 63條權力時，能就所涉及之重要事項獲得正確之資訊，核屬正
8 當之立法目的，其所欲保護之國家法益亦屬重大。

9 3. 次查，縱立法院於行使調查權時，得邀請「社會上有關係人員」
10 出席並表達意見，然刑法第141條之1就虛偽陳述處罰指主體僅
11 限於公務員，而不及於其他非公務員之社會上有關係人員，已
12 限縮適用範圍，而符合最小侵害性，此理由乃在於基於行政權
13 應受立法院監督之憲法制度安排，對於公務員應課予更高之據
14 實陳述義務，然其他社會上有關係人員並不受立法院之監督，
15 其出席聽證表達意見僅係輔助立法院完整行使調查權，從而其
16 為虛偽陳述時，可責難性較低，而不以刑法相繩。

17 4. 再查，刑法第141條之1所處罰之行為僅限於「虛偽陳述」，對
18 於公務員受質詢或參加聽證所為之消極行為，均不在本條之處
19 罰範圍，亦已限縮處罰之範圍。蓋消極之拒絕出席、拒絕證言
20 等行為雖仍對立法院行使調查權或質詢權造成實際之妨害，然
21 對比積極提供不實之訊息而誤導立法院行使質詢權或調查權，
22 其惡性顯有不同，基於刑法謙抑性，本條僅在公務員主觀上透
23 過積極行為妨害質詢權或調查權之行使時，方以刑法相繩，顯
24 係以最小侵害之方式，以達成國家法益之確保，實合於比例原
25 則。

26 5. 末查，參諸前揭民主國家對於國會調查權行使時，受調查者消
27 極不配合或積極為虛偽陳述之處罰，系爭規定僅處以一年以下

1 有期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金，尚屬寬鬆，應不致有刑
2 罰過苛之情事。反觀美國之規範，拒絕答覆即可處一年以下有
3 期徒刑，偽證更可處五年或八年以下有期徒刑；日本對出席國
4 會聽證而為偽證之行為，更處3月以上，10年以下有期徒刑；
5 德國則對在國會調查委員會為偽證處三個月以上，五年以下有
6 期徒刑；法國亦得處五年以下有期徒刑，得併科75000歐元之
7 罰金。是可知，我國對於國會偽證罪之刑度，遠低於美、日、
8 德、法諸國，應符合最小侵害性之要求。

9 6. 聲請人固稱：「系爭法律二（按：刑法第141條之1）卻以刑罰
10 為制裁手段，且未有『具結』等相關法律程序之保障規
11 定，……違反比例原則與正當法律原則甚明」（詳參113年6月
12 27日行政院法規範憲法審查聲請書第20頁），然現行法制中，
13 針對虛偽陳述課以刑事責任者，多數均未有「具結」制度之設
14 計，如證券交易法⁹、公司法¹⁰或破產法¹¹等均於未設具結規定
15 之情況下，即課予相關資料提供義務人具實陳述義務，違反者
16 並以刑法相繩，且其刑度亦有高於刑法第141條之1者，亦未見
17 有違反比例原則或正當法律程序之非難。由是可知，「具結」
18 程序尚非課予相關人具實陳述義務之必要條件，刑法第141條
19 之1就虛偽陳述之公務員課予刑罰，與比例原則或正當法律程
20 序原則，尚無違背。

21 7. 綜上，刑法第141條之1之規定僅在公務員藉由積極的虛偽陳述，
22 造成質詢權或調查權受有重大影響時，始以刑法介入處罰之，

⁹ 證券交易法第174條第1項第1款：「有下列情事之一者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣二千萬元以下罰金：一、於依第三十條、第四十四條第一項至第三項、第九十三條、第一百六十五條之一或第一百六十五條之二準用第三十條規定之申請事項為虛偽之記載。」

¹⁰ 公司法第300條第5項：「公司負責人無正當理由對前項詢問不為答覆或為虛偽之答覆者，各處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六萬元以下罰金。」

¹¹ 破產法第153條：「依第七十四條、第八十九條及第一百二十二條之規定有說明或答復義務之人，無故不為說明或答復，或為虛偽之陳述者，處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下之罰金。」

- 1 且其刑度仍屬寬鬆，而不違反比例原則。
- 2 七、綜上所述，聲請人所認立職法第25條、第9章之1第59條之1至第59條
- 3 之9有違憲情事為無理由，懇請 鈞庭賜判決如聲明，是企所盼，無
- 4 任感禱。

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1：	蕭文生，國家組織：第四講—立法機關（上），月旦法學教室，第21期，2004年7月，頁76-78、86-88。	1-6 (不予公開)
附件2：	林紀東，中華民國憲法逐條釋義（三），1989年11月，頁240-241。	7-9 (不予公開)
附件3：	李惠宗，立法院行使調查權應有的法制設計—從釋字第五八五號解釋出發，台灣本土法學雜誌，78期，2006年，頁92-94。	10-12 (不予公開)
附件4：	陳淑芳，國會之資訊取得與法制，法政學報，第13期，2001年8月，頁153-154。	13-15 (不予公開)
附件5：	釋字第585號解釋許宗力大法官部分不同意見書。	16-23
附件6：	陳信安，立法、監察二院調查權爭議之再探，憲政時代，第41卷第2期，2015年10月，頁348-349；陳淑芳，國會調查權在我國法制建置之可能性—兼論德國之法制，發表於中華民國憲法學會113年度「國會調查權在我國法制建置之可能性」專題研討會，2024年6月，頁6。	24-53 (不予公開)

附件7：	Karl Larenz 著，陳愛娥譯，法學方法論，頁243，1996年12月。	54-58 (不予公開)
附件8：	大院釋字第437號解釋王澤鑑大法官協同意見書。	59-63
附件9：	大院釋字第585號解釋許宗力大法官部分不同意見書。	64-71
附件10：	李惠宗，法學方法論，三版，頁245，2018年9月。	72-76 (不予公開)
附件11：	陳新民，憲法學釋論，修正6版，頁554，2008年9月。	77-78 (不予公開)
附件12：	鈞庭112年憲判字第11號判決。	79-97
附件13：	高國佑，論憲法法庭作為替代立法者之合憲性—以訴訟權案例為中心，興大法學，2024年5月，頁34-37。	98-102 (不予公開)
附件14：	許宗力，權力分立與機關忠誠—以德國聯邦憲法法院裁判為中心，憲政時代，第27卷4期，2002年4月，頁4-7。	103-108 (不予公開)
附件15：	張文貞、葉俊榮，邁向憲政主義—憲政體制的變遷與解釋，憲法解釋之理論與實務，第四輯，2005年5月，頁421-426。	109-114 (不予公開)
附件16：	林紀東，中華民國憲法逐條釋義（二），1990年1月，頁221-224。	115-119 (不予公開)
附件17：	D. R. Elder, HOUSE OF REPRESENTATIVES PRACTICE 568 (7th ed. 2018).	120-123

附件18：	彭文暉撰，議題研析：國會改革議題－美國國會調查權相關法制簡介，2024年2月。	124-129
附件19：	廖元豪，析論立法院調查權、聽證權與藐視國會之處罰，當代法律，29期，2024年5月，頁54-55。	130-134 (不予公開)
附件20：	廖元豪，析論立法院調查權、聽證權與藐視國會之處罰，當代法律，29期，2024年5月，頁56。	135-137 (不予公開)
附件21：	章瑞卿，日本與我國國會質詢聽證制度之比較研究，律師雜誌，第297期，2004年6月，頁99-103。	138-143 (不予公開)
附件22：	李寧修，論國會調查權之革新與展望，政大法學評論，第154期，2018年9月，頁33-48。	144-160 (不予公開)
附件23：	徐正戎，法國的國會調查權，台灣本土法學雜誌，78期，2006年1月，頁67-71。	161-165 (不予公開)
附件24：	林紀東，中華民國憲法逐條釋義（三），1989年11月，頁241。	166-167 (不予公開)
附件25：	林紀東，中華民國憲法逐條釋義（三），1989年11月，頁242。	168-169 (不予公開)
附件26：	李仁淼，國會調查權之行使方法與界限，月旦法學雜誌，第250期，2016年3月，頁93-94。	170-172 (不予公開)
附件27：	釋字第585號解釋許玉秀大法官一部協同一部不同意見書。	173-184

附件28：	最高法院29年上字第2341號判決。	185-186
附件29：	最高法院71年台上字第8127號判決。	187-188
附件30：	最高法院99年台上字第472號判決。	189-191
附件31：	大院釋字第669號解釋。	192-195

此致
憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 113 年 7 月 31 日

具狀人 立法院
代表人：韓國瑜
撰狀人 葉慶元律師

釋字第 585 號解釋部分不同意見書

許宗力大法官 提出

本件旨在審查三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（以下簡稱真調會條例）有關三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下簡稱真調會）之組織、職權範圍以及職權行使等規定是否違憲。在進入個別條文的審查之前，首應論斷真調會究屬行使何種職權之機關，始能基此定性分別檢討系爭條例各該規定於憲法秩序有無衝突之處。多數意見將真調會定性為行使國會調查權之機關，爭取本件合憲性解釋的最大空間，於憲法秩序的調和、法安定性的追求，以及補充釋字第三二五號解釋為我國國會權力注入新義，所展現出的用心與苦心，固令人欽佩；惟多數意見不顧真調會條例明顯可辨之立法意圖與價值決定，而作國會調查權之定性，亦未慮及憲法五權體制的均衡可能受到動搖，而賦予立法院幾乎不受其工具權本質限制之國會調查權，本席礙難贊同，爰提部分不同意見書如後：

一、真調會應依其主要職權定性為行政機關

在權力分立的架構下，定性一個機關組織之為行政抑或立法，主要當是參酌所行使職權之內容以及職權行使所欲達成之目的判斷之，而不是以組織特徵為判斷依據，因權力分立目的除在防止國家濫權，以保障人民自由權利外，亦在促使國家決定達到儘可能正確之境界，則機關組織設計本身明顯絕非目的，反而是為了最適實現國家任務之手段，質言之，並不是先設機關，再決定配置何種任務，而是先確定欲達成何種國家任務，再決定組織如何設計，以助成任務之達成。因此，組織法是否違反權力分立，應檢驗的應該是該國家任務是否配屬於適當之機關？該機關之組織設計是否適於達成該國家任務之目的？而不是根據組織特徵檢驗任務之賦予是否得當。據此，觀察規定真調會主要職權之

真調會條例第八條第一項：「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄。」第二項：「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限。」第十三條第一項：「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴。」在在均可探知真調會主要行使之職權內容明顯係刑事偵查權，其之應定性為行政權機關，彰彰明甚。另輔以歷史解釋，觀察立法者之提案資料與發言，不難知悉係立法者不信任既有檢調機關，才將三一九槍擊事件真相調查這塊特定事務特別切割出來，交由獨立行使職權之真調會行使，且提案立法委員一再聲稱真調會係以美國華倫委員會或獨立檢察官為參考模型，而兩者都是行政調查權性質；本案言詞辯論時關係機關立法院代表高育仁與陳進興委員，以及立法院之訴訟代理人也一再明白指出真調會不是行使國會調查權的國會從屬機關，立法院只是幫忙籌備，一旦成立，就與立法院一點關係都沒有，凡此，均明白將真調會屬性指向行使刑事偵查權之行政機關。

二、真調會之組織特徵未必支持立法院附屬機關之判斷

即使根據組織特徵為真調會定性，將真調會定性為行使國會調查權之國會從屬機關，亦非毫無疑義。蓋立院黨團推薦真調會委員（真調會條例第二條第一、二項參照）、真調會向立法院提出書面調查報告（真調會條例第十二條參照）與立院籌備辦理真調會之籌備事宜（真調會條例第十七條參照）等組織特徵固可支持立法權屬性之判斷，但也有更多組織特徵並不支持或不必然支持這種判斷，例如立法委員自己不得出任真調會委員、真調會委員任命未經立法院院會或委員會決議，亦非以立法院院長名義，反而是立院黨團推薦後，直接由總統任命（外國的國會從屬機關以國會議長名義任命，而非國家元首）、真調會委員任期不隨立委任期（作為民意機關之從屬機關，基於國會屆期不連續原則，其任

期不能超越該屆國會議員任期)、真調會行使職權不受立法院指揮監督、立法院對真調會委員沒有免職權等等，皆與真調會作為立法院從屬機關應具之組織特徵不盡相符。

三、真調會條例立法目的在發動刑事偵查權以查明事實真相，定性為國會調查權不利於上開目的之達成

更重要的是，解釋法律，絕不能逸脫出其立法目的。制定本條例之目的，正如第一條開宗明義所指出，乃係為查明三一九槍擊總統、副總統候選人事件真相，以平息選舉爭議、安定政局。槍擊總統、副總統候選人絕對是重大刑事案件，查明其真相非發動刑事偵查權不為功，這是明顯的道理。真調會條例第八條第一項規定，三一九槍擊事件所涉及刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄，第二項，本會行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之職權，以及第九條第一項，本會為行使職權，得借調檢察官或軍事檢察官至本會協助調查，均是為達成立法目的所為之設計。既然設置真調會目的在查明真相，而真相之查明最有力之權力形式非刑事偵查權莫屬，則將真調會定性為行使國會調查權機關，並在此組織定性的基礎上，禁止其行使刑事偵查權，造成不利於立法目的之達成的後果，如此定性，豈合乎立法者本意？

四、逾越司法權界限所為之合憲性解釋，反而犧牲對立法者意志之尊重

固然，真調會倘定性為行使行政調查權之行政機關，則如後述，真調會組織本身確有可能因成員之任免權實質上全由立法院獨享，致牴觸權力分立而被宣告違憲，因此多數意見朝行使國會調查權之機關的方向定性，確有可能使真調會組織免於被宣告違憲之命運。這種解釋方式或許可以法律的合憲解釋（*verfassungskonforme Gesetzesauslegung*）合理化。所謂合憲解釋

指系爭法律倘若有數個可能合理的解釋，只要其中一個解釋可能可以導致法律獲致合憲之判斷，釋憲者即有義務依此方向解釋法律，並為法律合憲之判斷。明顯地，合憲解釋是出於司法者對有直接與多元民主正當性基礎之立法者的尊重，有其合理性。惟適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾越文字可能合理理解的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規範核心。尤其逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異，依本席之見，在此情形，反而是直接宣告其違憲，讓立法者有機會重新思索，或選擇作進一步修正，繼續追求其原始的立法目的，或選擇改弦更張，以嶄新思維另立新法，或乾脆放棄立法，才是對立法者的真正尊重。以本案而論，行使刑事偵查權以追求三一九槍擊事件真相，明顯是真調會條例最核心的規範意圖，言詞辯論時的立法院代表與選任的訴訟代理人也信誓旦旦指出真調會不是行使國會調查權的國會從屬機關，與立法院一點關係都沒有，然多數意見卻迴避真調會條例客觀顯現的立法意圖與立法者的現身說法，偏離真調會條例的規範核心，將真調會從立法者原所規劃的行使獨立檢察官權限的組織型態，重塑成一個立法者原先並未預期的行使國會調查權的組織型態，進而在國會從屬機關的基礎上，宣告真調會不得行使原屬其最核心之職權的刑事偵查權，甚至有高達十六個條項因與國會調查權屬性不符而必須或宣告違憲，或另作合憲解釋，或檢討修正，真調會經這番削足適履的組織改造，固然可能獲致組織尚屬合憲，僅需作程序補正之結論，但舊瓶即使經過修補、整型而保全了，內裝的已不再是舊酒，而是司法者為其釀製的新酒了。多數意見為挽救真調會組織免於被宣告違憲之命運，才善

意地朝國會調查權方向解釋，此番善意是否能為真調會與立法者感受到，已是小事，本席憂心的是大法官因此付出逾越司法權界限之代價。

五、國會調查權將超越其工具權之本質，升級為立法院的獨立權能？

如果真調會真的是行使國會調查權之國會機關，則其行使調查權之目的，當是為輔助立法院行使其憲法所賦予之職權。然觀察真調會條例第一條，可知真調會設置及行使職權之目的在「查明槍擊總統、副總統候選人事件真相，平息選舉爭議、安定政局」，即以查明真相本身為其終局目的，看不出與立法院職權之間有明顯之關連，當然也找不出有任何立法院委託其行使國會調查權之跡象。多數意見固然經由自己敏銳的觀察與詮釋，提到制定真調會條例，目的在「就國家重要事項進行調查，以監督行政部門，滿足人民知之權利」，巧妙地將真調會查明槍擊事件真相之職權連結到憲法第六十三條立法院就國家「其他重要事項」議決之職權，以證實其目的確實是在輔助立法院主要職權之行使。姑不論系爭條例第一條已明定查明真相目的在「平息選舉爭議、安定政局」，而非「監督行政部門，滿足人民知之權利」，即使真調會職權行使確有輔助議決「其他重要事項」之主要職權之意圖，然立法院基本上並未有毋待行政院提議（憲法第五十八條第二項），即得主動就「其他重要事項」議決之權，在行政院未就應行提出於立法院之「其他重要事項」提出於立法院之前，立法院又如何能未雨綢繆，為日後之議決先進行調查？如果認為立法院隨時可主動就「其他重要事項」加以議決，因而隨時有權就其所認為的「其他重要事項」進行調查，則由於何謂「重要事項」，涉及主觀認定，難以客觀審查，本號解釋承認立法者可依其主觀認定發動重要事項議決權的結果將可能是，國會調查權不再只是一個輔助性工具

權，而升級為一個只要立法院多數通過，就可隨時發動的主要的獨立權力，其對五權關係產生的質變實不容小覷。

六、賦予立法院超越釋字第三二五號解釋範圍之國會調查權，與既有憲政體制有悖

多數意見將真調會定性為行使國會調查權機關，並承認真調會擁有釋字第三二五號解釋所未敢賦予之對人之傳喚訊問權，復佐以罰鍰之強制權，連同先前第三二五號解釋本已承認之文件調閱權，也等於同時正式宣告日後立法院擁有相當於歐美國家之完整的國會調查權。立法院在未預期下獲得先前久攻不下之調查權，可謂失之東隅，收之桑榆。在憲法政策層次而言，本席固贊同立法院應擁有相當於歐美國家之國會調查權，然我國憲政設計乃五權分立，實無法與外國三權分立者相提並論，三權分立下國會所擁有之以調查弊端為目的之國會調查權，在我國乃係交由監察院所掌有，即使修憲後，監察院不再是民意機關，然其彈劾、糾舉與糾正之職權並未改變，也因此之故，釋字第三二五號解釋持審慎態度，只敢賦予立法院為助成立法、預算等主要職權之行使的文件調閱權，並不及於對人之傳喚與訊問權。本號解釋究係出自何種考慮，認為第三二五號解釋有補充解釋之必要，未見詳細說理。多數意見雖也指出，監察院為行使彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第九十五、九十六條具有之調查權，仍應專由監察院行使，「其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處」，且「真調會調查槍擊真相，並不排除或干預監察院就同一事件，本於職權進行調查之權力」，惟由於任何弊端之調查，立法院都可以輕易以助成立院主要職權（立法、預算或議決「其他國家重要事項」等）為理由發動之，日後可以想見的情況是，同一事件，立法院與監察院同時競相調查，其程序不經濟的結果，不僅是國

家支出的浪費，更使機關與人民疲於應付調查權之重複行使。且如兩院調查結果矛盾（例如立法院調查後認為行政院有弊端，監察院則決定彈劾或糾正案不成立，或正好相反），豈不更治絲益縈，不利憲政秩序之安定？至於，平行競爭調查的結果，監察院調查權會否因監察院本身不是民意機關，不似立法院有堅強而直接的民意後盾，以致功能與地位可能日益萎縮，已是另一問題了。總之，制憲者根據孫中山先生的五權憲法理念所為設計之本意，原本就是有意不讓立法院擁有相當於歐美國家國會所擁有之弊端調查權，即使已與當代憲法思潮有所脫節，惟憲法權力秩序之重整，仍屬修憲者職權範圍，對釋憲者而言，應是不可擅入的禁區。

七、賦予立院國會調查權予罰鍰之強制處分權，與憲法第六十七條第二項精神有違

此外，進一步賦予立院國會調查權處以罰鍰之強制權限，亦與憲法意旨有違。蓋現行法下無論是監察院的調查權，或是立法院的文件調閱權，均未配置罰鍰之強制處分權，而今多數意見同意立院調查權得配備罰鍰之強制處分權，有違反體系正義之嫌。固然在有重大公益理由支持時，立法者悖離體系並不必然違憲，且讓國會調查權能有效行使，非不能視為足以正當化體系悖離之重大公益理由。問題是，憲法第六十七條第二項已明定，對政府人員與社會上有關係人員只能「邀請」其到會備詢，表示制憲者有意不讓質詢權之行使配置強制處分權，今既然受邀質詢不到都不能處以罰鍰了，則僅具工具權性質之調查權又有何理由配置罰鍰權？

八、結語

本席認為真調會應定性為行使行政調查權（刑事偵查權）之行政機關，並在此基礎上審查其組織、職權範圍以及職權行使等

規定是否違憲。本席並不否認，在一開始的組織合憲審查階段，真調會組織就可能已面臨違憲質疑，因為為明政治責任之歸屬，行政機關的人事權（包括任、免）本就屬行政權（無論是總統或行政院長）掌有，立法院基於對行政人事任命權的制衡，儘可以表現在經由立法，規定人事的一般資格與條件，至於具體的人事任、免，則屬行政人事權的核心領域，除非憲法明定，否則立法權原則上並無介入之餘地。即使有人認為總統本身是被質疑的當事人，如由其自己或所任命的行政院長行使真調會人事任命權，則真調會可能無法公正客觀行使職權，然遇此特例，基於功能最適的權力分立理念，頂多也只能對總統或行政院長的具體人事任命權作更多的制衡設計，例如由行政院長或法務部長與其他憲法機關（例如監察院或立法院等）分享任命權，但無論如何，絕無立法院獨享真調會委員人事任命權之理。然，即使真調會組織遭違憲判斷，立法者只要重新修改委員的任命方式，並根據比例原則、正當程序原則與法明確性原則重新檢視涉及基本權限制之條文，或並增加一定制衡機制，改組後即得重新出發，所須動到的條文諒比國會調查權為立論基礎的審查方式更少，最重要的是，原所配置之刑事偵查權得以保留，較有利於立法目的之達成。今界定為國會調查權，即使組織保住了，涉及違憲或需重作合憲解釋的條文數量卻更多，更重要的是，不能行使檢察官權限，不利立法目的之達成，其間之得失如何，已毋庸多言矣。

註一：第二條第一項、第二項後段，第十五條第二項、第十六條、第十二條第一項、第四條、第十五條第一項、第八條第一項，第八條第二項、第八條第三項、第八條第四項、第八條第六項、第八條第九項、第十三條第一項、第十三條第三項、第九條第一項。

解釋字號	釋字第437號
解釋公布院令	中華民國 86年10月17日
解釋爭點	關於繼承權被侵害之認定之判例違憲？
解釋文	<p>繼承因被繼承人死亡而開始。繼承人自繼承開始時，除民法另有規定及專屬於被繼承人本身之權利義務外，承受被繼承人財產上之一切權利義務，無待繼承人為繼承之意思表示。繼承權是否被侵害，應以繼承人繼承原因發生後，有無被他人否認其繼承資格並排除其對繼承財產之占有、管理或處分為斷。凡無繼承權而於繼承開始時或繼承開始後僭稱為真正繼承人或真正繼承人否認其他共同繼承人之繼承權，並排除其占有、管理或處分者，均屬繼承權之侵害，被害人或其法定代理人得依民法第一千一百四十六條規定請求回復之，初不限於繼承開始時自命為繼承人而行使遺產上權利者，始為繼承權之侵害。最高法院五十三年台上字第五九二號判例之本旨，係認自命為繼承人而行使遺產上權利之人，必須於被繼承人死亡時即已有侵害繼承地位事實之存在，方得謂為繼承權被侵害態樣之一；若於被繼承人死亡時，其繼承人間對於彼此為繼承人之身分並無爭議，迨事後始發生侵害遺產之事實，則其侵害者，為繼承人已取得之權利，而非侵害繼承權，自無民法第一千一百四十六條繼承回復請求權之適用。在此範圍內，該判例並未增加法律所無之限制，與憲法尚無牴觸。</p>
理由書	<p>遺產繼承制度，旨在使與被繼承人具有特定身分關係之人，於被繼承人死亡之後，因身分而取得被繼承之財產，藉以保障繼承人之權利。繼承因被繼承人死亡而開始，繼承人自繼承開始後，除民法另有規定及專屬於被繼承人本身之權利義務外，承受被繼承人財產上之一切權利義務，民法第一千一百四十七條及第一千一百四十八條定有明文。繼承權如被侵害，應許繼承人依法請求回復之。我國民法為使繼承人於繼承權受侵害時，只須證明其係真正繼承人即得請求回復其繼承權而不必逐一證明其對繼承財產之真實權利，以及繼承權之回復應有一定之時效限制，乃設繼承回復請求權之制度，於民法第一千一百四十六條第一項規定：「繼承權被侵害者，被害人或其法定代理人得請求回復之」，第二項規定：「前項回復請求權，自知悉被侵害之時起，二年間不行使</p>

而消滅。自繼承開始時起逾十年者，亦同」，以有別於物上返還請求權。

繼承權是否受侵害，應以繼承人於繼承原因事實發生後，有無被他人否認其繼承資格並排除其對繼承財產之占有、管理或處分為斷。凡無繼承權而於繼承開始時或開始後僭稱為真正繼承人否認其他共同繼承人之繼承權，並排除其占有、管理或處分等情形，均屬繼承權之侵害，初不以於繼承開始時自命為繼承人而行使遺產上之權利者為限。蓋繼承回復請求權與個別物上返還請求權係屬真正繼承人分別獨立而併存之權利。最高法院五十三年台上字第五九二號之判例認：「財產權因繼承而取得者，係基於法律之規定，繼承一經開始，被繼承人財產上一切權利義務，即為繼承人所承受，而毋須為繼承之意思表示，故自命為繼承人而行使遺產上權利之人，必須於繼承開始時，即已有此事實之存在，方得謂之繼承權被侵害。若於繼承開始後，始發生此事實，則其侵害者，為繼承人已取得之權利，而非侵害繼承權，自無民法第一千一百四十六條之適用」，旨在說明自命為繼承人而行使遺產上權利之人，必須於被繼承人死亡時即已有侵害繼承地位事實之存在，方得謂為繼承權被侵害態樣之一，若於被繼承人死亡時，其繼承人間對於彼此為繼承人之身分並無爭議，迨事後始發生侵害遺產之事實，則其侵害者，為繼承人已取得之權利，而非侵害繼承權，自無民法第一千一百四十六條繼承回復請求權之適用。在此範圍內，該判例並未增加法律所無之限制，與憲法尚無牴觸。

大法官會議主席 院長 施啟揚

大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄
王澤鑑 林永謀 施文森 城仲模
孫森焱 陳計男 曾華松 董翔飛
楊慧英 戴東雄 蘇俊雄

意見書、抄本
等文件

協同意見書：

大法官 王澤鑑

本件解釋肯定：「凡無繼承權而於繼承開始時或繼承開始後僭稱為真正繼承人或真正繼承人否認其他共同繼承人之繼承權，並排除其占有、管理或處分者，均屬繼承權之侵害，被害人或其法定代理人得依民法第一千一百四十六條規定請求回復之，初不限於繼承開始時自命為繼承人而行使遺產上權利者，始為繼承權之侵害。」實值贊同。又本件解釋認最高法院五十三年台上字第五九二號判例在一定範圍內，並未增加法律所無之限制，與憲法尚無牴觸，其理由構成有待斟酌，茲依符合憲法解釋之觀點，加以分析，並闡述此項解釋原則合理限界之問題，爰提協同意見書，補

充說明之。

一、最高法院五十三年台上字第五九二號判例之內容及解釋

(一) 民法第一千一百四十六條規定：「繼承權被侵害者，被害人或其法定代理人得請求回復之，前項回復請求權，自知悉被侵害之時起二年間不行使而消滅，自繼承開始時起逾十年者亦同。」關於侵害繼承權之時點，最高法院二十九年上字第一五〇四號判例謂：「兄於父之繼承開始時，即已自命為唯一繼承人，而行使遺產上之權利，即係侵害弟之繼承權。」最高法院五十三年台上字第五九二號判例更進一步認為：「財產權因繼承而取得者，係基於法律之規定，繼承一經開始，被繼承人財產上一切權利義務，即為繼承人所承受，而毋須為繼承之意思表示，故自命為繼承人而行使遺產上權利之人，必須於繼承開始時，即已有此事實之存在，方得謂之繼承權被侵害。若於繼承開始後，始發生此事實，則其侵害者，為繼承人已取得之權利，而非侵害繼承權，自無民法第一千一百四十六條之適用。」據其文義及體系觀之，上開判例係以侵害時間作為判斷基準，即繼承開始時，自命為繼承人而行使遺產上之權利者，為繼承權之侵害；反之，於繼承開始後，始自命為繼承人而行使遺產上之權利者，則非侵害繼承權，無民法第一千一百四十六條規定之適用。此項見解具有二點疑點：1 繼承因被繼承人死亡而開始，繼承人自繼承開始時，承受被繼承人財產上之一切權利義務，惟不能由之而推論侵害繼承權必限定於「繼承開始時」，蓋就概念以言，僭稱繼承人者，須自命於繼承開始時即為繼承人，否則無由構成對他人繼承權之侵害，至其侵害事實於何時發生，應所不問。2 最高法院上開判例所謂開始繼承時，若指被繼承人死亡之時，則侵害繼承權之事實，勢難成立，民法第一千一百四十六條殆無適用機會，與民法為使「繼承人於繼承權受侵害時，只須證明係真正繼承人即得請求回復其繼承權而不必逐一證明其對繼承財產之真實權利」而設繼承回復請求權之制度功能，未盡相符。

(二) 應再檢討者，係最高法院五十三年台上字第五九二號判例將侵害繼承權限縮於繼承開始時有無合理之理由。

1 或有認為上開最高法院判例所以採此見解，乃在規避最高法院四十年台上字第七三〇號：「繼承回復請求權，原係包括請求確認繼承人資格，及回復繼承標之之一切權利，此項請求權，如因時效完成而消滅，其原有繼承權，自應由表見繼承人取得繼承權」之判例。此項判例源自司法院院解字第三九九七號解釋，認時效完成可導致原有繼承權全部喪失，應由表見繼承人取得其繼承權，衡諸消滅時效制度意旨，實值商榷。為使本件解釋得發揮其規範功能，司法院院解字第三九九七號解釋及最高法院四十年台上字第七三〇號判例，尚應一併檢討。關於某一法律規定，最高法院所著判例常彼此相關，自成體系，變更其一，難免牽連其他，遇此情形，對判例之違憲審查，應做全盤觀察，作必要之調整或變更，自不待言。

2 或有認為最高法院五十三年台上字第五九二號判例旨在處理繼承回復請求權與物上請求權之競合問題，即繼承開始時之侵害，適用繼承回復請求權，繼承開始後之侵害則適用物上請求權。按繼承財產受侵害，且又爭執繼承資格者，同時具備物上請求權與

繼承回復請求權要件，其因而產生競合關係，究係法條競合或請求權競合，夙有爭論，惟若欲藉限縮民法第一千一百四十六條規定解決此項問題，反將嚴重影響繼承回復請求權制度之功能。本件解釋理由書認為繼承回復請求權與個別物上返還請求權，係屬真正繼承人分別獨立而併存之權利，乃採請求權競合說，此項見解符合繼承回復請求權係在保護真正繼承人利益之立法意旨，甚值贊同，惟以之作為「認定繼承權之侵害，並不以繼承開始時自命為繼承人而行使遺產上之權利者為限」之理由，容有推究餘地。

3 依民法第一千一百四十六條第二項規定，繼承回復請求權自知悉被侵害之時起，二年間不行使而消滅，自繼承開始時起逾十年者亦同。值得研究者，係若認繼承開始後亦有侵害繼承權之可能時，則侵害繼承權之事實倘發生在十年期間行將滿之際，或罹於時效之後，是否不利於合法繼承人權益之保護。實則縱採最高法院五十三年台上字第五九二號判例之見解，將侵害繼承權侷限於繼承開始時，其因罹於時效所生基本問題，仍然存在，根本解決之道，應依本件解釋理由書所示，採繼承回復請求權與物上請求權競合說，繼承回復請求權罹於消滅時效後，真正繼承人仍得行使物上返還請求權，始足維護其合法權利。

二、符合憲法之判例解釋及其界限

(一) 據前所述，衡諸民法第一千一百四十六條之規範意旨，凡無繼承權而於繼承開始時或繼承開始後自命為繼承人而行使遺產上權利者，均屬繼承權之侵害，被害人或其法定代理人得請求回復之。最高法院五十三年台上字第五九二號判例認限於繼承開始時自命為繼承人而行使遺產上權利者，始為繼承權之侵害，使民法第一千一百四十六條殆無適用餘地，就違憲審查程序言，應視此一判例已否侵害憲法所保障人民財產權，而為單純違憲或單純合憲之認定。惟本件解釋似採符合憲法解釋原則，認該判例並未增加法律所無之限制，與憲法尚無牴觸，其應審究者，係合憲解釋原則在本件解釋之適用。

(二) 所謂符合憲法之法律解釋，指應依憲法之規範意旨及價值體系解釋法律，而於某項法律規定有多種解釋可能時，為避免該項法律被宣告為違憲，應採可導致其合憲之解釋。符合憲法解釋原則之依據係憲法第一百七十一條及第一百七十二條關於法律或命令與憲法牴觸者無效之規定，及法秩序統一性之法理。此項解釋為體系解釋之一種，在於探討某項規定在整個法體系中的地位及功能，以解決規範衝突。又此項合憲解釋係以法律為對象，性質上屬法律之解釋，惟在其具體化的過程中，尚須對憲法加以詮釋，一方面在於保全法律，以維護法秩序的安定，他方面亦在開展憲法，以實踐憲法的規範功能。不惟普通法院負有依合憲原則解釋法律之義務，釋憲機關更可藉此原則之運用達成規範控制之目的。本於法秩序統一性之法理，符合憲法解釋之客體，除法律或命令外，尚應包括判例在內，期能在發現規範內容的過程中，調整下位規範與上位規範的互動關係，以維持法秩序之和諧。

(三) 本件解釋文謂：「在此範圍內，該判例並未增加法律所無之限制，與憲法尚無牴觸」，似採審查命令是否違反法律之標準。惟查判例之於法律，與命令之於法律，規範關係難謂相當，

尚不能逕行適用同一審查標準。上開解釋之真意應在認定該判例符合民法第一千一百四十六條意旨，而未侵害受憲法保障之人民財產權。民事法上的判例是否牴觸憲法，不應專以有無增加法律所無之限制為斷。蓋填補法律漏洞或創設新制度之法律補充或再造，仍屬法律解釋適用之範圍（參閱民法第一條），有無牴觸憲法，應視其是否侵害憲法所保障基本權利而認定之，乃屬當然。

（四）符合憲法之解釋既屬傳統體系解釋之一種，已如前述，故須在解釋方法所容許之範圍，始得為之。被解釋規範之可能文義係合憲解釋之界限，否則應作違憲之宣告。符合憲法之判例解釋涉及採集中型違憲審查制度中釋憲機關與普通法院間之功能分配問題。釋憲機關對判例作符合憲法解釋時，似不宜藉解釋而修改判例內容、變更判例意旨。在本件解釋，最高法院五十二年台上字第五九二號判例文義上明確表示，自命為繼承人而行使遺產上權利之人，必須於繼承開始時，即已有此事實之存在，方得謂之繼承權被侵害，惟本件解釋卻將之解為此僅屬繼承權被侵害態樣之一。上開判例文義上明確認為繼承開始後始發生自命為繼承人，而行使遺產上權利時，則其侵害者為繼承人已取得之權利，而非繼承權，惟本件解釋則將之解為繼承人死亡時，其繼承人間對於彼此為繼承人之身分並無爭議，迨事後始發生侵害遺產之事實，則其侵害者，為繼承人已取得之權利，而非侵害繼承權。經由此項合憲解釋之結果雖使上開最高法院判例符合民法第一千一百四十六條之規範目的，而避免被宣告侵害受憲法所保障之人民財產權，惟似已轉換判例內容，此或係出於合議制釋憲機關協調各種意見之必要，致解釋方法難期周全，然解釋內容本身確有助於澄清我國繼承法上一項長達數十年之爭議，並可引發對繼承回復請求權制度及尚有疑義問題之檢討，在理論及實務上均具價值，實值贊同，併此指明。

部分不同意見書 大法官 孫森焱、陳計男、楊慧英、施文森、林永謀

本件多數大法官通過之解釋文謂「凡無繼承權而於繼承開始時或繼承開始後僭稱為真正繼承人或真正繼承人否認其他共同繼承人之繼承權，並排除其占有、管理或處分者，均屬繼承權之侵害」，其中關於繼承開始後亦可能發生侵害繼承權之事實，以及對於侵害繼承權事實之論斷，均有不當；又本件解釋對於最高法院五十二年台上字第五九二號判例雖認與憲法之規定尚無牴觸，惟其論據曲解判例之文義，與正常之瞭解偏離，難以信服，爰說明理由如左：

一、繼承權之侵害與遺產之侵害

繼承因被繼承人死亡而開始，繼承人自繼承開始時，除民法另有規定及專屬於被繼承人本身之權利義務外，承受被繼承人財產上之一切權利義務，無待繼承人為繼承之意思表示。此觀民法第一

釋字第 585 號解釋部分不同意見書

許宗力大法官 提出

本件旨在審查三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（以下簡稱真調會條例）有關三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下簡稱真調會）之組織、職權範圍以及職權行使等規定是否違憲。在進入個別條文的審查之前，首應論斷真調會究屬行使何種職權之機關，始能基此定性分別檢討系爭條例各該規定於憲法秩序有無衝突之處。多數意見將真調會定性為行使國會調查權之機關，爭取本件合憲性解釋的最大空間，於憲法秩序的調和、法安定性的追求，以及補充釋字第三二五號解釋為我國國會權力注入新義，所展現出的用心與苦心，固令人欽佩；惟多數意見不顧真調會條例明顯可辨之立法意圖與價值決定，而作國會調查權之定性，亦未慮及憲法五權體制的均衡可能受到動搖，而賦予立法院幾乎不受其工具權本質限制之國會調查權，本席礙難贊同，爰提部分不同意見書如後：

一、真調會應依其主要職權定性為行政機關

在權力分立的架構下，定性一個機關組織之為行政抑或立法，主要當是參酌所行使職權之內容以及職權行使所欲達成之目的判斷之，而不是以組織特徵為判斷依據，因權力分立目的除在防止國家濫權，以保障人民自由權利外，亦在促使國家決定達到儘可能正確之境界，則機關組織設計本身明顯絕非目的，反而是為了最適實現國家任務之手段，質言之，並不是先設機關，再決定配置何種任務，而是先確定欲達成何種國家任務，再決定組織如何設計，以助成任務之達成。因此，組織法是否違反權力分立，應檢驗的應該是該國家任務是否配屬於適當之機關？該機關之組織設計是否適於達成該國家任務之目的？而不是根據組織特徵檢驗任務之賦予是否得當。據此，觀察規定真調會主要職權之

真調會條例第八條第一項：「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄。」第二項：「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限。」第十三條第一項：「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴。」在在均可探知真調會主要行使之職權內容明顯係刑事偵查權，其之應定性為行政權機關，彰彰明甚。另輔以歷史解釋，觀察立法者之提案資料與發言，不難知悉係立法者不信任既有檢調機關，才將三一九槍擊事件真相調查這塊特定事務特別切割出來，交由獨立行使職權之真調會行使，且提案立法委員一再聲稱真調會係以美國華倫委員會或獨立檢察官為參考模型，而兩者都是行政調查權性質；本案言詞辯論時關係機關立法院代表高育仁與陳進興委員，以及立法院之訴訟代理人也一再明白指出真調會不是行使國會調查權的國會從屬機關，立法院只是幫忙籌備，一旦成立，就與立法院一點關係都沒有，凡此，均明白將真調會屬性指向行使刑事偵查權之行政機關。

二、真調會之組織特徵未必支持立法院附屬機關之判斷

即使根據組織特徵為真調會定性，將真調會定性為行使國會調查權之國會從屬機關，亦非毫無疑義。蓋立院黨團推薦真調會委員（真調會條例第二條第一、二項參照）、真調會向立法院提出書面調查報告（真調會條例第十二條參照）與立院籌備辦理真調會之籌備事宜（真調會條例第十七條參照）等組織特徵固可支持立法權屬性之判斷，但也有更多組織特徵並不支持或不必然支持這種判斷，例如立法委員自己不得出任真調會委員、真調會委員任命未經立法院院會或委員會決議，亦非以立法院院長名義，反而是立院黨團推薦後，直接由總統任命（外國的國會從屬機關以國會議長名義任命，而非國家元首）、真調會委員任期不隨立委任期（作為民意機關之從屬機關，基於國會屆期不連續原則，其任

期不能超越該屆國會議員任期)、真調會行使職權不受立法院指揮監督、立法院對真調會委員沒有免職權等等，皆與真調會作為立法院從屬機關應具之組織特徵不盡相符。

三、真調會條例立法目的在發動刑事偵查權以查明事實真相，定性為國會調查權不利於上開目的之達成

更重要的是，解釋法律，絕不能逸脫出其立法目的。制定本條例之目的，正如第一條開宗明義所指出，乃係為查明三一九槍擊總統、副總統候選人事件真相，以平息選舉爭議、安定政局。槍擊總統、副總統候選人絕對是重大刑事案件，查明其真相非發動刑事偵查權不為功，這是明顯的道理。真調會條例第八條第一項規定，三一九槍擊事件所涉及刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄，第二項，本會行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之職權，以及第九條第一項，本會為行使職權，得借調檢察官或軍事檢察官至本會協助調查，均是為達成立法目的所為之設計。既然設置真調會目的在查明真相，而真相之查明最有力之權力形式非刑事偵查權莫屬，則將真調會定性為行使國會調查權機關，並在此組織定性的基礎上，禁止其行使刑事偵查權，造成不利於立法目的之達成的後果，如此定性，豈合乎立法者本意？

四、逾越司法權界限所為之合憲性解釋，反而犧牲對立法者意志之尊重

固然，真調會倘定性為行使行政調查權之行政機關，則如後述，真調會組織本身確有可能因成員之任免權實質上全由立法院獨享，致抵觸權力分立而被宣告違憲，因此多數意見朝行使國會調查權之機關的方向定性，確有可能使真調會組織免於被宣告違憲之命運。這種解釋方式或許可以法律的合憲解釋（*verfassungskonforme Gesetzesauslegung*）合理化。所謂合憲解釋

指系爭法律倘若有數個可能合理的解釋，只要其中一個解釋可能可以導致法律獲致合憲之判斷，釋憲者即有義務依此方向解釋法律，並為法律合憲之判斷。明顯地，合憲解釋是出於司法者對有直接與多元民主正當性基礎之立法者的尊重，有其合理性。惟適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾越文字可能合理理解的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規範核心。尤其逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異，依本席之見，在此情形，反而是直接宣告其違憲，讓立法者有機會重新思索，或選擇作進一步修正，繼續追求其原始的立法目的，或選擇改弦更張，以嶄新思維另立新法，或乾脆放棄立法，才是對立法者的真正尊重。以本案而論，行使刑事偵查權以追求三一九槍擊事件真相，明顯是真調會條例最核心的規範意圖，言詞辯論時的立法院代表與選任的訴訟代理人也信誓旦旦指出真調會不是行使國會調查權的國會從屬機關，與立法院一點關係都沒有，然多數意見卻迴避真調會條例客觀顯現的立法意圖與立法者的現身說法，偏離真調會條例的規範核心，將真調會從立法者原所規劃的行使獨立檢察官權限的組織型態，重塑成一個立法者原先並未預期的行使國會調查權的組織型態，進而在國會從屬機關的基礎上，宣告真調會不得行使原屬其最核心之職權的刑事偵查權，甚至有高達十六個條項因與國會調查權屬性不符而必須或宣告違憲，或另作合憲解釋，或檢討修正，真調會經這番削足適履的組織改造，固然可能獲致組織尚屬合憲，僅需作程序補正之結論，但舊瓶即使經過修補、整型而保全了，內裝的已不再是舊酒，而是司法者為其釀製的新酒了。多數意見為挽救真調會組織免於被宣告違憲之命運，才善

意地朝國會調查權方向解釋，此番善意是否能為真調會與立法者感受到，已是小事，本席憂心的是大法官因此付出逾越司法權界限之代價。

五、國會調查權將超越其工具權之本質，升級為立法院的獨立權能？

如果真調會真的是行使國會調查權之國會機關，則其行使調查權之目的，當是為輔助立法院行使其憲法所賦予之職權。然觀察真調會條例第一條，可知真調會設置及行使職權之目的在「查明槍擊總統、副總統候選人事件真相，平息選舉爭議、安定政局」，即以查明真相本身為其終局目的，看不出與立法院職權之間有明顯之關連，當然也找不出有任何立法院委託其行使國會調查權之跡象。多數意見固然經由自己敏銳的觀察與詮釋，提到制定真調會條例，目的在「就國家重要事項進行調查，以監督行政部門，滿足人民知之權利」，巧妙地將真調會查明槍擊事件真相之職權連結到憲法第六十三條立法院就國家「其他重要事項」議決之職權，以證實其目的確實是在輔助立法院主要職權之行使。姑不論系爭條例第一條已明定查明真相目的在「平息選舉爭議、安定政局」，而非「監督行政部門，滿足人民知之權利」，即使真調會職權行使確有輔助議決「其他重要事項」之主要職權之意圖，然立法院基本上並未有毋待行政院提議（憲法第五十八條第二項），即得主動就「其他重要事項」議決之權，在行政院未就應行提出於立法院之「其他重要事項」提出於立法院之前，立法院又如何能未雨綢繆，為日後之議決先進行調查？如果認為立法院隨時可主動就「其他重要事項」加以議決，因而隨時有權就其所認為的「其他重要事項」進行調查，則由於何謂「重要事項」，涉及主觀認定，難以客觀審查，本號解釋承認立法者可依其主觀認定發動重要事項議決權的結果將可能是，國會調查權不再只是一個輔助性工具

權，而升級為一個只要立法院多數通過，就可隨時發動的主要的獨立權力，其對五權關係產生的質變實不容小覷。

六、賦予立法院超越釋字第三二五號解釋範圍之國會調查權，與既有憲政體制有悖

多數意見將真調會定性為行使國會調查權機關，並承認真調會擁有釋字第三二五號解釋所未敢賦予之對人之傳喚訊問權，復佐以罰鍰之強制權，連同先前第三二五號解釋本已承認之文件調閱權，也等於同時正式宣告日後立法院擁有相當於歐美國家之完整的國會調查權。立法院在未預期下獲得先前久攻不下之調查權，可謂失之東隅，收之桑榆。在憲法政策層次而言，本席固贊同立法院應擁有相當於歐美國家之國會調查權，然我國憲政設計乃五權分立，實無法與外國三權分立者相提並論，三權分立下國會所擁有之以調查弊端為目的之國會調查權，在我國乃係交由監察院所掌有，即使修憲後，監察院不再是民意機關，然其彈劾、糾舉與糾正之職權並未改變，也因此之故，釋字第三二五號解釋持審慎態度，只敢賦予立法院為助成立法、預算等主要職權之行使的文件調閱權，並不及於對人之傳喚與訊問權。本號解釋究係出自何種考慮，認為第三二五號解釋有補充解釋之必要，未見詳細說理。多數意見雖也指出，監察院為行使彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第九十五、九十六條具有之調查權，仍應專由監察院行使，「其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處」，且「真調會調查槍擊真相，並不排除或干預監察院就同一事件，本於職權進行調查之權力」，惟由於任何弊端之調查，立法院都可以輕易以助成立院主要職權（立法、預算或議決「其他國家重要事項」等）為理由發動之，日後可以想見的情況是，同一事件，立法院與監察院同時競相調查，其程序不經濟的結果，不僅是國

家支出的浪費，更使機關與人民疲於應付調查權之重複行使。且如兩院調查結果矛盾（例如立法院調查後認為行政院有弊端，監察院則決定彈劾或糾正案不成立，或正好相反），豈不更治絲益荼，不利憲政秩序之安定？至於，平行競爭調查的結果，監察院調查權會否因監察院本身不是民意機關，不似立法院有堅強而直接的民意後盾，以致功能與地位可能日益萎縮，已是另一問題了。總之，制憲者根據孫中山先生的五權憲法理念所為設計之本意，原本就是有意不讓立法院擁有相當於歐美國家國會所擁有之弊端調查權，即使已與當代憲法思潮有所脫節，惟憲法權力秩序之重整，仍屬修憲者職權範圍，對釋憲者而言，應是不可擅入的禁區。

七、賦予立院國會調查權予罰鍰之強制處分權，與憲法第六十七條第二項精神有違

此外，進一步賦予立院國會調查權處以罰鍰之強制權限，亦與憲法意旨有違。蓋現行法下無論是監察院的調查權，或是立法院的文件調閱權，均未配置罰鍰之強制處分權，而今多數意見同意立院調查權得配備罰鍰之強制處分權，有違反體系正義之嫌。固然在有重大公益理由支持時，立法者悖離體系並不必然違憲，且讓國會調查權能有效行使，非不能視為足以正當化體系悖離之重大公益理由。問題是，憲法第六十七條第二項已明定，對政府人員與社會上有關係人員只能「邀請」其到會備詢，表示制憲者有意不讓質詢權之行使配置強制處分權，今既然受邀質詢不到都不能處以罰鍰了，則僅具工具權性質之調查權又有何理由配置罰鍰權？

八、結語

本席認為真調會應定性為行使行政調查權（刑事偵查權）之行政機關，並在此基礎上審查其組織、職權範圍以及職權行使等

規定是否違憲。本席並不否認，在一開始的組織合憲審查階段，真調會組織就可能已面臨違憲質疑，因為為明政治責任之歸屬，行政機關的人事權（包括任、免）本就屬行政權（無論是總統或行政院長）掌有，立法院基於對行政人事任命權的制衡，儘可以表現在經由立法，規定人事的一般資格與條件，至於具體的人事任、免，則屬行政人事權的核心領域，除非憲法明定，否則立法權原則上並無介入之餘地。即使有人認為總統本身是被質疑的當事人，如由其自己或所任命的行政院長行使真調會人事任命權，則真調會可能無法公正客觀行使職權，然遇此特例，基於功能最適的權力分立理念，頂多也只能對總統或行政院長的具體人事任命權作更多的制衡設計，例如由行政院長或法務部長與其他憲法機關（例如監察院或立法院等）分享任命權，但無論如何，絕無立法院獨享真調會委員人事任命權之理。然，即使真調會組織遭違憲判斷，立法者只要重新修改委員的任命方式，並根據比例原則、正當程序原則與法明確性原則重新檢視涉及基本權限制之條文，或並增加一定制衡機制，改組後即得重新出發，所須動到的條文諒比國會調查權為立論基礎的審查方式更少，最重要的是，原所配置之刑事偵查權得以保留，較有利於立法目的之達成。今界定為國會調查權，即使組織保住了，涉及違憲或需重作合憲解釋的條文數量卻更多，更重要的是，不能行使檢察官權限，不利立法目的之達成，其間之得失如何，已毋庸多言矣。

註一：第二條第一項、第二項後段，第十五條第二項、第十六條、第十二條第一項、第四條、第十五條第一項、第八條第一項，第八條第二項、第八條第三項、第八條第四項、第八條第六項、第八條第九項、第十三條第一項、第十三條第三項、第九條第一項。

附件 12

判決字號	112年憲判字第11號【選舉幽靈人口案】
原分案號	會台字第9433號
判決日期	112年07月28日
聲請人	胡靈智
案由	聲請人認其分別所受確定終局判決所分別適用之刑法第146條第1項、第2項、第3項規定等，及最高法院111年度台上字第1861號刑事判決，牴觸憲法，分別聲請解釋憲法、法規範及裁判憲法審查。
案件公告	
主文	<p>一、刑法第146條第1項規定：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正 確之結果.....者，處5年以下有期徒刑。」尚未違反刑罰明確性原則。 1</p> <p>二、同條第2項規定：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權 而為投票者，亦同。」未違反憲法第23條比例原則及刑罰明確性原則，亦未 構成憲法所不容許之差別待遇，與憲法第17條保障選舉權及第7條保障平等權 之意旨，均尚無牴觸。 2</p> <p>三、同條第3項關於第2項部分規定：「.....之未遂犯罰之。」與憲法比例原則 3 及罪刑相當原則亦尚屬無違。</p> <p>四、聲請人一至八關於上開規定之法規範憲法審查之聲請為無理由，均予駁 4 回。</p> <p>五、最高法院111年度台上字第1861號刑事判決廢棄，發回最高法院。 5</p> <p>六、聲請人一至五其餘聲請不受理。 6</p>
理由	<p>壹、事實背景及聲請人陳述要旨【1】 1</p> <p>一、聲請人一【2】 2</p> <p>聲請人一於距中華民國95年6月10日花蓮縣卓溪鄉第18屆立山村村長選 3 舉日4個月前，將戶籍遷入花蓮縣卓溪鄉立山村，並於選舉日前往投票。案經 檢察官聲請以簡易判決處刑，臺灣花蓮地方法院97年度玉簡字第1號刑事簡易 判決，以聲請人一係以虛偽遷徙戶籍（下稱虛遷戶籍）而為投票之非法方 法，使投票發生不正確之結果，依行為時之刑法第146條第1項規定（下稱系 爭規定一）論處罪刑。聲請人一不服，提起上訴，經臺灣花蓮地方法院97年 度簡上字第58號刑事判決（下稱確定終局判決一），以其上訴無理由，予以 駁回確定。聲請人一認確定終局判決一所適用之系爭規定一、96年1月24日 修正公布之刑法第146條第2項規定（下稱系爭規定二；聲請人一誤以系爭規 定一於96年1月24日修正為系爭規定二）及96年11月7日修正公布之公職人員 選舉罷免法（下稱公職人員選罷法）第113條第3項規定（聲請人誤植為96年 11月7日修正公布前之第98條第2項），牴觸憲法，於98年8月12日聲請解釋 憲法。【3】</p>

其主張意旨略以：系爭規定一及二均違反憲法人民遷徙自由及選舉權行使自由之規定；公職人員選罷法第113條第3項規定違反憲法保障之生存權、工作權及比例原則等語。【4】

二、聲請人二【5】

聲請人二原即設籍並居住於金門縣烏坵鄉，於距94年12月3日金門縣烏坵鄉第7屆鄉長選舉日4個月前，代其6名原設籍於臺灣本島之親屬辦理遷入戶籍於烏坵鄉之手續，該6名親友亦於烏坵鄉第7屆鄉長選舉日當日，從臺灣本島搭船至烏坵鄉投票所投票。案經檢察官提起公訴，嗣經福建高等法院金門分院99年度選上更（一）字第2號刑事判決，以聲請人二與委由其代辦設籍之親友及同意其設籍之人，共同以其他非法之方法，使投票發生不正確之結果，依系爭規定一之規定論處罪刑。聲請人二提起上訴，再經最高法院100年度台上字第4503號刑事判決，以其上訴違背法律上之程式而予以駁回確定。是本件聲請案，應以福建高等法院金門分院上開判決，為本庭據以為法規範審查之確定終局判決（下稱確定終局判決二）。聲請人二認確定終局判決二所適用之系爭規定一及公職人員選罷法第15條第1項規定牴觸憲法，於101年4月25日聲請解釋憲法。【6】

其主張意旨略以：系爭規定一所稱「其他非法之方法」，構成要件尚非明確，違背法治國原則；公職人員選罷法第15條第1項規定須繼續居住4個月者方得行使選舉權，侵害憲法第10條之遷徙自由及第17條選舉權，其限制逾越憲法第23條比例原則等語。【7】

三、聲請人三至五【8】

聲請人三原非設籍於金門縣烏坵鄉，聲請人四及五原即設籍於金門縣烏坵鄉。距94年12月3日金門縣烏坵鄉第7屆鄉長選舉日4個月前，聲請人三及其他親友委由聲請人二辦理將其等戶籍分別遷入聲請人四及五之戶籍內，並於烏坵鄉第7屆鄉長選舉日當日從臺灣本島搭船至烏坵鄉投票所投票。案經檢察官提起公訴，嗣經福建高等法院金門分院98年度選上更（一）字第2號刑事判決，以聲請人三至五共同以其他非法之方法，使投票發生不正確之結果，依系爭規定一之規定論處罪刑。聲請人三至五提起上訴，再經最高法院100年度台上字第4786號刑事判決，以其上訴違背法律上之程式而予以駁回確定。是本件聲請案，應以福建高等法院金門分院上開判決為本庭據以為法規範審查之確定終局判決（下稱確定終局判決三）。聲請人三至五認確定終局判決三所適用之系爭規定一及公職人員選罷法第15條第1項規定牴觸憲法，於101年4月25日聲請解釋憲法。【9】

其主張意旨略以：系爭規定一所稱「其他非法之方法」，構成要件尚非明確，違背法治國原則；公職人員選罷法第15條第1項規定須繼續居住4個月者方得行使選舉權，侵害憲法第10條之遷徙自由及第17條選舉權，其限制逾越憲法第23條比例原則等語。【10】

四、聲請人六及七【11】

聲請人六（共3人）及七（共9人）分別於距103年11月29日雲林縣北港鎮水埔里里長選舉日4個月前，將戶籍遷入雲林縣北港鎮水埔里，其中聲請人六於選舉日均前往投票，聲請人七則均未前往投票。案經檢察官提起公訴，

嗣經臺灣高等法院臺南分院105年度選上訴字第121號刑事判決，以聲請人六意圖使特定候選人當選，以虛遷戶籍取得投票權而為投票既遂，依系爭規定二之規定論處罪刑；聲請人七雖已著手為虛遷戶籍之實施，惟未發生投票之結果，犯罪尚屬未遂，依刑法第146條第3項關於第2項規定部分（下稱系爭規定三）論處罪刑。聲請人六及七提起上訴，再經最高法院106年度台上字第1744號刑事判決，以其上訴違背法律上之程式而予以駁回確定。是本件聲請案，應以臺灣高等法院臺南分院上開判決為本庭據以為法規範審查之確定終局判決（下稱確定終局判決四）。聲請人六及七分別認確定終局判決四所適用之系爭規定二、三規定，過度限制人民之選舉權、遷徙自由及平等權，有違憲之疑義，於107年3月26日聲請解釋憲法。【12】

其主張意旨略以：系爭規定二係基於人民有義務將實際繼續居住之住所登記為戶籍地之前提，方取得當地行使選舉權之資格所為立法，違反此前提者，即應受刑事處罰，然此限制違反比例原則；系爭規定二所定「虛偽遷徙戶籍」內涵不明確，違反法律明確性原則；系爭規定二未處罰虛偽不遷籍之選舉人或虛偽遷籍之候選人，違反平等原則，侵害憲法所保障之選舉權、遷徙自由與平等權等語。【13】

五、聲請人八【14】

聲請人八（共3人）為中華航空股份有限公司企業工會會員，該工會會員代表大會於107年5月31日表決推派工會秘書長朱梅雪參選第2屆桃園市市長選舉。聲請人八於距107年11月24日桃園市市長選舉日4個月前，將其等戶籍遷入桃園市內，並於選舉日至投票所投票。案經檢察官提起公訴，嗣經臺灣高等法院110年度上更一字第172號刑事判決（下稱臺高院刑事更審判決），以其犯意圖使特定候選人當選，以虛遷戶籍取得投票權而為投票罪，依系爭規定二論處罪刑。聲請人八提起上訴，再經最高法院111年度台上字第1861號刑事判決（下稱系爭確定終局判決五），以其上訴違背法律上之程式而予以駁回確定。聲請人八認系爭確定終局判決五所適用之系爭規定二及該判決牴觸憲法，聲請法規範及裁判憲法審查。【15】

其主張意旨略以：（一）關於法規範憲法審查部分：系爭規定二限制人民投票予特定候選人之機會，及限制人民隨意決定戶籍地之自由，並課予違反者刑事處罰，侵害人民參政權及居住遷徙自由；其僅對意圖使特定候選人當選而虛偽遷籍者處以刑罰，侵害憲法第7條平等權；系爭規定二禁止人民遷徙戶籍之目的不具特別重大公益、手段與目的亦無密切關聯，其法律效果亦違比例原則；系爭規定二所定「虛偽」要件空泛，違反法律明確性原則。（二）關於裁判憲法審查部分：系爭確定終局判決五適用有違憲疑慮之系爭規定二，應本於憲法意旨予以合憲性解釋卻消極未為之，顯屬違憲等語。【16】

貳、受理要件之審查及審理程序等【17】

一、受理要件之審查【18】

（一）審查依據【19】

按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認

有牴觸憲法者，得自用盡審級救濟之最終裁判送達後翌日起之6個月不變期間內，聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；憲法訴訟法（下稱憲訴法）111年1月4日修正施行（下同）前已繫屬而尚未終結之案件，除憲訴法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前之規定；聲請憲法法庭裁判，其聲請不合法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不受理，憲訴法第59條、第90條第1項及第32條第1項定有明文。次按人民、法人或政黨聲請解釋憲法，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之，司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第2款亦定有明文。【20】

查聲請人一至七之聲請，均於憲訴法修正施行前即已繫屬，其受理與否，應依大審法第5條第1項第2款規定決之；聲請人八之聲請案受理與否，則應依憲訴法相關規定決之。【21】

（二）聲請受理部分【22】 22

查聲請人一至五就系爭規定一、聲請人六就系爭規定二，及聲請人七就系爭規定三所為聲請，核均與大審法第5條第1項第2款所定要件相符，應予受理。【23】

次查，系爭規定二雖非確定終局判決一所據之判決基礎，惟確定終局判決一明示採用原審判決書記載之理由，並予以補充，而原審判決書中亦明示引用本案檢察官聲請簡易判決處刑書之記載；本案檢察官聲請簡易判決處刑書則明示聲請人一所為，若依96年修正前刑法之規定，須論以系爭規定一之罪；若依96年修正後刑法之規定，須論以系爭規定二之罪，而二者法定刑度均相同，修正後之法律對聲請人一既非較有利，自應適用行為時之法律，遂依系爭規定一聲請簡易判決處刑。基此，可認系爭規定二亦為確定終局判決一所實質適用。是聲請人一就系爭規定二所為聲請部分，亦核與大審法第5條第1項第2款所定要件相符合，應予受理。【24】

另查，聲請人八就系爭規定二及系爭確定終局判決五所為聲請，核與憲訴法第59條所定法規範及裁判憲法審查之要件相符，應予受理。又，由於系爭確定終局判決五係以聲請人八之上訴違背法律上之程式而予以駁回，是聲請人八之聲請，本庭應併予審酌系爭確定終局判決五之原審判決，即臺高院刑事更審判決。【25】

末查，上開受理部分之聲請標的既相同或有密切關聯，爰予合併審判。【26】

（三）聲請不受理部分【27】 27

聲請人一就96年11月7日修正公布之公職人員選罷法第113條第3項規定，及聲請人二至五就公職人員選罷法第15條第1項規定聲請部分，核其聲請意旨所陳，尚難謂客觀上已具體敘明上開規定究有何牴觸憲法之處。是聲請人一至五就上開規定部分之聲請，核均與大審法第5條第1項第2款規定不符，應不受理。【28】

二、相關法規範變動情形【29】 29

24年1月1日公布施行之刑法第146條第1項及第2項原規定：「(第1項) 30
以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者，
處5年以下有期徒刑。(第2項) 前項之未遂犯罰之。」96年1月24日修正公
布，增訂第2項規定：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權
而為投票者，亦同。」原第2項規定則移列於第3項，並修正為：「前二項之
未遂犯罰之。」【30】

三、言詞辯論程序【31】 31

本庭於112年4月11日行言詞辯論，聲請人六至八、關係機關法務部及中 32
央選舉委員會經通知並到庭陳述意見，聲請人一至五雖經通知但未到庭。本
庭另邀請專家學者及鑑定機關監察院國家人權委員會到庭陳述意見。聲請人
六至八及關係機關言詞辯論之陳述要旨如下：【32】

(一) 聲請人六及七【33】 33

1.系爭規定二部分：系爭規定二係禁止人民意圖使某特定候選人當選，將 34
戶籍登記於未實際居住地，而取得選舉人資格並為投票，涉及憲法上所保障
之人民選舉權及遷徙居住自由。系爭規定二之立法目的係導正選舉風氣，及
確保公職人員應獲得實際居住於當地居民多數支持之實質代表性，以維護民
主選舉精神，然實質代表性僅以獲得選舉區內實際居住之選舉人認同為限，
與憲法增修條文第2條第1項後段總統、副總統選舉人資格不以實際居住於台
澎金馬地區為必要之意旨未合，亦與責任政治、民主國原則、有納稅即有代
表原則、公職人員選罷法與選舉實務均不符，此目的不具憲法正當性；人民
支持特定候選人當選受憲法選舉權保障，不具法益侵害性，系爭規定二以此
作為犯罪主觀構成要件，亦無憲法上正當性；系爭規定二以刑罰手段處罰為
取得投票權而遷徙戶籍於未實際居住地者，與達成規範目的無關，現行就虛
偽遷籍行為亦設有相關行政罰，亦非侵害最小手段，是系爭規定二違反比例
原則；又系爭規定二僅處罰為行使投票權而虛遷戶籍之幽靈人口，未處罰基
於其他因素虛遷戶籍之選舉人或候選人，與憲法保障之平等權有違；至於系
爭規定二之「虛偽遷徙戶籍」要件難以認定，亦違反法律明確性等語。

【34】

2.系爭規定三部分：系爭規定三違憲理由除與系爭規定二相同外，本規定 35
所指未遂行為係未為投票，其形同將未實際居住而遷徙戶籍之行政不法行為
提升為刑事不法行為，不具正當性，且易使法院對系爭規定二主觀要件之判
斷流於恣意，不符刑罰明確性原則等語。【35】

(二) 聲請人八【36】 36

系爭規定二限制人民投票予特定候選人及限制人民得隨意決定戶籍地之 37
自由，並課予違反者刑事處罰，侵害人民受憲法保障之參政權及居住遷徙自
由；系爭規定二之立法目的係為導正選舉風氣，然此目的與所規範之行為，
本為系爭規定一所涵蓋，本規定實為贅文；若認系爭規定二有與系爭規定一
截然不同之立法目的，亦即非為追求一個客觀、公正、真實意志之選舉文
化，而有其他文化價值形塑之意涵存在，除於規範體系解釋上難以自圓其說
外，亦無其他憲法上得以支持國家以刑事法規介入選舉風氣之基礎，故系爭
規定二之目的，不具正當性；又系爭規定二所採手段既不適合且不必要，戶

籍法尚存有撤銷戶籍登記、裁處行政罰等侵害較小之行政管制手段，且其所維護之導正選舉風氣利益非屬重要，與對憲政體制核心之人民參政權及遷徙自由之侵害結果相較，有違衡平，故系爭規定二違反比例原則而違憲。另系爭規定二未處罰虛偽不遷籍或意圖當選而虛偽遷籍者，已形成差別待遇，立法者就此未為說明，且實務判決就系爭規定二之解釋適用已形成不平等，故本規定與平等原則相悖；系爭規定二之「虛偽」要件之認定，無存在可資遵循之法規範或司法實務見解，非受規範者可預見，已違反法律明確性及刑法構成要件明確性等語。【37】

(三) 關係機關法務部【38】

38

1.系爭規定一所稱「詐術」，於刑法中有其意義，所稱「非法」，自整體規定觀之，係指類同詐術之方法；系爭規定二屬系爭規定一所定「非法」之明文化，是系爭規定一及二無使受規範者難以理解或預見之情，均未違反法律明確性原則。2.系爭規定二涉及選舉權具體行使限制，但與遷徙居住自由無涉；公職人員選罷法第15條明定有選舉權人在各該選舉區繼續居住4月以上者，為該區之選舉人，至於繼續居住之認定，非僅憑設籍為唯一認定依據，設籍僅具推定有繼續居住之效力。如選舉人僅為戶籍遷入登記卻無居住事實，仍無法取得該選舉區之投票權，此基於行使投票權之目的，以虛偽方式取得投票權之行為，將使投票結果因包含無選舉權人之票數而不正確。系爭規定二即係為避免無選舉人資格者，以不合法方式影響選舉結果之正確性，從而維護自由民主憲政秩序之根本，即民主選舉，其所保護之法益應屬重大公益，而系爭規定二應為系爭規定一之具體化。3.虛遷戶籍而取得投票權行為，對選舉結果所生影響，於小選舉區更加明顯，且目前我國賄選現象仍存在，此行為仍有刑罰必要性；如僅採取相關選舉行政管制措施，將有人力、物力困難或有剝奪人民基本權之疑慮，故仍有透過刑法之一般預防效果嚇阻該行為之必要，且我國以事後課予行為人刑事責任，而未採事前剝奪其投票權之方式，已屬較小侵害手段。4.系爭規定二處罰基於行使投票權目的，以積極虛偽設籍方式取得投票權之行為，未處罰基於其他因素而住籍分離者，係因二者行為有本質上不同，難認此差別待遇已違反平等權。綜上，系爭規定二與比例原則及平等原則均無違背等語。【39】

40

(四) 關係機關中央選舉委員會【40】

1.系爭規定一之文義已有明確定義，司法實務解釋適用該規定之見解亦無歧異處，是系爭規定一之文義非受規範者難理解，且可經司法審查加以確認，尚無違反法律明確性原則。2.系爭規定二係處罰無權投票而為投票之行為，雖涉及人民選舉權（參政權）之限制，但未限制人民居住遷徙自由；其立法目的係確保選舉制度公平運行、維護投票結果正確性及落實主權在民精神，具憲法第23條規定所定之公益性及正當理由。3.系爭規定二所定之主觀要件，係在避免處罰不當擴張，且具此主觀要件之虛設戶籍者，確有侵害選舉正確結果之意志，此一要件具憲法正當性。4.系爭規定二就無權投票卻為投票者處以刑罰，適於立法目的之實現，且考量法律規範時效性與行政管制之執行成本，此手段實具不可替代性亦無其他侵害較小手段，是本規定並未違反比例原則。5.系爭規定二雖僅處罰意圖使特定候選人當選而以虛偽遷籍取得

41

投票權而為投票者，與其他投票權人於刑罰上構成差別待遇，惟此差別待遇係基於行為本質不同所為之合理區別對待，並與系爭規定二立法目的具一定關聯，與憲法第7條平等原則無違。6.系爭規定二之構成要件，均可明確判斷，並未違反法律明確性。7.系爭規定三係處罰系爭規定二之未遂犯，此為立法者就維持選舉公平性之公共利益所為之價值判斷；而基於妨害投票犯意而虛偽遷籍者，於取得遷入戶籍地所在選舉區之形式上選舉權時，已足以妨害選舉洞潔及公正性，再綜合考量系爭規定三之減刑、妨害投票罪之法定刑及相關緩刑與易刑等規定，系爭規定三並未違反比例原則等語。【41】

各聲請人及關係機關其餘主張及陳述，詳見其言詞辯論意旨書及言詞辯論筆錄。【42】

本庭斟酌聲請人、關係機關、專家學者及鑑定機關之意見書暨全辯論意旨，作成本判決。【43】

參、審查標的【44】 44

一、刑法第146條第1項規定：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果……者，處5年以下有期徒刑。」（即系爭規定一）。【45】 45

二、刑法第146條第2項規定：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者，亦同。」（即系爭規定二）。【46】 46

三、刑法第146條第3項關於第2項部分規定：「……之未遂犯罰之。」（即系爭規定三）。【47】 47

四、最高法院111年度台上字第1861號刑事判決（即系爭確定終局判決四五）。【48】 48

肆、受理部分形成主文之法律上意見【49】 49

一、系爭規定一尚未抵觸刑罰明確性原則【50】 50

（一）審查原則【51】 51

法律明確性要求，非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空間或必要。立法者制定法律時，自得衡酌相關生活事實之複雜性、規範建構上之需求以及運用於具體個案之妥當性等因素，選擇適當之法律概念與用語，包括適當運用不確定法律概念而為規定。一般而言，如立法者所選擇之法律概念與用語之意義，自其文義、立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由法院審查認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（司法院釋字第432號、第521號、第594號、第602號、第690號、第794號、第799號、第803號、第804號解釋及本庭112年憲判字第5號判決參照）。惟涉及刑罰法律規範時，基於憲法法治國原則之罪刑法定原則，國家對犯罪行為之處罰，應以行為時之法律有明文規定者為限，且法律所定之犯罪構成要件，須使一般受規範者得以理解，並具預見之可能性（司法院釋字第602號及第792號解釋參照）。是憲法罪刑法定原則中，除嚴格之法律保留之要求外，亦蘊含刑罰明確性之要求，乃上述一般性法律明確性原則於刑罰規範領域之具體化，其所指涉之意涵，亦應特別考量刑罰規範之特性。【52】

申言之，基於憲法罪刑法定原則，僅立法者有權建立刑罰法律規範；法院解釋適用刑事法律時，就犯罪構成要件，不得以類推適用等法律漏洞補充

之方式，擴張或增加法律規定所無之內容，因而擴增可罰行為範圍（司法院釋字第792號解釋參照）。從而，法院於解釋適用刑事法律時，一方面固負有使法律所定犯罪構成要件精確化之義務，是於法律存有不確定法律概念，致所定可罰行為範圍產生不明確疑義之情形，法院即應以法律解釋方法盡可能予以排除；另一方面，法院則須謹守憲法罪刑法定原則之要求，不得逾越法律解釋之範疇而擴增可罰行為範圍。【53】

基此，刑罰明確性原則固不當然限制立法者依其刑罰規範建構之需，衡酌立法相關因素而選擇適當之法律概念與用語，包括適當運用不確定法律概念而建構刑罰構成要件，然其客觀可罰性範圍，須具有得以法律解釋方法予以解釋、限定之可能性，亦即得以其所屬法律規定脈絡下之相關要素予以限定，從而使刑事法院於審查、判斷個案事實是否該當系爭不確定法律概念所繫之構成要件時，客觀上有一定共同遵循之適用指標，俾於解釋適用相關刑罰規定時，得以之為據而盡可能排除刑事法律可罰性範圍之不明確疑義，始符合刑罰明確性原則。如刑罰法律規範與相關法律體系中欠缺足以適當限定不確定法律概念意涵之具體化指標者，即可能因個案法官獨立審判下之個別具體適用而變相擴張可罰性範圍，因而有牴觸憲法罪刑法定原則之虞。

【54】

（二）系爭規定一尚未違反刑罰明確性原則【55】

系爭規定一，即刑法第146條第1項明定：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果……者，處5年以下有期徒刑。」係以施行「詐術或其他非法之方法」作為犯罪行為之客觀構成要件。其中「詐術」一詞，於刑法分則之犯罪處罰規定中尚非罕見，依據一般人民日常生活與語言經驗，以及法院實務見解，係指使人認知錯誤之蓄意欺騙手段，就受規範對象而言，其意義並非難以理解。而「其他非法之方法」固屬不確定法律概念，惟其意涵除可藉由「詐術」之例示而理解外，尚可藉由選舉投票等相關法律規定而進一步具體化，亦即所謂「非法之方法」，當指選舉投票等相關法律所不許之操縱投票結果之方法。【56】

此外，系爭規定一係屬結果犯立法模式，立法者已預設「使投票發生不正確之結果或變造投票之結果」為犯罪構成要件，依此，以非法之方法所為行為，除須導致犯罪構成要件所預設之結果外，構成要件行為與結果間須具有一定之因果關係，從而亦進一步限定以非法之方法所為行為之可罰性範圍。綜上，系爭規定一雖以不確定法律概念作為犯罪行為之構成要件，惟從其文義意涵、結果犯構成要件之體系理解以及法體系之整體關聯性觀點觀之，立法者就系爭規定一所涉之行為可罰性要件，已設有合宜之解釋適用之參考基準，並以此限定行為可罰性範圍；受規範對象除可依此預見其行為之可罰性外，刑事法院亦得據以解釋適用系爭規定一，就個案行為之構成要件該當性為適當之審查、判斷，是系爭規定一尚未違反刑罰明確性原則。

【57】

二、系爭規定二尚未牴觸憲法第17條保障選舉權、第7條保障平等權及刑罰明確性原則之意旨【58】

（一）據以審查之憲法原則及審查標準【59】

選舉乃多數人民透過集中意志，決定民意代表或各級政府首長之行為，⁶⁰人民參政權為民主政治與專制政治最關鍵之不同處，選舉尤為人民參政權中最核心之權利，透過人民選舉賦予民意代表或各級政府首長行使國家權力之正當性。我國憲法第1條明定民主共和國原則，第2條明定國民民主權原則，係採民主政治體制。是憲法第17條所保障之選舉權，乃民主國家中人民最基本之政治參與權利之一，其保障符合法定資格之選舉人，均得於公平、公正、公開之選舉中參與投票，選出回應多數民意之各種民選公職人員，以具體實現憲法第1條及第2條所揭示之民主原則。選舉制度之設計固屬立法形成之自由，惟不得違背民主原則及憲法第129條至第132條之規定意旨，自屬當然。

【60】

鑑於選舉為民主國家中，公民參與政治最重要之管道，人民之選舉權自⁶¹應受高度保障；選舉既為落實民意政治、責任政治之民主基本原則不可或缺之手段，並同時彰顯主權在民之原則，則所定選舉方法仍不得有礙民主共和國及國民民主權原則之實現，亦不得變動選舉權、平等權之核心內涵（司法院釋字第721號解釋參照）。國家如基於特定之考量，採取管制手段乃至於刑事制裁，而涉及限制部分人民選舉權之行使，則其目的須為追求特別重要之公共利益，所採取達成該目的之手段須屬侵害最小之手段，且對選舉權施加限制所造成之不利利益，不得大於所欲維護之公共利益，始符合憲法第23條比例原則之要求。【61】

又其管制手段如有構成差別待遇之情形，則應視形成該差別待遇之分類⁶²標準是否屬於可疑分類，以及該差別待遇所涉基本權利之重要性而採取不同之審查基準；如分類標準非屬種族、性別、性傾向等與生俱來不可改變之個人特徵、未基於系統性、歷史性之刻板印象或偏見，或未造成隔絕參與民主程序之可疑分類，原則上適用寬鬆審查基準即可。惟若所涉基本權利基於個人人格自主發展、人性尊嚴（司法院釋字第748號解釋參照）或與公共生活秩序之形塑密切相關（司法院釋字第760號解釋參照）者，原則上應至少採中度審查。如前所述，選舉既為公民參與民主政治最重要之管道，涉及人民透過參政權以達成自我實現與形塑公共生活秩序，則對於選舉權之管制手段形成差別待遇，即便該分類標準並非可疑分類，本庭綜合考量後，爰認就該差別待遇以中度審查基準判斷其合憲性，亦即除其目的須為追求重要之公共利益外，所採差別待遇之手段與目的之達成間亦須有實質關聯，始與憲法保障平等權之意旨相符。【62】

（二）系爭規定二尚未牴觸憲法第17條保障選舉權之意旨【63】⁶³

1.系爭規定二構成對人民憲法保障之選舉權之限制【64】⁶⁴

憲法第17條規定之選舉權之保障內涵，除保障投票與不投票之自由、投票對象之選擇自由等外，解釋上也包括依自己意願選擇在何處投票之自由。查系爭規定二明定：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者，亦同。」其將意圖使特定候選人當選，以虛遷戶籍取得投票權而為投票之行為，於規範上評價為刑事不法行為，處罰規定則同於系爭規定一之處罰。所稱「虛偽遷徙戶籍」，根據戶籍法規定，應係指遷徙戶籍後未實際居住於戶籍地，亦即「籍在人不在」之情形。因此，系爭規定二所蘊涵

之內容，乃只允許人民在其戶籍所在地，亦即在其有實際居住事實之戶籍所在地行使選舉權，並以刑事禁止規範，禁止人民基於支持特定候選人當選之意圖，以遷徙戶籍而未實際居住戶籍地之方式，取得投票權而為投票。是系爭規定二涉及對人民受憲法第17條所保障選舉權，尤其是依自己意願選擇在何選舉區投票之自由之限制，殆無疑義。是該限制是否合憲，即應視其限制目的是否在於維護特別重要公共利益，所採限制手段是否適合目的之達成，是否侵害最小，且對選舉權施加限制所造成之不利益，與所欲維護之公共利益是否符合相稱性。【65】

2.系爭規定二之目的係為確保選舉具有民主正當性與公正性之特別重要公益⁶⁶
【66】

查96年1月24日修正增訂系爭規定二之立法理由略以：「一、公職人員⁶⁷經由各選舉區選出，自應獲得各該選舉區居民多數之支持與認同，始具實質代表性，若以遷徙戶籍但未實際居住戶籍地之方式，取得投票權參與投票，其影響戕害民主選舉之精神甚深。二、然行政機關若對此未加以剔除，進而列入選舉人名冊，選舉人名冊經公告更正後即告確定，行政機關所製成之『選舉人名冊』乃屬『確認性行政處分』，此生行政處分之『構成要件效力』，後若再通知選舉人前往投票，選舉人依照選舉機關之合法通知前往投票並非屬刑法第146條之非法之方法。是以司法院91年4月22日幽靈人口適用刑法座談會之結論及法務部（88）法檢字第004007號函，均認為不構成該條，但此種新型態行為嚴重戕害選舉之民主性，實有必要對此種類型立法新增處罰之規定，以導正選舉風氣，爰增訂第2項.....。三、現未實際居住於戶籍地者有數百萬人，其因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，或為子女學區、農保、都會區福利給付優渥、保席次或其他因素而遷籍於未實際居住地，其原因不一。然此與意圖支持特定候選人當選，進而遷徙戶籍之情形不同，並非所有籍在人不在參與投票均須以刑罰相繩，是以第2項以意圖使特定候選人當選虛偽遷徙戶籍投票者，為處罰之對象。」（立法院第6屆第4會期第16次會議紀錄，立法院公報第96卷第13期院會紀錄，第77頁至第78頁參照）。【67】

是立法者增訂系爭規定二之主要理據，依上開立法理由所示，應係認為⁶⁸選舉產生之公職人員之實質代表性，係來自各該選舉區實際居住之居民之投票支持與認同，未實際居住各該選舉區之選民，不足以提供選舉產生之公職人員之實質代表性。若不阻止人民以遷徙戶籍但未實際居住戶籍地之方式，取得投票權參與投票，將嚴重戕害選舉之民主正當性。此外，系爭規定二亦有藉此維護選舉公平性之意（關係機關中央選舉委員會言詞辯論主張意旨參照），避免部分情形之未實際居住於選舉區之選舉權人，僅透過遷徙戶籍至選舉區即取得投票權，因而影響選舉區選舉之公平性。是系爭規定二限制人民依自己意願任意選擇選舉區投票之自由，所追求目的，依立法理由說明，簡言之，乃在於維護選舉之民主正當性與公正性。【68】

查區域選舉，無異於一個政治社群之選舉，無論目的在選出足以反映該⁶⁹地區民意之民意代表，或處理該區域行政事務之行政首長，一般民主國家多以法律對選舉權設定住民資格限制，亦即以有在該選舉區實際居住作為與該

選舉區之連結因素，用來確認政治社群之成員範圍，並只允許社群成員參與投票，作成集體決策。其理據是惟有實際居住當地始可發展與其他社群成員休戚與共之網絡，進而表達對政治社群之認同，此正是人民自我治理之民主原則之體現。若允許未實際居住之他者可以參與投票，則政治社群成員投票影響力勢遭稀釋，所稱政治社群成員自我治理之民主原則也將逐步遭破壞，終至形骸化，從自治變他治而從根瓦解。【69】

基此考量，立法者乃於公職人員選罷法第15條第1項規定：「有選舉權人⁷⁰在各該選舉區繼續居住4個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。」要求以實際居住於各該選舉區為取得選舉人資格之條件；同法第4條第1項規定：「選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，均以算至投票日前一日為準，並以戶籍登記資料為依據。」第2項規定：「前項居住期間之計算，自戶籍遷入登記之日起算。」則係以戶籍遷入登記之日起算4個月，作為判斷繼續居住4個月之標準，以兼顧前述戶籍登記與實際居住間之連結關係，並提供判斷是否具備該選舉區選舉人資格之明確標準，俾有助於選舉爭議之防免或解決。至戶籍登記與實際居住之連結，則藉由戶籍法第16條與第17條（遷出與遷入，應為遷出與遷入登記）、第23條（戶籍登記事項自始不存在時，應為撤銷之登記）以及第76條（申請人故意為不實之申請或有關機關、學校、團體、公司、人民故意提供各級主管機關及戶政事務所不實之資料者，處新臺幣3,000元以上9,000元以下罰鍰）等規定加以鞏固。上開規定藉由實際居住4個月以上之要求界定政治社群成員範圍，作為賦予選舉權之條件，目的在維護政治社群民主之自我治理原則之實踐。【70】

上開公職人員選罷法與戶籍法相關規定固要求選舉人須在選舉區設有戶⁷¹籍並實際居住，然我國公職人員選舉實務上卻經常發生為數眾多原戶籍於特定選舉區外之人，藉由虛遷戶籍方式取得選舉人資格參與投票。鑑於此類未實際居住於該選舉區之虛遷戶籍者，與作為政治社群之該選舉區真正成員間不具休戚與共之利害關係，往往僅因人情請託、政治動員乃至期約賄選，而虛遷戶籍取得投票權而至該選舉區投票，不惟稀釋與選舉區有實質利害關係之政治社群成員所投選票之影響力，亦使同選舉區其他候選人因無從透過政治理念之說服或個人特質等公開競爭之方式爭取其選票，而造成不公平之競爭。尤其選舉人總人數低而當選所需票數少之選舉區，大量由選舉區外遷入之選舉人對於選舉結果有舉足輕重之影響。立法者因而增訂系爭規定二，以刑事禁止規範禁止意圖使特定候選人當選，以虛遷戶籍取得投票權而為投票之行為。如前述，其目的在避免扭曲選舉競爭秩序，以確保民主正當性與公正性，進而維護政治社群民主最根本之自我治理原則，自可認係為追求特別重要之公共利益，核屬正當，於憲法上並無可非難之處。【71】

惟須在此指明者，基於憲法第17條保障人民選舉權之意旨，所謂「實際⁷²居住」，隨著社會變遷，不應再侷限於以居家生活或住宿理解之傳統「居住」概念，蓋政治社群成員之組成，著重於對社群事務之熟悉與理解，進而產生社群共同體之理念，對該社群具有參與意願並進而透過選舉方式加以實踐。隨著交通工具與人際互動科技發展日新月異，人民遷徙移動成本大幅降低，生活圈也日漸擴大，工作地與住家分處不同選舉區之情形所在多有，因

長期工作而與工作場所所在之選舉區生活密切關連，亦足以產生社群共同體之認同，已屬不容否認之事實。是所謂政治社群之界定範圍也應更加具有彈性，社群自我治理之民主正當性，自然不應僅侷限於傳統上所理解之居家生活與住宿事實；人民基於持續就業而與所處地區實質上建立政治社群之歸屬與認同感，也應成為承認其在工作場所所在選舉區擁有選舉權，參與政治社群自我治理之另一種正當性基礎。因此，公職人員選罷法第15條第1項以在選舉區居住4個月以上為取得該選舉區選舉權之資格要件之規定，所稱「居住」或「實際居住」之認定，基於憲法保障選舉權之意旨，即不應侷限於以居家生活或住宿理解之傳統「居住」概念，而應擴及在某選舉區持續就業之事實；且此種廣義之「居住」概念之見解，亦與本庭112年憲判字第9號判決所揭示憲法保障之居住自由，不限於對人民住宅之保障，也及於人民工作場所之立場遙相呼應。是只要在某選舉區長期就業，該地區亦屬其日常生活重心所在，故將戶籍遷入就業所在之選舉區，其長期持續就業之事實必然亦得建構與選舉區成員休戚與共之網絡而成為政治社群之一員，當可因而認定具有「實際居住」事實。【72】

3.系爭規定二所採取之刑事處罰手段，乃屬最小侵害，與人民選舉權之限制，⁷³尚屬相稱【73】

按系爭規定二所欲處罰者，乃係妨害選舉之公開及公平競爭秩序之特定⁷⁴行為，而若非以刑事處罰予以制裁，則別無其他侵害更小且相同有效之手段，得針對此類濫用戶籍登記制度以取得、行使選舉權之行為，慎重宣示其係有可罰性，不容見者群起效尤，扭曲民主競爭秩序，影響選舉區域內其他與該區有真實利害關係之選舉人之民意表達，傷害人民對正當選舉過程之基本信賴，同時並藉以確保選舉制度所欲維持之民主正當性，不致因此種動員選舉人之方式而操弄選舉，使得由人民自主決定選擇代議士之民主精神，變質為代議士選擇選舉人，以樹立憲法民主原則之底線。【74】

或謂戶政機關倘依戶籍法相關規定，於選舉前或依職權或依關係人之檢⁷⁵舉，嚴加查核戶籍遷入登記與實際情形不符者，或改革我國選舉人名冊之編造方法，使之與戶籍登記脫離，另由選務機關核實依實際住居狀況編造名冊或辦理選舉人登記等，即能有效防止藉由濫用戶籍登記危害選舉競爭秩序，且較諸刑罰手段為侵害較小。惟戶政機關忠實執行其行政上之查核義務，並對違反者課予罰鍰，固有助於預防危害選舉競爭秩序之情形發生，且值得採行，但刑罰標示國家對妨礙選舉競爭秩序之非難，對於具有可罰性之行為而言，行政機關事前所採之各種宣導、預防及查核等措施，雖亦有助於減少違法行為發生，且侵害較小。惟究其實卻不必然屬可以相同有效達成目的之替代手段，因戶政、警察、選務機關再如何查核，總有其侷限性，無法完全杜絕濫用戶籍登記危害選舉競爭秩序之行為發生，若連事後刑罰制裁亦完全撤手，則我國民主選舉公正之韌性，是否承受得起這種對選舉公正性可能是一點一滴之持續侵蝕，也有可能是大規模之一次性破壞。風險多大，因欠缺實證資料，而難以確實評估。惟可以確認的是，民主選舉公正性是維護民主制度於不墜所不可或缺之礎石，一旦發生危險，遭到動搖，即使破口只發生在基層選舉，難免產生滑坡效應，其所產生損害極可能是鉅大乃至難以回復，

是危險之發生即使未必能證明急迫，只要其發生並非不可能，司法部門仍宜尊重政治部門之政治風險評估與風險管理決策。系爭規定二採事後刑罰制裁手段，可謂是政治部門經風險評估後所作風險管理決策，司法部門若無堅實反對理由，實無不予尊重之理。再者，此種檢舉查核程序，若無適當之制度設計，將使選務機關疲於應付繁雜且可能毫無實據之檢舉案件，致使具資格之個別選舉人蒙受侵擾，並徒增選舉紛爭而使社會動盪，進而影響選舉公正性而危及民主正當性。是系爭規定二所採刑事禁止規範之手段，尚符合最小侵害之要求。【75】

最後，系爭規定二所採刑事禁止規範手段固構成對人民選舉權行使之限制⁷⁶，然相較於對選舉民主正當性與公正性此特別重要公共利益之維護，其所失與所得無疑應尚屬相稱。【76】

4.小結【77】77

綜上，選舉人如有系爭規定二之行為者，係以非法之方法取得投票資格⁷⁸並進而投票，以非選舉區內之人民，對選舉區之選舉結果進行干擾，乃直接衝撞區域選舉在反應選舉區內人民意見之宗旨，使作為憲法民主政治核心之選舉制度，受到破壞，其行為自具有相當之可非難性。系爭規定二透過刑事處罰以避免虛遷戶籍而為投票行為對選舉制度與民主秩序之重大傷害，自有助於達成維護前揭特別重要公共利益之目的，其手段較戶籍制度檢核等其他手段而言，仍屬最小侵害，與人民選舉權之限制尚屬相稱，尚未抵觸憲法第23條比例原則。至系爭規定二形式上雖處罰虛遷戶籍而投票之行為，實質上並未就人民自由設定住居所及遷徙等權利予以限制，人民選擇戶籍地並加以登記之權利，並未因此受到影響，與人民受憲法第10條保障之居住遷徙自由無涉，併此指明。【78】

(三) 系爭規定二尚未抵觸憲法第7條保障平等權之意旨【79】79

系爭規定二就人民以虛遷戶籍取得投票權而為投票之行為加以處罰，並未就其他目的虛遷戶籍加以處罰，係以虛遷戶籍之原因為分類標準，而形成是否加以刑事處罰之差別待遇。此種分類標準雖非前揭所述之可疑分類，惟其所形成之差別待遇涉及選舉權此一重要基本權利，影響人民人格自我發展與公共生活秩序之參與及形塑，其目的須為追求重要之公共利益外，所採差別待遇之手段與目的之達成間亦須有實質關聯，始與憲法保障平等權之意旨相符。【80】

查人民因生活、就學等各種不同因素，致發生實際居住地與戶籍地不同⁸¹之情形，固所在多有，然既係出於妨害選舉競爭秩序之公正以外之目的而虛遷戶籍，無論係為子女學區，或農保、特定地區福利給付較優渥或其他原因，而將戶籍地遷往居所、子女就學地、親友住居所或不動產所在地等未實際居住地，既然此種虛遷戶籍並非意圖使特定候選人當選而取得投票權所為之行為，與系爭規定二所欲維護之選舉公正與民主正當性之目的並不相關，則是否處罰，即屬立法者就刑事處罰範圍之裁量，尚不能因未列入處罰範圍，即指摘系爭規定二違反平等原則。【81】

至聲請人六及八主張系爭規定二僅處罰選舉人虛遷戶籍而不及於候選人⁸²而有不合理之差別待遇部分，查公職人員選罷法第24條第1項規定，選舉人得

於其行使選舉權之選舉區登記為公職人員候選人，換言之，候選人須先具有選舉權資格，始得於該選舉區登記而具有候選人資格，因此，候選人勢必先遷徙戶籍至擬參選選舉區成為選舉人，其戶籍地若非實際居住地，自亦屬系爭規定二之處罰範圍。然基於憲法保障選舉權之意旨所為實際居住概念之前述詮釋，候選人於遷徙戶籍後，必然於選舉區積極從事競選等相關活動，縱每日活動結束後返回戶籍地以外居住地休憩或住宿，惟其於遷徙戶籍登記後，其密集競選活動無疑已與選舉區建立實際連結，如同於選舉區從事長期工作之情形，即應認定符合實際居住之要件，而未構成系爭規定二所謂虛遷戶籍，自非選舉人單純為取得投票權而將戶籍地遷出實際居住地之行為可相提並論，不生是否違反憲法保障平等權意旨之問題。【82】

是系爭規定二僅就選舉人為取得投票權而虛遷戶籍予以處罰，其目的既如前述係為追求選舉之民主正當性，屬特別重要之公共利益，其僅就此等行為予以刑事處罰而不及於非為投票之目的而虛遷戶籍者之行為，該差別待遇之手段，既與目的之達成間具有實質關聯性，尚與憲法第7條保障平等權之意旨無違。【83】

(四) 系爭規定二尚未抵觸刑罰明確性原則【84】 84

系爭規定二以「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者」為構成要件，其所使用之「意圖」、「特定候選人」、「當選」、「虛偽」、「遷徙戶籍」及「投票」等用語，均為日常生活用語，且為諸多法律中經常使用之用語，可為一般受規範人民所能理解，且可受司法審查。依前開肆、一(一)之說明，與刑罰明確性原則尚無抵觸。【85】

三、系爭規定三與比例原則及罪刑相當原則尚屬無違【86】 86

按系爭規定三就系爭規定二部分，係針對人民以虛遷戶籍取得投票權而為投票之未遂行為，加以處罰。又關於未遂犯之處罰，依刑法第25條規定：「(第1項)已著手於犯罪行為之實行而不遂者，為未遂犯。(第2項)未遂犯之處罰，以有特別規定者為限，並得按既遂犯之刑減輕之」定有明文。基此，立法者就系爭規定二之未遂犯部分，設有系爭規定三，以防止前述公共利益侵害之危險，應屬其立法形成自由。是其目的若係為追求重要之公共利益，所採取之限制手段與目的之達成間亦具有實質關聯者，即符合憲法第23條比例原則與罪刑相當原則之要求。【87】

國家就特別重要之公共利益提高保護密度，進一步排除該公共利益受到侵害之危險，目的應屬正當。系爭規定三關於系爭規定二之未遂犯處罰部分，其所欲追求者與系爭規定二並無二致，乃在於確保選舉具有民主正當性與公正性，核屬追求特別重要之公共利益。是立法者基於防止此種公共利益受到侵害之危險，而在既遂犯之外擴張處罰未遂之著手行為，其目的應有正當性。【88】

從系爭規定二之規範結構以觀，其包含之構成要件行為有：1.虛偽遷徙戶籍；2.取得投票權；3.投票。依其文義觀之，就系爭規定二之未遂犯部分，行為人一旦基於使特定候選人當選之意圖，而虛遷戶籍，即構成系爭規定二之著手行為，其對於後續完成投票行為之危險實現，具有高度蓋然性，而有處罰之正當性。從相關判決之實證資料顯示(自89年至111年間)，僅2.4%之

虛遷戶籍行為人於選舉人名冊製作前遷出戶籍，且當行為人在虛遷戶籍而取得投票權後，則有近九成（約89.98%）者完成投票（中央研究院法律學研究所法實證研究資料中心提出之法庭之友意見書，第12頁及第16頁參照）。顯見行為人於虛遷戶籍後，有相當高度之比例完成後續之投票行為，亦即具有實現法益侵害之高度蓋然性，從而對於系爭規定二所欲保護之特別重要公共利益，產生危險性。是從危險有效防免之目的以觀，系爭規定三之未遂犯處罰，其手段與目的之達成間具有實質關聯，與憲法比例原則及罪刑相當原則亦尚屬無違。【89】

四、小結【90】 90

綜上所述，系爭規定一及二與刑罰明確性原則、系爭規定二與憲法比例原則及第7條保障平等權之意旨均尚無牴觸；系爭規定三關於系爭規定二部分，亦與憲法比例原則及罪刑相當原則無違。是聲請人一至八關於上開規定之法規範憲法審查之聲請均無理由，應予駁回。【91】

五、系爭確定終局判決五違憲，應予廢棄，發回最高法院【92】 92

（一）審查基準【93】 93

就聲請人八主張系爭確定終局判決五適用系爭規定二之法律見解牴觸憲法部分，本庭於111年憲判字第8號判決已揭示本庭與普通及行政各級法院之分工：一般而言，法律之解釋與適用，包括事實之認定與構成要件之涵攝，其正確與否，係屬各級法院及其審級救濟之權責，原則上應不受憲法法庭之審查。憲法法庭僅得於法律之解釋與適用構成違憲時，始得介入審查。如何判斷是否構成違憲，一般而言，當各級法院對於作為裁判基礎之法律之解釋與適用，係基於對基本權意義及保護範圍錯誤之理解，且該錯誤將實質影響具體個案之裁判；或於解釋與適用法律於具體個案時，尤其涉及概括條款之適用，若有應審酌之基本權重要事項而漏未審酌，或未能辨識出其間涉及基本權衝突，致發生應權衡而未權衡，或其權衡有明顯錯誤之情形，即可認定構成違憲。【94】

（二）臺高院刑事更審判決未正確考量憲法保障人民選舉權之意旨妥為解釋與適用系爭規定二所定「虛偽遷徙戶籍」之概念，而實質影響個案之裁判，侵害人民受憲法保障之選舉權【95】 95

查系爭確定終局判決五就聲請人八是否構成系爭規定二所稱「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票」，引述臺高院刑事更審判決所認，聲請人八基於投票給其工會理事長之目的，而將戶籍遷入該選舉區，「非出於居住或遷徙之主觀意思，以及客觀上有居住某地或遷移某地之事實，即非屬居住及遷徙自由權之內涵所含蓋，自不受憲法所保障」，上開臺高院刑事更審判決因而判斷聲請人八實際上均未居住於該戶籍地址，「並無居住遷徙之事實，卻故意為不實之遷出、遷入登記申請者，因非屬憲法所保障居住及遷徙自由權之內涵所含蓋」，是主觀上具有使特定候選人當選之意圖，客觀上亦符合虛遷戶籍取得投票權之要件，並為投票，聲請人八既「未居住於戶籍地者，應不能取得戶籍地選區投票權，縱於該戶籍地工作，亦不符上開選罷法第15條取得投票權之要件，.....雖於桃園市工作，然尚難認其等對於桃園市之實際需要如何，何項公共事務應予興革，何人適合擔

任此項公職，而得以最妥適執行公權力等事項有所瞭解」。就上開臺高院刑事更審判決之認定，系爭確定終局判決五亦從公職人員選罷法第15條第1項規定「自積極層面言，基於住民意識與民主精神，欲藉繼續居住4個月之期間，以建立選舉人和設籍地之地緣與認同關係，產生榮辱與共、切身利益感覺之住民意識，進而使其地方生活與政治責任相結合，本於關心地區公共事務，及對於候選人之理解，投下神聖一票，方能反映當地人民的心聲，體現參與式民主之精神；另則在於消極防弊，倘非繼續居住相當期間，而純為選舉之目標，製造所謂『投票部隊』之『選舉幽靈人口』，自外地遷入戶籍，未與設籍地之政治、文化、經濟及社會事務有最低限度的熟悉、連結之情形下，使自己被登錄於選舉人名冊，而取得選舉權參與投票，勢必危害選舉之公平、公正和純潔」等觀點，進一步說明上開臺高院刑事更審判決「係就認定上訴人等為取得選舉權人資格及使特定候選人當選方遷徙戶籍所為說明，與另上訴人等雖將戶籍遷至桃園市，但未實際居住於戶籍地，不符選罷法第15條取得投票權要件等理由，並無矛盾之情形。」以上訴不合法律上之程式而駁回。【96】

是系爭確定終局判決五及上開臺高院刑事更審判決均從公職人員選罷法⁹⁷第15條之立法目的出發，而認為「繼續居住」須有「實際居住」之事實；然就聲請人八因居家生活、住宿不在戶籍地桃園市，系爭確定終局判決五及上開臺高院刑事更審判決無視聲請人八於桃園市工作長達二、三十年之事實，仍認定其不符合「實際居住」4個月之要件，從而該當系爭規定二之「虛偽」遷徙戶籍部分，是否與憲法第17條保障人民選舉權之意旨相符，則待進一步討論。【97】

上開臺高院刑事更審判決固然正確觀察到「衡諸現今社會交通便捷，人⁹⁸民可輕易移動至居住地以外之地區工作或從事各項活動，而與各個地區建立起程度不一之連結關係，更遑論各種資訊流通之廣泛、迅速及普及，人民無庸移動身體，透過網路、電視、廣播、書報等管道，即可對其他地區之政治、文化、經濟及社會事物有相當之熟悉」，但仍堅持唯有家居生活或住宿之實際生活事實，方能建立「地緣與認同關係，產生榮辱與共、切身利益感覺，進而使其地方生活與政治責任相結合」，也方能理解該地區「實際需要如何，何項公共事務應予興革，何人適合擔任此項公職，而得以最妥適執行公權力等事項」，若輕易承認家居生活或住宿之實際生活以外之其他任何選舉人與選舉區之「連結關係」，將「導致人民得任擇具有連結因素之地區為投票地，且將使各選區實際繼續居住之人民之意志無法如實呈現，影響選舉之公平性及正確性」，其考量固非無據。【98】

然如本判決前揭就憲法保障選舉權意旨之詮釋，人民參與所處政治社群⁹⁹之治理，其民主正當性基礎在於對該政治社群之認同，與其他社群成員產生休戚與共之網絡，進而使生活與責任政治相結合。居家生活或住宿理解之傳統「居住」事實固足以建立參與社群治理之正當性理由，然在工作地與家居地分處不同選舉區已非罕見之現代社會，人民於工作地停留時間甚且也可能長於居家生活地，工作地公共事務（例如環境、交通、治安、衛生、勞動、消防及其他各種公共設施等）治理之良窳與其在工作地之日常生活亦具有密

切利害關係，如堅持長期在工作地持續工作之事實仍不足以理解工作地「實際需要如何，何項公共事務應予興革，何人適合擔任此項公職，而得以最適執行公權力等事項」，仍不足建立「地緣與認同關係，產生榮辱與共、切身利害感覺，進而使其地方生活與政治責任相結合」，顯係昧於事實，也失公允。是上開臺高院刑事更審判決未考慮到長期工作亦足以建構在工作地享有選舉權之正當性基礎，雖不否認聲請人八在桃園市長期工作二、三十年之事實，仍認其該當系爭規定二所稱「虛偽遷徙戶籍」之要件，顯係基於對選舉權之意義及保護範圍錯誤之理解而適用系爭規定二。其實，在諸多人與地之連結因素中，僅挑出重要性幾乎無分軒輊之居家生活與長期工作二者，平等承認二者都足以建立參與選舉區社群治理之正當性基礎，人民皆可在其自由意志決定下，或選擇將戶籍設在居家生活地或長期工作地，進而在符合「居住」4個月要件下取得在其「戶籍地」（不論是居家生活地或長期工作地）投票之權利，也正是憲法保障人民有權選擇在何選舉區行使選舉權之意旨所在。【99】

本判決固然將足以建構享有選舉權之正當性基礎之人與地之連結關係，¹⁰⁰從居家生活地放寬至長期工作地，在兩者利益衝突情形，確實可能稀釋原選民選票之影響力，但若進而延伸至「影響選舉之公平性及正確性」之結論，則不啻又回到不承認長期工作事實足以建立選舉區認同之出發點，只是立場之重申，尚不足採。至人民選前4個月始將戶籍從居家生活地遷至長期工作地，取得選舉權投完票後，又旋將戶籍遷回居家生活地，只要基於憲法意旨承認長期工作地也是居住地之一種，遷籍至長期工作地不是虛遷戶籍，則選後復將戶籍遷往何處，其實已無關宏旨。同理，人民遷徙戶籍至長期工作地所在之選舉區，只要承認在該選舉區長期工作之事實亦足以建立參與在該選舉區投票之正當性基礎，則在是否構成系爭規定二所稱虛遷戶籍之判斷上，人民究係遷徙戶籍至公司或作業地所在之地址，或長期工作地所在選舉區內親友住家所在之地址，亦已無關宏旨。又人民是否根據自由意志，或在雇主脅迫或利益要脅下始將戶籍遷入工作場所所在之選舉區，則已是另一問題。要言之，臺高院刑事更審判決未正確考量憲法保障人民選舉權之意旨妥為解釋與適用系爭規定二所定「虛偽遷徙戶籍」之概念，而實質影響個案之裁判，侵害人民受憲法保障之選舉權。【100】

（三）系爭確定終局確定判決五，亦未正確考量憲法保障人民選舉權之意旨¹⁰¹，妥為解釋與適用系爭規定二所定「虛偽遷徙戶籍」之概念，而實質影響個案之裁判，侵害人民受憲法保障之選舉權，應予廢棄【101】

查本件原因案件之審理過程，就聲請人八長期於桃園市工作，桃園市是¹⁰²否為其依公職人員選罷法規定取得投票權之實際居住地之爭議，臺灣高等法院109年度上訴字第114號刑事判決採肯定見解，最高法院110年度台上字第1054號刑事判決對此見解則持質疑態度，而將案件發回，臺高院刑事更審判決依發回意旨更為審判後，改採否定見解，認定聲請人八雖多年來於桃園市工作，但均未實際居住於各該設籍地址，故其將戶籍遷徙至桃園市，已構成系爭規定二之虛偽遷徙戶籍罪。【102】

就聲請人八上訴理由指摘臺高院刑事更審判決所採否定見解，系爭確定¹⁰³終局判決五除於理由四（一）引用最高法院110年度台上字第1054號刑事判決發回理由二（二）之部分外，另針對聲請人八上訴理由之指摘，援引臺高院刑事更審判決所採否定之見解，因而認為從形式觀察，上開高等法院判決並無違背法令之處，而以聲請人之上訴不合程式判決駁回（參閱系爭確定終局判決五理由二（一）、四（二）及六）。【103】

由上述審判歷程可知，系爭確定終局判決五就長期工作地並不等於實際¹⁰⁴居住地，為取得投票權而將戶籍遷徙至長期工作地，是否構成系爭規定二虛遷戶籍之見解，係延續最高法院110年度台上字第1054號及臺高院刑事更審判決之見解。然而臺高院刑事更審判決未正確考量憲法保障人民選舉權之意旨妥為解釋與適用系爭規定二所定「虛偽遷徙戶籍」之概念，而實質影響個案之裁判，侵害人民受憲法保障之選舉權，既如前述，則援引並維持所採此一見解之系爭確定終局判決五，自有相同之違憲之理由。【104】

（四）本件應將系爭確定終局判決五廢棄，發回最高法院【105】 105

憲法法庭認人民之聲請有理由者，應於判決主文宣告該確定終局裁判違¹⁰⁶憲，並廢棄之，發回管轄法院，憲訴法第62條第1項前段定有明文。系爭確定終局判決五所持法律見解違反憲法，已如前述，則本件聲請人八之聲請就此而言亦為有理由，依前開規定，自應將系爭確定終局判決五廢棄。又本庭就審查法規範或確定終局裁判是否違憲所闡示之意見，性質上仍屬表達抽象之憲法或法律概念，故對於本庭所闡示之意見，如何適用於具體個案，仍應由個案審判法院本於其權責獨立判斷，個案審判法院亦有將本庭所闡示之意見，予以具體化、精確化之權責（本判決第53段及第54段參照）。又普通法院審判體系是透過審級制度之設計，以最高法院為頂點，最高法院有透過審級制度，對下級法院進行審級監督，並統一法律見解之權責。為使本判決之意旨，能充分落實於整體刑事審判體系，並尊重最高法院就本件原因案件是否該當於本判決所闡示之「實際居住」之要件，得依法獨立判斷，以及最高法院對下級法院審級監督及統一法律見解之權責，爰將本件發回最高法院，依本判決意旨重行審判。【106】

（五）小結【107】 107

綜上，系爭確定終局判決五及上開臺高院刑事更審判決就解釋與適用系¹⁰⁸爭規定二所為「虛偽遷徙戶籍」暨作為前提之「居住」或「實際居住」之見解，就取得選舉權之正當性基礎，限縮於傳統居家、住宿之「居住地」之連結，未充分考量憲法保障選舉權意旨而予以放寬解釋至長期工作地，係對於作為裁判基礎之法律之解釋與適用，基於對基本權意義及保護範圍錯誤之理解，且該錯誤實質影響具體個案之裁判，本庭經審查認定其牴觸憲法保障選舉權之意旨。又原因案件之事實，已否該當於本判決意旨所論「實際居住」之要件，乃個案審判法院應依職權判斷。基於尊重個案審判體系審級，爰將系爭確定終局判決五廢棄，發回最高法院，依據本庭之見解重行審理。

【108】

伍、結論【109】 109

本庭據上論結，判決結論如下：【110】 110

- 一、系爭規定一尚未違反刑罰明確性原則。【111】 111
- 二、系爭規定二未違反憲法第23條比例原則及刑罰明確性原則，亦未構成憲法所不容許之差別待遇，與憲法第17條保障選舉權及第7條保障平等權之意旨，均尚無牴觸。【112】 112
- 三、系爭規定三關於系爭規定二部分與憲法比例原則及罪刑相當原則亦尚屬無違。【113】 113
- 四、聲請人一至八關於上開規定之法規範憲法審查之聲請為無理由，均予駁回。【114】 114
- 五、系爭確定終局判決五廢棄，發回最高法院。【115】 115
- 六、聲請人一至五其餘聲請不受理。【116】 116

憲法法庭 審判長 大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉	黃虹霞	吳陳鑽
蔡明誠	林俊益	許志雄
張瓊文	黃瑞明	詹森林
黃昭元	謝銘洋	呂太郎
楊惠欽	蔡宗珍	

主筆大法官記載

本判決主文第一項及第六項部分由蔡大法官宗珍主筆。
 本判決主文第二項至第四項部分由許大法官宗力主筆。
 本判決主文第五項部分由呂大法官太郎主筆。

大法官就主文所採立場表

 [112年憲判字第11號判決主文立場表](#)

意見書

 [憲法法庭112年憲判字第11號判決黃大法官虹霞提出，蔡大法官焜燉、蔡大法官明誠、許大法官志雄、謝大法官銘洋加入之協同意見書](#)

 [憲法法庭112年憲判字第11號判決許大法官志雄提出，蔡大法官明誠加入之協同意見書](#)

 [憲法法庭112年憲判字第11號判決黃大法官瑞明提出之協同意見書](#)

 [憲法法庭112年憲判字第11號判決呂大法官太郎提出之協同意見書](#)

 [憲法法庭112年憲判字第11號判決林大法官俊益提出，張大法官瓊文、蔡大法官宗珍加入之部分不同意見書](#)

 [憲法法庭112年憲判字第11號判決詹大法官森林提出之部分不同意見書](#)

 [憲法法庭112年憲判字第11號判決黃大法官昭元提出之部分不同意見書](#)

 [憲法法庭112年憲判字第11號判決蔡大法官宗珍提出，林大法官俊益、張大法官瓊文、楊大法官惠欽加入之部分不同意見書](#)

判決全文

 [憲法法庭112年憲判字第11號判決 OCR](#)

僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：2371

議題研析

一、題目：國會改革議題—美國國會調查權相關法制簡介

二、議題所涉法規

立法院職權行使法

三、背景說明

美國在殖民地時代，軍事權、外交權、通商規則權係由英國掌有，內政權、預算權及課稅權則歸屬殖民地議會。此後，各殖民地議會代表爰將英國下議院之特權視為固有權限。從而，殖民地時代之調查權行使乃以預算權為基礎，並以改善行政為主要目的，嗣於制憲會議時亦直接將國會調查權視為傳統權限之一部分¹。

1789年²美國國會參、眾兩院成立，聯邦政府正式運作，三權分立、權力制衡之機制也逐漸形成。惟美國政府之中央體制採總統制，與英國之內閣制有所不同，國會議員尚無質詢權，總統及部會首長亦無須列席國會備詢，國會若欲追究政府官員責任，即須倚賴調查權之行使，以釐清違法或失職事實，並依法究懲³。我國司法院釋字第325號、第585號、第633號及第729號等解釋亦揭示本院享有一定之調查權，爰就美國國會調查權相關法制加以介紹，俾供參考。

四、探討研析

(一) 國會調查權之法源依據

美國聯邦憲法並無國會調查權之明文規範，相關事項多源自於司法判例及國會運作實務形成之架構。國會調查權制度，最早可追

¹ 沈中元，〈論國會調查權—釋字三二五號解釋之比較分析〉，《空大行政學報》，第1期，83年5月，頁90。

² 本研析關於年分之使用，涉及外國法制或立法例部分，採西元紀年表述，其餘以民國紀年表述。

³ 立法院編印，《97年度立法院「美國國會調查及聽證制度運作實務」專案參訪報告》，97年9月，頁4。

溯自1792年眾議院調查聖克萊爾將軍戰敗（St. Clair's Defeat）一案；其後聯邦最高法院亦於相關判例中承認國會享有調查權及藐視懲罰權，1927年並於 McGrain v. Daugherty 一案確立調查權乃立法權固有之附帶權力⁴。

國會調查權雖未明定於聯邦憲法或其他法律（例如 United States Code, U.S.C.；Legislative Reorganization Act of 1946），惟美國國會向認調查權係聯邦憲法賦予之「隱含權力」（Implied Power）或「固有權力」（Inherent Power）⁵。析言之，國會調查權為從國會立法權衍生之一種監督權，目的在確保國會有效、正確行使憲法賦予之職權，即國會調查權乃附隨立法權之自然、固有權力。

（二）國會調查權之行使事由

國會行使調查權之事由包括⁶：

1.行政監督—依據「依法行政」（Rule of Law）原則，行政部門之作為不得違反立法機關依法定程序制定之法律。因此，基於制衡原理之憲政機制，國會對於各部會執行國會立法之情形自應加以監督，並探究有無違反依法行政情事。

2.立法準備—國會立法權非僅指法律之制定，尚包含立法過程中之立法準備步驟，包括法案或預（決）算案之立法預測、立法規劃、立法建議採納、立法項目確定等。司法判例認為國會行使調查權須以立法目的為據，惟若係有助於將來立法之事項，亦屬正當之立法目的，是縱基於報導或行政監督而進行調查，仍非不可。

3.政策形成—國會為全國最高民意機關，當應訪查社會、經濟或政治體制之運作缺失，以為制定或修正法律之參考；政府部門固有行政裁量權限，基於制衡原理，國會探究行政體系運作良窳，除可促其謹慎、公允擬定及推動政策，亦可達矯正體制缺失之功效。

4.揭弊及報導—基於制衡原理及監督職責，對於違法失職、舞弊亂紀、貪污腐化或效能低落等重大情事，國會自應進行專案調

⁴ 李健源，〈美國國會與我國立法院調查權之比較研究〉，《修平學報》，第45期，111年9月，頁134-136。

⁵ 陳清雲，〈立法院調查權法制化之研究〉，國立中正大學法律學研究所博士論文，103年1月，頁144。

⁶ 立法院編印，同註3，頁4。

查，以防杜行政部門藉機圖利，避免人民權益遭受損害。此外，聯邦最高法院亦認公眾應有被告知政府活動之權利，且屬國會之必要機能與重要職責⁷。

5.行使人事同意權—總統提出重要政府官員人選，包括部會首長、最高法院大法官、駐外使節等，皆須送請參議院諮詢並獲同意始得任命，通常並透過聽證方式進行審查；另副總統出缺時，總統提名之新任人選亦須由參、眾兩議院共同批准。

6.行使彈劾權—彈劾權為司法監督之一種方式，當總統、副總統、政府官員、聯邦法官、最高法院大法官涉有違憲或叛亂罪之嫌，眾議院可提出彈劾案，並由司法委員會進行聽證調查程序，審查彈劾理由是否成立，而參議院則得進行彈劾審判（Impeachment Trials）⁸。

（三）調查權行使之方式

國會行使調查權係依下列權限，並以進行聽證為主要方式：

1.會議召集權—現行「參議院議事規則」（Standing Rules of the Senate）明定參議院常設委員會及其小組委員會得於該院會期或休會（Recesses）、閉會（Adjourned）期間召開聽證會⁹；第118屆「眾議院議事規則」（Rules of the House）亦規定，委員會及其小組委員會得在美國境內，無論於眾議院會期或休會、閉會期間召集會議，並在必要情況下舉行聽證會¹⁰。

2.傳喚調閱權—國會為進行聽證得行使傳喚調閱權（Subpoena Power），其內涵包括傳喚（證人作證）及調閱（文件等物證）。現行「參議院議事規則」明定參議院常設委員會及其小組委員會得以傳票或其他方式傳喚證人或調閱通信、書籍、證件及文件到會¹¹；第118屆「眾議院議事規則」亦規定，委員會及其小組委員會得以傳

⁷ 沈中元，同註1，頁108。

⁸ 美國參議院，網址：<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment/senate-impeachment-role.htm>，最後瀏覽日期：113年2月2日。

⁹ 參議院議事規則第26章第1條規定，網址：<https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>，最後瀏覽日期：113年1月26日。

¹⁰ 眾議院議事規則（2023.12.11）第11章第2節第(m)條第(1)項第(A)款規定，網址：<https://rules.house.gov/sites/republicans.rules.house.gov/files/117-House-Rules-Clerk.pdf>，最後瀏覽日期：113年1月26日。

¹¹ 參議院議事規則第26章第1條規定，同註9。

票或其他方式傳喚證人、聽取證言，並在其認為必要的情況下調閱書籍、紀錄、通信、備忘錄、證件及文件到會¹²。

(四) 調查權行使之強制手段

為達調查之目的，國會行使調查權執行傳喚須有強制手段，以便能取得所需之證詞及文件、證據。實務運作上之強制手段包括：

1. 行使「藐視懲罰權」(Contempt Power) — 美國國會承襲英國國會本有之司法功能傳統，用以維護其尊嚴及特權。憲法雖無藐視懲罰權之明文，實務運作上向認係立法權固有之「隱含權力」，聯邦最高法院亦於相關判例中承認國會享有藐視懲罰權，惟指出僅得作為用以防止妨礙之行為或確保立法任務履行之自衛手段¹³。

2. 以「藐視國會罪」移送法院裁判—1857年「藐視國會罪」通過立法 (Act of January 24, 1857)，藐視國會者得交由聯邦法院依刑事程序裁判。查該法明定經眾議院或參議院以聯合、共同決議或眾議院、參議院任何委員會所傳喚，為進行調查作證或提供文件資料之證人，故意不出席或出席但拒絕回答相關問題，應為犯輕罪 (Misdemeanor)，得科 100 美元至 100,000 美元罰金，並處 1 個月以上 12 個月以下監禁¹⁴。

3. 訴請法院強制執行—1978 年政府倫理法 (Ethics in Government Act) 規定，當證人不尊重參議院傳票時，參議院有權向聯邦地方法院請求民事之強制執行；證人若拒絕服從法院之命令，將以藐視法院行為論處¹⁵。惟上開規定僅適用於一般民眾，並不適用於聯邦政府官員之職權行使，亦即參議院尚難以上開強制手段取得執行公務中之聯邦公務員或雇員之證詞。

(五) 調查權行使之界限

¹² 眾議院議事規則 (2023.12.11) 眾議院議事規則第11章第2節第(m)條第(1)項第(B)款規定，同註 10。

¹³ 楊芳苓，《美國國會調查權之研析—以行政特權與國會調查監督為中心》，立法院法制局專題研究報告 (編號：AO1375)，105年11月，頁32-34。

¹⁴ 2 U.S.C. §192 (2012)；原定最高罰金已提高至100,000美元，參見18 U.S.C. §3571 (2012)，網址：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title18/html/USCODE-2010-title18.htm>，最後瀏覽日期：113年1月26日。

¹⁵ 參見28 U.S.C. §1365(a)，網址：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title28/html/USCODE-2011-title28-partIV.htm>，最後瀏覽日期：113年1月26日。

美國採行政、立法及司法三權分立之憲政體制，國會調查權係輔助立法權之工具，故不得超越憲法賦予立法部門之職權範圍，亦不得干預其他憲政部門之權力核心。

1. 調查權與行政權之關係

美國行政部門為達成特定行政目的或貫徹政策，基於權力分立原則，得於其權力範圍內享有事務獨立專斷之權，其強度甚至可不受國會監督及免於司法審查，乃所謂「行政特權」(Executive Privilege)¹⁶。

美國憲法並未明文授予總統上開特權，係由憲法分權規範，以及總統為執行憲法職權而須正當享有行政特權所導出。實務運作上總統與國會針對行政特權與國會調查權之界限，大多遵循以下原則：(1) 本於國家安全與公共利益維護之原則，若認資料之提供有礙國家利益或涉及軍事、外交上機密，對於國會之要求，總統可予拒絕提出；(2) 本於三權分立之精神，總統就其持有之任何文件或各政府機關、官員所保有之資料，皆得以行政特權宣告為機密或拒絕接受調查¹⁷。

2. 調查權與司法權之關係

基於司法獨立原則，國會對於法院審理中之案件，不得以任何方式為調查；就法院業經審判確定之案件，國會倘有不同見解，可經由修法程序廢棄法院之裁判，亦無須直接對法院之判決進行調查，避免有干涉司法之嫌。因此，國會不會對法院審理中之案件進行調查，惟仍可就涉及國會權限事項如預算、組織、司法制度等，對於司法部門行使調查權¹⁸。

國會進行調查之事項，可能與法院繫屬之民事或刑事案件有所牽連。基於權力分立原則，國會調查推定符合正當立法目的，法院基本上不會事前干預國會調查，原則上容許國會對繫屬案件之事實並行調查¹⁹。

¹⁶ 李健源，同註4，頁144。

¹⁷ 陳清雲，同註5，頁163-164。

¹⁸ 駱建呈，《國會調查權之研究—兼論我國立法院調查權之法制化》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，95年7月，頁37-38。

¹⁹ 李健源，同註4，頁148。

3.調查權與基本人權之關係

國會調查權雖屬立法權之固有權力，但調查權之行使仍須與國會之憲法上職權有正當關聯。聯邦最高法院亦表示國會行使調查權，不得侵害人民受權利法案所保障之程序上及實體上的權利。準此，人民雖有應國會要求作證之義務，但國會亦應尊重證人受憲法保障之權利（如憲法第 1、第 4 及第 5 修正案），若涉及該等受憲法保障之自由時，須明確規定調查委員會之調查權限及目的，確保調查僅限立法輔助之性質²⁰。

（六）結論

美國國會調查權制度，係為輔助立法權，並以舉行聽證為主要方式。藉由調查權之行使，除可蒐集相關資訊，以輔助立法及監督行政；透過公開之聽證，並能滿足民眾「知的權力」。以2021年美國國會暴動案為例²¹，眾議院成立調查特別委員會並進行聽證調查，透過訴訟程序保全相關文件、證據，且將拒絕出席聽證者移送法院，而對總統 Donald J. Trump 提出彈劾案；參議院司法委員會亦就所涉犯罪提出相關調查報告，然因該案投票未達定罪所需之三分之二多數而裁決無罪²²。如上述說明，美國國會行使調查權係以舉行聽證為主，對證據資料亦可採行保全措施，並遵守權力分立原則，其制度運作及相關規範或可作為我國未來研修相關法制之參考借鏡。

撰稿人：彭文暉

²⁰ 李健源，同註4，頁149-150。

²¹ 李健源，同註4，頁139。

²² 美國國會圖書館，網址：<https://guides.loc.gov/federal-impeachment/donald-trump>，最後瀏覽日期：113年2月2日。

釋字第 585 號解釋一部協同一部不同意見書

許玉秀大法官 提出

本號解釋多數意見為闡明立法調查權的憲法內涵，而補充解釋本院第三二五號解釋，本席基於立法院應享有獨立的資訊權，予以支持。對於真調會條例規範目的及真調會組織與民主原則的關係，認為有補充說明的必要；對於為求有效行使立法調查權，得以行政刑罰課一般人民作為義務，則持不同意見，爰論述如后：

一、立法調查權的憲法正當性

為了立法和監督，立法院需要充分的資訊，當立法院和政府之間關係融洽的時候，也就是彼此有互信的時候，可以透過立法委員的質詢權與政府機關的答詢義務，取得行使職權必要的資訊，但當雙方的互信遭到破壞的時候（註一），立法院必須有獨立取得資訊的方法，才能進行有效的監督，這就是所謂的資訊自主權（Recht der Selbstinformation）（註二），也就是不假手於其他國家機關，而取得資訊的權力（註三），立法調查權就是建立在這種資訊自主權之上。換言之，可以將立法調查權看作非常態的立法資訊權，而個別立法委員的質詢權，則是常態的立法資訊權。質詢權的行使是分散的，立法調查權這種資訊權的行使，是集中的；在憲法所規定的立法院職權範圍內，質詢權的行使範圍沒有明顯的限制（憲法增修條文第三條第二項第一款及立法院職權行使法第三章參照），立法調查權則是因為立法權與行政權發生不可妥協的衝突時，方才會開始行使，因此受特定事件的限制。既然衝突無法妥協，則特定事件也必然是重大事件，而且應該是在立法權限範圍內，具有憲法上重要性的事件。

立法調查權作為一種非常態的立法資訊權，它的動因既然在於與行政權的互信遭到破壞，它的功能即在於進行獨立的資訊蒐

集，以便將行政權（包括立法院中的政治對手）遭假設為不當或違法的行為公諸於世，而進行政治宣傳，使被調查人的誠信和聲望受損，而達到政治制裁的目的。立法調查權的目的是進行政治制裁，而不是法律制裁（註四）。立法調查權可能由執政黨的立法委員發動，也可能由反對黨的立法委員發動，由執政黨立法委員發動的調查權，通常比較沒有成效，它的政治制裁效果，充其量是執政黨從政人員的下台，在立法調查權的理論和實務上，並不重要。比較重要的是由反對黨所發動的立法調查（註五），這種立法調查權的本質是政黨鬥爭，藉由事件真相的公布，進行政治宣傳，正面地說是提供人民正確的政治資訊，負面地說就是損傷政治對手的誠信和聲望，所要達到的政治制裁，就是藉由人民的選擇，促成執政權的轉移。尤其當反對黨為國會少數時，無法利用預算及強有力的質詢程序監督執政的政府，擁有發動立法調查的權利（註六），就落實民主政治及責任政治而言，極為重要。換言之，就立法調查權的政黨鬥爭特質而言，亦符合憲法權力制衡的原理，而具有憲法上的正當性。

二、資訊權是一種固有而獨立的立法權

（一）獨立而對機關有強制力的立法調查權

本號解釋多數意見認為立法調查權是一種行使立法權所必要的輔助性權力，顯然深受輔助理論（Korollartheorie）（註七）的影響。將立法調查權描述為必要的輔助性權力，除了說明立法院應該擁有調查權之外，主要在於說明立法調查權不能逾越憲法上對於立法權的規範範圍，並非表示立法調查權不可獨立行使。

立法院行使調查權的動因既然在於與行政權的互信遭到破壞，則仰賴行政權誠心配合必然不可能，立法院必須採取強制手段，方能有效行使調查權，而且一個會抵制立法調

查的行政權，也是一個不可靠的被調查對象，如果立法調查權仰賴行政權協助，可能反而遭受誤導或蒙蔽，因此立法院獨立行使調查權的意義，應該是立法院不必藉助於行政機關的協助，可以獨立進入行政系統進行蒐證，而且蒐證程序不應受其他國家權力監督，例如司法權的監督，也就是不必受法官保留的限制。雖然外國法制的國會調查，有準用刑事訴訟法的規定（註八），而適用法官保留原則，但如果立法調查權還應該受到司法權的監督，即難以認為是不受其他高權監督的獨立調查權（註九）。

（二）對人民寬容的立法調查權

因為立法調查的對象是政府機關，而且政府機關本身是隱藏弊端、需要被揭發的對象，行使立法調查權的目的，就是要對政府機關行使強制權，因此對於不配合的政府機關，當然應該有制裁權，方才能發揮調查權的強制效果。但是這套原理不能適用於一般人民，一般人民並非立法調查的對象。如果立法院為了要進行政黨對抗，賦予自己調查權，而需要人民配合調查，可以請求人民協助，人民若不協助，立法院應該予以尊重。如果因為某些跡證顯示人民可能成為犯罪事實的調查對象，則應該向司法機關告發，由司法機關偵查，而不應該為了要進行自己的政治鬥爭，用法律的制裁手段，強迫人民捲入自己的鬥爭行動當中。因為立法院行使立法調查權進行政黨鬥爭的目的，在於爭取人民支持，使人民因為獲得正確政治資訊，能夠在下一次有政治選擇的機會時，依其自由意志做出正確的政治選擇，如果強迫人民捲入鬥爭過程，可能強迫人民作政治表態，將侵害人民不表意的自由，究竟在自由民主體制下，不作為是人民的基本權利；

而且藉由立法調查權的行使，而公布政治資訊，猶如進行選舉宣傳，人民沒有任何義務配合政黨進行政治宣傳。

本號解釋多數意見主張，立法院為有效行使調查權，得對違反協助調查義務的一般民眾科處罰鍰，並認為此種裁罰權是立法調查權必要的附屬權力。似乎只看到權力，未見及人權。姑不論科處罰鍰，是否因而即能有效行使立法調查權，如果貫徹權力這個目的，可以成為限制權力施加對象基本人權的理由，則憲法上關於保障基本人權的規定均屬多餘，而憲法第二十三條所謂防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、增進公共利益四種憲法准許限制人民基本權利的理由，也將形同虛設。因為憲法就是為了使基本人權免於受到公權力的侵害，才高舉保障基本人權的大旗，試問憲法如何能夠容忍公權力以保護自己的有效存在為理由，限制它所要保護的基本人權？而貫徹權力本身，顯然不屬於憲法第二十三條所規定的任何一項理由。就算退一步將立法調查權的目的說成為了公共利益，也不足以證立此種制裁權。立法調查權確實具有政治鬥爭的本質，但是否能保護公共利益則未可知，將課與人民負擔、限制人民基本權的理由，建立在不確定的基礎之上，不應該是憲法可以容許的。而政黨為了進行政治鬥爭，以法律強制手段，強迫一般民眾捲入自己的鬥爭行動，究竟是爭取選民支持，還是製造敵對的選民？立法委員在行使調查權這種非常態的資訊權時，與行使質詢權那種常態的資訊權相同，難免會傷害到一般民眾的權利，例如使一般民眾的隱私曝光，但是因為立法委員享有憲法上的免責權，可以毫無顧忌地執行權利，民眾於承受損害時，可能必須予以容忍。當立法委員行使調查權受到寬容的同時，卻為了實踐自己政黨的政治鬥爭，強行賦予人民法律上的負

擔、限制人民的基本權，這樣的立法權，豈非忘記立法權力直接來自人民？

雖然外國法制似乎都沒有否定立法調查權包含行政制裁權（註十），但外國法制並不能成為本國法限制人民基本權的理由。縱使多數意見已限縮行政罰鍰的行使條件，將罰鍰裁決權交由立法院院會行使，但恐怕徒增院會的負擔而已。本席期待本國的立法者，能夠勇於突破，寬容以待一般人民，賦予自己一個獨立而對政府機關有強制力、但對一般人民寬容的立法調查權！

三、民主原則對真調會條例的重要性

（一）真調會條例的規範目的

真調會條例第一條規定：「為查明中華民國九十三年三月十九日槍擊總統、副總統候選人事件（以下簡稱三一九槍擊事件）真相，平息選舉爭議、安定政局，特制定本條例，並據以設置三一九槍擊事件真相調查特別委員會」。所謂調查三一九槍擊事件真相、平息選舉爭議、安定政局，用憲法的語言加以描述，就是調查三一九槍擊事件是否扭曲第十一屆總統、副總統選舉的多數決，也就是要調查最高行政權的產生是否符合民主多數決原則。民主多數決原則，賦予現代民主國家存在的正當性，也是憲法正當性的基礎，沒有民主多數決原則為依據，民主國不存在，民主國的憲法也不會存在，則憲法不會有能力賦予任何權力以正當的基礎，更不會有供憲法上其他基本原則生存的空間，民主多數決因此是一切正當法律程序之王。這個程序之王之所以會造成政局的不安定，而且是有必要採取緊急手段儘快排除的不安定，正是因為它與每個有投票權人的自由意志是否遭受扭曲或侵害，以及與所有有投票權人的自由意志是否真實呈現，有直接密

切關係。真調會條例以查明最高行政權的形成過程中，民主多數決是否遭到扭曲作為規範目的，因而具有憲法上的正當性。

(二)真調會組織與民主原則

多數意見認為真調會開始行使調查權的最低人數，最好明定於真調會條例，看似對於真調會的運作表示意見，其實因為涉及計算出席人數的基數，關係真調會組織是否符合民主原則，屬於憲法上重要問題。真調會代表立法院行使立法調查權，必須是立法院精確的分身（genaues Abbild des Parlaments），真調會條例既然規定真調會委員依政黨比例由十七人組成，不足十七人的真調會就會是一個不完整的分身，一個不完整的分身，會使真調會條例所追求及要求的民主原則遭到規避。

民主多數決依實際表決基數或法律規定的表決基數，可以區分成單純多數決（einfache Mehrheit）與絕對多數決。單純多數決不計算棄權及無效票，但多數須達有效票的過半數；絕對多數決則包括過半數決及三分之二、四分之三或五分之四等特別多數決（special majority/qualifizierte Mehrheit）；如果採取實際表決基數，而以比較多數議決，則稱為相對多數決（註十一）（例如一般民意代表選舉）。真調會條例第六條第一項規定：「本會之決議，應經過半數委員之出席，出席委員過半數之同意行之」，第二項規定：「本會調查報告之定稿及公布，應經全體委員過半數同意行之」，皆採取過半數多數決。在表決方式確定之下，真調會行使職權是否符合民主多數決原則，決定於過半數出席的計算基數。對於計算基準，真調會條例在第六條第一項並未明文規定，在第二項則規定為全體委員，究竟全體委員如何理解？第一項與第二項規定

的計算基數是否相同，在真調會條例第二條所規定的十七人，至今未全部選任完成，而僅以已選任的十二人開始對外行使職權的情況下，即引發疑義。例如憲法法庭於十月二十九日行言詞辯論時，有鑑定人即認為真調會條例第六條的計算基數為目前已選任的十二人，形同將計算基數解釋為現有總額。假設此種解釋正確，則如果真調會僅選任九人，甚至僅選任五人或四人，應該並無不許之理。然而，姑不論如此一來，真調會的調查是否具有足夠的公信力，卻一定會產生一個違反民主多數決的風險，亦即掌握人事任命權的行政權，可以藉由任命少於法定人數的委員，以使過半數人數降低的方式，製造少數操縱的機會。例如，如果基數為法定的十七人，則必須有九人出席方能開會議事，有五人意見相同即可作成決議；如果基數可以降為九人，理論上三個人意見相同即可作成決議；假設僅僅任命五位委員，則三人出席，兩人同意，即可作成決議。

除了依真調會條例第五條規定，委員提案調查，應經其他委員四人審查同意，可以得知真調會委員至少必須達於五人，方能開始運作之外（註十二），並無其他規定可以確認真調會開始行使調查權的最低人數限制，如果真調會條例第六條第一項的計算基數及第二項所規定的全體委員，不能解釋為法定的十七人，則豈非五位真調會委員即可組成真調會？五位真調會委員又如何能真正代表全部的立法委員？

由於真調會條例第二條第二項規定，已將選任委員的權限，實質上賦予真調會召集委員，真調會召集委員欲完成全部委員的選任，並無任何法律障礙。於十七位委員全部選任之後，真調會方開始行使調查權，應該是真調會條例的真正意旨，也是合乎憲法民主原則的期待。至於真調會條例第三

條規定，該條例公布後十日內，真調會委員應自行集會，互選出召集委員，其後一切會議由召集委員召集之，旨在促使召集委員及早選出，以便依同條例第二條第二項規定，在政黨逾期未提出推薦人選時，逕行選任調查委員以組成調查委員會，第三條是關於組成調查委員會及召集委員召集會議的權限規定，並非真調會對外行使調查權的依據，因此召集會議時，究竟有多少委員已經根據條例第二條、第十五條第二項及第十六條選任出來，並不重要。

上述關於真調會第六條出席人數的計算基數，應該就是法律規定的會議組成人數，還可以從其他為數甚多的決議規定獲得佐證。第一類與真調會條例的規定類似，例如行政院公平交易委員會組織條例第十一條規定「本會置委員九人……」及第十五條第三項規定「會議之決議，應有全體委員過半數之出席，及出席委員過半數之同意行之」、行政院金融監督管理委員會組織法第八條規定「本會置委員九人」及第十一條第二項後段規定「會議之決議，應有全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數之同意行之」（註十三）。第二類例如行政院金融重建基金管理委員會條例第七條、行政院公共工程委員會組織條例第八條、公務人員保障暨培訓委員會組織法第七條等規定，則將委員會人數分別訂為九人至十三人、十一人至十五人、十人至十四人不等（註十四），雖然這些彈性規定，可能主要為了因應業務承載量的變化，但就民主多數決原則而言，包含立法權准許行政權有一定的裁量空間，可以為了便於掌握多數，而選任最低人數，也可以為了稀釋反對立場，而選任最高人數。第三類是當人數無法確定時，法律即規定實質認定標準，以確定可以出席會議的基數，例如人民團體法第十三條、第二十六條及第二十七條

規定，藉由會員代表資格確定計算基數；公司法第一七四條則以擁有股權數確定計算基數。第四類則因為組織的特性，限縮計算出席基數，例如立法院職權行使法第四條規定，立法委員達於總額之三分之一即可開始集會，立法委員總額的計算方式則規定於第二項，以每會期實際報到人數為計算標準；監察院各委員會之召開，依監察院各委員會組織法第七條規定，須有各該委員會委員除外出調查視察者之外的過半數出席，其決議須經出席委員過半數通過；至於司法院大法官會議審理案件法第十四條所規定的現有總額（施行細則第十五條規定以實際在職人數為計算標準），則是因應戡亂時期大法官未能足額的權宜規定。比較後三類特別規定模式，可以反面證明如無特別規定，類如真調會第六條的單純規定，出席人數的計算基數只可能是法律規定的組織人數，也就是真調會條例第二條所規定的十七人。尤其因為政黨比例代表性及真調會調查報告的公信力對實現規範目的特別重要，依規範目的解釋，真調會條例第一項出席人數的計算基數，以及第二項所規定的全體委員，應該都只能是第二條所規定的十七人。

因為行政權可能利用人事任命權，以任命不足的方式，規避民主多數決原則，而傷害立法權，並破壞憲法上的民主原則，多數意見因此提醒真調會條例的立法機關，如容許行政權有所裁量，應明文規定真調會開始行使調查權的最低人數，本席敬表支持，並補充敘明理由如上。

註一：Lewald, Enqueterecht und Aufsichtsrecht, Eine verfassungskritische Studie, AöR 44(1923), S. 269, 320.

註二：Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998, 44/8 f., 11, 39 f.

註三：BVerfGE 49, 70,85 (Schleswig-Holsteinisch 邦議會社民黨議員提案成立調查委員會，調查基民黨議員與（或）某私人企業因個人及企業利益影響建造海水游泳池決策案）；Magiera, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003,44/1; Klein,in: Maunz-Durig, Grundgesetz Kommentar, Bd. III,2002, 44/2;Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 4. Aufl., 1997, 44/4; Leibholz/Rinck/Hesselberger, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 7. Aufl., 1991, 44/1 f.

註四：Morlok, in:Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998, 44/9.

註五：即所謂的少數原則。Magiera, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl.,2003, 44/3, 13; Klein, in: Maunz-Durig, Grundgesetz Kommentar, Bd.III,2002, 44/1, 37, 61, 66; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd.II, 1998, 44/10; Lewald, Enqueterecht und Aufsichtsrecht, Eine verfassungskritische Studie, AoR 44(1923), S. 269, 320.

註六：在德國只有國會少數要求擴大調查委員會而不可得之情形（參見：BVerfGE 96,264, 281 f.）；國會少數對調查程序的共同決定權，依民主多數決原則加以保障，同時亦會保障特別少數 (qualifizierte Minderheit) 提案權（參見：BVerfGE 105,197, 222 ff, 230 ff.）。

註七：Magiera, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, 44/7; Klein,in: Maunz-Durig, Grundgesetz Kommentar, Bd. III, 2002, 44/13; Versteyl, in: von Munch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, 44/21（例如不能侵犯地方政府的權限）；Achterberg/Schulte, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 4. Aufl., 2000, 44/2; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998,

44/18 f.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 4. Aufl., 1997, 44/4.

註八：德國基本法第四十四條第二項，參考 Magiera, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, 44/21 ff.; Klein, in: Maunz-Durig, Grundgesetz Kommentar, Bd. III, 2002, 44/60; Versteyl, in: von Munch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl., 2001, 44/28 ff.; Achterberg/Schulte, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 4. Aufl., 44/116 ff.; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998, 44/43 ff.

註九：Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998, 44/57.

註十：日本的立法調查權甚至包含刑事制裁權，參見日本國會中證人之具結及證言之相關法律規定第一條之三第二項、第一條之三第三項、第一條之五、第六條第一項、第七條等規定。原文資料參見：http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxselect.cgi?IDX_OPT=1&H_NAME=%8b%63%89%40&H_NAME_YOMI=%82%a0&H_NO_GENGO=H&H_NO_YEAR=&H_NO_TYPE=2&H_NO_NO=&H_FILE_NAME=S22HO225&H_RYAKU=1&H_CTG=1&H_YOMI_GUN=1&H_CTG_GUN=1

註十一：<http://pneumologieklinik.de/index.php/Mehrheit>

註十二：監察法第六條、第八條及第十條關於彈劾權的規定，即可能被解讀為監察委員行使職權的最低人數限制為二十人，因為處理彈劾案所可能需要的最高人數為二十人。

註十三：類似的規定尚有：行政院經濟建設委員會組織條例第十一條規定「本會置主任委員一人……本會置委員十一人……」、行政院經濟建設委員會會議規則第三條規定「委員會議以主任委員、委員合計過半數之出席為法定人數」、第五條規定「委員會議討論事項，以出席委員過半數之同意決議之，可否同

數時，取決於主席」；司法院人事審議委員會審議規則第三條規定「本會置委員二十四人……」、第五條規定「本會開會時應有全體委員三分之二之出席，其決議應有出席委員過半數之同意」等等。

註十四：類似的規定尚有：行政院公共工程委員會工程技術鑑定委員會設置要點第三點規定「工鑑會置主任委員一人……副主任委員一人……工鑑會置委員十一人至十九人，除主任委員、副主任委員為當然委員外……」；公務員懲戒委員會組織法第二條規定「公務員懲戒委員會置委員九人至十五人」；有線廣播電視法第九條規定「審議委員會置委員十三至十五人」；台北市政府訴願審議委員會組織規程第八條規定「置委員八至十人」等等。



精選裁判

原判例

要旨：

依刑法第一百六十八條規定證人依法作證時，必須對於案情有重要關係之事項，為虛偽之陳述，始負偽證罪之責，所謂於案情有重要關係之事項，係指該事項之有無，足以影響於裁判之結果者而言，蓋證人就此種事項為虛偽之陳述，則有使裁判陷於錯誤之危險，故以之為偽證罪，而科以刑罰，苟其事項之有無，與裁判之結果無關，僅因其陳述之虛偽，而即對之科刑未免失之過酷，是以上開法條加此特別構成要件，以限定虛偽陳述之範圍，與其他立法例對於證人虛偽陳述之結果不設何等區別者，其立法精神自有不同。

備註：

1.本則判例，依據民國 108 年 1 月 4 日修正，108 年 7 月 4 日施行之法院組織法第 57 條之 1 第 2 項，其效力與未經選編為判例之最高法院裁判相同。

【裁判字號】 29,上,2341

【裁判日期】 民國 29 年 08 月 01 日

【裁判案由】 偽證

【裁判內文】

最高法院刑事判例

二十九年上字第二三四一號

上訴人 湖南高等法院檢察官
被告 張厚其

上列上訴人因被告偽證案件，不服湖南高等法院中華民國二十八年四月二十二日第二審判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

理 由

查刑法第一百六十八條規定證人依法作證時，必須對於案情有重要關係之事項，為虛偽之陳述，始負偽證罪之責，所謂於案情有重要關係之事項，係指該事項之有無，足以影響於裁判之結果者而言，證人如就此種事項為虛偽之陳述，則有使裁判陷於錯誤之危險，故以之為偽證罪，而科以刑罰，苟其事項之有無，與裁判之結果無關，僅因其陳述之虛偽，而即對之科刑未免失之過酷，是以上開法條加此特別構成要件，以限定虛偽陳述之範圍，與其他立法例對於證人虛偽陳述之結果不設何等區別者，其立法精神自有不同。本件原審判決既認許炳初並未在湘潭縣政府告訴蕭佩生搶劫，迨蕭佩生向第一審檢察官告訴其誣告後，供稱在潭州旅館前被搶時見蕭佩生在後面吹哨子云云，係處於被告地位捏詞飾辯以防禦蕭佩生之攻擊，與誣告罪之構成要件不合，是原審已認許炳初之行為在不罰之列，則被告對於蕭佩生是否在潭州旅館前吹哨子，以搶奪許炳初之財物一節受傳作證，無論供述如何，在許炳初均應諭知無罪，其串同虛捏偽證看見蕭佩生吹哨子等語，仍於許炳初應受之判決毫無影響，即其陳述之事項於案情無關重要，與上開法條規定之偽證罪構成要件自屬不合，原審判決認其陳述虛偽而

仍諭知無罪，其見解尚屬允當。上訴意旨，以本件係蕭佩生告訴許炳初誣告其搶劫，而被告到場偽證伊於許炳初被劫時，看見蕭佩生吹哨子云云，其陳述顯為案情唯一重要之事項云云，以指摘原判違法，按之上開說明即難認為有理由，應予駁回。

據上論結，應依刑事訴訟法第三百八十八條第一項，判決如主文。

中 華 民 國 二 十 九 年 八 月 一 日



精選裁判 (原判例)

要旨：

按刑法上之偽證罪，不以結果之發生為要件，一有偽證行為，無論當事人是否因而受有利或不利之判決，均不影響其犯罪之成立。而該罪所謂於案情有重要關係之事項，則指該事項之有無，足以影響於裁判之結果者而言。

備註：

1.本則判例，依據民國 108 年 1 月 4 日修正，108 年 7 月 4 日施行之法院組織法第 57 條之 1 第 2 項，其效力與未經選編為判例之最高法院裁判相同。

【裁判字號】71,台上,8127

【裁判日期】民國 71 年 12 月 24 日

【裁判案由】偽證

【裁判內文】

上訴人 台灣高等法院台中分院檢察處檢察官

被告 詹木權

右上訴人因被告偽證案件，不服台灣高等法院台中分院中華民國七十一年八月十一日第二審更審判決（七十一年度上更（一）字第二〇八號），提起上訴，本院判決如左：

主 文

原判決撤銷，發回台灣高等法院台中分院。

理 由

本件原判決以公訴意旨，略以坐落台中市○○路一段一六六號、一六八號、一七〇號及一七二號磚木造房屋一棟，原係被告詹木權建造完成後，於民國三十六年七月三十一日出售與林江阿○（即林江阿膾）而由其子林朝顯出面與詹木權簽訂買賣契約買受，六十一年間林江阿膾因欠林瑋玲等債務無法清償，經台灣台中地方法院以六十一年執午字第二〇七三號清償債務執行事件拍賣，由呂日新拍定買受，並領取權利移轉證書，林朝顯遂即向台中地方法院對呂日新林江阿膾起訴請求確認上開房屋所有權存在之訴，案經三審判決駁回確定後，林朝顯乃另對呂日新等提起確認買賣關係不存在之訴，被告明知上開房屋於出賣時已建築完成，竟於六十二年二月二十二日台中高分院審理六十二年度上字第四十三號確認所有權存在事件及六十六年三月二十五日審理六十五年度上字第七八七號確認買賣不存在之訴時，對於案情有重要關係之事項，供前具結而分別虛偽陳述：「……是卅六年建造，卅七年出賣，該屋原來係以杉木建造，快要建好時，約完成十分之八、九時出賣的」等語，暨「最初是我蓋的，三十五年尚未全部蓋好，蓋至八成多，剩下工程如屋頂門窗有一部尚未蓋好，就賣給林朝顯，當時因未完工，所以未領到使用執照」等語，經呂日新之配偶呂蕭嬌及女婿林朝陽告發，認被告有偽證罪嫌。惟查台中高分院前開六十二年度上字第四十三號確認所有權存在事件，業經判決林朝顯敗訴確定，並未採被告前開證言為判決基礎，而該院六十五年度上字第七八七號確認買賣不存在事件，雖判決林朝顯勝訴確定，但被告該項證

言於民事判決亦無影響，且審理推事於被告作證前，僅諭知作證義務及偽證處罰即令具結，並非告以具結義務，故被告所證與建屋賣渡證記載縱令不同，係不實之陳述，亦不構成偽證罪云云，雖非全然無見。惟按刑法上之偽證罪，為形式犯，不以結果之發生為要件，一有偽證行為，無論當事人是否因而受有利或不利之判決，均不影響其犯罪之成立。而該罪所謂於案情有重要關係之事項，則指該事項之有無，足以影響於裁判之結果者而言。又證人之具結，乃以文書保證其所陳述之事實為真實，告以具結義務命其具結，端在使其明瞭具結意義，知所警惕，強制其據實陳述，不致為虛偽證言，俾能發現真實，故經具結後如就案情有重要關係之事項而為虛偽之陳述時，應受刑法上偽證罪之處罰。查前開兩件民事訴訟，均審究該房屋被告有無建造完成，因未建造完成，承買人繼續完成即可取得原始所有權，有對世物權，反之，承買人僅能取得對出賣人之債權，台中高分院先後判決林朝顯敗訴及勝訴，既因不採或採取被告之證言所致，該證言於裁判結果至有關係，如陳述虛偽，有使審判公正陷於抽象之危險，至為明顯，原判決竟謂該院第一次判決，未採被告之前開證言，已判決林朝顯敗訴，即謂被告之依法具結作證證言，於判決結果無影響，已有判決不適用法則之違法。至被告於六十六年三月廿五日應傳作證時，既應審判長諭知偽證處罰後，親自簽名於原審之證人之結文具結，保證陳述真實決無匿飾增減，具結之結文上並載明偽證罪之處罰，與司法院院字第一七四九號解釋所示全然未履行民事訴訟法第三百十二條第二項之程序者根本不同，況該審之審判長是否僅諭知「作證義務偽證處罰」而「故未諭知具結義務偽證處罰」致未告以履行具結義務之程序？抑僅係紀錄筆誤所致？殊堪置疑。原判決遽認係未履行告以具結義務偽證處罰並命其具結之程序，亦有違誤。上訴意旨，指摘原判決為不當，為有理由，仍應將原判決撤銷，發回更審。據上論結，應依刑事訴訟法第三百九十七條，第四百零一條，判決如主文。



【裁判字號】99,台上,472

【裁判日期】民國 99 年 01 月 22 日

【裁判案由】偽證等罪

【裁判內文】

最高法院刑事判決 九十九年度台上字第四七二號
上訴人 甲○○

上列上訴人因偽證等罪案件，不服台灣高等法院中華民國九十六年十二月十九日第二審判決（九十六年度上訴字第四三一四號，起訴案號：台灣基隆地方法院檢察署九十五年度偵字第三五七五號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於偽證部分撤銷，發回台灣高等法院。
其他上訴駁回。

理 由

一、撤銷發回（即偽證）部分

原判決事實認定：上訴人甲○○係謝耀樟之配偶，因謝耀樟自民國九十五年一月七日晚間，至同年月八日凌晨零時止，在基隆市○○路等處飲用酒精性飲料，於酒後已不能安全駕駛動力交通工具，竟仍駕駛三一三一 - EL號自用小客車搭載上訴人擬返回渠等住處（謝耀樟本次因酒後駕車，所犯公共危險罪，已經台灣基隆地方法院以九十五年度交易字第七一號案判決有罪，經原法院駁回其上訴確定，下稱前案），於同日凌晨零時四十九分許，行至國道一號高速公路南向四·八公里處，因酒後不慎擦撞同向行駛在左，由徐國瑞駕駛、搭載許耀煌之QO - 四八六七號自用小客車，繼而任意停駛下車查看，致同向由徐志榮所駕之一九六 - MR號營業用小客車閃避不及，自後追撞停在其車道前方之由謝耀樟所駕駛之上開自用小客車（嗣經酒測結果，謝耀樟呼氣所含酒精濃度為每公升0·六一毫克、甲○○則為每公升0毫克）。謝耀樟因恐酒後駕車肇事將受重懲，竟與上訴人商定，推由上訴人基於使犯人隱避之犯意，於同日上午七時二分前往警局接受調查時，偽稱：自己係三一三一 - EL號肇事自小客車之駕駛人云云，意圖使犯人謝耀樟隱避而頂名替罪（此部分犯罪另行駁回其上訴，詳後述）。惟警方未受其誤導，仍將謝耀樟依法移送偵查。上訴人為迴護其夫，竟萌偽證之犯意，於九十五年三月二十三日檢察官訊問時，冒稱：自己為三一三一 - EL號肇事車輛之駕駛人云云，經檢察官於供後告知具結之義務及偽證罪之處罰後，仍願意作證而於證人結文簽名具結；繼於九十六年一月三十一日在第一審審理前案時，經承審法官於供前告知得拒絕證言暨告以具結之義務及偽證罪之處罰後，仍願意作證，並具結後以證人身分證陳：自己方為三一三一 - EL號肇事車輛之駕駛人云云，接續就案發時究係何人駕駛等於案情有重要關係之事項，供前或供後具結，而為虛偽之陳述等情。因而維持第一審論上訴人甲○○以證人，於執行審判職務之公署審判時，於案情有重要關係之事項，供前具結，而為虛偽陳述罪，處有期徒刑陸月，減為有期徒刑參月部分之

判決，駁回上訴人該部分在第二審之上訴。固非無見。

惟查：（一）偽證罪之成立，以虛偽陳述之證人已於供前或供後具結為其成立要件之一，刑法第一百六十八條規定甚明。所謂具結，係指依法有具結義務之人，履行其具結義務而言，若在法律上不得令其具結之人，而誤命其具結者，即不生具結效力。又依刑事訴訟法第一百八十條第一項第一款之規定：證人現為或曾為被告或自訴人之配偶、直系血親、三親等內之旁系血親、二親等內之姻親或家長、家屬者，得拒絕證言；同法第一百八十一條復規定：證人恐因陳述致自己或與其有前條（第一百八十條）第一項關係之人受刑事追訴或處罰者，得拒絕證言。又九十二年九月一日修正公布之刑事訴訟法，已將舊法第一百八十六條第四款關於有同法第一百八十條第一項或第一百八十一條情形而不拒絕證言者，不得令其具結之規定刪除，同時增訂同條第二項證人有第一百八十一條之情形者，應告以得拒絕證言之規定，該修正理由說明：「增訂第二項，若證人有第一百八十一條之情形者，應告以得拒絕證言，以兼顧證人之權利」。是刑事訴訟法第一百八十六條第二項之規定乃法院或檢察官訊問證人時，應遵行之程序，且踐行該項告知證人之義務時，應明確告知該證人有關刑事訴訟法第一百八十六條第二項以及同法第一百八十一條及第一百八十條之規定，始得保障證人之權利。倘法院或檢察官未經明確告知該項權利，即與未經告知無異，若命其具結作證，仍不生具結之效力，縱其證言虛偽，亦難令負偽證罪責，否則，即與刑事訴訟法第一百八十六條第二項為保障證人權利而增訂之意旨相違。依原判決認定之事實：上訴人係前案被告謝耀樟之配偶，上訴人於九十五年三月二十三日檢察官訊問時，為迴護其夫，冒稱自己為肇事車輛之駕駛人云云，經檢察官於供後告知具結之義務及偽證罪之處罰，仍願意作證並於證人結文簽名具結等情。惟依卷內證據資料，上訴人於九十五年三月二十三日係經檢察官以關係人傳喚到庭應訊，檢察官訊問上訴人完畢後，詢問上訴人與謝耀樟是否有親戚或僱用關係，上訴人答：他（謝耀樟）是我先生，並表示願意作證，檢察官繼之告以具結之義務及偽證之處罰，即命上訴人朗讀結文並具結，似未依刑事訴訟法第一百八十六條第二項之規定，告知上訴人依同法第一百八十條第一項第一款、第一百八十一條得以拒絕證言，有該次偵訊筆錄可稽（見偵字第三七一號卷第四六頁）。如果無訛，則上訴人該次在偵查中供後之具結，依前開說明，即不生具結之效力，原判決遽認上訴人該部分經供後具結為虛偽之陳述，應負偽證罪責，即嫌速斷，判決自有違誤。（二）犯罪事實應依證據認定，有罪之判決書，應於理由內記載認定犯罪事實所憑之證據及其認定之理由，否則即有理由不備之違法。又按依刑法第一百六十八條規定證人依法作證時，必須對於案情有重要關係之事項，為虛偽之陳述，始負偽證罪之責。所謂於案情有重要關係之事項，係指該事項之有無，足以影響於裁判之結果者而言。則被告之證詞如何係對案情有重要關係之事項，除應於事實內明白認定外，並應在理由內敘明其憑以認定之理由，始稱適法。原判決事實欄固載明：上訴人係於案情有重要關係之事項，供前、供後具結，而為虛偽陳述等情，惟僅於理由說明：「上訴人既曾於謝耀樟所涉前案之偵查、審判中，就其是否肇事車輛駕駛人等對於案情有重要關係之事項，或於供前具

結，或於供後具結，而為虛偽之陳述」等語（見原判決第八頁理由三），但就上訴人上引證詞，之於前案，如何符合係於案情有重要關係之事項，且該事項之有無，如何足以影響於裁判結果之要件，則未依前案之案情及待證事項，說明其判斷之依據及憑以認定之理由，亦有判決理由不備之違誤。以上或係上訴意旨所指摘，或為本院得依職權調查之事項，應認原判決關於偽證部分有撤銷發回之原因。

二、上訴駁回（即使犯人隱避而頂替）部分

按刑事訴訟法第三百七十六條所列各罪之案件，經第二審判決者，不得上訴於第三審法院，法有明文。本件上訴人所犯使犯人隱避而頂替部分，原審係依刑法第一百六十四條第二項之罪論處罪刑，核屬刑事訴訟法第三百七十六條第一款之案件。依首開說明，既經第二審判決，自不得上訴於第三審法院，上訴人竟復一併提起上訴，顯為法所不許。其此部分上訴為不合法，應併予駁回。

據上論結，應依刑事訴訟法第三百九十七條、第四百零一條、第三百九十五條前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 九 年 一 月 二 十 二 日

最高法院刑事第三庭

審判長法官 林 增 福
 法官 張 清 埤
 法官 陳 世 雄
 法官 何 菁 莪
 法官 邱 同 印

本件正本證明與原本無異

書 記 官

中 華 民 國 九 十 九 年 一 月 二 十 九 日

m

附件 31

解釋字號

釋字第669號

解釋公布院令

中華民國 98年12月25日

解釋爭點

槍砲條例第8條第1項關於空氣槍之處罰規定違憲？

解釋文

槍砲彈藥刀械管制條例第八條第一項規定：「未經許可，製造、販賣或運輸鋼筆槍、瓦斯槍、麻醉槍、獵槍、空氣槍或第四條第一項第一款所定其他可發射金屬或子彈具有殺傷力之各式槍砲者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑，併科新臺幣一千萬元以下罰金。」其中以未經許可製造、販賣、運輸具殺傷力之空氣槍為處罰要件部分，不論行為人犯罪情節之輕重，均以無期徒刑或五年以上有期徒刑之重度自由刑相繩，對違法情節輕微、顯可憫恕之個案，法院縱適用刑法第五十九條規定酌減其刑，最低刑度仍達二年六月以上之有期徒刑，無從具體考量行為人所應負責任之輕微，為易科罰金或緩刑之宣告，尚嫌情輕法重，致罪責與處罰不相對應。首揭規定有關空氣槍部分，對犯該罪而情節輕微者，未併為得減輕其刑或另為適當刑度之規定，對人民受憲法第八條保障人身自由權所為之限制，有違憲法第二十三條之比例原則，應自本解釋公布之日起至遲於一年屆滿時，失其效力。

理由書

人民身體之自由應予保障，憲法第八條定有明文。鑑於限制人身自由之刑罰，嚴重限制人民之基本權利，係屬不得已之最後手段。立法機關如為保護合乎憲法價值之特定重要法益，並認施以刑罰有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，雖得以刑罰規範限制人民身體之自由，惟刑罰對人身自由之限制與其所欲維護之法益，仍須合乎比例之關係，尤其法定刑度之高低應與行為所生之危害、行為人責任之輕重相符，始符合罪刑相當原則，而與憲法第二十三條比例原則無違（本院釋字第646號、第五五一號、第五四四號解釋參照）。

槍砲彈藥刀械管制條例第八條第一項規定：「未經許可，製造、販賣或運輸鋼筆槍、瓦斯槍、麻醉槍、獵槍、空氣槍或第四條第一項第一款所定其他可發射金屬或子彈具有殺傷力之各式槍砲者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑，併科新臺幣一千萬元以下罰金。」係為防止暴力犯罪，以保障人民生命、身體、自由及

財產等之安全，立法目的符合重要之憲法價值。其中關於空氣槍之規定部分（下稱系爭規定），由於空氣槍之取得、使用、改造較為便利，且具有物理上之危險性，容易成為犯罪之工具，是製造、運輸、販賣具有殺傷力空氣槍之行為，雖對一般民眾之生命、身體、自由及財產等法益尚未構成直接之侵害，但立法機關認前述行為已足造成高度危險，為保護上開重要法益，乃採取刑罰之一般預防功能予以管制，可認係有助於重要公益目的之達成。此外，因別無其他與上開刑罰規定相同有效，但侵害較小之替代手段可資採用，是該刑罰手段亦具有必要性。

惟系爭規定所禁止製造、運輸、販賣之客體相對廣泛，一部分殺傷力較低之空氣槍，亦在處罰範圍內。基於預防犯罪之考量，立法機關雖得以特別刑法設置較高之法定刑，但其對構成要件該當者，不論行為人犯罪情節之輕重，均以無期徒刑或五年以上有期徒刑之重度自由刑相繩，未能具體考量行為人違法行為之惡害程度，對違法情節輕微、顯可憫恕之個案，可能構成顯然過苛之處罰，而無從兼顧實質正義。按不具殺傷力且無危害安全之虞之空氣槍係合法而容易取得之休閒娛樂商品，而改造此類空氣槍，所需零件易於取得，亦無須高度之技術。倘人民僅出於休閒、娛樂等動機而改造合法之空氣槍，雖已達殺傷力標準，但若其殺傷力甚微，對他人生命、身體、自由、財產等法益之危險甚低，或有其他犯罪情節輕微情況，法院縱適用刑法第五十九條規定酌減其刑，最低刑度仍達二年六月以上之有期徒刑，無從具體考量行為人所應負責任之輕微，而為易科罰金或緩刑之宣告，尚嫌情輕法重，致罪責與處罰不相對應。系爭規定對犯該罪而情節輕微者，未併為得減輕其刑或另為適當刑度之規定，對人民受憲法第八條保障人身自由權所為之限制，有違憲法第二十三條之比例原則。

國家以法律限制人民自由權利者，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義及立法目的，為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則無違，迭經本院解釋在案。系爭規定所謂之殺傷力，依據一般人民日常生活與語言經驗，應能理解係指彈丸擊中人體可對皮膚造成穿透性傷害。而揆諸現行司法審判實務，亦係以其在最具威力之適當距離，以彈丸可穿入人體皮肉層之動能為槍械具殺傷力之基準（本院秘書長中華民國八十一年六月十一日秘台廳（二）字第0六九八五號函參照）。法院於具體個案中，並審酌專業鑑定機關對槍砲發射動能

之鑑定報告，據以認定槍砲是否具有殺傷力。是系爭規定以是否具有殺傷力為構成要件，其意義為受規範者所得預見，亦得經司法審查予以確認，尚與法律明確性原則無違。

有關機關應自本解釋公布之日起一年內，依本解釋之意旨檢討修正槍砲彈藥刀械管制條例第八條第一項有關空氣槍之規定，以兼顧國家刑罰權之妥善運作及保障人民之人身自由，逾期末為修正者，該部分規定失其效力。

大法官會議主席 大法官 賴英照

大法官 謝在全 林子儀 許宗力 許玉秀

林錫堯 池啟明 李震山 蔡清遊

黃茂榮 陳 敏 葉百修 陳春生

陳新民

意見書、抄本
等文件

 [許大法官宗力提出之協同意見書](#)

 [黃大法官茂榮提出之協同意見書](#)

 [陳大法官新民提出之協同意見書](#)

 [許大法官玉秀、林大法官子儀共同提出之協同意見書](#)

 [抄本669\(內含許大法官宗力、黃大法官茂榮、陳大法官新民分別提出之協同意見書及許大法官玉秀、林大法官子儀共同提出之協同意見書\)](#)

聲請書/ 確定終
局裁判

 [福建金門地方法院審判長康樹正法官等三人釋憲聲請書](#)

相關法令

 [中華民國憲法第8、23條\(36.01.01\)](#)

 [司法院釋字第646號解釋](#)

 [司法院釋字第551號解釋](#)

 [司法院釋字第544號解釋](#)

 [槍砲彈藥刀械管制條例第8條第1項\(100.11.23\)](#)

相關文件

釋字第六六九號事實摘要(大法官書記處整理提供)

按陳某等四人為休閒娛樂之用購入空氣槍，所購槍枝有卡彈現象，乃自行換裝彈簧，嗣被查獲，因渠等改造後之空氣槍，經鑑

定其發射動能單位面積均逾二十焦耳/平方公分，業屬實務認定之具殺傷力之空氣槍，是被告之行為被依槍砲彈藥刀械管制條例第八條第一項規定（以下簡稱系爭規定），予以起訴。

聲請人金門地方法院刑事庭於審理該案件時，對系爭規定有具體之違憲確信，乃裁定停止訴訟向本院聲請解釋憲法。

其他公開之卷
內文書



釋字第669號解釋其他公開之卷內文書_OCR

