



正本

法規範違憲審查言詞辯論續書

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



訴訟代理人 葉慶元律師

1 聲請線上查詢案件進度 E-Mail：

2 為法規範憲法審查事件，敬提言詞辯論續書事：

3 一、本案屬「政治問題」，鈞庭應不予受理

4 (一) 按，政治問題不受司法審查，早已為我國釋憲機關所肯認，此觀
5 乎釋字第328號解（「國家領土之範圍如何界定，純屬政治問題；
6 其界定之行為，學理上稱之為統治行為，依權力分立之憲政原則，
7 不受司法審查。」）即明。

8 (二) 次按，司法機關之權力依其本質應有所限制，「此即美國法制上
9 之政治問題（political question），德國之不受司法管轄之高權行
10 為（gerichtesfreier Hoheitsakt），法國之政府行為（Astes de
11 gouvernement），英國之國家行為（Act of state），.....在英國
12 通常係指對外關係事務上與主權行使有關之行為，或者指行政部
13 門之特權行為在訴訟上不受法院管轄，法院無權判斷其有無違法
14 或是否適當.....。.....法國行政法院（Conseil d'Etat）一百餘年來
15 累積個案所形成之理論.....，大體言之，國會與政府間之行為、

1 有關戰爭或公安之緊急措施、元首之解散國會、提交公民投票或
2 赦免行為、政府外交措施或國際條約之解釋及執行等，行政法院
3 皆無權予以審理.....。德國法上之不受司法管轄之高權行為（有
4 時亦直接了當稱之為政府行為），其典型之舉例為：議會對內閣
5 總理之選任、議員之資格審查、政府向議會所作之報告或對議員
6 質詢之答復等。上述高權行為之範圍及種類學理上雖尚無定論，
7 但有一公認之特徵，即此等行為之政治內容，使憲法法院或行政
8 法院若加以監督，匪特不能有所釐清，反將造成混淆.....。美國
9 之「政治問題」，.....舉凡美國與其他國家關係中產生之爭訟、各
10 州共和政體之爭議、選舉區劃分之合法性、議員資格之判定及憲
11 法修正案是否已經各州批准之疑義等，聯邦最高法院皆認為應由
12 聯邦之政治部門（總統或國會）自行判斷，不宜由法院加以裁
13 決。」司法院釋字第329號解釋吳庚大法官不同意見闡述甚詳。¹

14 (三)再按，美國聯邦最高法院於西元1962年之 *Baker v. Barr*² 案件，
15 即認定六種事項屬於「政治問題」，司法機關不應介入：³

- 16 1. 憲法相關規範業已明文將此一事項託付予相對應之政治部門
17 （「a textually demonstrable constitutional commitment of
18 the issue to a coordinate political department」）；
- 19 2. 欠缺司法調查及審查之標準以解決此一爭議（「a lack of
20 judicially discoverable and manageable standards for
21 resolving it」）；
- 22 3. 針對顯非司法裁量事項，非經初步政策決定，司法部門無從
23 判斷（「the impossibility of deciding without an initial policy
24 determination of a kind clearly for nonjudicial discretion」）；
- 25 4. 司法介入處理該爭議並做成獨立之判斷，將無可避免損及對

¹ 司法院釋字第329號解釋吳庚大法官不同意見書。

² 369 U.S. 186 (1962).

³ *Id.* at 217.

1 相對應之政府部門應有之尊重（「the impossibility of a court's
2 undertaking independent resolution without expressing lack
3 of the respect due coordinate branches of government」）；

4 5. 對於已形成之政治決策有予以無條件遵循之非常需要（「an
5 unusual need for unquestioning adherence to a political
6 decision already made」）；

7 6. 避免出現不同（政府）部門針對同一問題出現歧異見解之潛
8 在性尷尬情形（「the potentiality of embarrassment from
9 multifarious pronouncements by various departments on one
10 question.」）。

11 (四) 進而言之，美國聯邦最高法院於西元1993年之 *Nixon v.*

12 *United States*⁴一案，針對參議院如何行使彈劾權之爭議（是
13 否應由全院委員會進行審判，或得委由司法委員會進行調查）即
14 適用其中第一項（「憲法相關規範業已明文將此一事項託付予相
15 對應之政治部門」）及第二項（「欠缺司法調查及審查之標準以解
16 決此一爭議」）判斷基準⁵，認定此為政治問題，法院不得介入。

17 美國聯邦最高法院指出，美國憲法第1條第3項第6款業已將彈劾
18 權交付予參議院行使，由參議院「審判（try）」，且針對「審判」
19 應如何進行此一問題，不足以形成可供司法審查之判斷標準
20 （lacks sufficient precision to afford any judicially manageable
21 standard of review）。⁶

22 (五) 承上，我國憲法增修條文第4條第3項明文規定：「立法院於每年
23 集會時，得聽取總統國情報告。」顯見制憲者已經明文將此一權

4 506 U.S. 224 (1993).

5 *Id.* (“A controversy is nonjusticiable where there is ‘a textually demonstrable constitutional commitment of the issue to a coordinate political department; or a lack of judicially discoverable and manageable standards for resolving it’ *Baker v. Carr*, 369 U. S. 186, 217. These two concepts are not completely separate; the lack of judicially manageable standards may strengthen the conclusion that there is a textually demonstrable commitment to a coordinate branch.”).

6 *Id.* (“The conclusion that ‘try’ lacks sufficient precision to afford any judicially manageable standard of review is compelled by older and modern dictionary definitions....”).

1 限託付予立法院此一政治部門 (political branch)；準此，司法
2 部門自不宜介入此一政治爭議，而應由總統以及立法院此二政治
3 部門針對如何進行國情報告此一政治問題，自行解決。

4 (六) 同理，**憲法增修條文第3條第2項第1款**明定：「行政院有向立法院
5 提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院
6 院長及行政院各部會首長質詢之權。」**憲法第67條**亦明定：「立
7 法院得設各種委員會。」**「各種委員會得邀請政府人員及社會上
8 有關係人員到會備詢。」**憲法既已將質詢權明文託付予立法院，
9 司法院身為與立法院平行之憲政機關，即應尊重憲法對立法權之
10 付託，不應介入立法院就其質詢權之行使，甚至損及民選代議士
11 對行政部門之監督。

12 二、本案係「對法條文義外觀之挑戰 (facial challenge)」，鈞庭應採
13 較寬鬆之審查標準，僅在系爭法規範「無任何合憲可能時」始得為違
14 憲宣告：

15 (一) 按，**釋字第585號解釋**指出：「其個案調查事項之範圍，不能違
16 反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範
17 圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙；如就各項調查
18 方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比
19 例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。」是以，就調
20 查權行使之界限，係「不得對其他憲法機關權力造成『實質妨
21 礙』」。此等觀點後續亦經司法院**釋字第729號解釋**肯認⁷。

22 (二) 次按，**釋字第613號解釋**指出：「蓋作為憲法基本原則之一之權力
23 分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由
24 組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使
25 國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權

⁷ 司法院**釋字第729號解釋**：「立法院因審查目的與範圍均屬明確、且與其憲法上職權有重大關聯之特定議案所必要，又非屬法律所禁止，並依法定組織及程序調閱者，因尚無實質妨礙偵查權行使之虞，自得於經其院會決議調閱上述已偵查終結之卷證。」

1 力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人
2 民自由權利。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明
3 文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他
4 憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第五八五號解釋參
5 照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），
6 例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事
7 與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取
8 而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。」

9 (三) 由上可知，釋字第613號解釋已就前揭釋字第585號解釋對於調查
10 權行使之界限，擴張至權力分立制衡之審查標準。詳言之，釋字
11 第613號解釋課予憲法機關於行使權力時有「不能牴觸憲法明文
12 規定」、「不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域」、「對其他憲法
13 機關權力之行使造成實質妨礙」及「導致責任政治遭受破壞」之
14 四項界限。

15 (四) 惟就本案而言，何等之權力行使方足以認定為對於其他憲法機關
16 構成權力行使之「實質妨礙」，實係 鈞庭審查密度採擇之問題。
17 就此以言，鑒於立職法相關修正條文至今尚無實際之憲政爭議事
18 件，4聲請人毋寧僅就立職法修正條文之抽象概念聲請法規範違
19 憲審查，縱我國憲法訴訟未就此種聲請方式限制，然基於立職法
20 相關修正條文尚未發生憲政爭議，聲請人所具之理由僅為邏輯上
21 可能之推論，而僅得以「對法條文義外觀之挑戰 (facial
22 challenge)」視之。

23 (五) 查，所謂「對法條文義外觀之挑戰」乃美國法上抽象法規範審查
24 之概念，美國聯邦最高法院透過判例之累積，發展出表面上違憲
25 審查適用於言論自由及非言論自由之基本權利侵害不同之判斷基
26 準。若受審查之法律非涉及言論自由之限制，則僅有在「沒有任
27 何一種情況下法律是有效的」始能宣告受審查之法規違憲（詳參

1 113年8月5日113年度憲立字第1號等案黃銘輝副教授專家諮詢意
2 見書第11頁註腳28)；倘受審查之法規範涉及言論自由之限制，
3 則聯邦最高法院之審查標準有些微之放寬，而適用「在該法律的
4 明顯合法範圍內，其應用中有大量違憲的情況」之判斷標準⁸，
5 在此情形下，即使一項法律具有「明顯合法的範圍」，亦可能被
6 全部推翻。惟此種判斷標準仍僅限違憲適用的情形，顯著多於其
7 合憲適用的情況下，始能成立。⁹

8 (六) 次查，雖上開表面上之違憲審查理論始於基本權利限制之違憲審
9 查類型，然非謂 鈞庭於適用權力分立與制衡之裁判憲法審查類
10 型中，即無適用之餘地。要言之，我國司法違憲審查制度自大法
11 官審理案件法變革為憲法訴訟法，即係為實現憲法法院法庭化、
12 司法化及裁判化之目標。縱憲法訴訟法仍保有一定抽象法規範違
13 憲審查之規定，仍應嚴格限縮其適用，以避免司法權在尚未發生
14 實際上之憲政爭議前，過早介入憲法機關間之權力分配事務，而
15 產生不當干預其他憲法機關權力之情事。

16 (七) 況查，本案於113年8月6日行言詞辯論時，無論係聲請方或 鈞
17 庭部分大法官，均對於立職法相關修正條文之適用，提出若干之
18 假設性問題（朱富美大法官提及台積電之例），以試圖證立法規
19 之執行可能造成人民權利之侵害或是實質妨礙其他憲法機關權力
20 之行使。然觀其所提出之事例，非但現實上尚未發生，且縱算發
21 生，亦不排除得透過其他及時之司法救濟手段，以避免權利侵害
22 或憲法機關權力妨礙之情事發生。又，聲請人或部分大法官所提
23 出之舉例，毋寧為憲政上罕見之情事，要不能以罕見之特殊情事，
24 即推翻任一法規範之合憲性。此外，此等假設性之問題之發生是
25 否有高度蓋然性，又或僅為提出者主觀、不切實際之想像，均非
26 此時此刻之憲法裁判者所得以預見。上開邏輯上假設性問題，在

⁸ Moody v. NetChoice, LLC, 144 S. Ct. 2383, at 2397 (2024).

⁹ *Id.*

1 在彰顯表面上違憲審查之難題，實際上而言，此類人權侵害或機
2 關權力之實質妨礙，均尚未發生，若聲請人欲主張所聲請法條違
3 憲，則須證明「在任何情況下，法律都是無效的」，或證明該法
4 律缺乏「明顯合法的範圍」。

5 (八) 綜上，既本件為抽象法規範審查，鈞庭倘為受理之決定，就本
6 案之審查標準，考量其涉及憲法機關之權力行使有無對他憲法機
7 關之權力行使造成實質妨礙，為避免司法權專擅之後果，鈞庭
8 應採較寬鬆之審查標準，就此對法條文義外觀之挑戰，僅有在任
9 何情況下，法律都是無效的或系爭法規範缺乏明顯合法的範圍，
10 始得宣告其違憲。亦即，如仍有合憲之可能，鈞庭應即透過目
11 的性限縮等方式，縮減相關條文之適用空間，而非逕予宣告違憲。

12 三、聽取國情報告為立法院之權力，應邀赴立法院報告則為總統之憲政義
13 務，不容總統規避民意之監督

14 (一) 按，「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」憲法增修
15 條文第4條第3項定有明文。

16 (二) 次按，「總統應時時向國會報告美國國務情形，並以本人所認為
17 必要而便宜之政策咨送於國會，以備審議。」美國聯邦憲法第2
18 條第3項前段規定甚明。¹⁰

19 (三) 從比較法之觀點，對應觀察我國憲法增修條文第4條與美國聯邦
20 憲法第2條可知，美國係將「總統向國會提出國情咨文」視為總
21 統之權力，故規範於美國聯邦憲法第2條（國會之權力則見於美
22 國聯邦憲法第1條）；相對於此，我國則係將「總統提出國情報告」
23 視為國會（立法院）之權力，故規定於憲法增修條文第4條（總
24 統之權力等規範則規定於憲法增修條文第2條）。

¹⁰ US. CONST. art. 2, § 3 (“He shall from time to time give to the Congress information of the state of the union, and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient...”). 中文翻譯參見，司法院，美利堅合眾國憲法，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/dl-79662-a73994b2801240e9a8f78c30eec68coe.html>（最後瀏覽日期：113年8月12日）。

1 (四) 進而言之，增修條文第4條第3項既規定「立法院於每年集會時，
2 『得』聽取總統國情報告」，即代表憲法授予立法院此一權限，
3 而非課予立法院聽取總統國情報告之義務。簡言之，如增修條文
4 第4條第3項係規定：「立法院於每年集會時，『應』聽取總統國情
5 報告」，則係課予立法院聽取總統國情報告之義務。聲請人主張
6 系爭條文所採用之文字係「得」而非「應」，故總統並無向立法
7 院報告義務，而係立法院有聽取義務者，如非故意混淆，即係未
8 見本條之主詞為立法院，以致望文生義而生錯誤解讀。

9 (五) 再者，以體系解釋觀之，我國憲法第67條規定：「立法院得設各
10 種委員會。」「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員
11 到會備詢。」此即憲法授權立法院有權設置委員會，且各委員會
12 有權力邀請政府人員等到會說明，此觀乎司法院釋字第461號解
13 釋明言立法院邀請政府人員備詢，政府人員有到會說明義務即明。

14 ¹¹而非因立法院「得」邀請，故受邀人員並無到會義務。準此，
15 將憲法增修條文第4條第3項與憲法本文第67條對應觀察可知，本
16 條顯係賦予立法院聽取總統國情報告之權力，而非課予立法院聽
17 取總統國情報告之義務。

18 (六) 進而言之，我國之權力分立體制，原係傾向內閣制之設計：

- 19 1. 行政院為最高行政機關（憲法第53條）；
- 20 2. 行政院院長「由總統提名，經立法院同意任命之」（憲法第55
21 條第1項）；

¹¹ 司法院釋字第461號解釋（解釋文第二段前段：「立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算等議案及國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權，得依憲法第六十七條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。鑑諸行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。」）。此外，司法院釋字第585號解釋亦已明示，「立法院為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查權」，且「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。」

- 1 3. 行政院院長組成內閣（部會首長及政務委員），提請總統任命
2 （憲法第56條）；
- 3 4. 行政院對立法院負責（憲法第57條）；
- 4 (1) 立法委員得質詢行政院院長及行政院各部會首長（憲法第
5 57條第1款）；
- 6 (2) 立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得決議移請行政
7 院變更之；行政院雖得經總統核可提出覆議，但如立法院
8 維持原決議，行政院院長即應接受該決議或辭職（憲法第
9 57條第2款）；
- 10 (3) 行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認
11 為有窒礙難行時，得經總統核可移請立法院覆議；如立法
12 院維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職（憲法第
13 57條第3款）；
- 14 5. 總統公布法律、發布命令，須經行政院院長之副署（憲法第
15 37條）；
- 16 6. 總統係由國民大會間接選舉產生，不具有選民直接之付託
17 （憲法第27條第1項第1款）；
- 18 7. 總統之彈劾案，係由國民大會審理（憲法第30條第1項第2款）。
- 19 然而，經數度修憲後，我國憲法不斷加重總統之權力，導致我國
20 目前之憲政體制，已向總統制傾斜，並成為類似雙重首長制之政
21 治體制：
- 22 1. 總統由間接民選改為直接民選產生，總統行使職權之民主正
23 當性增強（憲法增修條文第2條第1項）；
- 24 2. 總統得直接任命行政院院長，無須經立法院之同意（憲法增
25 修條文第3條第1項前段），然未形成如法國此一雙重首長制國
26 家，因國會得對總理行使不信任投票，從而總統必須任命國
27 會多數黨組閣之憲政傳統，致使欠缺雙重首長制下國家行政

1 權會因國會多數異動而於總統及總理間移轉（可能形成左右
2 共治而使總統成為虛位元首）之核心特徵；

3 3. 總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所
4 屬國家安全局（憲法增修條文第2條第4項）；

5 4. 行政院院長之副署權予以縮減（憲法增修條文第2條第2項）；

6 5. 行政院對立法院負責：

7 (1) 立法委員得質詢行政院院長及行政院各部會首長（憲法增
8 修條文第3條第2項第1款）；

9 (2) 行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，得經
10 總統核可，移請立法院覆議，如立法院維持原案，行政院
11 院長應即接受該決議（憲法增修條文第3條第2項第2款）；

12 (3) 立法院得對行政院院長提出不信任案，如經多數贊成，行
13 政院院長應於十日內辭職，並得呈請總統解散立法院（憲
14 法增修條文第3條第2項第3款）；

15 6. 立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告（憲法增修條文
16 第4條第3項）；

17 7. 對總統、副總統之彈劾權，由監察院移往立法院；對於彈劾
18 案之審判權則由人民直選產生之國民大會移轉予總統任命之
19 司法院大法官（憲法增修條文第4條第7項），從而降低對總統
20 之監督制衡。

21 (七) 承上，是可知，在數度修憲之後，一則行政院院長之副署權受到
22 縮減，但對立法院負責之責任卻予以加重（新增不信任投票）；
23 此外，總統透過「決定國家安全有關大政方針」及不經立法院同
24 意「任命行政院院長」之權力，已成為實質之最高行政首長，在
25 憲政之實踐上，行政院院長之組閣權已空洞化，行政院各部會首
26 長以及政務委員之任命均係源於總統，而非行政院院長；此外對
27 於總統及副總統彈劾案之審判，亦由民選之國民大會移往總統提

1 名之司法院大法官，從而降低監督制衡之可能性。準此，維繫民
2 選國會對於行政權之監督，乃至關緊要。

3 (八) 質言之，賴清德總統於民國（下同）113年6月19日，即宣布於總
4 統府成立「國家氣候變遷對策委員會」、「全社會防衛韌性委員會」
5 及「健康台灣推動委員會」，由賴總統親自擔任召集人，針對氣
6 候變遷衍生的能源議題、國土永續議題、民力訓練運用議題、跨
7 國疾病等議題進行決策，此顯已涉及環境資源部、經濟部能源局、
8 衛生福利部、國防部等行政院所屬機關之決策權，此雖立法院得
9 依據憲法增修條文第3條第2項之規定監督行政院，但如無從向真
10 正之決策者詢問，顯然違反責任政治之法理，亦使立法權對於行
11 政權之監督流於形式。

12 (九) 準此，基於責任政治之原理，為確保立法權對於行政權之監督制
13 衡，自應允許立法院於聽取總統國情報告後，要求總統對於其報
14 告內容進行說明（如詢問「國家氣候變遷對策委員會」、「全社會
15 防衛韌性委員會」及「健康台灣推動委員會」與行政院所屬機關
16 之權責關係），方不至於使總統之國情報告淪為總統單方向之政
17 令宣導。況查，系爭立職法第15條之4第2項業已明定：「立法委
18 員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人
19 數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。」是可知，總統
20 得透過其所屬政黨，於立法院之黨團協商程序，就國情報告後發
21 言之人數、順序、政黨比例等事項與立法院多數黨進行協商（此
22 本質上即係 鈞庭詹森林大法官所期盼之調解機制），如無法達
23 成共識，總統即可能拒絕到立法院進行國情報告，然此實為總統
24 與立法院此二政治部門之運作實務事宜，如前段所述，屬於憲法
25 明文託付予相對應政治部門之政治問題，鈞庭自不宜涉入。質
26 言之，如鈞庭介入立法院聽取總統國情報告權力之行使，無視
27 憲法第4條之明文，於判決中強命立法院每年應邀請總統到院報

1 告，且不得提出任何書面或口頭詢問，總統亦無任何答詢義務，
2 可以想見，立法院勢必拒絕接受 鈞庭之裁判，仍維持目前拒絕
3 邀請總統到院國情報告之慣行，則 鈞庭非僅有越權之虞，更自
4 損司法威信，此焉為明智之舉？

5 (十) 進而言之，憲法增修條文第4條第3項「立法院於每年集會時，得
6 聽取總統國情報告」之文義，並未規定每年僅得聽取「一次」國
7 情報告。實則，如國家爆發緊急國安危機（如重要友邦決定斷絕
8 與我國之軍事合作、停止軍售）或總統爆發反貪清廉政策之重大
9 違反情事（如總統配偶蒐集他人之發票，以不實單據向總統府會
10 計單位請款），基於責任政治之法理，自應允許立法院經一定比
11 例以上委員提議，經院會決議後，邀請總統至立法院進行國情報
12 告並予以詢問，方符責任政治之法理。否則，縱立法院邀請行政
13 院相關官員到院備詢，渠等亦無從代替總統而為說明，反而更加
14 紊亂我國權力監督制衡之體制。

15 四、監察院所行使之調查權即根植於國會之調查權，而監察院之調查權亦
16 得以私人為調查對象，且不須由監察委員本人行使，更可直接調查檔
17 案冊籍，甚且可將其封存、攜去，並可請憲警當局協助調查並保全證
18 據；立法院系爭之調查權遠遜於監察院，自無違憲疑慮

19 (一) 按，「監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持
20 調查證，赴各機關部隊公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，
21 各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕。」監察
22 法第26條第1項定有明文。

23 (二) 次按，「調查人員必要時得臨時封存有關證件，或攜去其全部或
24 一部。」「前項證件之封存或攜去，應經該主管長官之允許，除
25 有妨害國家利益者外，該主管長官不得拒絕。」監察法第27條第
26 1項及第2項復規定甚明。

27 (三) 再按，「調查人員必要時，得知會當地政府法院或其他有關機關

1 協助。」「調查人員於調查證據遭遇抗拒或為保全證據時，得通
2 知警憲當局協助，作必要之措施。」監察法第28條規定甚明。

3 (四) 查，監察院行使前開調查權力，本不以監察院會期中為原則，監
4 察法中就此並無任何行使時間上之限制。況查，如前所述，依林
5 紀東大法官之考據，監察院所行使之調查權，本即係西方國家國
6 會之國政調查權，而在81年修憲後，監察院已不具有國會性質，
7 自不宜獨享原屬國會之調查權。而立法院在原監察院調查權之限
8 度內，行使國會之調查權，自無違反憲政權力分立之理。

9 (五) 詳言之，依據立法院職權行使法第45條之規定，立法院係透過院
10 會決議，設調查委員會，或經委員會之決議，設調查專案小組，
11 對相關議案或與立法委員職權相關之事項行使調查權及調閱權。
12 且係「要求政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員於
13 五日內提供相關文件、資料及檔案」(立職法第47條第1項)，此
14 對比監察院依據監察法第26條至第28條所得行使之調查權(得
15 直接前往機關翻閱檔案冊籍，並封存、攜去，顯遠遜之。

16 (六) 況查，監察院行使監察權，亦得由監察院「派員持調查證」代表
17 監察院行使，是可知，監察院行使國會之調查權，亦不以監察委
18 員本人行使為前提，則立職法第49條允許非立法委員之工作人員
19 參與調查工作，自無違憲疑慮。實則，司法院釋字第585號解釋
20 亦早已肯認立法院得委由非立法委員之工作人員行使調查權，僅
21 要求「立法院認有授權立法委員以外之人員輔助或代為行使調查
22 權之必要，基於民意政治及責任政治原則，立法院仍負有監督受
23 委任人員履行職務之義務」，以確保相關調查工作之進行，不致
24 逸脫立法院之監督。

25 (七) 再查，監察法雖未規定得以罰鍰作為調查權「間接強制」之手段，
26 但因監察法第28條明定監察院得請憲警當局協助，以「直接強制」
27 之手段，行使監察法第27條(「赴各機關部隊公私團體調查檔案

1 冊籍及其他有關文件」)及第28條(「得臨時封存有關證件，或攜
2 去其全部或一部」)之調查權，其自無需再透過罰鍰或怠金此等
3 間接強制之手段。

4 (八)進而言之，行政機關為遂行行政任務，透過補助、贊助、合作等
5 方式，提供私人企業、社團法人、財團法人金錢上之給付或其他
6 非金錢之給與(如場地免費提供使用等)，或透過政府採購之方
7 式，與私人共同合作之情形，早已為現代民主國家之常態，更為
8 我國普遍出現之情形，部分私人企業或團體甚有可能每年領取上
9 億元之補助，如只允許立法院針對政府部門進行調查，卻不允許
10 立法院對收領補助、贊助.....等之私人企業或團體進行調查，顯
11 然輕重失衡(同一私人企業或團體，可能自不同政府部門，依據
12 不同之計畫項目，重複領取補助或贊助款，如僅針對政府部門進
13 行調查，極容易見樹不見林，無從窺得公帑遭濫用之全貌)。

14 (九)況查，行政部門所給付之補助、贊助等款項，係編列於年度預算
15 之中，故其如何執行相關補助款項，是否涉及舞弊，對於預算及
16 決算之審查即事關重要。準此，立法院對政府機關以及相關私人
17 企業、團體行使調查權，實非為揭弊所需，而係為行使預算、決
18 算等憲法上之權力所必須。苟人民選舉之代議士無從得知預算執
19 行之真相，僅得片面依據行政機關所提出之資料進行審查，則人
20 民選舉之代議士即無從實質審查行政部門經費之支出，而使行政
21 部門得以濫權舞弊、虛耗公帑，此自違反權力分立、監督制衡之
22 本意。

23 (十)綜上，舉重以明輕，如已非國會之監察院，尚得以直接強制之手
24 段，由非監察委員之人員，在憲警當局之協助下，以逕行赴公私
25 團體調查檔案冊籍及其他有關文件之方式行使調查權，則立法院
26 經院會決議設置調查委員會，或由委員會決議設置調查小組，請
27 政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員於五日內提供

1 相關文件、資料及檔案，佐以罰鍰之間接強制手段行使調查權，
2 自無違憲之虞。

3 **五、憲法並未賦予司法院及行政院調查權，然法院或行政機關秉其職權調**
4 **查事實，本無違憲疑義，無待憲法規定；舉輕以明重，立法院為行使**
5 **其職權，得行使憲法上固有之調查權，自無違憲疑慮**

6 (一) 按，司法院釋字第585號解釋已明示「立法院為有效行使憲法所
7 賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權」。

8 (二) 惟按，本案審理程序中，聲請機關卻無視司法院上開解釋，屢屢
9 以憲法僅授權監察院行使調查權，並未明文授權立法院行使調查
10 權云云，質疑立法院不得享有調查權，無視司法院釋字第325號
11 解釋早已澄清：「依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，
12 憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法
13 院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六
14 十七條第二項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關
15 就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件
16 原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。」

17 (三) 進而言之，如依聲請機關之邏輯（憲法無明文授權即不得行使調
18 查權），則不啻行政院（及其所屬各級行政機關）以及司法院
19 （以及所屬各級法院）亦不得行使調查權，然此結論顯然荒謬！
20 此即可知聲請機關此一論述（無憲法明文不得行使調查權），非
21 僅無視司法院歷來穩定之立場，且顯未見各憲政機關為行使其之
22 職權，本其固有之權能，本應享有一定之調查權。

23 (四) 況查，行政機關對怠於配合調查義務之相對人，除得依據行政執
24 行法第28條、第30條及第31條處怠金外，相關行政法規並多賦予
25 行政機關得直接進入人民住居所、營業場所、施工場所進行檢查
26 之權力（如消費者保護法第33條、食品安全衛生管理法第41條、
27 建築法第58條），甚可請警察機關派員協助（食品安全衛生管理

1 法第42條之1)。準此，舉重以明輕，如行政機關為行使其職權，
2 本其固有之權能，本應享有調查權，而得在法律之授權下行使調
3 查權，以調查事實，立法院為本其固有之權能，欲行使調查權，
4 自亦可立法就立法院行使調查權之事項加以規範，明確其發動程
5 序、範圍，而賦予立法院較低限度之調查權。

6 六、刑法第141條之1之虛偽陳述罪，乃落實憲法增修條文第3條行政院對
7 立法院負責之規範，不致破壞兩院間之監督制衡關係：

8 (一) 按，「行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規
9 定，停止適用：一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告
10 之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長
11 質詢之權。」憲法增修條文第3條第2項第1款定有明文。

12 (二) 次按，「立法院得設各種委員會。」「各種委員會得邀請政府人員
13 及社會上有關係人員到會備詢。」憲法第67條亦規定甚明。

14 (三) 再按，「立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首
15 長質詢之權，此為憲法基於民意政治及責任政治之原理所為制度
16 性之設計。」「立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算
17 等議案及國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權，
18 得依憲法第六十七條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會
19 上有關係人員到會備詢。鑑諸行政院應依憲法規定對立法院負責，
20 故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，
21 不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條
22 第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。」司法院釋字
23 第461號解釋復闡述甚詳。

24 (四) 又按，依據司法院釋字第461號解釋，質詢既為落實民意政治及
25 責任政治之原理所為制度性之設計，自不能允許官員於答詢時故
26 意就所知之重要關係事項為虛偽陳述。申言之，如允許官員於答
27 詢時故意為虛偽陳述卻無庸負責，不啻使民意政治及責任政治淪

1 為空言。蓋立法院不論就法案之制訂、修正或廢止，乃至於預算
2 及決算之審查，均可能需透過質詢之方式瞭解法律及預算執行之
3 實際狀況，如官員得故意針對質詢事項為虛偽陳述且不負責任，
4 則立法委員身為民選代議士將無法確實瞭解法律或預算執行之實
5 況，更遑論有效監督行政部門以落實民意政治及責任政治。

6 (五) 另按，從比較法之觀點，美國、日本、法國及德國等民主先進國
7 家，均針對官員於國會為虛偽陳述科以等同於在法院偽證之刑事
8 責任：

9 1. 美國：

10 如於參議院或眾議院任何委員會、次委員會等國會機關、辦
11 公室之調查程序中為不實或虛偽陳述，須承擔五年以下有期
12 徒刑之法律責任。如陳述事項涉及國際或本國恐怖主義等重
13 大犯罪，更須承擔八年以下有期徒刑之法律責任。¹²

14 2. 日本：

15 依議院證言法規定，「任何人」均有應議會要求以證人出席
16 國政調查之義務，且應於作證前宣誓，是以，相關人士出席
17 聽證之地位乃係證人之地位，若有偽證之情事，依該法第6
18 條第1項規定，得處3月以上10年以下之有期徒刑。¹³

19 3. 德國：

20 如證人在聯邦立法機構之調查委員會為虛偽陳述，則需承擔
21 三個月以上，五年以下有期徒刑之刑事責任。¹⁴

22 4. 法國：

¹² 18 U.S.C. § 1001.

¹³ 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。」

¹⁴ 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), German Criminal Code (“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 受調查人如有偽證情事，依據法國國會職權行使法之規定，
2 亦得以刑法偽證罪相關規定論處，可處五年以下有期徒刑，
3 並科75,000歐元之罰金。¹⁵

4 (六) 況查，此一規範雖課予官員據實陳述義務，但於立職法第25條第
5 2項已經將「國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項」
6 排除於答詢義務之外，縱會議主席得要求官員答覆，亦會議指揮
7 仍須受到此一規範之限制，如逾越法律規範而強命官員回答，官
8 員亦得依法主張拒絕回答，此顯符合司法院釋字第585號解釋關
9 於「行政特權」應受保障之意旨。況查，縱立法院欲違法對於拒
10 答之官員課處罰鍰，官員仍得提起行政救濟，亦即立法院之裁罰
11 權仍受行政法院之監督與制衡，非謂立法院得以獨斷獨行。

12 (七) 此外，如立法院認定官員為虛偽陳述，亦非得立法院得自行決定
13 官員應承擔刑事責任，依據立職法第25條第9項及立職法第59條
14 之5第5項之規定，針對虛偽陳述之行為，均係規定「依法追訴其
15 刑事責任」，而非得由立法院逕行予以處罰。是可知，於此官員
16 虛偽陳述情形，立法院僅得依法向檢察機關提出告發，而由檢察
17 機關依法偵辦，並進而由法院依法裁判。故立法院質詢權之貫
18 徹，仍受到行政權（檢察機關）以及司法權（法院）之監督及制
19 衡，並無立法院獨大而破壞權力制衡之情形。

20 (八) 承上，如本所於答辯書中所述，系爭刑法第141條之1以及立職法
21 立職法第59條之5第6項，針對於國會為虛偽陳述之行為，業已依
22 據公務人員以及一般民眾為差別待遇，對於前者科處刑事責任，
23 對於後者則課以行政罰鍰，此顯然已經符合平等原則以及比例原
24 則之要求（詳見書狀第28至29頁），而無違憲疑慮。

¹⁵ 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 (九) 再者，對照觀察美、日、德、法等國之國會偽證罪規範可知，渠
2 等均係將於國會偽證行為等同於法院偽證之行為，而課予相同之
3 罪責；相對於此，我國針對於國會偽證之行為，或鑑於官員於法
4 律修正之初恐不慎觸法等由，乃科以較輕之刑事責任，亦已符合
5 平等原則（不同事件、不同處理）之要求，而無違憲疑慮。

6 (十) 綜上，刑法第141條之1國會虛偽陳述罪之規定，乃為落實民意政
7 治及責任政治所必要之條款，此觀諸德國、法國、日本及美國等
8 民主國家均有類似規範即明。 鈞庭如無視各民主國家關於國會
9 偽證罪之立法例，指謫刑法第141條之1違憲，恐損及 鈞庭之公
10 信力，對我國民主政治之發展顯有不利，尚祈 鈞庭三思。

11 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
12 之9有違憲情事為無理由，懇請 鈞庭賜判決如聲明，是所企盼，無
13 任感禱。

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 113 年 8 月 13 日

具狀人 立法院

代表人：韓國瑜

撰狀人 葉慶元律師