

檔 號：

保存年限：

法務部 書函

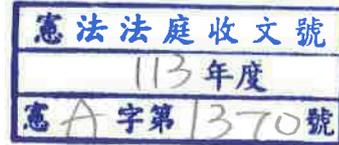
地址：

100203
臺北市中正區重慶南路1段124號

承辦人：
電話：
電子信箱：

受文者：憲法法庭

發文日期：中華民國113年7月31日
發文字號：法檢字第11304523560號
速別：速件
密等及解密條件或保密期限：
附件：如主旨



裝

主旨：檢送憲法法庭113年度憲立字第1號及其併案本部之言詞辯論
意旨書如附件，請查照。

說明：復貴法庭113年7月4日通知書。

正本：憲法法庭(正本16份)

副本：民主進步黨黨團、陳一銘律師、立法院、葉慶元律師、林石猛律師、仇桂美副教
授、行政院、陳信安教授、李荃和律師、賴秉詳律師(均含附件)

訂

法務部

線



法規範憲法審查言詞辯論意旨書

案 號：113 年度憲立字第 1 號等

相 對 人：法務部

代 表 人：鄭銘謙 與相對人之關係：法務部部長

地址／電話同上

機關代表：黃謀信 與相對人之關係：法務部常務次長

地址／電話同上

訴訟代理人：簡美慧 稱謂／職業：法務部檢察司副司長

地址／電話同上

劉怡婷 稱謂／職業：法務部檢察司主任檢察官

地址／電話同上

為法規範憲法審查案件提出言詞辯論意旨書事：

答辯聲明

刑法第 141 條之 1 應受違憲宣告，並自法律公布之日起失效。

答辯要旨

壹、刑法第 141 條之 1（下稱系爭規定）構成要件不明確，違反法律
明確性原則

一、刑罰攸關憲法所保障之人身自由，基於罪刑法定主義，犯罪構成要件必須符合明確性原則

基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。依歷來釋憲意旨，須法律規定所使用之概念，其意義依法條文義、立法目的及法體系整體關聯性，須為受規範者可得理解，且為其所得預見，並可經由司法審查加以確認，始與法律明確性原則無違。雖然法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法制定時，仍可衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。惟在涉及拘束人民身體自由之刑罰規定中，司法院大法官則特別強調其構成要件是否符合法律明確性原則，「自應受較為嚴格之審查」（司法院釋字第 636 號解釋理由書參照）。

二、依現行法及質詢實務，對於立法委員可得質詢之議題並無實質限制，無從判斷是否屬於「重要關係事項」

(一) 立法院職權行使法（下稱職權行使法）未對立法委員質詢主題及範圍設有明確規範

憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」職權行使法第 18 條第 1 項則規定：「立法委員對於行政院院長及各部會首長之施政方針、施政報告及其他事項，得提出口頭或書面質詢。」同法第 24 條第 1 項另規定：「質詢之提出，以說明其所質詢之主旨為限。」

相較於前揭憲法增修條文，職權行使法第 18 條第 1 項另增加「其他事項」亦得做為質詢之標的，從規範面而言，立法委員質詢之內容，可能與法案相關、部會施政狀況相關乃至於受質詢人個人行為相關，不存在明確範圍限制，且職權行使法第 18 條第 1 項所謂「其他事項」之界線為何，目前亦乏具體明確之列舉或例示性定義規定。

(二) 在質詢實務上，被質詢人答復內容可能涉及具有高度不確定性或評價性意見，缺乏是否屬於本罪所謂「重要關係事項」之明確標準

從現實面觀察，立法委員行使質詢權，不僅可能針對事實問題，亦可能針對未來事件之預估及特定事物之評價，未必皆與事實釐清或證明有關，所質詢之事項亦有可能涉及正在進行中之事件，或基於錯誤資訊而來，且有可能包括主觀認知、期待、訴求等涉及價值判斷之言詞，使答復內容無可避免具有變動性、不確定性及評價性。然陳述是否虛偽，應以陳述內容有事件真實，或存在真相可資比對為前提。在前述針對未來事件之預估、特定事物之評價、正在進行中之事件等類此情形中，究竟如何認定公務員之答詢係屬就其所知之重要關係事項為虛偽陳述，而應課予刑事處罰，亦易生爭議，而有違反法律明確性原則疑慮。

再者，設若立法委員所質詢問題與召會主題完全無關，或已超過受質詢人個人之職權事項，此時依照職權行使法第 18 條第 1 項規定，雖有可能仍然屬於「其他事項」而為立法委員可得質詢範圍，但在刑事處罰上，自不能直觀認為公務員對於任何立法委員所質詢之任何主題及內容，其所為答復或陳述概屬系爭規定處罰範疇。也因為目前從規範面及現實面來看，對於立法委員質詢並無主題及範圍限制，基於法律明確性原則及正當法律程序要

求，在實體上自須有一定構成要件去劃定本罪處罰界限，避免違反刑罰謙抑性及最後手段性，並符明確性原則。

三、系爭規定之構成要件雖與刑法第 168 條偽證罪相似，惟二罪對「重要關係（之）事項」、「虛偽陳述」之判斷及範圍則有重大差異，系爭規定顯有涵蓋過廣之違憲爭議

（一）刑法偽證罪有關「重要關係之事項」之審查，係以「於案情」做為客觀標準，非依「就其所知」要件做主觀判斷

我國刑法係以一般身分、一般事項、平常時期、全國各地為效力所及範圍之法律，而藐視國會罪行為主體為受質詢或接受聽證之公務員，本罪處罰之態樣乃上開人員於接受質詢或聽證所為不實陳述行為，而與立法院之職權行使有關。然立法者既然決定將藐視國會罪定於刑法而未訂於職權行使法規範，所採用之構成要件復與刑法第 168 條偽證罪高度相似，故二罪在構成要件評價上應可做為相互類比對象，以為適用法律解釋上基礎架構。

目前刑事司法實務對於「重要關係之事項」審查標準，長期以來均有穩定且統一見解。例如在最高法院 109 年度台上字第 4293 號刑事判決中指出：「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，故以偽證罪相繩，苟其事項之有無，與裁判之結果無關，即難課以此刑責。」另在最高法院 111 年度台上字第 1323 號刑事判決更特別強調：「所謂於案情有『重要關係』之事項，係客觀層面之判斷，涉及學理上所稱『重大性』（materiality）要件之審查，即行為人無論是以積極虛構或消極隱匿、掩蓋之手段而為不實之陳述，基於形式上判斷，對於偵查、審判主要案情之方向或結果，達到自然傾向之影

響 (a natural tendency to influence)，或足以影響決策者之決定而言。」亦即，「重要關係之事項」係審判機關以「案情」為基礎比對是否對裁判結果可能產生重大影響，且在刑事訴訟法適用彈劾主義要求下，刑事審判對象以檢察官起訴之被告及犯罪事實為限，即可清楚確認證人證述之事實內容是否對裁判結果有所影響，進而確認是否該當「重要關係之事項」構成要件。

(二) 「重要關係(之)事項」與「虛偽陳述」之構成要件設計必須具有可比對性，才能劃定處罰範圍，而與明確性原則相符

對照我國現行法同時出現「重要關係之事項」與「虛偽陳述」涉及刑事責任條文除系爭規定外共計有 4 條，分別為刑法第 168 條、商業事件審理法第 78 條第 1 項、智慧財產案件審理法第 74 條第 1 項及證人保護法第 19 條，依各該條文構成要件及適用情形，必以證人、鑑定人、通譯、專家證人或查證人「於案情」有重要關係之事項，具結後而為「虛偽陳述」或查證者，始足當之。在構成要件解釋上，上開各罪「重要關係之事項」及「虛偽陳述」均可藉由偵查或審判中之「案情」加以劃分，在判斷該等作證內容指涉之事實是否重要、是否與案情有關時，也因為有「事實」為基礎，故能判斷是否有悖於事實、是否屬於虛偽陳述。

相對地，系爭規定卻僅以公務員「就其所知」作構成要件，時間點則僅訂為「立法院聽證或受質詢時」，基於質詢事項之廣泛與通案性，若立法委員所質詢之問題，已逸脫受質詢人職權範圍或與召會主題完全無關時，因本罪欠缺類似偽證罪「案情」之比對標準，受規範者及審判機關在適用時究竟應從「召會主題」、「立法委員角度」或「受質詢人角度」去觀察、區分是否屬於「重要關係事項」？亦有未明，也更凸顯單憑公務員「就其所知之重要關係事項」構成要件，顯已不足判斷是否成立系爭規定犯罪。

此在質詢提問內容並未對應到特定明確且可判斷真偽的事實狀況下更為明顯，既無事實可供比對，何來認定虛偽與否之可能？故無論從受規範者或從審判機關角度觀察，實無從理解、預見或確實區分是否符合「重要關係事項」之要件，且有無「虛偽陳述」之認定也將流於主觀恣意，使系爭規定適用結果涵蓋過廣。

貳、系爭規定以刑罰作為制裁手段，違反比例原則

一、不符合適當性原則：

(一) 系爭規定處罰身分犯之立法設計，欠缺正當目的及合理連結

我國刑法有關限定以「公務員」做為行為主體之身分犯規定，所保護之法益均涉及公務員職務之濫用。縱如刑法第 134 條不純正身分犯之規定，亦須以該公務員「假借職務上之權力、機會或方法」始足當之。然系爭規定所保護之法益不明，已如前述，「虛偽陳述」本身與「公務員」身分之關聯更極為薄弱，不足證立特別藉由刑事制裁加以保護法益之正當目的。例如在系爭規定所規範之聽證會中，程序參與者並不以具有公務員或政府人員身分者為限，依照職權行使法第 59 條之 3 規定，政府人員及社會上有關係人員原則上均有出席義務，從「虛偽陳述」之本質來看，不論行為主體是否為公務員，理應同受刑責規範，立法者卻將本罪設定僅處罰具公務員身分之人，同樣顯示出保護法益不明確之疑義。

(二) 系爭規定有關「公務員」與職權行使法「政府人員」之定義不盡相同，導致行政罰與刑事罰適用紊亂，更證系爭規定處罰缺乏正當目的，違反適當性原則

系爭規定乃職權行使法第 25 條第 9 項、第 59 條之 5 第 5 項之配套立法，然上開職權行使法條文以「政府人員」做為規範對象，與刑法第 10 條第 2 項「公務員」定義未盡一致，故有適用規範上之歧異。例如受公路主管機關委託辦理汽車定期檢驗之汽車修理業者屬於刑法第 10 條第 2 項第 2 款「委託公務員」，卻非職權行使法之「政府人員」，若該等汽車修理業者針對辦理汽車定期檢驗事項，於聽證會中虛偽陳述，依照文義解釋，本應排除職權行使法第 59 條之 5 第 5 項「依法追訴其刑事責任」之適用，但在實際適用上是否可能同時應依職權行使法第 59 條之 5 第 6 項對「社會上有關係人員」處以行政罰，並依系爭規定訴追藐視國會罪？亦有適用上問題，同樣反映出系爭規定因保護法益不明而有適當性原則疑義。

二、不符合必要性原則：以刑事制裁為手段，違反刑罰謙抑性、最後手段性之要求

(一) 以刑罰做為制裁手段，原則上應以侵害公益、具有反社會之行為為限

基於刑罰之一般預防犯罪功能，國家固得就特定行為為違法評價，並採取刑罰手段予以制裁，以收遏阻之效。然基於刑法謙抑性原則，國家以刑罰制裁之違法行為，原則上應以侵害公益、具有反社會性之行為為限（司法院釋字第 791 號解釋理由書、憲法法庭 113 年度憲判字第 3 號判決意旨參照）。刑罰乃以物理的強制力而剝奪人之生命、自由、財產等，故不應輕易發動，不應將一切違法行為皆作為處罰對象，僅以具有刑罰必要性之犯罪，始有其適用，即所謂刑法之謙抑主義。亦即，倘若有其他可能使用之社會控制手段（例如倫理制裁、民事賠償、行政程序之制裁等），應使用該種手段，因此刑罰係保護生活利益之最後手段。

從刑法之主要原則而論，除罪刑法定原則、法治國原則、比例原則、罪責原則及人道原則等應予遵守者外，其亦應考量慎刑原則，實不可迷信刑罰萬能或高估重刑之嚇阻效果，而以審慎或限縮「用刑」為要，以符現代刑事立法及司法之理念及運作原則（司法院釋字第 804 號解釋蔡明誠大法官部分不同意見書參照）。

(二) 依歷來釋憲意旨，大法官僅肯認得就「違反調查協力義務者」科以罰鍰，從未認定可擴張適用至質詢程序，遑論以刑責相繩

立法院為行使其憲法職權，除得向行政院院長及其所屬部會首長行使質詢權與憲法第 67 條所定之詢問權外，尚得享有「要求提供參考資料權」及「文件調閱權」。而立法委員之質詢權，與立法院之參考資料獲取權及文件調閱權，係屬不同屬性之權限（憲法法庭 113 年度憲暫裁字第 1 號裁定意旨參照）。國會質詢制度乃責任政治之具體表現，若答詢不當，應依受質詢人身分負行政責任或政治責任，而非刑事制裁，始符合目前民主國家之政治與法律制度。

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（司法院釋字第 585 號解釋文參照）。立法院行使調查權所附屬之強制權力，既應以科處罰鍰為限，系爭規定對公務員受質詢及出席聽證會時為虛偽陳述，課以刑事處罰，已逾越上開解釋意旨所揭示之合理手段。

三、不符合狹義比例原則：違反行政特權相關釋憲意旨，且可能造成寒蟬效應，有礙責任政治，不符權力分立平等相維之憲法精神

(一) 職權行使法第 25 條第 2 項規定行政首長須經主席同意，方能主張行政特權拒絕陳述或答復，違反權力分立及制衡原則及相關釋憲意旨

行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，例如涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項，有關政策形成過程之內部討論資訊，以及有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊等，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權（司法院釋字第 585 號解釋理由書參照）。依權力分立與制衡原則，行政首長依其固有之權能，就有關國家安全、國防及外交之國家機密事項，有決定不予公開之權力，屬行政首長行政特權之一部分（司法院釋字第 627 號解釋理由書參照）。另有關國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，亦非立法院所得調查之事物範圍（司法院釋字第 325 號、461 號、585 號解釋意旨參照）。

此外，立法院行使調查權如涉及上開事項而有爭議時，依照司法院釋字第 585 號解釋：「即應予以適當之尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書。如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。」上開釋憲意旨雖係針對國會調查權制度下有關「行政特權」意涵所為解釋，於政府人員接受質詢時亦應有所適用。亦即，是否屬於行政特權範圍，本應由行政機關本於權責自行認定，縱使依照責任政治，行

政應向立法負責，仍不可據此認定在質詢程序中可由主席 1 人決定行政特權之範圍與界限，又縱使產生認定爭議，首應協商解決，協商不成由司法權加以判斷，方符前揭釋憲意旨。也因此，職權行使法第 25 條第 2 項有關「經主席同意」始能行使行政特權之規定，使主席片面決定行政特權範圍及界線，已增加前揭釋憲意旨所無之限制，顯然侵犯行政特權，有害於責任政治及權力分立原則。

(二) 系爭規定以刑事制裁做為處罰手段，恐怕導致寒蟬效應，有害於責任政治，反而不利健全立法院職權行使之制度目的

系爭規定犯罪之成立，應以受質詢人及聽證會程序出席人員負有絕對陳述義務為前提，但在涉及前述行政特權等相關事項時，行政首長基於行政權固有權能，無論是否經主席同意，本即不在行政首長負有陳述或答復義務之列，然依照系爭規定，卻可能使原本不具陳述或答復義務之行政首長，反而可能負擔本罪刑責之結果。再者，受質詢之公務員基於避免國防或外交明顯立即危害，認屬機密而向質詢之委員回答稱「不清楚」，此時究竟屬於「拒絕答復」、「隱匿資訊」、「虛偽答復」或「虛偽陳述」而分別適用行政罰或刑事罰，亦有相當疑義，導致答復者一方面可能落入處罰範圍，一方面在難以拒絕回答時，同時將面臨陳述或答復後對國防、外交產生明顯立即及危害的雙重困境。

國會質詢制度乃責任政治之具體表現，質詢之詢答係立法委員個人對於行政機關所應負責之事務，要求行政院院長及所屬各部會首長就其施政之監督以口頭或書面方式予以說明或辯護，以釐清政治責任歸屬，此係為落實憲法上行政一體與責任政治原則而來，對於政策良窳及施政成效，應確保雙方得以充分溝通、辯駁，若答詢不當，應依身分分別負政治責任，使符合目前民主國

家之政治與法律制度。透過刑事制裁不當箝制質詢程序之答復內容，可能使受答詢人答復或陳述時動輒得咎，進而導致寒蟬效應，反而無從釐清政治責任，更無益於責任政治之落實，綜合考量上揭理由，應認系爭規定不符合狹義比例原則。

參、本罪欠缺對應程序保障，有違正當法律程序

一、系爭規定以刑罰為制裁手段，但欠缺「具結」之程序保障規定，無從界定公務員真實陳述義務範圍，亦無法保障公務員確實明瞭相應法律責任

刑法偽證罪之成立係以經具結為犯罪構成要件，且透過刑事訴訟法第 186 條至第 189 條、民事訴訟法第 312 條、第 313 條及行政訴訟法第 149 條等關於具結程序之嚴密規定，使受訊問人對於具結義務及偽證罪處罰規定有所預見、明瞭相應法律責任。相對地，系爭規定雖然同樣與刑法偽證罪採用刑事制裁處罰虛偽陳述行為，但在使接受質詢及聽證會程序之公務員擔負潛在刑事責任風險情況下，系爭規定卻未如偽證罪採取相同具結程序之要件。

再細究職權行使法有關具結或類似具結之規定，反而僅於第 30 條、第 30 條之 1 針對行使同意權時，要求被提名人「應提出結文」，另於第 50 條之 1 規定調查委員會或調查專案小組詢問時應令其「宣誓」。姑不論從憲法第 48 條「總統應於就職時宣誓」或宣誓條例第 3 條「前條公職人員應於就職時宣誓」等規定觀察，宣誓應僅指係指就職宣誓並宣讀誓詞，而與職權行使法第 50 條之 1 所謂「當據實陳述，絕無匿、飾、增、減」有明顯定義區別，反觀系爭規定於設有刑責下，卻反而缺少職權行使法第 30 條、第 30 條之 1 與第 50 條之 1 有關具結（或類似具結）等規定

之適用，足見系爭規定程序保障顯不完足，無法保障公務員確實明瞭相應法律責任，有違正當法律程序。

二、依職權行使法之規定，對聽證會出席人員及受質詢人並無「拒絕證言之告知義務」，且缺乏對許可或駁回拒絕證言之配套程序

依照現行法制，無論在刑事、民事或行政訴訟程序中，均對訊問者設有應告知以得拒絕證言之告知義務(刑事訴訟法第 185 條第 2 項、第 186 條第 2 項；民事訴訟法第 307 條、行政訴訟法第 147 條等規定參照)，足見立法者對國家機關告知受訊問之人有拒絕證言權利已屬最基本要求，也因此國家未履行拒絕證言告知義務下，更賦予一定法律效果。例如在刑事程序中，刑事司法實務見解認為若法官或檢察官未踐行此項告知義務，而逕行告知以具結之義務及偽證之處罰，並命朗讀結文後具結者，無異侵奪證人拒絕證言權，有違不自證己罪原則，縱命其具結仍不生具結效力，縱其證言虛偽，亦難令負偽證罪責(最高法院 103 年度台上字第 3366 號、101 年度台上字第 5459 號、106 年度台上字第 3740 號等刑事判決意旨參照)。

相對地，職權行使法僅於第 50 條之 1 課與調查委員會或調查專案小組於詢問時之拒絕證言告知義務，但在系爭規定所處罰之質詢程序與聽證會程序中，則欠缺拒絕證言告知義務之規定。考量立法機關職權行使之脈絡、影響層面及實務運作情況，對於受質詢或接受聽證之人程序保障密度，卻反而低於在刑事、民事或行政程序之保障，理由並不明確，同時更缺乏對許可或駁回拒絕證言之配套程序，故違反正當法律程序原則。

肆、結論

系爭規定違反歷來大法官對於行政特權之釋憲意旨，其構成要件亦不符法律明確性原則。以刑事制裁為手段處罰受質詢及參與聽證會程序之公務員，顯有違反刑罰謙抑性及最後手段性疑慮，無法通過比例原則檢驗。由於本罪欠缺具結及拒絕證言告知義務之相關規定，使受系爭規定規範之人無從明瞭相應法律責任，也違反正當法律程序。綜上所述，屬於違憲法律，應受違憲宣告。

此 致

憲法法庭 公鑑

中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 3 1 日



代表人 鄭銘謙

撰 狀 人 黃謀信

簡美慧

劉怡婷