

113年度憲立字第1號、113年度憲國字第1號、113年度
憲國字第2號及113年度憲國字第3號等聲請案

諮詢意見

張文貞

國立臺灣大學法律學特聘教授

國立陽明交通大學科技法律學院合聘教授

系爭規範的定位

- ▶ 我國憲法歷經七次增修，由原先「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」（釋字第76號解釋文參照），轉變為立法院作為單一國會的憲政體制。不過，原憲法條文及增修條文，均未能對立法院作為單一國會的相關權限及配套機制，做出足夠的規範，使立法院能充分發揮民主國會的效能。
- ▶ 本次立法院職權行使法增訂暨修正條文全文及同日公布之刑法第141條之1（下稱系爭規範），是朝野政黨難得聚焦國會及憲政改革的推動，攸關臺灣民主憲政改革的深化。
- ▶ 系爭規範的定位及其相關爭議的解釋，必須基於此定位，以我國憲法及憲法增修條文的文義、規範意旨及相關憲法解釋及實踐，予以作成。

系爭規範的立法程序是否有明顯重大瑕疵？

- ▶ 關於國會行為的瑕疵，司法院大法官以瑕疵是否明顯重大作為審查並認定其效力，並有寬嚴不同的審查標準。
- ▶ 系爭規範是極為典型的準憲法法律(quasi-constitutional statute)，具體化規範憲法機關的組織及其職權行使，影響憲法作為根本大法的規範內容，幾等同於憲法本身的規範變遷。從而，其程序瑕疵應適用釋字第314號解釋、第381號解釋及第499號解釋所定的嚴格標準。
- ▶ 「以無記名投票方式表決通過...之修正，其程序違背公開透明原則，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反條文發生效力之基本規範」。
- ▶ 系爭規範於113年5月17日的二讀程序、以及同月21日的三讀程序，**臨時改採不記名舉手投票**，使選民無從知悉其代表行使職權之意見，是代議政治與責任政治的重大違反，以此程序所通過具有準憲法定位的法律，不生效力。

總統國情報告部分

- ▶ 總統國情報告，首次於中華民國憲法增修條文中出現，是81年憲法第2次增修。當時凍結國民大會選舉總統及副總統的權力，改由人民直選，才新增「國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言」。
- ▶ 直選後的總統是向人民負責，並不向國民大會負責。總統對國民大會做國情報告，完全無涉憲法上的責任政治，亦與民選總統於憲法上權力分立與制衡無關。總統的國情報告是其與全體國民進行公開透明的憲政溝通，而國民大會則作為此一溝通的平台。
- ▶ 86年第4次修憲後，行政院院長由總統直接任命，無須立法院同意，總統國情報告仍維持向當時的國民大會提出。89年第6次修憲，國民大會改制為任務型機關，國情報告的聽取，即改由「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」，惟上開定位並未改變。

總統國情報告部分

- ▶ 立法院職權行使法於88年1月12日制定，歷經多次增修，直到97年5月9日修正、5月28日才公布增訂第二章之一聽取總統國情報告之章名及第15條之1至第15條之5等條文（下稱**97年舊條文**）。
- ▶ **總統做國情報告的主動權**，規定於**97年舊條文**第15條之2第2項：「總統就其職權相關之國家大政方針，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。」
- ▶ 不過，同條第1項規定：「立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家安全大政方針，聽取總統國情報告。」
- ▶ 究竟是立法院仍屬被動，僅是因應總統咨請其同意做國情報告而排定議程，抑或賦予立法院主動以決議邀請總統赴立法院做國情報告，則有解釋空間。如為前者，並無與上開憲法增修條文牴觸之疑慮；如為後者，則立法院邀請總統國情報告之決議，不屬於憲法所賦予立法院之職權，「僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力」（釋字第419號解釋文及理由書參照）。

總統國情報告部分

- ▶ 97年舊條文規定：「（第1項）立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出問題；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。（第2項）就前項委員發言，經總統同意時，得綜合再做補充報告。」該條原草案是規定：「立法院於總統國情報告完畢後，得提供國是建言。國是建言之發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。」該條立法特別說明「為兼顧憲政精神，引入總統自行同意（非憲法義務）之設計」等文字。
- ▶ 系爭規範第15條之1、第15條之2、及第15條之4等新修訂條文，賦予立法院規範總統至立法院做國情報告的權力，**明定總統及新任總統向立法院做國情報告的時限**，並規定總統於立法委員對其國情報告不明瞭處提出詢問時，對口頭提問應依序即時回答，對書面問題應於七日內以書面回覆等，均已明顯逾越憲法賦予立法院之職權，對總統不生憲法上的拘束力。

質詢部分

- ▶ 行政院院長、副院長、各部會首長及政府人員接受立法院質詢的義務，係基於行政院向立法院負責的民主政治及責任政治的法理，是憲法上的義務。
- ▶ 倘若政府無法善盡說明義務，而無法得到立法院的充分信任，其憲法上的效果，不是其預算案或法律案無法獲得立法院支持，就是其重大政策變更無法獲得立法院的同意，最後就是依增修條文第3條第2項第3款規定，立法院得向行政院院長提出不信任案，不信任案如獲通過，行政院院長必須去職。
- ▶ 行政院院長或有關部會首長對其重要政策或施政方針，必須尋求立法院支持，如未能獲得立法院多數的支持，可以選擇適當途徑解決，包括朝野黨團協商，或行政院院長自行辭職等（釋字第520號解釋理由書參照）。

質詢部分

- ▶ 此外，立法院亦可選擇作成**譴責**、將部會首長或個別政府人員列為國會不受歡迎人物、**杯葛**個別機關或整體政府的預算、**杯葛**個別機關或整體政府的人事等等決議，其雖不具憲法上拘束力，僅屬建議性質（釋字第419號解釋理由書參照），但仍可發揮行政與立法間的權力分立與制衡。
- ▶ 立法院如欲**課予政府人員及非政府人員**（憲法第67條第2項：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」），對立法院有**提供資訊及真實陳述之法律義務**，其**憲法上的基礎**並非來自行政與立法間報告與質詢，而是必須來自國會為有效行使憲法賦予其職權的固有權——**國會調查權**，且依釋字第585號及第729號解釋之意旨所實施，或對被聽證人有完整正當程序保障機制的**國會聽證權**，容於後述。

同意權行使部分

- ▶ 系爭規範第29條至第31條，涉及立法院對包括審計長、司法大法官、考試委員及監察委員在內的獨立行使職權的憲法機關的人事同意權行使程序，基於對國會自治及議事自律，應予以尊重。
- ▶ 關於系爭規範第30條之1第1項及第2項，被提名人拒絕答復或提出相關資料，拒絕提出結文、拒絕具結、或於提出結文或具結後答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料者，委員會不予審查並報告院會的規定，其程序仍繫諸院會後續的處理。委員會不予審查並報告院會、以及院會後續的處理，在不違反釋字第632號解釋，立法院適時行使同意（或不同意）權限的範圍內，應予尊重。
- ▶ 系爭規範第30條之1第2項對被提名人違反規定，於提出結文或具結後答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料者，經院會決議得處罰鍰之規定，其合憲的前提，必須在所進行的全院委員會或相關委員會是依585號及第729號解釋之意旨所實施的國會調查權、或對被聽證人有完整正當程序保障機制的國會聽證程序所為者，才不致逾越立法權之合憲行使，以及對被提名人的憲法正當程序的保障。

調查權部分

- ▶ 立法院之調查權，屬立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，此已經釋字第325號、第585號、第729號解釋肯認。但在肯認立法院得行使調查權之同時，前開解釋亦就立法院調查權行使的組織、範圍、方式、對象、要件及程序等，設下明確界限。
- ▶ 爭規範第45條至第46條之1有關調查權行使的組織，其中規定兩種調查權行使之組織型態：1) 經院會決議，設調查委員會；2) 經委員會之決議，設調查專案小組。後者容許「委員會」亦得決議設調查專案小組，與釋字第585號解釋所設下「由院會決議設立」之組織規範，並不相符。
- ▶ 系爭規範就調查權之行使是否逾越調查界限遇有爭議，分別於第48條第3項、第50條之1第5項規定解決方式。不過，其或僅提供受調閱者在遭裁處罰鍰後之事後司法救濟機會，或完全交由立法院之會議主席判斷，欠缺由中立法院即時介入判斷的程序保障，不但無法充分保障受調查對象的憲法上權利，也可能使其他憲法機關職權有過度受立法院調查權恣意侵害之風險，與釋字第585號解釋所要求之調查權爭議解決途徑不符，逾越憲法所定之界限。

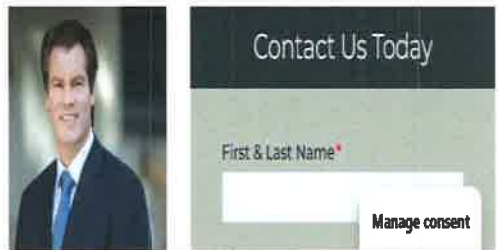
調查權部分

- ▶ 立法院調查權之行使，亦必須符合釋字第585號解釋所要求之對被調查人程序保障，包括事前予受調查對象充分告知受調查事項、法定調查目的與調查事項之關聯性、給予受調查人員相當之準備期間、准許受調查人員接受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密之文件資訊等之事由、必要時備置適當之詰問機制、依調查事件之性質採取公開或秘密調查程序等（釋字第585號解釋理由書參照）。
- ▶ 系爭規範第47條第2項，在命相關人出席為證言時，未規定應充分告知受調查事項。同時，系爭規範第50條之2、第50條之1第5項，對受調查人員如欲協同律師或專業人員到場協助，或欲拒絕不合法之調查，規定須經會議主席之同意，但就會議主席應否准許之要件、程序，均付之闕如。上開程序，與釋字第585號解釋所要求應給予被調查人之正當程序保障，有所不符。



What is the Constitutional Due Process for Congressional Subpoenas?

Congressional investigations allow Congress to gather information regarding various areas of law to ensure they fully comprehend the topics before they enact legislation or report key findings. Both the House of Representatives and the Senate are divided into committees, each of which is assigned their own jurisdictions, or area of law, to oversee. Each committee has the power to initiate investigations.



If you received a **congressional subpoena**, you probably worried about what happens next. You need to call Oberheiden, P.C. today!

Being the target of a congressional investigation is serious. Further, congressional investigations are complex. Each committee has its own rules and own agenda. If not handled properly, it can be expensive, and your business can be damaged extensively. You need to build your impenetrable line of defense to protect yourself and your livelihood.

The law office of Oberheiden, P.C. is a nationwide, leading law firm that specializes in defense, litigation, and compliance. We have a long track record of defending clients from invasive governmental inquiries. Our team of attorneys and professionals includes former government prosecutors and former federal agents.

We understand the intricacies and inner operations of Congress. We know how each congressional committee operates and how to protect you from their intrusive investigation.

Happenings of a Congressional Investigation?

Odds are you've probably never received a congressional subpoena before. So, you're probably wondering what the congressional subpoena means and what you must do.

Receiving a Subpoena

First, you just got the **subpoena**. Why?

A congressional subpoena is issued by a congressional committee during an investigation. During an investigation, each committee examines or scrutinizes a law, policy, or event that falls in their jurisdiction. It is understood that the committees do not have all the information at their fingertips and, thus, must call witnesses for testimony or documentation. To ensure compliance, the committees issue subpoenas, which legally order the production of specified documents or testimony.

You are either the target of the investigation or a witness. The former indicates that the congressional committee is investigating you directly or the business or agency you oversee. The latter indicates that while you are not the subject, the committee feels you possess important information regarding the target or events of the investigation.

The Wording of the Subpoena

A subpoena can be a couple of pages or dozens of pages long. It depends on what the congressional committee is asking for.

Generally, a subpoena includes the following information:

- Command to either
 - Produce specified documents listed in the subpoena
 - Testify before the committee OR
 - Both

- Name of the committee and House of Congress
- Location to bring documents or appear for testimony
- Date and time

Generally, the topic of the investigation is not clear. Rather, the subpoena states, for example, to bring documents or testify “on matters of the inquiry.”

Compliance with Subpoena

A subpoena must be complied with. If you do not comply, there are three steps that Congress can take against you.

1. Criminal Contempt Statute

If you fail to comply with a subpoena, Congress can forward your non-compliance to the Department of Justice, recommending criminal charges be brought. Though it is under no obligation, if the DOJ decides to take your case and you are convicted, you can face a fine of up to \$1,000 and imprisonment up to 12 months.

2. Civil Enforcement

Another option Congress can take for failure to comply with a subpoena is to sue you in the district courts and thereby obtain a court order, that orders you to comply with the subpoena.

3. Inherent Contempt

The last option Congress can take for failure to comply with a subpoena is to take you into custody and detain you. You will be tried and can then be detained until you comply with the subpoena. This option, however, has not been used for several decades.

Due Process

So, you have a congressional subpoena calling for documents or testimony that you are legally required to obey. Noncompliance can lead to criminal or civil enforcement. But, as stated, the topic of the investigation is not always clear. You may wonder how is this legal and how does this not violate your constitutional rights?

Like due process.

Due Process Definition

Due process refers to the legal procedures that must be taken to protect an individual's rights and ensure fairness and equality.

The Fifth Amendment of the United States Constitution states:

"No person shall . . . be deprived of life, liberty, or property, without due process of law."

When you think of due process, you probably think of criminal proceedings. In such cases, due

Due Process in Congressional Proceedings

In congressional hearings, the due process clause requires that before you answer the committee's questions, you must be informed how the line of questioning is relevant to the topic of the investigation.

Sometimes, the topic of the investigation may be clear. But the Supreme Court has stated that when the subject matter of the congressional inquiry is not clear, Congress cannot compel a witness to answer questions. This is important because, without a proper understanding of the investigation, the witness cannot make an informed decision of whether to answer, how to answer, or if their Fifth Amendment right against self-incrimination needs to be invoked.

Thus, the witness needs to know what the topic of the congressional inquiry is and how the questions relate to the topic. If this standard is not met, then your Fifth Amendment due process right is violated.

Don't Delay – Contact Us Today!

Our team of lawyers routinely handles cases concerning governmental inquiries. We'll take the burden off your shoulders. Our team of attorneys and professionals will work diligently to protect your rights and reputation. [Contact](#) Oberheiden, P.C., and request a free consultation today!

調查權部分

- ▶ 依釋字第585號解釋之意旨，立法院調查權之行使，得課予相關人員一定之協助調查義務，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。不過，在系爭規範上開調查權行使相關規定違憲內容修正前，其第48條第2項對受調查人課處之罰鍰，不應允許，自所當然。
- ▶ 必須附帶一提的是，釋字第585號解釋允許立法院對於違反調查義務者，自為罰鍰之裁處，將規範與執行交由同一個權力來行使，從憲法權力分立與制衡的角度來看，有商榷必要。
- ▶ 在美國，國會僅有告發的權力，並不能自為決定。違反國會調查義務者，國會對之固有施以合理強制手段之必要，但此一強制手段，從我國憲法對權力分立與制衡的原則，以及對正當法律程序的要求來看，均不應由立法院逕自作成裁處，而僅得將違反調查義務者移送法院。釋字第585號解釋，於此範圍內，應予合理補充或變更。

聽證會部分

- ▶ 立法院聽證權，與立法院調查權之行使相同，是立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有，且應在對被聽證人有完整正當程序保障機制下，方能合憲為之。
- ▶ 憲法第67條第2項規定立法院「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」，並非為立法院舉行聽證會的憲法規範基礎。
- ▶ 立法院聽證權與立法院調查權相同，均應受到釋字第585號解釋及第729號解釋所立下的明確界限所限制。

聽證會部分

- ▶ 系爭規範第59條之5第2項，在聽證事項涉及「國家機關獨立行使職權受憲法之保障」或涉及「行政特權」的情形時，欠缺由中立第三方或法院即時介入判斷的程序保障，使其他憲法機關職權有過度受立法院侵害之風險，並不合憲。
- ▶ 系爭規範於第59條之1到第59條之9，對於受邀出席聽證會人員之程序保障，相較於調查權的相關規定，較為完整。不過，在有關受邀出席聽證人員如欲協同律師或專業人員到場協助，仍維持須經主席同意之要求（第59條之4），未就會議主席應否准許之要件、程序，設有明確規定，於此範圍內，仍不符合被聽證人享有完整正當程序保障的憲法上要求。
- ▶ 在聽證會之強制手段方面，系爭法律第59條之5第2項、第6項之規定，亦允許立法院經院會決議，對在聽證會上違反協助調查義務者裁處罰鍰，此部分尚與釋字第585號解釋之意旨相符。惟如前所述，違反國會所課處之義務，逕由國會來加以裁處，並不符合憲法對權力分立與制衡的原則，以及對正當法律程序的要求。釋字第585號解釋，於此範圍內，應予合理補充或變更。

刑法第141條之1規定，是否違憲？

- ▶ 刑法第141條之1規定：「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處一年以下有期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金。」
- ▶ 立法院在行使調查權時，釋字第585號解釋固然肯認立法院得對違反協助調查義務者，施以合理之強制手段，但將其限制在科處罰鍰的範圍內，並明言：「立法院行使調查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰為限」
- ▶ 基於立法院聽證權屬國會輔助性權力之定性，上開規定對聽證程序所為虛偽陳述之刑罰，已顯然違反釋字第585號解釋之意旨，並不合憲。
- ▶ 至於上開規定有關質詢的部分，如前所述，行政與立法間的報告與質詢，是憲法上的義務，其義務違反的效果，憲法所定政治責任以外的規定，均將導致行政與立法間之權力嚴重失衡，責任政治遭受破壞，上開有關質詢的刑罰規定部分，亦屬¹⁸違憲。

結語

- ▶ 此次朝野政黨難得能聚焦國會改革，強化國會職權行使以及其對行政部門的監督，實現我國歷次修憲使立法院成為單一國會後所需進行的各項革新，原本是臺灣邁向民主憲政改革深化的重要契機。各政黨及公民社會亦清楚系爭規範在我國憲政及國會改革上的定位，並給予高度關注。
- ▶ 不過，國會及憲政改革的推動，並非一蹴可幾，必須建立在擴大民主討論及理性溝通的基礎，亦必須符合權力分立與制衡、人民基本權利保障及正當法律程序等民主憲法具有本質性的重要規範。期待未來朝野政黨能透過民主審議及公共對話的程序機制，完成國會及憲政改革的未竟之業。

感謝聆聽及指教。謝謝。