

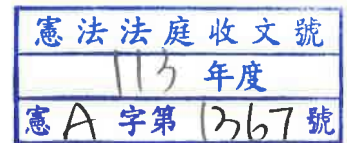
法庭之友意見書

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

法庭之友：社團法人
台灣經濟民主連合

送達代收人：賴中強律師

代表人：徐偉群（即
會長）
訴訟代理人：賴中強
律師



訴訟代理人：范耕維
副教授

訴訟代理人：吳明孝
助理教授

聲 請 人	立法委員柯建銘等51人
聲 請 人	行政院
聲 請 人	總統賴清德
聲 請 人	監察院
相 對 人	立法院



1 為 鈞庭113年度憲立字第1號等法規範憲法審查案件（下稱「本案」），

2 提出法庭之友意見事：

3 **應揭露事項**

4 壹、 相關專業意見或資料之準備或提出，並「無」與當事人、關係
5 人或其代理人有分工或合作關係。

6 貳、 相關專業意見或資料之準備或提出，並「無」受當事人、關係
7 人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。

8 參、 相關專業意見或資料之準備或提出，並「未」受其他人之金錢
9 報酬或資助。

10 **理由**

11 本會就支持聲請人方之意見及理由，茲依 鈞庭公告之爭點題綱，分
12 述如下：

13 **壹、民國（下同）113年6月24日修正公布之立法院職權行使法增訂暨**
14 **修正條文全文，及同日公布之刑法第141條之1，其立法程序是否**
15 **有明顯重大瑕疵？**

16 一、立法權之實質運作不得違反民主原則：

17 （一）依據憲法第1條「中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民
18 主共和國。」第2條「中華民國之主權屬於國民全體。」準此，
19 前述第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則，
20 以及包括第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原
21 則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於
22 前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之
23 基礎，凡**憲法設置之機關均有遵守之義務**。而就國民主權原則
24 （憲法第二條）而言，**國民主權必須經由國民意見表達及意思**
25 **形成之溝通程序予以確保**，即應以公開透明以滿足理性溝通之
26 條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎（釋字第499號解釋參
27 照），首先敘明。

1 (二) 基於權力分立原則，立法院固有「國會自律原則」之適用，但
2 其作為憲法設置之機關，其成員之產生、內部運作與對外職權
3 之行使，亦同受民主原則，以及其所派生之「公開透明程序」
4 原則之拘束，因此並非絕對地排除司法權就立法院內部運作進
5 行違憲審查，而就議事自律事項之決定，仍應符合自由民主之
6 憲政秩序（釋字第381號解釋參照），且相關機關所踐行之議事
7 程序，於如何之範圍內為內部自律事項，何種情形已逾越限度
8 而應受合憲性監督，則屬釋憲機關行使審查權之密度問題，並
9 非謂任何議事程序皆得藉口內部自律事項，而規避其明顯重大
10 瑕疵之法律效果（釋字第499號解釋參照）。釋字第342號亦曾認
11 為「**法律因牴觸憲法而無效，固不以其內容牴觸憲法者為限，**
12 **即其立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法之重大瑕疵**
13 **者（如未經憲法第六十三條之議決程序），則釋憲機關仍得宣告**
14 **其為無效。」**因此，若立法程序有不待調查事實即可認定者，
15 釋憲機關非不得進行審查並宣告無效，即立法院對於特定法律
16 案之立法程序，並非絕對排除 鈞庭得進行違憲審查。

17 (三) 有關立法程序是否具有重大明顯瑕疵之事實調查問題，相較於
18 作成釋字第342號解釋之民國83年時期，因媒體和科技條件的限
19 制，導致立法院於審議法律案過程中是否具有明顯重大瑕疵之
20 事實認定，釋憲機關無法自行判斷，在證據取得上僅能由朝野
21 雙方參與議事之立法委員提供證言，但如此必因黨派立場無法
22 獲致事實真相，固僅能依形式上通過立法程序之事實而為法律
23 合憲之判斷，惟如今已經進入21世紀20年代，透過科技設備與
24 技術之成熟發展，包括憲法法庭之開庭過程均可以網際網路實
25 時直接播送讓不特定人可共見共聞並加以儲存，則立法院於審
26 議法律案過程亦因前述相同科技設備與技術，亦以網際網路實
27 時直接播送讓不特定人可共見共聞並加以儲存，因此立法程序
28 是否具有重大瑕疵之事實，無須再以參與議事之立法委員提供

證言作為證據，即無須再進行調查而可由憲法法庭向立法院調閱系爭法律案審議過程之相關資料與數位影像，以此便可作為違憲審查標的過程是否具有重大瑕疵之事實認定。

二、113年6月24日修正公布之立法院職權行使法增訂暨修正條全文，其立法過程顯有明顯重大瑕疵而為違憲無效：

(一) 立法院審議法律案亦應受到民主原則以及其議事規範與慣例之拘束：

1. 基於國會自律原則，民意代表機關其職權行使之程序，於不牴觸憲法及法律範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，惟議事自律事項之決定，仍應符合自由民主之憲政秩序（釋字第381號解釋參照），前已述及。因此立法院職權行使法與立法院議事規則，不僅為憲法民主原則之具體體現，立法委員於提案、討論、表決等行使職權，以合議方式作成各種決議以形成立法院意思表示，亦應受到民主原則與自行訂定之議事規範所拘束，不得逾越、牴觸或濫用。

2. 立法委員以連署提案進行法律案之修正，經程序委員會審查符合程序要件後即應排入院會進行一讀，除有急迫情形經院會決議逕付二讀外，應交付委員會進行充分審查，審查完竣形成委員會版本後或經黨團協商形成共識後，送回院會進行二讀與三讀，立法院職權行使法與立法院議事規則等議事規範定有明文；若委員會審查與黨團協商後各黨派或不同立場之立法委員無法形成共識，則固然必須以多數決作成決定，但審議過程中仍必須保障少數意見充分發言與討論之法律地位，且以公開透明方式，就個別立法委員對於法案的立場予以完整記錄，以俾利公民取得資訊據以形成公共輿論，或是行使集會結社自由、選舉權與罷免權等憲法基本權利，對立法委員與所屬黨派予以課責。

1 (二) 113年6月24日修正公布之立法院職權行使法增訂暨修正條全文
2 文(以下簡稱系爭職權行使法修正案)於第二讀會之立法程序
3 係具有明顯重大瑕疵：

4 1. 依據立法院立法院職權行使法第9條規定「(第一項)第二讀
5 會，於討論各委員會審查之議案，或經院會議決不經審查逕付
6 二讀之議案時行之。(第二項)第二讀會，應將議案朗讀，依次
7 或逐條提付討論。(第三項)第二讀會，得就審查意見或原案要
8 旨，先作廣泛討論。廣泛討論後，如有出席委員提議，十五人
9 以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。」另依
10 據立法院議事規則第36條第1項規定「表決，應就可否兩方依次
11 行之。」此為立法院自行制定之議事規範，且符合民主原則
12 下，立法程序應公開透明之要求。

13 2. 經查，系爭職權行使法修正案於本屆立法院原有高達24個立法
14 委員連署或黨團提案(附件1)，經立法院院會一讀後交付司法
15 及法制委員會審查，但因立法院國民黨黨團與民眾黨黨團所形
16 成的多數聯盟(以下稱藍白聯盟)與民主進步黨黨團之議事對
17 抗，致藍白聯盟以多數表決散會或否決等方式，致民主進步黨
18 黨團之提案無法於司法及法制委員會進行討論，或是逕付二讀
19 得與其他國民黨籍立委或民眾黨團之提案併同協商；至於國民
20 黨籍立委提案之各種版本草案與民眾黨版草案，於立法院司法
21 及法制委員會4月15日排定議程後進行逐條審查時，國民黨籍立
22 法委員吳宗憲召集委員於宣讀完條文後，以詢問在場立委，若
23 照修正版本通過有無異議，並稱有異議即保留條文送黨團協
24 商，過程並不開放討論，最後在當日審查的15個提案在無共識
25 下全數保留協商，而在後續黨團協商，各方也未取得共識。

26 3. 前述情況導致於113年5月17日之前，司法及法制委員會並未提
27 出委員會審查意見及審查完竣版本(委員會版)，在黨團協商後
28 仍未獲得共識，因此直接交付院會進行二讀，於是於5月17日立

1 法院院會之討論事項，既然未有委員會版之議案作為討論與表
2 決之主動議，則依據立法院職權行使法第9條規定，院會即應就
3 司法及法制委員會所全數保留針對立法院職權行使法個別條文
4 修改或增訂之提案，應將議案（所有送交院會處理之提案）朗
5 讀，依次或逐條提付討論並表決，而修正動議之提出亦應以在
6 院會待審之所有提案（主動議）為標的，在場會眾始能得知會
7 議進行中須要討論或表決的標的為何。

8 4. 但根據113年5月17日立法院院會當天開會時，國民黨黨團與民
9 眾黨黨團卻於當天會議始提出「再修正動議」，並於晚上七點時
10 在場會眾方取得再修正動議之書面資料，則除了原先所有送交
11 院會處理提案之撤回是否符合議事規範顯有疑義外，且該「再
12 修正動議」所修正之對象（修正動議或主動議）亦不清楚，導
13 致後續二讀會程序竟僅宣讀該再修正動議，而未朗讀其他待審
14 提案；且表決時藍白聯盟係以舉手投票清點贊成人數過半數即
15 為通過，並未就可否兩方依次行之（兩面俱呈），且違反過去法
16 案表決應以表決器記名投票之議事先例，前述立法過程之事實
17 均係違反立法院自訂之議事規範，以及民主原則所拘束立法程
18 序應踐行公開透明程序與個別立法委員得充分參與討論並表達
19 意見之權利。

20 三、小結：

21 綜上所述，「沒有討論，不是民主」並不只是公民運動的口號，
22 而是自由民主憲政秩序下，民主原則的核心價值與對立法權（民
23 意機關）的至高憲法誠命。國會係為多元與合議之組織體，經由
24 公平與公開選舉制度產生之代議士必然由基於相同政治理念所聚
25 集之多數與少數所共同組成，因此充分的討論與容忍相對於多數
26 的少數意見呈現，並使一般公民得監督代議士並對其課責，是立
27 法程序以多數意志形成法律的正當性基礎，若該正當性基礎遭到
28 侵蝕甚至毀壞，則形式上通過之法律即具有明顯重大瑕疵。

1 貳、立法院職權行使法下列條文規定違憲之問題

2 有關立法院職權行使法第2條、第15條、第15條之1、第15條之2、
3 第15條之4、第22條、第23條、第25條、第26條、第28條、第29
4 條、第29條之1、第30條、第30條之1、第31條、第44條、第45條、
5 第46條、第46條之1、第46條之2、第47條、第48條、第49條、第
6 50條、第50條之1、第50條之2、第51條、第52條、第53條、第53
7 條之1、第53條之2、第53條之3、第57條、第59條之1、第59條之
8 2、第59條之3、第59條之4、第59條之5、第59條之6、第59條之7、
9 第59條之8、第59條之9、第74條之1等規定，其部分條文因違反
10 權力分立原則，並對人民之人身自由、言論自由、財產權與資訊
11 隱私權構成過度限制，而屬牴觸憲法而無效，茲就違憲理由簡述
12 如下：

13 一、權力分立原則與憲法機關權限分配：

14 (一) 有關權力分立原則，鈞庭前身之司法院大法官會議，曾作成釋
15 字第419號解釋、釋字第498號、釋字第520號、釋字第601號、
16 釋字第613號、釋字第632號、釋字第633號等，將其內涵予以具
17 體化；至於立法院與其他機關之權限分配，則在釋字第76號、
18 釋字第325號、釋字第461號、釋字第499號、釋字第520號、釋
19 字第585號、釋字第729號亦有明確闡明，前揭諸多解釋係已構
20 成立法院職權運作之憲法框架，細節茲不贅述。而就憲法解釋
21 方法而言，基於國家組織之基本原則以權力分立原則作為核
22 心，使憲法機關彼此之間具有分立制衡之關係，因此有關國家
23 組織法之解釋若涉及個別憲法機關權限之變動，應有憲法明示
24 之依據，並以文義解釋作為解釋之基礎與界限，是故立法院作
25 為憲法機關之一，其制定法律不得逕自增加本身憲法所未規定
26 之權限，或削減、弱化其他憲法機關於憲法所規定之權限，或
27 改變權限運作之實質方式、程序；此與基本權利之解釋方法有
28 所不同，蓋基本權利須因應社會變遷，以回應對於人性尊嚴與

個人人格發展自由的新興挑戰，因此須論證憲法並無明文規定之新興基本權利，此即為與國家組織解釋方法之重大差異所在。

(二) 有關係爭立法院職權行使法之修正，主要涉及總統權限（總統國情報告、憲法人事提名權）、行政院（院長及部會首長）權限與所屬公務員（與地方自治團體所屬公務員）之法律義務、檢察機關與司法院所轄各級法院（卷證調閱）與監察院權限（卷證調閱與移送彈劾或懲戒），因此其不僅是立法院規範內部運作之法規範，而係直接創設、變更憲法機關之間的權限運作關係，並對人民之基本權利有直接限制之效果，故自非屬國會自律範圍之議事規範，而屬於各國家最高機關（憲法機關）所適用之法規範，為憲法訴訟法第47條所定之法規範得予以違憲審查。

二、質詢、備詢、文件調閱權與立法院調查權分屬不同憲法規定所建立之制度：

(一) 憲法增修條文第3條第1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。」此為憲法基於民意政治及責任政治之原理所為制度性之設計（釋字第461號解釋），而為「個別立法委員」於立法院「院會」時單獨行使「質詢權」之依據。申言之，施政方針及施政報告與質詢，係行政與立法兩權相互制衡之設計（釋字第520號）—憲法則課予行政院向立法院報告並備質詢之憲法義務，而「立法委員」得於行政院院長與相關部會首長於「立法院院會」報告時，個別或集體向其提出以口頭或書面方式提出問題，並要求其答復，其屬於高度政治性的互動，並有資訊公開揭露和政策良窳辯論之功能。因此該制度之參與主體為「行政院院長與各部會首長」與「立法委

1 員」，而不及於各部會首長以外之公務員（釋字第461號解釋）
2 與一般人民。

3 （二）另憲法第67條第2項規定「各種委員會得邀請政府人員及社會上
4 有關係人員到會備詢。」其係指屬於立法院內部分工編組之
5 「委員會」，於進行立法院行使憲法第63條之內部準備行為（委
6 員會審查），邀請政府人員及社會上有關係人員列席之目的，在
7 於取得必要資訊以輔助議案審查。而依據釋字第461號解釋，其
8 係區分為「政府人員」與「社會上有關係人員」，「政府人員」
9 除依法獨立行使職權之人員外，應邀列席備詢係屬於「憲法義
10 務」，其法理依據為「行政院對立法院負責」之制衡關係，故與
11 「社會上有關係人員」係自由參加而有所不同；更進一步要注
12 意者，依據釋字第498號解釋更區分為「中央政府之公務員」與
13 「地方自治團體行政機關之公務員」，後者受立法院各種委員會
14 邀請到會備詢時，除法律明定應到會備詢者外，尚不負到會備
15 詢之義務。惟得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。（釋字
16 第498號解釋參照）。由此可知，立法院對於地方自治團體行政
17 機關之公務員，並無監督與制衡關係，則社會上有關係人員受
18 委員會邀請列席備詢，亦非其憲法義務，而由其基於自由意志
19 決定是否願意接受邀請列席提供意見，此備詢機制與立法院行
20 使國會調查權係涵蓋與調查事項相關之人民和政府人員之制
21 度，迥不相同！不能混為一談。

22 （三）有關文件調閱權部分，其依據係在依據憲法第五十七條第一款
23 及第六十七條第二項之規定，即由「質詢權」與「政府人員備
24 詢」所派生之政府書面資訊請求權，以補充「口頭提供資訊」
25 之不足，而為行政院及所屬各部會之「行政機關」的憲法義務
26 （釋字第325號解釋），其憲法法理之基礎係在於「權力分立原
27 則」之「監督與相互制衡」，因此文件調閱權行使之對象，必然
28 為「政府機關」而不及於自然人、私法人與非政府機關以外之

1 民間團體；且依釋字第325號之說明，其行使文件調閱權之程序
2 要件，除立法院以院會決議外，亦擴張得由委員會決議，此與
3 立法院行使調查權，必須僅由立法院「院會」決議始得為之，
4 亦迥不相同。最後，由於立法院行使文件調閱權，而行政院負
5 有提供之憲法義務，但因其屬於「立法權與行政權之監督與相
6 互制衡」，因此若特定行政機關違反憲法義務，立法院仍得以透
7 過提案修訂法律、預算審議與刪除予以反制，或是訴諸社會輿
8 論進行譴責，其均屬權力分立原則下之立法院以政治力運作之
9 形成空間，但目前立法院卻另課予行政機關之公務員於拒絕提
10 供之法律義務並施以罰鍰、甚至刑事責任之制裁，除未慮及行
11 政特權與公務員受公務員服務法及其他法律之拘束而負有保密
12 義務與命令服從義務外，更顯然增加憲法所未賦予立法院之權
13 力而凌駕行政權，致權力分立原則所建構之平衡狀態發生失
14 衡。

15 (四) 有關立法院調查權（國會調查權）部分，其憲法依據在於憲法
16 第63條規定，即「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，
17 本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所
18 需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之
19 職責，發揮權力分立與制衡之機能。**立法院調查權乃立法院行
20 使其憲法職權所必要輔助性權力**」。因此與憲法增修條文第3
21 條、憲法第67條等質詢、備詢之憲法規定不同，制度內涵與功
22 能亦完全不同，首先敘明。申言之，立法院調查權並非質詢或
23 備詢所派生之權力，而得由個別立法委員或立法院委員會所得
24 行使，其係輔助立法院行使其「憲法職權」之工具性權力。因
25 此，**立法院調查權行使之主體，係以立法院作為憲法機關的意**
26 **志展現為據，而由立法院「院會」為之，不得由委員會與個別**
27 **委員單獨為之；其行使之發動要件，必然是為了議決法律案、**
28 **預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其**

1 他重要事項時，就前述議案審議時有取得資訊所必要，而非可
2 由立法院多數黨聯盟以多數決方式恣意設定調查事項並啟動調
3 查；就其行使之場合，亦必然位於立法委員行使職權所在地點
4 之立法院，而非立法院以外之場合，因此立法院行使調查權，
5 應不得於立法院以外，由個別立法委員在其指定地點對受調查
6 者（政府人員與一般人民）為之，而相當於私設刑堂；而其行
7 使之程序，亦屬於立法院之議事運作程序，故應符合公開透明
8 權責，最後就其行使調查權時所可能發生憲法上權力分立原則
9 的爭議（諸如涉及行政特權與獨立行使職權之行政機關、司法
10 機關、監察院之權限衝突），以及對於受調查者之基本權利侵
11 害，亦不得排除，甚至應主動設置司法審查與司法救濟之機
12 制。

13 三、系爭立法院職權行使法部分規定違憲之理由：

14 綜前所述，質詢、備詢、文件調閱權與立法院調查權既分屬不同
15 憲法規定而為不同之制度，具有不同之功能與憲法規範要求，則
16 系爭立法院職權行使法有規定違憲之理由，分別簡述如下：

17 （一）立法院職權行使法第15條之1、第15條之2、第15條之4、第29條
18 之1、第30條、第30條之1，創設憲法所未規定予立法院之權
19 力，片面課予總統負有至立法院報告之法定義務，並規範總統
20 之報告提出期限、報告內容擴及重要政策議題以及接受立法委
21 員口頭提問與書面提問之詢答方式和回覆期限，涉及總統職權
22 之行使；就人事同意權部分，課予被提名人意見陳述與資訊提
23 供之法律義務，擴張立法院政治形成空間以外之法律權力，亦
24 侵害總統提名之人事形成權，致立法院與總統之間的監督制衡
25 關係發生失衡。

26 （二）立法院職權行使法第25條片面增加憲法所未規定立法委員於質
27 詢、備詢制度所得行使之權力，導致立法院與行政院之監督制
28 衡關係失衡；另就該法文中只規定「被質詢人」以及「非經立

1 法院院會或各委員會之同意，不得請假。」，則可知該條文擴張
2 至在質詢程序與委員會備詢程序所有列席與會之人員，均受到
3 拘束，即除行政院院長、部會首長和中央行政機關所屬公務員
4 之外，包括地方自治團體行政機關所屬公務員與一般人民，因
5 此其侵害地方自治團體之立法機關監督權限，違反權力分立原
6 則，亦侵害不具政府人員身分之一般人民之人身自由（強制出
7 席）、言論自由（不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復或有其他
8 藐視國會）財產權與資訊隱私權（拒絕提供資料）等基本權
9 利。

10 （三）立法院職權行使法第45條至第53條之3等有關調查權之行使，違
11 反憲法第57條與憲法第325號解釋之意旨，踰越立法院文件調閱
12 權之範圍，亦違反釋字第585號解釋對於立法院調查權之憲法規
13 範要求，特別是調查權之行使應由立法院院會以合議為之，且
14 係輔助立法院憲法職權行使所必要，因此不得由委員會、個別
15 立法委員單獨行使，甚至於立法院區以外行使，以強制力命公
16 務員和一般人民提供資料或提供證言。若觀察系爭立法院職權
17 行使法修法前即可察知，原立法院職權行使法第45條以降係規
18 範文件調閱權，並非立法院調查權，系爭立法院職權行使法將
19 之混淆，已如前述，故違反權力分立原則而違憲無效。

20 （四）立法院職權行使法59條之1與第59條之5，於立法院審查議案、
21 補選副總統、彈劾總統、副總統或審查行使同意權時，擴張立
22 法院委員會於聽證進行時，對於「應邀出席人員」並未區分其
23 於立法院委員會職權行使時之法律地位（受調查者、諮詢意見
24 或是證人）以及身分（公務員或是一般人民）均一律課予其
25 「應邀出席人員」之強制出席、強制證言、強制提供資料之法
26 律義務，均高度侵害其人身自由、言論自由、財產權與資訊隱
27 私權等基本權利，且未提供發生爭議時之司法審查機制，缺乏
28 對因此受到不利法律地位者之正當法律程序保障，其司法程序

1 保障密度甚至低於「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條
2 例」第8條之2，故違反比例原則與基本權利之程序保障而違憲
3 無效。

4 參、刑法第141條之1規定，是否違憲？

5 本意見書認此條文存在違憲疑慮。自我國大法官會議與憲法法院
6 所累積有關刑罰法律明確性的審查標準觀之，本條文構成要件應
7 有違明確性要求之嫌。理由如下：

8 一、刑罰法律明確性的判斷概說：

9 (一) 目前，在大法官解釋與憲法判決先例中，尚未發展出專屬刑法
10 構成要件明確性的審查標準。關於刑法構成要件明確性，主要
11 適用一般的法律明確性標準來審查，並在考量刑罰涉及人身自
12 由拘束的狀況下，採最嚴格的審查¹。至於此處所稱一般的法律
13 明確性標準，係指當刑法構成要件符合「1.意義非難以理解」、
14 「2.（所涵攝個案事實）為一般受規範者所得預見」與「3.可經
15 由司法審查加以確認」等要件時，即不違背明確性之要求²。

16 (二) 惟此三要件中，無論「意義非難以理解」指的是「受規範者可
17 理解法律的意義」或指「法院司法審查時能掌握規範目的」，由
18 於這些內涵皆可為另外兩個要件涵蓋，故可認其並未具有獨立
19 的功能意義³。因此，審查刑法構成要件是否合乎明確性時，主
20 要是由「受規範者可預見」與「可由司法審查確認」作為判斷
21 之要件。以下，本意見書根據此二要件，說明刑法第141條之1
22 有違反明確性之虞的理由。

23 二、本條恐難通過「可經由司法審查加以確認」之審查：

24 (一) 釋字第636號解釋曾指出構成要件明確性原則的功能之一，在於
25 「使執法之準據明確，以保障規範目的之實現」，此可對應到

¹ 參照：釋字第690號解釋、釋字第636號解釋。

² 參照：113年憲判字第3號判決、112年憲判字第11號判決、釋字第617號解釋。

³ 許宗力，論法律明確性之審查：從司法院大法官相關解釋談起，臺大法學論叢，41卷第4期，頁1694（2012年）。

1 「可經由司法審查加以確認」之要件。詳言之，此要件是著重
2 在法院與立法者間的關係，自權力分立觀點來理解明確性，根
3 據立法者是否對法規範的制定提供明確立法意旨，使法院可據
4 以進行規範的解釋適用，來判斷法規範是否符合明確性要求。

5 (二) 在此前提下，要判斷刑法構成要件是否滿足「可經由司法審查
6 加以確認」時，審查重點在於立法者提供的規範目的或欲禁止
7 的行為態樣，可否被法院從立法目的及法體系整體關聯來識
8 別，其是否足以成為法院具體化解釋適用的框架條件⁴。其意義
9 在於，當法規範可能限制人民憲法上權利而與之相關時，即使
10 允許使用不確定法律概念來制定法律要件，立法者應居於主導
11 性地位來制定具足夠明確程度的法規範⁵。放在刑罰法律脈絡
12 下，係指立法者應負起清楚劃定國家刑罰權範圍（行為可罰性
13 範圍）的責任，避免制定模糊的構成要件而給予法院過度擴張
14 解釋的機會，防止刑法在法院解釋下不斷擴張化而對個人權利
15 造成過度限制⁶。

16 (三) 若依上述標準，本意見書認為刑法第141條之1難謂已提供明確
17 規範目的及立法模式，亦未劃出明確的可罰性範圍，故未滿足
18 「可經由司法審查加以確認」之要件。理由如下：

19 1. 本條文並未清楚顯示其保護法益，亦即未清楚揭示其規範目
20 的。申言之，形式上自條文觀之，本條係以公務員在質詢或聽
21 證中就所知的重要關係事項所為虛偽陳述，作為處罰對象。惟
22 處罰此虛偽陳述所保護之法益，究竟是擔保公務員陳述的真實

⁴ 薛智仁，刑法明確性原則之新定位：評介德國聯邦憲法法院之背信罪合憲性裁定，臺大法學論叢，44卷2期，頁647-650（2015年）。

⁵ 黃舒芃，法律明確性原則的制度功能－評釋字第七〇二號解釋對法律明確性原則之認定，月旦裁判時報，17期，頁10（2012年）。

⁶ 在美國法「避免模糊（void for vagueness）」的文獻中，即可見在自由保障外著重權力分立觀點論述者，see John Calvin Jeffries, *Legality, Vagueness, and the Construction of Penal Statutes*, 71(2) VA. R. Rev. 189, 202-5 (1985); Arjun Ogale, *Vagueness and Nondelegation*, 108 Va. L. R. 783 (2022)。國內類似觀點，參照：黃昭元，司法院釋字第七六七號解釋協同意見書，段10（將法律明確性原則理解置於正當法律程序原則加以理解，並指出其功能包含提供人民合理告知以及約束適用法律機關之恣意適用）。

- 1 性，以「說謊」作為處罰對象，抑或是維護立院調查權有效行
2 使來追求調查結果正確性，而以「影響立院職權」為處罰對
3 象，從現行條文結構來看相當模糊。
- 4 2. 當立法者未清楚揭示保護法益，則本條文採取何種立法模式而
5 以何種犯罪行為態樣為可罰範圍（行為犯或結果犯、實害犯或
6 危險犯），即有不明確疑慮。若本條係以擔保公務員陳述真實性
7 為規範目的，則當公務員對重要關係事項為虛偽陳述時即屬可
8 罰，是否影響立院調查權有效行使即非重點；反之若本條以立
9 院調查權有效行使為保護法益，則必須要公務員虛偽陳述有影
10 響立院調查結果正確性時方屬可罰範圍。顯然，在規範目的連
11 結至立法模式皆屬不明的狀況下，立法者未對本條劃定清楚的
12 可罰範圍，也使本條有對個人權利產生過度限制之風險。
- 13 3. 上述二者未明確揭示的狀況下，立法者自然未明確限定本條客
14 觀構成要件之適用。首先，「虛偽陳述」此行為要件可能包含積
15 極說謊與消極隱匿等態樣。惟於保護法益不明的狀況下，消極
16 隱匿是否該當此要件，公務員對難以確定的問題回以「不知
17 道」是否構成虛偽陳述，即生判斷之困難。此外，保護法益不
18 明也連帶影響「所知重要關係事項」的範圍劃定，究竟是指跟
19 立委提問相關的所有重要事項，亦或指的是可能影響該次質詢
20 或聽證案件調查成效的事項，也有難以確認的問題。
- 21 4. 與未明確限定客觀構成要件的問題相似，本條規範意旨與立法
22 模式不明也連帶影響主觀構成要件所涵攝事實範圍的認定。具
23 體來說，究竟要以公務員明知其說謊（不包含對問題難以確認
24 而做出錯誤回答）或對虛偽陳述有延伸影響到立院調查成效之
25 意圖為必要，或者是將並未刻意說謊或影響立院調查的間接故
26 意也納入射程距離，本條立法意旨並不清楚。若對照立法過程
27 屢次被提及的美國法18 U.S. Code § 1001，其適用上須虛偽、捏
28 造與欺詐陳述在主觀上出於「明知且故意（knowingly and

1 willfully)」才可能構成刑事犯罪，則刑法第141條之1可涵蓋間
2 接故意的設計，不單與該美國法規定的法律要件難謂相同，可
3 罰性範圍也較不明確而有被擴張解釋的疑慮。

4 三、本條是否「為一般受規範者所得預見」之疑義：

5 (一) 釋字第636號解釋指出另一項構成要件明確性原則的功能在於
6 「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
7 知之功能」，而其可對應到「使受規範者得預見」之要件。詳言
8 之，此要件著眼於構成要件的語義內容，以該要件有無預先清
9 楚告知其意義與適用的個案事實來使受規範者理解，作為判斷
10 是否明確的標準。採此要件的理由則在於透過充分告知法律規
11 範的意義與適用的事實範圍，來使受規範者得以知曉其如何處
12 置或安排自身之行為，進而保障受規範者這些行為的自由⁷。

13 (二) 接著，由於刑法構成要件的語義內容是否可為受規範者理解及
14 預見，非僅從一般人生活經驗來考量，而應依「立法目的及刑
15 法體系整體關聯性」進行判斷⁸。故本意見書認為，雖然未能由
16 刑法第141條之1的立法模式清楚判斷其保護法益，但從其法益
17 至少是與立法權行使相關且其體例上位於刑法第二編分則的
18 「第五章之一」來看，可判斷此罪應屬保護國家權力運作者。
19 因此，自刑法體系進行觀察時，適合整體觀察者應是同屬保護
20 國家權力運作且以虛偽陳述作為法益侵害手段之罪名。自此觀
21 之，因目前牽涉國家行政權保障的「瀆職罪章（第四章）」及
22 「妨害公務罪章（第五章）」，並不存在虛偽陳述為手段的犯罪
23 類型。至於偽變造公文書（刑法第211條）、公務員登載不實罪
24 （刑法第213條）及使公務員登載不實罪（刑法第214條），主要
25 規範對象也不包含虛偽陳述的行為態樣。因此，較適合整體觀

⁷ 以受規範者預見可能為審查基準的日本法相關論點，參照：樋口亮介，「罪刑法定主義」は何を要請するのか—明確性の原則を素材として，法律時報，95卷3期，頁8（2023年）。

⁸ 參照：113年憲判字第3號判決、112年憲判字第11號判決。

1 察者應是以國家司法權行使為保護法益⁹，且以虛偽陳述作為法
2 益侵害手段的刑法第168條偽證罪。

3 (三) 以下，由二罪所規範之「刑事審判作證情境」及「立院質詢、
4 聽證情境」的差異切入，比較二條刑法規範在「行為場域
5 (如：刑事審判中證人作證)」、「虛偽陳述(行為態樣)」及
6 「案情重要關係事項(陳述內容)」等要件的解釋適用差異，進
7 而指出為何偽證罪不存在違反明確性之疑慮，但刑法第141條之
8 1在受規範者得預見的審查上卻有違反明確性之疑慮。

9 (四) 偽證罪係以審判的妥適公正運作為其保護法益。以刑事審判來
10 說，在證人於法庭作證的情境下，當其在審判中具結後為虛偽
11 陳述時，因其提供背於案件真正事實的陳述內容，將導致審判
12 有陷於錯誤的危險¹⁰，影響司法權的妥適行使而有處罰必要。在
13 此脈絡下，會構成偽證罪的「虛偽陳述」，是指證人明知不實的
14 狀況下，所做出與案件的真正事實相悖而會使審判陷於錯誤之
15 風險的陳述¹¹。至於虛偽陳述的內容，則必須是「案情重要關係
16 事項」，也就是要足以影響審判結果而使之陷於錯誤的事項¹²。
17 換言之，若與案件爭點欠缺關連性的事項，由於不會有影響判
18 決結果而使法官陷於錯誤的危險，該虛偽陳述就不會構成偽證
19 罪¹³。從這些偽證罪構成要件內涵切入，可理解為何此罪名同樣
20 以「虛偽陳述」為要件，卻未有違反構成要件明確性之爭議。

21 1. 由於刑事訴訟法(下稱：刑訴法)適用彈劾主義(控訴原則)，
22 在「無控訴即無審判」、「不告不理」的要求下¹⁴，法官在刑事審
23 判中審判的對象，根據刑訴法第266條至268條的規定，以檢察

⁹ 陳子平，刑法各論(下)，三版，頁844(2020年)；林山田，刑法各罪論(下)，5版，頁241(2005年)。

¹⁰ 參照：最高法院102年度台上字第251號判決。

¹¹ 參照：最高法院107年台上字第3008號判決；最高法院104年台上字第2782號判決。

¹² 林山田，同註20，頁247。實務見解參照：最高法院107年台上字第4871號判決。

¹³ 陳子平，同註13，頁856。

¹⁴ 林俊益，刑事訴訟法概論(上)，11版，頁22-27(2010年)。

官根據刑訴法第264條所起訴之被告與犯罪事實為限。如此一來，由於能夠明確特定法院所審判的犯罪事實範圍，故可清楚確認證人陳述的事實內容是否對審判結果有影響性，明確認定證人陳述內容是否該當「案情重要關係事項」。簡言之，從起訴至審判的犯罪事實來看，偽證罪中「案情重要關係事項」此構成要件涵攝的事實範圍，應可明確為受規範者所預見。

2. 證人是要對系爭案件的待證事實，陳述所見所聞具體事實的訴訟第三人。由於在控訴原則適用下，法院審判的犯罪事實範圍可由起訴的事實範圍所特定。故在審判中用來詰問證人，並使之陳述見聞之事實者，勢必是圍繞該特定犯罪事實而生（如：行為人是否使用某工具、是否在特定時間與地點殺害被害人），與待證事實相關而較明確可被證人所理解之問題。同時，依刑訴法第166條之7第2項的規定，對證人詰問時，包括「提問與本案及因詰問所顯現之事項無關的問題」、「提問抽象不明確的問題」、「恫嚇、侮辱、利誘、詐欺之提問」、「對假設性事項或無證據支持之事實進行提問」及「要求證人陳述個人意見或推測、評論」等，皆屬被禁止之詰問方式。故在刑事審判中，我們可清楚特定對證人詰問之問題內容及範圍（必須與待證事實有關，不會漫無邊際），並可確保提問之問題品質（不會有錯誤資訊；不會是憑空捏造資訊；不會要求回答假設性問題）。

3. 在此前提下，由於對證人詰問的問題是較明確且可清楚對應到特定的待證事實，故我們自可用該明確待證事實為基準，清楚地判斷證人審判中陳述是否背於真實而該當「虛偽陳述」之構成要件。換言之，當受偽證罪規範的證人被詰問的是明確指向特定待證事實的問題時，對於陳述什麼內容會背於真實而該當「虛偽陳述」之要件，進而受該罪處罰，應屬其可預見者。

（五）以上開說明為前提，以下透過與偽證罪的整體觀察，分為兩點來指出刑法第141條之1有違反明確性原則之疑慮：

1. 第一，「所知重要關係事項」之構成要件，即有反於明確性原則之疑慮。申言之，公務員於質詢或聽證時就「所知重要關係事項」為虛偽陳述會構成本罪。惟不同於偽證罪的「案情重要關係事項」會被限定於依刑訴法起訴及審判的事實範圍內。目前，立院職權行使法第24條關於質詢內容，只設有「質詢之提出，以說明其所質詢之主旨為限」之限制。至於聽證內容，立院職權行使法第59條之1也僅提到如「院會所交付之議案」之範圍。二者皆未有如刑訴法第264條至第268條對案件設定明確特定範圍之規範。
2. 因此，從規範面來看，以立法委員質詢為例，其可對公務員質詢的內容，可能是與法案相關、部會施政狀況相關乃至於公務員個人行為相關，並不存在明確的範圍限制。而從現實面觀之，我國立法委員的質詢內容確實常漫無邊際，包括「政府官員的信仰、禱告時的內容為何？」「政府官員是否知曉立委接下來可能要發問什麼？」等皆曾出現於實際質詢。而當立委質詢內容欠缺明確界限，則何謂與質詢內容有重要關係的事項，自然也難以特定，從文意與法律整體體系觀之，應難以符合受規範者可預見之要求。
3. 第二，「虛偽陳述」之構成要件也存在不符合明確性要求的疑慮。詳言之，因質詢與聽證皆未如刑訴訟設有禁止提問類型的規範，故以質詢實際運作為例，包括「與法案或公務員職權明顯無關的提問」、「詢問官員是否知道再來要問什麼問題的抽象不明確提問」、「對假設性事項或無證據支持之事實進行提問」、「提供錯誤資訊的提問」等狀況，現實上都存在我國立院。
4. 在此狀況下，當質詢或聽證的提問內容並未對應到特定明確且可判斷真偽的事實時，自然難以判斷公務員陳述是否有背於真實，且有無虛偽之認定也易流於主觀恣意。更甚者，當立委提供的資訊有誤而引導公務員做出虛偽陳述，或因提問不明確致

公務員陳述內容有錯誤時，是否為虛偽陳述也是難題。如此一來，受規範者恐怕難以預見或確認「虛偽陳述」所指涉的行為態樣為何，而難以符合明確性原則之要求。

四、小結：

本意見書認為刑法第141條之1難謂符合明確性審查的兩項要件而有違憲疑慮，可罰性範圍不明確而有在解釋適用上過度限制個人權利之風險。例如在罪數認定的層面，偽證罪中當證人對同一案件為數次虛偽陳述時，因只侵害一個國家審判權行使之法益，故僅成立一個偽證罪。惟因本條文規範意旨與立法模式有欠明確，故若立委質詢及聽證內容牽涉數議案時，除公務員究竟做出幾次虛偽陳述的計算標準不明外，若認定公務員做出數次虛偽陳述時，究竟是認定公務員侵害該次立委調查職權行使而成立一罪，抑或侵害立委關於數議案的調查權行使而成立數罪，即會產生疑義，進而導致刑度量定與人身自由保障陷入不安定的情況。

肆、綜上所陳，敬供 鈞庭卓參。

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 3 1 日

【附屬文件之名稱及件數】

附件1：第11屆立法院針對立法院職權行使法之提案總覽影本乙份。

具 狀 人：

法 庭 之 友：社團法人台灣經濟民主連合

代表人：徐偉群

撰 狀 人：

訴訟代理人：賴中強律師

范耕維副教授

吳明孝助理教授

第11屆立法院針對〈立法院職權行使法〉之提案總覽

編號	首次排入院會日期	提案名稱	提案人
1	113/02/20	立法院職權行使法部分條文修正草案	台灣民眾黨黨團；黃國昌；黃珊珊
2	113/03/01	立法院職權行使法部分條文修正草案	楊瓊瑩
3	113/03/08	立法院職權行使法部分條文修正草案	傅崐萁；洪孟楷；林思銘
4	113/03/08	立法院職權行使法第十五條之一、第十五條之二及第十五條之四條文修正草案	傅崐萁；洪孟楷；林思銘
5	113/03/08	立法院職權行使法部分條文修正草案	傅崐萁；洪孟楷；林思銘
6	113/03/08	立法院職權行使法第十五條、第二十九條及第四十四條條文修正草案	翁曉玲；羅廷璋；洪孟楷
7	113/03/08	立法院職權行使法第十五條之一、第十五條之二及第十五條之四條文修正草案	翁曉玲；賴士葆；羅廷璋
8	113/03/22	立法院職權行使法增訂部分條文草案	賴士葆
9	113/03/22	立法院職權行使法第十五條之一、第十五條之二及第十五條之四條文修正草案	吳宗憲
10	113/03/22	立法院職權行使法部分條文修正草案	吳宗憲
11	113/03/22	立法院職權行使法部分條文修正草案	吳宗憲
12	113/03/22	立法院職權行使法第二十五條及第二十六條條文修正草案	吳宗憲；賴士葆
13	113/03/22	立法院職權行使法第十七條條文修正草案	吳宗憲

14	113/03/22	立法院職權行使法第十五條之二條文修正草案	賴瑞隆；邱志偉
15	113/03/22	立法院職權行使法第二十五條條文修正草案	翁曉玲
16	113/04/09	立法院職權行使法第十五條之一條文修正草案	呂玉玲
17	113/04/09	立法院職權行使法增訂第二十八條之三及第二十八條之四條文草案	呂玉玲
18	113/04/09	立法院職權行使法部分條文修正草案	鄭天財
19	113/04/09	立法院職權行使法部分條文修正草案	翁曉玲
20	113/04/09	立法院職權行使法部分條文修正草案	民進黨黨團；柯建銘；吳思瑤；莊瑞雄
21	113/04/12	立法院職權行使法第二十五條條文修正草案	羅智強；蘇清泉
22	113/04/26	立法院職權行使法第二十二條、第二十三條及第二十八條條文修正草案	羅智強；蘇清泉；翁曉玲；林沛祥；游顥；羅廷璋
23	113/04/26	立法院職權行使法部分條文修正草案	羅智強；林沛祥；徐巧芯；葉元之；廖偉翔
24	113/05/03	立法院職權行使法第三十一條及第七十一條之一條文修正草案	李彥秀；廖偉翔；林沛祥；羅廷璋

資料來源：立法院議事及發言系統