

本件先予公開無限制公開事項之附件，其餘有應予限制公開事項或涉及著作權者，另依憲法訴訟案件書狀及卷內文書公開辦法第8條規定辦理。

## 法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書

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

相 關 機 關 立法院

代 表 人 韓國瑜院長

訴訟代理人 仇桂美



1  聲請線上查詢案件進度，陳報 E-Mail(以一組為限)如下：

2 E-Mail：

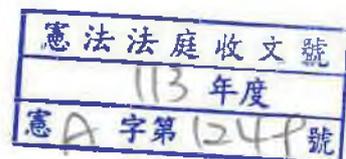
3

4 茲就聲請人民主進步黨立法院黨團立法委員柯建銘等 51 人(下稱  
5 民進黨黨團)對立法院職權行使法第 2 條等規定聲請法規範憲法  
6 審查暨暫時處分裁定等四案件，謹依法答辯事：：

### 7 壹、審查客體

8 立法院職權行使法(下稱職權法)第 2 條、第 15 條、第 15 條  
9 之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 22 條、第 23 條、第 25  
10 條、第 26 條、第 28 條、第 29 條、第 29 條之 1、第 30 條、  
11 第 30 條之 1、第 31 條、第 44 條、第 45 條、第 46 條、第  
12 46 條之 1、第 46 條之 2、第 47 條、第 48 條、第 49 條、  
13 第 50 條、第 50 條之 1、第 50 條之 2、第 51 條、第 52 條、  
14 第 53 條、第 53 條之 1、第 53 條之 2、第 53 條之 3、第 57  
15 條、第 59 條之 1、第 59 條之 2、第 59 條之 3、第 59 條之 4、  
16 第 59 條之 5、第 59 條之 6、第 59 條之 7、第 59 條之 8、  
17 第 59 條之 9、第 74 條之 1 規定、第 8 章章名、第 9 章之 1  
18 章名及刑法第 141 條之 1 規定。

19



1 **貳、應受判決事項之聲明**

2 一、立法院職權行使法第 2 條、第 15 條、第 15 條之 1、第 15  
3 條之 2、第 15 條之 4、第 22 條、第 23 條、第 25 條、  
4 第 26 條、第 28 條、第 29 條、第 29 條之 1、第 30 條、  
5 第 30 條之 1、第 31 條、第 44 條、第 45 條、第 46 條、  
6 第 46 條之 1、第 46 條之 2、第 47 條、第 48 條、第 49  
7 條、第 50 條、第 50 條之 1、第 50 條之 2、第 51 條、  
8 第 52 條、第 53 條、第 53 條之 1、第 53 條之 2、第 53  
9 條之 3、第 57 條、第 59 條之 1、第 59 條之 2、第 59 條  
10 之 3、第 59 條之 4、第 59 條之 5、第 59 條之 6、第 59  
11 條之 7、第 59 條之 8、第 59 條之 9、第 74 條之 1 及  
12 刑法第 141 條之 1 規定均應受合憲宣告。

13 二、聲請人民進黨黨團、行政院、總統賴清德及監察院暫時處分  
14 裁定之聲請均駁回。

15

16 **參、主要爭點**

17 一、聲請人民進黨黨團、行政院、總統賴清德、監察院及本件法  
18 規範憲法審查聲請是否合法合憲？

19 二、承上開「一」，其聲請是否應予受理？受理之程序是否合法？

20 三、承上開「一」，其暫時處分裁定之聲請是否合法？

21 **肆、事實上及法律上之陳述**

22 一、立法院職權行使法第 25 條質詢權規範核與權利保障原則無違：

23 (一) 聲請人：民進黨黨團提出 1. 針對第 25 條第 1 項，「『反質詢』在其概  
24 念、適用範圍等皆不明確之情形下，恐過度侵害被質詢人之言論自  
25 由」。2. 針對第 25 條第 1 項，「限縮被質詢人答復之內容或方式，將  
26 妨礙有效之政策論辯，更不利於責任政治之落實，使權力分立原則遭  
27 致破壞」。3. 針對第 25 條第 2 項，「是否揭露此種涉及國防、外交等  
28 機密資訊(例如各類武器裝備、技術研發及戰略等相關資訊)，皆僅繫

1 諸於主席一人之裁決... 侵害國防外交等行政特權(釋 585、釋 461、  
2 釋 613))」4. 針對第 25 條第 2 項及第 5 項,「無任何正當程序之保障,  
3 則苟若被質詢人為免遭罰, 公開是類機密資訊, 對於國家安全及利益  
4 實恐將造成難以回復之嚴重損害」。

5 (二) 答辯意旨：

6 1. 被質權官員的言論自由基於民主政治權責對稱原理並未受侵害

7 基於正當法律程序及憲法增修條文第 3 條之規範, 質詢是立法院之權  
8 力, 政府相對有責, 此為確保民主政治之正常運作, 當事人可在合乎程  
9 序規範的情況下發言或表示意見。此範圍內若為議事正常順暢運作, 程  
10 序上限制其發言表示意見, 非屬侵害其「言論自由」。在憲政上, 即使  
11 涉及某一當事人的個人權利的程序, 最多為涉及「程序保障」問題, 且  
12 也須是私人權利在個案中無法發言表示意見, 才或有對個人權利程序保  
13 障不足。基於會議秩序維持而限制參與者發言, 乃屬正當法律程序, 非  
14 關限制參與者的言論自由。

15 2. 「不得反質詢」無法貫徹責任政治, 易致政府黑箱, 有負人民所託

16 民進黨黨團認為, 相關規定防礙政策辯論, 不利責任政治落實。但「不  
17 得拒絕提供資料」、「不得隱匿資訊」、「不得虛偽答復」、「不得有其他藐  
18 視國會之行為」, 均為貫徹責任政治之所必須, 以落實人民之所託, 更  
19 何況「人民知的權利」不容侵害。更況官員至議會備詢, 是憲法責任之  
20 所在, 理應據實基於誠信正反俱陳善盡其責。若為政策辯護而隱匿資  
21 訊, 顯與憲法訴訟法第 43 條的「重大公益」保護無關。至民進黨黨團  
22 認為之「權力分立原則遭破壞」, 更不知何所本? 政府先善盡被監督之  
23 責, 方有權力分立之可能性。

24 3. 國防外交機密資訊限制提供之程序不違正當法律程序

25 立法院職權行使法第 25 條第 2 項規定, 僅有「為避免國防、外交明顯  
26 立即之危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者外」, 才能不答復或  
27 提供等。民進黨黨團認為侵害「國防外交等行政特權」, 但揆諸 70 年代  
28 尼克森時期美國水門案件之爆發, 尼克森及內閣試圖遮掩事實真相, 阻

1 止國會調查權，最終辭去總統一職，顯見即使總統之權力也必須受到全  
2 民監督，甚至第四權之媒體監督，否則「絕對的權力，絕對的腐化。」  
3 更何況是監督官員的權力，既非人民權利的保障，自非屬重大公益損  
4 害。實務運作上，長期以來立法院質詢國防外交事項，立法院內基於國  
5 會自主有其內部相關規定，必要時可採不公開會議、秘密會議等。若官  
6 員拒絕答復或被處罰 20 萬，根據職權法第 25 條第 7 項，亦已提供法院  
7 救濟程序，故非為難以回復之重大損害。更重要的是國家安全與人民資  
8 訊權必須取其平衡，方符民主政治之真諦。

## 10 二、立法院調查權之行使規範核與正當法律程序原則無違具合憲性

11 (一)聲請人：調查權行使部分，共通過 16 個條文，聲請人民進黨黨團僅對  
12 3 個條文在聲請書的理由中論及，聲請人監察院則另對其他 3 個條文說  
13 明暫時處分之理由。

- 14 1. 職權法第 45 條第 1 項、第 2 項（調查委員會/專案小組之設立與概述  
15 其職權）
- 16 2. 職權法第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項（調查權之限制）
- 17 3. 職權法第 47 條第 1 項但書（司法機關與監察機關先為調取之文件）職  
18 權法第 47 條第 1 項但書，修法前規定：「但相關資料或文件原本業經  
19 司法機關或監察機關先為調取時，應敘明理由，並提供複本。如有正  
20 當理由，無法提供複本者，應提出已被他機關調取之證明。」修法後  
21 改為「但相關文件、資料及檔案原本業經司法機關或監察機關先為調  
22 取時，應敘明理由，並提供複本。」
- 23 4. 職權法第 47 條第 2、3 項修正（調查一般人民）職權法第 47 條第 2、  
24 3 項修正，乃明確規定，調查時可詢問相關人員，包括人民，命其出  
25 席為證言，並可命其調閱資料送交立法院。此一條文乃規範可對人民  
26 的調查權，包括文件調閱權，以及不公開的傳喚訊問權。
- 27 5. 職權法第 48 條第 2 項（人民不配合調查之後果）職權法第 48 條之修  
28 正新增第 2 項，規定：「法人、團體或社會上有關係人員違反本法規定，

1 於立法院調閱文件、資料及檔案時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經  
2 立法院院會之決議，處新臺幣一萬元以上十萬元以下之罰鍰，並得按  
3 次處罰至改正為止。」另外新增第 3 項規定對該罰鍰不服者之救濟。  
4 此程序涉及文件調閱權之行使，而聲請人民進黨黨團論述暫時處分之  
5 理由，僅提到第 48 條第 2 項，未提及第 3 項。

6 6. 職權法第 50 條之 1 第 3、4、5 項（調查之據實答復義務、拒絕證言相  
7 關規定）

8 7. 職權法第 50 條之 2 修正（證人之律師協助）職權法第 50 條之 2 係新  
9 增規定：「接受調查詢問之人員，經主席同意，於必要時得協同律師或  
10 相關專業人員到場協助之。」此程序係指調查委員會/專案小組的不公  
11 開調查，在不公開調查下傳喚詢問相關人員。

12 8. 職權法第 53 條之 1（調查報告不受司法審查，且不拘束其他機關）

## 13 (二)答辯意旨：

### 14 1. 立法院之調查權與監察院之調查權及檢察機關之偵查權各有分際

15 職權法第 47 條第 1 項但書之修正，民進黨黨團認為：「... 憲法第 95  
16 條、96 條規定之調查權，應專由監察院行使，且對於偵查中之相關卷  
17 證，立法院不得調閱，以保障檢察機關獨立行使之職權(參釋 325、  
18 729)。迺系爭規定一上開條文之適用，將侵犯監察權、偵查權之權力  
19 核心領域，將造成憲法權力分立制衡體制難以回復之重大損害。」該  
20 第 1 項但書「原本業經司法機關或監察機關先為調取時，應敘明理由，  
21 並提供複本」，為職權法原來的規定，應不符受理要件。況機關間權限  
22 爭議，非屬人民權利，亦未涉重大公益。

### 23 2. 立法院之調查權與監察院之調查權不相扞格

24 聲請人監察院認為：「... 本件立法院調查權行使之範圍已然逸脫大院  
25 釋字第 585 號解釋所設『與立法院憲法職權有重大關聯』之權力分立  
26 界線，而『得』於監察院本於職權處理案件時不停止其調查，進而入  
27 侵監察權之核心領域，與監察院並行調查。…」實職權法第 53 條之 1  
28 第 2 項規定，只提到「檢察機關、法院、訴願或其他行政救濟之先行

1 程序審議機關對案件之偵查、審判或審議，不受調查報告或期中報告  
2 之拘束」，未納入監察院，因其為憲法上獨立機關。另釋字 585 號要求，  
3 立法院之調查權要與立法院憲法職權有重大關聯。而職權法第 45 條第  
4 1 項規定「立法院為有效行使憲法所賦予之職權」，得設調查委員會/  
5 專案小組。聲請人監察院未舉證說明，立法院在實際運作該條文時，  
6 設立調查委員會/調查專案小組，何以會偏離立法院職權之重大關聯。  
7 有關真調會條例之釋憲，釋字 585 號理由書，「監察院為國家最高監察  
8 機關，其為行使憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第  
9 九十五條、第九十六條具有之調查權，仍應專由監察院行使。其與立  
10 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  
11 與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處。真調會既為隸屬於立法院下  
12 行使立法院調查權之特別委員會，自無須向監察院負責，亦不受監察  
13 院之監督。而其行使之調查權亦與監察院之調查權有別，且其調查權  
14 之行使及調查之結果亦不能影響監察院調查權之行使。」

### 15 3. 立法院之調查權與監察院之調查權各有其構成要件與法律效果

16 憲法增修條文第 9 條第 5 項：「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨  
17 立行使職權。」釋字 325 號解釋：「但國家機關獨立行使職權受憲法之  
18 保障者，如... 監察委員為糾彈或糾正與否之判斷... 立法院之調閱文  
19 件，亦同受限制。」釋字 585 號解釋：「凡國家機關獨立行使職權受憲  
20 法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。」一方面，職權法第  
21 46 條之 2 第 2 項已經明文規定，獨立行使職權之機關本於職權處理中  
22 之案件，立法院不得行使調查權。基此，監察院未釋明立法院如何影  
23 響其獨立性，也不符暫時處分請求之要件。

### 24 4. 行政機密特權並無遭受嚴重侵害難以回復之問題

25 聲請人行政院主張：「... 導致聲請人及其各部會本於行政固有權限而  
26 來之行政機密特權遭受嚴重侵害；如再加上該等屬行政機密特權之文  
27 件資料的提供或就相關資訊所為之答覆、作證，係具有不可逆向而論，  
28 除將導致行政院及其各部會就憲法上或相關法律所定職權之行使立即

1 產生嚴重阻礙之外，亦將對民主國原則與權力分立與制衡原則，以及  
2 以此為基礎所形構而成之自由民主憲政秩序等公益造成難以回復之重  
3 大損害。」

4 職權法第 46 條之 2 第 1 項規定：「立法院行使調查權，不得逾越調查  
5 目的、事項與範圍，並應尊重其他國家機關受憲法保障獨立行使之職  
6 權，及行政首長就特定機密決定不予公開之行政特權。」此次修正，  
7 實係踐行釋字 585 號理由書，「又如行政首長依其行政權固有之權能，  
8 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、  
9 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  
10 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  
11 力，乃屬行政權本質所具有之行政特權 (executive privilege)。」  
12 然聲請人行政院並未釋明何案件受到調查，又有何被要求提供的文件  
13 涉及行政特權？且有何官員未明其有行政特權可以決定不予公開等。  
14 自無上述危害發生之可能性與急迫性，更無發生難以回復之重大公益  
15 損害之可能性。

16 至暫時處分成立必須無其他防免之手段，釋字 585 解釋理由書，「如於  
17 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  
18 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  
19 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  
20 件與程序由司法機關審理解決之。」故若受到調查請求時，行政院官  
21 員認為自己無須提供，即可提起行政訴訟，並請求定暫時狀態處分。  
22 另若受調查官員明可主張行政特權而拒絕配合調查，卻受立法院院會  
23 決議罰鍰，亦可依職權法第 48 條第 3 項向行政法院提起救濟。其既有  
24 其他司法途徑以茲救濟，自有其他可防免之手段。

#### 25 5. 人民營業秘密及個人資料之調查須與重大公益有關並符合公益原則

26 對職權法第 47 條第 2、3 項及第 48 條，聲請人民進黨黨團認為：「立  
27 法院亦得要求社會上有關係人員提供相關文件、資料及檔案，且得對  
28 不提供者課處罰鍰，則對於人民而言，若要求提供之資訊涉及營業秘

1 密、個人特種機敏資料等，則此類資訊一經揭露，即難以回復至先前  
2 未公開之狀態，而人民為避免遭受罰鍰之處分，仍可能迫而提供相關  
3 資料。」

4 然文件調閱異於文件公開，修正後之職權法第 46 條之 2 第 1 項，「立  
5 法院行使調查權，不得逾越調查目的、事項與範圍，並應尊重其他國  
6 家機關受憲法保障獨立行使之職權，及行政首長就特定機密決定不予  
7 公開之行政特權。」另依修正後職權法第 50 條之 1 第 5 項，「接受調  
8 查詢問之人員，認為調查委員會或調查專案小組已逾越其職權範圍或  
9 涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關者，應陳明理由，經  
10 會議主席裁示同意後，得拒絕證言或交付文件、資料及檔案。」因此，  
11 若個人認為逾越了調查範圍、涉及個人隱私等理由，均可拒絕交付文  
12 件資料檔案。

13 文件調閱後之保密義務亦有其規範，更彰顯調閱非公開，修正後職權  
14 法第 50 條第 2 項、第 3 項規定，「前項查閱人員，對依法應保密之文  
15 件、資料或物件不得抄錄、攝影、影印、誦讀、錄音或為其他複製行  
16 為，亦不得攜離或傳輸至查閱場所外。第一項查閱人員對依法應保密  
17 之文件、資料或物件內容或其存在，負有保密之義務；其離職後，於  
18 解密前之期間內，亦同。」

19 至個人特種個資部分，個人資料保護法第 6 條第 1 項第 2 款，「公務機  
20 關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事  
21 後有適當安全維護措施。」必須符合必要性原則。聲請人民進黨黨團  
22 並未指出，職權法第 50 條第 2 項、第 3 項職權行使上，有何不適當安  
23 全維護措施。況調閱人員若在調閱文件中意圖為自己或第三人不法之  
24 利益或損害他人之利益，洩漏個資，違反個人資料保護法第 6 條第 1  
25 項之規範，須受第 41 條的五年以下有期徒刑制裁。

26 在營業秘密方面，除前相關規範外，職權法第 46 條之 2 第 1 項已規定  
27 須與調查目的、事項與範圍有關，才能調閱。故若企業涉及違法且與  
28 立法院憲法上賦予之職權行使有關，方有可能。且調閱人員若故意洩

1 密，尚有營業秘密法第 13 條之 1 以下之刑事責任，至少為五年以下有  
2 期徒刑。

3 若企業之違法可經由營業秘密以為保護傘，當違反立法之規範與意  
4 旨，因為調查人員也須遵守職權法第 52 條及營業秘密保護法第 13 條  
5 之 1 以下之規定。況即使企業依職權法第 48 條第 2 項，因拒絕提供、  
6 處以 10 萬以下罰鍰，亦可依職權法第 48 條第 3 項提出司法救濟。顯  
7 非關遭受難以回復之重大損害。

8 由暫時處分要件以觀，雖調閱文件或涉個人特種個資和營業秘密，與  
9 「憲法保障之權利」較為相關，但經上述相關條文以為配套，在保障  
10 人民權利與調查權目的正當性和手段合法性間取得衡平，更能貫徹公  
11 益之維護。聲請人民進黨黨團於職權法甫行通過，立法院調查權行使  
12 於此部分其指控之發生洩漏個人特種個資和營業秘密可能性應具體而  
13 明，而非臆測。

### 14 15 三、暫時處分之要件不成立

16 憲法訴訟法第 43 條第 1 項，「聲請案件繫屬中，憲法法庭為避免  
17 憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，  
18 而無其他手段可資防免時，得依聲請或依職權，就案件相關之爭議、法  
19 規範之適用或原因案件裁判之執行等事項，為暫時處分之裁定。」本件  
20 多係權力制衡與機關間互動爭議。自釋字 585 號解釋後，涉此類的爭議  
21 案例，大法官/憲法法庭並無同意任何一件暫時處分。責任政治應回歸  
22 責任政治之本質，而非司法所得介入，畢竟權力分立亦包含司法權在  
23 內，更何況憲法訴訟法第 43 條第 1 項之暫時處分要件，係為避免憲法  
24 所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，而無  
25 其他手段可資防免，方得裁定。

26 觀諸過去，1. 釋字 585 號解釋（真調會條例違憲與否），立法委員連署  
27 聲請，同時聲請暫時處分。2. 釋字第 613 號（通傳會組織法 4 條、第  
28 16 條規定違憲與否），行政院聲請，同時聲請暫時處分。3. 釋字第 627

1 號（總統豁免權之範圍及總統享有國家機密特權其範圍如何），總統府  
2 聲請，同時聲請暫時處分。4. 釋字第 633 號（95.5.1 修正公布之真調  
3 會條例部分條文違憲否），立法委員連署聲請，同時聲請暫時處分。5.  
4 111 年憲判字第 14 號判決（聲請人認農田水利法第 1 條等規定抵觸憲  
5 法，聲請憲法解釋），立法委員連署聲請，同時聲請暫時處分。釋字 585  
6 號涉及舊版真調會條例，已對暫時處分進行過辯論與討論，最後無同意  
7 暫時處分。而釋字 633 號涉及新版真調會條例，一樣並沒有動用暫時處  
8 分。

9 民主憲政之成長得之不易，以調查權而言，釋字第 585 號已釋明與監察  
10 院並無扞格，機關監之權力分立繫之不易。而暫時處分之要件為人民權  
11 利之保障，機關權力則經由責任政治以展現。本案聲請人所提均並無重  
12 大急迫、難以回復之損害，系爭相關法律本身即有例外及限縮規定，如：  
13 行政特權、機密、隱私之適用範圍，不致對公益或人民權利造成損害，  
14 且即使有損害，亦可依可依行政爭訟程序進行司法審查包含行政訴訟上  
15 之暫停執行、假處分等措施為之。而立法院更有國會自主之部分，得以  
16 內規及決議，以限定法律執行範圍。

17 綜言之，規範審查之暫時處分實應審慎為之，憲法法庭在抽象之法規範  
18 審查，一旦做成暫時處分，會造成法律全面無法執行。在司法與立法之  
19 界限分際影響至大。若僅以相關法律條文可能在某些個案會遭濫用作為  
20 法律暫停執行效力，則因臆測而非系爭法律適用在任何情況均屬違憲，  
21 自不應成立暫時處分。

22 美國最高法院近年的 *Moody v. NetChoice* 案，涉政府對社會媒體平台  
23 之規範，指出：原告要提出 *facial challenge*（類似我國的法規範審  
24 查—主張法律本身違憲，並禁止執行），在言論自由以外的案件，必須  
25 釋明「適用該法在任何情況均屬違憲」（*no set of circumstances*  
26 *exists under which the [law] would be valid*），足以參之。

27 美國開國元勳麥迪遜於《聯邦黨人文集》（程逢如等譯），第 51 篇「政  
28 府結構必須能使各部門之間有適當的控制和平衡」（商務印書館，1980

1 年版，第 263-267 頁。)曾謂：「防禦規定必須與攻擊的危險相稱，野心  
2 必須用野心來對抗。人民的利益必然是與當地的法定權利相繫。用這種  
3 種方法來控制政府的弊病，可能是對人性的一種恥辱。但是政府本身若  
4 不是對人性的最大恥辱，又是什麼呢？如果人都是天使，就不需要任何  
5 政府了。如果是天使統治人，就不需要對政府有任何外來的或內在的控  
6 制了。」所以責任政治下政府享有權力，必須負對等的責任！而民主政  
7 治真諦在保障人民權利，暫時處分僅應適用於人民權利之保障，而非官  
8 員權力之維護！民意機關立法院三讀通過之法律，司法機關之暫時處分  
9 審查密度亦應謹守權力分立原則，方為民主之幸！

10

11 四、綜上所述，狀請 鈞庭鑒核。

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 9 日

具狀人即相關機關 立法院

代 表 人 韓國瑜

撰狀人即代理人 仇桂美

