

憲法法庭113年判決彙編 暨重要裁定選編（Ⅱ）

司 法 院 印 行
中 華 民 國 一 一 四 年 六 月

憲法法庭 113 年判決彙編及重要裁定選編 (II)

目 次

憲法法庭 113 年判決彙編

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決

【立法院職權行使法等案】

113.6.24 修正公布之立法院職權行使法，部分條文逾越立法院憲法職權範圍，違憲

主文	2
理由	9
附表	113
協同意見書 黃瑞明大法官 提出	136
部分協同部分不同意見書 許志雄大法官 提出 黃昭元大法官 加入、謝銘洋大法官、尤伯祥大法官 加入 「貳」部分	141
部分協同部分不同意見書 張瓊文大法官 提出 蔡彩貞大法官、朱富美大法官 加入 「四」部分	154
部分協同部分不同意見書 蔡彩貞大法官 提出 張瓊文大法官、朱富美大法官 加入	168
部分協同部分不同意見書 朱富美大法官 提出 張瓊文大法官 加入 「肆」部分、蔡彩貞大法官 加入 「參、二及肆」部分	177
部分協同部分不同意見書 尤伯祥大法官 提出 黃昭元大法官 加入 除「貳、一及四、五」部分外、謝銘洋大法官 加入 「壹」部分	194

部分不同意見書 詹森林大法官 提出 蔡彩貞大法官 加入 「參、一」部分、朱富美大法官 加入 「參、一 及肆、二」部分（更正）·····	230
部分不同意見書 黃昭元大法官 提出 許志雄大法官 加入、謝銘洋大法官 加入「二」部分、尤伯祥大法官 加入·····	269
部分不同意見書 謝銘洋大法官 提出 黃昭元大法官、 尤伯祥大法官 加入·····	278
113 年憲裁字第 43 號裁定（更正裁定）·····	284

憲法法庭 113 年憲判字第 10 號判決

【醫療費用收取標準案】

醫療法有關「醫療費用之標準」、「收費項目」規定，合 憲	
主文·····	289
理由·····	289

憲法法庭 113 年憲判字第 11 號判決

【擬制遺產課稅案】

遺贈稅法第 15 條第 1 項第 1 款未明確規範擬制遺產之遺 產稅如何負擔，違憲	
主文·····	301
理由·····	302
部分不同意見書 楊惠欽大法官 提出 尤伯祥大法官 加入·····	320

重要裁定選編（實體裁定）

113 年憲暫裁字第 1 號	335
部分不同意見書 蔡彩貞大法官 提出 張瓊文大法官 加入	361

重要裁定選編（程序裁定）

113 年審裁字第 601 號	365
協同意見書 詹森林大法官 提出	367
113 年憲裁字第 4 號	369
113 年憲裁字第 7 號	371
部分不同意見書 許宗力大法官 提出 黃昭元大法官、 尤伯祥大法官 加入	376
部分不同意見書 詹森林大法官 提出 黃瑞明大法官 加入	382
不同意見書 黃瑞明大法官 提出 詹森林大法官 加入 、尤伯祥大法官 加入 第四部分	387
113 年憲裁字第 10 號	393
不同意見書 許宗力大法官 提出 許志雄大法官、黃瑞 明大法官、詹森林大法官、黃昭元大法官、楊惠欽大法官 、尤伯祥大法官 加入	396
113 年憲裁字第 11 號	403
協同意見書 詹森林大法官 提出	406
113 年憲裁字第 13 號	411
部分不同意見書 詹森林大法官 提出 蔡炯燾大法官 加入	414

113 年憲裁字第 14 號	419
不同意見書 黃瑞明大法官 提出 詹森林大法官、謝銘洋大法官、呂太郎大法官 加入	422
不同意見書 呂太郎大法官 提出 謝銘洋大法官 加入	426
不同意見書 尤伯祥大法官 提出 謝銘洋大法官 加入	430
113 年憲裁字第 18 號	437
不同意見書 黃瑞明大法官 提出 詹森林大法官 加入	440
113 年憲裁字第 19 號	443
不同意見書 黃瑞明大法官 提出 詹森林大法官、謝銘洋大法官、朱富美大法官、尤伯祥大法官 加入	446
不同意見書 詹森林大法官 提出 黃瑞明大法官、謝銘洋大法官、尤伯祥大法官 加入	478
113 年憲裁字第 21 號	487
不同意見書 楊惠欽大法官 提出 黃瑞明大法官 加入	490
113 年憲裁字第 24 號（更正裁定）	499
113 年憲裁字第 22 號【含附記：113 年憲裁字第 25 號（更正裁定）】	501
協同意見書 詹森林大法官 提出	505
不同意見書 黃瑞明大法官 提出 謝銘洋大法官 加入	509
113 年憲裁字第 38 號	513
不同意見書 詹森林大法官 提出 黃瑞明大法官 加入	516

附錄

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決至第 11 號判決關係法令及關鍵詞檢索表	i

備註

本書收錄之憲法法庭裁判，為利讀者引註查找，於主文及理由欄右側皆標示段落碼，並與憲法法庭網站公開之裁判標示相符。掃描每號裁判之 QR-code 可連結至憲法法庭網站該號裁判閱覽。

憲法法庭 113 年判決彙編及重要裁定選編 (I)

目 次

憲法法庭 113 年判決彙編

憲法法庭 113 年憲判字第 1 號判決

【毒品案件擴大利得沒收案】

毒品案件擴大利得沒收相關規定，未違法律明確性原則、比例原則等，合憲

主文 1

理由 2

協同意見書 許志雄大法官 提出 25

協同意見書 朱富美大法官 提出 蔡宗珍大法官 加入 29

不同意見書 呂太郎大法官 提出 黃昭元大法官、謝銘洋大法官、蔡彩貞大法官、尤伯祥大法官 加入 貳、參部分 40

不同意見書 蔡彩貞大法官 提出 黃昭元大法官、謝銘洋大法官、尤伯祥大法官 加入 65

不同意見書 尤伯祥大法官 提出 黃昭元大法官、謝銘洋大法官、蔡彩貞大法官 加入 76

憲法法庭 113 年憲判字第 2 號判決

【無期徒刑假釋撤銷後執行殘餘刑期案】

無期徒刑假釋撤銷後一律執行固定殘刑，違憲，宣判屆滿 2 年失效

主文 99

理由	100
附表	119
協同意見書 許志雄大法官 提出	126
協同意見書 陳忠五大法官 提出	129
協同意見書 尤伯祥大法官 提出 陳忠五大法官 加入	135
部分協同部分不同意見書 詹森林大法官 提出	146
部分不同意見書 楊惠欽大法官 提出 張瓊文大法官、 蔡宗珍大法官、朱富美大法官 加入	157
部分不同意見書 蔡宗珍大法官 提出 張瓊文大法官、 楊惠欽大法官、朱富美大法官 加入	176
部分不同意見書 朱富美大法官 提出 張瓊文大法官、 楊惠欽大法官、蔡宗珍大法官 加入	188

憲法法庭 113 年憲判字第 3 號判決

【公然侮辱罪案（一）】

刑法第 309 條第 1 項公然侮辱罪，於依個案脈絡權衡名譽 權與言論自由之範圍內，合憲	
主文	201
理由	202
附表	224
協同意見書 黃瑞明大法官 提出	233
協同意見書 呂太郎大法官 提出	239
部分協同部分不同意見書 詹森林大法官 提出 黃瑞明 大法官、呂太郎大法官 加入 協同部分	240
113 年憲裁字第 15 號裁定（更正裁定）	251

憲法法庭 113 年憲判字第 4 號判決

【公然侮辱罪案（二）等】

法院就公然侮辱罪、誹謗罪之論罪，應符憲法法庭 113 年
憲判字第 3 號、112 年憲判字第 8 號判決意旨

主文	257
理由	257
部分不同意見書 呂太郎大法官 提出 詹森林大法官 加入	263

憲法法庭 113 年憲判字第 5 號判決

【侮辱公務員罪及侮辱職務罪案】

侮辱公務員罪合憲但限縮適用範圍，侮辱職務罪違憲失效

主文	275
理由	275
附表	290
協同意見書 蔡宗珍大法官 提出 張瓊文大法官 加入	295
協同意見書 陳忠五大法官 提出	299
部分協同部分不同意見書 詹森林大法官 提出 黃瑞明 大法官、蔡彩貞大法官 加入	303
部分協同部分不同意見書 蔡彩貞大法官 提出 黃瑞明 大法官、詹森林大法官 加入	316
部分不同意見書 呂太郎大法官 提出 朱富美大法官 加入	321
部分不同意見書 朱富美大法官 提出 呂太郎大法官 加入	330
部分不同意見書 尤伯祥大法官 提出	340

憲法法庭 113 年憲判字第 6 號判決

【消防警察人員類別考試身高限制案】

一般警察人員考試規則第 8 條第 1 款違憲 1 年內失效，第 7 條第 2 項合憲

主文	355
理由	355
協同意見書 陳忠五大法官 提出	366

憲法法庭 113 年憲判字第 7 號判決

【具合格教師資格代理教師職前年資提敘案】

具合格教師資格代理教師職前年資不採計之相關規定及函釋，違憲

主文	371
理由	372
附表	397
部分協同部分不同意見書 呂太郎大法官 提出	399
部分協同部分不同意見書 楊惠欽大法官 提出 張瓊文大法官 加入、朱富美大法官 加入 叁、肆部分	401
部分不同意見書 許志雄大法官 提出	418
部分不同意見書 張瓊文大法官 提出	421
部分不同意見書 蔡宗珍大法官 提出 朱富美大法官 加入	430
113 年憲裁字第 32 號裁定（更正裁定）	449

憲法法庭 113 年憲判字第 8 號判決

【死刑案】

死刑僅適用最嚴重犯罪情節，且符合最嚴密正當法律程序
要求

主文 451

理由 455

附表 492

部分不同意見書 詹森林大法官 提出 502

部分不同意見書 呂太郎大法官 提出 朱富美大法官

加入 532

部分不同意見書 楊惠欽大法官 提出 張瓊文大法官

加入 壹部分、朱富美大法官 加入 539

部分不同意見書 蔡宗珍大法官 提出 張瓊文大法官、

朱富美大法官 加入 551

部分不同意見書 朱富美大法官 提出 張瓊文大法官

加入 貳及肆部分 557

113 年憲裁字第 42 號裁定（更正裁定） 581

附錄

憲法法庭 113 年憲判字第 1 號判決至第 8 號判決關係法令

及關鍵詞檢索表 i

備註

本書收錄之憲法法庭裁判，為利讀者引註查找，於主文及理由欄右側皆標示段落碼，並與憲法法庭網站公開之裁判標示相符。掃描每號裁判之 QR-code 可連結至憲法法庭網站該號裁判閱覽。



憲法法庭判決

113 年憲判字第 9 號

第
9
號

聲請人一 立法委員柯建銘等 51 人
(姓名及住居所詳如附表一)

訴訟代理人 陳鵬光律師
陳一銘律師
方瑋晨律師

聲請人二 行政院

代表人 卓榮泰

訴訟代理人 陳信安教授
李荃和律師
賴秉詳律師

聲請人三 總統賴清德

訴訟代理人 孫迺翊教授
蘇慧婕副教授
洪偉勝律師

聲請人四 監察院

代表人 陳菊

訴訟代理人 李元德律師
姚孟昌助理教授

相關機關 立法院

代表人 韓國瑜

訴訟代理人 林石猛律師
葉慶元律師
仇桂美副教授

相關機關 法務部

代表人 鄭銘謙

訴訟代理人 簡美惠
劉怡婷

上列聲請人認中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法增修條文全部、一部、刑法第 141 條之 1 等規定，牴觸憲法，分別聲請法規範憲法審查，本庭判決如下：

主 文

- 一、中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法修正條 1
文及刑法第 141 條之 1 規定，其立法程序雖存有瑕疵，惟整體
而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致
根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因立法
程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之
要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷。
- 二、立法院職權行使法關於聽取總統國情報告部分 2
(一) 憲法增修條文第 4 條第 3 項規定，僅賦予立法院得被動聽取 3
總統國情報告之權，總統並無至立法院為國情報告之憲法義
務，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、
何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報
告之主題與涵蓋範圍等，總統得本於其憲法職權而為審酌決
定，並基於憲法機關相互尊重原則，與立法院協商後實施，
尚非立法院得片面決定者。立法院職權行使法第 15 條之 1
第 1 項規定，其規範效力不及於總統，立法院依本項規定所
為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，於此前提下，本項規
定尚不生牴觸憲法問題。
- (二) 立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦 4
無就其國情報告內容，對總統為詢問、要求總統答復，或要
求總統聽取其建言之權。立法院職權行使法第 15 條之 1 第 2
項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項規定，及同條第 2 項關於「就
其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」規定部分，暨
第 15 條之 4 規定，其立法均逾越立法院憲法職權範圍，牴觸
憲法權力分立原則，均自本判決宣示之日起，失其效力。
- 三、立法院職權行使法第 25 條關於質詢之規定 5

- (一) 第1項規定所稱反質詢，係指原為被質詢人之行政院院長或
行政院各部會首長於質詢程序自行易位為質詢人，向原為質
詢人之立法委員，就具體事項或問題提出質疑或詢問，並有
意要求特定立法委員答復。若行政院院長或行政院各部會首
長以問題或疑問句等語句形式，答復立法委員之質詢，或提
問以釐清質詢問題等情形，即便言語表達方式有禮儀上之爭
議，性質上仍屬立法委員質詢之答復，不構成反質詢。於此
前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。 6
- (二) 第2項規定關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資
料或有其他藐視國會之行為部分，均逾越立法委員憲法質詢
權與立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原
則，自本判決宣示之日起，失其效力。又被質詢人得例外拒
絕答復立法委員質詢之正當理由，尚不以本項規定所列情形
為限，凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行
政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務
或攸關國家安全而有保密必要等，受質詢之行政院院長與行
政院各部會首長本於職權而為相關利益衡量後，對立法委員
所質詢事項，均有權於適當說明理由後，不予答復或揭露相
關資訊。於此前提下，本項其餘規定部分，始不生違憲問題。 7
- (三) 第3項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反權力分立原則， 8
自本判決宣示之日起，失其效力。
- (四) 第4項規定關於被質詢人違反本條第1項規定時，主席得予 9
制止部分，尚不生牴觸憲法問題。其餘規定部分，均逾越立
法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示
之日起，失其效力。
- (五) 第5項至第7項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法 10
權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。
- (六) 第8項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原 11
則，自本判決宣示之日起，失其效力。

- (七) 第 9 項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。 12
- 四、立法院職權行使法關於人事同意權部分 13
- (一) 第 29 條第 3 項規定，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。 14
- (二) 第 29 條之 1 第 1 項規定，對提名機關並無拘束力。於此前提下，其規定尚不生牴觸憲法問題。 15
- (三) 第 29 條之 1 第 2 項規定，整體觀之，其規範意旨在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生牴觸憲法問題。 16
- (四) 第 29 條之 1 第 3 項規定，除要求被提名人於提出相關資料之同時，應就絕無提供虛偽資料具結部分，及但書規定部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘規定部分，均逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。 17
- (五) 第 30 條第 1 項規定，尚不生牴觸憲法問題。 18
- (六) 第 30 條第 3 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。 19
- (七) 第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項前段規定，屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題。惟立法院院會尚不得因委員會不予審查，即不行使人事同意權，否則即屬違反其憲法忠誠義務，為憲法所不許。 20
- (八) 第 30 條之 1 第 2 項後段規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定一併失其效力。 21
- 五、立法院職權行使法關於調查權之行使部分 22
- (一) 第 45 條第 1 項規定，其中關於得經委員會之決議，設調查專案小組，行使調查權與調閱權之規定部分，違反立法院調查 23

權應由立法院自為行使之憲法要求，自本判決宣示之日起，失其效力。本條第2項、第3項後段、第46條、第47條第1項、第2項、第50條之1第3項、第5項及第59條之1第1項規定，涉及調查專案小組部分之規定，均違憲且失所依附，一併失其效力。第45條第1項其餘部分之規定，立法院就與其憲法職權行使之特定議案有重大關聯之事項，且有調查之必要者，始得設調查委員會；僅涉及相關議案之事項，或未有特定議案而僅與立法委員職權相關之事項，尚不符合立法院得成立調查委員會，行使調查權（含調閱權）之要件。於此前提下，前開其餘部分之規定，始不生牴觸憲法問題。

- (二) 第45條第2項規定，關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」部分，其要求提供之參考資料所涉事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者；於此前提下，此部分之規定尚不生牴觸憲法問題。本項關於調查委員會得「要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部分，除要求政府人員出席提供證言部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘有關要求政府人員提供資料、物件，及要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，均與立法院調查權行使之憲法要求不合，自本判決宣示之日起，失其效力。本項關於「得舉行聽證……聽證相關事項依第9章之1之規定」部分，於第9章之1之規定不牴觸本判決意旨之範圍內，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。 24
- (三) 第45條第3項前段規定部分，應經院會議決之調查事項（含範圍）、目的及方法，尚須具體明確，俾利據以判斷調查權之行使，是否與立法院憲法職權之行使有重大關聯且必要；其調查方法涉及課予政府人員或人民陳述證言或表示意見之協助調查義務者，其對象與義務範圍等重要事項，亦均須經院會議決之。於此前提下，其規定始不生牴觸憲法問題。 25

- (四) 立法院依立法院職權行使法第 45 條規定發動調查權而設調查委員會，經其他憲法機關主張其有逾越憲法上權限等情事而表示反對，致生權限爭議者，相關憲法機關自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理。協商未果者，立法院自得依憲法訴訟法第 65 條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。於上開權限爭議經相關機關協商、以其他適當途徑處理或經本庭依聲請為機關爭議之判決前，立法院尚不得逕為調查權之行使。 26
- (五) 第 46 條規定，除涉及調查專案小組部分外，其餘規定部分，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。 27
- (六) 第 46 條之 2 第 2 項規定，尚不生牴觸憲法問題。惟立法院調查權行使之限制，尚不以本項規定所列事項為限。基於權力分立原則及法院獨立審判之憲法要求，立法院除不得對本條所定事項行使調查權外，對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，以及經確定裁判判斷之事項，亦均不得行使調查權。 28
- (七) 第 46 條之 2 第 3 項規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。立法院應儘速依本判決意旨修正，於修法完成前，立法院成立調查委員會後，其調查事項嗣後始成立司法案件而於法院審理中者，立法院應停止行使調查權。 29
- (八) 第 47 條第 1 項規定，關於「調查委員會……為行使調查權，得要求政府機關……於 5 日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生牴觸憲法問題；本項但書及本條第 3 項於上開合憲範圍內之規定部分，亦不生牴觸憲法問題。本項其餘部分之規定，除關於調查專案小組部分之規定，業經主文第五項（一）宣告違憲，失其效力外，均逾越立法院調查權之權限範圍，牴觸相關憲法意旨，自本判決宣示之日起，失其效力；本條第 3 項於上開違 30

憲範圍內之規定部分亦違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。

- (九) 第 47 條第 2 項規定，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員與人民者，應經立法院院會之決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確定之。於此前提下，本項規定除關於調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。 31
- (十) 第 48 條第 1 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。 32
- (十一) 第 48 條第 2 項規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定一併失其效力。 33
- (十二) 第 50 條之 1 第 3 項規定，其中關於「令其宣誓」部分牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。本項其餘部分之規定，除調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。 34
- (十三) 第 50 條之 1 第 4 項規定，尚不生牴觸憲法問題。 35
- (十四) 第 50 條之 1 第 5 項規定牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。立法院應儘速修正相關規定，於修法完成前，接受調查詢問之人員，認調查委員會已逾越其職權範圍、法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關，或屬行政訴訟法所定得拒絕證言、拒絕鑑定之事由，於陳明理由後，均得拒絕證言，毋須經會議主席裁示同意。 36
- (十五) 第 50 條之 2 規定關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。接受調查詢問之人員，均得偕同律師或相關專業人員到場協助，毋須經主席同意。 37
- 六、立法院職權行使法關於聽證會之舉行部分 38
- (一) 第 59 條之 1 第 1 項規定，除調查專案小組部分外，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。 39
- (二) 第 59 條之 3 第 2 項規定所稱「正當理由」，就受邀出席人員屬政府人員者，係指具有依法獨立行使職權之身分、基於執 40

行職務所需或相當於法令所定公務人員得請假事由；受邀出席人員屬社會上有關係人員之人民者，本得依其自主意願而決定是否應邀出席，其無論基於受憲法所保障之不表意自由、一般行為自由、隱私權抑或財產權等權利，而拒絕出席聽證會，均屬本項規定所稱正當理由。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。

- (三) 第 59 條之 4 規定關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員，於應邀出席聽證會時，均得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助，毋須經主席同意。 41
- (四) 第 59 條之 5 第 1 項規定，尚不生牴觸憲法問題。 42
- (五) 第 59 條之 5 第 2 項裁罰規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定一併失其效力。 43
- (六) 第 59 條之 5 第 4 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。 44
- (七) 第 59 條之 5 第 5 項規定，逾越憲法第 67 條第 2 項所定政府人員到會備詢義務之範圍，並違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。 45
- (八) 第 59 條之 5 第 6 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 7 項規定一併失其效力。 46
- 七、刑法第 141 條之 1 規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。 47
- 八、聲請人二就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 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、第 4 項、第 46 條之 1、第 50 條之 1 第 1 項、第 2 項、第 51 條、第 59 條之 1 第 2 項至第 5 項、第 59 條之 2、第 59 條之 3 第 1 項及第 59 條之 6 至第 59 條之 9 規定之聲請，聲請人三就同法第 29 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、第 4 項及第 31 條規定部分之聲請，聲請人四就同法第 53 條之 1 第 2 項、第 59 條之 3 48

第 1 項後段及第 59 條之 5 第 2 項規定之聲請，均不受理。

理 由

壹、聲請案相關事實、聲請標的及聲請意旨【1】 1

查立法院於中華民國 113 年 5 月 28 日三讀通過修正、增訂「立法院職權行使法」（下稱職權行使法）部分條文（下稱系爭增修條文）、增訂「中華民國刑法」第 2 編第 5 章之 1 章名及第 141 條之 1 條文（下稱系爭刑法條文）。行政院認上開條文窒礙難行，依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定，經總統核可，移請立法院覆議。立法院於同年 6 月 21 日，以記名投票表決，表決結果贊成維持原決議者，超過憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款所定全體立法委員二分之一之人數，原決議予以維持。總統加註意見後，於同年 6 月 24 日明令公布系爭增修條文與系爭刑法條文。【2】 2

一、聲請人一【3】 3

聲請人一立法委員柯建銘等 51 人（詳見附表一），認上開系爭 4
增修條文計 43 條，及系爭刑法條文，其立法程序有重大明顯瑕疵，應屬違憲，不生其立法效力；系爭增修條文第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 規定牴觸權力分立原則；第 25 條各項規定牴觸權力分立原則、法律明確性原則及比例原則；第 29 條之 1、第 30 條及第 30 條之 1 規定違反權力分立原則、比例原則、侵害被提名人之隱私權；第 45 條第 1 項規定關於調查權得行使之範圍，違反司法院（以下略）釋字第 585 號解釋，而有違憲法權力分立之本旨，並違背正當法律程序；第 46 條之 2 第 3 項有關調查委員會得不停止調查之規定，有牴觸權力分立原則之虞；第 47 條關於立法院得調閱司法機關先為調取資料之複本之規定，違反釋字第 729 號解釋之意旨，有違權力分立原則；第 48 條及第 50 條之 1 第 5 項關於被調查對象就是否有正當理由拒絕提出資料或拒絕證言之規定，非由司法機關審理決定，而完全繫諸於立法院院會及調查委員會或調查專案小組會議主席決定，違反正當法律程序之要求；系爭增修條文第 8 章調查權行使相關規定，並未允許被調查之對象得以避免國防、外

交明顯立即之危害或依法應秘密之事項為由，拒絕答復或提供資料，有侵害行政權所屬國家機密特權之虞，違反權力分立原則；第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4、第 59 條之 5 規定違反權力分立意旨、侵害人民訴訟權，並與正當法律程序有違；又系爭刑法條文不符刑法最後手段原則，對公務員課予過高之義務，逾越比例原則之要求，聲請法規範憲法審查。【4】

二、聲請人二【5】

5

聲請人二行政院為行使職權，認系爭增修條文第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 25 條、第 29 條至第 30 條之 1、第 45 條至第 46 條之 1、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 至第 51 條、第 59 條之 1 至第 59 條之 9 及系爭刑法條文等規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查。【6】

6

其聲請意旨略以：1.系爭增修條文及系爭刑法條文之修正程序，未經法定程序實質討論，未議而決，剝奪少數發言、陳述、辯護與批評之權利，且於立法院院會二讀程序逕以舉手方式表決，且未就可否兩方依次表決，違反釋字第 499 號解釋所示公開透明原則、國民主權原則，具重大明顯瑕疵。2.系爭增修條文第 15 條之 1、第 15 條之 2 第 1 項及第 15 條之 4 規定，逾越憲法增修條文第 4 條第 3 項文義，增加總統憲法所無之義務，並侵害總統權限，破壞責任政治之制度性設計。3.系爭增修條文第 25 條規定違反權力分立原則與制衡原則，及釋字第 325 號、第 461 號、第 585 號、第 613 號、第 627 號及第 729 號解釋，並與法律明確性原則及比例原則不符；系爭增修條文第 29 條規定，違反民主正當性、權力分立與制衡原則及釋字第 585 號解釋所示之組織法法律保留要求。4.系爭增修條文第 29 條之 1、第 30 條第 3 項及第 30 條之 1 第 2 項規定，違反法律明確性原則及比例原則，並侵害被提名人消極不表意自由及資訊隱私權。5.系爭增修條文第 45 條至第 46 條之 1、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 至第 51 條規定，牴觸憲法權力分立原則與制衡原則，及釋字第 585 號解釋就立法院調查權行使所示之組織形式、法律明

7

確性原則、正當法律程序原則及比例原則等要求。6.系爭增修條文第9章之1關於聽證會舉行之規定，與憲法第67條第2項規定不符，違反釋字第461號、第498號、第585號、第613號、第627號解釋及憲法法庭111年憲判字第9號、112年憲判字第9號判決意旨。7.系爭刑法條文保護法益不明，不具憲法上重要之公益目的；該規定之構成要件並違反法律明確性及刑罰最後手段性等原則而屬違憲等語。【7】

三、聲請人三【8】

8

聲請人三總統賴清德為行使職權，認系爭增修條文第15條之1、第15條之2、第15條之4、第29條至第31條規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查。【9】

9

其聲請意旨略以：1.系爭增修條文第15條之1、第15條之2、第15條之4關於總統進行國情報告相關規定，破壞憲法關於雙首長制下總統、行政院及立法院之關係，未經修憲僅以立法方式實質更動憲法安排，逾越憲法增修條文第4條第3項之規定，及其所蘊含之憲政意旨及規範目的；其規定並已抵觸憲法權力分立與制衡原則、破壞我國憲政責任政治設計而違憲；其以立法院對行政院監督之密度與強度，規範總統國情報告之義務，並對總統行使等同質詢之權，將混淆憲政責任政治之設計，逾越憲法權力分立之界限，應屬違憲。2.系爭增修條文第15條之2規定，擴增國情報告事項範圍，欠缺法律明確性，造成總統與行政院報告無明確區隔，致破壞憲法權力分立。3.系爭增修條文第29條至第31條關於人事同意權之相關規定，令被提名人有答復問題或提出資料之義務，並命被提名人提出結文或具結，就違反者除部分設有罰鍰規定外，並明定其效果為不予審查，使立法院得藉不適時行使同意權或消極不行使同意權之方式，致憲政機關不能行使職權、發揮功能，破壞憲政制度之完整，逾越立法院人事同意權之界限，與憲法所定機關忠誠義務有悖，亦侵害總統之人事主動形成權。4.系爭增修條文立法過程具明顯重大瑕疵，有違民主審議及公開透明原則，逾越國會自律原則之界限，

10

113 年憲判字第 9 號

牴觸憲法上之民主國原則，而屬違憲等語。【10】

四、聲請人四【11】

聲請人四監察院為行使職權，認系爭增修條文第 45 條第 1 項、第 2 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 53 條之 1 第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段、第 2 項及第 59 條之 5 第 2 項規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查。【12】

其聲請意旨略以：1.系爭增修條文第 45 條第 1 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條第 1 項及第 53 條之 1 第 2 項，關於立法院調查權行使範圍及其拘束力之規定，侵奪憲法所賦予監察院之職權，並破壞監察委員不受外力干預之獨立性，嚴重牴觸憲法上權力分立原則及憲法增修條文第 7 條第 5 項規定。2.系爭增修條文第 45 條第 2 項、第 47 條第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段、第 2 項及第 59 條之 5 第 2 項關於受調查對象未排除監察院之規定，破壞監察委員行使監察權不受外力干預之獨立性，牴觸憲法增修條文第 7 條第 5 項規定意旨等語。【13】

上開各聲請人之聲請意旨，詳見各該聲請書及言詞辯論意旨狀。【14】

貳、受理要件之審查及審理程序【15】

一、受理要件之審查【16】

（一）聲請人一部分【17】

1.審查依據【18】

按立法委員現有總額四分之一以上，就其行使職權，認法律位階法規範牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 49 條定有明文，此即立法院少數委員之聲請法規範憲法審查權。其立法意旨與憲訴法修正施行前之司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定相同，均在於保護立法院少數立法委員，使確信多數立法委員議決通過之法律案牴觸憲法之少數立法委員，於法律案通過並經總統公布生效後，得向本庭聲請法規範憲法審查，以維護憲政秩序（司法院大法官 94 年 7 月 30 日第

1269 次會議就會台字第 7817 號聲請案不受理決議、107 年 5 月 4 日第 1476 次會議就會台字第 13668 號聲請案不受理決議意旨參照)。【19】

是立法委員聲請法規範憲法審查者，依現行規定、司法院大法官之解釋及本庭裁判歷來一貫見解，須符合下列要件：(1)聲請人須達立法委員現有總額四分之一以上。(2)聲請人於議決其聲請審查之法律位階法規範之最終表決程序，須未投票贊成該議案(釋字第 781 號、第 782 號、第 783 號解釋及本庭 111 年憲判字第 14 號判決意旨參照)，始符合「行使職權」之要件。又，此要件係適用於立法院議決法律案之最終表決程序，少數立法委員於法律案三讀表決程序未投票贊成者，即符合此一要件，至其於三讀前之二讀表決程序，是否持贊成之立場，尚非所問。(3)少數立法委員認牴觸憲法而聲請審查之法律位階法規範，應為甫經立法或修正者。如該法規範施行已有相當時日，且立法院業經改組，其立法委員之組成已不同於議決該法律案時之組成者，基於法律之修正乃屬立法院之職權，立法委員如認該法律位階法規範牴觸憲法，本得行使立法權，提案修正該法規範，以排除其違憲疑義，從而此種情形下立法委員向本庭聲請法規範憲法審查前，應先行使其立法權，提案修正其認有違憲疑義之法律而未果(如提出法規範修正案而未獲通過，或相關法規範修正提案遲未獲處理等)，始得為之(釋字第 603 號解釋意旨參照)。如立法委員未先行提案，修正其認牴觸憲法之法律位階法規範，而逕向本庭聲請法規範憲法審查者，其聲請即欠缺客觀利益，應不予受理。【20】

2. 本庭之審查【21】 21

查聲請人一係柯建銘等 51 位立法委員，符合聲請人須達立法委員現有總額四分之一以上之要件。【22】 22

次查，系爭增修條文及系爭刑法條文於立法院三讀程序，依立法院議事錄之記載，系爭增修條文均照二讀文字，以贊成者舉手表決方式通過；其表決結果，在場委員 103 人，贊成全案通過者 58 23

人，全案通過（立法院第 11 屆第 1 會期第 15 次會議議事錄第 34 頁、立法院公報第 113 卷第 51 期第 2 冊第 206 頁參照）；系爭刑法條文照二讀文字，以贊成者舉手表決方式通過；其表決結果，在場委員 104 人，贊成全案通過者 57 人，全案通過（立法院第 11 屆第 1 會期第 15 次會議議事錄第 35 頁、立法院公報第 113 卷第 51 期第 2 冊第 207 頁參照）。由於上開三讀程序均採舉手表決，議事錄中並未記名顯示舉手贊成者，因而難以確知聲請人一就其所聲請之系爭增修條文及系爭刑法條文之議決，是否均未舉手贊成。基於保障少數立法委員聲請法規範憲法審查之權利，於立法院議決法律案採未記名之舉手表決方式表決，致無從確定聲請之立法委員是否均未贊成之情形，此等因立法院議事運作方式所生之不利益，不應歸由少數立法委員承擔。是聲請人一之聲請，是否符合其於所聲請之法規範議決時，均未表示贊成之要件，本庭爰從寬依其聲明，及表決結果舉手贊成人數與聲請人一之人數，綜合認定之。【23】

依此，聲請人一於聲請書中明確表明，其於上開法律案之三讀 24 程序均持反對之立場，且三讀最終表決結果，贊成人數分別為 58 人與 57 人，並未超過立法委員現有總額 113 人扣除聲請人一 51 人後之人數（62 人），客觀上應可推認聲請人一 51 人均未贊成上開法律案。此外，立法院三讀通過上開法律案後，行政院院長曾經總統核可，移請立法院覆議。覆議時，以記名投票表決結果，贊成維持原決議者 62 人，反對維持原決議者 51 人，覆議案未通過，而聲請人一即為記名反對維持原決議之 51 位立法委員，益證聲請人一就本件聲請標的，應屬持反對立場之少數立法委員。是聲請人一之聲請，亦符合其於議決系爭法律案時，均未投票（舉手）贊成之要件。【24】

末查，系爭增修條文及系爭刑法條文均屬立法院甫修正施行之 25 法律，而非施行有年者，少數立法委員自得對之聲請法規範憲法審查。【25】

綜上，聲請人一之聲請，核與憲訴法第 49 條所定要件相符，應 26

予受理。【26】

另由於聲請人一於其聲請書及言詞辯論意旨書中，除主張系爭 27
增修條文及系爭刑法條文之立法程序牴觸憲法外，僅就系爭增修條
文第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 25 條、第 29 條之 1、
第 30 條第 1 項、第 3 項、第 30 條之 1、第 45 條第 1 項、第 46 條
之 2 第 3 項、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 5 項、第 59 條之
3 第 2 項、第 59 條之 4、第 59 條之 5 及系爭刑法條文，敘明其實體
違憲理由，是本庭就聲請人一之聲請受理部分，僅就上開條文為實
體審查。【27】

（二）聲請人二至四部分 【28】 28

1. 審查依據 【29】 29

按國家最高機關，因本身或下級機關行使職權，就所適用之法 30
規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，憲訴
法第 47 條第 1 項定有明文。所謂「國家最高機關」，係指憲法明定
之憲法機關，即總統與五院；所謂「因本身……行使職權」，係指國
家最高機關行使其憲法所賦予之職權；所謂「所適用之法規範」，係
指行使憲法所賦予之職權時，所應適用之法規範，包括聲請機關應
受其拘束、應予執行或受其實際影響之法規範。又國家最高機關依
本項規定聲請本庭為法規範憲法審查者，須以抽象法規範之合憲性
為聲請標的，不包括具體措施、決定或權限爭議；且該法規範是否
牴觸憲法疑義，如屬各機關於其職權範圍內得自行排除者，即不得
聲請（憲訴法第 48 條規定參照）。此外，國家最高機關聲請本庭為
法規範憲法審查，須其就系爭法規範是否違憲之釐清，具有影響其
職權行使之客觀利益存在，始得為之。國家最高機關行使職權，應
受系爭法規範之效力所拘束、應予執行或受其實際影響，而具有該
法規範牴觸憲法之確信者，其法規範憲法審查之聲請即具備客觀利
益。【30】

查立法院職權行使法係立法院為行使憲法所賦予之職權而制 31
定，並以憲法第 76 條規定為間接立法依據（職權行使法第 1 條第 1

項、立法院組織法第 2 條及第 1 條規定參照)，其立法自以立法院所享有之憲法上職權為前提；而立法院職權項目及其範圍之界定，自始無法脫離憲法權力分立之制度規範，是立法院職權行使法之規範內容，自與其他憲法機關之憲法上職權及其行使密切相關。此外，立法院職權行使法作為有效之法律，所有憲法機關自同受其拘束，其規定如實質影響其他憲法機關憲法上職權之行使，或對其他憲法機關及其成員要求為一定行為或不為一定行為者，就受其實質影響或拘束之其他憲法機關而言，其憲法上職權之行使即可能因此受到違憲之妨礙或限制，而有聲請本庭審查相關規定，以釐清系爭法規範是否違憲之客觀利益。【31】

2. 本庭之審查【32】 32

(1) 聲請人二部分【33】 33

聲請人二行政院為國家最高行政機關。其聲請審查之法規範 34
中，職權行使法第 25 條規定涉及聲請人二依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，對立法院負責之具體內容；同法第 29 條第 3 項、第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項及第 30 條之 1 規定，其規範內容均涉及聲請人二人事提名權之行使或其所提名之人選；同法第 45 條、第 46 條、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 3 項至第 5 項、第 50 條之 2、第 59 條之 1 第 1 項、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4、第 59 條之 5 及系爭刑法條文，均涉及聲請人二或其所屬人員之職權行使與義務課予規定。經核聲請人二就上開規定聲請法規範審查部分，符合前揭聲請要件，應予受理。【34】

又聲請人二於系爭增修條文及系爭刑法條文公布生效前，曾以 35
立法院所議決之該等條文窒礙難行，依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定，經總統核可，於法定期限內移請立法院覆議，並經立法院決議維持原案，依上開憲法規定，行政院院長固應接受該決議。然此係民主責任政治下，聲請人二對立法院負責之表現，無礙聲請人二於上開條文公布生效後，基於其對上開條文抵觸憲法之確信，依憲訴法第 47 條第 1 項規定，向本庭聲請法規範憲法審查，以釐清

違憲疑義，並維護憲政秩序，併此指明。【35】

至聲請人二就職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條 36
之 4、第 29 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、第 4 項、第 46 條
之 1、第 50 條之 1 第 1 項、第 2 項、第 51 條、第 59 條之 1 第 2 項
至第 5 項、第 59 條之 2、第 59 條之 3 第 1 項及第 59 條之 6 至第 59
條之 9 規定，聲請法規範憲法審查部分，查第 15 條之 1、第 15 條
之 2 及第 15 條之 4 係有關總統於立法院為國情報告之規定，其餘
規定則均屬立法院就其職權行使所為自我規範之事項，其規範範
圍並不涉及或影響聲請人二憲法職權之行使，其規範效力亦不及
於聲請人二，是上開規定尚難謂與聲請人二之行使職權有涉，自
非聲請人二所應適用之法規範。聲請人二此部分之聲請，核與前
揭聲請要件不合，其聲請不合法，依憲訴法第 32 條第 1 項規定，
應不受理。【36】

(2) 聲請人三部分 【37】 37

聲請人三為現任總統，具國家最高機關之地位。其聲請審查之 38
法規範中，職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4 規
定，涉及總統於立法院為國情報告相關事項；同法第 29 條第 3 項、
第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項及第 30 條之 1 規定，其規範
內容均涉及聲請人三人事提名權之行使或其所提名之人選，均屬足
以影響聲請人三相關憲法上職權有效行使之法規範。聲請人三此部
分之聲請，核與前揭聲請要件相符，應予受理。【38】

至聲請人三就職權行使法第 29 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 39
2 項、第 4 項及第 31 條規定，聲請法規範憲法審查部分，經查，上
開規定之規範事項並不涉及聲請人三之憲法職權相關事項，其規範
效力亦不及於聲請人三，該等規定尚難謂與聲請人三之行使職權有
涉，自非屬其所應適用之法規範。聲請人三此部分之聲請核與前揭
聲請要件不合，其聲請不合法，依憲訴法第 32 條第 1 項規定，應不
受理。【39】

(3) 聲請人四部分 【40】 40

聲請人四監察院為國家最高監察機關，依憲法規定行使彈劾、糾舉、糾正及審計權，為行使上開職權，憲法並明文規定其得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件（憲法第 95 條及增修條文第 7 條第 1 項規定參照）。是系爭增修條文之規定中，直接或間接涉及監察院上開憲法職權行使之範圍、方式或效力，並對監察院具有拘束力，或對其職權行使有實際影響者，即屬監察院行使職權，所須適用之法律規範，監察院如認其抵觸憲法者，自得聲請本庭為法規範憲法審查。【41】

依此，職權行使法第 45 條第 1 項、第 2 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 59 條之 3 第 2 項規定，均涉及立法院調查權行使之範圍、方式與效力，與監察院調查權之行使存有一定競合關係，其規定足以影響監察院調查權之行使，核屬監察院行使職權所應適用之法律。聲請人四就此部分之聲請，核與前揭聲請要件相符，應予受理。【42】

至聲請人四就職權行使法第 53 條之 1 第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段及第 59 條之 5 第 2 項規定，聲請法規範憲法審查部分，查第 53 條之 1 第 2 項係有關檢察機關、法院、訴願或其他行政救濟之先行程序審議機關對案件之偵查、審判或審議，不受立法院調查委員會所提出之調查報告或期中報告所拘束之規定。聲請人四作為國家最高監察機關，為行使其憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，得依憲法第 95 條及第 96 條規定行使調查權，乃專屬由其行使之權力，其與立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、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處，且立法院調查權之行使及調查之結果，本即不影響聲請人四調查權之行使（釋字第 585 號解釋參照）。由此可知，本項規定本非以監察院為規範對象，不涉亦不影響監察院憲法職權之行使，非屬聲請人四所須適用之法規範。次查，職權行使法第 59 條之 3 第 1 項後段之規定，僅係重複憲法第 67 條第 2 項規定之文句，而憲法第 67 條第 2 項規定之政府人員之範圍，本即未包括監察院監察委員等憲法明定應獨

立行使職權之人員，是本項規定不涉亦不影響監察院憲法職權之行使，非屬聲請人四行使職權所須適用之法規範。再查，職權行使法第 59 條之 5 第 2 項規定，其規範對象並不包括監察院監察委員，其規範內容不涉亦不影響監察院憲法職權之行使，自非屬聲請人四所須適用之法規範。綜上，聲請人四此部分之聲請，核與前揭聲請要件不合，其聲請不合法，依憲訴法第 32 條第 1 項規定，應不予受理。【43】

二、審理程序【44】 44

上開聲請人二至四所聲請並獲受理之標的，均屬聲請人一聲請並獲受理標的之一部，本庭爰依憲訴法第 24 條第 1 項前段規定，合併審理聲請人一至四之聲請，並合併作成本判決。【45】 45

本庭於 113 年 8 月 6 日舉行言詞辯論，除聲請人一至四及法務部（關於系爭刑法條文部分之相關機關）外，並指定立法院為全案相關機關，均偕同其訴訟代理人出席參與言詞辯論。本庭另依聲請人與立法院之推薦，指定 4 位專家學者，提出專業意見書，並參與言詞辯論。【46】 46

各聲請人及相關機關之言詞辯論要旨如附表二，並詳見各方言詞辯論意旨狀與補充書狀。【47】 47

本庭斟酌各聲請人之聲請書、言詞辯論各方陳述等，作成本判決。【48】 48

參、受理及審查標的（詳見附表三）【49】 49

一、113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法增修條文，及同日修正公布之刑法第 141 條之 1 規定之立法程序。【50】 50

二、立法院職權行使法關於聽取總統國情報告部分：第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 規定。【51】 51

三、立法院職權行使法關於質詢部分：第 25 條規定。【52】 52

四、立法院職權行使法關於人事同意權之行使部分：第 29 條第 3 項、第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項及第 30 條之 1 規定。【53】 53

- 五、立法院職權行使法關於調查權之行使部分：第 45 條、第 46 條、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 3 項、第 4 項、第 5 項及第 50 條之 2 規定。【54】 54
- 六、立法院職權行使法關於聽證會之舉行部分：第 59 條之 1 第 1 項、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4 及第 59 條之 5 規定。【55】 55
- 七、刑法第 141 條之 1 規定。【56】 56
- 肆、受理部分形成主文之法律上意見【57】 57
- 一、關於立法程序部分【58】 58
- （一）審查原則【59】 59
- 1.立法院議決法律案，其立法審議程序，應遵循憲法公開透明與討論原則【60】 60
- 基於憲法第 2 條所明定之國民主權原則，所有國家權力均來自人民，並由憲法分配於各憲法機關，依權力分立相關規定分別行使，以遂行民主憲政國家之功能與任務。為確保國民主權原則得以貫徹，各憲法機關本於其憲法職權，行使國家權力，均須具備得以回溯至人民意志之民主正當性，乃憲法民主原則之核心要求。【61】 61
- 立法院由人民直接選舉產生之立法委員組織之，為國家最高立法機關，代表人民行使立法權，其權限範圍包括議決法律案等（憲法第 62 條及第 63 條規定參照）。立法院作為由人民直接選舉產生之立法委員組成之國會，其本身固已具備機關組織與成員身分之民主正當性，惟其立法權之行使及所制定之法律，亦須充分反映民意、彰顯人民意志，始具完足之民主正當性基礎，並成為彰顯國民主權原則之民主正當性體系之樞紐。由於立法院為逾百名立法委員組織之合議體，其職權之行使，最終均須以多數決方式作成終局決定，而多數決方式僅屬民主制度運作之中性技術性、形式性法則，不具實質評價性，表決行為本身並無法反映民意內容，因此，立法權行使之民主正當性，僅能表現於從議案之形成，至以多數決方式作成 62

終局決定之立法程序中。從而，立法院作為民主國會，其立法程序須得以彰顯人民意志，並使人民對民意代表有最低限度問責之機會，始符合憲法國民主權原則與民主原則之意旨；其具體表現方式，主要即為立法程序之公開透明原則與討論原則。【62】

公開透明原則要求立法程序之過程、方式、標的與表決情形等，應盡可能對人民公開，使人民得以獲取相關資訊，據以向民意代表問責，並得透過媒體與公共論壇，參與立法權行使階段之立法政策與內容之討論，即時將公民意見反映於國會。就此而言，公開透明原則乃民主問責與落實憲法國民主權原則之必要前提，自屬憲法民主原則之程序性要求之一環（釋字第 499 號解釋意旨參照）。【63】

基於討論原則，立法委員作為全民之代表，而非特定選民之委任代表，其於議案之主張與意見分歧時，即應於立法程序中，就議案內容之不同意見與立場盡可能為溝通、討論，並共同尋求折衷、妥協方案之可能。民主程序正是妥協之程序，而妥協須立基於充分之溝通與討論。透過立法程序中議案之討論過程，不同立場與主張所代表之各種民意方得以顯現，進而以表決方式得出代表多數民意之主張。於此前提下，最終表決得出之多數決定，始符合少數獲得充分尊重下服從多數，多數代表全體之民主原則之精神，並具備得以代表民意之民主正當性，實現國民主權原則之要求。因此，立法程序之討論原則，乃落實憲法國民主權原則之必要前提，亦屬民主原則之程序性要求之一。就此而言，職權行使法關於議案審議程序，於第 9 條第 2 項及第 3 項明定：「（第 2 項）第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。（第 3 項）第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。……」立法院議事規則第 5 章「討論」之相關規定，明定議事討論相關程序，均屬憲法所要求之立法程序討論原則之具體化規定。因此，法律案審議程序，除有法定例外情形外（如職權行使法第 10 條之 1 所定之情形；通常屬立法委員共識度較高之法案），於第二讀會原則上均應依上開規定進行議案之討

論。【64】

公開透明與討論原則作為立法程序所應遵循之憲法要求，立法者立法時，應盡最大可能謀求其實現，以對民意負責。惟基於民主原則民意政治與責任政治之原理，國會立法程序是否已適當遵循公開透明與討論原則，首先仍應由人民對國會議員於民主問責程序，包括選舉、罷免等政治程序，或媒體等公共論壇之民意形成平台，予以評價並追究其政治責任，此亦屬民主政治之核心精神，尚非本庭於法規範憲法審查程序應逕行介入者。本庭作為憲法秩序之守護者，亦須尊重與維護以人民為樞紐之民主問責空間，不宜成為民主程序之糾察者。基此，法律案經立法院移送總統公布為法律，其立法程序遭質疑有違反公開透明與討論原則之違憲瑕疵者，原則上仍應由人民循各種民主程序問責於相關立法委員與所屬政黨。唯有該法律之立法程序客觀上已嚴重悖離公開透明與討論原則之要求，致使形式存在之法律根本欠缺其成立之正當性者，本庭始得宣告該法律因立法程序之嚴重違憲瑕疵而無效，自始不生法律應有之效力。【65】

2. 法律公布生效後，其立法程序牴觸相關議事規範所生之瑕疵，如非屬重大且明顯之違憲瑕疵，足以根本影響法律成立之基礎者，並不當然影響法律之效力【66】

基於國會自律原則，立法院審議法律案所應遵循之議事程序，如開會之應出席與決議人數、議案審議之讀會程序、表決方式與次序等，於不牴觸憲法之範圍內，自得依其自行訂定之議事規範為之；於議事規範所容許之範圍內，亦得以決議為個案程序踐行上之調整、變通，凡此原則上均屬國會內部事項，依權力分立之原則，本庭原則上應予尊重。是法律經立法院移送總統公布後，其法律形式與效力業已存在，為維護法安定性，其立法程序是否符合議事規範之要求發生爭議時，除自客觀存在之事證（例如立法院議事紀錄），即可認定立法程序有牴觸憲法之明顯重大瑕疵，仍得宣告形式存在之法律整體違憲失效外，乃屬立法院依國會自律原則應自行認定、

處理之內部事項（釋字第 342 號及第 499 號解釋意旨參照），尚非本庭應介入審查之範圍。【67】

（二）本庭之審查【68】

68

聲請人一、二及三均主張系爭增修條文及系爭刑法條文之立法程序各階段均欠缺實質討論，未議而決，立法委員間喪失彼此理性溝通及相互說服之機會，造成民主社群之集體意志無法充分反映，議會審議民主淪為多數暴力，剝奪少數代表發言、論辯等機會，違反民主審議與公開透明原則，整體觀之，其立法程序具有明顯重大之瑕疵，應屬違憲等語。【69】

69

經查，依立法院相關院會紀錄與議事錄之記載，系爭增修條文與系爭刑法條文之立法程序，於司法及法制委員會之審查階段，委員會曾就 7 份涉及職權行使法增修之提案，及增訂刑法藐視國會罪之提案，聽取提案報告與相關機關報告，並經詢答，亦曾召開公聽會。嗣後委員會將另 8 份亦涉及職權行使法條文增修之提案，及另 1 份涉及增訂刑法藐視國會罪之提案，予以併案審查，並決議上開提案均予保留，交由黨團協商。黨團協商無法達成共識後，司法及法制委員會即將全部提案提請院會處理。於院會之第二讀會程序，主席先將全案提付廣泛討論，經 2 位（職權行使法條文相關草案部分）或 3 位（刑法藐視國會罪條文草案部分）登記發言之立法委員各發言 3 分鐘後，中國國民黨（下稱國民黨）黨團提議停止廣泛討論，開始逐條討論。逐條討論階段，除職權行使法第 2 條及刑法藐視國會罪修正草案係全部提案、修正動議及再修正動議均予宣讀外，其餘條文之修正程序均僅宣讀各黨團提出之再修正動議版本；宣讀完畢，主席均指示由委員依登記順序發言，經 1 位或 2 位委員發言完畢，即依國民黨黨團之提案，停止討論，逕付表決，並依贊成者舉手表決方式，表決通過修正條文。第二讀會程序結束後，接續進行第三讀會，並以贊成者舉手表決方式，全案表決通過（立法院公報第 113 卷第 35 期院會紀錄第 39 頁、第 44 期院會紀錄第 1 頁、第 43 頁至第 286 頁、第 47 期院會紀錄第 1 頁至第 130 頁、第

70

162 頁至第 191 頁、立法院第 11 屆第 1 會期第 14 次會議議事錄第 37 頁至第 41 頁、立法院公報第 113 卷第 47 期第 3 冊第 393 頁至第 395 頁、立法院第 15 次會議議事錄第 29 頁至第 35 頁、立法院公報第 113 卷第 51 期第 2 冊第 204 頁至第 207 頁）。【70】

由上述過程可知，系爭增修條文及系爭刑法條文之立法過程，
實質討論時間極其有限，且依立法院議事紀錄所載，第二讀會進行
過程，議場常常處於一片混亂狀態，由此觀之，其立法程序實難謂
無瑕疵。惟就憲法公開透明原則之要求而言，系爭增修條文與系爭
刑法條文修正草案之主要議題，曾於委員會審查階段由相關機關表
示意見，委員會並曾召開公聽會聽取各界意見，是法案內容尚難謂
完全欠缺公開透明性；另此次法律案之議決皆採舉手表決方式，其
表決結果，雖無法如表決器或點名表決方式般，贊成者與反對者得
以逐一顯名，然亦非屬完全匿名之無記名表決，人民仍得依立法院
議事錄所記載之各黨團之程序行為，及其關於議案之立場，辨識其
所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。就此觀之，其立法程
序雖存有瑕疵，惟尚難謂已完全悖離公開透明原則。【71】

再就憲法討論原則而言，上開立法程序整體觀之，系爭增修條
文及系爭刑法條文於第二讀會程序，形式上仍有歷時甚短之廣泛討
論與逐條討論過程，從而，其立法程序客觀上亦尚難謂已完全悖離
憲法討論原則之要求。【72】

至系爭增修條文及系爭刑法條文於第二讀會及第三讀會之表
決，均依立法院院會主席之裁示，採單向之贊成者舉手表決一事，
雖與立法院議事規則第 36 條第 1 項所定，「表決，應就可否兩方依
次行之」不符，致生立法程序之瑕疵，惟鑑於表決方式之決定與實
際運作，核屬立法院國會議事自律之範疇，該等程序瑕疵亦難謂屬
足以影響法律效力之重大明顯瑕疵，就此而言，尚不生立法程序違
憲之問題。【73】

（三）審查結論【74】

系爭增修條文及系爭刑法條文之立法程序雖存有瑕疵，惟整體

而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷，非屬本庭審查之範圍。【75】

二、職權行使法關於聽取總統國情報告部分：第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 規定【76】 76

(一) 審查原則【77】 77

總統為國家元首，對外代表中華民國，依憲法相關規定行使其憲法上職權，並由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生（憲法第 35 條及憲法增修條文第 2 條第 1 項規定參照），與亦由人民直接選舉產生之立法委員所組成之立法院，同屬具有直接民主正當性基礎之憲法機關。基於民主原則下民意政治與責任政治之要求，直接民選產生之總統與立法院，均應各自對人民負政治責任，其彼此間並無憲法上之權力從屬關係。【78】 78

就總統與立法院各依其憲法所定職權而生之權力監督與制衡關係而言，總統雖享有解散立法院之權，且總統解散立法院之命令無須行政院院長之副署，惟其行使須以立法院通過對行政院院長之不信任案為前提（憲法增修條文第 2 條第 2 項及第 5 項規定參照）；而立法院雖得依憲法所定程序，提出總統、副總統之罷免案與彈劾案，惟總統、副總統之罷免案應經中華民國自由地區選舉人投票通過，總統、副總統之彈劾案則應聲請司法院大法官組成憲法法庭審理之，均非立法院可直接對總統行使之權限。由此可知，總統並不對立法院負責，立法院亦無直接向總統問責之憲法權限。【79】 79

又憲法增修條文第 4 條係有關立法院之組成及其憲法職權之規定，其中第 3 項明定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」賦予立法院有聽取總統國情報告之憲法權限。由於憲法增修條文第 2 條關於總統之產生與其憲法職權之規定，及憲法其他規定，均未課予總統於立法院集會時，應向立法院提出國情報告之義務，且基 80

於上述總統與立法院間並無權力從屬性或負責關係之憲法權力關係，因此，上開憲法規定僅係容許立法院得被動聽取總統國情報告之權，非謂總統即因此有向立法院提出國情報告之憲法義務；同理，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報告之主題與涵蓋範圍等，憲法既未予以規範，總統自得本於其職權而為審酌決定，並基於憲法機關相互尊重原則，與立法院協商後實施，尚非立法院得片面決定者。此外，立法院依上開規定，固得與總統達成協議後，於集會時聽取總統國情報告，惟總統既不對立法院負責，則立法院對總統之國情報告，自無指定報告內容之權，亦無就其報告內容，對總統為進一步詢問並要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。【80】

總統作為憲法機關，其憲法上地位及職權均應由憲法自為規定，屬憲法保留之事項，除憲法明文規定或授權外，尚非可由立法院制定法律，課予總統憲法所無之義務，或就總統憲法上職權之行使，增加憲法所無之限制。是立法院於未有憲法依據下，以法律規定總統應為一定行為或不為一定行為者，其立法乃屬逾越其憲法上職權，違反憲法權力分立原則。【81】

（二）本庭之審查【82】 82

1.職權行使法第 15 條之 1 規定【83】 83

本條明定：「（第 1 項）依中華民國憲法增修條文第 4 條第 3 項 84
規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告。（第 2 項）總統於每年 2 月 1 日前向立法院送交國情報告書，並於 3 月 1 日前赴立法院進行國情報告。（第 3 項）新任總統於就職兩週內向立法院送交國情報告書，並於 1 個月內赴立法院進行國情報告。」其中第 1 項僅屬立法院自我拘束之規定，其規範效力不及於總統；且立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，總統亦不因此即須應邀至立法院進行國情報告，仍有權盱衡其職務運作與當前國情等具體狀況，而決定是否應邀至立法院為國情報

告。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。【84】

本條第2項及第3項關於要求總統依條文所定期限，主動向立法院送交國情報告書及赴立法院進行國情報告之規定，乃屬以法律要求總統為憲法所無之特定行為，其立法已逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則。【85】

2.職權行使法第15條之2規定【86】

本條明定：「(第1項)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，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。(第2項)總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。」其中第1項有關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之程序規定部分，形式上固屬立法院內部事項之規定，然而，立法院得聽取總統國情報告之前提，係總統赴立法院進行國情報告，而立法院並無要求總統赴立法院進行國情報告之權限，已如前述。是此項規定明定由立法院內部之程序委員會排定議程，聽取總統國情報告，實質上無異於立法院自我授權，片面決定總統赴立法院進行國情報告之時程與相關事宜之安排，顯已逾越立法院憲法職權範圍。此外，第1項規定中明文指定「就國家大政方針及重要政策議題」，聽取總統國情報告，惟憲法並未賦予立法院有得指定總統國情報告之議題、範圍與內容等之權限，此部分之規定亦屬逾越立法院憲法職權範圍。綜上，本條第1項規定逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【87】

本條第2項規定部分，係明定總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得主動咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。查總統固非不得主動咨請立法院同意，至立法院進行國情報告，立法院亦得衡酌相關因素，決議是否同意。然總統為國情報告之議題、範圍與內容，乃屬總統本於職權得自行決定之事項，立法者尚不得立法予以限定，此不因總統至立法院為國情報告，係被動

應邀抑或主動咨請而有不同。是本項規定有關「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」之限制部分，逾越立法院之憲法職權範圍，牴觸權力分立原則。【88】

3.職權行使法第 15 條之 4 規定【89】 89

本條明定：「(第 1 項)立法委員於總統國情報告完畢後，得就 90
報告不明瞭處，提出口頭或書面問題。(第 2 項)立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。(第 3 項)就立法委員第 1 項之書面問題，總統應於 7 日內以書面回覆。但事項牽涉過廣者，得延長 5 日。」係明定立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處提出口頭或書面問題；總統就立法委員之口頭提問，應依序即時回答，且其發言相關事項，係由立法院內黨團協商決定；另亦明定總統就立法委員之書面問題，應於 7 日內以書面回覆。【90】

惟查，憲法增修條文第 4 條第 3 項僅規定：「立法院於每年集會 91
時，得聽取總統國情報告。」並無總統國情報告完畢後，尚須即時口頭回答或會後書面答覆立法委員提問之明文。是本條各項規定係立法院於憲法未有明文下，逕於規範自身職權行使之法律中，明定總統應即時或限期回應立法委員之口頭或書面提問，其規定已逾越立法院之憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則。【91】

(三) 審查結論【92】 92

1.憲法增修條文第 4 條第 3 項規定，僅賦予立法院得被動聽取 93
總統國情報告之權，總統並無至立法院為國情報告之憲法義務，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報告之主題與涵蓋範圍等，總統得本於其憲法職權而為審酌決定，並基於憲法機關相互尊重原則，與立法院協商後實施，尚非立法院得片面決定者。立法院職權行使法第 15 條之 1 第 1 項規定，其規範效力不及於總統，立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，於此前提下，本項規定尚

不生牴觸憲法問題。【93】

2. 立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦 94
 無就其國情報告內容，對總統為詢問、要求總統答復，或要
 求總統聽取其建言之權。立法院職權行使法第 15 條之 1 第 2
 項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項規定，及同條第 2 項關於「就
 其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」規定部分，暨
 第 15 條之 4 規定，其立法均逾越立法院憲法職權範圍，牴觸
 憲法權力分立原則，均應自本判決宣示之日起，失其效力。

【94】

三、職權行使法關於質詢部分：第 25 條規定【95】 95

（一）審查原則【96】 96

立法院與行政院分別為憲法所定之國家最高立法機關與最高行 97
 政機關，依憲法規定分別掌有立法權與行政權，並相互制衡，為民
 主政治運作之核心場域。基於民主原則之民意政治與責任政治原
 理，我國憲法明文規定行政院應依憲法所定方式，對立法院負責，
 乃憲法權力分立原則下之具體制度設計。所謂行政院對立法院負
 責，係指負民主原則之民意政治與責任政治所要求之政治責任。政
 治責任最終即是民意責任，因此，行政院對立法院於憲法上所應負
 之政治責任，其表現型態固有不同，惟最終均是對民意負責，不同
 於依法律規定所承擔，且出現爭議時得由法院審查、判斷之法律責
 任。【97】

行政院雖應依憲法所定方式，對立法院負責，惟非謂行政院作 98
 為憲法機關，與立法院間存有本質性之權力從屬關係，立法院亦無
 一般性凌駕於行政院之上之憲法地位。相反地，憲法權力分立原則
 下，所有憲法機關，包括總統及立法院、行政院、司法院、考試院、
 監察院五院在內，均依憲法所設計之權力分立制度，分別享有憲法
 所賦予之職權，各司其職，各有其憲法功能；除總統作為國家元首，
 依憲法之規定享有一定程度超然於五院之憲法地位外，五院間均屬
 平等之平行憲法機關，其僅有憲法民主原則下之民主正當性型態與

相應憲政責任，以及權力分立制度下之權力監督制衡關係之不同，並無憲法地位與權限高下優劣之分。【98】

我國憲法所定行政院對立法院負責之具體方式，見於憲法增修 99
條文第 3 條第 2 項規定。其中第 1 款明定：「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。」依此，立法委員對行政院院長及行
政院各部會首長（下合稱行政首長）之質詢權，正屬憲法所定行政
院向立法院負責方式之一。是行政首長於立法院開會時，負有到會
備詢義務，其就立法委員之質詢，原則上亦負有答詢之義務，乃行
政院於責任政治下之憲法義務。立法委員藉由此等質詢權之行使，
除有助於其取得行使職權所需之必要資訊，進而落實於其所掌法律
案、預算案等之審議外，由於立法委員行使質詢權前，行政院院長
應先向立法院提出施政方針及施政報告，因此立法委員對行政首長
之質詢亦具有直接監督政府施政之重要功能，乃憲法權力分立原則
下，立法權對行政權為監督與制衡之重要手段，亦屬立法院行使其
憲法上職權所必要之權力。【99】

立法委員行使質詢權之對象，限於行政首長，不包括得於立法 100
院開會時列席陳述意見，但無備詢義務之關係院院長及各部會首長
（憲法第 71 條規定參照）。其得行使質詢權之事物範圍，則限於行
政院及所屬各部會具有施政權責與指揮監督權責之事項。此外，憲
法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款明定立法委員係於開會時，始有向
行政首長質詢之權，因此立法委員得行使質詢權之期間，應為立法
院開會時，即立法院院會舉行期間。如係委員會之會議，雖得邀請
行政院各部會首長及其所屬公務員等政府人員到會備詢（憲法第 67
條第 2 項規定參照），政府人員並應就立法委員之詢問，為適當說明
（釋字第 461 號解釋參照），惟立法委員於此僅享有詢問權，而非質
詢權。另質詢權行使之方式，原則上為立法委員於院會期間，以言
詞或書面向行政首長提出質詢內容，受質詢之行政首長原則上亦應
以言詞或書面答復質詢。【100】

立法委員質詢權既屬立法院行使其議決法律案、預算案等憲法職權所必要之輔助性權力，並為落實憲法權力分立原則下立法權監督、制衡行政權，及維護民主原則之民意政治與責任政治要求之重要憑藉，是行政首長就立法委員於開會時所質詢之事項與問題，原則上應為充分且翔實之答復，俾使立法委員得藉此獲得問政與監督施政所必要之資訊。被質詢之行政首長就立法委員質詢事項之重要內容，無正當理由而不予答復或不予充分答復者，即有妨礙立法院對行政院施政之憲法上監督權限，從而違反行政院應對立法院負責之憲法要求之虞。【101】

惟另一方面，立法委員對行政首長之質詢權非毫無限制。基於維護憲法權力分立制度、第三人基本權及國家安全與福祉等憲法上極重要公益，立法委員對行政首長之質詢權應受到相應之限制；亦即被質詢之行政首長就立法委員涉及上述事項之質詢，於提供充分理由說明後，自有權不予答復，或不予揭露相關資訊。於此範圍內，立法委員之質詢權應行退讓。【102】

詳言之，基於憲法權力分立制度，凡立法委員質詢之事項，非屬行政院之權責範圍，或屬行政權自主負責之行政特權領域，或涉及非得由個別立法委員藉由院會質詢方式，請求提供之各國家機關保有之文件資料者（釋字第325號及第729號解釋意旨參照），則自始不屬立法委員質詢權所得行使之範圍，受質詢之行政首長自得不答復或揭露相關資訊。【103】

其次，立法委員之質詢內容如涉及第三人，而被質詢之行政首長就此之答詢或相關資訊之揭露，可能危害第三人受憲法保障之生命權與人身安全（如涉及情報人員或情報協助人員、派赴敵後工作者等之資訊）、隱私權、資訊隱私權或營業秘密等重要基本權者，被質詢之行政首長經權衡立法委員行使質詢權以獲取相關資訊之利益，與揭露相關資訊對第三人基本權可能造成之危害，如認第三人基本權應優先受到保護時，其就立法委員之質詢即得不答復或揭露相關資訊。【104】

再者，立法委員之質詢內容涉及國家安全、國防軍事、兩岸外
交等行政特權性質之國家機密事項，或行政院與其所屬機關（構）
依法或依契約負有保密義務之事項，基於維護上開憲法上極重要公
共利益或避免義務衝突，受質詢之行政首長亦得不予答復或揭露相
關資訊。【105】 105

立法委員之質詢權與行政首長之備詢、答詢義務，固為憲法所
明定，且為行政院對立法院負責方式之一，惟立法院與行政院既為
憲法權力分立制度下之平行憲法機關，各享有憲法所賦予之職權，
非有憲法之依據，享有立法權之立法院不得制定法律改變或限縮行
政院之憲法職權，或擴增自身權限。而憲法就立法委員質詢權之行
使，並未賦予立法院得有制定法律，單方界定其自身質詢權得行使
範圍與行政首長答詢義務範圍，或課予行政首長有配合立法委員質
詢權之行使，而為一定行為或不為一定行為之義務，致減縮行政院
憲法職權或妨礙其行使之權限；更未授權立法院得創設法律制裁規
定，以此方式強制行政首長履行其憲法上之備詢與答詢義務。立法
院如為該等立法，即屬逾越其憲法職權，違反憲法權力分立原則之
要求。【106】 106

立法委員向行政首長行使質詢權，行政首長基於上述維護憲法
權力分立制度、第三人基本權及國家安全與福祉等理由，認有保密
之必要而拒絕答詢或揭露相關資訊，致生爭議時，本於憲法機關之
憲法忠誠義務，立法院與行政院宜循政治協商方式解決。協商未果
者，立法院自得依憲法相關規定，對行政院院長提出不信任案，促
使行政院院長去職。除上述爭議解決方式外，立法院尚不得自行立
法強制行政首長履行其答詢義務、課予行政首長其他作為或不作為
義務，亦不得自我授權且單方決定行政首長究否具有不予答詢或揭
露相關資訊之正當理由。【107】 107

上述關於立法委員對行政首長行使質詢權之憲法上限制，包括
相關立法之憲法界限，基於行政院對立法院負責之憲法規定，及民
意政治與責任政治之原理，其就立法院各種委員會依憲法第 67 條第 108

2 項規定，邀請政府人員到會備詢之情形，亦同有其適用。詳言之，政府人員除依法應獨立行使職權，不受外部干涉之人員，及依憲法慣例得不受邀請備詢者外，原則上負有應邀到委員會說明之義務(釋字第 461 號解釋意旨參照)；非有上述正當理由(見本判決第 103 段至第 105 段理由)，即應就立法委員之詢問，為適當且充分之說明。惟於委員會受詢問之政府人員，與於院會受質詢之行政首長相同，均係負擔政治責任，而非法律責任，是立法者亦不得立法課予政府人員除於委員會備詢與說明義務外之其他法律義務，更不得以法律制裁手段，包括行政裁罰與刑罰手段，迫使其為一定之行為或不為一定之行為，附此指明。【108】

(二) 本庭之審查【109】

109

1. 本條規定之體系定位【110】

110

本條規範對象為「被質詢人」，鑑於本條文係規定於職權行使法第 3 章「聽取報告與質詢」中，而該章係針對行政院依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，向立法院提出施政方針及施政報告，並備質詢之相關運作所為規定(職權行使法第 16 條至第 28 條之 2 規定參照)，是本條規定所稱質詢，應係指憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款後段所定，立法委員向行政院院長及行政院各部會首長所為者；其所稱「被質詢人」，應僅限於行政院院長及行政院各部會首長，至多及於其請假時之代理人，不包括其他情形之被詢問人，如憲法第 67 條第 2 項所定「政府人員及社會上有關係人員」。【111】

111

2. 第 1 項規定部分【112】

112

本項明定：「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。」鑑於立法院院會總質詢時間緊湊，往往須於有限時程內完成已登記發言之黨團或立法委員之質詢與行政首長之答詢，本項前段有關被質詢人就質詢之答復，不得超過質詢範圍之規定，僅屬就答詢範圍之限定，並未剝奪行政首長答詢之機會，不生牴觸憲法問題。【113】

113

至本項規定所增訂之「不得反質詢」規定部分，係禁止被質詢人，即行政首長，為「反質詢」之行為。其中「反質詢」一詞所指為何，立法者並未提供立法理由以為參考，爰以客觀文義解釋方法理解之。依此，「反質詢」所稱「質詢」，其意涵應與本項前段規定以及職權行使法第 3 章其餘條文規定所稱質詢，為相同之解釋，係指立法委員就施政相關問題，向行政首長提出詢問，要求其答復或揭露相關資訊之謂；關鍵在於提問並要求答復之意圖，至於提問之表達方式，尚非所問。由此推論，所謂反質詢，應係指原為被質詢人之行政首長，於質詢程序自行易位為質詢人，向原為質詢人之立法委員，就具體事項或問題提出質疑或詢問，並有意要求特定立法委員答復之謂。行政首長以問題或疑問句等語句形式答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢人所質詢之問題等情形，基於表意人就表意方式與語句選擇本有一定自主性，如行政首長之表意並非出自質詢立法委員並要求其答復之意圖者，則即便行政首長言語表達方式有禮儀上之爭議，仍屬對立法委員質詢之答復，均非本項規定所稱反質詢。於此前提下，本項後段明定被質詢人不得反質詢部分，乃理之當然，尚不生牴觸憲法問題。至立法委員之質詢與行政首長之答詢，因言語表達方式而生禮儀上之爭議時，本於立法院與行政院彼此尊重之立場，理應由主席本於議事指揮權為適當之調和、處理，自不待言。【114】

3.第 2 項規定部分【115】 115

本項規定：「被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為。」其中有關「並經主席同意」之規定，係就行政首長基於憲法上之正當理由，對立法委員之質詢不予答復或不揭露相關資訊之權限，於未有憲法依據下，立法增加應經立法院院會主席同意之限制，並賦予立法院院會主席憲法所無之介入行政首長憲法職權行使之權限，是此部分之規定已逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原 116

則。【116】

其次，本項規定課予被質詢之行政首長有「不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為」之具體義務。其中，不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復部分，核其意旨，係要求被質詢之行政首長，原則上應就立法委員之質詢，予以適當、確實之答復，非有憲法上正當理由，不得隱匿不揭露與質詢事項有密切關聯之重要資訊。就此而言，應僅屬就行政首長依憲法增修條文第3條第2項第1款規定所負答詢義務之宣示，並未增加其憲法義務之內容與範圍，是本項此部分之規定，尚不生牴觸憲法問題。【117】

本項規定中亦明定被質詢之行政首長不得拒絕提供資料；依此，立法委員於立法院院會行使質詢權，要求被質詢之行政首長提供資料者，被質詢人原則上即不得拒絕。惟查，憲法賦予立法委員之質詢權，主要係就行政院對立法院提出之施政方針及施政報告所生相關問題而行使；立法委員藉由對行政首長施政相關事項之質詢與行政首長之答復，而得以掌握必要之資訊，並據以監督行政院施政。是立法委員質詢權係屬對人詢答而取得問政資訊或監督施政之手段，質詢權範圍並不包括對物性之資料取得權限；立法委員尚不得藉由其對行政首長行使質詢權之機會，要求行政首長應對質詢委員個人提供其所要求之公務資料。另一方面，立法院為行使憲法所賦予之職權，本得經院會或委員會之決議，要求有關機關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原本，乃立法院之參考資料獲取權及文件調閱權（釋字第325號解釋意旨參照），均屬立法院向行政院取得問政所需資料之手段。由此益證，立法委員之質詢權，與立法院之參考資料獲取權、文件調閱權係屬不同屬性之權限，無論行使主體、行使對象、獲取資訊方式及行使時點，皆有不同（本庭113年憲暫裁字第1號裁定理由第28段參照），不得混為一談。是本項有關被質詢之行政首長不得拒絕提供資料部分之規定，已逾越立法委員依憲法增修條文第3條第2項第1款所

得享有之質詢權範圍，而牴觸憲法。【118】

本項規定中尚概括規定被質詢人不得有其他藐視國會之行為。 119

「藐視國會」一詞作為不確定法律概念，立法者對此並未有立法定義，亦未有相關立法理由之說明或立法過程之討論足資參考，本庭爰採文義解釋與體系解釋方式以確定此部分之規定意涵。【119】

就文義之一般理解而言，「藐視國會之行為」應指被質詢人之行為 120
為具有輕蔑、無視或不尊重立法院之負面意涵。由於本條係有關立法委員對行政首長行使質詢權之規定，因此被質詢人之行為，係指行政首長回應立法委員質詢之行為表現，包括言語或書面之答復、不予答復等可能；就此，立法者已明文列舉「不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復」4 種行為態樣，是本項所稱「其他藐視國會之行為」，自不包括該 4 種情形。又，本項規定之規範形式，係規定被質詢人除基於條文所列除外事由並經主席同意外，不得為拒絕答復等 4 種行為或有其他藐視國會之行為，因此，就立法原意而言，如被質詢之行政首長得引據除外事由並經主席同意，即仍得為某種「藐視國會之行為」，不在禁止之列。綜上以觀，本項所稱「其他藐視國會之行為」，充其量僅能針對受質詢之行政首長就質詢所為答復之具體內容與具體表意方式；換言之，此部分規定應係於行政首長並未拒絕答復、隱匿資訊或虛偽答復之前提下，禁止其所為答復之內容及表意方式，有輕蔑、無視或不尊重立法院之負面評價意涵。【120】

惟查，行政首長就立法委員於院會之質詢，固有答詢之義務， 121
然其答復之內容與表達方式，均屬行政首長本於施政職權，得自主形成決定者，屬於行政院施政權之一環，尚非立法院作為施政監督者所得干預之事項。況立法委員之質詢與行政首長之答詢，均係政治行為，所涉亦屬政治評價問題，最終均須向民意負責。行政首長答詢時之表意行為，是否存有輕蔑、無視或不尊重立法院之負面評價意涵，亦非立法院一方所得片面評斷者。是本項關於「不得……有其他藐視國會之行為」部分之規定，已逾越憲法增修條文第 3 條

第2項第1款所定立法委員質詢權之權限範圍，亦違反權力分立原則。【121】

至本項規定就被質詢人得例外拒絕答復質詢之事由，雖僅明定「避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項」，惟立法委員質詢權與行政首長答詢義務之憲法界限，尚非得由立法者以法律逕為界定，是行政首長對立法委員之質詢，有權不予答復或揭露相關資訊之正當理由，並不以本項規定情形為限。凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務或攸關國家安全而有保密必要等（本判決理由第103段至第105段理由參照），行政首長本於職權而為相關利益衡量，自有權於適當說明理由後，不予答復或揭露相關資訊。於此前提下，本項此部分之規定尚不生牴觸憲法問題。【122】

綜上，本項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會之行為部分之規定，均逾越立法委員憲法質詢權與立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原則。另被質詢人得例外拒絕答復質詢之正當理由，尚不以本項規定所列情形為限，凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務或攸關國家安全而有保密必要等，受質詢之行政院院長與行政院各部會首長本於職權而為相關利益衡量，對立法委員所質詢事項，均有權於適當說明理由後，不予答復或揭露相關資訊。於此前提下，本項其餘規定部分，始不生違憲問題。【123】

4.第3項規定部分【124】

本項規定：「被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席。」使包括行政院院長在內之行政首長得否缺席立法院院會，取決於立法院院會或委員會是否同意。【125】

惟查，行政首長在立法委員開會時，固負有在場備詢與答詢之憲法義務，但不因此改變行政院與立法院乃平等並立之平行憲法機關之地位，兩者各有其權並各司其職。是負有備詢義務之行政院院

長等行政首長，如有重大事由未克出席立法院院會者，本於憲法權力分立制度下憲法機關間相互尊重原則，行政首長自應及時知會立法院，並盡可能尋求其院會主席、各黨團與立法委員之諒解，然立法院並無凌駕行政院之上，就行政院院長等行政首長請假不出席立法院院會之情形，以法律自我賦予為同意或不同意之權限。況本條規定在法律體系上係就立法院院會之質詢程序而為規範，並不涉及立法院內部委員會之詢問程序（憲法第 67 條第 2 項規定參照），更無由各委員會同意或不同意行政首長請假之理。據上，本項規定已逾越立法院憲法職權範圍，違反權力分立原則。【126】

5.第 4 項規定部分【127】

127

本項規定：「被質詢人違反第 1 項至第 3 項規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復。」亦即賦予立法院院會主席對被質詢之行政首長違反第 1 項至第 3 項規定時，依其違反之情形，有分別制止其答詢、命其出席與要求其答詢之權。【128】

128

本項規定中涉及違反第 1 項規定部分，由於第 1 項規定於符合本判決意旨之前提下，尚無違憲疑慮，是立法院院會主席於被質詢之行政首長違反第 1 項規定時予以制止，係行使會議主席之議事指揮權，並未增加立法院之於行政院之憲法權力，亦未課予行政首長憲法所無之法律義務，於此範圍內，尚不生牴觸憲法問題。【129】

129

本項規定中涉及違反第 2 項及第 3 項規定部分，由於第 2 項規定中有關「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會行為部分，及第 3 項規定部分，均經本庭審查認定為違憲，是本項規定涉及上開違憲部分之規定，自亦應基於相同理由而違憲。至第 2 項規定其餘未違憲部分，即關於被質詢人除基於正當理由外，不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復部分之規定，僅係就行政首長所負憲法上備詢與答詢義務之明示與具體化，並未擴增或改變行政首長於憲法上之備詢與答詢義務之內容及範圍，且性質上仍屬行政院對立法院所負憲法上政治責任之一環，並不因法律規定形

130

式而使憲法義務與政治責任規定，即質變為法律義務與法律責任。而行政院固須以行政首長負憲法上備詢與答詢義務之方式，對立法院負責，但非謂立法院即有權片面立法強制行政首長履行該等憲法義務，已如前述。因此，就第2項規定中未違憲部分之規定，立法院仍無片面要求行政首長應為一定行為或不為一定行為之權限，立法院院會主席作為立法院之代表，亦同。況行政首長如基於正當理由而拒絕答復立法委員之質詢，或拒絕揭露相關資訊者，被質詢之行政首長與質詢之立法委員係處於對立之憲法地位，其所形成之政治性爭議，自非可由立法院一方裁決，且該等政治性爭議已非議事程序或秩序問題，不屬主席之議事指揮權所得行使之範圍，更無由立法院院會主席要求被質詢之行政首長應為答復之理。【130】

綜上，本項除關於被質詢之行政首長違反同條第1項規定時，主席得予制止之規定部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘規定部分，均已逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則。【131】

6.第5項、第6項及第7項規定部分【132】

第5項規定：「被質詢人經主席依前項規定制止、命出席或要求答復卻仍違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員5人以上連署或附議，經院會決議，處被質詢人2萬元以上20萬元以下罰鍰。」第6項則規定：「前項情形，經限期改正，逾期仍不改正者，得按次連續課處罰鍰。」係立法院立法自我授權得經其院會決議，以裁處被質詢之行政首長罰鍰與連續處罰之法律制裁手段，迫使其履行本條第1項至第3項規定所要求之作為或不作為。【133】

此2項規定係以立法院院會主席依第4項規定先予制止、命出席或要求被質詢人答復，為立法院行使裁罰權之前提要件。然第4項規定，除關於被質詢之行政首長違反第1項規定，立法院院會主席得本於其議事指揮權予以制止部分，尚不違憲外，其餘規定部分均屬違憲，是第5項及第6項規定於第4項規定違憲之範圍內，自應基於相同理由而違憲。至立法院院會主席固得本於其議事指揮權，制止行政首長答詢超過質詢範圍或對立法委員為反質詢，惟行

政首長就立法委員之質詢負有答詢義務，係憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款所明定，乃行政院對立法院負責之一環，行政首長於此係負政治責任，非法律義務與責任，尚非立法院得立法自我授權，以法律制裁手段，不論刑罰或行政裁罰手段，迫使行政首長依其規定方式為答詢義務之履行者。是立法院就第 5 項裁罰規定及第 6 項連續裁罰規定，其立法均已逾越其憲法職權範圍，並對行政院及相關首長行使其憲法職權造成一定程度之限制而侵犯行政院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【134】

第 7 項係關於依第 5 項及第 6 項規定所為裁罰處分之救濟程序 135
規定，乃第 5 項及第 6 項規定之附屬性規定，該 2 項規定既屬違憲，則第 7 項自亦隨同違憲，一併失其效力。【135】

7.第 8 項規定部分 【136】 136

本項規定：「違反第 1 項至第 3 項規定之政府人員，由主席或質 137
詢委員提議，出席委員 5 人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。」其所列前提要件，即「違反第 1 項至第 3 項規定」，其中第 2 項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會行為部分，及第 3 項規定部分，均經本庭審查認定為違憲，已非屬本項規定適用範圍。於此前提下，本項規定係明定被質詢之行政首長違反第 1 項規定，或違反第 2 項所定不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復之規定時，得經立法院院會決議，將之移送彈劾或懲戒。【137】

上述「移送彈劾或懲戒」之規定，核其立法意旨，應係立法院 138
自我授予有彈劾或懲戒之移送權。就彈劾移送權部分，查我國憲政制度下，除總統、副總統之彈劾外，對公職人員之彈劾，係為發動司法懲戒程序，以追究公職人員違法、失職情事之法律責任，而非追究其政治責任，彈劾之目的亦非為處理政治問題。又，監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院、監察院人員失職或違法之彈劾，須經監察委員 2 人以上之提議，9 人以上之審查及決定，始得提出（憲法增修條文第 7 條第 3 項及第 4 項規定參照），是彈劾

案提議權、審查與決定權，係專屬監察委員所有；彈劾案之提出權，則專屬監察院所有。行政院院長及行政院各部會首長乃屬中央公務人員，對其為彈劾之提議、審查與決定，均須由監察委員依憲法所定要件與程序為之，與立法院之憲法職權無涉，亦非其所得置喙。本項規定就質詢事件，明定立法院得將相關行政首長移送彈劾，實已介入憲法明定之監察委員彈劾提議權，逾越立法院之憲法職權範圍，並有干擾監察院彈劾權行使之疑慮，違反憲法權力分立原則。【138】

退一步言，即便將本項「移送彈劾」之規定，解釋為僅屬立法院對監察院提出之彈劾建議，其與人民向監察院所為檢舉或陳情之效力並無二致，均不具法律上拘束力，監察院與監察委員均仍應獨立行使職權，依法處理，不受立法院移送案之拘束，然而，立法院、行政院與監察院均屬平行憲法機關，其互動關係均具有憲法意義。立法院一旦引據無法律拘束力之本項規定，將行政院之院長或所屬各部會首長，移送於監察院，「建議」其提出彈劾，仍將引發立法權、行政權與監察權間之憲政爭議，並不因本項規定所定僅屬無法律效力之彈劾建議權，即有不同。僅就此而言，基於憲法機關相互尊重原則，以及政治問題應於政治程序解決之民主基本精神，本項立法關於移送彈劾部分，即便不具拘束力，立法院亦有逾越其憲法職權且濫用權力之嫌，違反憲法權力分立原則。況本條所定移送前提，即行政首長違反第1項質詢之答復，不得超出質詢範圍，並不得反質詢之規定，或違反第2項不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復之規定，均屬因立法委員質詢權與行政首長答詢義務所生政治性爭議，與行政首長就其職務或其職權之行使，有違法、失職情事之彈劾事由無涉，均非屬監察院行使彈劾權之範圍，亦非監察院依其憲法上職權所得置喙之問題。據上，本項有關移送彈劾之規定，無論為法定移送權性質，抑或僅屬不具拘束力之彈劾建議性質，均逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【139】

另本項規定關於「移送懲戒」部分，查國家對公務員之違法、 140

失職情事，享有依法懲戒權，而公務員之懲戒，係由司法院掌理（憲法第 77 條規定參照），乃司法權之範圍，現制下則由懲戒法院審理。基於我國五權分立之憲政體制，對除總統、副總統以外之全國公職人員失職或違法之彈劾權，係專屬於監察院行使（憲法第 97 條第 2 項、第 99 條、憲法增修條文第 7 條第 3 項及第 4 項規定參照），是監察院就失職或違法之公務人員，包括行政首長在內，享有提出彈劾案，移送懲戒法院審理之權。立法院則僅享有對於總統、副總統提出彈劾案之權，且應移送於司法院大法官所組成之憲法法庭審理（憲法增修條文第 4 條第 7 項及第 5 條第 4 項規定參照），並無將行政首長移送懲戒之憲法權限。基此，本項規定關於將行政首長移送懲戒部分，已逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【140】

綜上，本項規定逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【141】 141

8.第 9 項規定部分 【142】 142

本項規定：「政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追究其刑事責任。」由於本條規定係有關立法委員對行政首長行使質詢權之規定，是本項所謂「政府人員」，亦僅指負答詢義務之行政首長或其代理人，不及於其他公務人員。於此前提下，本項規定之規範目的，應係為使行政首長就立法委員之質詢，為所謂「虛偽陳述」者，受到刑事責任之追訴。【143】 143

惟查，行政首長之答詢義務，係基於行政院應對立法院負責之憲法要求，其就質詢所為答詢之方式、內容、範圍或不為答復，均屬其行使職權之具體表現，於符合憲法規定之前提下，享有一定自主形成空間，亦須就此承擔政治責任。行政首長就立法委員質詢之答復，於涉及事實時，固應如實陳述，不得為虛偽陳述，惟其答復與陳述內容，仍屬政治責任之性質，無涉法律責任。行政首長之答詢內容涉有虛偽陳述致引發政治爭議者，不僅其本人與相關執政團隊，連同其所屬政黨，均須受民意之臧否與問責，最嚴重之情形， 144

即為去職以示負責，乃民主政治運作之參與者承擔政治責任之方式。政治責任涉及政治問題，政治問題則應於民主程序中解決，非屬行使司法權之法院所宜介入。準此，本項規定以行政首長答詢時「虛偽陳述」為追究刑事責任之前提要件，將行政首長之政治責任，立法變易為刑事責任，已逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則。【144】

(三) 審查結論【145】 145

1. 職權行使法第 25 條第 1 項關於「不得反質詢」規定部分，行 146
政院院長或行政院各部會首長以問題或疑問句等語句形式，答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢問題等情形，即便言語表達方式有禮儀上之爭議，性質上仍屬立法委員質詢之答復，不構成反質詢。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。【146】
2. 同條第 2 項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資 147
料或有其他藐視國會之行為部分之規定，均逾越立法委員憲法質詢權與立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。又被質詢人得例外拒絕答復立法委員質詢之正當理由，尚不以本項規定所列情形為限，凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務或攸關國家安全而有保密必要等，受質詢之行政院院長與行政院各部會首長本於職權而為相關利益衡量後，對立法委員所質詢事項，均有權於適當說明理由後，不予答復或揭露相關資訊。於此前提下，本項其餘規定部分，始不生違憲問題。【147】
3. 同條第 3 項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反權力分立原 148
則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【148】
4. 同條第 4 項規定，除關於被質詢人違反本條第 1 項規定時， 149
主席得予制止之規定部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘規

- 定部分，均逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【149】
5. 同條第 5 項至第 7 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【150】 150
6. 同條第 8 項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【151】 151
7. 同條第 9 項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【152】 152
- 四、職權行使法關於人事同意權之行使部分：職權行使法第 29 條第 3 項、第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項及第 30 條之 1 規定【153】 153
- （一）審查原則【154】 154
- 按憲法增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項及憲法第 104 條明定，司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員與監察院審計長，均由總統提名，經立法院同意任命之，乃憲法基於權力分立與制衡之考量所為制度設計。依此，總統享有各該憲法機關人事任命程序上之程序發動權與人選形成權，立法院就總統提名人選則享有審查、同意權。總統與立法院以此分權制衡之協力方式，共同決定相關憲法機關人事之繼任人選，除避免由單一憲法機關全權決定其他憲法機關之成員，以防偏頗外，亦在確保各該憲法機關得以實質存續並順利運行，俾維護國家整體憲政體制之正常運行。是總統與立法院均負有依憲法規定，忠誠履行憲法所分別賦予之人事提名權與同意權之憲法義務與責任，即總統應於各該憲法機關成員任期屆滿前，適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，就是否同意總統提名之人選為決議。基於憲法機關之憲法忠誠義務，無論總統或立法院，均不得消極不行使其憲法上分別享有之提名權、同意權，致影響相關憲法機關之實質存續，破壞憲政體

制之健全運作（釋字第 632 號解釋意旨參照）。【155】

立法院除上述依憲法相關規定享有人事同意權外，其依法律規定，就行政院院長提名之獨立機關（中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會）主任委員、副主任委員及委員，及總統提名之最高檢察署檢察總長，亦享有人事同意權。憲法賦予立法院之人事同意權，主要係涉及總統與立法院於權力分立與制衡原則下之分權與協力關係，而立法院依法律所取得之人事同意權，其憲法上權力屬性則有不同。詳言之，立法院就行政院院長提名之上開人事案所享有之同意權，係源自立法院立法所為規定，亦即就行政院院長就行政院所屬獨立機關原享有之人事決定權（憲法第 56 條規定參照），立法施以限制，要求行政院院長提名之人選，應經立法院同意始得任命，目的係為節制行政院院長對獨立機關成員人選之片面決定權限，以為權力制衡（釋字第 613 號解釋意旨參照）。另檢察總長作為檢察體系最高首長，依法院組織法第 66 條第 2 項規定，應由總統提名，經立法院同意任命之；立法院對檢察總長任命之同意權，亦係以法律規定而取得，目的亦係限制總統任命權之行使，以為權力制衡。因此，立法院依法律規定所取得之人事同意權，既係對總統或行政院院長人事決定與任命權之限制，則立法院如就總統或行政院院長提名之人選，延遲或消極不行使同意權，致妨礙相關機關法定職權之行使及其法定任務之遂行者，即有權力濫用之嫌，屬過度限制總統與行政院院長之人事決定與任命權，牴觸憲法權力分立原則。【156】

立法院就總統或行政院院長提名之人選，依憲法或法律規定行使同意權，其審查與議決之程序與方式，基於國會自律原則，原則上固得由立法院自為規範，惟其所為程序規定，不得實質妨害總統或行政院憲法職權之行使，更不得以內部程序規定，變相限制或剝奪立法委員於立法院院會就人事同意權案為投票表決之權利，否則即有逾越憲法職權，違反憲法權力分立原則之虞。【157】

又，依憲法或法律規定，由總統或行政院院長提名、立法院同

意所為人事任命，乃屬政治任命性質，提名機關與同意機關係於政治程序中衡酌人選之資格與適任性，而分為人事案之提名或同意與否之決定，與文官體系公務員屬依法任用性質截然不同。就立法院作為同意機關而言，其於人事任命案最主要、甚或可說唯一之權力，即為同意或否決提名機關所提名之人選；立法院為妥適行使此一政治權力，自有權亦有必要對被提名人之資格與適任性予以審查。是立法院之人事審查權，應屬其人事同意權之輔助性權力，其行使自不得逾越人事同意權之權限範疇。【158】

此外，人事審查係以被提名人之資格與適任性為審查對象與範圍，當有賴被提名人之協力與配合，審查程序始得順暢進行。如被提名人於審查程序未予充分協力與配合，致審查結果對被提名人之資格與適任性未獲致正面評價者，被提名人即可能蒙受其人事任命案未獲同意之不利後果。基此，就被提名人而言，其既接受提名機關之提名，因而進入政治任命程序中立法院對之行使同意權階段，已意味著被提名人自願接受行使同意權之立法委員，對其資格與適任性為審查，其自需以適當方式盡力爭取多數立法委員之信任與支持，俾使其人事任命案獲得同意。從而，被提名人基於自己之利益，除有必要配合立法院就其資格與適任性之審查外，對立法院於人事審查程序上所為詢問或資料提供要求，於合理範圍內，亦應盡可能協力與配合。【159】 159

然而，被提名人協力與配合立法院人事審查程序之要求，究其性質，充其量僅屬被提名人為避免其人事任命案遭立法院否決致蒙受不利益，而自願承受之負擔，非屬法律意義上之義務，自不得以法律手段強制其履行。如被提名人對立法院於人事審查程序上，就其資格與適任性相關問題所為詢問或資料提供之要求，拒絕答復或配合，致立法委員對其資格與適任性存有疑慮者，立法委員自有投票不同意其人事任命之權力，亦僅得以此方式反對被提名人之人事任命，促使其人事任命案未獲通過；除此之外，立法院並無其他得對被提名人行使之權力，更無對被提名人施以法律制裁之權限與正 160

當性。況被提名人於立法院議決同意其任命案，並由總統或行政院院長依法任命前，並不具被提名出任之公職人員身分，尚不負各該職務之義務或責任，亦無對立法院負責問題；立法院自無超越其人事同意權行使之權限範圍，即同意或不同意被提名人之人事任命案，立法課予被提名人特定義務之權限，更無於義務違反時，立法施以行政罰制裁之權限。【160】

又，被提名人作為人民所享有之憲法基本權保障，包括隱私權、161
資訊隱私權、名譽權、表意自由與不表意自由、思想自由等，並不因其被提名出任公職，並進入政治任命之人事審查與同意程序而有不同。是立法院為行使其人事同意權與審查權而設之職權行使相關規定，如構成對被提名人受憲法保障之基本權之限制者，仍應受憲法比例原則之檢驗。【161】

（二）本庭之審查【162】 162

1.第 29 條第 3 項規定【163】 163

本項明定：「前二項人事同意權案交付全院委員會或相關委員會164
審查，自交付審查之日起，期間不得少於 1 個月，且應於審查過程中舉行公聽會，邀集相關學者專家、公民團體及社會公正人士共同參與審查，並應於院會表決之日 10 日前，擬具審查報告。」係立法院就其行使人事同意權前之內部審查程序所為自我規範，屬其國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。【164】

2.第 29 條之 1 規定【165】 165

（1）第 1 項規定部分【166】 166

本項明定：「被提名人之學歷、最高學歷學位論文、經歷、財產、167
稅務、刑案紀錄表及其他審查所需之相關資料，應由提名機關於提名後 7 日內送交立法院參考。」形式上係以提名機關為規範對象，要求其於提名後 7 日內提交審查所需相關資料於立法院。立法院為就提名人選行使審查、同意權，固需由提名機關依慣例提供被提名人相關資料，俾利其為審查，惟鑑於提名機關與立法院就相關人事任命案，係屬分權、協力或制衡之關係，並不具權力從屬性，理應

相互尊重，立法院尚不得片面課予提名機關提供資料之義務，是本項規定對提名機關並無拘束力。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。惟提名機關仍應依慣例，適時提供有關被提名人資格與適任性之相關資料於立法院，俾供其行使審查、同意權之參考，自屬當然。【167】

(2)第 2 項規定部分【168】

168

本項規定：「立法院各黨團或未參加黨團之委員，得以書面要求被提名人答復與其資格及適任性有關之問題並提出相關之資料；被提名人之準備時間，不得少於 10 日。」係容許立法院各黨團與未參加黨團之委員，得以書面向被提名人提問，要求其書面答復並提出相關資料之規定。【169】

169

惟查，享有人事同意權者，係由全體立法委員組成之立法院，而非立法院黨團或個別立法委員。黨團或個別立法委員為獲取有關被提名人資格與適任性之資訊，俾利行使其人事同意權案之投票權，固得經內部程序彙整後，由立法院具名，經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之書面問題，請被提名人適時答復，惟各黨團或個別委員尚不得各自逕對被提名人提出書面詢問。又，被提名人尚未出任相關公職，其於整體人事任命程序中，仍享有憲法上包括隱私權、資訊隱私權、不表意自由及一般行為自由等基本權之保障，對立法院並不負有以書面答復其提問與提出資料之憲法或法律上義務。惟基於被提名人自己之利益，就立法院黨團或個別立法委員，於委員會審查程序以外所為書面詢問或資料提供要求，被提名人於合理範圍內，自應盡可能協力與配合，以爭取多數立法委員之信任與支持，俾使其人事任命案獲得同意，已如前述（本判決理由第 159 段及第 160 段理由參照）。據上，本項規定整體觀之，其規範意旨應在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。

170

於此前提下，本項規定始不生牴觸憲法問題。【170】

(3)第3項規定部分【171】

171

本項規定：「被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。」明文要求被提名人於提出書面答復及相關資料之同時，除有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並經書面釋明外，應以指定文字予以具結。依應予具結之標的與內容，本項規定對被提名人所要求之具結，可分為3種型態：其一，針對被提名人書面答復內容（指依本條第2項規定，就立法院各黨團或個別立法委員之書面提問所為者），應為載明「已據實答復，絕無匿、飾、增、減」之真實性具結；其二，針對被提名人所提出之相關資料，應為載明「已提出相關資料，絕無隱匿資料」之資料完全性具結；其三，針對被提名人所提出之相關資料，應為載明「絕無……提供虛偽資料」之資料真正性具結。【172】

172

查立法院人事同意權之權限，僅為同意或不同意被提名人之人 173
事任命案，除此之外，並無課予被提名人為特定行為義務之權限；立法院雖得對被提名人之資格與適任性為必要之審查，惟人事審查權之行使自不得逾越人事同意權之權限範圍，已如前述（本判決理由第158段理由參照）。是本項規定要求被提名人於提出書面答復或所提資料時，應予具結，其要求如屬被提名人自主就其被提名身分而為之行為（如提出相關學、經歷證明資料等），所應蘊含之內在要求或附隨性義務之範圍，而非屬課予被提名人獨立之行為義務者，自無逾越立法院憲法職權問題；惟如其規定構成對被提名人課予獨立之行為義務，或無法由被提名人本於其被提名身分而為之行為所當然涵蓋，即有逾越立法院人事同意權之權限範圍之虞。【173】

首就本項規定要求被提名人應就其書面答復，為「已據實答復， 174

絕無匿、飾、增、減」之真實性具結而言，此部分規定之規範體例，應係仿自訴訟法中有關證人具結之規定（民事訴訟法第 313 條第 1 項、第 313 條之 1、刑事訴訟法第 189 條第 1 項規定參照）。查證人具結制度之目的，係令證人擔保其證言之真實性與可信性，俾利法院為應證事實之認定。證人真實性具結之標的，應限於表達記憶、事實認知等涉及事實性事項之陳述，不及於無涉真偽之專業性、評價性意見表達。換言之，唯有屬事實性之陳述，方有判斷陳述者是否「據實答復，絕無匿、飾、增、減」之可能，亦始得藉由具結方式，由陳述者擔保所述內容之真實性與可信性，並於具結者就其所具結之內容有虛偽不實情事，致其真實性、可信性遭否定時，有據以追究具結者偽證等相關法律責任之可能。如屬具主觀評價性之意見陳述或專業意見之表達等非屬事實性陳述之言論表現，本無真實與否可言，自無法以具結方式擔保其真實性與可信性。立法者如要求就非事實性陳述予以具結，甚且有危害表意人言論自由之虞。此由行政訴訟法明定就訴訟事件之專業法律問題以書面提供或到場陳述意見之學術研究者，不得令其具結（行政訴訟法第 162 條第 3 項規定參照），另鑑定人係就其專業鑑定意見為公正誠實性具結（民事訴訟法第 334 條規定參照），而非真實性具結，即可見一斑。此外，訴訟程序之證人以具結方式，擔保其事實性陳述之真實性與可信性者，係以個案應證事實為前提，亦即具結者所為事實性陳述，係針對個案中之特定應證事實，且係以第三人身分所為，絕非可浮泛要求證人就其所有事實性陳述，均應予以具結，亦非可要求非屬第三人之訴訟當事人，就其涉及事實之陳述為具結。【174】

本項規定仿上述訴訟上證人具結規定，要求被提名人為真實性具結，其應具結事項，則為被提名人就立法院各黨團或個別立法委員之提問所為書面答復，究其目的，應係為取得被提名人就其書面答復內容之真實性擔保。然而，被提名人乃立法院人事審查與同意程序之當事人，並非屬第三人性質之證人，其身分、法律地位亦完全不同於訴訟程序中之證人，兩者實無可比擬。又，證人係就特定

175

訴訟案件之應證事實而為證言，被提名人則係就其獲提名出任職務之資格與適任性問題為書面答復，而是否具備出任相關職務之資格與適任性之提問與回應，均具有高度屬人性、評價性，非屬事實性陳述性質，無真偽之分，亦無從以具結方式擔保其表意內容之真實性，是此類屬人性、評價性之陳述，本質上並不具有真實性擔保之內在要求。基此，被提名人就立法院各黨團或個別立法委員之書面提問所為答復，與證人就應證事實為證言絕不相同，其答復內容並無真實性擔保之內在要求，從而被提名人就其答復內容亦無真實性擔保之附隨義務可言。是本項規定課予被提名人就其書面答復內容有真實性具結義務部分，已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍。【175】

其次，就本項規定要求被提名人應具結「已提出相關資料，絕無隱匿資料」之資料完全性具結而言，究其意涵，並非要求就所提資料本身為具結，而係就「已完全提出資料」為具結，就此而言，實已變相課予被提名人有提出相關資料之義務，並要求被提名人就此義務之完全履行為具結。惟查，立法院人事同意權之權限範圍，即為同意或不同意被提名人之人事任命案，為此立法院自得對被提名人之資格與適任性為必要之審查，是人事審查權乃人事同意權之輔助性權力，已如前述。作為輔助性權力，人事審查權之行使自不得逾越人事同意權之權限範圍，而立法院人事同意權中，並不具課予被提名人提供相關資料等特定行為義務之權限，自無要求被提名人擔保其已提出相關資料、絕無隱匿資料之權。是本項規定要求被提名人就所提資料應為完全性具結部分，已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍。【176】 176

至本項規定所要求之第3種型態之具結，即資料真正性具結，查被提名人雖無提出資料之義務，是否提出資料、提出哪些資料供立法院行使人事審查權與同意權之參考，均得由被提名人自主衡酌決定（本判決理由第159段及第160段理由參照），惟被提名人所提出之資料，如學歷證書、資格證明等，則須為真正，非可為偽造、 177

變造之虛偽資料，此應屬資料提出者之附隨義務，而非立法院對被提名人獨立課予之行為義務。基此，本項規定關於「被提名人應於提出……相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載……絕無……提供虛偽資料」之規定部分，尚無逾越立法院人事同意權權限範圍之虞。【177】

綜上，本項規定中，除要求被提名人於提出相關資料之同時，應就絕無提供虛偽資料具結部分，尚無違憲之虞外，其餘部分之規定，均逾越立法院人事同意權之權限範圍，因而逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【178】

3.第 30 條第 1 項及第 3 項規定【179】 179

(1)第 1 項規定部分【180】 180

本項規定：「全院委員會或相關委員會就被提名人之資格及是否適任之相關事項進行審查與詢問，由立法院咨請總統或函請提名機關通知被提名人列席說明與答詢。」係立法院全院委員會或相關委員會審查被提名人之資格與適任性所必要，尚不生牴觸憲法問題。【181】 181

(2)第 3 項規定部分【182】 182

本項規定：「被提名人列席說明與答詢前，應當場具結，並於結文內記載當據實答復，絕無匿、飾、增、減等語。但就特定問題之答復，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並當場釋明者，不在此限。」課予被提名人於立法院全院委員會或相關委員會之人事審查程序，列席說明與答詢前，有依指定文字，當場為具結之義務。【183】 183

查被提名人依本項規定所應具結之內容，係「當據實答復，絕無匿、飾、增、減」，亦即就其於人事審查程序可能表達之說明與答詢，預先擔保其真實性與可信性，屬真實性具結，其與職權行使法第 29 條之 1 第 3 項所定，被提名人就其依同條第 2 項規定所為書面答復之真實性具結，兩者性質相同，且應具結之事項範圍，均涉及被提名人之資格與適任性審查之相關問題。所不同者，依本項規定 184

應為具結之時點，係被提名人列席立法院全院委員會或相關委員會之人事審查程序前，而職權行使法第 29 條之 1 第 3 項規定所要求之具結時點，則為被提名人提出書面答復內容之同時。就此而言，本項所定被提名人之真實性具結義務，其應具結之範圍，相較於職權行使法第 29 條之 1 第 3 項所定之真實性具結義務，更為廣泛與不特定。【184】

從而，基於職權行使法第 29 條之 1 第 3 項課予被提名人有真實性具結義務部分之規定，逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍之相同理由（見本判決理由第 174 段及第 175 段理由），本項規定亦逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【185】

4.第 30 條之 1 規定【186】 186

(1)第 1 項規定部分【187】 187

本項規定：「被提名人拒絕依第 29 條之 1 第 2 項規定答復問題或提出相關資料，拒絕依該條第 3 項規定提出結文、或拒絕依前條第 3 項規定具結者，委員會應不予審查並報告院會。」其中關於「被提名人……拒絕依該條第 3 項規定提出結文、或拒絕依前條第 3 項規定具結者」部分之規定，由於職權行使法第 29 條之 1 第 3 項規定中，除要求被提名人於提出相關資料時，應就絕無提供虛偽資料具結部分未違憲外，其餘部分之規定，及第 30 條第 3 項之規定，均經本庭審查認定為違憲，應失其效力，是本項此部分規定，自亦隨同失效，已非本項規定適用範圍。又，被提名人固不負有依第 29 條之 1 第 2 項規定，答復問題或提出相關資料之義務，惟立法委員仍得於行使人事同意權，為同意或不同意之表決時，就此為自主評價，是本項規定關於「被提名人拒絕依第 29 條之 1 第 2 項規定答復問題或提出相關資料，……委員會應不予審查並報告院會」部分，乃立法院就其人事同意權之行使所為自我規範之規定，屬國會自律範疇，本庭爰予尊重，原則上不生違憲問題，惟立法院仍應適時行使其人事同意權，作成決議。如委員會就被提名人不予審查，立法院

院會因而消極不行使人事同意權、其行使受到妨礙或擱置，致使立法委員均無法為同意權案之投票，並因此使相關機關因人事懸缺而難以有效行使職權，發揮功能者，立法院即違反其憲法忠誠義務，乃憲法所不許，已非其國會自律範疇（釋字第 632 號解釋意旨參照）。【188】

(2)第 2 項規定部分【189】

189

本項規定：「被提名人違反第 29 條之 1 第 3 項或前條第 3 項規定，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，委員會應不予審查並報告院會。經院會決議者，得處新臺幣 2 萬元以上 20 萬元以下之罰鍰。」就被提名人依規定具結後有答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料之情事時，除明定委員會應不予審查並報告院會外，並得經院會決議，對被提名人裁處罰鍰。其中有關「委員會應不予審查並報告院會」部分，應與同條第 1 項之相同規定，為相同之評價，亦即其規定乃屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題，惟立法院仍應適時行使其人事同意權，作成決議，否則即有違反憲法忠誠義務之虞（見本判決理由第 188 段理由）。【190】

190

至本項後段得對被提名人裁處罰鍰之規定，查被提名人於人事審查程序上，如有所謂答復不實、不提供資料或提供虛偽資料等情事，致立法委員對其資格與適任性存有疑慮者，立法委員自有投票不同意其人事任命之權力，亦僅得以此方式反對被提名人之人事任命，除此之外，立法院並無其他得對被提名人行使之權力，更無對被提名人施以法律制裁之權限與正當性，已如前述（本判決理由第 160 段理由參照）。立法院以本項規定，自我授權得以決議，就被提名人於人事審查程序中之特定行為裁處罰鍰，僅就此而言，本項規定即已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍而違憲。況作為本項後段所定裁罰要件之職權行使法第 29 條之 1 第 3 項規定中，除要求被提名人於提出相關資料時，應就絕無提供虛偽資料具結部分未違憲外，其餘部分之要求具結規定，及第 30 條第 3 項之要求具結規定，均經本庭審查認定為違憲，則本項規定

191

以該等違憲之規定，作為裁處罰鍰之前提要件，與此範圍內，其規定自同屬違憲。【191】

綜上，本項前段規定屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題。惟立法院院會尚不得因委員會不予審查，即不行使其人事同意權，否則即屬違反其憲法忠誠義務，為憲法所不許。本項後段規定逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【192】

(3)第3項規定部分【193】

本項規定係關於依本條第2項規定所為罰鍰處分之救濟程序規定，乃第2項規定之附屬性規定。第2項規定既已違憲，失其效力，本項規定即失所依附，亦應一併失其效力。【194】

(三) 審查結論【195】

1.職權行使法第29條第3項規定，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。【196】

2.同法第29條之1第1項規定，對提名機關並無拘束力。於此前提下，其規定尚不生牴觸憲法問題。【197】

3.同法第29條之1第2項規定，整體觀之，其規範意旨在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬委員會審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生牴觸憲法問題。【198】

4.同法第29條之1第3項規定，除要求被提名人於提出相關資料之同時，應就絕無提供虛偽資料具結部分，尚無違憲之虞外，其餘部分之規定，均逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【199】

5.同法第30條第1項規定尚不生牴觸憲法問題。同條第3項規定，逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【200】

6.同法第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項前段規定，屬國會自律範疇，
原則上不生違憲問題。惟立法院院會尚不得因委員會不予審
查，即不行使人事同意權，否則即屬違反其憲法忠誠義務，
為憲法所不許。【201】

7.同法第 30 條之 1 第 2 項後段規定，逾越立法院憲法職權範圍，
應自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定應一併
失其效力。【202】

五、職權行使法關於調查權之行使部分：第 45 條、第 46 條、第 46
條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 3
項、第 4 項、第 5 項、第 50 條之 2 規定【203】

(一) 審查原則【204】

立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，
代表人民行使立法權，其職權範圍除議決法律案、預算案、戒嚴案、
大赦案、宣戰案、媾和案、條約案外，亦包括依憲法規定行使人事
同意權、監督行政院施政等議決國家重要事項之權。立法院為能有
效行使上開憲法所賦予之職權，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需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎
決定，以善盡國家最高民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機
能，是立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力
(釋字第 585 號解釋意旨參照)。【205】

立法院調查權既係為輔助立法院憲法職權之行使，其本身並不
具獨立之目的，其行使即應與立法院憲法職權之行使所涉特定議案
有重大關聯且必要，且不得逾越立法院憲法職權範圍；於涉及其他
憲法機關部分，應受憲法權力分立與制衡原則之限制；於涉及人民
部分，則應符合憲法對人民相關基本權之保障規定，如正當法律程
序、法律明確性與比例原則等要求。準此，立法院調查權之行使應
符合下列要求，釋字第 585 號解釋應予補充：【206】

1.立法院調查權行使主體及其組成【207】

立法院調查權乃立法院所享有之權力，其行使除得由立法院就

特定調查目的與事項，制定專法予以規範外，應由立法院以決議設立任務型調查委員會，並以立法委員為成員，就立法院決議通過之調查權行使目的、調查事項範圍及其他重要事項，具體執行調查程序，其最終調查結果則為立法院行使憲法職權之特定議案審議之參考。鑑於立法院之憲法職權不得概括委託其內部委員會行使，調查委員會就調查權行使之重要事項，尤其調查目的、事項範圍與課予人民協助調查義務之要件與範圍等，均應經院會決議明確授權，始得為之。此外，調查委員會之組成，應保障少數立法委員之參與權。【208】

2. 立法院調查權得調查事項之範圍及其界限【209】 209

就立法院調查權之行使要件及其調查事項範圍而言，首先，立法院調查權之行使，不得逾越立法院之憲法職權範圍，其所欲調查之事項，須與其行使議決法律案、預算案等憲法職權所涉特定議案有重大關聯且有調查之必要。其調查事項是否與立法院憲法職權行使所涉特定議案有重大關聯，應就特定議案之目的及範圍論斷之（釋字第 729 號解釋意旨參照）。【210】 210

其次，立法院調查權之行使，應受憲法權力分立與制衡原則之制約。凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如包括各級法院與檢察機關在內之司法機關、考試院、監察院，其行使職權之相關事務及其處理、職務相關案卷資料等，均非立法院調查權所得調查之事項範圍（釋字第 325 號解釋意旨參照）。上開機關依憲法規定應獨立行使職權之成員，包括司法院大法官與各級法院法官（憲法第 80 條規定參照）、考試委員（憲法第 88 條規定參照）及監察委員（憲法增修條文第 7 條第 5 項規定參照），亦不得為立法院調查權行使之對象，且不負有協助立法院調查權行使之義務。再者，立法院調查權之行使，亦不得對上開憲法機關權力之行使造成實質妨礙。【211】 211

由於立法院憲法上核心職權，如議決法律案、預算案、條約案與監督行政院施政等，均與政府施政與行政權之運作密切相關，是 212

立法院調查權所得調查之事項，通常係針對政府施政。惟行政院之施政雖須對立法院負責，行政權之運作仍享有一定自主形成政策並自我負責之空間，屬行政權之權力核心範圍；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（釋字第 585 號解釋意旨參照），立法院對此應予適當之尊重。是立法院行使調查權涉及上述事項，而行政院認屬涉及行政特權之範疇，或屬行政特權領域而得不對外公開之資訊者，自得本於憲法機關之地位表示其反對立場。【212】

立法院調查權行使所欲調查事項，涉及司法案件而在法院審理 213
中時，基於司法審判權乃司法院所屬各級法院之核心職能，專屬應獨立審判之法官行使，不受任何干涉或妨礙，為維護法院獨立審判之憲法要求，立法院就此類事項，不得行使調查權。立法院已成立調查委員會行使調查權中，其調查事項嗣後成立司法案件，於法院審理中時，基於相同理由，立法院亦應主動停止調查。【213】

立法院行使調查權所欲調查事項，與檢察機關偵查中案件範圍 214
重疊時，立法院固非不得行使調查權，惟不得影響檢察機關犯罪偵查權之運作，是立法院調查權行使之範圍與方式應受限制，凡屬檢察機關要求偵查中被告或證人應保密事項，立法院即不得命其出席調查程序並提供證言或陳述。如立法院已開始行使調查權之事項，檢察機關始為相關犯罪偵查者，亦同。【214】

監察院為國家最高監察機關，其為行使憲法所賦予之彈劾、糾 215
舉、糾正、審計權等監察權，依憲法第 95 條、第 96 條規定，享有文件調閱權與調查權，亦屬為行使其憲法職權所必要之輔助性權力。由於立法院與監察院憲法職權、功能與任務均不同，立法院調查權與監察院調查權作為各該憲法機關行使其職權之輔助性權力，其功能與目的自隨之不同，其非不得平行行使，原則上不生相互排

斥問題。惟立法院與監察院分別行使調查權，而其所調查之事項相同時，因兩院調查權之行使而受詢問之關係人或受調閱文件、資料之相關機關，即可能因義務重複而蒙受職權行使與職務履行上之不利，是立法院與監察院先後就同一事項行使調查權時，均應審慎衡酌行使調查權之必要性，並避免過度干擾相關機關或人民。【215】

基於憲法權力分立與制衡原則，所有憲法機關之地位平等，各 216
本於憲法所賦予之職權而運作，並依憲法規定各自承擔憲法任務與功能，發揮國家權力分工與制衡之效。立法院雖為國家最高民意機關，亦無當然凌駕其他憲法機關而行使其職權之地位。是立法院行使調查權所欲調查之事項範圍，經其他憲法機關或受憲法保障得獨立行使職權之國家機關，主張屬其自始不受立法院調查權所及之職權範圍、調查事項涉及相關憲法機關之憲法職權核心領域，或立法院調查權之行使，將對其他憲法機關憲法職權之行使造成實質妨礙，因而明示反對者，基於立法院與其他憲法機關間之平等地位，尚無從推定立法院調查權得優先於其他憲法機關或國家機關而行使。此類立法院與其他憲法機關或國家機關就立法院行使調查權所生爭議，性質上乃屬憲法爭議，自應由發生爭議之相關機關循合理之政治途徑協商解決之，其仍未果者，則應由擬行使立法院調查權之立法院，依法循憲法訴訟途徑，聲請憲法法庭審理解決之。掌有立法權之立法院尚不得立法自我授權其調查權行使之優越性，要求反對其調查權行使之其他憲法機關或國家機關應主動起訴排除立法院調查權之行使。【216】

3. 立法院調查權行使之方式、程序、強制手段及其限制【217】 217

立法院調查權之行使，目的是為取得擬調查事項之必要資訊， 218
以釐清特定議案之相關事實或案情，藉以輔助立法院就特定議案所涉相關憲法職權之有效行使，因此，調查權行使之方式，即為調查委員會就調查事項取得必要資訊之方法。一般而言，取得資訊之方法不外有二：一是獲取相關文件、資料，二是對人詢問，取得其答

詢內容與意見陳述以為佐證。立法院行使調查權，以獲取必要資訊之手段，即為文件資料之調閱、獲取，及詢問相關人員。【218】

(1) 文件、資料調取權 【219】 219

立法院為取得與其憲法上職權行使有重大關聯之必要資訊，得經院會或委員會之決議，向有關機關行使參考資料獲取權，請求其提供相關參考資料；必要時得經院會決議，向有關機關調閱文件原本，業經釋字第 325 號解釋明確闡釋。由於調閱文件之目的係在獲取文件中之資訊，而文件原本，或與原本內容相符之複本、繕本、影本均可提供相同之資訊，是立法院向有關機關調閱文件者，不論調閱文件之原本、複本、繕本或影本，均應經院會決議，始得為之，於此範圍內，釋字第 325 號解釋應予補充。【220】 220

此外，為維護檢察機關犯罪偵查權之行使，立法院固不得調閱檢察機關偵查中之相關卷證，惟偵查終結後，經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，與立法院憲法上職權行使之特定議案有重大關聯且必要時，得經立法院院會決議調閱之。至調閱與偵查卷宗文件原本內容相符之影本，因影本所表彰文書之內容與原本相同，亦應經立法院院會決議，始得為之，均經釋字第 729 號解釋詳予闡明。【221】 221

上開參考資料獲取權、文件調閱權及已偵查終結案件卷證調閱權（以下合稱文件、資料調取權），均屬立法院本於其憲法職權所得享有之輔助性權力，是立法院為行使調查權，自得以文件、資料調取權為取得調查事項所需相關資訊之手段。惟立法院所設立之調查委員會，性質上係屬立法院內部之特種委員會，尚不得逕為行使專屬於立法院享有之文件（含原本及與原本內容相符之複本、繕本、影本）與偵查終結卷證（含原本及與原本內容相符之影本）調閱權。因此，立法院調查委員會欲調閱有關機關之文件原本及與原本內容相符之複本、繕本或影本、已不起訴處分確定或已結案之偵查卷證資料原本或與原本內容相符之影本者，仍須經院會決議，始得為之，調查委員會尚無權自行決議調取。【222】 222

立法院之文件、資料調取權，既屬立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，其行使對象須為立法院對之享有監督權，其應依憲法規定對立法院負責，且對被索取或調閱之文件或資料具有法令上之支配管領力之政府機關，主要即行政院、行政院各部會及所屬下級機關。基於權力分立與制衡原理，立法院為行使調查權，就受行政院或行政院各部會所實質監督之組織（如國營事業等），亦得依所欲調取之文件、資料屬性，分別由立法院院會決議或調查委員會決議，向各該組織之實質監督機關，調取各該組織所保有之相關文件、資料。又，立法院之文件、資料調取權行使之客體，係有關機關依法保有之公文、法律文書等相關文件與職權領域相關資料，而該等文件資料尚非機關內之人員個人，包括機關首長，所得恣意支配者，因此，立法院自不得要求有關機關、組織內之個別公務員提供相關文件或參考資料。【223】 223

立法院於合於相關憲法意旨之前提下，其文件、資料調取權之行使，如同立法委員行使質詢權以取得問政資訊般，亦應受到相同之限制，亦即凡立法院所欲調取之文件、資料等，屬行政特權領域得不對外公開者、其內容涉及第三人受憲法保障之基本權範圍，且應優先於立法院資訊取得權而受保護者、涉及國家安全、國防軍事、兩岸外交領域之國家機密事項，或文件資料掌有機關就該等文件資料，依法或依契約負有保密義務者，立法院或其委員會，包括調查委員會，向有關機關調閱文件或請求提供資料，即應受到一定限制（本判決理由第 103 段至第 105 段理由參照）。於上述情形下，被要求提供資料或被調取公文文件之機關，於提供充分理由說明後，自得一部或全部不予提供。立法院與有關機關就此發生權限爭議時，除由立法院與有關機關所屬最高國家機關協商解決，或依憲法相關途徑處理外，立法院自得於協商未果時，依法向本庭聲請為機關爭議之判決。【224】 224

上述立法院所享有之文件、資料調取權，係針對政府部門所行使之權力，而人民於憲法上對立法院並不負有配合其職權行使之憲 225

法義務，特定人民及其所製作或持有之特定文件或資料，亦與立法院憲法職權之行使無直接關聯，立法院自無為行使其憲法職權而強行取得私人所有特定文件、資料之憲法權限。是立法院尚不得本於其憲法職權，逕行要求人民（包括自然人、公司等私法人或非法人團體等私法組織）提供其所有之文件、資料；立法院為行使調查權所設之調查委員會，自亦無此等憲法權限。【225】

至立法院如非逕以其憲法職權之行使，作為課予人民提供文件、資料義務之依據，而係行使立法權，立法課予無憲法義務之人民有配合立法院調查權之行使，而提出其所有或管領之文件、資料、檔案或物件等於調查委員會之法律義務者，課予該等法律義務之規定，依各該文件、資料之屬性及其提出於調查委員會所生之影響，將構成對被課予提出義務之人民受憲法保障之各種重要基本權，諸如隱私權、資訊隱私權、營業秘密、秘密通訊自由、職業自由或營業自由等之干預。又私人所有之文件、資料涉及隱私或具有機密性質者，一旦對外揭露，其秘密性即可能自此喪失，當事人因此所蒙受之損害恐無回復可能，影響極鉅。是立法者立法課予人民有配合立法院調查權之行使而提出文件、資料或物件等義務者，其規定自須符合法律明確性、正當法律程序與憲法比例原則之要求，始與憲法無違。【226】

就法律明確性之憲法要求而言，課予人民提出文件、資料等義務之法律規定，其義務成立要件、範圍、義務排除事由、權利保護機制等，均須有具體明確之規範，並使受規範對象得以預見其義務範圍，且個案中人民是否違反法律所定義務，得由法院審查確認者，該等義務課予規定始不違反法律明確性之憲法要求。【227】

就憲法比例原則之要求而言，查人民於憲法上本無配合立法院調查權之行使而提出其所有文件、資料等之憲法義務，已如前述。次查，立法院就涉及自身憲法職權行使之涉己事務，即立法院調查權之行使，行使其立法權，以限制人民相關基本權之方式，課予其向自己或自己內部之調查委員會提出文件、資料等憲法所無之法律

義務者，此等限制人民基本權之法律規定，其適用權係專屬於立法者自己；換言之，負有具體法律義務，因而相關基本權受到限制之特定人民，係由、亦僅得由立法院於行使調查權時，適用自己所制定之法律規定予以選定。從而，立法者形同以當事人之姿，立法自我授予專屬自己行使之限制特定人民憲法相關基本權之權限。此種立法者為涉己事務之行使所定，且僅立法者自己有權適用之限制人民基本權之法律，相較於其他限制人民基本權之一般性、抽象性法律，自應受到憲法比例原則更嚴格之要求。此外，人民如被迫對外提出文件、資料，可能蒙受無可彌補之損害。綜上，課予人民向立法院或其調查委員會提出文件、資料義務之法律規定，應符合憲法比例原則嚴格之要求。【228】

準此，立法者課予人民向立法院或其調查委員會有提出文件、資料義務之立法目的，須為追求憲法上特別重要公共利益，僅為有利於立法院行使調查權，以輔助立法院相關憲法職權之行使，尚難謂屬合憲正當之目的。其次，立法所採課予人民提出文件、資料義務之手段，其義務之成立及其範圍，須符合達成立法目的所必要，且對人民相關基本權侵害最小之要求，原則上應限於系爭相關文件、資料就所調查事項之釐清，具有不可替代性，且課予人民提出文件、資料之義務範圍，對義務人而言，須具期待可能性，而為其可合理承受者。此外，相關法律並應明定相當於證人拒絕證言權之文件、資料提出義務排除事由。是凡立法課予人民有向立法院調查委員會，提出文件、資料之一般性、概括性義務，欠缺義務成立要件與義務排除事由之明確規定者，其立法即有違憲法比例原則之要求。【229】

基於憲法正當法律程序原則之要求，法律規定課予人民有向立法院調查委員會提出文件、資料之義務者，尚須明定具體個案中課予義務人特定文件、資料提出義務之程式、程序、義務人履行義務之方式與期限、義務人不服時之異議程序與救濟程序等，其義務課予之規定始與憲法正當法律程序之要求無違。【230】

(2)詢問權【231】 231

立法院為行使調查權之必要，於符合憲法要求之前提下，得經 232
院會之決議，要求與調查事項有重要關聯之相關人民或政府人員，
提供證言或陳述意見，乃立法院調查權所涵蓋之詢問權，屬調查方
法之一，業經釋字第 585 號解釋所明確肯認，惟詢問權之行使，依
行使對象之不同，仍應滿足各種憲法要求與限制。【232】

鑑於立法院調查權之行使，具有對事不對人之性質，與監察院 233
調查權可能對事、也可能對人行使不同，是其詢問權行使之對象，
即被詢問人，本質上係協助立法院調查權行使之證人性質，其中除
針對調查事項應證事實為證言之證人外，亦包括提供專業鑑定意見
或專業學術意見之專家證人，應屬調查程序之第三人或關係人，
而非被調查之當事人，是調查程序中之被詢問人均應享有憲法相
關基本權之保障，立法院調查權之行使涉及干預被詢問人憲法相
關基本權者，除應以符合法律明確性要求之法律明定相關要件與
效力外，尚須符合憲法比例原則與正當法律程序之要求，始與憲
法無違。【233】

調查程序中詢問權之行使，依詢問對象為政府人員或人民之不 234
同，其所應符合之憲法要求、行使程序、範圍及其限制等，亦有差
異，分述如下。【234】

a)以政府人員為被詢問人【235】 235

立法院為行使調查權，經院會決議，以政府人員為詢問對象， 236
要求就其職務上涉及調查事項之特定重要問題，陳述證言或表示意
見者，由於立法院調查權行使對象之政府人員，最終係歸屬由應對
立法院負責之行政院指揮監督，並由行政院院長擔負行政一體之總
體政治責任，因此，政府人員除有正當事由外，有應立法院之要求，
依法接受調查委員會之詢問，而為作證或表示意見之義務。此等立
法院行使調查權所得享有對政府人員之詢問權，性質上係屬責任政
治下，立法院作為國家最高民意機關，對政府施政之監督手段之一
種，受詢問之政府人員因此所負之出席作證義務，乃民主政治之政

治責任範疇，與法律責任無涉。【236】

b)以人民為被詢問人【237】

237

就以人民為詢問權行使對象部分，其與政府人員不同的是，人民於憲法上對立法院並不負有配合其職權行使之憲法義務，是立法院為行使調查權，就涉及調查事項之特定重要問題，有以人民為證人提供證言或陳述意見之必要者，應就課予人民受詢問義務之要件與範圍，以法律為明確規範，或由立法院以決議明確定之，並應符合憲法比例原則與正當法律程序之要求，始得課予特定人民出席調查程序而為作證之義務。【238】

238

申言之，法律課予人民出席調查程序，依調查委員會之詢問而提供證言或陳述意見之義務者，如同人民依各訴訟法之規定，於他人之訴訟原則上有為證人之義務（民事訴訟法第302條、行政訴訟法第142條及刑事訴訟法第176條之1規定參照）般，涉及對人民受憲法保障之一般行為自由與不表意自由之限制。由於法治國家所有涉及具體、個案性之公權力行使，原則上均須以證據認定應證事實，人證即為基本證據方法之一，且如屬應證事實之證明所需之關鍵性、不可替代性證人，其作證往往為相關公權力依法行使所不可或缺之前提。基此，課予人民為證人義務之法律規定，固然限制其不為證人與不為證言之一般行為自由與不表意自由等基本權，惟其目的係為實現公權力依法行使之法治國要求，屬憲法上重要公共利益。又，證人係就其經歷之事實或基於其專業知能而為證言或陳述專業意見，其作證內容均來自證人一身專屬性之記憶或知能，僅需不為證言即可保護自己之人格尊嚴、隱私權或營業秘密等重要權益。是如相關法律就證人得拒絕證言與得不為具結之事由詳為規定，藉此充分保障證人之人格尊嚴、隱私權、營業秘密、不表意自由與不自證己罪等相關基本權不受危害，則課予人民為證人並為證言義務之法律規定，即無違反憲法比例原則之慮。【239】

239

立法院行使調查權，係為釐清所調查事項之事實與內容，除有以涉及所調查事項應證事實之人民為證人之必要外，依調查事項之

240

屬性，亦可能有以具相關專業知能之人民為專業證人之必要；就此而言，立法院為行使調查權而以人民為證人之需求，與其他公權力機關尚無本質不同。是立法院就其調查權之行使，立法課予人民有為證人而受詢問之義務者，如已充分保障其得正當拒絕證言與得不為具結之權利，基於上述相同理由，其義務課予規定原則上即無違反憲法比例原則之慮。惟自人民角度觀之，鑑於人民於立法院調查程序之作證，係屬協助立法院行使調查權之性質，究與人民於他人之各類訴訟作證之情形，得倚賴法院之保護大有不同，是立法院調查程序之證人理應受到法制上更強之保護。又人民作為立法院調查程序之證人，除可能係針對調查事項相關事實而為證言外，亦可能係基於其與調查事項之釐清所需學術、技藝或職業而為專業意見之陳述。因此，負有於立法院調查程序出席作證義務之人民，其應享有不低於各訴訟法所定關於證人與鑑定人權益之保障，包括證人應否具結之規定、拒絕證言權與鑑定人拒絕鑑定權等。【240】

此外，立法院為行使調查權，課予人民出席調查程序而為證言 241 或陳述意見之證人義務者，尚須符合憲法正當法律程序之要求。首先，課予特定人民出席立法院調查程序提供證言或陳述意見者，應經立法院院會之決議，調查委員會並應就調查事項、應證事項及其拒絕證言之權利、事由等有關證人權利義務事項詳為通知。其次，由於立法院調查程序中對證人之詢問權，係由立法委員組成之調查委員會行使，其非屬專業法官，通常不具法律專業知識，人民作為證人依法可享有之權益即可能無法及時有效受到保障。因此，基於證人作證受憲法保障之各種基本權，包括人格權、隱私權、資訊隱私權、職業或營業自由、不表意自由、不自證己罪等，所包含之正當程序之保障，被要求出席立法院調查程序而為作證之被詢問人，應享有偕同律師或專業人士出席作證之權利。【241】

立法院為有效行使調查權，就有作證義務之政府人員或人民， 242 無正當理由，拒絕出席調查程序作證，致妨礙立法院調查權之行使者，非不得以法律明定由立法院院會決議，對之科處罰鍰，以為強

制其出席調查程序作證之不得已手段，惟此等強制手段僅得針對拒絕出席調查程序者；如人民於調查程序中，就特定事項主張有拒絕證言之權利而拒絕證言，或調查委員會認其證言有虛偽不實情事，致生爭議者，立法院尚不得逕行對之科處罰鍰，其爭議仍應由立法院循適當之司法途徑起訴解決。於上述範圍內，釋字第 585 號解釋應予補充。【242】

立法院雖非形式意義之行政機關，其經院會決議對人民科處罰鍰，性質上仍屬行政裁罰處分，應有行政罰法相關規定之適用，受處分人不服立法院所為裁罰處分者，自得循行政救濟程序請求救濟。【243】

立法院為行使調查權，依法律規定之要件及程序，課予原不負憲法上協助調查義務之人民，於調查程序接受詢問與作證之義務者，就個案人民而言，已蒙受特別犧牲，就此，立法院除應負擔調查程序所生必要費用外，對人民之特別犧牲亦應予適當之補償。【244】

（二）本庭之審查【245】 245

1.第 45 條規定【246】 246

（1）第 1 項規定部分【247】 247

本項規定：「立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得經院會決議，設調查委員會，或得經委員會之決議，設調查專案小組，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。」其中經委員會之決議，得設調查專案小組，行使調查權與調閱權之規定部分，違反立法院調查權乃立法院行使其職權之輔助性權力，應由立法院自為行使之憲法要求，是本項此部分之規定牴觸憲法意旨，應自本判決宣示之日起失其效力。【248】 248

由於本項規定係調查專案小組之設立依據，此部分規定既經本庭審查認定違憲，應失其效力，則本案其餘審查標的中涉及調查專案小組之規定者，即本條第 2 項、第 3 項後段、第 46 條、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 50 條之 1 第 3 項、第 5 項及第 59 條之 1 第 1

項，均屬違憲且失所依附，應一併失其效力。另職權行使法中非屬本案審查標的之條文中，亦涉及調查專案小組之規定者，即第 46 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 49 條第 2 項、第 3 項、第 50 條之 1 第 1 項、第 51 條及第 53 條規定中，有關調查專案小組部分，亦均失所依附，立法者修法時應一併檢討修正，併此指明。【249】

本項其餘規定部分，查立法院為行使其議決法律案、預算案等 250
特定議案之憲法上職權，就與該特定議案有重大關聯且有必要調查、釐清之事項，得經院會之決議，設立調查委員會，具體執行經院會決議之調查權行使相關事項，業經釋字第 585 號解釋所確立，亦為本庭所支持，已如前述。是立法院就與其憲法職權行使之特定議案有重大關聯，且有調查必要之事項，始得成立調查委員會，行使調查權。僅涉及相關議案之事項，或未有特定議案而僅與立法委員職權相關之事項，尚不符合立法院得成立調查委員會，行使調查權（含調閱權）之要件。於此前提下，本項其餘部分之規定，始不生牴觸憲法問題。【250】

(2) 第 2 項規定部分 【251】 251

本項規定：「調查委員會或調查專案小組得要求有關機關就特定 252
議案涉及事項提供參考資料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件；聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定。」其中有調查專案小組部分規定違憲，應失其效力，已如前述。其餘規定部分則係有關調查委員會權限之概括性、原則性規定。【252】

就其中有調查委員會「得要求有關機關就特定議案涉及事項 253
提供參考資料」部分之規定，查立法院欲向有關機關行使其參考資料獲取權者，固經院會或委員會之決議即得為之，惟如擬向有關機關調閱其掌有之文件原本或與原本內容相符之複本、繕本、影本，以及向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定，或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證原本，或與卷證原本內容相符之影本，則均須經院會決議，始得為之（見本判決理由第 220 段至第 222 段理由）。基此，本項規定授權調查委員會得要求有關機關提供之參考

資料，自不包括上開應經院會決議始得調閱之文件與偵查卷證（含原本、複本、繕本及影本），且其要求提供之參考資料所涉及事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者。於此前提下，此部分之規定尚不生牴觸憲法問題。【253】

本項有關調查委員會「得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部分之規定，係授權調查委員會得舉行聽證，並得要求有關人員出席提供證言及資料、物件。查「有關人員」一詞包括政府人員與一般人民在內。就政府人員而言，基於行政院向立法院負責之責任政治之要求，政府人員原則上負有出席立法院調查程序並為作證之憲法義務，惟不負有提供資料、物件之義務，已如前述（本判決理由第 223 段及第 236 段理由參照）。是此部分規定中，要求政府人員提供資料、物件部分，已逾越立法院調查權之權限範圍。就一般人民而言，其於憲法上並不負有配合立法院職權行使而提供文件、資料或物件，或出席調查程序作證之憲法義務。立法院如欲課予人民有出席調查程序作證，與提供資料、物件於調查委員會之義務者，由於涉及對人民相關基本權之限制，應以法律明確規定其義務內容、範圍及義務排除事由等重要事項，且符合憲法比例原則、正當法律程序之要求，始得為之（本判決理由第 226 段至第 230 段、第 238 段至第 241 段理由參照）。本項規定性質上係立法院逕行授權調查委員會得一般性、概括性要求人民出席調查程序提供證言，及提供資料、物件，就此而言，其規定已逾越立法院憲法職權範圍。況其規定內容亦與限制人民基本權所須符合之憲法法律明確性、比例原則與正當法律程序等要求不合，亦不得作為課予人民相關義務之法律依據。【254】

綜上，本項關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」部分之規定，其要求提供之參考資料所涉及事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者；於此前提下，此部分之規定尚不生牴觸憲法問題。另本項關於調查委員會得「要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部分之規定，

除要求政府人員出席提供證言部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘有關要求政府人員提供資料、物件，及要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，均與立法院調查權行使之憲法要求不合，而逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【255】

至本項規定關於「得舉行聽證……聽證相關事項依第 9 章之 1 256 之規定」部分，於第 9 章之 1 之規定不牴觸本判決意旨之範圍內，係立法院於其國會自律範疇，就調查權行使之程序形式所為規定，自不生牴觸憲法問題。【256】

(3)第 3 項規定部分 【257】 257

本項規定：「調查委員會之名稱、調查事項、目的、方法及成員 258 人數，由院會議決之。調查專案小組之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由委員會議決之。」其中前段規定部分，應經院會議決之調查事項（含範圍）、目的及方法，尚須具體明確，俾利據以判斷調查權之行使是否與立法院職權之行使有重大關聯（釋字第 729 號解釋意旨參照）；其調查方法涉及課予政府人員或人民提供證言或陳述意見之協助調查義務者，其對象與義務範圍等重要事項，亦均須經院會議決之。於此前提下，此部分之規定始不生牴觸憲法問題。本項後段有關調查專案小組部分之規定違憲，應失其效力，已如前述。【258】

又立法院依本條規定發動調查權而設調查委員會，經其他憲法 259 機關主張其有逾越憲法上權限等情事而表示反對，致生權限爭議者，相關憲法機關自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理。協商未果者，立法院作為發動憲法職權之行使，致引發權限爭議之一方，自得依憲訴法第 65 條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。於上開權限爭議經相關機關協商、以其他適當途徑處理或經本庭依聲請為機關爭議之判決前，立法院尚不得逕為調查權之行使。【259】

2.第 46 條規定 【260】 260

本條規定：「(第1項)調查委員會或調查專案小組之設立，均應於立法院會期中為之。但行使調查權及文件調閱權之時間不在此限。(第2項)調查委員會及調查專案小組於議案調查完畢並提出調查報告、調閱報告及處理意見後即行解散，或於該屆立法委員任期屆滿時自動解散。」其中涉及調查專案小組部分違憲，應失其效力，已如前述。其餘規定部分原則上屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。【261】

3.第46條之2第2項規定【262】 262

本項規定：「裁判確定前之訴訟案件就其偵查或審判所為之處置及其卷證，立法院不得行使調查權。尚未確定之訴願事件，或其他依法應獨立行使職權之機關本於職權處理中之案件，亦同。」依此，立法院就下列事項，均不得行使調查權：(1)檢察機關或法院於訴訟案件裁判確定前之偵查或審判階段，就該案件所為之處置及其卷證；(2)訴願事件確定前，有權機關本於職權，就該事件所為處置及其卷證；(3)其他依法應獨立行使職權之機關，至少應包括監察院、考試院就考試事項及行政院所屬獨立機關，本於職權，就特定事件於確定前所為處置及其卷證。簡言之，依本項之規定，有權機關就上開訴訟案件或事件，於相關偵查、訴訟或行政程序中為處置及因此所生卷證，均非屬立法院調查權所得調查之事項範圍。【263】 263

自本項規定之規範意旨觀之，其應係具體化釋字第325號解釋針對立法院向有關機關就議案涉及事項，行使文件、資料調取權所示憲法界限之意旨。基此，凡國家機關獨立行使職權受憲法保障之人員，包括法官、檢察官、考試委員、監察委員在內，其既應獨立行使職權，自必須在免於外力干涉下獨立判斷；因此，司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，無論監察院對之行使調查權，抑或立法院之調閱文件資料，均應受限制（釋字第325號解釋意旨參 264

照)。基於上述相同理由，立法院調查權之行使，亦應同受限制，即立法院不得就上開事項行使調查權。【264】

又憲法係保障上述相關人員獨立行使職權，就個案事項免於受外力干涉，而為自主評價判斷，是凡屬上開獨立行使職權人員，就個案事項所為之評價判斷，或足以表徵其評價判斷之程序中處置及其卷證，即不受立法院調查權所及，非以程序進行中為前提；於程序終結後，原則上亦有其適用。詳言之，司法機關審理或處理案件所表示之法律見解或事實判斷，不論於相關程序進行中，抑或於終結程序之檢察機關處分書或裁判書中所為，亦不論於偵查、審判程序中，或偵查終結、裁判確定後，立法院均不得行使調查權；考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，無論於相關程序中或於程序終結後，立法院均不得行使調查權；訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證，包括個案裁判確定前，檢察機關於偵查程序中、法官於審判中所為處置及其卷證，無論於偵查程序中、偵查終結後、審判程序中，抑或裁判確定後，亦均不得成為立法院調查權所調查之事項。【265】

本項規定於符合上開意旨之前提下，固不生牴觸憲法問題，惟立法院調查權行使之限制，尚不以本項規定所列事項為限。基於權力分立原則及法院獨立審判之憲法要求，立法院除不得對本條所定事項行使調查權外，對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，以及經確定裁判判斷之事項，亦均不得行使調查權。【266】

4.第 46 條之 2 第 3 項規定【267】

本項規定：「調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關案件時，調查委員會得停止調查。」係針對調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權著手處理相關案件之情形所為規範，亦即授權調查委員會得停止調查；依其文義，調查委員會亦得不停止調查。【268】

惟所謂「其他依法應獨立行使職權之機關」，涵蓋廣泛，包括監

察院、考試院（考試委員）、行政院所屬獨立機關、職司犯罪偵查之檢察機關以及從事審判任務之法院均屬之。其中，立法院對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，均不得行使調查權，已如前述。立法院成立調查委員會後，其調查事項嗣後始成立司法案件而於法院審理中者，基於相同理由，立法院亦應主動停止調查。於此情形下，立法院尚無不停止調查之權限。本項規定適用範圍未排除法院，於此範圍內，已逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。【269】

至立法院成立調查委員會後，法院以外依法應獨立行使職權之機關，亦本於職權開始處理相關案件之情形，立法院調查權原則上雖得不停止調查，惟如其調查事項嗣後經檢察機關介入偵查時，應檢察機關之保密要求，利害關係人自得拒絕出席調查程序提供證言。【270】

綜上，職權行使法第 46 條之 2 第 3 項規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。立法院應儘速依本判決意旨修正，於修法完成前，立法院成立調查委員會後，其調查事項嗣後始成立司法案件而於法院審理中者，立法院應停止行使調查權。【271】

5.第 47 條規定【272】 272

(1)第 1 項規定部分【273】 273

本項規定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權，得要求政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員於 5 日內提供相關文件、資料及檔案。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取時，應敘明理由，並提供複本。」其中關於調查專案小組之規定部分違憲，應失其效力，已如前述。本文其餘部分之規定，主要係課予政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員，有依調查委員會之要求，限期提供相關文件、資料及檔案之義務；其課予義務之對象廣泛涵蓋公法領域之政府機關、部隊、公法人、公法團體，及私法領域之私人（含私法人）、團體；其所課

予之義務範圍，則包括相關文件、資料及檔案。【274】

a) 政府機關部分 【275】

275

就本項本文規定關於「政府機關」部分而言，查立法院所成立之調查委員會，就與調查事項有重要關聯之特定參考資料，固得以決議要求行政院、行政院各部會及其所屬機關提供，且其所得要求提供之資料範圍，除上開機關所保有者外，尚包括受行政院或行政院各部會實質監督之組織所保有之參考資料，惟不包括政府機關及由其所監督之組織所保有之文件（含原本、複本、繕本或影本），亦不包括檢察機關偵查中或已偵查終結案件之卷證（含原本或影本）。除檢察機關偵查中之卷證一律不得調閱外，立法院欲調閱上開文件或已偵查終結案件之卷證者，均應由院會決議，始得為之（本判決理由第 220 段至第 222 段理由參照）。是本項規定關於「調查委員會……為行使調查權，得要求政府機關……於 5 日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生牴觸憲法問題。【276】

276

b) 部隊部分 【277】

277

本項本文規定中關於「部隊」部分，查「部隊」一詞，一般係指國防部所屬軍隊組織。而憲法明文規定總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥；其行使統帥權指揮軍隊，並直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。是國防部雖為行政院部會之一，但國防部所屬部隊，係由總統直接責成國防部部長，並由國防部部長命令參謀總長指揮，立法院尚無越過國防部部長與參謀總長而直接監督部隊之權，立法院所設立之調查委員會自不得越過國防部，直接課予部隊提供資料、檔案之義務，遑論向部隊直接調閱文件。況部隊所保有之文件、資料、檔案涉及軍事、國防機密者，立法院之調取權本即受到限制（本判決理由第 224 段理由參照）。綜上，此部分之規定已逾越立法院調查權之權限範圍。【278】

278

c) 法人、團體中之公法人、公法團體部分 【279】

279

本項本文規定中關於「法人、團體」部分，其所稱「法人、團

280

體」，自條文脈絡觀之，應係指有別於政府機關、部隊或社會上有關係人員之組織；依其法律屬性，可分為公法人、公法團體，與私法人、私法團體。【280】

公法人係具有公法上人格，而得為權利義務主體者，並享有一定自治權能與公權力。我國現制下，公法人均是以團體方式組織之，均屬公法團體，最主要即為地方自治團體。地方自治團體設自治組織行使其自治權能，而其自治組織則由地方立法機關與地方行政機關組成，基於民意政治及責任政治之原則，實踐垂直權力分立下之權力監督與制衡，並依法受中央主管機關與行政院之監督；立法院就地方自治團體之自治運作，並不享有監督權限。鑑於立法院有權行使調查權之調查事項，應限於立法院有監督權或為議決法律案、預算案等特定議案所必要而有重大關聯之事項，立法院對地方自治團體既無監督權限，亦不得針對特定公法人而為個案立法，則立法院自不得對地方自治團體要求提供其所製作或持有之文件、資料及檔案（釋字第 498 號解釋意旨參照）。【281】 281

基此，本項本文規定關於調查委員會為行使調查權，得要求「法人、團體」於 5 日內提供相關文件、資料及檔案部分，其所定要求對象及於地方自治團體等具有自治權之公法人，於此範圍內，已逾越立法院調查權之權限範圍。【282】 282

d) 人民部分 【283】 283

「法人、團體」概念中所指涉之私法人、私法團體部分，與本項本文規定中所稱「社會上有關係人員」，應構成廣義「人民」概念，包括自然人、公司等私法人與非法人團體在內，有別於公法人與公法組織中之公職人員。依此，本項本文此部分之規定，係賦予立法院調查委員會有要求相關人民提供文件、資料及檔案之權限，亦即課予相關人民有應調查委員會之要求，提供文件、資料及檔案之義務。【284】 284

惟查，立法院之憲法職權中並不具得直接課予人民特定行為義務之權限，人民於憲法上亦不負有配合立法院行使其職權之義務。 285

立法院如係立法強制人民應其調查委員會之要求，提供文件、資料及檔案，對人民之隱私權、資訊隱私權、秘密通訊自由、職業自由、營業自由及財產權等，均可能構成重大干預，甚或肇致無可彌補之損害，其規定應符合法律明確性、比例原則與正當法律程序等憲法要求，已如前述（本判決理由第 226 段至第 230 段理由參照）。然本項本文僅規定：「調查委員會……為行使調查權，得要求……法人、團體或社會上有關係人員於 5 日內提供相關文件、資料及檔案。」係授權調查委員會「為行使調查權」，即得要求人民提供相關文件、資料及檔案，變相課予人民有當然配合立法院調查權行使而提供文件、資料及檔案之義務，就此而言，本項此部分之規定已逾越立法院調查權之權限範圍。【285】

退一步言，即便將此部分之規定，視為係立法者立法課予人民 286
向調查委員會提供文件、資料及檔案之法律義務之規定，亦即以課予義務方式限制人民相關基本權之法律依據，然其規定欠缺義務成立要件與範圍之明文，義務排除規定及基本權利保護規定亦均付之闕如，僅以此觀之，此部分之規定作為限制人民基本權之義務課予規定，已不符法律明確性及正當法律程序之憲法要求。於此情形下，亦無從基於憲法比例原則之要求，論斷其立法目的是否屬追求憲法上特別重要之公共利益、其所採手段是否屬達成目的所必要且對人民相關基本權侵害最小者。【286】

準此，本項本文要求包括私法人、私法團體及社會上有關係人 287
員在內之人民，提供相關文件、資料及檔案部分之規定，違反憲法法律明確性與正當法律程序之要求，牴觸憲法相關基本權之保障意旨。【287】

又本項但書規定部分，其適用應以調查委員會有權調取相關資 288
料、檔案之原本為前提；凡屬調查委員會不得逕行調取者，自始即不在本項但書規定範圍，如調查委員會不得逕向政府機關調取文件或偵查卷證，則亦無權調取與原本內容相符之複本。於上述前提下，本項但書規定始不生牴觸憲法問題。【288】

綜上，本項規定關於「調查委員會……為行使調查權，得要求政府機關……於5日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生牴觸憲法問題；本項但書於上開合憲範圍內之規定部分，亦不生牴觸憲法問題。本項其餘部分之規定，除關於調查專案小組部分之規定，業經本庭認定違憲，失其效力外，均逾越立法院調查權之權限範圍，牴觸相關憲法意旨，自本判決宣示之日起，失其效力。【289】

(2)第2項規定部分【290】 290

本項規定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權於必要時，得詢問相關人員，命其出席為證言，但應於指定期日5日前，通知相關人員於指定地點接受詢問。」其中關於調查專案小組之規定部分違憲，應失其效力，已如前述。其餘規定部分，係授權調查委員會就相關人員享有詢問權，得通知其依指定時間地點，出席為證言；相關人員依此規定，即負有依規定出席為證言之義務。【291】 291

所謂相關人員，應包括政府人員及一般人民在內。就政府人員部分，原則上調查委員會為調查之必要，得經院會決議，對之行使詢問權，通知其出席為證言，已如前述（見本判決理由第236段理由）。【292】 292

就一般人民部分，查人民於憲法上對立法院並不負有配合其職權行使之憲法義務，是立法院為行使調查權，就涉及調查事項之特定重要問題，欲課予人民為證人提供證言或陳述意見之義務者，將涉及對人民憲法上一般行為自由與不表意自由之限制，是該等義務之課予，應以法律就義務要件與範圍，為明確規範，或由立法院以決議明確定之，並應符合憲法比例原則與正當法律程序之要求，已如前述（見本判決理由第238段理由）。【293】 293

基此，本項就調查委員會為行使調查權之必要，以人民為詢問權行使對象，命其出席為證言之規定，配合職權行使法第50條之1第2項所定，不得強迫證人為不利己之供述；同條第4項準用行政 294

訴訟法關於拒絕證言事由之規定；同條第 5 項被詢問人得拒絕證言之規定；第 50 條之 2 所定，被詢問人得偕同律師或專業人員到場協助權；以及職權行使法第 59 條之 6 關於舉行聽證會之相關程序規定，其中書面應通知事項包括「表達意見或證言之事項」等規定，整體觀之，立法院立法課予人民出席調查程序為證言之義務規定，尚勉強符憲法比例原則與正當法律程序之要求。惟立法院調查權之行使，欲以特定人民為證人，出席調查程序為證言者，仍應經立法院院會決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確定之（本判決理由第 258 段理由參照），立法院就此尚不得概括授權於調查委員會。【294】

綜上，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員 295
與人民者，應經立法院院會之決議，且其出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確定之。於此前提下，本項規定除關於調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。【295】

(3) 第 3 項規定部分 【296】 296

本項規定：「被調閱文件、資料及檔案之政府機關、部隊、法人、 297
團體或社會上有關係人員在調閱期間，應指派專人將調閱資料送達立法院指定場所，以供參閱，由立法院指派專人負責保管。」本項規定係配合第 1 項規定所為，其效力應依第 1 項規定而定。是於第 1 項規定不生牴觸憲法問題之範圍內，本項規定亦不生牴觸憲法問題；第 1 項規定牴觸憲法部分，本項規定即失所依附，於此範圍內，應一併失其效力。【297】

6. 第 48 條規定 【298】 298

(1) 第 1 項規定部分 【299】 299

本項規定：「政府機關或公務人員違反本法規定，於立法院調閱 300
文件、資料及檔案時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。」明定立法院有將政府機關或公務人員，移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾之權限。其中關於公務人員部分，查立法院為審議涉及其憲法職

權行使之特定議案，固得向相關政府機關行使文件、資料調取權，調取與該特定議案有重要關聯之文件或資料。惟文件、資料調取權之行使對象，僅限於保有文件、資料，或對保有文件、資料之組織有實質監督權之相關政府機關，不及於機關所屬公務員；機關所屬公務人員，包括機關首長在內，均無權以個人身分對外提供機關所有之文件、資料；且職權行使法第45條第2項關於要求包括公務人員在內之相關人員，提供資料、物件之規定部分，業經本庭審查認定違憲而失其效力。據上，本項規定關於「公務人員違反本法規定，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」之要件規定部分，既屬違憲，則其法律效果，即立法院自我授權得移送監察院依法提出糾舉或彈劾之規定部分，亦屬逾越立法院憲法職權範圍而違憲。【300】

至本項關於政府機關部分之規定，即「政府機關……違反本法 301
規定，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，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正……」，查監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職；監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善，憲法第96條及第97條第1項定有明文。依此，監察院糾正權係針對行政院與所屬各部會之工作。而立法院向政府機關調閱文件、資料及檔案，係基於行政院對立法院負責之憲法責任政治之要求，立法院向政府機關行使文件、資料調取權未果之爭議，乃屬憲政爭議，尚非監察院行使糾正權之範圍，立法院自無所謂移送權。【301】

退一步言，即便將本項「移送監察院依法提出糾正」之規定， 302
解釋為僅屬立法院對監察院提出之建議，其與人民向監察院所為檢舉或陳情之效力並無二致，均不具法律上拘束力，監察院與監察委員均仍應獨立行使職權，依法處理，不受立法院移送案之拘束。然而，立法院、行政院與監察院均屬平行憲法機關，其互動關係均具有憲法意義。立法院一旦引據無法律拘束力之本項規定，於其向政

府機關行使文件、資料調取權未果時，即將該政府機關移送於監察院，「建議」監察院對之依法提出糾正案，仍將引發立法權、行政權與監察權間之憲政爭議，並不因本項規定所定僅屬無法律效力之提出糾正案建議權，即有不同。僅就此而言，基於憲法機關相互尊重原則，以及政治問題應於政治程序解決之民主基本精神，本項規定關於移送監察院依法提出糾正部分，即便不具拘束力，立法院亦有逾越其憲法職權且濫用權力之嫌，違反憲法權力分立原則。【302】

綜上，本項規定逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【303】 303

(2)第 2 項及第 3 項規定部分【304】 304

第 2 項規定：「法人、團體或社會上有關係人員違反本法規定， 305
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，得經立法院院會之決議，處新臺幣 1 萬元以上 10 萬元以下之罰鍰，並得按次處罰至改正為止。」第 3 項規定：「前項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次日起 2 個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。」第 2 項規定係以職權行使法第 47 條第 1 項規定，對「法人、團體或社會上有關係人員」所課予之提供相關文件、資料與檔案義務為前提，惟此部分規定業經本庭審查認定違憲，應失其效力（見本判決理由第 289 段理由），是本項關於義務違反之處罰規定，自應基於相同理由而違憲。況立法院調查權之行使，除對經院會決議課予作證義務之人民，於其無正當理由，拒絕出席調查程序提供證言，致妨礙立法院調查權之行使者，尚非不得經院會決議，依法對之裁處罰鍰，以為強制手段外，其餘情形均不具對人民裁處罰鍰之權限（本判決理由第 242 段理由參照）。據上，本項規定逾越立法院調查權之權限範圍，牴觸相關憲法意旨，應自本判決宣示之日起，失其效力。第 3 項規定係第 2 項規定之附屬性規定，應一併失其效力。【305】

7.第 50 條之 1 第 3 項、第 4 項及第 5 項規定【306】 306

(1)第3項規定部分【307】

307

本項規定：「詢問前，應令其宣誓當據實答復，絕無匿、飾、增、減，告以立法院成立本調查委員會或調查專案小組之任務，並告知其有拒絕證言之權利及事由。」課予被詢問人宣誓之義務。【308】

308

惟查，我國現行法制下，宣誓係憲法（如憲法第48條關於總統之宣誓）或法律所定公職人員（宣誓條例第2條規定參照），於就職時所應為之義務，法定公職人員未依規定宣誓者，均視同未就職（宣誓條例第8條本文規定參照）。依此，公法上之宣誓，係公職人員取得其公法上身分與承擔權責之法定形式要件。相關人員出席立法院調查程序並為作證，係協助立法院調查權行使之證人性質，其既非公職人員，亦未取得任何公法上權責，自不得令其為該等公法上之宣誓。而現行法制下，並未見有任何令證人宣誓之規定，立法院為行使調查權，課予作為證人而接受調查委員會詢問之相關人員，負有法制上首見之宣誓義務，就此而言，此等義務之課予顯非必要。且被詢問之相關人員依本項規定，究應對誰以及如何履行宣誓義務，相關規定付之闕如，無從判斷本項所定宣誓義務之內涵與範圍。是本項規定關於「令其宣誓」部分，其義務之課予顯已逾越合理之限度，於此範圍內，本項規定已逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符，應自本判決宣示之日起，失其效力。本項其餘部分之規定，除調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。【309】

309

(2)第4項規定部分【310】

310

本項規定：「前項拒絕證言之事由，準用行政訴訟法相關規定。」賦予出席調查程序而為證言之被詢問人，享有依行政訴訟法相關規定拒絕證言之權利，其規定尚不生牴觸憲法問題。【311】

311

(3)第5項規定部分【312】

312

本條第5項規定：「接受調查詢問之人員，認為調查委員會或調查專案小組已逾越其職權範圍或涉及法律明定保護之個人隱私而與

313

公共事務無關者，應陳明理由，經會議主席裁示同意後，得拒絕證言或交付文件、資料及檔案。」其中關於調查專案小組部分，及要求人民提供相關文件、資料及檔案部分（職權行使法第 47 條第 1 項本文規定參照）之規定，均經本庭審查認定違憲，應失其效力，已如上述。【313】

本項其餘規定部分，即接受調查詢問之人員，認為調查委員會 314 已逾越其職權範圍或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，經會議主席裁示同意後，得拒絕證言之規定部分，查於調查程序負有出席作證義務，應接受詢問之政府人員與人民，其得拒絕證言之事由，本不限於本項所定「調查委員會已逾越其職權範圍或涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關」之情形。凡屬行政訴訟法有關拒絕證言之事由，其中應包括以專業知能出席調查程序作證者之拒絕鑑定事由，受詢問人均得據以拒絕證言或陳述鑑定意見（本條第 4 項規定準用行政訴訟法第 144 條至第 146 條、第 156 條及第 159 條規定參照），並不以本項所列事由為限。是本項規定就拒絕證言事由之規定，失之過狹，對調查程序受詢問人之保障明顯不足。此外，依法拒絕證言係調查程序受詢問人依法所享有之權益，其拒絕證言之主張，本毋須經會議主席裁示同意，因此，本項規定有關受詢問人拒絕證言應經主席裁示同意部分，過度限制受詢問人受憲法保障之相關基本權，違反憲法比例原則之要求。【314】

綜上，本項規定除已宣告違憲失效部分外，其餘規定不符上開 315 意旨部分，顯牴觸憲法有關調查權之相關意旨，應自本判決宣示之日起，失其效力。立法院應儘速修正相關規定，於修法完成前，接受調查詢問之人員，認調查委員會已逾越其職權範圍、法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關、或屬行政訴訟法所定得拒絕證言、拒絕鑑定之事由，於陳明理由後，均得拒絕證言，毋須經會議主席裁示同意。【315】

8.第 50 條之 2 規定【316】

316

本條規定：「接受調查詢問之人員，經主席同意，於必要時得協同律師或相關專業人員到場協助之。」就接受調查詢問人員之偕同律師或相關專業人員到場協助之權利，限制其應經主席同意，始得為之，就接受調查詢問人員作為立法院調查程序之證人，基於其受憲法保障之各種基本權，包括人格權、隱私權、資訊隱私權、職業或營業自由、不表意自由、秘密通訊自由、不自證己罪等，所蘊含之正當法律程序保障中之享有律師或相關專業人員在場協助其行使權利、履行義務之權利，為過度之限制，違反憲法比例原則之要求。是本條規定關於「經主席同意」之限制部分，牴觸憲法，應自本判決宣示之日起失其效力。接受調查詢問之人員，均得偕同律師或相關專業人員到場協助，毋須經主席同意。【317】

（三）審查結論【318】

- 1.職權行使法第 45 條第 1 項規定，其中關於經委員會之決議，得設調查專案小組，行使調查權與調閱權之規定部分，違反立法院調查權應由立法院自為行使之憲法要求，自本判決宣示之日起，失其效力。本條第 2 項、第 3 項後段、第 46 條、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 50 條之 1 第 3 項、第 5 項及第 59 條之 1 第 1 項規定，涉及調查專案小組部分之規定，均違憲且失所依附，一併失其效力。第 45 條第 1 項其餘部分之規定，立法院就與其憲法職權行使之特定議案有重大關聯之事項，且有調查之必要者，始得設調查委員會；僅涉及相關議案之事項，或未有特定議案而僅與立法委員職權相關之事項，尚不符合立法院得成立調查委員會，行使調查權（含調閱權）之要件。於此前提下，前開其餘部分之規定，始不生牴觸憲法問題。【319】
- 2.同法第 45 條第 2 項規定，其中關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」部分，其要求提供之參考資料所涉及事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者；於此前提下，此部分之規定尚不

生牴觸憲法問題。關於調查委員會得「要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部分，除要求政府人員出席提供證言部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘有關要求政府人員提供資料、物件，及要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，均與立法院調查權行使之憲法要求不合，應自本判決宣示之日起，失其效力。本項關於「得舉行聽證……聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定」部分，於第 9 章之 1 之規定不牴觸本判決意旨之範圍內，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。【320】

3. 同法第 45 條第 3 項前段規定部分，應經院會議決之調查事項（含範圍）、目的及方法，尚須具體明確，俾利據以判斷調查權之行使，是否與立法院憲法職權之行使有重大關聯且必要；其調查方法涉及課予政府人員或人民陳述證言或表示意見之協助調查義務者，其對象與義務範圍等重要事項，亦均須經院會議決之。於此前提下，其規定始不生牴觸憲法問題。【321】 321
4. 同法第 45 條規定發動調查權而設調查委員會，經其他憲法機關主張其有逾越憲法上權限等情事而表示反對，致生權限爭議者，相關憲法機關自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理。協商未果者，立法院自得依憲訴法第 65 條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。於上開權限爭議經相關機關協商、以其他適當途徑處理或經本庭依聲請為機關爭議之判決前，立法院尚不得逕為調查權之行使。【322】 322
5. 同法第 46 條規定，除涉及調查專案小組部分之規定外，其餘規定部分，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。【323】 323
6. 同法第 46 條之 2 第 2 項規定，尚不生牴觸憲法問題。惟立法院調查權行使之限制，尚不以本項規定所列事項為限。基於權力分立原則及法院獨立審判之憲法要求，立法院除不得對 324

本條所定事項行使調查權外，對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，以及經確定裁判判斷之事項，亦均不得行使調查權。【324】

- 7.同法第 46 條之 2 第 3 項規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。立法院應儘速依本判決意旨修正，於修法完成前，立法院成立調查委員會後，其調查事項嗣後始成立司法案件而於法院審理中者，立法院應停止行使調查權。【325】 325
- 8.同法第 47 條第 1 項規定，關於「調查委員會……為行使調查權，得要求政府機關……於 5 日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生牴觸憲法問題；本項但書及本條第 3 項於上開合憲範圍內之規定部分，亦不生牴觸憲法問題。本項其餘部分之規定，除關於調查專案小組部分之規定，業經主文第五項（一）宣告違憲，失其效力外，均逾越立法院調查權之權限範圍，牴觸相關憲法意旨，自本判決宣示之日起，失其效力；同條第 3 項於上開違憲範圍內之規定部分亦違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。【326】 326
- 9.同法第 47 條第 2 項規定，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員與人民者，應經立法院院會之決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確定之。於此前提下，本項規定除關於調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。【327】 327
- 10.同法第 48 條第 1 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【328】 328
- 11.同法第 48 條第 2 項規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定，應一併失其效力。【329】 329
- 12.同法第 50 條之 1 第 3 項規定，其中關於「令其宣誓」部分牴觸憲法，應自本判決宣示之日起，失其效力。本項其 330

餘部分之規定，除調查專案小組部分外，尚不生抵觸憲法問題。【330】

13.同法第 50 條之 1 第 4 項規定，尚不生抵觸憲法問題。【331】 331

14.同法第 50 條之 1 第 5 項規定抵觸憲法，應自本判決宣示之 332

日起，失其效力。立法院應儘速修正相關規定，於修法完成前，接受調查詢問之人員，認調查委員會已逾越其職權範圍、法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關、或屬行政訴訟法所定得拒絕證言、拒絕鑑定之事由，於陳明理由後，均得拒絕證言，毋須經會議主席裁示同意。【332】

15.同法第 50 條之 2 規定關於「經主席同意」部分，抵觸憲 333

法，應自本判決宣示之日起，失其效力。接受調查詢問之人員，均得偕同律師或相關專業人員到場協助，毋須經主席同意。【333】

六、職權行使法關於聽證會之舉行部分：第 59 條之 1 第 1 項、第 334

59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4 及第 59 條之 5 規定【334】

(一) 審查原則【335】 335

立法院作為國家最高立法機關，為行使其議決法律、預算、條 336
約等議案、人事同意權案等憲法所賦予之職權，得設各種委員會；各種委員會並得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢（憲法第 67 條規定參照），立法委員則藉由於委員會中對該等人員之詢問，取得輔助其行使憲法職權所必要之問政或監督施政之重要資訊，與立法委員依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，於立法院院會中對行政首長之質詢權，同為憲法所明定之立法委員取得問政與監督施政必要資訊之重要手段。由於立法院院會舉行次數與立法委員質詢時間，相較於委員會更為有限，因此，就立法委員及時獲取問政與監督施政必要資訊而言，立法院各種委員會邀請相關人員到會備詢，毋寧更具常態性與重要性。是立法院各種委員會邀請行政院各部會首長及其所屬公務員到會備詢，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，均有應邀說明之義務（釋字第 461 號

解釋意旨參照)。**【336】**

惟人民於憲法上並無配合立法院行使職權之義務，立法院對特定人民更不享有個案性之直接規制之權力，因此立法院各種委員會邀請社會上有關係人員到會備詢者，受邀人員得自行斟酌是否應邀出席並為相關答詢或陳述意見，並不負有如同政府人員般之到會說明之義務。從而，立法院自不得立法以科處罰鍰等處罰手段，強制社會上有關係人員出席聽證會，並提供證言或陳述意見。**【337】**

基於立法院之國會自律權，立法院就其憲法職權之行使，於不牴觸民主原則、法治國原則等憲法基本原則之前提下，原則上得自行規定其相關程序與進行方式，包括各種議案提交院會討論、決議前之議事程序或相關準備程序等。基此，立法院為利於各種委員會審查立法院院會交付之議案，明定委員會得依憲法第 67 條第 2 項之規定，舉行公聽會（職權行使法第 9 章規定參照），與聽證會（職權行使法第 9 章之 1 規定參照），於其所定程序與內容未逾越立法院憲法職權與憲法相關規定之前提下，原則上屬國會自律之範疇，不生牴觸憲法問題。惟立法院各種委員會舉行公聽會或聽證會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，如其會議之舉行不符委員會開會之要件（立法院各委員會組織法第 6 條規定參照），即非屬委員會依法開會之情形，政府人員即無依憲法規定意旨到會備詢或答詢之義務，從而受邀與會之政府人員得自行斟酌是否應邀參加，以及是否為答詢與說明。**【338】**

立法院各種委員會依職權行使法第 9 章之 1 相關規定，以舉行聽證會之方式開會，並邀請政府人員，即行政院各部會首長及其所屬公務人員到會備詢者，該等公務人員固有依憲法第 67 條第 2 項規定到會備詢，並就詢問事項為適當說明之義務，惟其如有得拒絕答復或提供資訊之正當事由，包括基於維護憲法權力分立制度、第三人基本權、國家安全與福祉等憲法上極重要公益，以及被詢問人依法或依契約有保密義務者（見本判決理由第 103 段至第 105 段理由），被詢問人仍得拒絕答復或揭露相關資訊。又，政府人員須應邀

出席立法院各種委員會，並為說明或陳述意見，係基於責任政治下，行政院須對立法院負責之憲法要求，乃屬政治責任之一環，其備詢與說明義務非屬法律義務與責任，是立法院尚不得以科處罰鍰或刑罰等方式，對政府人員施以法律制裁，以此方式迫使其履行到委員會備詢之義務。【339】

(二) 本庭之審查 【340】 340

1. 第 59 條之 1 第 1 項規定 【341】 341

本項規定：「各委員會、調查委員會、調查專案小組為審查院會 342
交付之議案、全院委員會為補選副總統、彈劾總統副總統或審查行
使同意權案，得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會。」係授
權立法院各種委員會得以憲法第 67 條第 2 項規定為據，舉行聽證
會之規定，除其中涉及調查委員會與調查專案小組部分外，其餘
部分之規定原則上應屬立法院國會自律之範疇，不生牴觸憲法問
題。【342】

本項規定雖授權立法院全院委員會為彈劾總統、副總統或審查 343
行使同意權案，得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會，惟職權
行使法原即就立法院憲法職權中之人事同意權行使及總統、副總統
彈劾案之提出，設有專章規定（職權行使法第 4 章及第 7 章規定參
照），其中就被提名人之列席審查程序及被彈劾人之列席說明程序，
均有明文規定（職權行使法第 30 條第 1 項及第 43 條第 2 項規定參
照），是立法院全院委員會為彈劾總統、副總統或審查行使同意權
案，依本項規定所舉行之聽證會，尚不得要求被提名人、被彈劾人
到會備詢與說明，自屬當然。【343】

又本項規定中關於調查專案小組部分，業經本庭審查認定違 344
憲，失其效力。另關於調查委員會部分，由於職權行使法第 45 條第
2 項已明定調查委員會得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言，
此乃調查委員會得舉行聽證程序，聽取證言之法源依據，其憲法依
據則係源自立法院調查權中詢問權行使之本質，與憲法第 67 條第 2
項規定無涉。況立法院行使調查權中之詢問權者，於符合本判決所

示要求之前提下，受詢問人原則上負有於指定時間、地點出席答詢之義務。反之，立法院各種委員會要求人民作為社會上有關係人員到會備詢者，人民並無應邀出席並說明之義務。基此，調查委員會為行使調查權而舉行聽證（會），其舉行依據應優先適用第 45 條第 2 項及第 50 條之 1 相關規定，僅舉行聽證會之程序事項，依職權行使法第 45 條第 2 項末句之規定，應依職權行使法第 9 章之 1 之相關規定為之，主要應為第 59 條之 1 第 2 項至第 4 項、第 59 條之 3 第 1 項、第 59 條之 6 至第 59 條之 9 等程序事宜規定。就此而言，本項規定納入調查委員會，實有紊亂聽證會之屬性與權限範圍之嫌，從而亦可能混淆被詢問人之權益範圍，致生爭議，立法院就此部分之規定，允宜檢討修正。【344】

2. 第 59 條之 3 第 2 項規定【345】

345

本項規定：「應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。」鑑於立法院各種委員會舉行聽證會之憲法依據，依第 59 條之 1 第 1 項規定，係憲法第 67 條第 2 項規定，是本項規定應本於該憲法規定之意旨而為解釋。【346】

346

本項規定所定「應邀出席人員」，依憲法第 67 條第 2 項規定意旨，應包含政府人員與社會上有關係人員，其中僅政府人員於憲法上負有應立法院各種委員會之邀請，到會備詢與說明之義務，社會上有關係人員屬一般人民身分，自無到會備詢與說明之義務。是本條所稱「正當理由」，即應區分應邀出席人員之身分，係屬政府人員抑或社會上有關係人員，而為不同之解釋。【347】

347

應邀出席人員屬政府人員者，其據以拒絕出席之正當理由，應限於具依法獨立行使職權，不受外部干涉之身分，或依憲法慣例得不受邀請備詢之絕對事由（釋字第 461 號解釋意旨參照），或基於執行職務所必要（如駐外人員或緊急公務執行等）、相當於法令所定公務人員請假事由等之相對事由。至應邀出席人員屬社會上有關係人員之人民者，其於憲法上本不負有應立法院各種委員會之邀請，到會備詢之義務，是該等人民無論基於其受憲法所保障之不表意自

348

由、一般行為自由、隱私權抑或財產權等權利，而拒絕出席聽證會，均屬本項規定所稱正當理由。換言之，受邀出席聽證會之人民，得依其自主意願而決定是否應邀出席。於上述前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。【348】

3.第 59 條之 4 規定【349】

349

本條規定：「受邀出席之政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員於必要時，經主席同意，得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助。」就應邀出席聽證會接受詢問之政府人員或相關人民偕同律師、相關專業人員或其他輔佐人員在場協助之權利，限制其應經主席同意，始得為之，就該等人員受憲法保障之人格權、隱私權、資訊隱私權、職業或營業自由、不表意自由、不自證己罪等各種基本權，所蘊含之正當法律程序保障中，享有律師或相關專業人員在場協助其行使權利、履行義務之權利，為過度之限制，違反憲法比例原則之要求。是本條規定關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，應自本判決宣示之日起，失其效力。政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員，於應邀出席聽證會時，均得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助，毋須經主席同意。【350】

350

4.第 59 條之 5 規定【351】

351

(1)第 1 項規定部分【352】

352

本項明定：「出席人員有下列情形之一者，得拒絕證言或表達意見：一、涉及國家安全、國防及外交之國家機密事項。二、逾越聽證會調查之目的所提出之詰問或對質。三、依行政訴訟法之規定得拒絕證言之事項。四、涉及受法律明定保護之個人隱私或其他秘密事項。」就所列各項情形，賦予出席聽證會人員有拒絕證言或表達意見之權利。惟出席委員會所舉行之聽證會之人員，基於憲法上之正當理由，均有權拒絕證言或表達意見，並不以本項規定之事由為限，於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。【353】

353

(2)第 2 項及第 3 項規定部分【354】

354

第 2 項規定：「無正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒

355

絕提供資料者，得經立法院院會決議，處新臺幣 1 萬以上 10 萬元以下之罰鍰，並得按次處罰。」係立法院自我授權就無正當理由缺席聽證會、拒絕於聽證會上為證言、表達意見、或拒絕提供資料於聽證會者，得處以罰鍰且按次處罰之規定。【355】

查罰鍰處分本質上為行政罰，係就違反法律義務者施以制裁之 356 方式，主要目的則在於強制受處分人履行其法律上義務，是科處罰鍰之前提，應有特定法律上義務之存在，且義務人違反相關義務。然就本項規定所列事項而言，首先，應邀出席聽證會之人員，自始不具提供資料於聽證會之憲法或法律上義務，其拒絕應聽證會之要求提供資料者，並無義務違反或其他違法情事可言。【356】

其次，受邀人員中屬人民身分者，本不具應邀出席聽證會、於 357 聽證會上應詢問而為證言或表達意見之憲法上義務，其缺席聽證會，或拒絕於聽證會表達意見或提供證言者，亦無義務違反或其他違法情事可言。人民基於憲法所保障之一般行為自由、不表意自由等基本權，本即具有得不出席聽證會，或拒絕於聽證會表達意見與提供證言之正當理由。【357】

再者，受邀人員屬具有應邀出席立法院各種委員會，並為答詢 358 或陳述意見之憲法上義務之政府人員者，其所負憲法上義務，乃屬憲法責任政治要求下，行政院應對立法院負責之政治責任之一環，非屬受邀出席之政府人員個人基於法律義務而生之法律責任。而憲法上之政治責任，非可由立法院一方立法轉換為個人性法律上責任，並以裁罰手段迫其履行義務。況立法院僅於為有效行使調查權中之詢問權，始得享有以法律明定，並經立法院院會決議，對無正當理由，拒絕出席立法院調查委員會之調查程序者，科處適當罰鍰之權力（釋字第 585 號解釋意旨及本判決理由第 242 段參照）；此等裁罰權乃專屬立法院調查權之附屬權力。立法院各種委員會，依憲法第 67 條第 2 項規定所舉行之聽證會，性質上非屬立法院調查權之行使，從而並不具上開裁罰權力，是立法院尚不得立法自我授權，就本項所定情形，對受邀出席人員行使裁罰權。【358】

綜上，第 2 項裁罰規定已逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。至第 3 項係配合第 2 項裁罰規定所為關於救濟程序之附屬性規定，第 2 項規定既已違憲失效，第 3 項規定自失所依附，應一併失其效力。【359】 359

(3) 第 4 項規定部分 【360】 360

本項規定：「出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，由主席或質詢委員提議，出席委員 5 人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。」係針對出席聽證會之政府人員陳述虛偽證言之情形，明定立法院得經院會決議，將相關政府人員移送彈劾或懲戒。【361】 361

本項所定「移送彈劾或懲戒」之規定，核其立法意旨，應係立法院自我授予就出席聽證會而為陳述之政府人員，有彈劾或懲戒之移送權。就彈劾移送權部分，查我國憲政制度下，除總統、副總統之彈劾外，對公職人員之彈劾，係為發動司法懲戒程序，以追究公職人員違法、失職情事之法律責任，而非追究其政治責任，彈劾之目的亦非為處理政治問題。又，監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院、監察院人員失職或違法之彈劾，均須經監察委員 2 人以上之提議，9 人以上之審查及決定，始得提出（憲法增修條文第 7 條第 3 項及第 4 項規定參照），是彈劾案提議權、審查與決定權，係專屬監察委員所有；彈劾案之提出權，則專屬監察院所有。屬上述公職人員範圍之政府人員，如欲對之為彈劾之提議、審查與決定，均須由監察委員依憲法明定之要件與程序為之，與立法院之憲法職權無涉，亦非其所得置喙。本項規定就出席聽證會而為陳述之政府人員，以其為虛偽陳述為由，明定立法院得將之移送彈劾，實已介入憲法明文所定監察委員彈劾提議權，逾越立法院之憲法職權範圍，並有干擾監察院彈劾權行使之疑慮，違反憲法權力分立原則。【362】 362

退一步言，即便將本項「移送彈劾」之規定，解釋為僅屬立法院對監察院提出之彈劾建議，其與人民向監察院所為檢舉或陳情之 363

效力並無二致，均不具法律上拘束力，監察院與監察委員均仍應獨立行使職權，依法處理，不受立法院移送案之拘束。然而，立法院、行政院與監察院均屬平行憲法機關，其互動關係均具有憲法意義。立法院一旦引據無法律拘束力之本項規定，將行政權領域之政府人員移送於監察院，「建議」監察院對之提出彈劾，仍將引發立法權、行政權與監察權間之憲政爭議，並不因本項規定所定僅屬無法律效力之彈劾建議權，即有不同。僅就此而言，基於憲法機關相互尊重原則，以及政治問題應於政治程序解決之民主基本精神，本項規定關於移送彈劾部分，即便不具拘束力，立法院亦有逾越其憲法職權且濫用權力之嫌，違反憲法權力分立原則。據上，本項有關移送彈劾之規定，無論是否僅屬不具拘束力之彈劾建議性質，均逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【363】

另本項規定關於「移送懲戒」部分，查國家對公務員之違法、失職情事，享有依法懲戒權，而公務員之懲戒，係由司法院掌理（憲法第 77 條規定參照），乃司法權之範圍，現制下則由懲戒法院審理。基於我國五權分立之憲政體制，對除總統、副總統以外之全國公職人員失職或違法之彈劾權，係專屬於監察院行使（憲法第 97 條第 2 項、第 99 條、憲法增修條文第 7 條第 3 項及第 4 項規定參照），是監察院享有就違法、失職之公務人員，包括行政首長在內，提出彈劾案，移送懲戒法院審理之權。立法院則僅享有對於總統、副總統提出彈劾案之權，且應移送於司法院大法官所組成之憲法法庭審理（憲法增修條文第 4 條第 7 項及第 5 條第 4 項規定參照），並無將政府人員移送懲戒之憲法權限。基此，本項規定關於將政府人員移送懲戒部分，已逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【364】

綜上，本項規定逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。【365】

(4)第 5 項規定部分 【366】

本項規定：「出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述

者，依法追訴其刑事責任。」本項規定之規範目的，應係為使政府人員於聽證會上作證時，為所謂「虛偽陳述」者，受到刑事責任之追訴。【367】

惟查，如前所述，政府人員應邀出席立法院各種委員會，並為說明或陳述意見，係基於責任政治下，行政院須對立法院負責之憲法要求，乃屬政治責任之性質，無涉法律責任。同理，政府人員出席委員會所舉行之聽證會，並就立法委員之詢問而為證言，亦屬行政院應對立法院負責之憲法要求之一環，政府人員自仍須承擔政治責任，亦僅承擔政治責任。政府人員於聽證會所為證言或陳述，於涉及事實時，固應如實說明，不得為虛偽陳述，惟其就發言內容所負責任，仍屬政治責任，無涉法律責任。政府人員於聽證會上之發言內容涉有虛偽陳述致引發政治爭議者，其本人自應受到民主問責，最嚴重之情形，即為去職以示負責。且如該政府人員為政務官時，其所屬政黨亦可能一併受民意之臧否與問責，乃民主政治運作之政治責任主要表現方式。本項規定以政府人員出席聽證會為證言時為「虛偽陳述」，為追究刑事責任之前提要件，僅就此而言，即有將政府人員之政治責任，立法變易為刑事責任，從而逾越憲法第 67 條第 2 項所定政府人員到會備詢義務之範圍，牴觸憲法，應自本判決宣示之日起，失其效力。【368】

(5)第 6 項及第 7 項規定部分【369】 369

第 6 項規定：「出席聽證會之社會上有關係人員為證言時，為虛偽陳述者，得經立法院院會決議，處新臺幣 2 萬元以上 20 萬元以下之罰鍰。」人民以社會上有關係人員之身分，應邀出席立法院各種委員會所舉行之聽證會者，其並不具到會備詢、為證言或陳述意見之憲法義務，已如前述，從而立法院並無自我授權，立法以裁處罰鍰方式，就其證言內容予以制裁之權限，是本條規定已逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。【370】 370

至第 7 項規定係配合第 6 項裁罰規定所為關於救濟程序之附屬性規定，第 6 項規定既已違憲失效，第 7 項規定自失所依附，應一 371

併失其效力。【371】

(三) 審查結論【372】

1. 職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定，除調查專案小組部分
外，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。【373】 372
2. 同法第 59 條之 3 第 2 項規定所稱「正當理由」，就受邀出席
人員屬政府人員者，係指具有依法獨立行使職權之身分、基
於執行職務所需或相當於法令所定公務人員得請假事由；受
邀出席人員屬社會上有關係人員之人民者，本得依其自主意
願而決定是否應邀出席，其無論基於受憲法所保障之不表意
自由、一般行為自由、隱私權抑或財產權等權利，而拒絕出
席聽證會，均屬本項規定所稱正當理由。於此前提下，本項
規定尚不生牴觸憲法問題。【374】 374
3. 同法第 59 條之 4 關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，應
自本判決宣示之日起，失其效力。政府人員或與調查事件
相關之社會上有關係人員，於應邀出席聽證會時，均得由
律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助，毋須經主席
同意。【375】 375
4. 同法第 59 條之 5 第 1 項規定，尚不生牴觸憲法問題。【376】 376
5. 同法第 59 條之 5 第 2 項裁罰規定，逾越立法院憲法職權範
圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定應
一併失其效力。【377】 377
6. 同法第 59 條之 5 第 4 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，
違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效
力。【378】 378
7. 同法第 59 條之 5 第 5 項規定，逾越憲法第 67 條第 2 項所定
政府人員到會備詢義務之範圍，並違反憲法權力分立原則，
應自本判決宣示之日起，失其效力。【379】 379
8. 同法第 59 條之 5 第 6 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，應
自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 7 項規定應一併失 380

其效力。【380】

七、刑法第 141 條之 1 規定部分 【381】 381

(一) 審查原則 【382】 382

人民身體之自由應予保障，憲法第 8 條定有明文。鑑於限制人身自由之刑罰，嚴重限制人民之基本權利，係屬不得已之最後手段，是立法者就特定型態之不法行為，欲採限制人身自由之刑罰手段予以制裁者，其規定須符合憲法比例原則之要求，即其立法目的須為追求憲法上重要公共利益或維護重要法益，所採犯罪處罰手段應有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，且刑罰對人身自由之限制與其所追求之公益或法益維護目的，須非顯失均衡，始與憲法保障人身自由之意旨無違。【383】 383

(二) 本庭之審查 【384】 384

刑法第 141 條之 1 明定：「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 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。」其處罰對象係於立法院聽證程序為陳述或於質詢程序受質詢時之公務員，處罰之行為則為「就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述」。【385】 385

就本條之處罰對象而言，公務員於立法院聽證為陳述，依職權行使法之規定，可能係立法院調查委員會依第 47 條第 2 項規定，通知其出席調查（聽證）程序而為證言之情形，或委員會依第 59 條之 1 第 1 項規定舉行聽證會，並依第 59 條之 3 第 1 項後段規定，邀請其出席表達意見與證言之情形。另依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，質詢權係立法委員於立法院開會時，得對行政首長行使之權力；立法委員於委員會開會時，對政府人員或社會上有關係人員則僅享有詢問權，非質詢權。基此，公務員於立法院受質詢而為陳述，係指行政首長於立法院就立法委員之質詢而為答復之情形。據上，本條規定即是針對上述 3 種情形於立法院為陳述之公務員，「就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述」之行為，施以 1 年以下 386

有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金之刑罰規定。此等限制人身自由之犯罪處罰規定，自須符合前揭憲法比例原則之要求。【386】

就本條規定之立法目的而言，其既以上述 3 種情形之公務員於立法院為虛偽陳述，作為構成犯罪之可罰行為，目的應係為嚇阻該等虛偽陳述情事之發生，以維護立法院相關憲法職權之行使。惟查，上述 3 種情形之公務員於立法院所為答詢或陳述，均係為回應立法委員之質詢或詢問，乃憲法所定行政院對立法院負責之一種具體表現方式，亦是民主政治運作之一環。無論是立法院一方立法委員之質詢、詢問，或是行政院一方行政首長或所屬公務員之答詢、陳述，性質上均屬政治領域中之互動性政治行為，且最終均涉及立法院與行政院兩大政治性平行憲法機關之職權行使及其憲政運作關係。因此，作為憲政運作關係中一方之立法院，行使其專有之立法權，立法將另一方所屬人員答復立法委員之質詢或詢問，而涉及所謂虛偽陳述者，明定為犯罪行為，施以限制人身自由之刑罰，以嚇阻該等政治行為，並維護立法院自己相關憲法職權之行使，此等立法目的所欲追求之利益，充其量僅屬憲政體制下立法院作為立法者，自己一方行使憲法職權之利益，且其必然同時衝擊行政院一方其憲法職權行使之利益，是尚難謂屬維護整體憲政體制運作之重要公共利益。是本條規定作為限制人身自由之刑罰規定，其立法目的已難謂合憲正當。【387】

姑不論此，僅就本條規定所採限制人身自由之刑罰手段，是否於有助於上開立法目的達成而言，查無論是依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，於立法院受質詢且有答詢義務之行政首長、依憲法第 67 條第 2 項規定應邀至委員會備詢，並負有說明義務之政府人員，抑或於立法院調查委員會之調查（聽證）程序為證言之政府人員，其於立法院為答詢、說明或陳述證言等，均係基於行政院對立法院負責之前提，而負民主責任政治所要求之政治責任，亦僅負有政治責任，非法律責任（本判決理由第 99 段、第 130 段、第 236 段及第 336 段理由參照）。而政治責任之追究，為民主問責問題，應

以各種民主問責程序為之，民意則為最終依歸，刑罰手段並非屬追究政治責任之適當手段。【388】

又就本條規定所欲處罰之公務員虛偽陳述行為而言，行政首長 389 或政府人員於立法院院會、委員會或調查（聽證）程序為陳述，於涉及事實性陳述部分，固須據實為之，不得為虛偽陳述，惟其就陳述內容所負責任，仍屬政治責任，無涉法律責任。行政首長或政府人員於立法院之陳述內容，涉有虛偽陳述致引發爭議者，乃屬政治性爭議，其本人自應受到民主問責，最嚴重之情形，即為去職以示負責。且如為虛偽陳述之政府人員為政務官時，其所屬政黨亦可能一併受民意之臧否與問責，乃民主政治運作之政治責任主要表現方式（本判決理由第 368 段理由參照），亦為追究民主政治運作之政治責任較適當且更有效之方式。本條規定以行政首長或政府人員於立法院受質詢或聽證，就所知之重要關係事項為虛偽陳述，作為犯罪行為，而施以限制人身自由之刑罰，已有將政府人員之政治行為與政治責任，立法變易為犯罪行為與刑事責任，此等手段對其立法目的之達成而言，尚非屬適當且必要之手段，亦不符刑罰最後手段性之要求。【389】

綜上，本條規定之立法目的尚難謂屬追求憲法上重要公共利 390 益，其所採手段亦非有助於立法目的之達成，且尚有其他更有效之手段可資運用，均不符刑罰最後手段性之要求，違反憲法比例原則之要求，牴觸憲法保障人身自由之意旨。【390】

（三）審查結論【391】 391

刑法第 141 條之 1 規定違憲，應自本判決宣示之日起，失其效力。【392】 392

伍、結論【393】 393

據上論結，爰判決如主文。【394】 394

中 華 民 國 113 年 10 月 25 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力
大法官 蔡烱燊 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元
謝銘洋 呂太郎 楊惠欽
蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美
陳忠五 尤伯祥

本判決由蔡大法官宗珍主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第 一 項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 張大法官瓊文、黃大法官瑞明、 詹大法官森林、呂大法官太郎、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、 蔡大法官彩貞、朱大法官富美、 陳大法官忠五	許大法官志雄、黃大法官昭元、 謝大法官銘洋、尤大法官伯祥
第 二 項 (一)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五	尤大法官伯祥
第 二 項 (二)	全部同意 許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、黃大法官瑞明、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、朱大法官富美、 陳大法官忠五 部分同意 張大法官瓊文(除立法院職權行使法第15條之2第2項部分外)	部分不同意 張大法官瓊文(立法院職權行使法第15條之2第2項部分)

	詹大法官森林（除立法院職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項規定，及同條第 2 項關於「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」規定部分外） 蔡大法官彩貞（立法院職權行使法第 15 條之 2 第 1 項、第 2 項「重要政策議題」部分） 尤大法官伯祥（除立法院職權行使法第 15 條之 2 第 1 項、第 2 項部分外）	詹大法官森林（立法院職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項規定，及同條第 2 項關於「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」規定部分） 蔡大法官彩貞（除立法院職權行使法第 15 條之 2 第 1 項、第 2 項「重要政策議題」部分外） 尤大法官伯祥（除立法院職權行使法第 15 條之 2 第 1 項-重要政策議題部分合憲，但與第 15 條之 1 第 2 項一同違憲、第 2 項部分外）
第 三 項 （一）	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	許大法官志雄、黃大法官昭元
第 三 項 （二）	全部同意 許大法官宗力、蔡大法官炯燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、陳大法官忠五、尤大法官伯祥 部分同意	部分不同意

	詹大法官森林（除「被質詢人不得拒絕提供資料」部分外） 蔡大法官彩貞（除「有其他藐視國會之行為」部分外） 朱大法官富美（除「並經主席同意」、「有其他藐視國會之行為」部分外）	詹大法官森林（「被質詢人不得拒絕提供資料」部分） 蔡大法官彩貞（「有其他藐視國會之行為」部分） 朱大法官富美（關於「並經主席同意」、「有其他藐視國會之行為」部分）
第 三 項 （三）	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	無
第 三 項 （四）	全部同意 許大法官宗力、蔡大法官烱燉、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、陳大法官忠五、尤大法官伯祥 部分同意 許大法官志雄、黃大法官昭元（除關於「被質詢人違反本條第1項反質詢部分之規定，主席得予制止」之規定部分外） 朱大法官富美（除關於被質詢人未具理由拒絕答復，主席得要求	部分不同意 許大法官志雄、黃大法官昭元（關於「被質詢人違反本條第1項反質詢部分之規定，主席得予制止」之規定部分，亦違憲。） 朱大法官富美（關於被質詢人未具理由拒絕答復，主席得要求答

	答復，及被質詢人有其他藐視國會行為，主席得予制止部分外)	復，及被質詢人有其他藐視國會行為，主席得予制止部分)
第 三 項 (五)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	無
第 三 項 (六)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	詹大法官森林、蔡大法官彩貞、朱大法官富美
第 三 項 (七)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	詹大法官森林、朱大法官富美
第 四 項 (一)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	無
第 四 項 (二)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、	無

	黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	
第 四 項 (三)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五	許大法官志雄、黃大法官昭元、尤大法官伯祥
第 四 項 (四)	全部同意 蔡大法官烱燉、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、陳大法官忠五 部分同意 許大法官宗力（絕無提供虛偽資料具結部分） 許大法官志雄、黃大法官昭元、尤大法官伯祥（全部規定均違憲） 詹大法官森林、蔡大法官彩貞、朱大法官富美（全部規定均合憲）	部分不同意 許大法官宗力（其餘規定係應立法院要求提出書面答復及相關資料具結部分尚屬合憲） 許大法官志雄、黃大法官昭元、尤大法官伯祥（全部規定均違憲） 詹大法官森林、蔡大法官彩貞、朱大法官富美（全部規定均合憲）
第 四 項 (五)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、	無

	黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	
第 四 項 (六)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、黃大法官昭元、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、 陳大法官忠五、尤大法官伯祥	詹大法官森林、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美
第 四 項 (七)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 張大法官瓊文、黃大法官瑞明、 詹大法官森林、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	許大法官志雄、黃大法官昭元
第 四 項 (八)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	無
第 五 項 (一)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、	無

	尤大法官伯祥	
第 五 項 (二)	全部同意 許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五 部分同意 尤大法官伯祥	部分不同意 尤大法官伯祥（關於「聽證相關 事項依第9章之1之規定」部分 違憲）
第 五 項 (三)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	無
第 五 項 (四)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	無
第 五 項 (五)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、	無

	黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	
第 五 項 (六)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	無
第 五 項 (七)	全部同意 許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 張大法官瓊文、黃大法官瑞明、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、 蔡大法官彩貞、陳大法官忠五 部分同意 詹大法官森林（本項規定合憲） 許大法官志雄、黃大法官昭元、 朱大法官富美、尤大法官伯祥	部分不同意 詹大法官森林（本項規定合憲） 許大法官志雄、黃大法官昭元、 朱大法官富美、尤大法官伯祥 （檢察機關偵查中案件，立法院 應停止行使調查權）
第 五 項 (八)	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、	無

	朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	
第 五 項 (九)	全部同意 許大法官宗力、蔡大法官炯燾、 張大法官瓊文、黃大法官瑞明、 詹大法官森林、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥 部分同意 黃大法官昭元(除有關「人民」 部分外)	全部不同意 許大法官志雄 部分不同意 黃大法官昭元(不具政府人員身 分之人民無出席為證言之義務)
第 五 項 (十)	許大法官宗力、蔡大法官炯燾、 許大法官志雄、黃大法官瑞明、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	張大法官瓊文、詹大法官森林、 蔡大法官彩貞、朱大法官富美
第 五 項 (十一)	許大法官宗力、蔡大法官炯燾、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	無
第 五 項 (十二)	全部同意 許大法官宗力、蔡大法官炯燾、 許大法官志雄、黃大法官瑞明、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、	

	蔡大法官宗珍、陳大法官忠五 部分同意 張大法官瓊文、詹大法官森林、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、尤大法官伯祥（除調查專案小組部分外，均合憲。）	部分不同意 張大法官瓊文、詹大法官森林、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、尤大法官伯祥（除調查專案小組部分外，均合憲。）
第 五 項 （十三）	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	無
第 五 項 （十四）	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	無
第 五 項 （十五）	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	無
第 六 項 （一）	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、	呂大法官太郎 尤大法官伯祥（全部違憲）

	黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五	
第 六 項 (二)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五	尤大法官伯祥（全部違憲）
第 六 項 (三)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	無
第 六 項 (四)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五	尤大法官伯祥（全部違憲）
第 六 項 (五)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、	無

	朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	
第 六 項 (六)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、黃大法官瑞明、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	張大法官瓊文、詹大法官森林、 蔡大法官彩貞、朱大法官富美
第 六 項 (七)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、黃大法官瑞明、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	張大法官瓊文、詹大法官森林、 蔡大法官彩貞、朱大法官富美
第 六 項 (八)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	無
第 七 項	全部同意 許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、黃大法官瑞明、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥 部分同意 張大法官瓊文、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美（關於質詢部分）	全部不同意 詹大法官森林 部分不同意 張大法官瓊文、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美（除質詢部分外）

第 八 項	全部同意 許大法官宗力、蔡大法官炯燉、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五 部分同意 許大法官志雄、黃大法官昭元、尤大法官伯祥（除立法院職權行使法第 31 條外）	部分不同意 許大法官志雄、黃大法官昭元、尤大法官伯祥（立法院職權行使法第 31 條）

【意見書】

協同意見書：黃大法官瑞明提出。

部分協同：許大法官志雄提出，黃大法官昭元加入、謝大法官銘洋、尤大法官伯祥均加入「貳」部分。

部分不同意見書：張大法官瓊文提出，蔡大法官彩貞、朱大法官富美均加入「四」部分。

蔡大法官彩貞提出，張大法官瓊文、朱大法官富美均加入。

朱大法官富美提出，張大法官瓊文加入「肆」部分、蔡大法官彩貞加入「參、二及肆」部分。

尤大法官伯祥提出，黃大法官昭元加入除「貳、一及四、五」部分外、謝大法官銘洋加入「壹」部分。

部分不同意見書：詹大法官森林提出，蔡大法官彩貞加入「參、一」部分、朱大法官富美加入「參、一及肆、二」部分。

黃大法官昭元提出，許大法官志雄、尤大法官伯祥均加入、謝大法官銘洋加入「二」部分。

113 年憲判字第 9 號

謝大法官銘洋提出，黃大法官昭元、尤大法官
伯祥均加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 朱倩儀

中 華 民 國 113 年 10 月 25 日

附表一：聲請人一姓名及住居所

編號	聲請人	住址
1	柯建銘	
2	王世堅	
3	王定宇	
4	王美惠	
5	伍麗華 Saidhai • Tahovecahe	
6	何欣純	
7	吳沛憶	
8	吳秉叡	
9	吳思瑤	
10	吳琪銘	
11	李坤城	
12	李昆澤	
13	李柏毅	
14	沈伯洋	
15	沈發惠	
16	林月琴	
17	林宜瑾	
18	林岱樺	
19	林俊憲	
20	林淑芬	
21	林楚茵	
22	邱志偉	
23	邱議瑩	
24	洪申翰	
25	范雲	
26	徐富癸	
27	張宏陸	
28	張雅琳	

編號	聲請人	住址
29	莊瑞雄	
30	許智傑	
31	郭昱晴	
32	郭國文	
33	陳秀寶	
34	陳亭妃	
35	陳俊宇	
36	陳冠廷	
37	陳素月	
38	陳培瑜	
39	陳瑩	
40	黃秀芳	
41	黃捷	
42	楊曜	
43	劉建國	
44	蔡其昌	
45	蔡易餘	
46	賴惠員	
47	賴瑞隆	
48	鍾佳濱	
49	羅美玲	
50	蘇巧慧	
51	王正旭	

附表二：各聲請人及相關機關言詞辯論要旨

當事人	言詞辯論要旨
聲請人一	一、系爭增修條文及系爭刑法條文（下合稱系爭規定）之立法程序（下合稱系爭立法程序），有明顯重大瑕疵而違憲，不生立法效力 1.系爭立法程序未有實質審議：系爭規定於4次委員會審議階段皆未經逐條討論；於2次黨團協商，除4條規定外，其餘條文皆未經逐條討論；屬立法院少數黨之聲請人一所提之職權行使法修正草案，皆未獲准送第二讀會討論表決；第二讀會階段，聲請人一之發言、討論與辯論等機會，受顯不相當之限制；系爭增修條文之法律案，僅宣讀各黨團之再修正動議，致審議標的不明確。是系爭規定雖經形式審查，卻未經實質審議。 2.系爭立法程序所採表決方式有瑕疵：於第二讀會階段，系爭規定表決前，未每次清點人數，且採不符憲政慣例之舉手表決，並採無記名投票，亦未就可否兩方依次表決，是無從確保表決結果之正確性。 3.上開瑕疵均有立法院公報議事錄可稽，不待調查即可認定，已屬明顯；該瑕疵已使該程序不符最低限度之討論審議要求，並違反多數決原則、公開透明原則、責任政治、正當法律程序、憲法及具憲法性質之議事規範，已屬重大。 二、職權行使法第15條之1、第15條之2及第15條之4聽取總統國情報告規定，課予總統定期、隨時向立法院為國情報告、送交國情報告書、相關回答及書面回覆等義務，已創設總統憲法上所無之義務及總統對立法院負責之關係，違反權力分立原則。 三、職權行使法第25條聽取報告與質詢權規定，違反法律明確性、責任政治、權力分立原則及比例原則 1.第1項「反質詢」及第2項後段「其他藐視國會行為」

- 要件，違反法律明確性原則。
2. 本條明定被質詢人不得反質詢且設有罰鍰規定，已使其承擔政治責任外之法律責任，違反責任政治。
 3. 依本規定，被質詢人有提供資料義務，非經會議主席同意不得拒絕、非經立法院方同意不得缺席，另賦予立法院得追訴其虛偽陳述之刑責，亦得對行政院院長、相關首長及公務員移送彈劾或懲戒之權，已侵害行政特權及監察院之憲法上權限，違反權力分立原則。
 4. 被質詢人不得缺席規定未排除有正當理由情形，縱有，其仍可能經表決而被認為係「未經同意缺席」而遭裁罰或連續罰，且相關裁罰規定又未區分違規情節，均已違反比例原則。
- 四、職權行使法第 29 條之 1 至第 30 條之 1 人事同意權行使規定，已達箝制他憲法機關之人事形成權，違反權力分立原則；依此等規定，被提名人負有難以特定之資料提出義務及答詢前之具結義務，如違反，委員會則應不予審查，又可能遭立法院裁處罰鍰。是此等規定侵害尚未具公職身分之被提名人之人格尊嚴、隱私等基本權。
- 五、調查權之行使部分：職權行使法第 45 條、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 5 項規定，違反司法院相關解釋意旨、權力分立原則、正當法律程序、侵害人民基本權及違反民主原則
1. 依此部分規定，行使調查權主體擴及委員會所設之調查專案小組；調查事項範圍未設有「重大關聯」要件，且擴及非屬立法院職權相關事項；得要求提供資料對象擴及機關外之有關出席人員，文件調閱對象包含部隊、法人、團體或社會上有關係人員；調查權及文件調閱權行使之程序，未依資料屬性定其調取程序，且調查委員會及調查專案小組無需經院會決議，即得調閱司法機關先為調取資料之複本，與命相關人員出席為證言。是此部分關於調查權之行使主體、範圍、對象及程序規定，均

	違反司法院相關解釋意旨。 2.依此部分規定，調取資料對象包含部隊，相關人員有出席為證言義務、經會議主席同意始得拒絕，另立法院得對違規公務員，逕向監察院提出糾舉或彈劾及裁處罰鍰，均已侵犯監察權與行政權。 3.依此部分規定，被調查者有提供資料及為證言義務，且須經主席同意，始得拒絕或偕同律師出席，如遭裁罰，亦未受有事前、事中之程序保障，均違反比例原則及正當法律程序。 六、聽證會之舉行部分：職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4、第 59 條之 5 規定逾越立法權權限、違反正當法律程序，侵害人民不表意自由、行動自由及隱私權等基本權 1.立法院無屬獨立權能之聽證權，第 9 章之 1 聽證會規定之制定、課予「社會上有關係人員」有出席聽證會義務，賦予立法院得逕就虛偽陳述之官員移送彈劾或懲戒，均逾越立法權憲法上權限，違反權力分立。 2.依此部分規定，出席聽證會之社會上有關係人員有提供資料義務，且須經主席同意，始得有律師在場協助或拒絕證言，立法院並得逕自對之裁罰，就此所生爭議亦無紛爭解決機制。是此等規定違反正當法律程序，侵害人民基本權。 七、系爭刑法條文違憲：立法院調查權附屬之強制權力以科處罰鍰為限；本條文將公務員所負政治責任轉換為刑事責任，逾越立法權權限；本條所定「所知重要關係事項」及「虛偽陳述」要件，違反法律明確性；本條未設具結程序、未有權利告知規定，且限制出席人員受律師協助機會，違反正當法律程序；以刑罰作為制裁手段違反比例原則。
聲請人二	一、系爭規定未經法定程序實質討論、未議而決，剝奪少數發言、辯護與批評權利，違反民主國保護少數原則；系

	爭規定之二讀程序逕採舉手表決、未就可否兩方依次表決、未使立法委員表明投票決定，違反公開透明及國民主權原則。是系爭立法程序有重大明顯瑕疵而違憲。 二、職權行使法第 25 條質詢權行使規定，逾越立法權憲法上權限、違反權力分立原則、法律明確性及侵害公務員基本權利 1.依本條規定，個別立法委員得無須經院會決議、得不限於與行使憲法上職權有重大關聯者，於質詢時要求被質詢人提供資料；被質詢人得否就行政或國家機密特權事項不予答復或提供資料，應經會議主席同意；未獲同意者恐遭裁罰或刑事追訴。是本條規定已大幅限縮行政權憲法上職能，違反權力分立原則。 2.本條以高度不確定法律概念作為裁罰要件，且被質詢人有無應受裁罰之行為由主席判斷，違反法律明確性。 3.本條使被質詢人被迫為一定政治性言論或揭示特定訊息，侵害其不表意自由、資訊隱私等基本權。 三、人事同意權之行使部分：職權行使法第 29 條至第 30 條之 1 規定，違反民主正當性、司法院相關解釋意旨、憲法機關忠誠義務、逾越人事同意權行使必要範圍，侵害被提名人不表意自由及資訊隱私權 1.第 29 條第 3 項規定第三人得共同行使人事同意權案之審查權，違反民主正當性；又第三人之參與非限於例外情形，其所應具備之資格、其資格之審查及選任程序亦均未規定，已違反司法院相關解釋意旨。 2.依第 29 條第 3 項及第 30 條之 1 第 1 項規定，人事同意權案之審查期間未有上限，如被提名人有拒絕答復、提出資料、結文等行為，委員會應「不予審查」，恐使立法院怠為行使人事同意權，違反憲法機關忠誠義務。 3.依第 29 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 30 條第 3 項及第 30 條之 1 第 2 項規定，無公職身分亦非訴訟案件當事人之被提名，有提出資料、答復、結文或具結義務，

並負相關法律責任，已承擔較未獲同意更不利之法律效果，是該等規定逾越人事同意權行使之必要範圍；又上開義務規定，亦違反法律明確性及比例原則，侵害被提名人不表意自由及資訊隱私權。

四、調查權之行使部分：職權行使法第 45 條至第 46 條之 1、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 及第 50 條之 2 規定，牴觸憲法權力分立原則、違反法律明確性原則、正當法律程序原則、比例原則及司法院相關解釋意旨

1. 有關「調查專案小組」及調查權行使事由包含「相關議案」、「立法委員職權相關之事項」等規定，違反釋字 585 行使調查權組織及與憲法職權有重大關聯之要求。
2. 依此部分規定，以有關機關、政府機關、部隊為調查對象，得要求其提供文件、資料及檔案、詢問相關人員、命出席為證言及提供資料、物件，同時設有相關移送監察院規定，侵害行政及國家機密特權；調查委員會及調查專案小組得調閱文件、資料及檔案原本，違反釋字 325 及釋字 729 之憲法誠命。
3. 以私人為調查對象，未限於與調查事項有絕對必要關聯，且無法經由對政府機關進行調查以獲資訊者；未使被調查對象有得拒絕提供資料、得合理拒絕調查、為證言之權利或有相當準備期間，又其須經主席同意始得受法律協助，是此部分規定已違反比例原則及正當法律程序，侵害受調查人員之不表意自由及資訊隱私權。

五、聽證會之舉行部分：職權行使法第 59 條之 1、第 59 條之 3 至第 59 條之 5、第 59 條之 7 及第 59 條之 9 規定，不符憲法第 67 條第 2 項規定，逾越立法院憲法職權行使範圍、違反權力分立及侵害人民基本權

1. 憲法未賦予立法院舉行聽證會之權限；立法院以聽證會作為行使調查權方式，且未限於與其行使憲法上職權有重大關聯者；應邀出席人員經課予相關義務，立法院並得對之為裁罰；應邀備詢之政府人員範圍、社會上有關

	係人員有出席聽證會、為證言及提供資料等義務，及調查委員、調查委員會及專案小組毋須經院會決議，即得邀請相關人員出席。此等聽證會規定，已逾越立法院憲法職權行使範圍，違反權力分立原則。 2. 對應邀出席人員所課予之義務及所設相應裁罰，違反法律明確性、正當法律程序、比例原則。 六、職權行使法相關質詢及聽證行為義務規定既違憲，系爭刑法條文以違反該等義務為處罰要件亦違憲；又本條將公務員之政治責任轉換為刑事責任、抽象危險犯之設計及以刑罰作為制裁手段，均違反比例原則；本條未設有具結程序，亦違反正當法律程序。
聲請人三	一、職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 總統國情報告規定，錯將總統赴立法院國情報告予以定期化、常態化、義務化、質詢化，已創設總統憲法上所無之義務，違反權力分立。 二、職權行使法第 29 條至第 31 條人事同意權規定，令被提名人有答復、提出資料、結文或具結義務，立法院得對違反者裁處罰鍰且不予審查，侵害總統人事形成權、致他憲政機關無從行使職權，違反憲法機關忠誠義務。 三、系爭規定僅決而未議，其表決方式採無記名投票，有違民主審議及公開透明原則，牴觸民主國原則及責任政治，該等瑕疵得查閱議事錄及立法院公報以探知，是系爭立法程序有重大明顯瑕疵，違憲
聲請人四	一、職權行使法第 45 條第 1 項、第 2 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條第 1 項、第 2 項及第 53 條之 1 第 2 項所定調查權行使主體、調查事項、對象及行使方式規定，違反權力分立原則，違憲 1. 此部分規定，賦予委員會設立之調查專案小組調查權，調查事項範圍亦未限與立法院行使憲法職權有「重大關聯」者，已恣意擴張立法院調查權權限。 2. 「弊案調查權」為監察院專有，惟依此部分規定，立法

	院調查對象包含監察院及其所屬人員，其調查委員會得就監察院處理中案件為平行調查，該會及調查專案小組均可向監察院調取處理中案件之文件、要求人員出席及提供資料，其所為之調查報告效力亦拘束監察院，又立法院得逕送機關或人員予監察院糾正、糾舉或彈劾，均已侵害監察權核心領域及監察委員憲法上之獨立性。
立法院	一、聲請人一至四之聲請均應不受理 1.聲請人一之聲請部分：（1）職權行使法部分規定，係依聲請人一代表之民進黨黨團所提之再修正動議通過，其就上開條文於二讀程序最後成為贊成之多數，是其聲請不符憲訴法第 49 條保護少數立法委員意旨及違反「禁反言原則」。（2）聲請人一未待系爭規定施行相當時日、未對之提出修正案，即提起本件聲請，不符「行使職權」要件。（3）聲請人一代表之民進黨黨團對相關議事錄未提異議，卻提出本件聲請，違反政治誠信。 2.聲請人二曾就系爭規定提起覆議失敗，基於憲法機關忠誠及行政院院長應即接受維持原案決議之憲法誡命，其不應再提起憲法訴訟。 3.聲請人二、三就屬國會自律之立法程序事項欠缺聲請適格，其所聲請之標的條文亦無涉其法定職權，又該等標的對聲請人三不生強制力；另聲請人四聲請之標的條文非其所得調查標的、無干涉其法定職權，且非其行使職權之法律依據；憲訴法亦已無憲法疑義訴訟類型。是聲請人二至四之聲請不符憲訴法第 47 條規定。 4.聲請人二有排除憲法疑義可能性；聲請人三得不為其聲請標的條文所定內容；至聲請人四於發生權限爭議時，可提起機關權限爭議訴訟。是其等聲請標的所涉之違憲疑義，均非不可自行排除，聲請人二至四之聲請，有憲訴法第 48 條所定不得聲請情形。 5.聲請人一、二及四應先聲請變更判決，然其仍非適格聲請主體；聲請人二至四應待具體爭議事件發生，且經機

關協商未果後，依法聲請機關爭議判決，非逕提起本件聲請；至如何進行國情報告乃政治問題，應不予受理，且憲法將質詢權託付予立法院，司法院應予尊重。

二、系爭立法程序並無重大明顯瑕疵

1. 系爭立法程序瑕疵，須經調查始得確認，並非明顯。
2. 系爭立法程序完備，符合相關議事規範與前例，未違反國會自律原則，無聲請人一至三所主張之程序瑕疵：聲請人主張之立法程序爭議，均涉議事日程、發言時間、清點人數、表決方式等事項，屬由國會自主決定之內部議事程序，部分程序因議事杯葛而變通者亦同，非明顯違憲之重大瑕疵；本案先後經委員會、公聽會、政黨協商及院會審議，審議歷程完整；系爭規定經委員會審查，非未給予少數黨意見表達機會；法律案部分或全部保留後交付黨團協商，或逕付院會二讀，均屬合法程序；少數黨黨團擬具之草案併案審查機會，是否逐條或併案審查，屬國會自律事項；系爭規定法案經黨團協商未果，得依法由院會定期處理，符合職權行使法；本案院會程序之停止討論動議，均在聲請人一至少 1 人發言後處理，未逾議事前例，屬國會自律原則範疇；本案最後表決標的係依規定優先表決之各黨團所提「再修正動議」、未於每次表決前清點人數、未進行反表決，均為基於議事效率，因議事杯葛而予變通之處理方式，以確保立法權職能正常運行，而本案表決前清點人數計有 36 次，是主席基於其裁量權，已權衡少數保障與排除無理議事阻撓之平衡，且上開動議案均經朗讀；點名表決亦為法定表決方式；本案採舉手表決係為使會議順利進行，且過程經全程錄影、網路直播，無違公開透明及國民主權原則；記名表決與否，應屬國會自律範疇。綜上，本案立法程序無重大明顯瑕疵。
3. 議事錄是否得做為計算立法委員贊成或反對之唯一基礎資料，尚有可議之處。

三、職權行使法係立法院本於憲法「默示委託」所定之子法，於憲法保留範疇內，立法院得本於程序之主，為其權力行使，如無明顯重大瑕疵或逾越權力分立與制衡原則，司法應予尊重；且本案係「對法條文義外觀之挑戰」，系爭增修條文尚未發生憲政爭議，是職權行使法修正條文之違憲審查，應採寬鬆標準，於法規範「無任何合憲可能」時，始得為違憲宣告。

四、職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2 及第 15 條之 4 關於總統國情報告規定均未違憲

總統赴立法院國情報告無形成憲政慣例，憲法增修條文第 4 條第 3 項總統國情報告規定，僅為負擔性質或訓示規定，非法律上義務，或僅係不真正義務，總統得自行決定是否為之。是職權行使法此部分規定無憲法拘束力，未課予總統任何義務，總統得自行決定是否為國情報告。（訴訟代理人林石猛律師主張）聽取國情報告為立法院權力，應赴立法院報告為總統憲政義務，不容總統規避民意監督，且經數度修憲後，總統為實質最高行政首長，基於責任政治，應允許立法院邀請總統為國情報告，並為詢問或要求說明。（訴訟代理人葉慶元律師主張）。

五、職權行使法第 25 條質詢權之行使規定未違憲

1.未違反權力分立：立法院如何形塑質詢程序、就政府人員虛偽陳述追究刑責、內部如何對行政機關行使資料獲取權，均屬國會自治範疇；本條禁止反質詢與為其他藐視國會行為，課予被質詢人答復及提供資料義務，係在確保立法院及行政院之權力監督制衡；立法院得對被質詢人處以罰鍰，係行使「調查權附屬之強制權力」，以強化其質詢權；第 8 項立法院得就政府人員移送彈劾或懲戒規定，應合憲解釋為係移送「監察院」，且僅屬告發性質，立法院不實際參與彈劾或懲戒程序，未改變立法、行政及監察權間之憲法分際。

2.未違反法律明確性：第 1 項「反質詢」係指對立法委員之質詢不予答復，反對質詢委員提出質疑、責難、詰問或提出與質詢無關之問題；質詢為確定法律用語，其反義詞自非不確定法律概念，或屬得經司法審查之「經驗性不確定法律概念」；「反質詢」為我國法制所使用之用語。另第 2 項所定「其他藐視國會行為」要件，應整體觀察，得預見其規範內涵。

3.行政院院長或各部會首長就立法委員之質詢，本具答復義務，禁止其反質詢未侵害其言論自由；課予被質詢人提供資料義務，係為完備立法院監督行政之職權，如生爭議，應循協商途徑決之；又政府人員虛偽陳述刑責規定之適用對象，僅限公務員。是本條符合比例原則。

六、職權行使法第 29 條至第 31 條關於人事同意權之行使規定均未違憲

1.第 29 條所定人事同意權審查程序，屬立法院內部事項；邀請第三人共同參與人事同意案審查，更具民主正當性；又第三人雖參與審查，人事同意權仍由立法委員行使，並未授權予第三人；第 30 條之 1 所定被提名人有相關拒絕之行為，委員會應不予審查之規定，僅係不經審查並報告院會，院會或行使表決或依內部程序處理，得自主決定。是上開規定未違反權力分立。另人事同意案之審查期間未設上限，宜由立法院衡酌情事合理酌定之，以符責任政治。

2.依第 29 條之 1 第 1 項至第 3 項、第 30 條第 3 項及第 30 條之 1 第 2 項規定，被提名人應要求提供審查所需資料，有助於立法院審查被提名人資格，且該資料僅用於人事同意權之審查；被提名人應要求提供之資格及適任性有關資料，與職務適任性關聯較高，與個人隱私關聯較低，且其得依法拒絕，故隱私權未受侵害；被提名人於答復或答詢時負不得匿飾增減之義務，若涉主觀意見表達，本不生匿飾增減之情，且係在確保資料正確

性；至對被提名人科處罰鍰規定，係立法院為有效行使同意權所附屬之強制權力。是上開規定符合法律明確性及比例原則。

3. 未參加黨團之委員亦得要求被提名人提供相關資料，係基於尊重少數，完備其同意權行使。

七、職權行使法關於調查權行使規定均未違憲

1. 未違反權力分立原則：（1）立法院得行使憲法固有之調查權。（2）職權行使法調查權部分規定為立法者本於「憲法默示委託」之立法，無侵害其他憲法機關權力核心疑義。（3）監察院行使之調查權根植於國會調查權，第 45 條、第 47 條、第 49 條所定之立法院調查權，遠遜於監察院，無違憲疑慮。（4）立法院與監察院之調查權之權力性質、功能與目的均不同，無影響監察院獨立與其調查權；又立法院調查權係針對法律及預算之執行，或國民關心之重大事件予以追查，滿足國民知的權利，促進政治透明公開，所追究者，為政府官員乃至政黨之政治責任，與監察院之調查權在追究行政官員法律責任不同；至第 48 條第 1 項使立法院得將違法之政府機關或公務員移送監察院，其移送僅屬「告發」性質，未侵害監察權權力核心。（5）釋字 585 無要求經院會決議後，行使調查權之「組織」應以何方式組成，且經委員會決議設調查專案小組，更使少數黨立法院之調查權不受影響。（6）第 47 條第 1 項所定資料提供者不限機關，係為使立法院獲取完整資訊以落實其調查權；第 48 條第 2 項立法院得對違反協助調查義務者裁處適當罰鍰，乃立法院有效行使調查權之附屬權力。

2. 第 45 條第 1 項係將釋字 585 明確化，應為合理適當，將原條文之「文件調閱」修正為「聽證調查」與「文件調閱權」，係俾利立法院行使職權時獲取更完整資訊，發揮真正民意機關功能，滿足人民知的權利，合憲。

3. 第 46 條之 2 第 3 項有關調查委員會得不停止調查之規

定合憲：本規定應為合憲解釋，即立法院仍得繼續調查範圍，僅限本條第 1 項及第 2 項限制以外之資料，無礙獨立行使職權機關之處理或調查。（訴訟代理人林石猛律師主張）獨立機關不應排除於立法院監督之外，面對該機關，立法院更依職權獲取相關資訊，始能適切履行立法及監督義務。（機關代表吳宗憲立法委員主張）釋字 729 係容許立法院對檢察機關核心領域適度監督；立法院調查權行使目的與功能與監察院不同，無平行調查問題，且由立法院本於職能裁量是否平行調查，無違憲；如行使調查權而發生機關權限爭議，宜循合理途徑協商解決。（訴訟代理人仇桂美副教授主張）

4. 關於調查權行使規定，符合正當法律程序及比例原則：

（1）第 47 條賦予立法院得要求機關以外之人提供資料，非司法院相關解釋所禁止，目的係為落實立法院調查權行使；前開程序雖未明定「應經院會決議」，惟調查委員會既係由院會事前決議設置，應得認其同時經概括授予調閱文件資料權力；第 45 條、第 46 條之 2 規定及第 50 條規定，資料調取對象之一之「社會上有關係人員」，不含與立法院行使職權無關者，而係指與國庫行政、私經濟行為相關或受行政管制之人員；職權行使法關於調查權之行使及涉及私人隱私或營業秘密相關文件之調閱，事前定有相關限制規定、事中有相關資料保管保障，事後亦有司法救濟機制，於調查權正當性確立前提下，私人企業無拒絕提供資料之權利。（2）如立法院欲就拒絕提供、拖延或隱匿文件者裁處罰鍰，第 48 條明定應經院會決議，已設有程序保障，未對人民財產權造成過苛限制，人民事後亦得提起司法救濟（訴訟代理人林石猛律師主張）；違反協助調查義務者之罰鍰，可解讀為行政執行罰性質，屬間接強制執行手段，非對過去違規行為之制裁處罰，合憲。（訴訟代理人仇桂美副教授主張）（3）被調查對象是否得依第 50 條之

1 有正當理由拒絕提出資料或拒絕證言如有爭議，非僅得由司法機關審理決定，且確認訴訟係憲法保障之人民基本權，又立法院行使調查權，需賴相關人員協助調查，得以詢問相關人員方式為之，是無違正當法律程序。(4) 第 50 條之 2 規定受調查詢問人員經主席同意始得由律師陪同，係因其身分性質屬證人，而訴訟實務並未予證人律師在場陪同權，又主席同意機制之設立目的係為維持議事秩序，避免調查失焦，故明定由主席於個案妥適裁決，以強化受詢問人程序保障。

八、職權行使法第 9 章之 1 立法院以聽證會方式行使調查權規定均合憲

1. 未逾越立法權範疇：以聽證會形式行使立法院憲法上所享之固有調查權，符合釋字 585 意旨及正當法律程序，至聽證會之舉行主體與運作，屬立法院自律事項；第 59 條之 5 第 2 項、第 5 項及第 6 項規定立法院得就無正當理由缺席、拒絕表達意見、為證言、提供資料者處以罰鍰，及對虛偽陳述者為刑事追訴，均係行使調查權附屬之強制權力，亦無違平等原則。至移送懲戒告發違反失職者，未侵犯其他憲政機關法定職權。
2. 第 59 條之 3 聽證會得邀請社會上有關係人員出席表達意見與證言規定，前者為議會自治事項，後者得強化民主正當性，符合憲法第 67 條第 2 項、民意與責任政治。
3. 符合比例原則及正當法律程序：第 59 條之 3 應邀出席聽證會人員非有正當理由，不得拒絕規定，為調查權行使之必要方式；出席人員類似證人，本無律師或專業人士在場輔佐權，惟第 59 條之 4 規定仍使其得經主席同意，享有該權，以落實武器對等要求；第 59 條之 5 第 1 項明定出席人員得拒絕證言之法定事由，符合正當法律程序，並在維護個人基本權及尊重他憲政機關，無違處罰法定及處罰明確性原則，又得依體系解釋作為出席人員拒絕提供資料之事由；外國國會亦得傳喚證人出席

	聽證會或委員會調查會議，除得以罰鍰強制其出席外，並設有偽證罪刑責。是此等規定均無違憲。 九、系爭刑法條文合憲 1. 本條未破壞權力制衡：官員如就質詢事項為虛偽陳述，立法委員即無法確實瞭解法律或預算執行實況，難有效監督行政；本條符合釋字 585「行政特權」應受保障意旨；就於國會虛偽陳述之官員科以同於偽證之刑責，有外國立法例；又立法院僅得依法向檢察機關告發。 2. 本條符合刑罰明確性：所定「虛偽陳述」要件，非不確定法律概念，我國法制上以此為規範要件者，在所多有；至「就其所知之重要關係事項」要件，衡情係指聽證之待證事項，或與公務員職權有重大關聯之事項；本罪與偽證罪之構成要件相當，該罪判決先例可供判斷本罪之參考；本罪是否成立，須經司法機關審酌。 3. 符合比例原則：本條係在確保立法院行使憲法職權時獲正確資訊，目的正當，所保護之國家法益亦屬重大；立法院須經院會決議始得就違法公務員移送偵查，符合刑罰最後手段性；本罪處罰主體限於公務員、處罰範圍限於「虛偽陳述」，並設有阻卻違法事由，法定刑度亦低，符合最小侵害性。 4. 符合正當法律程序：本罪須經檢審依法追訴審判；「具結」非課予相關人員據實陳述義務之必要條件；受質詢或出席聽證會之公務員本有誠信、忠實義務，未予具結係為合理之差別規範。
法務部	一、職權行使法未明定立法委員質詢範圍，被質詢人答復內容亦可能涉及具有高度不確定性或評價性意見，是系爭刑法條文「重要關係事項」要件，欠缺明確標準，違反法律明確性，恐致虛偽陳述之判斷流於主觀恣意。 二、系爭刑法條文係處罰身分犯，其所定「公務員」與職權行使法之「政府人員」定義不盡相同，已欠缺正當目的、合理連結與適當性；大法官歷來僅肯認得就「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；本條以刑罰為制裁手段，違反最後手段性，且恐致寒蟬效應而有礙責任政治。是本條規定不符權力分立原則，且有違比例原則。 三、系爭刑法條文除欠缺「具結」之程序保障規定，無從界定公務員真實陳述義務範圍外，亦欠缺「拒絕證言告知義務」規定，及駁回或許可拒絕證言請求之配套程序，已違反正當法律程序。

附表三：受理及審查標的

條號	條文內容
立法院職權行使法部分	
第 15 條之 1 (第 1 項至第 3 項)	(第 1 項)依中華民國憲法增修條文第 4 條第 3 項規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告。 (第 2 項)總統於每年 2 月 1 日前向立法院送交國情報告書，並於 3 月 1 日前赴立法院進行國情報告。 (第 3 項)新任總統於就職 2 週內向立法院送交國情報告書，並於 1 個月內赴立法院進行國情報告。
第 15 條之 2 (第 1 項至第 2 項)	(第 1 項)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，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。 (第 2 項)總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。
第 15 條之 4 (第 1 項至第 3 項)	(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，提出口頭或書面問題。 (第 2 項)立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。 (第 3 項)就立法委員第 1 項之書面問題，總統應於 7 日內以書面回覆。但事項牽涉過廣者，得延長 5 日。
第 25 條 (第 1 項至第 9 項)	(第 1 項)質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。 (第 2 項)被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為。 (第 3 項)被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席。

	(第4項)被質詢人違反第1項至第3項規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復。 (第5項)被質詢人經主席依前項規定制止、命出席或要求答復卻仍違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員5人以上連署或附議，經院會決議，處被質詢人2萬元以上20萬元以下罰鍰。 (第6項)前項情形，經限期改正，逾期仍不改正者，得按次連續課處罰鍰。 (第7項)前二項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次日起2個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。 (第8項)違反第1項至第3項規定之政府人員，由主席或質詢委員提議，出席委員5人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。 (第9項)政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。
第29條 (第3項)	前二項人事同意權案交付全院委員會或相關委員會審查，自交付審查之日起，期間不得少於1個月，且應於審查過程中舉行公聽會，邀集相關學者專家、公民團體及社會公正人士共同參與審查，並應於院會表決之日10日前，擬具審查報告。
第29條之1 (第1項至第3項)	(第1項)被提名人之學歷、最高學歷學位論文、經歷、財產、稅務、刑案紀錄表及其他審查所需之相關資料，應由提名機關於提名後7日內送交立法院參考。 (第2項)立法院各黨團或未參加黨團之委員，得以書面要求被提名人答復與其資格及適任性有關之問題並提出相關之資料；被提名人之準備時間，不得少於10日。 (第3項)被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、

	飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。
第 30 條 (第 1 項、第 3 項)	(第 1 項) 全院委員會或相關委員會就被提名人之資格及是否適任之相關事項進行審查與詢問，由立法院咨請總統或函請提名機關通知被提名人列席說明與答詢。 (第 3 項) 被提名人列席說明與答詢前，應當場具結，並於結文內記載當據實答復，絕無匿、飾、增、減等語。但就特定問題之答復，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並當場釋明者，不在此限。
第 30 條之 1 (第 1 項至第 3 項)	(第 1 項) 被提名人拒絕依第 29 條之 1 第 2 項規定答復問題或提出相關資料，拒絕依該條第 3 項規定提出結文、或拒絕依前條第 3 項規定具結者，委員會應不予審查並報告院會。 (第 2 項) 被提名人違反第 29 條之 1 第 3 項或前條第 3 項規定，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，委員會應不予審查並報告院會。經院會決議者，得處新臺幣 2 萬元以上 20 萬元以下之罰鍰。 (第 3 項) 前項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次日起 2 個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。
第 45 條 (第 1 項至第 3 項)	(第 1 項) 立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得經院會決議，設調查委員會，或得經委員會之決議，設調查專案小組，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。 (第 2 項) 調查委員會或調查專案小組得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件；聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定。

	(第3項)調查委員會之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由院會議決之。調查專案小組之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由委員會議決之。
第46條 (第1項至第2項)	(第1項)調查委員會或調查專案小組之設立，均應於立法院會期中為之。但行使調查權及文件調閱權之時間不在此限。 (第2項)調查委員會及調查專案小組於議案調查完畢並提出調查報告、調閱報告及處理意見後即行解散，或於該屆立法委員任期屆滿時自動解散。
第46條之2 (第2項、第3項)	(第2項)裁判確定前之訴訟案件就其偵查或審判所為之處置及其卷證，立法院不得行使調查權。尚未確定之訴願事件，或其他依法應獨立行使職權之機關本於職權處理中之案件，亦同。 (第3項)調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關案件時，調查委員會得停止調查。
第47條 (第1項至第3項)	(第1項)調查委員會或調查專案小組為行使調查權，得要求政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員於5日內提供相關文件、資料及檔案。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取時，應敘明理由，並提供複本。 (第2項)調查委員會或調查專案小組為行使調查權於必要時，得詢問相關人員，命其出席為證言，但應於指定期日5日前，通知相關人員於指定地點接受詢問。 (第3項)被調閱文件、資料及檔案之政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員在調閱期間，應指派專人將調閱資料送達立法院指定場所，以供參閱，由立法院指派專人負責保管。
第48條 (第1項至第3項)	(第1項)政府機關或公務人員違反本法規定，於立法院調閱文件、資料及檔案時拒絕、拖延或隱匿不提供

3 項)	者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。 （第 2 項）法人、團體或社會上有關係人員違反本法規定，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，得經立法院院會之決議，處新臺幣 1 萬元以上 10 萬元以下之罰鍰，並得按次處罰至改正為止。 （第 3 項）前項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次日起 2 個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。
第 50 條之 1 （第 3 項至第 5 項）	（第 3 項）詢問前，應令其宣誓當據實答復，絕無匿、飾、增、減，告以立法院成立本調查委員會或調查專案小組之任務，並告知其有拒絕證言之權利及事由。 （第 4 項）前項拒絕證言之事由，準用行政訴訟法相關規定。 （第 5 項）接受調查詢問之人員，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，經會議主席裁示同意後，得拒絕證言或交付文件、資料及檔案。
第 50 條之 2	接受調查詢問之人員，經主席同意，於必要時得協同律師或相關專業人員到場協助之。
第 59 條之 1 （第 1 項）	各委員會、調查委員會、調查專案小組為審查院會交付之議案、全院委員會為補選副總統、彈劾總統副總統或審查行使同意權案，得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會。
第 59 條之 3 （第 2 項）	應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。
第 59 條之 4	受邀出席之政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員於必要時，經主席同意，得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助。
第 59 條之 5	（第 1 項）出席人員有下列情形之一者，得拒絕證言或

(第1項至第7項)	表達意見： 一、涉及國家安全、國防及外交之國家機密事項。 二、逾越聽證會調查之目的所提出之詰問或對質。 三、依行政訴訟法之規定得拒絕證言之事項。 四、涉及受法律明定保護之個人隱私或其他秘密事項。 (第2項)無正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料者，得經立法院院會決議，處新臺幣1萬以上10萬元以下之罰鍰，並得按次處罰。 (第3項)前項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次日起2個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。 (第4項)出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，由主席或質詢委員提議，出席委員5人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。 (第5項)出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。 (第6項)出席聽證會之社會上有關係人員為證言時，為虛偽陳述者，得經立法院院會決議，處新臺幣2萬元以上20萬元以下之罰鍰。 (第7項)前項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分送達之次日起2個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。
刑法部分	
第141條之1	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1年以下有期徒刑、拘役或20萬元以下罰金。

協同意見書

黃瑞明大法官 提出

民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法（下稱立職法）是 113 年 1 月總統及立法委員選舉結果，民進黨賴清德當選總統取得行政權之主導地位，立法院則國民黨、民進黨及民眾黨三黨立法委員皆不過半，國民黨及民眾黨立委乃聯合（即俗稱藍白合）修法，結果立職法大幅擴張立法院之職權，引致立法院中民進黨籍之立法委員、行政院、總統及監察院均分別依其職權行使主張立職法部分條文違憲而聲請釋憲。本判決對立職法部分條文為合憲限縮解釋；宣告立職法部分條文違憲，自本判決宣示之日起，失其效力；對部分條文則宣告違憲，應依本判決意旨修正。本席贊同本判決結論，並認為立職法日後依本判決意旨修正之目的應包括為立法與行政兩權之分立與制衡制定規範，施行結果應足以證明民主制度是最符合人性且得以促進人民福祉之可長可久制度。蓋政黨輪替，主客易位乃民主常態，故各憲政機關間平衡分立以行使職權，始能獲致國家長治久安，爰提出協同意見以供後續修法之參考。

一、立職法對行政機關所應受立法院尊重之「行政特權」定位不明、語意不清，必生爭議

立法院得行使調查權為司法院於 93 年 12 月 15 日公布之釋字第 585 號解釋（下稱釋字 585）所明確肯認。但立法院調查權之行使應有所限制，釋字 585 除指明「凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍」；另指出「又如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，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。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。」將「可能影響或干預行政部門有效運作之資訊」定為行政特權之範圍，且賦予行政首長決定權，其理由應係為保障政府施政有效運作之空間，俾政府施政得追求時效以維護國民最大之福利，並不以該資訊具有機密性質為必要。但立職法就立法院調查權行使之界限於第 46 條之 2 第 1 項

規定：「立法院行使調查權，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公開之行政特權。」將行政特權之範圍定為「特定機密」，其範圍顯然較釋字 585 所定「可能影響或干預行政部門有效運作之資訊」為窄，而可能忽略政府施政有即時反應之必要。固然釋字 585 解釋理由對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，作出例示：「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」，其中所稱「涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項」僅為例示項目之一，故立職法第 46 條之 2 第 1 項將行政特權規定為「特定機密」，僅擷取釋字 585 解釋理由所作例示中之一部分文字，不僅縮減了行政特權可能之範圍，且語意不清，必生爭議，故有必要於未來修法時重新定義。

因立職法第 46 條之 2 第 1 項並不在聲請人聲請釋憲範圍，故本判決並未就該項規定為審查。但本判決理由對立法院調查權得調查事項之範圍及其界限之論述（判決理由第 209 段至第 216 段），自應作為日後修法定出判斷行政特權範圍之依據，該論述除重申前述釋字 585 有關行政特權之定性及該解釋理由書之例示外，並具體指出「是立法院行使調查權涉及上述事項，而行政院認屬涉及行政特權之範疇，或屬行政特權領域而得不對外公開之資訊者，自得本於憲法機關之地位表示其反對立場。」（判決理由第 212 段），另外就立法院行使文件、資料調取權之限制，本判決理由特別指出「凡立法院所欲調取之文件、資料等，屬行政特權領域得不對外公開者、其內容涉及第三人受憲法保障之基本權範圍，且應優先於立法院資訊取得權而受保護者、涉及國家安全、國防軍事、兩岸外交領域之國家機密事項，或文件資料掌有機關就該等文件資料，依法或依契約負有保密義務者，立法院或其委員會，包括調查委員會，向有關機關調閱文件或請求提供資料，即應受到一定限制」（判決理由第 224 段），亦應作為後續修法時之依據。

二、立職法未明定立法院行使調查權時若與其他憲法機關發生爭議時之解決要件與程序，如遇爭議，勢必無所適從，貽誤國事

釋字 585 早就預見立法院行使調查權勢必與其他憲法機關產生爭議，乃宣示「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。」於當今政治氛圍之下，不可能期待立法院與其他憲政機關之爭議均可獲協商解決，故於修法大量擴張立法院職權之際，自應同時「以法律明定相關要件與程序」¹，以處理顯可預見一定會發生之爭議，然而立職法卻未有任何爭議解決之要件與程序之規定。憲法法庭於本件判決主文五（四）宣示就立法院發動調查權而與其他憲法機關發生權限爭議時，自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理，並特別宣示「協商未果者，立法院自得依憲法訴訟法第 65 條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。」此部分宣示固有超出聲請範圍之嫌，但實為立職法有重大疏失時不得已之作法，俾未來爭議發生時得以遵循解決。但不能因判決主文五（四）之宣示，即認立法院行使調查權所生之所有爭議，均得由憲法法庭審理。按憲法法庭依憲法訴訟法第 1 條第 1 項第 2 款之規定所得審理者為「機關爭議案件」，故就調查權之發動「是否有逾越憲法上權限之情事」，是否符合「與立法院職權之行使有重大關聯」之前提（判決理由第 258 段參照），或其所調查之目的、事項與範圍是否屬行政特權之領域，致生權限爭議者，始能聲請憲法法庭審理。至於調查權行使過程之爭議，例如調查委員之組成、調查委員會決議之成立與否，以及公務員或人民應否出席作證之爭議，則不得由憲法法庭審理，而應另定爭議處理機關及程序，而立職法均付之

¹ 司法院於 104 年 5 月 1 日公布之釋字第 729 號解釋，係就立法院得否調閱檢察機關之案件卷證作出解釋，於解釋理由亦指出，立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生爭議，宜循協商途徑合理解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之，相關機關應儘速建立解決機關爭議之法律機制。

闕如。就此可參考德國於 2001 年 6 月 19 日制定之德國國會調查委員會法所規定之方式²，除憲法、憲法訴訟法或立職法明文規定由憲法法庭審理者外，其餘有關立法院調查權行使所生之爭議，包括立法院內部之爭議、立法院與受調查之人民或公務員間之爭議，例如有無作證之義務或有無拒絕證言之權利等爭議，規定由最高行政法院審理；或參酌司法院釋字第 627 號解釋，就涉及總統國家機密特權範圍內國家機密事項之訊問、陳述，或該等證物之提出、交付所生之爭議，宣示應由高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官 5 人組成之特別合議庭審理之，於立職法為明確規範。

三、立職法對調查委員會之組成及運作欠缺少數保障之規定

立職法第 8 章第 45 條第 1 項規定立法院得經院會決議設調查委員會，或得經委員會決議設調查專案小組，以行使調查權及調閱權，其中有關委員會得設置調查專案小組部分，業經本判決宣告違憲而自本判決宣示之日起，失其效力〔判決主文五（一）及理由第 248 段〕。本席認為立職法第 8 章對於調查委員會之組成及運作為規定，但欠缺少數保障之規定，運作結果將造成調查權之行使忽略多元聲音，且容易形成立法院內之多數黨與行政部門對決之局面，並非國家之福。本判決理由亦特別指出「調查委員會之組成，應保障少數立法委員之參與權。」（判決理由第 208 段）

立職法第 46 條之 1 第 1 項規定：「調查委員會之成員，由立法院各黨團依其在院會之席次比例推派之，並得視實際情況予以改派。」此項規定調查委員會成員之組成與德國國會調查委員會法第 4 條所規定調查委員會成員之數目應反映國會委員組成比例之規定相同，但德國國會調查委員會法另有保障少數之規定：如第 4 條規定調查委員

² Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages（簡稱 Untersuchungsausschussgesetz – PUAG）第 36 條規定：「除基本法第 93 條、聯邦憲法法院法第 13 條及本法有特別規定者外，依本法所產生之爭議由聯邦最高法院審判之。」（參見陳淑芳，德國之國會調查權，載台灣本土法學，第 78 期，2006 年 1 月，頁 60）。

之數目需考量調查委員會的任務設定與工作能力，且每一黨團皆應有代表³；並於同法第 6 條及第 7 條規定，調查委員會之主席及副主席（或稱代理主席）由調查委員會之成員中選出，主席及副主席應分屬不同的黨團，主席缺席時，由副主席行使其權利並履行其義務。除以上規定外，德國國會調查委員會法尚有其他保障少數之規定，均可作為立職法後續修法之參考。

³ 同前註 2，頁 57。

部分協同部分不同意見書

許志雄大法官 提出
黃昭元大法官 加入
謝銘洋大法官 加入貳部分
尤伯祥大法官 加入貳部分

關於立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定之憲法審查，本號判決宣告，其立法程序尚不因瑕疵而牴觸憲法，個別條文方面則多數規定違憲。本席認為，立法程序實有重大明顯瑕疵，應屬違憲；個別條文規定亦有值得進一步探究之處，爰提出部分協同部分不同意見書。

壹、問題意識及前提認知

本世紀之初，我國首次政黨輪替不久後，本席在一篇有關憲政上立法與行政角色互動之論文前言剴切指出：「我國過去長久處於威權體制，在黨國不分與強人政治的現實下，權力分立根本沒有實現的可能。尤其，五權憲法強調『分工合作』，輕忽權力制衡的關係，因此立憲主義中立法與行政間應有的分際一直未受重視。一般所見，係行政權獨大，主導國政運作，而立法機關淪為『立法局』，只能充作行政部門的橡皮圖章。」¹「迨 1990 年代國會全面改選，民主化工程逐步推動後，情況開始變化。立法機關日漸活躍，試圖擺脫行政權附庸的形象。尤有甚者，2000 年 5 月 20 日我國首度出現政黨輪替，由於朝小野大，不久即形成立法與行政的緊張、對立態勢，乃至爆發嚴重的衝突場面。換言之，民進黨的陳水扁當選總統，主導內閣的組成，但是第 4 屆立法院仍屬國民黨的天下，民進黨在國會的席次不及三分之一，行政院提出的法案、預算案或重要政策，動輒遭到立法院杯葛、阻撓，導致國政推動困難，政策成敗歸屬不明。其間，除了立法與行政相互角力外，司法部門亦曾因釋憲緣故而捲入糾紛的漩渦。值此關頭，大法官是否扮演中流砥柱的角色，善盡維護憲政的功能，頗值關切¹。」

¹ 許志雄著，立法與行政的分際，收於李鴻禧等合著「台灣憲法之縱剖橫切」，元照，2002 年，頁 271。

時隔 22 年，本席於大法官 8 年任期即將屆滿之際，面對本案，不禁感慨萬千，而益覺責任之重大。事實上，2000 年至 2008 年及今年 2 月起，前後發生之兩次國會朝小野大政局中，國會多數藉由立法及預算之審議等方式，掌控國政之企圖昭然若揭，且有愈演愈烈之趨勢。本案所涉法律，從立法過程及實體內容觀之，堪稱最典型之例子。此一現象與國民主權、民主及權力分立等憲政原理不符，背離當代憲法潮流，已對我國憲政運作及發展造成雪崩式之衝擊。我國憲法本就問題重重，豈能承受如此衝擊？是以進行本案憲法審查時，自當格外審慎，務必兼顧憲法原理與潮流、我國憲政體制及現實之政治生態，以善盡「憲法維護者」之使命。

本案審查內容相當龐雜，略可分為立法程序及實體兩大部分。立法程序部分焦點在於立法程序之正當性問題，與國會自律有關；而實體部分主要涉及立法院與其他憲法機關之關係，並攸關人民基本權之保障與限制。以下分別論述之。

貳、立法程序部分之審查

本號判決主文第一項宣告：「中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定，其立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷。」多數意見基於國民主權及民主原則，強調立法院議決法律案，其立法審議程序應遵循憲法公開透明與討論原則。換言之，立法程序必須恪遵此等民主之要求，始具備正當性。立法程序若違反公開透明與討論原則，即有瑕疵；但基於國會自律原則，唯當瑕疵明顯重大時，憲法法庭方能經由審查認定違憲。多數意見審查結果，認本案所涉立法程序固有瑕疵，但尚未牴觸憲法（理由第 58 段至第 75 段參照）。

誠然，議會係民主之殿堂，而代表原理及審議原理堪稱議會政治之二軸，是「民意之反映」及「依討論而妥協」成為國會運作上必須

遵守之誠命。準此，多數意見主張以公開透明與討論原則檢視立法程序之正當性，洵屬正確。又為兼顧權力分立與民主，當代立憲民主國家莫不承認國會自律原則，我國亦不例外（司法院釋字第 342 號解釋參照）。按國會自律原則主要著眼於民主之維護，係指國會行使立法及其他權限時，不受其他機關（司法機關）介入或干預，而有自主行動、決定權者。當劃歸國會自律範圍時，即形成司法權之界限，不受憲法審查。惟國會之運作有時不符民主要求，此際若仍一味固執國會自律，不免造成藉民主破壞民主之惡果。有鑑於此，國會自律應有其界限，所謂「明顯重大瑕疵」說乃應運而生。亦即，憲法審查機關原則上尊重國會自律，唯當國會議事出現瑕疵，且瑕疵既明顯又重大，而違反憲法時，始例外宣告其違憲無效。司法院釋字第 342 號及第 499 號解釋先後採取明顯重大瑕疵說，本號判決亦然。惟關於明顯重大瑕疵之認定，各號解釋及判決不盡相同，何者為是，有待探討。先就結論而言，本號判決認定本案之立法程序容有瑕疵，但未達明顯重大程度，尚不構成違憲。對此，本席礙難贊同，理由詳如後述。

關於如何認定明顯重大瑕疵，茲就上開三號解釋判決之異同，略予比較。首先，釋字第 342 號解釋表示：「總統依憲法第 72 條規定，因立法院移送而公布之法律，縱有與其議事規範不符之情形，然在形式上既已存在，仍應依中央法規標準法第 13 條之規定，發生效力。法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。」復謂：「其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，但非議事日程上之討論事項，尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定，亦即並非足以影響各該法律成立之重大瑕疵。至除此之外，其瑕疵是否已達重大程度，則尚有爭議，立法院當時議事情形混亂，導致議事錄迄未確定，各該法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言。」

依其見解，似立法程序牴觸憲法即有重大瑕疵，而瑕疵必須不待調查，方屬明顯。反之，瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯。依理，會聲請憲法審查者，對瑕疵之存否及程度，必有爭議，而其是非對錯，議事錄最足以證明。對此，該號解釋顯然欠缺應有之認識，因而忽視議事錄之重要性。惟於議事混亂，導致議事錄未能確定時，當可推知必有「議而未決」、「決而未議」或「未議未決」之情形，應認係違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵（楊建華大法官不同意見書參照）。然該號解釋仍認為「各該法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言」。本席認為，「明顯重大瑕疵」如此操作，無異於憲法審查之放棄，要不足採。

其次，釋字第 499 號解釋涉及修憲程序而非立法程序之違憲性問題，與釋字第 342 號解釋有別，但仍採取明顯重大瑕疵說。該號解釋表明：「憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行為，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。」「修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。」並認定：「國民大會於 88 年 9 月 4 日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序牴觸上開公開透明原則……。依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第 133 條規定或本院釋字第 331 號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。」

依釋字第 499 號解釋意旨，所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；而依議事錄及速記錄之記載，顯可發現瑕疵，應構成不待調查即

可發現之明顯瑕疵。所謂重大，就議事程序而言，則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。該號解釋強調，修改憲法乃最直接體現國民主權之行為，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。又認為，修憲程序若若不能讓國民知悉國民大會代表如何行使修憲職權，將無從貫徹國民大會代表對選區選民或所屬政黨所負政治責任。要之，修憲應體現國民主權，循民主原則為之，始符合正當修憲程序之要求，否則即有重大瑕疵。本席認為，對明顯重大瑕疵之詮釋，釋字第499號解釋比第342號解釋允當，足資參照。

本號判決涉及立法程序之正當性問題，而釋字第499號解釋涉及修憲程序之正當性問題，二者有所不同。惟本案系爭之法規範，無論立法院職權行使法修正條文或刑法第141條之1規定，均攸關憲法機關之關係與運作，尤其立法與行政之角色與互動，並影響人民基本權之保障與限制，甚至足以左右民主實踐之成敗，以及憲政能否落實，自應嚴正以對。本號判決參照釋字第499號解釋之意旨，重視立法程序之民主正當性，出發點正確。本號判決仿效釋字第499號解釋之作法，從立法院相關院會及議事錄之記載，認定立法程序有明顯瑕疵，值得肯定，但卻以難謂已「完全悖離」憲法公開透明與討論原則之要求為由，認定系爭法規範尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。多數意見偷梁換柱，實際上以「完全悖離憲法公開透明與討論原則」取代明顯重大瑕疵說。就實務觀之，立法程序完全悖離憲法公開透明與討論原則之情形，幾未可見，此種判斷標準之改變，無異於憲法審查之放棄。本席認為，本案立法程序，即使尚未完全悖離，亦已嚴重侵害公開透明與討論原則（理由第70段至第73段參照），造成立法民主正當性之崩塌，應屬違憲。

補充言之，本案審查對象之性質，與公職人員選舉罷免法及政黨法等相仿，可謂朝野政黨競爭之基本規範，是其立法理應經過朝野政黨充分之討論妥協，不容有多數暴力之情形發生，否則民主將受難以彌補之傷害。基本上，對其立法民主正當性之要求，程度應高於其他

法律。本席擔心，本號判決輕忽立法程序之正當性問題，會衍生嚴重後遺症。日後多數黨如法炮製，國會亂鬥不已，憲政陷入危機，不難想像。大法官多年來為追求自由民主憲政所作之努力與貢獻，可能因此付諸流水。每思及此，不禁浩歎再三。本席深感，大法官固應不受政治干預，卻不能不體察政治。憲法畢竟是「政治之法」，憲法判決結果對政治之影響，大法官不能懵懂無知，而陶醉於自我設限之司法象牙塔。此外，政黨不循正當立法程序立法，導致危害自由民主之憲政秩序者，無異於利用民主反民主，即可能成為違憲政黨，得予解散（憲法增修條文第 5 條第 5 項規定、政黨法第 26 條規定參照）。然將來憲法法庭若依本號判決意旨審查，則違憲政黨之認定恐難以期待。

參、實體部分之審查

五權憲法摻雜各種體制之元素，窒礙難行，乃不爭之事實。惟就行政與立法之關係而言，制憲之初，受德國威瑪憲法影響，具有二元型內閣制特徵，要難否認。經過 1990 年代起之七階段憲政改革，引進法國第五共和憲法之若干設計後，論者普遍以雙首長制或半總統制稱之。

論者認為，雙首長制之優點包括：一、行政部門與立法部門陷入僵局，亦即總統失去國會多數支持時，總統可以解散國會，彈性化解僵局，而不至於出現總統制下束手無策之情形。二、行政部門兼具安定性與可變性，可維持安定與變化之均衡；亦即，總統由公民直選產生，具民主性，而且採取任期制，保有安定性；行政院院長由總統任免，內閣可配合需要而改組，具可變性。三、總統立於各政黨之上，可發揮仲裁功能。但是，我國憲法上並無總統主動解散國會權之設計，所以第一項優點難以實現。憲法設有總統罷免制度（憲法增修條文第 2 條第 9 項規定參照），使總統之任期蘊含變數，未必能確保安定性。而且，雙首長制之總統兼具「統合者」與「統治者」雙重身分，出現角色上之矛盾。歷任總統任內經常陷於角色之衝突中，足以為證，故上述第三項優點未必存在。抑有進者，如目前所見，當國會朝小野大時，政局可能陷入困頓，導致憲政亂象頻生。追根究底，現行

憲政體制設計不良，欠缺宏觀之視野，既未能與憲政原理契合，又與世界潮流脫節，應係癥結所在。

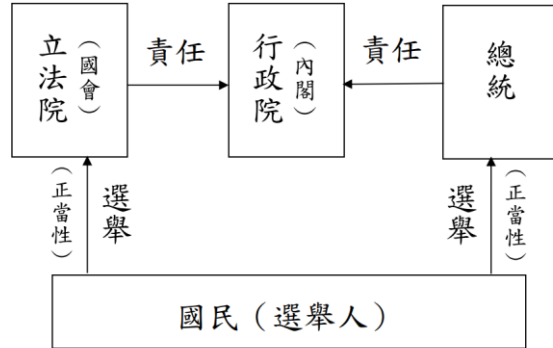
當代，各國由行政權（政府）主導「國家基本政策之形成決定」之情形十分普遍，稱之為「行政國家」現象。原本，基於法治主義，行政機關必須「依法行政」，在統治過程，亦即法律或政策之制定與執行流程中，位居下游，扮演「執行」之角色；如今，「行政國家」現象下，行政權同時在上游之「決策」階段，擔負決定性之功能。政治意象於過去呈現「決策—執行」之垂直關係，前者屬於國會之職掌，後者由行政部門（總統或內閣）負責；如今則轉換成「統治—監控」之水平關係，前者包括決策與執行，統一交付行政部門，而後者由國會擔負其任務。

然而，我國總統未具有主動解散國會權，憲法規定之覆議制度又形同虛設（憲法增修條文第3條第2項第2款規定參照），以致行政欠缺有效制衡國會之機制。政府對於國會議決法律案、預算案、條約案，即使認為窒礙難行，體制上亦無力抗拒，只能照單全收。於一黨完全執政時，上開情形尚無大礙。惟當國會朝小野大時，可能發生在野黨決策，而執政黨執行並負政策成敗責任之荒謬現象。違背憲政原理，莫此為甚。當下，我國正面臨這種憲政危機，若不儘速設法化解，恐將爆發憲政災難。

本席認為，本號判決有關實體部分之論斷，大體上均能兼顧憲法原理與國情，有助於緩解憲政危機、導正憲法機關之關係與互動。惟多數意見對若干條文之見解，似未能維持一貫立場，有殘留危險因子之虞，值得商榷。茲分述如下：

一、立法院職權行使法關於聽取總統國情報告部分

就立法與行政之關係而觀，我國統治機構之構造可圖示如下：



總統與行政院（內閣）掌理行政權，立法院（國會）掌理立法權。總統與立法院（立法委員）分別由選舉產生，正當性分別來自國民，互無依存關係。行政院院長由總統任命，因而取得民主正當性；並因立法院未提出或通過不信任案，即未倒閣，其民主正當性得以維持。又依據憲法增修條文第 3 條第 2 項規定，行政院向立法院負責。立法院可藉由倒閣權之行使等機制，追究內閣之政治責任。總統亦可藉由行政院院長之任免權，追究內閣之政治責任，亦即內閣應向總統負責。惟無論如何，行政權係經由行政院向立法院負責，總統本身不對立法院負責。

立法院職權行使法第 2 章之 1「聽取總統國情報告」之各條規定，除第 15 條之 1 規定，經依合憲性解釋方法，迴避違憲宣告，以及第 15 條之 3 未修正，非審查標的外，其他條文規定殆皆因「逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則」之理由，受「自本判決宣示之日起，失其效力」之宣告。何以如此？明顯可見，立法者不顧我國憲法上統治機構之構造，企圖將總統納為立法院監督之對象，有以致之。

二、立法院職權行使法第 25 條關於質詢之規定

（一）立法院職權行使法第 25 條第 1 項規定：「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。」其所稱反質詢，多數意見認為：「應係指原為被質詢人之行政首長，於質詢程序自行易位為質詢人，向原為質詢人之立法委員，就具體事項或問題提出質疑或詢問，並有

意要求特定立法委員答復之謂。行政首長以問題或疑問句等語句形式答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢人所質詢之問題等情形，基於表意人就表意方式與語句選擇本有一定自主性，如行政首長之表意並非出自質詢立法委員並要求其答復之意圖者，則即便行政首長言語表達方式有禮儀上之爭議，仍屬對立法委員質詢之答復，均非本項規定所稱反質詢。」（理由第 114 段參照）

多數意見試圖以合憲性解釋方法，迴避該規定之違憲宣告。惟其將反質詢之意義極度限縮，幾至實務上不可能發生之地步，致該規定無實效性可言，形同具文，顯然背離立法意旨。此一作法，已逾越合憲性解釋之界限，應非所許。無寧從立法原意及目的推知，多數意見認為不構成反質詢之例示，看似荒謬，其實正是立法者所欲箝制之「反質詢」。本席認為，立法院職權行使法第 25 條各項乃至刑法第 141 條之 1 規定，出於立法者之自大心態，儼然形成一個立法院（委員）擴權、破壞權力分立之體系。在此一脈絡下，第 1 項違憲，不難理解。

（二）立法院職權行使法第 25 條第 4 項規定：「被質詢人違反第 1 項至第 3 項規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復。」其關於被質詢人違反本條第 1 項規定時，主席得予制止之規定部分，多數意見認尚不生牴觸憲法問題（主文第三項（四）參照）。惟第 1 項規定應屬違憲，已如前述，則本部分亦應一併違憲，不待贅言。

三、立法院職權行使法關於人事同意權部分

（一）立法院職權行使法第 29 條之 1 第 2 項規定：「立法院各黨團或未參加黨團之委員，得以書面要求被提名人答復與其資格及適任性有關之問題並提出相關之資料；被提名人之準備時間，不得少於 10 日。」如文義所示，係容許立法院各黨團與未參加黨團之委員，得直接以書面向被提名人提問，要求其書面答復並提出相關資料之規定。

惟如多數意見所稱，享有人事同意權者，係由全體立法委員組成之立法院，而非立法院黨團或個別立法委員，各黨團或個別委員尚不得各自逕對被提名人提出書面詢問，則照理上開規定應屬違憲。詎知

多數意見謂：「其規範意旨應在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生牴觸憲法問題。」（理由第 170 段參照）試圖藉合憲性解釋手法，迴避直接宣告違憲。本席認為，多數意見曲解立法原意，已逾越合憲性解釋之界限，要不足採。

（二）立法院職權行使法第 29 條之 1 第 3 項規定：「被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。」因本條第 2 項規定應屬違憲，已如前述，則對應之本項規定亦難脫違憲結果，自屬當然。

（三）立法院職權行使法第 30 條之 1 第 1 項規定：「被提名人拒絕依第 29 條之 1 第 2 項規定答復問題或提出相關資料，拒絕依該條第 3 項規定提出結文、或拒絕依前條第 3 項規定具結者，委員會應不予審查並報告院會。」第 2 項前段規定：「被提名人違反第 29 條之 1 第 3 項或前條第 3 項規定，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，委員會應不予審查並報告院會。」

按人事同意權屬立法院權限，依立法院職權行使法第 29 條規定，立法院行使人事同意權時，不經討論，交付全院委員會或相關委員會審查，審查後提出院會投票表決。全院委員會或相關委員會並應於院會表決之日 10 日前，擬具審查報告。然被提名人有立法院職權行使法第 30 條之 1 第 1 項或第 2 項前段規定情形時，委員會不予審查並報告院會。委員會既不予審查，院會即無從依立法院職權行使法第 29 條規定，於「審查後」投票表決。結果，立法院之人事同意權遭剝奪，被提名人之權益更嚴重受損。有鑑於此，立法院職權行使法第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項前段規定，應屬違憲。多數意見一方面

認委員會不予審查，原則上不生違憲問題，另一方面又認委員會不予審查時，院會仍不能消極不行使人事同意權，亦即必須投票表決，否則即有違反憲法忠誠義務之虞（理由第188段及第190段參照）。其說法無視於立法院職權行使法第29條規定之存在，難謂允當。

（四）憲法增修條文第5條第1項、第6條第2項、第7條第2項及憲法第104條明定，司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員與監察院審計長，均由總統提名，經立法院同意任命之。依此，各該人事提名權為專屬總統之權限，而立法院僅有人事同意權，不得事先干預提名之人選。另外，對於若干獨立機關之人事，法律規定由總統或行政院院長提名，經立法院同意後任命之。其總統或行政院院長之提名權，本質上亦屬行政權，立法院應同樣不得事先干預提名之人選。如提名之人選未獲通過，通常不會再提名同一人選。但因時間之經過，立法院生態改變或另有其他考量，再提名同一人選，仍屬總統或行政院院長人事提名權之範圍，不容立法院置喙。職是之故，立法院職權行使法第31條規定：「同意權行使之結果，由立法院咨復總統或函復行政院院長。如被提名人未獲同意，總統或行政院院長應另提他人咨請或函請立法院同意。」其後段規定限制總統及行政院院長之人事提名權，侵害行政權之固有領域，應屬違憲，多數意見竟不予受理，難謂允當。

四、立法院職權行使法關於調查權之行使部分

（一）立法院職權行使法第46條之2第3項規定：「調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關案件時，調查委員會得停止調查。」原則上允許平行調查。如主文第五項（七）所示，多數意見認為平行調查應有所限制，而謂：「第46條之2第3項規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。……」

多數意見排除調查委員會平行調查之範圍，僅限於法院部分。惟關於犯罪案件，無論調查委員會之調查或檢察機關之偵查何者啟動在先，調查委員會之平行調查都會影響犯罪之偵查，無寧亦應禁止之。

(二)立法院職權行使法第 47 條第 2 項規定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權於必要時，得詢問相關人員，命其出席為證言，但應於指定期日 5 日前，通知相關人員於指定地點接受詢問。」主文第五項（九）宣示：「第 47 條第 2 項規定，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員與人民者，應經立法院院會之決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確定之。於此前提下，本項規定除關於調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。」

多數意見表示，調查委員會經立法院院會之決議，得詢問相關政府人員。惟相關政府人員範圍相當廣泛，行政院院長及行政院各部會首長亦涵蓋在內。行政院院長及行政院各部會首長依憲法規定本有到立法院備詢之義務，若調查委員會亦得指定地點，命其出席接受詢問並為證言，恐不勝其擾。眾所周知，我國質詢之制度及實務，與其他立憲國家大相逕庭。質詢時間冗長，往往淪為立法委員之秀場。一旦加上調查委員會之詢問及出席作證，實不知行政院院長及行政院各部會首長如何因應，還剩多少時間可以處理政務？影響所及，有識之士將視入閣為畏途，最壞情形，未來恐連組閣都成問題。因此，本席對多數意見不表贊同。

五、立法院職權行使法關於聽證會之舉行部分

立法院職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定：「各委員會、調查委員會、調查專案小組為審查院會交付之議案、全院委員會為補選副總統、彈劾總統副總統或審查行使同意權案，得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會。」顯示立法院職權行使法第 9 章之 1「聽證會之舉行」，係以憲法第 67 條第 2 項之規定為依據。

惟憲法第 67 條第 2 項規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」釋字第 461 號解釋表示，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邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。但既稱邀請，當無拘束力，何來應邀說明之義務？上開解釋實有待商榷。

依理，憲法第 67 條第 2 項規定不足以作為聽證會之根據，因此立法院職權行使法第 9 章之 1 應整章違憲。大法官基於對國會之尊重，自我節制，仍就該章有關條文規定逐一審查，並未宣告整章違憲。儘管如此，因立法之基礎自始有誤，諸多條文規定仍難避免違憲之命運。

部分協同部分不同意見書

張瓊文大法官 提出

蔡彩貞大法官 加入四部分

朱富美大法官 加入四部分

本號判決涉及立法院於中華民國（下同）113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法及中華民國刑法第 141 條之 1 條文之合憲性問題，史無前例的分別由立法院少數委員、行政院、總統及監察院（下分稱聲請人一至四）四個院級以上憲法機關分別提出法規範憲法審查聲請，經本庭併案受理後作成本號判決。聲請人一至四就此次修正及增訂之 43 個條文，幾乎全面性的認為有違憲疑義，從法案審議過程即認為有重大程序瑕疵，而條文實體內容亦有牴觸權力分立與制衡原則、比例原則、法律明確性原則、正當法律程序等憲法原則之疑義，且侵害總統、監察院之權限，亦侵害被提名人及一般人民之隱私權、消極不表意自由等，對於新修正之立法院職權行使法條文進行全盤檢討，是以本號判決可謂近年來少見得以梳理各憲法機關間關係的契機，亦為構築立法院調查權的重要基石。

本號判決多數意見之見解本席多表同意，惟針對調查權行使之相關條文，在論理上仍有值得再予著墨之處，而就總統為國情報告及其他若干部分有不能贊同之處，爰提出協同及不同意見。

一、我國「國會調查權」之流變及相關背景事實

我國的「國會調查權」並非一個根源於憲法明文的規定¹，而是歷年來經由憲政實務上各個機關間的角力運作所形塑之概念，其內容的包括了立法及司法部門的意見，分別以立法院職權行使法及歷次司法院大法官解釋的內容呈現，其中立法院職權行使法即為本號判決所審查之標的，如以兩者為脈絡，應當可以分為三個階段：

¹ 於立憲當時，對於國會的定位及職掌尚不明確，甚至須經由釋字第 76 號解釋（46 年）說明：「但就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。」遑論國會調查權之賦予。

（一）文件資料調閱權草創階段

首先，在 81 年司法院釋字第 293 號解釋中，指出因公營銀行之預算及決算依法應受議會之審議，故議會因審議上之必要，有相當理由足認其放款顯有不當者，得經議會之決議，要求在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，提供該項資料²。

而在 82 年司法院釋字第 325 號解釋，則明確指出：「立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第 57 條第 1 款及第 67 條第 2 項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關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。」同時亦設有例外，於國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，立法院之調閱文件，即受有限制。此時「文件調閱權」正式成形，而對於調查權的論述仍放在監察院的職權當中。在此同時，經由 80 年及 81 年的第一及第二階段修憲，監察院已非中央民意機構，而通過選舉第二屆國民大會代表及舉行第二屆立法委員選舉³，此後的立法院在我國更具有民主正當性，且更趨向「唯一」堪稱「國會」之憲法機關。

87 年的司法院釋字第 461 號解釋雖非針對國會調查權而為解釋，但仍提出：「是憲法雖迭經增修，其本於民意政治及責任政治之原理並無變更；而憲法所設計之權力分立、平等相維之原則復仍維持不變。立法院為行使憲法所賦予前述職權，其所設之各種委員會自得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，藉其答覆時所說明之事

² 釋字第 293 號解釋：「……惟公營銀行之預算、決算依法應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期放款中，除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分，有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會之決議，在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，要求銀行提供該項資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。」此處的議會包括立法院及各省市議會，為廣義的立法機關。

³ 80 年 4 月通過第一次憲法增修條文第 1 條至第 10 條，並於同年 12 月 31 日改選第二屆國大代表。而在 81 年 11 月，則依上開憲法增修條文選舉出第二屆立法委員共 161 席。

實，或發表之意見而明瞭相關議案涉及之事項。抑有進者，立法委員對於不明瞭之事項，尚得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及之事項，提供參考資料。」再次說明了立法院具有要求有關機關提供參考資料之權限。

（二）立法院文件調閱權法制化階段

88 年 1 月 25 日制定公布立法院職權行使法，特設第八章「文件調閱之處理」，其中明文規定調閱委員會或調閱專案小組於必要時，得經院會之決議，向有關機關調閱前項議案涉及事項之文件原本⁴。原則上均係依照前述司法院解釋之意旨而為明文，此時所調閱的對象仍僅限於「有關機關」之文件。如欲向其他人員獲取資訊，則須以公聽會的方式為之⁵。

此時我國於 85 年歷經首次正副總統直接民選之過程，而於 89 年及 93 年之總統選舉，由民進黨籍之正副總統候選人兩度當選為正副總統，為第一次政黨輪替。其間立法院並無過半的多數黨，而由當時席次分居第 2 位及第 3 位的國民黨與親民黨，結合成所謂「泛藍」陣營，執政黨於立法院反而屬於少數黨，在立法院中形成「朝小野大」之局面。朝野間也第一次因「立法院調查權」而發生爭議，針對「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下稱真調會條例）的合憲性聲請司法院大法官解釋。而在 93 年真調會條例公布施行 3 個月後，作成司法院釋字第 585 號解釋。

司法院釋字第 585 號解釋在主文中正式使用了「調查權」的用語⁶，並認為：「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

⁴ 參見 88 年立法院職權行使法第 45 條，本章共有 8 個條文（第 45 至第 52 條）。

⁵ 參見 88 年立法院職權行使法第 54 條：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行公聽會。如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之。」第 56 條第 1 項：「公聽會以各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。」

⁶ 亦即在此際我國所謂的「國會調查權」之概念，已轉為「立法院調查權」之用語，本意見書後文即從之。

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 325 號解釋應予補充。」並提出了在程序上，諸如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。而在實質規定上，也提出了各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則；其個案調查事項之範圍，不能違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，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求等原則。惟因司法院釋字第 585 號解釋之標的為真調會條例，並非立法院職權行使法本身，亦未影響當時立法院職權行使法之合憲性，故未見立法院立即依司法院釋字第 585 號解釋之意旨構建其調查權行使之相關法制。

其後近 20 年間，雖然歷經 97 年第二次政黨輪替⁷及 105 年第三次政黨輪替⁸，惟第 12 任至第 15 任總統在任期間，其所屬政黨均與立法院多數黨相同，並未發生執政黨在立法院屬於少數黨的情事。其間雖於 104 年間有大法官釋字第 729 號解釋之作成，但也只針對調閱檢察機關卷證，強調「因調閱卷證而知悉之資訊，其使用應限於行使憲法上職權所必要，並注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等）」，並未對立法院調查權之概念增加更多之論述。

（三）立法院調查權第二次法制化階段

至 113 年總統及立法委員選舉結果，再度出現執政黨在立法院為

⁷ 97 年之總統選舉由國民黨籍總統候選人當選為正副總統，同時立法院之第七屆立法委員中亦以國民黨籍立委以 81 席占絕對多數。101 年之總統選舉，仍由國民黨所推舉之總統候選人當選，第八屆立委席次亦以國民黨的 64 席為相對多數。

⁸ 105 年之總統及第九屆立法委員選舉，民進黨籍總統候選人當選，同時民進黨亦於立法院獲得 68 席之多數席次。109 年亦由民進黨籍總統候選人當選，民進黨亦於立法院獲得 61 席之多數席次。

少數黨的「朝小野大」情形⁹。立法院亦修正立法院職權行使法，並於 113 年 6 月 24 日修正公布，大幅修正 24 條條文，並增訂 19 條條文，甚至配合立法院職權行使法修正，亦隨同增訂刑法第 141 條之 1，對於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，科處 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。

此次立法院職權行使法修正及增訂之部分，對於調查權之行使係規定於第 8 章，相關配套則有第 9 章之一聽證程序之訂定，二者合併為本次修正之重心。聲請人一、二及四聲請之條文繁多，其所涉內容廣泛，本席僅就特別關心而認有待補充者，就此部分提出補充意見。

二、對於機關以外之第三人行使調查權之問題

（一）立法院調查權之本質

如就目前實定法之規範面觀之，憲法第 63 條之規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」此為立法院職權之根本宣示，亦為立法權的核心。而對應憲法第 58 條第 2 項關於行政院提案權之規定：「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。」可以明顯看出「提案」及「議決」的互動關係，亦即如要讓提案能被議決通過，勢必要提供某種程度的說明，始能達到目的。

惟如行政機關提供之資訊欠缺完整性，使立法院只能被動的聽取資訊而無法主動調查，則立法權之行使即可能會受到妨礙。故立法院調查權之本質，在於確保立法院能行使其立法職權，並善盡民意機關之職責¹⁰，使立法院得以有效行使其保有之立法權、預算審議權以及

⁹ 113 年之總統選舉，由民進黨籍總統候選人當選，而在立法院有 51 席，未過半。國民黨籍立委則有 52 席，亦未過半，但與 2 席無黨籍立委及 8 席台灣民眾黨立委共同結盟，反而成為立院多數。但此一情形實為浮動的動態變化狀況，惟迄本號判決作成時，尚無變化。

¹⁰ 吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，頁 539，2016 年 9 月，4 版。

行政監督管控權等事項，用以取得所需資訊、發現真相，以發揮其履行職權上之功能角色。因此，縱使憲法未明文規定，亦應透過解釋認為立法院調查權屬立法院之固有權。又立法院之權限是以行使其憲法規定之職權為中心，因此立法院調查權僅係「立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力」，主要功能在於輔助其固有權能之實施，調查權本質上非獨立之職權¹¹。

又立法院之調查權既定位為輔助性權限，自當依附於上開憲法本文所賦予立法院之職權而行使，而其具體調查範圍及調查對象有可藉由各個法律規範內容而具體明確化者。例如，審計法第 34 條規定：「（第 1 項）政府於會計年度結束後，應編製總決算，送審計機關審核。（第 2 項）中央政府年度總決算，應由審計部於行政院提出後 3 個月內完成其審核，並提出審核報告於立法院。（第 3 項）立法院、監察院或兩院中之各委員會，審議前項報告，如有諮詢或需要有關審核之資料，審計長應答復或提供之。（第 4 項）地方政府年度總決算之編送及審核，準用前列各項規定。」其中第 3 項及第 4 項明文規定「審計部應提出審核報告於立法院」，立法院或各委員會審議該報告時並得諮詢審計長及取得有關審核之資料。按憲法雖僅明訂立法院有議決「預算案」之權，然預算本具有延續性，預算執行結果如何，可資為下次審查預算之重要參考，故決算之審查應可包含於預算之議決權中，立法院如認為決算審核報告有未盡待明之處，自亦屬得行使調查權之範疇。

與審計法第 34 條類似的條文甚多，例如，通訊保障及監察法第 32 條之 1¹²、國防產業發展條例第 11 條第 2 項¹³、災害防救法第 5 條

¹¹ 司法院釋字第 585 號解釋參照。

¹² 通訊保障及監察法第 32 條之 1 規定：「（第 1 項）**法務部每年應向立法院報告**通訊監察執行情形。立法院於必要時，得請求法務部報告並調閱相關資料。（第 2 項）**立法院得隨時派員**至建置機關、電信事業、郵政事業或其他協助執行通訊監察之機關、事業及處所，或使用電子監督設備，監督通訊監察執行情形。（第 3 項）本法未規定者，依立法院職權行使法或其他法律之規定。」

¹³ 國防產業發展條例第 11 條規定：「（第 1 項）為藉由提升產學研之國防科技研發

- 14、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 5 條之 3 第 1 項至第 5 項¹⁵、香港澳門關係條例第 6 條第 2 項¹⁶、預算法第 9 條¹⁷、國家安全局組織法第 9 條¹⁸、中央政府機關總員額法第 4 條第 3 項¹⁹、殺傷性地雷

及產製能量，以促進國防科技自主及產業發展，行政院應指定專責機關或單位，統籌建立非高機敏性國防科技之跨部會預算規劃、協調、監督等相關機制，並推動下列事項：一、盤點得供非高機敏性之國防科技研發重點項目。二、訂定產學研合作綜合規劃計畫。三、鼓勵產學研人才培育發展事宜。四、召開計畫審議會；其成員應包括學者、專家及相關機關代表。五、協調各中央目的事業主管機關之相關預算編列。六、監督相關預算之執行成效。（第 2 項）前項專責機關或單位，應定期向立法院報告國防科技自主及產業發展情況、預算規劃及產學人才培育發展。」

- 14 災害防救法第 5 條規定：「中央災害防救業務主管機關為達災害防救之目的，得採取法律、行政及財政金融之必要措施，並向立法院報告。」
- 15 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 5 條之 3 規定：「（第 1 項）涉及政治議題之協議，行政院應於協商開始九十日前，向立法院提出協議締結計畫及憲政或重大政治衝擊影響評估報告。締結計畫經全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之同意，始得開啟簽署協議之協商。（第 2 項）前項涉及政治議題之協議，係指具憲政或重大政治影響性之協議。（第 3 項）負責協議之機關應依締結計畫進行談判協商，並適時向立法院報告；立法院或相關委員會亦得邀請負責協議之機關進行報告。（第 4 項）立法院依據前項報告判斷雙方談判協商已無法依照締結計畫進行時，得經全體立法委員二分之一以上之決議，要求負責協議之機關終止協商；行政院判斷雙方談判協商已無法依照締結計畫進行時，應終止協商，並向立法院報告。（第 5 項）負責協議之機關依締結計畫完成協議草案之談判後，應於十五日內經行政院院會決議報請總統核定。總統核定後十五日內，行政院應主動公開協議草案之完整內容，函送立法院審議，並向立法院報告協議過程及憲政或重大政治衝擊影響評估。」
- 16 香港澳門關係條例第 6 條規定：「（第 1 項）行政院得於香港或澳門設立或指定機構或委託民間團體，處理臺灣地區與香港或澳門往來有關事務。（第 2 項）主管機關應定期向立法院提出前項機構或民間團體之會務報告。（第 3 項）第一項受託民間團體之組織與監督，以法律定之。」
- 17 預算法第 9 條規定：「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。」
- 18 國家安全局組織法第 9 條規定：「（第 1 項）本局之預算應寄列於政府其他機關，並受立法院審查。（第 2 項）前項列為機密預算部分，其編列、執行及決算審查，由有關機關以機密方式處理之。（第 3 項）為維護國家安全之需要，有緊急調度資金之必要時，本局得經國家安全會議決議、行政院同意後，動用行政院預備金。（第 4 項）前項情事，本局應於一個月內向立法院詳細報告緊急調度預備金之原因及用途。立法院不同意時，應立即歸墊並為必要之處置。」

管制條例第 6 條第 3 項²⁰、食品安全衛生管理法第 6 條第 3 項²¹、水污染防治法第 12 條²²，涵蓋法律及預算之執行，明文課予各有關機關負有向立法院就法律及預算執行之特定事項為報告之義務，就此類事項立法院得行使調查權，理屬當然。

（二）本號判決多數意見之見解

本號判決多數意見認為，立法院如欲課予人民有出席調查程序作證，與提供資料、物件於調查委員會之義務者，由於涉及對人民相關基本權之限制，應以法律明確規定其義務內容、範圍及義務排除事由等重要事項，且符合憲法比例原則、正當法律程序之要求，始得為之²³。

因此認定立法院職權行使法第 45 條第 2 項規定：「調查委員會或調查專案小組得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件；聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定。」其中關於要求一般人民出席提供證言及資料、物件部分，尚難謂屬課予人民應調查委員會之要求而出席之義務之法律依據，其規定內容亦與限制人民基本權所須符合之憲法法律明確性、比例原則與正當法律程序等要求不合，係屬違憲。

¹⁹ 中央政府機關總員額法第 4 條第 3 項規定：「本法施行後，行政院人事主管機關或單位每四年應檢討分析中央政府總員額狀況，釐定合理精簡員額數，於總預算案中向立法院提出報告。」

²⁰ 殺傷性地雷管制條例第 6 條規定：「（第 1 項）主管機關應公告佈雷區域。佈雷區域內殺傷性地雷之剷除，應於七年內完成；佈雷區域內如所屬地方縣市政府為亟需開發地區，主管機關應即配合剷除。其剷除辦法由主管機關訂之。（第 2 項）主管機關未能於前項所訂時程內完成殺傷性地雷之剷除，應載明下列事項，報請行政院核准展期：一、展期期限。二、計畫內容及預定執行進度。三、經費及技術之妥適性。四、環境對除雷工作之影響評估。五、展期對社會、經濟之影響評估。（第 3 項）前二項之剷除進度或事項，應每年向立法院報告。」

²¹ 食品安全衛生管理法第 6 條第 3 項規定：「第一項食品安全會報決議之事項，各相關部會應落實執行，行政院應每季追蹤管考對外公告，並納入每年向立法院提出之施政方針及施政報告。」

²² 水污染防治法第 12 條：「（第 1 項）污水下水道建設與污水處理設施，應符合水污染防治政策之需要。（第 2 項）中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關訂定水污染防治方案，每年向立法院報告執行進度。」

²³ 本號判決理由第 226 段至第 230 段、第 238 段至第 241 段參照。

秉此原則，多數意見亦認為立法院職權行使法第 47 條第 1 項，於本文僅規定：「調查委員會……為行使調查權，得要求……法人、團體或社會上有關係人員於 5 日內提供相關文件、資料及檔案。」係授權調查委員會「為行使調查權」，即得要求人民提供相關文件、資料及檔案，變相課予人民有當然配合立法院調查權行使而提供文件、資料及檔案之義務，就此而言，本項此部分之規定已逾越立法院調查權之權限範圍²⁴。

此種全面性無分別的否定立法院行使調查權得要求人民提供相關文件、資料及檔案之見解，本席頗不贊同。所幸多數意見進一步論斷，「如以本項規定視為法律課以人民義務之規定，則該規定欠缺義務成立要件與範圍之明文，義務排除規定及基本權保護之規定亦付之闕如」，本席勉可同意多數意見之見解。

查調查委員會之成立係由院會決議，其決議之內容尚應包括調查委員會之調查事項、目的、（調查）方法及成員，是調查委員會以要求人民提供資料為調查方法，其所要求之義務人當然不會是與調查事項、目的無關之路人甲或路人乙，第 45 條所稱之「有關人員」或第 47 條所稱之「社會上有關係人員」，其要件雖有過於空泛之嫌，但如就調查事項與目的範圍之特定，或可勾勒出義務人之特定範圍。是對於與政府分擔部分政府公共任務，而與施政具備特定關聯之人民，就其分擔政府公共任務之部分，是否須另經法律明確規範，或須另經立法院院會單獨明確決議，始負有就其分擔政府公共任務之內容提供相關資料之義務？或者該等人民於此情形下所扮演之角色，其實並非一般人，其參與公共事務之執行，是否應與其他人民分別觀察。

（三）公私協力合作事件中人民亦負有配合揭露資訊之義務

按司法院釋字第 585 號解釋本即認為：「必要時得經院會決議，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」，可見所稱之調查範圍，不限於國家機關及政府人員，乃擴及於「與調查

²⁴ 本號判決理由第 285 段參照。

事項相關之人民」；同時認國會調查權於罰鍰範圍內之合理手段，得以強制被調查之對象應予以遵從。本號判決多數意見肯認此點，惟為對此等人民提供更多之保障，故強調須視為等同訴訟程序中之證人地位，而應明文制定相關程序。

惟須特別補充者，乃在現今社會中，政府部門為達成其公行政目的，時常有須與私部門合作之情形，有時透過提供補助、獎勵的給付行政手段，或藉由投資、政府採購等方式，使私人在一定程度上得以分擔公部門的行政任務。此時的私人實非完全居於一般人民的地位，其或應對於公部門負有特別的報告義務²⁵。此義務或因法令規定而來²⁶，抑或由契約約定而來²⁷，均賦予此等人民不同於一般人之報告及

²⁵ 例如，公司法第 156 條之 4：「（第 1 項）公司設立後，為改善財務結構或回復正常營運，而參與政府專案核定之紓困方案時，得發行新股轉讓於政府，作為接受政府財務上協助之對價；其發程序不受本法有關發行新股規定之限制，其相關辦法由中央主管機關定之。（第 2 項）前項紓困方案達新臺幣十億元以上者，應由專案核定之主管機關會同受紓困之公司，向立法院報告其自救計畫。」此為法律明文要求私法人應向立法院報告之適例。

²⁶ 經濟部鼓勵產業發展國際品牌獎勵補助及輔導辦法第 19 條規定：「（第 1 項）主管機關得派員或委託公正機構實地稽查受補助對象與有關單據、帳冊及計畫執行狀況，受補助對象不得規避、妨礙或拒絕。（第 2 項）受補助對象對於前項查核有答覆之義務，並應配合向主管機關提出工作報告及各項經費使用明細。（第 3 項）違反前二項規定者，經通知其限期改善而未改善，應廢止該企業所有品牌或產品之獲獎資格。（第 4 項）第十二條之一第二項之規定，除獎金外，於前項情形準用之。」

農業部推動學術與研究機構參與產業創新及研究發展補助辦法第 13 條：「（第 1 項）執行單位於執行科技專案期間，每年應依本部農業科技計畫研提及管考作業相關規定，提交各項報告。（第 2 項）本部辦理期中、期末或年度執行成果之審查，得以書面、會議或實地查核之方式進行。必要時，本部得派員進行實地查訪、績效考評或查核帳目，執行單位不得規避、妨礙或拒絕，並應配合提供所需之相關文件、資料。（第 3 項）執行科技專案期間未達六個月者，免辦理期中審查。（第 4 項）本部得依第二項審查結論，調整工作項目或經費、終止或解除契約。」

國家通訊傳播委員會推動通訊傳播產業創新研究發展補助辦法第 11 條：「受補助計畫之督導及查核應依下列規定辦理：一、計畫執行期間得由本會進行實地訪查、帳目查核或以其他方式查核計畫執行狀況。二、受補助單位對於前款查核應予配合，並依時答復工作進度報告或檢備各項經費使用明細。……」

揭露相關資訊之義務，甚至須負有應主動對外公開相關資訊之義務²⁸。

就此情形，既屬人民本可預見，且多於法律、法規命令中規定或於契約中明文約定，使人民負有協力義務或揭露義務，雖此等揭露或報告的對象多為提供補助或獎勵之行政機關，惟於行政機關怠於執行此職務，或執行是否完足有疑義時，如與立法院之議案有重大關聯，且有必要，經院會決議，成立調查委員會，且就調查之事項、目的及調查之方法預為議決，調查委員會直接向負有揭露義務之相關人民，要求其本應提供予行政機關之相關資料及檔案，應無侵害其相關基本權之虞。即使非如前揭各種已有法令或契約明文之情形，對於因公私協力而參與政府行政任務之人民，就其所參與之事務，本非一般人

數位發展部協助產業創新活動補助獎勵及輔導辦法第 9 條：「(第 1 項)本部或所屬機關為審查補助案件之申請、變更及異常執行狀況，得召開審查會議。(第 2 項)本部或所屬機關為辦理審查業務，得通知申請人說明，或派員實地查核；必要時，得委託有關機關或機構協助進行財務審查。」

數位發展部推動研究與學術機構進行數位發展產業創新及研究發展補助辦法第 9 條：「受補助計畫之督導及查核程序如下：一、計畫執行期間得由本部或所屬機關進行實地訪查、帳目查核或以其他方式查核計畫執行狀況。二、受補助單位對於前款查核應予配合，並依實答復工作進度報告或檢備各項經費使用明細。……」

²⁷ 例如，在國家發展委員會「促進 5G 及人工智慧導入智慧城鄉物聯網創新應用補助計畫」中，於申請須知中「玖、執行計畫」的「應注意事項四」，載明：「參與計畫之成員均應填寫工作紀錄簿與工時紀錄。計畫執行期間，國家發展委員會或國家發展委員會委託之法人或團體得進行相關之查核作業，以確保參與計畫之人員依核定計畫內容執行。為確保計畫執行合於徵案之需求規格書，國家發展委員會得邀集各該應用領域主管機關及計畫實施場域所在地方政府派員列席參與查核作業，適度參酌其意見以為綜合評估。」。而在該專案的契約書中亦於第十四條「研發成果之管理與介入權之行使」約定：「一、乙方應就計畫之研發成果建立完整之技術資料管理檔案，甲方得隨時調閱，乙方應全力配合。於計畫結束時，甲方如認為有必要，得要求乙方提供全部或部分技術資料檔案，乙方不得拒絕，惟甲方應善盡保密之義務」。

https://ndc5gsc.tca.org.tw/g_download.php，最後瀏覽日期 113 年 10 月 25 日。

²⁸ 例如，科學技術研究發展採購監督管理辦法第 9 條規定：「(第 1 項)補助機關或委託機關持有公立學校、公立研究機關(構)、法人或團體辦理科研採購之資訊，應依相關規定，主動公開之。(第 2 項)接受政府補助或委託之公立學校、公立研究機關(構)辦理科研採購之資訊，亦應依相關規定，主動公開之。」

民，於立法者就其義務成立要件及範圍，及是否應如各類訴訟法有關證人之義務排除予以規範，詳為斟酌規範，本席仍支持調查委員會要求此類人民提供相關資料或證言仍屬合憲。

三、就國情報告之不同意見

按總統為國家元首，對外代表國家，對內統率三軍，依憲法及增修條文之規定行使其憲法上職權，並於憲政機關之院際發生爭執時，有召集各院院長會商解決之爭議處理權，是總統與立法院雖同為直接民意所產生，惟於憲法上仍享有一定崇高之地位，此由總統之罷免或彈劾雖由立法院發動，但其決定權則屬憲法法庭；由總統任命之行政院院長對立法院負責，總統本身不對立法院負責，可見一斑。是多數意見認為「總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及國情報告主題及應涵蓋之範圍等，…尚非立法院得片面決定」，本席敬表同意。惟系爭立法院職權行使法第 15 條之 2 第 2 項規定關於「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」，多數意見認為屬立法者限定總統國情報告之議題、範圍與內容，逾越立法院之憲法職權範圍而違憲（理由書第 88 段），本席即無法贊同。蓋觀諸本條項之文意脈絡，其所規範者毋寧係指總統擬向立法院為國情報告，「主動」咨請立法院同意之情形而言，就此，多數意見亦採同一觀點，則既屬總統主動欲進行國情報告，其內容當係由總統決定，條文所指「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」一詞，無非係描述國情報告可能涵蓋之內容，而難認屬限定或限制總統報告之內容。

我國憲政實務之情況是，李登輝總統曾數度至國民大會進行國情報告，修憲後改由立法院聽取國情報告之 20 餘年間，則未曾有總統至立法院進行國情報告，其因素多為各黨派之政治考量。或顧慮成為總統之表演舞台，有利於總統及其所屬政黨；或擔心反對黨為難總統，將宣告性、儀式性之國情報告轉換成真槍實彈的質詢，有害總統之崇高地位及尊嚴。或許是基於前例不多，二憲政機關在同一場合短兵相接，尚未建立慣例，難以預料事前事中事後將蹦出多少火花，多數意見在本次修正條文的湍急河流中撐篙行船，特別顯得小心翼翼，

是否有必要，就留予後人說了。

四、就關於移送監察院糾正糾舉或彈劾及第 50 條之 1 第 3 項部分之不同意見

系爭立法院職權行使法修正條文關於就相關公務人員之行為移送監察院彈劾之條文共有三條（第 25 條第 8 項、第 48 條第 1 項、第 59 之 5 條第 4 項）。其內容除臚列被移送之行為態樣外，發動移送之程序亦因行為態樣不同而有差異。其中第 25 條第 8 項規定係針對行政首長受質詢時之行為而設，本於行政首長於立法院受質詢係實踐憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，行政院對立法院負責之方式，其所負者為政治責任，與監察院之職權為針對公務人員違法失職行為之彈劾尚不相容，本席認同多數意見，亦認為此一部分應屬違憲。惟其餘部分係針對行政機關及公務人員於立法院行使調查權調閱相關資料時或於聽證會為證言之具體行為而設，如有義務之違反，與監察院針對機關及公務員之相關權限並無衝突。此外，此類移送僅係促使監察院知悉相關機關或人員之行為，至於監察院是否及如何行使其職權，本由監察院自主決定，尚不因上開規定有何不同²⁹。多數意見就相關規定宣告違憲，難免有大炮打小鳥之嘆。類似之情形，第 50 條之 1 第 3 項就調查委員會詢問相關人員前應令其「宣誓」，保證受詢問人據實陳述之規定。條文之用語與我國法制之相關用語確有扞格之處。惟由文字前後脈絡可知，所稱宣誓應係指各訴訟所稱之「具結」而言，是否有必要因用語之不妥而認其逾越調查權之權限範圍，宣告該部分違憲，本席持保留立場。

五、結論

本件判決所審查之法規範數量之多，應屬空前。系爭立法院職權行使法修正條文因係由立法委員於短時間內提出，並非經嫺熟法制作業之相關人員擔任幕僚，就整體體系、條文之關聯性及規範用語等提供意見，再三斟酌後始行提出，相關條文間存有若干扞格，因此之故，

²⁹ 財政紀律法第 17 條規定：「公務員違反本法規定者，應移送監察院彈劾或糾舉。」

其審查倍費思量。惟系爭立法院職權行使法修正條文是在年初選舉結果揭曉，新政府及立法院組成後，各政黨合縱連橫，因緣際會下偶然的產物，其間所涉修正之主要內容多屬民主國家責任政治之重要課題，已為我國自由民主之發展開啟了新頁。以調查權為例，自 93 年司法院釋字第 585 號解釋明白肯認立法院之調查權以來，20 年間並未形成法制，此次修正始首度形成制度，已如前述，雖未達完善，後續開展仍值期待。惟亦深盼居上位之諸公縱未能完全拋開黨派立場，仍應以民主政治之健全發展為念，則國家幸甚，人民幸甚。

部分協同部分不同意見書

蔡彩貞大法官 提出

張瓊文大法官 加入

朱富美大法官 加入

本判決就刑法第 141 條之 1 規定（下稱系爭規定；如主文七所示）及其相關之立法院職權行使法（下稱職權行使法）第 25 條第 9 項（如主文三（七）所示）、第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定（如主文六（七）所示），均宣告違憲。其中系爭規定關於公務員於立法院「質詢」時，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述科處刑罰部分（下稱系爭規定質詢部分）及其相關之職權行使法第 25 條第 9 項依法追訴規定，本席認其宣告違憲之結論雖可支持，惟理由礙難贊同，爰提出協同意見加以說明；另系爭規定關於公務員於立法院「聽證」時，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述科處刑罰部分（下稱系爭規定聽證部分）及其相關之職權行使法第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定，本席認其宣告違憲之結論與理由，均礙難贊同，乃就此部分提出不同意見書。

協同意見部分

一、系爭規定中之「質詢」，係指憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款所規範，立法委員針對行政首長就施政方針與施政報告所為之質詢（詳本判決第【111】段），涵蓋內容及於內政、外交、經濟、財政、教育、交通、司法、勞動等各類事項，範圍廣泛且欠明確，縱依立法院職權內容予以界定，亦難期明確；復觀諸立法實務運作情形，不乏立法委員詢問內容與行政官員提出之施政報告欠缺關聯性者¹，此等逸出所關涉特定施政方針、施政報告之質詢，

¹ 舉如：行政院長提出關於興達電廠事故影響全臺電力輸送一事之施政報告，立法委員則質詢俄羅斯總統普丁可能採取行動來關閉我國駐處；行政院長提出登革熱防治相關事宜之專案報告並備質詢，立法委員則就國慶活動宴請外賓菜單、以巴衝突是否需撤僑等問題為質詢。取自：立法院公報第 111 卷第 35 期院會紀錄，頁 30、第 111 卷第 36 期院會紀錄，頁 32-33；立法院公報第 112 卷第 63 期院會紀錄，頁 131、第 112 卷第 70 期院會紀錄，頁 54-61。

縱因詢問內容仍與立法院職權相關而非法所不許，惟客觀上，殊難探知該詢問所由生之具體待證事項為何，即無從執以判斷受質詢官員陳述內容就待證事實是否為具有「重要關聯」之事項，致受規範之被質詢者未能充分瞭解系爭規定質詢部分並知所遵循，亦影響司法審查時對該規定之正確適用，故系爭規定質詢部分，與刑罰明確性原則有違。與其相關之職權行使法第 25 條第 9 項依法追訴規定即失所依附，亦屬違憲。

二、本判決以如後所述之政治責任不得變易為法律責任為由，就系爭規定質詢部分及其相關之職權行使法第 25 條第 9 項依法追訴規定，均宣告違憲。本席認其結論雖可支持，惟理由礙難贊同，爰提出淺見，說明如上。

不同意見部分

本判決以行政機關之公務員於立法院對立法委員之質詢、詢問所為之答詢、陳述，屬政治行為，若有虛偽情形，概屬政治性爭議，應僅負政治責任為由，認系爭規定聽證部分將之明定為犯罪行為課予刑罰，所追求並非憲法上重要之公共利益，目的難謂合憲正當，且政治責任，較諸刑罰，係侵害更小、更為適當之手段，因而就系爭規定聽證部分及其相關職權行使法第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定，併為違憲之宣告。惟本席認此二規定，應均屬合憲，理由分述如下：

一、立法院雖係政治論辯、協商與折衝等運作之場域，然立法院為能有效行使憲法所賦予之立法職權，享有一定之調查權；基於權力分立與制衡原則，其所得調查之對象、事項，非毫無限制，具體案件中，若因調查權行使發生爭執，除由雙方循合理之途徑解決外，亦得以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決，在符合憲法上之法律明確性原則、比例原則及正當程序之前提下，對於立法院行使調查權而要求提供參考資料、調閱文件或對調查事項陳述證言、表示意見時，違反協助調查義務者，施以科處罰鍰等之強制手段（司法院釋字第 585 號解釋參照），足徵於立法院行使調查權時所為關於事實之陳述，並不因屬政策辯論或政治

爭議，而不得採用法律制裁之強制手段予以處罰、嚇阻；此證諸憲法僅針對立法委員明定「在院內所為之言論及表決」對院外不負責任之言論免責權，對其他機關及人員則付之闕如即明。故系爭規定聽證部分不因公務員之虛偽陳述具有政治之意涵，即當然違憲，而應就憲法諸原則予以審查，當無疑義。

二、系爭規定聽證部分，符合明確性原則

- (一)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。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡而無解釋之空間或必要，立法者於立法制定時，仍得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，適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定，故法律規定所使用之概念，苟依其文義、立法目的及法體系整體關聯性，為一般受規範者所得理解，預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之處罰，並可經由司法審查加以確認，即無違法律明確性原則之要求（司法院釋字第 432、521、803、804 號等解釋參照）。刑罰法規範因涉及剝奪人民生命或限制人民身體自由，其法定要件與法律效果均應嚴格遵守憲法罪刑法定原則以制定法律之方式為之，鑑於刑罰對人民權利剝奪之嚴峻性、威嚇性，故罪刑法定原則要求構成犯罪之要件及其刑罰效果須事先以法律為明確之規定（司法院釋字第 680 號解釋林子儀、賴英照大法官共同提出之協同意見書參照），該法律須可辨識禁止之具體行為及保護目的，俾使刑事法院得以妥適解釋之方法盡可能地貫徹立法者之意志，如此方可達成使受規範者得以穩定預測之狀態²，由此可知，法律明確性原則厥為罪刑法定原則之重要意涵。

² 薛智仁，刑法解釋與適用之憲法界限——近期刑事判決之綜合評析，興大法學，32 期，頁 20-21（2022 年）；薛智仁，肇事逃逸罪之合憲性——評釋字第 777 號解釋，月旦裁判時報，92 期，頁 82-84（2020 年）。

(二)系爭規定對公務員於立法院聽證時，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述者，均應科處刑罰，為涉及拘束人民身體自由之刑罰規定，其構成要件是否明確，審查如下：

1. 憲法第 63 條明定立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權，其中關於議決法律案、預算案等，更涵蓋民主社會中與日常生活息息相關而足以引起人民關切之議題，可謂廣袤無際。立法院為執行憲法賦予之職權，本其固有之權能自享有一定之調查權（司法院釋字第 585 號解釋參照），此等獲取其職權相關之資料、訊息而得行使之調查權，即詢問權與文件調閱權等資訊獲取權，其所涉及之範疇為因應立法院上開職權內容，亦包羅萬象。
2. 系爭規定處罰公務員於聽證時為虛偽陳述，乃以該虛偽陳述內容係「其所知之重要關係事項」為前提。而依立法過程中立法委員提出之相關草案及立法說明，此規定係藉刑責之科處，課予受邀出席聽證會者於聽證時，如實答復、不得有虛偽情事之義務，以確保立法院調查所獲資訊之真實性，俾有效輔助立法院各項憲政權力之行使與憲政功能之發揮（詳見立法院公報第 113 卷第 47 期院會紀錄，頁 163），足徵系爭規定聽證部分規範目的，係為確保立法權之有效行使。又立法院之委員會依職權行使法第 9 章之 1 規定舉行聽證會，須以開會通知書面載明「會議主題」及「表達意見或證言」等事項，於開會五日前，送達出席人員，同法第 59 條之 6 第 1 項、第 3 項定有明文，是聽證會雖係立法院執行其憲法職權而行使調查權之法定程序之一（職權行使法第 45 條第 2 項規定），聽證事項因應立法院包羅萬象之職權內容亦所涉甚廣，然立法院各次聽證會均設有特定會議主題及應邀到會公務員將受詢問之相關意見、證言，聽證之待證事項自屬可得確定，甚或已臻明確，並均於會前適時通知受邀者。自系爭規定聽證部分與聽證會法定程序規定等法規範間之法體系關聯性、系爭規定聽證部分為確保立法院職權有效行使之規範目的等綜合觀察，系爭

規定聽證部分「就其所知重要關係事項」之構成要件，客觀上應係指對各該聽證會當次會議主題相關之待證事項判斷有重要影響者甚明，且衡情此為一般受規範者所能理解，並足供其預見何種行為將構成義務之違反及所應受之處罰，亦無礙於司法審查、確認，核與法律明確性原則之要求尚無違背³。另系爭規定聽證部分「虛偽陳述」之構成要件，因關於事實之陳述始有與事實是否相符致生真偽判斷之問題，至於意見之陳述，因陳述內容僅屬個人觀感、評價等意見之表達，與事實無涉，無真偽判斷可言，故僅關於事實之陳述始有該當於此構成要件，而適用系爭規定聽證部分之可能，意見陳述與其所見聞之事項無涉，無從課予此部分規定之刑罰，洵無疑義。從而系爭規定聽證部分文義並無難以理解之處，可為一般受規範者所預見，並由法院審查進一步確認具體內涵，已合於法律明確性之要求。

三、系爭規定聽證部分符合罪刑相當原則

(一) 首就此部分規定之立法目的以觀

1. 依職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定，聽證會之舉行須出於審查立法院院會交付之議案，全院委員會補選副總統、彈劾總統副總統，或審查行使同意權案等特定目的，故聽證會不僅程序上非立法委員個人即得任意發動，且聽證之調查事項內容，或為經立法院院會決議之議案，或事屬憲法上明訂之立法院職權內容。立法院舉行聽證會係為取得上開聽證目的之相關資訊，此等資訊內

³ 日本《關於議會中證人的宣誓及證言等之法律》（又稱《議院證言法》）第 6 條第 1 項規定「依本法宣誓作證之證人，**虛偽陳述者，處 3 個月以上 10 年以下有期徒刑**」；同法第 1 條規定「各議院為審查議案或進行國政相關調查，要求證人出庭作證或提交文件（包括提示，以下同）者，除本法另有規定外，任何人均應配合」；同法第 1 條之 3 第 2 項規定「**各議院在通知時，應一併通知經具體列明要求為證言之事項，…**」。自上開規定綜合觀察，各議院為審查議案或進行國政相關調查，要求證人出庭作證，依法應事先通知，並一併通知經具體列明要求為證言之事項，故上開規定處罰之「虛偽陳述」，顯係指就經通知要求為證言之事項，為不實之陳述。此等規定均為日本有效之法律，尚無法律明確性原則之爭議，可供參考。

容攸關上揭憲法職權之行使，則藉由刑罰嚇阻故意虛偽陳述，旨在有效杜絕聽證取得之資訊虛偽之可能，以確保會議主題相關事項不致有陷於錯誤之危險而得以正確、有效進行之重要公共利益，核其目的，尚屬正當。

2. 本判決認立法院為憲政運作關係之一方，為嚇阻該關係之另一方所屬公務員，而本其專有之立法權制定此部分刑罰規定，所追求者係為其自身行使憲法職權之利益，非屬憲法上重要之公共利益，目的難謂合憲云云，已難贊同。再者，刑法妨害公務罪章第135、136、138、140、141等規定所處罰之妨害公務行為，因妨害國家公務之進行，足以弱化國家機能，侵害國家公權力之行使，為維護國家公務之順利進行，故刑法特設專章明列處罰規定，均屬侵害國家法益之犯罪⁴。此等規定所指公務員亦包括立法委員，各該規定妨害公務手段雖互有差異，與系爭規定聽證部分亦均不相同，但此等規定中公務員為立法委員部分，由立法院立法，以維護自身立法職權公務順利進行之目的，則與系爭規定聽證部分並無二致，苟依原判決此部分理由，上開妨害公務罪規定所追求之目的非屬憲法上重要之公共利益，豈非均屬違憲，由此益徵本判決此部分論述欠當。

(二)次就處罰之手段而言

1. 違反義務之制裁究採行政罰抑刑事罰，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到之管制效果，所為立法裁量之權限，苟未逾越比例原則，要不能遽指其為違憲。即對違反法律規定之行為，立法機關本於上述之立法裁量權限，亦得規定不同之處罰（司法院釋字第517號解釋理由書第2段參照）。系爭規定聽證部分採取刑罰手段，嚇阻公務員於立法院聽證時為虛偽陳述，有效杜絕虛偽資訊，以確保會議主題相關事項不致有陷於錯誤之危險而得以正確、有效進行目的之達成，非無助益。

⁴ 周治平，刑法各論，頁59、126（1972年）；林山田，刑法各罪論，頁137（2006年）。

2. 本判決雖以系爭規定聽證部分處罰之公務員於聽證時虛偽陳述，屬政治性爭議，主張應令負侵害較刑罰小之政治責任，始為適當之手段。惟具政務官身分之公務員虛偽陳述經發現時，若已任期屆滿而不再擔任該職務，即難以追究其政治責任；不具政務官身分之一般公務員為虛偽陳述，則可能因公務員科層體制分層負責，對其所屬政務官之歸責有事實上困難，致使政治責任之追究無法落實，進而削弱以課責嚇阻公務員虛偽陳述之效果。從而僅課予政治責任，於諸多情形下均無嚇阻公務員虛偽陳述之可能，亦難以避免立法院之憲法上重要職權陷於錯誤而行使之風險，兩相比較，刑罰顯較能發揮該嚇阻效果，而為有助於維護立法職權有效、順利進行目的之有效手段。本判決宣告系爭規定聽證部分違憲，殊難謂合。
 3. 司法院釋字第 585 號解釋理由書第 2 段，為補充司法院釋字 325 號解釋所為之闡述，就行為人單純拒絕立法院提供資料、調閱文件、陳述證言、表示意見等行使調查權之要求，而「違反協助調查義務」之情形，雖認得課予之法律責任，以科處罰鍰範圍內為限，然系爭規定聽證部分處罰之行為係公務員以故意虛偽陳述之積極行為，致使立法院職權之行使陷入錯誤之風險，較諸該解釋指涉之單純拒絕立法院行使調查權之要求而不配合調查之消極行為，違反協助調查義務之情節顯然較重，惡性較大，系爭規定對聽證時虛偽陳述課予刑罰，核與該解釋意旨，不生扞格；其是否符合憲法，仍應依比例原則中之衡平性及刑事法領域之罪刑相當原則予以審查。
- (三) 罪刑相當原則
1. 人民身體之自由應予保障，憲法第 8 條定有明文。因犯罪行為而施以剝奪人身自由之刑罰制裁，除限制人民身體之自由外，更將影響人民其他基本權利之實現，是其法定自由刑之刑度高低，應與行為所生之危害、行為人責任之輕重相稱，始符合憲法罪刑相

當原則，而與憲法第 23 條比例原則無違⁵。為免流於恣意之主觀感情，並形塑較為客觀明確之基準，罪刑相當原則之審查，除綜合立法歷程、相關判決之實證研究等一切事證，檢視構成要件所涵蓋各種犯罪情節態樣是否有過苛之情形外，應自立法者就不同構成要件事實、規範及所涉法定刑之體系評價，資為論斷⁶，倘並無罪責與處罰不相當而顯然過苛之情事，受憲法審查之法規範於整體體系觀之亦非過重，即與罪刑相當原則無違。

2. 系爭規定聽證部分為防杜受出席聽證會之公務員故意為虛偽之陳述，保障立法院職權正確、正當之行使所設之刑罰，其法定刑「一年以下有期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金」，不僅主刑種類足供法院依個案具體狀況為適當之選科，且各刑種均無最低刑之限制，俾法院得視個案具體情狀為適當之刑罰裁量，且公務員於聽證會程序前，均已收受關於各種拒絕證言事由之通知，自得依法行使其拒絕證言權，於此前提下，受邀出席聽證會者猶故意為虛偽陳述，致立法院職權行使陷入錯誤之危險，上開刑罰自難謂有罪責與處罰不相當而顯然過苛之情事。
3. 系爭規定聽證部分與為維護國家公務順利進行之刑法第五章妨害公務罪章第 135 條至第 141 條所列各妨害公務罪，及保障司法權正確行使之刑法第 168 條偽證罪，同為以維護國家公務進行之國家法益為目的所設之刑罰規定。比較此等犯罪之刑罰輕重，刑法第 141 條妨害文告罪最重法定刑為拘役，輕於系爭規定聽證部分之最重法定刑有期徒刑一年；另刑法第 136 條第 1 項公然聚眾妨害公務在場助勢、第 137 條妨害考試、第 140 條當場侮辱公務員等罪與系爭規定聽證部分，最重本刑同為有期徒刑一年，僅最

⁵ 司法院釋字第 544 號、第 551 號、第 646 號、第 669 號、第 775 號、第 777 號、第 790 號及第 804 號解釋，憲法法庭 112 年憲判字第 11 號、第 13 號判決參照。

⁶ 司法院釋字第 630 號解釋許玉秀大法官協同意見書，頁 3-4；司法院釋字第 669 號解釋許宗力大法官協同意見書，頁 7-12。另可參考：司法院釋字第 777 號解釋詹森林大法官部分協同部分不同意見書，頁 7-8。

輕主刑罰金數額較低。觀諸妨害文告罪所處罰之污損、除去張貼於公共場所文告行為，及公然聚眾妨害公務在場助勢罪所處罰之在場幫助公然聚眾妨害公務行為，二者對國家公務順利進行之國家法益侵害情節，顯較系爭規定聽證部分所處罰虛偽陳述行為之侵害為輕；妨害考試、當場侮辱公務員等罪對國家公務進行所生不利影響之範圍、程度，則顯較系爭規定聽證部分所處罰之虛偽陳述行為對立法院憲法職權行使所生不利影響之範圍、程度小；再者，系爭規定聽證部分規範對象以公務員為限，鑑於公務員就其職務範圍內之事務，負有特別保護義務及服從義務，本得對公務員故意妨礙國家公務進行之犯罪行為，課予較非專以公務員為規範對象之妨害公務罪更重之刑罰，經審酌上開各該犯罪之態樣、情節、所生危害、行為人責任，系爭規定聽證部分之處罰尚難指為過苛。又系爭規定聽證部分法定刑較諸偽證罪及妨害公務罪章其他妨害公務罪法定刑輕，自不生過當之問題。從而系爭規定聽證部分之刑罰，與憲法罪刑相當原則尚無不符，未違反比例原則。

四、系爭規定聽證部分符合正當程序之要求

系爭規定關於聽證時虛偽陳述部分刑罰權之實現，須循刑事訴訟法之規定，由檢察官依法偵查起訴，經法官依法審判確定，立法院自始至終均無主導程序或為司法判斷之餘地，與一般犯罪之情形定，並無二致，自符合憲法上正當程序之要求。

承前所述，系爭規定聽證部分與刑罰明確性原則、罪刑相當原則均無違悖，並符合憲法上正當程序之要求。系爭規定聽證部分及其相關之第 59 條之 5 第 5 項依法追訴規定，均屬合憲，本判決均為違憲之宣告，本席實感至憾。

部分協同部分不同意見書

朱富美大法官 提出
張瓊文大法官 加入「肆」
部分
蔡彩貞大法官 加入「參、
二及肆」部分

目錄

前言

壹、質詢權

一、主席同意權

二、藐視國會之概括規定「或有其他藐視國會之行為」

三、依法追訴受質詢虛偽陳述政府人員之刑事責任規定

貳、人事同意權

一、被提名人之具結及提出相關資料

二、具結僅擔保事實之真正，不及於意見或推測之詞

參、調查權

一、檢察機關偵查中案件，立法院應停止行使調查權

二、立法院院會決議將公務員移送監察院

三、調查委員會要求受詢問人詢問前「宣誓」之規定

肆、刑法第 141 條之 1 藐視國會罪規定

一、質詢部分

二、偽證罪與藐視國會罪要件比較

三、法律明確性原則

四、比例原則

伍、調查及聽證受律師協助之協同意見

陸、結論

前言

本件判決之標的為 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法(以下未特別註明者皆為同法)增修條文及刑法第 141 條之 1 規定，從立法院聽取總統國情報告、立法院質詢、人事同意權、調查權到聽證會之舉行等，涉及眾多法規範，惟背後之核心爭議為權力分立，即立法權與行政權之劃分與制衡問題。

本件判決立基於司法院歷來解釋，以司法院釋字第 325 號、第 342 號、第 461 號、第 498 號、第 499 號、第 585 號、第 613 號、第 632 號及第 729 號等多號解釋為基礎，更進一步對司法院釋字第 325 號及第 585 號為補充解釋：對於立法院向有關機關調閱文件原本，不論調閱文件之原本、複本、繕本或影本，均應經院會決議，始得為之。又立法院為有效行使調查權，就有作證義務之政府人員或人民，無正當理由，拒絕出席調查程序作證，致妨礙立法院調查權之行使者，非不得以法律明定由立法院院會決議，對之科處罰鍰，以為強制其出席調查程序作證之不得已手段，惟此等強制手段僅得針對拒絕出席調查程序者。如人民於調查程序中，就特定事項主張有拒絕證言之權利而拒絕證言，或調查委員會認其證言有虛偽不實情事，致生爭議者，立法院尚不得逕行對之科處罰鍰，其爭議仍應循適當之司法途徑解決。

本席對於本件判決之立場，多敬表贊同，惟仍有部分不同意，關於：主文三、(二)就第 25 條第 2 項前段關於「並經主席同意」、「有其他藐視國會之行為」部分；主文三、(四)後段其餘部分就關於被質詢人未具理由拒絕答復，主席得要求答復，及被質詢人有其他藐視國會行為，主席得予制止部分；主文三、(七)第 25 條第 9 項規定；主文四、(四)就第 29 條之 1 第 3 項其餘部分之規定；主文四、(六)第 30 條第 3 項規定；主文五、(七)第 46 條之 2 第 3 項立法院對偵查中案件，仍得行使調查權部分；主文五、(十)第 48 條第 1 項規定；主文五、(十二)就第 50 條之 1 第 3 項規定，其中關於「令其宣誓」部分經認定違憲；主文六、(六)第 59 條之 5 第 4 項規定；主文六、(七)第 59 條之 5 第 5 項規定；主文七，就刑法第 141 條之 1 藐視

國會罪調查聽證及聽證部分經宣告違憲，本席就上開部分有不同意見。另關於主文五、(十五)就第50條之2及主文六、(三)就第59條之4有關「律師」部分，本席贊同多數意見之結論，惟就理由之論述，認有補充說明之必要。爰提出本件部分協同部分不同意見書，敘明如下。

壹、質詢權

第25條第2項規定：「被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為。」同條第4項規定：「被質詢人違反第1項至第3項規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復。」

多數意見係認上開不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復部分，並未增加被質詢人憲法義務之內容與範圍，尚不生牴觸憲法問題。另「並經主席同意」之規定，係就行政首長基於憲法上之正當理由，對立法委員之質詢不予答復或不揭露相關資訊之權限，於未有憲法依據下，增加限制，並賦予主席憲法所無之介入行政首長憲法職權行使之權限。且受質詢之行政首長原則上亦應以言詞或書面答復質詢，質詢權範圍並不包括對物性之資料取得權限。故認本項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會之行為部分之規定，均違反憲法權力分立原則與制衡原則。

一、主席同意權

本席就第25條第2項，認於行政首長拒絕答復之情形應經主席同意及「或有其他藐視國會之行為」之規定，並不牴觸憲法，餘均敬表同意。

質詢程序既屬使國會有效履行其職責之輔助性權力，於被質詢人提出理由拒絕答復之情形，因理由是否正當，智愚所見不同，主席基於議事指揮權之行使，形式上審酌後，進而同意或拒絕被質詢人，並未妨礙行政首長再次說明拒絕答復之理由，且行政首長亦得就其不答復或其理由始終堅持。如此之互動，行政首長之憲法權限並未被介

入，毋寧是使議事順暢進行之議事指揮權行使，並未逾越立法委員憲法質詢權與立法院憲法職權範圍，亦無違反憲法權力分立原則與制衡原則。且果真形成僵持對立之政治性爭議，自須透過政治協商解決，尤其本條第 5 項至第 7 項之法律制裁業經宣告違憲，於此前提下，上揭相關之規定並無牴觸憲法。

本席對於第 25 條第 4 項違憲之結論並無意見，惟依第 4 項之規定，被質詢之行政首長如有「隱匿資訊」或「虛偽答復」（即違反第 2 項）之情形，規定主席「得予制止」或「要求答復」。姑不論部會首長如於被質詢時隱匿資訊或虛偽答復，主席其實甚難發現；縱然發現，第 4 項之要求答復應是針對拒絕答復之規定，制止應是針對反質詢或其他藐視國會行為而規定，針對被質詢人「隱匿資訊」或「虛偽答復」，主席該如何處理？立法邏輯令人費解！

二、藐視國會之概括規定「或有其他藐視國會之行為」

多數意見係以「藐視國會」一詞為不確定法律概念，因立法者未有定義，亦未有立法理由之說明或立法過程之討論，故採文義解釋與體系解釋，認係於行政首長未拒絕答復、未隱匿資訊或未虛偽答復之前提下，就其答復內容及表意有負面評價之禁止，復以立法委員之質詢與行政首長之答詢，屬政治行為及政治評價，最終須向民意負責，不應由立法院片面評斷，故認此規定逾越權力分立原則。

本席認為本項規定應採目的解釋，本條意在規定行政首長於被質詢時應尊重國會，避免做出傷害國會尊嚴之行為，其中被質詢人之拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復，均屬立法者認為屬於藐視國會行為之例示行為，為免遺漏，故規定「被質詢人除…外，不得……或有其他藐視國會之行為」並無以行政首長為答復、未隱匿資訊或未虛偽答復之前提為限之意，至於何種情形於質詢時構成其他藐視國會之行為，應由個案判斷。此為常見之立法體例，縱使依文義解釋，亦可得出相同結論，就此部分規定，本席認為並未牴觸憲法。

三、依法追究受質詢虛偽陳述政府人員之刑事責任規定

第 25 條第 9 項、第 59 條之 5 第 5 項分別規定「政府人員於立法

院受質詢時，為虛偽陳述者，『依法追究其刑事責任』。」「出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，『依法追究其刑事責任』。」立法體例相同。

本判決認上二條規定違反憲法權力分立原則，係採「政治問題原則」(political question doctrine)¹，認此屬政治問題，非司法權所應介入。

本席認為本條規定並未欠缺司法可審理性。公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發，刑事訴訟法第 241 條定有明文。政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，立法院人員如認其涉有犯罪嫌疑，立法院應依法追究其刑事責任，立法院人員得向檢察官告發，由檢察機關依法偵查起訴，法院依法審判。非謂政府人員受質詢時，為虛偽陳述，即構成犯罪；更無使立法委員擔任檢察官角色，自行追訴犯罪之意。

至於政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述是否該當犯罪，刑事實體法有無相關規定，以及該刑事法規定（如刑法第 141 條之 1）是否抵觸憲法，乃屬另事，亦即本條規定與刑法第 141 條之 1 之合憲與否無關，即使刑事法並無處罰規定，或縱有規定，告發後經宣告違

¹ 此原則涉及平衡政府各部門的獨立權力與美國聯邦最高法院的司法審查權，僅在最明確的案件中適用該原則，適用上存有爭議。美國聯邦最高法院於 Baker v. Carr (1962) 闡述了 6 個原則，法院必須發現這些因素中至少有一個直接適用於該案件，始得以政治問題駁回。政治問題原則限制聯邦法院審理憲法問題的能力，即使符合其他可裁判性要求-美國聯邦最高法院認為，就憲法第 3 條而言，「當當事人尋求政治問題的裁決時，不存在可由法院審理的「爭議」no justiciable “controversy”。「政治問題」一詞是法律術語，其表面上幾乎沒有表明該原則禁止聯邦法院裁決那些類型之案件。該詞起源於首席大法官馬歇爾（Marshall）在 Marbury v. Madison 一案發表里程碑意見，惟具潛在的誤導性，因為美國聯邦法院一直在處理政治問題，即有爭議且與政府相關的問題。政治問題一詞並非泛指任何此類政治議題，僅是表達一個原則，即某些議題或僅由另一政府機關負責，或超出司法機關之審查權限。某個問題如經認定符合政治問題原則，聯邦法院即失去司法審判權，意味聯邦法院無權對該問題做出裁判。

The Political Question Doctrine: An Introduction (Part 1) June 14, 2022,
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10756>

憲（刑法第 141 條之 1 業經本判決宣告違憲，自本判決宣示之日起失其效力），亦僅生檢察官應以被告行為不罰為不起訴處分，尚難認本條規定牴觸憲法。

貳、人事同意權

第 29 條之 1 第 3 項規定：「被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。」

第 30 條第 3 項規定：「被提名人列席說明與答詢前，應當場具結，並於結文內記載當據實答復，絕無匿、飾、增、減等語。但就特定問題之答復，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並當場釋明者，不在此限。」

多數意見將對被提名人所要求之具結，分為 3 種型態：其一，針對被提名人「書面答復內容之真實性具結」；其二，針對被提名人所提出之相關資料，絕無隱匿之「資料完全性具結」；其三，針對被提名人所提出之相關資料，絕無提供虛偽資料之「資料真正性具結」。並認被提名人不同於訴訟程序中之證人，就其獲提名出任職務之書面答復，具有高度屬人性、評價性，非屬事實性陳述性質，無從以具結方式擔保其表意內容之真實性；且立法院人事同意權中，並不具課予被提名人提供相關資料等特定行為義務之權限，自無要求被提名人擔保其已提出相關資料、絕無隱匿資料之權，故認第 29 條之 1 第 3 項規定其中，除上開第 3 種「相關資料真正性具結」，尚無違憲之虞外，第 1、2 種「書面答復內容之真實性具結」及「相關資料完全性具結」之規定均逾越立法院人事同意權之權限範圍；至第 30 條第 3 項規定課予被提名人有真實性具結義務，即第 1 種情形，亦逾越立法院憲法職權範圍。

本席認為此二項規定均未牴觸憲法。

一、被提名人之具結及提出相關資料

被提名人就被詢問之問題為口頭或書面答復及提出之資料進行具結，僅就有關事實部分擔保其真正，乃屬其被提名後，因其答復及提供資料之完整性及真實性，為妥適完成人事同意權所必須，故具有協助立法院順利完成人事同意權之附隨義務，此與被提名人是否為訴訟程序之證人無關。

被提名人提出相關資料，乃其答復之佐證，屬答復內容之一部。具結之目的為擔保答復及提出相關資料之真實性及完整性。而稱「相關資料」乃用以佐證與被提名人資格與適任性有關之自述、書面或口頭答復內容，否則空口無憑，無以判斷其真偽。相關資料必須具備與其資格條件及適任性之關連性，並應真實完整，資料完整性應以客觀上足以佐證書面詢問或其答復之事項為已足。

二、具結僅擔保事實之真正，不及於意見或推測之詞

具結擔保之範圍，本僅限於事實性之答復及證明事實之資料；至於被提名人書面所載或口頭答復之意見及判斷，不在具結擔保之範疇。

以刑事訴訟程序之證人為例，證人就其親見親聞之事項作證，具不可代替性，故證人有到場為證言之義務，經合法傳喚，無正當理由不到場者得科以罰鍰，並得拘提²。

因證人之陳述，如摻雜個人之意見或推測之詞，均逸出其見聞之客觀範圍，證人之個人意見或推測之詞，除以實際經驗為基礎者外，不得作為證據³。至於鑑定人係因其學識、技術、經驗、訓練或教育而就鑑定事項具有專業能力者，並無不可替代性，故刑事訴訟法第199條規定「鑑定人，不得拘提。」

證人雖經具結，僅擔保基於合理體驗事實之真正。其作證時混合

² 刑事訴訟法第178條第1項規定：「證人經合法傳喚，無正當理由而不到場者，得科以新臺幣3萬元以下之罰鍰，並得拘提之；再傳不到者，亦同。」

³ 刑事訴訟法第160條規定：「證人之個人意見或推測之詞，除以實際經驗為基礎者外，不得作為證據。」

證言與意見時，僅就其中之事實擔保真正。

無論是就被提名人之資格或適任性之書面提問或要求資料之提出，無論具結在陳述之前或之後，均僅就其中事實部分擔保其真正及完整，故應就經具結之答復或資料中區分屬事實，或屬個人意見、推測，僅就前者擔保其真正。既然是據實答復或提出資料，自然無匿、飾、增、減，其中所稱「匿」，須出於故意而隱匿，乃指就所要求回答問題之佐證資料，或應提出之資料故意隱匿部分或全部，且足以影響對被提名人之資格或適任性之判斷，始為該當。

至於被提名人個人在書面答復、提出之資料或口頭意見或推測之詞，非屬具結所擔保，僅生如何評價之問題，立法院應綜合答復及相關資料，資為同意權行使之判斷。

如上所述，多數意見將具結細分為三，用意固佳，尚無必要，本席認第 29 條之 1 第 3 項及第 30 條第 3 項，均無抵觸憲法。

參、調查權

一、檢察機關偵查中案件，立法院應停止行使調查權

第 46 條之 2 第 3 項規定：「調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關案件時，調查委員會得停止調查。」

多數意見並未將檢察機關偵查中案件排除於立法院調查權之外，僅於理由中宣示調查委員會如進行平行調查，不得影響檢察機關犯罪偵查權之運作，亦即凡屬檢察機關要求偵查中被告或證人應保密事項，立法院即不得命其出席調查程序並提供證言或陳述。

按檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障（司法院釋字第 325 號解釋意旨參照）。而偵查具有蒐集證據、保全證據之功能，應遵守偵查不公開原則，偵查不公開原則係為貫徹無罪推定原則、保障相關人之權利、維護偵查效能等，如保護被告，以免損害其受無罪推定原則保護之機會；保護案件相關人，使其人身財產安全及名譽隱私甚至生活安寧不受影響，保

全證據，以防止犯罪嫌疑人逃亡或藏匿，湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人等。

依司法院釋字第 729 號解釋意旨，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院不得向其調閱相關卷證。立法院向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限。如因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱之卷證資料。

司法院釋字第 729 號即是彰顯偵查不公開原則之重要性，正在進行犯罪偵查中之案件，其偵查內容倘若外洩，將使嫌疑犯串證或逃匿，而妨礙偵查之成效，影響社會治安，故立法院不得調閱偵查中之相關卷證，對於檢察機關偵查中案件，立法院如具不停止調查之權限，可能產生實質妨礙偵查權行使之虞，多數意見未能基於司法院釋字第 325 號及第 729 號解釋之意旨，宣示對於偵查中之案件，立法院調查權應停止調查，本席就此部分之結論難以贊同！

二、立法院院會決議將公務員移送監察院

第 48 條第 1 項規定：「政府機關或公務人員違反本法規定，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，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。」

多數意見認本條屬立法院與政府機關間之憲政爭議，且立法院、行政院與監察院均屬平行憲法機關，政治問題應循政治程序解決，故規定移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾，有逾越憲法職權之嫌，違反權力分立原則。

本席認當立法院認為行政機關或公務人員違法，有符合提出糾正、糾舉或彈劾之情事，以院會決議，將之移送憲法明定之有權機關監察院依法辦理，僅具建議之性質，立法院之決議移送並無逾越憲法職權或牴觸憲法之問題。

監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。監察委

員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權，自不因案件係立法院移送即受拘束。

依監察法第 4 條及監察院收受人民書狀及處理辦法第 3 條第 3 款規定，監察院及監察委員得收受人民書狀，各機關團體送請監察院查辦之案件，準用人民書狀之處理程序。立法院依本規定決議移送行政機關糾正案，僅具建議之性質，與立法委員個人之陳情、立法院各委員會決議移送監察院查辦，並無差別，對於立法院主張之移送案法律見解是否有理由，監察委員均不受其拘束，縱立法院移送之事項非監察院職權範圍，行政上亦得依法辦理，本項亦規定「將其移送監察院『依法』提出糾正」雖為三平行憲法機關互動，惟一切依法律處理，並未生憲政爭議。且立法院之移送，雖僅具建議性質，對監察院無拘束力，惟監察院因此取得相關資訊，得做為其啟動行使監察權之開端，仍具法律上意義。

此外，立法院職權行使法第九章之一其中第 59 條之 5 第 4 項規定：「出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，由主席或質詢委員提議，出席委員 5 人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。」

按監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經 2 人以上之提議向監察院提彈劾案，監察法第 6 條定有明文，彈劾權雖係監察委員專屬，惟其決定發動提議權之原因多端，因檢舉陳情者有之，因主動調查者有之，立法院院會決議僅具建議監察委員啟動向監察院行使提議權之性質，難謂此一具建議性質之決議移送違反權力分立原則。

三、調查委員會要求受詢問人詢問前「宣誓」之規定

第 50 條之 1 第 3 項規定：「詢問前，應令其『宣誓』當據實答復，絕無匿、飾、增、減，告以立法院成立本調查委員會或調查專案小組之任務，並告知其有拒絕證言之權利及事由。」

多數意見以相關人員出席立法院調查程序並為作證，係協助立法院調查權行使之證人性質，既非公職人員，亦未取得任何公法上權

責，是本項規定關於「令其宣誓」部分，其義務之課予顯已逾越合理之限度，認本項規定與憲法相關意旨不符，固非無據。

惟本席認探求其立法目的及依文義解釋、體系解釋，「宣誓」應得解釋為具結之意。

查本條規定「應令其『宣誓』當據實答復，絕無匿、飾、增、減」，是「宣誓」之內涵為「當據實答復，絕無匿、飾、增、減」，與第 29 條之 1 第 3 項「被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已『據實答復，絕無匿、飾、增、減』……」及第 30 條第 3 項規定「被提名人列席說明與答詢前，應當場具結，並於結文內記載『據實答復，絕無匿、飾、增、減』等語……」體例類似。而第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項係就結文、具結規定。

其次，本項規定受詢問人對「宣誓」，得主張「拒絕證言」，及詢問前應對之告知有「拒絕證言」之權利及事由，本條第 2 項規定「詢問須出以懇切之態度，不得……並不得強迫『證人』為不利己之供述。」綜合上開規定，此處宣誓應解釋為「具結」之意。加以被詢問人尚不因宣誓致其基本權受到侵害，本席認於要求立法院修改為「具結」之前提下，本項規定不生違憲問題。

肆、刑法第 141 條之 1 藐視國會罪規定

刑法 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 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。」

多數意見依比例原則審查本規定，認本規定之立法目的尚難謂屬追求憲法上重要公共利益，所採手段亦非有助於立法目的之達成且尚有其他更有效之手段可資運用，不符刑罰最後手段性之要求，違反憲法比例原則之要求。

本條規定可能適用在三種情形，包括立法院調查委員會依第 47 條第 2 項規定，通知其出席調查（聽證）程序而為證言之情形，或委員會依第 59 條之 1 第 1 項規定舉行聽證會，並依第 59 條之 3 第 1 項後段規定，邀請其出席表達意見與證言之情形。另依憲法增修條文第

3 條第 2 項第 1 款規定，立法委員於立法院開會時，對行政首長行使之質詢權。

本席認為刑法藐視國會罪之規定，其中質詢部分不符合憲法法律明確性原則及正當法律程序之要求，與憲法意旨不合。至調查（聽證）及聽證部分，於符合下述嚴格要件之前提下，與法律明確性原則及憲法比例原則尚無違背，不生抵觸憲法保障人身自由之意旨，應屬合憲，析述如下。

一、質詢部分

於質詢之情形，因總質詢時間緊湊，且質詢係由個別立法委員為之，即問即答，無定特定議題與範圍，凡與行政院施政相關之政策、時事、法律案、預算案均可能被質詢，行政首長所為之虛偽陳述是否具重要性，對當日質詢之問題重要性、關連性為何，進而如何影響立法委員之行政監督權，均不明確，不符憲法法律明確性原則之要求。其次，本規定並無「供前或供後具結」之規定，欠缺告知程序及界定真實陳述義務範圍之程序保障，對於行政首長如何行使拒絕證言權及相關程序亦付闕如，與憲法正當法律程序之要求不符。故刑法第 141 條之 1 規定就質詢之部分，尚不符憲法法律明確性及正當法律程序之要求。

二、偽證罪與藐視國會罪要件比較

與本條規定類似之規定為刑法第 168 條之偽證罪「於執行審判職務之公署審判時或於檢察官偵查時，證人、鑑定人、通譯『於案情』有重要關係之事項，供前或供後具結，而為虛偽陳述者，處 7 年以下有期徒刑。」

比較二罪之要件如下：1、行為時：偽證罪規定審判時或偵查時，藐視國會罪規定立法院聽證或受質詢時。2、二罪之虛偽陳述均以出於故意為必要。3、重要性：偽證罪規定於案情有重要關係之事項，藐視國會罪規定公務員就其所知之重要關係事項。4、具結：藐視國會罪未規定「供前或供後具結」之要件。惟於調查權之行使，第 50 條之 1 規定「詢問前，應令其宣誓當據實答復，絕無匿、飾、增、減，

告以立法院成立本調查委員會或調查專案小組之任務，並告知其有拒絕證言之權利及事由。」本席認為於將宣誓修改為具結之前提下，該規定並未牴觸憲法，已如前述。另聽證部分，雖無具結之規定，惟第59條之5有正當理由、拒絕證言之相關規定。

刑法上之偽證罪，除須於案情有重要關係之事項，故意為虛偽之陳述外，虛偽陳述，須足以影響刑事案件或民事事件裁判結果之正確性，並妨害國家司法權之正確行使之犯罪事實。

三、法律明確性原則

「按法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言；立法者於制定法律時，仍得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，適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違（司法院釋字第521號、第594號、第690號、第799號解釋、本庭111年憲判字第13號判決理由第39段及111年憲判字第14號判決理由第51段參照）。

本席認為，於符合下列要件之前提下，本項聽證部分之規定，符合法律明確性原則之意旨。

1、規範之對象為於立法院聽證出席並陳述之公務員，即行政首長或政府人員。

2、公務員為虛偽陳述之時，聽證會須符合法定出席人數之程序規定

藐視國會罪具有將立法院視為法律擬制之有管轄權法院⁴之意涵，美國聯邦最高法院即曾推翻一件證人因在眾議院委員會虛偽陳述之確定裁判，理由是雖然該次聽證會召開時，已達法定人數，但證人為虛假陳述時，現場人數是否仍然符合法定人數並不明確。亦即，縱聽證會召開時已達到法定人數，於公務員為虛假陳述時，該聽證會仍

⁴ Christoffel v. United States, 338 U.S. 84 (1949)

須符合開會法定人數，如同法官須仍在法庭內的審判席上，始能符合法律擬制之有管轄權法院⁵之程序要求。此後，美國參議院與眾議院委員會因而減少為獲取證詞而規定之法定人數所需之成員人數。

3、應踐行具結與拒絕證言權之保障

調查委員會舉行之聽證，除依第 50 條之 1 第 3 項規定，於詢問前，應令證人宣誓（具結）當據實答復，絕無匿、飾、增、減，告以該委員會之任務，並告知其有拒絕證言之權利及事由外，應依立法院職權行使法第 9 章之 1 之相關規定為之。各委員會聽證會，於第 59 條之 4 至第 59 條之 6 定有開會通知明定記載事項、拒絕證言或表達意見事由，及政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員受律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助權利。

行政院各部會首長及其所屬公務人員到會備詢者，如有得拒絕答復或提供資訊之正當事由，包括基於維護憲法權力分立制度、第三人基本權（如涉及情報人員或情報協助人員、派赴敵後工作者等之資訊）、隱私權、資訊隱私權或營業秘密等重要基本權、國家安全與福祉等憲法上極重要公益，以及被詢問人依法或依契約有保密義務者（本判決理由第 103 段至第 105 段、第 339 段參照），被詢問人仍得拒絕答復或揭露相關資訊，並不以第 59 條之 5 第 1 項規定為限，以符合對被詢問人受憲法正當法律程序保障之意旨。

4、「所知之重要關係事項」判斷

(1)應與證人之職務相關且為其閱歷見聞所決定或所知者。

(2)聽證會之目的及作證之範圍應明確。

因聽證會之會議通知須以書面載明「會議主題」與「表達意見或證言之事項」⁶，則於調查委員會舉行之聽證程序或聽證會，得綜合

⁵ James Hamilton, Robert F. Muse, Kevin R. Amer, Congressional Investigations: Politics and Process, 44 Am. Crim. L. Rev. 1115,1127, Summer, 2007,338 U.S. 89-90 (1949).

⁶ 第 59 條之 6 第 3 項第 1 款、第 5 款規定：「聽證會之通知應以書面載明下列事項，準用行政程序法有關送達之規定：……三、聽證會舉行之時間、地點。……五、表達意見或證言之事項。」

通知書上開記載及現場提問之問題，以認定聽證會之會議目的與關鍵事由。

(3)立法院依本條規定對公務員提出藐視國會罪之指訴，應具體確定犯罪事實，俾被告之公務員辯護。亦即，應指明公務員所為虛假、虛構或欺騙之陳述，對聽證會所欲達成之目的或解決之問題，具有改變、阻礙、勸阻等影響立法委員妥適行使憲法權限之效果。

適用上符合上開要件，本條規定得符合法律明確性原則之要求。

四、比例原則

立法委員透過調查聽證或聽證程序，可以履行多項關鍵職責，如監督施政、瞭解通過之法律之忠實履行或後續修法必要性，行政部門是否撙節並有效執行預算等，為使立法院履行其憲法職權，對於就重要事項故意阻撓之公務員，除政治責任外，予以令強制遵守及刑事懲罰之法律手段，此等立法目的屬維護憲政運作之重要利益。

再者，雖行政首長或政府人員於聽證及質詢為虛偽陳述得予民主課責，惟此種情形甚難即時發現，待查明事實，多已時過境遷，當事人或已卸任多時，談政治責任及去職負責，恐是空言無補！刑罰之最後手段有其必要性。

尤為要者，行政首長或政府人員於立法院院會、委員會或調查（聽證）程序，明知不實而故意就重要事項為虛偽陳述，與未出席作證或未出示文件不同，出席聽證會之行政首長或政府人員，如明知而故意為虛偽陳述，並造成影響、阻礙或勸阻國會對於重要施政之監督、行使調查權或議決法律案、預算案之決定，其對國家社會造成之損害及影響，可能遠超過傷害罪、詐欺罪等司法個案之偽證對司法權正確行使之危害，刑罰手段屬適當且必要手段。

人民身體之自由應予保障，憲法第 8 條定有明文。對於因犯罪行為而施以剝奪人身自由之刑罰制裁，除限制人民身體之自由外，更將同時影響人民其他基本權利之實現，是其法定自由刑之刑度高低，應與行為所生之危害、行為人責任之輕重相稱，始符合憲法罪刑相當原則，而與憲法第 23 條比例原則無違（司法院釋字第 544 號、第 551 號、第 646 號、第 669 號、第 790 號及第 804 號解釋參照）。刑法藐

視國會罪之法定刑為 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金，考量政府人員於立法院之陳述內容，涉有虛偽陳述致引發爭議者，係因公務引發，其所追求之公益（保障立法權之正當行使）仍與其所剝奪之被告自由法益相當，從而符合憲法罪刑相當原則。

綜言之，刑法第 141 條之 1 就公務員於立法院聽證，就其所知之重要關係事向，為虛偽陳述者，處以刑罰，並未違反法律明確性原則、比例原則、憲法罪刑相當原則之要求，亦無牴觸保障人身自由之意旨。

伍、調查及聽證受律師協助之協同意見

就第 50 條之 2 規定就接受調查詢問人員，第 59 條之 4 規定應邀出席聽證會接受詢問之政府人員或相關人民之偕同律師、相關專業人員在場協助之權利，均經本判決宣示毋須經主席同意，本席深表贊成。

由於立法院調查與聽證程序之進行，與訴訟程序不同，被詢問人亦非被告，國會調查並非對抗制（adversarial system）之程序進行，故被詢問人受律師或專業人士協助之權利能否限制國會行使具有憲法輔助權力性質之調查權，容有討論空間。本項規定由立法院立法裁量，須經主席同意，而非被詢問人之權利，原非全然無據。

惟為使立法院調查權能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能（司法院釋字第 585 號解釋意旨參照）。立法院之調查或聽證程序雖非對抗之環境，律師之參與得以提供被詢問人合理之法律建議甚至辯護服務，應有助於促進被詢問人遵守法律及立法委員獲取正確資訊之公共利益，故應使被詢問人享有律師或專業人員協助權。惟主席基於議事指揮權，仍得就專業人員之專業認定、到場人數之限制等決定，本席爰補充協同理由如上。

陸、結論

偉大的憲法規定並未建立和劃分黑白領域——

美國霍姆斯大法官⁷

⁷ The great ordinances of the Constitution do not establish and divide fields of black and white. Even the more specific of them are found to terminate in a penumbra shading gradually from one extreme to the other. *Springer v. Philippine Islands*, 277 U.S. 189, 209 (1928). Mr. Justice Holmes, dissenting.

對於受質疑法律之合憲性討論，可能的論證方法包括「文義解釋」、「歷史解釋」、「教義解釋」(doctrinal)、「審慎解釋」(prudential)和「體系或結構解釋」，以及政治問題原則、權力分立與制衡原則等，本件判決以文義解釋與體系解釋，政治問題應循政治程序解決，及權力分立與制衡原則等為主要之建構，提出具體而微之闡釋，誠屬不易。

值得省思的是，權力分立與制衡固然是重要的憲法原則，然而在憲法並未明文規定下，能否倚賴抽象且嚴格的權力分立理論解釋立法權與行政權之關係，應採形式論？功能論？如何落實在本件諸多條文，乃艱難之課題。

為防止政府機關間侵犯彼此之核心職能，權力分立原則與其他憲法原則一樣，解釋上應保持彈性，但不應流於鬆弛(flaccid)，之所以應保持彈性，適因為未來社會的發展與變遷充滿各種可能。政府機關的需求無法充分預測，例如現在即可預見人工智慧與金融科技的不斷躍進必然對社會發展產生未知性影響，就是顯著的例子。而如何保持權力分立原則之靈活性，關鍵應在制衡，避免將政府機關及其功能劃分為密不透風的隔間，此應亦是五權分治，平等相維之精神。

部分協同部分不同意見書

尤伯祥大法官 提出

黃昭元大法官 加入除貳、
一及四、五部分外

謝銘洋大法官 加入壹部分

目 錄

壹、本案之立法表決程序牴觸憲法上之公開透明原則，已達喪失程序正當性之程度，堪認未經憲法第 63 條要求之正當議決程序，以致欠缺法律成立之基本要件，屬明顯重大瑕疵。本席因此未能贊同判決主文第 1 項，爰提出不同意見如下：

貳、除立法程序外，就多數意見關於各該規定之實體審查結論，提出部分協同及部分不同意見：

一、就職權行使法關於聽取總統國情報告部分，提出部分不同意見及協同意見：

二、職權行使法關於質詢部分，本席贊同多數意見之審查結論所持理由，與多數意見得其結論之理由略有不同，並認為多數意見有可予補充之處，爰提出協同意見如下：

三、就職權行使法關於人事同意權之行使部分，提出部分不同意見如下：

四、就職權行使法關於調查權之行使部分，提出部分不同意見如下：

五、職權行使第 9 章之 1 全部違憲，爰基此就本章受理之各該條文提出部分協同及部分不同意見：

六、就刑法第 141 條之 1 之審查，提出協同意見如下：

本席就本判決之大部分結論及理由，均敬表贊同。惟，由於可預見本號判決對我國之憲政運作將產生深遠影響，為利憲政學理之思辯以及未來憲政之發展，有必要就本判決中本席不能贊同及認為尚有未盡之部分，提出部分協同及部分不同意見如下：

壹、本案之立法表決程序牴觸憲法上之公開透明原則，已達喪失程序正當性之程度，堪認未經憲法第 63 條要求之正當議決程序，以致欠缺法律成立之基本要件，屬明顯重大瑕疵。本席因此未能贊同判決主文第 1 項，爰提出不同意見如下：

- 一、聲請人一、二及三均主張中華民國 113 年 5 月 28 日三讀通過修正、增訂之立法院職權行使法（下稱職權行使法）部分條文及刑法第 141 條之 1 之立法程序各階段均欠缺實質討論，未議而決，議會審議民主淪為多數暴力，剝奪少數立法委員發言、辯論之機會，致整體立法程序已達具有明顯重大瑕疵之程度，應屬違憲。
- 二、就此項主張，多數意見雖肯認依立法院相關院會紀錄與議事錄之記載，上開條文之立法程序存有實質討論時間極其有限、第二讀會進行時議場常常處於一片混亂、第二讀會及第三讀會均採單向之贊成者舉手表決而違反立法院議事規則第 36 條第 1 項等瑕疵，惟基於委員會審查階段曾就系爭增修條文所涉主要議題，邀請相關機關表示意見並曾召開公聽會聽取各界意見，第二讀會程序形式上仍有歷時甚短之廣泛討論與逐條討論過程，各條文之議決亦採舉手表決方式而足使人民辨識各立法委員之表決意向等理由，多數意見認定本次立法程序整體而言並未完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，上開立法程序瑕疵尚未達明顯重大之程度。
- 三、本席雖基於立法過程係國會內部之政治行為，所踐行之程序是否臻於充分溝通與討論之程度，其實是政治問題，難有可操作之客觀審查標準，因而認為在這個問題上應高度尊重國會自律，進而贊同多數意見認為立法程序是否適當遵循討論原則，首先應由人民以選舉、罷免等程序進行監督與問責，憲法法庭不應逕行介入

審查之見解，但基於以下理由，本席認為本次立法程序之瑕疵已達明顯重大之程度，因而無法贊同多數意見：

(一)為利於對立法委員及其所屬政黨之民主問責，立法院行使憲法第 63 條所定職權時，其議決程序應遵守公開透明原則：

1. 國家之主權屬於國民全體，政府——無論是行政、立法或司法部門——均係受人民付託（授權）而行使公權力，必須依民主原則所要求之方式取得人民的付託。故，受人民付託而行使國家權力之官員是受託人，而人民則是委託人。雖然理論上受託人必須為委託人之最佳利益行事，但現實中由於受託人自己的利益與委託人未必一致、受託人對於委託人享有資訊優勢等因素，因此受託人將自己或第三人的利益放在委託人的利益之前，或明或暗地背叛委託人的道德風險，永遠存在，此即代理困境（agency dilemma）。所有委託關係都存在代理困境，在委託人缺乏有效監督受託人之工具的情況下，受託人背叛委託人的道德風險尤其容易實現。例如在公司董事會與股東、監護人與受監護人之委託關係，都不難找到這種道德風險夢魘成真的真實案例。

2. 民選官員——無論是行政首長或民意代表——即使是依民主程序取得人民之付託，但受託官員自己的利益與人民之利益不一致、相對於人民享有資訊優勢等觸發代理困境的誘因，同樣存在，因此民選官員自然也會有行使權力違背人民利益的道德風險。憲法上的權力分立原則及公開透明原則，可謂是為了解決代理困境而存在。具體而言，權力分立原則令受人民付託的政府部門相互監督制衡，以解決人民因勢單力孤、監督所需成本過高等因素而難以隨時監督受託官員的困境；要求權力行使過程必須公開透明，則用以排除人民因資訊劣勢而難以對受託官員進行民主問責的障礙。司法院（下略）釋字第 499 號解釋指出，國民主權之行使，表現於憲政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基

礎，即係此旨（釋字第 499 號解釋理由書第 5 段參照）。

3. 立法委員雖係由人民選舉產生，本於自由委任之原理，為全民的利益，代表人民行使立法權，但代理困境同樣存在於作為受託人之立法委員身上。為避免上述道德風險在立法權行使的過程中實現，不僅立法院制定之法律內容，而且制定法律之過程，均應遵守憲法上權力分立原則及公開透明原則。上開釋字第 499 號解釋意旨，雖係就修憲程序所為，但行使修憲權之國民大會代表係受人民付託行使修憲權，立法委員則係受人民付託行使立法權，就行使職權之際均存在代理困境之道德風險而言，二者並無不同，從而立法院行使憲法第 63 條所定職權時，同樣應遵循釋字第 499 號解釋所揭公開透明原則，其議決程序始稱正當。

(二) 若立法院之議決程序違反公開透明原則之程度，已達喪失對立法委員及其所屬政黨進行民主問責之可能性，則堪認立法程序之瑕疵已臻明顯重大：

藉由立法過程之公開透明，立法委員及其所屬政黨對人民負責，人民可經由罷免或改選程序追究其政治責任。從而，雖然議事規範如何踐行係國會國會自律事項（釋字第 342 號解釋理由書第 1 段參照），惟，苟立法程序違反公開透明原則之程度，已達喪失對立法委員及其所屬政黨進行民主問責可能性之程度，則公開透明原則欲防免代理困境所滋道德風險之功能盡失，進而國會中的立法委員盡可在不透明、不受問責的保護傘下，不以全民福祉為念，反而利用多數決為所欲為，制定任何侵害人民權利、篡奪其他憲法機關權力之違憲法律，最終甚至毀滅整部憲法。故，立法程序違反公開透明原則之程度，若已達使人民無法對立法委員及所屬政黨進行民主問責之程度，則堪認喪失立法程序之正當性，瑕疵已臻明顯重大，以致欠缺法律成立之基本要件。

(三) 本次立法之表決程序，採單向、無記名之贊成者舉手表決，違反公開透明原則之程度，已達喪失對立法委員及其所屬政黨進行民

主問責之可能性，堪認屬明顯重大之瑕疵：

1. 所謂立法委員及其所屬政黨得藉由立法過程之公開透明對人民負責，其意義不僅是指人民須能辨識進而問責於表決結果之多數立法委員而已。民主問責與政治責任歸屬的釐清，是一體兩面，正、反雙方自然必須俱呈，人民在經由罷免或改選程序追究政治責任時，始能正確判斷特定立委及政黨應否負責及所應負責之程度。因此，議案表決結果之多數立法委員與反對之少數立法委員，其立場及表決權之行使均應依公開透明原則，使人民得以明確辨識。國會中的少數同樣也受到人民的委任，也代表了民意，立法程序不僅必須保障少數立法委員之發言，也必須確保其就發言及表決對人民負責之可能性。就此而言，無論是表決結果之多數或少數立法委員，在公開透明原則下，都有為釐清政治責任歸屬而使其表決權之行使對外顯名之需求。對於表決時之多數而言，這項需求的滿足不是問題，因此必須考量的是如何保護表決時之少數的顯名需求。議案越具爭議性，這項需求的保護越迫切。準此，為確保對於立法委員之問責可能性，並使表決之少數得免於為多數負責，應認立法院於行使議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、行政院移請覆議案、對行政院院長之不信任案、總統、副總統彈劾案等憲法所定職權時，出席委員若有記名表決之提議，主席即應高度尊重，除確有無法記名之不可抗力事由外，應依提議採取記名表決，並嚴格遵守立法院議事規則第 36 條第 1 項：「表決，應就可否兩方依次行之。」及第 53 條第 11 款：「議事錄應記載下列事項：十一、表決方法及可否之數。」等規定。議案越具爭議性，則採無記名、單向表決而引起的爭議也越大，因而違反公開透明原則之瑕疵越可能臻於明顯重大之程度。
2. 本次立法程序之第二讀會及第三讀會各條文之議決，雖然少數黨立委提案要求以點名方法記名表決，惟經在場立法委員就表

決方法以舉手方法表決後，多數立法委員仍決議採單向之贊成者舉手表決方式，不僅贊成者與反對者均未顯名於議事錄，致贊成者因隱名而有機會逃避外界反對民意之批判，反對者則因無從藉投票乃至顯名於議事錄顯示其反對之意思，而有可能遭外界反對質疑其委棄依民意投票之責任。因此，本案違反立法院議事規則第36條第1項及第53條第11款之情節，堪認已達使人民無法對立法委員及所屬政黨進行民主問責之程度，立法程序之正當性因而喪失，立法程序之瑕疵可謂明顯重大，以致欠缺法律成立之基本要件。

(四)多數意見認為未違公開透明原則之理由，本席無法贊同：

多數意見認為各條文之議決所採舉手表決方式，非屬完全匿名之無記名表決，人民仍得依各黨團之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。惟，多數意見之見解，無異認為受人民付託之立法委員可以不問民意，只問黨意，僅此本席即已難贊同。況，人民各自士農工商，平常忙於營生，刊登於立法院公報之議事錄是民眾瞭解議事過程與表決結果，進而進行民主問責之最便利工具，豈能捨議事錄不問，反而期待民眾透過線上實況轉播之舉手表決畫面瞭解每個立法委員之表決權行使？就此而言，於議事錄沒有顯名記載之情況下，謂舉手表決並非完全匿名之無記名表決的說法，實屬牽強。

貳、除立法程序外，就多數意見關於各該規定之實體審查結論，提出部分協同及部分不同意見：

一、就職權行使法關於聽取總統國情報告部分，提出部分不同意見及協同意見：

我國之總統、副總統依憲法增修條文第2條第1項規定，係由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生。總統既係民選，其權力來自人民之付託，依責任政治之原理，應向人民——而非立法院——負責，毋庸接受立法委員質詢，遂引發總統有權卻不受國會監督、制衡之質疑。職權行使法第2章之1「聽取總統國情

報告」本次修法，即係基此質疑而來，進而將憲法增修條文第 4 條第 3 項之國情報告當作立法院監督總統之手段，此參第 15 條之 1 於 113 年 6 月 24 日修正之立法理由第一點內「總統作為國家元首，應受立法院與全民之監督」、第二點內「為提升立法權對行政權有效監督，特訂定總統於每年二月一日以前提出國情報告書送交立法院，並於三月一日前赴立法院進行國情報告」等文字，極明。因此，依目前之憲政制度，總統究竟有何實權而有受立法院監督、制衡之必要？憲法是否已賦予立法院監督、制衡總統之必要配備？乃至國情報告是否是憲法上之監督總統手段？等問題，厥為問題之核心。本席就上開問題進行分析後所得之審查結論，尚與多數意見有部分不同，爰就職權行使法第 15 條之 1 第 1 項、第 15 條之 2 提出不同意見，就同法第 15 條之 4 提出協同意見如下：

(一)總統是由人民直選產生之元首，不僅得就所有國政議題決定處理方針或政策，且實質領導、掌控行政權而得以落實其決策：

1. 修憲將總統改為直接民選之目的，是賦予總統領導、掌控行政權以落實其施政理念的實權：

雖然在憲法本文中由間接民選產生的總統幾無實權，接近虛位元首，但由於行憲未幾即制定公布動員戡亂時期臨時條款，藉以延續訓政時期的黨國體制，因此在威權統治時期，除嚴家淦總統外，作為執政黨主席之總統，實際上都能藉控制黨機器而執掌行政權，絕非虛位元首。威權統治結束後，81 年的修憲是在人民認為總統有實權的傳統認知上，將總統、副總統改由人民直接選舉產生。一言蔽之，修憲之所以將總統改為直接民選，是藉此賦予總統領導、掌控行政權以落實其施政理念的實權。一言以蔽之，人民何必大費周章選個虛位元首？

2. 總統得藉掌握行政院院長之任免權，實質掌控行政權：

總統依憲法增修條文第 3 條第 1 項得任命行政院院長，且依憲法增修條文第 2 條第 2 項得發布行政院院長之免職命令，

無須行政院院長之副署，故行政院院長之任免均聽由總統決之（雖然由於憲法增修條文並未明定總統有權將其任命之行政院院長免職，因此學理上對此問題容有爭議，但總統既係行政院院長之權力來源，則其得收回授權而予免職，毋寧理所當然）。進而，由於行政院院長任免權之作用，憲法第 56 條雖規定行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之，但實際上行政院院長幾乎必然只能提請任命總統屬意之人選。同理，憲法第 37 條所規定之副署制度，也不再能發揮牽制總統之效果。因此，雖然行政院為國家最高行政機關，與總統並無組織上之從屬關係，但總統透過行政院院長之任免權，即可實質掌控行政權。即使總統基於政治現實之考量而任命執政黨以外之人為行政院院長，在總統握有行政院院長之免職權，且須就行政院之施政對人民負責的前提下，仍不影響上述總統得實質掌控行政權之結論。

3. 總統得藉由國家安全會議直接向行政院院長及出席之部會首長傳達其施政理念及決策：

由於行政院院長、副院長、內政部部长、外交部部長、國防部部长、財政部部长、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長都是以總統為主席之國家安全會議的當然成員，在此之外，總統也可以指定相關人員列席（國家安全會議組織法第 3 條、第 4 條第 1 項第 2 款及第 2 項），因此在制度上總統也有藉由國家安全會議直接向行政院院長及出席之部會首長傳達其施政理念及決策之空間。

4. 總統得藉國家安全有關大政方針之決定權，過問所有國政議題並決定處理方針或政策：

憲法增修條文第 2 條第 4 項規定，總統決定國家安全有關大政方針。由於「國家安全」不僅欠缺明確定義，甚至連概念核心都不易定位，因此無論內政、外交或國防，凡百庶政，均可謂與國家安全有關。總統藉由憲法增修條文第 2 條第 4 項之

國家安全有關大政方針之決定權，得以過問所有國政議題並決定處理方針或政策。由於總統須在任期制下向人民負責，因此現實上幾可謂總統必然會對本項規定為極大化之解釋，過問任何其認為有必要過問之國政議題。

5. 綜上，在現行憲法上，總統得實質領導、掌控行政權，並得過問所有國政議題、決定處理方針或政策，基於權力分立原則，有受立法院監督、制衡之必要。

(二) 現行憲法已賦予立法院有效監督、制衡總統所需之裝備：

1. 立法院直接監督、制衡總統之權限，現行憲法及憲法增修條文已有明文列舉：

立法院得以直接監督總統之權限，限於憲法增修條文第 2 條第 9、第 10 項所定之提出總統罷免、彈劾案；直接對總統職權之行使進行制衡之權限，則有憲法第 63 條所定戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及條約案之議決，憲法增修條文第 2 條第 3 項之緊急命令追認同意權，總統依憲法所為人事提名之同意權（憲法增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項及憲法第 104 條參照）。

2. 立法院只要能夠有效監督、制衡行政院，即可有效監督、制衡總統經由行政院所為之施政：

就總統對行政權之實質掌控而言，固不在上開憲法明文列舉之監督、制衡總統之裝備的射程內，惟，由於憲法第 53 條明定行政院為國家最高行政機關，因此總統手下並無行政機器，其所為決策仍須藉由對行政權之實質掌控，經由行政院始能落實。故，立法院只要能夠有效監督、制衡行政院及其所屬行政機關，仍可有效監督、制衡總統經由行政院所為之施政。打個比方，若基於總統得實質掌控行政權之現實，將總統比喻為行政院之頭腦，則監督頭腦其實並無意義，因為頭腦終究必須透過身體才能改變現實世界，需要受到監督的終究是身體。

3. 立法院得依憲法第 63 條所定議決法律案、預算案及國家其他

重要事項之權，監督、制衡總統經由行政院所為之施政：

立法院依憲法第 63 條有議決法律案、預算案及國家其他重要事項之權，上開權力是權力分立原則下國會用以制衡行政權之主要配備，已足使立法院得以有效監督、制衡行政權，從而立法院自得藉此等權力之行使，監督、制衡總統經由行政院所為之施政。

4. 對於立法院法律案議決權之行使，總統及行政院並無對等之權力可資制衡：

總統雖係民選，與立法院立於平等之地位，但憲法並未明文賦予總統否決立法院議決通過之法案的權力。總統認法案窒礙難行時，不能自行將法案退回國會，而只能由行政院依憲法增修條文第 3 條第 2 項移請立法院覆議。由於經全體立法委員二分之一以上決議即可維持原案，因此覆議制度之威力實不能與總統制下之否決權同日而語。就此已可見得，立法院得藉憲法第 63 條賦予之權力有效制衡總統，但總統與行政院卻無對等之武器可資反制。

5. 立法院得依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款之行政院施政報告與質詢，對行政院進行常態性監督：

依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，立法院得以藉行政院提出之施政方針及施政報告，以及對行政院院長及行政院各部會首長之質詢，對行政權進行常態性之監督。此等常態性之監督，並得以憲法第 63 條之法律案、預算案之議決權為後盾，甚至憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款所規定之不信任案制度，無形中也有使行政院配合接受質詢之作用。

6. 綜上分析可見，現行憲法已賦予立法院有效監督、制衡總統所需之裝備。

(三) 國情報告是總統主動與立法院進行溝通之平台，不是立法院監督總統之手段：

1. 國民大會於 81 年修憲時引進國情報告之目的，係為使自己成

為每年集會之實體組織，尚無涉對總統之監督：

國情報告為憲法本文所無，81 年的修憲增訂國民大會每年開一次臨時會以聽取總統國情報告之規定，以使國民大會得以常態性集會（該次憲法增修條文第 11 條第 3 項參照）。該次修憲於引進國情報告之同時，將總統之產生方式由國民大會選舉改為人民選舉。該次修憲後，總統不對國民大會負責，國民大會也無法案及預算之審議權，根本沒有聽取總統報告之理由。國民大會藉修憲權之行使引進法理上並無必然性之國情報告，目的僅係為使自己成為每年集會之實體組織，尚無涉對總統之監督。

2. 國情報告是使總統得以主動爭取立法院支持其施政理念與作為的溝通平台，不是立法院監督總統之手段：

(1) 89 年修憲雖將國民大會虛級化，但並未同時讓國情報告走入歷史，反而因立法院在歷經多次修憲後已成為唯一國會，而將國情報告之對象改為立法院（該次增修條文第 4 條第 3 項參照，94 年修憲時，條次及內容均未更動而成為現行規定）。因此，欲明瞭憲法增修條文第 4 條第 3 項何以規定立法院得聽取總統國情報告，必須瞭解國情報告在實際的憲政運作終究竟能發揮如何之作用。

(2) 權力是掌權者使他人遵從其意志而行為的能力，就其本質而言，其實最終就是否定他人得依自己意志行事的能力。依權力分立原則建構之各權之所以能夠彼此監督、制衡，正在於憲法賦予各權得以就特定事項否決其他權力所為決策之權力，以防止任一權之濫權。然而，政治的進程不應該停滯在相互否定的惡性循環裡，權力分立原則僅是為防止濫權而存在，不應反而導致國政停滯不前，因此，憲法在賦予否決權的同時，亦課予各權與其他權力達成合意、協力推動國政之義務，這項義務與否決權是一體兩面。各權能夠合意協力的必然前提，是彼此有溝通的管道或平台。在政治生活的過程

裡，固然可能有各種非正式的溝通，但若能有制度上的溝通管道或平台，毋寧更有助於國政的正向發展。

- (3)就目前之憲政體制而言，總統由人民直選，與立法院有同等之民主正當性，地位對等。然而，總統是經由行政院進行施政，行政院為進行施政所提法案及預算案（憲法第58條第2項參照），須經立法院議決（憲法第63條參照），因此總統之施政理念，若未能取得立法院之支持與協力，終究無法落實。從而，在總統既不向立法院負責，也不接受立法院質詢之情況下，建立總統與立法院之制度性溝通管道，俾總統得向立法院說明國情及治國理念，並爭取立法院之支持與協力，自無不宜。國情報告應如是理解為使總統得以主動爭取立法院支持其施政理念與作為的溝通平台，故憲法增修條文第4條第3項規定立法院「得聽取」之。國情報告之性質既係總統主動與國會進行溝通之平台，即非立法院得藉以監督總統之手段。

3. 憲法增修條文第4條第3項所稱「得聽取」，必須按其字面嚴格解釋為立法院只得被動聽取，不得主動邀請或要求總統進行國情報告：

- (1)就目的解釋而言，國情報告既係總統主動與國會進行溝通之平台，則立法院縱不認同總統之施政理念，否決行政院為落實總統施政理念所提之法案與預算，乃屬正辦，但若為問責之目的而要求總統進行國情報告，則已然是化溝通為義務，全然悖離憲法增修條文第4條第3項之本旨。
- (2)再從體系解釋而言，憲法增修條文第3條第2項既大體保留憲法第57條由行政院向立法院負責之設計，即已明示為維行政權運作之穩定，並使總統得以保持超然於五院以外之中立地位，進而憲法第44條之院際調解權在修憲後仍有存續餘地，乃不欲作為國家元首之民選總統與立法院彼此直接對抗，故立法院僅得直接監督行政院，不得越過行政院而直接

要求總統面對監督之意旨，自無可能容許立法院得藉憲法增修條文第 4 條第 3 項之國情報告直接問責於總統。況行政院有法案提案權，也能夠藉施政方針及施政報告之提出，爭取國會支持通過落實政策所需之法案與預算，因此總統其實也不是非藉國情報告爭取立法院支持不可，國情報告的必要性完全視當下政治現實而定。依當時之政治現實以觀，除擦出火花外別無其他效果的國情報告，其不宜進行實屬合理。從而，是否及何時進行，應僅聽由總統盱衡政治情勢後之判斷，立法院不得主動邀請或要求。

4. 聽取國情報告與否，取決於立法院，對於總統進行國情報告之咨請，立法院得拒絕之：

依憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定，是否赴立法院進行國情報告，固然取決於總統，惟，基於立法院與總統在憲法上之地位對等，具有同等之直接民主正當性，對於總統之咨請，立法院並無義務同意。憲法增修條文第 4 條第 3 項既規定立法院「得」聽取，而非「應」聽取，則聽取與否，取決於立法院。

- (四)職權行使法第 15 條之 1 第 1 項有關立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告之規定，違反憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定：

職權行使法第 15 條之 1 第 1 項規定，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行例行性國情報告。惟，憲法增修條文第 4 條第 3 項所稱「得聽取」，必須按其字面嚴格解釋為立法院只得被動聽取，不得主動邀請或要求總統進行國情報告，已如前述，本項規定已牴觸憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定。多數意見因認本項規定所稱「邀請」對總統並無拘束力而認定合憲，惟，立法院之邀請無論如何溫文有禮，實際上仍已越過行政院而欲直攻總統，並很可能在輿論上造成總統與國會對抗之態勢，仍與憲法增修條文第 4 條第 3 項禁止立法院直接向總統問責之意旨，正相牴觸，況立法院欲藉本項規定將國情報告例行化作為監督總統工

具之意圖，亦已明載於立法理由，本項規定實無合憲解釋之空間，為此本席無法贊同多數意見。

(五)職權行使法第 15 條之 2 第 1 項違憲，同條第 2 項合憲：

1. 職權行使法第 15 條之 2 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，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。上開規定係為立法院主動咨請總統赴立法院進行國情報告所應踐行之院內程序而設（113 年 6 月 24 日修正立法理由參照），多數意見基於認定職權行使法第 15 條之 1 第 1 項合憲之理由，即立法院之邀請對總統並無拘束力，並未認定本項規定因其適用前提即立法院得主動咨請總統國情報告而違憲，惟，多數意見認為本項規定中「就國家大政方針及重要政策議題」之文字，使立法院得以片面指定國情報告之議題、範圍與內容，已逾越立法院之憲法職權而違反權力分立原則。多數意見並基於相同理由，認為同條第 2 項有關總統就「其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」進行國情報告之文字，亦違反權力分立原則。
2. 本席認為，雖然本條第 1 項之文義上有解釋為就總統之咨請，立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議同意後，由程序委員會排定議程聽取之空間，惟，如是解釋不僅顯然違反立法者已明白顯示之立法意圖，而且已侵入國會自主決定審議同意總統國情報告之程序的自律空間，因此實無合憲解釋之可能。
3. 總統決定之國家安全有關之大政方針，抽象言是治國理念，具體言就是政策，二者難以區分，從而職權行使法第 15 條之 2 所稱「國家大政方針及重要政策議題」，並未逸出憲法增修條文第 2 條第 4 項所稱國家安全有關大政方針之範疇。況總統既係為爭取國會支持其治國及施政理念而進行國情報告，則其報告理當置重於治國方針及相應政策，焉有不談政策議題之理？

職權行使法第 15 條之 2 所用「國家大政方針及重要政策議題」等文字，與其說是設定國情報告之議題，毋寧是呼應憲法增修條文第 2 條第 4 項之規定。此外，憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款固規定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，惟，基於總統得藉其行政院院長任免權實質掌控行政權之憲政現實，行政院不能不依循總統決定之大政方針與政策施政，從而其提出之施政方針與施政報告，難免為總統之國情報告所涵蓋。故，不能據憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款之規定，謂總統之國情報告不能談政策議題，政策議題需留待行政院之施政方針及施政報告。多數意見認為總統的國情報告只能談國家大政方針，不能談政策議題，本席無法認同此項區別，也不能贊同據此區別所得之違憲結論。

(六)就職權行使法第 15 條之 4 之違憲理由提出協同意見：

職權行使法第 15 條之 4 有關立法委員在國情報告後得向總統提問、總統應以口頭或書面方式回答之規定，其違憲之理由，除明顯逾越憲法增修條文第 4 條第 3 項之「得聽取」的文義外，更在於立法院賦予自己向總統提問的權力及課予總統回答義務，不僅違反本項規定禁止立法院直接向總統問責之意旨，而且立法委員對總統的提問勢必與對行政院院長的質詢難以區別。把職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2 將國情報告例行化的規劃，與第 15 條之 4 合併為整體觀察的結果，其欲片面變更憲法上總統與立法院之對等關係，將總統閣揆化，進而建立國會優位的企圖，實極明確。此等變更憲法權力架構之立法，已僭越、侵犯了屬於人民之修憲權（憲法增修條文第 1 條第 1 項參照）。準此，本席認為本條規定違憲之情節遠比多數意見宣告違憲之理由更為嚴重，爰就此部分提出協同意見如上。

二、職權行使法關於質詢部分，本席贊同多數意見之審查結論所持理由，與多數意見得其結論之理由略有不同，並認為多數意見有可予補充之處，爰提出協同意見如下：

- (一)質詢之詢答過程，實際上是對政策及施政的質疑、說明乃至辯論，是動態政治過程的一部份：

憲法增修條文第3條第2項第1款前段先明定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，後段再進而規定立委於開會時有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。行政院提出施政方針及施政報告之責與立委之質詢權規定於同一款，足見二者之規範目的相同，在使行政院得以透過施政方針及施政報告之提出，使立法院得以瞭解行政院之施政情況，以爭取立法院之支持；另一方面，藉由質詢權之行使，執政黨之立委得予行政院進一步為其政策說明或辯護之機會，在野黨之立委則得以指出政策面及執行面之缺失，並藉以挑戰執政黨之政治聲望。因此，質詢之詢答過程，實際上是對政策及施政的質疑、說明乃至辯論，是動態政治過程的一部份，而截然有別於法庭內以調查事實為目的之訊問或交互詰問。行政院院長及各部會首長固然有接受質詢之憲法上義務，但未履行此項義務或未能善盡此項義務的後果，必然是也應該僅是政治性的，其立即的可能後果，是政策無法得到立法院的支持，進而導致其預算案或法律案未能獲得立法院同意，而可能的更嚴重後果，是執政黨失去民意的支持。鑑於質詢憲法增修條文第3條第2項第1款明定之行政院對立法院負責之方法，其體系地位不遜於憲法本文及增修條文所定其他立法院職權，且其可以發揮之政策說明及辯論功能，也不能為立法院獲取行使議決法律案、預算案職權所需資訊之目的所涵蓋，故本席尚不能贊同多數意見認為質詢權係立法院行使該等職權所必要之輔助性權力的見解。

- (二)質詢權之行使必須符合權力分立原則，立法院無權就受質詢人應如何答詢片面制定規則：

正因為質詢的詢答過程，實際上是政策及施政實況的說明乃至辯論，其本質是行政及立法兩權之互動及溝通，因此質詢權之行使必須符合權力分立原則。在目前憲政制度下，行政院之民主

正當性來自於總統而非立法院，而總統與立法院具有同等之民主正當性，立法院自無優越於總統乃至行政院之地位。從而，立法院既無優越於行政院之地位，則行政院院長及各部會首長要如何於接受質詢時為其政策及施政說明及辯護，自應有其形成空間，並為其發言自負政治責任，立法院無權片面就受質詢人制定規則。多數意見認為憲法並未賦予立法院得有制定法律，單方面界定其自身質詢權得行使範圍與行政首長答詢義務範圍，或課予行政首長有配合質詢權行使而為一定行為或不為一定行為之義務，致減縮行政院憲法職權或妨礙其行使之權限等見解，可資贊同。

- (三)系爭規定要求受質詢者必須按照立法院要求之方式答詢，不僅違反權力分立原則，進而更有使公眾因而誤解政策及施政良窳之虞，反而不利民主政治之健全發展：

立法院職權行使法第 25 條第 1 至 3 項違憲之處，在於要求受質詢者必須按照立法院滿意之方式進行答詢，不僅答覆不得超過質詢者設定之範圍，而且不得使用問句，而行政特權得否行使，則一任主席判斷，否則即有同條第 5 及第 6 項之罰鍰、第 8 項之移送彈劾或懲戒伺候。這樣的質詢規則，不僅誤將質詢當成法庭內的訊問或交互詰問，更嚴重限縮行政院院長及各部會首長為其政策及施政成效辯護的空間，更使立法院取得優越於行政院之地位，已違反權力分立原則。藉上開類同法庭內交互詰問規則之規定，質詢者固得嚴格控制答詢之範圍及內容，但也必然使受質詢者難以就其政策或施政進行完整之說明及辯護，有使公眾因而誤解政策及施政良窳之虞，若因而誤導民意，反而不利民主政治之健全發展。

- 三、就職權行使法關於人事同意權之行使部分，提出部分不同意見如下：

- (一)職權行使法第 29 條之 1 第 2 項只能宣告違憲，沒有合憲解釋空間：

1. 合憲解釋完全逸脫條文文義：

依本項規定之明白文字，得以書面要求被提名人答復與其資格及適任性有關之問題並提出相關之資料者，係「立法院各黨團或未參加黨團之委員」，並無其他解釋空間。多數意見既基於享有人事同意權者係立法院，而非立法院黨團或個別立法委員，而認各黨團或個別委員不得逕自對被提名人提出書面詢問，自應宣告本項規定違憲。

2. 合憲解釋實係代立法院立法，是對立法院的不尊重：

多數意見自行將本項規定解釋為授權立法院得經提名機關向被提名人提出書面問題，而屬委員會審查程序以外之任意性程序，進而以此前提為合憲宣告。惟，立法院為行使人事同意權，於提名機關依本條第 1 項提供之資料外，當然可請求提名機關向被提名人提出書面問題或提供其他相關資料。提名機關雖不受立法院請求之拘束，但自負提名未能通過之風險；同理，被提名人在自我負責、後果自負之前提下，亦得任意決定是否答覆。立法院審查時既得不待規定，在保持被提名人任意性之前提下，隨時經提名機關向被提名人提問或要求資料，何必在第 29 條之 1 第 2 項「自我授權」？這樣的合憲宣告，與其說是合憲性解釋，不如說是立法，反而是對立法院的不尊重，本席無法贊同。

(二) 立法院無權制定課予被提名人具結義務之法律，職權行使法第 29 條之 1 第 3 項全部違憲。基於相同理由，同法第 30 條第 3 項亦違憲：

1. 被提名人對立法院之陳述應誠實：

誠實是每個人都應具備的基本道德義務，是人類社會賴以運作的基礎。對於立法院的提問，雖然被提名人在後果自負的前提下沒有回答的義務，但只要被提名人願意回答，就應誠實說明。尤其，須由總統或其他機關提名、經立法院同意始得擔任之職務，均可謂位高權重，誠實更是被提名人應具備之品

格，從而立法院期待其誠實陳述，自屬合理。

2. 依權力分立原則，立法院無權制定命被提名人具結之法律：

(1) 立法院雖得期待被提名人真實陳述，但並無為實現這項期待而立法課予被提名人具結或宣誓義務以擔保陳述真實之權力。按，被提名人之接受審查，是提名機關行使提名權的結果。同意權的行使，雖是對被提名人個人的審查與投票，但同時是對提名機關提名權行使的監督與制衡。提名機關的提名準備作業，包含對被提名人之品格及能力的調查，最終之提名是對被提名人品格及能力之肯定。立法院與提名機關地位對等，並無從屬關係，行使同意權時仍應基於權力分立原則下各權平等相維之精神，對提名機關之提名權行使給予必要尊重。立法院課予被提名人具結或宣誓義務，不啻全然否定提名機關對被提名人人品之判斷，難有尊重可言，與權力分立原則下各權雖然分立制衡，但仍須平等相維、彼此尊重、協力之義務有違。

(2) 提名是憲法機關基於政治判斷所為之政治行為，立法院若對於被提名人書面說明與口頭答詢不滿意，儘可投票否決（不同意）其提名，這也是政治行為。在提名與同意的議題上，以政治行為回應政治行為，係憲法唯一允許的正辦。準此，立法院並無課予被提名人具結或宣誓義務之立法權。職權行使法第 29 條之 1 第 3 項及第 30 條第 3 項課予被提名人之具結義務，已牴觸權力分立原則。

3. 本席不贊同多數意見就職權行使法第 29 條之 1 第 3 項之部分合憲結論：

多數意見以立法院之人事同意權不包含課予被提名人為特定行為義務之權限為前提，建立於審查過程中對提名人之要求，如屬蘊含於被提名人身分之內在要求或附隨性義務，而非獨立之行為義務，則無逾越立法院憲法職權之判斷標準，並將本項規定之具結區別為就答復真實性、提出資料之完全性及真

正性 3 種型態後，得出被提名人之答復性質上非屬真實性陳述，自無真實性擔保之附隨性義務可言，資料完全性具結則無異於課與被提名人提供資料之獨立行為義務，故僅資料真實性具結堪認係資料提出者之附隨性義務，進而為本項規定除要求資料真實性具結部分外，其餘規定均屬違憲之結論。本席無法贊同上開論理及由此而得之部分合憲結論，理由如下：

- (1)被提名人固然可能依立法院之提問，就與其被提名擔任職務有關之政策、法律制度等議題發表意見，但也可能係回答與其學歷、經歷、財產、稅務有關之事實性問題，例如所發表之論文是否涉及抄襲、在國外（特別是中國）有無投資或曾受贊助等。對於這類事實性問題的答復，自然是事實性陳述。僅此而言，多數意見認為被提名人就其答復無真實性擔保之附隨性義務，已難成立。
 - (2)再就資料完全性具結而言，於被提名人僅提出其持有資料之一部的情形，若有使立法院陷於錯誤而行使同意權之可能，則亦難想像可以允許被提名人在提出相關資料時，得不完全提出。
 - (3)多數意見論理之所以難以自圓其說，原因正是在其立論的前提，即人事同意權不包含課予被提名人為特定行為義務之權限，實係從權力分立原則導出。然而，獨立行為義務與附隨義務的區分，卻是放在立法院得否立法課與作為人民之被提名人義務的脈絡來談。這是國家與人民之關係的脈絡，審查的標準可以是比例原則、正當法律程序原則、平等原則或其他憲法原則，但不應是處理各憲法機關間關係之權力分立原則。
- (三)職權行使法第 31 條後段係對提名機關提名權行使之限制，顯然違反權力分立原則，聲請人三對本條之聲請應予受理並宣告違憲，爰提出不同意見如下：

就提名遭立法院決議否決之情形，職權行使法第 31 條後段

規定，總統或行政院院長應「另提他人」咨請或函請立法院同意。雖然在這種情形，「另提他人」通常是提名機關最合理的處置，但無論如何，何時提名、提名何人均涉及提名權如何行使，無立法院置喙之餘地。甚至如提名機關根據其政治判斷，再度提名業遭立法院否決之人，立法院亦僅得行使同意權而予以否決或同意，尚不得限制提名機關不得提名前經立法院否決之人。職權行使法第 31 條後段之規定，已屬對提名機關提名權行使之限制，顯然違反權力分立原則，應予受理並宣告違憲，故多數意見之不予受理結論，本席不能同意。

四、就職權行使法關於調查權之行使部分，提出部分不同意見如下：

(一)職權行使法所建構之調查權行使程序，應符合釋字第 585 號解釋暨相關之釋字第 325、第 729 號解釋之意旨：

雖然我國憲法上並無調查權之明文規定，但大法官基於調查權係立法院為主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能有效行使憲法職權，善盡民意機關之職責，以監督行政部門，發揮權力分立與制衡之機能，並滿足人民知之權利，乃於釋字第 585 號解釋接續釋字第 325 號解釋之脈絡，闡明調查權係立法院本其固有之憲法權能，不待憲法明文即得享有之必要輔助性權力。該號解釋在確認調查權之固有性與必要性的同時，復為避免調查權遭到濫用以致破壞權力分立原則或侵害人民基本權，而揭示調查權行使之程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等事項，屬法律保留原則之範疇，並依民主原則、權力分立原則、比例原則、明確性原則及正當法律程序等原則，就調查權之行使主體、得調查事項之範圍及其界限、行使之方式及程序、為進行調查所得採取之強制手段等事項，於憲法上所受之規範與節制，為進一步之闡釋，俾立法院立法建構調查權制度時有所依循。立法院既以職權行使法第 8 章建構調查權之行使程序，則該章之規定自應符合釋字第 585 號解釋暨相關之釋字第 325、第 729 號等解釋之意旨。

(二)本案應依釋字第 325、第 585 及第 729 等號解釋之意旨，審查職權行使法中與調查權行使相關之規定：

釋字第 325、第 585 及第 729 等號解釋既就調查權之行使主體、得調查事項之範圍及其界限、行使之方式及程序、為進行調查所得採取之強制手段等事項，闡明於憲法上應受之規範與節制，以免調查權濫用之弊，並使立法院就調查權行使之程序立法建構制度時有所依循，則本案自應依上開解釋之意旨，審查職權行使法中與調查權行使相關之規定。縱認上開解釋有補充之必要，亦應避免對調查權之行使設置過嚴之限制，以免調查權難以甚至全然無法發揮作用。

(三)依釋字第 585 號解釋，調查權係由院會決議設立之調查委員會行使。基於立法院之審議程序係以院會為重心，此項見解不應變更，爰為此提出協同意見如下：

1. 在國會採委員會中心主義之國家，例如美國、日本，通常是由常設委員會實際行使調查權，於調查事項非屬任何常設委員會業管範圍時，則另設特別調查委員會進行調查。因此以採委員會中心主義之國會來說，調查權並非只能由院會自行或委由特設之特別調查委員會行使。
2. 我國憲法第 67 條第 1 項雖規定立法院得設各種委員會，但尚不能讀出有採委員會中心主義之意旨。而稽之職權行使法，委員會雖然在議案審議程序中具有重要地位（除逕付二讀之情形外，議案應交付有關委員會審查），但委員會之審查結果，不僅可被黨團協商推翻，而且對院會也無拘束力。就此而言，立法院的議案審議程序難謂係以委員會為中心，毋寧更置重於院會。因此，我國立法院雖依憲法第 67 條第 1 項得設各委員會，各委員會並得依同條第 2 項邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，但終究與美、日國會之委員會中心主義不可同日而語，自不能比附美、日國會之制而遽引憲法第 67 條謂各常設委員會得行使調查權。

3. 立法院之審議程序重心既在院會，則調查權之行使除由院會自行為之外，僅得於調查目的、範圍與方式等重要事項均經院會決議明確授權之前提下，交由院會決議設立、向院會負責之調查委員會行使，而不應授權由各常設委員會實際行使調查權，更遑論於委員會下設調查專案小組。準此，釋字第 585 號解釋所揭「立法院調查權係協助立法院行使憲法職權所需之輔助性權力，其權力之行使應由立法院依法設立調查委員會為之。」（解釋理由書第 14 段）之旨，無悖於憲法第 67 條，也切合立法院之議案審議程序，並無變更之必要。

4. 多數意見雖指出立法院應以決議設立任務型調查委員會，於調查目的、調查事項範圍及其他重要事項均經院會明確決議之前提下進行調查，第 45 條第 1 項關於得經委員會決議設立調查專案小組行使調查權與調閱權部分違憲，惜囿於篇幅而未詳述得此結論之理由。鑑於職權行使法本次修法增訂第 9 章之 1 時，企圖藉憲法第 67 條第 2 項突破釋字第 585 號解釋之限制，使各常設委員會及調查專案小組均得以聽證會名義行使調查權（詳後述），本席認為有必要就釋字第 585 號解釋所設上開限制，說明何以不應變更，爰提出贊同此項結論之協同意見如上。

（四）就職權行使法第 45 條第 2 項之審查，提出部分不同意見及協同意見如下：

1. 本項後段「聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定。」之規定，應屬違憲：

本席認為職權行使法第 9 章之 1 所規定之聽證會，係假憲法第 67 條第 2 項之名義突破釋字第 585 號解釋之限制，立法目的及所用手段均牴觸憲法，整章均違憲（詳後述）。本此見解，第 45 條第 2 項後段：「聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定。」之規定，同屬違憲。就本項規定之審查，本席同意多數意見認為關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事

項提供參考資料」之審查結論，不同意後段「聽證相關事項依第9章之1之規定。」屬國會自律範疇，不生牴觸憲法問題之結論，爰就此提出部分不同意見。

2. 本項有關調查委員會得要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定違憲之理由，應係違反正當法律程序原則，爰就此提出協同意見：

- (1) 依釋字第585號解釋，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（解釋文第2段參照）。準此，人證係調查委員會得運用之調查方法，固無疑義，而既得要求與調查事項相關之人民提供證言，則亦得要求提供與其證言相關之資料、物件，應仍為釋字第585號解釋上開意旨射程所及。

- (2) 惟，釋字第585號解釋為免調查權遭到濫用而侵害人民之基本權，復於同段解釋文要求各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。至該等法律應有之最低限度內容，則基於對被調查人及證人之程序保障，至少應包含諸如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事項（解釋理由書第25段參照）。職權行使法第45條第2項有關調查委員會得要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，與釋字第585號解釋之要求是否相符，應依體系解釋與該法第8章其餘規定合併觀察。

(3)經查，該法第 50 條之 1 第 3 至 5 項固有關於得拒絕證言及拒絕交付文件、資料及檔案之規定，但該等拒絕權之行使須經會議主席裁示同意。然而，調查委員會縱使不同意證人行使拒絕證言權，其性質仍屬人民與國家間之爭議，應循適當之司法途徑解決，不應由會議主席片面決定，從而此項要件顯已牴觸正當法律程序原則。再者，立法院既係因得要求證人提供證言，而得要求交付與證言有關之資料、物件，則至少得拒絕證言之事由，亦得為拒絕交付資料、物件之事由。第 50 條之 1 第 5 項僅列「調查委員會或調查專案小組逾越其職權範圍」及「涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關」為拒絕交付事由，不能與拒絕證言權相提並論，對證人之保護顯然不足而過度侵害其相關基本權。此外，第 50 條之 2 有關接受調查詢問之人員於必要時得協同律師或相關專業人員到場協助之規定，固可適用於證人，但亦以違憲之「經主席同意」為要件。綜上，職權行使法第 45 條第 2 項有關調查委員會得要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，經與上開規定合併觀察之結果，顯不能符合釋字第 585 號解釋所揭正當法律程序原則之要求，應屬違憲。多數意見得其違憲結論之理由，尚嫌過簡，爰提出協同意見補充如上。

(五)就職權行使法第 46 條之 2 第 3 項之審查，提出部分不同意見如下：

多數意見認為本項之適用範圍，未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍而違憲。本席贊同此部分結論，但認為偵查程序與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程（釋字第 392 號解釋文第 1 段參照）。法院不告不理，檢察機關偵查權行使之結果，決定審判程序能否開啟以及審判之範圍。因此於權力分立原則下，檢察機關之獨立行使偵查權，應與法院之獨立審判同受憲法保

障，不受其他國家機關權力行使之妨礙。釋字第 729 號解釋既已本於此旨，揭示為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院不得向其調閱相關卷證，偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，如因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱等旨，則偵查權之獨立行使，應優先於立法院調查權受憲法保障，已明。上開解釋意旨，並未區分檢察機關行使偵查權之時點係在立法院調查權行使之前或後，從而調查委員會成立前，檢察機關已立案偵查者，立法院固不得就相關案件成立調查委員會；調查委員會成立後，檢察機關始立案偵查相關案件者，調查委員會應停止調查。本項規定未將此種情形排除，違反權力分立原則。多數意見認為於此種情形，立法院得不停止調查，僅利害關係人得須應檢察機關之保密要求，拒絕出席調查委員會之調查程序提供證言之見解，既與釋字第 729 號解釋尚有出入，且使利害關係人成為檢察機關與立法院間之夾心餅乾，本席不能贊同，爰提出部分不同意見如上。

(六)就職權行使法第 50 條之 1 第 3 項之審查，提出部分不同意見如下：

本項規定除調查專案小組部分違憲外，其餘規定係調查委員會於詢問證人前應踐行之程序，形式上觀之，與釋字第 585 號解釋所揭對被調查人及證人之程序保障，至少應包含諸如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、拒絕證言等事項之意旨（解釋理由書第 25 段參照），尚無不符。多數意見執宣誓條例解釋本項規定之「令其宣誓」的意義，進而得其違憲之結論，惟，不同法律使用同一語詞而依規範目的賦予不同意義者，並非罕見，本項規定所用「宣誓」自無必定與宣誓條例為相同解釋之理。核其目的，與訴訟法上令證人具結之程序目的相同，均係基於證人所負誠實義務而以令其起誓之方式，提醒其應真實陳述（如證人因其宗教信仰上之理由，不能以

宣誓形式擔保，則得以具結或其他有相同效果之方式代之，乃屬當然），係正當法律程序之一環，自不須以詞害義，強將其解為公職人員取得公法上身分與承擔權責時所為之宣誓，進而宣告其違憲。多數意見此部分之違憲結論，本席不能贊同。

- (七)本席贊同接受立法院調查詢問之人員，有偕同律師或相關專業人員到場協助之權利。既係權利，即不應限於「必要時」始得行使，能否行使亦不待調查委員會主席之同意，故本席同意多數意見對本條規定之審查結論。惟，對於多數意見以組成調查委員會之立法委員非屬專業法官，通常不具法律專業知識，可能無法及時有效保障證人依法可享有之權益為由，證立被詢問人應有受律師或相關專業人員協助之權利的論據，本席基於後述理由不能同意：
1. 就權力分立之憲政制度而言，立法院既職司立法，則憲法法庭進行違憲審查時，自應依制度設計之原理，以立法委員具備法律專業知識而有行使職權之能力為前提，豈可以其通常不具法律專業知識為立論之基礎？
 2. 德國刑事訴訟法第 68 b 條第 1 項規定，證人受訊問時得使用律師在場輔佐，由此立法例即可見得，詢問者是否具備法律專業知識，與被詢問者應否享有此項權利之問題無關。
 3. 此項權利的證立，應從就詢問者與被詢問者之關係切入。詢問之目的在於獲取所需之資訊，就此而言，被詢問者若行使權利而拒絕回答，實不免與詢問者獲取資訊之利益衝突，易言之，詢問者與被詢問者間存有潛藏的利害衝突。因此，縱依正當法律程序原則課予詢問者對被詢問者踐行權利告知之義務，亦不應認為被詢問者已受充分程序保障而能在隨後之詢問過程有效行使權利。因此，被詢問者受詢問時，應有僅為其利益考量之律師或法律顧問協助其行使權利，從而於被詢問者係刑事被告時，其固有受律師協助行使緘默權或其他權利；於以證人身分受詢問時，基於相同理由，亦應有律師或法律顧問在場輔佐其行使拒絕證言權或其他權利。

五、職權行使第9章之1全部違憲，爰基此就本章受理之各該條文提出部分協同及部分不同意見：

(一)憲法第67條第2項係規定委員會對政府人員及社會上有關係人員之諮詢，而非作為立法院調查權行使方法之聽證：

1.憲法第67條第2項之詢問與聽證截然不同，不容混淆：

(1)人民在法定程序上以證人地位所為之陳述，是為證言，得作為證據使用，而為認定事實之依據。因此基於法治國正確認事用法之公益需求，國家得立法課予人民應傳喚到場為真實證言之義務。因國家得課證人作證義務，所以相應須有證人有正當理由時得不到場之規定；因證人到場後有提供真實證言之義務，即須有拒絕證言權作為配套，以免失之苛酷。簡言之，因證人地位所生之證言義務及真實義務，與有正當理由得不到場之規定及拒絕證言權是一組整體概念。

(2)憲法第67條第2項規定之目的，係為行使憲法賦予立法院之各項職權，邀請政府人員及社會上有關係人員至委員會進行諮詢，以答覆委員會之詢問，藉其說明之事實或發表之意見有助於委員會明瞭相關議案涉及之事項(釋字第461號解釋理由書第2段參照)。既係邀請，則容有受邀者得決定出席與否之任意性，自非傳喚證人到場作證；既係諮詢，則被諮詢者之陳述乃供參考，並非作為證據使用，亦與作證天差地遠。

(3)憲法第67條第2項既係規定邀請政府人員及社會上有關係人員到委員會以備「諮詢」，而非「作證」，則委員會自不得依本項規定聽(取)證(言)，聽(取)證(言)係國會調查權之行使方法。參以釋字第585號解釋於揭示立法院得以人證作為調查方法時，並未以憲法第67條第2項為其理據，益見本項規定之諮詢，與聽證不容混淆。

2.政府人員雖依釋字第461號解釋有應委員會邀請到會備詢之義務，但此項義務並非作證義務：

雖然釋字第 461 號解釋基於行政院應依憲法規定對立法院負責，指出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 67 條第 2 項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務（解釋文第 2 段參照），惟，該號解釋係依據民意政治及責任政治之原理得此結論，依其論理，政府人員之到會以備諮詢的義務是政治性義務，尚與證人依法作證之義務有別。此項政治性義務不履行之後果，原則上係政治責任，立法院得憑法案、預算之審議權及質詢權問責，就此而言，亦與證人不履行作證義務所生之法律責任有別。

(二)職權行使法第 9 章之 1 所規定之聽證會，係假憲法第 67 條第 2 項之名義進行人證之調查，立法目的及所用手段均違憲：

1. 職權行使法第 9 章之 1 所規定之聽證會，係進行人證之調查，與憲法第 67 條第 2 項之邀請備詢有異：

職權行使法第 59 條之 3 第 1 項後段及第 2 項規定，聽證會得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見與證言，應邀出席聽證會之人員非有正當理由，不得拒絕出席；同法第 59 條之 5 第 1 項臚列出席人員之拒絕證言權，第 2 項就無正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料等情形規定得處罰鍰，第 4 項至第 6 項則課予出席聽證會之政府人員及社會上有關係人員真實證言之義務，並區別政府人員與社會上有關係人員而就虛偽陳述異其究責及處罰方法。綜觀上開規定，其課予受邀出席者到場作證及提供真實證言義務，並就義務違反之情形分設處罰方法，乃將受邀者當作證人，而對其進行人證之調查，極明。再參職權行使法第 45 條第 2 項規定調查委員會依本章規定進行聽證，且同法第 59 條之 2 第 1 項規定聽證會須經院會議決方得舉行，亦與各委員會依憲法第 67 條第 2 項得自行邀請之規定不符，益見本章規定之聽證會，係行使調查權進行人證之調查，絕非憲法第 67 條第 2 項規定

之邀請諮詢。

2. 本章假憲法第 67 條第 2 項之名舉行聽證會之目的，係為突破釋字第 585 號解釋之限制，將調查權「走私」給各委員會、全院委員會及調查專案小組：

本章規定之聽證會實為人證之調查，卻於職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定假憲法第 67 條第 2 項之名舉行聽證會。之所以「名實不符」，係因釋字第 585 號解釋明示調查權應由立法院院會決議依法設立並由立法委員組成之調查委員會行使（解釋理由書第 14、16 段參照），從而依此解釋意旨，各委員會、全院委員會均無行使調查權之權限，更遑論本次修法創設之調查專案小組。是以本次修法乃以明修棧道暗度陳倉之法，利用憲法第 67 條第 2 項之主詞「各種委員會」，將舉行聽證會之權限「走私」給各委員會、全院委員會及調查專案小組。

3. 職權行使法第 9 章之 1 不僅目的違憲，而且手段亦屬違憲，整體而言已達欠缺基本憲法忠誠之程度：

綜上，職權行使法第 9 章之 1 係為違反釋字第 585 號解釋之限制，而假借憲法第 67 條第 2 項之名進行人證調查，此等立法不僅目的違憲（違反釋字第 585 號解釋），而且手段亦屬違憲（違反憲法第 67 條第 2 項），整體而言，已達欠缺基本的憲法忠誠之程度（所謂憲法忠誠，係指效忠憲法，對憲法忠誠，釋字第 499 號解釋理由書第 9 段參照）。縱該章個別規定從調查權行使之角度觀察，未必有違憲之外觀（例如，第 59 條之 1 第 2 項有關秘密會議之規定），但因從體系解釋而言，該章所有規定均係以第 59 條之 1 第 1 項為前提，亦即以「依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會」為其未明文之要件，與該項規定無法割裂，故均與第 59 條之 1 第 1 項成為違憲共同體而共同違反憲法第 67 條第 2 項及釋字第 585 號解釋，並無個別單獨為合憲解釋之空間。

(三)無法贊同多數意見之理由：

多數意見雖然已注意到職權行使法第 45 條第 2 項及第 59 條之 1 第 1 項將調查委員會之聽證程序納入，實與憲法第 67 條第 2 項無涉，如是立法有紊亂聽證會之屬性與權限範圍之嫌，亦可能混淆被詢問人之權益範圍，致生爭議，惟，卻僅認為立法院就此部分之規定允宜檢討修正，進而在排除調查委員會及調查專案小組之前提下，認為立法院各委員會得依憲法第 67 條第 2 項舉行課予應邀之政府人員及人民作證義務之聽證會（多數意見就職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 1 項均為合憲解釋）。惟，憲法第 67 條第 2 項所規定者係「諮詢」，不是人證之調查。多數意見為了尊重國會，不願宣告本章全部違憲，卻又想守住本項規定並非人證調查之憲法上界限，乃透過解釋活動盡量將本章之聽證會改寫成應邀者出席與否、陳述真實與否都無所謂的聽證會。多數意見之用心良苦，然而終究顧此失彼，難以周全，基於以下理由實難贊同：

1. 多數意見在審查職權行使法第 8 章「調查權之行使」之條文時，嚴守釋字第 585 號解釋而將調查權之行使主體限於調查委員會；於本章之審查，卻允許各委員會既不得進行實為人證調查之聽證會，僅此即可見多數意見就釋字第 585 號解釋之立場，不能一貫。
2. 於應邀出席聽證會者係人民時，多數意見依憲法第 67 條第 2 項規定，認為人民本無應邀到各委員會備詢之義務，從而得任意拒絕出席聽證會，即使不附理由也是職權行使法第 59 條之 3 第 2 項：「應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。」所稱之正當理由，該項規定於此範圍內不違憲。這個見解不僅完全改寫了職權行使法第 59 條之 3 第 2 項規定（非有正當理由不得拒絕出席，依文義所能及之理解，仍有原則與例外之關係，出席是原則，拒絕出席是例外，但多數意見根本取消了這個原則與例外之關係），而且在邀請對象是人民時，實際上是

廢除了這項規定。如是改寫，顯與立法意圖相悖，嚴重逾越合憲性解釋之界限。

3. 多數意見對職權行使法第 59 條之 5 第 1 項有關拒絕證言權之規定為合憲宣告時，邏輯上必以受邀出席者有證言義務為前提（證言義務與有拒絕證言權是一組整體概念，已如前述）。惟，在審查同條第 2 項的處罰規定時，多數意見卻依憲法第 67 條第 2 項否認受邀之人民有證言義務，並進而宣告該項規定對缺席聽證會、拒絕於聽證會表達意見或提供證言之人民的處罰違憲。於受邀出席者係人民時，究竟其有無證言義務？若人民因無證言義務而不須因缺席聽證會、拒絕於聽證會表達意見或提供證言受處罰，設拒絕證言權有何意義？多數意見在進行本條第 1 項及第 2 項之審查時，就此問題之立場自相矛盾。進一步言之，多數意見在審查同條第 6 項時，也從人民無證言義務之前提出發，宣告該項處罰規定違憲。如是宣告不啻謂提供證言之人民就證言不負真實義務。然而，不負真實義務之證言，還能稱為證言嗎？更進一步說，在無提供證言及真實陳述義務的情況下，應邀出席之人民在聽證會之地位到底是不是證人？對以上問題，多數意見難以自圓其說。
4. 為了尊重立法院，多數意見硬是按照立法院從憲法第 67 條第 2 項「變出」聽證會的套路走，其結果，借用胡適的語法，是證言都不證言了。然而，這顯然不是立法院所要的聽證會。本席認為，這種完全悖離立法者已明白揭示之立法意圖的合憲性解釋才是真正的不尊重立法。為此，本席對於多數意見審查本章各該規定所得之違憲結論部分，可基於不同之理由贊同，爰就此部分提出協同意見如上。至合憲結論之部分，則無法贊同而提出部分不同意見如上。

六、就刑法第 141 條之 1 之審查，提出協同意見如下：

多數意見以公務員於立法院所為答詢或陳述，均係為回應立法委員之質詢或詢問，乃憲法所定行政院對立法院負責之具體表

現方式，問、答之性質均係政治領域之政治行為，因此本於政治問題應於政治領域解決之原則，認為本條規定僅係立法院為維護自己憲法職權行使之利益而制定，難謂屬維護整體憲政體制運作之重要利益，立法目的難謂合憲正當，所用刑罰手段亦非屬追究政治責任之適當手段，因而宣告本條規定因違反比例原則而違憲。上述宣告違憲之理由，就關於質詢部分之規定而言，本席大體贊同，但認為因此違反者應係權力分立原則；至於有關聽證之部分，本席認為無法以上開理由宣告違憲，此部分違憲之理由係違反正當法律程序原則，爰提出協同意見如下：

(一) 於受質詢時為虛偽陳述部分：

1. 質詢之立法委員為有效問政並發揮監督政府之作用，在憲法第 73 條之言論免責權保護下，固可無所避忌，但答詢者為充分說明並為其政策與施政辯護，亦相對應就答辯內容享有充分之自主形成空間。質詢與答詢者皆得暢所欲言，人民始能從中最大可能地明瞭政府之政策及施政，進而判斷政治責任之歸屬與究責。若立法院不滿意答詢內容，甚至認為有虛偽情事，則儘可藉法案、預算之審議權的行使問責。況若果真有事證顯示行政院院長或部會首長於答詢時故為虛偽陳述，亦可訴諸民意，迫其更正、道歉或辭職，甚至可據以提出對行政院院長的不信任案。行政與立法兩權最終均要對人民負政治責任，孰是孰非，最終交由選民在投票時評斷。因此，就質詢與答詢係行政、立法兩權之政治攻防而言，立法院對其認為包含虛偽陳述之答詢，以上開方式制衡、問責，乃是正辦。
2. 立委之質詢有言論免責權保護，即使質詢內容包含虛偽陳述，既不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任（釋字第 401、第 435 號解釋參照），相較之下，刑法第 141 條之 1 卻使立法院得就行政院院長或部會首長之答詢內容，發動刑事訴追（職權行使法第 25 條第 9 項參照），雙方之武器顯不對等，而使立法院居於較行政院優越之地位。另一方面，雖然起訴、成罪與否係

由檢察官及法院判斷，但偵、審程序對被訴追者而言，就是一種折磨與壓力，仍有使其在唯恐開罪立法院而遭訴追之心理壓力下不敢暢所欲言，以致未能充分為政策及施政說明、辯護之虞，就此而言，亦不利人民對政治責任歸屬之判斷與究責，而有妨礙民主政治健全發展之危險。

3. 綜上，為維行政、立法兩權之地位對等，應認憲法並未賦予立法院以刑事處罰虛偽答詢之立法權。刑法第 141 條之 1 就公務員受質詢時為虛偽陳述所設之處罰規定，是立法院無權制定之刑事法律，違反權力分立原則。

(二) 於聽證時為虛偽陳述部分：

1. 此部分規定沒有違反比例原則與刑罰明確性原則：

- (1) 於聽證程序陳述之公務員係以證人地位陳述，自不能不就其證言負真實義務。促使其履行此項義務，難謂非正當目的。從而本條規定就聽證會之虛偽陳述所設處罰，非無正當目的，係以使立法院獲取正確資訊為其保護法益，而刑事處罰手段尚屬保護此項法益之適當手段。
- (2) 證人在作證過程中只要故意為虛偽陳述，形式上而言即構成真實義務之違反。然而，作證往往是證人被各方的提問狂轟濫炸的過程，其身心因此承受巨大的壓力，加上不回答及答錯都有可能被追訴處罰，不樂意應傳喚或通知到場作證，實屬人情之常。從而，若在作證時一旦客觀上違反真實義務就有遭刑事追訴處罰之虞，則不僅嚴苛，且會進一步打擊人民應傳喚作證的意願，反而不利國家發現真實。為了避免這種有損公益的情形，刑法第 168 條之偽證罪，乃藉「於案情有重要關係之事項」作為犯罪構成要件之內容，限縮處罰範圍，亦即只有在「於案情有重要關係之事項」上說謊，始因有妨礙真實發見之風險而有處罰之必要。本條規定之「就其所知之重要關係事項」，亦屬相同之目的。就其是否足夠明確、可操作而言，聽證中之問答本質上是對話，對話一定有

話題，否則無以聚焦，對話無法進行，就只是各說各話。質詢與聽證是在問答雙方都知道話題重點為何的情況下進行，因此問答雙方乃至第三人均能從對話之脈絡瞭解對話中之重要關係事項為何。以「所知之重要關係事項」限縮本罪處罰之範圍，客觀上並無不明確而無法操作的疑慮。至於「虛偽陳述」，白話說就是說謊，其義常人皆解，若竟違反刑罰明確性原則，則同樣以「虛偽陳述」為犯罪構成要件之刑法第 168 條偽證罪，豈不同樣違憲？其理至淺，實無待深論。聲請人一主張本條所定「重要關係事項」及「虛偽陳述」要件，違反法律明確性原則；相關機關法務部亦主張「重要關係事項」要件，欠缺明確標準。基上理由，其等主張均無法成立。

2. 此部分規定違憲之理由應係抵觸正當法律程序原則：

- (1) 證人固應就其證言負真實義務，惟，證人係本其記憶就其親身經歷見聞之事陳述，而人腦絕非如製作文件或電腦檔案般就其親身經歷之見聞進行記憶，相反地，提取腦中記憶的過程易受暗示或誤導而產生虛構或錯誤的記憶，不能與檔案的讀取相比擬。人的記憶並不可靠，早已是現代心理學研究普遍接受的看法。另一方面，有憑有據的精確陳述也不是一般人日常生活中的說話習慣，毋寧夾雜推測與意見的隨意交談，才是多數人的說話方式。記憶的不可靠性與陳述的慣性不精確，使證人易於犯錯，進而也使證人承受因錯誤證言而遭追究法律責任的高度風險。在證人作證前令其具結或宣誓，並告以虛偽證言之處罰以及得行使之拒絕證言權，使其理解作證的嚴肅性，進而僅基於有把握的記憶為精確之證言，並得藉拒絕證言權之行使，避免陷於偽證或自證己罪之困境，實屬國家蒐集證言時應踐行之正當法律程序，也是避免「不教而殺」之必要處罰前提。是以刑法第 168 條之偽證罪以供前或供後具結而為虛偽陳述，為其犯罪構成要件。

(2)職權行使法第 50 條之 1 第 3 項雖規定詢問證人前，應令其宣誓當據實答復，絕無匿、飾、增、減，並告知其有拒絕證言之權利及事由，但並未規定應告以虛偽證言所受處罰，該法其他部分亦無此等規定。再參以同條第 5 項規定拒絕證言之行使須得主席同意，則雖於證言前告以有拒絕證言之權利，亦難有大用，故整體而言，職權行使法並未予證人必要之程序保障。加上刑法第 141 條之 1 復未以證人具結或宣誓後虛偽陳述作為犯罪構成要件，則本條規定處罰對象顯係未受必要程序保障之證人，因而違反正當法律程序原則。

部分不同意見書

詹森林大法官 提出
蔡大法官彩貞 加入參、一
朱大法官富美 加入參、一
及肆、二

對憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決（下稱 113 憲判 9）之主文，本席之立場與意見簡表，如附表所示。

另外，就 113 憲判 9，本席並提出下述之不同意見。

壹、立法委員職權行使法（下稱職權行使法）關於立法院聽取總統國情報告部分

一、從權力分立與制衡原則看總統與立法院之關係

（一）權力分立與制衡

憲法為國家根本大法，除明定人民之基本權利外，亦規範國家組織及各憲法機關之功能與權職。

憲法對國家組織之設計，乃基於權力分立與制衡原則，將國家權力分散予不同機關，且使其彼此相互制衡、以節制國家權力、避免濫用，進而保障人民基本權。

權力分立與制衡原則，具有本質之重要性，且為憲法整體基本原則之所在，與憲法第 1 條所樹立之民主共和國原則、第 2 條之國民主權原則，及憲法第 2 章保障人民權利等規定，所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務（司法院釋字第 499 號解釋文第 2 段參照）。

關於權力分立與制衡原則之具體操作，司法院釋字第 613 號解釋指出：「作為憲法基本原則之一之權力分立原則，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，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（司法院釋字第 585 號解釋參照），或導致責任政治遭受破壞（司法院釋字第 391 號解釋參照），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；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。」

準此，大法官在處理憲政機關間之憲法爭議時，除不得違反憲法及憲法增修條文（下稱增修條文）規定外，就憲法規範不明或未明文之情事，仍應依據權力分立與制衡原則，作成妥適之憲法解釋。

（二）總統憲法上權力之法規範

總統在憲法上之地位與職權，並非僅係代表國家之虛位元首。相反地，憲法及增修條文，賦與總統許多重大行政權，包含：統率全國陸海空軍（憲法第 36 條）、締結條約及宣戰媾和（憲法第 38 條）、宣布戒嚴（憲法第 39 條）、解散立法院（增修條文第 2 條第 2 項、第 5 項）、發布緊急命令（增修條文第 2 條第 3 項），決定國家安全有關大政方針（增修條文第 2 條第 4 項）、任命行政院長（增修條文第 3 條第 1 項），以及提名司法院正、副院長及大法官、考試院正、副院長及考試委員、監察院正、副院長及監察委員、監察院審計長等重要公職人員（增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項，憲法第 104 條）。

（三）總統憲法上權力之實務面：以防颱及勘災為例

不僅在法規範上，憲法及增修條文明定總統享有前述重要行政權；在實務面上，總統處理國家事務之權力，亦不受前揭憲法及增修條文之限制。

最常引人注目者，每次颱風來襲前，從李登輝以降，歷任總統無不前往設置於內政部消防署之中央災害應變中心，現場指揮中央相關部會及各地方之首長，暨各級行政人員，應做好防颱、避災、救災等工作。此外，發生重大災害時，總統必定親自前往災區探視及慰問，甚至當場具體指示如何解決人員及財物損失。許多民眾，亦視總統之現場指揮、蒞臨災區，當然屬於總統之行政權，且為其親民、愛民之

表現。總統勘災時，相關中央或地方行政首長，一定陪同；總統對災害處理有具體指示者，各該首長及官員無不依循辦理¹。

由是可見，總統現實上行使之行政權，絕對不侷限於增修條文第 2 條第 3 項至第 4 項所定事務；而且，其行政權亦可逾越國家安全會議組織法第 2 條第 2 項所稱之「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故」等國家安全相關事項²，而擴及其實屬於行政院之職掌範圍。

（四）立法院對總統權力之制衡

按憲法及增修條文所定前開總統權力，牽涉國家之存續與發展，及立法院以外憲政機關之重大人事，是從權力分立與制衡原則之角度觀察，總統行使其權力，本應受有效之監督與制衡。

次按，依增修條文第 2 條第 1 項規定，總統係由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生，故總統權力之取得與民主正當性，並非來自立法院，而係由選民直接賦與。

又，憲法第 53 條及增修條文第 3 條第 2 項分別明定：「行政院為國家最高行政機關」、「行政院…，對立法院負責」，是應受立法院監督並與立法院相互制衡者，係行政院，而非總統。

因此，依據憲法及其增修條文之設計，無論從總統之權力來源觀察，或從立法院之職權著眼，均無從導出總統負有應直接對立法院負責並受其監督之憲法義務。

然而，鑑於總統擁有多項重大行政權力，憲法及增修條文就總統

¹ 當然，亦不乏總統勘災時，發生脫筴、走精情事，甚至引發額外災害，不僅未獲感激，反而增添民怨。關於總統勘災，已有各式媒體多篇報導可稽，茲僅隨機「以 000 總統 勘災」為關鍵字，在 google 摘錄數則，以供參照：

<https://www.youtube.com/watch?v=j9KeTlnkHf4>（李登輝總統）、

<https://www.president.gov.tw/NEWS/8737>（陳水扁總統）、

<https://news.pts.org.tw/article/124750>（馬英九總統）、

<https://www.youtube.com/watch?v=VoPJDdyz1Vc>（蔡英文總統）、

<https://www.president.gov.tw/News/28753>（賴清德總統）。

請另參看，樂嘉妮、甘涵仁，「現場勘災學問大 政治人物的仕途必修課」，

<https://www.mnews.tw/story/20221017rep002>。

² 國家安全會議組織法係基於增修條文第 2 條第 4 條而訂定。

與立法院間之憲政互動上，賦與立法院一定之權限，以節制或分散總統權力。

例如，依憲法第 39 條及增修條文第 2 條第 3 項規定，總統於宣布戒嚴或發布緊急命令後，應提交立法院追認；如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。此外，增修條文第 2 條第 9 項明定，經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意者，得啟動總統之罷免案，以追究其政治責任。增修條文第 4 條第 7 項更規定，經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議者，即得聲請司法院大法官審理總統之彈劾案。

由是顯見，憲法及增修條文雖未直接課予總統應對立法院負責之憲法義務，但仍有意識地讓立法院得於一定程度內，制衡總統之權力。

基此，本席認為，大法官解釋增修條文第 4 條第 3 項：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」（下稱聽取總統國情報告）時，應該認知：在不違反增修條文第 3 條第 2 項所揭示「應由行政院向立法院負責」，及不致造成「總統應對立法院負責」之前提下，立法者非不得立法落實聽取總統國情報告，以實踐「有權即有責」之政治常識，及貫徹權力之分立與制衡。

二、本席就 113 憲判 9 主文二（二）中關於職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項，及第 15 條之 2 第 1 項、第 2 項，所持不同意見
113 憲判 9 之多數意見認為，職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項，及第 15 條之 2 第 1 項、第 2 項，逾越立法院憲法職權，牴觸憲法權力分立原則。

惟本席以為，前開條文均可予合憲解釋。理由如下：

（一）職權行使法第 15 條之 1 第 2 項及第 3 項

職權行使法第 15 條之 1 明定：「（第 1 項）依中華民國增修條文第 4 條第 3 項規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告。（第 2 項）總統於每年 2 月 1 日前向立法院送交國情報告書，並於 3 月 1 日前赴立法院進行國情報告。（第 3 項）新任總統於就職兩週內向立法院送交國情報告書，並於 1 個月內赴立法院進

行國情報告。」

關於本條第 1 項規定，多數意見稱「僅屬立法院自我拘束之規定，其規範效力不及於總統；且立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力」（113 憲判 9 理由第 84 段參照），而肯認其合憲；惟對同條第 2 項及第 3 項，多數意見則謂：「本條第 2 項及第 3 項關於要求總統依條文所定期限，主動向立法院送交國情報告書及赴立法院進行國情報告之規定，乃屬以法律要求總統為憲法所無之特定行為，其立法已逾越立法院之職權，牴觸憲法權力分立原則」（113 憲判 9 理由第 85 段參照）。

按憲法第 68 條規定：「立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次自 2 月至 5 月底，第二次自 9 月至 12 月底，必要時得延長之。」是每年 2 月 1 日為立法院集會之首日。且職權行使法第 15 條之 1 第 2 項部分，從該條條文結構來看，毋寧係規定立法院依該條第 1 項規定邀請總統前，期待總統有相應配合之前置作業，故該第 2 項規定，乃第 1 項規定實務操作之具體化而已。亦即，第 2 項規定，應與第 1 項規定合併理解。誠如多數意見所指，第 1 項所定立法院之邀請，對總統並無拘束力，則第 2 項作為配合第 1 項之規定，亦可同為解釋。是兩項規定，均屬合憲。

詎料，多數意見割裂第 1 項及第 2 項，並認第 1 項對總統無拘束力，合憲；第 2 項則對總統強加憲法所無之義務，違憲。如此解釋，引發總統與立法院間之緊張關係，已屬不必；恐使大法官被懷疑捲入政治漩渦，更是憾事。

職權行使法第 15 條之 1 第 3 項，使立法院在每年集會之外，另可在「新任總統就職」後，有機會聽取總統國情報告。

本席認為，本項規定，文義上，固與增修條文第 4 條第 3 項有異，但並未導致「總統應向立法院負責」，故仍無須以違憲視之。

眾所周知，每屆新任總統，無論其為新當選，抑或連任，莫不於就任之日（當年 5 月 20 日），公開發表就職演說。此種就職演說，並非憲法或增修條文明定之新任總統義務，然其必要性，不但無人質

疑，甚且乃全體國民所期待。多年來，稱之為憲政慣例，亦無不可。蓋藉由就職演說，新任總統不但可向全體國民闡述國家願景、國家定位、發展藍圖及施政重心，並可在激烈選戰後，團結全國人民，對外宣示其為全民總統之訊息。絕大多數民眾，亦非常重視新總統之就職演說。

然而，就職演說，終究囿於時間短暫，其內容自然不能充分且具體，更不可能當場聽取在場民眾之回應與請教。此種情形下，由最具代表全民之全體新任立法委員³，於總統就職後之短暫期間內，進一步仔細聆聽總統準備如何帶領全國民眾更安全、幸福度過未來 4 年漫長且艱難的歲月，實屬正當且必要。就此而言，職權行使法第 15 條之 1 第 3 項規定，新任總統於就職後，一定期間內，向立法院送交國情報告書，及赴立法院進行國情報告，有何違憲之虞？

豈料，113 憲判 9 之多數意見，僅以上開規定不符 24 年前公布之增修條文第 4 條第 3 項文義，即以「增加憲法所無之限制」、「以法律要求總統為憲法所無之特定行為」（113 憲判 9 理由第 85 段）為由，而認該規定牴觸憲法權力分立原則（113 憲判理由 91 段）。對此，本席實難贊同。

增修條文第 4 條第 3 項關於「聽取總統國情報告」，依其文義，固僅限於「立法院於每年集會時」。惟，本項規定，係 89 年 4 月 25 日修正公布之增修條文，修改從前之第 1 條第 7 項規定：「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；如 1 年內未集會，由總統召集會議為之，不受憲法第 30 條之限制。」所致，迄今已超過 24 年。在此期間，臺灣之國際地位，變化多端；近幾年來，新總統就任，牽動兩岸關係之緊張、全國民眾之安危，更是無須贅言。職權行使法第 15 條之 1 第 3 項，不過僅將已成為憲政慣例之就職演說，明文化為新總統將該演說內容，具體化為詳盡、可行之國情報告，並向新任立法委員提出而已。113 憲判 9 多數意見拘泥增修條文第 4

³ 我國自 101 年 1 月 14 日起，新任總統、副總統（當時為第 13 任）及新任立法委員（當時為第 8 屆）選舉，於同一日合併投票。

條第 3 項之文義，實無必要。

至於該第 15 條之 1 第 3 項，就新總統提出書面、口頭國情報告之期限，所分別明定之「就職後 2 週內」、「並於 1 個月內」，均可解為不具實質拘束力之「訓示期間」。亦即，總統可視就職後實際情形，在合理期間內送交國情報告書，及赴立法院進行國情報告，即屬符合期限之要求。

對以不法言論侵害他人名譽之人民，大法官在憲法無明文規定下，就限制其言論自由之刑事法規範，尚且宣告於具備兩個要件（1. 「該侵害言論逾越一般人可合理忍受之範圍」，及 2 「於個案足認被害人之名譽權應優先於表意人之言論自由而受保障」）之範圍內，仍屬合憲（113 憲判 3 主文一）。

對享有強大行政權之總統，大法官一樣在憲法無明文規定下，卻就要求新任總統於一定期間內，向立法院為國情之書面及口頭報告之法規範，逕行宣告違憲（113 憲判 9 主文二（二））。

兩相對照，是否多數大法官認為：同樣是憲法無明文規定之情形，對人民言論自由之保障，於其言論侵害他人之名譽權時，可以讓步；但對總統行政權之維護，於遭遇立法院之制衡時，無須妥協？

其實，職權行使法第 15 條之 1 第 3 項，在現行政治實務運作上，尚非毫無實益。蓋自 86 年第 4 次修憲後，行政院院長之任命，已從憲法第 55 條第 1 項所定之「由總統提名，經立法院同意任命之」，改為增修條文第 3 條第 1 項之「由總統任命之」。自是時起，行政院院長已從「最高行政首長」之地位虛位化為總統之屬下⁴，成為總統意志的執行者。又由於總統本身依增修條文第 2 條第 4 項，亦享有「決定國家安全有關大政方針」之專屬權力，非行政院所能置喙。準此，增修條文第 3 條第 2 項雖仍維持行政院應對立法院負責之分權與制衡方式，實際上立法院監督「行政權」之力道，在歷經數次修憲後已然減弱，乃不爭之事實。

在此背景下，立法院聽取新總統國情報告，雖不能直接發生總統

⁴ 李惠宗，憲法要義，2022 年 9 月，第 583 頁。

受立法院監督之效果，但至少使行使立法權⁵之立法院，與握有行政實權且即將展開4年執政之總統間，有直接交流之機會與管道。從權力分立與制衡觀察，有何不宜？為何違憲？

何況，人民透過選舉授權給立法委員，由其代替人民於平時（非選舉期間）監督國家行政，乃憲法本來即有之設計。此觀憲法第62條規定「立法院……由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」自明。相比於空泛地高唱總統應受「全民」監督，不如讓新總統在就職後一定期間內，透過向立法院為國情報告，將國家大政方針及施政重點清楚說明，勿寧更為實際。

末查，聲請人曾就本案聲請為暫時處分，憲法法庭於113年7月10日行準備程序時，本案相對機關立法院之代表人黃國昌立法委員，在庭上略稱：總統不依職權行使法關於國情報告之規定，前去立法院做國情報告，好像也不能對他（總統）怎麼樣。同一機關之訴訟代理人林石猛律師於113年7月31日所提「法規範憲法審查答辯書」自稱：「國情報告，僅為負擔之性質或訓示規定，總統是否願意親赴立法院作國情報告，則完全尊重總統個人是否願意履行其於競選期間之政治承諾」；林律師於113年8月6日本案言詞辯論時，所提簡報第8頁更直指「職權行使法第15條之1及第15條之2邀請總統國情報告規定係不真正義務，並無增添總統義務」。

無視於此，113憲判9多數意見仍堅持宣告職權行使法第15條之1第3項之新總統就職後國情報告規定違憲。此項宣告，有無徒增大法官過度介入政治紛爭之嫌，實值深思！

（二）職權行使法第15條之2第1項及第2項

本二項分別明定：「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，就國家大政方針及重要政

⁵ 「關於立法權內容，並不能只從字面上的意義去了解，而認為只限於制定法律之權。制定法律之權固然是立法權的核心，但立法權尚包含對法律執行之監督以及其他諸如預算審議、決算、人事同意權……等等。」參見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，憲法權力分立，2022年11月，第323頁。

策議題，聽取總統國情報告。」「總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。」

按，職權行使法第 15 條之 1 係明定，總統於特定期間（立法院每年集會時，及新任總統就職後），至立法院為國情報告。職權行使法第 15 條之 2 則規範，總統於**不特定期間**，至立法院國情報告，且將發動總統至立法院為國情報告之主體，區分為立法院（該條第 1 項）、總統（該條第 2 項）。

1. 職權行使法第 15 條之 2 第 1 項（立院提議，總統報告）

多數意見認為本項規定全部違憲，理由有 2：(1) 此項規定實質上無異於立法院自我授權，片面決定總統赴立法院進行國情報告之時程與相關事宜之安排，顯已逾越立法院憲法職權範圍；(2) 此項明文指定「就國家大政方針及重要政策議題」，聽取總統國情報告，惟憲法並未賦予立法院有得指定總統國情報告之議題、範圍與內容等之權限，此部分之規定亦屬逾越立法院之憲法職權。（113 憲判 9 理由 87 段）

對於上開理由，本席均難贊同。

首先，多數意見在 113 憲判 9 理由 87 段已肯認職權行使法第 15 條之 2 第 1 項形式上屬立法院內部事項之規定，亦認依據憲法及增修條文相關規定，立法院並無要求總統赴立法院進行國情報告之權限。準此，對於該項規定，即可透過合憲性解釋，認立法院內部雖得依該條項主動排定聽取總統國情報告之議程，然此乃對總統所為赴立法院國情報告之邀請，並無拘束總統之效力。如此解釋，即可兼顧對總統意願之尊重，實無須逕行為違憲之宣告。

其次，多數意見從本項規定「就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告」之字句，推出該規定乃「指定」總統國情報告之議題、範圍與內容，更係完全背離、甚至扭曲文義之解讀。蓋「國家大政方針及重要政策議題」，已幾乎概括所有總統依憲法得所享有之職權，針對含意如此廣泛之字句，何必硬指其乃「指定」總統國情報告之議題、範圍與內容之意思？多數意見如此背離該項之文義，並據

以宣告其違憲，本席不但實難苟同，而且不禁提問：贏得多數國民認同之總統，是否亦認同多數意見之解讀？

2.職權行使法第 15 條之 2 第 2 項（總統咨請，立院同意）

多數意見針對本條項規定，就「總統得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告」部分係認合憲，惟對「總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」則認違憲，其理由為「然總統為國情報告之議題、範圍與內容，乃屬總統本於職權得自行決定之事項，立法者尚不得立法予以限定，此不因總統至立法院為國情報告係被動應邀抑或主動咨請而有不同」（113 憲判 9 理由 88 段參照）。

多數意見對本條項所為前開「限定」之演繹，與其就同條第 1 項所為「指定」之解讀，如出一轍，本席自然依舊不能贊同。

貳、職權行使法第 25 條關於質詢規定部分

職權行使法第 25 條關於質詢之規定，共計九項，且本庭均予以實體審查。在此之中，本席並不同意多數意見就（一）本條第 2 項有關「被質詢人不得拒絕提供資料」宣告違憲之部分，以及其對（二）本條第 8 項、（三）本條第 9 項之違憲宣告，茲分述如下：

一、職權行使法第 25 條第 2 項有關「被質詢人不得拒絕提供資料」部分

（一）多數意見之違憲理由

多數意見認要求被質詢人不得拒絕提供資料，其違憲之理由乃：「憲法賦予立法委員之質詢權，主要係就行政院對立法院提出之施政方針及施政報告所生相關問題而行使；立法委員即得藉由對行政首長施政相關事項之質詢與行政首長之答復，掌握據以監督行政院施政所必要之資訊。是立法委員質詢權係屬對人詢答而取得問政資訊之手段，質詢權範圍並不包括對物性之資料取得權限；立法委員尚不得藉由其對行政首長行使質詢權之機，要求行政首長應對質詢委員個人提供其所要求之公務資料。另一方面，立法院為行使憲法所賦予之職權，本得經院會或委員會之決議，要求有關機關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原本，乃立法院之參考資

113 年憲判字第 9 號

料獲取權及文件調閱權（釋字第 325 號解釋意旨參照），均屬立法院向行政院取得問政所需資料之手段。由此益證，立法委員之質詢權，與立法院之參考資料獲取權、文件調閱權係屬不同屬性之權限，無論行使主體、行使對象、獲取資訊方式及行使時點，皆有不同（本庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定理由第 28 段參照），不得混為一談」（113 憲判 9 判決 118 段參照）。

換言之，多數意見認由憲法或增修條文有關質詢權之規定，不能推論立法委員有向行政首長要求提供資料之權限，且立法院得藉由其他途徑調閱文件，是本項有關要求被質詢人不得拒絕提供資料部分，因逾越質詢權之範圍而違憲。

（二）本席意見

釋字第 325 號解釋，開啟承認立法院享有文件調閱權之憲政先例（該號解釋解釋文第 1 段參照）⁶，而其建構立法院享有文件調閱權之主要理由，即係源於立法委員之質詢權。

詳言之，在本號解釋理由書第 3 段，大法官係以憲法第 57 條第 1 款及憲法第 67 條第 2 項，「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」、「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」之規定為基礎，進而推論「**立法委員本得於開會時為質詢或詢問**，經由受質詢人或應邀列席人員就詢問事項於答覆時所說明之事實或發表之意見，而明瞭有關事項。**如仍不明瞭**，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會

⁶ 參見釋字第 325 號解釋文第 1 段：「…立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第 57 條第 1 款及第 67 條第 2 項辦理外，**得經院會或委員會之決議，要求有關機關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**。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」

決議調閱文件原本，以符憲法關於立法委員集會行使職權之規定，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。」

亦即，釋字第 325 號解釋明白表示，有關機關就議案涉及事項負有提供參考資料之義務，及立法院院會享有經院會決議而調閱文件原本之權限，毋寧係立基於個別委員之質詢權。

其後，釋字第 585 號解釋又於解釋文第 2 段稱：「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，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 325 號解釋應予補充。」惟此仍不改變立法院之文件調閱權係來自於個別立法委員質詢權之特性。

就釋字第 325 號解釋係基於個別立法委員之質詢權而衍生之被質詢人提供資料及文件原本之義務，113 憲判 9 多數意見略而不談，更對該號釋字所肯認之參考資料獲取權及文件調閱權，以「去脈絡化方式」而引用之，從而認為「立法委員質詢權，係屬對人詢答而取得問政資訊之手段，質詢權之範圍並不包括對物性之資料取得權限」(理由第 118 段)。亦即，多數意見將「個別立法委員得經院會或委員會決議，要求有關機關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原本之權限」，與個別立法委員之質詢權，強行分割。對此，鑑於多數意見並未提供充分理由，本席不敢贊同。

本席以為，質詢權既屬立法委員於行使其法定職權之必要之輔助性權限，則除 113 憲判 9 多數意見所言，被質詢人應為充分且翔實之答復（理由第 101 段）外，使立法委員於質詢之前、後，均獲致與質詢事項相關之參考資料、文件原本，俾其有效且確實進行質詢，毋寧乃憲法所定「立法監督行政、行政應對立法負責」之具體落實，何有違憲可言。

目前實務操作上，個別立法委員審查法案、議決預算，或行使其

他法定職權時，常逕行函請有關機關提供相關資料；有關機關多直接函覆且提供之。113 憲判 9 多數意見對此項實務操作，宣告為違憲，實乃背離長年來之實務運作經驗。

再者，多數意見雖如上所述，認職權行使法第 25 條第 2 項有關「被質詢人不得拒絕提供資料」部分違憲(113 憲判 9 理由第 118 段)，但同時認該條項關於「被質詢人不得拒絕答復、隱匿資訊及虛偽答復」部分，不生牴觸憲法之問題(113 憲判 9 第 117 段)。亦即，依照多數意見，被質詢人得拒絕提供資料，但不得隱匿資訊。

惟查，釋字第 585 號解釋，於解釋文第 1 段揭示：「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一定之調查權，**主動獲取行使職權所需之相關資訊**，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能」，又於解釋文第 2 段逕稱：「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，…」。

由是顯見，釋字第 585 號解釋，並未嚴格區分「資料」與「資訊」，且明示皆屬立法院所得調閱之客體。

反觀 113 憲判 9 之多數意見，刻意區別不得調閱之「資料」，及得調閱之「資訊」，但對其二者如何區別，並無交代。準此，113 憲判 9 公布後，立法院或立法委員必然強調其欲調閱者，乃「資訊」，故即使依 113 憲判 9，被質詢人仍須提供；而被諮詢人，如欲拒絕，則必指稱立法院或該立法委員請求提供者，乃「資料」，故依 113 憲判 9，不必提供。實務運作，徒增困擾。

何況，「隱匿資訊」與「拒絕提供資料」，其實為一體之兩面。隱匿資訊，可解為「『消極』不提供資料」；而拒絕提供資料，則可解為「『積極』隱匿」。舉例言之：如被質詢人明知且擁有某豬肉進口國之相關資料，卻於立委質詢該相關資料時，回復：「礙難說明」。此時，其「礙難說明」，看成「隱匿資訊」固屬正確；看成「拒絕提供資料」，

亦無不可。就此觀察，113 憲判 9 多數意見，一方面宣告，職權行使法第 25 條第 2 項有關「被質詢人不得拒絕提供資料」部分違憲（113 憲判 9 理由第 118 段），但他方面宣告，同條項關於「被質詢人不得隱匿資訊」部分，不生牴觸憲法之問題（113 憲判 9 第 117 段），二者顯然矛盾。

二、職權行使法第 25 條第 8 項「移送彈劾或懲戒」部分

（一）多數意見之違憲理由

有關本項移送彈劾部分，多數意見認立法院並無此權限，故本項規定違憲。其理由約略有二：

1. 除總統、副總統彈劾外，彈劾權依據增修條文第 7 條第 3 項及第 4 項之規定，無論係彈劾案之提議、審查，以及本案之成立與否，均為監察委員之專屬權限，是立法院以該項賦予自身有「移送彈劾」之權限，實已介入憲法明定之監察委員彈劾提議權，逾越立法院之憲法職權範圍，並有干擾監察院彈劾權行使之疑慮，違反憲法權力分立原則。（113 憲判 9 第 138 段參照）。
2. 退步言，縱令將本項所訂「移送彈劾」之規定，解釋僅屬立法院對監察院提出之彈劾建議，監察院及監察委員均不受立法院移送案之拘束，但「立法院一旦引據無法律拘束力之本項規定，將行政院之院長或所屬各部會首長，移送於監察院，『建議』其提出彈劾，仍將引發立法權、行政權與監察權間之憲政爭議，並不因本項規定所定僅屬無法律效力之彈劾建議權，即有不同。僅就此而言，基於憲法機關相互尊重原則，以及政治問題應於政治程序解決之民主基本精神，本項立法關於移送彈劾部分，即便不具拘束力，立法院亦有逾越其憲法職權且濫用權力之嫌，違反憲法權力分立原則。」（113 憲判 9 第 139 段）。

就本項所規定移送懲戒部分，多數意見主要則以憲法及增修條文為依據，認對公務人員違法失職而予懲戒之權限，依憲法規定屬司法權所有，且僅有監察員得於成立彈劾案後，將上開人員（尤其政府人員）移送懲戒法院。是本項規定將賦予立法院得將政府人員移送懲戒

之權限，已逾越立法院之憲法職權，因而違憲（113 憲判 9 第 140 段參照）。

（二）本席意見

1.移送彈劾部分

由上述多數意見之理由，可清楚知悉，本項規定就立法院得「移送彈劾」之解釋，依其文義即有合憲與違憲之兩種可能。按，基於司法權尊重立法權之憲法要求，有權解釋機關在遇文義有多種解釋可能性時，應以合憲解釋為優先選擇，此不僅為在大法官/憲法法庭遇有法院聲請案件時，時常要求各級聲請法院應恪守之職責，更為大法官/憲法法庭本身在處理釋憲案件時，不可遺忘之義務。

是多數意見以本項之論理一所得出違憲之結論，其實尚無舉足輕重之地位。蓋，彈劾權既係增修條文賦與監察院專屬之權限，則除修憲外，職權行使法第 25 條第 8 項所謂立法院得「移送彈劾」，無論如何均無從被解為一重新分配彈劾權限之規定。據此，本項所規範之「移送彈劾」，在符合合憲解釋之範圍內，實則僅得解為：該條項規定乃拘束立法院自身在符合一定程序之要求下，可向監察院「建議」啟動彈劾程序，惟該建議與人民檢舉或陳情相同，對監察院不具有實質上啟動程序與否之拘束力。

113 憲判 9 多數意見認為即使在合憲解釋下，本條項仍因有引發行政、立法及監察三院間憲政爭議之可能，應予宣告違憲。

惟本席以為，多數意見此項論述，理由過於薄弱。蓋首應探究者，多數意見所稱，本條項仍將引發之「憲政爭議」究何所指？係指涉及權力分立、權限劃分等憲法上機關權限爭議問題，或單純機關間因政治角力所衍生之政治問題？

再者，即便合憲解釋下之「彈劾建議權」，可能在具體個案上引發憲法法庭應處理之憲法（機關權限）爭議問題，相關

國家最高機關自得依憲法訴訟法之相關規定（如憲法訴訟法第65條以下所規定之機關爭議案件類型），尋求釋憲機關之救濟。在113憲判9之當下，大法官其實並無必要，「搶先」宣告僅屬建議性質之移送彈劾法規範違憲，以致遭來司法權違反憲法機關忠誠之質疑。

最後，多數意見所指之憲政爭議，如係指機關間因政治角力而生之「政治問題」，則基於歷來大法官解釋對政治問題不應由釋憲機關予以解釋之慣例（大法官釋字第328號解釋文參照），及多數意見亦贊同之政治問題應於政治程序解決之精神（113憲判9第139段），憲法法庭更不應過度介入。就此而言，多數意見宣告本項條文違憲，更可能使憲法法庭捲入政爭漩渦，而違反其應獨立超然之使命。

2.移送懲戒部分

移送懲戒部分，本席認為亦非無不得以合憲解釋方法處理之。

依照憲法及增修條文，彈劾權係專屬於監察院之權限，而對公務人員（此處尤指行政官員）懲戒之發動，依憲法規定，亦須在監察院成立彈劾案後，始得送交由職司審判之懲戒法院為之。換言之，憲法就彈劾及懲戒權，分別分配由監察院與司法權行使，在此框架下，立法權即無介入之空間。

因此，職權行使法第25條第8項規定，仍得合憲性解釋為，僅屬立法院拘束自身於符合依法定程序要件下，有向監察院建議提出彈劾案並移送懲戒之規範，並無113憲判9多數意見所謂「逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則」情事。

三、職權行使法第25條第9項部分

（一）多數意見之違憲理由

多數意見認本項規定違憲之理由為：「行政首長就立法委員質詢之答復，於涉及事實時，固應如實陳述，不得為虛偽陳述，惟其答復與陳述內容，仍屬政治責任之性質，無涉法律責任。行政首長之答詢

內容涉有虛偽陳述致引發政治爭議者，不僅其本人與相關執政團隊，連同其所屬政黨，均須受民意之臧否與問責，最嚴重之情形，即為去職以示負責，乃民主政治運作之參與者承擔政治責任之方式。政治責任涉及政治問題，政治問題則應於民主程序中解決，非屬行使司法權之法院所宜介入。準此，本項規定以行政首長答詢時『虛偽陳述』為追究刑事責任之前提要件，將行政首長之政治責任，立法變易為刑事責任，已逾越立法院憲法職權範圍」（113 憲判 9 第 144 段參照）。

（二）本席意見

首應澄清者，政府人員於受立法委員質詢時，所應負之責任當然以政治責任為主，惟若受質詢時之言詞或行為，觸犯相關刑事法律規定時，除檢察及司法單位亦應依法予追訴、審判外，相關人士亦得追究其法律責任。此與政治責任與法律責任應予區分，毫不相關。更不得僅因法律責任應與政治責任區分，即得遽指本條項定「將行政首長之政治責任，立法變易為刑事責任」（113 憲判理由 144 段）。

何況，本條項明定：「政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，**依法追訴其刑事責任**」。所謂「依法追訴其刑事責任」，限於虛偽陳述該當刑事處罰之構成要件之情形，檢察機關始得追訴其刑事責任。亦即，本條項規定，一望即知，其立法目的，毋寧僅係宣示行政官員應尊重質詢之立法委員，並非創設獨立具構成要件及法律效果之刑事規範。多數意見對本條項之強加不必要解讀，且混淆檢察機關追究刑事責任與立法委員行使質詢權限分界，從而宣告本條項違憲，實乃重大誤解。

參、職權行使法關於人事同意權規定部分

職權行使法關於人事同意權之規定，經本庭為實體審查者，分別為該法第 29 條第 3 項、第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項及第 30 條之 1 規定。

就 113 憲判 9 就第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項要求被提名人具結部分，為宣告違憲，本席不能贊同。另外，本席雖贊同 113 憲判 9 宣告第 30 條之 1 第 2 項後段及第 3 項對被提名人處予罰鍰之規

範違憲，但認此部分之理由仍有補充之必要。爰分述如下：

一、職權行使法第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項關於要求被提名人具結部分

(一) 多數意見之理由

本兩項規定，經 113 憲判 9 宣告違憲。有關職權行使法第 29 條之 1 第 3 項規定，多數意見認為該條項包含三種不同之具結型態：其一，針對被提名人書面答復內容（指依本條第 2 項規定，就立法院各黨團或個別立法委員之書面提問所為者），應為載明「已據實答復，絕無匿、飾、增、減」之真實性具結；其二，針對被提名人所提出之相關資料，應為載明「已提出相關資料，絕無隱匿資料」之資料完全性具結；其三，針對被提名人所提出之相關資料，應為載明「絕無……提供虛偽資料」之資料真正性具結（113 憲判 9 第 172 段參照）。

多數意見並指出，上述三種不同之具結型態，僅第三種有關資料真正性之具結，因「被提名人所提出之資料，如學歷證書、資格證明等，則須為真正，非可為偽造、變造之虛偽資料，此應屬被提名人之附隨義務，而非立法院對被提名人獨立課予之行為義務」，故本條項此部分之規定「尚無逾越立法院人事同意權權限範圍之虞」（113 憲判 9 第 177 段參照）。

其餘兩種具結類型，則 113 憲判 9 均因其逾越立法院之人事同意權，予以宣告違憲。其理由約略如下：

就被提名人真實性具結部分，多數意見認為，「被提名人乃立法院人事審查與同意程序之當事人，並非屬第三人性質之證人……，兩者實無可比擬。又，證人係就特定訴訟案件之應證事實而為證言，被提名人則係就其獲提名出任職務之資格與適任性問題為書面答復，而是否具備出任相關職務之資格與適任性之提問與回應，均具有高度屬人性、評價性，非屬事實性陳述性質，無真偽之分，亦無從以具結方式擔保其表意內容之真實性，是此類屬人性、評價性之陳述，本質上並不具有真實性擔保之內在要求。基此，被提名人就立法院各黨團或個別立法委員之書面提問所為答復，與證人就應證事實為證言絕不相

同，其答復內容並無真實性擔保之內在要求，從而被提名人就其答復內容亦無真實性擔保之附隨義務可言。是本項規定課予被提名人就其書面答復內容有真實性具結義務部分，已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍」(113 憲判 9 第 175 段參照)。

而就資料完全性具結部分，則因「要求被提名人應具結『已提出相關資料，絕無隱匿資料』之資料完全性具結而言，究其意涵，並非要求就所提資料本身為具結，而係就『已完全提出資料』為具結，就此而言，實已變相課予被提名人有提出相關資料之義務，並要求被提名人就此義務之完全履行為具結。惟查……立法院人事同意權中，並不具課予被提名人提供相關資料等特定行為義務之權限，自無要求被提名人擔保其已提出相關資料、絕無隱匿資料之權。是本項規定要求被提名人就所提資料應為完全性具結部分，已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍。」(113 憲判 9 第 176 段參照)。

最後，有關職權行使法第 30 條第 3 項，全院委員會或相關委員會就被提名人之資格即是否適任之相關事項進行審查與詢問時，被提名人列席說明與答詢前，應為之具結，多數意見亦認因此規定與上述之真實性具結性質相同，且「本項所定被提名人之真實性具結義務，其應具結之範圍，相較於職權行使法第 29 條之 1 第 3 項所定之真實性具結義務，更為廣泛與不特定……亦逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍，」(113 憲判 9 第 184 段、第 185 段參照)。

(二) 本席意見

查，職權行使法第 29 條之 1 及第 30 條所定須經立法院行使同意權之被提名人，若經立法院同意而經任命，則其執掌之權限，不僅於憲法上或法律上，具高度重要性，且被提名人此時已具備各該職務，應獨立行使職權、不受任何干預之特性。就此而言，立法院在行使其人事同意權時，要求被提名人提供相關之資料，且對其所提之資料，或所為之答復，課予真實/真正性之義務，不僅合理，更為正當！

多數意見亦不否認立法院要求被提名人就其提供資料之真正性

具結義務，係屬合憲。惟卻在被提名人之真實性具結義務上，以被提名人所為之答復，因具有高度屬人性、評價性，非屬事實性陳述性質，無真偽之分，故而無法提供真實性之擔保，而就職權行使法第 29 條之 1 及第 30 條規定被提名人應具結部分，給予違憲之評價。另外，前述規定關於被提名人對「已提供相關資料，絕無隱匿資料」應為具結部分，多數意見認係課予被提名人就已「完全」提出資料為具結，已逾越人事同意權之範圍，同屬違憲。

惟應注意者，被質詢人對立法委員所提問題之答復內容，可能亦涉及真實與否，尤其當該答復牽涉重大公益，而屬可資判斷被提名人是否適任時，就該等問題何以不能要求被提名人為真實/真正性之擔保？亦即，被質詢人就該等回答之真實性，亦應負具結義務。

就此，可以下述例子說明之：（1）詢問 NCC 委員被提名人，其家屬為重要股東之公司，是否投資相關之廣播電視事業？（2）詢問考試委員被提名人，是否曾於某次擔任典試委員之國家考試中洩漏題目，經考選機關作成相關處置？（3）詢問司法、監察及考試院之正副院長、大法官、考試委員或監察委員被提名人，是否具有雙重國籍？或其本人、配偶或直系血親，是否具有外國國籍？是否在過去 5 年內，曾居住於與我國相敵對之國家，每年超過 180 日以上？

依職權行使法第 29 條之 1 規定，被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載……已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。前開條文用語，將「絕無隱匿資料」及「（絕無）提供虛偽資料」並列，故對兩者之評價應為相當。亦即，被提名人既不得以消極之方式，隱匿與審查相關之重要資料，亦不得以積極之方式，提供虛偽之資料。兩者均屬課予被提名人「真實地提供相關資料」之義務。多數意見卻對「對絕無隱匿資料」之義務，解為該義務係「就『已完全提出資料』為具結」（113 憲判 9 第 176 段參照），實屬嚴重扭曲，無法贊同。

二、職權行使法第 30 條之 1 第 2 項後段及第 3 項對被提名人處予罰鍰部分

本條項規定，被提名人違反其上開具結義務時，立法院委員會除不予審查並報告院會外，尚得經院會決議，對被提名人科處罰鍰。本席贊同 113 憲判 9 對此規定所為違憲之宣告，但認為違憲之最主要理由，乃違反比例原則。

詳言之，憲法/法律之所以賦與立法院對特定政府官員之人事同意權，乃鑑於該等職位之憲法/法律重要性，及其應獨立不受干預之特質，故藉由國會審查被提名人是否適任，除一方面賦與被提名人高度之民主正當性外，更因此彌補國會在事後無法監督之不足。是被提名人如違反上開具結義務，立法院對該等人員之適任與否，即無須予以審查，而該審查人事同意權之目的，亦已達成。此項不予審查之處置，對被提名人而言，已屬足夠，尚無同時再以罰鍰處罰之必要。

惟，在此須附帶一提者，本項之規定為：「被提名人違反第 29 條之 1 第 3 項或前條第 3 項規定，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，**委員會應不予審查並報告院會。經院會決議者，得處新臺幣 2 萬元以上 20 萬元以下之罰鍰**」，是可對被提名人科處罰鍰之時間點，係委員會不予審查並報告院會之際。至於對已通過之人事案，如於事後才發覺當時之被提名人（即現已擔任要職者）有違反具結義務時，立法院得為如何處理，並不在本項規定之列。

肆、職權行使法關於調查權行使規定部分

職權行使法關於調查權行使之規定，經 113 憲判 9 實體審查者，為第 45 條、第 46 條、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 3 項、第 4 項、第 5 項、第 50 條之 2 規定。

本席不同意多數意見認第 46 條之 2 第 3 項違憲之結論（見下述一），及第 50 條之 1 第 3 項有關「令其宣誓」部分之違憲結論（見下述二），以及第 48 條第 1 項有關「移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾」部分之違憲結論（見本意見書關於職權行使法第 25 條第 8 項之理由）。故就上開一、二部分，分述如下：

一、職權行使法第 46 條之 2 第 3 項部分

如本席一貫之立場，本項規定容有以合憲之方式解釋之空間。詳

言之，就本項之解釋，本席認為應與本條第2項在體系上為一併之觀察，亦即本條第2項之規定毋寧係為一原則性規範，即立法院乃對於1.裁判確定前之訴訟案件就其偵查或審判所為之處置及其卷證，2.尚未確定之訴願事件，或3.其他依法應獨立行使職權之機關本於職權處理中之案件，不得行使調查權；而本項之規定，乃上述原則性規範之例外規定，即調查委員會成立後，只有當「其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關案件」時，調查委員會始有自行決定是否停止調查之空間。蓋因本條第3項之文義，已明白排除，調查委員會得自行決定是否停止調查之案件，並不包含裁判確定前之訴訟案件其處置及卷證，以及尚未確定之訴願事件，是無論立法院調查委員會成立之先後，一旦案件落入了「在裁判確定前」或「訴願尚未確定」之時點，自然只能依照本條第2項規定處理，立法院就此不得行使調查權，乃屬當然。

二、職權行使法第50條之1第3項有關「令其宣誓」部分

多數意見宣告第50條之1第3項規定違憲，其原因在於，調查委員會於詢問政府人員時，不得「令其宣誓」當據實答復，絕無匿、飾、增、減。蓋「公法上之宣誓，係公職人員取得其公法上身分與承擔權責之法定形式要件。相關人員出席立法院調查程序並為作證，係協助立法院調查權行使之證人性質，既非公職人員，亦未取得任何公法上權責，是本項規定關於『令其宣誓』部分，其義務之課予顯已逾越合理之限度」（113憲判9第309段參照）。

惟細究本項規定，其實不難發現，本規定與職權行使法第29條之1第3項及第30條第3項規定，即要求被提名人具結，藉此擔保其答復之真實/真正性，高度相似。亦即，解讀整體條文意旨，應不難看出，立法者之本意，乃透過本項規定，擔保被詢問之相關人員其答復之真實性。當文字表達有其多義性時，解釋法條之規範，即不得拘泥於文字本身，而應探究立法者之真意。是本項「宣誓」，毋寧應理解為「要求被詢問人公開表示其對委員會之詢問，均將據實以告」之一種用詞而已。該用語甚至與「說明」、「起誓」、「保證」、「擔保」

同其意義。據此，本席對多數意見張冠李戴，執意將本項之「宣誓」以「公法上之宣誓」概念詮釋之，進而得出違憲結論之解釋方式，實難贊同。

伍、職權行使法關於聽證會之舉行部分

職權行使法關於聽證會之舉行部分規定，經本庭為實體審查者，分別為職權行使法第 59 條之 1 第 1 項、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4 及第 59 條之 5 規定規定。對前述規定，本席對多數意見於認第 59 條之 5 第 4 項、第 5 項所為違憲之宣告，則不贊同，惟該不贊同之理由，與本席就職權行使法第 25 條第 8 項及第 9 項之論理相同，不再贅述。

陸、刑法第 141 條之 1 部分

刑法第 141 條之 1 明定：「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 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。」

本條規定涉及人身自由之刑罰，造成人民基本權利之限制，故 113 憲判 9 多數意見認為：「其立法目的須為追求憲法上重要公共利益或維護重要法益，所採犯罪處罰手段應有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，且刑罰對人身自由之限制與其所追求之公益或法益維護目的，須非顯失均衡，始與憲法保障人身自由之意旨無違」（113 憲判 9 理由第 383 段參照）。

對於以中度審查標準檢視刑法第 141 條之 1 之合憲性，本席持相同看法。

惟多數意見進一步指出：「本條規定之立法目的尚難謂屬追求憲法上重要公共利益，其所採手段亦非有助於立法目的之達成且尚有其他更有效之手段可資運用，亦不符刑罰最後手段性之要求，違反憲法比例原則之要求，牴觸憲法保障人身自由之意旨。」（113 憲判 9 理由第 390 段參照），本席則礙難支持。理由如下。

一、刑法第 141 條之 1 之立法目的

多數意見認：「就本條規定之立法目的而言，其既以……公務員

於立法院為虛偽陳述，作為構成犯罪之可罰行為，目的應係為嚇阻該等虛偽陳述情事之發生，以維護立法院相關憲法職權之行使。惟查……公務員於立法院所為答詢或陳述，均係為回應立法委員之質詢或詢問，乃憲法所定行政院對立法院負責之一種具體表現方式……性質上均屬政治領域中之互動性政治行為，且最終均涉及立法院與行政院兩大政治性平行憲法機關之職權行使及其憲政運作關係。因此，作為憲政運作關係中一方之立法院……立法將另一方所屬人員答復立法委員之質詢或詢問，而涉及所謂虛偽陳述者，明定為犯罪行為，施以限制人身自由之刑罰，以嚇阻該等政治行為，並維護立法院自己相關憲法職權之行使，此等立法目的所欲追求之利益，充其量僅屬憲政體制下立法院作為立法者，自己一方行使憲法職權之利益，且其必然同時衝擊行政院一方其憲法職權行使之利益，是尚難謂屬維護整體憲政體制運作之重要公共利益。是本條規定作為限制人身自由之刑罰規定，其立法目的已難謂合憲正當」（113 憲判 9 理由第 387 段）。

然查立法院為我國最高民意機關，代表人民行使立法權。而立法權之內容，依憲法及增修條文之規定，包括(但不限於)議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項(憲法第 63 條)；對其他憲政機關之重要人事，行使同意權(憲法第 104 條、增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項及第 7 條第 2 項)；透過質詢或詢問政府人員，監督行政院(憲法第 67 條及增修條文第 3 條第 2 項第 1 款)。此外，為使立法院能有效行使上開職權、發揮其功能，立法院本於固有權能，亦享有文件調閱權及調查權等輔助性權力(司法院釋字第 325 號及第 585 號解釋文參照)。

由上述立法院享有之各項憲法職權可知，立法院每個職權之行使，都與公共事務相關。而且，無論是議決法律案、預算案等議案，行使憲法規定之人事同意權或監督行政權等職權行使，立法院所作之決定，或係對不特定多數人民之權利造成影響、或係設定法律秩序、或係涉及憲政秩序是否得健全發展與運作。是「維護立法院相關憲法職權之行使」本身，當然係追求憲法上重要公共利益。

而為確保立法院正確、理性、嚴謹地行使立法權，即須讓立法院擁有充足、完整且真實之資訊。只有在此基礎上，方能期待立法院作出合理、適切之決定。因此，公務員於立法院參加聽證或接受質詢時，若就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述，即必然影響立法委員對公共事務之理解、思辯及判斷，從而導致立法院行使職權，產生錯誤或偏差。

是本席以為，立法院為確保透過聽證或質詢，從公務員就重要關係事項取得之資訊為真，從而制定刑法第 141 條之 1，以求維護立法院憲法職權之行使，核屬追求憲法上重要公共利益，其目的實為正當。

二、刑法第 141 條之 1 之手段適當性、必要性及最後手段性

對本條規定，多數意見除否定立法目的正當性外，亦認為透過對在立法院聽證或受質詢之公務員，就其所知之重要關係事項為虛偽陳述，施加 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金之刑罰，此等手段與目的間，亦欠缺適當性及必要性，亦不符合刑罰最後手段性。

（一）關於手段適當性部分

多數意見所持理由為：「無論是依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，於立法院受質詢且有答詢義務之行政首長、依憲法第 67 條第 2 項規定應邀至委員會備詢，並負有說明義務之政府人員，抑或於立法院調查委員會之調查（聽證）程序為證言之政府人員，其於立法院為答詢、說明或陳述證言等，均係基於行政院對立法院負責之前提，而負民主責任政治所要求之政治責任，亦僅負有政治責任，非法律責任……而政治責任之追究，為民主問責問題，應以各種民主問責程序為之，民意則為最終依歸，刑罰手段並非屬追究政治責任之適當手段」（113 憲判 9 理由第 388 段）。

惟，本席實無法理解，為何「行政首長或政府人員對立法院為答詢、說明或陳述證言等，係基於行政院對立法院負責之前提，而負民主責任政治所要求之政治責任」，即可導出「亦僅負有政治責任，非法律責任」。蓋任何人之行為，是否須負法律責任，本就視相關法律有無明文而定，與其是否另負政治上、道德上之責任無關。換言之，

「僅負有政治責任，非法律責任」，只能說明「責任狀態」，絕非作為不得課予法律責任之理由。

再者，「政治責任」與「法律責任」之究責程序、管道與效果，本就不同且非互斥，更非現行法制所不容。例如，刑法第130條早已明定：「公務員廢弛職務釀成災害者，科處3年以上10年以下有期徒刑」是倘負有救災職務之行政首長於發生災難後，不積極救災甚至對前線救災急需待決事項完全置之不理，則該首長除應負政治責任外，亦應負法律責任。

再試想，如立法委員已得知我國已出現致死性、傳染性極高病例、或核能已疑似外洩等重大情報，而行政院卻隱匿不報，立法委員遂利用質詢之機會，詢問相關行政首長或政府人員。此時，若該等公務員對所知之重要關係事項，為虛偽陳述，或以絕無此事一語帶過，企圖迴避監督，致立法委員在質詢時，因被誤導而無法為追問，終致許多人民因未即時因應，受有生命、身體、財產之重大損害。在此情況下，除使為虛偽陳述之公務員透過民主問責程序負起「政治責任」外，令其同時亦應承擔「法律責任」，有何絕不可為之理由？

況行政首長或政府人員至立法院備質詢或出席聽證會為證言或表達意見，均屬公務行為，該等人員對公務事項為真實陳述，本為事理之當然，並非苛求。而若立法院為確保自己在聽證或質詢中，由公務員取得之資訊為真，藉以維護立法院職權行使之正確性，乃透過刑罰，以嚇阻公務員就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述，亦確實有助於目的之達成，是該手段自符合適當性之要求。

綜上，本席絕無法認同，僅因公務員於立法院進行詢答、說明或陳述證言之行為，係基於行政院對立法院負責之前提而須負政治責任，即認為無任何課予該等公務員就其於立法院答覆之內容，負任何法律責任之空間。

（二）關於手段必要性部分

多數意見所持理由為：「行政首長或政府人員於立法院之陳述內容，涉有虛偽陳述致引發爭議者，乃屬政治性爭議，其本人自應受到

民主問責，最嚴重之情形，即為去職以示負責，且如為虛偽陳述之政府人員為政務官時，其所屬政黨亦可能一併受民意之臧否與問責，乃民主政治運作之政治責任主要表現方式……亦為追究民主政治運作之政治責任較適當且更有效之方式。本條規定以行政首長或政府人員於立法院受質詢或聽證，就所知之重要關係事項為虛偽陳述，作為犯罪行為，而施以限制人身自由之刑罰，已有將政府人員之政治行為與政治責任，立法變易為犯罪行為與刑事責任，此等手段對其立法目的之達成而言，尚非屬適當且必要之手段」(113 憲判 9 理由第 389 段參照)

本席再次重申，從刑法第 141 條之 1 觀之，立法所欲禁止者，乃公務員於立法院參加聽證或接受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽之陳述。

多數意見顯然未正視立法者設此規範之目的，因而導出追究民主政治運作之政治責任，為較適當且更有效之方式。然本席以為，倘欲達到公務員在聽證及被質詢時，不就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述之目的，在「在民主問責」與「課予刑罰」手段之間，顯然後者比前者更具嚇阻效力。

民主問責最嚴重之後果，雖可能令行政首長或政府人員去職以示負責，並使政務官所屬政黨一併受民意之臧否與問責，然一來，民意乃處於隨時變動之狀態；二來，非到選舉，執政者原則上不致承受民意問責之後果，故對行政首長及政府人員而言，民主問責，不一定產生不利益；縱令有之，亦屬間接。反之，若對虛偽陳述之行政首長或政府人員施加刑罰手段，則該公務員即須直接面對人身拘束或財產上之不利益。

因此，為達成刑法第 141 條之 1 之立法目的，「民主問責」顯然非與「課予刑罰」有相同之效果，自無從以此認定「課處刑罰」不符合手段必要性之要求。

(三) 關於最後手段性

對此，多數意見並未多言，僅在論述手段適當性及必要性後，以

「亦不符刑罰最後手段性之要求」一語帶過。

然而，刑法第 141 條之 1 對公務員人身自由所為之限制與該條所追求之公益目的間，並未顯失均衡，故符合最後手段性之要求

按刑法第 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 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。」由此可知，該條禁止者，並非公務員於立法院聽證或受質詢時，所為之一切陳述，嗣後被發現與事實不符者，均會受到處罰。蓋依其構成要件，必須是公務員所為之虛偽陳述，係其「所知」且與受詢問之問題「有重要關係之事項」，且有「虛偽陳述」之主觀犯意，方會構成。

換言之，公務員於立法院參加聽證或接受質詢時，如係因不知情而無法陳述；因記憶有誤，而陳述錯誤；知情卻回答無可奉告；對知情事項為虛偽陳述，但該陳述並非重要關係事項等，均不符合刑法第 141 條之 1 之構成要件。再者，縱使公務員確實就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述，倘其具備阻卻違法事由，亦可不受刑法第 141 條之 1 之處罰。由此可知，立法者對該處罰之範圍，已為相當之限縮。

又，該條之法律效果為 1 年以下有期徒刑，此刑度在整體刑法體系本非屬重罪。況為保護個人財產法益，刑法對於向他人傳遞不實資訊，致他人因誤信該資訊而交付財產者，刑法第 339 條詐欺罪尚設定 5 年以下有期徒刑，與之相較，為保護重要國家法益（即維護立法院憲法職權之行使）之刑法第 141 條之 1 規定，並未明顯過度，實不應受違憲之指摘。

柒、結論

119 憲判 9 多數意見宣告職權行使法諸多規定違憲，經常以「憲法及增修條文並無明文」為出發點，並從而推論各該規定「其立法乃屬逾越其憲法上職權，違反憲法權力分立原則（參見理由第 81 段、第 87 段、第 91 段【聽取總統國情報告】」。

然而，法律明確性原則、憲法罪刑法定原則⁷、罪刑相當原則⁸、一行為不二罰原則、法定法官原則、法律正當程序、憲法最嚴密之正當法律程序要求⁹，憲法及增修條文皆無明文規定，但大法官本於保障人民基本權意旨，毅然以解釋或憲法法庭判決創設之。由是顯見，法規範是否牴觸憲法，與憲法及增修條文就該法規範有無直接明文規定，並無絕對關聯。

八年任期屆滿前夕，接連分別就憲法法庭宣告死刑不違憲、立法院職權行使法多數條文違憲，出具意見書，不僅無奈，更多感慨。至於因而必須割愛未成年子女表意權第二件裁判憲法審查¹⁰，及國家賠償法第 13 條所定因法官及檢察官執行職務侵害人民自由或權利所生國家賠償之法規範憲法審查，尤屬遺憾。

死刑案及立法院職權行使法案審理過程中，分別發生「大法官應否抗多數民意」、「大法官如何處理高度政治爭議」之議題。在後案，不但總統亦為案件聲請人之一，特別引起高度矚目¹¹，聲請人及相對機關之間，更因該案衍生許多憲政抗爭；其中一造甚至自行蠱測判決結果，強行動憲法訴訟法之再度修正，而此又引起許多法律學者及團體之抨擊。目睹以上種種，回顧 113 憲判 9 時，本席不禁百感交集。

究竟，皇后仍須努力，貞操才能不被懷疑，

抑或，皇后即使死去，貞操仍然遭人懷疑？

⁷ 釋字第 665 號解釋、113 年憲判字第 1 號判決。

⁸ 釋字第 517 號、第 775 號等解釋、憲法法庭 112 年憲判字第 13 號等判決。

⁹ 憲法法庭 113 年憲判字第 8 號判決。

¹⁰ 憲法法庭 111 年憲判字第 8 號判決，乃未成年子女表意權受憲法保障之第 1 件案例，且為憲法訴訟法參考德國之 Verfassungsbeschwerde，於該法第 59 條明定「人民聲請裁判憲法審查」之首例，具有重大歷史意義。

¹¹ 陳水扁總統亦就「總統豁免權之範圍？總統享有國家機密特權？其範圍如何？」向司法院大法官聲請解釋，並經大法官作成釋字第 627 號解釋。

附表、113 憲判 9

審理標的、主文結論及本席意見一覽表

條號/標的	113 憲判 9 主文要旨	本席立場 ¹²
職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定，有關立法程序部分	中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定，其立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷。	同意多數合憲意見
職權行使法第 15 條之 1 第 1 項	憲法增修條文第 4 條第 3 項規定，僅賦予立法院得被動聽取總統國情報告之權，總統並無至立法院為國情報告之憲法義務，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報告之主題與涵蓋範圍等，總統得本於其憲法職權而為審酌決定，並基於憲法機關相互尊重原則，與立法院協商後實施，尚非立法院得片面決定者。立法院職權行使法第 15 條之 1 第 1 項規定，其規範效力不及於總統，立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題	同意多數合憲意見
職權行使法第 15 條之 1	立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總	本席認該等規定均合憲

¹² 以下為求文字精簡，針對本席或多數意見之見解，無論對於法條係以合憲限縮、合憲擴張或僅為單純合憲之方式解釋，均以「合憲」二字表示，讀者如欲詳究，敬請參閱 113 憲判 9 之判決及本意見書內容。

第 2 項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項	統為詢問、要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。立法院職權行使法第 15 條之 1 第 2 項、第 3 項、第 15 條之 2 第 1 項規定，牴觸憲法權力分立原則，均自本判決宣示之日起，失其效力	（即不同意多數違憲意見）
職權行使法第 15 條之 2 第 2 項	立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總統為詢問、要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。本條第 2 項關於「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」規定部分，其立法逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認該等規定均合憲 （即不同意多數違憲意見）
職權行使法第 15 條之 4	立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總統為詢問、要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。本條規定逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	同意多數違憲意見
職權行使法第 25 條第 1 項	本項所稱反質詢，係指原為被質詢人之行政院院長或行政院各部會行政首長於質詢程序自行易位為質詢人，向原為質詢人之立法委員，就具體事項或問題提出質疑或詢問，並有意要求特定立法委員答復。若行政院院長或行政院各部會首長以問題或疑問句等語句形式，答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢問題等情形，即便言語表達方式有禮儀上之爭議，性質上仍屬立法委員質詢之答復，不構成反質詢。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法	本項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒	就「不得拒絕

第 25 條第 2 項	絕提供資料或有其他藐視國會之行為部分之規定，均逾越立法委員憲法質詢權與立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原則，自本判決宣示之日起，失其效力。又被質詢人得例外拒絕答復立法委員質詢之正當理由尚不以本項規定所列情形為限，凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務或攸關國家安全而有保密必要等，受質詢之行政院院長與行政院各部會首長本於職權而為相關利益衡量後，對立法委員所質詢事項，均有權於適當說明理由後，不予答復或揭露相關資訊。於此前提下，本項其餘規定部分，始不生違憲問題。	提供資料」部分，本席認屬合憲。 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第 25 條第 3 項	本規定逾越立法院憲法職權範圍，違反權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	同意多數違憲意見
職權行使法第 25 條第 4 項	本規定關於被質詢人違反本條第 1 項規定時，主席得予制止之規定部分，尚不生牴觸憲法問題。其餘規定部分，均逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	同意多數意見
職權行使法第 25 條第 5 項至第 7 項	第 5 項至第 7 項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	同意多數違憲意見
職權行使法第 25 條第 8 項	本規定逾越立法院憲法職權，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第 25 條第 9 項	本規定逾越立法院憲法職權之範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失	本席認本項合憲

項	其效力。	(即不同意多數違憲意見)
職權行使法第 29 條第 3 項	本規定，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法第 29 條之 1 第 1 項	本規定，對提名機關並無拘束力。於此前提下，其規定尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法第 29 條之 1 第 2 項	本規定，整體觀之，其規範意旨在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法第 29 條之 1 第 3 項	本規定，除要求被提名人於提出相關資料之同時，應就絕無提供虛偽資料具結部分，及但書規定部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘部分之規定，均逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本項合憲 (即不同意多數其餘規定部分違憲之意見)
職權行使法第 30 條第 1 項	本規定，尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法第 30 條第 3 項	本規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法第 30 條之 1	本規定，屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題。惟立法院院會尚不得因委員會不予審	同意多數合憲意見

第項及第2項前段規定	查，即不行使人事同意權，否則即屬違反其憲法忠誠義務，為憲法所不許。	
職權行使法第30條之1第2項後段及第3項規定	本項後段規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第3項規定，一併失其效力。	同意多數違憲結論，但理由略有不同
職權行使法第45條第1項、第2項、第3項後段、第46條、第47條第1項、第2項、第50條之1第3項、第5項及第59條之1第1項社及調查專案小組部分	本規定，其中關於得經委員會之決議，得設調查專案小組，行使調查權與調閱權之規定部分，違反立法院調查權應由立法院自為行使之憲法要求，自本判決宣示之日起，失其效力。本條第2項、第3項後段、第46條、第47條第1項、第2項、第50條之1第3項、第5項及第59條之1第1項規定，涉及調查專案小組部分之規定者，均違憲且失所依附，一併失其效力。第45條第1項其餘部分之規定，立法院就與其憲法職權行使之特定議案有重大關聯之事項，且有調查之必要者，始得設調查委員會；僅涉及相關議案之事項，或未有特定議案而僅與立法委員職權相關之事項，尚不符合立法院得成立調查委員會，行使調查權（含調閱權）之要件。於此前提下，前開其餘部分之規定，始不生牴觸憲法問題	同意多數部分違憲、部分違憲之意見
職權行使法第45條第2項	本規定，關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」部分，其要求提供之參考資料所涉及事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者；於此前提下，此部分之規定尚不生牴觸憲法問題。本項關於調查委員會得「要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部	同意多數部分合憲、部分違憲之意見

	分，除要求政府人員出席提供證言部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘有關要求政府人員提供資料、物件，及要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，均與立法院調查權行使之憲法要求不合，自本判決宣示之日起，失其效力。本項關於「得舉行聽證……聽證相關事項依第 9 章之 1 之規定」部分，於第 9 章之 1 之規定不牴觸本判決意旨之範圍內，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。	
職權行使法第 45 條第 3 項前段	本項前段規定部分，應經院會議決之調查事項（含範圍）、目的及方法，尚須具體明確，俾利據以判斷調查權之行使，是否與立法院憲法職權之行使有重大關聯且必要；其調查方法涉及課予政府人員或人民陳述證言或表示意見之協助調查義務者，其對象與義務範圍等重要事項，亦均須經院會議決之。於此前提下，其規定始不生牴觸憲法問題。	同意多數意見
立法院依職權行使法第 45 條規定發動調查權與他憲法機關所生爭議之處理途徑部分	立法院依立法院職權行使法第 45 條規定發動調查權而設調查委員會，經其他憲法機關主張其有逾越憲法上權限等情事而表示反對，致生權限爭議者，相關憲法機關自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理。協商未果者，立法院自得依憲法訴訟法第 65 條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。於上開權限爭議經相關機關協商、以其他適當途徑處理或經本庭依聲請為機關爭議之判決前，立法院尚不得逕為調查權之行使。	同意多數意見
職權行使法第 46 條	本規定，除涉及調查專案小組部分外，其餘規定部分，屬立法院國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。	同意多數部分合憲意見

職權行使法 第 46 條之 2 第 2 項	本規定，尚不生牴觸憲法問題。惟立法院調查權行使之限制，尚不以本項規定所列事項為限。基於權力分立原則及法院獨立審判之憲法要求，立法院除不得對本條所定事項行使調查權外，對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，以及經確定裁判判斷之事項，亦均不得行使調查權。	同意多數意見 合憲意見
職權行使法 第 46 條之 2 第 3 項	本規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。立法院應儘速依本判決意旨修正，於修法完成前，立法院成立調查委員會後，其調查事項嗣後始成立司法案件而於法院審理中者，立法院應停止行使調查權	本席認本項合 憲 (即不同意多 數違憲意見)
職權行使法 第 47 條第 1 項規定及第 3 項	本規定，關於「調查委員會……為行使調查權，得要求政府機關……於 5 日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生牴觸憲法問題；本項但書及本條第 3 項於上開合憲範圍內之規定部分，亦不生牴觸憲法問題。本項其餘部分之規定，除關於調查專案小組部分之規定，業經主文第五項（一）宣告違憲，失其效力外，均逾越立法院調查權之權限範圍，牴觸相關憲法意旨，自本判決宣示之日起，失其效力；本條第 3 項於上開違憲範圍內之規定部分亦違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。	同意多數部分 合憲、部分違 憲之意見
職權行使法 第 47 條第 2 項	本規定，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員與人民者，應經立法院院會之決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確定之，於此前提下，本項規定除關於調查專案	同意多數部分 合憲、部分違 憲之意見

	小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。	
職權行使法 第 48 條第 1 項	本規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法 第 48 條第 2 項及第 3 項	本條第 2 項規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定一併失其效力。	同意多數違憲意見
職權行使法 第 50 條之 1 第 3 項	本規定，其中關於「令其宣誓」部分牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。本項其餘部分之規定，除調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。	本席認本項「令其宣誓」部分合憲(即不同意多數就此之違憲意見)
職權行使法 第 50 條之 1 第 4 項	本規定，尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法 第 50 條之 1 第 5 項	本規定牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。立法院應儘速修正相關規定，於修法完成前，接受調查詢問之人員，認調查委員會已逾越其職權範圍、法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關，或屬行政訴訟法所定得拒絕證言、拒絕鑑定之事由，於陳明理由後，均得拒絕證言，毋須經會議主席裁示同意。	同意多數違憲意見
職權行使法 第 50 條之 2	本規定關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。接受調查詢問之人員，均得偕同律師或相關專業人員到場協助，毋須經主席同意。	同意多數違憲意見
職權行使法	本規定，除調查專案小組部分外，屬國會自	同意多數部分

第 59 條之 1 第 1 項	律範疇，尚不生牴觸憲法問題。	合憲、部分違憲意見
職權行使法 第 59 條之 3 第 2 項	本規定所稱「正當理由」，就受邀出席人員屬政府人員者，係指具有依法獨立行使職權之身分、基於執行職務所需或相當於法令所定公務人員得請假事由；受邀出席人員屬社會上有關係人員之人民者，本得依其自主意願而決定是否應邀出席，其以受憲法所保障之不表意自由、一般行為自由、隱私權抑或財產權等為由，而拒絕出席聽證會，均屬本項規定所稱正當理由。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法 第 59 條之 4	本條關於「經主席同意」部分，牴觸憲法，自本判決宣示之日起，失其效力。政府人員或與調查事件相關之社會上有關係人員，於應邀出席聽證會時，均得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助，毋須經主席同意。	同意多數違憲意見
職權行使法 第 59 條之 5 第 1 項	本規定，尚不生牴觸憲法問題。	同意多數合憲意見
職權行使法 第 59 條之 5 第 2 項及第 3 項	本項裁罰規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 3 項規定一併失其效力。	同意多數違憲意見
職權行使法 第 59 條之 5 第 4 項	本項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本項合憲 (即不同意多數違憲意見)
職權行使法 第 59 條之 5	本項規定，逾越憲法第 67 條第 2 項所定政府人員到會備詢義務之範圍，並違反憲法權力	本席認本項合憲

第 5 項	分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。	（即不同意多數違憲意見）
職權行使法第 59 條之 5 第 6 項及第 7 項	本項規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第 7 項規定一併失其效力。	同意多數違憲意見
刑法第 141 條之 1	本規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。	本席認本條合憲 （即不同意多數違憲意見）
不受理部分	聲請人二就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 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、第 4 項、第 46 條之 1、第 50 條之 1 第 1 項、第 2 項、第 51 條、第 59 條之 1 第 2 項至第 5 項、第 59 條之 2、第 59 條之 3 第 1 項及第 59 條之 6 至第 59 條之 9 規定之聲請，聲請人三就同法第 29 條第 1 項、第 2 項、第 30 條第 2 項、第 4 項及第 31 條規定部分之聲請，聲請人四就同法第 53 條之 1 第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段及第 59 條之 5 第 2 項規定之聲請，均不受理	同意多數不受理意見

部分不同意見書

黃大法官昭元 提出
 許大法官志雄 加入
 謝大法官銘洋 加入二部分
 尤大法官伯祥 加入

一、本席立場

[1] 關於主文第一項所審查之立法程序部分，基於後述第[6]至[26]段之理由，本席認為應宣告違憲。至於有關立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定之內容部分，本席則支持本判決主文第二項至第七項之多數結論；至於本席未完全同意之主文及擬補充理由部分，主要是：

[2] 主文第三項質詢權部分：就主文第三項（一）及（四）前段所審查之第 25 條第 1 項及第 4 項中，有關「反質詢」部分之規定，本席認為均應直接宣告違憲，而不是如本判決多數意見之重新（或扭曲？）解釋何謂反質詢，再於此前提下，宣告上開規定「尚不生牴觸憲法問題」。按依本判決多數意見所稱之反質詢定義及其所不應包括之內涵（參本判決理由第 114 段），其結果和本席所主張之宣告違憲，並無不同。

[3] 主文第四項人事同意權部分：

（1）就主文第四項（三）所審查之第 29 條之 1 第 2 項有關「立法院各黨團或未參加黨團之委員」得要求被提名人答復並提出問題部分之規定，本席認為應宣告違憲。亦即各黨團或個別委員之問卷，應由立法院彙整後向提名機關提出，再轉要求被提名人答復。本判決多數意見於理由第 170 段，係認各黨團或個別委員仍得各自提出問題並要求被提名人答復，但此項要求並不拘束被提名人。其法律效果與本席上述立場其實類似，然在政治上則易生紛擾，也無法促進立法院發揮整合各黨團及委員問卷之作用。因此本席認為還是應直接宣告上開規定違憲，較為妥當。

（2）就主文第四項（四）所審查之第 29 條之 1 第 3 項有關命被提

名人具結部分之規定，亦應宣告違憲。按同條第 2 項亦屬違憲，則第 3 項關於第 2 項部分自同屬違憲；至有關同條第 1 項部分，由於被提名人是當事人，不是居於第三人地位之證人，不應比照證人適用具結之要求。

(3) 就主文第四項(七)所審查之第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項前段有關「委員會應不予審查並報告院會」之效果規定部分，均應宣告違憲。本判決多數意見就此雖宣告「屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題」；但也進一步明確宣告立法院院會仍應積極行使人事同意權，而不得消極不行使。此與本席宣告違憲之理由及效果均相同，為免疑義，仍以直接宣告違憲較妥。

(4) 至於本席贊成之第 29 條第 3 項規定，係認為立法院固得舉行公聽會，然被提名人並無參與公聽會之義務；又參與公聽會之學者專家等人員，因不具立法委員身分，本即僅能提供諮詢意見。故本項所定「共同參與審查」及所擬具之審查報告，均屬諮詢性質，僅供立法院之參考(立法院職權行使法第 59 條規定參照)。本判決理由第 164 段過於簡略，應予補充。

[4] 主文第五項調查權部分：

(1) 就主文第五項(七)所審查之第 46 條之 2 第 3 項規定，本席認為：除法院審理中案件應停止調查外，立法院就檢察機關偵查中案件，亦應停止行使調查權，而不得同時、平行調查。上開規定授權並容許立法院就上述案件仍得自行決定是否停止調查，於此範圍內，均屬違憲。

(2) 就主文第五項(九)所審查之第 47 條第 2 項有關得命人民出席為證言部分之規定，本席認為亦應宣告違憲。按主文第五項(九)一方面容許立法院調查委員會得命人民出席並為證言，然於主文第五項(十一)又宣告有關得對人民處罰鍰部分之規定違憲，以致產生「得命人民出席，但不得對之處罰鍰，亦無從強制」之不一致。又主文第五項(二)亦已宣告調查委員會不得命人民出席並提供證言，亦不得要求人民提供資料、物件，如果容許調查委員會得命人

民出席並為證言，亦有假借詢問而達獲取資料、物件所載資訊之風險。是就命人民提供資料、物件及出席為證言部分，自均應宣告違憲，始屬一致。

[5] 主文第八項之不受理部分：本席認為第 31 條規定部分，亦應受理。按本條規定後段「如被提名人未獲同意，總統或行政院院長應另提他人咨請或函請立法院同意」部分，要求總統或行政院院長應另提他人，已逾國會自律範疇，而涉及其他憲政機關之行使職權。又在被提名人第一次未獲同意後，立法院個別委員立場、各政黨席位等，亦可能有所變動（例如立法院改選）。因此總統或行政院院長就是否另提他人或仍提名同一人，應有一定之決定空間，並就此承擔其政治責任。

二、主文第一項：立法程序部分

[6] 本判決主文第一項認為系爭「立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定，其立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。」亦即就系爭二法之立法程序瑕疵爭議，僅為「程序有瑕疵但仍合憲之宣告」。就此部分，本席有以下不同意見。

[7]（一）本庭能否審查立法院議事程序是否違憲？

[8] 先就本庭得否審查國會議事程序（包括立法、人事同意、質詢、調查權等各類程序）是否違憲而言，本判決延續司法院釋字第 342 號、第 499 號及第 632 號等解釋之立場，維持「得審查，但從寬審查」之基本立場，而非完全棄守違憲審查之監督。就此基本立場而言，本席原則上亦支持。

[9] 按立法院之各項職權均係憲法所賦予之權力，自仍應受憲法之規範，而非當然不受司法違憲審查之政治叢林。又立法院為憲法明定之憲政機關之一，其議事程序涉及立法院行使職權之核心事項，為維護各憲政機關就其行使職權之程序自主權及憲法權力分立之基本架構，本庭就有關立法院議事程序之相關爭議，行使違憲審查權時，自應予以適度尊重，以保障國會之程序自主空間。惟如立法院行使

職權之程序或其結果，已影響或干預其他憲政機關行使職權之程序、範圍或結果，本庭亦應予以適度監督，以維護其他憲政機關行使職權之程序自主權及憲法權力分立與制衡原則。又縱令是純屬立法院議事程序之內部事項，雖不直接影響其他憲政機關之權力或人民權利，然因仍可能影響或妨礙立法院少數委員之職權之行使或其權利，本庭亦應基於民主原則所內涵之「尊重多數、保障少數」，而予適度監督。

[10]（二）本判決據以審查立法程序之憲法原則及審查標準

[11] 有關本判決據以審查系爭二法立法程序瑕疵之憲法原則部分，本判決理由第 59 至 65 段要求立法審議程序，應遵循憲法公開透明原則及討論原則；至於審查標準部分，本判決理由第 66 至 67 段則沿襲釋字第 342 號解釋之「重大明顯瑕疵」標準，以此認定相關程序瑕疵是否已足以根本影響法律成立之基礎。

[12] 就公開透明原則而言，本件聲請人一至三所主張之議事程序瑕疵違反公開透明原則部分，主要是系爭二法於第二及第三讀會，僅均採贊成者舉手表決方式，而未同時讓反對者有表決機會；且立法院議事紀錄亦僅記載贊成者之人數，而未記載贊成者之姓名，當然更無記載反對者之人數及姓名，從而影響人民之事後問責可能（參本判決理由第 70 至 71 段）。就此，本判決理由第 71 段則以「此次法律案之議決皆採舉手表決方式，其表決結果，雖無法如表決器或點名表決方式般，贊成者與反對者得以逐一顯名，然亦非屬完全匿名之無記名表決，人民仍得依立法院議事錄所記載之各黨團之程序行為，及其關於議案之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。」因而認定系爭二法之「立法程序雖存有瑕疵，惟尚難謂已完全悖離公開透明原則」。

[13] 本席認為：（1）依本判決多數意見之上開理由及結論，國民主權及民主原則所要求的責任政治，亦即人民得對個別立法委員之問責，是可由人民對黨團之問責所（完全）取代。如此立場，固然呼應並順從了政黨政治之現實，但也明顯模糊、妨礙甚至阻絕了人民

對於個別立法委員（尤其是由縣市選區及原住民選區選出之立委，下合稱區域立委）問責之可能。（2）多數意見之理由及結論，不僅是支持立法院之多數黨團或其聯盟，得以表決方式的技術性手段選擇，壓制少數黨團及其所屬委員之顯名反對機會，也同時支持各黨團得以壓制黨團內部的異議者，使其無法跨越所屬黨團立場而自主投票。從而不僅使黨內異議聲音完全消音，也使人民無從得知。就政治效應而言，本判決之上開理由及結論，勢必繼續放任甚至鼓勵既有的政黨對立。

[14] 我國憲法明文規定人民除選舉權外，另有罷免權。至於立法委員之罷免，除全國不分區及僑居國外國民立法委員（下合稱不分區立委）無從由人民直接罷免外（公職人員選舉罷免法第 75 條第 2 項、司法院釋字第 331 號解釋參照），區域立委仍得由該選區選民罷免之。在無從公開、明確得知，而僅能推測，特定區域立委表決立場之情形下，各該選區選民如擬透過罷免權之行使來問責其選區立委，或反過來於下次選舉時投票支持當時持反對立場之少數黨團立委或多數黨內部之異議者，恐怕多少仍會受到妨礙。就此而言，本判決多數意見顯然認為人民問責可能之減損，程度仍屬輕微，「尚難謂已完全悖離」公開透明原則，從而不構成「重大」瑕疵。

[15] 再者，本判決一方面在理由第 67 段強調「其立法程序是否符合議事規範之要求發生爭議時，除自客觀存在之事證（例如立法院議事紀錄），即可認定立法程序有牴觸憲法之明顯重大瑕疵，仍得宣告形式存在之法律整體違憲失效…」，顯然是延續釋字第 342 號解釋就何謂「明顯」瑕疵所持之認定標準：一概以立法院議事紀錄為準，憲法法庭不再自行調查或考量其他事實。然本判決在理由第 71 段一方面也確認立法院議事紀錄並未明白記載贊成與反對者之姓名，然卻又認為「人民仍得依立法院議事錄所記載之各黨團之程序行為，及其關於議案之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。」這等於是實質修正釋字第 342 號解釋所採之上述標準，而以模糊的文字，採納並考量立法院議事紀錄以外之相關事實資料。

[16] 合併上述有關「重大」及「明顯」瑕疵之實際操作及認定標準，本席認為：本判決在形式上雖延續釋字第 342 號解釋之「重大明顯瑕疵」，然已實質修正有關「明顯」之認定方式，並將「重大瑕疵」放寬至「完全悖離」之極其寬鬆標準。以目前我國立法院實踐而言，本席實難以想像有何立法程序之瑕疵還有可能符合本判決所示之「完全悖離」標準。這個認定標準，應該也已明顯悖離釋字第 342 號解釋的「重大明顯瑕疵」標準。

[17] 再就討論原則而言，本判決理由第 72 段則認系爭二法於第二讀會程序，「形式上仍有歷時甚短之廣泛討論與逐條討論過程，從而，其立法程序客觀上亦尚難謂已完全悖離憲法討論原則之要求」。

[18] 本席認為：上開理由所謂「完全悖離」之認定標準，不僅過於簡略，也已明顯悖離釋字第 342 號解釋所採「重大明顯瑕疵」之最低線要求。於實務操作時，恐怕更會是完全棄守討論原則。本判決理由第 64 段雖就討論原則之要求強調「立法委員…於議案之主張與意見分歧時，即應於立法程序中，就議案內容之不同意見與立場盡可能為溝通、討論，並共同尋求折衷、妥協方案之可能」，但可惜的是，本判決多數意見僅如女武神般飛翔於理念的天空中，而未進一步就上述「盡可能為溝通、討論」之要求，發展出具有可操作性之要求或認定標準，致其所謂討論原則，也就是純供多數黨團及其委員之參考，而無法發生指引論述、推理，並進而保障少數之效果。

[19] 本席認為：沒有討論原則的憲法要求及保障，多數黨團及其委員的主張都還是會被聽見（姑不論音量大小），其多數意志及目標終究仍會貫徹。然而，就像憲法言論自由的真諦是要保障可能受到鎮壓或排斥的少數、異議聲音得以在言論市場流通，憲法保障並要求討論原則之真正目的和實益，應該不是要保障多數的聲音能夠被聽見，而是少數黨團及其委員之主張亦得以、也一定可以被聽見——不僅是被立法院內的多數黨團及其委員聽見，也可以被院外的人民聽見，從而少數才有透過討論及審議來爭取人民支持，並成為下次選舉多數之機會。責任政治所要求和保障的問責，其核心目的正是

要保障這次選舉結果的多數和少數，在下次選舉時得以流動、翻轉。

[20] 就此而言，討論原則需要進一步具體化，其目標則是要發現或形成有關少數保障之最低限度要求，且於保障少數同時，為其少數抗爭劃下合理的界限；並同時承認並保障多數於何種情形仍得逕行訴諸其多數實力，以貫徹其多數意志。

[21] 上述「少數保障之最低限度要求」、「少數抗爭之界限」、「多數貫徹意志之條件」等問題，正是本案的關鍵爭點，但也是極其困難的問題。從本案之合議討論過程，本席也理解多數意見確曾就此反覆思索，殫精竭慮而仍無法形成具體共識。本席以下所述，也是相當粗糙之初步想法，自仍有待繼續討論。

[22] 按在公開透明原則部分，本判決多數意見係認為人民如可得知悉各黨團之立場，即使無從明確知悉個別委員之立場，亦不致完全悖離公開透明原則。如果延續本判決多數意見所持支持並強化政黨政治之立場，則在討論原則部分，亦可以黨團立場及聲音是否得以被聽見並被實質討論為基準，來具體化討論原則之實際操作。亦即：憲法之討論原則至少應保障少數黨團得提出自己的法案版本，而與多數黨團之版本，於第二讀會並列接受審查；同時保障少數黨團有合理時間及實質機會就其版本說明理由，不僅得訴諸立法院內的多數黨團所屬委員，也得以直接訴諸院外之選民。反之，少數黨團及其委員如擬享有上述最低限度之程序保障，亦應自行整合出一個版本，而非放任少數黨團之個別委員各自提出版本，而企圖以海量之法案淹沒議場，並實質阻撓議事之有效進行。至於上述合理的說明時間應有多長，則應由多數與少數雙方，或各黨團事先溝通討論並形成共識，甚至形成一般性的議事架構，一致適用於任何有爭議之重要法案，而非每次都重複進行之臨時、個案決定。這是少數保障之最低限度要求部分。

[23] 就本案而言，縱令以本判決理由第 70 段所摘述之系爭二法之討論過程為據，不論是廣泛討論階段之僅有 2 位（立法院職權行使法部分）或 3 位（刑法第 141 條之 1 部分）委員各發言 3 分鐘，或逐

條討論階段之僅宣讀最後提出之再修正動議版本（除立法院職權行使法第 2 條及刑法第 141 條之 1 之修正草案外），各經 1 位或 2 位委員發言，即由多數黨團提案，停止討論，逕付表決之審議過程，再對照本案所涉系爭二法之重大爭議及社會矚目程度，本案所涉系爭二法之立法程序均顯然未達憲法討論原則所要求之最低限度要求，而有重大明顯瑕疵，應宣告違憲。

[24] 又就「少數抗爭之界限」及「多數貫徹意志之條件」而言，於少數濫用其議事權力，逾越議事抗爭之合理範圍時，例如就同一筆預算案同時提出成百上千，甚至上萬件刪減預算金額之提議，而其等內容則是第一案提議刪 100 元，第二案刪 200 元，依此種方式，一路刪到百萬、千萬元等，而理由皆同或皆不附實質理由；或少數採取蓄意肢體動作之抗爭，甚至已實際阻撓議會主席之主持議事，並因而導致討論或表決在實際上無法進行等。此時多數黨團立委自得透過停止討論、逕付表決等議事手段，遂行其議事目標。

[25] 就此，司法院釋字第 435 號解釋曾就憲法第 73 條所定立法委員言論免責權之範圍，一方面明示「應作最大程度之界定，舉凡在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。」然亦同時劃下其外部界限，而強調「越此範圍與行使職權無關之行為，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。」雖然上開解釋之審查標的係立委言論免責權之範圍，然其解釋內容亦已實質介入立法程序之過程，也有意從憲法立場提出規範性指引，尤其是涉及少數委員集體抗爭之情形時，仍可供參考。

[26] 末就本判決如宣告立法程序之後果而言，按本判決就審查標的所涉系爭二法之多數規定內容，均已宣告違憲，或以限縮、擴張或重新解釋法規意旨的方式，實質變更其立法原意或原本之法律效果。就本判決宣告違憲或實質變更立法意旨部分，立法院本來就需要重新立法。因此本判決如同時宣告系爭二法之立法程序違憲，其

後果其實類似，差別亦屬有限。這和系爭二法之內容未違憲，而僅其立法程序被宣告違憲之後果，明顯有別。於後者情形，本庭就立法程序瑕疵之審查，或許可採較為慎重之態度，而給予立法院較大之議事自主空間。

三、結語

[27] 本案所涉立法程序瑕疵之憲法審查，不僅攸關民主原則內涵之闡釋，也是釋憲實務上之少見案件。本庭如能透過本判決，進一步闡釋民主原則所要求之「尊重多數，保障少數」，在立法院議事程序究應如何具體化，應有其積極意義。尤其是在政黨政治的現實脈絡下，如何將本判決所揭示的討論原則，進一步導向政黨間的政策論辯及正面競爭，應屬憲法及國會法之挑戰。

[28] 就本案之整體判決結果而言，本席與多數意見的距離其實不大。即使是主文第一項所審查之立法程序瑕疵部分，本席亦能理解多數意見之兩難及辛苦權衡後的不得已。然本席仍然認為本庭有必要走入政治叢林，並以憲法規範正面導引或輕推（nudge）立法院議事程序，往正面的政黨競爭方向發展，而非繼續沉溺於負面的惡性對抗。畢竟，國家的進展需要靠正面的政策競爭，而非負面的阻撓、拒絕或無限制的杯葛。

部分不同意見書

謝銘洋大法官 提出

黃昭元大法官 加入

尤伯祥大法官 加入

本件聲請案是因為聲請人對於 2024 年 5 月 28 日立法院三讀通過、同年 6 月 24 日總統公布之「立法院職權行使法」部分增修條文及增訂中華民國刑法第 141 條之 1 規定（下合稱系爭規定），認為系爭規定之立法程序及部分內容牴觸憲法，聲請本庭為宣告違憲之判決。

本席就本判決多數大法官之意見敬表贊同；惟對於多數大法官就系爭規定之立法程序部分（即本件判決主文一）認為並不牴觸憲法之見解，並無法贊同，爰提出部分不同意見。

本判決理由中認為「立法院議決法律案，其立法審議程序，應遵循憲法公開透明與討論原則」（理由第 60 段參照），以及「立法院作為民主國會，其立法程序須得以彰顯人民意志，並使人民對民意代表有最低限度問責之機會，始符合憲法國民主權原則與民主原則之意旨；其具體表現方式，主要即為立法程序之公開透明原則與討論原則」（理由第 62 段參照）。此一見解固然值得肯定，然而本判決最後卻認為系爭規定「立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷，非屬本庭審查之範圍。」（理由第 75 段參照）就此合憲之判斷，本席並不贊同。

有關我國國會（立法院）立法程序之問題，向來是備受爭議，特別是當國會多數黨不顧少數黨的反對，挾其人數優勢強行通過特定法案，往往引起少數黨的抗爭，甚至是肢體激烈抗爭，而引起國際上的側目，也引發釋憲上的諸多討論。

司法院釋字第 342 號解釋（1994 年）「立法院就國安會議等三法之審議程序得為釋憲機關審查？」是大法官首次就立法程序是否有瑕

疵所為的解釋，在該解釋中提出「明顯重大瑕疵」之判斷標準：「法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為抵觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。」並進而闡釋「惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決」，並認為國安三法「其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，但尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定」，「其曾否經議決通過，因尚有爭議，非經調查，無從確認。依前開意旨，仍應由立法院自行認定，並於相當期間內議決補救之」，其於解釋理由書中則進一步說明「立法院當時議事情形混亂，導致議事錄迄未確定，各該法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言」。由此可見釋字 342 號解釋是在議事錄一直無法確定之情形下，為避免陷入事實的認定，將其推由議會自律解決。然而事實是否果真如此？

由當時楊建華大法官所提的不同意見書所述，似乎並非如此：「立法院於 82 年 12 月 30 日中午之全院委員會議，完全未朗讀三法案之內容，更未經任何討論，無『議』之可言，混亂中亦不知表決結果，即逕由主席宣示『通過』，此種狀況，當晚臺北各電視台均作現場報導，國人有目共睹，翌日臺北各大報紙均將此『未議未決』之情形，大幅刊登，此雖為媒體報導，但立法院本身出版之公報，亦有類此之記載（83 卷 2 期 43、44 頁），其具有未經『議決』之明顯重大瑕疵之事實，欠缺法律成立之基本規定，已為公眾所週知，於社會上極為顯著」，其並憤而寫道「大法官為社會一份子，當非視而不見，若謂此種事實，尚有『爭議』，『並非明顯』，仍待調查認定，本席實未敢同意。」、「如『議決』、『通過』之程序可以省略，則立法院是否為人民選出代表之『合議體組織』，即成問題，此尚有何『民主』、『議會』、『立法』可言。」、「本席在維持當前憲政秩序之安全性與促進正常民主發展之長遠性，兩者之間，幾經思考，寧願選擇後者，勇敢提出不同意見書如上。」楊大法官展現對促進國家正常民主發展長遠性之前

瞻視野，令人感佩！

釋字第 499 號解釋（2000 年）係就中華民國憲法增修條文是否違憲所為的解釋，認為「國民大會於 88 年 9 月 4 日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序抵觸上開公開透明原則，且衡諸當時有效之國民大會議事規則第 38 條第 2 項規定，亦屬有違。依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第 133 條規定或本院釋字第 331 號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。」其於解釋理由書中對於國會自律與釋憲機關審查間之關係，更進一步闡述認為：「本件相關機關國民大會雖主張：修憲程序之合憲性，……均屬議會自律事項，釋憲機關不應加以審究……。惟查憲法條文之修改應由憲法所定之機關依正當修憲程序議決通過，為憲法條文有效成立之前提，一旦發生疑義，釋憲機關自有受理解釋之權限，已見前述；至於相關機關所踐行之議事程序，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，而規避其明顯重大瑕疵之法律效果。」

上述兩件解釋，在相同之「是否有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵」判斷標準下，卻有截然不同的判斷結果；雖然如此，吾人仍可以從這兩件解釋中，梳理出一些審查原則。

首先，立法程序應如何進行，固然屬於國會自律的範疇，目前已有「立法院職權行使法」以及「立法院議事規則」等規範作為國會自律之準繩，惟其規範的內容應符合民主憲政國家的原理原則。其次，於制訂立法程序之法規範後，其立法程序即應依此規範進行法案之審議。至於所踐行之立法程序，在如何之範圍內係屬國會內部自律事項，而何種情形已屬逾越國會自律之限度而應受合憲性之監督，釋字第 342 號解釋雖然提出「明顯重大瑕疵」的判準，然而究應採取如何之審查密度，則未為說明。

惟就釋字第 342 號解釋內容觀之，顯然對於議事程序是否有重大明顯瑕疵，採取較為寬鬆的審查標準，以議事錄一直無法確定為由，而認為其瑕疵並非明顯而屬合憲，甚至忽略其有未經議決且已為公眾所週知之瑕疵。

嗣後釋字第 499 號解釋除延續釋字第 342 號解釋「明顯重大瑕疵」的判準外，進一步提出明顯重大瑕疵之「審查密度」之判準，並明白認為此係屬於釋憲機關之審查權範圍，且「……並非謂任何議事程序皆得藉口內部自律事項，而規避其明顯重大瑕疵之法律效果」（釋字第 499 號解釋理由書第 7 段參照）。

或許有人會認為釋字第 499 號解釋所審查者為憲法增修條文，與釋字第 342 號解釋審查國安三法之法規範性質不同，因而採取較為嚴格的審查密度。然而本席認為只要法規範的制訂或修改，涉及與其他憲法機關間權限之劃分，或有限制或剝奪人民重大基本權（特別是生命權與自由權）之虞者，其立法審議均應採取較為嚴格之審查密度，以維護憲政秩序與人民受憲法保障之基本權利，並落實民主國家國民主權與民主審議之基本原則。就本件系爭規定而言，立法院職權行使法之增修規定涉及立法院與其他憲法機關間之權限核心內容及範圍，與憲法上對於憲法機關間之權力分立及制衡關係密切相關；而刑法增修規定之法律效果則是對人民處以刑罰，涉及憲法對人民自由權之保障，均應以嚴格標準加以審查。

就法律案的立法程序而言，委員會審查時固應經討論審議；在黨團協商時，亦應經廣泛討論與逐條討論（立法院職權行使法第 73 條參照），以達成共識。在二讀會時則「應將議案朗讀，依次或逐條提付討論」（同法第 9 條第 2 項）。至於其審查、協商或是逐條討論，實質上應達到如何之程度，始符合憲法第 63 條對法律案「議決」之要求，則應依前揭審查標準而定。若法律案涉及與其他憲法機關間權限之劃分，或有限制或剝奪人民重大基本權（特別是生命權與自由權）之虞者，釋憲機關就其立法程序應採較為嚴格之審查標準，例如：應使國會議員就該議案能有更充裕的討論時間進行實質內容的審議，特

別是讓少數之立法委員能有充分表達意見之機會與寬裕的討論時間，必要時進行多場公聽會，甚至電視辯論會，廣泛搜集人民之意見，以符合民主之原則，落實民主審議的精神。

本件系爭規定，不僅於委員會審查時（2024 年 4 月 18 日、22 日、25 日，以及同年 5 月 6 日、8 日），屢屢由多數黨提出散會動議後，即經多數決通過而散會，並未就法案內容為實質討論（見立法院公報第 113 卷第 31 期、第 32 期、第 34 期、第 40 期、第 41 期委員會紀錄），嗣後於黨團協商時（2024 年 5 月 8 日、16 日），亦均未經討論而結束協商會議（見立法院公報第 113 卷第 41 期委員會紀錄）。雖然立法院職權行使法第 71 條之 1 規定：「議案自交黨團協商逾一個月無法達成共識者，由院會定期處理。」其係要求黨團先進行討論協商以達成共識，於逾一個月無法達成共識時，始交由院會處理，所謂「達成共識」應是指對於法案的內容尋求一致或折衷的看法，是以協商必然是對法案的實質內容有所討論始有意義。

於二讀會時，依法應將議案朗讀，並依次或逐條提付討論；惟系爭規定於進行二讀時，僅宣讀再修正動議，而未朗讀其他版本，或僅讓少數委員為簡短發言，國民黨團即提議停止討論進行表決（2024 年 5 月 17 日、21 日、24 日、28 日之二讀程序，見立法院公報第 113 卷第 44 期第 176 至 214 頁、第 113 卷第 44 期第 215 至 286 頁、第 113 卷第 47 期第 8 至 126 頁）實際上並未經真正討論。

由於系爭規定涉及憲法機關間之權力分立與制衡，且與人民基本權利息息相關，影響極為深遠，立法程序應符合嚴格之審查標準。然而上述審議過程不僅失之草率，而於立法院公報及議事錄清楚地被記錄下來；甚至立法院就此重大法案舉行之公聽會亦屬有限，未能讓朝野就此重大議題有充分溝通之機會，而且因為未能事先經由協商而有共識，以致於許多立法委員於開會當天臨時提出（再）修正動議，導致立法委員於開會當天，還未拿到修訂法案版本，甚至最後綜合整理出來之最終版，於開會之前還被稱之為「最高機密」而引發嚴重爭議。上述粗糙而草率的立法過程，經由媒體報導而廣為民眾所週知，甚至

於立法院審議期間即引發數萬民眾不滿，而發起「青島行動」包圍立法院以表抗議，這都是眾所皆知之事實。

綜上，本席認為系爭規定之立法過程，不僅與本判決理由所述之公開透明與討論原則有違，且顯已嚴重悖離民主國家國民主權與民主審議之基本憲法原則，並根本影響法律成立之基礎與效力，實難謂尚無「重大明顯瑕疵」，應屬違憲，爰提出部分不同意見書如上。



憲法法庭裁定

113 年憲裁字第 43 號

第
9
號

聲請人一 立法委員柯建銘等 51 人
(姓名及住居所詳如附表)

訴訟代理人 陳鵬光律師
陳一銘律師
方瑋晨律師

聲請人二 行政院

代表人 卓榮泰

訴訟代理人 陳信安教授
李荃和律師
賴秉詳律師

聲請人三 總統賴清德

訴訟代理人 孫迺翊教授
蘇慧婕副教授
洪偉勝律師

聲請人四 監察院

代表人 陳菊

訴訟代理人 李元德律師
姚孟昌助理教授

相關機關 立法院

代表人 韓國瑜

訴訟代理人 林石猛律師
葉慶元律師
仇桂美副教授

相關機關 法務部

代表人 鄭銘謙

訴訟代理人 簡美慧
劉怡婷

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決，有應更正之處，本庭裁定如下：

主 文

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決原本及正本之相關機關法務部訴訟 1
代理人「簡美惠」，更正為「簡美慧」。

理 由

- 一、按裁判如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，憲法法庭得 1
依聲請或依職權以裁定更正並公告之，憲法法庭審理規則第 50
條第 1 項定有明文。
- 二、查憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決有如主文所示之顯然錯誤， 2
應予更正，爰裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 11 月 13 日

憲法法庭 審判長大法官 謝銘洋

大法官 呂太郎 楊惠欽 蔡宗珍

蔡彩貞 朱富美 陳忠五

尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、 蔡大法官彩貞、朱大法官富美、 陳大法官忠五、尤大法官伯祥	無

以上正本證明與原本無異。

書記官 朱倩儀

中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

附表：聲請人一姓名及住居所

編號	聲請人	住址
1	柯建銘	
2	王世堅	
3	王定宇	
4	王美惠	
5	伍麗華 Saidhai • Tahovecahe	
6	何欣純	
7	吳沛憶	
8	吳秉叡	
9	吳思瑤	
10	吳琪銘	
11	李坤城	
12	李昆澤	
13	李柏毅	
14	沈伯洋	
15	沈發惠	
16	林月琴	
17	林宜瑾	
18	林岱樺	
19	林俊憲	
20	林淑芬	
21	林楚茵	
22	邱志偉	
23	邱議瑩	
24	洪申翰	
25	范雲	
26	徐富癸	
27	張宏陸	
28	張雅琳	

編號	聲請人	住址
29	莊瑞雄	
30	許智傑	
31	郭昱晴	
32	郭國文	
33	陳秀寶	
34	陳亭妃	
35	陳俊宇	
36	陳冠廷	
37	陳素月	
38	陳培瑜	
39	陳瑩	
40	黃秀芳	
41	黃捷	
42	楊曜	
43	劉建國	
44	蔡其昌	
45	蔡易餘	
46	賴惠員	
47	賴瑞隆	
48	鍾佳濱	
49	羅美玲	
50	蘇巧慧	
51	王正旭	

113 年憲裁字第 43 號

第
9
號



憲法法庭判決

113 年憲判字第 10 號

聲 請 人 蔡之棟
訴訟代理人 李念祖律師
陳毓芬律師
李荃和律師

上列聲請人為醫療法事件，認臺北高等行政法院 110 年度簡上字第 37 號判決及所適用之醫療法第 21 條、第 22 條第 2 項、醫療法施行細則第 11 條第 3 項等牴觸憲法，聲請裁判及法規範憲法審查，本庭判決如下：

主 文

- 一、醫療法第 21 條規定：「醫療機構收取醫療費用之標準，由直轄 1
市、縣（市）主管機關核定之。」與同法第 22 條第 2 項規定：
「醫療機構不得違反收費標準，超額或擅立收費項目收費。」
合併觀察，所稱之「醫療費用之標準」及「收費項目」，與法律明確性原則尚屬無違。
- 二、上開醫療法第 21 條、第 22 條第 2 項及醫療法施行細則第 11 條 2
第 3 項規定：「本法第 22 條第 2 項所稱擅立收費項目收費，指
收取未經依本法第 21 條規定核定之費用。」未牴觸憲法第 23
條比例原則，與憲法第 15 條保障醫療機構之職業自由及第 22
條保障契約自由之意旨均屬無違。
- 三、聲請人裁判憲法審查之聲請駁回。 3

理 由

- 壹、事實背景【1】 1
- 聲請人為私立醫療機構臺北市美麗晶華診所（下稱系爭診所） 2
之負責醫師，系爭診所遭檢舉於中華民國 106 年 10 月 14 日一次性
收取雷射除毛療程（下稱系爭療程）費用新臺幣（下同）4 萬 9,040
元（此價格為定價之 95 折），約定分 6 次實施。經臺北市政府衛生
局派員查察後認系爭診所未向主管機關申請核定，向病人先收取一

筆醫療費用分次完成療程之預收費用方式進行診療服務，為擅立收費項目收費，遂裁處聲請人 5 萬元罰鍰，聲請人循序提起訴願、行政訴訟，終經上訴至臺北高等行政法院以 110 年度簡上第 37 號判決（下稱系爭判決）駁回上訴而確定。【2】

貳、聲請人及關係機關陳述意旨【3】

本庭依憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 19 條第 1 項規定，通知聲請人及關係機關衛生福利部到場陳述意見，雙方陳述意旨如下：【4】

一、聲請人【5】

聲請人陳述意旨略謂：（一）系爭判決適用前行政院衛生署（現改制為衛生福利部）99 年 10 月 6 日衛署醫字第 0990211896 號函釋及衛生福利部 104 年 2 月 25 日衛部醫字第 1041661402 號函釋（下併稱系爭函）見解，對於醫療機構提供醫療服務所為「收費方式」之管制，即便該醫療項目已經主管機關核定，仍遭系爭判決認定，系爭療程之收費方式，構成醫療費用之預收，為系爭函所禁止之醫療機構預收醫療費用，且系爭療程未依醫療法第 21 條（下稱系爭規定一）經主管機關事前核定，構成同法第 22 條第 2 項（下稱系爭規定二）及同法施行細則第 11 條第 3 項規定（下稱系爭規定三）所禁止之擅立名目收費情形。（二）然系爭規定一未具體明確授權主管機關應制定何種收費標準，就主管機關核定所需考量事項（如醫療項目、醫療費用、醫療費用收取方式），未於法律明確規定，則醫療機構預收醫療費用非系爭規定二「擅立名目收費」或「超額收費」之文義射程範圍。（三）系爭函對於醫療機構提供醫療服務所為「收費方式」之管制，屬憲法第 15 條保障之工作權、第 22 條保障之契約自由之干預及限制，應有法律或法律明確授權之命令為之，始符憲法第 23 條法律保留原則、比例原則。主管機關恣意以函釋擴張系爭規定三之文義範圍，認醫療機構預收醫療費用，構成系爭規定二之擅立名目收費，逾越母法（即醫療法）之授權，恣意增加法律所無之限制，違反憲法之授權明確性原則。（四）系爭規定一、二並未明文禁止醫療機構自行就業已核定收費標準之收費項目為預先收取診

療費用，主管機關所為之系爭函卻將預先收取診療費用視為系爭規定二之擅立收費項目收費，系爭規定一、二違反法律明確性原則。

(五) 系爭規定一至三及系爭函禁止醫療機構預先收取醫療費用，並要求業經核定之醫療項目，僅因收費方式不同而須重新申請核定，對聲請人之執行業務自由及其與病人間之契約自由形成過度限制，有違憲法第 23 條比例原則。(六) 系爭判決因適用違憲之系爭規定一至三及系爭函而違憲。【6】

二、關係機關衛生福利部【7】

衛生福利部陳述意旨略謂：(一) 自系爭規定一及二可知，醫療機構之收費必須合於收費標準，且此收費標準應經直轄市、縣(市)主管機關核定，倘醫療機構收費超過收費標準所訂之金額，即為「超額收費」；若醫療機構收取未經核定項目之費用，即屬「擅立收費項目」，此亦為系爭規定三對系爭規定二之補充解釋，法律文字明確，並無違反明確性原則。(二) 醫療機構收取費用之標準，均應經直轄市、縣(市)主管機關核定，此為系爭規定一之明文規定。所稱「收費標準」係針對醫療行為訂定其最低或最高之收費標準，僅處理醫療行為之費用問題，並非限制醫療機構得否執行特定之醫療業務。是以，系爭規定三所謂「收取未經核定之費用」，自應係指收取應經主管機關核定卻未經核定之費用。(三) 系爭規定二規定醫療機構不得違反收費標準，超額或擅立名目收費，係規範醫療機構與病人締約之費用金額，固對醫療機構契約自由有所限制，惟此限制係為維護更重要之公共利益，亦即我國人民人性尊嚴、健康權及生存權，以避免醫療費用過鉅，進而使人民無力負擔。是以，系爭規定二縱有限制醫療機構之契約自由，亦係為維護正當且重要之公益，並未違反憲法對人民契約自由之保障。(四) 系爭函未禁止所有預收費用，而係禁止收取「尚未經過核定之預收門診費用」，其意旨緊扣醫療費用「應經核定」之前提，禁止醫療機構收取「未經核定」之醫療費用，並非一律禁止所有之預收費用行為。所稱「業已核定收費標準之收費項目，惟經醫病雙方合意分次實施同一目的之診療，予

以收費優惠」之情形，本質上為醫療機構以進行多次治療療程為名目，向病患預先收取多次醫療費用，然預先收取「他次治療」費用之收費方式如未經各地區主管機關核定，則預收「他次治療」費用之行為即屬系爭函所禁止之「預先收取費用」，該當擅立項目收費。

（五）醫療機構是否得以本質上為多次治療之「療程」為名目向病患預先收取多次之醫療費用，仍屬地方主管機關所得核定之範圍，以確保施以病患之醫療行為能在不脫逸醫學上合理處置與治療範圍內為之，排除醫療機構以自身商業利益為出發所包裝出之「套裝」、「療程」等行銷策略。醫療機構倘認定特定醫療行為必須以療程方式進行多次治療，而需於首次醫療行為時預先收取後續療程之費用，僅需通過醫事審議委員會決議，經主管機關核定該筆費用後，即得合法收取療程之費用，自不生違反系爭規定二之情。以下列舉業經各地衛生局核定得預收美容醫學療程費用之案例：1.屏東榮民總醫院向屏東縣政府衛生局提出申請，於「美白 C 脈衝式離子導入法，單次」外，請求另行核定「美白 C 脈衝式離子導入法，3 次療程」項目之醫療費用，並於醫事審議委員會說明，新增此療程之目的係因治療效果因人而異，仍仰賴醫師臨床上之專業判斷，因而由醫事審議委員會審議通過 3 次療程之醫療費用；2.屏東縣美容醫學自費項目收費基準訂有「光纖或脈衝光除毛」及「光纖或脈衝光除毛 6 次」之收費標準；3.臺中市政府衛生局之醫療機構收費標準核定有「V 型緊容療法」及「V 型緊容療法 6 次」等收費項目供參。【8】

參、受理依據及審理程序【9】

9

按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判及其所適用之法規範認有牴觸憲法者，得自用盡審級救濟之最終裁判送達後翌日起之 6 個月不變期間內，聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，憲訴法第 59 條定有明文。聲請人就本案確定終局判決及其所適用之系爭規定一至三及系爭函，聲請裁判及法規範憲法審查部分，經核與上開規定所定要件相符，爰予受理。【10】

10

就聲請人執系爭函聲請法規範憲法審查部分，按行政機關所為 11
 解釋函令，如僅為其就法律解釋適用表示之見解，自非憲訴法第 59
 條第 1 項規定所稱法規範。又法官於審理案件時，就行政機關所為
 釋示，得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束（司法院
 釋字第 137 號及第 216 號解釋參照）。是法院於形成裁判法律見解
 時，如援用行政機關所為解釋函令，而使其構成裁判法律見解之一
 部，該法律見解當屬法院依法獨立審判、解釋法律之結果，本庭自
 應於裁判憲法審查一併審酌。查系爭判決引述系爭函部分是否合於
 憲法意旨，屬裁判憲法審查之審酌範圍，聲請人此一部分之聲請，
 爰併入系爭判決之憲法審查予以判斷，合先敘明。【11】

肆、審查標的【12】 12

一、醫療法第 21 條規定：「醫療機構收取醫療費用之標準，由直轄 13
 市、縣（市）主管機關核定之。」（即系爭規定一）。【13】

二、醫療法第 22 條第 2 項規定：「醫療機構不得違反收費標準，超 14
 額或擅立收費項目收費。」（即系爭規定二）。【14】

三、醫療法施行細則第 11 條第 3 項規定：「本法第 22 條第 2 項所稱 15
 擅立收費項目收費，指收取未經依本法第 21 條規定核定之費
 用。」（即系爭規定三）。【15】

四、臺北高等行政法院 110 年度簡上字第 37 號判決（即系爭判 16
 決）。【16】

伍、形成主文之法律上意見【17】 17

一、據以審查之憲法原則及審查標準【18】 18

（一）基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合 19
 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。而法律規定所使用之概念，其意義依法條文義、立法目的及法
 體系整體關聯性觀察，須為受規範者可得理解，且為其所得預見，
 並可經由司法審查依一般法律解釋方法加以確認，即與法律明確性
 原則無違。至於立法機關因應不同專業領域之考量，制定各該專業

領域之法律規範時，衡酌社會生活事實之複雜性，自立法目的、法體系整體關聯性觀察，就所欲規範之行為對象範圍有所限定者，所謂「一般受規範者」應係指「一般受該規範限定範圍之人」而言，而非一般通常智識之人。【19】

(二) 憲法第 15 條規定之工作權，旨在保障人民之職業自由，包括 20
自主選擇職業及從事相關業務行為之自由，惟國家為維護他人權益、健全交易秩序、防範違法之逐利行為等公益，仍得以法律對之有所限制。至於法律對於工作權之限制，因其內容之差異，在憲法上本有寬嚴不同之容許標準，關於從事工作之方法、時間、地點、內容等執行職業自由，立法者如欲加以規範，其限制目的係為追求正當之公共利益，採行之手段與目的之達成間有合理關聯，即符憲法第 23 條比例原則之要求。【20】

又契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法 21
自治之基礎，除依契約之具體內容受憲法各相關基本權利規定保障外，亦屬憲法第 22 條所保障其他自由權利之一種。惟國家為維護正當公益，尚非不得以法律對之為合理之限制（司法院釋字第 576 號解釋參照）。如其限制目的係為追求正當之公共利益，採行之手段與目的之達成間具有合理關聯，即符憲法第 23 條比例原則之要求。【21】

(三) 為促進醫療事業之健全發展，合理分布醫療資源，提高醫療 22
品質，保障病人權益，增進國民健康（醫療法第 1 條規定參照），立法者制定醫療法，就醫療機構之類型（醫院、診所、護理、精神復健、醫學研究等）組織、設置、營運及如何執行醫療業務，包含系爭規定一及二有關收取醫療費用等應遵守之規範予以明文規定。至於醫療機構與醫師之關係，醫療法第 2 條規定，醫療機構指供醫師執行醫療業務之機構，醫師法第 8 條之 2 並配合規定，醫師執業除緊急救治或經主管機關許可等之特殊情形外，原則上應在所在地主管機關核准之醫療機構、長照機構、精神復健及其他經核准之機構為之。至醫療提供者（如醫療機構或個別醫師）若違反醫療法規定

而受罰鍰，醫療法第 115 條第 1 項規定，本法所定之罰鍰，於私立醫療機構，處罰其負責醫師。是醫療提供者依其所具醫療專業知識執行醫療業務時，與醫療需求者（如接受一般醫療行為治療之病患或欲受美容醫療行為者等）間存在之醫療契約，醫療法對醫療機構收取醫療費用之規範，除直接影響醫療機構及該執行醫療業務醫師之權利及義務，涉及憲法第 15 條保障之職業自由外，醫療提供者與醫療需求者間所締結之醫療契約，有關憲法第 22 條所保障之契約自由亦受到影響。【22】

二、本庭之判斷【23】 23

（一）系爭規定一及二合併觀察所稱「醫療費用之標準」及「收費項目」，尚不違反法律明確性原則【24】 24

系爭規定一明定：「醫療機構收取醫療費用之標準，由直轄市、縣（市）主管機關核定之。」系爭規定二明定：「醫療機構不得違反收費標準，超額或擅立收費項目收費。」查醫療法於 75 年 11 月 24 日制定公布（下稱 75 年版醫療法），系爭規定一、二分別為 75 年版醫療法第 17 條、第 18 條規定。該法制定之際，立法者鑑於早期全國各地醫療機構收取醫療費用之情形存在明顯之城鄉差距，收取標準不一（立法院公報第 75 卷第 62 期委員會紀錄第 3 頁至第 4 頁參照），民眾就醫無所適從，更可能因無法支付高額醫療費用而被拒於醫療機構門外。為避免醫療機構濫收醫療費用，增加醫療需求者就醫時之沉重負擔，遂於系爭規定一規定醫療機構收取醫療費用之標準應由醫療機構提出申請，由省（市）衛生主管機關核定。嗣因配合臺灣省政府功能業務與組織之調整，將核定之權責改由各直轄市、縣（市）主管機關（下稱地方主管機關）辦理。系爭規定二則係為促進醫德並配合系爭規定一，限定醫療機構不得違反收費標準超額收費，嗣因超額收費是否包含擅立收費項目收費有所爭議，乃明定醫療機構亦不得擅立收費項目收費（立法院公報第 93 卷第 19 期院會紀錄第 158 頁至第 159 頁參照）。【25】 25

故立法者為避免醫療機構巧立名目、濫收醫療費用、妨害醫療 26

需求者就醫權益，並兼顧醫療事業健全發展，避免不當競爭，制定系爭規定一，課予醫療機構義務，就其擬實施之醫療措施應如何收費，事先向地方主管機關提出申請審查，並授權地方主管機關於醫療機構提出收費標準之審查申請時，核定收費標準；同時以系爭規定一為基礎，制定系爭規定二及三，要求醫療機構不得違反經核定之收費標準，如有收取未經系爭規定一核定之收費項目，即屬系爭規定二所稱之超額或擅立收費項目收費，應處以罰鍰（醫療法第 103 條第 1 項第 1 款規定參照）。系爭規定一及二係對於醫療機構收取醫療費用共同形成管制規定，限制醫療機構不得收取超過核定標準範圍金額之醫療費用，或於地方主管機關核定之項目外，自行訂定其他收費項目收費。是該等法規範之規定內容是否明確，自應將系爭規定一及二綜合觀察，並以受規範者即「醫療機構」之專業認知而為判斷。【26】

查系爭規定一所謂「醫療費用之標準」之範圍，除由系爭規定 27
二之規範內容可知，應包含費用之金額及項目外，依一般常理，尚涉及醫療核心之診療及用藥等相關費用、醫療機構所提供之設施及其營運、管理之必要費用，是就此而言，所謂「醫療費用之標準」之範圍，應屬受規範之醫療機構所得理解及預見，並可依一般法律解釋方法經由司法審判予以審查。【27】

又查醫療提供者所為之醫療行為，不論以治療、矯正、預防人 28
體疾病、傷害、缺陷為目的所為診察、診斷及治療，或以治療為目的所為處方、用藥、施術或處置等行為，或其他能達影響人體結構及生理機能等行為，醫療提供者所為多次之醫療措施縱使相同，由於醫療需求者個別之體質差異或其他因素例如環境之介入，醫療需求者可能有不同之反應，醫療提供者每次對醫療需求者實施醫療措施時，應針對受醫療者每次就診時不同之反應逐一檢視並為相應之舉措，以達最佳之治療或矯正目的。縱使為達最佳之治療或矯正目的而須反覆實施相同之醫療措施，且於首次診療時即須決定究應實施若干次數之相同醫療措施方為適當，基於醫病雙方就醫療專業資

訊顯著不對稱之情形下，亦有賴專業者於專業領域中所共同認知之醫療學理或常規以為決定。【28】

是系爭規定二所稱「超額或擅立收費項目收費」，非僅涉及單次收費金額是否逾越經地方主管機關核定範圍之問題，就「收費項目」而言，於醫療專業上除應包含每一醫療措施（項目）之單次收費外，尚應包含在醫療學理或常規上須多次實施同一醫療措施之次數及費用（於首次實施時即可收取全部費用）之決定。申言之，系爭規定一所稱之「醫療費用之標準」及系爭規定二所稱「收費項目」應包括：為達一定之治療或矯正目的而須反覆實施相同之醫療措施，且於首次診療時即須決定究應實施若干次數之相同醫療措施方為適當，即所謂「療程」，仍應有醫療學理或專業常規之支持，其次數及費用（於首次實施時即可收取全部費用）應經地方主管機關核定，屬受規範之醫療機構所得理解及預見，並可依一般法律解釋方法經由司法審判予以審查。且就醫療費用核定之實務以觀，確有醫療機構就實施多次同一醫療措施預先收取診療費用，向地方主管機關申請事前核定（關係機關於說明會後之補充資料參照），就此而言，系爭規定一及二於法律明確性原則尚屬無違。【29】

（二）系爭規定一至三尚未牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障醫療機構之職業自由及第 22 條保障契約自由之意旨尚無違背【30】

系爭規定一授權地方主管機關核定醫療費用收費標準，系爭規定二及三則以系爭規定一為基礎，對於醫療機構收取醫療費用為管制規定，直接限制醫療機構不得收取超過核定標準範圍之醫療費用，或於地方主管機關核定之項目外，自行訂定收費項目收費，是系爭規定一至三對醫療機構（含醫師）關於從事工作內容之執行職業自由，及對醫療機構及醫療需求者間締結醫療契約自由形成一定程度之限制，其限制目的如係為追求正當之公共利益，採行之手段與目的之達成間具有合理關聯者，即非憲法所不許。【31】

按立法者授權地方主管機關事前核定醫療費用，無非鑑於醫療

領域之知識、經驗具高度專業性及技術性，醫療提供者與醫療需求者間通常具有高度之資訊不對等特性，各類別之醫療行為、所收取之醫療費用及方式是否合理，一般不具醫療專業知識背景者難以知曉，而醫療費用之高低又涉及醫療需求者財務能力是否足以負擔必要之醫療，以追求疾病之治療、缺陷之矯正，從而達到身體之健康狀態；縱使非為治療疾病或矯正缺陷為目的之美容醫療，仍因侵入性之高低之不同而有改變人體結構或機能之可能，而攸關人民受憲法第 22 條保障之健康權。是國家於形成相關法律制度時，為符合對人民健康權最低限度之保護要求，對醫療機構收取醫療費用採取事前核定金額範圍及費用項目之限制，系爭規定一至三係為追求正當公共利益，其目的洵屬正當。而此等規定所採「要求醫療機構就其執行醫療業務擬收取之金額及收費項目，事先向各地方主管機關申請之審查，始得收取」之手段，由同樣具備醫療專業領域知識、經驗之各地方主管機關，或各地主管機關設置，有醫事專業人員參與之醫事審議委員會審議以為核定（醫療法第 99 條第 1 項第 2 款、第 100 條規定參照），已兼顧醫療機構之合理權益，亦有助於減少醫療需求者與醫療機構間之資訊落差，避免其負擔不合理之醫療費用，並保障其健康權，足認系爭規定一至三所採行之手段與目的之達成間具合理關聯。【32】

綜上，系爭規定一至三對醫療機構收費之限制，尚未抵觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障醫療機構之職業自由及契約自由之意旨尚無違背。【33】

（三）裁判憲法審查部分【34】

系爭判決所適用之系爭規定一至三既屬合憲，且其表示之法律見解，包括引述系爭函部分，並無對基本權有根本錯誤之理解，或有應審酌之基本權重要事項漏未審酌，或未權衡相關基本權衝突，或其權衡有明顯錯誤之情形，是聲請人裁判憲法審查之聲請為無理由，應予駁回。【35】

陸、結論【36】

一、系爭規定一及二合併觀察所稱「醫療費用之標準」及「收費項目」尚不違反法律明確性原則。【37】 37

二、系爭規定一至三未牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障醫療機構之職業自由及第 22 條保障契約自由之意旨尚無違背。【38】 38

三、聲請人裁判憲法審查之聲請部分，為無理由，應予駁回。【39】 39

中 華 民 國 113 年 10 月 28 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

本判決由張大法官瓊文主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第 一 項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	無
第 二 項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、	無

	朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	
第 三 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	無

以上正本證明與原本無異。

書記官

戴紹煒

中 華 民 國 113 年 10 月 28 日



憲法法庭判決

113 年憲判字第 11 號

聲請人一 臺北高等行政法院高等行政訴訟庭第一庭

聲請人二 游韻臻

李昱德

聲請人二

訴訟代理人 許英傑律師

陳亭熹律師

廖芷儀律師

聲請人一因審理遺產稅事件，認所應適用之遺產及贈與稅法第 15 條第 1 項第 1 款規定牴觸憲法，聲請解釋憲法；聲請人二認所受確定終局判決及其所適用之上開規定牴觸憲法，聲請裁判及法規範憲法審查。本庭判決如下：

主 文

- 一、遺產及贈與稅法第 15 條第 1 項第 1 款規定：「被繼承人死亡前 2 1
年內贈與下列個人之財產，應於被繼承人死亡時，視為被繼承
人之遺產，併入其遺產總額，依本法規定徵稅：一、被繼承人
之配偶。……」就擬制遺產之受贈人為被繼承人配偶，其與其他
繼承人，應如何負擔遺產稅，欠缺明確之規範，致配偶以外
之其他繼承人須以其繼承之遺產，就被繼承人配偶因受贈產生
之財產增益負擔遺產稅，於此範圍內，不符憲法第 7 條保障平
等權之意旨；其使繼承人繼承權之經濟價值嚴重減損者，於此
範圍內，並侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權。
- 二、上開規定對被繼承人之配偶，就其受被繼承人死亡前 2 年內贈 2
與之財產，欠缺相當於遺產及贈與稅法第 17 條之 1 所定剩餘財
產差額分配請求權自遺產總額扣除之規定，於此範圍內，不符
憲法第 7 條保障平等權之意旨。
- 三、立法機關應於本判決公告之日起 2 年內，依本判決意旨檢討修 3
正相關規定，於修法完成前，相關機關應依本判決意旨辦理。

四、臺北高等行政法院 109 年度訴字第 386 號判決違憲。該判決及最高行政法院 111 年度上字第 11 號裁定均廢棄，並發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

壹、事實背景【1】 1

一、聲請人一【2】 2

聲請人一原為臺北高等行政法院第三庭，審理同院 110 年度訴字第 183 號遺產稅事件（下稱系爭事件），事實略為：原告為被繼承人之未成年非婚生子女，被繼承人於中華民國 105 年 6 月間將其名下所有某公司之股票共 114,800 股贈與其配偶，於同年 7 月 18 日申報並經核定免徵贈與稅。嗣被繼承人於 106 年 12 月 3 日死亡，其配偶及其 3 名婚生子女均拋棄繼承，原告為唯一繼承人。被告財政部北區國稅局以上述股票為被繼承人死亡前 2 年內贈與配偶之財產，依遺產及贈與稅法（下稱遺贈稅法）第 15 條第 1 項第 1 款規定：「被繼承人死亡前 2 年內贈與下列個人之財產，應於被繼承人死亡時，視為被繼承人之遺產，併入其遺產總額，依本法規定徵稅：一、被繼承人之配偶。」（下稱系爭規定）將被繼承人死亡時之股票淨值新臺幣（下同）308,682,069 元計入遺產總額，核定被繼承人之遺產總額 346,124,368 元，遺產淨額 324,351,907 元，原告應納稅額 57,354,847 元，已超出原告因繼承所得之財產。原告不服，循序提起行政訴訟。【3】 3

臺北高等行政法院第三庭因審理系爭事件，認所應適用之系爭規定牴觸憲法，裁定停止訴訟程序，並聲請釋憲。嗣系爭事件改由同院高等行政訴訟庭第一庭審理，爰列聲請人一為臺北高等行政法院高等行政訴訟庭第一庭。【4】 4

二、聲請人二【5】 5

聲請人二為被繼承人之配偶及其子。被繼承人於 105 年 5 月 3 日將桃園市中壢區青平段土地（下稱系爭土地）贈與其配偶後，於同年 14 日死亡。系爭土地之價值 130,198,990 元併同被繼承人其 6

他財產，經財政部北區國稅局核定遺產總額 222,721,630 元，遺產淨額 146,237,326 元，應納稅額 14,623,732 元。聲請人二不服，主張若依系爭規定將系爭土地視為遺產，則應有遺贈稅法第 17 條之 1 剩餘財產差額分配扣除規定之適用，循序提起行政訴訟救濟。【6】

臺北高等行政法院 109 年度訴字第 386 號判決（下稱系爭判決）7
駁回聲請人二之訴，認定：財政部 97 年 1 月 14 日台財稅字第 09600410420 號函「被繼承人死亡前 2 年內贈與配偶之財產，依遺產及贈與稅法第 15 條規定應併入其遺產總額課徵遺產稅，惟依民法第 1030 條之 1 規定計算剩餘財產差額分配請求權時，不得列入剩餘財產差額分配請求權範圍。」（下稱系爭函）之法律解釋無違法律保留原則；系爭規定為對合法節稅方式之範圍劃定，自無須審查有無稅捐規避之意圖。又因系爭土地已非被繼承人之剩餘財產，自無遺贈稅法第 17 條之 1 規定適用，系爭規定與民法第 1030 條之 1 第 1 項剩餘財產差額分配請求權之規範目的不同，並未造成雙重損害。聲請人二不服，提起上訴，經最高行政法院 111 年度上字第 11 號裁定（下稱系爭裁定）以上訴不合法，駁回其上訴確定。聲請人二認系爭裁定及其所適用之系爭規定與系爭函牴觸憲法，爰聲請裁判及法規範憲法審查。【7】

貳、聲請人聲請意旨及關係機關陳述意旨【8】 8

本庭依憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 19 條第 1 項規定，通知聲 9
請人一、二及關係機關財政部到場陳述意見。聲請人聲請及陳述意旨，及關係機關陳述意旨各如下：【9】

一、聲請人一【10】 10

聲請人一聲請及陳述意旨略謂：（一）如透過課稅全面剝奪人民 11
從事合法經濟活動所得經濟成果，或因身分關係繼承、受贈被繼承人遺留之財產時，即因違反比例原則而侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權。系爭規定全面剝奪繼承人因繼承而取得之遺產，已絞殺人民之繼承權，無論繼承人是否須以其固有財產負繳納遺產稅義務，均已侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權。（二）系爭規定未

區分受贈人是否拋棄繼承，一概使未拋棄繼承之繼承人負擔因他人受贈而加重之遺產稅負，使納稅義務人為他人應該負擔之遺產稅負責，違反量能課稅原則，而牴觸憲法第 7 條平等原則。系爭規定規範不足，應增訂未拋棄繼承之繼承人負擔之遺產稅上限，及使受有擬制遺產之受贈人負擔增加之遺產稅，始符合量能課稅原則。【11】

二、聲請人二【12】

12

聲請人二聲請及陳述意旨略謂：（一）系爭判決及系爭裁定援引之系爭函就人民財產權增加法律所無之限制，違反法律保留原則。

13

（二）系爭規定不分是否有具規避遺產稅之意圖與個案情形，一律將被繼承人死亡前 2 年內贈與之財產視為遺產，課徵遺產稅，違反比例原則，侵害其財產權。（三）系爭規定於將受贈財產擬制為遺產時，縱屬於夫妻婚後財產，配偶仍不得主張剩餘財產差額分配之扣除，就「是否為被繼承人死亡前 2 年內之贈與」形成稅捐負擔之差別待遇。由於遺贈稅法第 17 條之 1 規定本即設有剩餘財產差額分配請求權之扣除規定，故於標的為婚後財產時，使被擬制為遺產之生前贈與亦得有扣除規定，不致重大影響稽徵程序及成本；且維護租稅公平之目的亦無法說明為何僅在被繼承人死亡前 2 年內之贈與，有稅捐負擔之差別待遇。是系爭規定所為差別待遇與防止租稅規避之目的達成間欠缺實質關聯，牴觸憲法第 7 條保障平等權之意旨。（四）系爭裁定及系爭判決因適用違憲之系爭函與系爭規定而違憲。【13】

三、關係機關財政部【14】

14

財政部陳述意旨略謂：（一）系爭規定之目的為防止被繼承人生前分析遺產，以維護租稅公平，洵屬正當。系爭規定有助於達成防止租稅規避之目的。又依財政部 101 年 3 月 8 日台財稅字第 10000608440 號函，無論其他繼承人是否拋棄繼承，繼承人僅以遺產為限，負清償遺產稅債務之責任；生前贈與完納贈與稅者，亦得為稅額扣抵，故系爭規定符合比例原則，未侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權。（二）總遺產稅制係以總體遺產，即遺產淨額為稅捐負

15

擔能力之比較基礎，而非個別繼承人所繼承之財產；如受被繼承人死亡前 2 年內贈與之繼承權人以拋棄繼承規避遺產稅，稽徵機關得依納稅者權利保護法（下稱納保法）第 7 條第 3 項規定認定該拋棄繼承人屬遺產稅納稅義務人，負遺產稅繳納義務，藉合憲性解釋使拋棄繼承之配偶共同負擔遺產稅納稅義務，無違憲法第 7 條保障平等權之意旨。（三）遺贈稅法第 17 條之 1 適用範圍應回歸民法第 1030 條之 1 之適用範圍，民法第 1030 條之 1 屬被繼承人之債務，與擬制遺產無關。經系爭規定擬制為遺產之財產，已得與其他遺產一併適用免稅額、扣除額，縱未設其他扣除規定亦無違反量能課稅原則，並未抵觸憲法第 7 條保障平等權之意旨。【15】

參、受理要件審查及合併審理【16】 16

一、聲請人一【17】 17

按 111 年 1 月 4 日憲訴法修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除同法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前之規定，憲訴法第 90 條第 1 項定有明文。查聲請人一於 110 年 12 月 29 日提出聲請，其受理與否，應依憲訴法修正施行前之規定，即司法院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所示法官聲請釋憲之要件定之。聲請人一之聲請，核與上開要件相符，應予受理。【18】 18

二、聲請人二【19】 19

按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有抵觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；又人民聲請之案件於具憲法重要性，或為貫徹聲請人基本權利所必要者，受理之，憲訴法第 59 條第 1 項及第 61 條第 1 項定有明文。查系爭判決經系爭裁定以上訴不合法駁回上訴而確定，故系爭判決為憲訴法第 59 條第 1 項所稱依法用盡審級救濟之不利確定終局判決，系爭規定為系爭判決適用之法規範。又系爭規定之內涵及系爭判決所持法律見解，涉及法規範就配偶間財產移轉課稅之平等與 20

一貫性，具闡釋租稅債務立法憲法界限之通案意義，且與歷來司法院解釋及本庭過往判決所涉爭議均不相同，具憲法重要性。是聲請人二就系爭判決與其適用之系爭規定聲請裁判及法規範憲法審查，符合上開憲訴法規定，爰予受理。【20】

就聲請人二執系爭函聲請法規範憲法審查部分，按行政機關所為解釋函令，如僅為其就法律解釋適用表示之見解，自非憲訴法第 59 條第 1 項所稱法規範。復按法官於審判案件時，就機關所為釋示，得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束（司法院釋字第 137 號及第 216 號解釋參照）。是法院於形成裁判法律見解時，如援用機關所為解釋函令，而使其構成裁判法律見解之一部，該法律見解當屬法院依法獨立審判、解釋法律之結果，本庭自應於裁判憲法審查一併審酌。查系爭判決引述系爭函部分是否合於憲法意旨，屬裁判憲法審查之審酌範圍。故聲請人二就系爭函所為聲請，應併入系爭判決之裁判憲法審查判斷。【21】

三、合併審理【22】

聲請人一及二聲請法規範憲法審查部分標的同一，又聲請人二聲請裁判憲法審查部分與上開部分相牽連，本庭爰依憲訴法第 24 條第 1 項規定合併審理。【23】

肆、審查標的【24】

一、遺產及贈與稅法第 15 條第 1 項第 1 款規定：「被繼承人死亡前 2 年內贈與下列個人之財產，應於被繼承人死亡時，視為被繼承人之遺產，併入其遺產總額，依本法規定徵稅：一、被繼承人之配偶。……」（即系爭規定）。【25】

二、臺北高等行政法院 109 年度訴字第 386 號判決（即系爭判決）。【26】

伍、形成主文之法律上意見【27】

本庭斟酌聲請人一、二聲請及陳述意旨，及關係機關財政部陳述等，作成本判決，理由如下：【28】

一、據以審查之憲法原則【29】

人民有依法律納稅之義務，憲法第 19 條定有明文。租稅之課徵，係為滿足國家財政需求，因涉及國家財政收入之整體規劃及預估，司法院解釋與本庭判決向來承認就租稅法律之制定，包含租稅構成要件及稽徵程序之訂定，立法機關有廣泛形成空間（司法院釋字第 745 號、第 779 號解釋及本庭 112 年憲判字第 10 號判決參照）。惟租稅之課徵仍須符合憲法第 7 條保障平等權之意旨，如干預人民受憲法保障之各項自由權利，亦應符合憲法第 23 條之要求。【30】

（一）法規範未依稅捐負擔能力課稅而形成之差別待遇，應與正當公益目的之達成間具合理關聯【31】

憲法第 7 條規定人民之平等權應予保障。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定（司法院釋字第 745 號解釋參照）。【32】

租稅之課徵係為滿足國家財政需求、維繫國家總體運作，欠缺與國家特定給付措施間之對價性，因此租稅立法是否對人民所負擔之稅捐形成差別待遇，及為何種程度之差別待遇，無從依據特定公益目的或人民所獲對價判斷。是司法院解釋歷來均係以在特定事務領域中人民稅捐負擔能力異同，作為判斷差別待遇存否之依據，並具體適用於扶養費用減除、夫妻所得計算、長期照顧醫療費扣除、成本費用扣除等規範之審查。詳言之，如負稅捐債務之人因扶養無謀生能力者所生財務負擔不因受扶養者年齡而異，共同生活之夫妻並未較單獨生活者有更高之稅捐負擔能力，支出長期照顧醫療費不因付與何種醫療院所而不同，或收入所生成本費用不因執行業務所得者與薪資所得者而異，則上開情形中，法規範就稅捐負擔能力相同之人所為差別待遇即應有正當性基礎（司法院釋字第 694 號、第 696 號、第 701 號及第 745 號解釋參照）。綜上所述，根據歷來司法院解釋所形成之規則，就平等權於租稅領域之適用，可具體化為如下標準：租稅立法對人民所課予之稅捐債務，原則上應符合人民實際上之稅捐負擔能力（司法院釋字第 565 號解釋參照），即量能課

稅原則。【33】

立法機關固得基於財政需求設立特定稅目，並類型化不同課稅事實或採取不同稅率，設定相應之租稅負擔，惟仍應符合量能課稅原則之要求。如為達成特定社會目的，或簡化稽徵行政，就稅捐負擔能力相同者，課予不同稅捐負擔，或對於欠缺相同稅捐負擔能力者，一律課予相同之稅捐負擔，則此未依據稅捐負擔能力課予稅捐部分，應係為追求正當公益目的，且所採分類標準與所形成之稅負差異份量應與該正當公益目的之達成間，有合理關聯，始符合憲法保障平等權之意旨（本庭 112 年憲判字第 10 號判決參照）。【34】

遺產稅雖非依據個別繼承人之財產增益計算，而係以被繼承人總體遺產計算，惟實際上仍係對於被繼承人與繼承人間財產移轉課予稅負。雖遺贈稅法第 6 條第 1 項規定，遺產稅之納稅義務人依序為遺囑執行人、繼承人及受遺贈人，或依法選定遺產管理人，惟現實上因遺產稅稅捐債務之形成，而使其既得或應得之財產收益受有減損者，仍為繼受被繼承人一切權利義務，因遺產受有經濟能力增益之繼承人。因此，遺產稅之課徵，對於作為其真正課徵主體之繼承人而言，原則上仍須符合量能課稅原則之要求。立法機關固有廣泛空間決定遺產稅稅率高低、是否採取累進稅率等事項，惟一旦立法機關為一定之決定後，即應維持租稅體系中之平等，使稅負之高低依據人民之稅捐負擔能力而定；租稅課徵之對象，原則上亦應以立法機關據以課稅之經濟利益所歸屬之主體為限。【35】

（二）租稅之課徵如使繼承權之經濟價值嚴重減損，即侵害人民受

憲法第 15 條保障之財產權【36】

憲法第 15 條規定人民之財產權應予保障，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源。繼承人自繼承開始時，承受被繼承人財產上之一切權利義務（民法第 1148 條第 1 項規定參照），其繼承權及其本於繼承權就各項繼承財產所得行使之權利，受憲法第 15 條保障（司

法院釋字第 771 號解釋參照)。【37】

立法機關以一定之財產為租稅客體課稅，並不當然侵害人民財產權。就租稅之客體劃定、稅基計算、評定或稅率設定，立法機關具有廣泛形成空間，已如前述。惟租稅課徵不得根本動搖財產之存續，此為私有財產制度之前提。因此，立法機關固得課徵遺產稅，惟其就計算、評定稅基及設定稅率等事項所為規範，均不得掏空繼承權之本旨，使遺產繼承喪失意義。如因租稅課徵而使繼承人之繼承權經濟價值嚴重減損，即屬絞殺性租稅，而與比例原則有違，侵害人民財產權。【38】

二、系爭規定之立法沿革及目的【39】

遺產稅之稅目設立，寓有促進社會財富重分配之目的，自最初遺產稅法制定以來迭經修正，均係為貫徹遺產稅促進租稅負擔公平分配之社會目的。系爭規定為將被繼承人死亡前一定期間內之贈與擬制為遺產之規定。此一規定首見於 35 年 3 月 23 日制定，同年 6 月 16 日公布之遺產稅法第 8 條規定：「被繼承人死亡前 5 年內分析或贈與之財產，應視為遺產之一部份，一律徵稅。」將死亡前 5 年內分析或贈與之財產視為遺產課稅。後於 41 年 9 月 12 日修正，同年 9 月 26 日公布移列為遺產稅法第 13 條，限定分析或贈與之對象為繼承人時始擬制為遺產。嗣遺產稅法廢止，62 年 1 月 26 日制定，同年 2 月 6 日公布遺贈稅法時，沿用此一規定，將擬制範圍自 5 年改為 3 年，並增列贈與繼承人配偶之財產亦視為遺產課稅。又為配合遺贈稅法第 11 條 2 年內已納贈與稅與土地增值稅扣抵之規定，88 年 6 月 22 日修正，同年 7 月 15 日公布之遺贈稅法將擬制遺產範圍改為 2 年，即系爭規定。【40】

擬制遺產規定於 35 年 3 月 23 日制定之初，整體稅制中並未設有贈與稅之稅目，故具有防堵課稅漏洞之功能。至 62 年 1 月 26 日遺贈稅法制定時，雖已增訂課徵贈與稅之條文，仍保留此一條款，其原因在於遺產稅採累進稅率，縱使生前贈與已課徵贈與稅，被繼承人仍可能藉由生前分析財產，規避較高之稅率級距（立法院公報，

第 62 卷第 6 期，院會紀錄，第 107 頁參照）。自 62 年 1 月 26 日制定至 88 年 6 月 22 日修正之現行系爭規定，僅擬制為遺產之範圍改變，規範意旨並未更動，是系爭規定之目的仍係為防止被繼承人透過生前分析財產減少遺產稅之課徵，填補課稅之漏洞以促進租稅公平（司法院釋字第 622 號解釋參照）。【41】

三、主文一及三部分【42】

（一）系爭規定就擬制遺產之受贈人為被繼承人配偶，其與其他繼承人，應如何負擔遺產稅，欠缺明確之規範，致配偶以外之其他繼承人須以其繼承之遺產，就被繼承人配偶因受贈產生之財產增益負擔遺產稅，於此範圍內，不符憲法第 7 條保障平等權之意旨【43】

按系爭規定之內涵，係透過法律明文之擬制，將在被繼承人死亡前 2 年內，已由被繼承人贈與配偶之財產，視為被繼承人死亡時遺留之財產，進而將上開財產併入遺產總額，課徵遺產稅。據此，系爭規定據以課稅之客體，係被繼承人生前贈與配偶之財產，該財產所有權業已移轉予被繼承人之配偶，因該財產獲有財務能力增益者，僅為該配偶。然而，就遺產稅之課徵而言，上開財產既視為遺產總額之一部，則其所產生之稅負，在遺贈稅法上仍係由全體繼承人以其實際繼承之遺產負擔。【44】

因此，於繼承人非僅配偶一人，甚或是配偶因拋棄繼承（如聲請人一所審理系爭事件情形），或喪失繼承權，不再是繼承遺產之人等情形，而使繼承人之範圍與受上開財產贈與之配偶不一致時，將產生繼承人以其繼承之財產，為配偶因上開財產而生稅捐負擔能力增益，負擔納稅義務之結果。由於系爭規定未考慮因視為遺產之贈與財產而有財產增益之配偶，並不同於實際上因遺產稅之課徵而受有稅捐負擔之繼承人，致遺贈稅法中遺產總額之計算範圍擴及繼承人實際繼承之遺產以外之財產，以此為基礎計算之遺產稅額，亦無法對應於繼承人之稅捐負擔能力。申言之，因繼承而獲財產增益之繼承人，可能因系爭規定之擬制，而使其稅捐負擔，部分取決於

不歸屬於己之財產增益，而非依其自身之稅捐負擔能力增益，此已背離量能課稅原則。【45】

系爭規定將一定期間之配偶間贈與，看作遺產之先付，並透過 46
劃定被繼承人死亡前 2 年內之時點，擬制為遺產課稅。其目的在於填補此一被評估為有相當可能屬遺產先付之財產移轉，無法課稅，或無法計入遺產稅累進稅率計算，所產生之課稅漏洞，係屬促進租稅公平之正當公益目的。【46】

惟系爭規定既係以促進課稅公平、填補配偶間財產移轉無法課 47
稅，產生之課稅漏洞為目的，則因系爭規定而受有稅捐負擔之人，理論上亦須為因系爭規定所定財產之贈與而受有利益之人；若未能反映真實之財產增益，偏離實際稅捐負擔能力而恣意選定納稅義務人予以課稅，即與租稅公平之意旨有違。準此，若繼承人並不是因擬制為遺產之財產而有稅捐負擔能力增益之人，則透過對該繼承人課稅，無法達成系爭規定所欲追求之促進課稅公平目的。系爭規定就負擔擬制為遺產之財產所生稅負之義務人未設特別規定，致繼承人代為就配偶之財產增益負擔遺產稅，與達成租稅公平目的間，欠缺合理關聯。系爭規定於此範圍內，與憲法第 7 條保障平等權之意旨不符。【47】

關係機關財政部雖主張：系爭規定擬制為遺產部分，得適用納 48
保法第 7 條第 3 項「納稅者基於獲得租稅利益，違背稅法之立法目的，濫用法律形式，以非常規交易規避租稅構成要件之該當，以達成與交易常規相當之經濟效果，為租稅規避。稅捐稽徵機關仍根據與實質上經濟利益相當之法律形式，成立租稅上請求權，並加徵滯納金及利息」規定，使受贈配偶須以擬制為遺產之受贈財產繳納稅捐。本庭認為納保法第 7 條第 3 項之租稅規避條款並無法作為治癒系爭規定違憲瑕疵之理由，蓋租稅規避以稅捐稽徵機關能證明納稅者係基於獲得租稅利益之目的，並以非常規交易形式為之為限，被繼承人贈與時依遺贈稅法第 20 條第 6 款規定之法律明文免稅，如何連結於租稅規避，關係機關財政部並未予說明，自無從據此改變本

庭之判斷。【48】

（二）系爭規定欠缺上開負擔遺產稅之明確規範，其使繼承人繼承
權之經濟價值嚴重減損者，於此範圍內，亦侵害人民受憲法
第 15 條保障之財產權【49】

遺產稅為對繼承遺產之人，就其繼承財產所賦加之金錢給付義
務，影響人民就所繼承或受贈之財產自由使用、收益之可能性，而
構成對人民受憲法第 15 條保障之財產權之干預。基於立法者對於滿
足財政需求之廣泛預估特權及形成空間，此類干預原則上非對財產
權之違憲侵害，即使採取較高之稅率，亦不當然違憲。然而，若租
稅之課徵對私經濟活動造成絞殺之效果，即侵害人民受憲法第 15 條
保障之財產權，已如前述。【50】

系爭規定因欠缺受擬制遺產贈與之配偶與其他繼承人間，如何
分擔遺產稅之特別規定，除了會產生其他繼承人必須以所繼承之財
產，為非自身之財產增益負擔稅捐債務之後果，甚至亦因未對所應
負擔之稅捐債務設定上限之緣故，而可能使其他繼承人之繼承權因
遺產稅之課徵，經濟價值嚴重減損，乃至使繼承人完全失去其本得
繼承之遺產，如本件聲請人一所審理之系爭事件情形。是於此範圍
內，系爭規定亦侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權。【51】

關係機關財政部另主張：依據財政部 101 年 3 月 8 日台財稅字
第 10000608440 號函，限定繼承人僅在所得遺產範圍內就遺產稅負
繳納義務，稽徵機關亦僅就遺產執行，而不對限定繼承人之固有財
產執行。本庭認為，稽徵機關在稽徵實務上就執行範圍之限定，固
不危及繼承人之固有財產，但並未改變根據系爭規定所課徵之遺產
稅可能導致繼承人之繼承權本身因經濟價值遭受嚴重減損，而幾近
被剝奪、被淘空之事實。由於遺產之繼承相對於繼承人保有其固有
財產而言，乃各自獨立之私經濟活動，就遺產稅課徵是否過度，應
依據繼承人在遺產繼承之活動中，所得財產及所生稅捐負擔能力之
增益判斷。至於遺產稅課徵若不僅嚴重減損遺產繼承之經濟意義，
更進一步影響繼承人之固有財產，則屬除繼承權外，對繼承人額外

之財產權干預，自應獨立判斷其合憲性。【52】

(三) 立法機關應於本判決公告之日起 2 年內，依本判決意旨檢討修正相關規定，於修法完成前，相關機關應依本判決意旨辦理【53】

綜上所述，系爭規定就擬制遺產之受贈人為被繼承人配偶時，其與其他繼承人，應如何負擔遺產稅，欠缺明確之規範，致配偶以外之其他繼承人須以其繼承之遺產，就被繼承人配偶因受贈產生之財產增益負擔遺產稅，於此範圍內，不符憲法第 7 條保障平等權之意旨；其使繼承人繼承權之經濟價值嚴重減損者，於此範圍內，並侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權。【54】

立法機關應於本判決公告之日起 2 年內，依本判決意旨檢討修正相關規定。於修法完成前，(1) 如受贈配偶亦屬遺贈稅法第 6 條第 1 項各款所定遺產稅納稅義務人，相關機關應計算擬制為遺產之財產占遺產總額比例，依該比例計算因該受贈財產所增加之稅額，就該部分稅額，僅得向配偶發單課徵。(2) 如受贈配偶因拋棄繼承或喪失繼承權等事由，並非遺產稅納稅義務人，就因依系爭規定視為遺產之贈與，所增加之遺產稅負，不得以繼承人為該部分遺產稅負之納稅義務人，亦不得以被繼承人死亡時遺留之財產為執行標的。【55】

又基於憲法第 19 條租稅法律主義之意旨，租稅主體、租稅客體、租稅客體對租稅主體之歸屬、稅基、稅率、納稅方法及納稅期間等租稅構成要件，應以法律明定（司法院釋字第 622 號、第 674 號及第 798 號解釋參照）。就上開配偶非遺產稅納稅義務人情形，相關機關尚不得於法律未明定該配偶為納稅義務人時，即逕向該配偶課徵因擬制遺產所增加之遺產稅負。至該配偶是否及如何負擔遺產稅，自應由立法機關於檢討修正相關規定時，併同審酌。【56】

四、主文二至四部分【57】

(一) 系爭規定對被繼承人之配偶，就其受被繼承人死亡前 2 年內贈與之財產，欠缺相當於遺贈稅法第 17 條之 1 所定剩餘財產

差額分配請求權自遺產總額扣除之規定，於此範圍內，不符
憲法第 7 條保障平等權之意旨【58】

按民法第 1030 條之 1 第 1 項規定：「法定財產制關係消滅時，
夫或妻現存之婚後財產，扣除婚姻關係存續所負債務後，如有剩餘，
其雙方剩餘財產之差額，應平均分配。但下列財產不在此限：一、
因繼承或其他無償取得之財產。二、慰撫金。」其規範意旨在於給
予婚姻關係存續中夫或妻對家務、教養子女及婚姻共同生活之貢獻
公平評價（74 年 5 月 24 日修正，同年 6 月 3 日公布之民法第 1030
條之 1 規定修法理由參照）。【59】

為貫徹民法第 1030 條之 1 規定之意旨，遺贈稅法第 17 條之 1
定有剩餘財產差額分配請求權部分自遺產總額扣除之規定。依據該
規定，經配偶依民法第 1030 條之 1 規定主張剩餘財產差額分配請
求權者，該請求部分得自遺產總額中扣除。由於經擬制為遺產之生前
贈與財產，並非被繼承人現存財產，自無從依民法第 1030 條之 1 規
定列入計算，亦無從依據遺贈稅法第 17 條之 1 規定扣除。因此，就
相同數額之財產，於財產屬被繼承人死亡時現存財產之情形，或財
產屬被繼承人生前贈與配偶，因系爭規定之擬制而視為遺產之情
形，此二類情形中，可能分別於計算遺產淨額時，因依據遺贈稅法
第 17 條之 1 規定計算基於剩餘財產差額分配請求權之扣除額時，是
否得計入被繼承人（即配偶一方）現存財產之差異，導致所生整體
遺產稅負亦可能隨之相異。雖租稅之課徵，無須保證人民之經濟活
動或租稅規劃均可達成最有利之課稅結果，或可避免任何租稅上之
不利益，惟就所生稅負上之差異，自應可合理連結於正當目的，始
為合於平等之租稅立法。【60】

系爭規定究其內涵，係將一定期間之配偶間贈與，均等同遺產
之先付，並就因生前先付而產生之課稅漏洞，透過劃定被繼承人死
亡前 2 年內之時點類型化，一律擬制為遺產，已如前述。從而，透
過系爭規定之擬制，該筆財產在遺贈稅法中之定性，已非配偶間贈
與之財產，而是被繼承人遺留之財產。參照財政部認系爭規定「係…

使遺產稅之課徵狀態調整回復到『被繼承人未為贈與時』，並透過同法第 11 條第 2 項稅額扣抵機制，使整體遺產稅稅負不因被繼承人死亡前贈與行為而有不同」（關係機關財政部陳述意見書第 2 頁參照），亦足認於計算因系爭規定擬制所產生遺產稅時，應將受擬制財產一致地評價為被繼承人遺留之財產。【61】

又無論是生前贈與，或死後之財產分配與繼承，對於婚姻關係中之配偶雙方而言，並不會改變配偶共同家計與生活之事實。因此，配偶一方因共同家計所產生之經濟貢獻，在贈與及遺產稅制之設計中均應受到充分評價。透過遺贈稅法第 17 條之 1 規定之扣除，生存配偶行使剩餘財產差額分配請求權部分，自遺產總額中扣除，不再成為核算稅額之基礎。因此，當被繼承人遺有財產時，透過民法第 1030 條之 1 規定獲得法律評價之配偶經濟貢獻，進一步透過遺贈稅法規定，在遺產稅之課徵中獲得評價（司法院釋字第 620 號解釋參照）。另一方面，在贈與之情形，立法機關亦考量配偶共同家計之事實，透過贈與稅之免稅予以評價（司法院釋字第 647 號解釋參照）。系爭規定透過擬制，將被繼承人死亡前 2 年內之配偶間財產移轉，定性為遺產，性質上已無從與贈與類比，自不待言。然而，縱使擬制之遺產在民事法律關係中已不再是被繼承人死亡時遺留之財產，無從列入死亡配偶之現存財產計算剩餘財產差額，並不代表生存配偶就該財產之累積而言，當然欠缺經濟貢獻。因此，無論係被繼承人死亡時遺有財產，或是透過系爭規定之擬制，將生存配偶受贈之財產視為被繼承人遺留之財產，就該財產是否應進一步評價生存配偶之經濟貢獻，並自遺產稅中扣除而言，應無不同。【62】

由於遺贈稅法第 17 條之 1 規定將遺產稅之扣除繫諸於民事法律關係，使被擬制為遺產之生前贈與，一方面在系爭規定中被擬制為在被繼承人死亡時點仍遺留之遺產，另一方面卻在遺贈稅法第 17 條之 1 規定上，仍然被認定為非屬被繼承人之現存財產。使得在相同遺產稅制中，對於同樣之財產，產生二種不同定性。進而使計算扣除額時，若僅依據依附於民事法律關係之遺贈稅法第 17 條之 1 規

定，而欠缺其他規定時，對於同樣被計入遺產總額之擬制遺產而言，並無法一致且充分地反映生存配偶潛在之經濟貢獻。【63】

系爭規定之目的，在於填補受立法機關評估為遺產先付之財產，其所生遺產稅之課稅漏洞。在此意義下，依據系爭規定針對擬制遺產課徵之遺產稅，於計算遺產總額時將被繼承人死亡前贈與之財產視為被繼承人遺留之財產而計入，卻在計算遺產淨額時，排除該部分擬制遺產比照其他遺產評估配偶潛在經濟貢獻，予以扣除之機會。此一差別並非基於擬制遺產與被繼承人真正遺留之財產間，就配偶有無潛在經濟貢獻之本質差異，而毋寧僅是肇因於同樣在遺產稅之計算中，擬制遺產作為遺產之定性，因欠缺相當於遺贈稅法第 17 條之 1 所定剩餘財產差額分配請求權自遺產總額扣除之規定，並未一致地貫徹於扣除額之計算，與填補課稅漏洞之目的無涉。是系爭規定於此範圍內，與填補課稅漏洞之目的達成間，欠缺合理關聯，不符憲法第 7 條保障平等權之意旨。【64】

（二）系爭規定及系爭判決均違憲，立法機關應於本判決公告之日起 2 年內，檢討修正相關規定，於修法完成前，相關機關應依本判決意旨辦理【65】

綜上所述，系爭規定就被繼承人死亡前 2 年內贈與配偶之財產一律擬制為遺產全部課稅，欠缺相當於遺贈稅法第 17 條之 1 所定剩餘財產差額分配請求權自遺產總額扣除之規定，於此範圍內，牴觸憲法第 7 條保障平等權之意旨。系爭判決認聲請人二無遺贈稅法第 17 條之 1 規定之適用，且法院無從自行限縮系爭規定適用範圍，乃適用系爭規定上開違憲部分之當然結果。故系爭判決亦因適用違憲之系爭規定而違憲。【66】

立法機關應於本判決公告之日起 2 年內，依本判決意旨檢討修正相關規定，於修法完成前，相關機關於計算遺贈稅法第 17 條之 1 所定配偶剩餘財產差額分配請求權之扣除數額時，就視為遺產之贈與，應將該財產視為被繼承人現存財產，並依據民法第 1030 條之 1 規範意旨，例如該財產是否為婚後財產，有無但書各款情事等，計

算在遺贈稅法上得扣除之剩餘財產差額分配數額，不受被繼承人配偶實際上得依民法第 1030 條之 1 規定請求之範圍限制。【67】

陸、結論【68】 68

一、系爭規定就擬制遺產之受贈人為被繼承人配偶，其與其他繼承人，應如何負擔遺產稅，欠缺明確之規範，致配偶以外之其他繼承人須以其繼承之遺產，就被繼承人配偶因受贈產生之財產增益負擔遺產稅，於此範圍內，不符憲法第 7 條保障平等權之意旨；其使繼承人繼承權之經濟價值嚴重減損者，於此範圍內，並侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權。【69】 69

二、系爭規定對被繼承人之配偶，就其受被繼承人死亡前 2 年內贈與之財產，欠缺相當於遺贈稅法第 17 條之 1 所定剩餘財產差額分配請求權自遺產總額扣除之規定，於此範圍內，不符憲法第 7 條保障平等權之意旨。系爭判決因適用系爭規定上開違憲部分，亦屬違憲。【70】 70

三、立法機關應於本判決公告之日起 2 年內，依本判決意旨檢討修正相關規定，於修法完成前，相關機關應依本判決意旨辦理。【71】 71

四、系爭判決及系爭裁定應予廢棄，並發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。【72】 72

柒、併此指明【73】 73

遺產之取得屬繼承人之財產增益，繼承人因有稅捐負擔能力之增益，而應以其所得之財產，負擔繳納稅捐之義務，自屬當然。惟遺產非僅具經濟價值，亦可能涉及繼承人賴以維生之生存資源，例如專供繼承人居住用之房屋及土地，或因被繼承人死亡致家計支持喪失，所需之替代經濟來源。於現行總遺產稅制下，立法機關並應充分考量個別繼承人財產權及生存權保障意旨，訂定個別繼承人負擔總體遺產稅負之合理上限。【74】 74

又現有遺產稅制使所有繼承人以遺產共負繳納遺產稅義務，使遺產稅與個別繼承人財產增益脫鉤，與遺產稅設置之初，為透過財 75

中 華 民 國	113 年	10 月	28 日
憲法法庭	審判長大法官	許宗力	
	大法官	蔡炯燉	許志雄 張瓊文
		黃瑞明	詹森林 黃昭元
		謝銘洋	呂太郎 楊惠欽
		蔡宗珍	蔡彩貞 朱富美
		陳忠五	尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

318

	黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五	
第 三 項	全部同意 許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五 部分同意（本項關於主文第 1 項部分） 楊大法官惠欽、尤大法官伯祥	部分不同意（本項關於主文第 2 項部分） 楊大法官惠欽、尤大法官伯祥
財產分配 第 四 項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五	楊大法官惠欽、尤大法官伯祥

【意見書】

部分不同意見書：楊大法官惠欽提出，尤大法官伯祥加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官

劉育君

中 華 民 國 113 年 10 月 28 日

部分不同意見書

楊惠欽大法官 提出

尤伯祥大法官 加入

本席就本號判決主文第二項、第四項及主文第三項關於主文第二項部分，尚難同意，其餘部分則敬表贊同。爰就不同意部分，提出本意見書。

壹、本號判決主文第二項（下稱主文二）部分

本號判決主文二係以遺產及贈與稅法（下稱遺贈稅法）第 15 條第 1 項第 1 款（下稱系爭規定），關於被繼承人死亡前 2 年內贈與配偶之財產視為被繼承人之遺產（下稱系爭擬制遺產），併入被繼承人遺產總額部分之規定合憲為前提，認系爭規定「對被繼承人之配偶，就其受被繼承人死亡前 2 年內贈與之財產，欠缺相當於遺產及贈與稅法第 17 條之 1 所定剩餘財產差額分配請求權自遺產總額扣除之規定，於此範圍內，不符憲法第 7 條保障平等權之意旨。」

查：（1）此部分之爭議，係因被繼承人即死亡配偶死亡前 2 年內贈與配偶（下稱生前贈與）之財產（即系爭擬制遺產），因系爭規定被擬制為被繼承人遺產，而與「被繼承人死亡時所遺財產」，併計入被繼承人遺產總額；但為生存配偶之夫妻剩餘財產差額分配扣除額之計算時，因依民法第 1030 條之 1 規定，系爭擬制遺產非屬被繼承人即死亡配偶於死亡時之婚後財產，而不得計入核算夫妻剩餘財產差額分配請求之財產範圍，致得列報剩餘財產差額分配之扣除額金額，少於本號判決聲請人二之主張而衍生。（2）又上所稱「被繼承人死亡時所遺財產」，係指被繼承人所有而於其死亡時所存在之財產，就財產型態言，包含動產、不動產、具財產價值之權利等，就取得時點言，包含婚前財產、婚後財產；但因夫妻剩餘財產差額分配之財產係指婚後財產，而系爭擬制遺產，就生存配偶言，因係於夫妻關係存在時受贈之財產，固屬生存配偶之婚後財產，惟依上述之主文二爭議，系爭擬制遺產必須認屬被繼承人即死亡配偶之財產，且屬得計入夫妻剩餘財產分配範圍之婚後財產，生存配偶始得因主文二而增加剩餘財產之

分配額，進而增加遺贈稅法第 17 條之 1 第 1 項規定所稱之扣除額，並因而減少遺產稅額。然此等已經被繼承人生前贈與之財產，就被繼承人即死亡配偶言，其原所有之原因，係可能存有非屬得計入夫妻剩餘財產差額分配計算範圍者（民法第 1030 條之 1 第 1 項但書規定參照）；亦即僅自系爭擬制遺產之可能來源言，其中若有屬死亡配偶之婚前財產，而不得計入夫妻剩餘財產差額分配計算範圍者，則雖有本號判決主文二之諭知，亦非得因而受有減少遺產稅之利益。（3）因本號判決主文二係涉及夫妻剩餘財產差額分配請求，而得計入計算者又限於夫妻之婚後財產，故為利說明，以下所稱「被繼承人所存遺產」係指被繼承人死亡時所遺財產中屬得計入剩餘財產分配範圍之婚後財產，另所稱「生前贈與」（包含遭擬制為遺產者）亦同。均先此敘明。

以下爰分述本席難以同意本號判決主文二之理由：

一、被繼承人所存遺產與系爭擬制遺產，雖均被計入遺產總額，但就夫妻剩餘財產差額分配言，二者並不具可相提併論性，而不生是否違反平等權保障之問題

（一）系爭擬制遺產尚不因系爭規定致被計入被繼承人之遺產總額，即於遺產稅申報之夫妻剩餘財產差額分配上，當然得認與被繼承人所存遺產係相同事物，而應相同處理

系爭規定規定：「被繼承人死亡前 2 年內贈與下列個人之財產，應於被繼承人死亡時，視為被繼承人之遺產，併入其遺產總額，依本法規定徵稅：一、被繼承人之配偶。」其目的係為填補因系爭規定而被評估為有相當可能屬遺產先付之財產移轉，無法課稅，或無法計入遺產稅累進稅率計算，所產生之課稅漏洞（本號判決理由第 46 段參照）。

另夫妻剩餘財產差額分配，係基於民法第 1030 條之 1 第 1 項：「法定財產制關係消滅時，夫或妻現存之婚後財產，扣除婚姻關係存續所負債務後，如有剩餘，其雙方剩餘財產之差額，應平均分配。但下列財產不在此限：一、因繼承或其他無償取得之財產。二、……」之規

定，而此規定則係為彰顯夫妻對於婚姻共同生活之貢獻，使於財產制關係消滅時，弱勢一方具有最低限度保障之目的而制定（本條之立法理由參照）。

至於本號判決主文二所指之遺贈稅法第 17 條之 1 則規定：「（第 1 項）被繼承人之配偶依民法第 1030 條之 1 規定主張配偶剩餘財產差額分配請求權者，納稅義務人得向稽徵機關申報自遺產總額中扣除。（第 2 項）納稅義務人未於稽徵機關核發稅款繳清證明書或免稅證明書之日起 1 年內，給付該請求權金額之財產予被繼承人之配偶者，稽徵機關應於前述期間屆滿之翌日起 5 年內，就未給付部分追繳應納稅賦。」亦即遺贈稅法第 17 條之 1 第 1 項僅係基於民法第 1030 條之 1 所規定夫妻剩餘財產差額分配請求之規範意旨，在遺產稅申報上，為得自遺產總額中扣除之確認；而同條第 2 項規定，更係基於民法第 1030 條之 1 所規定之夫妻剩餘財產差額分配請求權，如上述之立法目的及性質上應發生之財產所有權歸屬變動，為防杜生存配偶之「假行使真扣除」，並使繼承人有充裕時間辦理給付生存配偶主張之剩餘財產差額分配請求權金額之財產而為。

經查：

- 1、系爭規定係屬將被繼承人所存遺產與系爭擬制遺產均計入被繼承人遺產總額之規定；至於生存配偶主張夫妻剩餘財產差額分配請求權之結果，係所主張之差額分配金額得列入被繼承人遺產總額之扣除額。亦即系爭規定與遺贈稅法第 17 條之 1 在遺產稅制上係分屬計算遺產總額與遺產淨額之不同定位之規範。
- 2、承前可知，夫妻剩餘財產差額分配之制度及其要件係基於民法第 1030 條之 1 之規定，而遺贈稅法第 17 條之 1 則係因民法第 1030 條之 1 規定，所生夫妻財產所有權歸屬之變動，基於實質課稅原則及避免生存配偶藉差額分配請求權為「假行使真扣除」之弊端而為，尚與系爭規定係為避免遺產先付之財產移轉所生遺產稅課稅漏洞之目的，顯然有別。

從而，遺贈稅法第 17 條之 1 係為在遺產稅上，落實實質課稅原則，乃將夫妻剩餘財產差額分配請求作為扣除額，以計算遺產淨額，而系爭擬制遺產與被繼承人所存遺產，雖因系爭規定而同被計入被繼承人之遺產總額，但尚無從因之即謂二者於遺產稅申報之夫妻剩餘財產差額分配扣除額上，屬相同事物，而應相同處理。

(二) 依本號判決所稱「生存配偶潛在經濟貢獻」言，於夫妻剩餘財產差額分配上，被繼承人所存遺產與系爭擬制遺產，尚不具可相提併論性，而非相同事物

遺贈稅法第 17 條之 1 係因民法已於第 1030 條之 1 為夫妻剩餘財產差額分配之規定，基於實質課稅原則等而為之確認性及後續配套之規範，已詳如前述。申言之，縱無遺贈稅法第 17 條之 1 第 1 項之得列報為扣除額之規定，亦不影響此扣除額之列報；即就被繼承人所存遺產與系爭擬制遺產，在夫妻剩餘財產差額分配上之定位，係應依民法第 1030 條之 1 規定，尚非依遺贈稅法第 17 條之 1 規定判斷之。

又夫或妻之婚後財產因均蘊含夫妻雙方共同協力之經濟貢獻，是於法定夫妻財產制消滅時，係透過民法第 1030 條之 1 規定之剩餘財產差額分配請求權，為變動財產歸屬之法律評價。而依前述民法第 1030 條之 1 規定，被繼承人生前贈與之財產，在法定夫妻財產制中，係生存配偶已自死亡配偶無償取得之財產，縱尚為生存配偶於法定財產制關係消滅（即死亡配偶死亡）時之「現存」婚後財產，但並非得列入夫妻剩餘財產差額分配範圍之婚後財產。

此外，民法第 1030 條之 1 所以規定生存配偶於法定財產制關係消滅前（即死亡配偶死亡前）無償取得之財產（包含受贈自生存配偶），不計入核算夫妻雙方剩餘財產差額分配請求之婚後財產範圍，當係基於以贈與方式使他人無償取得財產，本具有使該他人即受贈人取得該財產，而使受贈財產對受贈人具類似一身專屬之意旨。是本於夫妻雙方對婚後財產所內含之經濟貢獻及協力，所為之夫妻剩餘財產差額分配規定，自無由反於贈與人之本意，而將已與夫妻剩餘財產差額分配目的〈詳見本意見書前述一、（一）〉無關之受贈財產予以納入

之必要；而此意旨於生存配偶之受贈財產係死亡配偶所為者亦同。甚且此等已經被繼承人生前贈與之財產，就被繼承人即死亡配偶所有之原因言，係可能存有非屬得計入夫妻剩餘財產差額分配計算範圍者。

從而可認，被繼承人所存遺產，係尚未經生存配偶透過民法第 1030 條之 1 剩餘財產差額分配請求權，就夫妻雙方共同協力之經濟貢獻進行法律上評價，以定其歸屬之財產¹。至於被繼承人生前贈與之系爭擬制遺產，就生存配偶言，已屬毋庸為反映生存配偶之潛在經濟貢獻而予以評價之婚後財產，則於遺產稅申報之夫妻剩餘財產差額分配扣除額上，自無從復基於反映生存配偶潛在經濟貢獻而再予評價。故而，「系爭擬制遺產」相較於「被繼承人所存遺產」，二者雖因系爭規定而均計入遺產總額，以核課遺產稅，但就有無評估夫妻雙方共同協力之經濟貢獻言，二者並非相同事物。

二、主文二將導致系爭規定無法落實其規範意旨，進而違背遺產稅課徵目的，且有是否反生不平等之疑慮

（一）主文二將導致系爭規定無法落實其規範意旨，進而違背遺產稅課徵目的

遺產稅之課徵本具有平均社會財富之意旨，是其課徵，社會意義重於財政意義，而遺贈稅法第 15 條之擬制遺產規定，則是為避免此目的之達成所可能存在之漏洞而採取之防杜手段。惟於本號判決主文二之諭知下，被繼承人對其配偶之生前贈與即系爭擬制遺產，如得認屬被繼承人之婚後財產〈詳見本意見書前開壹、先此敘明之（2）部分〉，而應計入民法第 1030 條之 1 之夫妻剩餘財產差額分配請求權之計算範圍，即因可能增加依遺贈稅法第 17 條之 1 第 1 項所規定自遺產總額扣除之金額（即扣除額），從而形成透過夫妻贈與方式進行遺產先付之租稅規劃者，將獲得「或會贏但不會輸」之結果，形同鼓勵

¹ 如附表一編號（3）之（一）例，生存配偶因夫妻共同協力之經濟貢獻，即有因剩餘財產分配之扣除額即（B）部分可資主張。亦即於遺產規劃失敗之情形，被繼承人對配偶之生前贈與，仍有因系爭規定而擬制為遺產者，依遺贈稅法第 17 條之 1 即按民法第 1030 條之 1 規定所計算之剩餘財產分配扣除額之情。

透過夫妻贈與方式進行遺產先付之租稅規劃，而導致系爭規定無法落實其規範意旨，進而違背遺產稅課徵目的。理由如下：

1、被繼承人有無為生前贈與，因系爭規定，於現行法所可能呈現之情況

系爭規定之系爭擬制遺產，係按被繼承人生前贈與配偶財產之時間點是否在被繼承人死亡時2年內判斷之。換言之，此生前贈與若在被繼承人死亡前2年內為之，則該財產即應計入被繼承人遺產總額，課徵遺產稅；反之，若生前贈與係已超過被繼承人死亡時2年，則該生前贈與財產即不計入被繼承人遺產總額。從而，因被繼承人有無藉生前贈與而為遺產稅之租稅規劃，在現行規定下所可能發生之結果，爰以後附之附表一、二簡示之，並說明如下：

被繼承人有無藉生前贈與而為遺產稅之租稅規劃，在現行規定下所可能之結果如下：

A、未為生前贈與之遺產稅規劃者〈如附表一、二之編號(1)〉：

被繼承人未為生前贈與，故無因系爭規定之擬制遺產。

B、規劃成功者〈如附表一、二之編號(2)〉：生前贈與在被繼承人死亡之2年前為之，該生前贈與財產不計入被繼承人遺產總額。

C、規劃失敗者〈如附表一、二之編號(3)〉：被繼承人生前贈與在其死亡前2年內為之，該生前贈與財產計入被繼承人遺產總額，但因屬受贈人即生存配偶無償取得之財產，依民法第1030條之1規定，非屬得計入夫妻剩餘財產差額分配之夫妻婚後財產。

綜觀附表一、二，對作為遺產稅計算基礎之遺產淨額即(C)，各進行附表一、二之編號(1)「未為遺產規劃」、(2)「遺產規劃成功」、(3)「遺產規劃失敗」之比較，就有否規劃及規劃是否成功之差異言，附表一甚為明顯，附表二則較不明顯；而附表一、二案例設定上之差異，主要在於生前贈與之金額，準此，似可推知系爭規定之擬制遺產制度，生前贈與之財產金額越高者，其規劃之風險利益將越高（詳下

述)。此外，總括而言，原則上規劃失敗者之遺產稅負擔係高於或至多等於未為規劃者〈比較附表一、二之編號(3)「遺產規劃失敗」與(1)「未為遺產規劃」〉²，而此本係系爭規定透過擬制遺產制度本身，藉由「時間」(被繼承人生前贈與與死亡是否超過 2 年)所具之不確定性及風險性，所欲達被繼承人不為生前分配遺產之手段。

2、因主文二，使透過生前贈與為遺產稅規劃者，將獲得「或會贏但不會輸」之結果，而有違遺產稅課徵目的與系爭規定規範意旨

先觀附表一編號(3)「遺產規劃失敗」、(4)「本號判決主文二」之例，可知於被繼承人有藉生前贈與配偶財產而應適用系爭規定下，生存配偶之剩餘財產差額分配扣除額〈即(B)部分〉，其依遺贈稅法第 17 條之 1 規定計算者，與按本號判決主文二之諭知核算者，係有甚大之差異³；且於編號(4)按主文二所計算之生存配偶剩餘財產差額分配扣除額，不論係其中之(一)200 萬元或(二)2000 萬元案例，均係與被繼承人未為生前贈與之遺產稅規劃者同〈詳見附表一編號(1)「未為遺產規劃」與(4)「本號判決主文二」之扣除額(B)〉⁴；換言之，以生前贈與配偶財產方式所為遺產先付之遺產稅規劃，所存在之規劃失敗後果，僅是與未為規劃者同，從而前開所列之規劃失敗情形將不存在，而此於附表二所示案例之結論亦同，僅是本號判決主文二對之，並無因而增加夫妻剩餘財產差額分配請求之扣除額的實益(詳下述)。

查依遺贈稅法第 20 條第 1 項第 6 款規定，配偶相互贈與之財產

² 即屬於遺產淨額之金額(C)部分；如附表一編號(3)之(一)例為 8600 萬、編號(1)之(一)例為 4600 萬，二者差異甚大；但於附表二編號(3)與(1)則均為 1500 萬。

³ 即夫妻剩餘財產分配請求之扣除額(B)部分；於附表一編號(3)之(一)例為 400 萬、編號(4)之(一)例為 4400 萬；於編號(3)之(二)例因生存配偶無差額可主張而為 0 元、編號(4)之(二)例則為 3500 萬。

⁴ 即夫妻剩餘財產分配請求之扣除額(B)部分；編號(1)之(一)例與編號(4)之(一)例，均為 4400 萬；編號(1)之(二)例與編號(4)之(二)例，均為 3500 萬。

係不計入贈與總額，即不課徵贈與稅。則於本號判決主文二之諭知下，基上所述，以夫妻生前贈與進行遺產稅之租稅規劃，應可謂係「或會贏」（如編號（2）「遺產規劃成功」者）但「不會輸」〈比較編號（4）「本號判決主文二」與（1）「未為遺產規劃」〉之無風險規劃，並其影響將會是形同鼓勵夫妻以生前贈與方式進行遺產稅規劃，而使系爭規定藉由「時間」（被繼承人生前贈與與死亡是否超過2年）所具之不確定性及規劃失敗之風險性，所欲達被繼承人不為生前分配遺產之目的，難以達成。且比較附表一及二之例〈詳見各例之編號（4）與（3）、（2）之（C）部分〉，亦可知被繼承人生前贈與之財產金額越高者，其遺產稅規劃之風險利益將越高⁵，則於「高利益」卻「無高風險」（即最壞之結果亦僅係等同未為生前贈與）之比較下，課徵遺產稅所欲達平均社會財富之目的，亦將大打折扣。從而可認，主文二係與遺產稅之課徵目的及系爭規定之規範意旨有所未合。

（二）主文二有是否反生不平等之疑慮

1、被繼承人生前贈與之金額越高，因主文二而享有無規劃失敗風險之利益亦越高

以下係欲就附表一及二進行比較，爰先觀附表一編號（3）「遺產規劃失敗」、（4）「本號判決主文二」項下就生存配偶婚後財產分別所列（一）200萬元、（二）2000萬元之例，亦即於相同生前贈與金額下（均8000萬元），於編號（3）依現行規定及編號（4）依主文二所為之核算，其等計入遺產淨額（按，淨額愈高、遺產稅額愈多）之金額，雖因夫妻剩餘財產扣除額之差異而有別，但於再分就編號（3）、（4）之（一）200萬元與（二）2000萬元之例各別比較，則均可得

⁵ 比較比較附表一編號（4）之（二）例與附表二編號（4）例，其被繼承人所存遺產及生存配偶婚後財產之金額均相同，但生前贈與即擬制遺產則有8000萬與500萬之別，而觀遺產淨額（C）之金額，附表一編號（4）之（二）例之5500萬，較之編號（3）之（二）例之9000萬，係具甚大之無規劃失敗風險利益，且如規劃成功，更有如編號（2）（二）例之高額規劃利益；但於附表二編號（4）例之1500萬，則與編號（1）未為規劃者及編號（3）規劃失敗者同（均為1500萬），而不具規劃效益。

出於編號（4）依主文二所核算之計入遺產淨額金額〈即（C）部分〉，無論係於（一）200 萬元或（二）2000 萬元之例，均係少於編號（3）依現行規定所核算者⁶，且於編號（4）依主文二所核算之金額並係同於編號（1）即未為生前贈與之遺產規劃者⁷。

惟再觀附表二之編號（3）、（4）項，可知附表二之案例較之附表一編號（3）、（4）之（二）2000 萬元之例，其差別係在於「生前贈與」之金額，即附表一為 8000 萬元、附表二為 500 萬元；但於附表二之案例上，於編號（4）依本號主文二所核算之屬於遺產淨額之金額〈（即（C）部分）〉，雖仍與編號（1）之未為生前贈與之遺產規劃者同⁸，而與附表一所呈現之情形相同，惟附表二編號（4）依本號判決主文二所核算之金額〈（即（C）部分）〉與編號（3）按現行規定所核算之金額亦同（均為 1500 萬元），而與上述附表一之案例所呈現者，明顯有別。

申言之，透過上述附表一、二案例之比較，應可認於被繼承人之生前贈與遭依系爭規定擬制為遺產之情形，並未因本號判決主文二之諭知，致均得因而增加夫妻剩餘財產分配扣除額，進而獲有減少遺產稅額之利益（如附表二之案例），而是生前贈與金額越高者，其因本號判決主文二而享有無規劃失敗風險之利益將越高，從而期待規劃成功〈比較附表一編號（2）規劃成功之例〉之誘因也更大。

2、主文二有是否反生不平等之疑慮

民法第 1148 條之 1 第 1 項規定：「繼承人在繼承開始前 2 年內，從被繼承人受有財產之贈與者，該財產視為其所得遺產。」此即民法之「視為所得遺產」規定，其規範目的係為避免被繼承人於生前將遺

⁶ 即屬於遺產淨額之金額（C）部分，附表一編號（4）之（一）例 4600 萬少於編號（3）之（一）例 8600 萬；編號（4）之（二）例 5500 萬少於編號（3）之（二）例 9000 萬。

⁷ 即屬於遺產淨額之金額（C）部分，附表一編號（4）之（一）例與編號（1）之（一）例同為 4600 萬、編號（4）之（二）例與編號（1）之（二）例同為 5500 萬。

⁸ 即附表二編號（1）與編號（4）之遺產淨額（C），均同為 1500 萬。

產贈與繼承人，以減少繼承開始時之繼承人所得遺產，致影響被繼承人之債權人權益，是其並不影響繼承人間應繼財產之計算，因此，本條項財產除屬於同法第 1173 條所定特種贈與應予歸扣外，並不計入該條之應繼遺產⁹（本條立法理由參照）。

又觀系爭規定與上述民法第 1148 條之 1 規定，可知其等均僅係基於避免遺產稅課徵或債權人權益保障之漏洞等目的而為之擬制遺產規範，而其規範之法效亦均僅在規範目的之達成，均無因此變動依民法等其他法規所產生或可能發生之財產關係或歸屬，以避免治絲益棼，增生爭議，此觀上述民法第 1148 條之 1 第 1 項規定之立法理由，以及上述遺贈稅法第 17 條之 1 規定與本意見書壹、一、（一）之說明亦明。

惟因本號判決主文二之諭知，勢將使依系爭規定而擬制為遺產之生前贈與（受贈人為生存配偶），因依民法第 1030 條之 1 規定屬不計入夫妻剩餘財產差額分配範圍之婚後財產，而不影響該財產已歸屬生存配偶之既有狀態，產生後續是否應予變動之疑義？就此問題，本席認為自主文二係以遺贈稅法未為相類規定作為違憲理由之諭知，應得認其真意應僅為發生遺贈稅法上之租稅效果（減少遺產稅），然縱係如此，且亦不論本意見書前開不同意主文二關於有違平等權保障之論點，單就前述主文二導致系爭規定無法落實其規範意旨，進而違背遺產稅課徵目的之公益上的不利益，以及主文二之諭知尚非得普遍性地適用及受益，且係越高額之生前贈與，其無規劃失敗但可能成功之風險利益將越高之情形而言，實有是否反增生不平等之疑慮。

貳、本號判決主文第三項（下稱主文三）中關於主文第二項（下稱主文二）及主文第四項（下稱主文四）部分

一、主文三中關於主文二部分

⁹ 民法第 1173 條規定：「（第 1 項）繼承人中有在繼承開始前因結婚、分居或營業，已從被繼承人受有財產之贈與者，應將該贈與價額加入繼承開始時被繼承人所有之財產中，為應繼遺產。但被繼承人於贈與時有反對之意思表示者，不在此限。（第 2 項）前項贈與價額，應於遺產分割時，由該繼承人之應繼分中扣除。（第 3 項）贈與價額，依贈與時之價值計算。」

本號判決主文三係諭知：「立法機關應於本判決公告之日起 2 年內，依本判決意旨檢討修正相關規定，於修法完成前，相關機關應依本判決意旨辦理。」而本號判決就系爭規定之審查，係分別以主文一及二為違憲之諭知，雖均以不符憲法第 7 條平等權保障意旨為論據，但卻係針對不同面向之問題而為。申言之，主文一係針對因系爭規定而擬制為遺產之生前贈與所增加之遺產稅額，應如何課徵而為；至於主文二則係就經擬制為遺產之生前贈與，受贈之生存配偶所為夫妻剩餘財產差額分配之扣除額應如何計算而為。本席不同意本號判決主文二，但就主文一則敬表贊同，是因本號判決主文一、二之法規範違憲宣告，進而所為違憲效果諭知之主文三，本席就其中關於主文二部分亦難以同意。

二、主文第四項部分

本號判決主文四係諭知：「臺北高等行政法院 109 年度訴字第 386 號判決違憲。該判決及最高行政法院 111 年度上字第 11 號裁定均廢棄，並發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。」此一主文係針對本號判決聲請人二（主文二之聲請人）之原因案件所為之裁判憲法審查聲請而為。

查本號判決之聲請人二雖亦係就系爭規定聲請法規範憲法審查，但其爭點核與聲請人一有別，故而本號判決乃分別為主文一、二之諭知，已如前述。是雖本號判決主文一之諭知，形式上亦可能於聲請人二有利¹⁰；但基於本號判決就主文四係援引主文二之違憲理由為據，進而就上述臺北高等行政法院判決，以聲請人二無遺贈稅法第 17 條之 1 規定之適用，且法院無從自行限縮系爭規定適用範圍，乃適用系爭規定關於主文二所諭知違憲部分之當然結果為由，而認該判決亦因適用違憲之系爭規定而違憲（詳見本號判決理由第 66 段）；以及聲請人二之違憲審查聲請，並無類如主文一所認違憲部分之指摘，暨聲請人二部分亦無生存配偶非遺產稅納稅義務人之情。故本席就本

¹⁰ 依本號判決主文一，聲請人二之原因案件核課處分可能會遭撤銷，命另為符合主文一意旨之處分。

號判決本於主文二之法規範違憲意旨，以主文四所為裁判違憲並予以廢棄之諭知，亦難同意。

叁、結語

觀附表一、二之編號（2）「遺產規劃成功」之情形，在屬於遺產淨額之金額上〈即（c）〉，較之編號（1）「未為遺產規劃」、（3）「遺產規劃失敗」及（4）「本號判決主文二」均最少，從而應課徵之遺產稅額亦最少之例示，以及綜合附表一、二所呈現被繼承人生前贈與配偶之財產即擬制遺產之金額越高，其遺產稅規劃之獲益可能將越大之情，並徵諸本意見書壹、二、所述，可知，以對配偶生前贈與財產方式所為之遺產稅規劃，其規劃成功者，係得獲有減少遺產稅之利益，且於本號判決公告後，縱規劃失敗即應適用系爭規定，致被繼承人對生存配偶之生前贈與將計入遺產總額課徵遺產稅，但其後果，亦僅是與未為生前贈與之規劃者相同，既無實質上之規劃失敗風險，並此等生前贈與之租稅規劃風險利益即減少之遺產稅額，係與生前贈與之金額成正比，而均將使系爭規定之規範效益大打折扣。

實則，採取對配偶生前贈與方式進行遺產稅規劃，係因尚具有配偶相互贈與之財產係不計入贈與總額，即不課徵贈與稅之利基（遺贈稅法第20條第1項第6款規定參照）；惟此不課徵贈與稅規定原係基於夫妻是生活共同體，而認有將夫妻視為經濟共同體之必要等理由所為¹¹。而基於夫妻所具日常家務代理之本質，並為避免人民與稽徵機關間之無謂勞費，夫妻間難以證明具對價性之財產移動，規定不計入贈與總額，本具一定意義；但現行規定因無不計入贈與總額之限額，亦無其他之相對應機制，已易使配偶相互贈與成為租稅規劃之手段，而於本號判決主文二之宣告下，或將更增生以生前贈與配偶財產之方式，進行遺產先付之誘因。是值此因本號判決之公告，勢將進行相關法律修正之契機，主管機關整合為包含遺贈稅法第20條第1項第6款規定等相關制度之檢討，應是更根本而須併予考量之方向。

¹¹ 詳見立法院公報第83卷第83期院會紀錄，第149頁。

附表一：

		被繼承人 所存遺產	生前 贈與	生存配偶 婚後財產	遺產 總額 (A)	夫妻剩餘財產分 配請求之扣除額 (B)	屬於遺產淨 額之金額 (C) (A-B=C)
(1) 未為遺產 規劃	未為生前贈 與，並依遺 §17-1 計算 扣除額	9000 萬	無	(一) 200 萬	9000 萬	$(9000+200)/2$ $-200=4400$ 萬	$9000-4400$ $=4600$ 萬
				(二) 2000 萬	9000 萬	$(9000+2000)/2$ $-2000=3500$ 萬	$9000-3500$ $=5500$ 萬
(2) 遺產 規劃 成功	生前贈與 2 年後死亡， 未依系爭規 定擬制遺產，並依遺 §17-1 計算 扣除額	1000 萬	8000 萬 →未擬 制為 遺產	(一) 200 萬	1000 萬	$(1000+200)/2$ $-200=400$ 萬	$1000-400$ $=600$ 萬
				(二) 2000 萬	1000 萬	$(1000+2000)/2$ $=1500$ 萬 →生存配偶婚後 財產 2000 萬 > 1500 萬，扣除 額為 0 元。	$1000-0$ $=1000$ 萬
(3) 遺產 規劃 失敗	生前贈與 2 年內死亡， 依系爭規定 擬制遺產， 並依遺 §17-1 計算 扣除額	1000 萬	8000 萬 →擬制 遺產	(一) 200 萬	$1000+8000$ $=9000$ 萬	$(1000+200)/2$ $-200=400$ 萬	$9000-400$ $=8600$ 萬
				(二) 2000 萬	$1000+8000$ $=9000$ 萬	$(1000+2000)/2$ $=1500$ 萬 →生存配偶婚後 財產 2000 萬 > 1500 萬，扣除 額為 0 元。	$9000-0$ $=9000$ 萬
(4) 本號 判決 主文 二	生前贈與後 2 年內死 亡，依系爭 規定擬制遺 產，但依主 文二計算扣 除額	1000 萬	8000 萬 →擬制 遺產	(一) 200 萬	$1000+8000$ $=9000$ 萬	$(1000+8000+200)/$ $2-200=4400$ 萬	$9000-4400$ $=4600$ 萬
				(二) 2000 萬	$1000+8000$ $=9000$ 萬	$(1000+8000+2000)$ $/2-2000=3500$ 萬	$9000-3500$ $=5500$ 萬

附表二：

		被繼承人所存遺產	生前贈與	生存配偶婚後財產	遺產總額 (A)	夫妻剩餘財產分配請求之扣除額 (B)	屬於遺產淨額之金額 (C) (A-B=C)
(1)	未為生前贈與，並依遺§17-1 計算扣除額	1500 萬	無	2000 萬	1500 萬	$(1500+2000)/2=1750$ 萬 → 生存配偶婚後財產 2000 萬 > 1750 萬，扣除額為 0 元。	$1500-0=1500$ 萬
(2)	生前贈與 2 年後死亡，未依系爭規定擬制遺產，並依遺§17-1 計算扣除額	1000 萬	500 萬 → 未擬制為遺產	2000 萬	1000 萬	$(1000+2000)/2=1500$ 萬 → 生存配偶婚後財產 2000 萬 > 1500 萬，扣除額為 0 元。	$1000-0=1000$ 萬
(3)	生前贈與 2 年內死亡，依系爭規定擬制遺產，並依遺§17-1 計算扣除額	1000 萬	500 萬 → 擬制遺產	2000 萬	$1000+500=1500$ 萬	$(1000+2000)/2=1500$ 萬 → 生存配偶婚後財產 2000 萬 > 1500 萬，扣除額為 0 元。	$1500-0=1500$ 萬
(4)	生前贈與後 2 年內死亡，依系爭規定擬制遺產，但依主文二計算扣除額	1000 萬	500 萬 → 擬制遺產	2000 萬	$1000+500=1500$ 萬	$(1000+500+2000)/2=1750$ 萬 → 生存配偶婚後財產 2000 萬 > 1750 萬，扣除額為 0 元。	$1500-0=1500$ 萬

113 年憲判字第 11 號

第
11
號



憲法法庭裁定

113 年憲暫裁字第 1 號

聲請人一 立法委員柯建銘等 51 人
(姓名及住居所詳如附表一)

訴訟代理人 陳鵬光律師
陳一銘律師
方瑋晨律師

聲請人二 行政院
代 表 人 卓榮泰
訴訟代理人 陳信安教授
李荃和律師
賴秉詳律師

聲請人三 總統賴清德
訴訟代理人 孫迺翊教授
蘇慧婕副教授
洪偉勝律師

聲請人四 監察院
代 表 人 陳菊
訴訟代理人 李元德律師
相關機關 立法院
代 表 人 韓國瑜
訴訟代理人 林石猛律師
陳清秀教授
仇桂美副教授

上列聲請人就其聲請法規範憲法審查案件，聲請暫時處分，本庭裁定如下：

主 文

一、中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法第 15 1 條之 4、第 25 條、第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項、第 30

條之 1 第 1 項、第 2 項、第 45 條、第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條、第 48 條第 2 項、第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會與調查專案小組部分、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項、第 5 項、第 6 項及刑法第 141 條之 1 規定（詳如附表二），自本裁定公告之日起，暫時停止適用。

二、113 年 6 月 24 日修正公布前之立法院職權行使法第 25 條、第 45 條及第 47 條規定得暫予適用。

三、其餘暫時處分之聲請駁回。 3

理 由

一、聲請標的【1】 1

（一）聲請人一【2】 2

聲請人一認 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法（下稱職權行使法）增訂暨修正條文全文計 43 條，及刑法第 141 條之 1 規定（下合稱系爭增修條文），均抵觸憲法，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文為暫時處分。【3】 3

（二）聲請人二【4】 4

聲請人二為行使職權，認職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 25 條、第 29 條至第 30 條之 1、第 45 條至第 46 條之 1、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 至第 51 條、第 59 條之 1 至第 59 條之 9 及刑法第 141 條之 1 規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文除職權行使法第 15 條之 1 以外部分為暫時處分。【5】 5

（三）聲請人三【6】 6

聲請人三為行使職權，認職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 29 條、第 29 條之 1、第 30 條、第 30 條之 1 及第 31 條規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文為暫時處分。【7】 7

（四）聲請人四【8】 8

聲請人四為行使職權，認職權行使法第 45 條第 1 項、第 2 項、 9

第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條第 1 項、第 2 項、第 53 條之 1 第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段、第 2 項及第 59 條之 5 第 2 項規定，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查，並聲請就上開條文為暫時處分。【9】

二、審查程序【10】

10

經查，聲請人二至四聲請暫時處分之標的，均屬聲請人一聲請 11 暫時處分標的之一部，本庭爰依憲法訴訟法第 24 條第 1 項前段規定，合併審理聲請人一至四關於暫時處分之聲請，並合併作成本裁定。又，本件聲請標的涉及立法院職權行使法，本庭爰指定立法院為上開聲請案相關機關，並於 113 年 7 月 10 日行準備程序，聽取聲請人及指定相關機關到庭陳述意見。【11】

三、審查依據【12】

12

按聲請案件繫屬中，憲法法庭為避免憲法所保障之權利或公益 13 遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，而無其他手段可資防免時，得依聲請或依職權，就案件相關法規範之適用，為暫時處分之裁定，憲法訴訟法第 43 條第 1 項定有明文。是聲請案件繫屬中，如因案件相關法規範之適用，可能對憲法所保障之權利或公益造成難以回復之重大損害，且對損害之防止有急迫必要性，除為暫時處分外，別無其他手段可資防免損害之發生時，本庭經權衡作成暫時處分之利弊，於利大於弊時，即得依聲請或依職權，作成暫時處分，以定暫時狀態（司法院釋字第 585 號及第 599 號解釋意旨參照）。於權衡作成暫時處分之利弊得失時，本庭將特別考量如作成暫時處分，日後本案聲請無理由時之不利益，與不作成暫時處分，日後本案聲請有理由時之不利益，及兩者對憲法所保障之權利或公益所造成之危害程度。【13】

四、本庭之審查【14】

14

（一）審查原則【15】

15

憲法機關之職權分配及其行使，乃憲法權力分立原則之核心內 16 涵，並為實現民主原則之民意政治與責任政治要求所必要之制度前

提。查立法院職權行使法係立法院為行使憲法所賦予之職權而制定，並以憲法第 76 條規定為間接立法依據（立法院職權行使法第 1 條第 1 項、立法院組織法第 2 條及第 1 條規定參照），其立法自以憲法於權力分立制度下所賦予立法院之職權為前提。是立法院職權項目及其範圍之界定，自始無法脫離憲法權力分立之制度規範。由於立法院職權行使法係立法院就自身憲法職權之行使所為立法，其中如涉及其他憲法機關職權之規定，特別是對其他憲法機關及其成員課予憲法並無明文之法律上義務，即可能衝擊其與相關憲法機關間之憲法職權與功能之分際，連動影響憲法權力分立制度之具體展現，甚至改變憲法權力結構，從而引發立法者是否逾越其憲法職權、侵犯其他憲法機關職權範圍等，有關憲法權力分立原則之違憲疑義。【16】

又，憲法法治國原則與民主原則並為我國自由民主憲政秩序之 17 脊梁。法治國原則下，人民依憲法享有基本權利之保障，所有國家權力均負有尊重與保護人民憲法基本權利之憲法義務。於此前提下，憲法依權力分立原則建構國家組織，分配與設定憲法機關之職權與功能，並使憲法機關於分權制衡之制度下，行使其憲法所賦予之職權。基此，立法院為行使憲法所賦予之職權，於規範自身職權行使之法律中，逕行課予人民一般性配合或協助其職權行使之義務，甚或採制裁手段以為強制，並得自為罰鍰處分者，此等法律規定除屬憲法明示或默示授權，或源自立法院職權之事物本質而有正當性外，即可能存有違反法治國原則之違憲疑慮。【17】

鑑於具上開違憲疑義之法律規定一旦施行，即可能造成相關憲 18 法機關憲法上職權、功能與權限範圍之位移，或國家權力與人民基本權利間之憲法關係之改變，因而可能危害憲法法治國原則、權力分立原則與責任政治要求之實現，甚至動搖自由民主憲政秩序之根基，使之蒙受難以回復之重大損害，是聲請暫時處分之標的涉及上開違憲疑義者，即有必要進一步衡酌是否唯有作成暫時處分，暫停該法規範之適用，始得有效避免發生上開難以回復之重大損害，及

作成暫時處分與否之利弊。【18】

（二）聽取總統國情報告部分：職權行使法第 15 條之 4 【19】 19

本條文明定立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭 20
處提出口頭或書面問題；總統就立法委員之口頭提問，應依序即時
回答，就立法委員之書面問題，則應於法定期限內以書面回覆。查
憲法增修條文第 4 條第 3 項僅規定：「立法院於每年集會時，得聽取
總統國情報告。」並無總統國情報告完畢後，尚須即時口頭回答或
會後書面答覆立法委員提問之明文。是本規定係立法院於憲法未有
明文規定下，逕於規範自身職權行使之法律中，課予總統義務，要
求其應即時或限期回應立法委員之口頭或書面提問，因而產生本規
定是否逾越立法院職權分際，致有牴觸憲法權力分立原則之違憲疑
義。【20】

於此情形下，總統一旦至立法院為國情報告，恐將引發總統是 21
否須履行本條文所課義務之憲政疑義，甚至引發朝野激烈對立與衝
突，民主憲政運作之極重要公益將因此遭受難以回復之重大損害。
鑑於總統於立法院集會期間，客觀上均有至立法院為國情報告之可
能，而上開重大損害係肇因於本條文之適用，是為避免其發生，自
有作成暫時處分，暫停本條文之適用之迫切必要性與手段上之無可
替代性。又，本庭如作成暫時處分，暫停本條文之適用，除可避免
上開憲政疑義與衝突外，亦可維護總統至立法院為國情報告，立法
院聽取總統國情報告，即總統與立法院各自依憲法增修條文規定，
行使憲法上職權之機會。反之，如不作成暫時處分，則總統至立法
院為國情報告時，即可能引發激烈憲政衝突，致民主憲政運作蒙受
難以回復之重大損害。況本條文係修正前所無之新規定，如暫停適
用，亦僅延後其開始適用之時點，不致影響其規範內涵與效力，日
後就本條文所為法規範憲法審查之聲請，經本案判決為無理由，本
條文仍可恢復適用。兩相權衡，作成暫時處分顯然利大於弊。【21】

綜上，職權行使法第 15 條之 4 規定應暫停適用。【22】 22

（三）聽取報告與質詢部分：職權行使法第 25 條 【23】 23

本條文就立法委員對行政院院長及所屬各部會首長質詢權之行 24
使，明文規定不得反質詢；且被質詢人除有第 2 項所列事由並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或其他藐視國會之行為；被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席；被質詢人違反上述規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復；被質詢人仍違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員 5 人以上連署或附議，經院會決議，即得對被質詢人裁處罰鍰，並限期改正，逾期仍不改正者，尚得按次連續裁處罰鍰；違反上開規定之政府人員，由主席或質詢委員提議，出席委員 5 人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。另亦明定政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。【24】

整體而言，本條各項規定，係就立法委員對行政院院長及所屬 25
各部會首長，行使憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款所定質詢之權時，對被質詢人課予各種義務及相應法律效果之規定，是本條各項規定間具有體系上之密切關連性，於考量是否暫停其適用時，應為整體觀察。【25】

綜觀本條各項規定內容，立法者顯係於規範自身職權行使之法 26
律中，將憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款後段所定，「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」之憲法責任政治規定，立法轉換為行政院院長及所屬各部會首長，應對立法委員履行之各種具體法律上義務規定，並以裁處罰鍰作為促使義務履行之強制手段。然而，基於憲法責任政治之原理，行政院對立法院所負之責任，乃屬自由民主憲政秩序下之政治責任，不是法律責任。上開規定將憲法上之政治責任規定，立法轉換為法律責任之結果，非無違反憲法責任政治原則之疑慮。此外，立法者於憲法無明文之情形下，於規範自身職權行使之法律中，自行立法課予行政院院長及所屬各部會首長受立法委員質詢時之各種具體法律義務，自對行政院院長及所屬各部會首長行使其憲法職權造成一定程度之限制，並有破壞憲法機關間平等相維之憲法精神之虞。綜上，本條各

項規定，自形式觀之，無疑已涉及立法院是否違反憲法責任政治原則，及逾越其憲法職權分際，並侵犯行政院之憲法職權與功能等有關憲法權力分立原則之違憲爭議。【26】

此外，本條第 2 項規定中，明文課予被質詢人不得拒絕提供資料之義務。依此，立法委員於質詢時，即得對行政院院長及所屬各部會首長當場或以書面要求提供資料，被質詢人非經主席同意，不得拒絕。其所課予之義務內容，涉及立法院要求行政機關提供資料之權限、程序與範圍等重大憲法爭議，業經司法院釋字第 325 號解釋（下稱釋字 325）在案，嗣後又經司法院釋字第 729 號解釋（下稱釋字 729）予以補充。惟自形式上觀之，本項規定內容，與釋字 325 相關意旨存有明顯差異。【27】

詳言之，釋字 325 明確宣示：「立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第 57 條第 1 款〔按：現為憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款〕及第 67 條第 2 項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關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原本。」是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」（下稱參考資料獲取權）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，其行使主體（前者為個別立法委員，後者為立法院）、行使對象（前者為行政院院長及所屬各部會首長，後者為相關國家機關）、獲取資訊方式（前者為被質詢人之答詢，後者為被請求機關所提供之資料或文件）及行使時點（前者為立法委員開會時，後者則無限制），皆有不同。然而，本條第 2 項有關被質詢人不得拒絕提供資料之規定，除使個別立法委員於質詢程序，即得要求被質詢人而非其所屬機關提供資料外，亦毋須如釋字 325 之要求般，應視資料屬性而分由立法院院會或委員會決議始得為之。即令是機關首長，亦不當然可不循一定行政程序即對外提供機關公務資料。是本條第 2 項規定關於拒絕提供資料部分，自形式觀之，與釋字 325

之解釋意旨明顯有別，就此而言，已存有違憲疑義。【28】

另就本條第 8 項規定而言，其賦予立法院得經院會決議，將政 29 府人員移送彈劾或懲戒之權限，涉及立法權、行政權、監察權間之憲法權限分配問題。查我國憲法權力分立體制下，除對總統、副總統之彈劾由立法院行使外，對其餘政府人員之彈劾權則專屬監察院；至移送懲戒權，除由監察院提出彈劾案方式行使外，依法有受懲戒情事之公務員所屬行政或主管機關首長，亦得依法為之，而屬行政權之一環。是立法院對行政院院長及其所屬部會首長，乃至於其所屬公務員，於現行法制下，並無彈劾權與移送懲戒權。至立法院對同屬平行憲法機關之行政院院長及所屬部會首長，於憲法權力分立原則下，是否享有移送彈劾之權，亦非無疑，有待本件聲請案之本案審查時詳予論究。基此，立法院於本條第 8 項所為自我授權規定，似已改變其與行政權、監察權間，就行政院院長與所屬各部會首長等政府人員彈劾與懲戒之憲法權限分際關係，自形式以觀，已存有違憲疑義。【29】

鑑於立法委員開會時，即得向行政院院長及所屬各部會首長行 30 使質詢之權，而有本條規定之適用，然本條規定既存有上述重大違憲疑義，若遽予適用，勢將引發立法院與行政院間之憲政衝突，甚至形成憲政僵局，不利民主憲政之有效運作，從而對憲法權力分立、責任政治原則等極重要公益造成難以回復之重大損害。反之，如本條規定暫停適用，則立法委員依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定所享有向行政院院長及所屬各部會首長質詢之權，仍得行使；立法院亦得依釋字 325 及 729 等解釋之意旨，對相關機關行使參考資料獲取權及文件調閱權。整體而言，立法院相關憲法職權之行使，並不因本條規定暫停適用而受到阻礙。【30】

綜上，為避免因本條規定之適用，致上述各種重大公益遭受難 31 以回復之重大損害，有暫停其適用之急迫必要性與手段上之無可替代性。經權衡本條規定暫停適用之利弊關係，顯然利大於弊，是職權行使法第 25 條規定應暫停適用。於本條規定暫停適用期間，其修

正前之原條文得暫予適用。【31】

（四）人事同意權之行使部分：職權行使法第 29 條之 1 第 3 項、第 32 條第 3 項、第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項【32】

上開規定就立法院對總統依憲法相關規定、總統或行政院院長 33 依相關法律規定提名之人選，行使人事同意權之審查程序，課予被提名人下列義務：1.於提出書面答復及相關資料時，除有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由外，應「提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料」；2.於審查程序列席說明與答詢前，除有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並當場釋明外，「應當場具結，並於結文內記載當據實答復，絕無匿、飾、增、減等語」；被提名人拒絕依相關規定答復問題、提出相關資料、提出結文或具結者，委員會應不予審查並報告院會。此外，被提名人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」，委員會除應不予審查並報告院會外，經院會決議，尚得對之裁處罰鍰。【33】

上開規定除影響總統依憲法相關規定，就司法院、考試院與監 34 察院等憲法機關及審計長所享有之人事提名權，及總統或行政院院長就相關法律所定人事提名權之有效行使外，其規定內容亦足可牽制相關憲法機關、特定行政機關或職務之適時組成及其有效運作，並妨害此等憲法上特別重要公益之實現，足使該等公益蒙受難以回復之重大損害。鑑於上開考試院、司法院等憲法機關及國家通訊傳播委員會等人事提名與同意程序進行在即，而上開規定如逕予適用，勢將立即影響行使人事提名權、同意權與該人事所屬憲法機關相互間之權限關係，對上開攸關憲法機關或特定行政機關之適時組成及其有效運作等憲法上特別重要公益，極可能造成難以回復之重大損害，有暫停其適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。【34】

此外，被提名人尚不具被提名出任之公職人員身分、亦非司法 35 訴訟案件當事人或證人，其因上開規定結合同法第 29 條之 1 第 2 項

規定，而被課予揭露或提出受詢問事項之相關資料之廣泛義務，甚至可能因其答詢內容或所提供之資料而受到裁處罰鍰之制裁。僅從形式上觀之，其受憲法保障之相關權利，包括人格尊嚴、隱私權等，極可能因此遭受侵犯，致可能蒙受難以回復之重大損害。上開規定就被提名人相關憲法上權利之限制既存有違憲疑義，為避免被提名人受憲法所保障權利遭受難以回復之重大損害，亦有暫停其適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。另一方面，上開規定暫停適用下，立法院為行使其人事同意權，仍得依相關規定與程序，獲取審查必要之資訊，其人事同意權之行使並不致受到妨礙。【35】

綜上，經權衡就上開規定予以暫停適用之利弊，顯然利大於弊，36 是職權行使法第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項、第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項規定，應暫停適用。【36】

（五）調查權之行使部分：職權行使法第 45 條、第 46 條之 2 第 3 37 項、第 47 條、第 48 條第 2 項及第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會與調查專案小組部分【37】

上開規定均涉及立法院調查權與文件調閱權之行使。查立法院 38 調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，惟其所得調查之對象或事項等，應受憲法權力分立與制衡原則之限制，業經司法院釋字第 585 號解釋（下稱釋字 585）釋示。上開解釋就立法院行使調查權之組成方式、範圍、方法、對象、程序與強制手段等事項，明確指出下列原則：1.立法院調查權所欲調查之事項，須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯，且凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍，且其行使應適當尊重行政特權；2.立法院調查權應由立法院院會決議設立，並由立法委員組成之調查委員會行使之；3.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；4.立法院調查權之行使，除依釋字 325 之意旨，向有關機關請

求提供參考資料或文件原本調閱權外，必要時得經院會決議，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；5.立法院為有效行使調查權，得以法律由立法院院會決議，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；6.立法院調查權個案調查事項之範圍，不能違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圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。【38】

此外，前已述及，立法院為行使職權，依釋字 325 及 729 等解釋之意旨，得經院會或委員會之決議，行使參考資料獲取權，或經院會決議，行使文件原本調閱權與偵查卷宗文件影本調閱權；該等權力均係在輔助立法院行使其憲法職權，因而須基於與議決法律案、預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定議案有重大關聯者，始得為之（釋字 729 解釋意旨參照）。【39】

上述 3 則有關立法院參考資料獲取權、文件調閱權與調查權之解釋要旨，應為判斷本庭就上開規定是否有作成暫時處分必要之重要參考，以下分述之。【40】

1. 職權行使法第 45 條 【41】 41

本條第 1 項明定，經院會決議所設之調查委員會，以及經委員會決議所設之調查專案小組，均得行使調查權與調閱權。其中，由委員會決議所設之調查專案小組亦得行使調查權與調閱權部分，明顯與釋字 585 所示意旨有間。此外，立法院得行使調查權之調查事項，依本項規定，係「相關議案或與立法委員職權相關之事項」，涵蓋範圍相當廣泛，且僅須與「立法委員職權相關」，而非必與立法院職權相關，即可為之，凡此皆與釋字 585 中明確要求調查事項，須與立法院行使憲法職權有重大關聯之要件限制，有明顯差異。【42】 42

本條第 2 項明定，調查委員會或調查專案小組均得要求有關機關，就特定議案涉及事項提供參考資料，並均得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件。亦即概括賦予調查委員會與調 43

查專案小組得要求有關機關提供參考資料之權，並未依其向有關機關要求提供之資料屬性，而分別規定調取資料之程序要件。惟依上述釋字 325 及 729 之解釋意旨，立法院欲向有關機關行使其參考資料獲取權者，須經院會或委員會之決議，擬向有關機關調閱文件原本或檢察機關偵查卷宗文件之影本者，更須經院會決議，始得為之。就此而言，本項規定與上開解釋意旨間，已存有明顯差異。【43】

此外，本條第 2 項亦明定，調查委員會或調查專案小組「得 44 舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料」，惟依上述釋字 325、585 及 729 之解釋意旨，立法院固得經院會或委員會決議，要求有關機關提供參考資料等，或必要時經院會決議，要求與調查事項相關之人民、政府人員陳述證言或表示意見；然受要求提供資料之對象，僅限於組織性之「有關機關」，並不及於個人性之「有關人員」。至於相關人民或政府人員，除僅負有以陳述證言或表示意見方式，協助立法院調查權行使之義務外，似不當然負有提供資料、物件之義務。就此而言，本項規定與上開解釋意旨，亦明顯存有差異。【44】

綜上，本條規定與釋字 325、585 及 729 之相關解釋意旨，自形 45 式上觀之，均存有差異，而有違憲疑義。【45】

2. 職權行使法第 46 條之 2 第 3 項 【46】 46

本項明定調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關 47 亦本於職權進行處理相關案件時，調查委員會得停止調查。依此，調查委員會亦得不停止調查，從而即可能與憲法保障其獨立行使職權之國家機關，如監察機關、法院、檢察機關、獨立行政機關等，產生彼此職權行使之衝突，致妨礙該等機關憲法上職權之有效行使，於此範圍內，本項規定與釋字 325、585 及 729 之解釋意旨有間，存有違憲疑義。【47】

3. 職權行使法第 47 條 【48】 48

本條第 1 項明定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權， 49 得要求政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員於 5 日內

提供相關文件、資料及檔案。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取時，應敘明理由，並提供複本」，亦即課予政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員，有依調查委員會或調查專案小組之要求，提供文件、資料及檔案之義務。惟依上述釋字 325 及 729 之解釋意旨，立法院行使參考資料獲取權者，須經院會或委員會之決議；行使文件原本調閱權者，須經院會之決議；如擬向有關機關要求提供檢察機關就已偵結案件偵查卷宗文件之影本者，亦須經院會之決議始可為之。依此，本項規定自形式上觀察，與上開解釋之意旨顯有差異。【49】

此外，立法院得要求提供參考資料或行使文件原本調閱權之對象，依上開解釋意旨，僅限於「有關機關」，並不當然包括私法人、團體等組織，更不包括個人屬性之「社會上有關係人員」，是否包括部隊，亦非無疑。再者，依本條前、後段規定之文義內容觀之，前段所要求提供之文件、資料及檔案，應係限於原本，則調查委員會或調查專案小組依本項規定對政府機關行使者，原則上即屬釋字 325 及 729 所稱文件原本調閱權，其行使均須經院會之決議。又，本項後段涉及資料、文件與檔案之原本業經司法機關或監察機關先為調取之情形，此時往往該等資料、文件或檔案所涉事項，已在司法機關或監察機關本於職權處理中。此種情形下，依釋字 325 之解釋意旨，立法院是否仍得要求政府機關提供相關資料、文件或檔案之複本，實非無疑。整體而言，自形式上觀之，本項規定顯然存有是否抵觸釋字 325、585 及 729 解釋意旨之違憲疑義。【50】

本條第 2 項則明定：「調查委員會或調查專案小組為行使調查權於必要時，得詢問相關人員，命其出席為證言……」，課予「相關人員」於調查委員會或調查專案小組行使調查權有必要時，有接受其詢問及出席為證言之義務。惟如前所述，釋字 585 雖明示，立法院行使調查權，必要時得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，但須經院會之決議始得為之。本項規定授權調查委員會或調查專案小組，不經立法院院會之決議，即得詢問相關

人員，命其出席為證言，與釋字 585 之解釋意旨有間，亦存有違憲疑義。【51】

4. 職權行使法第 48 條第 2 項 【52】 52

本規定就「法人、團體或社會上有關係人員違反本法規定，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」，明定得經立法院院會之決議，對之科處罰鍰，並得按次處罰至改正為止。此規定形式上雖屬裁處罰鍰之規定，然其據以為裁罰之行為義務規定（職權行使法第 47 條），如上說明，與釋字 325、585 及 729 解釋意旨顯然有間，於此範圍內，本項規定亦有違憲疑義。【53】 53

5. 小結 【54】 54

上開有關立法院調查權行使，包括要求提供資料、調閱文件及命相關人員為證言與接受詢問等之規定，均為立法院在未有憲法明文下，於規範自身職權行使之法律中所創設。僅以此而言，該等規定對憲法權力分立制度之具體展現及對其他憲法機關職權之具體行使與功能之發揮，即已造成相當程度之衝擊；其形式上與釋字 325、585 及 729 之解釋意旨明顯存有差異所生之違憲疑義，則可能進一步引發立法院與其他憲法機關間之權限與功能分配、憲法職權行使之競合等憲法權力分立與制衡之憲政爭議，對憲法權力分立原則下之憲政運作，影響甚鉅。【55】 55

因此，上開規定如於其違憲疑慮經本案判決排除前，即遽予適用，則該等規定將成為各憲法機關參與憲政實際運作所必須遵循之具體法律依據，然其中就立法院行使調查權所擬調查事項，是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇而得不受調查，發生爭議時，並未有配合調查權行使之特殊需求而設之紛爭解決機制，相關憲法機關間就此所生憲政爭議，足以嚴重干擾憲政運作，危害自由民主憲政秩序。此外，上開規定一經施行，其所設定之有違憲疑義之憲法權力關係，也將劇烈衝擊憲法自由民主憲政秩序之意義與內涵。日後一旦聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為有理由，則已發生並存續之違憲憲政實際運作，及其對自由民主憲政

秩序之傷害，乃至已發生之朝野對立等實際憲政衝突，均無從溯及排除而回復既往狀態，其對憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序所造成之重大損害，往往也難以消弭。【56】

又上開規定如未暫停適用，而相關義務人依調查委員會或調查 57 專案小組之要求，被迫履行義務，則相關文件、資料、檔案、證言與陳述內容等所包括之重要資訊或秘密，一旦被迫提供或揭露，往往如覆水難收，對義務人受憲法保障之相關權利，如隱私權、資訊隱私權、保障營業秘密之財產權及不表意自由等，亦將造成不可逆之損害，幾無回復原狀之可能。尤有甚者，如義務人為政府機關或部隊時，其被要求提供之文件、資料或檔案極有可能涉及國家安全機密事項，該等資訊一經被迫揭露，更無回收之可能，對國家安全等極重要公益之影響甚鉅。如日後聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為有理由，相關課予義務之規定違憲時，國家安全等極重要公益，或義務人因其相關憲法上權利遭受限制所生之損害，均屬重大且難以回復。【57】

反之，如暫停上開規定之適用，即可及時有效避免自由民主憲 58 政秩序下之權力分立原則與國家安全之維護等極重要公益，及憲法所保障之相關權利，遭受上述難以回復之重大損害。此外，以暫時處分命暫停上開規定之適用者，僅延後上開規定適用之時點，並未改變其規範內容；嗣後如聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為無理由時，上開規定即當然恢復適用，其規範效力毫不受影響。況上開規定乃有關立法院調查權行使之新規定，暫停其適用之結果，應不致對立法院相關憲法上職權之行使造成窒礙難行之影響。【58】

綜上，為避免上開規定一經適用，致自由民主憲政秩序下之權 59 力分立原則與國家安全等極重要公益，及人民受憲法所保障之相關權利，蒙受難以回復之重大損害，有暫停其適用之迫切必要性與手段上之無可替代性。經權衡是否暫停上開規定之適用之利弊得失，及日後本案聲請有無理由之影響，整體而言，可認暫停適用上開規

定之利益，遠大於不暫停適用之利益，是職權行使法第 45 條、第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條及第 48 條第 2 項規定，應暫停適用。又，職權行使法第 45 條既暫停適用，職權行使法第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會與調查專案小組部分，亦應一併暫停適用。【59】

於上開條文暫停適用期間，其修正前之職權行使法第 45 條及第 60 47 條規定得暫予適用。【60】

（六）聽證會之舉行部分：職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 61 條之 5 第 2 項、第 4 項、第 5 項及第 6 項【61】

上開規定明定應邀出席聽證會之人員，非有正當理由，不得拒 62 絕出席；無正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料者，得經立法院院會決議，予以裁處罰鍰，並得連續處罰；出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任；出席聽證會之社會上有關係人員為證言時，為虛偽陳述者，則得經立法院院會決議，對之裁處罰鍰。依此，上開規定課予受邀出席聽證會之人員，負有出席、表達意見、提供證言、提供資料及不得為虛偽陳述等積極作為義務，違者即可能遭裁處罰鍰或依法追訴其刑責。【62】

查職權行使法於第 9 章之 1 新增聽證會之舉行相關規定，並於 63 第 59 條之 1 第 1 項明定，立法院各委員會得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會。是立法院內部所設各種委員會舉行聽證會，並邀請政府人員及社會上有關係人員出席聽證會表達意見與證言（職權行使法第 59 條之 3 第 1 項後段規定參照），係以憲法第 67 條第 2 項規定為據。然而，憲法第 67 條第 2 項所定「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」，其中邀請社會上有關係人員「到會備詢」部分，是否已課予其負有無正當理由，不得拒絕出席委員會及不得拒絕陳述意見之憲法義務，實非無疑。就此而言，職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項及第 6 項規定適用於社會上有關係人員部分，於委員會依憲法第 67 條第 2 項規定舉行聽證會時，明文課予受邀之社會上有關係人員，無正當理由不得

缺席、拒絕表達意見、拒絕證言等法律上義務，其規定是否逾越憲法第 67 條第 2 項規定之規範意涵，已非無疑，僅自形式上觀之，容有違憲疑義。【63】

又，上開規定課予社會上有關係人員提供資料之義務部分，查 64 憲法並無要求人民應配合立法院職權行使而提供資料之明文，至今所有司法院解釋與本庭裁判，亦未見有就立法院為行使其自身憲法職權，即得立法課予人民提供資料義務表示見解者。僅以此而言，此部分規定自形式上觀之，容有違憲疑義。尤有甚者，上開規定對人民課予提供資料之義務，並未設定資料範圍、得拒絕提供資料之正當事由，及發生爭議時之爭議解決機制等之規定，對被課予義務之人民受憲法保障之相關權利，如隱私權、資訊隱私權與財產權等憲法上權利影響至鉅，益見此部分規定存有違憲疑義。是職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項及第 6 項規定，明文課予社會上有關係人員原則上不得拒絕出席、表達意見、證言及提供資料等義務，已有立法院是否逾越其憲法職權之違憲疑義。【64】

另就受邀出席聽證會者為政府人員之情形而言，司法院釋字第 65 461 號解釋（下稱釋字 461）固明確指出，本於民意政治及責任政治之原理，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 67 條第 2 項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務」，且明示立法委員得就有關機關依釋字 325 解釋意旨所提供參考資料之疑義，邀請到會之政府人員說明。惟自該號解釋之意旨亦可確知，政府人員代表其所屬機關，應邀至立法院各種委員會備詢及說明之義務，係基於民意政治與責任政治之憲政原理，是行政院對立法院所負之責任，乃屬自由民主憲政秩序下之政治責任，不是法律責任。職權行使法第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項及第 5 項規定，對應邀出席聽證會之政府人員，課予其原則上不得拒絕表達意見、證言等義務，將政府人員所屬憲法機關於憲法上所負、最終係對民意負責之政治責任，立法轉換為其個人之法律上

責任，並以罰鍰等強制手段迫其履行義務，明顯已生立法院為行使自身憲法上職權所為相關立法，是否逾越其憲法職權並侵犯其他憲法機關職權，從而有違憲法權力分立原則之疑義。【65】

再者，職權行使法第 59 條之 5 第 2 項規定，對應邀出席聽證會 66 之政府人員，尚課予其有提供資料之法律上義務。然而，如前所述，依釋字 325、461 及 729 之解釋意旨所示，立法院獲取資料權之行使，均應經院會或委員會之決議，且要求提供資料之對象應為相關機關，而非個人。況公務員個人亦無從自主決定是否對外提供其所屬機關所掌有之公務資料。於此範圍內，職權行使法第 59 條之 5 第 2 項就課予提供資料義務之規定，亦存有立法院為行使自身憲法上職權所為相關立法，是否逾越其憲法職權並侵犯其他憲法機關職權，從而有違憲法權力分立原則之疑義。【66】

至職權行使法第 59 條之 5 第 4 項規定，其規範意旨與同法第 25 67 條第 8 項規定相當，亦存有相同之違憲疑義，於此不贅。【67】

上開規定既均存有違反憲法權力分立原則與干預相關人民憲法 68 上權利等違憲疑義，如於本件聲請案之本案判決排除其違憲疑慮前，即遽予適用，則其中涉及立法院是否逾越其憲法職權分際，而違反憲法權力分立原則部分之疑義，將對憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序之意義與內涵造成劇烈衝擊；日後即便聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為有理由，已發生並存續之違憲憲政實際運作及其所致之憲政衝突等，均無從溯及排除而回復法律適用前之法秩序狀態，憲法權力分立原則與自由民主憲政秩序所蒙受之重大損害亦難以回復。此外，對受邀出席人員，尤其是不具公職身分之社會人士而言，將因上開規定所課予之強行性義務，而有被迫違反自身意願出席聽證會、表達意見、提供證言與資料之極大風險，亦足以對其憲法上權利造成無可回復之重大損害。【68】

反之，如暫停上開規定之適用，除可及時有效避免自由民主憲 69 政秩序下之權力分立原則等極重要公益，及人民受憲法保障之相關權利，遭受上述難以回復之重大損害外，本庭以暫時處分暫停上開

規定之適用，實僅延後上開規定適用之時點，並未改變其規範內容。嗣後如聲請案本案就上開規定之法規範憲法審查聲請為無理由時，上開規定即當然恢復適用，其規範效力毫不受影響。況上開規定暫停適用期間，立法院各委員會仍得依職權行使法中未暫停適用之相關規定，舉行聽證會，尚不致對立法院相關憲法職權之行使，造成窒礙難行之影響。【69】

綜上，鑑於上開規定之違憲疑義，如不暫停適用，足使憲法 70
權力分立原則與自由民主憲政秩序等極重要公益，及人民受憲法保障之相關權利，蒙受難以回復之重大損害，有暫停適用上開規定之迫切必要性與手段上之無可替代性。且經權衡暫停適用上開規定之利弊影響，顯然利大於弊，是職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項、第 5 項及第 6 項規定，應暫停適用。【70】

（七）刑法第 141 條之 1 規定部分 【71】 71

本條明定：「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要 72
關係事項，為虛偽陳述者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。」係刑法中首度以公務員於立法院聽證或受質詢時之表意行為，作為犯罪行為予以處罰之規定；究其規範脈絡，應係配合職權行使法第 25 條第 2 項、第 9 項及第 59 條之 5 第 5 項規定所為刑罰規定。是本犯罪之構成，應以上開規定對相關政府官員所課予之陳述義務為前提。考量上開刑罰前提所在之規定均已暫停適用，本條刑罰規定如不暫停適用，則因任何人均得為犯罪之告發，檢察機關即應依法處理，從而被告發人將因本條規定而受犯罪追訴，致蒙受難以回復之程序性重大不利益。是刑法第 141 條之 1 規定應一併暫停適用。【72】

（八）職權行使法其餘規定，經核尚無暫停適用之迫切必要性，此 73
部分暫時處分之聲請應予駁回。【73】

五、據上論結，本庭爰依憲法訴訟法第 43 條第 1 項規定，裁定如主 74
文。【74】

六、本件暫時處分裁定，有憲法訴訟法第 43 條第 4 項規定之情形 75 時，失其效力，附此敘明。【75】

中 華 民 國 113 年 7 月 19 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

主 文 項 次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第一項關於立法院職權行使法第 25 條第 5 項、第 6 項、第 7 項、第 30 條之 1 第 2 項、第 48 條第 2 項及刑法第 141 條之 1 規定部分	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、許大法官志雄、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	張大法官瓊文、蔡大法官彩貞
第 一 項 其 餘 條 文 部 分	全體大法官	無
第 二 項	全體大法官	無
第 三 項	全體大法官	無

【意見書】

部分不同意見書：蔡大法官彩貞提出，張大法官瓊文加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 劉育君

中 華 民 國 113 年 7 月 19 日

附表一：聲請人一姓名及住居所

編號	聲請人	住址
1	柯建銘	
2	王世堅	
3	王定宇	
4	王美惠	
5	伍麗華 Saidhai • Tahovecahe	
6	何欣純	
7	吳沛憶	
8	吳秉叡	
9	吳思瑤	
10	吳琪銘	
11	李坤城	
12	李昆澤	
13	李柏毅	
14	沈伯洋	
15	沈發惠	
16	林月琴	
17	林宜瑾	
18	林岱樺	
19	林俊憲	
20	林淑芬	
21	林楚茵	
22	邱志偉	
23	邱議瑩	
24	洪申翰	
25	范雲	
26	徐富癸	
27	張宏陸	
28	張雅琳	

編號	聲請人	住址
29	莊瑞雄	
30	許智傑	
31	郭昱晴	
32	郭國文	
33	陳秀寶	
34	陳亭妃	
35	陳俊宇	
36	陳冠廷	
37	陳素月	
38	陳培瑜	
39	陳瑩	
40	黃秀芳	
41	黃捷	
42	楊曜	
43	劉建國	
44	蔡其昌	
45	蔡易餘	
46	賴惠員	
47	賴瑞隆	
48	鍾佳濱	
49	羅美玲	
50	蘇巧慧	
51	王正旭	

附表二：主文第一項應暫時停止適用條文一覽表

立法院職權行使法	
條次	條文內容
第 15 條之 4	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，提出口頭或書面問題。 第 2 項 立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。 第 3 項 就立法委員第一項之書面問題，總統應於七日內以書面回覆。但事項牽涉過廣者，得延長五日。
第 25 條	第 1 項 質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。 第 2 項 被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為。 第 3 項 被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席。 第 4 項 被質詢人違反第一項至第三項規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復。 第 5 項 被質詢人經主席依前項規定制止、命出席或要求答復卻仍違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，處被質詢人二萬元以上二十萬元以下罰鍰。 第 6 項

	前項情形，經限期改正，逾期仍不改正者，得按次連續課處罰鍰。 第 7 項 前二項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次日起二個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。 第 8 項 違反第一項至第三項規定之政府人員，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。 第 9 項 政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。
第 29 條之 1	第 3 項 被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。
第 30 條	第 3 項 被提名人列席說明與答詢前，應當場具結，並於結文內記載當據實答復，絕無匿、飾、增、減等語。但就特定問題之答復，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並當場釋明者，不在此限。
第 30 條之 1	第 1 項 被提名人拒絕依第二十九條之一第二項規定答復問題或提出相關資料，拒絕依該條第三項規定提出結文、或拒絕依前條第三項規定具結者，委員會應不予審查並報告院會。 第 2 項 被提名人違反第二十九條之一第三項或前條第三項規定，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，委員會應不予審查並報告院會。經院會決議者，得處新臺幣二萬元以上二十萬元以下之罰鍰。
第 45 條	第 1 項 立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得經院會決議，設調查委員會，或得經委員會之決議，設調查專案小組，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。 第 2 項 調查委員會或調查專案小組得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件；聽證相關事項依第九章之一之規定。 第 3 項 調查委員會之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由院會議決之。調查專案小組之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由委員會議決之。
第 46 條之 2	第 3 項 調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關案件時，調查委員會得停止調查。
第 47 條	第 1 項 調查委員會或調查專案小組為行使調查權，得要求政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員於五日內提供相關文件、資料及檔案。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取時，應敘明理由，並提供複本。 第 2 項 調查委員會或調查專案小組為行使調查權於必要時，得詢問相關人員，命其出席為證言，但應於指定期日五日前，通知相關人員於指定地點接受詢問。 第 3 項 被調閱文件、資料及檔案之政府機關、部隊、法人、

	團體或社會上有關係人員在調閱期間，應指派專人將調閱資料送達立法院指定場所，以供參閱，由立法院指派專人負責保管。
第 48 條	第 2 項 法人、團體或社會上有關係人員違反本法規定，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，並得按次處罰至改正為止。
第 59 條之 1	第 1 項關於調查委員會、調查專案小組部分
第 59 條之 3	第 2 項 應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。
第 59 條之 5	第 2 項 無正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料者，得經立法院院會決議，處新臺幣一萬元以上十萬元以下之罰鍰，並得按次處罰。 第 4 項 出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。 第 5 項 出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，依法追究其刑事責任。 第 6 項 出席聽證會之社會上有關係人員為證言時，為虛偽陳述者，得經立法院院會決議，處新臺幣二萬元以上二十萬元以下之罰鍰。
刑法	
第 141 條之 1	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。

部分不同意見書

蔡彩貞大法官 提出

張瓊文大法官 加入

本裁定主文第一項關於立法院職權行使法（下稱職權行使法）第 25 條第 5 項、第 6 項、第 7 項，第 30 條之 1 第 2 項，第 48 條第 2 項（下併稱系爭罰鍰規定），與刑法第 141 條之 1（下稱系爭刑罰規定）等規定暫時停止適用部分，本席礙難贊同，爰提出部分不同意見書

- 一、憲法法庭就繫屬中之聲請案件，為避免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，而無其他手段可資防免時，得依憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 43 條第 1 項，就法規範之適用，為暫時處分之裁定。就法規範憲法審查而言，此固係憲法審查為落實其維護客觀法秩序功能所不可或缺之機制，然因容許僅作初步的權衡就發生排除代表民意之立法機關所制定法律之效果而涉及反多數決問題¹，本需慎用；尤以國家機關、立法委員聲請者為甚，蓋此類案件非如人民聲請案件須先經依法定程序用盡審級救濟程序，並無經司法裁判確認之具體事實足資憑據，審查標的之法規範若為甫公告施行之法規範，實際運作將產生之效果亦尚待觀察，其暫時處分必要性之審查，更應嚴謹，俾善用並妥適分配憲法法庭有限資源。
- 二、依上揭規定，暫時處分係憲法法庭宣告法規範違憲之實體判決前，藉以防免因法規範適用造成損害之手段，故核發處分之前提中，所稱難以回復之重大損害，應係指自「憲法法庭作成暫時處分裁定」時起至「憲法審查之實體判決公告」時之期間內所發生立即、重大、明顯之損害，於憲法法庭為違憲之實體判決後，仍難以回復者；另處分之核發尚須具備「有急迫必要性，而無其他手段可資防免」之要件，意即該難以回復之重大損害須有即時處理、防阻之急迫情形，且暫時處分為解其燃眉之急

¹ 意識到此等問題，可參考：蘇永欽，司法院大法官審理案件法修正芻議（上），月旦法學雜誌，156 期，頁 182-183（2008 年）。

有效並唯一之手段。再依司法院釋字第 585、599 號解釋意旨，暫時處分之宣告，須經權衡作成暫時處分之利益顯然大於不利益時，始得作成暫時處分以定暫時狀態；易言之，應就爭議法規範作成暫時處分之利弊得失兩相權衡，綜合判斷²。

三、系爭罰鍰規定所涉損害，均非難以回復且重大者，無暫時停止適用之必要

(一)罰鍰處分對受處分人而言，雖屬財產權上之不利益，然除罰鍰數額龐大，致影響受處分人生存或一般正常生活之例外情形，原則上，並非不能透過金錢賠償之方式予以回復。系爭罰鍰規定均未涉及處分前提要件違反職權行使法義務之內容而純屬處罰效果之規定，且自此等規定對違反義務者科處罰鍰之具體數額觀之，客觀上亦尚不致影響受處分人生存或一般正常生活，對受處分人造成之不利益，即非屬「難以回復」之損害；況職權行使法關於此等罰鍰之處罰，亦定有得經由行政訴訟之司法程序循求救濟之明文，是此等處罰造成之損害亦非「具有急迫必要性，而無其他手段可資防免」；又系爭罰鍰規定中職權行使法第 25 條第 7 項，即係關於受罰鍰處分者就其所受處分得提起行政訴訟尋求救濟之規範，係維護受處分人權益之規定。是此部分規定均與得宣告暫時處分之要件不相符合。

(二)職權行使法第 25 條第 5 項、第 6 項之罰鍰，係以被質詢人經主席依同條第 4 項規定所為之制止、命令、要求後仍違反答覆義務，為其處分要件；同法第 30 條之 1 第 2 項規定之罰鍰，係以被提名人違反同法第 29 條之 1 第 3 項或第 30 條第 3 項規定為其

² 關於此等標準之整理與討論，可參考：陳愛娥，司法院大法官作成暫時處分的要件與其運用－簡評司法院大法官釋字第 599 號解釋，台灣本土法學雜誌，73 期，頁 191-194（2005 年）。關於美國聯邦最高法院關於發布禁制令之部分，另可參考：湯德宗，大法官得否命「暫時停止適用」法律？－真調會條例釋憲案鑑定意見書（一），月旦法學雜誌，117 期，頁 11-14（2005 年）。黃昭元，真調會條例釋憲案鑑定意見－急速處分部分，月旦法學雜誌，117 期，頁 24-32（2005 年）。

處分要件；同法第 48 條第 2 項規定關於對被調閱文件等之法人、團體或社會上有關係人員部分之罰鍰，係以被調閱人違反同法第 47 條之提供義務為其處分要件。而上開關於處分前提要件之規定均經本裁定宣告暫時停止適用，各該純屬處罰效果之處分規定已無適用之可能，其規範功能因此空洞化，自無造成「難以回復之重大損害」可言。

四、宣告系爭刑罰規定暫時停止適用之利益非顯然大於不利益，不符合宣告暫時處分之要件

(一)多數意見認為被告發人因系爭刑罰規定而受犯罪訴追，致蒙受難以回復之程序性重大不利益，屬憲訴法第 43 條所指「難以回復之重大損害」，並執為宣告系爭刑罰規定暫時停止適用之理由。惟按對法規範宣告暫時處分所欲防止之損害，非僅限於對人民基本權利之侵害，尚包括對憲法基本原則及其他重大公益所造成之損害（司法院釋字第 599 號解釋意旨參照）。查系爭刑罰規定所處罰公務員於立法院聽證或質詢時為虛偽陳述之行為，雖為職權行使法第 25 條第 9 項及第 59 條之 5 第 5 項等規定所禁止並明文應依法訴追，然各該職權行使法之規定，俱經本裁定宣告暫時停止適用，此等行為是否仍將遭告發、追訴及其數量多寡，猶待審慎評估，故倘就系爭刑罰規定作成暫時處分，嗣後該規定若經本案判決宣告違憲，是否有致使受告發人因而免於遭受不必要訟累之利益，尚非無疑；縱如多數意見，確有防止受告發人訟累之利益，然其同時亦無異昭告凡違憲審查之聲請涉及法規範者，均得以防止訟累為由，經法院於本案判決前就爭議之法規範先行作成暫時處分，不僅予聲請人藉此遂其阻止法規範施行、拖延相關裁判之執行等目的之機會，造成制度之濫用，並將產生舉如加重司法負荷、影響司法資源合理分配等之骨牌效應，對公益亦造成損害之不利益卻可預見，此伴隨而來之不利益顯然大於上開宣告暫時處分所預設之利益。

(二)權衡上開宣告與不宣告暫時處分之種種利益與不利益，尚難認為

113 年憲暫裁字第 1 號

系爭刑罰規定暫時停止適用之利益確大於不利益，是本席認為系爭刑罰規定亦不應予暫時停止適用。



憲法法庭裁定

113 年審裁字第 601 號

聲 請 人 陳昆聯

聲請人因違反銀行法案件，聲請裁判及法規範憲法審查，本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

- 一、聲請人因違反銀行法案件，認最高法院 112 年度台上字第 3914 1
號（下稱系爭判決一）、臺灣高等法院臺中分院 110 年度金上訴
字第 1714 號、第 1717 號刑事判決（下稱系爭判決二），及所適
用之證人保護法第 14 條規定（下稱系爭規定），有違憲疑義，
依憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條第 1 項規定聲請裁判及法
規範憲法審查。
- 二、按人民聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，須於其憲法上所保障 2
之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於
所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有
牴觸憲法者，始得為之；次按聲請書未表明聲請裁判之理由者，
審查庭得以一致決裁定不受理，憲訴法第 59 條第 1 項、第 15
條第 3 項分別定有明文。
- 三、查聲請人曾就系爭判決二提起上訴，經系爭判決一以上訴違背 3
法律上程式予以駁回，是本件聲請應以系爭判決二為確定終局
判決，合先敘明。核聲請意旨所陳，聲請人僅係泛言檢察官及
法院未依系爭規定減輕或免除其刑，有違憲之虞，尚難謂已具
體敘明確定終局判決及系爭規定究有何牴觸憲法之處，核屬憲
訴法第 15 條第 3 項所定未表明聲請裁判理由之情形。爰以一致
決裁定不受理。

中 華 民 國 113 年 8 月 14 日

113 年審裁字第 601 號

憲法法庭第二審查庭 審判長大法官 蔡烱燊
大法官 詹森林
大法官 黃昭元

附錄：詹森林大法官協同意見書。

以上正本證明與原本無異。

書記官 吳芝嘉

中 華 民 國 113 年 8 月 14 日

協同意見書

詹森林大法官 提出

壹、緣由

聲請人因違反銀行法案件，經臺灣高等法院臺中分院 110 年度金上訴字第 1714 號、第 1717 號刑事判決認定其犯幫助法人之行為負責人犯銀行法第 125 條第 1 項前段之非法經營銀行業務罪，並科處有期徒刑 1 年 4 月。聲請人不服，提起上訴，經最高法院 112 年度台上字第 3914 號刑事判決，以上訴違背法律上之程式予以駁回而告確定。是本件應以上開臺灣高等法院臺中分院刑事判決為確定終局判決。

聲請人認前述最高法院判決及確定終局判決，具未適用證人保護法第 14 條規定（下稱系爭規定）等瑕疵，而有違憲疑義，遂向本庭聲請裁判及法規範憲法審查。

貳、不受理裁定

憲法法庭以本號裁定認「聲請人僅係泛言檢察官及法院未依系爭規定減輕或免除其刑，有違憲之虞，尚難謂已具體敘明確定終局判決及系爭規定究有何牴觸憲法之處」，乃依憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 15 條第 3 項，以本件聲請未表明聲請裁判之理由，不受理之。

參、本席意見

本席對於本號裁定不受理結論及其理由，均表贊同。惟對於本件聲請有關指定送達代收人之程序事項部分，認有進一步說明之必要，爰提出協同意見。

查，聲請人為監獄受刑人，現於法務部矯正署○○監獄執行中。聲請人所提本件法規範憲法審查及裁判憲法審查聲請書中，載明 4 位自然人為送達代收人，且其中 1 位之送達處所為臺中市市中區某郵政信箱。

按，聲請人於我國境內有住居所，卻指定多數自然人為送達代收人時，究應如何處理，憲訴法及其相關子法並無明文¹，自應依憲

¹ 目前僅憲法法庭審理規則第 21 條有送達代收人之相關規定，該規定為：「當事

訴法第 46 條，而準用行政訴訟法相關規定。

又，行政訴訟法第 67 條、第 80 條分別規定：「當事人或代理人經指定送達代收人，向受訴行政法院陳明者，應向該代收人為送達。但審判長認為必要時，得命送達於當事人本人」、「對於在監所人為送達者，應囑託該監所長官為之」²。

據此，本庭之審判長依上開行政訴訟法第 67 條及第 80 條規定，命本裁定應送達於當事人本人，並囑託監所長官為之，而不另送達聲請人所指定之任何一位送達代收人。

本席贊同審判長之處理。蓋同一聲請人指定多數送達代收人，法律固無明文禁止，但除有非常特殊例外之情形，實無必要。此外，聲請人為在監所人時，行政訴訟法第 80 條所定囑託監所長官為送達，已足以確包含裁判在內之各類訴訟文書確實送達於聲請人。又，裁判及其他訴訟文書經監所長官而送達於在監所人，在司法院釋字第 756 號解釋意旨下，亦不致侵害在監所人之秘密通訊自由。

綜上，在監所人為憲法訴訟之當事人時，原則上，尚無必要指定送達代收人；縱使指定，憲法法庭仍得準用行政訴訟法第 67 條及第 80 條規定辦理，俾該在監所人獲得確實之送達。

人、訴訟代理人、辯護人或關係人，於中華民國無住居所、事務所及營業所者，應指定送達處所在中華民國之送達代收人，向憲法法庭陳明。」

² 對在監所人為訴訟文書之送達時，應囑託該監所首長（長官）為之，乃各類訴訟基本原則，此觀民事訴訟法第 130 條、行政訴訟法第 80 條、刑事訴訟法第 56 條第 2 項，即可明瞭。在刑事訴訟，刑事訴訟法第 56 條第 1 項更明定，該法第 55 條關於送達代收，及該條第 3 項「送達向送達代收人為之者，視為送達於本人」規定，對在監獄或看守所之人，不適用之。



憲法法庭裁定

113 年憲裁字第 4 號

聲 請 人 甲○○

訴訟代理人 劉繼蔚律師

聶瑞瑩律師

高肇成律師

憲法法庭 111 年憲判字第 8 號判決，有應更正之處，本庭裁定如下：

主 文

憲法法庭 111 年憲判字第 8 號判決原本及正本關於理由欄第 30 段所 1
載「憲法法院」均應更正為「憲法法庭」。

理 由

- 一、按裁判如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，憲法法庭或 1
審查庭得依聲請或依職權以裁定更正並公告之，憲法法庭審理
規則第 50 條第 1 項定有明文。
- 二、憲法法庭 111 年憲判字第 8 號判決有如主文所示之顯然錯誤， 2
應予更正，爰裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 1 月 26 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
全體大法官	無

以上正本證明與原本無異。

書記官 陳淑婷

中 華 民 國 113 年 1 月 26 日

程序裁定

113 年憲裁字第 4 號



憲法法庭裁定

113 年憲裁字第 7 號

聲 請 人 朱旺星

送達代收人：張樺哲

訴訟代理人 劉繼蔚律師

上列聲請人認最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決及其所適用之公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項等規定，有違憲疑義，聲請裁判及法規範憲法審查。本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

- 一、本件聲請人於中華民國 109 年間於法務部矯正署屏東監獄服刑，並設籍於高雄市前鎮區。高雄市選舉委員會（下稱高雄市選委會）公告 109 年 6 月 6 日為高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案投票日後，聲請人以其符合投票人之資格，請求高雄市選委會於其所在屏東監獄設立投票所，以供其行使上開罷免案之投票權利，經高雄市選委會 2 次函覆略以：監所受刑人是否得以不在籍投票方式行使選舉權，涉及公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項規定之修正，如有立法通過，選務機關自當遵循辦理；有關不在籍投票之投票方式、適用選舉（罷免）種類及對象，各界看法不盡一致，仍有待社會各界凝聚共識，倘選舉罷免法修正通過，該會自當配合辦理等語。聲請人對上開函覆不服，提起行政訴訟，聲明高雄市選委會於聲請人受矯正執行期間，辦理總統、副總統與各級公職人員選舉、罷免、全國性公民投票與地方性公民投票，所設置之投票所，不得使聲請人需離去所在矯正機關始得進行投票。案經高雄高等行政法院以 110 年度訴字第 1 號判決駁回，聲請人提起上訴，再經最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決，以上訴無理由予以駁回確定（下稱系爭確定終局判決）。聲請人認系爭確定終局判決及其所適用之公

程序裁定

職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）第 17 條第 1 項（下稱系爭規定一）、第 57 條第 1 項（下稱系爭規定二）、第 89 條（下稱系爭規定三）、總統及副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）第 13 條第 1 項、第 53 條第 1 項、第 75 條（下併稱系爭規定四）及公民投票法第 24 條規定（下稱系爭規定五），有牴觸憲法疑義，聲請裁判及法規範憲法審查。

- 二、聲請人之主張意旨略以：（一）關於系爭規定一至五部分：系爭 2
規定一至五未保障受刑人於監所內之選舉、罷免、創制及複決之權，剝奪其憲法第 7 條、第 17 條及第 130 條之權利；聲請人因判決中所適用之系爭規定一至五，限制人民僅得於戶籍所在地投票，而聲請人因身為人身自由受法律限制之受刑人，不能離開矯正機關前往選務機關安排之投票所投票，致其受憲法第 17 條保障之選舉及罷免權等遭實質剝奪，且與其他人身自由未受限制之一般國民及因保外就醫暫不受限制之受刑人產生不公平之差別待遇，違反憲法第 7 條平等原則及第 23 條比例原則等語。（二）系爭確定終局判決部分：系爭確定終局判決適用系爭規定一至五，應屬違憲；此外，系爭確定終局判決未正視基本權之防衛功能，認聲請人僅有於明確請求國家為特定行為之內涵時，始得請求法院命國家機關除去侵害人民基本權之現狀，對基本權防衛機能有顯然之重大誤會，致使人民有受憲法保障之基本權利，卻不能請求法院獲得救濟，構成基本權保障之重大漏洞，自屬違反憲法第 16 條訴訟權之保障，應屬違憲等語。
- 三、按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序 3
用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得自用盡審級救濟之最終裁判送達後翌日起之 6 個月不變期間內，聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；聲請不合法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不受理，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條及第 32 條第 1 項定有明文。又，憲訴法第 59 條第 1 項所定裁判憲法審查制度，係賦予人民就其

依法定程序用盡審級救濟之案件，認確定終局裁判就其據以為裁判基礎之法律之解釋、適用，有誤認或忽略相關基本權利重要意義與關聯性，或違反通常情況下所理解之憲法價值等抵觸憲法之情形時，得聲請憲法法庭就該確定終局裁判為宣告違憲之判決。是人民聲請裁判憲法審查，如就所爭執之確定終局裁判對其裁判基礎法律之解釋、適用所持見解，未能具體論證究有何悖離何等憲法基本權利之重要意義，其聲請即屬顯無理由。

四、本庭查：

- (一)系爭規定一部分：1.按憲法第 17 條明文保障人民享有選舉權與罷免權，憲法第 130 條則明定，中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權；而人民有依法選舉之權，始有依法罷免之權。是人民關於選舉與罷免投票權之具體行使，均須以相關選舉與罷免制度存在為前提。鑑於憲法就選舉與罷免制度僅為有限之規範，且自憲法第 17 條所保障之人民選舉權與罷免權中，尚無法直接導出特定之選舉或罷免實施方式與程序等內容，因此國家應立法形成各種選舉與罷免制度，明定選舉與罷免投票之實施方式與程序等，俾使人民得依法行使其受憲法保障之選舉權與罷免權。立法者制定涉及人民選舉或罷免投票權之實施或救濟程序等法規範時，享有一定立法形成空間（憲法法庭 112 年憲判字第 18 號判決意旨參照）。2.系爭規定一明定，「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」係有關選舉人行使投票權處所之規定，乃立法者就選舉或罷免投票之實施所為相關制度設計之一環。依此，現制下，除投票所工作人員於符合法定要件下得例外於工作地投票所投票外（同條第 2 項規定參照），選舉人均應於戶籍地投票所投票，至選舉人因個人狀況而事實上得否於其戶籍地投票所投票，則非所問。究其立法目的，應係為維護選舉或罷免投票之公平與公正性，其規定難謂有何違憲之處。聲請人主張因其身為受刑人，無法離開矯正機關前往其戶籍所在地投票所投票，致其受憲法第 17 條保障之選舉及

罷免權等遭實質剝奪，且與其他人身自由未受限制之一般國民及因保外就醫暫不受限制之受刑人產生不公平之差別待遇等語，此部分之聲請顯無理由。

(二)系爭規定二及三部分：系爭規定二明定，「公職人員選舉，應視選舉區廣狹及選舉人分布情形，就機關（構）、學校、公共場所或其他適當處所，分設投票所。」系爭規定三明定，「罷免案之投票人、投票人名冊及投票、開票，準用本法有關選舉人、選舉人名冊及投票、開票之規定。」其中系爭規定二係立法者命選務機關依選舉區與選舉人分布之具體情形，擇適當處所，分設投票所之規定，性質上係針對選務機關之選務行政所為之羈束性授權規定；系爭規定三則為立法者為精簡立法所為準用規定，兩者均未直接涉及人民選舉權或罷免權之行使。聲請人主張系爭規定二及三之規定有剝奪其憲法第 7 條、第 17 條及第 130 條之權利而違憲，此部分之聲請顯無理由。

(三)系爭規定四及五部分：本件原因案件所涉投票事務，係直轄市長罷免案，其投票相關事宜，係由公職選罷法所規範，與總統選罷法及公民投票法均無涉，系爭規定四及五非屬系爭確定終局判決所據之裁判基礎，聲請人尚不得對之聲請法規範憲法審查，此部分之聲請核屬不合法。

(四)系爭確定終局判決部分：查本件有關係爭規定一至五之法規範憲法審查之聲請既顯無理由或不合法，則聲請人主張系爭確定終局判決因適用該等規定而違憲之主張，即屬顯無理由；核聲請人其餘聲請意旨，亦難謂其已具體敘明系爭確定終局判決對其裁判基礎法律之解釋、適用所持見解，究有何悖離憲法第 16 條訴訟權之重要意義之處，其聲請亦屬顯無理由。

五、綜上，本件聲請部分不合法，部分顯無理由，本庭爰依憲訴法第 32 條第 1 項規定，裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 3 月 15 日
憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官	蔡烱燉	許志雄	張瓊文
	黃瑞明	詹森林	黃昭元
	謝銘洋	呂太郎	楊惠欽
	蔡宗珍	蔡彩貞	朱富美
	陳忠五	尤伯祥	

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
蔡大法官烱燉、許大法官志雄、 張大法官瓊文、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五	許大法官宗力、黃大法官瑞明、 詹大法官森林、黃大法官昭元、 尤大法官伯祥

【意見書】

部分不同意見書：許大法官宗力提出，黃大法官昭元、尤大法官伯祥加入。

詹大法官森林提出，黃大法官瑞明加入。

不同意見書：黃大法官瑞明提出，詹大法官森林加入、尤大法官伯祥加入第四部分。

以上正本證明與原本無異。

書記官 朱倩儀

中 華 民 國 113 年 3 月 15 日

部分不同意見書

許宗力大法官 提出
黃昭元大法官 加入
尤伯祥大法官 加入

本席認聲請人就最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決及其所適用之公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項、第 57 條第 1 項規定部分所為聲請，具憲法重要性，應予受理，爰提出不同意見如下。【1】

一、事實及聲請意旨【2】

聲請人設籍高雄市前鎮區，109 年間於法務部矯正署屏東監獄執行，同年 5 月請求高雄市選舉委員會（下稱高雄市選委會）於 6 月 6 日市長罷免案投票日，於其所在監獄設立投票所，供其行使罷免案投票權，並經高雄市選委會以現行公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）第 17 條第 1 項規定（下稱系爭規定一）以戶籍地投票為限為由，函覆否准聲請人之請求（下稱系爭函）。聲請人提起行政訴訟救濟，主張高雄市選委會有依選罷法第 57 條第 1 項規定（下稱系爭規定二），於聲請人所在監所設置投票所之義務，並以參政權有反覆受到剝奪之虞為由，請求（1）確認系爭函違法；（2）確認高雄市選委會編製投票人名冊及設置投開票所，不得使聲請人須離開所在矯正機關始得投票。經高雄高等行政法院 110 年度訴字第 1 號判決以聲請人在無戶籍地外投票之相關立法下，欠缺直接請求在戶籍地外監所投票之公法上請求權，駁回其訴，並經最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決（下稱系爭判決）駁回其上訴確定。【3】

聲請人聲請裁判及法規範憲法審查，聲明：（1）宣告系爭判決違憲，廢棄並發回最高行政法院。（2）宣告系爭規定一、二、選罷法第 89 條（下稱系爭規定三）、總統及副總統選舉罷免法第 13 條第 1 項、第 53 條第 1 項、第 75 條（下合稱系爭規定四）及公民投票法第 24 條（下稱系爭規定五）規定違憲。理由略謂：系爭規定一至五因限定戶籍地投票，使不能離開監所之聲請人因此不能投票，實質剝奪聲請人受憲法第 17 條保障之參政權，且牴觸憲法第 7 條保障平

等權之意旨。系爭判決認高雄市選委會無須於監所設置投票所，亦違憲。【4】

二、多數意見不受理之理由【5】

本裁定以：（1）系爭規定三未直接涉人民選舉權或罷免權之行使，僅係準用規定，此部分聲請顯無理由；（2）系爭規定四及五非系爭判決所適用之法規範，聲請人此部分聲請不合法，依憲法訴訟法第 32 條規定應不受理。就上開部分，本席贊同多數意見立場。【6】

惟多數意見就系爭判決，及其所適用之系爭規定一及二部分，亦以：（1）選舉制度仰賴立法形成，立法者就選舉之實施或救濟享有一定形成空間，系爭規定一以戶籍地投票為原則，係為維護選舉公正與公平性，尚難謂牴觸憲法；（2）系爭規定二係立法者授權選務機關依選區情形，擇適當處所設置投票所之授權規定，未直接涉人民選舉或罷免權行使，聲請人就系爭規定一及二部分之聲請顯無理由；（3）因系爭規定一至五之聲請均屬不合法或顯無理由，聲請人以系爭規定一至五違憲，主張系爭判決違憲，亦屬顯無理由，均不受理。【7】

本席認此部分聲請涉及立法者形成之選舉或罷免制度，就身體自由受到限制之受刑人而言，是否合於憲法保障選舉權或罷免權之意旨，有憲法重要性，應予受理，理由如下。【8】

三、本件聲請涉受刑人參政權之限制【9】

按憲法第 17 條參政權保障人民有選舉、罷免、創制及複決之權。選舉權保障符合法定資格之選舉人，均得於公平、公正、公開之選舉中參與投票，選出回應多數民意之各種民選公職人員；罷免權則使選舉人得於公職人員就任一定期間後，檢驗其言行操守、議事態度、表決立場，以示責任政治，貫徹憲法第 1 條及第 2 條揭示之民主國原則（本庭 112 年憲判字第 11 號判決及司法院釋字第 401 號解釋參照）。參與選舉或罷免投票之權利（下合稱投票權），自屬落實民意政治及責任政治之根本權利，而受憲法第 17 條規定保障。【10】

次按國家應立法形成各種選舉及罷免制度，俾使人民得依法行使其受憲法保障之投票權。立法者制定涉及人民投票權之選舉實施或救濟程序等法規範時，雖原則上享有一定立法形成空間，惟其所定選舉方法仍不得有礙民主共和國及國民主權原則之實現，亦不得變動選舉權及罷免權之核心內涵（本庭 112 年憲判字第 11 號判決及 112 年憲判字第 18 號判決參照）。憲法第 129 條規定揭示各項選舉應以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之；第 130 條規定年滿 20 歲之國民有依法選舉之權，此均拘束立法機關對選舉及罷免制度之形成。【11】

投票權之行使，仰賴立法機關制定一定之程序、方式，俾使選舉公正、公平且可受信賴。因此，立法機關一方面須對投票權之行使設計一定要件，如秘密投票、無記名投票，乃至應由本人於特定日期、至特定地點投票等。另一方面，基於投票權之行使乃國民主權原則之展現，立法機關亦應制定適當制度，盡可能使適格之選舉或罷免權人得行使投票權。若法規範要求以特定形式投票，並在制度上使投票權之行使須依附於特定條件，排除無法滿足特定條件者投票之可能性，則足認此項立法決定涉及人民之投票權，而有本庭介入審查之空間。【12】

受刑人投票之資格，就法律規定字面而言並未受到限制。縱遭褫奪公權之受刑人，依刑法第 36 條規定，亦僅喪失為公務員或公職候選人之資格，並未喪失選舉權及罷免權；甚且根據同法第 37 條規定，褫奪公權之期間係自主刑執行完畢之日始起算。因此，年滿 20 歲之在監受刑人，根據法律規定仍具有選舉權人資格。惟按系爭規定一規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」又系爭規定二規定：「公職人員選舉，應視選舉區廣狹及選舉人分布情形，就機關（構）、學校、公共場所或其他適當處所，分設投票所。」綜合系爭規定一及二，人民欲行使其投票權，其必要條件為至選務機關所設之戶籍地投票所投票。由於選務機關不曾在監所設置投票所，使系爭規定一及二之現實運作已系統性排除身體自由受限之受

刑人行使投票權。【13】

雖多數意見認：立法者授權選務機關為設置投開票所之規範並不直接涉及選舉或罷免權，惟若維持實體至投票所投票之現行制度，則選舉權人可近用之投票所係實現投票權之必要條件。即使受刑人不能投票並非因法律形式上剝奪其投票資格所致，惟本庭就基本權利之審查並非全然無須關懷實現權利必須之現實條件，特別是在實現基本權利必要管道仰賴國家積極建置時，立法或行政之不作为仍應受司法審查。從而，系爭規定一及二如因限定戶籍地投票，卻又未於投票所之設置上，提供因國家行為致身體自由受限之受刑人適當之投票管道及制定相應之公正、公平投票程序，則本庭仍應審查上開立法不作为，是否已抵觸憲法保障選舉及罷免權之核心內涵。【14】

四、立法機關就選舉方式及程序應為符合憲法意旨之規範【15】

承前所述，立法機關就選舉制度之形成，應兼顧人民投票權之保障與選舉公正性之維護。立法機關在形成選舉制度同時設下之條件限制，自亦非當然違憲。例如本庭曾肯認立法機關得基於確認、界定政治社群範圍，要求僅在具有一定地緣連結時，始得參與該地域之區域選舉投票（本庭 112 年憲判字第 11 號判決參照）。如多數意見所言，戶籍地投票乃為確保選舉公正性之規定，本席亦肯認選舉公正性之維護屬重要公益目的。【16】

惟就系爭規定一及二事實上一概排除受刑人此等身體自由因國家行為而受拘束者參與投票而言，並非全無違憲疑慮。於受刑人之情形，尤應考量其身體自由受限乃因國家行為所致，受刑人更仰賴制度設計積極賦予其事實上可利用之管道，確保其投票權得以實現。然依據現行規定，投票所為唯一投票途徑，而投票所設置則由選務機關依據系爭規定二授權決定適當處所，則未曾於監所設置投票所，致受刑人無法投票之狀態，仍係肇因於立法及行政之不作为。【17】

由於受刑人之活動範圍受拘束於監所，現實條件亦難以使其受

戒護出監投票，如何考量監所之物理環境、人員配置及選務作業之可行性，在兼顧選舉公正、公平及可信賴之條件下，實現受刑人之投票權，仰賴立法機關通盤評估。立法機關須通盤考量在監所可行之投票方式與條件，例如受刑人之設籍情形（例如是否設籍於監所，或監所與戶籍地是否位於同一選區）、選區規模及選舉性質（例如選舉為全國性或地方性）等；在程序上，自得考量使選舉程序可受信賴、維持選舉公正性等因素，設置確保受刑人自由投票之意志、不特定公眾得以監督監所票匭開票流程等之適當投票規範及程序。【18】

又本件情形與本庭 112 年憲裁字第 146 號裁定所涉情形不同。於上開事件中，聲請人主張基於選舉權及平等權保障之意旨，其有依據系爭規定二，要求選務機關應於監所設置投票所使其投票之請求權，並認最高行政法院 112 年度抗字第 397 號裁定駁回其暫時處分之聲請，牴觸憲法。本庭以上開裁定基於權力分立、對選舉過程及公正性造成影響等考量，駁回聲請人暫時處分之聲請，係評估作成暫時處分要件之結果，尚無從直接推論上開裁定侵害聲請人選舉權及平等權，認聲請人之聲請顯無理由。上開事件涉及在立法機關就在監投票全未為特別規定之情形下，直接依據總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法之相關規定，要求選務機關設置投票所供在籍之受刑人投票。惟鑑於選舉制度須由立法機關為通盤考量後形成，非選務機關得於全無立法之情況下自行作成決定，本庭本於司法權之性質，無從於上開事件中，直接作成選務機關應以特定方式供受刑人投票之決定。本件情形則涉及立法機關未規範在監投票方式、程序之不作為，是否悖於憲法保障選舉及罷免權之意旨，與上開事件仍屬有別。【19】

綜上所述，系爭規定一及二就受刑人投票之程序付之闕如，形同不分選舉類型、受刑人在籍與否、監所設置投開票所之環境條件等情形，一律系統性地剝奪受刑人投票之權利，就受刑人參政權之保障而言，有牴觸憲法第 17 條保障參政權意旨之疑慮。系爭判決以

系爭規定一及二為依據作成，自亦有違憲疑慮。聲請人此部分聲請非顯無理由，本庭應予受理。【20】

部分不同意見書

詹森林大法官 提出

黃瑞明大法官 加入

壹、緣由

聲請人於原因案件裁判時設籍在高雄市，並因案於監獄執行中。高雄市選舉委員會於民國 109 年 5 月 8 日公告同年 6 月 6 日為高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案投票日（下稱系爭投票日），聲請人遂於同年 5 月 15 日以其符合投票人之資格，請求高雄市選舉委員會於其所在監獄設立投票所，供其行使系爭罷免案之投票權利。

上開請求經高雄市選舉委員會以 109 年 5 月 25 日高市選一字第 10931502541 號函、第 1093150254 號函分別函覆略以：依現行公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項規定，欲在戶籍地以外或在外縣市投票，殆屬不在籍投票範疇，監所受刑人是否得以不在籍投票方式行使選舉權，涉及上開法律之修正，如有立法通過，選務機關自當遵循辦理；鑒於戶籍遷至監所受刑人在其戶籍地投票所投票可能採行方案，尚有社會信任及安全問題，宜與不在籍投票制度併同研議，又目前有關不在籍投票之投票方式、適用選舉（罷免）種類及對象，各界看法不盡一致，仍有待社會各界凝聚共識，倘選舉罷免法修正通過，本會自當配合辦理等語。

聲請人不服上開函覆，遂向高雄高等行政法院提起行政訴訟，經該院以 110 年度訴字第 1 號判決駁回其訴。聲請人不服提起上訴，仍經最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決，以上訴無理由駁回而告確定，是本件聲請應以前開最高行政法院判決為確定終局判決。

聲請人持系爭確定終局判決聲請裁判及法規範憲法審查。關於法規範憲法審查部分，聲請人主張公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）第 17 條第 1 項（下稱系爭規定一）¹、第 57 條第 1 項（下稱系爭規定二）²、第 89 條（下稱系爭規定三）³、總統及副總統選

¹ 公職選罷法第 17 條第 1 項規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」

² 公職選罷法第 57 條第 1 項規定：「公職人員選舉，應視選舉區廣狹及選舉人分

舉罷免法（下稱總統選罷法）第 13 條第 1 項、第 53 條第 1 項、第 75 條（下併稱系爭規定四），暨公民投票法第 24 條規定（下稱系爭規定五），均有違憲疑義。至於裁判憲法審查部分，聲請人主張系爭確定終局判決未正視基本權之防衛功能，構成基本權保障之重大漏洞，自屬違反憲法第 16 條，應受違憲之宣告。

貳、不受理裁定

憲法法庭 113 年憲裁字第 7 號裁定不受理本件聲請，其理由要旨略為：本件聲請關於系爭規定一、二、三部分，皆為顯無理由；其中之系爭規定二，係針對選務機關之選務行政所為之羈束性授權規定，系爭規定三主要內容，則為準用系爭規定二，是該二規定均未直接涉及人民選舉權或罷免權之行使。關於系爭規定四、五部分，該二規定非屬系爭確定終局判決據為裁判之基礎，故此部分之聲請不合法。又，系爭規定一至五之法規範憲法審查之聲請，既然或顯無理由，或屬不合法，則關於裁判憲法審查部分，即亦屬顯無理由。從而，依憲法訴訟法第 32 條第 1 項，本件聲請應不受理。

參、本席意見

關於系爭規定二、三、四及五，暨與該四規定相關之裁判憲法審查部分，本席支持本件裁定之結論及理由。惟關於系爭規定一及與該規定相關之裁判憲法審查部分，本席尚難贊成，爰就此部分提出本部分不同意見書。

首應指出者，憲法第 17 條保障之選舉權，乃民主政治及責任政治之基石。鑑於選舉為民主國家中，公民參與政治最重要之基石，且憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決（下稱 112 憲判 11）理由第 61 段載明：「國家如基於特定之考量，採取管制手段乃至於刑事制裁，而涉及限制部分人民選舉權之行使，則其目的須為追求特別重要之公共利益，所採取達成該目的之手段須屬侵害最小之手段，且

布情形，就機關（構）、學校、公共場所或其他適當處所，分設投票所。」

³ 公職選罷法第 89 條規定：「罷免案之投票人、投票人名冊及投票、開票，準用本法有關選舉人、選舉人名冊及投票、開票之規定。」

對選舉權施加限制所造成之不利益，不得大於所欲維護之公共利益，始符合憲法第 23 條比例原則之要求。」準此，非以刑事制裁手段限制人民行使選舉權之法規範是否違憲，至少應以中度標準審查之。憲法法庭於決定不受理限制選舉權之法規範時，亦應有較高之門檻。

再者，憲法第 129 條進一步明定，憲法所定之選舉，除該法另有規定外，「以普通、平等、直接及無記名投票方法行之」。是國家規劃與選舉權（含罷免權，下同）相關事項時，例如本件之投票地，其最應關切者，仍為確保符合前開憲法第 129 條之要求，自不待言。

系爭規定一明定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」由於絕大多數人民通常即住居於其戶籍地，系爭規定一有助於絕大多數人民方便行使其選舉權，固不容否認。但與此同時，該規定亦導致日常生活地並非戶籍地（在外地工作、求學等）之人民，行使選舉權受有限制。

故應深思者，選舉相關規範之設計固屬立法形成之自由，惟立法者在形塑選舉制度時，除應貫徹民主原則，及維護憲法第 129 條至第 132 條規定意旨等特別重大公益外，亦不得對人民選舉權之行使有過度之侵害。因此，系爭規定一一律排除人民在「戶籍地投票所投票」之其他可能，強行將人民選舉權之行使綁定於「戶籍地」，此一限制是否已逾越立法形成自由之界限，當然是憲法法庭應予審查之對象。

準此，本席以為，系爭規定一毋寧係從行政作業著眼，乃逕行將投票地與戶籍地連結，而與憲法第 129 條所定選舉之方式，並無直接關聯。鑑於選舉權所蘊含反映民意、監督政府之極高度憲法價值，系爭規定所生對於人民行使選舉權之限制，是否符合憲法第 23 條之比例原則，非無討論價值。

此外，本件裁定謂「選舉人因個人狀況而事實上得否於其戶籍地投票，則非所問」，亦有商榷餘地。蓋因個人狀況而事實上不能於戶籍地投票，其可能之情形不一而足。除強求選務機關配合該個人

之事實狀況，而准許其於戶籍地以外處所投票，顯無意義⁴、因此所生行政成本與選舉權之保障顯不相稱⁵，或前述准許顯可預見不能影響各該選舉結果⁶者外，一概以系爭規定一為由，而剝奪因個人狀況事實上不能於戶籍地投票人民之選舉權，是否仍無違憲疑義，更有討論必要。

本件聲請人在系爭投票日，仍為受刑人，從而不能離開監獄而前去戶籍地投票，此固為本件裁定所稱「選舉人因個人狀況而事實上不能於其戶籍地投票」之情事。

惟憲法就第 17 條所保障之選舉權，並未區分人民是否為受刑人，故受刑人之選舉權因系爭規定一而被剝奪，是否過度侵害其雖在服刑中，但仍受憲法保障之選舉權？若憲法第 129 條「普通、平等、直接及無記名」之要求，及監獄管理安全無虞，得以兼顧，是否無其他較小侵害手段，而可允許受刑人在監獄之適當處所投票？均甚具憲法討論價值。

關於受刑人基本權，大法官曾作成釋字第 756 號解釋，保障受刑人依憲法第 12 條享有之秘密通訊與表現自由權；近日憲法法庭就涉及受刑人作業金之規定是否違憲，於 109 年度憲二字第 508 號聲請案，亦決議受理。

對照之下，本件裁定不受理系爭規定一之法規範審查，及系爭確定終局判決關於該規定部分之裁判憲法審查，有無輕重失衡，實非無疑！

肆、結論

⁴ 例如，法規要求選務機關對於投票日正在醫院接受開刀或在加護病房與死神搏鬥之病人，亦應在該醫院設投票所，俾該病人亦能投票。

⁵ 例如，法規要求選務機關對於投票日正奔波於路途中之人民、交通企業之司機及車上乘客，亦應在路途適當處所（車站、休息站、加油站等）設投票所，供其投票。

⁶ 例如，就總統、副總統選舉，或立法委員等全國性選舉，法規要求選務機關對於投票日在海上值勤之警（官）員及官兵，亦應於其所在之船艦上設投票所，供其投票。

綜上，在受刑人之基本權利逐漸受重視之趨勢下，系爭規定一是否違憲，應值得憲法法庭賦予相同之關注。本件聲請關於系爭規定一，及確定終局判決與該規定相關之部分，是否當然不生違反憲法第 17 條之疑義？容有討論空間。本件不受理之裁定，在此範圍內，尚難贊同。

不同意見書

黃瑞明大法官 提出

詹森林大法官 加入

尤伯祥大法官 加入第四部分

一、本件聲請案之原因事實大要

本件聲請人為在監執行之受刑人，戶籍並未遷入監獄，為參與109年6月6日高雄市市長罷免案，於同年5月15日向高雄市選舉委員會（下稱高市選委會）請求在監獄設立投開票所供其行使投票權，經高雄市選委會2次函覆略以：監所受刑人是否得以不在籍投票方式行使選舉權，涉及公職人員選舉罷免法第17條第1項規定之修正，如有立法通過，選務機關自當遵循辦理；有關不在籍投票之投票方式、適用選舉（罷免）種類及對象，各界看法不盡一致，仍有待社會各界凝聚共識，倘選舉罷免法修正通過，該會自當配合辦理等語。聲請人對上開函覆不服，提起行政訴訟，經最高行政法院110年度上字第673號判決（下稱確定終局判決）以上訴無理由判決駁回確定。

二、聲請人之主張及多數意見不受理之理由

聲請人主張確定終局判決所適用之公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）第17條第1項（即系爭規定一）、第57條第1項、第89條、總統副總統選舉罷免法第13條第1項、第53條第1項、第75條及公民投票法第24條規定，未保障聲請人於監獄服刑期間，行使罷免投票之權利，侵害人民受憲法第130條保障之選舉罷免權、第17條參政權及第7條平等權而違憲，向憲法法庭聲請法規範及裁判憲法審查。

多數意見決議不受理本件聲請之主要理由包括「立法者制定涉及人民選舉或罷免投票權之實施或救濟程序等法規範時，享有一定立法形成空間」、「系爭規定一明定，『選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。』係有關選舉人行使投票權處所之規定，乃立法者就選舉或罷免投票之實施所為相關制度設計之一環。依此，現

制下，除投票所工作人員於符合法定要件下得例外於工作地投票所投票外（同條第 2 項規定參照），選舉人均應於戶籍地投票所投票，至選舉人因個人狀況而事實上得否於其戶籍地投票所投票，則非所問。究其立法目的，應係為維護選舉或罷免投票之公平與公正性，其規定難謂有何違憲之處。」從而認為此部分之聲請顯無理由而不受理。本席不同意此不受理之理由，認本件聲請案應受理審查，爰提出不同意見。

三、本件聲請案與憲法法庭 112 年憲裁字第 146 號不受理裁定之審查標的有所不同

憲法法庭於 112 年 12 月 15 日公布 112 年憲裁字第 146 號裁定，不受理林姓受刑人（林員）之聲請案，該案與本件聲請案基本事實有相同之處，但應受憲法法庭審查之標的則與本件不同。該案聲請人林員戶籍已遷入臺北監獄，具有 113 年 1 月 13 日舉行之第 16 任總統、副總統及第 11 屆立法委員選舉之選舉人資格，因監所中並無投開票所，監所亦未安排受刑人戒護外出投票，因此無法行使選舉權，林員乃向臺北高等行政法院提起訴訟（下稱林員本案訴訟）並聲請定暫時狀態處分。臺北高等行政法院於林員本案訴訟審理期間，先裁定准許其定暫時狀態處分之聲請，命桃園市選舉委員會（下稱桃市選委會）於本案訴訟確定前，應暫先准予於林員所在之臺北監獄內設置投票所或其他適當方法，供其行使投票權，桃市選委會提起抗告，經最高行政法院裁定廢棄上開裁定，並駁回聲請人定暫時狀態處分之聲請。林員就最高行政法院之裁定聲請裁判憲法審查暨暫時處分。

林案與本聲請案相同之處在於，林員與本件聲請人均為在監執行之受刑人，因事實上無法行使投票權而請求司法救濟。兩案不同之處在於，林案聲請裁判憲法審查及暫時處分之標的為最高行政法院駁回定暫時狀態處分聲請之裁定，故憲法法庭僅審查該裁定適用行政訴訟法第 298 條第 2 項有關定暫時狀態處分之要件「為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要」時，有無誤認或忽略基

本權重要意義，或是違反了通常情況下所理解的憲法價值等司法權行使有違憲疑慮之情形¹。憲法法庭審酌最高行政法院之裁定後，認該裁定之主要理由為「衡酌該聲請所涉公開、公平、公正及自由選舉等公益與聲請人可能受到之損害，認如准許聲請人定暫時狀態處分之聲請，對權力分立、影響選舉過程及結果等公益可能造成之損害，遠甚於未准許其聲請而其事後獲本案勝訴所生之個人損害，故難認有准予定暫時狀態處分之必要。」並就該理由認「上述法律見解乃審判法院依據系爭規定，本於法律所賦予之職權，就原因事件定暫時狀態處分之聲請是否符合系爭規定所為之判斷，尚難認此判斷有何抵觸憲法之情形」，從而不受理林員裁判憲法審查並駁回其暫時處分之聲請。由上可知憲法法庭於林案所審查之標的是最高行政法院裁定適用行政訴訟法第 298 條第 2 項關於定暫時狀態處分之規定是否有違憲之處，而與本件聲請案是聲請人對非屬定暫時狀態之本案訴訟之確定終局判決聲請法規範及裁判憲法審查之審查標的完全不同。故本件應否受理，自應與林案有不同之考量。

值得注意的是，於林案中臺北高等行政法院判准定暫時狀態處分之理由，對於桃市選委會辯稱設置在監投開票所有實務上困難之疑慮，認為「保障人權、授予人民利益之事項，縱法律並未規定細節作法，行政機關本得自主為之，不能以法無明文而卸其保障人民權利之責²。」最高行政法院廢棄該裁定之主要理由則認為在矯正機關收容人等各種特殊情況，應如何為周全之保障，核屬立法通盤考量之裁量範疇³，可見最高行政法院與臺北高等行政法院對於在監獄

¹ 參照憲法訴訟法第 59 條第 1 項修法理由二、(二)

² 參照臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號裁定。

³ 最高行政法院 112 年度抗字第 397 號裁定理由節錄：「此為選舉權行使制度之重要事項，尚難得出僅係行政機關之技術性、細節性之執行方法。矯正機關收容人等各種特殊情況選舉權人應如何及以何種程序保障其以自由意志行使選舉權，乃至包括立法者將如何看待並預防在類此封閉管制場所發生例如刑法第 2 編第 6 章所列之妨害選舉權公開及公平競爭之特定行為，而為周全之保障，核屬立法通盤考量之裁量範疇。」

內設置投開票所係屬於行政機關之職權領域或屬立法通盤考量之範疇，有不同之見解，憲法法庭則認為最高行政法院之見解並未有何違憲之處。另外憲法法庭於 112 年 12 月 15 日裁定不受理林案，距 113 年 1 月 13 日選舉日僅餘 29 日，若要求行政機關於監獄內設置投票所，準備時間顯然不足，此應亦為憲法法庭不受理該案考量因素之一。

四、本件聲請案應予受理審查之理由

(一)受刑人事實上無法行使投票權之現狀具有憲法上之重要性

按受刑人如經法院判決褫奪公權者，僅限制受刑人之被選舉權，其餘憲法所保障之選舉、罷免權並未受到限制⁴，更何況受刑人中多有未受褫奪公權宣告者。受刑人有將戶籍遷至執行監獄所在地者，亦有保留在原戶籍地者。戶籍設於監獄所在地者，因為監獄內未設置投開票所，目前實務上亦無戒護受刑人至監獄所在地附近投開票所之規定或措施；至於戶籍未遷至監獄所在地者，事實上更不可能安排或戒護至戶籍所在地之投票所，亦未有通信投票之規定，故雖然選委會仍會寄發選舉公報及投票通知單給未受褫奪公權之受刑人，但受刑人事實上均無法行使投票權。按受刑人因犯罪而入監服刑，因國家未於監獄內設置投票所亦未有通信投票之規定，故事實上無法行使投票權，這已是制度面的問題，此種制度性現象與因個人因素（如生病住院、出國旅遊等）而無法投票者不同，聲請人主張系爭規定一及其他相關規定未保障受刑人得行使投票權之基本權，具有憲法上之重要性而有受理審查之價值。

⁴ 94 年 2 月 2 日修正刑法第 36 條，從原有規定「褫奪公權者，褫奪左列資格：一、為公務員之資格。二、公職候選人之資格。三、行使選舉、罷免、創制、複決四權之資格。」改為「褫奪公權者，褫奪下列資格：一、為公務員之資格。二、為公職候選人之資格。」其修法理由第二點指出：「為兼顧預防犯罪及受刑人再社會化之理想，修正褫奪公權內涵，將選舉、罷免、創制、複決等參政權行使之限制，移於『公職人員選舉罷免法』、『總統副總統選舉罷免法』中規範，以與憲法第 23 條以法律限制基本權利行使之必要性、比例原則相契合。」因此自 94 年 2 月 2 日修法之後，受褫奪公權判決者，其行使選舉、罷免、創制、複決之權利並未被剝奪。

(二)本件審查標的為受刑人主張其投票權受侵害之本案確定終局判決，其爭議具重複發生之特性而符合權利保護之必要

如前所述，高市選委會函覆聲請人時指出監所受刑人是否得以不在籍投票方式行使投票權，涉及法律之修正，系爭確定終局判決亦認為，受刑人不在籍投票之實施方式應待立法制度或修正相關法律，作為駁回聲請人上訴之主要理由⁵，由此可見在監受刑人爭取投票權，於現行制度下尚無法透過行政救濟制度獲得滿足。憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決理由已指出，人民之選舉權應受高度保障，且選舉權保障之自由亦包括選舉人於何處投票之自由⁶，自應以此為標準，決定是否受理本案。縱本件聲請所欲行使之罷免投票已經舉行完畢，但系爭規定一及其他相關規定迄今未變，且選舉與罷免性質上具有重複發生之特性，對下次選舉或罷免時，國內之受刑人是否得行使其投票權，仍有權利保護之必要及憲法上重要性⁷，故憲法法庭自應受理本案予以審酌系爭規定一及其他相關規定有無規範不足之處。

⁵ 系爭確定終局判決理由節錄（即最高行政法院 110 年度上字第 673 號）：「而關於受刑人不在籍投票之實施方式，關涉戶政機關（選舉人名冊之編造）、矯正機關及選務機關等各機關之職權，應待立法者制定或修正相關法制後，法院始能獲得依法裁判之法令依據，法院倘於個案中以一般給付訴訟之方式預為介入，顯與權力分立之憲法架構相違。」

⁶ 憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決理由節錄：「（第 61 段）鑑於選舉為民主國家中，公民參與政治最重要之管道，人民之選舉權自應受高度保障；選舉既為落實民意政治、責任政治之民主基本原則不可或缺之手段，並同時彰顯主權在民之原則，則所定選舉方法仍不得有礙民主共和國及國民主權原則之實現，亦不得變動選舉權、平等權之核心內涵（司法院釋字第 721 號解釋參照）」、「（第 65 段）憲法第 17 條規定之選舉權之保障內涵，除保障投票與不投票之自由、投票對象之選擇自由等外，解釋上也包括依自己意願選擇在何處投票之自由。」

⁷ 參照司法院釋字第 546 號解釋理由書：「所謂被侵害之權利或利益，經審議或審判結果，無從補救或無法回復者，並不包括依國家制度設計，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，諸如參加選舉、考試等，人民因參與或分享，得反覆行使之情形。是當事人所提出之爭訟事件，縱因時間之經過，無從回復權利被侵害前之狀態，然基於合理之期待，未來仍有同類情事發生之可能時，即非無權利保護必要，自應予以救濟，以保障其權益。」

五、選罷法規定之選舉模式應與時俱進檢討改善

本件聲請案審查期間正逢 2024 年 1 月 13 日第 16 任總統、副總統與第 11 屆立法委員選舉結束，此為全球定於 2024 年舉辦之重要選舉之一⁸，因台灣特殊國際地位而受到矚目。不少外國媒體一早就進駐台灣觀察報導選舉過程及結果，除了盛讚台灣選舉之公平、公開，足為民主國家之典範外，亦有不少外國媒體發現台灣的投開票模式過於傳統，對於許多選民需要當天南北奔波返鄉投票，甚至不能預先投票或電子投票，都認為太過落後。而外媒沒有注意到的是我國在監執行之受刑人無法行使選舉權之問題。2024 年立法委員選舉後，三黨在立法院不過半，立法院內之縱橫折衝勢所必然，而改善選舉制度給予人民投票方便以擴大選舉參與，並不獨利於任一黨。因此三黨應積極修正選罷法及相關規定，於確保選舉過程公平、公正、公開且能獲得人民信任之條件下，方便投票權之行使。本席認為可以先行妥善規劃於國內施行不在籍投票，其中包括使在監受刑人得以行使投票權之方式。

⁸ 2024 年全球重要選舉包括：印尼總統（2 月）、俄羅斯總統（3 月）、印度國會（4、5 月）、墨西哥總統（6 月）、美國總統（11 月）。



憲法法庭裁定

113 年憲裁字第 10 號

聲 請 人 黃鐵達

訴訟代理人 吳佳霖律師

潘佳苡律師

上列聲請人因請求損害賠償等事件，聲請裁判憲法審查，本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

- 一、聲請人主張略以：臺灣高等法院 111 年度上更一字第 99 號民事 1
判決（下稱系爭確定終局判決），認定本案婚生子女有通知非婚
生子女（後業經生父認領）關於父親之死訊及悼念儀式等資訊，
並應於訃聞列載非婚生子女姓名，顯然侵害聲請人受憲法第 11
條及第 22 條所保障之不表意自由、一般行為自由、隱私權及以
「家庭權」為基礎之「遺族追思權」等權利，並有違憲法第 23
條比例原則，聲請裁判憲法審查等語。
- 二、按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序 2
用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，認有牴觸憲
法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；聲請不合法或顯無
理由者，憲法法庭應裁定不受理，憲法訴訟法（下稱憲訴法）
第 59 條第 1 項、第 32 條第 1 項定有明文。又，憲訴法第 59 條
第 1 項所定裁判憲法審查制度，係賦予人民就其依法定程序用
盡審級救濟之案件，認確定終局裁判解釋及適用法律，有誤認
或忽略基本權利重要意義，或違反通常情況下所理解之憲法價
值等牴觸憲法之情形時（憲訴法第 59 條第 1 項規定立法理由參
照），得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。是人民聲請裁判憲法
審查，如非針對確定終局裁判就法律之解釋、適用悖離憲法基
本權利與憲法價值，而僅爭執法院認事用法所持見解者，即難

謂合於聲請裁判憲法審查之法定要件。

三、查本件原因案件係非婚生子女以其父死亡，而婚生子女未及時 3
為通知，即逕為喪葬之處理，致其等完全無法參與喪葬過程，
以表達孝思，侵害其等之人格法益且情節重大，依民法第 184
條第 1 項、第 195 條第 1 項及第 18 條第 2 項規定請求非財產上
損害賠償。系爭確定終局判決本於證據調查之結果，認定婚生
子女知悉其父有非婚生子女業已多年，聲請人青年時期留日期
間甚至曾與其中一名非婚生子女同住一處；其父年高後與配偶
及婚生子女同住並受其等照顧，非婚生子女礙於外室子女身
分，有所顧忌遷就，僅能於特別節日前往父親開設之公司探視，
非有意不盡子女之義務等情事。經綜合判斷雙方互動模式，並
衡諸我國社會風俗民情及倫理觀念，認本案中婚生子女應有義
務將其父之死訊通知非婚生子女，使其等有悼念並表達追思之
機會，乃未為之，屬以違背善良風俗之方法，侵害非婚生子女
之人格法益情節重大，且為無從回復之終生憾事，審酌雙方之
身分、地位、教育程度及經濟能力等情狀，判命婚生子女應給
付非婚生子女各 8 萬元本息之慰撫金等語。

四、上述法律見解乃個案審判法院依據非婚生子女主張之請求權基 4
礎，本於法律所賦予之職權，就原告之主張是否合於民法第 184
條第 1 項後段、第 195 條第 1 項等規定之要件，所為之判斷，
尚難認此判斷有何牴觸憲法之處。至於系爭確定終局判決認婚
生子女所製作之訃聞，未列入非婚生子女姓名，亦與風俗習慣
有違等語，僅係系爭確定終局判決考量非婚生子女之請求權是
否成立之次要理由，既非命婚生子女應重新製作訃聞，顯難認
系爭確定終局判決干預其不表意自由、一般行為自由及隱私權。
核聲請意旨所陳，無非以其主觀見解爭執系爭確定終局判
決應否認定聲請人負有通知死訊之作為義務，屬對法院認事用
法所持見解之爭執，尚難謂客觀上已提出具體論證說明系爭確
定終局判決究有何牴觸憲法之處，其聲請顯無理由，爰依憲訴

法第 32 條第 1 項規定，裁定不受理。

中 華 民 國 113 年 4 月 26 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
蔡大法官烱燉、張大法官瓊文、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五	許大法官宗力、許大法官志雄、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、楊大法官惠欽、 尤大法官伯祥

【意見書】

不 同 意 見 書：許大法官宗力提出，許大法官志雄、黃大法官瑞明、
詹大法官森林、黃大法官昭元、楊大法官惠欽、尤大
法官伯祥加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 戴紹煒

中 華 民 國 113 年 4 月 26 日

不同意見書

許宗力大法官	提出
許志雄大法官	加入
黃瑞明大法官	加入
詹森林大法官	加入
黃昭元大法官	加入
楊惠欽大法官	加入
尤伯祥大法官	加入

一、事實及聲請意旨【1】

聲請人黃鐵達認臺灣高等法院 111 年度上更一字第 99 號民事判決（下稱系爭判決）牴觸憲法，聲請裁判憲法審查。事實經過略為：聲請人為其父黃涸禮及其母之婚生子女。黃涸禮於 2017 年過世，聲請人、其母及其餘 2 名婚生子女（下合稱配偶及其子女 4 人，即被上訴人）為黃涸禮辦理告別式，並安葬其遺骨。黃涸禮另與無婚姻關係之訴外人育有 3 名子女（下合稱非婚生子女 3 人，即上訴人），並經黃涸禮認領，視為婚生子女。非婚生子女 3 人主張：配偶及其子女 4 人於黃涸禮過世後，未通知非婚生子女 3 人黃涸禮死訊、不告知喪禮日期及舉辦地點、不在訃聞上記載其等姓名，致其等未能參與黃涸禮身後事之處理，侵害其等人格權及基於子女之身分權且情節重大，依民法第 184 條第 1 項前段及後段、第 18 條第 2 項及第 195 條第 1 項規定請求配偶及其子女 4 人賠償精神慰撫金。【2】

系爭判決認：「……子女對其已故父母之孝思、敬仰愛慕及追念感情，係屬個人克盡孝道之自我實現，以體現人性尊嚴價值之精神利益，自屬應受保護之人格法益。」「衡諸我國社會風俗民情及倫理觀念，子女為已故父母送終、守靈、處理祭奠、法事、安葬等喪禮儀式，以表達對父母之孝思、緬懷、感念、敬仰之意，係個人克盡孝道之自我實現，……被上訴人基於社會風俗及倫理觀念，仍有將黃涸禮死訊通知上訴人之義務，令上訴人有瞻仰、悼念、追思黃涸禮之機會，寬慰黃涸禮在天之靈，圓滿其生前遺憾。」「訃聞是亡者家屬向親友傳達親人過世之文書，……雖亡者族繁不及備載，但將

亡者至親列名在訃聞上，乃國內喪儀之風俗習慣。……被上訴人知悉上訴人為黃涸禮子女，卻未將其等列名在訃聞上，自與風俗習慣有違。」並認被上訴人未通知上訴人黃涸禮之死訊，致其等未能參與黃涸禮身後事處理，及未將其等列名在訃聞上，侵害上訴人之人格法益且情節重大，上訴人請求被上訴人負侵權行為賠償責任有理由，並命被上訴人給付上訴人各 8 萬元本息之慰撫金。【3】

聲請人認系爭判決違憲，理由略謂：系爭判決認聲請人有通知非婚生子女 3 人黃涸禮死訊及將之列載於訃聞之義務，侵害其受憲法第 11 條規定所保障之不表意自由及思想自由，及其受憲法第 22 條規定所保障之隱私權、人格權及一般行為自由。系爭判決亦未衡酌非婚生子女 3 人得自行舉辦追思儀式、以自己名義製作訃聞等，即認定聲請人侵害非婚生子女 3 人之遺族追思權，而以聲請人侵害遺族追思權為由，課予聲請人侵權行為之損害賠償責任，有違比例原則。【4】

二、多數意見不受理之理由【5】

多數意見認系爭判決之法律見解僅係審查非婚生子女 3 人主張之請求權基礎是否合於民法第 184 條第 1 項後段及第 195 條第 1 項規定之要件，無牴觸憲法之處；又系爭判決認聲請人等未於訃聞列載非婚生子女 3 人之姓名有違風俗習慣，僅係認定請求權成立與否之次要理由，亦未命聲請人等應重新製作訃聞，難認干預聲請人之不表意自由、一般行為自由及隱私權。故聲請人之聲請顯無理由，應不受理。【6】

本席認本件聲請應有受理價值，尤其針對系爭判決對訃聞未列載特定姓名構成侵權行為部分之見解，有在憲法層次上闡釋、釐清相關基本權意義之必要，爰提出不同意見如下：【7】

三、本件聲請涉及聲請人不表意自由【8】

按憲法第 11 條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之自由，其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述（司法院釋字第 577 號解釋參照）。又不表意之理由多端，其涉及道德、倫理、

正義、良心、信仰等內心之信念與價值者，攸關人民內在精神活動及自主決定權，乃個人主體性維護及人格自由完整發展所不可或缺，亦與維護人性尊嚴關係密切（司法院釋字第 656 號解釋參照）。【9】

訃聞為亡者家屬向親友傳遞親人過世之文書，提供了亡者姓名、年歲、治喪時間地點方式及隨侍親族稱謂等。正如系爭判決所述，訃聞是子女追思父母之一環，除提供親友治喪資訊外，列名於其中亦表達生者對亡者的追思與敬意。由此觀之，訃聞當屬製作訃聞之人之表意，製作者決定以何種形式為之、記載何種內容，均受憲法第 11 條言論自由所保障。如要求不得為特定事項之記載，或要求記載特定內容，均已限制製作者之言論自由。【10】

觀諸系爭判決之論理，係以聲請人等未通知非婚生子女 3 人治喪資訊，以及未將其等列名於訃聞為由，肯認非婚生子女 3 人人格法益受到侵害且情節重大。自此應可推知，系爭判決有意肯認於本件中，聲請人等負有於訃聞列載非婚生子女 3 人之作為義務，且因其違反此等作為義務而負有侵權行為損害賠償之責。多數意見雖認此部分見解僅係認定侵權行為成立與否之次要理由，惟系爭判決既將未於訃聞列載非婚生子女 3 人姓名並列為違反風俗且侵害人格法益情節重大之行為，本庭應尚無從逕自認定此部理由不足以影響系爭判決之結果。【11】

此外，縱使法院僅係以未於訃聞列載非婚生子女 3 人姓名為其中一項理由，認定聲請人等之不作為構成侵權行為，據此命聲請人等賠償慰撫金，而非命聲請人等重新製作訃聞，惟此並不影響於本件聲請人之不表意自由受到限制。觀諸歷來司法院解釋與本庭過往判決，並未認僅在國家以強制力貫徹強迫表意或一定之不表意，始構成言論自由之限制。以事前審查之形式使特定言論噤聲，或逕以法院判決命人民為特定涉及思想、道德、良心等之表示，固屬特別重大之限制態樣（司法院釋字第 656 號、第 744 號解釋及本庭 111 年憲判字第 2 號判決參照）；惟國家以人民發表特定言論為由事後懲

罰表意人，或國家課予人民為特定表示之義務，並就違反此等義務者科以罰則，均仍屬積極或消極言論自由之限制，而無從豁免於憲法審查（司法院釋字第 617 號、第 623 號、第 577 號、第 794 號解釋及本庭 112 年憲判字第 17 號判決參照）。【12】

於本件情形，系爭判決固未命聲請人等重新製作訃聞，惟認聲請人等有於訃聞列載特定姓名之民法上義務，且因上開義務違反而構成侵權行為，並使其就違反義務之行為賠償慰撫金本身，即足以認本件涉及聲請人不表意自由之限制。【13】

四、本件之受理價值：闡釋憲法上不表意自由於私法關係中之效力及確認普通法院於個案調和基本權之義務【14】

由於本件屬裁判憲法審查之聲請，本庭有必要謹慎考慮憲法法庭與各級法院間之分野。按法律之解釋與適用，包括事實之認定與構成要件之涵攝，其正確與否，一般而言係屬各級法院及其審級救濟之權責，原則上應不受憲法法庭之審查。憲法法庭僅得於法律之解釋與適用違憲時，始得介入審查。具體而言，當各級法院對於法律之解釋或適用係基於對基本權根本上錯誤之理解，且該錯誤將實質影響具體個案之裁判；或於解釋與適用法律於具體個案時，尤其涉及概括條款之適用，若有應審酌之基本權重要事項而漏未審酌，或未能辨識出其間涉及基本權衝突，致發生應權衡而未權衡，或其權衡有明顯錯誤之情形，即可認定構成違憲（本庭 111 年憲判字第 8 號判決參照）。【15】

多數意見認為系爭判決之法律見解，僅是在判斷「原告之主張是否合於民法第 184 條第 1 項後段、第 195 條第 1 項等規定之要件……，尚難認此判斷有何牴觸憲法之處」，基本上應係認定本件屬普通法院之認事用法，尚無本庭可介入審查之憲法意涵。惟本席認為，基本權作為客觀價值秩序，在私法關係中亦發揮放射效力，普通法院於闡釋概括條款或不確定法律概念，例如就本件聲請人行為是否該當於民法第 184 條第 1 項後段規定之「故意以背於善良風俗之方法加損害於他人」之侵權行為時，即應為合乎憲法之解釋。於

適用該概括條款時，若未能辨識出其間涉及基本權衝突，致發生應權衡而未權衡，即逕作成限制一方基本權之判決，自亦可能構成基本權之侵害。因此，儘管認事用法原則上屬普通法院之權責，惟若普通法院對於構成要件之涵攝，漏未審酌基本權之作用，本庭即應介入審查。【16】

申言之，於涉侵權行為之事件中，民法第 184 條第 1 項前段所定「不法」侵害之不法性、後段「背於善良風俗」之認定，均須充分權衡民事法律所欲保障之權利或利益，及行為人所享有之基本權利。當普通法院保障被害人之法益時，即可能相應地限制了行為人之行動。若法院僅審酌被害人之法益，而未考量行為人行動所反映之基本權價值，自屬裁判違憲之事由。【17】

透過人格權、人格法益內涵之闡釋，承認虔敬追思之情感屬民法所保障人格法益之一環，並藉由侵權行為法之機制賦予保障，固屬普通法院之權責。系爭判決即係透過此一度敬追思情感之保障，認定聲請人等未於訃聞列載非婚生子女 3 人姓名之不作為，構成民法第 184 條第 1 項後段之侵權行為。惟於闡釋何謂「背於善良風俗」時，系爭判決僅認定「將亡者至親列名在訃聞上，乃國內喪儀之風俗習慣」「未見黃涸禮生前曾明確交代拒絕上訴人為其送終之情」，故「自與風俗習慣有違」。由此論證觀之，系爭判決並未將聲請人「不於訃聞中為特定記載」之不表意自由納入考量，自有本庭審查之空間。又本庭之審查未必會導向原因事件不構成侵權行為之結論，這項判斷原則上仍是普通法院之權限，本庭僅需指出在系爭判決中受到漠視或錯估之基本權利及其於私法關係之作用，並要求普通法院進一步權衡所欲保障之法益及聲請人之基本權利，併此敘明。【18】

於私法關係中，法院應如何調和各項受民法保護之法益與行為人之基本權，乃至在何種情形，普通法院未基於對基本權作用之正確理解予以權衡，會構成裁判違憲，均屬在裁判憲法審查制度下，亟待本庭透過判決累積闡釋之重要問題。況本件涉及之不表意自

由，是歷來司法院解釋與本庭過往判決肯認之重要權利。上開權利之內涵與爭議均有透過判決確認、釐清之通案意義，亦不乏本庭尚未表示見解之憲法議題，自有憲法重要性，本庭應受理本件聲請。【19】

透過本件聲請之受理，更能夠彰顯憲法基本權利之保障滲入生活各個領域中。這項保障不因與風俗習慣有違即當然喪失，本席曾提醒：以國家公權力將特定時空中多數人恰巧接受的風俗，強加於所有社會成員之上，可能是多麼危險的權力濫用（司法院釋字第666號解釋本席協同意見書參照）。基本權利之保障不僅保護依據風俗習慣行事之多數人，亦要求國家不得任意限制異質之實踐。即使僅是在訃聞上與何人共同列名之選擇，亦可能是生者依其信念傳遞之重要訊息，成為生者自由開展其人格之重要實踐，而當受憲法基本權利之保障。【20】

113 年憲裁字第 10 號

程序
裁定

憲法法庭裁定



113 年憲裁字第 11 號

聲 請 人 陳永松

訴訟代理人 林石猛律師（兼送達代收人）

朱中和律師

陳東晟律師

上列聲請人因違反廢棄物清理法案件，聲請裁判及法規範憲法審查，暨補充解釋，本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

- 一、聲請人因違反廢棄物清理法案件，認臺灣高等法院臺中分院 111 年度上訴字第 480 號、第 486 號刑事判決（下稱系爭判決一）、最高法院 112 年度台上字第 342 號、第 344 號刑事判決（下稱系爭判決二），及該二判決所適用之刑法第 44 條、廢棄物清理法第 36 條第 2 項、第 41 條、第 46 條第 4 款（聲請人誤載為第 46 條第 1 項第 4 款）、及事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第 2 條第 3 款規定（下併稱系爭規定），有牴觸憲法之疑義，聲請裁判及法規範憲法審查，並就司法院釋字第 775 號解釋（下稱系爭解釋）聲請補充解釋。 1
- 二、聲請人曾對系爭判決一提起上訴，經系爭判決二以其上訴違背法律上之程序，予以駁回，是本件聲請應以系爭判決一為確定終局判決，合先敘明。 2
- 三、關於聲請裁判及法規範憲法審查部分 3
 - （一）按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；聲請不合法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不受理。憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條第 1 項及第 4

32 條第 1 項，分別定有明文。

- (二) 查依聲請意旨所陳，僅係以其主觀見解，泛言系爭規定及確定終局判決適用系爭規定部分抵觸憲法，客觀上尚難認聲請人已為具體違憲之指摘，此部分聲請核屬顯無理由。

四、關於聲請補充系爭解釋部分

聲請人主張系爭解釋僅就刑法第 47 條第 1 項後段，關於累犯一律加重本刑至二分之一之法律效果，作成部分違憲之宣告，並未將前罪以易科罰金等未實際入監服刑之方式執行完畢者，明文排除於刑法第 47 條第 1 項前段之外，系爭解釋容有補充之必要。惟系爭解釋既未涉及刑法第 47 條第 1 項前段關於累犯之構成要件，是刑法第 47 條第 1 項前段核屬未經司法院解釋或憲法法庭判決宣告不違憲或作成其他憲法判斷者，聲請人自無從對此聲請補充系爭解釋，是此部分聲請核屬不合法。

- 五、綜上，本件聲請部分顯無理由，部分不合法，爰依憲訴法第 32 條第 1 項規定，裁定如主文。

- 六、聲請人另就確定終局判決所適用之刑法第 47 條第 1 項規定，聲請裁判及法規範憲法審查暨暫時處分部分，則另行審理，併此敘明。

中 華 民 國 113 年 4 月 26 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
全體大法官	無

【意見書】

協同意見書：詹大法官森林提出。

以上正本證明與原本無異。

書記官 吳芝嘉

中 華 民 國 113 年 4 月 26 日

協同意見書

詹森林大法官 提出

壹、本件聲請案之事實經過

本件聲請人因未取得廢棄物處理許可文件，即與他人共同處理漆渣廢棄物，經臺灣臺中地方檢察署向臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）提起公訴。臺中地院除認聲請人共同犯廢棄物清理法第 46 條第 4 款之非法清除、處理廢棄物罪外，復鑑於其曾因違反公司法案件，經法院判處有罪之刑確定後以易科罰金之方式執行完畢，仍於 5 年內故意再犯本件有期徒刑以上之罪，認定其為累犯。

聲請人不服，向臺灣高等法院臺中分院提起上訴，經該院 111 年度上訴字第 480 號、第 486 號刑事判決（下稱系爭判決一）駁回之。聲請人復向最高法院提起上訴，經該院 112 年度台上字第 342 號、第 344 號刑事判決（下稱系爭判決二）認其上訴違背法律上之程式，予以駁回。

聲請人認系爭判決一及二，及該二判決所適用之刑法第 44 條、第 47 條第 1 項、廢棄物清理法第 36 條第 2 項、第 41 條、第 46 條第 4 款、事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第 2 條第 3 款規定，有牴觸憲法之疑義，向憲法法庭聲請裁判及法規範憲法審查，並就司法院釋字第 775 號解釋聲請補充解釋。

關於刑法第 47 條第 1 項暨與該規定相關之裁判憲法審查之聲請部分，因該規定與本庭業已受理之 108 年度憲二字第 358 號聲請案聲請之法規範相同，是本庭亦於中華民國 113 年 1 月 25 日受理本件聲請人關於此部分之裁判及法規範聲請¹。至於聲請人其餘聲請，則作成本件不受理裁定。

貳、本件不受理裁定

憲法法庭於 113 年 4 月 26 日作成 113 年憲裁字第 11 號裁定（下稱本裁定），認關於聲請裁判及法規範憲法審查部分，核屬顯無理

¹ 參本件裁定理由六。

由；關於，聲請補充司法院釋字第 775 號解釋（下稱系爭解釋）部分，核屬不合法（本裁定理由三、四參照），從而不受理本件聲請。

參、本席意見

本席支持本裁定之結論及不受理裁判及法規憲法審查之理由，惟對於不受理聲請補充解釋系爭解釋之理由，認容有補充必要，爰就此部分提出協同意見書。

查本裁定不受理補充解釋系爭解釋之聲請，其理由為：「聲請人主張系爭解釋僅就刑法第 47 條第 1 項後段，關於累犯一律加重本刑至二分之一之法律效果，作成部分違憲之宣告，並未將前罪以易科罰金等未實際入監服刑之方式執行完畢者，明文排除於刑法第 47 條第 1 項前段之外，系爭解釋容有補充之必要。惟系爭解釋既未涉及刑法第 47 條第 1 項前段關於累犯之構成要件，是刑法第 47 條第 1 項前段核屬未經司法院解釋或憲法法庭判決宣告不違憲或作成其他憲法判斷者，聲請人自無從對此聲請補充系爭解釋，是此部分聲請核屬不合法。」（本裁定理由四參照），雖對於聲請人無從聲請補充系爭解釋之理由，已為充分說明，惟對於何以因此即可逕行導出此部分聲請核屬不合法，卻未有隻字片語，甚至連聲請補充解釋之法律依據及聲請要件為何，也付之闕如。故本席認為應補充如下理由：

（一）憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 42 條第 1 項及第 2 項規定，應可作為人民聲請憲法法庭補充司法院解釋或憲法法庭判決之依據

憲訴法第 42 條第 1 項及第 2 項規定：「法規審查案件，經司法院解釋或憲法法庭判決宣告不違憲或作成其他憲法判斷者，除有本條第 2 項之情形外，任何人均不得就相同法規或爭議聲請判決」、「人民對於經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範，因憲法或相關法規修正，或相關社會情事有重大變更，認有重行認定與判斷之必要者，得依第 3 章所定程序，聲請憲法法庭為變更之判決」。該二規定雖僅明定人民於具備法律要件之情況下，得聲請憲法法庭「變更」已作成之司法院解釋或憲法法庭判決。然無

論從文義解釋或歷史解釋上，該規定亦應得作為人民聲請憲法法庭「補充」司法院解釋或憲法法庭判決之憲訴法依據。

首先，從文義出發，廣義之「變更」概念本即可涵蓋「補充」，且憲訴法第 42 條第 2 項之立法理由亦明白指出：「考量法規範憲法審查機制之最高宗旨，仍在追求客觀法規範秩序之合憲性，是法規範縱經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲，如有因憲法或相關法規範有所修正，或相關社會情事已有重大變更，而有重行檢視審認予以變更或補充之必要時，應例外允許各法院、人民或地方自治團體之立法或行政機關……聲請判決變更前所作成之解釋或判決」。由此可見，立法者在制定憲訴法第 42 條第 2 項時，亦將補充司法院解釋及憲法法庭判決，視作「聲請憲法法庭為變更之判決」類型之一。是文義上，憲訴法第 42 條第 1 項及第 2 項規定，亦得作為聲請憲法法庭補充司法院解釋或憲法法庭判決之法規範依據。

再者，111 年 1 月 4 日施行之憲訴法，其前身為司法院大法官審理案件法（下稱大審法）。在大審法時期，司法院大法官透過第 607 次、第 948 次會議決議，肯認人民得依大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定，對於司法院所為之解釋，聲請補充或變更解釋。75 年 9 月 12 日，復就「裁判之見解經解釋為違背法令，如何起算再審期間」一事，作成司法院釋字第 209 號解釋，補充司法院釋字第 188 號解釋；此乃大法官第一件補充釋字之解釋。86 年 10 月 30 日，就「緝私條例禁止未繳保金或供擔保者異議之規定違憲？」一事，大法官作成司法院釋字第 439 號解釋，變更釋字第 211 號解釋；此為大法官首件變更釋字之解釋。其後，隨著時代之變化，司法院大法官更對已公布之司法院解釋，作成不少補充解釋²或變更解釋³。

² 司法院釋字第 251 號、第 254 號、第 282 號、第 298 號、第 299 號、第 308 號、第 312 號、第 314 號、第 338 號、第 378 號、第 449 號、第 503 號、第 552 號、第 572 號、第 585 號、第 590 號、第 610 號、第 640 號、第 652 號、第 686 號、第 718 號、第 720 號、第 725 號、第 729 號、第 741 號、第 742 號、第 757 號、第 771 號、第 774 號、第 795 號及第 800 號等解釋參照。

³ 司法院釋字第 556 號、第 581 號、第 684 號、第 771 號、第 784 號、第 791 號

以大審法為基礎而修訂之憲訴法，特將上開司法院大法官會議決議所建構之「變更解釋」，明文化為憲訴法第 42 條。從而，同為上開決議肯認之「補充解釋」，基於保障人民權益及憲訴法第 42 條增訂之歷史脈絡，該條所稱之「聲請憲法法庭為變更之判決」，亦應將「聲請憲法法庭為補充司法院解釋或憲法法庭判決」包含在內。

(二) 本庭不受理聲請人關於補充系爭解釋之聲請，係因其聲請不符合憲訴法第 42 條第 1 項及第 2 項規定

依憲訴法第 42 條第 1 項及第 2 項規定，人民若欲聲請憲法法庭對於某司法院解釋為補充判決，其法定要件之一，須其所聲請憲法審查之法規範，曾經司法院解釋宣告不違憲或作成其他憲法判斷。換言之，倘其聲請憲法審查之法規範，根本未曾經司法院解釋，自不得聲請憲法法庭為補充判決。

查，聲請人對於刑法第 47 條第 1 項提出之法規範憲法審查聲請，經憲法法庭受理在案，已如本協同意見書「壹、本件聲請案之事實經過」所述。核聲請意旨所陳，係就刑法第 47 條第 1 項前段所定累犯構成要件部分，聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。次查，刑法第 47 條第 1 項雖曾經司法院大法官作成系爭解釋，然該解釋係針對刑法第 47 條 1 項後段累犯之法律效果，不分情節一律加重本刑至二分之一，宣告部分違憲。

從而，本裁定理由四謂：「系爭解釋既未涉及刑法第 47 條第 1 項前段關於累犯之構成要件，是刑法第 47 條第 1 項前段核屬未經司法院解釋或憲法法庭判決宣告不違憲或作成其他憲法判斷者，聲請人自無從對此聲請補充系爭解釋，是此部分聲請核屬不合法」，自應係指此部分聲請，不符憲訴法第 42 條第 1 項及第 2 項之規定。

113 年憲裁字第 11 號

憲法法庭裁定



113 年憲裁字第 13 號

聲 請 人 蔡昇哲

送達代收人 陳惠敏

上列聲請人因監獄行刑法事件，聲請裁判及法規範憲法審查，本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

- 一、聲請人因監獄行刑法事件，認臺中高等行政法院 112 年度監簡 1
上字第 1 號裁定（下稱系爭裁定），及其所適用之監獄行刑法第
12 章、第 13 章規定（下併稱系爭規定一）、及刑法第 77 條第 2
項第 2 款規定（下稱系爭規定二），有違憲疑義，聲請裁判及法
規範憲法審查。
- 二、按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序 2
用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及
其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告
違憲之判決；人民聲請裁判及法規範憲法審查，應以聲請書記
載聲請判決之理由及聲請人對本案所持之法律見解；聲請不合
法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不受理。憲法訴訟法（下稱
憲訴法）第 59 條第 1 項、第 60 條第 6 款及第 32 條第 1 項，分
別定有明文。
- 三、聲請人曾對臺灣雲林地方法院（下稱雲林地院）112 年度監簡更 3
一字第 1 號行政訴訟判決提起上訴，經系爭裁定認其上訴不合法
駁回之，是本件聲請應以上開雲林地院判決為確定終局判決，合
先敘明。
- 四、關於法規範憲法審查部分 4
查關於系爭規定一中之監獄行刑法第 93 條第 1 項、第 110 條第 5
1 項、第 111 條第 1 項及第 2 項、第 112 條第 2 項及第 113 條第

1 項規定部分，核聲請書所陳，僅泛言此部分違反憲法保障人民訴訟權之意旨，客觀上並未具體敘明該等規定究有何違憲之處，此部分聲請核屬顯無理由。次查，關於系爭規定一中之其餘規定，確定終局判決並未適用該等規定，是此部分聲請核屬不合法。末查，關於系爭規定二，確定終局判決係因聲請人未依法院闡明，擇用正確之訴訟類型及補正適法訴之聲明，而認其請求之訴顯然欠缺權利保護之必要，駁回之，是系爭規定二並非確定終局判決據以為裁判基礎之法律，聲請人尚不得對之聲請法規範憲法審查，此部分之聲請核屬不合法。

五、關於裁判憲法審查部分

6

查本件有關係爭規定一及二法規範憲法審查之聲請既顯無理由或不合法，則聲請人主張確定終局判決因適用該等規定而違憲之主張，即屬顯無理由。

7

六、綜上，本件聲請部分不合法，部分顯無理由，本庭爰依憲訴法第 32 條第 1 項規定，裁定如主文。

8

中 華 民 國 113 年 4 月 26 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、朱大法官富美、陳大法官忠五、尤大法官伯祥	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、黃大法官瑞明、詹大法官森林

【意見書】

部分不同意見書：詹大法官森林提出、蔡大法官炯燉加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 吳芝嘉

中 華 民 國 113 年 4 月 26 日

部分不同意見書

詹森林大法官 提出
蔡炯燉大法官 加入

壹、緣由及原因案件之訴訟經過

本件聲請人於服刑期間，曾向所在監獄申請提報假釋，經該監獄以中華民國 111 年 1 月 20 日○監教字第 11161000460 號書函（下稱 111 年 1 月 20 日函）通知聲請人其屬刑法第 77 條第 2 項第 2 款（下稱系爭規定）所定不適用有期徒刑假釋之情形。聲請人不服，提起申訴，並於該申訴被駁回後，向臺灣雲林地方法院（下稱雲林地院）提起行政訴訟。

雲林地院於第一次審理時，並未審究聲請人擇用的訴訟類型是否正確，逕認 111 年 1 月 20 日函及申訴決定並無違法，駁回聲請人之訴。聲請人不服，提起上訴，臺中高等行政法院（下稱中高行）111 年度監簡上字第 14 號判決（下稱中高行第 14 號判決）認：「……111 年 1 月 20 日函應為管理措施，並非行政處分，原審法院不僅未向上訴人闡明應擇用的正確行政訴訟類型為何，亦未於原審判決理由中交代，即遽認 111 年 1 月 20 日函為行政處分，並稱：『……原處分決定，並無違法，申訴決定予以維持，核無不合』等語，駁回上訴人之訴，亦有未依規定行使闡明權而有判決不適用法規、不備理由之違法」，廢棄原判決並發回雲林地院。

雲林地院更審時，於 112 年 3 月 6 日當庭向原告闡明應依中高行第 14 號判決之意旨擇用正確之訴訟類型及補正適法之訴之聲明，且命原告應於 2 星期內具狀補正，如逾期不補正，將依法駁回其訴。因聲請人未於期限內具狀變更，雲林地院遂於同年 4 月 28 日以該院 112 年度監簡更一字第 1 號行政訴訟判決（下稱雲林地院更一字第 1 號判決），認其請求之訴顯然欠缺權利保護之必要，駁回之。

聲請人不服，復提起上訴，中高行 112 年度監簡上字第 1 號裁定（下稱中高行第 1 號裁定），認原判決之認定尚無違誤，爰以上訴不合法駁回之。全案因不得上訴而告確定。

聲請人認中高行第 1 號裁定，及其所適用之監獄行刑法第 12 章、第 13 章規定(下併稱系爭規定一)、及刑法第 77 條第 2 項第 2 款規定(下稱系爭規定二)，有違憲疑義，向憲法法庭聲請裁判及法規範憲法審查。

貳、不受理裁定

聲請人曾對雲林地院更一字第 1 號判決提起上訴，中高行第 1 號裁定以其上訴不合法駁回之，故本件裁判及法規範憲法審查聲請，應以雲林地院更一字第 1 號判決為確定終局判決，合先敘明。

憲法法庭於 113 年 4 月 26 日，以 113 年憲裁字第 13 號裁定(下稱本裁定)，不受理本件聲請，其理由為：系爭規定一中之監獄行刑法第 93 條第 1 項、第 110 條第 1 項、第 111 條第 1 項及第 2 項、第 112 條第 2 項及第 113 條第 1 項規定部分，核聲請書所陳，僅泛言此部分違反憲法保障人民訴訟權之意旨，客觀上並未具體敘明該等規定究有何違憲之處，此部分聲請核屬顯無理由。次查，關於系爭規定一中之其餘規定，確定終局判決並未適用該等規定，是此部分聲請核屬不合法。末查，關於系爭規定二，確定終局判決係因聲請人未依法院闡明，擇用正確之訴訟類型及補正適法訴之聲明，而認其請求之訴顯然欠缺權利保護之必要，駁回之，是系爭規定二並非確定終局判決據以為裁判基礎之法律，聲請人尚不得對之聲請法規範憲法審查，此部分之聲請核屬不合法。(本裁定理由四參照)。

參、本席意見

本裁定關於系爭規定一暨與該規定相關之裁判憲法審查部分，本席支持其結論及理由，惟關於系爭規定二暨與該規定相關之裁判憲法審查部分，本席尚難贊成，爰就此部分提出部分不同意見書。理由如下：

一、系爭規定二為確定終局判決所適用之法律

總結本件原因案件聲請人敗訴確定之原因，係其對申訴決定錯誤地提起撤銷之訴，經法院行使闡明後，仍未遵期變更為給付之訴所致。換言之，對於聲請人包括系爭規定二在內之主張，究竟有無

理由，確定終局判決未曾為實質審查。在此背景下，多數意見遂認系爭規定二並非確定終局判決據以為裁判基礎之法律，而不受理此部分聲請。

然本席以為，無論在形式上或實質上，系爭規定二均屬確定終局判決所適用之法規範無疑。

先從形式而言，確定終局判決於理由二中，確實有引用系爭規定二，且該判決同段理由亦明白指出：「刑法第 77 條第 2 項第 2 款規定……涉及人身自由及其他自由權利（例如居住與遷徙自由）之限制……是各矯正機關辦理刑法第 77 條第 2 項第 2 款重罪累犯不適用假釋之作業流程，對於向受刑人說明得否適用假釋規定之情形，雖非行政處分，但因屬影響其個人權益之管理措施，仍應准許其提起申訴及行政訴訟予以救濟。惟其性質上既屬非行政處分之其他管理措施，受刑人倘……依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，依前揭說明，自應依監獄行刑法第 111 條第 2 項第 3 款後段提起給付訴訟，方屬適法（最高行政法院 109 年度抗字第 94 號裁定意旨參照）。」換言之，確定終局判決係從系爭規定二涉及人身自由等權利之限制出發，逐步推導出本件聲請人倘不服申訴決定者，依法應以給付訴訟為正確之訴訟類型。

由此可知，就實質而言，系爭規定二亦為確定終局判決據以為裁判基礎之法律。蓋確定終局判決之所以得認聲請人提起之撤銷訴訟，非為適宜且能有效保障其權益之訴訟類型，係由系爭規定二為限制人身自由等權利之規定出發，逐步推論而得之結論。詎料，本裁定多數意見認該規定「非確定終局判決據以為裁判基礎之法律」，本席實難贊同。

二、確定終局判決未審查聲請人關於系爭規定二之主張，主要係法院未盡確實、有效闡明所致

本件聲請另一無法忽視者，乃確定終局判決以聲請人擇用錯誤之訴訟類型為由駁回其訴，表面上似無違誤，然如細觀審判長行使闡明權之方式，本席以為聲請人未選用正確之訴訟類型，其實係法

院之闡明未達法定要求所致。

按「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人事實主張及證據聲明之拘束」、「審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論」、「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明、陳述或訴訟類型有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」行政訴訟法第 125 條第 1 項、第 3 項及第 4 項定有明文。立法者之所以課予審判長闡明義務，其目的係為照顧處於弱勢之訴訟當事人，防止其因缺乏法律知識而敗訴，藉以保障當事人受憲法保障之聽審請求權¹。

是，行政訴訟法第 3 項及第 4 項課予審判長之義務，絕非僅止於徒具形式之闡明。審判長之闡明，應視個案當事人是否有委任律師、其法律知識之程度，及是否處於可即時獲得有效法律資源等情狀，並以當事人得理解其內容及法律上義意之方式，發問或告知，方能符合闡明之法定要求。

惟觀確定終局判決理由四：「本件前經臺中高等行政法院 111 年度監簡上字第 14 號以上述理由廢棄原審判決並發回本院後，本院復於 112 年 3 月 6 日審理時當庭向原告闡明應依上述判決之意旨擇用正確之訴訟類型及補正適法之訴之聲明，且命原告應於 2 星期內具狀補正，如逾期不補正，將依法駁回其訴」，及憲法法庭調閱該日之言詞辯論筆錄，明顯可見，確定終局判決之審判長並未向聲請人詳細、具體闡明其所提之撤銷訴訟為何屬錯誤之訴訟類型、撤銷訴訟與一般給付訴訟有何差別，提起錯誤訴訟類型之後果為何等，裨聲請人得依據審判長之闡明，判斷是否變更訴訟類型及訴之聲明等重要資訊。此外，該審判長亦未確認聲請人是否於其闡明後，已確實瞭解應為之訴訟行為為何。又，對照中高行第 1 號裁定理由四（二）：「……觀其上訴意旨，主要係陳述其因法律智識不足，無法區別撤銷訴訟與一般給付訴訟之差別，而未能於 2 星期期間內提出補正，

¹ 參見翁岳生主編，行政訴訟法逐條釋義，2023 年 10 月，第 406 頁。

直到向民間團體社團法人監所關注小組求援詢問其差別後，才於 112 年 5 月 3 日提出補正狀之事實。」亦可知，本件聲請人根本不了解審判長對其所言「應依上述判決之意旨擇用正確之訴訟類型及補正適法之訴之聲明」之意義。據此，顯見前開審判長之闡明，實屬罔顧弱勢訴訟當事人之應有之訴訟上照顧。

綜上，聲請人最終因擇用錯誤之訴訟類型，導致被確定終局判決駁回其訴，究其原因乃法院之闡明未達法律要求所致。是縱令聲請人關於系爭規定二之各種主張，未被確定終局判決實質審理，從而如同多數意見所認系爭規定二並非確定終局判決據以為裁判基礎之法律，然本席以為，此實不應苛責聲請人，自不得使其復承受系爭規定二及該規定所涉裁判憲法審查部分不受理之不利益。

肆、結論：溫暖的司法，何處尋？

司法未能獲得民眾足夠的信賴，乃司法一直揮不去的陰霾。其原因固有多端，然法官對無律師協助之訴訟當事人行使闡明權時，完全口出法律專門用語，導致當事人「你有講，我不懂」（台語），亦難卸其責。

試問：某法官因病就醫，醫師診斷後告知：「你應依本醫師之診斷意旨，擇用正確之醫療類型及補正適法之醫療聲明（請求），且應於 2 星期內擇用及補正，如逾期不補正，不予醫治。」法官有何感受？

憲法法庭裁定



113 年憲裁字第 14 號

聲 請 人 甲

上列聲請人因跟蹤騷擾防制法事件，認臺中市政府警察局中華民國 112 年 9 月 6 日中市警婦字第 1120073022 號書函及所適用之跟蹤騷擾防制法第 4 條第 5 項規定，牴觸憲法，聲請裁判及法規範憲法審查。本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

- 一、本件聲請人因跟蹤騷擾防制法事件，認臺中市政府警察局中華民國 112 年 9 月 6 日中市警婦字第 1120073022 號書函（下稱系爭書函），決定維持臺中市政府警察局第五分局 APP0547201 號書面告誡，及所適用之跟蹤騷擾防制法（下稱跟騷法）第 4 條第 5 項規定（下稱系爭規定），牴觸憲法，聲請裁判及法規範憲法審查。其聲請意旨略以：行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得經原警察機關向上級警察機關表示異議。系爭規定就上級警察機關之決定，規定不得再聲明不服，已牴觸憲法第 16 條訴訟權保障規定；跟騷法所定之書面告誡制度，交付給應受檢察官之指揮或僅有協助檢察官權限之司法警察（官）執行，未若日本係交由有獨立實行偵查權限之警察為之，且欠缺配套措施，屬立法懈怠違憲；又本事件之處理未具備正當法律程序、未給予聲請人申辯及提出證據機會，亦牴觸憲法第 16 條訴訟權保障等語。 1
- 二、按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得自用盡審級救濟之最終裁判送達後翌日起之 6 個月不變期間內，聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；聲請不合法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不 2

程序裁定

受理，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條及第 32 條第 1 項分別定有明文。

- 三、查憲訴法第 59 條第 1 項所定人民聲請裁判及法規範憲法審查制 3 度，係以人民就其所遭受之不法侵害，依法請求法院救濟，並用盡審級救濟程序為聲請要件；且其得聲請憲法法庭審查之客體，限於用盡審級救濟程序之不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範。凡人民就其所遭受之不法侵害，未曾請求法院救濟，因而未受有不利確定終局裁判之情形，即與上開規定所定要件不符，尚不得向憲法法庭聲請裁判及法規範憲法審查。本件聲請所據之系爭書函非屬法院之裁判，亦未見有聲請人用盡審級救濟程序之確定終局裁判，依憲訴法上開規定，其聲請核屬不合法。本庭爰依憲訴法第 32 條第 1 項規定，裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 4 月 26 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文
黃瑞明 詹森林 黃昭元
謝銘洋 呂太郎 楊惠欽
蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美
陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官昭元、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、	黃大法官瑞明、詹大法官森林、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 尤大法官伯祥

【意見書】

不 同 意 見 書：黃大法官瑞明提出，詹大法官森林、謝大法官銘洋、

呂大法官太郎加入。

呂大法官太郎提出，謝大法官銘洋加入。

尤大法官伯祥提出，謝大法官銘洋加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 朱倩儀

中 華 民 國 113 年 4 月 26 日

不同意見書

黃瑞明大法官 提出

詹森林大法官 加入

謝銘洋大法官 加入

呂太郎大法官 加入

一、本件聲請案之原因事實大要及聲請意旨

本件聲請人甲小姐收到臺中市政府警察局第五分局於中華民國 112 年 7 月 31 日依據跟蹤騷擾防制法（下稱跟騷法）第 4 條¹第 2 項規定製作的書面告誡，於法定期間經原警察機關向上級機關表示異議，於 112 年 9 月 6 日收到臺中市政府警察局（婦幼隊）決定維持書面告誡書函（下稱系爭書函）。系爭書函除維持告誡之意旨外，另指出根據跟騷法第 4 條第 5 項規定，受告誡之人（即本件聲請人）對該局之決定不得再聲明不服。聲請人乃向憲法法庭聲請法規範及裁判憲法審查，就法規範憲法審查部分，聲請人主張跟騷法第 4 條第 5 項規定：「行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服」（下稱系爭規定）之規定牴觸憲法第 16 條所保障人民之訴訟權。

二、多數意見決議不受理之理由

多數意見決議不受理本件聲請案之主要理由為：「憲訴法第 59 條第 1 項所定人民聲請裁判及法規範憲法審查制度，係以人民就其所遭受之不法侵害，依法請求法院救濟，並用盡審級救濟程序為聲

¹ 跟蹤騷擾防制法第 4 條規定：「（第 1 項）警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，應即開始調查、製作書面紀錄，並告知被害人得行使之權利及服務措施。（第 2 項）前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，警察機關應依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。（第 3 項）行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得於收受書面告誡或不核發書面告誡之通知後十日內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。（第 4 項）前項異議，原警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應於五日內加具書面理由送上級警察機關決定。上級警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應予維持。（第 5 項）行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服。」

請要件；且其得聲請憲法法庭審查之客體，限於用盡審級救濟程序之不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範。凡人民就其所遭受之不法侵害，未曾請求法院救濟，因而未受有不利確定終局裁判之情形，即與上開規定所定要件不符，尚不得向憲法法庭聲請裁判及法規範憲法審查。本件聲請所據之系爭書函非屬法院之裁判，亦未見有聲請人用盡審級救濟程序之確定終局裁判，依憲訴法上開規定，其聲請核屬不合法。」

按憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條第 1 項規定：「人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」多數意見決議不受理之理由乃嚴格詮釋上開規定所定之要件，固非無見，惟本席認為該條規定併同憲訴法其他條文，解釋上仍有受理本件聲請案之空間，爰提出不同意見。

三、本席認為本件聲請案應予受理審查之理由

（一）就程序要件而言

系爭規定既已明定行為人或被害人對於上級警察機關之決定不得再聲明不服，且系爭書函亦依此而指示「不得再聲明不服」，且「不得再聲明不服」之字義已極清楚，乃指不得再尋求任何救濟²，自然包括不得進行訴訟程序之救濟，故聲請人已「經依法定程序用盡審級救濟程序」。憲訴法第 59 條第 1 項另稱「對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為違憲宣告之判決」，此要件似又以聲請人必須取得「確定終局裁判」為必要，則系爭書函自不符該要件。然而憲訴法第 59 條第 1 項一方面要求人民「依法定程序用盡審級救濟」，另一方面又要求人民須取得「不利確定終局裁判」後始能向憲法法庭聲請，於人民依法「不得再聲明不服」之情況下，無異要求人民必須明知違背法

² 系爭規定之立法理由第四點：「為落實保護作為之迅捷，爰設計特別救濟程序。」

律之明文規定且違背政府機關函指示之情況下，仍然提出訴訟以求獲得敗訴確定判決後始能向憲法法庭聲請憲法裁判，要求人民明知不可為而為之，如此嚴格詮釋憲訴法第 59 條第 1 項之規定豈非相互矛盾？本席認為解決之道在於，對於行政機關之不利措施不得聲明不服之規定，應例外得讓人民有向憲法法庭尋求救濟之機會，為避免不教而殺，得認於此情形已符合「經依法定程序用盡審級救濟」之要件，並從寬認定行政機關之措施即屬「不利確定終局裁判」之範疇。該例外情況是否存在之判斷，應合併觀察憲訴法第 61 條第 1 項有關受理要件之規定以決定是否受理。

(二)本件聲請案符合憲訴法第 61 條第 1 項「具憲法重要性，或為貫徹聲請人基本權利所必要」之受理要件

1、系爭書函指稱受告誡人「基於性或性別有關之意圖，違反被害人意願且反覆持續以社群平臺及通訊軟體傳送有害其名譽訊息等騷擾行為，造成被害人心生畏怖，影響其日常生活」，如此之陳述已構成對受告誡人之負面評價，如該陳述與事實不符，即可能對受告誡人之人格或名譽造成損害。受告誡人即聲請人已具體主張系爭書函之立案、核發、送達、異議與決定等相關程序，並無類似訴願審議委員會之組織或經獨立委員會審核，遑論有外部公正第三方組織或機關監督，對人民訴訟基本權之制度性保障有所缺失。故就系爭書函之核發程序及內容以觀，均已符合憲訴法第 61 條第 1 項所定「具憲法重要性，或為貫徹聲請人基本權利所必要」之受理要件，從而得以從寬認定已符合憲訴法第 59 條第 1 項之聲請要件。

2、81 年 7 月 29 日修正公布之檢肅流氓條例第 5 條規定，警察機關認定為流氓並予告誡之處分，人民得向內政部警政署聲明異議，但對內政部警政署之決定，不得再聲明異議。司法院於 84 年 7 月 28 日公布釋字第 384 號解釋，認依該規定人民不得提起訴願及行政訴訟，與憲法第 16 條規定保障訴訟權之意旨相違。該號解釋標的與本件法規範審查標的之性質有相同之處，足為

本件具有受理審查價值之印證。

綜上，本件聲請案應予受理。

四、本件聲請案應予受理並與另件法官聲請案合併審查

本件聲請案之原因事實經過，與另案法官聲請法規範憲法審查之原因事實經過類似，該案當事人接獲臺南市政府警察局永康分局依據跟騷法第4條第2項規定製作的書面告誡，於法定期間經原警察機關向上級機關臺南市政府警察局表示異議，臺南市政府警察局決定維持書面告誡。該案當事人提起行政訴訟，臺灣臺南地方法院112年度簡字第45號行政訴訟裁定亦以依系爭規定不得再聲明不服，自不得提起行政訴訟為由駁回其訴，當事人提出抗告，高雄高等行政法院高等行政訴訟庭第三庭法官，依合理之確信，認裁判上應適用之系爭規定有違憲疑義，且於該案件之裁判結果有直接影響，裁定停止訴訟程序聲請憲法法庭判決，經憲法法庭於113年3月21日決議受理，並於同年月27日公開書狀（112年憲審字第19號）。

該法官聲請案與本件聲請案聲請審查之法規範相同，且審理該案之法官已以合理之確信認系爭規定有違憲疑義，與本案聲請人之主張相同，自可受理本案而合併審查。否則不啻要求聲請人必須對系爭書函向行政法院提出抗告，於抗告程序中請求法官停止訴訟程序向憲法法庭聲請法規範憲法審查，或於抗告被駁回確定後，再依憲訴法第59條之規定，向憲法法庭提出聲請。如此之途徑或仍可保障聲請人之權益，但實屬多此一舉。

不同意見書

呂太郎大法官 提出

謝銘洋大法官 加入

壹、基本事實及多數意見

本件聲請人因臺中市政府警察局第五分局依跟蹤騷擾防制法（下稱跟騷法）第 4 條第 2 項規定對其為書面告誡，聲請人不服而依同條第 3 項規定，向該分局的上級機關即臺中市政府警察局（婦幼隊）表示異議，經臺中市政府警察局（婦幼隊）維持原書面告誡決定。因同條第 5 項規定，對於上級警察機關的決定，不得再聲明不服（下稱系爭規定）。聲請人因而提出本件憲法聲請，主張系爭規定牴觸憲法第 16 條保障人民訴訟權的意旨。本裁定多數意見認為，聲請人未向行政法院請求救濟，不符合憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條規定，人民聲請法規範憲法審查或裁判憲法審查，必須針對「已盡審級救濟的確定終局裁判」為之的要件，故其聲請不合法定要件，應為不受理。

貳、本席不同意見

一、不應要求人民越過法律文義而尋求法理上救濟

憲法第 16 條規定人民有訴訟之權，係保障人民關於法律上爭議事項，得請求法院依訴訟程序審判以為確定的權利。系爭規定明定對於警察機關的告誡處分不得聲明不服，從法條文義而言，是禁止人民就其所受不利的法律上處分，向法院請求審判，形式上已與憲法第 16 條規定的意旨，有所牴觸。雖然公法上的爭議，除法律另有規定外，得依行政訴訟法（下稱行訴法）提起行政訴訟，為行訴法第 2 條所明定。警察依跟騷法第 4 條規定對人民為告誡處分，為行政處分，人民若有爭議，性質上屬於公法上爭議，故從法學理論言，並不排除適用行訴法上開規定，受告誡的人民得向行政法院提起訴訟，於盡行政訴訟的審級救濟後，方得聲請解釋憲法。然而，跟騷法也是法律，系爭規定既明定不得聲明不服，文義上也可能解釋為行訴法第 2 條規定所稱「法律另有規定」的情形，因而排除行訴

法規定的適用。因此，要求人民必須越過以法律明文的系爭規定，僅能依據法理解釋，認為人民如對於警察的告誡處分不服，仍應提起行政訴訟，否則應承受不利後果而不得依憲訴法第 59 條規定，聲請憲法審查的見解，顯然忽略法律具有告知人民何種事項得為或不得為的行為規範機能，對於人民遵守法律明文的行為或不行為，不能因而課以法律上不利效果的法律原則相違背。

二、系爭規定與行訴法第 2 條的關係，有釐清必要

如上所述，系爭規定與行訴法第 2 條的關係究竟如何，既不明確而有解釋空間，此一解釋結果又攸關人民受憲法第 16 條所保障的訴訟權，自應予以受理，透過憲法法庭的判斷以釐清（司法院釋字第 384 號解釋參照）。本件多數見解從依憲訴法第 59 條的文義，認為聲請人既未用盡審級救濟，應不予受理，背後思考應當是以行訴法第 2 條優先適用，系爭規定並非行訴法第 2 條規定所稱的「法律另有規定」，將人民有合理爭議的事項，當作無爭議處理，已剝奪人民憲法第 16 條所保障的訴訟權，自難贊同。對照高雄高等行院法院也以系爭規定排除行訴法第 2 條規定，確信系爭規定牴觸人民受憲法保障的訴訟權為由，向本庭聲請解釋憲法，經本庭 112 年度憲審字第 19 號另案受理。故本裁定以系爭規定並未排除行訴法第 2 條規定，聲請人仍應依行訴法第 2 條規定先尋求審級救濟的背後思考邏輯，顯然與本庭 112 年度憲審字第 19 號另案受理的結論，互相矛盾。

三、大法官非僅「依據法律」為解釋

大法官依據憲法第 79 條第 2 項及第 78 條規定為憲法解釋，其效力等同憲法。如何進行憲法解釋，應本於五權均衡、權力分立原則，由大法官本於職權獨立決定，而非要求大法官「應依據法律」為解釋。此與憲法第 80 條係要求法官「應依據法律」為審判者，有所不同。也與外國法例，如德國基本法第 94 條第 2 項規定，聯邦憲法法院的組織與程序及在何種情形其判決具有法律效力，應由聯邦法律規定之，有所不同。換言之，我國憲法並未授權立法者得透過

制定法律，規範大法官如何行使解釋憲法的職權及解釋應有何效力。如大法官行使解釋憲法權力，必須依據法律，可能造成立法者透過制定法律，規範大法官職權行使，讓大法官依據該法律所為解釋，具有憲法效果的不合理結果。因此，本席認為，立法者所制定規範大法官職權行使的法律，於不牴觸憲法的原則下，大法官固不得逕行排斥不用，但若法律規定違背憲法有關人民基本權保障、國家機關權力分立等規定，大法官自應依憲法為解釋，不受法律規定的拘束，自屬當然（司法院釋字第 371 號解釋，將規範大法官職權行使的司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項及第 3 項之規定宣告違憲，即為其例）。

四、系爭規定不在憲訴法第 59 條規定範圍內

憲訴法第 59 條第 1 項規定：「人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」立法目的在規劃普通法院與憲法法庭間的分工，而非在限制人民受憲法保障的權利。換言之，就人民權利救濟的方便性與及時性而言，普設在全國各地，且人力、設備等司法資源較為充沛的普通法院，遠較憲法法庭適合。因此，使憲法意旨普遍落實於普通法院所審理的個案，比起僅落實於憲法訴訟所受理的個案，更為重要。因此，於事件得由普通法院審判時，憲法法庭的主要功能，不是在代替普通法院為個案的憲法救濟，毋寧是在透過憲法法庭個案判決宣告憲法意旨，俾供法院審判該個案及其他所有案件的依據，故於事件得由普通法院審判時，必須先由普通法院為審判，不得逕向憲法法庭聲請憲法審查，此乃憲訴法第 59 條第 1 項規定的目的。至於事件非普通法院應受理者，則無憲訴法第 59 條第 1 項規定，自屬當然。從法律文義上觀察，系爭規定已排除當事人向普通法院尋求救濟，已如前述一，亦即依法律明文規定，聲請人既不得向其他任何機關聲明不服，則普通法院自無受理權限。因此，本件並非憲訴法第 59 條所規劃的案件。何況憲訴法第

59 條第 1 項，是規定「人民於……者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決」，而非規定「人民僅於……者，得……」，從保障人民訴訟權的憲法意旨，憲訴法第 59 條第 1 項規定，應解釋為人民得聲請憲法審查的一種情形，而非排除其他各種可能情形。故於人民受憲法保障的權利受到侵害，無法經由普通法院裁判救濟時，並非憲訴法第 59 條第 1 項所規定的情形，自無須受該規定所定要件的限制，於該事件具有憲法重要性或為貫徹聲請人基本權利所必要時，自得受理之（憲訴法第 61 條第 1 項規定參照）。系爭規定既阻絕人民向行政法院尋求救濟管道，文義上可解釋為非憲訴法第 59 條第 1 項所規範的事件，又人民受到警察機關依跟騷法所為書面告誡，涉及受告誡人民的自由及名譽等基本權利，憲法法庭自得受理之。

不同意見書

尤伯祥大法官 提出

謝銘洋大法官 加入

本件聲請人依跟蹤騷擾防制法（下稱跟騷法）第 4 條第 3 項規定，就臺中市政府警察局第五分局 APP0547201 號書面告誡向臺中市政府警察局異議，嗣臺中市政府警察局依同條第 4 項規定以中華民國 112 年 9 月 6 日中市警婦字第 1120073022 號書函（下稱系爭書函）決定維持該告誡後，聲請人受限於同條第 5 項：「行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服。」（下稱系爭規定）之明文限制，已不得請求司法救濟。聲請人認為本事件之處理不符正當法律程序，系爭書函所適用之系爭規定亦牴觸憲法第 16 條之訴訟權保障規定，因而向憲法法庭聲請裁判及法規範憲法審查。多數意見認為，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條第 1 項之人民聲請裁判及法規範憲法審查制度，乃以聲請人業依法請求法院救濟並用盡審級救濟程序為聲請要件，進而以本件聲請所據書函非屬法院之裁判，亦未見有聲請人用盡審級救濟程序之確定終局裁判為由，認為本件聲請不合法而不予受理。

本席認為本件聲請具憲法上重要性，且為貫徹聲請人訴訟權所必要，應予受理。就多數意見對憲訴法第 59 條第 1 項所為之文義解釋，本席雖敬表贊同，但認為系爭規定既已有「不得再聲明不服」之明白文字，則聲請人縱向法院請求救濟，法院也只能以其訴不合法而裁定駁回，因此多數意見不啻要求聲請人必須先提起其明知不合法之必敗訴訟，且還須用盡審級救濟程序後，始有獲得憲法法庭救濟的機會。本席認為這樣的要求，不僅不近情理，而且對聲請人之訴訟權行使增加了不必要的限制，更是無謂地浪費司法資源。本件就系爭規定之憲法審查聲請，應類推適用憲訴法第 59 條第 1 項之規定受理。為此，爰提出不同意見如下。

一、本件聲請是貫徹聲請人基本權所必要，且具憲法上重要性，應予受理：

依跟騷法第4條第2項所為之書面告誡，係以通知、警告、制止等方法，使行為人即時停止跟蹤騷擾，以達迅速保護被害人之立法目的，且可供檢察機關實施強制處分之參考，或法院審核是否核發保護令之前提（立法理由第三點參照）。因此，該書面告誡對於受告誡者之名譽、一般行為自由乃至後續保護令核發、檢察機關之偵查程序及相關民事訴訟程序中之防禦，均不利影響，不能謂未干預其基本權，其干預也不可謂輕微。

系爭規定：「行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服。」使用之「不得再聲明不服」文字，已明文剝奪受告誡人就因告誡處分受干預之基本權尋求司法救濟之訴訟權，則聲請人除請求憲法法庭判決救濟外，別無其他救濟途徑可循，故本件聲請為貫徹聲請人基本權所必要，固屬無疑，而系爭規定已侵犯憲法上訴訟權保障之核心，觸及法治國之底線，從而本件聲請具備憲法上重要性，亦屬顯然。綜上，依憲訴法第61條第1項：「本節案件於具憲法重要性，或為貫徹聲請人基本權利所必要者，受理之。」規定，本件聲請應予受理。

二、本件聲請應類推適用憲訴法第59條第1項規定：

（一）憲訴法第59條第1項應按有效保障基本權之目的進行解釋，不得產生基本權受到公權力行為侵害卻無法得到司法救濟之現象：

1. 早在司法院大法官會議法時期，大法官即已為有效保障基本權，而在司法院釋字第177號解釋確立人民聲請解釋憲法制度具有個案救濟功能。憲訴法之人民聲請憲法審查制度係延續人民聲請釋憲制度而來，同有保障基本權免受國家權力恣意侵害之目的，並且為求澈底有效保障基本權而將審查之對象擴及確定終局裁判。故，憲訴法第59條之人民聲請裁判及法規範憲法審查制度，係國家為保障人民之訴訟權所建構之司法救濟途徑之一部，人民依該條規定聲請憲法審查則係

其訴訟權之行使。

2. 憲訴法第 59 條第 1 項雖明文規定人民之聲請須經依法定程序用盡審級救濟程序，且審查標的因此相應限於聲請人所受不利確定終局裁判或該裁判及其所適用之法規範，就此項要件之解釋，自不能損及大法官在眾多解釋已逐步確立之訴訟權核心，即有權利必有救濟（Ubi jus, ibi remedium）、無漏洞之權利保護原則（司法院釋字第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 273 號、第 418 號、第 459 號、第 574 號、第 653 號、第 684 號、第 736 號、第 742 號、第 752 號、第 755 號、第 785 號解釋、憲法法庭 111 年憲判字第 7 號、111 年憲判字第 11 號、111 年憲判字第 20 號、112 年憲判字第 6 號判決意旨參照），致使人民之權利保護出現漏洞，形成基本權受到公權力行為侵害卻不能獲得司法救濟之現象。以下憲訴法第 59 條之立法理由亦已明指，目前之人民聲請憲法審查制度，係基於有效保障基本權原則，為救濟遭受所有形式公權力侵害之基本權而設：

- (1) 108 年 1 月 4 日修正公布之立法理由第二、（一）點：「當國家權力的行使（例如法律、命令）有違反憲法的疑慮時，憲法審查相關制度就應該裁決這些國家權力行使是否合憲，守護人民的基本權利，免於國家權力的恣意侵害。而這些可能侵害人民憲法上權利的國家權力，不僅包括立法權與行政權，也包括司法權。」
 - (2) 112 年 6 月 21 日修正公布之立法理由第一、（三）點前段：「又人民聲請憲法法庭為憲法審查，應以其憲法上所保障之權利遭受『公權力』不法侵害為要件。詳言之，基本權主要在於確保個人自由領域免於公權力之不法侵害，為主觀權利而具防禦功能。」
3. 為憲訴法所參考之德國聯邦憲法法院法，其第 90 條第 1 項的憲法訴願則是明文以公權力行為作為審查標的，此處之公

權力行為包含了行政行為及立法行為。同條第 2 項前段雖規定憲法訴願之提起，以窮盡法律救濟途徑為原則，但後段規定例外於案件具有普遍重要性，或因訴願人如先遵循其他救濟途徑，將遭受重大或無法避免之損害時，聯邦憲法法院亦得立即受理裁判。可見，德國聯邦憲法法院法之憲法訴願，亦係基於有權利必有救濟之原則而設計，無漏洞之權利保護，是法治國必然服膺之普世價值。就此，由具有國內法律效力之公民與政治權利國際公約第 2 條第 3 項之規定，亦可加以印證：「本公約締約國承允：（一）確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；（二）確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；（三）確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行（Each State Party to the present Covenant undertakes:(a) To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity; (b) To ensure that any person claiming such a remedy shall have his right thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy; (c) To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.）。」

- （二）基於憲訴法第 59 條係為救濟遭受所有形式公權力侵害之基本權而設之制度目的，本件聲請應類推適用該條規定：
1. 系爭規定已超出憲訴法第 59 條之立法計畫以外，非立法當時始料所及：

憲訴法在 108 年 1 月間修正公布時，立法者確信由於大法官數十年來迭次作成解釋，再三闡明有權利必有救濟係訴訟權保障之底限，所有受公權力侵害之基本權均已得受司法救濟，不致出現權利保護之漏洞，因而在建構第 59 條之裁判憲法審查制度時，乃以此確信為前提，設下「經依法定程序用盡審級救濟」之程序要件，將審查標的限於「確定終局裁判或該裁判及其所適用之法規範」。孰料在憲訴法修正公布兩年後，110 年 12 月 1 日制定公布之跟騷法就在系爭規定以「不得再聲明不服」之明文，剝奪人民就受書面告誡侵害之基本權尋求司法救濟之訴訟權。因此，系爭規定已超出憲訴法第 59 條之立法計畫以外，非立法當時始料所及。

2. 依憲訴法第 59 條之立法目的，該條規定應類推適用於本件聲請：

如前所述，憲訴法第 59 條之立法目的，係為救濟包括立法行為在內之所有形式公權力侵害之基本權，應依有效保障基本權原則，朝無漏洞之權利保護而解釋。本件聲請人之訴訟權既遭系爭規定剝奪，受書面告誡侵害之基本權也連帶無從得到司法救濟，則根據立法者於憲訴法第 59 條之立法計畫所為之價值決定，應認聲請人本應得聲請憲法裁判救濟，無拒聲請人於憲法法庭門外之理。因此，就本件聲請，應類推適用憲訴法第 59 條之規定，認為聲請人於依跟騷法第 4 條第 3 項經原警察機關向其上級警察機關表示異議，而上級警察機關仍決定維持書面告誡時，即已相當於「經依法定程序用盡審級救濟程序」，並將上級警察機關維持原警察機關所為書面告誡之決定，視為憲訴法第 59 條第 1 項規定之「確定終局裁判」，進而因該決定係依系爭規定而告終局確定，將系爭規定視為係該決定適用之法規範。

3. 多數意見對聲請人之要求殊不近情理，且對聲請人之訴訟權行使增加了不必要的限制，更無謂地浪費了司法資源：

依系爭規定「不得再聲明不服」之明白文字及其 112 年 12 月 1 日之立法理由第四點「四、為落實保護作為之迅捷，爰設計特別救濟程序。」所述立法目的，系爭規定已明示不許受告誡人尋求司法救濟之意旨，別無其他解釋可能，從而法院就違反系爭規定所為之起訴，應認其訴不合法而裁定駁回。若法院反於立法者已明示之意思，強將系爭規定之「不得再聲明不服」解釋為「不得再向更上級警察機關聲明不服，但仍許向法院提起訴訟」，則實係以系爭規定違憲而排斥適用，並以法院創造之規範替代之，不僅已逾越合憲性解釋之界限，而且也全然悖離了我國所採之集中式違憲審查制度之原理。因此，聲請人縱刻意無視系爭規定而仍向法院提起訴訟，其起訴除遭裁定駁回外，沒有第二種可能。要求聲請人必須明知不可而仍提起此等必敗之訴訟，且須用盡審級救濟途徑後始能來到憲法法庭門前，殊不近情理（其實是苛刻），不僅對聲請人尋求憲法法庭救濟之訴訟權行使，構成不必要之限制，而且將司法資源用於依憲法法庭要求而提起之不合法訴訟，更是無謂的浪費。

4. 聲請人縱依多數意見之要求提起訴訟，最終結果仍極可能是其受系爭規定侵害之訴訟權及受書面告誡侵害之基本權均得不到司法救濟：

縱聲請人依據多數意見之要求，欲以跟騷法第 4 條第 2 項之書面告誡係行政處分而提起行政訴訟，則此際早已逾訴願提起之法定期間。行政法院若逕以此為由駁回其訴，則縱用盡審級救濟程序，系爭規定亦不會為確定終局裁判所適用，聲請人受系爭規定侵害之訴訟權仍無法得到憲法法庭救濟，連帶其受書面告誡侵害之基本權最終也救濟無門。

縱不論已逾訴願期間之問題，惟，依跟騷法第 4 條 112 年 12 月 1 日之立法理由第 3 點所述，立法者係將書面告誡定性為「刑事調查程序中之任意處分」。之所以稱為「任意

處分」，應係因刑事訴訟法上得為強制處分者限於法院、法官或檢察官，故相對稱警察機關所為之書面告誡為「任意」。但即使稱為「任意」，對受告誡者之基本權構成干預仍屬無可否認，而應給予司法救濟。然而，此種警察機關所為之干預處分既係刑事訴訟法所無，該法自未就此種警察處分設有救濟途徑。另一方面，既被定性為警察機關於刑事調查程序所為之處分，則是否為得對其行政爭訟之行政處分，亦生疑義，從而若行政法院逕以該等告誡係刑事處分而駁回聲請人之起訴，則系爭規定即非駁回裁判所適用之法規範，聲請人同樣無法就受系爭規定侵害之訴訟權尋求憲法救濟，連帶其受書面告誡侵害之基本權也無從獲得救濟。

如前所述，憲訴法第 59 條第 1 項應按有效保障基本權之目的進行解釋，不得產生基本權受到公權力行為侵害卻無法得到司法救濟之現象。但依上分析可知，聲請人縱依多數意見之要求而提起其明知不合法之訴訟，並用盡審級救濟途徑，最終仍極有可能還是被拒於憲法法庭門外。因此，本席不得不指出，多數意見適用憲訴法第 59 條第 1 項不受理本件聲請之結果，其實很可能是終局地拒絕給予聲請人任何司法救濟，而這絕對不是憲法法庭依有效保障基本權原則解釋、適用憲訴法第 59 條第 1 項規定該有的結果。

憲法法庭裁定



113 年憲裁字第 18 號

聲 請 人 手塚精一
訴訟代理人 吳美齡律師
林麗琦律師
謝礎安律師

上列聲請人認最高行政法院 112 年度上字第 444 號裁定，及所適用之洗錢防制法第 12 條第 4 項規定，有違憲疑義，聲請裁判及法規範憲法審查。本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

- 一、聲請意旨略以：聲請人於中華民國 109 年 12 月 25 日自日本搭 1
機至臺北松山機場入境，經關務人員攔查並查獲未申報之日幣
5,445 萬元，經調查後，發還免申報限額等值美元 1 萬元之日幣
104 萬元，其餘未申報之超額日幣 5,341 萬元，依洗錢防制法第
12 條第 4 項前段規定（下稱系爭規定）予以沒入。聲請人不服，
循序提起訴願及行政訴訟，均經駁回。主管機關對於違反系爭
規定者所持有之超額外幣均一律施以全數沒入之裁罰，相較於
洗錢防制法第 18 條有關沒收犯罪所得之規定，已輕重失衡，有
悖憲法第 23 條比例原則及第 7 條平等原則，侵害聲請人受憲法
第 15 條保障之財產權，爰聲請裁判及法規範憲法審查等語。
- 二、按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序 2
用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及
其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得自用盡審級救濟之最
終裁判送達後翌日起之 6 個月不變期間內，聲請憲法法庭為宣
告違憲之判決；聲請不合法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不
受理，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條及第 32 條第 1 項分
別定有明文。

程序裁定

三、查聲請人曾就臺北高等行政法院 111 年度訴字第 717 號判決（下 3
稱系爭判決）提起上訴，經最高行政法院 112 年度上字第 444
號判決以上訴為不合法為由，予以駁回。是本件聲請應以系爭
判決為確定終局判決，合先敘明。

四、核聲請意旨所陳，（一）就聲請法規範憲法審查部分，僅係以其 4
主觀見解，泛言系爭規定抵觸憲法，客觀上難謂聲請人已為具
體違憲之指摘。（二）就聲請裁判憲法審查部分，僅係爭執法院
認事用法之當否，難謂已具體敘明系爭判決究有何誤認或忽略
基本權利重要意義，或違反通常情況下所理解之憲法價值等抵
觸憲法之情形。

五、綜上，本件聲請核屬顯無理由，本庭爰依憲訴法第 32 條第 1 項 5
規定，裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 8 月 9 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、 蔡大法官彩貞、朱大法官富美、 陳大法官忠五、尤大法官伯祥	黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元

【意見書】

不 同 意 見 書：黃大法官瑞明提出，詹大法官森林加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 陳淑婷
中華民國 113 年 8 月 9 日

程序
裁定

不同意見書

黃瑞明大法官 提出
詹森林大法官 加入

一、本件聲請案之原因事實大要及大法官多數意見決議不受理之理由

本件聲請人為日籍人士，於民國 109 年 12 月 25 日自日本搭機入境台灣，選擇由綠線（免申報）檯通關，經關務人員攔查，於其手提行李內查獲未申報之日幣 5,445 萬元，除發還免申報限額 1 萬美元之等值日幣 104 萬元外，其餘未申報之超額日幣 5,341 萬元部分，依洗錢防制法第 12 條第 4 項前段規定予以沒入。聲請人用盡行政救濟，最高行政法院 112 年度上字第 444 號裁定（確定終局裁定）以上訴不合法維持臺北高等行政法院 111 年度訴字第 717 號判決（下稱確定終局判決），聲請人敗訴確定。聲請人主張系爭確定終局裁定及判決，及所適用之 105 年 12 月 28 日公布¹之洗錢防制法第 12 條第 4 項前段規定：「外幣、香港或澳門發行之貨幣未依第 1 項、第 2 項規定申報者，由海關沒入之；申報不實者，其超過申報部分由海關沒入之。」（下稱系爭規定），違反憲法第 7 條平等原則及第 23 條比例原則，侵害聲請人受憲法第 15 條保障之財產權，聲請法規範及裁判憲法審查。

多數意見認應不受理之主要理由略為：（一）就聲請法規範憲法審查部分，客觀上難謂已具體指明系爭規定究有何牴觸憲法之處。（二）就聲請裁判憲法審查部分，僅係爭執法院認事用法之當否，難謂已具體敘明確定終局判決究有何誤認或忽略基本權利重要意義，或違反通常情況下所理解之憲法價值等牴觸憲法之情形，故其聲請顯無理由。本席認本件聲請有相當理由顯示有受理審查之必

¹ 洗錢防制法於 113 年 7 月 31 日修正公布全文 31 條，本意見書所引用之條文為確定終局判決所適用之 105 年 12 月 28 日公布之條文。系爭規定於 113 年 7 月 31 日修正公布之洗錢防制法，條項變更為第 14 條第 4 項，文字略有增加但意旨不變。

要，爰提出不同意見。

二、本席認為本件聲請案應予受理審查之理由

(一)司法院釋字第 672 號解釋公布至今已歷 14 年，應可就實務案件重新審查有無更新見解之必要

99 年 2 月 12 日公布之司法院釋字第 672 號解釋審查標的，包括管理外匯條例第 24 條第 3 項規定：「攜帶外幣出入國境，不依第 11 條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。」認該條項規定並未違反比例原則及法律明確性之要求。該號解釋所審查之法規與本件聲請案之系爭規定意旨相同，文字內容亦相同。確定終局判決理由認為「自動申報可謂是各種可能之外匯管理措施中，干擾最低之經濟的管理手段」、「蓋低度管理必須配以適度嚇阻，始能產生預期之規範機制。至於應為如何之沒入規定始足以達到嚇阻之目的，原則上應由立法機關在立法時為政策性之裁量，屬立法自由裁量之空間，宜由立法者兼顧外匯管理政策與人民權利之保護，為妥適之決定」，乃釋字第 672 號解釋部分大法官協同意見書之見解。

惟該號解釋亦指出「至其強制或處罰之措施應如何訂定，宜由立法者兼顧外匯管理政策與人民權利之保護，為妥適之決定。」本席認為釋字第 672 號解釋自公告至今已達 14 年，自得對十餘年來旅客攜帶超額外幣出入國境遭沒入處罰之案例全盤研究。聲請人主張近年海關實務不乏日籍高齡老夫妻攜帶養老金或韓籍老太太賣房變現所得遭全部沒入之案例（參聲請書註 13），如類似情形佔被罰案例之多數，即有探討有無維持全部沒入規定之必要。

(二)系爭規定對超額攜帶外幣入境一律沒入之處罰有過苛之疑慮

按洗錢防制法第 2 條²規定：「本法所稱洗錢，指下列行為：一、意圖掩飾或隱匿特定犯罪所得來源，或使他人逃避刑事追訴，而移轉或變更特定犯罪所得。二、掩飾或隱匿特定犯罪所得之本質、來

² 同註 1，113 年 7 月 31 日修正公布之洗錢防制法第 2 條，法條文字有所修改且增加第 4 項，但規範意旨相同。

源、去向、所在、所有權、處分權或其他權益者。三、收受、持有或使用他人之特定犯罪所得。」均以有特定犯罪行為作為前提，且於第 3 條就特定犯罪規定了計 13 款之罪。若攜帶超額之外幣、香港或澳門發行之貨幣者，同時觸犯了該法第 2 條或第 3 條所規範之特定犯罪行為時，依洗錢防制法第 18 條³之規定，就所攜帶超額之外幣，應可「沒收」之。

系爭規定係於無其他洗錢疑慮而攜帶超額外幣之情形，由海關「沒入」，顯示該規定之處罰並非刑罰，而與第 18 條所規定之「沒收」有所區隔。然而就人民所受財產上之不利益而言，遭全額「沒收」或「沒入」並無差別，對於無不法意圖而攜帶超額外幣之人士，其不法性較諸攜帶外幣而同時涉洗錢之犯行顯較輕，但亦同遭全額沒入之處罰是否過苛，並非無探究餘地。

(三)個案處罰仍應有行政罰法第 7 條及第 8 條之適用

按行政罰法第 7 條第 1 項及第 8 條分別規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」、「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」本件聲請人主張其擬申報，但於機場出關時，誤以為先作 X 光機檢查後始尋找受理申報之櫃檯，因而被認為有未申報之情事。按機場出關之動線安排，對於攜帶外幣應提出申報之場合，告示是否已夠清楚明確，並非沒有審核之空間。同時亦可探討系爭規定就超額部分一律沒入之規定，是否已限縮法官於個案之裁量空間，而造成過苛之現象。

(四)聲請人列舉外國立法例，於相同情形設有處罰之上限(如日本、新加坡、英國、韓國等)，應可作為參考，以探究有無維持系爭規定就超額部分一律沒入之必要。

綜上，本席認為本件聲請案應予受理審查，從實務案例及法理綜合探討系爭規定是否過苛，致侵害人民之基本權而應予修正。

³ 同註 1，113 年 7 月 31 日修正公布之洗錢防制法，原第 18 條之規定條項變更為第 25 條，法條文字有所修改且增加第 4 項，但規範意旨相同。



憲法法庭裁定

113 年憲裁字第 19 號

聲 請 人 胡慧中

訴訟代理人 李劍非律師

林依雯律師

上列聲請人為被告諸慶恩偽造文書及其再審案件，聲請裁判及法規範憲法審查，並就司法院釋字第 752 號解釋聲請補充解釋，本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

- 一、聲請意旨略以：囿於司法院釋字第 752 號解釋（下稱系爭解釋）1
效力僅及於解釋公布之日尚未逾上訴期間之有罪判決，最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決（下稱系爭判決）、其再審程序之 110 年度台抗字第 997 號刑事裁定（下稱系爭裁定）及所適用之中華民國 84 年 10 月 20 日修正公布之刑事訴訟法第 376 條規定（下稱系爭規定），對系爭解釋作成前之第二審法院所為，撤銷第一審諭知被告諸慶恩無罪並改判有罪之判決，均未予被告、檢察官至少一次上訴第三審之救濟機會，是系爭解釋適用範圍尚有不足，又於被告上訴第三審後死亡之情形，亦未賦予聲請人即被告配偶得就二審有罪判決上訴第三審之權利，均有違憲法第 7 條平等原則及第 16 條、第 22 條保障訴訟權、人格權、名譽權之意旨。聲請人基於已歿被告之配偶身分，有為被告利益而獨立聲請憲法審查之訴訟權，及維護被告與其遺族之人格權、名譽權，爰就系爭判決及系爭裁定分別聲請裁判及法規範憲法審查，並就系爭解釋聲請補充。
- 二、按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序 2
用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告

違憲之判決；法規範審查案件或機關爭議案件，經司法院解釋或憲法法庭判決宣告不違憲或作成其他憲法判斷者，除有憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 42 條第 2 項或第 3 項之情形外，任何人均不得就相同法規範或爭議聲請判決，憲訴法第 59 條第 1 項、第 42 條第 1 項定有明文。次按人民聲請案件，聲請人所受之確定終局裁判於憲法訴訟法修正施行前已送達者，裁判憲法審查部分，除已援用大法庭之法律見解之情形外，不得聲請，至法規範憲法審查，其案件得否受理，則依修正施行前之司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之；聲請不合法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不予受理，此觀憲訴法第 92 條第 1 項、第 2 項，第 90 條第 1 項但書、第 32 條第 1 項及上開大審法規定即明。再者，人民對於司法院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充或變更，經核確有正當理由應予受理者，得依大審法上開規定，予以解釋；另當事人對於確定終局裁判所適用之司法院解釋，發生疑義，聲請解釋時，仍依大審法有關規定視個案情形審查決定之，司法院大法官第 607 次、第 948 次會議決議可資參照。

三、查系爭判決已於憲訴法修正施行前送達，復未援用大法庭之法律見解，故不得據以聲請裁判憲法審查；另系爭解釋之意旨及內容闡釋甚為明確，並無文字晦澀、論證不周，或有何憲法、相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更之情形，亦不得對之聲請補充解釋；其餘聲請部分，聲請人並非系爭判決及系爭裁定之當事人，即非因系爭判決、系爭裁定致憲法上所保障之權利遭受不法侵害，並經依法定程序用盡審級救濟程序之人，自不得執以聲請裁判與法規範憲法審查。本庭爰依憲訴法第 32 條第 1 項規定，裁定如主文。

四、至聲請意旨所陳原因案件之調查、追訴，部分經辦人員違反廉 4

潔義務，遭相關機關調查、懲處，第二審改判被告有罪，審判存有不公之疑慮一節，因該第二審諭知被告有罪之判決，業經最高法院先後以系爭判決及112年度台非字第4號刑事判決分別駁回被告及檢察官之上訴而告確定，聲請人如自認有法定再審之事由，本得依法對上開確定判決聲請再審以資救濟，附此敘明。

中 華 民 國 113 年 8 月 9 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官昭元、呂大法官太郎、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍、 蔡大法官彩貞、陳大法官忠五	黃大法官瑞明、詹大法官森林、 謝大法官銘洋、朱大法官富美、 尤大法官伯祥

【意見書】

不 同 意 見 書：黃大法官瑞明提出，詹大法官森林、謝大法官銘洋、朱大法官富美、尤大法官伯祥加入。

詹大法官森林提出，黃大法官瑞明、謝大法官銘洋、尤大法官伯祥加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 廖純瑜

中 華 民 國 113 年 8 月 9 日

不同意見書

黃瑞明大法官 提出
詹森林大法官 加入
謝銘洋大法官 加入
朱富美大法官 加入
尤伯祥大法官 加入

壹、本件聲請案聲請要旨與本件不受理裁定之理由

本件係聲請人胡慧中為其已歿配偶諸慶恩行使業務上登載不實文書及其再審案件，認最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決（下稱系爭判決）、110 年度台抗字第 997 號刑事裁定（下稱系爭裁定），及所適用中華民國 84 年 10 月 20 日修正公布之刑事訴訟法第 376 條第 1 款規定（下稱系爭規定），有牴觸憲法第 7 條保障平等權、第 16 條保障訴訟權等規定及司法院釋字第 752 號解釋（下稱系爭解釋）所揭示之訴訟權保障核心之疑義，聲請法規範及裁判憲法審查，並就系爭解釋聲請補充解釋。

本件不受理裁定認為系爭判決已於憲法訴訟法（下稱憲訴法）修正施行前送達，復未援用大法庭之法律見解，故不得據以聲請裁判憲法審查；另系爭解釋之意旨及內容闡釋甚為明確，並無文字晦澀、論證不周，或有何憲法、相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更之情形，亦不得對之聲請補充解釋；其餘聲請部分，聲請人並非系爭判決及系爭裁定之當事人，即非因系爭判決、系爭裁定致憲法上所保障之權利遭受不法侵害，並經依法定程序用盡審級救濟程序之人，自不得執以聲請裁判與法規範憲法審查，是依憲訴法第 32 條第 1 項規定予以裁定不受理。

本席對於本裁定上開主文及相關理由之見解要難同意，爰提出不同意見書，並論述本案應予受理之理由如後。

貳、與本件原因案件相關之背景事實

一、原因案件事實及至系爭判決確定為止之訴訟程序

聲請人胡慧中為已歿受判決人即被告諸慶恩之配偶，被告諸慶

恩生前為法商百利達銀行（業已於 89 年 5 月 23 日為法商巴黎銀行吸收合併）臺北分行經理，因百利達銀行與怡華公司進行衍生性金融商品之交易，怡華公司簽發票面金額美金 1 千萬元本票予百利達銀行，百利達銀行就該本票聲請強制執行，臺灣臺北地方法院以裁定命百利達銀行提出新台幣（下同）1 億 4 千萬元為擔保以續行強制執行程序，被告諸慶恩安排以該行核發面額各 1000 萬元之無記名可轉讓定期存單共 14 張，作為聲請法院強制執行之擔保金，被臺灣臺北地方檢察署檢察官以行使業務上登載不實文書罪及違反商業會計法第 71 條第 1 款之罪提起公訴，臺灣臺北地方法院一審判決無罪¹，臺灣高等法院二審判決以行使業務登載不實文書罪判決有罪，違反商業會計法第 71 條第 1 款之罪部分，則不另為無罪之諭知²；檢察官及被告諸慶恩均上訴，被告諸慶恩於 92 年 5 月上訴後死亡，最高法院於 92 年 8 月 14 日作成系爭判決，就檢察官上訴部分，認被告諸慶恩已死亡，故撤銷二審有罪判決，改判決公訴不受理；就被告諸慶恩上訴部分，因屬系爭規定所規定不得上訴第三審案件而駁回上訴確定（原因案件自起訴至判決確定之經過及重要理由，詳見附件一「原因案件重要事實及歷審判決概述」）。

二、與原因案件相關之重要事件與民、刑事訴訟程序

百利達銀行強制執行之對象怡華公司係由翁茂鍾擔任總經理（登記負責人為翁茂鍾父親翁川配），當時怡華公司與百利達銀行進行遠期外匯與選擇權等衍生性金融商品交易，係由財務副總經理吳仙富對百利達銀行交付董事會協議文件、議事錄、面額 1,000 萬美元之本票與授權書，惟嗣後相關交易發生鉅額虧損，百利達銀行乃持該本票聲請強制執行；至於怡華公司則否認有授權上述交易及開立本票，並提出確認前述本票債權不存在之訴等訴訟。其後，怡華公司副總經理吳仙富前往臺灣臺南地方檢察署自首該本票是其「無權代理」怡華公司而擅自簽發，吳仙富嗣經臺灣臺南地方檢察署檢

¹ 臺灣臺北地方法院 89 年度訴字第 1072 號刑事判決

² 臺灣高等法院 90 年度上訴字第 489 號刑事判決

察官起訴³，並經臺灣臺南地方法院以偽造有價證券罪判處有期徒刑 2 年、緩刑 3 年，並沒收該偽造之本票確定⁴；至於怡華公司所提確認本票債權不存在之訴，經臺北地院民事簡易庭確認本票債權不存在⁵，並經臺灣臺北地方法院⁶、最高法院駁回巴黎銀行之上訴而確定⁷。怡華公司另以百利達銀行以自身發行之定期存單為擔保，對其進行強制執行，致其遭受損害為由，於被告諸慶恩上揭刑事案件二審審理中，向被告諸慶恩（後由其繼承人承受訴訟）及巴黎銀行提起刑事附帶民事訴訟，請求損害賠償 5 億餘元，經臺灣高等法院駁回⁸、最高法院駁回上訴確定⁹。

三、系爭解釋之作成並未直接賦予聲請人對原因案件救濟之機會

司法院大法官於 106 年 7 月 28 日作成系爭解釋，宣示：就刑事訴訟法第 376 條第 1 款及第 2 款規定不得上訴第三審法院部分，於第一審判決被告無罪，但第二審撤銷原審判決而自為有罪判決者，被告不得上訴於第三審法院部分，未能提供至少一次上訴救濟之機會，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。關於系爭解釋公告前已經二審法院撤銷一審無罪判決並改判有罪之案件，說明得以下列方式救濟之：「上開 2 款所列案件，經第二審撤銷原審無罪判決並自為有罪判決，於本解釋公布之日，尚未逾上訴期間者，被告及得為被告利益上訴之人得依法上訴。原第二審法院，應裁定曉示被告得於該裁定送達之翌日起 10 日內，向該法院提出第三審上訴之意旨。被告於本解釋公布前，已於前揭上訴期間內上訴而尚未裁判者，法院不得依刑事訴訟法第 376 條第 1 款及第 2 款規定駁回上訴。」

³ 臺灣臺南地方檢察署 87 年度偵字第 3140 號起訴書

⁴ 臺灣臺南地方法院 87 年度訴字第 775 號刑事判決；並可參見監察院對於前懲戒法院院長石木欽之調查報告（監察院 109 年 9 月 9 日 109 司調 0069 號調查報告）第 23、24 頁。

⁵ 臺北簡易庭 86 年度北簡字第 9633 號民事判決

⁶ 臺灣臺北地方法院 87 年度簡上字第 338 號民事判決

⁷ 最高法院 90 年度台簡上字第 33 號民事裁定

⁸ 臺灣高等法院 91 年度重訴字第 44 號民事判決

⁹ 最高法院 93 年度台上字第 2143 號民事裁定

被告諸慶恩之上開原因案件雖符合系爭解釋所稱一審判決被告無罪，二審撤銷原審無罪判決而自為有罪判決之情形，而遭系爭解釋宣告為違憲之系爭規定限制其上訴至三審之權利，但原因案件於 92 年即已確定，且上訴權人即被告諸慶恩早已死亡，故並不在系爭解釋所給予個案救濟之射程範圍內。

四、108 年爆發翁茂鍾與石木欽等司法人員不當交往案（下稱翁案）

至 109 年間，監察院調查前懲戒法院院長石木欽涉及與翁茂鍾不當往來案件，發現怡華公司與百利達銀行及其人員間相關民事訴訟與刑事訴訟進行過程中，翁茂鍾與多名司法人員往來密切，其中，懲戒法院前院長石木欽自 86 年 7 月 22 日至 106 年間擔任最高法院法官、庭長，臺灣高等法院院長期間，長期與翁茂鍾飲宴、球敘，於翁茂鍾所委任案件訴訟代理人或辯護人在場時亦未迴避，並提供法律意見；又石木欽於擔任最高法院法官期間，就翁茂鍾所涉最高法院審理中案件或甫經下級審宣判而上訴最高法院案件有不當接觸或未迴避翁茂鍾相關案件，而違反公務員服務法、法官法、法官守則、法官社交及理財自律事項、法官倫理規範相關規定，情節重大，故移送懲戒法院懲戒¹⁰。

懲戒法院職務法庭一審審理結果，於 110 年 12 月 24 日判決認定石木欽已有法官法第 30 條第 2 項第 7 款規定之違失情事，處以數額為任職時最後月俸給總額 1 年之罰鍰¹¹。嗣監察院及石木欽均不服判決，提出上訴，懲戒法院二審審理後，於 111 年 9 月 2 日撤銷原判決，改判石木欽撤職並停止任用 1 年¹²。

至於監察院移送石木欽違失之事實，固然包括石木欽參與擔任最高法院 92 年度台上字第 4411 號案件審理之陪席法官，卻未自行迴避參與審理該案，惟經懲戒法院一審及上訴審審理結果，認為該

¹⁰ 參見監察院對於前懲戒法院院長石木欽之調查報告（監察院 109 年 9 月 9 日 109 司調 0069 號調查報告）。

¹¹ 懲戒法院 109 年度懲字第 9 號懲戒判決

¹² 懲戒法院職務法庭 111 年度懲上字第 2 號懲戒判決

案事實並未構成依法應行迴避事由，而當時法官倫理規範亦無明確要求法官於此種情形應自行迴避，又最高法院審理結果，是駁回被告諸慶恩對不得上訴三審案件之不合法上訴，及以被告諸慶恩死亡為由，撤銷二審判決改為公訴不受理，另石木欽並非主辦法官，要求其發現並自請迴避，亦嫌過苛。故認石木欽未迴避本案並參與作成系爭判決之行為，尚無違失而無懲戒事由，不能指為違法¹³。

雖懲戒法院並未認定石木欽未迴避最高法院 92 年度台上字第 4411 號案件之審理構成懲戒事由，惟經核懲戒法院所認定石木欽違失事實，仍包含與翁茂鍾討論前揭百利達銀行與翁茂鍾公司之訴訟案件（111 年度懲上字第 2 號判決附表一 1-1 至 1-8 參照），甚至於被告諸慶恩案件上訴於最高法院後之 92 年 6 月 20 日，翁茂鍾仍有前往最高法院拜訪石木欽之紀錄，之後最高法院於 92 年 8 月 14 日作成上開 92 年度台上字第 4411 號判決（111 年度懲上字第 2 號判決附表一 1-16 參照）¹⁴。

此外，本件諸慶恩所涉之刑事案件，係前經法務部調查局臺北市調查處（下稱臺北市調處）機動組主任秦台生接獲匿名檢舉百利達銀行涉嫌不法要立案調查，未獲調查局同意，但其後臺北地檢署檢察官接獲匿名檢舉，請臺北市調處查明，仍由秦台生負責調查，而該段期間秦台生、石木欽與翁茂鍾有頻繁接觸往來等情節，均經監察院於 109 年 9 月 9 日之調查報告中指出疑點¹⁵。

綜上，足認被告諸慶恩確係因辦理百利達銀行對怡華公司強制執行以追討債務案件，而翁茂鍾為避免遭執行鉅額欠款，乃積極與

¹³ 懲戒法院 109 年度懲字第 9 號判決第 45、46 頁、111 年度懲上字第 2 號判決第 15、16 頁參照。

¹⁴ 雖懲戒法院一審判決認為該部分已逾追懲時效，而應予以免議；惟二審法院認為應就石木欽違反義務行為整體觀察，並以最後違失行為終了時為追懲期間起算點，故並無逾追懲期間之問題。參見懲戒法院 109 年度懲字第 9 號懲戒判決第 22 至 24 頁、111 年度懲上字第 2 號懲戒判決第 18、19 頁。

¹⁵ 參見監察院 109 年 9 月 9 日新聞稿（https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&s=18351），最後瀏覽日：113 年 8 月 9 日。

司法人員討論商議，並運用民刑事訴訟等手段以求脫免債務；而被告諸慶恩遭判決有罪時，上述事實均尚未揭露，原審理之二審法院亦未能究明此一背景事實，即判處被告諸慶恩有罪，是以被告諸慶恩確有遭受冤抑之可能性。

五、110 年 3 月臺灣高等檢察署聲請再審與法院判決

於翁案爆發後，被告諸慶恩可能因翁茂鍾結合運作司法人員而遭冤抑之事亦被揭發，臺灣高等檢察署（下稱臺灣高檢署）檢察官乃於 110 年 3 月 15 日以發現新證據為由，為被告諸慶恩之利益向臺灣高等法院聲請再審¹⁶；經臺灣高等法院 110 年度聲再字第 123 號刑事裁定認為，本案原二審判決經最高法院撤銷並改判公訴不受理，已無有罪之確定判決，不得對屬於程序判決之不受理判決聲請再審，故於 110 年 5 月 11 日以裁定駁回檢察官之再審聲請。經檢察官不服提出抗告後，最高法院認為既然本案於確定判決時仍有效之系爭規定，屬不得上訴至三審之案件，依刑事訴訟法第 405 條規定，上揭駁回再審之裁定屬依法不得抗告之裁定¹⁷，故於 111 年 3 月 30 日以系爭裁定（110 年度台抗字第 997 號刑事裁定）駁回檢察官之抗告。

又臺灣高檢署檢察官聲請再審所稱之新證據，係指受判決人於臺灣高等法院審理期間所提出之證一至證四等證據，為判決確定前已存在而未經臺灣高等法院調查斟酌及證人證詞為臺灣高等法院漏

¹⁶ 參見臺灣高等檢察署（下稱臺灣高檢署）110 年 3 月 15 日「有關受判決人諸慶恩因臺灣高等法院 90 年度上訴字第 489 號偽造文書判決有罪確定案，臺灣高檢署經審酌後認應聲請再審，於今日向臺灣高等法院提出聲請。」新聞稿（<https://www.tph.moj.gov.tw/4421/4509/4515/857249/post>）、110 年 3 月 18 日「有關受判決人諸慶恩有罪確定判決聲請再審一案，本署已於今(18)日送交再審聲請書及相關案卷繫屬臺灣高等法院。」新聞稿（<https://www.tph.moj.gov.tw/4421/4509/4515/858474/>），最後瀏覽日：113 年 8 月 9 日。

¹⁷ 依刑事訴訟法第 405 條規定：「不得上訴於第三審法院之案件，其第二審法院所為裁定，不得抗告。」

未審酌之新事證，但並未以翁案之相關情節作為新事證¹⁸。

六、111 年 7 月聲請人提出本件法規範與裁判憲法審查聲請

在憲訴法於 111 年 1 月 4 日施行後，被告諸慶恩之配偶胡慧中自任聲請人，於 111 年 7 月 1 日提起本件釋憲聲請，聲請審查系爭判決及所適用之系爭規定是否牴觸憲法，以及審查系爭裁定及所適用之系爭規定是否牴觸憲法，並聲請於判決範圍內補充解釋系爭解釋。

聲請人提出本件法規範與裁判憲法審查，先位聲明為：「一、最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決牴觸憲法，應予廢棄，聲請人得依照釋字第 752 號解釋意旨，於本判決送達之翌日起 10 日內，向最高法院提出第三審上訴。二、釋字第 752 號解釋於本判決範圍內應予補充」。備位聲明則為：「最高法院 110 年度台抗字第 997 號刑事裁定牴觸憲法，應予廢棄，發回最高法院。二、釋字第 752 號解釋於本判決範圍內應予補充。」又其於「審查客體」中敘明：「一、確定終局裁判所適用之法規範：84 年 10 月 20 日修正施行之刑事訴訟法第 376 條規定。二、確定終局裁判案號：最高法院 110 年度台抗字第 997 號刑事裁定、最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決。」

七、111 年 12 月非常上訴與最高法院之判決

另一方面，最高檢察署檢察總長於 111 年 12 月 15 日對系爭判決提起非常上訴，主要理由為該判決誤不合法之上訴為合法，係重大違背法令之無效判決等，但亦未以翁案之相關情事為理由¹⁹。

最高法院於審理後，認為於系爭終局判決一之案件中，檢察官就重罪部分（即被告諸慶恩被訴違反商業會計法第 71 條第 1 款之罪部分）之上訴，因檢察官未敘述上訴理由而不合法，至於就行使業務上登載不實文書之輕罪部分，因屬檢察官不得上訴第三審之案件，法院只能以上訴不合法駁回，無從為實體之審判，亦不能被

¹⁸ 參見臺灣高檢署檢察官之再審聲請書、抗告書。

¹⁹ 參見臺灣高檢署提起非常上訴意見書及最高檢察署檢察總長非常上訴書。

告諸慶恩於上訴過程中死亡為由，為不受理判決，故於 112 年 9 月 20 日以 112 年度台非字第 4 號刑事判決撤銷系爭判決關於被告諸慶恩不受理部分，並駁回檢察官之上訴，是以被告諸慶恩前述行使業務登載不實文書罪之二審有罪判決即告確定（非常上訴理由及最高法院判決概述，詳見附件二）。

八、小結：本裁定作成時原因案件確定情形

被告諸慶恩原雖受系爭判決為不受理判決確定，惟因最高檢察署檢察總長提起非常上訴後，最高法院 112 年度台非字第 4 號刑事判決「原判決關於不受理部分撤銷。檢察官之上訴駁回」。故被告諸慶恩被訴填製不實交易單，所受二審所為「行使業務上登載不實文書」之有罪判決（臺灣高等法院 90 年度上訴字第 489 號）已經確定，至於被告諸慶恩、檢察官對該二審判決所為三審上訴，則分別為系爭判決（被告諸慶恩上訴部分）及最高法院 112 年度台非字第 4 號刑事判決（檢察官上訴部分）以「上訴不合法」為理由駁回。故被告諸慶恩現已處於受有罪判決確定之狀態（詳見附件三、「再審及非常上訴判決後本案目前狀態之探討」）。

參、本件釋憲聲請應予受理之理由

一、對本件聲請之程序審查

（一）聲請期間之審查

依憲訴法第 59 條第 2 項規定，人民聲請裁判及法規範憲法審查，應自用盡審級救濟之最終裁判送達後翌日起之 6 個月不變期間內為之。本案聲請人對於最高法院 111 年 3 月 30 日作成之系爭裁定（110 年度台抗字第 997 號刑事裁定）聲請裁判及法規範憲法審查，係於 111 年 7 月 1 日提出聲請，當屬在法定期間內提出，就此部分之聲請自屬適法。

又依憲訴法第 92 條第 2 項規定，聲請人對於憲訴法施行前已送達之刑事確定終局裁判所適用之法規範聲請法規範憲法審查者，應於本法修正施行日起算 6 個月內提出聲請。按憲訴法業於 111 年 1 月 4 日起施行，本件聲請人對於 92 年 8 月 14 日作成之系爭判決（最

高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決) 聲請裁判及法規範憲法審查，係於 111 年 7 月 1 日即向本庭提出聲請，其聲請仍在上述法定期間內提出。

(二) 對先位聲明之程序審查

本件系爭判決係於憲訴法修正施行前即已送達聲請人，依憲訴法第 92 條第 1 項規定，聲請人原不得對其聲請裁判憲法審查，故聲請人此部分之聲請應為不合法。又系爭判決所適用之法規範為系爭規定。經審酌聲請人業已於聲請書敘明聲請審查之客體為系爭規定（聲請書第 2 頁），應認為聲請人有一併聲請本庭為法規範憲法審查之意旨。據上，聲請意旨中法規範憲法審查部分之聲請為合法，至於裁判憲法審查之聲請則屬不合法。

(三) 對備位聲明之程序審查

備位聲明係聲請審查最高法院駁回臺灣高檢署抗告之裁定，最高法院適用刑事訴訟法第 405 條及系爭規定，認為臺灣高等法院駁回檢察官之再審聲請，依法屬不得抗告之裁定，故以系爭裁定駁回檢察官之抗告。又系爭裁定係於憲訴法修正施行後始送達聲請人，故聲請人對該裁定及所適用之刑事訴訟法第 376 條規定聲請裁判及法規範憲法審查，應屬合法。

二、聲請人有為已死亡之被告諸慶恩利益獨立聲請法規範及裁判憲法審查之權利

依憲訴法第 59 條第 1 項規定，人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。而得依上開規定聲請裁判及法規範憲法審查者，以具有應受裁判之法律上利益（當事人適格）者為限，據此，原則上為自己（本人）之憲法上權利受不法侵害者，始得聲請本項所定裁判憲法審查及法規範憲法審查。

依上述說明，於憲法上權利受侵害之本人已死亡之情形，原則固難以由他人為其聲請裁判憲法審查，惟參考歐洲人權法院及我國

過去司法審查實務之見解，在被告受有罪確定判決之情形，考量到刑事有罪判決對被告及其遺族權益影響之重大性，則貫徹無罪推定之保障，確保已死亡之被告及其遺族人格權（名譽權）不受錯誤有罪判決負面影響，乃極為重要之公益目的，是承認受有罪判決被告死亡者，其至親得基於回復本人與家屬名譽之必要，以自己名義為其提出憲法審查之聲請（詳見附件四、本件聲請之適法性：聲請人之當事人適格）。

據上，被告諸慶恩既已死亡，本庭如予受理並為憲法審查，可能使其後續獲有利判決之結果；且聲請人為被告諸慶恩之配偶，乃屬被告諸慶恩死亡後得依法為其提起再審之人，足見其就被告諸慶恩獲得清白之無罪判決，有憲法上值得保護之權利。故應可採從寬認定之立場，肯認聲請人即被告諸慶恩之配偶胡慧中得聲請本案之裁判及法規範憲法審查。

三、本案釋憲聲請應予受理之實體理由

（一）被告諸慶恩之憲法基本權有遭侵害情形

按系爭解釋意旨認為，修正前刑事訴訟法第 376 條第 1 款及第 2 款規定，就二審撤銷原審無罪判決並自為有罪判決者，被告不得上訴於三審法院部分，未能提供至少一次上訴救濟之機會，違反憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，業如前述。經查，本案被告諸慶恩被訴行使業務上登載不實文書罪部分，經一審判決無罪，檢察官上訴至二審法院後，經二審法院撤銷一審判決並改判處有罪確定，被告諸慶恩因受系爭規定限制，不得上訴於三審法院，已如前述，是被告諸慶恩確實曾因經系爭解釋宣告違憲之系爭規定，而失去至少一次獲上級審審查該有罪確定判決是否妥適之機會。依系爭解釋之意旨，其上述受憲法所保障「對有罪判決之救濟權」確有遭受侵害之情形甚明。

（二）本件有藉由憲法判決救濟被告諸慶恩及聲請人上開憲法上權利之必要

其次，就聲請人備位聲明所提及聲請審查系爭裁定部分，因該

裁定係引用系爭規定為依據，駁回臺灣高檢署檢察官對駁回再審聲請裁定之抗告，然而此一裁定之時間係在系爭解釋作成以後，而在系爭解釋明確宣告系爭規定違憲以後，法院是否仍可再執已被宣告違憲之規範，限制當事人之抗告權，即不無疑義之處。

雖然被告諸慶恩業已死亡，原因案件難以藉由回復至確定前之通常訴訟程序予以救濟之²⁰，然而，仍不排除藉由再審之非常救濟程序予以救濟之可能性。特別是在系爭判決已經最高法院 112 年度台非字第 4 號刑事判決撤銷後，被告諸慶恩回復為二審判決有罪確定狀態，該有罪確定判決本身即得為聲請再審之標的。是以如得由本庭撤銷系爭裁定，並將該聲請再審案件發回最高法院，則最高法院即得審酌原本臺灣高等法院駁回再審聲請之基礎（不受理之確定判決）已不復存在之現實情況，而撤銷該臺灣高等法院駁回再審聲請之裁定，促使臺灣高等法院實質審酌臺灣高檢署檢察官聲請再審所依據之證據，並具體判斷上開二審有罪確定判決是否妥適。

從而，本件聲請人聲請標的之系爭裁定確有引用已違憲失效之規定不當駁回臺灣高檢署檢察官所提之抗告，如經本庭廢棄發回，即有使上開再審聲請有重獲實質審查之機會，當有依本庭實體判決貫徹被告諸慶恩權利之實益。

（三）藉由本庭實體判決足以使聲請人、被告諸慶恩受侵害之重要憲法基本權利獲救濟，並有憲法上重要性

再者，從前揭臺灣高檢署所提再審聲請書之敘述以觀，其具體指出本案有刑事訴訟法第 420 條第 1 項第 6 款所定判決確定前已存在而未及調查斟酌之新事實、新證據²¹，以及判決確定後始成立之新事證²²，而足以影響判決結果之理由；甚至認為二審檢察官所提上

²⁰ 因被告諸慶恩已經死亡，依實務見解（可見最高法院 33 年度上字第 476 號判決意旨）聲請人仍無獨立上訴之餘地；縱使認為聲請人仍得獨立上訴，法院亦僅能為不受理判決，而無從救濟該案。

²¹ 臺灣高檢署檢察官 110 年度再字第 1 號再審聲請書第 8 至 10 頁參照。

²² 臺灣高檢署檢察官 110 年度再字第 1 號再審聲請書第 11、12 頁參照。

訴，實際係依據被告諸慶恩聲請，而主張被告諸慶恩之行為應不構成行使業務上登載不實文書罪等事實²³；又臺灣高檢署檢察官對駁回再審聲請裁定之抗告書，亦敘及被告諸慶恩「自該案偵查前即遭翁茂鍾於幕後結合熟識之司法、檢、調人員操作相關訴訟及程序，原本期待司法程序給公平、公正之審理，卻自始處於訴訟程序不對等狀態」，卻因不受理判決，導致家屬聲請再審之程序障礙²⁴，經核前開石木欽懲戒案件，懲戒法院雖認為石木欽未迴避參與最高法院 92 年度台上字第 4411 號案件審理並無違失之處，惟從懲戒法院認定之事實包括翁茂鍾有與司法人員商討怡華公司遭百利達銀行追討債務之案件乙情，更足以佐證臺灣高檢署檢察官於再審程序所稱，被告諸慶恩始終處於訴訟程序不對等狀態，並非子虛。

此外，經核臺灣高檢署檢察官聲請檢察總長提起非常上訴之意見書，亦具體說明其認為上開二審有罪判決有何就被告諸慶恩所提及聲請調查對自己有利證據未予調查、未說明不採納對被告諸慶恩有利證據之理由，以及程序違法之事由²⁵。是以，本案如可由受理再審之臺灣高等法院重新審理，並實質審酌臺灣高檢署檢察官所主張之再審事由，受理再審聲請之法院當有必要審酌臺灣高檢署檢察官聲請再審所舉之新事證，以及揭露之翁茂鍾結合司法人員不當影響司法程序，導致被告諸慶恩未受公正審判之事實，且有可能以此為基礎，使被告諸慶恩獲得有利之無罪判決。

依據目前已揭露之證據顯示，本件原因案件係因翁茂鍾為圖脫免償還 1,000 萬美元債務之利益，乃與司法人員密集商議，結合各種民刑事訴訟手段，方導致被告諸慶恩遭受偵查、起訴乃至於判決有罪確定之結果（於過程中甚至被起訴求償數億元），由此以觀，本

²³ 臺灣高檢署檢察官 110 年度再字第 1 號再審聲請書第 5、6 頁參照。

²⁴ 臺灣高檢署檢察官 110 年度抗字第 21 號抗告書第 10、11 頁參照。

²⁵ 見臺灣高檢署檢察官聲請提起非常上訴意旨書（110 年度非字第 3 號）第 9 至 16 頁。至於其主張是否均屬有理，又是否因此影響被告諸慶恩有罪之判斷，當然由審理再審之法院或開始再審後審理本案之法院實體審酌並判斷之，併予說明。

案可認為被告諸慶恩於受偵查、起訴乃至於判決有罪確定過程中，確有遭受冤抑之高度可能，其依憲法受公平審判之權利遭到嚴重侵害。本件原因案件可謂是司法界破大窗，唯有賴司法自我救贖，始能挽回人民對司法之信心。從而，審理本案之意義，並不僅在於被告諸慶恩對有罪判決之上訴權遭受不當限制，更有貫徹對被告諸慶恩無罪推定之保障，及維繫憲法公平審判理念之意涵，而有由本庭憲法裁判予以救濟之必要，並藉此宣示受公平審判之權利不容受破毀之憲法理念。

（四）小結

綜上，如本庭將臺灣高檢署檢察官聲請再審程序中最高法院駁回檢察官抗告之系爭裁定廢棄，由最高法院重新審查臺灣高等法院 110 年度聲再字第 123 號裁定結果，即有將該聲請再審案件撤銷發回臺灣高等法院之可能性；臺灣高等法院重新審理結果，亦有審酌檢察官所提理由，裁定開始再審之可能。由此即可認本案有貫徹保護被告諸慶恩與聲請人憲法上權利之必要，且藉本案糾正因司法人員不當行為導致之冤抑案件，貫徹憲法公平審判之理念，具憲法上重要性，當無疑義之處。

四、併予說明事項

本案被告諸慶恩業已經判處罪刑確定，當已依法定程序用盡救濟程序；又被告諸慶恩雖已死亡，其配偶即聲請人之人格權（名譽權）亦可能因被告諸慶恩受不當之有罪判決而受有損害，故聲請人具有憲法上值得保護之權利，業如前述；雖系爭裁定之再審聲請係臺灣高檢署所為，並非聲請人所提起，但臺灣高檢署為被告諸慶恩利益聲請再審，主張「誤判零容忍」、「如果有人無辜、蒙冤受屈，國家應當盡一切力量給予救濟」²⁶，惟業經最高法院駁回抗告確定；另最高檢察署檢察總長亦為被告諸慶恩之利益提起非常上訴，理由包括「被告諸慶恩遭有罪判決之客觀事實及因此所受之人格、名譽

²⁶ 參見臺灣高檢署 110 年度抗字第 21 號抗告書。

損害並未獲得平反或彌補，且原判決雖無效，仍阻斷被告諸慶恩及其家屬聲請再審以爭取清白之訴訟途徑，已侵害人民於憲法第 22 條之人性尊嚴及人格權」²⁷。

按上開再審與非常上訴均屬非常救濟程序，其目的最終均係為使被告諸慶恩受不當之有罪確定有獲得平反之機會，但其結果均尚未能達到為被告諸慶恩平反之目的；且本案有必要由本庭指明被告諸慶恩係源於司法人員不當行為而誤受有罪確定判決，宣示公平審判之重要憲法理念，其意義並不僅侷限於個案救濟，業經論述如前。是以，即使臺灣高檢署或聲請人或尚可為受判決人即被告諸慶恩聲請再審以為救濟，但本席仍認為，不應以臺灣高檢署或聲請人得再行聲請再審為理由，就認為本庭無受理審查本件聲請案之必要，併予說明。

肆、結語：讓我們給尋求公理的人們多一點關懷！

本案多數意見嚴守對憲訴法人民聲請裁判及法規範憲法審查要件的文義解釋，看似是用精確的法律解釋方法，以非常合理的理由駁回了聲請案。但本席認為，這不啻用深而又深的法律語言，以宛如迷宮的複雜規範體系構築而成的重重障礙、壁壘，將不諳法律的人民逐出於門外的舉動而已。

一想到被告諸慶恩僅因任職銀行正常辦理聲請強制執行回收債權業務，卻因他人貪念，就無端被捲入刑事案件，於生命最後數年飽受訟累之苦，最後竟含冤以終，至其歿後多年，其遺族仍多方奔走投訴，仍遲未能盼得司法審判還其清白之日，本席深感鬱憤不捨，不禁想到卡夫卡那則簡短的寓言中，那位始終被門衛拒於法律的權威之門外，不得其門而入、用盡一生想方設法、吃力乞求、卑微討好，只盼得有朝一日一窺門後廟堂究竟，以為只要進到門內，法律將為其伸張正義的鄉下人。

本案受理於否，本席認為，只要在程序及實體上有平冤屈直的

²⁷ 參見最高檢察署檢察官非常上訴理由第（二）段。

可能性與必要性，就應儘量開拓救濟途徑，不應該過度嚴格解釋程序要件，讓人民困在法律門前無從申冤。

就本案之實體關係而言，本庭如予受理，當有使檢察官再審聲請獲得實體審理，而使個案獲得救濟之可能，又由本庭作成實體判決，方得救濟受誤判有罪之被告、貫徹無罪推定原則，同時宣示公平審判之核心理念，故本案當認為有貫徹已歿之被告諸慶恩基本權利之必要，且具憲法重要性，而有受理之價值，已如前述。至於擔心開啟再審程序會造成日後案件量增加的所謂破窗效應，實係忽略了本件的特殊性，本席期待類似審、檢、辯、調結合起來主導並影響訴訟進行之情形，不會再有第二件發生。從而，本席認為本庭應受理本聲請案，不應率然以不受理裁定駁回之。多數意見仍拘泥於本案為系爭解釋作成前已判決確定之案件，以及被告諸慶恩業已死亡，即予不受理，忽視被告諸慶恩遭受種種不公正以致含冤而終之事實，將人民悍然逐出法律之門外，拒絕實現公平正義，誠屬遺憾。

附件一

原因案件重要事實及歷審判決概述

一、原因案件之背景事實

本案聲請人胡慧中之配偶諸慶恩（已於民國 92 年 5 月 24 日死亡）前因任職法商百利達銀行股份有限公司臺北分行（下稱百利達銀行，現巴黎銀行）之資產負債管理部經理期間，負責資金調度及外匯操作業務；因於 86 年間，百利達銀行持債務人怡華實業股份有限公司（下稱怡華公司）開立之面額美金 1,000 萬元本票向臺灣臺北地方法院聲請強制執行，於該強制執行程序中，臺灣臺北地方法院於 86 年 10 月 9 日以 86 年度北聲字第 30、31 號裁定命百利達銀行提出新臺幣（以下未註明幣別者，均同）1 億 4,000 萬元為擔保以續行強制執行程序。被告諸慶恩即指示該銀行職員陳苑蘋填製交易單（Deal Ticket），交由業務部協理宋彪核決，而由宋彪簽發面額各 1,000 萬元之無記名可轉讓定存單共 14 張（以 86 年 10 月 16 日為發行日，86 年 11 月 16 日為到期日，期限 1 個月，利率年息 6%，編號為 186 至 199 號），並於 86 年 10 月 17 日提出於臺灣臺北地方法院行使作為擔保金完成提存手續。

而該公司會計部經理潘筱梅則依據宋彪與諸慶恩所製作之交易單及會計傳票，登錄於會計帳簿表冊，至 86 年 11 月 16 日該等定期存單到期時，復於會計帳上沖銷該 1 億 4,000 萬元。

二、原因案件起訴至判決確定之經過

（一）檢察官起訴理由

臺灣臺北地方法院檢察署（業已改制為臺灣臺北地方檢察署，下同）檢察官認為被告諸慶恩所為上開行為，與宋彪、潘筱梅共同涉犯刑法第 216 條、第 215 條之行使業務上登載不實之文書罪【按起訴書「犯罪事實欄」記載，此部分罪名應係針對前開被告指示宋彪填製及行使交易單（Deal Ticket）部分】及商業會計法第 71 條第 1 款之罪嫌【檢察官「所犯法條」欄並未敘明被告諸慶恩是否同時涉犯商業會計法第 71 條第 1 款前段之「不實填製會計憑證罪」與後

段之「不實記入帳冊罪」，抑或其中之一，但按起訴書「犯罪事實欄」記載，應係針對前開潘筱梅依據交易單記入會計帳冊部分（即商業會計法第 71 條第 1 款後段之不實記入帳冊罪）²⁸，故於 89 年 6 月 29 日以 89 年度偵第 8676 號提起公訴²⁸。

（二）一審判決：無罪

經臺灣臺北地方法院 89 年度訴字第 1072 號審理後，認為法律並未限制銀行不得自發自買無記名可轉讓定期存單，而臺北地院 86 年度北聲字第 30、31 號裁定既已允准百利達銀行可以（包含自發自買之）可轉讓定期存單供作為聲請法院續行強制執行之擔保金，被告諸慶恩徵詢理律法律事務所律師專業意見亦認為此作法具可行性，故其以自發自買百利達銀行可轉讓定期存單之方式提出擔保金，並由同案被告潘筱梅將此交易之情形，忠實記入在職務上掌管之會計帳目上，難認主觀上有何登載不實文書或不實記入帳冊之直接故意，而認為被告諸慶恩行為並不構成行使業務登載不實文書罪、商業會計法第 71 條第 1 款之不實記入帳冊罪，於 89 年 11 月 28 日判決被告諸慶恩無罪。

（三）二審判決：被訴行使業務上登載不實文書罪部分有罪

嗣檢察官不服提起上訴²⁹，臺灣高等法院以 90 年度上訴字第 489 號審理後，認為：銀行發行可轉讓定期存單，以實際收受存款為前提，銀行如未實際收受存款，猶發行可轉讓定期存單，非但有違誠信原則，且不符一般銀行實務；否則如允許銀行得在未實際收受存款之情況下，發行定期存單，非但交易單之真實性無以確保，對於

²⁸ 按商業會計法第 71 條第 1 款規定應包含兩種犯罪態樣「不實填製會計憑證」與「不實記入帳冊」。又因為交易單（Deal Ticket）性質屬於原始憑證，本案被告諸慶恩指示填製交易單（Deal Ticket）部分如認為係屬不實，也可能有構成商業會計法第 71 條第 1 款之「不實填製會計憑證罪」之虞，據此，此部分理論上有可能係以一行為犯商業會計法第 71 條第 1 款之「不實填製會計憑證罪」、刑法第 216 條、第 215 條之行使業務登載不實文書罪。惟從起訴書記載之「犯罪事實」以觀，就被告諸慶恩指示填製交易單（Deal Ticket）部分，僅論及刑法第 216 條、第 215 條之「行使業務登載不實文書罪」。

²⁹ 臺灣臺北地方法院檢察署檢察官上訴書（89 年度偵字第 8676 號）。

交易相對人之保護亦將蕩然無存，甚而影響金融秩序，本案被告諸慶恩任職銀行，在無實際存款收之情形下，發行可轉讓定期存單，顯然不實（認為係依據不實之交易單（Deal Ticket）製作可轉讓定期存單），亦不得遽以法無明文卸責³⁰，故判決撤銷原判決關於被告諸慶恩部分，改判處：「諸慶恩行使業務上登載不實文書罪，足以生損害於公眾及他人，處有期徒刑 4 月，如易科罰金，以 300 元折算 1 日。緩刑 3 年」；至於檢察官起訴被告涉犯違反商業會計法第 71 條第 1 款不實記入帳冊罪部分，則認為據實依據上開交易單所為之會計登載行為，就該登載本身並無不實之情形，並無違反商業會計法第 71 條第 1 款規定。此外，檢察官對其他被告之上訴則駁回³¹。

（四）三審判決：撤銷有罪判決，自為公訴不受理判決。

再檢察官、被告諸慶恩均針對二審判決提出上訴³²。最高法院以 92 年度台上字第 4411 號審理後，就檢察官上訴部分，認為被告諸慶恩既已死亡，則原判決應撤銷改判公訴不受理³³，至於被告諸慶恩上訴部分，則認為二審法院所判處之行使業務登載不實文書罪為法定最重 3 年以下有期徒刑之罪，依 84 年 10 月 20 日修正公布之刑事訴訟法第 376 條第 1 款（下稱修正前刑事訴訟法第 376 條第 1 款）規定，不得上訴於三審法院，故被告諸慶恩上訴不合法，應予駁回。

³⁰ 二審法院之理由，主要引用檢察官上訴書之記載。

³¹ 二審法院係認為同案被告宋彪、潘筱梅並未參與製作不實之業務上文書（即本案交易單 Deal Ticket）行為，且同案被告潘筱梅係依據該交易單忠實填載會計帳冊，故就該登載本身並無不實之情形，因此認其二人並不構成行使業務登載不實文書罪、不實填製會計憑證或記入帳冊罪。

³² 檢察官上訴對象與範圍為何，在本案有爭論，詳見後續「附件二、非常上訴理由與最高法院判決概述」部分之說明。

³³ 最高法院 92 年度台上字第 4411 號判決並未說明其認為檢察官上訴合法之理由為何，惟似乎認為二審雖僅判處法定最重本刑 3 年以下有期徒刑之行使業務上登載不實文書罪，但該罪與被告諸慶恩被訴違反商業會計法第 71 條第 1 款之不實記入帳冊罪有牽連犯之裁判上一罪關係，因商業會計法第 71 條第 1 款之罪屬於 5 年以下有期徒刑之罪，為得上訴至三審之案件，基於審判不可分原則，故檢察官之上訴合法。

附件二

非常上訴理由與最高法院判決概述

在臺灣高等檢察署檢察官上開再審聲請及抗告均被駁回後，最高檢察署檢察總長以：依修正前刑事訴訟法第 348 條第 1 項規定，上訴得對於判決之一部為之，未聲明為一部者，視為全部上訴；同條第 2 項則規定，對於判決之一部上訴者，其有關係之部分，視為亦已上訴，然輕罪部分之上訴如不合法，應從程序上予以駁回，不生牽連犯罪之上訴不可分問題。經核檢察官係依被告聲請而向最高法院提起上訴，二審上訴書均引用被告聲請上訴之理由，內容包括：1. 被告有罪部分（填製及行使不實交易單）應從較重之商業會計法第 71 條第 1 款論罪，故二審法院不當剝奪被告上訴三審之權利；2. 被告行為實不構成犯罪，故本案檢察官所提起之二審上訴，實際上係為被告之利益提起上訴，且檢察官僅針對二審法院所判處填製及行使不實交易單之行使業務上登載不實文書罪（輕罪）部分上訴，並不及於不另為無罪諭知（即不實記入帳冊部分）部分，故檢察官所為上訴三審並不合法，最高法院誤以檢察官為合法上訴並撤銷原二審有罪判決，改判公訴不受理，同時卻又認為被告之上訴為不合法，其判決有所違誤，而於 111 年 12 月 14 日對最高法院 92 年度台上字第 4411 號判決提起非常上訴。

最高法院以 112 年度台非字第 4 號刑事判決，認為：本案檢察官對二審判決所提之上訴理由，均未針對被告諸慶恩被訴商業會計法第 71 條第 1 款之罪（不實記入帳冊罪）部分，故依刑事訴訟法第 382 條、第 395 條後段規定，此部分上訴應不合法；至於上訴理由書雖指被告指示填製不實交易單（Deal Ticket）為商業會計法規範之原始憑證，應構成商業會計法第 71 條第 1 款之罪（不實填製會計憑證罪），惟就此部分行為，依檢察官起訴書記載之事實及法條，均僅有行使業務登載不實文書罪，檢察官於二審上訴時，也未爭執被告應構成商業會計法第 71 條第 1 款之罪（不實填製會計憑證罪），於二審言詞辯論終結前，亦未主張此部分事實及主張此部分行為所涉

法條非屬刑事訴訟法第 376 條所列之罪，再依確認之事實，亦非顯然不屬於刑事訴訟法第 376 條不得上訴於三審法院之案件，因此就被告諸慶恩此部分之罪為修正前刑事訴訟法第 376 條第 1 款案件，檢察官不得上訴第三審。據上，檢察官就重罪部分，因未敘述上訴理由而不合法，則就行使業務上登載不實文書之輕罪部分，法院只能以不合法駁回，無從為實體之審判，亦不能以被告於上訴過程中死亡為由，為不受理判決，故於 112 年 9 月 25 日以判決撤銷最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決關於不受理部分，並駁回檢察官之上訴。

附件三

再審及非常上訴判決後本案目前狀態之探討

本案從起訴書與後續二審判決記載之「犯罪事實」以觀，就被告諸慶恩指示填製交易單（Deal Ticket）部分，均僅論及刑法第 216 條、第 215 條之「行使業務登載不實文書罪」。又因刑法第 216 條、第 215 條之行使業務登載不實文書罪為法定最重本刑 3 年以下有期徒刑之罪，依刑事訴訟法第 376 條第 1 款規定則不得上訴於三審法院。

最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決雖並未論及認為檢察官上訴合法之理由，但從案件事實與二審判決（臺灣高等法院 90 年度上訴字第 489 號）之教示記載「檢察官如不服本判決，得上訴…」，應可推認最高法院 92 年度台上字第 4411 號係認為，本案就具有牽連犯裁判上一罪關係之不實記入帳冊部分，經二審法院為不另為無罪諭知，檢察官就此部分得上訴至三審法院，故就輕罪部分，雖原屬不得上訴三審法院之案件，但因審判不可分原則，三審法院亦應併予審判。

惟因檢察官上訴三審法院之意旨完全未指摘二審法院認為被告涉犯「不實記入帳冊罪」不成立犯罪（不另為無罪諭知）部分有何違法之處，僅對被告被判處行使業務上登載不實文書罪表示不服，故最高法院 112 年度台非字第 4 號刑事判決應係以此為理由，認為檢察官上訴並不合法³⁴。

當然，特定犯罪是否為刑事訴訟法第 376 條所定不得上訴於三審法院之罪，並不單純以二審法院判決之罪名、刑度判斷，而係以

³⁴ 另可參考最高法院 88 年度台上字第 2909 號判決：「刑事訴訟法第 376 條所列不得上訴於第三審法院之罪與得上訴之罪為牽連犯，依刑法第 55 條規定從得上訴之重罪論處，因其牽連犯之重罪原得上訴，基於審判不可分原則，對於該輕罪部分，固得附隨上訴於第三審，然其上訴理由，不能僅對不得上訴第三審之輕罪部分執為指摘，尚須就得上訴第三審之重罪部分，依據卷內資料，具體指摘原判決不適用何種法則或如何適用不當，否則難謂已符合第三審上訴之法定要件，應認其上訴為違背法律上之程式，予以駁回。」

實際上當事人所爭議者，是否僅該條所定之罪，抑或可能及於其他重罪而定³⁵。按商業會計法第 71 條第 1 款規定包含「不實填製會計憑證」與「不實記入帳冊」兩種犯罪態樣。又因為交易單（Deal Ticket）性質屬於原始憑證，本案被告諸慶恩指示填製交易單（Deal Ticket）部分如認為係屬不實，也可能構成商業會計法第 71 條第 1 款之「不實填製會計憑證罪」，故此部分有可能係以一行為犯商業會計法第 71 條第 1 款之「不實填製會計憑證罪」、刑法第 216 條、第 215 條之行使業務登載不實文書罪，而從重依不實填製會計憑證罪處斷。檢察官上訴三審之意旨，乃以此為理由爭執二審判決有適用法則不當之情形；惟最高法院非常上訴判決則認為，檢察官起訴時並未適用商業會計法第 71 條第 1 款規定，於二審言詞辯論終結前亦未爭執構成此罪³⁶，本案亦非明顯不屬於刑事訴訟法第 376 條之案件³⁷，故仍認該部分屬於不得上訴於三審法院之罪名。

綜上所述，本案被告諸慶恩因涉及填製不實交易單行為，所受二審所為「行使業務上登載不實文書」之有罪判決（臺灣高等法院 90 年度上訴字第 489 號）已經確定，至於被告諸慶恩、檢察官對之所為三審上訴，則分別為最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決（被告諸慶恩上訴部分）、最高法院 112 年度台非字第 4 號刑事判決（檢察官上訴部分）以「上訴不合法」為理由駁回。**故被告諸慶**

³⁵ 即學者所稱「爭議標準說」。參見司法院釋字第 60 號解釋：「……查刑法第 61 條所列各罪之案件，經第二審判決者，不得上訴於第三審法院，刑事訴訟法第 368 條定有明文，倘第二審法院判決後檢察官原未對原審法院所適用之法條有所爭執而仍上訴，該案件與其他得上訴於第三審之案件亦無牽連關係。第三審法院不依同法第 387 條予以駁回，即與法律上之程式未符。至案件是否屬於刑法第 61 條所列各罪之範圍，尚有爭執者，應視當事人在第二審言詞辯論終結前是否業已提出，如當事人本已主張非刑法第 61 條所列各罪，第二審仍為認係該條各罪之判決者，始得上訴於第三審法院。」

³⁶ 可參見前述司法院釋字第 60 號解釋意旨。

³⁷ 可參見最高法院 45 年 7 月 2 日第 5 次決議：「就第一、二審所認定事實，顯然不屬於刑法第 61 條之案件，而一、二兩審判決書均誤引該條所舉之罪刑，當事人在第二審言詞辯論終結前，亦未有爭執者，無司法院大法官會議釋字第 60 號解釋之適用。」

113 年憲裁字第 19 號

恩係處於受有罪判決確定之狀態。

附件四

本件聲請之適法性：聲請人之當事人適格之探討

一、憲法訴訟法規定與本案問題點

依憲法訴訟法第 59 條第 1 項規定，人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。按我國司法審查係屬司法審判一環，具有解決紛爭及救濟權利之機能，憲法法庭並非在不具訟爭性之情況下，即主動抽象性地進行違憲審查，亦非得接受權益與訟爭無關之任何人聲請行使違憲審查職權³⁸。故於理論上，得依上開規定聲請裁判及法規範憲法審查者，以具有應受裁判之法律上利益（當事人適格）者為限，據此，在解釋上原則為自己（本人）之權利受不法侵害者，始得聲請本項所定裁判憲法審查及法規範憲法審查。

本案係聲請人即被告諸慶恩（本人）之配偶胡慧中以被告諸慶恩所受確定終局判決及該裁判所適用之法規範為標的，主張被告諸慶恩之憲法上權利遭受不法侵害，向本院提起裁判及法規範憲法審查，因聲請人並非受確定終局裁判判決之對象，亦非於該等案件審級救濟程序中實際提起救濟之人，如按相關規定之文義解釋，原則上似難認具當事人適格。

惟聲請書援引憲法第 22 條作為依據，並主張據該條保障死者及其遺族之人格權、名譽權之精神，聲請人有為已歿之本人利益獨立聲請裁判憲法審查及法規範憲法審查之權利（聲請書第 9 至 12 頁）。

就此，即涉及受確定終局判決之當事人死亡情形，解釋上可否由其至親（如配偶或父母兄弟等）為其聲請裁判與法規範憲法審查之議題。爰分析如下：

二、我國違憲審查實務見解

關於聲請人為已死亡之人聲請大法官解釋或裁判及法規範憲法

³⁸ 關於憲法訴訟之訟爭性與當事人適格，可參見芦部信喜「憲法訴訟の理論」第 55 至 66 頁（1973.8.15）。

審查之案例，我國憲法審查實務曾有聲請人王樹恒為已死亡之被告王筠聲請統一解釋法令之案件³⁹，該案大法官決議認為：「聲請人既非該確定終局判決之當事人，亦非判決既判力所及之人，不得執以聲請解釋…」，採取否定擴張之見解；至於 111 年度憲民字第 1311 號案件，則為於被告杜明郎、杜明雄因犯強盜殺人罪被判處死刑確定案件（確定終局判決為最高法院 101 年度台上字第 900 號刑事判決），因被告杜明郎、杜明雄已受死刑執行完畢，故由被告杜明郎、杜明雄之兄長杜明政自任聲請人，為被告杜明郎、杜明雄聲請大法官解釋，該案經憲法法庭決議受理，則似乎考量到因國家公權力（執行死刑）造成當事人死亡，故予以從寬認為得受理其至親（刑事訴訟法第 427 條第 3、4 款規定之人）所提出之違憲審查聲請。

據上，依目前我國憲法審查實務見解，於人民受判決後死亡之情形，原則並不承認其至親得為其主張權利，並據以聲請裁判及法規範憲法審查；惟在上述死亡係因國家執行死刑之特殊情形，則例外認為得受理至親所提出之聲請。

三、比較法之考察：歐洲人權法院判決實務

國家公權力如不法侵害人民憲法上權利，基於充分保障權利受侵害之人之人格權、本人與家屬之名譽權，以及正式對外宣示憲法維護人權價值之公益目的等考量，即使得主張權利受害之本人業已死亡，或許在合於一定條件之下，仍有為憲法審查之實益。就此，於比較法上歐洲人權法院有長足之發展，或可作為我國憲法審查之參考⁴⁰。

依歐洲人權法院「案件受理標準實踐指引」（Practical Guide on Admissibility Criteria 2022；下稱「指引」），關於自然人（Physical

³⁹ 該案聲請人王樹恒主張，被告王筠（已於中華民國 87 年間死亡）辱職案件，國防部 47 年度覆高昭字第 28 號覆判判決、最高法院 100 年度台非字第 297 號刑事判決（合稱確定終局判決）所表示見解，與最高法院 28 年上字第 965 號判例意旨有異，聲請大法官統一解釋。

⁴⁰ 例如關於德國基本法與憲法訴願之討論，可參見吳志強，憲法法庭就聲請人提出聲請後死亡或獲判無罪判決之處理，第 47 至 49 頁。

persons) 部分，聲請只能由生存之人或代表其等者提出，已死亡者不能提出。又自然人部分區分為：(1) 直接受害者 (Direct victim)；(2) 間接受害者 (Indirect victim)。**直接受害者 (Direct victim)** 須能證明其受到所主張侵害權利之行為的直接影響，此為啟動公約保護機制所不可欠缺之要件，依法院實務及公約第 34 條⁴¹，聲請只能以在世之個人名義提出，但於國家涉嫌違反公約第 2、3、8 條等規定之行為之受害人案件中，則可能會有特殊考量，即使無有效授權形式，法院亦可能接受個人或團體代表受害人提出之聲請。至於**間接受害者 (Indirect victim)** 之情形，如違反公約而受害之受害人在提出聲請前已死亡，基於所指控違反規定之性質，以及對公約體系中最基本條款有效實施之考慮之特殊考量，死者之最近親屬 (next-of-kin；下稱 NOK)⁴²可能有合適的法律利益，以提出與其親屬死亡或失蹤有關之聲請⁴³⁴⁴。

其中，在 *Varnava and Others v. Turkey* 案中，歐洲人權法院認為於涉及公約第 2 條生命權爭議情形下，可由死者最近親屬自為聲請人提出聲請；至於 *Fairfield v. the United Kingdom* 案中，歐洲人權法院則認為，在個人涉及國家軍事行動而失蹤之案件，如主張權利受侵害之受害人於提出聲請前死亡，具合法利益之最近親屬得以自己之名義，提出關於死者之聲請。

依據指引，承認屬於「間接受害人」之案件類型眾多，後述引用憲法法庭吳志強研究法官研究報告所揀選整理之代表性案例類型如下⁴⁵：

⁴¹ 歐洲人權公約第 34 條：「法院可以接受任何個人、非政府組織或者是個人團體提出的聲稱自己是公約和議定書所保障的權利遭到一個締約方所侵犯的受害人的申訴。締約方承諾不以任何方式阻止有關當事人有效地行使此項權利。」

⁴² 按 NOK 有譯為最近親屬或直系親屬，因並非所有國家對於 NOK 均有明文規範，且不一定是血親，如借鏡並套用於我國法之脈絡，可參照**刑事訴訟法第 427 條第 3、4 款規定所示之人**。

⁴³ *Varnava and Others v. Turkey* [GC], 2009, § 112.

⁴⁴ *Fairfield v. the United Kingdom* (dec.), 2005.

⁴⁵ 參見吳志強，憲法法庭就聲請人提出聲請後死亡或獲判無罪判決之處理，第

- (一) 個人之死亡或失蹤由國家承擔責任時，歐洲人權法院承認親密之家庭成員（例如父母）可聲稱其等為該侵害公約第 2 條權利之間接受害人⁴⁶。
- (二) 最近親屬在其所主張侵害權利行為與引起公約第 2 條規定之死亡或失蹤爭議密切相關的情況下，可代表已死亡或失蹤之親屬，依公約第 3、5 條提出訴求⁴⁷。
- (三) 如個人是在對其刑事訴訟期間死亡且該死亡發生在涉及國家責任之情況下，最近親屬有依公約第 5 條第 1 項、第 5 項、第 6 條提出訴求之資格⁴⁸。
- (四) 關於船難後未找到屍體之失蹤者，允許其最近親屬可依公約第 2 條提出聲請，特別是國家尚未找到所有遇難者甚至是未能確定已被發現之所有遇難者身分時⁴⁹。
- (五) 在聲請人所主張違反公約之行為與直接受害人之死亡或失蹤欠缺密切關連時，法院態度則更為嚴格，通常拒絕授予任何其他人有訴訟資格，除非該人可於特殊情況下證明其自身利益。例如，主張禁止協助自殺違反公約第 2、3、5、8、9、14 條等權利之案件中，歐洲人權法院認為，聲請人為死者的小姨子與法定繼承人，其所主張之權利屬於不可轉讓之權利，故其不能代表已故之姊夫提出聲請⁵⁰。
- (六) 依公約第 3 條提出關於虐待已死亡親屬之訴求，聲請人被認定具有密切關連而具有出庭權（locus standi）⁵¹。
- (七) 如聲請人展現出對於國內訴訟結果具有純粹經濟利益外之強烈道德利益（a strong moral interest, besides the mere pecuniary

50、51 頁。

⁴⁶ Van Colle v. the United Kingdom, 2012, § 86; Tsilikidis and Others v. Greece, 2017, § 64; Kotilainen and Others v. Finland, 2020, §§ 51-52).

⁴⁷ Khayrullina v. Russia, 2017, §§ 91-92 and §§ 100-10

⁴⁸ Magnitskiy and Others v. Russia, 2019, §§ 278-279

⁴⁹ Randelović and Others v. Montenegro, 2017, § 85

⁵⁰ Sanles Sanles v. Spain (dec.), 2000

⁵¹ Karpynenko v. Ukraine, 2016, § 105; Dzidzava v. Russia, 2016, § 46

interest in the outcome)，或基於其他迫切原因，如一個**重要的普遍性利益 (important general interest)**，則可能承認聲請人的訴訟地位⁵²。

(八) 在歐洲人權法院賦予**最近親屬**受害者地位之案件中，關於准許其依歐洲人權公約第 5、6、8 條提出之聲請，法院係考慮了以下的因素：

1. 其是否表現出一種道德利益 (a moral interest)，期望已死亡之受害人免除任何有罪判決⁵³，或保護其等自己和家人之**名譽**⁵⁴。
2. 其是否表現出基於對其財產權直接影響的一種物質利益⁵⁵。
3. 是否存在一種普遍性的利益，需要法院繼續深入考慮及審理這些聲請⁵⁶。
4. 聲請人在國內參與訴訟只是相關標準之一⁵⁷；如欠缺道德利益或其他令人信服的理由，不能僅因國內法允許其作為已死亡者之繼承人並參與國內之訴訟程序，就被視為受害人⁵⁸。

法院通常會綜合考慮上述標準，根據該案所有狀況審酌親

⁵² Boacă and Others v. Romania, 2016, § 46; Karpilenko v. Ukraine, 2016, § 106 see also Stepanian v. Romania, 2016, §§ 40-41; Selami and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 2018, §§ 58-65

⁵³ Nölkenbockhoff v. Germany, 1987, § 33; Grădinar v. Moldova, 2008, §§ 95 and 97-98; Akbay and Others v. Germany, 2020, §§ 73, 80-82

⁵⁴ Brudnicka and Others v. Poland, 2005, §§ 27-31; Armonienė v. Lithuania, 2008, § 29; Polanco Torres and Movilla Polanco v. Spain, 2010, §§ 31-33

⁵⁵ Nölkenbockhoff v. Germany, 1987, § 33; Grădinar v. Moldova, 2008, § 97; Micallef v. Malta [GC], 2009, § 48; Akbay and Others v. Germany, 2020, §§ 74, 83-85

⁵⁶ Micallef v. Malta [GC], 2009, §§ 46 and 50; see also Biç and Others v. Turkey (dec.), 2006, §§ 22-23; Akbay and Others v. Germany, 2020, §§ 76, 86-88.

⁵⁷ Nölkenbockhoff v. Germany, 1987, § 33; Micallef v. Malta [GC], 2009, §§ 48-49; Polanco Torres and Movilla Polanco v. Spain, 2010, § 31; Grădinar v. Moldova, 2008, §§ 98-99; see also European Court of Human Rights 14/113 Last update: 31.08.2023 Kaburov v. Bulgaria (dec.), 2012, §§ 57-58

⁵⁸ Nassau Verzekering Maatschappij N.V. v. the Netherlands (dec.), 2011

屬是否有資格提出聲請⁵⁹。

(九) 除其等為間接受害人之身分外，例外由於侵害其親屬人權之行為所造成之痛苦，亦可能讓家庭成員屬於依公約第 3 條之直接受害人⁶⁰。

(十) 在某些情況下，親密之親屬有可能主張，自己為直接權利受侵害行為影響之人之間接受害人。例如，一位母親可主張自己是對其殘疾子女所受歧視之間接受害者，因為除她所提供照顧外，她還以監護人身分，代表其無辨識能力的女兒提起國內訴訟⁶¹。

綜上，依據歐洲人權法院之見解，主張權利被侵害之受害人在提出聲請前死亡，基於所主張被侵害權利之行為性質之特殊性與有效實施公約體系中最基本規範之考量，在合於特定條件下，具必要合法權益之最近親屬仍可能具有向歐洲人權法院聲請審查之當事人適格；而其中，免除刑事有罪判決以回復本人與家屬名譽，為一種受到承認的道德利益。

四、有罪判決之特殊性

按有罪判決係對於行為人刑事違法與有責行為之非難，法院判處被告有罪者，足以貶損社會大眾對其人格之評價，故刑事訴訟法第 440 條規定：「為受判決人之利益聲請再審之案件，諭知無罪之判決者，應將該判決書刊登公報或其他報紙」，其目的即在於以適當方法回復被告之名譽⁶²。是以審酌受有罪判決確定被告於憲法訴訟上受判決之法律上利益者，本即不得不考量如原確定終局判決有廢棄之

⁵⁹ Akbay and Others v. Germany, 2020, §§ 77 and 89

⁶⁰ Janowiec and Others v. Russia [GC], 2013, §§ 177-181, and 2018, §§ 54-56

⁶¹ Belli and Arquier-Martinez v. Switzerland, 2018, § 97

⁶² 立法院委員尤美女等 16 人亦曾於 108 年 5 月 10 日提出「刑事訴訟法部分條文修正草案」，以修訂並完備再審制度，其中並擬增訂第 440 條之 1 規定：「(第 1 項) 受判決人或聲請人於聲請再審之案件受無罪判決確定後，得請求司法院為回復受判決人名譽之適當處置。(第 2 項) 前項回復名譽之適當處置相關辦法，由司法院會同行政院定之。」(院總第 246 號委員提案第 23323 號，立法院第 9 屆第 7 會期第 13 次會議議案關係文書)

可能，其即受有回復名譽之利益。

其次，由刑事訴訟法第 427 條第 3 款規定，受判決人之法定代理人或配偶，得為受判決人之利益聲請再審；甚至於受判決人已死亡之情形，依同條第 4 款規定，受判決人之配偶、直系血親、三親等內之旁系血親、二親等內之姻親或家長、家屬得為受判決人之利益聲請再審。可見被告經判決有罪確定者，即使在被告本人死亡之情形，其配偶或一定之親屬，亦仍存有請求重新審查有罪判決，以回復本人或家屬之名譽。

此外，刑事訴訟法第 345 條：「被告之法定代理人或配偶，得為被告之利益獨立上訴」，其所謂「獨立上訴」，係指不受被告意思之拘束，縱被告未經上訴，或撤回上訴、捨棄上訴權⁶³，被告之法定代理人或配偶在被告之法定上訴期間內，仍得逕行上訴，不受被告本人意思之影響⁶⁴。

從而，可見在法制度上，立法者本在一定程度上，承認受有罪判決被告之配偶具有請求救濟之訴訟上利益，故或許可能由此進一步推論，依憲法訴訟法規定尋求廢棄有罪判決並回復名譽之利益，不僅存於受有罪判決確定之人，於被告已死亡而無法直接行使權利之情形，被告一定之親屬亦有以自己名義提出聲請之訴訟上利益。

五、本案之考察：有無例外容許聲請人提出聲請之特殊情形

本案被告諸慶恩係受臺灣高等法院 90 年度上訴字第 489 號刑事判決判處有期徒刑 4 月、緩刑 3 年。又被告諸慶恩受二審判決後，被告諸慶恩或檢察官提起上訴，最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決，除以被告諸慶恩上訴不合法為理由駁回其上訴以外，就檢察官上訴部分，則以被告諸慶恩已於檢察官上訴後死亡為理由，

⁶³ 最高法院 91 年度台上字第 1305 號刑事判決參照。

⁶⁴ 惟須注意者，配偶具有不受被告意思拘束之獨立上訴權，並不當然表示實務上承認上訴權屬於配偶之固有權，例如實務見解認為，被告已死亡之情形，則訴訟主體已不存在，當無獨立上訴之餘地（最高法院 33 年度上字第 476 號判決參照）。

撤銷二審法院有罪判決，改判公訴不受理。故本案原本形式上已不存在有罪之確定終局判決，惟經檢察總長提出非常上訴後，最高法院以 110 年度台抗字第 997 號刑事判決撤銷上開公訴不受理判決，並改判「檢察官上訴駁回」，故本案因最高法院已分別駁回檢察官、被告諸慶恩對上開高等法院 90 年度上訴字第 489 號刑事判決之上訴，回復到被告諸慶恩被判處有罪確定之狀態。則以現在狀態而言，被告諸慶恩本人已用盡審級救濟途徑，如其對有罪之確定終局判決不服，具有請求廢棄該判決之法律上利益，其自身有可能為提出相關裁判及法規範憲法審查聲請之適格聲請人。

惟本案因被告諸慶恩早已死亡，故已不可能由其本人提出聲請，而參酌上述理論、違憲審查實務與歐洲人權法院實務之見解所採納之法理以及刑事訴訟法相關規定，或可認為聲請人對於被告諸慶恩本人所受之有罪判決而言，仍具有請求廢棄該判決以回復名譽之法律上利益存在；特別是從前揭刑事訴訟法規定以觀，雖然聲請人自身並非受有罪判決之人，但法制度上既然承認其具有獨立上訴權與於判決確定後聲請再審之權利，故在憲法訴訟上，或許亦有可能採相同標準，於一定程度寬認聲請裁判憲法審查之當事人適格，而認為聲請人即受判決之被告諸慶恩配偶胡慧中為適格之聲請人⁶⁵。

至於聲請書提及聲請人係繼承本人憲法上訴訟權等語（見聲請書第 9 頁），惟法律規定得承受訴訟之情形，應為本人已依法提出訴訟，而訴訟業已繫屬於法院者；於本案被告諸慶恩於提出聲請前即

⁶⁵ 如採取嚴格認定的立場，可能認為聲請人不僅非本人，且不僅就其所主張違憲之系爭確定終局判決一其並非上訴人，就系爭確定終局判決二，其亦非聲請再審之人，故也難以其具有上訴權或聲請再審之權利為理由寬認其具有當事人適格。惟就採從寬認定之立場而言，只要被告本人於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，且被告本人也已依法定程序用盡審級救濟程序，因被告已經死亡，故可例外承認具有上訴權及聲請再審權之聲請人聲請裁判及法規範憲法審查。此處所論及上訴權與聲請再審權係為作為推論聲請人具有一定訴訟上利益之基礎及作為例外放寬聲請權之界定範圍，並非指聲請人要有實際上對確定終局判決提出救濟。

已死亡之情形，本人不過具有在將來有可能提出訴訟之潛在利益，故似難僅從繼承之論理，就當然認為繼承人可繼承其權利，而據此聲請裁判及法規範憲法審查。

此外，聲請書有許多篇幅敘述聲請人具有訴訟上利益，係著重於「即使被告諸慶恩受不受理判決，亦仍有實體無罪判決之訴訟上利益」之論理（聲請書第 13 至 15 頁），惟被告諸慶恩所受不受理判決，業經最高法院以 112 年度台非字第 4 號刑事判決撤銷，故此部分探討應已不具有實益。

不同意見書

詹森林大法官 提出
黃瑞明大法官 加入
謝銘洋大法官 加入
尤伯祥大法官 加入

壹、裁定要旨

本裁定（下稱 113 憲裁 19）認聲請人胡慧中女士之法規範憲法審查及裁判憲法審查不合法，乃依憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 32 條第 1 項規定裁定不受理。其理由分為三部分：

1. 最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決（下稱系爭判決）已於憲訴法修正施行前送達，復未援用大法庭之法律見解，故不得據以聲請裁判憲法審查。
2. 司法院釋字第 752 號解釋（下稱系爭解釋）之意旨及內容闡釋甚為明確，並無文字晦澀、論證不周，或有何憲法、相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更之情形，亦不得對之聲請補充解釋。
3. 其餘聲請部分，聲請人胡慧中並非系爭判決及最高法院 110 年度台抗字第 997 號刑事裁定（下稱系爭裁定）之當事人，即非因系爭判決、系爭裁定致憲法上所保障之權利遭受不法侵害，並經依法定程序用盡審級救濟程序之人，自不得執該判決及裁定聲請裁判與法規範憲法審查。

貳、背景事實

本案聲請人胡女士為已去世之系爭判決受判決人諸慶恩先生之配偶。諸先生生前任職於法商百利達銀行（現已經巴黎銀行吸收合併）臺北分行（下稱百利達銀行）之資產負債管理部經理期間，於辦理百利達銀行與債務人怡華實業股份有限公司（下稱怡華公司）之強制執行程序中，經臺灣臺北地方法院裁定命百利達銀行提出新臺幣（下同）1 億 4 千萬元為擔保。諸先生於徵詢理律法律事務所人員意見後，向法院提出由百利達銀行簽發，每張面額 1000 萬元之

可轉讓定期存單，合計 14 張，以為強制執行之擔保金。

據料，臺灣臺北地方檢察署檢察官認百利達銀行既未實際收受存款，則系爭可轉讓定期存單係屬不實，是諸先生涉犯行使業務上登載不實文書罪及違反商業會計法第 71 條第 1 款之罪，乃提起公訴。第一審法院判處諸先生無罪，但檢察官上訴至二審，臺灣高等法院以 90 年度上訴字第 489 號刑事判決認定諸先生犯行使業務上登載不實文書罪，處有期徒刑 4 月、緩刑 3 年（違反商業會計法第 71 條第 1 款之罪部分不另為無罪之諭知）。嗣檢察官、諸先生均對前開第二審判決提出上訴，經最高法院以系爭判決，就諸先生被判處行使業務登載不實文書罪部分，認該罪依當時有效之修正前刑事訴訟法第 376 條第 1 款規定屬不得上訴第三審之案件，而駁回諸先生之上訴；就檢察官上訴部分，指稱「本件原判決（即二審判決）撤銷第一審關於被告（無罪）部分之判決，改判論處行使業務上登載不實文書罪刑部分，固非無見」，惟以諸先生於檢察官上訴三審後死亡為由，撤銷二審判決，並依刑事訴訟法第 303 條第 5 款規定，諭知本件不受理。

參、弊案曝光

其後，因前懲戒法院院長石木欽所涉與翁茂鍾不當往來案件，經監察院調查結果，發現諸先生前開被訴行使業務上登載不實文書等罪案件，其真正緣由為：怡華公司財務副總吳仙富以怡華公司名義與百利達銀行進行遠期外匯與選擇權等交易，發生鉅額虧損，怡華公司實際經營者翁茂鍾為避免該公司遭百利達銀行強制執行，乃商請其熟識之司法及調查人員商討應對方法。該等司法及調查人員教導翁茂鍾，一方面由吳仙富出面自首，陳稱係其擅自以怡華公司名義進行交易，另一方面對諸先生提出刑事告發，指控其以百利達銀行名義開立可轉讓定期存單作為強制執行之擔保，乃行使業務上登載不實文書行為。在此過程中，翁茂鍾多次與包含石木欽在內之司法及調查人員見面商討案情。諸先生前述經第二審法院改判有罪之判決已上訴而繫屬於最高法院期間，石木欽明知自己為該上訴案

件之陪席法官，卻持續與翁茂鍾見面討論關於百利達銀行向怡華公司追討債務之相關案情。

由是顯見，翁茂鍾為脫免怡華公司對百利達銀行所負債務，遂結合司法及調查人員，運用各種訴訟手段，致諸先生遭不公之偵查及審判，更因而受有罪判決¹。

肆、三省吾身的檢察機關

上開諸先生遭受不公之偵查及審判之事經揭發，媒體並以「銀行員之死」為標題大幅報導後，引起社會各界高度重視，臺灣高等檢察署檢察官遂就系爭判決為諸先生聲請再審。雖臺灣高等法院以諸先生係經最高法院為不受理判決確定，並未受有罪確定判決為由，認檢察官再審之聲請不合法，裁定駁回，然臺灣高等檢察署檢察官仍提起抗告。惟最高法院於 111 年 3 月 30 日以系爭裁定駁回之，其理由要旨為：諸先生所犯行使業務上登載不實文書罪，依原確定終局判決（即系爭判決）當時有效之修正前刑事訴訟法第 376 條第 1 款規定，係不得上訴第三審法院之案件，是原審駁回檢察官再審聲請之裁定，依刑事訴訟法第 405 條規定²，乃依法不得抗告之裁定。

就諸先生所受系爭判決，最高檢察署檢察總長亦認為部分違背法令，於 111 年 12 月提起非常上訴，經最高法院於 112 年 9 月 20 日以 112 年度台非字第 4 號刑事判決，撤銷系爭判決關於不受理部分，並駁回檢察官對原第二審判決之上訴。

嗣後，臺灣高等檢察署檢察官又對諸先生案第二度聲請再審，正由臺灣高等法院審理中。

伍、畫地自限的憲法法庭

關於諸先生系爭案件，除檢察機關所為前述聲請再審、提起非常上訴外，諸先生之配偶胡女士認諸先生應獲得無罪判決，乃針對

¹ 諸先生本案相關訴訟經過、石木欽及其他司法人員與翁茂鍾不當往來等細節，黃瑞明大法官就本件裁定所提不同意見書，有詳盡說明，敬請參閱。

² 刑事訴訟法第 405 條規定：「不得上訴於第三審法院之案件，其第二審法院所為裁定，不得抗告。」

系爭判決、系爭裁定、所適用之修正前刑事訴訟法第 376 條第 1 款、系爭解釋，聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查。

如首揭裁定要旨所述，113 憲裁 19 認胡女士並非系爭判決、系爭裁定之當事人，即非因該判決及裁定致憲法上所保障之權利遭受不法侵害之人，從而不受理其聲請。

一、死者之人格權應受憲法保障

按，被告死亡者，依刑事訴訟法第 252 條第 6 款、第 303 條第 5 款前段規定，檢察官及法院應分別為不起訴之處分、諭知不受理之判決。

案件因被告死亡，經檢察官或法院依前述規定為不起訴之處分，或諭知不受理之判決，對承辦之檢察官及法官，固為依法處理；但被告之家屬，如堅信被告係無辜而受偵查或裁判者，是否當然只能忍受該不起訴處分或不受理之結果，而不得再尋求其他救濟？

試想，若檢察官依偵查所得之證據，不能認被告有犯罪嫌疑，正以此為理由草擬不起訴處分書之時，或法院認不能證明被告犯罪，正依刑事訴訟法第 301 條第 1 項前段草擬無罪判決之際，被告死亡，則刑事訴訟法第 252 條第 6 款、第 303 條第 5 款前段，能否謂完全符合憲法保障人民（即該案被告）訴訟權及名譽權之意旨？

尤其，在例如本案情形，被告因遭有罪判決但尚未確定，乃上訴以力求爭取法院還其清白，且依其情形，該有罪判決非無或顯有冤枉情事者，僅因被告於案情澄清前死亡，即以「判決公訴不受理」對待已去世之被告及其尚生存家屬，且於此「公訴不受理之判決」之理由中，指明「本件原判決撤銷第一審關於被告無罪之判決，改判論處被告行使業務上登載不實文書罪刑，固非無見」，更顯屬違反公平審判及嚴重侵害被告名譽權。據此，此類基於刑事訴訟法第 303 條第 5 款規定所為之公訴不受理判決，豈無牴觸憲法之疑義？

易言之，自然人雖已死亡，但其人格權（姓名、肖像、名譽、隱私）及人格利益（遺體）等涉及人性尊嚴之法益，仍持續受憲法之保障。現行法規範及司法實務，可資佐證。

刑事上，對已死之人公然侮辱或犯毀謗罪者，如經告訴，應受刑事處罰（刑法第 312 條、第 314 條）；得為告訴者，為已死者之配偶、直系血親、三親等內之旁系血親、二親等內之姻親或家長家屬（刑事訴訟法第 234 條第 4 項）。

民事上，基於保護死者人格權之理念，應跳脫民法第 6 條所定「人之權利能力終於死亡」之框架，而認為：自然人雖已死亡，但其人格法益，包含姓名、肖像、隱私、名譽等，仍可能首次或繼續遭受侵害。就此情形，法院應以造法方式，藉由案例累積、比較法研究、學說協力，建立共識，以貫徹維護憲法對自然人之價值及尊嚴之保障。德國法之經驗，可供參考³。

我國民事裁判實務雖尚未發展出德國之「直接保護說」，但已肯定死者人格權之經濟利益得由繼承人繼承⁴，並指出：「就死者人格利益之保護，應思考唯有個人能夠信賴其生活形象於死後仍受維護，不被重大侵害，並在此種期待中生活時，憲法所保障的人性尊嚴始能獲得充分實踐。在我國強調死者為大、崇敬死者之傳統文化下，對已死之人為侮辱誹謗，非獨不能起死者於地下而為辯白，亦使其遺族難堪，甚有痛楚憤怒之感」⁵、「屍體因殘存著死者人格而屬於『具有人格性之物』，基於對人性尊嚴之尊重，其處分不得違背公序良俗，故繼承人取得其所有權後，因慎終追遠之傳統禮俗而不得拋棄。是繼承人拋棄繼承之效力，不及於被繼承人之屍體（遺骨）」⁶。

³ 參見王澤鑑，人格權法，2012 年 10 月，352 至 359 頁。關於死者之人格權，德國實務採「直接保護說」，直接肯定人的精神利益於死亡後並不當然消滅，而應持續受到保護；德國聯邦最高法院在知名的 Mephisto 案中（BGHZ 50,133）闡釋：「只有當個人能信賴其生活形象於死亡後仍得對抗重大侵害，並活存於此期待中，憲法所定之人性尊嚴，及個人於生存期間得自由發展其人格，始得以確保」。德國聯邦憲法法院並對此作成合憲解釋（BVerfGE 30,173）。

⁴ 最高法院 104 年度台上字第 1407 號民事判決。

⁵ 台灣彰化地方 109 年度訴字第 694 號民事判決，本判決經臺灣高等法院臺中分院 109 年度上易字第 562 號民事判決維持而確定。

⁶ 最高法院 109 年度台上字第 2627 號民事判決。

行政實務上，最高行政法院 109 年度判字第 96 號判決指明：「原判決理由謂：上訴人請求提供……專案現場勘查報告內照片編號第 32……等彩色照片…均為死者被殺害後，警方在棄屍現場所拍攝的死者照片，死狀慘不忍睹，基於人性尊嚴之維護，堪認提供上述照片會侵害死者隱私；又死者遺族基於對故人敬愛追慕之情，提供上述照片亦會使遺族為之難堪，甚有痛楚憤怨之感，因此遺族就上述照片亦有免於他人侵擾之隱私等語，誠屬的論，從而被上訴人拒絕提供系爭照片，自屬維護死者之隱私及其遺族之精神上法律利益（正當權益）所必要。」

前揭刑事法規及民事、行政裁判，在在彰顯維護死者之人格權，確有重要之憲法價值。

此外，「人民受公正審判之權利」為憲法第 16 條所定訴訟權之涵蓋範疇。此之「人民」，不應排除曾受不公平審判之死者。是人民受到不公正審判時，糾正該錯誤判決之憲法上公益目的，不因該人民死亡而受影響。

至於保障死者人格權之程序，由於受不公平審判之人民已死亡，自然無從自行訴諸救濟，故應容許其最近親屬（配偶、子女、父母等）擔任救濟程序之當事人⁷。

二、本案之諸先生及聲請人應受憲法保障

本案諸先生生前顯有疑似因司法不公致遭判處有罪判決之情事，從而嚴重損及諸先生受憲法保障之訴訟權、人格權及名譽權。雖然諸先生本人業已往生，但其訴訟權、人格權與名譽權受損之狀態並非因此當然獲得彌補。鑑於諸先生已往生，自應允許由其親屬主張相關權利。準此，聲請人胡女士係諸先生之配偶，其提起本件法規範憲法審查及裁判憲法審查，自屬合法。

又，諸先生所受有罪判決雖因其死亡而經系爭判決撤銷改判為不受理，然其「曾受國家司法權認定為有罪」之事，並未因而獲得澄

⁷ 請參見黃瑞明大法官就 113 憲裁 19 提出之不同意見書，附件四。

清。按防止人民因不公正之司法審判而遭受冤假錯判，乃訴訟權之體現，應受憲法保障。現行刑事通常救濟程序或再審非常救濟程序，卻未能提供適當之救濟管道，確有透過憲法審查予以糾正，並賦與基本權受害人救濟之機會。

再者，系爭裁定駁回檢察官抗告之理由，係援引修正前刑事訴訟法第 376 條第 1 款規定。然而，系爭裁定作成時，該規定已經司法院於 106 年 7 月以系爭解釋宣告違憲，106 年 11 月 16 日修正公布之刑事訴訟法第 376 條第 1 項第 1 款規定，已允許此種情形之被告提起第三審上訴。系爭裁定卻未依系爭解釋及修正後刑事訴訟法第 376 條第 1 項第 1 款之規範意旨處理，是否妥適，甚待釐清。

何況，如前所述，最高法院因檢察總長對系爭判決提起非常上訴，以 112 年度台非字第 4 號刑事判決撤銷系爭判決，改諭知駁回諸先生所涉原因案件中檢察官所提第三審上訴，故諸先生案已回復至被第二審法院判決有罪確定狀態。是以，在檢察官第 1 次所提聲請再審之案件中，臺灣高等法院駁回該再審聲請裁定所據理由亦已失所依據。因此，就現時而言，憲法法庭如受理胡女士本件法規範及裁判憲法審查之聲請，諸先生所受有罪判決即可能因而被廢棄。據此，胡女士所提本件釋憲聲請，具有受理之實益與必要性，甚為顯然。

末查，在最高法院作成前開非常上訴判決後，臺灣高等檢察署檢察官又對諸先生案提起第 2 次再審之聲請⁸，或可因而認為諸先生可能因該第 2 次再審，重獲公平之審判。惟應強調者，憲法法庭進行法規範及裁判憲法審查，其價值不單純在於個案救濟，而兼有宣示憲法規範重要價值之意義。

陸、結論

臺灣高等檢察署檢察官所提出之第 2 次再審聲請，日前因臺灣

⁸ 中央社新聞「檢方指諸慶恩案是司法史漏洞，第 2 度請求法院再審」(<https://www.cna.com.tw/news/asoc/202408020123.aspx>)，最後造訪：113 年 8 月 9 日。

高等法院開庭審理，確認檢察官之再審理由，而經媒體大幅報導。開庭時，檢察官表示「諸慶恩案確實成為司法史上的問題、漏洞，每當外界一提起諸慶恩案，相關人士再度遭到批評，這一代司法人應該要勇於一起面對、解決問題，而非躲在程序背後，一昧逃避責任」⁹。壯哉斯言！

與此相較，113 憲裁 19 僅因胡女士並非受系爭判決、系爭裁定之當事人，即從程序面，認其聲請不合法而駁回其聲請。何其冷漠！

期待憲法法庭嗣後面臨類似本案情形時，應依循憲訴法第 61 條第 1 項所指「案件具憲法重要性，或為貫徹聲請人基本權利所必要」意旨，並恪遵保障死者人格權之憲法誠命，不再拘泥刑事訴訟法第 303 條第 5 款之限制，think outside the box，始能無愧大法官捍衛人權之使命。

⁹ 同註 8。

113 年憲裁字第 19 號

憲法法庭裁定



113 年憲裁字第 21 號

聲 請 人 兆豐金融控股股份有限公司

代 表 人 雷仲達

訴訟代理人 李念祖律師

陳毓芬律師

劉昌坪律師

上列聲請人為營利事業所得稅事件，聲請法規範及裁判憲法審查，並就司法院釋字第 427 號解釋聲請為變更之判決。本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

- 一、聲請意旨略以：聲請人因營利事業所得稅事件，認最高行政法院 111 年度上字第 951 號判決（下稱確定終局判決），及所適用之中華民國 89 年 12 月 13 日制定公布之金融機構合併法第 17 條第 2 項、91 年 2 月 6 日制定公布之企業併購法第 38 條第 1 項等規定（下併稱系爭規定），有違憲疑義，聲請法規範及裁判憲法審查，並就司法院釋字第 427 號解釋（下稱系爭解釋）聲請為變更之判決。 1
- 二、按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序 2
用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其
所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲
之判決；聲請不合法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不受理。憲
法訴訟法第 59 條第 1 項及第 32 條第 1 項，分別定有明文。又法
規範審查案件經司法院解釋或憲法法庭判決宣告不違憲者，除有
因憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，認有重
行認定與判斷之必要者，得依第三章所定程序，聲請憲法法庭為
變更之判決外，任何人均不得就相同法規範或爭議聲請判決，此
觀憲法訴訟法第 42 條第 1 項及第 2 項之規定自明。

三、經查：

- (一) 關於系爭規定部分，聲請意旨係爭執法院就合併之金融機構或公司，依法計算跨年度盈虧互抵之認事用法當否，尚難謂以具體敘明系爭規定有何牴觸憲法之處。 4
- (二) 關於確定終局裁定部分，聲請意旨係對法院認定案件事實與涵攝構成要件之爭執，亦難謂已具體敘明系爭規定有何牴觸憲法之處。 5
- (三) 關於聲請變更判決部分，系爭解釋係以財政部 66 年 9 月 6 日台財稅字第 35995 號函為其解釋標的，系爭解釋之審查客體與系爭規定不同，非屬「經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範」，聲請人自不得持系爭規定對系爭解釋聲請變更判決。 6

四、綜上，本庭爰依憲訴法第 32 條第 1 項規定，裁定不受理。 7

中 華 民 國 113 年 8 月 9 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文
黃瑞明 詹森林 黃昭元
謝銘洋 呂太郎 楊惠欽
蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美
陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 詹大法官森林、黃大法官昭元、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	黃大法官瑞明、楊大法官惠欽

【意見書】

不 同 意 見 書：楊大法官惠欽提出，黃大法官瑞明加入。
以上正本證明與原本無異。

書記官 廖純瑜

中 華 民 國 113 年 8 月 9 日

不同意見書

楊惠欽大法官 提出

黃瑞明大法官 加入

本號裁定之聲請人，係因營利事業所得稅事件，就確定終局判決及所適用之中華民國 89 年 12 月 13 日制定公布之金融機構合併法（下稱金併法）第 17 條第 2 項（下稱系爭規定一）、91 年 2 月 6 日制定公布之企業併購法（下稱企併法）第 38 條第 1 項規定（下稱系爭規定二），聲請裁判及法規範憲法審查，並就司法院釋字第 427 號解釋（下稱系爭解釋）聲請為變更之判決。本席認其聲請具憲法重要性，應予受理，爰提出不同意見書。

壹、系爭規定一、二所具是否違反憲法第 7 條平等權保障意旨之疑義，係具憲法重要性

本件聲請案所涉者係 98 年 1 月 21 日修正公布之所得稅法（下稱 98 年所得稅法）第 39 條將公司組織之營利事業得為跨年度盈虧互抵之各期虧損，由前 5 年修正為前 10 年，但系爭規定一及二並未同時修正，致同屬營利事業，僅因事業是否曾經合併，而適用不同之法規範，此等法規範是否有就相同事物卻未為相同處理，致生是否違反憲法第 7 條平等權保障之疑義。

一、系爭規定一、二與相關規定之內容及其等間之差異

（一）系爭規定一、二及相關規定之內容

為利說明及比較，爰將本件所涉營利事業跨年度盈虧互抵之相關規定，包含系爭規定一與二、104 年 12 月 9 日修正公布金融機構合併法第 13 條第 2 項（下稱系爭修正後金併法規定）、104 年 7 月 8 日修正公布企業併購法第 43 條第 1 項（下稱系爭修正後企併法規定）、98 年 1 月 21 日修正公布前所得稅法第 39 條及 98 年所得稅法第 39 條規定，作成下開相關條文內容表臚列之。

※相關條文內容表：

金融機構合併法（簡稱金併法）	第 17 條第 2 項 （即系爭規定一/89 年 12 月 13 日制定公布）	第 13 條第 2 項 （即系爭修正後金併法規定/104 年 12 月 9 日修正公布，自公布日施行）
	前項合併之金融機構，虧損及申報扣除年度，會計帳冊簿據完備，均使用所得稅法第 77 條所稱之藍色申報書或經會計師查核簽證，且如期辦理申報並繳納所得稅額者，合併後存續機構或新設機構於辦理營利事業所得稅結算申報時，得將各該辦理合併之金融機構於<u>合併前</u>，經該管稽徵機關核定之<u>前 5 年內各期虧損</u>，<u>按各該辦理合併之金融機構股東（社員）因合併而持有合併後存續機構或新設機構股權之比例計算之金額</u>，自虧損發生年度起 5 年內，從當年度純益額中扣除。	前項合併之金融機構，其虧損及申報扣除年度之會計帳冊簿據完備，均使用所得稅法第 77 條所定之藍色申報書或經會計師查核簽證，且如期辦理申報並繳納所得稅額者，合併後存續機構或新設機構於辦理營利事業所得稅結算申報時，得將各該辦理合併之金融機構於<u>合併前</u>，依<u>所得稅法第 39 條規定之各期虧損</u>，<u>按各該辦理合併之金融機構股東（社員）因合併而持有合併後存續機構或新設機構股權之比例計算之金額</u>，自虧損發生年度起 10 年內，從當年度純益額中扣除。（第 2 項）
企業併購法（簡稱企	第 38 條第 1 項 （即系爭規定二/91 年 2 月 6 日制定公布）	第 43 條第 1 項 （即系爭修正後企併法規定/104 年 7 月 8 日修正公布，自公布後 6 個月施行）
	公司合併，其虧損及申報扣除年度，會計帳冊簿據完備，均使用所得稅法第 77 條所稱之藍色申報書或經會計師查核簽證，且如期辦理申報並繳納所	公司合併，其虧損及申報扣除年度，會計帳冊簿據完備，均使用所得稅法第 77 條所稱之藍色申報書或經會計師查核簽證，且如期辦理申報並繳納所得稅額

併 法)	得稅額者，合併後存續或新設公司於辦理營利事業所得稅結算申報時，得將各該參與合併之公司於 <u>合併前</u> 經該管稽徵機關核定尚未扣除之 <u>前 5 年內各期虧損</u> ，按各該公司股東因合併而持有合併後存續或新設公司股權之比例計算之金額，自虧損發生年度起 5 年內從當年度純益額中扣除。	者，合併後存續或新設公司於辦理營利事業所得稅結算申報時，得將各該參與合併之公司於合併前，依 <u>所得稅法第 39 條規定得扣除各期虧損</u> ，按各該公司股東因合併而持有合併後存續或新設公司股權之比例計算之金額，自虧損發生年度起 10 年內從當年度純益額中扣除。（第 1 項）
所 得 稅 法	第 39 條 （78 年 12 月 30 日修正公布） 以往年度營業之虧損，不得列入本年度計算。但公司組織之營利事業，會計帳冊簿據完備，虧損及申報扣除年度均使用第 77 條所稱藍色申報書或經會計師查核簽證，並如期申報者，得將經該管稽徵機關核定之<u>前 5 年內各期虧損</u>，自本年純益額中扣除後，再行核課。	第 39 條 （98 年 1 月 21 日修正公布，自公布日施行） 以往年度營業之虧損，不得列入本年度計算。但公司組織之營利事業，會計帳冊簿據完備，虧損及申報扣除年度均使用第 77 條所稱藍色申報書或經會計師查核簽證，並如期申報者，得將經該管稽徵機關核定之<u>前 10 年內各期虧損</u>，自本年純益額中扣除後，再行核課。（第 1 項） 本法中華民國 98 年 1 月 6 日修正之條文施行前，符合前項但書規定之公司組織營利事業，經稽徵機關核定之以前年度虧損，尚未依法扣除完畢者，於修正施行後，適用修正後之規定。（第 2 項）

（二）系爭規定一、二及相關規定間之差異

綜觀上述相關條文內容表，就本件聲請案所涉爭執言，金併法、

企併法之規定，與所得稅法之規定間有如下之歧異點：

1.得為跨年度盈虧互抵之各期虧損「年數」，有適用年度上之歧異：

所得稅法第 39 條關於營利事業跨年度盈虧互抵之各期虧損年數，係於 98 年 1 月 21 日修正公布為「前 10 年內各期虧損」，亦即自 98 年度起之營利事業所得稅結算申報，即得就前 10 年之各期虧損為盈虧互抵之列報；至於應優先適用金併法與企併法之營利事業，則係自系爭修正後金併法規定及系爭修正後金併法規定施行之 105 年度起之營利事業所得稅結算申報，始得就前 10 年之各期虧損為盈虧互抵之列報。從而，二者間有達 7 年度之營利事業所得稅結算申報，關於跨年度盈虧互抵之各期虧損年數，有「前 5 年」與「前 10 年」之歧異。

2.就得列報為跨年度盈虧互抵之「虧損數」，有範圍之歧異：

金併法與企併法各規定得跨年度盈虧互抵之「虧損數」，分別為「按各該辦理合併之金融機構股東(社員)因合併而持有合併後存續機構或新設機構股權之比例計算之金額」、「按各該公司股東因合併而持有合併後存續或新設公司股權之比例計算之金額」之規定（下均稱按比例計算金額），亦即曾經合併之金融機構及企業，就合併前之各期虧損，係僅得依前述之按比例計算金額列報跨年度盈虧互抵。至於 98 年修正前、後之所得稅法第 39 條所規定得為跨年度盈虧互抵之虧損數，則無此等按比例計算金額之限制。

二、系爭規定一及二就得為跨年度盈虧互抵之各期虧損之「年數」規定，與 98 年所得稅法第 39 條規定間，存有是否違反憲法第 7 條平等權保障意旨之疑義

（一）相關規定之制定或修正理由

1.系爭規定二之制定理由：

「公司併購前之虧損如一概不准扣除，將造成併購之租稅障礙，如完全許其扣除而不予限制，則又難以防杜專以享受虧損扣除而進行之併購。為配合公司藉併購提升經營績效之趨勢，與考量公司之盈虧係由各股東依其持有股份比例承受，及基於公司併購適用虧損扣

除之計算原則宜採一致性規範，爰參照金融機構合併法第 17 條第 2 項、促進產業升級條例部分條文修正草案第 15 條第 4 項規定，於本條明定公司合併、公司與外國公司合併及公司分割得適用虧損扣除之規定。」

2. 系爭修正後金併法規定、系爭修正後企併法規定之修正理由：

「……參考所得稅法第 39 條第 1 項規定，以往年度營業之虧損，於符合一定規定下，得將經該管稽徵機關核定之前 10 年內各期虧損，自本年純益額中扣除後，再行核課，爰修正第 2 項規定，並酌作文字修正……」

「……修正第 1 項。配合所得稅法第 39 條之修正，將公司組織之營利事業虧損互抵適用年限由 5 年延長為 10 年，爰修正第 1 項，延長各參與合併公司於合併前依法尚未扣除之各期虧損，得由合併後存續或新設公司計算虧損繼受扣除之年限規定。……」

3. 98 年所得稅法第 39 條規定之修正理由：

「一、為提高企業競爭能力及促進稅制公平合理，並考量企業永續經營及課稅能力的正確衡量，參照其他國家做法，將第 1 項規定得扣除「前 5 年」虧損，放寬為「前 10 年」虧損。二、有關營利事業得扣除經稽徵機關核定前 5 年內各期虧損規定，自 1989 年 12 月 30 日修正迄今已超過 17 年，期間歷經多次產業轉型，對於多數需投入大量資本或研發成本致營業初期虧損期限較長產業，原前 5 年核定營業虧損扣除規定已不合時宜。三、本法本次修正之條文施行前符合修正條文第 1 項但書規定之公司組織營利事業，其經稽徵機關核定之以前年度虧損，尚未依法扣除完畢者，應可於本法本次修正施行後，適用修正後之規定，爰增訂第 2 項，予以明確規範，以利適用。」

(二) 系爭規定一及二中就合併前虧損如何計算盈虧互抵之規定，乃系爭規定一及二被定位為特別法之意旨所在

依相關條文內容表系爭規定一及二之規定內容，可知二者除規範之主體有別外，關於得為跨年度盈虧互抵之要件（包含得列報扣

抵之各期虧損年數)均相同，先此敘明。

查公司合併，不論是採吸收合併（即由合併之公司擇一存續）或新設合併（即參與合併之公司於合併後均消滅，而另成立一新公司），存續或新設之公司雖均承受參與合併公司之盈虧，然參與合併之公司，其虧損所在係攸關合併存續或新設公司換股比例之重要事項，亦即合併存續或新設公司於合併前之各年度虧損，因來源公司之不同，若得全額認屬存續或新設公司之虧損，進而得為跨年度盈虧互抵，即會孳生上述系爭規定二之立法理由所稱：「如完全許其扣除而不予限制，則又難以防杜專以享受虧損扣除而進行之併購」之問題。

從而可知，上述一（二）2、所列系爭規定一、二與 98 年修正前、後所得稅法第 39 條關於得列報為跨年度盈虧互抵之「虧損數」之歧異，即按比例計算金額之規定（相關條文內容表畫底線部分之規定），係金併法與企併法針對曾經合併之公司，基於公司合併之特質，就合併後存續或新設之公司，對於合併前之虧損，得為如何金額之跨年度盈虧互抵之規範。

關於跨年度盈虧互抵，就適用此制度之主體即事業言，合併後存續或新設之事業與適用所得稅法之公司間，其差異為事業曾否經合併；就此差異言，在跨年度盈虧互抵上，其差異點核係列報之虧損是否屬合併前之虧損。而就此差異點，金併法與企併法核係採取上述之按比例計算金額方式，而仍准許合併前虧損得為跨年度盈虧互抵之列報。亦即系爭規定一及二中，關於就「合併前虧損按比例計算金額」之規定，係金併法與企併法基於曾經合併之事業之特殊性，在跨年度盈虧互抵上，所為有別於非曾經合併公司之特別規定。

申言之，系爭規定一、二、系爭修正後金併法規定及系爭修正後企併法規定中，就合併前之虧損，為如上述之按比例計算虧損金額之規定，係基於曾經合併之事業之合併前虧損，就合併後公司在虧損數上之意義，尚與未曾合併公司有別之意旨而為；而此亦係金併法與企併法於所得稅法已為跨年度盈虧互抵之規範下，又另為

跨年度盈虧互抵之明文，並被定位屬特別法之意旨所在。

(三)系爭規定一及二就得為跨年度盈虧互抵之各期虧損之「年數」規定，與所得稅法第 39 條規定間，因有得適用年度上之差別待遇，而有是否違反憲法第 7 條平等權保障意旨之疑義

綜觀規範營利事業跨年度盈虧互抵之金併法、企併法及所得稅法如相關條文內容表所示之規定，規範曾經合併事業之金併法、企併法，與規範未曾經合併公司之所得稅法，其等關於跨年度盈虧互抵要件之規範中，除金併法、企併法基於曾經合併事業之特質，就合併前之虧損，所為如上項所述之按比例計算虧損金額之特別規定外，依本意見書上開壹、一、(二)所述，其間之歧異僅餘「得為跨年度盈虧互抵之各期虧損年數之適用年度」。

關於得為跨年度盈虧互抵之各期虧損年數，98 年所得稅法第 39 條規定，將修正前之「前 5 年」，修正為「前 10 年」；依前述之修理由，核係為「提高企業競爭能力及促進稅制公平合理，並考量企業永續經營及課稅能力的正確衡量」，而此等目的，就應優先適用金併法或企併法之事業言，實亦同具之。況 104 年間修正之系爭修正後金併法規定及系爭修正後企併法規定，除於修正理由均表明參考或配合所得稅法第 39 條規定外；其規定中復係分別明文：「依所得稅法第 39 條規定之各期虧損」、「依所得稅法第 39 條規定得扣除各期虧損」之規定，而具有除依 104 年間修正時之所得稅法第 39 條規定，將得為跨年度盈虧互抵之各期虧損年數，由「前 5 年」修正為「前 10 年」之意旨外，應認尚具有跨年度盈虧互抵之各期虧損年數，均將依循所得稅法第 39 條規定，以避免二者因修法時間之不一，致生適用上不公平之意涵。

從而可認，於系爭規定一、二、系爭修正後金併法規定及系爭修正後企併法規定，已就曾經合併公司就合併前之虧損，為按比例計算虧損金額之特別規定下，就上述 98 年所得稅法第 39 條修正跨年度盈虧互抵各期虧損「年數」之目的言，關於跨年度盈虧互抵之各期虧損之「年數」，不論其係規定於規範曾經合併事業之金併法、

企併法（即相關條文內容表中關於金併法、企併法之規定），或屬普通法之所得稅法（即相關條文內容表中關於所得稅法之規定），係具可相提併論性，尚不因立法者將之於不同法律予以規範，而認不具可比較性。

系爭規定一、二與 98 年所得稅法第 39 條規定間，就得為跨年度盈虧互抵之各期虧損「年數」規定，既具可相提併論性；而就系爭規定一、二之各期虧損「年數」規定，與 98 年所得稅法第 39 條規定相比較，於 98 年所得稅法第 39 條規定施行後至「系爭修正後金併法規定及系爭修正後企併法規定施行」前，既存有 5 年與 10 年之差別待遇，則此差別待遇與系爭規定一及二之立法目的達成間是否具有合理關聯，亦即是否違反平等權之保障，尚非不具疑義。

三、本件聲請關於裁判及法規範憲法審查部分之聲請，應予受理

系爭規定一、二既具是否違反憲法第 7 條平等權保障意旨之疑義，且依前開所述，係有進行是否違反平等權保障審查之價值，而應認具有憲法重要性。是本席認本件聲請關於裁判及法規範憲法審查部分之聲請，應予受理。

貳、本件聲請，關於系爭解釋即司法院釋字第 427 號解釋部分，亦因系爭規定一及二之制定公布，而有再予審查之必要，應予受理

按「（第 1 項）法規範審查案件或機關爭議案件，經司法院解釋或憲法法庭判決宣告不違憲或作成其他憲法判斷者，除有本條第 2 項或第 3 項之情形外，任何人均不得就相同法規範或爭議聲請判決。（第 2 項）各法院、人民或地方自治團體之立法或行政機關，對於經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範，因憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，認有重行認定與判斷之必要者，得分別依第 3 章或第 7 章所定程序，聲請憲法法庭為變更之判決。」憲法訴訟法第 42 條第 1 項及第 2 項分別定有明文。

又系爭解釋係謂：「營利事業所得之計算，係以其本年度收入總額減除各項成本費用、損失及稅捐後之純益額為所得額，以往年度

營業之虧損，不得列入本年度計算，所得稅法第 24 條第 1 項及第 39 條前段定有明文。同法第 39 條但書旨在建立誠實申報納稅制度，其扣除虧損只適用於可扣抵期間內未發生公司合併之情形，若公司合併者，則應以合併基準時為準，更始計算合併後公司之盈虧，不得追溯扣抵合併前各該公司之虧損。財政部中華民國 66 年 9 月 6 日台財稅字第 35995 號函與上開法條規定意旨相符，與憲法並無抵觸。至公司合併應否給予租稅優惠，則屬立法問題。」

經查，系爭解釋係作成於企併法、金併法制定公布前，是其針對公司合併情形所生跨年度盈虧互抵之爭議，援引所得稅法第 39 條規定，就上述財政部函所為之解釋，於金併法及企併法已經公布施行後，就金併法與企併法關於跨年度盈虧互抵之規定，究應生如何之拘束力？而依下列所述，本件關於聲請為變更系爭解釋之判決部分，應認與憲法訴訟法第 42 條第 1 項及第 2 項規定相符，故此部分聲請亦應受理。

一、觀系爭規定一及二之內容（詳如相關條文內容表），甚至就系爭規定一及二於 104 年間所為修正之系爭修正後金併法規定、系爭修正後企併法規定，就曾經合併之事業，關於合併前之虧損，均明文容許合併後存續或新設之事業為跨年度盈虧互抵之列報，僅是得列報之虧損數係應按比例計算金額，已詳如前述，而與系爭解釋所稱：「……若公司合併者，則應以合併基準時為準，更始計算合併後公司之盈虧，不得追溯扣抵合併前各該公司之虧損。……」等語有別，亦即系爭解釋針對曾經合併之公司，其合併前之虧損，得否為跨年度盈虧互抵之見解，已與屬所得稅法第 39 條之特別規定即系爭規定一及二有別。

二、依前述 98 年所得稅第 39 條規定之修正理由所稱：「為提高企業競爭能力及促進稅制公平合理，並考量企業永續經營及課稅能力的正確衡量」等語，就曾經合併之公司，所為跨年度盈虧互抵之規範，如系爭規定一及二，是否屬「租稅優惠」之性質，亦非無再探究之處。

憲法法庭裁定



113 年憲裁字第 24 號

聲 請 人 兆豐金融控股股份有限公司

代 表 人 雷仲達

訴訟代理人 李念祖律師

陳毓芬律師

劉昌坪律師

憲法法庭 113 年憲裁字第 21 號裁定，有應更正之處，本庭裁定如下：

主 文

憲法法庭 113 年憲裁字第 21 號裁定原本及正本關於理由欄三（一）第 3 行所載「難謂以具體敘明」，應更正為「難謂已具體敘明」；理由欄三（二）第 1 行所載「確定終局裁定」，應更正為「確定終局判決」。

理 由

一、按裁判如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，憲法法庭或審查庭得依聲請或依職權以裁定更正並公告之，憲法法庭審理規則第 50 條第 1 項定有明文。

二、憲法法庭 113 年憲裁字第 21 號裁定有如主文所示之顯然錯誤，應予更正，爰裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 8 月 14 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
全體大法官	無

113 年憲裁字第 24 號

以上正本證明與原本無異。

書記官 廖純瑜

中 華 民 國 113 年 8 月 14 日



憲法法庭裁定草案

113 年憲裁字第 22 號

聲請人一 諸慶恩（已歿）

聲請人二 李念祖

上 一 人 李劍非律師

訴訟代理人 陳思好律師

上列聲請人因偽造文書案件，聲請法規範憲法審查，並就司法院釋字第 752 號解釋聲請補充，本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

- 一、聲請人主張略以：1、聲請人二為聲請人一於原因案件之辯護人，享有為保障聲請人一即原因案件受判決人之憲法上權利而為訴訟行為之權利，包含聲請憲法裁判之權利，故聲請人二就本件聲請，為維護聲請人身後所享有無罪之名譽權，具有提起本件聲請之訴訟辯護權能。2、最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決（下稱系爭判決）所適用之中華民國 84 年 10 月 20 日修正公布刑事訴訟法第 376 條第 1 款規定（下稱系爭規定），未賦予初受有罪判決之被告本人至少一次上訴救濟之權，亦未賦予已死亡被告之配偶就第二審有罪判決得上訴於第三審法院之權，牴觸憲法第 7 條及第 16 條規定。3、司法院釋字第 752 號解釋（下稱系爭解釋）之適用範圍應予補充，使聲請人一就原因案件亦得適用等語。 1
- 二、按人民所受之確定終局裁判於 111 年 1 月 4 日憲法訴訟法修正施行前已送達者，得於該次憲法訴訟法修正施行日起 6 個月內，聲請法規範憲法審查；上列聲請法規範憲法審查案件得否受理，依修正施行前即司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定定之；而聲請不合法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不受理。憲法訴訟法第 92 條第 2 項、第 90 條 2

第 1 項但書及第 32 條第 1 項分別定有明文。復依大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民聲請解釋憲法，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之。至人民對於司法院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充或變更，經核確有正當理由應予受理者，得依大審法上開規定，予以解釋；另當事人對於確定終局裁判所適用之司法院解釋，發生疑義，聲請解釋時，仍依大審法有關規定視個案情形審查決定之，司法院大法官第 607 次、第 948 次會議決議可資參照。

3

三、聲請人一及臺灣高等檢察署（原名臺灣高等法院檢察署）檢察官曾分別就臺灣高等法院 90 年度上訴字第 489 號刑事判決關於聲請人一部分，提起上訴，經系爭判決就檢察官上訴部分，以聲請人一提起上訴後，已於 92 年 5 月 24 日死亡，而撤銷關於聲請人一之第二審有罪判決，改判不受理；就聲請人一上訴部分，則依系爭規定駁回其上訴而確定。嗣最高檢察署檢察總長就系爭判決之部分提起非常上訴，經最高法院 112 年度台非字第 4 號刑事判決撤銷系爭判決關於不受理部分，並改判駁回檢察官之上訴，合先敘明。

4

四、經查：聲請人一已於提起本件聲請前之 92 年 5 月 24 日死亡，並無為本件聲請之當事人能力，且無從補正；聲請人二則僅係原因案件受判決人之辯護人，尚難認其有何憲法上權利因系爭判決或原因案件之確定終局判決而受侵害，自不得持以聲請法規範憲法審查及就系爭解釋聲請補充。是本件聲請與前述規定均有未合，爰依憲法訴訟法第 32 條第 1 項規定，裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 8 月 9 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡炯燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽
 蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美
 陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 詹大法官森林、黃大法官昭元、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	黃大法官瑞明、謝大法官銘洋

【意見書】

協同意見書：詹大法官森林提出。

不同意見書：黃大法官瑞明提出，謝大法官銘洋加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 高碧莉

中 華 民 國 113 年 8 月 9 日

附記：

依憲法法庭審理規則第 50 條第 2 項規定附記更正裁定如下：

憲法法庭裁定



113 年憲裁字第 25 號

聲請人一 諸慶恩（已歿）

聲請人二 李念祖

上 一 人 李劍非律師

訴訟代理人 陳思好律師

憲法法庭 113 年憲裁字第 22 號裁定，有應更正之處，本庭裁定如下：

主 文

憲法法庭 113 年憲裁字第 22 號裁定原本及正本關於標題所載「憲法 1
法庭裁定草案」，應更正為「憲法法庭裁定」。

理 由

一、按裁判如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，憲法法庭或 1
審查庭得依聲請或依職權以裁定更正並公告之，憲法法庭審理規
則第 50 條第 1 項定有明文。

二、憲法法庭 113 年憲裁字第 22 號裁定有如主文所示之顯然錯誤， 2
應予更正，爰裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 8 月 14 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
全體大法官	無

以上正本證明與原本無異。

書記官 高碧莉

中 華 民 國 113 年 8 月 15 日

協同意見書

詹森林大法官 提出

本裁定不受理本件聲請，其理由略為：聲請人一（即諸慶恩先生）已於提起本件聲請前之 92 年 5 月 24 日死亡，並無為本件聲請之當事人能力，且無從補正；聲請人二（即李念祖律師）則僅係原因案件受判決人之辯護人，尚難認其有何憲法上權利因系爭判決（即最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決）受侵害，自不得持以聲請法規範憲法審查及就系爭解釋聲請補充。

本席支持本裁定之結論，然對於不受理聲請人二之聲請部分，理由容有不同，爰提出協同意見書¹。

一、聲請人二提起本件聲請之背景

聲請人一曾因涉犯行使業務上登載不實文書罪及違反商業會計法第 71 條第 1 款等罪嫌，經檢察官提起公訴。雖然第一審法院判處聲請人一無罪，但檢察官上訴至二審，臺灣高等法院以 90 年度上訴字第 489 號刑事判決，撤銷第一審判決，並認定聲請人一犯行使業務上登載不實文書罪，判處有期徒刑 4 月、緩刑 3 年（違反商業會計法第 71 條第 1 款之罪部分則不另為無罪之諭知）。嗣檢察官、聲請人一均對該第二審判決提起上訴，經最高法院 92 年度台上字第 4411 號刑事判決（下稱系爭確定終局判決）就聲請人一之上訴，以聲請人一被判處之行使業務登載不實文書罪，依當時有效之修正前刑事訴訟法第 376 條第 1 款規定，屬於不得上訴第三審案件，而駁回之；至於檢察官上訴部分，則以聲請人一在案經上訴第三審後死亡為由，撤銷第二審所為有罪之判決，並改為諭知不受理。

聲請人二原為聲請人一上開刑事案件第一審至第三審之辯護人。系爭確定終局判決作成後，因該判決陪席法官石木欽與翁茂鍾間之不當往來被揭露，聲請人二認系爭確定終局判決所適用民國 84

¹ 諸先生之配偶胡慧中女士，就系爭判決另向憲法法庭聲請法規範及裁判憲法審查，經憲法法庭以 113 年憲裁字第 19 號裁定不受理。本席就該裁定提出不同意見書，並加入黃瑞明大法官所提不同意見書，有興趣者，敬請一併參閱。

年 10 月 20 日公布施行之刑事訴訟法第 376 條²（下稱舊刑事訴訟法第 376 條），既經司法院釋字第 752 號解釋（下稱系爭解釋）認定為違憲，且原因案件之審判亦經監察院及懲戒法院調查後，認定有失公平、司法涓潔有玷。聲請人二因而主張，為維護聲請人一死後之人格法益，又本於辯護人應具有公益保護之獨立功能，爰同時以聲請人一之名義，及自己之名義，提起聲請本件法規範憲法審查。

二、本件聲請之標的

查聲請人 111 年 7 月 1 日所提之法規範憲法審查聲請書所載，其聲明事項為：舊刑事訴訟法第 376 條及系爭解釋之效力，有補充之必要³。次查，聲請人所據以聲請法規範憲法審查之系爭確定終局判決，係適用舊刑事訴訟法第 376 條第 1 款規定，而駁回聲請人對第二審判決之上訴。是探求聲請人二之真意，其聲請之標的，應為舊刑事訴訟法第 376 條第 1 款（下稱系爭規定）及系爭解釋。

關於聲請人二針對系爭規定聲請憲法法庭裁判部分，系爭規定之合憲性，曾經系爭解釋認為，於「第二審撤銷原審無罪判決並自為有罪判決者，被告不得上訴於第三審法院」之情形，未能提供被告至少一次上訴救濟之機會，違反憲法第 16 條訴訟權保障之意旨。是系爭解釋作成後，如以類似之原因案件主張系爭規定違憲，而聲請釋憲或法規範憲法審查者，大法官或憲法法庭通常即適用司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款，並以系爭規定之違憲疑義已不復存在為由，而不予受理⁴。

至於聲請人二聲請補充系爭解釋部分，亦難予以受理。蓋，系爭確定終局判決作成於 92 年 8 月 14 日，故無從適用 106 年 7 月 28

² 聲請人於 111 年 7 月 1 日所提之法規範憲法審查聲請書第 2 頁、「聲請客體」參照。

³ 聲請人於 111 年 7 月 1 日所提之法規範憲法審查聲請書第 2 頁、「應受判決事項之聲明一、」參照。

⁴ 因系爭確定終局判決係於 111 年 1 月 4 日憲訴法修正施行前已送達聲請人，是就本件聲請案之審理，依憲訴法第 92 條第 2 項準用第 90 條第 1 項但書規定，應以修正施行前之規定，即大審法，為受理與否之依據。

始公布之系爭解釋。而且，在憲法訴訟法（下稱憲訴法）修正施行前（即大法官作成解釋期間），依實務一貫見解，大法官所為有利於聲請人之解釋，僅對該案之聲請人始有例外回溯之效力，對聲請人以外之其他人，解釋自公布之日起始生效力。換言之，聲請人以外之類似案件當事人，縱使曾因法院適用嗣後始被大法官解釋宣告違憲之同一法規範，而受不利之確定終局裁判，惟因解釋僅向後生效，不得適用於解釋作成前之類似案件當事人。在此穩定之實務見解下，聲請人二如欲針對系爭解釋之效力聲請補充解釋，則大法官或憲法法庭將以「系爭解釋之意旨及內容闡釋甚為明確，並無文字晦澀或論證不周之情形，難謂有聲請補充解釋之正當理由，核無補充解釋之必要」為據，而予不受理。

三、基於憲法訴訟之補充性原則，聲請人二應先向普通法院尋求救濟

綜觀本件聲請意旨，聲請人二主要基於在聲請人一之原因案件中，因石木欽等司法及調查人員與翁茂鍾間有不當往來，致聲請人一蒙受不公之審判，從而希冀憲法法庭考量該案之特殊性，給予重獲司法檢視之機會。

聲請人二用心良苦，自堪肯認。本席甚至認為聲請人一之死後人格權應受憲法保障（參見本席就憲法法庭 113 年度憲裁字第 19 號裁定所提不同意見書第 5 至 8 頁）。

然而，系爭確定終局判決係於 92 年 8 月 14 日作成，斯時尚無系爭解釋，故系爭規定仍為有效之法律，且石木欽與翁茂鍾間之不當交往，亦未浮現。從而，依當時之時空背景，系爭判決尚難謂有何明顯違法可言。嗣後，因監察院對石木欽之調查報告，及懲戒法院職務法庭就石木欽懲戒案件之第一審判決，分別於 109 年 9 月 9 日及 110 年 12 月 24 日作成，聲請人一因不公正之司法審判遭受冤假錯判，方為人所知。在此情況下，聲請人二縱有意為聲請人一之利益，向大法官或憲法法庭聲請釋憲，仍應先循向普通法院聲請再審等救濟程序，並待用盡審級救濟程序，仍未獲得保障時，方得為

之。此乃憲法訴訟補充性原則之要求，以適當界分憲法法庭及普通法院之職權，並具體落實大審法第 5 條第 1 項第 2 款「確定終局裁判」及憲訴法第 59 條第 1 項「依法定程序用盡審級救濟程序」明定之聲請要件。

四、結論

綜上，本席雖認同刑事案件之辯護人在特殊情況下，基於公益維護之目的，得以自己為聲請人，為其擔任辯護原因案件當事人之利益，向憲法法庭聲請裁判及法規範憲法審查。惟聲請人二所提本件聲請既不符合憲訴法所定之受理要件，則本件不受理裁定之主文，尚堪支持。

不同意見書

黃瑞明大法官 提出

謝銘洋大法官 加入

一、本件聲請案聲請要旨及大法官多數決議不受理之理由

本件聲請案與同日公布之憲法法庭（下稱本庭）113 年憲裁字第 19 號裁定（下稱 19 號裁定）均係基於同一原因事實，即為已歿之百利達銀行臺北分行經理諸慶恩先生曾被以行使業務上登載不實文書判決有罪及其再審案件而為聲請，19 號裁定係由諸先生之配偶胡女士提出聲請；而本件則係由諸先生之辯護人李律師提出聲請。大法官多數決議不受理此二件聲請案，並於同日公布，本席均持不同意見。本席於 19 號裁定提出之不同意見書，對於該案應予受理之程序與實體理由已有所論述，亦可適用於本件裁定。本意見書僅就李律師是否具有聲請法規範及裁判憲法審查之資格，即已故諸先生之辯護人是否具有獨立為諸先生聲請憲法審查資格部分提出意見。

本件裁定不受理李律師之聲請理由為「聲請人一（按：指諸慶恩）已於提起本件聲請前之 92 年 5 月 24 日死亡，並無為本件聲請之當事人能力，且無從補正；聲請人二（按：指李律師）則僅係原因案件受判決人之辯護人，尚難認其有何憲法上權利因系爭判決或原因案件之確定終局判決而受侵害，自不得持以聲請法規範憲法審查及就系爭解釋聲請補充。」本席認為如此之不受理理由曲解了聲請人李律師以其名義為其當事人聲請憲法審查之意旨，聲請律師並非主張其憲法上之權利受侵害而聲請憲法審查，而係以受判決人之辯護人身分為其當事人憲法上權利受侵害而聲請憲法審查，故本件聲請案值得探討的是辯護人是否有獨立為其當事人聲請憲法審查之權利。本席認為此問題深具憲法價值，故應予受理審查。

二、本件聲請應予受理審查之理由：辯護人有為其當事人獨立聲請憲法審查之資格

按刑事訴訟法（下稱刑訴法）第 346 條規定：「原審之……辯護人，得為被告之利益而上訴。但不得與被告明示之意思相反。」已明

文肯認辯護人具有為被告之利益而獨立上訴之權利。本庭 111 年憲判字第 3 號判決宣示，刑訴法第 403 條抗告權人之範圍，應準用同法第 3 編第 1 章關於上訴權人之規定（即刑訴法第 346 條之規定），故被告之辯護人對於法院羈押或延長羈押之裁定，除與被告明示之意思相反外，得為被告之利益而抗告，從而確認辯護人有為被告之羈押獨立抗告之權利，但不得與被告明示之意思相反。111 年憲判字第 3 號判決之主要理由為刑訴法第 403 條規定：「（第 1 項）當事人對於法院之裁定有不服者，除有特別規定外，得抗告於直接上級法院。（第 2 項）證人、鑑定人、通譯及其他非當事人受裁定者，亦得抗告。」僅就受裁定者，區分為當事人與證人、鑑定人、通譯及其他非當事人受裁定者，得對於法院所為得抗告之裁定提起抗告而為規定，並未就被告之辯護人設有排除性之特別規定，為有效保障被告之訴訟權，關於抗告權人之範圍，應準用刑訴法第 3 編第 1 章關於上訴權人之規定，故被告之辯護人對於法院羈押或延長羈押之裁定，除與被告明示意思相反外，自得為被告之利益而抗告（判決理由書第 16 段、第 17 段參照）。111 年憲判字第 3 號判決之理由更於「併予說明」之部分指出，被告依法得聲請撤銷或變更、聲請再議等聲明不服之權利規定（刑訴法第 416 條第 1 項及第 256 條之 1）或依法得行使刑訴法所賦予之權利規定（例如第 18 條規定之聲請法官迴避、第 200 條第 1 項規定之聲請拒卻鑑定人、第 455 條之 3 規定之聲請撤銷協商合意等），因非屬本件釋憲聲請之法規範，自無法合併審理，惟相關機關允宜依本判決意旨，妥為研議、修正刑訴法。其意旨為刑訴法規定被告依法得行使之權利，祇要沒有就被告之辯護人設有排除之規定，原則上均應承認辯護人具有獨立為與被告相同行為之權利。刑訴法於 113 年 7 月 31 日修正公布，增訂第 153 條之 10 規定，其中第 1 項規定為「受調查人及被告或犯罪嫌疑人之辯護人，對於法官、檢察官依本章所為之裁定或處分，得向該管法院提起抗告或聲請撤銷或變更之。」即與該判決

之意旨相符。¹

按憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條第 1 項規定：「人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」以「用盡審級救濟程序」為要件，故該條所稱之人民必為訴訟程序上之當事人，而人民聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查，本質上為訴訟程序之延續，應自用盡審級救濟之最終裁判送達後翌日起 6 個月不變期間內為之（憲訴法第 59 條第 2 項），或自憲訴法施行後 6 個月內聲請（憲訴法第 92 條第 1 項及第 2 項）。該條對於得聲請憲法審查之「人民」並未設有特別排除被告之辯護人之規定，依 111 年憲判字第 3 號判決意旨，祇要法律未明文排除被告之辯護人者，自應承認辯護人具有獨立之憲法審查聲請權，始能保障被告之訴訟權以及律師之辯護權。按人民聲請憲法審查權利，較諸訴訟程序中被告之上訴或抗告權，其重要性有過之而無不及，憲訴法第 59 條所稱得聲請憲法審查之「人民」自包括其辯護人。更何況憲訴法第 38 條第 1 項後段規定「各機關並有實現判決內容之義務」，依此，本庭自有義務實現 111 年憲判字第 3 號判決之意旨，從而應承認辯護人具有獨立為被告聲請憲法審查之權

¹ 對於 113 年 7 月 31 日新增訂之刑訴法第 153 條之 10 規定，由檢察官組成之改革團體「劍青檢改」認為該條將淪為幫助詐團「盯梢」脫罪之用，反幫詐團，形同保護詐團首腦，認為應予廢除；司法院則認為劍青檢改錯誤解讀。相關報導參見上報「劍青檢改批打詐新法淪『盯梢條款』」司法院澄清：理解錯誤」https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=208084h（最後瀏覽日：113 年 8 月 9 日）；自由時報「刑訴新法『辯護人獨立抗告權』反幫詐團？司法院：理解謬誤」<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/4759909>（最後瀏覽日：113 年 8 月 9 日）；聯合報「劍青檢改批刑訴新法成打詐『大破口』」司法院酸理解錯誤」<https://udn.com/news/story/7321/8141803>（最後瀏覽日：113 年 8 月 9 日）。本席認為新增該條規定僅是在程序上讓辯護人得為被告提出抗告或聲請撤銷或變更，以保障被告程序上之權利而已，如何能與協助詐團扯上關係，令人匪夷所思。該條規定雖未明文「除與被告明示之意思相反之外」，但此為律師辯護權解釋上之必然。更不可能將其解讀為即使被告明示反對，辯護人仍得以自己名義提出抗告或聲請變更或撤銷。劍青檢改之解讀，實為過慮。

利。是本庭應受理本件聲請案，而不應以聲請人「僅係」原因案件受判決人之辯護人，而拒絕受理辯護人提出之憲法審查聲請。

至於當事人已過世之事實是否影響其辯護人為其聲請憲法審查之獨立權利？本席於 19 號裁定之不同意見書之附件四「本件聲請之適法性：聲請人之當事人適格之探討」已論述過世之被告之配偶應具有聲請憲法審查之權利，並指出本庭已受理 111 年度憲民字第 1311 號由死亡被告之家人為其提出之憲法審查聲請案，該案因當事人係受死刑執行完畢，故由其兄長自任聲請人，或可認當事人係因公權力之執行而死亡，故從寬認定受理其至親提出之憲法審查聲請。於本件聲請案原因案件之當事人諸慶恩先生所陷入之訴訟，該案之相對人與審、檢、調等司法人員有不尋常之交往關係，故其蒙受冤抑死亡與司法不正可能有關係。本席認為受理辯護人為已歿被告提出之聲請憲法審查案，讓無辜受害者於九泉下得以洗刷冤屈、恢復名譽，始符憲法保障人民基本權之誠命。



憲法法庭裁定

113 年憲裁字第 38 號

聲 請 人 蔡宗彬

訴訟代理人 林石猛律師（兼送達代收人）

戴敬哲律師

陳東晟律師

聲請人因請求損害賠償事件，聲請裁判及法規範憲法審查，並就司法院釋字第 179 號解釋聲請變更解釋。本庭裁定如下：

主 文

本件不受理。

1

理 由

一、本件聲請意旨略以：民事訴訟法施行法第 9 條規定（下稱系爭規定）牴觸憲法第 16 條所保障之訴訟權及第 23 條比例原則，最高法院 112 年度台簡抗字第 54 號民事裁定（下稱確定終局裁定）因適用上開規定，且違背憲法第 16 條及第 23 條，亦應受違憲宣告，爰聲請裁判及法規範憲法審查，並聲請變更司法院釋字第 179 號解釋等語。

二、（一）按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；人民聲請裁判及法規範憲法審查，應以聲請書記載聲請判決之理由及聲請人對本案所持之法律見解；聲請不合法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不受理，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條第 1 項、第 60 條第 6 款、第 32 條第 1 項分別定有明文。

（二）又法規範審查案件，人民對於經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範，因憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，認有重行認定與判斷之必要者，得聲請憲法法庭為變更之判決，為憲訴法第 42 條第 2 項所明定。

三、經查，（一）關於聲請法規範憲法審查及變更解釋部分，系爭規

3

定業經司法院釋字第 179 號解釋宣告合憲在案，該號解釋內容闡釋明確，並未有文字晦澀或論證遺漏等不周之處，而聲請意旨亦未敘明有何憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，因而就系爭規定有重行認定與判斷之必要，難謂有聲請補充或變更解釋之正當理由；聲請人指摘系爭規定有違憲疑義之部分，核其所陳，係以其個人主觀見解爭執法院認事用法不當，並未具體指摘系爭規定究有何牴觸憲法之處；（二）關於聲請裁判憲法審查部分，聲請人並未具體敘明確定終局裁定所表示之見解究有何誤認或忽略基本權利重要意義，或違反通常情況下所理解之憲法價值等牴觸憲法之情形。

四、綜上，本件聲請與上開憲訴法規定所定要件均有未合，本庭爰 4
依上開規定裁定不予受理。

中 華 民 國 113 年 9 月 20 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五、 尤大法官伯祥	黃大法官瑞明、詹大法官森林、

【意見書】

不 同 意 見 書：詹大法官森林提出，黃大法官瑞明加入。

以上正本證明與原本無異。

書記官 林廷佳

中 華 民 國 113 年 9 月 20 日

不同意見書

詹森林大法官 提出

黃瑞明大法官 加入

壹、原因案件之訴訟經過

本件聲請人因與他人發生交通事故，起訴向該他人請求損害賠償。聲請人於一、二審敗訴後仍不服，委任律師為訴訟代理人向最高法院提起上訴，惟因其上訴時未依主張之訴訟標的價（金）額，預納全部之裁判費，且具狀上訴後經相當時間仍未自行繳足，臺灣高雄地方法院 110 年度簡上字第 162 號民事裁定，遂認其上訴要件有欠缺，並在考量聲請人已委任律師為訴訟代理人之情況下，依民事訴訟法施行法第 9 條規定（下稱系爭規定），不定期間命聲請人補正，逕以裁定駁回其上訴。

聲請人不服，向最高法院提起抗告，最高法院 112 年度台簡抗字第 54 號民事裁定（下稱系爭確定終局裁定）認原法院依系爭規定及民事訴訟法相關規定，不命聲請人補正，逕以裁定駁回上訴，於法洵無違誤，認其抗告無理由，駁回之。

聲請人仍不服，認系爭規定抵觸憲法第 16 條所保障之訴訟權及第 23 條所定之比例原則，系爭確定終局裁定適用上開規定，亦應受違憲宣告，乃向憲法法庭聲請裁判及法規範憲法審查，並聲請變更司法院釋字第 179 號解釋（下稱系爭解釋）。

貳、113 年憲裁字第 38 號裁定

憲法法庭於 113 年 9 月 20 日，以 113 年憲裁字第 38 號裁定，不受理本件聲請。其理由為：（一）關於聲請法規範憲法審查及變更解釋部分，系爭規定業經系爭解釋宣告合憲在案，該號解釋內容闡釋明確，並未有文字晦澀或論證遺漏等不周之處，而聲請意旨亦未敘明有何憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，因而就系爭規定有重行認定與判斷之必要，難謂有聲請補充或變更解釋之正當理由；聲請人指摘系爭規定有違憲疑義之部分，核其所陳，係以其個人主觀見解爭執法院認事用法不當，並未具體指摘系爭規定究有何牴觸

憲法之處。(二)關於聲請裁判憲法審查部分，聲請人並未具體敘明確定終局裁定所表示之見解究有何誤認或忽略基本權利重要意義，或違反通常情況下所理解之憲法價值等抵觸憲法之情形。

參、本席意見

本席不贊成本件裁定，爰提出不同意見書。理由如下：

一、系爭規定以上訴人是否有委任律師為訴訟代理人，作為法院應否命補正之標準，是否與憲法無違，有討論必要

按民事訴訟法第442條第2項及第444條第1項分別明定「上訴不合程式或有其他不合法之情形而可以補正者，原第一審法院應定期間命其補正，如不於期間內補正，應以裁定駁回之。」、「上訴不合法者，第二審法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正。」是上訴人提起上訴卻未繳納(足額)裁判費者，法院原則上依法即有義務先命其為補正，僅在上訴人仍未依法院命令補正時，方得以裁定駁回其上訴。

惟系爭規定明定：「上訴人有律師為訴訟代理人者，法院得不行民事訴訟法第442條第2項及第444條第1項但書之程序。」是系爭規定使上訴人依民事訴訟法第442條第2項及第444條第1項但書，享有受法院命補正之程序利益，在其委任律師為訴訟代理人時，受到限縮。換言之，同屬未於上訴時繳納(足額)裁判費之情形，法院得否不予上訴人補正之機會而逕予駁回，因上訴人有無委任律師為訴訟代理人，而有差別待遇。

本席以為，上訴人為訴訟之主體，無論其是否有委任律師，均不影響其承擔上訴被駁回之不利益之事實。系爭規定卻選擇以「上訴人是否委任律師為訴訟代理人」，作為法院應否命其補正之標準，導致人民在民事訴訟法上享有不同補正機會之程序利益，系爭規定是否符合憲法第7條所定之平等原則，實有討論之必要。

二、系爭規定雖經系爭解釋宣告合憲，然該解釋作成之時空背景與今日已大相逕庭，有重行認定與判斷之必要

憲法訴訟法(下稱憲訴法)第42條第2項明定，人民對於經司

法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範，因憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，認有重行認定與判斷之必要者，得依第 3 章所定程序，聲請憲法法庭為變更之判決。

查系爭解釋宣告系爭規定合憲，其主要理由為：「…訴訟權之行使，應循法定程式，而有欠缺者，為顧及當事人未必具備訴訟法上之知識，故設補正之規定，以保障其權益。但當事人如已委任律師為訴訟代理人提起上訴，須繳納裁判費，乃法定程式，應為其訴訟代理人所熟知；為避免延滯訴訟，民事訴訟法施行法第 9 條授與法院斟酌應否命補正之權，所為得不命補正之規定，於人民訴訟權之行使，尚無妨礙」（系爭解釋理由書第 2 段參照）。¹

亦即，對於上訴人已委任律師為訴訟代理人，而未繳納裁判費之情形，系爭解釋認系爭規定基於「避免延滯訴訟」之目的，以「授與法院斟酌應否命補正之權」之手段，限縮人民訴訟權之行使，係屬合憲。

惟系爭解釋係於民國 72 年 2 月 25 日作成，距今已逾 40 年。在今日電腦化之情形下，法院對於文書製作、郵件寄送、訴訟費用之計算及收受等事項之作業流程，所須耗費之人力、物力及溝通成本，應與 72 年時之狀態，有重大變更，且為大幅節省。從而，上訴人上訴時未繳納裁判費，民國 72 年當時之法院或許礙於資源與人力之短缺，在「先命當事人補正，不補正再駁回」與「不命當事人補正即逕自駁回」間，會因作業程序繁簡之別，影響訴訟進度，進而有延滯訴訟之可能。然此影響，在現今(113 年)法院均係透過電腦、網路等輔助工具作業下，已不復存在。

準此，系爭解釋已符合憲訴法第 42 條第 2 項所定「因相關社會情事有重大變更，認有重行認定與判斷之必要」之情形，自應重新審酌系爭規定之目的與手段間是否仍屬合憲。

綜上，本件聲請實有受理之價值。

¹ 鄭玉波大法官對於釋字第 179 號解釋，曾出具不同意見書指出，系爭規定與憲法上保障人民訴訟權及平等權之本旨不符，應為無效。

附錄：憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決至第 11 號判決關係法令及
關鍵詞檢索表

判決號次 判決日期	相關法令	關鍵詞
9 (113.10.25)	中華民國憲法第 2 條、第 8 條、第 35 條、第 48 條、第 56 條、第 62 條、第 63 條、第 67 條第 2 項、第 71 條、第 76 條、第 77 條、第 80 條、第 88 條、第 95 條、第 96 條、第 97 條第 1 項、第 2 項、第 99 條、第 104 條 中華民國憲法增修條文第 2 條第 1 項、第 2 項、第 5 項、第 3 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 4 條第 3 項、第 7 項、第 5 條第 1 項、第 4 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項、第 3 項、第 4 項、第 5 項 司法院釋字第 325 號、第 342 號、第 461 號、第 498 號、第 499 號、第 585 號、第 613 號、第 632 號、第 729 號 立法院職權行使法第 15	民主原則、民主問責、公開透明、討論原則、立法程序、權力分立、制衡原則、立法權、行政權、司法權、監察權、憲法職權、國會自律、行政特權、獨立行使職權、機關相互尊重原則、憲法忠誠義務、權限爭議、責任政治、政治責任、法律責任、正當法律程序、法律明確性、比例原則、總統國情報告、質詢、備詢、答詢、反質詢、藐視國會、人事同意權、提名權、任命權、調查權、重大關聯、資料獲取權、文件調閱權、詢問權、調查委員會、調查專案小組、提供資料、作證、具結、拒絕證言、行政罰、聽證會、人身自由、虛偽陳述

	條、第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4、第 25 條、第 29 條第 3 項、第 29 條之 1、第 30 條第 1 項、第 3 項、第 30 條之 1、第 45 條、第 46 條、第 46 條之 2 第 2 項、第 3 項、第 47 條、第 48 條、第 50 條之 1 第 3 項至第 5 項、第 50 條之 2、第 59 條之 1 第 1 項、第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 4、第 59 條之 5 中華民國刑法第 141 條之 1 立法院組織法第 1 條及第 2 條 立法院各委員會組織法第 6 條 行政訴訟法第 142 條、第 144 條至第 146 條、第 156 條、第 159 條、第 162 條第 3 項 民事訴訟法第 302 條、第 313 條第 1 項、第 313 條之 1、第 334 條 刑事訴訟法第 176 條之 1、第 189 條第 1 項	

	宣誓條例第 2 條及第 8 條 本文	
10 (113.10.28)	中華民國憲法第 15 條、 第 22 條、第 23 條 醫療法第 21 條、第 22 條 第 2 項 醫療法施行細則第 11 條 第 3 項	核定醫療費用、預收醫 療費用、擅立收費項目 收費、醫療收費項目、 醫療契約自由、醫療費 用標準、醫療機構職業 自由
11 (113.10.28)	中華民國憲法第 7 條、第 15 條 司法院釋字第 565 號、第 620 號、第 622 號、第 647 號、第 674 號、第 694 號、第 696 號、第 701 號、第 745 號、第 771 號、第 779 號、第 798 號解釋 憲法法庭 112 年憲判字第 10 號判決 遺產及贈與稅法第 6 條第 1 項、第 17 條之 1 民法第 1030 條之 1	剩餘財產差額分配請求 權、絞殺稅、量能課稅 原則、遺產稅、擬制遺 產、總遺產稅

附錄：關係法令及關鍵詞檢索表

國家圖書館出版品預行編目

憲法法庭判決彙編暨重要裁定選編. 113 年 / 司法院憲法法庭書記廳編纂 -- 初版. -- 臺北市：司法院, 民 114.06 冊； 公分

ISBN 978-626-7701-10-2 (全套：平裝)

1. CST：中華民國憲法 2. CST：判決

581.21

114008292

憲法法庭 113 年判決彙編暨重要裁定選編 (II)

中華民國一十四年六月初版

編纂者：司法院憲法法庭書記廳

發行者：司法院

地址：臺北市重慶南路一段一二四號

網址：<http://www.judicial.gov.tw>

排版印刷：上校基業有限公司

地址：高雄市三民區通化街 88 巷 26 號

電話：07-3116011

定價：新臺幣肆佰肆拾元整

GPN：1011400657

ISBN：978-626-7701-10-2

