



公法類

——三年憲判字第九號

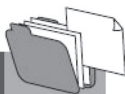
【立法院職權行使法等案】

【主旨】憲法法庭針對立法院職權行使法修正條文及刑法第141條之1等修法爭議作出113年憲判字第9號判決。關於立法程序部分固然有瑕疵，但尚未影響法律成立之基礎與效力，故並未牴觸憲法。聽取總統國情報告部分，修法要求常態化、就國情報告內容要求總統答復等，牴觸憲法權力分立原則。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等質詢部分，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。就人事同意權，立法委員應僅得以投票方式反對被提名人之人事任命，並無對被提名人施以法律制裁之權限與正當性，此部分逾越立法院憲法職權範圍。關於調查權，設調查專案

小組，行使調查權與調閱權等部分，違反立法院調查權應由立法院自為行使之憲法要求。聽證會舉行部分，相關立法如無正當理由缺席、拒絕表達意見、最重罰鍰10萬元等規定，逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則。至於藐視國會罪，其所欲追求之利益，充其量僅屬憲政體制下立法院自己一方行使憲法職權之利益，且其必然同時衝擊行政院，尚難謂屬維護整體憲政體制運作之重要公共利益，且刑罰手段並非追究政治責任之適當手段，違反比例原則。

【關鍵詞】立法程序、公開透明原則、討論原則、國情報告、質詢、人事同意權、調查權、聽證會

【相關法條】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。



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。

三、立法院職權行使法關於質詢部分：第25條規定。

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。

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。

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。

七、刑法第141條之1規定。

◎說明

一、爭點與選錄原因

（一）爭點說明

本判決乃聲請人（立法委員柯○銘等51人）認2023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。

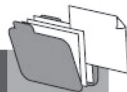
（二）選錄原因

113年憲判字第9號【立法院職權行使法等案】於2024年10月25日作成，本判決由蔡大法官宗珍主筆。2024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。

三、本案見解說明

（一）立法院職權行使法關於聽取總統國情報告部分

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。

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。

（二）立法院職權行使法第25條關於質詢之規定

1.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。

2.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。

3.第3項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。

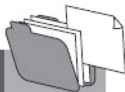
4.第4項規定關於被質詢人違反本條第1項規定時，主席得予制止部分，尚不生牴觸憲法問題。其餘規定部分，均逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，自本判決宣示之日起，失其效力。

5.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。

6.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，自本判決宣示之日起，失其效力。

7.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。

（三）立法院職權行使法關於人事



同意權部分

1.第29條第3項規定，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。

2.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。

3.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。

4.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。

5.第30條第1項規定，尚不生牴觸憲法問題。

6.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。

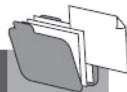
7.第30條之1第1項及第2項前段規定，屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題。惟立法院院會尚不得因委員會不予審查，即不行使人事同意權，否則即屬違反其憲法忠誠義務，為憲法所不許。

8.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。

（四）立法院職權行使法關於調查權之行使部分

1.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。

2.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。

3.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。

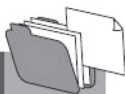
4.立法院依立法院職權行使法第45條規定發動調查權而設調查委員會，經其他憲法機關主張其有逾越憲法上權限等情事而表示反對，致生權限爭議者，相關憲法機關自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理。協商未果者，立法院自得依憲法訴訟法第65條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。於上開權限爭議經相關機關協商、以其他適當途徑處理或經本庭依聲請為機關爭議之判決前，立法院尚不得逕為調查權之行使。

5.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。

6.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。

7.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。

8.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。

9.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。

10.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。

11.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。

12.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。

13.第50條之1第4項規定，尚不生牴觸憲法問題。

14.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。

15.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。

（五）立法院職權行使法關於聽證會之舉行部分

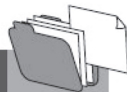
1.第59條之1第1項規定，除調查專案小組部分外，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。

2.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。

3.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。

4.第59條之5第1項規定，尚不生牴觸憲法問題。

5.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。

6.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。

7.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。

8.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。

（六）刑法第141條之1規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。

◎選錄

壹、受理要件之審查及審理程序

一、受理要件之審查

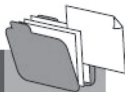
（一）聲請人一部分

1.審查依據

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）。

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。

2. 本庭之審查

查聲請人一係柯○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。

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，

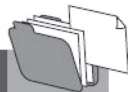
此等因立法院議事運作方式所生之不利，不應歸由少數立法委員承擔。是聲請人一之聲請，是否符合其於所聲請之法規範議決時，均未表示贊成之要件，本庭爰從寬依其聲明，及表決結果舉手贊成人數與聲請人一之人數，綜合認定之。

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。

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。

綜上，聲請人一之聲請，核與憲訴法第49條所定要件相符，應予受理。

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。□

（二）聲請人二至四部分

1. 審查依據

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

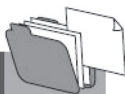
權，應受系爭法規範之效力所拘束、應予執行或受其實際影響，而具有該法規範牴觸憲法之確信者，其法規範憲法審查之聲請即具備客觀利益。

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（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。

2. 本庭之審查

（1）聲請人二部分

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。

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，基於其對上開條文牴觸憲法之確信，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。

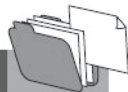
至聲請人二就職權行使法第15條之1、第15條之2、第15條之4、第29條第1項、第2項、第30條第2項、第4項、第46條之1、第50條之1第1項、第2項、第51條、第59條之1第2項至第5項、第59條之2、第59條之3第1項及第59條之6至第59條之9規定，聲請法規範憲法審查部分，查第15條之1、第15條之2及第15條之4係有

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，應不予受理。

(2)聲請人三部分

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。

至聲請人三就職權行使法第29條第1項、第2項、第30條第2項、第4項及第31條規定，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，應不予受理。

(3)聲請人四部分

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，監察院如認其牴觸憲法者，自得聲請本庭為法規範憲法審查。

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。

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

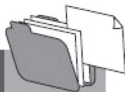
高監察機關，為行使其憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，得依憲法第95條及第96條規定行使調查權，乃專屬由其行使之權力，其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處，且立法院調查權之行使及調查之結果，本即不影響聲請人四調查權之行使（釋字第585號解釋參照）。由此可知，本項規定本非以監察院為規範對象，不涉亦不影響監察院憲法職權之行使，非屬聲請人四所須適用之法規範。次查，職權行使法第59條之3第1項後段之規定，僅係重複憲法第67條第2項規定之文句，而憲法第67條第2項規定之政府人員之範圍，本即未包括監察院監察委員等憲法明定應獨立行使職權之人員，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。

貳、受理部分形成主文之法律上意見

一、關於立法程序部分

（一）審查原則

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



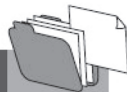
基於憲法第2條所明定之國民主權原則，所有國家權力均來自人民，並由憲法分配於各憲法機關，依權力分立相關規定分別行使，以遂行民主憲政國家之功能與任務。為確保國民主權原則得以貫徹，各憲法機關本於其憲法職權，行使國家權力，均須具備得以回溯至人民意志之民主正當性，乃憲法民主原則之核心要求。

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。

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）。

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。

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

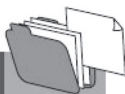
律因立法程序之嚴重違憲瑕疵而無效，自始不生法律應有之效力。

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

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。

（二）本庭之審查

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

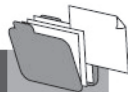


議民主淪為多數暴力，剝奪少數代表發言、論辯等機會，違反民主審議與公開透明原則，整體觀之，其立法程序具有明顯重大之瑕疵，應屬違憲等語。

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）。

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。



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。

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。

（三）審查結論

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。

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

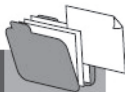
（一）審查原則

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。

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。

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。

（二）本庭之審查

1. 職權行使法第15條之1規定

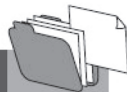
本條明定：「（第1項）依中華民國憲法增修條文第4條第3項規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告。（第2項）總統於每年2月1日前向立法院送交國情報告書，並於3月1日前赴立法院進行國情報告。（第3項）新任總統於就職兩週內向立法院送交國情報告書，並於1個月內赴立法院進行國情報

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。

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。

2. 職權行使法第15條之2規定

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。

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。

3.職權行使法第15條之4規定

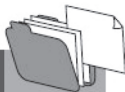
本條明定：「（第1項）立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出口頭或書面問題。（第2項）立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人數、順序、政

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。

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。

（三）審查結論

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。

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。

三、職權行使法關於質詢部分：第25條規定

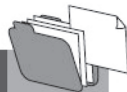
（一）審查原則

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。

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。

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。

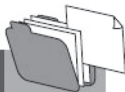
立法委員行使質詢權之對象，限於行政首長，不包括得於立法院開會時列席陳述意見，但無備詢義務之關係院院長及各部會首長（憲法第71條規定參照）。其得行使質詢權之事物範圍，則限於行政院及所屬各部會具有施政權責與指揮監督權責之事項。此外，憲法增修條文第3條第2項第1款明定立法委員係於開會時，始有向行政首長質詢之權，因此立法委員得行使質詢權之期間，應為立法院開會時，即立法院院會舉行期間。如係委員會之會議，雖得邀請行政院各部會首長及其所屬公務員等政府人員到會備詢（憲法第67條第2項規定參照），政府人員並應就立法委員之詢問，為適當說明（釋字第461號解釋參照），惟立法委員於此僅享有詢問權，而非質詢權。另質詢權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

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。

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。

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予答復或揭露相關資訊。

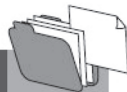
再者，立法委員之質詢內容涉及國家安全、國防軍事、兩岸外交等行政特權性質之國家機密事項，或行政院與其所屬機關（構）依法或依契約負有保密義務之事項，基於維護上開憲法上極重要公共利益或避免義務衝突，受質詢之行政首長亦得不予答復或揭露相關資訊。

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。

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。

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。



（二）本庭之審查

1. 本條規定之體系定位

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」。

2. 第1項規定部分

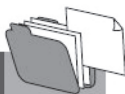
本項明定：「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。」鑑於立法院院會總質詢時間緊湊，往往須於有限時程內完成已登記發言之黨團或立法委員之質詢與行政首長之答詢，本項前段有關被質詢人就質詢之答復，不得超過質詢範圍之規定，僅屬就答詢範圍之限定，並未剝奪行政首長答詢之機會，不生牴觸憲法問題。

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。

3. 第2項規定部分

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



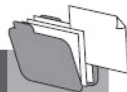
事項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為。」其中有關「並經主席同意」之規定，係就行政首長基於憲法上之正當理由，對立法委員之質詢不予答復或不揭露相關資訊之權限，於未有憲法依據下，立法增加應經立法院院會主席同意之限制，並賦予立法院院會主席憲法所無之介入行政首長憲法職權行使之權限，是此部分之規定已逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原則。

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。

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。

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。「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。

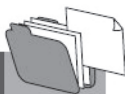
就文義之一般理解而言，「藐視國會之行為」應指被質詢人之行為具有輕蔑、無視或不尊重立法院之負面意涵。由於本條係有關立法委員對行政首長行使質詢權之規定，因此被質詢人之行為，係指行政首長回應立法委員質詢之行為表現，包括言語或書面之答復、不予答復等可能；就此，立法者已明文列舉「不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復」4種行為態樣，是本項所稱「其他藐視國會之行為」，自不包括該4種情形。又，本項規定之規範形式，係規定被質詢人除基於條文所列除外事由並經主席同意外，不得為拒絕答復等4種行為或有其他藐視國會之行為，因此，就立法原意而言，如被質詢之行政首長得引據除外事由並經主席同意，即仍得為某種「藐視國會之行為」，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。

惟查，行政首長就立法委員於院會之質詢，固有答詢之義務，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。

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。

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。

4.第3項規定部分

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。

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

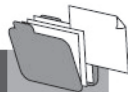
假不出席立法院院會之情形，以法律自我賦予為同意或不同意之權限。況本條規定在法律體系上係就立法院院會之質詢程序而為規範，並不涉及立法院內部委員會之詢問程序（憲法第67條第2項規定參照），更無由各委員會同意或不同意行政首長請假之理。據上，本項規定已逾越立法院憲法職權範圍，違反權力分立原則。

5.第4項規定部分

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。

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。

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



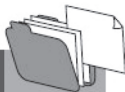
違憲部分，即關於被質詢人除基於正當理由外，不得拒絕答復、隱匿資訊、虛偽答復部分之規定，僅係就行政首長所負憲法上備詢與答詢義務之明示與具體化，並未擴增或改變行政首長於憲法上之備詢與答詢義務之內容及範圍，且性質上仍屬行政院對立法院所負憲法上政治責任之一環，並不因法律規定形式而使憲法義務與政治責任規定，即質變為法律義務與法律責任。而行政院固須以行政首長負憲法上備詢與答詢義務之方式，對立法院負責，但非謂立法院即有權片面立法強制行政首長履行該等憲法義務，已如前述。因此，就第2項規定中未違憲部分之規定，立法院仍無片面要求行政首長應為一定行為或不為一定行為之權限，立法院院會主席作為立法院之代表，亦同。況行政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。

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。

6.第5項、第6項及第7項規定部分

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。

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。

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。

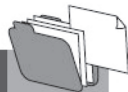
7.第8項規定部分

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。

上述「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。

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。

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，

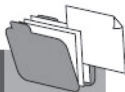
享有提出彈劾案，移送懲戒法院審理之權。立法院則僅享有對於總統、副總統提出彈劾案之權，且應移送於司法院大法官所組成之憲法法庭審理（憲法增修條文第4條第7項及第5條第4項規定參照），並無將行政首長移送懲戒之憲法權限。基此，本項規定關於將行政首長移送懲戒部分，已逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。

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。

8.第9項規定部分

本項規定：「政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。」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。

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，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。

（三）審查結論

1. 職權行使法第25條第1項關於「不得反質詢」規定部分，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。

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。

3. 同條第3項規定逾越立法院憲法職權範圍，違反權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。

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，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。

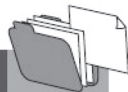
5. 同條第5項至第7項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。

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。

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。

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

（一）審查原則

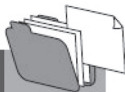


按憲法增修條文第5條第1項、第6條第2項、第7條第2項及憲法第104條明定，司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員與監察院審計長，均由總統提名，經立法院同意任命之，乃憲法基於權力分立與制衡之考量所為制度設計。依此，總統享有各該憲法機關人事任命程序上之程序發動權與人選形成權，立法院就總統提名人選則享有審查、同意權。總統與立法院以此分權制衡之協力方式，共同決定相關憲法機關人事之繼任人選，除避免由單一憲法機關全權決定其他憲法機關之成員，以防偏頗外，亦在確保各該憲法機關得以實質存續並順利運行，俾維護國家整體憲政體制之正常運行。是總統與立法院均負有依憲法規定，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）。

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。

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



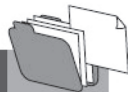
查與議決之程序與方式，基於國會自律原則，原則上固得由立法院自為規範，惟其所為程序規定，不得實質妨害總統或行政院憲法職權之行使，更不得以內部程序規定，變相限制或剝奪立法委員於立法院院會就人事同意權案為投票表決之權利，否則即有逾越憲法職權，違反憲法權力分立原則之虞。

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。

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。

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。

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、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。

（二）本庭之審查

1. 第29條第3項規定

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。

2. 第29條之1規定

（1）第1項規定部分

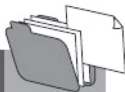
本項明定：「被提名人之學歷、最高學歷學位論文、經歷、財產、稅務、刑案紀錄表及其他審查所需之相關資料，應由提名機關於提名後7日內送交立法院參考。」形式上係以提名機關為規範對象，要求其於提名後7日內提交審查所需相關

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。

（2）第2項規定部分

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。

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



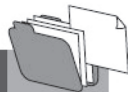
任相關公職，其於整體人事任命程序中，仍享有憲法上包括隱私權、資訊隱私權、不表意自由及一般行為自由等基本權之保障，對立法院並不負有以書面答復其提問與提出資料之憲法或法律上義務。惟基於被提名人自己之利益，就立法院黨團或個別立法委員，於委員會審查程序以外所為書面詢問或資料提供要求，被提名人於合理範圍內，自應盡可能協力與配合，以爭取多數立法委員之信任與支持，俾使其人事任命案獲得同意，已如前述（本判決理由第159段及第160段理由參照）。據上，本項規定整體觀之，其規範意旨應在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；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。於此前提下，本項規定始不生牴觸憲法問題。

(3)第3項規定部分

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。

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

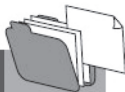


法院人事同意權之權限範圍之虞。

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，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。

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。

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。

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、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。

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。

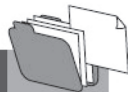
3.第30條第1項及第3項規定

(1)第1項規定部分

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。

(2)第3項規定部分

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。

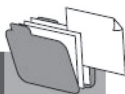
查被提名人依本項規定所應具結之內容，係「當據實答復，絕無匿、飾、增、減」，亦即就其於人事審查程序可能表達之說明與答詢，預先擔保其真實性與可信性，屬真實性具結，其與職權行使法第29條之1第3項所定，被提名人就其依同條第2項規定所為書面答復之真實性具結，兩者性質相同，且應具結之事項範圍，均涉及被提名人之資格與適任性審查之相關問題。所不同者，依本項規定應為具結之時間點，係被提名人列席立法院全院委員會或相關委員會之人事審查程序前，而職權行使法第29條之1第3項規定所要求之具結時間點，則為被提名人提出書面答復內容之同時。就此而言，本項所定被提名人之真實性具結義務，其應具結之範圍，相較於職權行使法第29條之1第3項所定之真實性具結義務，更為廣泛與不特定。

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。

4.第30條之1規定

(1)第1項規定部分

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）。

（2）第2項規定部分

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）。

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。

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。

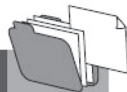
（3）第3項規定部分

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。

（三）審查結論

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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

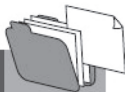
（一）審查原則

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）。

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：

1.立法院調查權行使主體及其組成

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。

2. 立法院調查權得調查事項之範圍及其界限

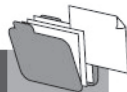
就立法院調查權之行使要件及其調查事項範圍而言，首先，立法院調查權之行使，不得逾越立法院之憲法職權範圍，其所欲調查之事項，須與其行使議決法律案、預算案等憲法職權所涉特定議案有重大關聯且有調查之必要。其調查事項是否與立法院憲法職權行使所涉特定議案有重大關聯，應就特定議案之目的及範圍論斷之（釋字第729號解釋意旨參照）。

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。

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。

立法院調查權行使所欲調查事項，涉



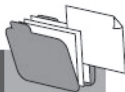
及司法案件而在法院審理中時，基於司法審判權乃司法院所屬各級法院之核心職能，專屬應獨立審判之法官行使，不受任何干涉或妨礙，為維護法院獨立審判之憲法要求，立法院就此類事項，不得行使調查權。立法院已成立調查委員會行使調查權中，其調查事項嗣後成立司法案件，於法院審理中時，基於相同理由，立法院亦應主動停止調查。

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。

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。

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。

3. 立法院調查權行使之方式、程序、強制手段及其限制

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，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。

(1) 文件、資料調取權

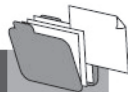
立法院為取得與其憲法上職權行使有重大關聯之必要資訊，得經院會或委員會之決議，向有關機關行使參考資料獲取權，請求其提供相關參考資料；必要時得經院會決議，向有關機關調閱文件原本，業經釋字第325號解釋明確闡釋。由於調閱文件之目的係在獲取文件中之資訊，而文件原本，或與原本內容相符之複本、繕本、影本均可提供相同之資訊，是立法院向有關機關調閱文件者，不論調閱文件之原本、複本、繕本或影本，均應經院會決議，始得為之，於此範圍內，釋字第325號解釋應予補充。

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。

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。

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



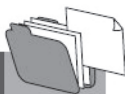
權，其應依憲法規定對立法院負責，且對被索取或調閱之文件或資料具有法令上之支配管領力之政府機關，主要即行政院、行政院各部會及所屬下級機關。基於權力分立與制衡原理，立法院為行使調查權，就受行政院或行政院各部會所實質監督之組織（如國營事業等），亦得依所欲調取之文件、資料屬性，分別由立法院院會決議或調查委員會決議，向各該組織之實質監督機關，調取各該組織所保有之相關文件、資料。又，立法院之文件、資料調取權行使之客體，係有關機關依法保有之公文、法律文書等相關文件與職權領域相關資料，而該等文件資料尚非機關內之人員個人，包括機關首長，所得恣意支配者，因此，立法院自不得要求有關機關、組織內之個別公務員提供相關文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

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。

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。

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



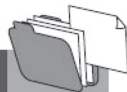
法保障之各種重要基本權，諸如隱私權、資訊隱私權、營業秘密、秘密通訊自由、職業自由或營業自由等之干預。又私人所有之文件、資料涉及隱私或具有機密性質者，一旦對外揭露，其秘密性即可能自此喪失，當事人因此所蒙受之損害恐無回復可能，影響極鉅。是立法者立法課予人民有配合立法院調查權之行使而提出文件、資料或物件等義務者，其規定自須符合法律明確性、正當法律程序與憲法比例原則之要求，始與憲法無違。

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。

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。

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，尚難調屬合憲正當之目的。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。

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。

(2)詢問權

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。

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。

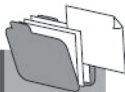
調查程序中詢問權之行使，依詢問對象為政府人員或人民之不同，其所應符合之憲法要求、行使程序、範圍及其限制等，亦有差異，分述如下。

a) 以政府人員為被詢問人

立法院為行使調查權，經院會決議，以政府人員為詢問對象，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。

b) 以人民為被詢問人

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



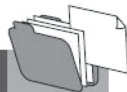
民受詢問義務之要件與範圍，以法律為明確規範，或由立法院以決議明確定之，並應符合憲法比例原則與正當法律程序之要求，始得課予特定人民出席調查程序而為作證之義務。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

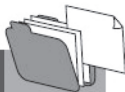
（二）本庭之審查

1.第45條規定

（1）第1項規定部分

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。

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。

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。

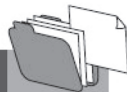
(2)第2項規定部分

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。」其中有關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。

就其中有關調查委員會「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，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。

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。

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

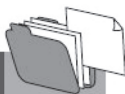
分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘有關要求政府人員提供資料、物件，及要求人民出席提供證言及資料、物件部分之規定，均與立法院調查權行使之憲法要求不合，而逾越立法院憲法職權範圍，應自本判決宣示之日起，失其效力。

至本項規定關於「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，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。

(3)第3項規定部分

本項規定：「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。」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。

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。

2.第46條規定

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。

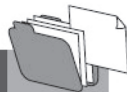
3.第46條之2第2項規定

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、訴訟或行政程序中所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。

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。

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。

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。

4.第46條之2第3項規定

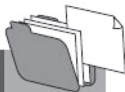
本項規定：「調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權

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。

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。

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。

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。

5.第47條規定

(1)第1項規定部分

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。

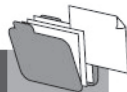
a) 政府機關部分

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。

b) 部隊部分

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。



c) 法人、團體中之公法人、公法團體部分

本項本文規定中關於「法人、團體」部分，其所稱「法人、團體」，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。

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）。

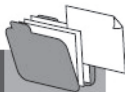
基此，本項本文規定關於調查委員會為行使調查權，得要求「法人、團體」於5日內提供相關文件、資料及檔案部分，其所定要求對象及於地方自治團體等具有

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。

d) 人民部分

「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。

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。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。

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。

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。

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。

綜上，本項規定關於「調查委員

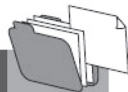
會……為行使調查權，得要求政府機關……於5日內提供相關……資料及檔案」部分，於不涉及文件與偵查卷證之前提下，尚不生牴觸憲法問題；本項但書於上開合憲範圍內之規定部分，亦不生牴觸憲法問題。本項其餘部分之規定，除關於調查專案小組部分之規定，業經本庭認定違憲，失其效力外，均逾越立法院調查權之權限範圍，牴觸相關憲法意旨，自本判決宣示之日起，失其效力。

(2)第2項規定部分

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。

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）。

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）。

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，尚勉強符合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。

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。

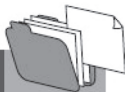
(3)第3項規定部分

本項規定：「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。」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。

6.第48條規定

(1)第1項規定部分

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。

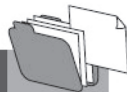
至本項關於政府機關部分之規定，即「政府機關……違反本法規定，於立法院調閱文件、資料及檔案時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正……」，查監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職；監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善，憲法第96條及第97條第1項定有明文。依此，監察院糾正權係針對行政院與所屬各部會之工作。而立法院向政府機關調閱文件、資料及檔案，係基於行政院對立法院負責之憲法責任政治之要求，立法院向政府機關行使文件、資料調取權未果之爭議，乃屬憲政爭議，尚非監察院行使糾正權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

退一步言，即便將本項「移送監察院依法提出糾正」之規定，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。

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。

(2)第2項及第3項規定部分

第2項規定：「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。

7.第50條之1第3項、第4項及第5項規定

(1)第3項規定部分

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。

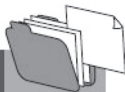
惟查，我國現行法制下，宣誓係憲法（如憲法第48條關於總統之宣誓）或法律

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。

(2)第4項規定部分

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。

(3)第5項規定部分



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。

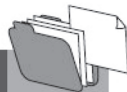
本項其餘規定部分，即接受調查詢問之人員，認為調查委員會已逾越其職權範圍或涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關者，應陳明理由，經會議主席裁示同意後，得拒絕證言之規定部分，查於調查程序負有出席作證義務，應接受詢問之政府人員與人民，其得拒絕證言之事由，本不限於本項所定「調查委員會已逾越其職權範圍或涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關」之情形。凡屬行政訴訟法有關拒絕證言之事由，其中應包括以專業知能出席調查程序作證者之拒絕鑑定事由，受詢問人均得據以拒絕證言或陳述鑑定意見（本條第4項規定準用行政訴訟法第144條至第146條、第156條及第159條規定參照），並不以本項所列事由為限。是本項規定就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。

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。

8.第50條之2規定

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。

（三）審查結論

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。

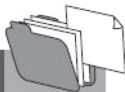
2.同法第45條第2項規定，其中關於調查委員會得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」部分，其要求提供之參考資料所涉及事項，須為與立法院行使憲法職權之特定議案之議決有重大關聯者；於此前提下，此部分之規定尚不生牴觸憲法問題。關於調查委員會得「要求有關人員出席提供證言及資料、物件」部分，除要求政府人員出席提供證言部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘有關要求政

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。

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。

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。

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。



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。

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。

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。

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。

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。

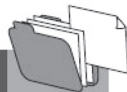
11.同法第48條第2項規定違憲，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第3項規定，應一併失其效力。

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。

13.同法第50條之1第4項規定，尚不生牴觸憲法問題。

14.同法第50條之1第5項規定牴觸憲法，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。

15.同法第50條之2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。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。

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59條之3第2項、第59條之4及第59條之5規定

（一）審查原則

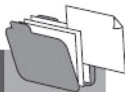
立法院作為國家最高立法機關，為行使其議決法律、預算、條約等議案、人事同意權案等憲法所賦予之職權，得設各種委員會；各種委員會並得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢（憲法第67條規定參照），立法委員則藉由於委員會中對該等人員之詢問，取得輔助其行使憲法職權所必要之問政或監督施政之重要資訊，與立法委員依憲法增修條文第3條第2項第1款規定，於立法院院會中對行政首長之質詢權，同為憲法所明定之立法委員取得問政與監督施政必要資訊之重要手段。由於立法院院會舉行次數與立法委員質詢時間，相較於委員會更為有限，因此，就立法委員及時獲取問政與監督施政必要資訊而言，立法院各種委員會邀請相關人員到會備詢，毋寧更具常態性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

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。

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。

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。

（二）本庭之審查

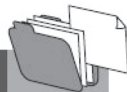
1. 第59條之1第1項規定

本項規定：「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。」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。

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。

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。

2.第59條之3第2項規定

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。

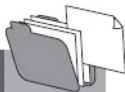
本項規定所定「應邀出席人員」，依憲法第67條第2項規定意旨，應包含政府人員與社會上有關係人員，其中僅政府人員於憲法上負有應立法院各種委員會之邀請，到會備詢與說明之義務，社會上有關係人員屬一般人民身分，自無到會備詢與說明之義務。是本條所稱「正當理由」，即應區分應邀出席人員之身分，係屬政府人員抑或社會上有關係人員，而為不同之解釋。

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。

3.第59條之4規定

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。



4.第59條之5規定

(1)第1項規定部分

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。

(2)第2項及第3項規定部分

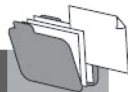
第2項規定：「無正當理由缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料者，得經立法院院會決議，處新臺幣1萬以上10萬元以下之罰鍰，並得按次處罰。」係立法院自我授權就無正當理由缺席聽證會、拒絕於聽證會上為證言、表達意見、或拒絕提供資料於聽證會者，得處以罰鍰且按次處罰之規定。

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。

其次，受邀人員中屬人民身分者，本不具應邀出席聽證會、於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。

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。

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。

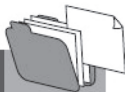
(3)第4項規定部分

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。

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。

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。

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。

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。

(4)第5項規定部分

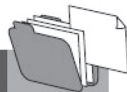
本項規定：「出席聽證會之政府人員為證言時，為虛偽陳述者，依法追究其刑事責任。」本項規定之規範目的，應係為使政府人員於聽證會上作證時，為所謂

「虛偽陳述」者，受到刑事責任之追訴。

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。

(5)第6項及第7項規定部分

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。

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，應一併失其效力。

（三）審查結論

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。

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。

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。

4.同法第59條之5第1項規定，尚不生牴觸憲法問題。

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。

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。

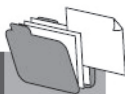
7.同法第59條之5第5項規定，逾越憲法第67條第2項所定政府人員到會備詢義務之範圍，並違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。

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項規定應一併失其效力。

七、刑法第141條之1規定部分

（一）審查原則

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。

（二）本庭之審查

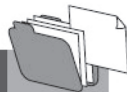
刑法第141條之1明定：「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處1年以下有期徒刑、拘役或20萬元以下罰金。」其處罰對象係於立法院聽證程序為陳述或於質詢程序受質詢時之公務員，處罰之行為則為「就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述」。

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。

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。

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。

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。

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。

（三）審查結論

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。

◎延伸閱讀

- 呂政諺，立法倡議及立法實務——以民間司法改革基金會之經驗為中心，月旦律評，26期，2024年5月，138-145頁。

（本文已授權收錄於月旦知識庫 www.lawdata.com.tw；更多裁判分析請參閱月旦法律分析庫 lawwise.com.tw）