

## 國會改革釋憲案重點評析(三)：「調查權」

編目 | 憲法

主筆人 | 歐律師

## 壹、前言

針對眾所矚目的國會改革釋憲案，憲法法庭於今年 7 月作成暫時處分（113 年憲暫裁字第 1 號裁定）後，於 10 月作成了本案判決（113 年憲判字第 9 號判決），並宣告大部分的修法違憲。

由於國會改革釋憲案涵蓋的法條數量眾多且涉及諸多關於權力分立的複雜爭議，本判決成為我國釋憲史上篇幅最長的釋憲決定<sup>1</sup>，閱讀上十分困難。有鑑於此，本系列文章的目的是在於透過分析 113 年憲判字第 9 號判決的論證重點及相關學理評析，使同學們能掌握國會改革釋憲案的問題核心及相關考點。筆者已於本系列文章前二篇中說明國會改革釋憲案所涉與「立法程序」、「聽取國情報告」、「質詢權」及「人事同意權」之相關爭議，本篇文章將聚焦於「調查權」部分。

## 貳、113 年憲判字第 9 號判決精要與相關學理分析

- 一、立法程序：重大明顯瑕疵<sup>2</sup>？
- 二、實體審查：國會改革法案
  - (一) 聽取總統國情報告<sup>3</sup>
  - (二) 質詢權<sup>4</sup>
  - (三) 人事同意權<sup>5</sup>
  - (四) 調查權

## 【相關條文】

職權行使法第 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、

<sup>1</sup> 判決書加上各大法官所提出的意見書在篇幅上高達 300 多頁！

<sup>2</sup> 詳見：歐律師·〈國會改革釋憲案重點評析(一)：「立法程序」與「聽取國情報告」〉。

<sup>3</sup> 詳見：歐律師·〈國會改革釋憲案重點評析(一)：「立法程序」與「聽取國情報告」〉。

<sup>4</sup> 詳見：歐律師·〈國會改革釋憲案重點評析(二)：「質詢權」與「人事同意權」〉。

<sup>5</sup> 詳見：歐律師·〈國會改革釋憲案重點評析(二)：「質詢權」與「人事同意權」〉。

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。」

職權行使法第 46 條：「（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。」

職權行使法第 46-2 條：「（第 1 項）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。（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。尚未確定之訴訟事件，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。」

職權行使法第 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。」

職權行使法第 48 條：「（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 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二個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。」

職權行使法第 50-1 條：「（第 1 項）調查委員會或調查專案小組至少需三分之一以上委員出席時，始得依第四十七條第二項規定詢問相關人員。（第 2 項）詢問須出以懇切之態度，不得有強暴、脅迫或以其他易導致心理強制的狀態，並不得強迫證人為不利己之供述。（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。」

職權行使法第 50-2 條：「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。」

## 1. 審查原則

### (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

A. 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）。

B. 獨立行使職權受憲法保障者非立法院得調查之對象

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。

C. 立法院對於行政特權應予尊重

又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。

#### D. 審判獨立原則對於立法院調查權之限制

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。

#### E. 監察院與立法院之職權分工

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。**

#### F. 因調查權所衍生之紛爭的解決途徑

立法院因調查權而與其他機關所衍生之爭議，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。

### (3) 立法院調查權行使之方式、程序、強制手段及其限制

#### A. 文件調閱權

##### (a) 文件調查權行使主體之限制

- I. 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。**
- II. **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。

(b) 調查對象為政府人員

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。**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。

(c) 調查對象為人民

- I. 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。
- II. 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。
- III. 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。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。
- IV. 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。

## B. 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。

### (a) 以「政府人員」為被詢問人

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

- I. 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。
- II. 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。

- III. 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。
- IV. 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。
- V. 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。

## 2. 本件情形

### (1) 職權行使法第 45 條

#### A. 第 1 項

- 【高點法律專班】  
版權所有，重製必究！
- (a) 本項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。
- (b) 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。

#### B. 第 2 項

- (a) 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議決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。
- (b) 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。
- I. 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。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。
  - II. 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。
- (c) 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。

#### C. 第 3 項

- (a) 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。

#### (2) 職權行使法第 46-2 條第 2 項

- A. 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。
- B. 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。

(3) 職權行使法第 46-2 條第 3 項

- A. 本項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。**
- B. 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。
- C. 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。**

【學理評析】<sup>6</sup>

職權行使法第 46-2 條第 3 項未排除「偵查程序」部分亦屬違憲，理由如下：

**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。**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。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、

【學理評析】<sup>7</sup>

職權行使法第 46-2 條之合憲解釋：

**就本項之解釋，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。

## (4) 職權行使法第 47 條

## A. 第 1 項

## (a) 政府機關

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

<sup>6</sup> 113 憲判 9 尤伯祥大法官不同意見書。

<sup>7</sup> 113 憲判 9 詹森林大法官不同意見書。

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。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

立法院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，違論向部隊直接調閱文件。

(c) 法人、團體中之公法人、公法團體

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。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）。

(d) 人民

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。

B. 第 2 項

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，立法院就此尚不得概括授權於調查委員會。

C. 第 3 項

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。

(5) 職權行使法第 48 條

A. 第 1 項

- (a) 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。
- (b) 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。
- (c) 又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。

B. 第 2 項及第 3 項

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，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。

(6) 職權行使法第 50-1 條

A. 第 3 項

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<sup>8</sup>。

**【學理評析】<sup>9</sup>**

職權行使法第 50-1 條之合憲解釋：

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，即要求被提名人員結，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。

B. 第 4 項

本項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，尚不生牴觸憲法問題。

C. 第 5 項

(a) 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。

(b) 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。

(7) 職權行使法第 50-2 條

本條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，

<sup>8</sup> 至於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。

<sup>9</sup> 113 憲判 9 詹森林大法官不同意見書。

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。

### 【學理評析】<sup>10</sup>

職權行使法第 50-2 條違憲之協同意見：

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. 律師陪同權的證立，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，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。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<sup>10</sup> 113 憲判 9 尤伯祥大法官不同意見書。