

113 年憲判字第 9 號判決部分協同部分不同意見書

張瓊文大法官 提出

蔡彩貞大法官加入四部分

朱富美大法官加入四部分

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

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

一、我國「國會調查權」之流變及相關背景事實

我國的「國會調查權」並非一個根源於憲法明文的規定

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

（一）文件資料調閱權草創階段

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

而在 82 年司法院釋字第 325 號解釋，則明確指出：「立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第 57 條第 1 款及第 67 條第 2 項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。」同時亦設有例外，於國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，立法院之調閱文件，即受有限制。此時「文件調閱權」正式成形，而對於調查權的論述仍放在監察院的職權當中。在此同時，經由 80 年及 81 年的第一及第

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

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

二階段修憲，監察院已非中央民意機構，而通過選舉第二屆國民大會代表及舉行第二屆立法委員選舉³，此後的立法院在我國更具有民主正當性，且更趨向「唯一」堪稱「國會」之憲法機關。

87 年的司法院釋字第 461 號解釋雖非針對國會調查權而為解釋，但仍提出：「是憲法雖迭經增修，其本於民意政治及責任政治之原理並無變更；而憲法所設計之權力分立、平等相維之原則復仍維持不變。立法院為行使憲法所賦予前述職權，其所設之各種委員會自得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，藉其答覆時所說明之事實，或發表之意見而明瞭相關議案涉及之事項。抑有進者，立法委員對於不明瞭之事項，尚得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及之事項，提供參考資料。」再次說明了立法院具有要求有關機關提供參考資料之權限。

（二）立法院文件調閱權法制化階段

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

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

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

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

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

司法院釋字第 585 號解釋在主文中正式使用了「調查權」的用語⁶，並認為：「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第 325 號解釋應予補充。」並提出了在程序上，諸如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。而在實質規定上，也提出了各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則；其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙；如就各項調查方

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

法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求等原則。惟因司法院釋字第 585 號解釋之標的為真調會條例，並非立法院職權行使法本身，亦未影響當時立法院職權行使法之合憲性，故未見立法院立即依司法院釋字第 585 號解釋之意旨構建其調查權行使之相關法制。

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

(三) 立法院調查權第二次法制化階段

至 113 年總統及立法委員選舉結果，再度出現執政黨在立法院為少數黨的「朝小野大」情形⁹。立法院亦修正立法院職權行使法，並於 113 年 6 月 24 日修正公布，大幅修正 24 條條文，並增訂 19 條條文，甚至配合立法院職權行使法修正，亦隨同增訂刑法第 141 條之 1，對於公務員於立法院聽

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

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

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

證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，科處 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金。

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

二、對於機關以外之第三人行使調查權之問題

(一) 立法院調查權之本質

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

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

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

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

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

與審計法第 34 條類似的條文甚多，例如，通訊保障及

¹¹ 司法院釋字第 585 號解釋參照。

監察法第 32 條之 1¹²、國防產業發展條例第 11 條第 2 項¹³、災害防救法第 5 條¹⁴、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 5 條之 3 第 1 項至第 5 項¹⁵、香港澳門關係條例第 6 條第 2 項¹⁶、預算法第 9 條¹⁷、國家安全局組織法第 9 條¹⁸、中央政府機關總員額法第 4 條第 3 項¹⁹、殺傷性地雷管制條例第 6 條

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

¹³ 國防產業發展條例第 11 條規定：「(第 1 項) 為藉由提升產學研之國防科技研發及產製能量，以促進國防科技自主及產業發展，行政院應指定專責機關或單位，統籌建立非高機敏性國防科技之跨部會預算規劃、協調、監督等相關機制，並推動下列事項：一、盤點得供非高機敏性之國防科技研發重點項目。二、訂定產學研合作綜合規劃計畫。三、鼓勵產學研人才培育發展事宜。四、召開計畫審議會議；其成員應包括學者、專家及相關機關代表。五、協調各中央目的事業主管機關之相關預算編列。六、監督相關預算之執行成效。(第 2 項) 前項專責機關或單位，應定期向立法院報告國防科技自主及產業發展情況、預算規劃及產學人才培育發展。」

¹⁴ 災害防救法第 5 條規定：「中央災害防救業務主管機關為達災害防救之目的，得採取法律、行政及財政金融之必要措施，並向立法院報告。」

¹⁵ 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 5 條之 3 規定：「(第 1 項) 涉及政治議題之協議，行政院應於協商開始九十日前，向立法院提出協議締結計畫及憲政或重大政治衝擊影響評估報告。締結計畫經全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之同意，始得開啟簽署協議之協商。(第 2 項) 前項涉及政治議題之協議，係指具憲政或重大政治影響性之協議。(第 3 項) 負責協議之機關應依締結計畫進行談判協商，並適時向立法院報告；立法院或相關委員會亦得邀請負責協議之機關進行報告。(第 4 項) 立法院依據前項報告判斷雙方談判協商已無法依照締結計畫進行時，得經全體立法委員二分之一以上之決議，要求負責協議之機關終止協商；行政院判斷雙方談判協商已無法依照締結計畫進行時，應終止協商，並向立法院報告。(第 5 項) 負責協議之機關依締結計畫完成協議草案之談判後，應於十五日內經行政院院會決議報請總統核定。總統核定後十五日內，行政院應主動公開協議草案之完整內容，函送立法院審議，並向立法院報告協議過程及憲政或重大政治衝擊影響評估。」

¹⁶ 香港澳門關係條例第 6 條規定：「(第 1 項) 行政院得於香港或澳門設立或指定機構或委託民間團體，處理臺灣地區與香港或澳門往來有關事務。(第 2 項) 主管機關應定期向立法院提出前項機構或民間團體之會務報告。(第 3 項) 第一項受託民間團體之組織與監督，以法律定之。」

¹⁷ 預算法第 9 條規定：「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。」

¹⁸ 國家安全局組織法第 9 條規定：「(第 1 項) 本局之預算應寄列於政府其他機關，並受立法院審查。(第 2 項) 前項列為機密預算部分，其編列、執行及決算審查，由有關機關以機密方式處理之。(第 3 項) 為維護國家安全之需要，有緊急調度資金之必要時，本局得經國家安全會議決議、行政院同意後，動用行政院預備金。(第 4 項) 前項情事，本局應於一個月內向立法院詳細報告 緊急調度預備金之原因及用途。立法院不同意時，應立即歸墊並為必要之處置。」

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

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

（二）本號判決多數意見之見解

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁴ 本號判決理由第 285 段參照。

下所扮演之角色，其實並非一般人，其參與公共事務之執行，是否應與其他人民分別觀察。

（三）公私協力合作事件中人民亦負有配合揭露資訊之義務

按司法院釋字第 585 號解釋本即認為：「必要時得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見」，可見所稱之調查範圍，不限於國家機關及政府人員，乃擴及於「與調查事項相關之人民」；同時認國會調查權於罰鍰範圍內之合理手段，得以強制被調查之對象應予以遵從。本號判決多數意見肯認此點，惟為對此等人民提供更多之保障，故強調須視為等同訴訟程序中之證人地位，而應明文制定相關程序。

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

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

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

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

定而來²⁷，均賦予此等人民不同於一般人之報告及揭露相關資訊之義務，甚至須負有應主動對外公開相關資訊之義務²⁸。

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

審查。(第4項)本部得依第二項審查結論，調整工作項目或經費、終止或解除契約。」

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

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

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

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

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

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

事務，本非一般人民，於立法者就其義務成立要件及範圍，及是否應如各類訴訟法有關證人之義務排除予以規範，詳為斟酌規範，本席仍支持調查委員會要求此類人民提供相關資料或證言仍屬合憲。

三、就國情報告之不同意見

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

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

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

系爭立法院職權行使法修正條文關於就相關公務人員之行為移送監察院彈劾之條文共有三條（第 25 條第 8 項、第 48 條第 1 項、第 59 之 5 條第 4 項）。其內容除臚列被移送之行為態樣外，發動移送之程序亦因行為態樣不同而有差異。其中第 25 條第 8 項規定係針對行政首長受質詢時之行為而設，本於行政首長於立法院受質詢係實踐憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，行政院對立法院負責之方式，其所負者為政治責任，與監察院之職權為針對公務人員違法失職行為之彈劾尚不相容，本席認同多數意見，亦認為此一部分應屬違憲。惟其餘部分係針對行政機關及公務人員於立法院行使調查權調閱相關資料時或於聽證會為證言之具體行為而設，如有義務之違反，與監察院針對機關及公務員之相關權限並無衝突。此外，此類移送僅係促使監察院知悉相關機關或人員之行為，至於監察院是否及如何行使其職權，本

由監察院自主決定，尚不因上開規定有何不同²⁹。多數意見就相關規定宣告違憲，難免有大炮打小鳥之嘆。類似之情形，第 50 條之 1 第 3 項就調查委員會詢問相關人員前應令其「宣誓」，保證受詢問人據實陳述之規定。條文之用語與我國法制之相關用語確有扞格之處。惟由文字前後脈絡可知，所稱宣誓應係指各訴訟所稱之「具結」而言，是否有必要因用語之不妥而認其逾越調查權之權限範圍，宣告該部分違憲，本席持保留立場。

五、結論

本件判決所審查之法規範數量之多，應屬空前。系爭立法院職權行使法修正條文因係由立法委員於短時間內提出，並非經嫻熟法制作業之相關人員擔任幕僚，就整體體系、條文之關聯性及規範用語等提供意見，再三斟酌後始行提出，相關條文間存有若干扞格，因此之故，其審查倍費思量。惟系爭立法院職權行使法修正條文是在年初選舉結果揭曉，新政府及立法院組成後，各政黨合縱連橫，因緣際會下偶然的產物，其間所涉修正之主要內容多屬民主國家責任政治之重要課題，已為我國自由民主之發展開啟了新頁。以調查權為例，自 93 年司法院釋字第 585 號解釋明白肯認立法院之調查權以來，20 年間並未形成法制，此次修正始首度形成制度，已如前述，雖未達完善，後續開展仍值期待。惟亦深盼居上位之諸公縱未能完全拋開黨派立場，仍應以民主政治之健全發展為念，則國家幸甚，人民幸甚。

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