

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決

協同意見書

黃瑞明大法官提出

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

協同意見以供後續修法之參考。

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

立法院得行使調查權為司法院於 93 年 12 月 15 日公布之釋字第 585 號解釋（下稱釋字 585）所明確肯認。但立法院調查權之行使應有所限制，釋字 585 除指明「凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍」；另指出「又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。」將「可能影響或干預行政部門有效運作之資訊」定為行政特權之範圍，且賦予行政首長決定權，其理由應係為保障政府施政有效運作之空間，俾政府施政得追求時效以維護國民最大之福利，並不以該資訊具有機密性質為必要。但立職法就立法院調查權行使之界限於第 46 條之 2 第 1 項規定：「立法院行使調查權，不得逾越調查目的、事項與範圍，並應尊重其他國家機關受憲法保障獨立行使之職權，及行政首長就特定機密

決定不予公開之行政特權。」將行政特權之範圍定為「特定機密」，其範圍顯然較釋字 585 所定「可能影響或干預行政部門有效運作之資訊」為窄，而可能忽略政府施政有即時反應之必要。固然釋字 585 解釋理由對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，作出例示：「例如涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項，有關政策形成過程之內部討論資訊，以及有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊等」，其中所稱「涉及國家安全、國防或外交之國家機密事項」僅為例示項目之一，故立職法第 46 條之 2 第 1 項將行政特權規定為「特定機密」，僅擷取釋字 585 解釋理由所作例示中之一部分文字，不僅縮減了行政特權可能之範圍，且語意不清，必生爭議，故有必要於未來修法時重新定義。

因立職法第 46 條之 2 第 1 項並不在聲請人聲請釋憲範圍，故本判決並未就該項規定為審查。但本判決理由對立法院調查權得調查事項之範圍及其界限之論述（判決理由第 209 段至第 216 段），自應作為日後修法定出判斷行政特權範圍之依據，該論述除重申前述釋字 585 有關行政特權之定性及該解釋理由書之例示外，並具體指出「是立法院行使調查權涉及上述事項，而行政院認屬涉及行政特權之範疇，或屬

行政特權領域而得不對外公開之資訊者，自得本於憲法機關之地位表示其反對立場。」(判決理由第 212 段)，另外就立法院行使文件、資料調取權之限制，本判決理由特別指出「凡立法院所欲調取之文件、資料等，屬行政特權領域得不對外公開者、其內容涉及第三人受憲法保障之基本權範圍，且應優先於立法院資訊取得權而受保護者、涉及國家安全、國防軍事、兩岸外交領域之國家機密事項，或文件資料掌有機關就該等文件資料，依法或依契約負有保密義務者，立法院或其委員會，包括調查委員會，向有關機關調閱文件或請求提供資料，即應受到一定限制」(判決理由第 224 段)，亦應作為後續修法時之依據。

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

釋字 585 早就預見立法院行使調查權勢必與其他憲法機關產生爭議，乃宣示「如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他

國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。」於當今政治氛圍之下，不可能期待立法院與其他憲政機關之爭議均可獲協商解決，故於修法大量擴張立法院職權之際，自應同時「以法律明定相關要件與程序」¹，以處理顯可預見一定會發生之爭議，然而立職法卻未有任何爭議解決之要件與程序之規定。憲法法庭於本件判決主文五（四）宣示就立法院發動調查權而與其他憲法機關發生權限爭議時，自應盡可能協商解決，或循其他適當憲法途徑處理，並特別宣示「協商未果者，立法院自得依憲法訴訟法第 65 條規定，聲請本庭為機關爭議之判決。」此部分宣示固有超出聲請範圍之嫌，但實為立職法有重大疏失時不得已之作法，俾未來爭議發生時得以遵循解決。但不能因判決主文五（四）之宣示，即認立法院行使調查權所生之所有爭議，均得由憲法法庭審理。按憲法法庭依憲法訴訟法第 1 條第 1 項第 2 款之規定所得審理者為「機關爭議案件」，故就調查權之發動「是否有逾越憲法上權限之情事」，是否符合「與立法院職權之行使有重大關聯」之前提（判決

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

理由第 258 段參照)，或其所調查之目的、事項與範圍是否屬行政特權之領域，致生權限爭議者，始能聲請憲法法庭審理。至於調查權行使過程之爭議，例如調查委員之組成、調查委員會決議之成立與否，以及公務員或人民應否出席作證之爭議，則不得由憲法法庭審理，而應另定爭議處理機關及程序，而立職法均付之闕如。就此可參考德國於 2001 年 6 月 19 日制定之德國國會調查委員會法所規定之方式²，除憲法、憲法訴訟法或立職法明文規定由憲法法庭審理者外，其餘有關立法院調查權行使所生之爭議，包括立法院內部之爭議、立法院與受調查之人民或公務員間之爭議，例如有無作證之義務或有無拒絕證言之權利等爭議，規定由最高行政法院審理；或參酌司法院釋字第 627 號解釋，就涉及總統國家機密特權範圍內國家機密事項之訊問、陳述，或該等證物之提出、交付所生之爭議，宣示應由高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官 5 人組成之特別合議庭審理之，於立職法為明確規範。

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

三、立職法對調查委員會之組成及運作欠缺少數保障之規定

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

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

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

³同前註 2，頁 57。