

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 729 號

解釋日期：民國 104 年 05 月 01 日

資料來源：司法院

司法院公報 第 57 卷 8 期 1-99 頁

司法院大法官解釋（三十四）（105 年 9 月版）第 317-458 頁

法令月刊 第 66 卷 7 期 141-144 頁

相關法條：中華民國憲法 第 8、57、61、62、63、67、71、77、78、80、81、88、95、96、97、114、171、173 條

中華民國憲法增修條文 第 3、5、7 條

法院組織法 第 61、63-1、66 條

立法院職權行使法 第 45、47、48、50、51、52 條

行政程序法 第 1 條

行政訴訟法 第 125 條

公務員懲戒法 第 2 條

憲法訴訟法 第 5、7、9、13 條

監察法 第 8、26 條

刑事訴訟法 第 6、7、163、163-2、245、287-1 條

中央政府建設公債及借款條例 第 2 條

大學法 第 32 條

通訊保障及監察法 第 5、15 條

國家機密保護法 第 22、24、25 條

公民投票法 第 35 條

三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例 第 8 條

國家通訊傳播委員會組織法 第 4 條

法官法 第 89 條

公平交易委員會組織法 第 8 條

解 釋 文： 檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證。立法院向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限。如因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再



行提供調閱之卷證資料。其調閱偵查卷證之文件原本或與原本內容相同之影本者，應經立法院院會決議；要求提供參考資料者，由院會或其委員會決議為之。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）。本院釋字第三二五號解釋應予補充。

理由書： 本件緣於立法院司法及法制委員會（下稱司法及法制委員會）為審查通訊保障及監察法部分條文修正草案等法律案，依立法院職權行使法第四十五條規定，向聲請人最高法院檢察署調閱該署一〇〇年度特他字第六一號偵查卷證之通訊監察聲請書、筆錄、監聽譯文、公文等卷證文書影本及監聽光碟片。聲請人認依司法院釋字第三二五號、第五八五號解釋意旨，檢察官之偵查係對外獨立行使職權，與法官之刑事審判，應同受憲法保障，且偵查卷證係偵查行為之一部，為犯罪偵查不公開之事項，非屬立法院所得調閱之事物範圍。即令案件偵查終結後，若檢察官有違法、不當之情事，亦應由監察院調查。立法院僅能在制度、預算、法律等事項對檢察機關進行通案監督，應無介入個案調閱偵查卷證之餘地等情，而拒絕提供調閱之卷證。司法及法制委員會因認聲請人之檢察總長迴避監督、藐視國會，將檢察總長函送監察院調查。是聲請人即有本於偵查職權而與立法院調閱文件之職權發生適用憲法之爭議，乃報請其上級機關法務部，層轉行政院聲請解釋憲法。經核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款、第九條之規定相符，應予受理，合先敘明。

立法院為行使憲法上所賦予之職權，除依憲法第六十七條第二項及憲法增修條文第三條第二項第一款辦理外，得經院會或其委員會之決議，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。受要求調閱之機關非依法律規定或有其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如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，立法院對之調閱文件本受有限制，業經本院釋字第三二五號解釋在案。嗣依循本院上開解釋意旨制定之立法院職權行使法第四十五條規定：「立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料（第一項）。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（第二項）。」第四十七條第一項前段復規定：「受要求調閱文件之機關，除依法律或其他正當理由得拒絕外，應於五日內提供之。」立法院要求提供參考資料權及文件調閱權，係輔助立法院行使憲法職權之權力，故必須基於與議決法律案



、預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定議案有重大關聯者，始得為之。為判斷文件調閱權之行使是否與立法院職權之行使有重大關聯，上開立法院職權行使法第四十五條第一項所稱特定議案，其目的及範圍均應明確。

按檢察機關之偵查卷證與偵查追訴犯罪有重要關係，有其特殊性與重要性。正在進行犯罪偵查中之案件，其偵查內容倘若外洩，將使嫌疑犯串證或逃匿，而妨礙偵查之成效，影響社會治安，基於權力分立與制衡原則及憲法保障檢察機關獨立行使職權，立法院自不得調閱偵查中之相關卷證。至於偵查終結後，經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案（例如檢察實務上之簽結）之案件，既已終結偵查程序及運作，如立法院因審查目的與範圍均屬明確、且與其憲法上職權有重大關聯之特定議案所必要，又非屬法律所禁止，並依法定組織及程序調閱者，因尚無實質妨礙偵查權行使之虞，自得於經其院會決議調閱上述已偵查終結之卷證。另個案雖已偵查終結經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案，惟卷內證據資料如與檢察官續查同一被告或他被告另案犯罪相關者，倘因調閱而洩漏，將有妨害另案偵查追訴之虞，為實現檢察官獨立行使職權追訴犯罪，以落實國家刑罰權，檢察機關得延至該另案偵查終結提起公訴、或不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案後，再行提供調閱之卷證資料。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，依前述意旨，亦應經立法院院會決議。本院釋字第三二五號解釋應予補充。另立法院行使文件調閱權，如未符合憲法或法律上之要求，自構成受調閱機關得予拒絕之正當理由。

立法院行使憲法上職權，向檢察機關調閱偵查卷證之文件原本或影本，由於偵查卷證之內容或含有國家機密、個人隱私、工商秘密及犯罪事證等事項，攸關國家利益及人民權利，是立法院及其委員因此知悉之資訊，其使用自應限於行使憲法上職權所必要，並須注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等），對依法應予保密之事項亦應善盡保密之義務；且不得就個案偵查之過程、不起訴處分或未經起訴而以其他方式結案之結論及內容，為與行使憲法上職權無關之評論或決議，始符合權力分立、相互制衡並相互尊重之憲政原理，乃屬當然。

立法院與監察院職權不同，各有所司。立法院之文件調閱權，以調閱文件所得資訊作為行使立法職權之資料；而監察院之調查權，則係行使彈劾、糾舉、糾正等監察職權之手段，二者之性質、功能及目的均屬有別，並無重疊扞格之處。是立法院行使文件調閱權，自無侵犯監察院調查權之問題，檢察機關自不得執此拒絕調閱。



立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生諸如：所調閱之事項是否屬於國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關聯、是否屬於法律所禁止調閱之範圍、是否依法定組織及程序調閱、以及拒絕調閱是否有正當理由等爭議時，立法院與受調閱之機關，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，併此指明。

聲請人指摘司法及法制委員會決議通過之「監聽調閱專案小組運作要點」（下稱運作要點）第十一點、第十二點之內容，逾越立法院職權行使法第四十五條之範圍，牴觸憲法第六十三條及本院釋字第三二五號等解釋，聲請解釋。經查該運作要點僅係司法及法制委員會為行使立法院職權行使法第四十五條之文件調閱權，就如何調閱一〇〇年度特他字第六一號偵查卷證之目的而自行訂定，俾作為該監聽調閱專案小組內部議事運作之作業準則（立法院中華民國一〇三年五月七日台立院司字第一〇三四三〇〇二八〇號函參照）。是該運作要點性質上乃該委員會之內規，用以協助所設調閱專案小組運作而訂定，要屬該委員會內部議事運作之事項，尚不生法律或命令牴觸憲法之問題。此部分聲請，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定不符，依同條第三項規定，應不受理。聲請意旨另以，司法及法制委員會依立法院職權行使法第四十五條第一項向聲請人調閱偵查卷證，惟聲請人依司法院釋字第五八五號、第六三三號解釋意旨及政府資訊公開法等法律規定，並無提供給閱之義務；再依法院組織法第六十六條第十項規定，檢察總長除年度預算案及法律案外，無須至立法院列席備詢，此與運作要點第十一點規定調閱專案小組會議召開時，得邀請被調閱文件之機關首長含檢察總長率同有關人員列席說明之見解，亦屬有異。為此，聲請統一解釋云云。按司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款本文規定：「中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」得聲請統一解釋。核聲請人所陳，並未敘明其與他機關對同一法律或命令所已表示之見解有異。是此部分統一解釋之聲請，核與司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定不合，依同條第三項規定，亦應不受理。

大法官會議主席 大法官 賴浩敏  
大法官 蘇永欽  
林錫堯  
池啟明



李震山  
蔡清遊  
黃茂榮  
陳 敏  
葉百修  
陳春生  
陳新民  
陳碧玉  
黃璽君  
羅昌發  
湯德宗

#### 協同意見書

大法官 蘇永欽 提出

本件解釋要處理的核心爭議為立法院委員會成立的文件調閱小組可否調閱最高檢察署的偵查卷證，由於憲法無一字及於此一問題，有關立法院可否及在何條件下調閱其他機關的文件，完全由本院循憲法有關五院體制規定背後的精神以解釋續造，迄今先後已肯認：以委員在院會及委員會行使的質詢權為基礎的文件調閱權（釋字第三二五號解釋），及以立法院固有的立法調查權為基礎的文件調閱權（釋字第五八五號、第六三三號解釋），但皆有相當嚴格的條件。憲法賦予本院對各最高統治權之間如何區分及互動作最後解釋之權，責任之重，自不得恣意調弄以致反成憲政秩序的亂源；尤其從憲法第九十五條明文規定監察院對行政院及其部會的文件調閱權以觀，「明示其一，排除其他」，此類權力關係的續造更應從嚴，除在憲政實務上確有續造的必要外，在憲法法理上也應有堅強依據，以早期本院解釋風格之簡約，第三號有關監察院法律案提出權的續造解釋在論述上尚且特別嚴謹，足可說明。此所以本件有關立法院文件調閱權的解釋，如何得出立法院得於且僅得於偵查案件終結後、於符合一定條件下調閱相關偵查卷證的結論，對釋字第三二五號解釋又為何有所補充，實不能不將本院過去所為分權解釋遵循的原則先予整理闡明（第一段）。並在對審查結果有所說明以前，先給本件爭議的文件調閱權作一個明確的定性，釐清其與憲法及憲法解釋肯認的調查權有何本質的不同（第二段），接著說明釋字第三二五號解釋對此一文件調閱權的行使所設程序要件，由於本解釋對於其中文件原本的要件有重要補充，使文件「影本」的調閱也要經過院會決議，理由書就此卻語焉不詳，因此特為較詳細的論述（第三段）。然後才就實體上為何針對偵查卷證的調閱最後做出應以案件終結為可容忍的最早時間點，並應符合其他嚴格條件，提出比較深入的論證（第四段）。最後，對於理由書就釋字第三二五號解釋並未提及，本案聲請人也未主張的爭議解決機制，何以見得我國憲政有此需要，解釋也於理由中逕襲釋字第五八五號解釋的故智作成題外

的立法論知，本席認為實屬畫蛇添足之筆，一併簡述理由於最後（第五段）。

#### 一、有關分權的憲法續造需要較為一貫的理論基礎

中央政府分權的續造解釋，不能不從貫穿整體規定的原則出發，就此早期解釋多簡單以「五權分治，彼此（或平等）相維」作為最高指導原則（釋字第三號、第一七五號、第四六一號、第六八二號等解釋可參），民主化後逐漸凸顯機關間制衡的意旨，較近的釋字第六一三號解釋已經納入議會主義體制普遍強調的權力分立三大指導原則：A.功能最適（Funktionsgerechtigkeit）、B.相互制衡（Balance）及 C.核心領域（Kernbereich），而有如下的概括性論述：「作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地（A），要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利（B）。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域（C），或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。」加上之前彰顯的彼此相維（D）—其內涵應包含德國近年開始討論，也見於本院釋字第四六一號解釋的「相互尊重」（

Interorganrespekt）原則—，實際上已可說明現代民主政治在分權上都不不可少的元素，只是民主體制各有其歷史、社經脈絡，從傳統著眼於行政立法關係的三分法：內閣制、總統制和半總統制（雙首長制），到制度政治學涵納更多民主元素的二分法：共識民主（consensus democracy）與多數民主（majoritarian democracy），各國發展出的民主體制必然會走向最能回應其條件的混合，彼此間不可能雷同。有分權（separation of powers）明顯重於分工（division of functions）者，如總統制，也有分工明顯重於分權者，如內閣制，大體上只能說，其越分權者越強調 B、C，越分工者則越強調 A、D，我國憲法一方面屬於分權程度較高者，另一方面又強調行政立法的緊密互動與負責，反映了五權憲法的原始構想（按能分權），與在臺灣民主化過程的經驗（行政對立法負責），使得四項分權原則沒有明顯的優先次序，其權衡變得更為複雜，當然在作任何續造時也更須審慎。由於這些原則表面上或偏向分，或偏向合，實際上體制在權力分合之間如果操作得當，往往更可相互正當化，比如核心領域原則如能配合落實功能最適原則，會更有說服力；相互制衡原則如能同時彰顯相互尊重原則，也可舒緩政府內部的緊張關係。本院在早期的分權解釋較少注意分權的面向而多彰顯分工，反映了威權體制的現實。隨著民主化的展開，又開始強調分權。從這個角度

來讀前面提到的釋字第六一三號解釋所做的前提性論述，特別能理解其開始走向綜合的深刻用心，本件解釋其實也已對這幾個原則作了反覆的權衡。

## 二、無關立法調查而屬補立委質詢不足的文件調閱

本件審查的文件調閱權，依解釋理由書的認定，為本院釋字第三二五號解釋及立法院依該號解釋在立法院職權行使法所設專章（第八章，共九條）創設的權力（民國八十八年一月二十五日公布第四十五條立法理由可參）。其性質與憲法第九十五條賦予監察院的文件調閱權，及嗣後依本院釋字第五八五號解釋，立法院得制定有關調查委員會的法律（迄未制定），並據以設置的調查委員會所得行使的文件調閱權，無論就權力來源與性質功能而言，都全然不同，因此在就相關爭議為憲法的論斷前，有先加釐清的必要。

監察院的文件調閱權為其調查權的一環，其調查權則為行使監察權（彈劾、糾舉和糾正）的必要工具。西方國家也多存在對政府部門的調查權，由國會獨占，其性質有依附於國會的核心權力、輔助其行使者，如立法調查權、糾彈調查權，也有獨立於這些權力，本身即為國會的核心權力者，可以不必以特定法案的審查或官員違失的糾彈為目的，單純了解國政的調查權。在國會有優越地位的古典內閣制國家，如英國、日本，都有這樣理論上不需要目的的國政調查權（惟多數日本學者仍主張國政調查權只能基於明確的目的而發動，如宮澤俊義、蘆部信喜等）。多數國家的調查權則屬前者，且多明文規定於憲法，如德國（僅少數德國學者主張其性質已非立法、糾彈的輔助權，如研究國會法的著名學者 Norbert Achterberg）。美國未見於憲法明文，但在一九二七年的 *McGrain v. Daugherty* 案確立其為國會固有、潛在的權力，並附屬於（auxiliary）立法權，在範圍上不得超越立法權及預算權（一九五九年的 *Barenblatt v. United States*）。我國憲法下的監察權，刻意從立法院抽出另設監察院來專一行使（核心領域觀點），是出於孫中山先生的構想，希望可以避免由政黨政治中心的立法院行使，重蹈許多民主國家國會調查委員會的覆轍，即因黨同伐異而難以實現其公正揭弊、懲前毖後的憲政功能（功能妥適觀點）。在憲法本文還配合聯邦色彩的省自治結構，使監察院兼有聯邦制國家上院某些職能的時期，它曾被認定與立法院、國民大會共同相當於西方國家的國會（釋字第七六號解釋），民主化改革後已廢除其同意權，成為更純粹的監察機關，連帶的卻也使得更接近西方國家國會的立法院，是否也該「回復」其調查權的爭議，隨之而生。釋字第三二五號解釋即為處理民主化後立法院重新定位產生的有無固有（不待憲法明文規定）調查權的爭議，當時聲請解釋的立法院不僅肯認，而且主張立法院應有國會固有的糾彈權及國政調查權才夠完整，不因監察院已有糾彈調查權而受影響。另有陳水扁等立委提出的聲請案，則僅主張立法院應有輔助立法權行使的立法調查權，為輔助立法權而存在的固有職權。結果本院從核心領域的觀點，斬釘截鐵的指出：「



……憲法增修條文第十五條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋（按指釋字第七六號解釋）自不再適用於監察院。惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。」不僅否認立法院有與監察院監察權明顯重疊的糾彈權與調查權，明確認定憲法第九十五條、第九十六條的調查權應專由監察院行使，間接也否認了立法院另有所謂的立法調查權。但該解釋仍然創設了立法院的文件調閱權，只是其權力基礎為憲法賦予立法委員的質詢權，為達到質詢目的，在一定條件下肯認立法院有補強個別委員質詢權的文件調閱權，其性質實不啻輔助權的輔助權（此一權力定性在後來的釋字第四六一號解釋又明確的重申一次）。足見從其權力基礎與所受限制而言，釋字第三二五號解釋創設的文件調閱權既不能與國政調查權相提並論，就是和聲請解釋的立法委員所主張的立法調查權內含的文件調閱權比較，雖然都受到輔助立法權目的的拘束，但後者與立委質詢權的行使完全脫鉤，而又須與立法院審議的法案緊密相關，其內涵與所受的限制還是十分不同。

惟釋字第三二五號解釋對於立法調查權的間接否定，到了釋字第五八五號解釋已經改變，該號解釋開宗明義即強調：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」至於此一調查權行使的方式，理由書又特別強調：「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」，就此範圍，顯已超出釋字第三二五號解釋的文件調閱權甚多。而且正因為這樣以解釋擴張的立法調查權，對於被調查的機關人員影響甚大，凡有一張必有一緊，理由書即接著特別強調：「惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。」並諄諄叮囑：「各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則；其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙；如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。」從制衡原則出發來合理化立法權的擴張，接下來就提到核心原則與相互尊重原則作合理調和。由於立法院迄未制定關於調查權行使組織和程序的專法，或在立法院職權行使法增修相關規定，除了該號解釋原因案件涉及到的個案立法（三一九槍擊事件真相



調查特別委員會條例)外，立法院還無從合憲的行使任何調查權，引發本件解釋的原因事件，也只是「立法院司法及法制委員會(下稱司法及法制委員會)為審查通訊保障及監察法部分條文修正草案等法律案，依立法院職權行使法第四十五條規定，向聲請人最高法院檢察署調閱該署一〇〇年度特他字第六一號偵查卷證之通訊監察聲請書、筆錄、監聽譯文、公文等卷證文書影本及監聽光碟片。」查相關函文也完全未表達行使調查權的意思，其性質為依釋字第三二五號解釋，以委員質詢權為基礎的一般文件調閱權，應無疑義。本件解釋即在此一定性上，就其爭議問題作成憲法的判斷。

### 三、調閱特定文件都應通過院會始符相互尊重原則

立法院依本院釋字第三二五號解釋及立法院職權行使法行使文件調閱權，應符合一定的程序，如不符合，被調閱機關拒絕調閱，即不能說無正當理由。由於該號解釋明確的說：立法院「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。」立法院職權行使法第四十五條也據此規定：「立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。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。」但本案司法及法制委員會並沒有經立法院院會的決議，就以台立司字第一〇二四三〇〇七七八號函給最高法院檢察署，請其於所定期日前「提供與正本相符之影本資料(含光碟)各一份」，影本可否為原本涵攝，從而需經院會決議才可調閱，或者既非原本，應該就只是參考資料，只需通過委員會決議，即成為程序合法性的主要爭點。可惜解釋文雖明確認定「其調閱偵查卷證之文件原本或與原本內容相同之影本者，應經立法院院會決議」，並就此明示釋字第三二五號解釋應予補充，卻未在理由中作進一步的闡述。實則如本席早年評論本件解釋時即已說明，解釋區分寬嚴不一的程序要件，關鍵本來就不在「參考資料」還是「文件」(二者在概念上必然大幅重疊)，也不在「原本」還是「影本」(內容完全一樣時，就資訊取得而言即無不同，僅在檔案保存上意義有別)，而在「要求提供」還是「調閱」，正是因為考量二者對其他機關「制衡」的程度，才會決定相對給予「尊重」的程度，程序門檻高低有別，其故實在於此。

不妨先拉高到基本權力分配的體制類型，從行政立法分權的結構來說，分權多於分工的總統制，立法權完全掌握於國會，連提案權都沒有的總統，實際上只能通過同黨議員提出法案，國會對於不對其負責的總統當然也沒有質詢權，只好通過聽證會來從行政部門取得所需資訊。反之，在分工大於分權的內閣制國家，政府和議員都享有法案提案權，政府的法案(government bill)實際上還多處於主導的地位，立法部門則可通過各種質詢制度來監督政府，此時議員—特別是

反對黨的議員－的質詢就有從行政部門取得法案相關資訊的重要功能，對於議員不兼官吏（憲法第七十一條），且因採雙元民主體制，有時會出現分裂政府或左右共治局面的我國體制而言，這樣的資訊需求更不以立法院的少數黨議員為限。不過理論上基於推動法案自身的利益，行政部門應該會盡最大可能去滿足立法部門的需要，立法部門則恆可藉法案的杯葛來迫使政府提供資訊。因此在立委的質詢以外（包括憲法第五十七條或增修條文第三條第二項第一款院會定期的總質詢和第六十七條各委員會機動的質詢），有無另外建制其他資訊工具的必要，仍非理所當然。釋字第三二五號解釋所以續造了補強質詢權的兩種資訊權，合理的考量應該即在我國的不純粹內閣制，換言之，除了前述可能造成行政立法部門間緊張關係的兩項因素外，內閣制為立法與行政設計的迫使對方負責的終極手段－倒閣與解散國會－，在我國憲法上也都十分孱弱，以致實務上確已使得政府對於立法委員的質詢有時流於實問虛答，因此在通過口頭或書面質詢仍不能取得足夠資訊時，解釋即明認立法院得另要求提供參考資料，或直接調閱文件。但這兩項資訊工具都不是由質詢權的主體－個別立法委員－來行使，而是由委員會或院會來行使，這樣的程序門檻有功能最適的考量，如前所述，更多的恐怕還有機關相互尊重的考量。就此有必要再分別從這兩種資訊取得方式的差異，和兩種對應的程序來作說明。

在政府所持資訊對全體國民原則上有公開義務的今天（包括主動公開和被動公開，政府資訊公開法第二、三章可參），此處所談立法院的資訊工具必然是針對行政部門依法尚無公開義務的資訊，固無須贅論。作為取得資訊的工具，個別立法委員的質詢即可生一般的答詢義務，所謂要求提供參考資料，即在口頭或書面答覆問題以外，要求提出進一步有助於立法院審議法案的參考資料，可以是更詳盡的綜合說明，或文件、圖片、語音檔案等，全文或節本，不一而足。參考資料一定包括了文件，就資料價值而言，也絕對不能說文件高於其他資料，同樣的，從檔案法的觀點來看，文件持有者對原本固然有較高的保存義務，但絕對不能說只有文件原本才需要在請求程序上作特別要求，其他資料，如語音檔的原件就不需要；而且在國家最高機關之間互動的層次，檔案法所考量的檔案保存的完整性，大概只在特殊情形可達到必須認真對待的程度，尚不需要一般性的影響到程序門檻的高低。作為取得資訊的方法，這裡真正會影響到機關間制衡而需要有相互尊重考量的，反而是兩造接近使用資訊的程度。簡單的說，從質詢到要求提供參考資料，只有或簡或繁的一步之遙，即從對問題的答覆義務（Beantwortungspflicht），延伸或提升到相關資料的提供義務（Vorlagenpflicht），二者的關係比較像是簡答和申論，行政部門在不知質詢者「已知」深淺的情形，試探性的簡答應該即已符合此制的期待。只有當立法者審議法案進入到更深階段而需要更多更具體資訊時，行政部門才有配合提出參考資

料的必要性。但二者都可由提供資訊方針對要求的目的，就提供何種內容有所選擇，乃至對提供的方式和範圍作充分的裁量取捨，使其對於向立法院公開無公開義務的資訊，得就其合法性、必要性、安全性，乃至對第三人的保護，都處於可預為評估，並負起責任的狀態。相對於此，另一種資訊取得的方式－調閱文件，則是由要求方直接指定特定無公開義務的文件，由行政部門提供閱覽，不像前者仍得針對其目的而就相關資訊中有所取捨，而只能就該特定文件在給與不給之間去作抉擇。被調閱的一方，當然仍可基於憲法的理由，或依據法律規定得不提供的理由，而拒絕立法院的要求，本件解釋也特別就此有所闡明，但此時被迫拒絕的一方反有說明義務，面對的壓力顯然已經大了很多。德國學者就行政立法之間資訊接近使用的程度（Zuganglichkeit，本院釋字第三六四號解釋曾使用此一概念），習慣上會從行政部門「自主性」的高低，區分他送資訊（

Fremdinformation）與自取資訊（Selbstinformation），如果把立委的質詢放在他送資訊的一端，監察院的調閱文件（憲法第九十五條、監察法第二十六條）放在自取資訊的另一端，則請求提供資料還在他送資訊範疇，立法調查權的調閱文件，因為其權力基礎為立法院「固有」（inherent）的資訊取得權而非由質詢權衍生（derived）而得，本院未作此一續造則已，既已以解釋肯認其存在，其文件調閱的性質應該又比基於質詢權的文件調閱更偏向自取資訊。相對於兩者，基於質詢權的文件調閱權在這五者之中，應該處於他送和自取之間，和基於調查權的文件調閱，及基於質詢權的要求答覆與提供資料，應該都有層次的不同。

回到釋字第三二五號解釋建立的程序門檻，應該可以清楚的看到該解釋針對立法－行政之間「一般性」的資訊取得，建構了三個不同的對應層級：委員質詢－政府人員答詢，委員會決議要求提供參考資料－政府人員所屬機關提供參考資料，立法院院會決議調閱文件－政府人員所屬機關提供該文件閱覽。要求方可以提高組織決策層級，比如質詢者可以是立法院黨團，當然也可以經由院會決議，要求提供參考資料，但不能降低層級。這裡也許有必要再對要求方的層級再作簡單說明。對反映全體國民意志而必須高度合議的立法院而言，真正能作決策的只有院會，個別委員不行，院長不行，黨團也不行。憲法建制立法院時，只是沿襲西方國會傳統設置常設委員會（第六十七條），其功能在協助龐大的院會於作成決策前，通過其專業化的組織把議案作得更為完善，並通過相互妥協把爭議減到易於集中辯論表決的程度，故其儘管不可或缺，性質上仍只是院會的輔助機關，無任何議案決定權，最多如德國賦予其在憲法訴訟有關機關爭議程序中以「其他參加人」（anderer Beteiligter，基本法第九十三條第一項第一款的用語）或「機關成分」（Organteile，聯邦憲法法院法第六十三條的用語）的地位而有一定的發動權。釋字第三二五號解釋在課與行政部門於答覆委員質詢以外有提供參考資料義務時，要求須經委員會決議，背後應有相互尊重與功能最適的考量，避免



上百位委員各有所求，導致資訊互動的分散重複、行政部門疲於奔命，而可由委員會通過其累積的專業整理評估選擇性的提出合理要求。另一方面，因為只是基於審案的需要而就有待瞭解的問題要求提供資料，而可由行政部門保留篩選合宜資訊的空間，也無需拉高到院會的層級。惟一旦調閱特定無公開義務的文件，不論從其接近使用他機關持有的資訊已到達更高的層級，如前所述，或從委員會的多數結構未必與院會多數結構相近，為避免不必要的機關間衝突，能經由院會決議確認調閱對於審理議案的重要性，自然更符合相互尊重的原則。

綜上說明，即知本件解釋認定：立法院調閱「與原本內容相同之影本」應和調閱原本一樣經過院會的決議，已有相當深入的考量。原因事件中司法及法制委員會調閱最高法院檢察署特定案號偵查卷證的通訊監察聲請書、筆錄、監聽譯文、公文等卷證文書影本及監聽光碟片，已非單純請求提供參考資料，所調閱的文件雖僅要求影本，因屬與原本內容相同的影本，既未經過院會決議，最高檢察署拒絕其調閱，只需提出此一程序不合的理由，即屬正當。

#### 四、司法獨立和立法院資訊取得權之間作合理權衡

本件解釋對於可否調閱偵查卷證這個核心問題，則有相當清楚的答案和理由：「檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證。立法院向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限。如因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱之卷證資料。」簡言之，在結案前絕對不可以，在結案後，則須符合四個條件才可以，理由則為保障檢察機關獨立，其背後實現的是公權力各有其核心領域（以偵查為檢察權核心內容），並防止其他權力的不當干預（相互制衡）。把立法院為落實其核心的立法權，而對相關機關行使的資訊權，因觸及檢察權的核心而作這樣的特別限制，一直到脫離其核心地帶為止。

由於憲法就司法案件只提到審判獨立的保障，無一字及於檢察獨立，行政機關有基於公共政策考量，以法律使其職權行使保有一定程度不受其他機關干預的空間的，如各種獨立管制委員會，未必可在憲法上主張獨立的保障。對於憲法未置一詞的檢察權，此一獨立保障處於何種位階，確有釐清的必要。就此釋字第三二五號解釋其實已經有所闡明，理由書在歷數憲法列舉受獨立保障的法官、考試委員和監察委員之後，特別針對檢察官的獨立有以下的論證：「檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。本院釋字第一三號解釋並認實任檢察官之保障，除轉調外，與實任推事（法官）同，可供參證。」



顯然即以檢察官享有憲法保障的「外部」獨立。後來的釋字第三九二號解釋更直接把檢察權定性為廣義的司法，為其應受獨立保障提供明確的法理基礎：「司法權之一之刑事訴訟、即刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、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，其間代表國家從事『偵查』『訴追』『執行』之檢察機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一。憲法第八條第一項所規定之『司法機關』，自非僅指同法第七十七條規定之司法機關而言，而係包括檢察機關在內之廣義司法機關。」本件解釋排除立法院調閱偵查卷證，不再重複此部分意旨，而另外加上了某些公共利益的權重，可使社會各界更理解排除調閱的必要性：「檢察機關之偵查卷證與偵查追訴犯罪有重要關係，有其特殊性與重要性。正在進行犯罪偵查中之案件，其偵查內容倘若外洩，將使嫌疑犯串證或逃匿，而妨礙偵查之成效，影響社會治安。」以案件終結為調閱司法卷證的底線，使立法院對於繫屬中的案件完全無介入司法的空間，考量其為偵審的核心領域，非如此實連獨立的外形都難以維繫，應無庸懷疑。監察院依憲法規定得行使的糾彈調查權，早在民國四十五年即與司法院就其調查權與審判獨立的界限產生爭議，而在兩院反覆協調下達成以案件終結為底線的共識（「儘量避免對於承辦人員在承辦期間實施調查」），此所以釋字第三二五號解釋還特就此加以闡明：「訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」結案後調閱卷證，原則上已脫離司法權的核心領域，似乎沒有繼續排除立法院調閱的理由。但若考量立法權介入個案的後續效應，對於司法人員心理上形成的陰霾，仍很難確保其獨立性不受影響。此所以參考外國在這個問題上設定的界線，會發現多數國家都寧可給予司法獨立更大的權重。向國會負責的行政權，雖然在不少國家也被肯認有可以主張自我負責的行政核心領域，但相對而言都比不對國會負責的司法權要窄得很多。德國容許國會對司法機關進行調查，但不能以個別司法案件為對象，即使已經終結。多數國家縱使不會那麼絕對，考量到以實現立法或預算等目的而要對司法個案進行調查，其關聯性通常不高，實際認定還是會趨於嚴格。日本就是如此，一九四八年曾經發生震驚社會的浦和事件，參議院法務委員會認為判決過輕而展開「有關檢察及裁判營運之調查」，作成事實認定不當、量刑過輕的結論，但學者和最高裁判所都強力批判調查已逸出立法權範圍，最後還是不了了之。只有美國的情形比較不同，在前述 *McGrain v. Daugherty* 案中，下級法院原來還認定參院調查司法部長不起訴的疏失與立法無合理關聯，所謂立法考量不過是「事後飾詞」（afterthought），卻為最高法院撤銷判決，認為國會所為調查是

否輔助立法，應為有利的推定。會做出這樣的權衡，實因總統制下行政立法部門間的抗拮寧為常態，只能依賴調查以獲取資訊的國會確有給予寬貸的必要。反之，對於行政部門本即享有提案權，並就其政策需對國會負責，經常接受其質詢的多數國家而言，傾向限制對司法個案調查，即不難理解。

從這個角度來觀察，則本件解釋對於結案後的偵查卷證的調閱，雖仍要求符合四個條件，也就是一、「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案」，二、「與其行使憲法上職權有重大關聯」，三、「非屬法律所禁止」，及四、「無妨害另案偵查之虞」。但細思即知，一、二只是行使一般文件調閱權都必須滿足的要件，只是考量其為司法個案而在審查標準上提高一須達到明確與重大。三為立法院自己議決禁止調閱的情形，四則是已經結案要件的必要延伸，仍然在保障偵查獨立的核心領域內。因此對於立法院尚不能認為過苛。就實際發生院際爭議的情形，被要求調閱偵審文件的法官或檢察官，若能指出並無在目的與範圍上都足夠明確的法案待審，或立法院未說明該法案與調閱文件之間有何關連，或僅有空泛的說明，或者縱已符合前二條件，但對於調閱法有明文禁止，或該文件與偵查中的另案有關，調閱可能構成妨害，其拒絕調閱當然都屬於有正當理由。另外在探討調閱文件的憲法界限時，就機關間所生爭議還有需要再做區隔始能分別作成適當評價者，本件解釋並未著墨，簡單的說，所爭執者可能只是單純基於輔助立法目的對司法個案文件的調閱，也可能已內含對於文件持有者的糾彈調查，後者在我國已屬越俎代庖，不當的侵入監察權的核心領域。若監察院同時已經展開調查，乃至也已調閱文件，或甚至如原因事件，偵查卷證的持有者也已成為檢察機關的偵查對象，則又有立法與監察、司法機關平行調閱乃至平行調查的問題（parallele Doppeluntersuchung），不少國家在這種情形基於證據保護、減少證人受到的干擾等顧慮，更多則是避免司法受到污染的考量，會對立法的調查給予較大的限制，英國對於已經成為司法案件者，到判決確定前，國會都不得作平行調查，德國則有嚴格的限制（Flick 案調查委員會案 BVerfGE 67, 100 及 Neue Heimat 案 BVerfGE 77, 1 可參）。本件解釋因原因事件此部分事實不在聲請解釋範圍而未作任何判斷，僅就單純調閱偵查卷證問題作成抽象的憲法解釋。未來如再有立法院調閱文件的爭議，仍有依其情形作不同判斷的必要。

##### 五、調閱爭議的解決可循既有機制無必要諭知立法

最後，解釋理由書就立法院調閱文件與受調閱機關之間可能發生爭議，特別諭知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。此一就機關間爭議解決之道所為諭知，在釋字第五八五號解釋已有先例，當時是針對立法院行使調查權的範圍，因於涉及獨立機關及行政特權時非毫無限制，為恐常啟爭執才作了如何排解爭議的諭知，但解釋至今十年有餘，立法院既未審議通過任何與調查權有關的法律案，當然也沒有發生過其他立法調查的爭議，

顯見此一立法呼籲的多餘。以我國國情而言，機關間果有職權爭議，若連上級機關介入也無法和息，大概只有聲請本院解釋一途。德國針對聯邦議會調查委員會權限確曾於行憲半世紀之後制定單行法加以規範（德國聯邦議會調查委員會職權行使法，二〇〇一年），並於該法第三十六條明定法院管轄（於不牴觸聯邦憲法院管轄的情形由聯邦最高法院管轄），此一立法例在其他國家尚不多見，恐怕有其特別的考量，但德國歷年來為數恐怕多達三四十個的調查委員會幾乎全部都是為輔助糾彈權而設，其經驗未必可供我國參考，我國與此相當者實為監察院的調查權，其運作實務迄未顯示有增設爭端解決機制的必要，現行監察法也未見任何法院管轄的規定。在客觀上未顯示有迫切需要的情形下，應否立法允宜尊重立法機關，本院實不宜任意為立法的諭知，釋字第五八五號解釋所為欠缺憲政洞視的諭知，迄今徒留尷尬而已，可一而不可再。本席在此只能負責的說，此段文字對於本院所承擔的裁決機關爭議的憲法職能，絕無任何削減，本院也絕無規避之意。

#### 協同意見書

大法官 李震山 提出

立法院為有效行使憲法所賦予的職權，需取得相關必要的資訊，乃事理之當然。其除依憲法規定（憲法第六十七條第二項、憲法增修條文第三條第二項第一款等規定）有聽取報告與質詢權外，尚得輔以非由憲法明定而經本院釋字第三二五號、第五八五號及第六三三號解釋所確立之文件調閱權與調查權。前揭解釋皆屬立法院於「資訊不對稱」的結構因素下，要求其他憲政機關提供資訊所引起的「機關爭議」案件，而本件解釋所指涉爭議的本質亦同，是立法院欲調閱檢察機關偵查與追訴犯罪相關卷證所生之憲法爭執。司法院大法官於審理立法院資訊權（Informationsrecht）（註一）所引起的機關爭議案件（與純粹抽象規範審查案件性質有異）時，應如何兼顧權力分立與制衡原則、國家利益（公益）及人民基本權利，並逐案從定分止爭中發揮與時俱進守護憲法之功效，進而累積健全法制的經驗與要素，誠屬重要之憲法課題。基此，本意見書願提出淺見補充，敬供參考。

壹、「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」，而文件調閱權與調查權相需相成，彼此難以完全切割。另從該憲法層次權力之輔助工具性質言，應非屬監察院（修憲前、後）的禁嚮

憲法固僅於第九十五條及第九十六條規定：「監察院為行使監察權，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。」；「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。」但得否以「明示其一，排除其他」，作為排斥監察院以外之憲政機關行使該等權限的理由，不無疑問。本院釋字第五八五號解釋明確指出：「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，依憲法第九十



五條、第九十六條具有之調查權，仍應專由監察院行使。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。」另又稱：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」從而獲得「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」之結論，堪稱允當。

前揭解釋固僅提及「調查權」，但文件調閱權是調查權重要方法之一，兩者間是大圓內之小圓關係，殊難想像能河水不犯井水地將其逕行分割。換言之，若上述解釋「必要輔助性權力」之結論，不適用於文件調閱權，既掏空調查權，等同破壞資訊權的完整性。若因而產生見樹不見林，明察秋毫卻未見輿薪的不妥現象，就不難理解。至於本件解釋雖刻意聚焦於釋字第三二五號解釋的「文件調閱權」，避免提及釋字第五八五號解釋之「調查權」，是強烈希望達成分割的目的。但真相只有一個，本件解釋終究還是將兩者併論而指稱：「是立法院行使文件調閱權，自無侵犯監察院調查權之問題，檢察機關自不得執此拒絕調閱。」（理由書第五段）為描敘上述糾纏的情境，引用南宋詩人楊萬里的詩作「桂源鋪」：「萬山不許一溪奔，攔得溪聲日夜喧。到得前頭山腳盡，堂堂溪水出前村。」毋寧是相當地貼切。

貳、憲法保障檢察機關偵查與追訴犯罪之相關卷證不得任意公開，究係基於「行政特權」或「司法特權」，相關的定位影響釋憲者的立場與態度甚鉅

就立法院欲調閱檢察機關偵查與追訴犯罪相關卷證所生之憲法爭議問題，本院釋字第三二五號解釋僅指出：「訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證……立法院之調閱文件，應受限制。」其保障檢察機關獨立行使職權之用意甚明，而從整體刑事偵審程序言，在「決定起訴否」的重要階段，為「偵查不公開」打造純淨不受干涉的空間，確有其必要。惟該解釋並未交代「應受限制」之法理原因，究係基於檢察機關行使上述職權屬行政權本質之「行政特權」；或屬司法權中審判獨立之「司法特權」。對此，本院釋字第五八五號解釋明確表示：「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（executive privilege）。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書。」很顯然的，該「行政特權」是透過憲法權力分立與制衡原則詮釋而得，並非由憲法明文所保障；而「司法特權」則是由憲法第八十條與第八十一條直接明文保障，屬憲法保留事項；兩者之區分，顯有



其實益。

就本件解釋而言，釋憲者若就立法院行使資訊權所欲監督的是「行政權」或「司法權」有不同的認知，自會於審理案件時影響判準，並形成寬嚴不一的立場。其次，「行政特權」與「司法特權」對檢察獨立保障的效果固然接近，但若因此就認為，檢察機關的偵查與追訴犯罪行為應受到憲法對「審判獨立」同樣規格的保障，在該種倒果為因的推論下，常會以「司法獨立」替代「檢察獨立」為擋箭牌，除提高民意監督的困難度，當「檢察獨立」遭受指責時，必殃及「審判獨立」，有損人民對司法的信賴。更重要的是，「行政特權」與「司法特權」的辨明，應有助於解開由來已久所形成的「剪不斷理還亂」又常生指鹿為馬的「廣義司法機關」糾結。該認知形成於本院釋字第一三號有關「檢察官與法官受相同保障」之解釋，以及釋字第三九二號有關「憲法第八條第一項所規定之司法機關，……係包括檢察機關在內之廣義司法機關」之解釋，致今法院組織法設有「檢察機關」一章（第五章）、各檢察署冠上法院名稱、法官法納入檢察官一章（第十章），以及司法院下有「法官學院」、法務部下設「司法官學院」等，一連串既難分又難捨的現象。因此，釋字第五八五號解釋以上有關「行政特權」的定調，就極具憲法的啟發意義。

在前述渾沌的狀況下，就涉及權力分立與制衡之機關爭議案件，作為純司法權的釋憲者，更須保持客觀超然的立場與態度。本件解釋並未重申釋字第五八五號解釋前揭「行政特權」的立場，已隱約含有將「檢察獨立」等同「司法獨立」保障而優於「國會資訊權」之意，且略有「檢察獨立」若不受充分保障，將危及「審判獨立」的憂慮感，而此種從本是同根生而來之愛屋及烏的心理投射，若予人有釋憲立場偏向檢察權的不中立印象，解釋的信度與效度將大打折扣。更現實的問題是，將檢察機關一概披上司法獨立的外衣，對本就權大勢大的檢察權如虎添翼，若有恣意之虞，立法與司法權要對之有效制衡，恐難上加難，若失卻均衡並非憲政與人民之福。以上的懷疑，皆肇因於本件解釋刻意與本院釋字第五八五號解釋劃清界限，得不償失。

- 、本件解釋就立法院文件調閱權雖增設不少憲法層次的要件，在揭弊求真相，要求政府公開、透明、乾淨的時代民氣下，恐難令立法權甘心雌伏於現行法制之下

本件解釋重申權力分立與制衡以及保障檢察機關獨立行使職權後，先將立法院對於偵查中案件相關卷證之調閱，從本院釋字第三二五號解釋所稱「應受限制」改稱為「不得調閱」，再就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部分，除援用本院釋字第五八五號解釋中「重大關聯」、「行政上本質核心功能」外，增設諸多限制調閱文件的要件。其包括「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案」、「非屬法律所禁止」、「因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱之卷證資料」、「文

件內容含有國家機密、機關內部討論形成政策過程、不宜公開之犯罪事證」、「因調閱以致可能影響或干預有關機關之公務運作，或對其權力之行使造成實質妨害」、「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」與「依法定組織及程序調閱」等。至就資訊利用部分，則另有限制：「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）」。若再加上立法院職權行使法第四十七條第一項前段規定：「受要求調閱文件之機關，……依法律或其他正當理由得拒絕」，所佈下的天羅地網，究會使立法院行使文件調閱權插翅難飛，或更激化對立形成政治僵局，有待觀察。

縱然增加立法院文件調閱的限制要件，但當爭議機關就各該限制要件仍堅持自我的詮釋時，仍需由釋憲機關出面解決。（註二）若釋憲機關無法即時而有效解決該等紛爭，向來以標榜代表民意積極參與國家政策形成及監督，而必須快速回應人民意向之立法權，在當今揭弊求真相、要求公開透明的民氣加持，以及透過網路社群文化所形成的壓力氛圍下，未必就甘心雌伏於檢察權可輕易援引的前揭抽象概括限制要件；彼此僵持不下，只好如本件解釋原因案件，適用立法院職權行使法第四十八條規定：「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。」拋出燙手山芋。

惟監察權之性質，應屬對公務人員或其工作之違法失職的事後控制，僅為開啟公務員懲戒程序之要件，並非嚴謹的司法決定，自不得將其行使糾正、糾舉或彈劾等案成立與否之理由，當成「機關爭議」是非對錯的答案。若因本件解釋大肆提高限制門檻，又未促成建立解決紛爭的司法機制，以致造成由監察權瓜代司法院大法官，而成為類似案件實質「釋憲機關」的不符憲政體制結果，恐會是無心插柳柳成蔭的結局。

肆、相關爭議問題，有賴以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之一他山之石可以攻錯

本院釋字第五八五號解釋曾指出：「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。」但如何將憲法未明定且具高度政治爭議之國會資訊權爭執的司法解決機制，建構出合於本土且有助長治久安的法規範，仍是一大挑戰。以下僅就司法院大法官審理案件法及立法院職權行使法規範所未及之處，且惜未成為本件解釋討論對象者，並將焦點集中於「國會政黨爭執」及「聯邦憲法法院與其他專業終審法院分工」兩部分，徵引德國法制以供參酌。

一、就國會內政黨間之相關爭議，依尊重多數保護少數、爭議之解決優先尊重國會自律、自律不成方由司法介入等前提，增修相關法律

我國因總統直接民選，已傾向總統制的行政雙首長制；德國採議會內閣制，其國會議員得兼任內閣成員，立法與行政高度重疊；兩國的相關法制，似無可比較基礎。但當兩國的國會多數與政府結合，監督政府的重任大多落在非執政的少數黨身上，（註三）此時，調查權或文件調閱權就成為國會少數監督政府的有力武器。我國司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款，就機關爭議有保障國會少數（三分之一）之規定；（註四）立法院職權行使法第四十五條第一項規定，（註五）亦寓有保障少數的意涵。但規範層次不如德國般高，且規範脈絡亦欠分明。德國法制係以基本法第四十四條之規定，保障國會少數（四分之一）組成調查委員會、課予法院及行政機關對之有協助義務，並將憲法法院及聯邦專業法院共同納入定分止爭的行列。（註六）再以前揭規定為基礎，制定國會調查委員會職權行使法（下稱調查委員會法），（註七）以落實憲法的精神。（註八）（本意見書所述及之德國法規原文，可連結至 [www.rechtliches.de](http://www.rechtliches.de) 搜尋）

在內閣制國家之憲法中，對於少數席次政黨之國會議員的地位，均有較為詳細之規範，大多會賦予其特定權限，使其有能力與政府行政部門及國會多數政黨相互競爭並制衡。我國憲法並無明文，且因長期一黨獨大的政治現實，立法院職權行使法以及關乎政黨興替的選舉、結社等法律，皆未以此為重點。當少數立法委員欲組成調查或文件調閱委員會，若調查事項與對象涉及執政黨成員或執政之行政團隊，而受到國會多數的抵制與杯葛，似乎習以為常。而該等爭議事項未必合乎現行司法院大法官審理案件法機關爭議的聲請要件，立法院的少數恐救濟或解決無門，而形成規範漏洞。該漏洞若不填補，將成為很多與國會資訊權有關案件的葬身之地，永不得見天日，大大增加政黨惡鬥的可能性。

依德國調查委員會法第二條第三項之規定，國會認少數國會議員申請設立調查委員會有違憲之虞者，得針對委員會設定條件或限制其調查標的（Untersuchungsgegenstand），少數國會議員若對之有所不服，得向聯邦憲法法院起訴。依同法第十八條第三項前段規定，調查委員會或其四分之一的成員申請調取證物而被拒絕時，就該拒絕之合法性，得聲請聯邦憲法法院裁定之。這些規定皆符合少數服從多數與多數尊重少數之民主原理，可避免強凌弱、眾暴寡的現象，對維繫自由民主憲政的品質，深具價值。復於國會自律不成，方由司法介入，尊重國會自律之制度設計，值得我國立法參考。（註九）

二、德國聯邦憲法法院與其他專業終審法院的分工

前述爭議若非屬憲法爭議，而仍需由司法解決者，德國法制皆以法律明定交由聯邦專業法院審理，亦可供我國參考。依德國調查委員會法第十七條第四項規定，調查委員會拒絕特定證據之調查或拒絕使用經依法聲請的強制方法（



Zwangsmittel) 時，其成員四分之一得聲請聯邦普通法院為裁判。(註十)又依德國調查委員會法第十八條第三項後段規定，若所提供之物證被列為密件而遭拒絕提供時，就該密件之列等是否合法，得聲請聯邦普通法院裁判之。另依同條第四項規定，若法院及行政機關依基本法規定，未履行對國會調查委員會之法律上及職務上協助義務而生爭議，調查委員會或其四分之一之成員得聲請聯邦普通法院裁判之。聯邦普通法院於審理前述案件，若認為成立調查委員會的決議違憲，且其裁判取決於該決議之有效性時(即所謂的先決問題)，依德國調查委員會法第三十六條第二項應停止審判程序，將案件提請聯邦憲法法院裁判之。

涉及私人應提供證物之情形，德國調查委員會法亦有相關之規定可供參酌。依該法第二十九條規定，私人所持有或管領之重要物證，經調查委員會之要求，除該證物所含資訊具強烈個人特質(wegen streng persönlichen Charakters)而難以期待當事人提交者外，皆有交付之義務。依法應提出而不為者，調查委員會得科處證物管領人一萬歐元以下的罰鍰。為強制取得證物，經調查委員會或其成員四分之一之聲請，聯邦普通法院得為裁定管收當事人，或扣押證物後交付調查委員會。若事實證明所需證物確在某一處所時，為達扣押目的，亦得下令搜索該處所。當事人若認該等調查措施違法侵害其權益時，得依同法第三十六條第三項規定，向聯邦普通法院提起訴訟。

伍、附論：不受理決定中不應內含實體審查見解；添加「機關相互尊重」作為憲政理念的再斟酌

本件解釋末段中，以「是該運作要點性質上乃該委員會之內規，用以協助所設調閱專案小組運作而訂定，要屬該委員會內部議事運作之事項，尚不生法律或命令牴觸憲法之問題。」為由，而議決不受理部分，係於程序不受理的理由中，夾帶實體見解，本席有所保留，未繼續申論的原因，係為免逾越「協同意見書」之分寸。

另，本件解釋在憲法權力分立相互制衡原則外，添附所謂「機關相互尊重的憲政理念」(理由書第四段)，是否有其必要，容有討論空間。本院釋字第四九九號解釋已將「權力分立與制衡原則」，列屬「具有本質重要性，亦為憲法整體基本秩序之所在」的憲法核心原則，但長期實踐的結果，其並未與「國家是為人民存在」、「權力分立相互制衡是手段，保障人民基本權利方為目的」、「憲法忠誠」、「機關間在法律上與職務上有相互協助的義務」等憲法理念融會貫通，是需要加把勁的地方，徒增「機關間相互尊重」，恐係畫蛇添足之作。復查「相互尊重」之用語，曾出現在本院釋字第四六一號解釋，係針對國防部參謀總長應否到立法院委員會備詢事件，相關內容略謂：「至司法、考試、監察三院院長，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請備詢。」若將此「立場或慣例」搖身一變為「憲政理念」，甚至成為「憲法原則」，果真有機關爭議



之雙方互以「他機關未遵守相互尊重原則」而生憲法機關爭議，本院大法官應否受理？若受理應如何將類似「追求和諧」的道德性用語，妥適地和權力分立與制衡原則區隔，以免「機關相互尊重」在權力自我規制難以期待的現實下，不會淪為政治烏托邦的虛構假象，須待日後始能分曉。

陸、結語－時間並不必然站在司法這邊

增設國會文件調閱權的憲法要件，固有助於釐清相關權力行使的界限，但就各該涉及抽象概念之界限詮釋與遵守的爭議機關，仍難免各堅持己見，形成互不相讓的僵局，若本院大法官不能有效逐案定分止爭，又未前瞻地指出規範漏洞，提供相關解決問題配套規範所依恃的憲法理念，自不能期待獲得田園牧歌式的憲政運作榮景。其實，本院大法官有憲法再造與填補憲法漏洞之權限，而本件解釋卻自限於補充本院釋字第三二五號解釋，僅跨出一小步，只仿效十年前本院釋字第五八五號解釋於解釋之末指出：「主管機關應儘速建立解決機關爭議之法律機制，併此指明。」錯過站在該號解釋的肩，前瞻地認識司法改革的正確方向，為促成更完備的法制而作出貢獻，仍將問題留後待決，殊為可惜。

註一：該用語係參考德國聯邦憲法法院第二庭於 2014 年 10 月 21 日，針對德國軍備輸出監督（Rüstungsexportkontrolle）案之判決主文，略謂：德國聯邦眾議院代表民意並向人民負責，必須監督聯邦政府，因而對之有詢問及資訊權（Frage- und Informationsrecht）。聯邦政府就國會的資訊要求（Informationsanspruch）有答覆的義務（Antwortpflicht bzw. Auskunftspflicht），權利與義務相需相成。Vgl. BVerfG, Urt. v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11. NVwZ 24/2014, S.1652ff.

註二：例如：爭議機關皆指涉對方違反「權力分立」原則，且均依釋字第 613 號解釋：「作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。」自認是功能最適的機關，且其所行使的皆屬「不容侵犯的核心權力」，自仍需由釋憲機關審理之。其他如「重要關聯」、「正當理由」等不確定法律概念亦同。抽象的限制要件愈多，解決的難度就更加提升。

註三：例如：為因應歐元區的國債危機、歐元區會員國提供希臘財務援助並創建所謂的「救援保護傘」（Rettungsschirm），德國政府參與並承受一定財政上的負擔，但國會少數黨要為納稅人看緊荷包卻不易從政府取得必要資訊，自難以盡到代表民意監督政府應公開、透明施政的責任。德國非執政的綠黨，乃向聯邦憲法法院提起「歐洲穩定機制」（Europäischer Stabilitätsmechanismus, ESM）之機關爭議訴訟案，即是國會議員行使資訊權的一種手法。該判決內容

詳參黃相博譯，〈「歐洲穩定機制」判決，BVerfGE 131, 152 德國聯邦憲法法院第二庭 2012 年 6 月 19 日判決 -2 BvE 4/11-〉，收於，《司法院德國聯邦憲法法院裁判選輯（十五）》，103 年，第 291 頁以下。

註四：司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者」，得向大法官聲請解釋憲法。該解釋類型中與「機關爭議」有關者，不外：（1）行使個別立法委員職權（例如：質詢權、參與法案審議權），適用憲法發生疑義者而由三分之一以上之立委集體聲請（本院釋字第 342 號、第 435 號、第 461 號與第 632 號解釋參照）。（2）現有總額三分之一以上立委欲行使立法院職權，適用憲法發生疑義者（包括立法院因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議）（本院釋字第 261 號、第 325 號、第 329 號、第 387 號、第 388 號、第 391 號、第 401 號、第 419 號、第 461 號、第 499 號、第 543 號、第 585 號與第 633 號解釋參照）。

註五：立法院職權行使法第 45 條第 1 項規定：「立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。」

註六：德國基本法第 44 條規定：「一、聯邦議會有設置調查委員會之權利，經議員四分之一建議，並有設置之義務，調查委員會應舉行公開會議聆取必要證據。會議得不公開。二、證據調查準用刑事訴訟程序之規定。書信、郵政及電訊秘密不受影響。三、法院及行政機關有給予法律及職務協助之義務。四、調查委員會之決議不受司法審查。但法院對調查所根據之事實得自由評價及定斷。」

註七：有關德國相關法制，參考陳淑芳，〈德國之國會調查權〉，收於氏著，《權力劃分與權限歸屬》，元照出版公司，100 年，第 74-79 頁。該文原刊於《台灣本土法學雜誌》，第 78 期，90 年 1 月，第 53-66 頁。

註八：2001 年 6 月 19 日制定德國國會調查委員會職權行使法（Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages 簡稱 Untersuchungsausschussgesetz - PUAG，國會調查法，最後修正為 2004 年 5 月 5 日）。

註九：有關英、法、美、日、德等民主國家國會調查權之歷史發展與現況、我國立法院職權行使法的修改建議，以及立法院調查法之芻議，請參閱陳清雲，《立法院調查權法制化之研究》，國立中正大學法律系研究所博士論文，103 年 1 月，第 117-216，403-429 頁。

註十：該等事件之所以由聯邦普通法院管轄，諒係因基本法第 44 條第 2 項第 1 句規定：「證據調查準用刑事訴訟法規定」。

協同意見書

大法官 陳春生 提出

本號解釋主要補充釋字第三二五號解釋，對此本席敬表同意。其重點有四，首先，立法院對於檢察機關偵查中之案件，不得向其調閱卷證。其次，對於檢察機關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，在一定條件下，立法院仍得調閱，亦即，其須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止或妨害另案偵查者。再者，除調閱偵查卷證之文件原本應經立法院院會決議外，調閱與原本內容相同之影本者，同樣須經立法院院會決議。最後，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，並應注意維護關係人諸如名譽、隱私、營業秘密等權益。

以下謹就與本解釋意旨相關者，提出協同意見。

#### 壹、本號解釋與釋字第五八五號解釋之關聯

##### 一、立法院調查權行使應由立法院依法設立調查委員會為之

本號解釋乃就釋字第三二五號解釋意旨加以補充，而未特就釋字第五八五號解釋關於立法院調查權為論述。本院釋字第三二五號及第五八五號解釋（包含釋字第六三三號解釋），就立法院之文件調閱權與調查權，分別說明與界定。本號解釋則專就釋字第三二五號解釋所宣示之立法院文件調閱權為解釋。雖然釋字第五八五號解釋指出：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。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」，惟於該號解釋理由書亦指出：「立法院調查權係協助立法院行使憲法職權所需之輔助性權力，其權力之行使應由立法院依法設立調查委員會為之。」換言之，須為依法設立之調查委員會（如三一九真相調查委員會）方得行使調查權，與釋字第三二五號解釋之經院會決議調閱文件原本不同。

##### 二、釋字第五八五號解釋宣示的解決機制，是針對該號解釋就具體個案調查的特殊情況，也許牽涉機關的行政特權等等，此與立法院固有的文件調閱權不同

而本號解釋雖未進一步闡述立法院之文件調閱權與調查權之關係，只就立法院對於檢察機關行使調閱相關卷證之文件調閱權，乃謹守釋字第三二五號解釋所宣示之權限，亦未抵觸釋字第五八五號解釋所揭示之在一定條件下立法院得行使調查權之意旨。

##### 三、立法院對偵查終結而不起訴處分確定案卷之調閱，須與行使憲法所賦予之職權有重大關聯

本號解釋採釋字第五八五號解釋之意旨，即立法院所得調查之對象或事項，並非毫無限制。同樣地，本號解釋揭櫫立法院所欲調閱之文件，必須與其行使憲



法所賦予之職權有重大關聯。本席敬表贊同。

貳、本號解釋所補充釋字第三二五號解釋之意旨

一、本號解釋補充釋字第三二五號解釋之處

釋字第三二五號解釋指出：「但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」

本號解釋對於檢察機關已偵查終結而不起訴處分確定之案件卷證，在一定條件下，立法院仍得調閱，這是釋字第三二五號解釋所未宣示者。所謂一定條件，包含：1.其須基於目的與範圍均屬明確之特定議案、2.與其行使憲法上職權有重大關聯、3.且非屬法律所禁止或妨害另案偵查者。設定此條件其理由在於立法院要求提供參考資料權及文件調閱權，係輔助立法院行使憲法職權之權力（註一）。

其中 2. 乃重複釋字第五八五號解釋精神；3.乃釋字第三二五號解釋之意旨；至於 1. 則係本號解釋具體指出，依釋字第三二五號解釋意旨所制定之立法院職權行使法第四十五條第一項所稱「特定議案」，其目的及範圍均應明確，此亦為補充釋字第三二五號解釋之意旨。

二、對於聲請解釋爭議案件，應解決至如何程度？

本號解釋於理由書第六段指出，關於立法院行使文件調閱權，如與受調閱機關間發生行使上爭議時，立法院與受調閱機關，宜尋協商機制解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。則對於如本案之聲請解釋爭議案件，應解決至如何程度？

- （一）就本案之聲請憲法爭議之解決，如前述，本號解釋既已明確指出，對於檢察機關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，在一定條件下，立法院仍得調閱。姑不論進一步探討其具體的條件內容與要求為何？或立法院行使文件調閱權，與受調閱機關間若發生爭議時，該如何解決問題，本號解釋已對於系爭爭議作一明確決斷，即對於檢察機關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，在一定條件下，立法院仍得調閱。
- （二）本號解釋關於立法院行使文件調閱權，如與受調閱機關間發生爭議時，指出宜由立法院與受調閱機關，尋協商機制解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。如此之諭知解決方式，過去已有先例，如釋字第五二〇號解釋關於行政院會議決議停止執行法定之預算項目，立法院與行政院間該如何解決其爭議時，對各種情況諭知其解決方式，而「倘立法院作成反對或其他

決議，則應視決議之內容，由各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」。其他如釋字第五八五號解釋亦同。

- (三) 但本號解釋，即使未有上述於理由書第六段關於有爭議時，宜尋協商機制解決或由司法機關審理解決之諭知，亦能經由憲法規定（如行政院與立法院間之相互制衡機制），或如立法院職權行使法第四十八條經立法院院會決議，將政府機關或公務人員以其違反本法規定，將其移送監察院調查，必要時提出糾正、糾舉或彈劾等方式解決。

#### □、從權力分立角度論立法院之文件調閱權與調查權

##### 一、西方三權分立原則下之權力分立與制衡

現代國家往往於憲法中首先創設國家之各種權力（Konstitutierung der Gewalten），一般三權分立國家為行政、立法與司法三權（註二）。其次於憲法中為各種權力之配置（Zuordnung der Gewalten），換言之，將這些國家所擔負之任務與功能配置於適當之國家機關加以實現。最後，經由權力之配置過程，以獲得權力之均衡（Balancierung der Gewalten），亦即，透過各權力間彼此之抑制與控制，以求得國家權力之均衡，進而人民能獲得政治上之自由。權力之均衡可說是憲法秩序之本質重要構成部分。而權力之均衡，有待於憲法精神中之自由、民主、法治價值與秩序之實現才能獲得（註三）。

二十世紀以來由於國家職能之改變，權力分立已改變成國家事務之功能分配，三權之間變成功能分配，且有分工合作（Kooperation）之現象（註四）。美國之公法學者 Davis 更進一步指出，除非吾人能接受「主要」之立法權屬於國會，「主要」行政權屬於總統，以及「主要」司法權屬於法院之事實，否則美國政府之重要特徵便是非屬於三權分立之政府，因為美國憲法明文規定使三種權力混合（blending）。它規定總統透過對法案之同意或拒絕而參與立法過程，而眾議院掌有彈劾公務員之權限，參議院則具有審判所有彈劾案件之權限。Davis 因此認為，也許在世界史上從未有任何政府「曾經」維持完全之權力分立，也許沒有任何政府能夠使其完全分立（註五）。因為國家權力係整體的，吾人很難將其分割行使。

然雖現今世界上並無真正澈底權力分立之實踐，但是權力之間似仍存有不可逾越之核心領域（註六），當然此一核心領域之範圍為何，仍未有定論（註七），仍須於具體案件判斷之。因為當初洛克、孟德斯鳩等所主張之權力分立，並非如後世般將其作為釋義學化之理論，亦即將其從立法制定規範、行政執行規範、司法為機械地、論理地執行角度加以理解，而企求獲得一個超越時空、普遍妥當性之原則；而只是歷史上的理論，換言之，係在一定歷史狀況下，對於現實之政治勢力及其活動，為確保政治上自由所提出之理論（註八）。

##### 二、我國五權憲法下之權力分立與制衡

我國依孫中山創立之五權憲法，將國家權力分立分設五種機構掌理，「分立之中仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一」（見孫文，中華民國建立之基礎）。其所謂五權分立，分工合作，造成萬能政府之主張，如前述，亦有其論據，仍合乎目前世界之潮流（註九）。因此，權力分立原則，在今天也不能脫離本國之歷史發展、具體的國家秩序及其前提條件而適用，換言之，以行政與立法之關係，即須考慮我國憲法第五十七條與增修條文第三條第二項規定之內涵之行政院對立法院負責之規定（註十）。就本號解釋與權力分立關係：

- （一）釋字第三二五號解釋宣示，憲法增修條文施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權固亦有所變更，惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。
- （二）釋字第三二五號解釋肯定立法院具有文件調閱請求權，本號解釋如同釋字第五八五號解釋般，將立法院之文件調閱權定性為「輔助立法院行使憲法職權之權力」。
- （三）釋字第五八五號解釋指出：「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」，其權力之行使並應由立法院依法設立調查委員會為之。換言之，須為依法設立之調查委員會（如三一九真相調查委員會）方得行使調查權，與釋字第三二五號解釋之經院會決議調閱文件原本不同。
- （四）本號解釋雖補充釋字第三二五號解釋，但仍謹守釋字第三二五號解釋以來五權分立下之權力相互制衡且相互尊重（註十一）之原則。

#### 肆、系爭之「監聽調閱專案小組運作要點」之法性質

- 一、立法院基於憲法所賦予之職權，本其固有之權能，自有就其內部營運或議事程序等，訂定自治規則之權限，惟仍應符合法律優位與法律保留要求。同樣地，本院解釋亦曾宣告，最高司法機關本於司法自主性，就審理事項有發布規則之權；於行使司法行政監督之目的範圍內，亦得發布命令，但仍須合乎法律優位與法律保留原則（註十二）。
- 二、「監聽調閱專案小組運作要點」（下稱運作要點）似非行政程序法義涵下之行政規則，亦非立法院（國會）之自治規則，因其只是立法院之委員會所訂定。因此，本號解釋理由書，對該運作要點之法性質，認係「僅係司法及法制委員會為行使立法院職權行使法第四十五條之文件調閱權，就如何調閱一〇〇年度特他字第六一號偵查卷證之目的而自行訂定，俾作為該監聽調閱專案小組內部運作之作業準則……」之定性，且對之不予受理之見解，值得贊同。
- 三、而舉重以明輕，運作要點之內容自不得牴觸法律，且非有法律具體明確之授權，亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制。惟若有類似本運作要點規定之內容，是否有牴觸法律保留而有違憲疑義時，依本院向來對抽象「法令」，係採較寬



廣解釋之實務，依具體案件情況，應不排除有作為解釋客體之可能。

#### 伍、結語

本號解釋雖補充釋字第三二五號解釋，但仍謹守釋字第三二五號解釋以來五權分立下之權力相互制衡且相互尊重（註十三）之原則，亦即，憲法增修條文施行後，監察院雖已非中央民意機構，其地位及職權固亦有所變更，惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使之見解，值得肯定。

國內論者，或有依三權分立原則，主張我國即使廢除考試、監察兩院，亦符合權力分立原則精神云云。此見解本席無法贊同，因我國之五權憲法若經由修憲程序，變更為三權憲法，依據憲法前言規定（基於孫中山創立中華民國之遺教—五權憲法），在法理上，基於新舊憲法間已失其同一性，則將逾越修憲之界限（註十四）。再者，國家機關之行為是否違反權力分立之審查基準，如前所述，由西方權力分立原則之歷史發展實務觀察，並無絕對、明確之標準，因此，應回歸中華民國憲法規範之憲政秩序下，經由本院向來關於權力分立解釋所建立之價值與基準判斷之。

註一：本號解釋理由書第二段參照。

註二：權力分立原理乃十七、十八世紀自由主義哲學思辯之產物，而談到權力分立必然聯想到洛克、孟德斯鳩，洛克為最初之理論家，而孟德斯鳩為完成者，孟德斯鳩幾等於權力分立之象徵。孟德斯鳩之法意第十一卷第六章“英國之國家構造”中描述了權力分立之原理，其影響為美國各州憲法及美國憲法將之採為具體之制度，法國一七八九年人權宣言第十六條揭示：“權利保障未獲擔保，權力分立未規定之社會，全部未擁有憲法。”亦即權力分立乃憲法不可或缺之構成要素。孟德斯鳩權力分立理論之特徵，在於使各權力間之關係對等並列，使其相互抑制（Pouvoir arrete Pouvoir）以獲得平衡，如此才能獲得政治上之自由，其理論乃將國家之事務分配給不同之國家機關。

註三：K. Hesse, Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20 Aufl. Rnr. 495.

註四：Vgl. K. Hesse, Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20 Aufl. Rnr. 492 ff.

註五：K. C. Davis, Administrative Law Treatise, Vol. 1, 1978, §2 : 5.

註六：Vgl. BVerfGE 9, 268 (280) ; 30, 1 (27f) .

註七：K. Hesse, Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20 Aufl. Rnr. 478.

註八：Hesse, a.a.O., 492 ff.

註九：參考陳春生，「副總統兼任行政院長合憲性之研究」，論法治國之權利保護與違憲審查，新學林，2007 年，頁 321。

註十：只是，本院於釋字第五八五號解釋，以發揮權力分立與制衡之機能為根據，肯定立法院之調查權，卻又以「不能違反權力分立與制衡」為理由宣告真調會條例第八條及第十三條部分規定違憲，但各該條文違反權力分立與制衡原則之相關論述，卻語焉不詳，殊為可惜。

註十一：例如本號解釋指出，有爭議時「循協商途徑合理解決」、釋字第五二〇號解釋之「由各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」、釋字第五八五號解釋諭知：「立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決」。

註十二：釋字第五三〇號解釋指出：「最高司法機關依司法自主性發布之上開規則，得就審理程序有關之細節性、技術性事項為規定；本於司法行政監督權而發布之命令，除司法行政事務外，提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務上之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據，亦屬法之所許。惟各該命令之內容不得牴觸法律，非有法律具體明確之授權亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制」。

註十三：釋字第五八五號解釋參照。

註十四：參考陳春生，釋字第七二一號解釋協同意見書。

部分協同部分不同意見書

大法官 林錫堯 提出

一、本案問題是：立法院行使文件調閱權可否調閱個案偵查卷證？而究問題之本質，乃立法權與司法權之界限問題。

按本案依事實經過、聲請意旨與相關文書與說明，可認其問題性在於：立法院或其委員會依本院釋字第 325 號解釋意旨及立法院職權行使法第 45 條規定，行使文件調閱權（即調閱文件原本或立法院職權行使法第 47 條第 1 項所稱之複本（含影本）），向檢察機關調閱偵查卷證影本（按如同解釋理由書所指，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，故其所行使者並非僅要求提供參考資料權，而是行使文件調閱權），是否合憲？

又按「偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事『偵查』『訴追』『執行』之檢察機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一」（釋字第 392 號解釋參照，亦為釋字第 624 號解釋理由書所肯認）。從而檢察權為司法權之一環，檢察官之偵查係對外獨立行使職權，與法官之刑事審判，應同受憲法保障；檢察官依據刑事訴訟法之偵查行為，本質上是行使國家公權力中之司法權

之行為，而偵查卷證與偵查追訴犯罪有重要關係，係偵查行為之紀錄與蒐集之證據，當屬司法權之範疇，是故立法院得否對個案偵查卷證行使文件調閱權，本質上即涉及立法權與司法權之界限問題。換言之，姑不論其行使文件調閱權是否依法定組織及有無踐行法定程序，首當釐清者即為：從憲法上權力分立原則觀察，其行使是否有違於釋字第 325 號解釋意旨而逾越立法權？是否侵及司法權？此乃本號解釋必須面對之問題。從而，本案所涉問題應係屬諸如檢察機關獨立行使職權受憲法之保障或司法權核心範圍等之問題，而不涉及行政特權之問題（註一）。

二、本案係依據司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款解釋憲法，僅能就前述問題作抽象解釋，不能為具體個案之認定或裁判，因而就釋字第 325 號解釋為補充解釋；個案爭議應經協商或法律另定之訴訟程序解決。

司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款：「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者」得聲請解釋憲法。本案係依該款聲請解釋憲法，而其問題即為「立法院行使文件調閱權可否調閱個案偵查卷證」及因而衍生之相關憲法上問題，則大法官解釋憲法，僅能就此一問題作抽象解釋，以建立憲法上標準或法則，並非就個案認定事實、適用法則而為裁判。

至於某一特定偵查卷證是否應提供立法院之個案具體爭議，除經由協商解決外，因係以具體事實之認定為基礎，允宜另以法律規定之機關訴訟程序解決，此正如同釋字第 585 號解釋文針對該號解釋所指之國會個案調查權行使發生爭執時如何解決之問題乙節，明白指出：「立法院行使調查權……。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。」可供本號解釋參佐。因此，本號解釋理由書指明「立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生諸如：所調閱之事項是否屬於國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關聯、是否屬於法律所禁止調閱之範圍、是否依法定組織及程序調閱、以及拒絕調閱是否有正當理由等爭議時，立法院與受調閱之機關，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，併此指明。」但未能將本段納入解釋文，以強化其拘束力，並與釋字第 585 號解釋文相呼應，不無遺憾。

又關於「立法院行使文件調閱權可否調閱個案偵查卷證」之問題，首次肯認立法院行使文件調閱權之釋字第 325 號解釋文業已指明：「國家機關獨立行使



職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」更於解釋理由書指明：「但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，例如法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，考試委員、監察委員獨立行使職權，憲法第八十條、第八十八條、憲法增修條文第十五條第六項均有明文保障；而檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。本院釋字第十三號解釋並認實任檢察官之保障，除轉調外，與實任推事（法官）同，可供參證。上述人員之職權，既應獨立行使，自必須在免於外力干涉下獨立判斷。」

依上開解釋意旨，關於涉及調閱個案偵查卷證部分，係從「檢察機關獨立行使職權應受憲法保障」之憲法上基本觀點出發，而文義上已明示「對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證」。至於偵查終結起訴之案件，依上開文義「訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證……立法院之調閱文件，亦同受限制」可認此類案件在裁判確定前，立法院亦不得調閱相關卷證。此外，「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」，立法院可否調閱？仍未明示，自有就釋字第 325 號解釋為補充解釋之必要。

另從聲請釋憲前之事實經過與相關文件（含釋憲聲請書及其附件、立法院相關文件等），均顯示本案僅涉及釋字第 325 號解釋之立法院行使文件調閱權之問題，且立法院職權行使法第 45 條亦係依據釋字第 325 號解釋而為規定，因此，本案當與釋字第 585 號、第 633 號解釋所揭示之國會個案調查權無直接關聯，故僅能為釋字第 325 號解釋之補充解釋。但釋字第 585 號、第 633 號解釋所揭示之國會個案調查權解釋意旨符合第 325 號解釋意旨者，可參酌納入本號補充解釋內容。多數意見本此解釋原則而為解釋，當可認同。

三、多數意見業本於釋字第 325 號解釋意旨，並參酌釋字第 585 號、第 633 號解釋意旨與相關法理，闡明立法院行使文件調閱權之各種實體要件、程序要件與界限，但仍有未盡周明致未能盡予認同之處。

按關於立法院行使文件調閱權，如同其他國家機關行使公權力一般，從憲法觀點而論，大致可分別就其實體要件、程序要件及界限三方面討論。

就實體要件而言，依本號解釋文及解釋理由書所述，可包含：（1）須係基於行使立法院憲法上職權。（2）須係基於特定議案：即須先有要審議之議案，而該議案之目的與範圍均屬明確，且與立法院憲法上職權有重大關聯。（3）必要性。（4）非屬法律所禁止（就調閱偵查卷證而言，尚須不妨害偵查者）。就

程序要件而言，即指應依法定組織及程序；另解釋文已指出「其調閱偵查卷證之文件原本或與原本內容相同之影本者，應經立法院院會決議；要求提供參考資料者，由院會或委員會決議為之」。惟解釋文及解釋理由書就上開實體要件與程序要件之論述，仍有未盡周延之處。再就其界限而言，此乃本件解釋最困難之處，本號解釋文及解釋理由書雖有所說明，但仍有諸多界限問題並未予詳細說明，而尚有待釐清。茲分別說明如下：

（一）本號解釋未充分討論並說明立法院行使文件調閱權之界限問題

任何公權力之行使，除應遵行之實體要件與程序要件外，均尚有其不得逾越之界限，更何況立法院文件調閱權僅係立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，其行使更當有其應遵行之界限。然而，其界限何在？釋字第 325 號解釋及立法院職權行使法第 47 條均表明「受要求調閱文件之機關，依法律或其他正當理由得拒絕」，然而，何謂「正當理由」？誠釋憲者無可推諉而應予釋明之問題。本號解釋雖於解釋理由書內說明「立法院行使文件調閱權，如未符合憲法或法律上之要求，自構成受調閱機關得予拒絕之正當理由」，惜乎並未詳予論述，僅作局部立論。

德國聯邦憲法法院曾以裁判詳細說明該國國會調查委員會蒐集證據權之五項強制性憲法上界限，其內容略以（註二）：

- （1）經由特定調查任務劃出界限：由設置調查委員會時所賦予之特定調查任務，足以明白劃出「調查標的」（Untersuchungsgegenstand）之界限，用以保障少數黨、因行使調查權受干涉或強制之關係人（政府、第三人）等，並確定相關機關職務協助之範圍。
- （2）基於權力分立原則，調查委員會取得資訊之權力應受限制：如政府依國會之要求提供資訊，足以使本屬政府單獨決定權之事項，導致第三者共同參與之情形，則原則上政府無義務提供。例如：政府作成決定所準備之資訊，於作成決定前，通常無義務提供。
- （3）基於國家利益之界限：如將應保密之資訊予以揭露，將危及國家利益。於判斷是否因提供文件而危及國家利益時，應斟酌調查委員會處理此類文件之保密規定，以及國會與政府均應維護國家利益之因素。
- （4）調查委員會應尊重基本權：因此對蒐集證據權有所限制。
- （5）權力濫用構成界限。

立法院調閱司法機關個案卷證（含各檢察官偵查、法院審判、公務員懲戒委員會乃至大法官審理案件之個案卷證等，以下同），是否存有憲法上界限？可能涉及下列幾個面向：（1）涉及國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、（2）涉及司法權之核心事項、（3）涉及比例原則、（4）涉及國家利益（國家機密）或人民基本權利保護事項（如名譽、隱私、營業秘密等），均存

有立法院行使文件調閱權之界限問題。

本件解釋文及解釋理由書，僅從釋字第 325 號解釋文揭示之「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如……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，亦同受限制。」意旨出發，明白指出「檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證」，但仍有諸多界限問題並未予詳細說明，而尚有待釐清。

如再參酌釋字第 585 號解釋文所指：「其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。」更可推論立法院調閱司法機關個案卷證時，尤有「不得侵害司法機關之權力核心範圍」以及「應符合有關基本權保障之憲法上要求」之界限問題。其中「不得侵害司法機關之權力核心範圍」之界限，可認係基於權力分立原則，而釋字第 325 號解釋雖已敘及「權力分立與制衡原則」，但於本號解釋實有待進一步釐清：立法院調閱司法機關個案卷證是否已侵害司法權之核心事項，而有違權力分立原則？（其他有關基於國家利益、人民基本權保障而發生之界限問題，容後說明）

按基於法治國家之權力分立原則，國家各種權力除在功能、組織與人事上互相限制外，亦應保障各個權力之「核心範圍」（Kernbereich），任何國家權力之行使，如造成對他權力「核心範圍」之干涉，即屬違反權力分立原則。至於何種情形始構成對他權力「核心範圍」之干涉？其判斷標準，宜視干涉之目的、強度與數量等因素而定。因此，不得有剝奪他權力之目的，不得對他權力有特別重大之干涉，亦不得對某一功能領域有大量干涉之情形（BVerfGE 68,76（100））；又一併考量功能上與組織上權力分立之結果，亦不得將某種權力之功能委由「與其組織結構及其行使之『基本功能』不相符之機關」行使（註三）。另外，有所謂「禁止濫用形式 Verbot des Formenmissbrauchs」，與權力分立原則有密切關係。即從權力分立原則觀點而言，各個國家權力行使憲法所賦予之手段時，不得違反目的而介入他權力之功能領域（註四）。

準上所述，如立法院對偵查或審判中（含公務員懲戒委員會審議中與大法官解釋案件審理中等）之司法機關個案卷證，行使文件調閱權，固已屬對司法權之特別重大干涉，而干涉司法權之「核心範圍」。縱於偵查終結、確定判決或審議、審理結案後，始調閱該司法機關個案卷證，有鑑於此種個案卷證乃司法機關之活動紀錄與判斷憑據，立法院之調閱對司法人員之心理會有一定程度



之影響，從而對其獨立行使職權之功能亦有一定程度之影響，倘非基於行使其憲法上職權之目的而有必要（諸如欠缺目的正當性、手段必要性等違反比例原則之情形，容下述），即屬不當介入司法領域，亦屬權力分立原則所不容。

（二）本號解釋未詳細說明立法院行使文件調閱權應符合比例原則

按釋字第 325 號解釋文已指出：「立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六十七條第二項辦理外，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」等語，已明白表示立法院行使文件調閱權應具備必要性。同號解釋理由書更進一步指出：「為使立法院發揮其功能，憲法於第五十七條第一款規定，『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』，於第六十七條第二項規定，『各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢』，則立法委員本得於開會時為質詢或詢問，經由受質詢人或應邀列席人員就詢問事項於答覆時所說明之事實或發表之意見，而明瞭有關事項。如仍不明瞭，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，以符憲法關於立法委員集會行使職權之規定」等語，對行使文件調閱權之必要性更敘明，應先行使「質詢或詢問」、「要求提供參考資料」之手段，如尚有必要，始得行使文件調閱權（最後手段；必要手段）。本於上述必要性觀點，立法院職權行使法第 45 條第 1 項乃先規定得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料」，繼而於第 2 項明文：「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。」

本號解釋僅於理由書中指出：「至於偵查終結後，經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案（例如檢察實務上之簽結）之案件，既已終結偵查程序及運作，如立法院因審查目的與範圍均屬明確、且與其憲法上職權有重大關聯之特定議案所必要……，自得於經其院會決議調閱上述已偵查終結之卷證。」其中所稱「與其憲法上職權有重大關聯之特定議案所必要」，即含有必要性之要求。因本號解釋係釋字第 325 號解釋之補充解釋，上開釋字第 325 號解釋意旨仍屬有效，並不因本件解釋未重複敘述而失其憲法上效力。

然綜觀上開各解釋內容，實已含有比例原則之適用。換言之，立法院行使文件調閱權應符合比例原則。因此，所要求者，為比例原則之四項內涵：目的正當性與手段適合性、必要性、狹義比例性。惜乎本件解釋未能加以闡明。

按比例原則並非僅奠基於基本權之保障，亦奠基於法治國家原則，因此，比例原則之適用範圍，不僅適用於國家與人民之關係，亦適用於國家各種權力間之相互關係與界限問題（註五）。而立法院行使文件調閱權亦屬國家公權力

之行使，自當亦受比例原則之拘束。故如立法院所調閱之文件，非基於行使其憲法上職權（欠缺目的正當性），或無助於其憲法上職權之行使（不符手段適合性），或由行使「質詢或詢問」、「要求提供參考資料」之手段即可達成目的（不符手段必要性），或造成受調閱機關過度負擔而與其調閱所欲達成之公益目的顯失均衡（不符狹義比例性）者，即有違於比例原則而違憲。縱係調閱偵查終結、確定判決或審議、審理結案之司法機關個案卷證，亦然。且於具體個案如符合要件與界限而得調閱者，亦當依比例原則判斷得調閱文件之範圍。

（三）本號解釋未積極闡明國家利益（國家機密）及人民基本權保護二者與立法院文件調閱權之關係

1、關於國家利益（國家機密）與立法院文件調閱權之關係

如前所述，德國聯邦憲法法院曾以裁判詳細說明該國國會調查委員會蒐集證據權之五項強制性憲法上界限中，有「基於國家利益之界限：如將應保密之資訊予以揭露，將危及國家利益。於判斷是否因提供文件而危及國家利益時，應斟酌調查委員會處理此類文件之保密規定，以及國會與政府均應維護國家利益之因素。」之見解。參酌此一見解，本案是否亦當有以國家利益（國家機密）構成立法院行使文件調閱權之界限問題？此一問題，即在於：受調閱機關得否以國家機密為理由，拒絕提供？又如不得拒絕，則如何要求立法院保密？立法院目前保密機制是否已完備？確有釐清之必要，亦屬本號解釋所缺漏。

釋字第 325 號解釋對此問題並未說明。釋字第 585 號解釋則以國家機密事項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，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書」（註六）。上述釋字第 585 號解釋見解係針對該解釋所揭示之國會個案調查權而發，可否適用於立法院行使文件調閱權而納入本件之補充解釋？若屬肯定，則立法院所欲調閱之文件（含偵查或審判中之司法機關個案卷證）涉及國家機密事項部分，受調閱機關即得拒絕。又若非屬肯定，則如何解釋？

按司法機關個案卷證，如涉及國家機密事項，不論是否偵查終結、確定判決或審議、審理結案，均發生保密之問題。對此，國家機密保護法第 25 條規定：「法院、檢察機關受理之案件涉及國家機密時，其程序不公開之（第 1 項）。法官、檢察官於辦理前項案件時，如認對質或詰問有洩漏國家機密之虞者，得依職權或聲請拒絕或限制之（第 2 項）。」第 24 條第 2 項規定：「監察院、各級法院、公務員懲戒委員會、檢察機關、軍法機關辦理案件，對其他機關或人員所提供、答復或陳述之國家機密，應另訂保密作業辦法；其辦法，由監察院、司法院、法務部及國防部於本法公布六個月內

分別依本法訂之。」另司法院亦訂定「法院辦理涉及國家機密案件保密作業辦法」、法務部訂定「檢察機關處理涉及國家機密案件保密作業辦法」，均旨在建立國家機密保護制度，確保國家安全及利益，而嚴格要求司法人員等之保密義務。

至立法院方面，按立法院職權行使法第 52 條早已規定：「文件調閱之調閱報告書及處理意見未提出前，其工作人員、專業人員、保管人員或查閱人員負有保密之義務，不得對文件內容或處理情形予以揭露。但涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，於調閱報告及處理意見提出後，仍應依相關法令規定保密，並依秘密會議處理之。」其立法理由：「立法院對文件調閱所發現之事實及相關事項之經過，民眾有知曉之權利，但為使調閱委員會及調閱專案小組能在不受外界干擾之環境下，提出公正之報告書及處理意見，爰為本條前段之規定。另在文件調閱過程中調閱之相關人員可能知曉國家外交、國防或擬議中之重大財經政策等事項，依法令仍有保密之必要，故為本條後段但書之規定。」而國家機密保護法第 22 條規定：「立法院依法行使職權涉及國家機密者，非經解除機密，不得提供或答復。但其以秘密會議或不公開方式行之者，得於指定場所依規定提供閱覽或答復（第 1 項）。前項閱覽及答復辦法，由立法院訂之（第 2 項）。」立法理由明白表示：「一、本條規定國家機密提供予立法院之方式。二、立法院依法行使職權涉及國家機密者，如予答復或提供，則國家機密將無法維護，故規定非經解除機密，不得為之。但為免影響該院職權之行使，特設例外規定，即以秘密會議或不公開方式行使職權時，得予於指定場所依規定提供閱覽或答復。爰為第一項規定。至於立法院仍應依草案第二十四條第一項規定，配合保密。三、提供國家機密予立法院閱覽或答復時，為避免於該等過程中發生洩漏國家機密之情形，爰於第二項明定由立法院訂定閱覽及答復辦法，以資維護。」等語。法務部 95 年 01 月 11 日法政字第 0940044083 號函說明三（三）指出：「是解釋上，涉及國家機密事項，非經解除機密，不得提供予立法院，如立法院以秘密會議或不公開方式行使職權時，國家機密之提供方式應依立法院相關閱覽及答復辦法為之。據了解立法院現訂有『立法院秘密會議規則』（41 年 4 月 29 日修正）、『立法院秘密會議注意事項』（89 年 12 月 15 日修正）等規定。」等語。

倘若認為受調閱機關不得以文件（個案卷證）涉及國家機密而拒絕調閱，則上述立法院之國家機密保護制度，是否已足以排除因調閱涉及國家機密事項之文件（含偵查或審判中之司法機關個案卷證）而可能妨害國家安全及利益之疑慮？有待實務驗證，且宜就個案斟酌國家機密之內涵與性質等因素判斷。要之，國家安全及利益可能成為立法院文件調閱權之界限，當無疑義。



，此一界限，或構成拒絕調閱之正當理由，或要求立法院應有足以排除可能妨害國家安全及利益疑慮之國家機密保護制度。

## 2、關於人民基本權保護與立法院文件調閱權之關係

如前所述，德國聯邦憲法法院亦以「人民基本權之保護」作為該國國會調查權之界限。按司法機關個案卷證，亦不免涉及人民基本權保護之事項，雖與涉及國家機密事項之情形難予同等看待，然人民基本權之私益如與立法院文件調閱權之公益相較，孰重孰輕？當有待具體個案之利益衡量，故亦不能完全排除以「人民基本權之保護」作為立法院文件調閱權界限之可能。又於「人民基本權之保護」不足以作為立法院文件調閱權界限之情形，應有何等保護人民基本權之機制？此又涉及一般公務機密事項（即國家機密以外公務員依法規應保密之事項）之問題，目前相關機制是否已足？均有待釐清。

## 3、本號解釋之見解仍未釋明界限

本號解釋文僅簡單表示：「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）」。解釋理由書雖進一步說明：「立法院行使憲法上職權，向檢察機關調閱偵查卷證之文件原本或影本，由於偵查卷證之內容或含有國家機密、個人隱私、工商秘密及犯罪事證等事項，攸關國家利益及人民權利，是立法院及其委員因此知悉之資訊，其使用自應限於行使憲法上職權所必要，並須注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等），對依法應予保密之事項亦應善盡保密之義務；且不得就個案偵查之過程、不起訴處分或未經起訴而以其他方式結案之結論及內容，為與行使憲法上職權無關之評論或決議，始符合權力分立、相互制衡並相互尊重之憲政原理，乃屬當然。」即以限制使用資訊與善盡保密義務之要求（方法），來維護國家利益（國家機密）及保護人民基本權。準上開說明，本號解釋對於何種情形下，基於國家利益（國家機密）及人民基本權保護，可構成立法院行使文件調閱權之界限問題，仍未能充分釋明。

## 四、結論

- （一）關於立法院文件調閱權所涉憲法上問題，釋字第 325 號解釋及本號解釋雖有相當程度之說明，但並非完足，仍有某些尚待釐清之問題，尤其關於文件調閱權之憲法上界限問題，已如上述，仍有待未來深入討論。
- （二）本號解釋雖著眼於「立法院得否對個案偵查卷證行使文件調閱權」之問題，但本質上係立法權與司法權之界限問題，因此倘涉及「立法院得否對法院審判、公務員懲戒委員會乃至大法官審理案件等之個案卷證行使文件調閱權」之問題，是否因其問題本質相同而得參照？乃至，立法院對行政機關行使文件調閱權，涉及立法權與行政權之界限問題，有無其他考量（諸如：行政特權、行政核

心範圍之問題)？均有待未來遇相關釋憲案時再予釐清。

- (三) 本號解釋所建立之法則仍屬抽象法則，於立法院行使文件調閱權之具體個案，如與受調閱之機關發生爭議時，可能涉及事實認定、解釋或適用法律、憲法（含業經大法官解釋之各項法則）之疑義等具體問題，其牽涉層面容因個案而有不同，均有由客觀、中立之第三者（法院）依訴訟程序決定之必要（參考德國法制，即 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG) &#167;36），故本號解釋理由書敘明「立法院與受調閱之機關，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」。如能積極建立此種解決個案爭議之機制，當可使相關法律或憲法上疑義，更獲得明確之答案。

註一：釋字第 585 號解釋理由書雖謂：「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，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 (executive privilege)。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書」、「另涉及國家機密或偵查保密事項，行政首長具有決定是否公開之行政特權，亦已述之如前，立法院行使調查權若涉及此類事項，自應予以適當尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書」等語，其所舉行政特權之例「有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊」、「偵查保密事項」，與偵查行為之司法權本質不符，亦與刑事訴訟法第 245 條所規定之偵查不公開原則不符。

註二：Christian Bumke/ Andreas VoBkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 2013, Rn.2109f.詳見 BVerfGE124,78 (118ff)。按德國國會調查權與本案討論之立法院文件調閱權固未盡相同，但該國聯邦憲法法院有關國會調查權之界限之憲法上論述，涉及立法權與司法權或其他權力之界限問題者，當可供參考。

註三：Michael Kloepfer, Verfassungsrecht I, 2011, &#167;10 Rn.77ff.

註四：Michael Kloepfer, Verfassungsrecht I, 2011, &#167;10 Rn.88.

註五：Bernhard Schlink, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: Peter Badura/ Horst Dreier, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht (2001), S.448ff; Hartmut Maurer, Staatsrecht I, 2007, &#167; 8 Rn.55. 惟容有不同見解，此不詳述。

註六：詳見註一。

部分協同、部分不同意見書

大法官 蔡清遊 提出

本號解釋多數意見認為：「檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證。立法院向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限。如因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱之卷證資料。其調閱偵查卷證之文件原本或與原本內容相同之影本者，應經立法院院會決議；要求提供參考資料者，由院會或其委員會決議為之。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）。本院釋字第三二五號解釋應予補充。」本席原則敬表贊同，惟對於立法院文件調閱權與立法院調查權予以切割，不加論述部分，認有補充論述之必要；對於調閱偵查卷證與原本內容相同之文件影本者，應經立法院院會決議部分，則有不同意見，爰提出部分協同、部分不同意見書。

一、本件聲請人似忽略本院釋字第三二五號、第五八五號解釋部分重要意旨

本件聲請人以立法院司法及法制委員會向其調閱聲請人一〇〇年度特他字第六一號偵查卷證（調閱時已偵查終結而簽結），發生適用憲法之爭議部分，經由法務部函請行政院轉請本院解釋，檢視其聲請之理由，大致有下列幾點：（1）聲請人一〇〇年度特他字第六一號刑事個案之卷證，係檢察官獨立行使職權，所為偵查行為之一部，依本院釋字第三二五號解釋檢察官獨立行使職權受憲法保障，以及本院釋字第五八五號、第六三三號解釋有關立法院對獨立機關行使調閱權應受限制之意旨，應非立法院所得調閱、調查之事務範圍。（2）依憲法第九十五條、第九十六條有關監察院行使調查權之規定，及本院釋字第五八五號解釋意旨，有關檢察官偵查終結後案卷資料之調閱及調查檢察官有無濫權監聽之違失等節，應專屬監察院行使調查權之範圍，立法院司法及法制委員會為釐清特偵組等是否違法監聽等節，調閱特偵組檢察官個案偵查卷證資料等行使職權之行為，顯與憲法上權力分立及制衡原則有違。（3）檢察機關是否同意立法院之調閱，係屬檢察官職權行使之行為，基於權力分立及制衡原則，凡受憲法保障獨立行使職權之國家機關，即非立法院所得調查之事物範圍。（4）檢察官之偵查犯罪，係獨立行使國家刑罰權，應受憲法保障，其犯罪偵查之相關資訊之不公開，係屬行政權具有之「行政特權」，要不因立法院行使調查權，而有強制行政部門公開此類資訊或提供相關文書之適用。（5）聲請人一〇〇年度特他字第六一號案經簽結後，因認有其他涉嫌犯罪事實，共簽分三案，其中聲請人繼續偵辦一案，二案發交臺灣臺北地方法院檢察署續行偵查，是原一〇〇年度特他字第六一號卷內，仍有涉及該三案之偵查秘密之虞，若予調閱將有礙檢察官偵查權之行使。（6）



偵查終結後之個案卷證資料，不應同意立法院調取。（7）聲請人於聲請統一解釋（此部分業經本號解釋另諭知不受理）之函文中，另提及立法院司法及法制委員會適用立法院職權行使法第四十五條第一項調取臺灣臺北地方法院檢察署檢察官偵查中原屬聲請人之卷證所採係屬該條項所稱「參考資料」之見解，與聲請人認「參考資料」不包含本案原始卷證之見解有異。

惟除調閱偵查卷證之文件影本是否視同調閱文件原本而仍須經立法院院會決議（此點本席有不同意見，詳如後述），及如因調閱而有妨害另案偵查者，檢察機關得於該另案經偵查終結提起公訴、或不起訴處分確定、或以其他方式結案後，再行提供調閱之卷證資料部分外，其餘聲請人所採拒絕調閱卷證之憲政上理由，似有意忽略本院釋字第三二五號、第五八五號部分解釋意旨。蓋檢察機關並非獨立之憲政機關，僅檢察官獨立行使偵查職權時，始受憲法保障。所謂檢察官獨立行使職權受憲法保障，係指其依法行使偵查職權時，基於其係行使國家刑罰權，故應與法官之審判同受憲法之保障，如已偵查終結，而未行使偵查職權，純係偵查終結後之行政行為者，自無獨立機關應受憲法保障之可言。本院釋字第三二五號解釋已明白闡述立法院為行使憲法所賦予之職權，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之原本。本院釋字第五八五號解釋更確認立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊；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；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；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。依上開二號解釋意旨，應可得理解立法院有文書調閱權，除正在進行之犯罪偵查之相關資訊，係屬行政權本質所具有之行政特權，及訴訟案件（指已提起公訴）在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證以外，已偵查終結不起訴處分（包括簽結在內）確定之偵查卷證，及判決確定後之偵、審卷證，均在立法院得行使文件調閱權之範圍內。乃聲請人竟謂其係獨立機關，應受憲法保障，有關檢察官偵查終結後案卷資料之調閱，係專屬監察院行使調查權之範圍，立法院不得調卷；檢察官之偵查犯罪（其意包括偵查終結後），其相關資訊之不公開，係屬行政權具有之行政特權，要不因立法院行使調查權，而有強制行政部門公開此類資訊或提供相關文書之適用云云。按聲請人為國家最高檢察機關，似有意忽略上開二號解釋上述部分之解釋意旨，誠屬令人不解。惟既然本號解釋



再次確認在一定要件下，立法院得向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未行起訴而以其他方式結案之案件卷證；妨害另案偵查者，須另案終結後始得調閱；調閱偵查卷證之文件影本者，應經立法院院會同意，而補充解釋本院釋字第三二五號解釋，自亦有其受理之價值。

## 二、本號解釋並未釐清參考資料與文件之區別

釋字第三二五號解釋謂：「立法院為行使憲法所賦予之職權，……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。」該號解釋公布後，立法院制定立法院職權行使法，乃依據上開解釋，於第四十五條規定：「立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。（第一項）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。（第二項）」、第四十七條第一項前段規定：「受要求調閱文件之機關，除依法律或其他正當理由得拒絕外，應於五日內提供之。」究竟何謂參考資料？其與文件如何區別？文件原本是否包括文件影本在內？要求提供與調閱又有何區別？從釋字第三二五號解釋及立法院職權行使法上開條文中均無法得知。經查閱釋字第三二五號解釋案卷宗，參與該案之前大法官們就何者為參考資料，何者為文件，並未為明確之討論與區隔，甚至有前大法官已質疑究竟參考資料與文件應為如何之區分，惜未獲釋疑之結論。而立法院於回覆本院之函文中則謂：「同法條（指立法院職權行使法第四十五條）第二項規定在於調閱委員會或調閱專案小組向有關機關調閱之議案所涉及事項之文件係指原本，方須經院會之決議，然本案係向最高法院檢察署調閱該署一〇〇年度特他字第六一號卷影本，自毋須經院會決議」（註一），係謂上開偵查卷宗影本係立法院職權行使法第四十五條第一項所指之參考資料，而非同條第二項所指之文件原本。本席以為，參考資料與文件實很難加以區分，參考資料有可能為文件，亦可能為非文件，亦即文件之涵意可包含參考資料在內。此觀之立法院職權行使法第四十七條前段、第四十八條、第五十條至第五十二條，均只以文件取代第四十五條之參考資料及文件原本自明。至何謂要求提供？何謂調閱？要求提供，可以口頭質詢時為之，亦可函請有關機關為之，其與向有關機關之調閱行為，實亦無從為明確之劃分。

## 三、調閱文件影本是否如同調閱文件原本，須經立法院院會決議始得為之

本號解釋雖然侷限於調閱偵查卷證與文件原本內容相同之影本者，應經立法院院會決議，惟如此解釋，恐導致不論偵查卷證之全部或一部分，只其中一、二頁之文書影本，甚或檢察機關以外之其他行政機關所保管文件全部或一部之影本（本號解釋只侷限在偵查卷證而為論述），均仍須立法院院會同意。本席以為，立法院代表民意監督政府機關之施政，既然釋字第三二五號、第五八五號解釋已

確認立法院為行使憲法所賦予之立法職權，而擁有文件調閱權（包括要求提供參考資料權，以下簡稱文件調閱權），則此項文件調閱權之行使要件實不宜限制過嚴。如動輒須經立法院院會同意，則很容易受政治爭鬥影響，苟多數黨因某種特定因素考量而不願調閱，少數黨立法委員之文件調閱權恐被封殺。故如連調閱偵查卷宗或其他行政機關所保管文件其中一小部分，仍須立法院院會同意，本席認為限制過嚴。雖本號解釋多數意見認為須與原本內容相同之影本，始須經立法院院會同意，惟影本內容必然與原本相同，否則影本即有可能係偽造或變造，故以影本須與原本內容相同為要件，實無意義。又因立法院委員會委員人數較少，如僅由極少數委員同意，即可決議調閱偵查卷宗全部影本，實亦形同規避調閱文件原本須經立法院院會同意之結果，此亦不可不加顧慮。

本席以為釋字第三二五號解釋及立法院職權行使法第四十五條第二項規定已清楚表示調閱文件之原本，始須經立法院院會同意，既特別載明文件原本，自係有意排除影本，如何能因影本與原本內容相同，或以偽造、變造文書影本與偽造、變造文書原本所負罪責相同為由，而謂調閱文件影本仍須立法院院會同意（註二）。文件（包括偵查卷證）影本，仍應視為參考資料，如調閱該文件之全部影本，尤其是本件偵查卷證之全部影本，受調閱之機關應可以因影本所表彰文書之內容與原本相同，如僅由立法院委員會極少數委員決議，形同意在規避調閱原本須經立法院院會決議之規定，即可以有正當理由為由加以拒絕。蓋釋字第三二五號解釋及立法院職權行使法第四十七條第一項前段，並未界定有其他正當理由得拒絕之情形，解釋上凡不符合本號解釋所定調閱文件之要件，諸如調閱尚在偵查中之卷證，或調閱卷證與立法院之行使憲法上職權並無重大關聯，或釋字第三二五號解釋所指國家機關獨立行使職權受憲法保障者之情形，或釋字第五八五號解釋所指屬行政權本質所具有之行政特權等，均屬於有正當理由得拒絕調閱之情形。故如立法院委員會要求提供文件全部影本，如客觀上可認為形同規避調閱文件原本須經立法院院會決議之規定，受調閱之機關自得以有正當理由為由，而拒絕調閱。綜上所述，本席不贊同本號解釋以影本與原本內容相同為由，不論係調閱文件之全部或一部，一律認為調閱文件影本，均仍須經立法院院會之決議，始得為之之結論。如果認為調閱文件全部或一部之影本，仍須經立法院院會決議，則宜由立法院修正相關法條，以為明確之規範。

#### 四、立法院文件調閱權與其個案調查權，是否可明確區隔

本件解釋討論中，有大法官主張釋字第三二五號係就立法院文件調閱權而為解釋，與釋字第五八五號則專就立法院個案之調查權而為解釋，二者截然不同，不可混為一談，致本號解釋全未引用釋字第五八五號解釋之意旨。本席對此持不同看法，本席認為立法院文書調閱權，亦屬立法院調查權之一環，不論文件調閱權或個案調查權，均屬立法院之調查權，此從釋字第五八五號解釋所謂「立法院

為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」「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」，該號解釋乃進而補充釋字第三二五號解釋。釋字第五八五號解釋所謂立法院行使調查權時，自得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，正係釋字第三二五號解釋所闡述之內容。是立法院調查權自可包含文件調閱權，如何能謂釋字第三二五號解釋之立法院文件調閱權與釋字第五八五號解釋之立法院個案調查權截然不同。

#### 五、立法院或相關機關應儘速制定由司法機關審理解決立法院行使調查權與受調閱機關爭議之法律機制

釋字第五八五號解釋已明示「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。」該號解釋於民國九十三年十二月十五日公布，迄今已屆十年餘，立法院仍未制定由司法機關審理解決之法律機制。本號解釋理由書第六段固參考釋字第五八五號解釋上開文字（惟未載明參照該號解釋意旨），再指明主管機關應儘速建立上開機制，誠如本號解釋理由書第六段所載爭議之情形，有些是較偏向於事實認定之爭議，例如是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關聯者，是否屬於法律所禁止調閱之範圍，是否依法定組織及程序調閱，拒絕調閱有無正當理由等，實由司法審判機關審理認定即可，而不須一有爭議即聲請本院解釋。立法院如不欲制定新法，亦可於修正立法院職權行使法，或修正行政訴訟法，建立解決上開爭議之法律機制。

註一：立法院秘書長 103 年 5 月 7 日台立院司字第 1034300280 號函參照。

註二：立法院為制定立法院職權行使法之主管機關，其既已函示，立法院職權行使法第 45 條第 2 項規定之文件須原本，始須經立法院院會決議，然本案係向最高法院檢察署調閱該署 100 年度特他字第 61 號偵查卷證影本，自毋須經院會決議，如註一，主管機關之立法原意實應予適度尊重。

部分協同、部分不同意見書

大法官 陳新民 提出

國會若欠缺對事實的調查權，當導致其必會合憲地作出外行，且愚笨的判斷。

德國大社會學家 馬克斯·韋伯



認為毋庸透過正當程序，即可揭露真相，乃最危險不過的想法。

美國著名法學家 亞倫·德蕭維茲

本號解釋多數意見認為，對於已偵查終結而不起訴確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，只要在一定的條件下，即許可立法院調閱，以供其行使憲法所定職權所需之用。這是有效提升立法品質，加強民意監督的必要手段，且合乎法治國家之原則。對此結論，本席敬表支持。

然而，本席認為多數意見在解釋方法論上，猶有兩處未盡妥適之處。

首先，多數意見乃「畫地自限」專就釋字第三二五號解釋之文件調閱權，作為本號解釋的標的，並且只以該號解釋所樹立的原則作為論究基準，且作成「補充」該號解釋之結論。

這忽視了立法院調閱卷證，應屬其調查權行使的方式之一，本號解釋即應一併斟酌與賡續釋字第五八五號解釋有關立法院調查權之精神，而不得有意切割之（註一）。例如，釋字第五八五號解釋所宣示的「行政特權」作為拒絕履行交付卷證或配合調查權行使的法定理由（法律或正當理由），能否一併適用於本號解釋（註二）？多數意見皆未觸及。實則此亦為原因案件中，立法院調閱專案小組所行使的權限內容之一（要求檢察總長率員赴院備詢與答覆調閱事宜），更進而造成聲請人聲請統一解釋之原因也。

其次，就解釋標的之範圍而言，本席認為應專就聲請意旨所主張的「偵查終結之案件卷證」為標的（本席稱之為「小解決」方案），並援引「重要關聯理論」，將已裁判確定之審判卷證是否一併許可調閱之爭議納入審查。這是基於前者乃本號釋憲聲請人主張之標的，同時專以釋字第三二五號及第五八五號解釋之反面解釋，都會獲致不論是偵查終結或裁判確定後的司法案件卷證，都可以調閱的結論。故本席認為本號解釋應集中精力與焦點，專注於此目前仍呈現模糊的問題，來避免會獲得可調閱已裁判確定之卷宗，致造成侵犯獨立審判的嚴重後果。

雖然多數意見在解釋主文中正確地採行「小解決」為釋憲標的，但卻在解釋理由中採「中解決」模式，將解釋標的擴張至所有的文件調閱，不以司法機關為限。使得其理由之敘述，都形成拘束效力頗有爭議的「傍論」，反而對裁判確定後的審判卷證應否許可調閱，未置一詞，且顯有贊成之含意。對此，造成解釋主文與理由間產生「擴張」的質變，首尾不能相顧，使得本號解釋面臨實施上的窒礙，不免引發國會與被調閱機關間的摩擦。本席不無遺憾，謹提出部分協同意見書闡述其理。

次而，本號解釋聲請統一解釋案理由之一，乃指摘立法院司法及法制委員會依該院職權行使法第四十五條之規定，以通過之「監聽作業專案小組運作要點」之規定，要求最高法院檢察署檢察總長本人及率同有關人員列席說明，已牴觸法院組織法第六十六條第十項之規定（總長除年度預算及法律案外，無須至立法院列席備詢），故聲請統一解釋。本號解釋多數意見竟認為該要點乃議事運作的內部規範，不對外生效，



而非法規為由，予以不受理。就此而言，本席肯認該要點為具有對外效力，且聲請人拒絕配合調閱，致遭移送監察院調查懲戒，此昭昭事實，既不可謂之並無法律效力，且兩方的確呈現出各引法律規定，有矛既有盾，法秩序呈現莫衷一是。故本院應受理之，以澄清現行制度的不明確。爰提出部分不同意見，以申論多數意見之非也。

#### 一、方法論的徘徊不定

（一）本號解釋不能刻意切割釋字第五八五號解釋，專就釋字第三二五號解釋之文件調閱權予以補充解釋

本號解釋文最後兩行，指明本號解釋乃「補充」釋字第三二五號解釋。而不提及比該號解釋更晚十年才作出的釋字第五八五號解釋，可知多數意見乃欲切割該號解釋，才會出現此「補充釋字第三二五號解釋」的敘述。這種規避態度，忽視當年釋字第五八五號解釋作出時，已經極為細緻與周詳地斟酌釋字第三二五號解釋的立論而加以擴充、精細化地作出該號解釋。因此，本號解釋竟然採行不置一詞的排斥態度，實乃「明察秋毫，不見輿薪」，本席不能贊同這種太過狹隘的視角。

誠然，本號解釋標的乍看之下，只屬於文件調閱權，與釋字第三二五號解釋一致，但釋字第五八五號解釋的標的雖擴及調查權，也一併及於文件調閱部分（特別是其對行政特權的例示說明）。故兩者應適用同樣的原則。況且，自該號解釋後已確認調閱文件乃調查權的手段之一，既然討論其下位概念的文件調閱權，豈可忽視涵蓋其上的整個調查權法制？牽一髮，必動全身，若文件調閱制度目前仍有欠缺時，必然是在釋字第五八五號解釋作成之後仍然存在者。如要補充之，也必然須一併補充釋字第五八五號解釋的意旨不可。多數意見的排斥釋字第五八五號解釋，忽視了我國立法院的調查權，係由「零」開始，透過兩號大法官的解釋，才形塑至本號解釋作出前的現狀。由此制度的成形歷史過程觀之，即可驗證矣。

按我國憲法未如同其他許多外國憲法賦予國會強制性質的調查權（註三），而只給予質詢權，包括院會及委員會行使之質詢權。並未包括文件的調閱權以及其他調查事實的權力。這是因為採行五權憲法的我國憲政體制，將此調查權主要是賦予監察院行使，俾作為追究行政或司法官員的政治與法律責任之用。

然而，釋字第三二五號解釋開啟了承認立法院僅有文件調閱權在先，釋字第五八五號解釋繼之承認立法院有包括傳喚證人的調查權在後，已經賦予立法院擁有一定的調查權限。本號解釋的原因案件，立法院司法委員會實已行使此兩種權限（調閱已偵查終結案件卷證及要求檢察總長出席備詢說明）。本號解釋作出前，我國立法院已經擁有何種文件調閱權及調查權，又有如何不足，而需要「補充」之處，是本號解釋作出前，應當了解的客觀事實。可略述如下：

- (1) 釋字第三二五號解釋方面：立法院在「議案涉及事項」可以要求有關機關提供參考資料，有關機關惟有在「非依法律或其他正當理由」，不得拒絕。此「拒絕的理由」，該號解釋舉例說明為：「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等」，都屬於不必提供卷證的範圍。上述見解中，與本號解釋標的已經十分接近的敘述為：「訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證」，如作反面解釋，是否已經足以給本號解釋提出答案乎？
- (2) 釋字第五八五號解釋：本號解釋認定立法院得「行使憲法所賦予之職權有重大的關聯者外，可向有關機關調閱文件，並且在一定的程序下（院會決議）得要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見」，並得對違反此協助調查義務者，科處罰鍰。而有關機關，惟有在「國家獨立行使職權受憲法保障者」，以及例示性的說明「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，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」，亦可不必提供資訊。同時，也明白宣示就具體案件產生是否符合行政特權的爭議時「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。」本號解釋的另一個特色是，強調調查權行使時，應遵守比例原則及正當法律程序，避免造成濫權，侵犯人民基本權利的後果。由比較此兩號解釋的內容，即可得知國會行使調查權，不論是單純的文件調閱權，或是範圍較廣的調查權（包括調閱文件資訊或是傳喚相關政府人員），都必須以釋字第三二五號及第五八五號解釋構建出的整個調查權法制——不論是行使的要件、程序及被要求機關的配合義務與拒絕條款，來綜合的適用之，亦即：釋字第五八五號解釋已經比釋字第三二五號解釋作出範圍更廣、內容更多的見解，本號解釋不可走回頭路的有意切割、漠視釋字第五八五號解釋的存在——即使本案涉及的立法院文件調閱權，乃依據立法院職權行使法第四十七條之規定「受要求調閱文件之機關，除依法律或其他正當理由得拒絕外，應於五日內提供之。」這是配合釋字第三二五號解釋後的立法，而非根據釋字第五八五號解釋所為。一旦適用本條文，則所謂「法律或其他正當理由」的拒絕事由，自包括了釋字第五八五號解釋有異於釋字第三二五號解釋理由，即所謂的「行政特權」理論在內。故此亦可運用「舉重以明輕」之法理，在範圍更廣、拘束力更強的調查權範圍，皆可援引行政特權來拒絕之，則作為調查權手段之一的

文件調閱權，自可援引該「拒絕條款」。更何況，釋字第五八五號解釋所例示的「行政特權」理論，正是指明為「文件調閱的限制」也——即如理由書所言「立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書」，是為明證也。一言以貫之，本號解釋既然是第三個有關國會調查權的案子，就必須在兩號解釋整體構成的法規體系上，再進一步發展。即使在現有規範基礎上，沒有進一步擴張國會調查權的範圍，而僅在舊有範圍內為更細密，也屬於填補漏洞的「補充解釋」，亦無不可。但也必須以該兩號解釋整體的內容作填補對象，而不可以專就其一而捨其二也。本號解釋這種詮釋方法顯然有誤！

(二) 本號解釋的實際功用何在？本號解釋「補充」之處又何在？

本號解釋多數意見有意排斥賡續釋字第五八五號解釋意旨，所以才明言「補充」釋字第三二五號解釋。這種不當切割的理由，已於前述。然而，是否多數意見卻也十分「誠實」表明本號解釋，實質上未更動釋字第五八五號解釋所構建下的調查權之重要原則？在此可檢驗本號解釋的主要內容，以及其到底有無突破過去見解，也就是其實際的功用何在？

綜論本號解釋的內容，可臚列如下：

- (1) 偵查已終結而不起訴處分確定或未經起訴但以其他方式結案之案件卷證，得成為調卷標的。
- (2) 行使上述調閱權須基於目的與範圍明確之特定議案，且與憲法行使職權有重大關聯，非屬法律所禁止或妨害另案偵查者為限。
- (3) 立法院行使調閱權如未符合憲法或法律上之要求，自構成受調閱機關得以拒絕之正當理由。
- (4) 程序方面：調閱原本或影本，須經立法院院會決議；至於一般參考資料，可由委員會決議即可。
- (5) 調閱卷證而知悉之資訊，使用應限於憲法職權所必要，並注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等），且不得為與職權無關之評論或決議。
- (6) 在具體個案是否屬於法律禁止調閱之範圍、有無遵守法定程序及行使拒絕權是否正當，立法院與受調閱機關，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，相關機關應儘速成立該法律機制。

吾人一一檢驗上述幾個要件可知：

第（1）部分關於解釋偵查中的案件不可調閱，而待終結後不起訴等案件方可調閱。實則此項「解禁」可由釋字第三二五號解釋的反面解釋而得到此結論，同時釋字第五八五號解釋甚至明白地將「偵查中案件」視為行政特權之一。因此，由此兩號解釋的反面解釋，自然會獲得第（1）部分的結論也。故此部分實無出人意表的創見可言。

第（2）部分，雖然比釋字第三二五號解釋所提及的「議案涉及事項」的要件來得更周延，但卻完全與釋字第五八五號解釋所提及的「憲法所賦予之職權有重大關聯者」，並無二致。惟在此提到特殊之處乃是將「妨害另案偵查之虞」，作為拒絕理由之一。實則，這是對「偵查中」的文義所為之解釋。由防止妨害偵查權行使的角度以觀，導出此當然結論亦不意外。且此種字義解釋，泰半可透過法院在具體爭議案件中解釋即可，毋庸大法官作出此簡單的推論也。本席亦認為此部分並無太值得一述的積極功能。

而在立法院的行使職權部分，本號解釋多數意見且特別加以說明：「必須基於與議決法律案、預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定議案有重大關聯者，始得為之。」並且認為所謂的「特定議案」，目的與範圍皆應明確。這個說明反而漏出明顯之破綻。

多數意見對立法院行使職權範圍所為的詮釋—必須基於法律案、預算案或人事同意權案，到底是列舉性說明，亦或是例示性說明？由行文的口氣「始得為之」，似乎僅限於列舉性，以避免浮濫！但本席反而願意解釋為「例示性」，然立法院行使的職權，除了上述的三種議案外，還有監督行政院施政，以及「參與國家重大政策的決定權」（釋字第五二〇號解釋參照）。因此，其職權對人、對事都可含括，範圍頗為寬廣，尤其是弊案調查，幾乎許多都可納入立法院的職權，這也與立法院獲得調閱資料後的運用界限有關（見以下第（5）部分）。因此，多數意見限於三項議案的說明似乎不無有「蛇足」之憾！

至於第（3）部分的拒絕權部分，應是最重要、核心的規範內容。在第（2）部分的調閱權已提到須「非屬法律所禁止者為限」，在此又重複提到「如未符合憲法或法律上之要求」，此亦見諸於釋字第三二五號解釋「法律與正當理由」及釋字第五八五號解釋「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者」，及屬於行政特權，皆可拒絕提供。同時立法院職權行使法第四十七條也重複使用此用語：「受要求調閱文件之機關，除依法律或其他正當理由得拒絕外，應於五日內提供之。」都無新意！此外，理由書第三段就此相關的論述，除了闡釋偵查終結後方得調閱的理由外，兼論及涉及另案偵查應不許調閱外，就只有關於有無遵守「調閱的程序」，可作拒絕調閱之正當理由罷了。

至於何種事項屬於憲法或法律上正當理由，本號解釋多數意見未有再進一步的論述，這是調查權的「核心內容」，亦為多數意見對於開創立法院調查與調閱權，並沒有大格局與具體成效的一個顯例也。

在第（4）部分的程序要求，本號解釋似乎頗為重視，對如有違反時且視之為可拒絕調閱的正當理由。但此程序的要求，特別是區分原本與一般參考文件的調閱決議，前者必須出自於院會以示慎重，後者只須委員會決議即可，乃出自釋字第三二五號解釋，並明確規定於立法院職權行使法第四十五條第二項



。故本號解釋多數意見重複提及，不無贅文之感。

第（5）部分，約束立法委員對於取得資訊的運用，應合乎行使職權所需，並注意維護人民的隱私等權利，這是本號解釋的創見，也是真正的補充了釋字第三二五號解釋，更可作為釋字第五八五號解釋中，就行使更強力的調查權所獲得之資訊，其應有的運用限制。易言之，更應該是補充釋字第五八五號解釋也。

審其根源，自可回溯至釋字第五八五號解釋所強調的保障人民基本權利，如隱私權及營業秘密權，以及遵守比例原則。此立意固然正確，然而在實際功能上，多數意見卻僅將之作為「注意事項式」的訓示規定，於立法院悍然不顧人民隱私而加以侵犯時，本號解釋並未提供足夠的保護效果。雖然亦提到「對依法應予保密事項應盡保密之義務」，但並未明白將此人民隱私列為「應保密事項」，尚須待立法者透過立法的方式來納入之（註四）；同時，針對由偵查案件終結後的卷證中，所獲得關於不起訴或結案的結論與內容，亦表示：「不應為與行使職權無關的評論或決議」。但此亦為訓示規定，並無任何強制效果。即使立法委員妄為評論或委員會作出任何不當決議，亦無法律效果。更何況，國會調查權制度產生的目的，乃是「曝光與吸引公眾注意」，調閱文件與調查結果，應該以公開討論為原則。此時，因該資訊足以吸引社會大眾的注視，對立法委員的言論，自有極大的吸引力，而促其公開議論。為避免不必要的公務或私人資訊被揭露，自應有一定的國會自律或他律（例如，德國法制要求以刑事訴訟法相關程序來規範之），都是應有的立法措施（註五）。否則，若立委抒發此種言論也可能藉著言論免責權，而逃避可能產生的法律責任（註六）。

總而言之，本號解釋未將人民的隱私權明確列為國會調查權的法定界限，使得本號解釋真正出現的「唯一創見」，卻顯得疲軟而無力，至為可惜（註七）。

第（6）部分，至於應否行使調閱權，拒絕權是否存在……等具體案件所產生的爭議，本號解釋提出的應儘速立法，交由法院解決的見解，完全出自釋字第五八五號解釋的意旨，亦屬重複陳述之一例也。本席以為，既然釋字第五八五號解釋已經陳述相同意旨，迄今已滿十年，面對立法機關的蹉跎，過去不乏其例，大法官可起而糾正之。就以最近所作出的釋字第七一八號解釋為例，對於緊急性與偶發性集會，毋庸事前向主管機關申請許可。大法官在釋字第四四五號解釋中已經要求立法機關應修法檢討改進，然立法不作為持續達十五年之久且遲無修法徵兆，大法官遂作出釋字第七一八號解釋，宣布相關條文八個月後失效。本號解釋何妨亦比照此方式？本席認為本案既然涉及到刑事案件，故其調閱之卷證是否屬於議案所必須？有無太過浮濫及侵害他人法益或公益之

虞？（例如，洩露線民、秘密證人與情報來源的資料，其他輔助性的辦案資訊……），此時唯有審理刑案經驗之刑事法院方具備可勝任之資格。故可倣效本院釋字第六二七號解釋對於總統提出之資訊是否適用國家機密保護法及相關的法規爭議，創設由高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官五人組成之特別合議庭，並適用刑事訴訟法的相關規定審理之成例。使在新法制定前，有一個過渡的審理機制，並藉以督促立法腳步也。本席認為，由於本號解釋涉及調閱司法刑事案件，故應交由刑事法院體系審理（德國聯邦眾議院調查委員會職權行使法第三十六條，乃交由最終審之聯邦法院刑事庭審理），至於向其他行政機關的調閱產生之爭議，可交由行政法院審理，亦屬立法裁量之範圍（註八）。惜乎，多數意見不採納此「創造暫時過渡秩序」的建議，立法機關何時才會履行此義務？吾人且拭目以待。

### （三）契合聲請意旨的解釋方法—應當採納「小解決」的解釋標的

本號解釋在方法論不妥之處，除了有意規避釋字第五八五號解釋所樹立的原則，使得本號解釋的「傳承意旨」遭到割裂的效果外，在解釋體系上，也出現解釋主文與理由混亂的現象，此弊病乃根源於對解釋標的選擇的錯誤。

按本號解釋首先應當確認解釋的標的。以解釋標的大小，可以存在三種選項：第一種為「大解決」（Große Lösung）；第二種為「中解決」（Mittlere Lösung）；第三種為「小解決」（Kleine Lösung）。都會影響最終解釋內容的深度與周延性。標的越大，即有議論空泛的危機，是乃「備多力分」，所不可避免的後果。如時間有限，規劃與重新構建一個雄偉新法制的共識與構想仍欠缺時，即應採行「小而美」的解決標的論，以實事求是也，則是本席在本號解釋形成過程，一再堅持的立場。

按所謂的「大解決」乃雄心壯志地在本號解釋中，建立一整套完整的調查權法制，當然包括文件調閱權在內，以期畢全功於一役。但前提條件必須是：須為原因案件聲請統一解釋的範圍所及，是乃形式要件；以及大法官對於構建整套體制已有腹案。但對本案而言，顯然兩者皆不具備。

所謂的「中解決」，乃專就文件調閱權的完善度著眼，雖然必須以目前包括釋字第五八五號解釋所共同構建的法理來探究與填補，但終究是以整個文件調閱制度為標的，不僅司法案件之卷證，更及於其他卷證，如一般行政卷證，亦應保密之。惟國防、外交及情治卷證，唯恐極為多樣及複雜，可能須有不同的制度設計也。本號解釋在解釋理由書部分，便呈現出典型「中解決」的詮釋方法。

而「小解決」則是專就本號解釋原因案件聲請人所聲請解釋的標的——「已偵查終結的案件」，來予詮釋。本號解釋的主文，即是以「小解決」為對象，並透過對釋字第三二五號解釋與釋字第五八五號解釋的反面解釋，獲得了應提

供卷證的結論。

本席認為，本號解釋即應當採行「小解決」的方法論，即可以得到下述的優點：

第一，避免理由書淪為大多為「傍論」的後果。按理由書如果逸出了聲請案的聲請意旨，以及解釋文的主軸，即形同類似「訴外裁判」，即為所謂的「傍論」（*obiter dicta*）。雖然其構成理由書一部分，亦應有拘束力，但其效力正當性的質疑，始終存在於學術界（註九）。同時本號解釋文與理由書竟然標的不同，前後首尾不能相互銜接的矛盾，體系不無紊亂之嫌。

第二，如果專注於司法卷證的調閱，更可以將此領域精細規範。按本號解釋多數意見，已經對釋字第三二五號解釋與釋字第五八五號解釋採行反面解釋，而獲得對偵查終結案件的卷證開禁。但同樣的反面解釋，是否也及於該兩號解釋同時提及的「審判中」案件的卷證，而得到「確定終局裁判」後的卷證，一樣可由立法院調卷？且法官（含書記官等），亦可赴立法院備詢的結論？導出此結論的可能性恐怕非空穴來風矣！

本席認為，如採「小解決」之標的論，自然可將探究的標的及於確定終局裁判後的卷宗，其理由為：既然本案採行反面解釋，則與偵查相關的審判案件，自可依「重要關聯理論」一併審查之。故本案解釋標的即可延伸至「確定終局裁判」後的卷證，而無「訴外裁判」之虞。

然而，本席卻認為，確定終局裁判後的卷證不應提供立法院調閱。這是基於審判與偵查之權限性質不同，屬於憲法所保障的獨立機關行使職權之範疇。而審判是否合法或妥當，事涉司法公務員的懲戒問題，自有監察體系職掌之，非立法院的職權所及（本號解釋理由書第五段已特別澄清）（註十）。另外，還有必要澄清之疑處，乃專對審判的案件，釋字第三二五號解釋曾經指出「司法機關審理案件所表示之法律見解」與「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」，都屬不受立法院調閱之範疇。故上述案件，不論終結與否，都不可調閱，乃憲法機關及其人員獨立行使職權，與權力分立原則的實現。這是極明白的闡釋。

而其中「司法機關審理案件所表示之法律見解」的卷證，既然在案件終局審判後亦不必提供。而對比該號解釋接續提到可拒絕的事項另有「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」，顯然兩者差別之處，一為「司法機關審理案件之法律見解」，另一為「訴訟案件在偵查與審判中的處置及其卷證」，差異何在？顯然本號解釋未予答覆。本席以為，應尊重司法機關獨立行使職權的法治國分權原則，前述「司法機關審理的案件」，乃專指法院而言。故不論訴訟終結與否，個案訴訟卷證皆毋庸作為調閱之標的，因司法權不對立法權負責也（註十一）。至於後者雖然亦提及「訴訟仍未確定前的審判

卷證」，不可調閱，即可結合前要件，而作出即使裁判確定後亦不必提供卷證的結論（註十二）。

故審判行為不似檢察權的行使，仍屬行政權，其行使過程雖受獨立行使的保障，不受任何干涉。但對其行使的良窳亦可追究其行政、政治及法律責任。在民主國家如果偵查權濫行起訴（司法迫害）或不起訴（有意放水），極有可能形成朝野政黨爭論的焦點也。

故本號解釋惜乎未能就此問題加以澄清，使得本號解釋的「反面解釋論」，會造成許可立法院調閱已確定司法案件的卷證，恐會有形成侵擾司法審判空間之危機，令人不禁為之擔憂也。

第三，本號解釋若採行「小解決」即可專對司法案件的特性，作更詳盡的詮釋，可使得涉及司法與裁判權力是否遭到調閱權與調查權之可能侵害之問題，得到更完美的解決。可舉例說明之。

就以文件調閱以外，釋字第五八五號解釋已提到立法院可傳喚政府機關人員與人民擔任證人，負有協助調查的義務。則檢察官與法官可否擁有「免為證人與證言」的特權？故釋字第五八五號解釋的規範始終如影隨形。原因案件已出現立法院要求檢察總長與相關人員應赴立法院備詢。多數意見雖然對聲請人此要求不予受理（理由書第七段），然此問題依舊存在。

若結合偵查案件終結即許可調閱卷證的法理，乃是因為不再有侵犯偵查權行使之虞，則會導出顯然檢察官等相關人員（包括書記官或鑑定人等），即應赴立法院接受備詢之結論。而對確定判決案件的法官，亦同。如採此種見解，是否應討論這些人員是否屬於「行政機關內部意志形成」的一份子，是否屬於行政特權的核心理論？此些行政內部的文件，以及參與人的意志與言論，都屬於不必公開的資訊。政府資訊公開法第十八條第一項第二款：「公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。」及第三款「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。」都有類似的規定，只是對司法案件的終結與否未明文與更進一步的規範，日後在調閱的實務上，也可能發生檢察主管機關，得否對於哪些卷證屬於內部意志形成過程的文件，援引行政特權（例如，線民或秘密證人的資料），而拒絕提供；或哪些工作人員乃幕僚與作業人員，無須出席備詢或作證等，都可能造成爭議也。同樣的，審判機關也會面臨類似的問題。

本號解釋，如果不採行「中解決」方案，以免備多力分，而採行「小解決」即可望對此問題作一個澄清。本席認為，為避免立法院形成個別刑事案件的另一個戰場，對於審判案件終結，固不可調卷及傳喚法官為證人外，對於偵查終結案件，既然許可調閱，自然也及於可以傳喚相關人員之備詢，雖可有益於



國會監督偵查權的行使，但可能會使國會更大幅度介入監察權的體系，亦可能會對檢察官等行使職權造成嚴重的干涉。就以對個案的檢察權決定所為之立法監督，即容易混淆政治監督、行政監督與法律

監督。而檢察官所為之偵查決定很容易納入其法律見解，依法官法的規定（法官法第八十九條），檢察官享有幾乎與法官相同的行使職權之保障，其偵查權的行使的見解，如納入法律見解時，且不為檢察官評鑑的標的也。釋字第三二五號解釋，也特別提到「檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。」所以應當將檢察官就刑事偵查的權限，與其受到立法院的監督界限，與法官同等看待（註十三），此亦為原因案件聲請釋憲的主要訴求之一。因此，對檢察官應與一般行政官有相當的區別，是否也應反應在其擁有免赴立法院備詢，及免為擔任證人等協助調查義務之特權乎？

本號解釋多數意見似乎未有任何的表示，只提及立法院及其委員不得就該案件的偵查過程等或不起訴等結論及內容，為與憲法上職權無關之評論或決議（理由書第四段），似乎可詢問與傳喚相關人（釋字第五八五號解釋），只是不能夠作出類似譴責，或要求重新起訴等決議罷了。

因此，這裡面臨「兩難困境」：一方面承認許可調閱已偵查終結之案件卷證，不致於影響偵查權；另一方面又認為傳喚個案檢察官，了解其偵查作為是否妥適，可能造成壓迫檢察官之副作用，而對此權存有疑慮。此時得否獲得一個妥協方案：即「人與文件相區分」—調閱卷證可，傳喚人員不可。但如此一來，會否又認為立法院的調查權即不完整與破碎，光審查文件而無法詢問當事人，勢必無法獲得事情真相與全貌也。

多數意見也提及「……不得就個案偵查之過程、不起訴處分或未經起訴而以其他方式結案之結論及內容，為與行使憲法上職權無關之評論或決議」（理由書第四段），也透露出多數意見對於立法院使用文件調閱權，可能影響偵查權行使之顧慮。

因此，如何在立法前就此問題求得一個兩全的共識，並非易事，但也是一個必須立刻著手進行研議的議題也（註十四）。可惜本號解釋亦未給予任何解決的藥石之方。

## 二、不同意見之處—應受理審查檢察總長有無赴立法院委員會就調閱文件或調查權行使範圍備詢與答覆之義務

聲請人同時認為司法及法制委員會決議通過之「監聽調閱專案小組運作要點」（下稱運作要點）第十一點、第十二點之內容，逾越立法院職權行使法第四十五條之範圍。且據該要點第十一點規定，調閱專案小組會議召開時，得邀請被告機關之首長率同有關人員列席說明。聲請人（檢察總長）依據法院組織法第六十

六條第十項，認為毋庸前往，而拒絕之，引發其遭立法院移送監察院調查懲戒，遂向本院聲請解釋。然而，多數意見卻以該要點乃委員會之內規，協助調閱小組運作而訂定，「要屬該委員會內部議事運作之事項，尚不生法律或命令牴觸憲法之問題。」遂以不受理駁回之（理由書第七段）。

本席對此不表贊同。誠然，如果國會規範純粹內部組織（如委員會成立）、運作（如人員編制）或其他行使職權的相關內部事宜，則屬於國會自律與國會自治的範疇，基本上可納入「議事規則」（Geschäftsordnung），屬於內部規範，而不能限制人民的基本人權（註十五）。但國會既然享有自治權，則可在憲法所許可範圍內，享有一定之公權力，例如，國會建築內的秩序與管理權（Hausrecht），以及拘束人身與行動自由的警察權（Polizeit），同時這些公權力可和其他國會權力，包括調查權，以國會的「議會議事規則」，或是法律形式來規範之。就以德國聯邦眾議會行使的調查權而論，早於一九四九年公布的基本法第四十四條，已經明白賦予國會行使調查權的憲法基礎，但是如何透過法律方式來加以細部規劃，則一直無法獲得朝野共識。最後只能在一九六九年透過增訂議事規則（第七十四條之一）的方式，將此權力納入。不似巴伐利亞邦，早在一九七〇年，就透過立法的方式，將巴伐利亞邦議會的調查權用邦法明白地規定出來。德國聯邦眾議會則遲至二〇〇一年六月十九日才制定「聯邦眾議院調查委員會職權行使法」（註十六）。因此，這種屬於國會立法權限，可以出自議事規則，亦可透過制定專屬法，都不僅只是內部規則。同時，這些國會法的上位法規，亦可比照享有自治權的自治團體，亦可在法律授權的範圍頒布內部規章（Satzung），相當於行政機關的行政命令（及行政規則，如多數意見認為該要點為「作業準則」）。這種內部規章，不乏可見，如依大學法第三十二條的授權，大學在享有大學自治範圍內，可以自行頒訂管理學生學習與學籍有關的「學則」，便有可拘束人權、行使公權力的規範效果（註十七）。

因此，多數意見認定立法院委員會的運作要點，純屬內部法規、議事規則，不無唐突與錯誤。須知該運作要點乃依立法院職權行使法第四十五條所訂定（立法院「得」設調閱委員會，或經委員會決議「得」設調閱專案小組），該條文是具有法律位階的法規，且可以作為運作之依據，具有外部約束之效力。

此外，聲請人另外援引法院組織法第六十六條第十項之規定（檢察總長僅在年度預算及法律案，方須至立法院備詢），認定立法院司法委員會所援引的立法院職權行使法第四十五條，要求檢察總長赴院備詢，兩條規定很明顯語意上產生衝突，而要求本院統一解釋。持平而論，這是毫無疑義的語意矛盾，同時，檢察機關承認立法院具有可實施的法規範效力，本號解釋多數意見卻認為，檢察總長所提之釋憲不合法定程序，試問日後再發生類似的爭議，檢察總長是否應予拒絕？而檢察總長的憲法智識，竟會不明若此，豈非不可思議乎？

尤其是，造成本號解釋聲請的原因案件中，檢察總長拒絕立法院司法委員會三次要求調閱的決議。且該委員會係依照監聽調閱小組所議決的調閱文件內容，而作出的調閱決定。經最高檢察署三次拒絕後，司法委員會遂邀請檢察總長就此事到會報告備詢，檢察總長則援引法院組織法第六十六條第十項規定，婉拒出席。司法委員會遂援引立法院職權行使法第四十八條之規定移送監察院調查懲戒（註十八）。而監察院則函覆，將視大法官解釋後再行處理（註十九）。

如果依多數意見，不僅該要點無拘束力，則監聽調閱小組依該要點召開會議、決定調閱內容及其範圍的決定，以及司法委員會根據此程序行文有關機關的效力，都不存在，試問今後立法院各委員會行使調查權時，將如何進行？而本號解釋原因案件，既然司法委員會之調閱函不具法律效果，則立法院的函送監察院調查懲戒，即應不發生移送效果？而監察院所為的受理（且待大法官解釋後才進行處理）是否也屬違法，而應退回之？

本席認為，本號解釋應當針對此客觀的權限爭議，予以受理。究竟法院組織法在第六十六條第十項明白規定檢察總長僅在年度預算及法律案，方須至立法院備詢之規定，乃在民國九十五年二月三日修正增訂之修文。惟應注意者，當時修法，乃特重檢察總長的職權，不僅增設最高法院檢察署特別偵查組，職司總統、副總統等最高級文武官員的貪瀆、大選舞弊及重大案件（增訂第六十三條之一）。同時，提升檢察總長的產生過程，不再由總統直接任命，改為由總統提名，經立法院同意任命之，任期四年，不得連任（增訂第六十六條第八項）。這種對檢察總長制度的重新調整，且其任命程序之嚴謹，與大法官的程序無異，且將曾擔任大法官作為可擔任檢察總長的資格之一，顯示出立法院對檢察總長職位的期待與尊榮。故增訂第十項「最高法院檢察署檢察總長除年度預算案及法律案外，無須至立法院列席備詢。」的立法院「自我設限條款」。這種「設限條款」的解釋必須嚴格，惟有法律明白擴張時，才可增加其赴院備詢之種類。例如，法院組織法第六十三條之一第五項即明白規定：「立法院得於第一項第一款（總統及最高級文武官員貪瀆）、第二款（全國大選舞弊）之案件偵查終結後，決議要求最高法院檢察署檢察總長赴立法院報告。」便是一例。值得注意的是上述赴院報告，不包括第三款的「重大貪瀆與經濟犯罪」之事項，顯見立法院對檢察總長職權是何等的尊重。

如今，檢察總長受國會尊崇的地位似乎不復從前，且特偵組降為高等法院檢察署管轄。但終究法院組織法第六十六條第十項的規定依舊存在，可否作為拒絕立法院文件調閱權的法律依據？本問題本號解釋既不受理，本席亦未便妄加臆論，避免有「未審先判」之慮。然而爭議必定繼續存在，本號解釋為何不為之定紛止爭乎？

三、結論—國會調查權法制，應有「利刃」，也要「刀鞘」



我國憲法原本對立法院並沒有賦予調查權的權限，本不足為奇，蓋乃繼承古典的立憲主義，將國會僅作為代表民意與政黨意志來辯論政策、質詢內閣的「議論殿堂」。但這種讓國會只有「夸夸其談」的制度設計，已經不能夠制約龐大的行政權力。

德國在德意志帝國憲法（一八七一——一九一九年）實施時代，未賦予國會調查權，為此，德國偉大的社會學家馬克斯·韋伯（Max Weber）便在一九一八年的夏天，以本人親歷了第一次世界大戰四年以來，國會對於執政當局所進行的諸多政策，包括「無限制潛艇政策」等，都無法進行有效的監督，故思起應對國家官僚體制與政黨角色、功能重新調整，因此撰寫出一篇極重要的論文「德國重整下的國會與政府」（Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland），對於國會的權限，作出極為深刻的檢驗與批評。韋伯認為，控制官僚體制已經成為國會的首要任務，相對於階級嚴整與具有專業智識的官僚體制，政治人物必須要有與之抗衡的「抗力」（Gegengewicht），故應該給予國會充分的調查權，包括文件調閱、親自查看，在特殊情形可在國會委員會中，召喚相關人員擔任證人，以獲得真相。唯有如此，國會才能夠掌握事實與專業智識。德國國會因為欠缺此種權力，韋伯也因此慨嘆，而說出了這一句名言：

「國會若欠缺對事實的調查權，當導致其必會合憲地作出外行，且愚笨的判斷。（註二十）」（Dem Reichstag fehlt das Recht dazu: er ist verfassungsmaBig zur dilettantischen Dummheit verurteilt.）

國會擁有調查權，但如韋伯所言，並不是要國會長篇大論來調查與公布調查結果，只不過是要「偶而為之」，以鞭策行政首長說出實話，並透過媒體的公開及讀者的知曉，使得國家的「政治成熟度」因之提升。韋伯因此認為這種調查權的行使，不是為了政治目的的鬥爭（例如彈劾部長或是導致不信任內閣），而是持續地有效控制官僚政治使然。否則，國會必淪為不是「無知的民粹政治」（kenntlose Demagogie），就是「反覆式的無能」（routinerte Impotenz），甚至兩者兼備也（註二十一）。也正因為韋伯的大聲疾呼，一年後制定的威瑪憲法便在第三十四條中採納了韋伯的見解，明定國會擁有調查權力。

的確，追究政治責任與監督行政權的有效性，必須給予國會充分的事實調查權力，吾人相信，國會藉此獲得嚴肅與客觀事實，而非靠著立法委員以訛傳訛，甚至臆造、拼湊枝節獲來的資訊，作為立法的動機與標的，更能夠提升立法的品質。

但有利必有其弊，一路開綠燈的擴大國會資訊取得的權限，也應當同時保障可能侵及國民的基本權利，例如隱私、通訊、人格權與人性尊嚴等，亦可能干涉國家司法權力與其他憲法機關的權限，破壞法治國家的權力分立原則。正如同賦予國會強有力的調查權限，有如給與「利刃」一把，但該利刃可以自傷傷人，仍



應給與「刀鞘」。

故本號解釋雖然已提出了立法院應注意維護關係人權益及尊重其他憲法機關權限的「警語」，但其效力仍極空泛而無力，有待立法院及朝野政黨，努力行使自制與填補憲政漏洞的職責。例如，德國聯邦憲法法院在一九八四年七月十七日公布著名的「弗立克案」(Flick-Urteil) (註二十二) 中曾經提及者：要行政機關主動提供卷證，讓國會找出破綻與違法之處，供其追究責任，的確是強人所難，但這也是行政向立法負責的特徵所在。但在要求私人協助國會調查義務方面，則刑事訴訟法上強調「不自證己罪」(nemo tenetur) 的原則，仍應當適用之。這也是將刑事訴訟法原則，一併適用到國會調查權行使之上，我國立法院調查權的法制對此仍極空泛，而有加強立法之必要(註二十三)。

本號解釋多數意見在保障人權方面很睿智的踏出了一步，強調了立法院行使調查權亦應尊重正當程序，這是法治國家對所有實施公權力都課予的「程序正義」。也惟有靠著程序正義取得的真相，才有理由相信，基於該「真相」所採行的任何對策，才不致於欠缺正當性。為此，本席想起了曾經讀到美國著名的法學家亞倫·德蕭維茲(Alan Dershowitz) 在一本著名的大作「給年輕律師的信」一書中，所說出的一句名言：

「認為毋庸透過正當程序，即可揭露真相，乃最危險不過的想法。(註二十四)」(There are few more dangerous ideologues than those who believe that truth can be arrived at without process.)

我們贊成立法院要有充分的調查權，包括文件的調閱權在內，但我們也同時堅持：國會必須依法治國的原則嚴肅且節制的行使此權力，決不可濫用之，以侵犯人權與分權之原則。亦即：必須以嚴整的法律程序規範此最有濫權之虞的權限，才能夠確保此制度不致於使此最高民意的「神聖機關殿堂」質變，淪為揭發、渲染與傳播國民隱私或抒發個人恩怨的是非之所。立法院應當從速完善構建此一法制：既要磨礪調查權這把利刃，同時要打造一個完善護衛刀鋒的刀鞘，兩者缺一不可，我國國會立法與國政監督的品質提升，即將有恃也。

註一：大法官在釋字第 633 號解釋亦曾論及立法院調查權之問題，但未逾越釋字第 585 號解釋之範疇，故以下論述仍以釋字第 585 號解釋為主。

註二：按本院另在釋字第 627 號解釋提及行政特權的理論，在該號解釋認為此特權為「行政權固有之權能」，有可能「影響或干預行政部門有效運作之資訊」都包括在內。但該號解釋意旨則顯然偏重在屬於國防、外交或其他國家機密等事項，方可包括在此特權的範圍。如果採此狹義的範圍論(行政特權無異於「機密特權」)，則除少數刑事案件會涉及機密外，其他絕大多數的刑事偵查案件，即不會涉及此，從而無法作為拒絕交付卷證的理由。本號解釋是否維持釋字第 585 號或第 627 號解釋的意旨？即有必要加以澄清。

當然，就行政特權的理論是否完善而足以充分的引入調查權行使的實務之中？釋字第 585 號解釋引入時，並沒有詳加討論。實則，此理論雖產生在美國，但也並非可以作為行政權抗拒國會調查權的有效利器。就以喧騰一時的「水門案」為例，對國會與聯邦最高法院要求尼克森總統交出白宮所擁有的錄音帶，尼克森總統便祭出行政特權理論而拒交，但聯邦最高法院終究還是作出裁判，認定尼克森提出的行政特權無效，必須交出錄音帶。可參見美國訴尼克森案（United States v. Nixon，418 U.S. 683（1974））。

註三：例如，日本憲法第 62 條及德國基本法第 44 條、威瑪憲法第 34 條。

註四：例如德國聯邦憲法法院，在 2009 年 6 月 17 日作出了一個重要的「國家情報局」判決（BND-Urteil, BVerfGE124, 78ff.）便認為主管機關必須對於國會調查委員會所要求提供的文件，如基於類似我國釋字第 585 號解釋所提及的行政特權理論，例如，行政機關內部政策形成過程的文件，凡是政策的準備、參與部會人員的意見等等，屬於行政自我負責的核心領域，都可以拒絕提供。但主管機關必須要說明清楚。然而，德國聯邦憲法法院也對國會此種文件，以及要求相關人員作證的調查權限，提出五個強制的憲法界限：必須基於特定的提案程序；遵守分權的原則；如涉及到國家機密時要強調國家福祉的優先；應注重保障基本人權，特別是人性尊嚴；應遵守禁止權力濫用原則，一旦涉及權力濫用時，國會調查權即應消滅。見 BVerfGE124, 118ff.

註五：Peter Badura. Staatsrecht. 5.Aufl. 2012. E.47.

註六：德國基本法第 44 條即明文提到：「國會調查委員會之決議不受司法審查」。從而即使人權因該決議而受有侵害，人民仍不得訴請法院就此決議加以審查，或追究國會議員之責任。

註七：例如，德國聯邦眾議會調查委員會職權行使法第 36 條規定，涉及到隱私的案件，如作為證據，必須比照國防或外交機密等，以秘密會議的方式審議，同時，議員與工作人員即負有保密的義務。立法院職權行使法第 52 條亦有類似的規定：「文件調閱之調閱報告書及處理意見未提出前，其工作人員、專業人員、保管人員或查閱人員負有保密之義務，不得對文件內容或處理情形予以揭露。但涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，於調閱報告及處理意見提出後，仍應依相關法令規定保密，並依秘密會議處理之。」該條文有必要再擴充其內容，將資訊涉及人民隱私、營業秘密、通訊自由等，一併比照秘密事項處理，且保密人的範圍應及於立法委員之上。可參見陳淑芳，德國之國會調查權，台灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，第 53 頁以下。

註八：例如釋字第 633 號解釋論及三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例中，於第 8 條之 2 第 2 項規定：「接受調查之有關機關、團體、事業或有關人員，不得以任何理由規避、拖延或拒絕。但經舉證證明確有妨害重大國家利益

或因配合調查致本身有遭受刑事處罰或行政罰之虞者，不在此限」。同時同條第 5 項規定，對於第 2 項發生爭議時，交由行政法院審理。大法官在此號解釋宣告第 5 項規定並不違憲。應注意這是指一般行政機關之卷證，非專指偵查案件而言。

故法院的管轄規應有不同。

註九：可參見吳庚，憲法解釋與適用，修訂三版，民國 93 年，第 432 頁。陳新民，憲法學釋論，第八版，民國 104 年 5 月，第 844 頁。

註十：特別是我國立法院不似有些國家—例如，日本國會，可以享有「法官彈劾權」。國會針對法官的職務內外之行為可以組成彈劾委員會（日本國會法第 126 至 129 條），則可能產生與調查權重疊與混合的危險。見劉志鵬，日本國會調查權與司法權界限之探討（上），憲政時代，第九卷第四期，1984 年 4 月，第 66 頁。儘管如此，日本學界也普遍認為兩種性質應有差別，法官的彈劾調查，不屬於國會的調查權範圍，見吳煜宗，日本國會調查權序說，台灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，第 81 頁。

註十一：廖元豪教授亦認為，立法院的調查權與文件調閱權應有其界限，只限「司法、考試及監察院三權」方能免於立法院的調查。見廖元豪，論立法院調查權的界限與範圍—釋字第五八五號解釋與美國經驗的參照，台灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，第 85 頁。

註十二：日本的學術界主流見解，可參見劉志鵬，日本國會調查權與司法權界限之探討—浦和事件之借鑑，憲政時代，第 10 卷第 1 期，1984 年 7 月，第 92 頁。至於德國國會調查權行使的對象乃專對行政機關而言，便不涉及對法官的調閱與調查之上。而德國的法官彈劾，是交由聯邦憲法法院而非國會來行使。

註十三：可參見李惠宗，立法院行使調查權應有的法制設計—從釋字第五八五號解釋出發，台灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，第 100 頁。

註十四：就以日本國會調查權的運作實務以觀，這也是一個困難的議題。日本學界普遍承認檢察權為準司法權，應獲得國會高度的尊重，不管偵查終結與否，皆不得介入之。但普遍認為，這種界限並無法律效力，屬於國會自制，因此如有逾越亦不違憲也。見吳煜宗，日本國會調查權序說，台灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，第 78 頁。

註十五：Peter Badura. Staatsrecht. 5.Aufl. 2012. E.43.

註十六：Peter Badura. Staatsrecht. 5.Aufl. 2012. E.47.

註十七：大學法規定：「大學為確保學生學習效果，並建立學生行為規範，應訂定學則及獎懲規定，並報教育部備查。」

註十八：立法院司法及法制委員會 102 年 11 月 4 日台立司字第 1024300727 號

、102 年 10 月 14 日台立司字第 1024300762 號、102 年 11 月 29 日台立司字第 1024300819 號、102 年 12 月 10 日台立司字第 1024300888 號函參照。

註十九：監察院 103 年 2 月 18 日院台司字第 1032630095 號函參照。

註二十：In: Hergb. J. Winckelmann, Max Weber, Gesammelte Politische Schriften, 4.Aufl., 1980. SS.352, 353.

註二十一：Max Weber, aaO. S355.

註二十二：BVerfGE67,100.這也是本院釋字第五八五號解釋中，所援引之「行政特權」理論的來源之處。可參見陳新民，憲法學釋論，第 633 頁，註十八處。

註二十三：可參見陳淑芳，前述文，第 58 頁。

註二十四：see Alan Dershowitz, Letters to a young lawyer, 2001, Basic Books, P.60.

部分協同部分不同意見書

大法官 羅昌發 提出

本件涉及職司國家立法之立法院與職司犯罪偵查之最高法院檢察署間之權限爭議。如何確保國家兩項重要權力互動之平衡與兩者職權之完整行使，對國家發展及憲法原則之確保，至為重要。本號解釋多數意見兩項主旨，包括立法院不得調閱偵查中案件之卷證，但得在一定條件下調閱已結案之偵查卷證。本席對此敬表同意。然本席對於多數意見就有關立法院調閱已結案偵查卷證所設條件，認為尚有全盤思考及補充之必要；對於不受理部分，亦認仍有討論之餘地。爰提出本部分協同部分不同意見書，期有助於立法院及檢察機關之合理互動及未來制定或修改相關法律之參考。

壹、立法院調閱權之性質及其憲法界線

一、立法院調閱權係國會行使其職權所當然附隨之權力，為輔助其憲法職權之重要工具。立法院透過向其他機關行使要求資訊之權（power to seek information），獲取相關文件、資訊，使其行使職權更為妥適周延。為達此目的，受調閱機關，自有在符合憲法原則之條件下，充分配合之義務。然受調閱機關亦有其憲法或法律上之固有權能，且有正常行使其職權之義務。由於立法院與受調閱機關各有憲法或法律上權限，兩者不免發生衝突。基於憲法原則釐清此等界限，關乎機關間之合理運作及憲法之妥適適用。

二、多數意見認為，立法院調閱權之界線，係基於權力分立（separation of powers）與相互制衡（check and balance）之原理。本席同意分權之下五院間之互動與運作，應受此原則之規範。權力分立與相互制衡之目的在透過國家行政、立法、司法等權力之相互牽制與制約，而達到防止機關濫權之目的。故有關立法院行使文件調閱權界線之釐清，亦應由此原理出發。立法院對國家其他機關行使調閱



權，自對其他機關產生制衡效果；而其他機關在嚴格條件下（如已影響其獨立行使職權時）得拒絕調閱文件，亦屬對立法院之制衡。

三、惟權力分立與相互制衡係抽象之憲法原理，無法自行運作而解決實際爭議。本院自須提供完整而可資操作之判斷準則，協助釐清國家不同權力（特別是立法院與國家其他權力）間之合理互動關係。

四、本席認為，立法院得否對其他機關行使文件調閱權，應以二階段方式判斷。第一階段應判斷所欲調閱之文件是否屬於豁免調閱之事項；亦即，應先確認調閱文件是否屬於受調閱機關依憲法或法律獨立行使職權或屬行政特權之範圍。第二階段則應權衡相關因素；亦即，立法院所擬調閱之文件如非屬於受調閱機關獨立行使職權或行政特權之事項，則應考量文件之調閱與立法院整體及個別立法委員行使職權關聯性之高低、對保障人民基本權利或促進公共利益程度高低、對人民基本權利負面影響之程度、調閱之範圍及對受調閱機關正常行使職權之影響、立法院之決議情形等因素，以決定立法院得否行使調閱權；而在綜合判斷此等因素時，應朝有利於允許立法院行使調閱權之方向思考。故就第二階段而言，立法院是否得就特定事項行使調閱權，並非有簡易且機械式之答案；而應係整體衡酌相關因素之結果（其操作方式見後述）。

五、多數意見所提供之判斷因素包括：目的與範圍明確之特定議案、與立法院憲法職權有重大關聯、非法律所禁止等實體要件（見本號解釋文及理由書第二段與第三段）。雖較為簡易，但未能考量所欲行使調閱文件之權對公益、人民權利、受調閱機關正常行使權力等之正面與負面影響，完整性自有不足而有補充必要。

六、立法院調閱權與其行使調查權之關係：

（一）如前所述，立法院調閱權係國會行使職權所當然附隨之權力，為輔助其職權之重要工具。而依本院釋字第五八五號解釋，立法院調查權亦係「立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力」，使其得以「有效行使憲法所賦予之立法職權」。立法院行使調查權之方法並非特定，其可能以調閱文件之方式行使調查權；然其調閱權之行使，亦可能與立法院行使調查權毫無關係。故立法院調閱權與其調查權，在行使時可能有重疊之處；然兩者並無必然之隸屬關係。

（二）由於本號解釋與本院釋字第五八五號解釋所規定之要件並非完全相同（例如釋字第五八五號解釋規定，調查權之程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範；如因特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，則須制定特別法。此為本號解釋所無）。故如立法院有因行使調查權而必須調閱文件時，究應依釋字第五八五號解釋抑或本號解釋所揭示之原則為之，不無疑問。本席認為，立法院如有行使國會調查權時，自應「整套」適用釋字第五八五號解釋所定之原則；亦即因行使國會調查權

所附帶進行之調閱文件措施，屬於調查權的一環，自應一體適用該號解釋。

貳、第一階段之判斷：所擬調閱文件是否獨立行使職權或行政特權之範圍

一、立法院對他機關獨立行使職權之事項不得行使調閱權：

- (一)「受憲法保障獨立行使職權」與「受法律保障獨立行使職權」：國家機關獨立行使職權，有受憲法層次保障及受法律層次保障之差異。前者如憲法第八十條所規定法官依據法律獨立審判、憲法第八十八條所規定考試委員依據法律獨立行使職權、憲法增修條文第七條第五項所規定監察委員依據法律獨立行使職權。此等獨立行使職權，不僅為各該機關或人員之義務，亦屬其憲法上之保障。本院釋字第三二五號解釋即載謂：「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷」。後者（受法律層次保障者）如公平交易委員會組織法第八條所規定公平交易委員會委員依法獨立行使職權。
- (二)立法院對「受法律保障獨立行使職權」之機關行使調閱權同受限制：釋字第三二五號解釋僅宣示立法院對於「受憲法保障獨立行使職權」之國家機關及其人員行使調閱文件之權，受有限制；但未宣示立法院對於「受法律保障獨立行使職權」之國家機關及其人員行使調閱文件之權，是否亦受相同之限制。本席認為，以法律保障國家機關及其人員獨立行使職權者，係因其職權在性質上必須以客觀中立方式行使，始能達成法律賦予之任務並實現立法目的；故在立法院調閱權問題上，與「受憲法保障獨立行使職權」之情形並無實質上差異。立法院對之行使調閱權，自亦有本質上之限制，而不應導致影響其依據法律獨立行使職權之結果。
- (三)行使文件調閱權之限制，僅包括確有影響「獨立行使職權」之事項：前述本院釋字第三二五號解釋已明確宣示，受獨立行使職權保障之機關，並非所有事項均得排除立法院調閱權。該號解釋就獨立行使職權之事項舉例謂：「如司法機關審理案件所表示之法律見解」、「考試機關對於應考人成績之評定」、「監察委員為糾彈或糾正與否之判斷」等。故倘此等機關受立法院調閱之事項並非獨立行使職權之範圍（例如此等機關之預算執行等事項），自仍屬立法院調閱權行使之對象。
- (四)檢察機關屬「受憲法保障獨立行使職權」之機關：檢察機關屬於廣義司法之一環。雖檢察機關在行政體系上係歸於行政權之下，然其行使職權之獨立性，已明定於法律（即法院組織法第六十一條所規定「檢察官對於法院，獨立行使職權」）。且本院釋字第三二五號解釋更進一步宣示：「檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權行使之重要程序，兩者具有密切關係，其對外行使職權，亦應同受保障」。釋字第三九二號解釋亦謂：「檢察機關行使之職權當屬廣義司法之一」。故檢察官行使職權之獨立性，在憲法原理上，亦屬「受憲

法保障獨立行使職權」之範圍。在其獨立行使職權之範圍內，立法院對之自不得行使文件調閱權。

- (五) 檢察機關獨立行使職權之範圍：檢察官獨立行使職權之範圍，包括犯罪偵查與追訴。案件偵查進行中，立法院自不得調閱偵查卷證。偵查終結後，如已起訴而在法院審理程序中，因法院亦屬憲法保障獨立行使職權之機關，故立法院亦不得調閱其卷證；此部分亦屬明確。有疑問者，在不起訴處分確定後，檢察機關是否得以有另案偵查為由，拒絕立法院調閱卷證。多數意見以立法院在此情形進行調閱卷證，須非「有妨害另案偵查追訴之虞」之情形（見本號解釋文及理由書第三段）。本席認為，允許以另案偵查為理由拒絕調閱文件，可能造成檢察機關以另案偵查作為規避立法院行使文件調閱權之藉口。故在個案認定檢察機關是否有因獨立行使職權之事由而得拒絕立法院行使調閱權時，自應嚴格檢視是否確有另案偵查在進行中，且調閱文件是否對另案之偵查確有妨害。
- (六) 「簽結」之問題：本號解釋文提及「未經起訴而以其他方式結案」（未使用「簽結」之語）；解釋理由書則提及「檢察實務上之簽結」（見理由書第三段）。由於「簽結」（或稱「行政簽結」）並非刑事訴訟法所明文承認，與法律保留原則尚有扞格；且簽結程序又不受任何法律規範，易使犯罪偵查過程受不當影響，且可能剝奪或減損關係人應有之權益。制度上，實有檢討及法制化之必要。監察院亦曾通過糾正案（糾正案文號為一〇一年八月十六日院台司字第1012630324 號函）指出，法務部逕以行政規則准「他字案件」行政簽結，欠缺法律授權依據，且難以完全排除影響人民權益的可能，不符法律保留原則，有違法治國積極依法行政原則。本件多數意見將法制上有疑義之「簽結」納入解釋理由書，不啻係本院以憲法高度，肯定此種有法制疑義之實務作法。本席認為甚不妥適。

## 二、立法院對行政特權之事項應予尊重：

- (一) 行政特權（executive privilege）之概念及其範圍：本院於釋字第六二七號解釋曾表示：「依權力分立與制衡原則，行政首長依其固有之權能，就有關國家安全、國防及外交之國家機密事項，有決定不予公開之權力，屬行政首長行政特權之一部分，本院釋字第五八五號解釋足資參照，此即我國憲法上所承認行政首長之國家機密特權。」故我國憲法上應承認行政特權之概念，作為拒絕立法院調閱文件之原因；而其範圍，應限於國家安全、國防及外交等國家機密事項。本院釋字第五八五號解釋則謂：「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。」其對行政特權之界定，包括「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」。按行政特權固在避免國會藉由調閱



文件而干預行政部門之有效運作；然不應擴張至凡足以干預行政部門有效運作者，均屬行政特權之範圍。故釋字第五八五號解釋對行政特權之界定，顯然過度廣泛。

- (二) 本席認為，行政特權係憲法原理所推衍而來，目的在界定專屬於行政機關而得不與立法機關分享之特殊行政領域。為使國會有效行使職權，自不宜過度限制其要求資訊之權；故國家機關如欲以行政特權為由排除立法院所行使之調閱權，實不應過於氾濫。應限於個案有合理基礎可信調閱該文件將影響國家安全（例如國防、外交及其他國家機密事項）時，始許行政機關以行政特權為由拒絕立法院調閱文件。故行政特權之範圍，應以釋字第六二七號解釋所列者為準。
- (三) 檢察機關職司犯罪之偵查與追訴，而非主管國家安全事項，故應無本於其職權而生之行政特權。有關立法院對檢察機關行使文件調閱權之限制，主要應在確認是否影響檢察機關獨立行使職權；檢察機關並無拒絕立法院調閱卷證之行政特權。然如個案有合理基礎可信所調閱之偵查卷證涉及國家安全，且如所涉之行政機關（如國家安全、國防、外交之主管機關）明確要求檢察機關拒絕立法院之調閱時，檢察機關在有關國家安全機密事項範圍內，仍應尊重行政機關之行政特權，而拒絕立法院對偵查卷證之調閱。多數意見未處理此部分，自有補充之必要。

#### □、第二階段之判斷：是否允許調閱權應衡酌之因素

一、如前所述，立法院行使文件調閱權，如屬於受調閱機關獨立行使職權或屬行政特權之事項，自不應許其調閱。如非屬此等事項，則應考量文件之調閱與立法院整體及個別立法委員行使職權關聯性之高低、對保障人民基本權利或促進公益程度高低、對人民基本權利負面影響之程度、對受調閱機關正常行使職權之影響、立法院決議情形等因素，以決定立法院得否行使調閱權以及其行使調閱權之範圍；且在綜合判斷上述因素時，應朝有利於允許調閱之方向思考。本件情形，涉及調閱檢察機關偵查卷證；如偵查終結而不起訴確定後，已不屬於檢察機關獨立行使職權之範疇，自應依此等因素判斷立法院是否得對檢察機關行使調閱權。

#### 二、相關因素之衡酌：

- (一) 調閱文件與立法委員行使職權關聯性之高低：多數意見認為所欲調閱之文件必須與立法院行使其憲法上職權有「重大關聯」（見本號解釋文及理由書第二段）。本席認為，不宜以通案之方式設置過高之調閱門檻。調閱文件與立法院或立法委員行使職權關聯程度高低，應僅為衡量因素之一。例如，倘立法院所擬制定之法律或立法委員所擬行使之職權與保障人民基本權利或促進重要公共利益關係甚為密切，縱使尚未能明確證明所調閱之文件與其法案或職權之關聯達重大之程度，仍應許立法院行使調閱權。
- (二) 對保障人民基本權利或促進公共利益程度高低：權力制衡之最原始功能在於避



免國家機關濫權，並使人民權利得以確保。故在衡量立法機關在個案得否行使調閱權時，自應考量調閱之目的所保障人民基本權利或促進公共利益程度之高低。倘若立法事項屬於較為技術性之法規，而與人民基本權利及公共利益關係較不密切者，則調閱權之行使，自應較為審慎。倘涉及保障人民基本權利或促進公共利益之程度甚高，則應對立法院調閱權之行使給予有利之考量。

- (三) 對人民基本權利影響之程度：立法院對行政機關行使文件調閱權，固可能積極促進人民權利及公益之保障，然其亦有可能造成部分關係人權益受損害。例如本件多數意見所提及個人名譽、隱私及營業秘密等事項，可能因調閱而受侵害。如所擬調閱之文件涉及影響人民基本權利之事項，自應較為審慎；然倘立法院在調閱時明確宣示其在調閱過程中設有保護此等名譽、隱私及營業秘密等之具體方法，則應予以有利之考量。
- (四) 調閱之範圍及對受調閱機關正常行使職權之影響：如所欲調閱文件之範圍甚廣，以較審慎之態度決定調閱權之行使，較為適當；如調閱之內容較為限定，則應朝較有利於調閱權行使之方向考量。另如調閱權之行使將影響受調閱機關正常行使職權（例如行政機關必須耗費大規模人力、物力準備受調閱文件；或調閱文件原本將影響其行政程序之進行；或調閱文件將對行政機關人員合法行使職權造成不當之寒蟬效應等），應以較為謹慎之方式決定調閱權之行使。
- (五) 立法院決議情形：倘立法院係由院會決議調閱某項文件，則其正當性甚高；在衡酌是否允許調閱及決定調閱範圍時，應給予最大的空間。倘立法院係由委員會作成調閱文件之決議，則對所欲調閱之文件與其職權行使間關聯性，應有較高的要求；就其調閱是否對機關之正常行使職權產生影響，亦應以較為謹慎之態度判斷。多數意見認為，有關偵查終結後調閱偵查卷證原本及與原本內容相同之影本者，應經立法院院會同意；要求提供參考資料者，由院會或其委員會決議為之。其係以機械性公式決定立法院內部決議程序，似過度介入立法機關之運作方式，並非適當。立法院內部之決議過程，應僅為考量其得否行使調閱權之因素之一。

三、立法院對所調閱文件之使用，屬於其自律範圍，且可能涉及立法委員言論免責權之事項，本院應無過度置喙之餘地。多數意見認為，立法院及其委員對於因調閱文件而知悉之資訊，「不得就個案偵查之過程、不起訴處分或以其他方式結案而未經起訴（例如簽結）之結論及內容，為與行使憲法上職權無關之評論或決議」（見本號解釋理由書第四段）。本席認為，此項限制有過度干涉立法院及其委員職權行使方式之嫌；本席無法同意。

#### 肆、解決爭議之機制

一、多數意見認為，立法院行使文件調閱權而與受調閱機關發生之個案爭議，宜由雙方循協商途徑合理解決，或以法律明定由司法機關審理解決之法律機制（見本號

解釋理由書第六段)。本席敬表同意。

二、本席認為，由於立法院為國家最高立法機構，受調閱之機關多予尊重，故其與國家其他機關產生之個案爭議，並不常見。且調閱所生之爭議，常與憲法之解釋與適用有密切關係。本院大法官對解決此種個案爭議，應責無旁貸。將來立法時，自宜以本院大法官為審理此種爭議之機關。由於本號解釋已宣示處理此種爭議案件之憲法原則，所欠缺者僅為司法機關審理程序之依據。立法院現階段正審查司法院大法官審理案件法（下稱大審法）修正草案；本席認為，在大審法中增列立法院文件調閱權之個案爭議由大法官組成憲法法庭審理之規定，最為可行。另本院釋字第五八五號解釋謂：「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。」故在增列立法院調閱權個案爭議之處理機制時，自應就立法院調查權個案爭議之處理，一併納入。

伍、有關不受理部分之不同意見

一、「監聽調閱專案小組運作要點」第十一點及第十二點應得為解釋憲法之客體：

（一）依大審法第五條第一項第一款規定，「中央或地方機關……因行使職權與其他機關之職權，……適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者」，得聲請解釋憲法。本件聲請機關係主張立法院司法及法制委員會決議通過之「監聽調閱專案小組運作要點」（下稱運作要點）第十一點（「本小組會議召開時，得邀請被調閱文件之機關首長率同有關人員列席說明。」）及第十二點（「本小組為應調閱文件需要，得赴調閱對象之所在地或相關單位查訪；及訪談相關人士。」）之規定，逾越立法院職權行使法第四十五條之範圍，牴觸憲法第六十三條及本院釋字第三二五號解釋。多數意見係以該運作要點性質上屬立法院司法及法制委員會內部議事運作之事項，而不生法律或命令牴觸憲法之問題（見本號解釋理由書末段）。

（二）本席認為，多數意見對於大審法第五條第一項第一款所規定「命令」涵義之解釋過於狹隘。本院以往曾多次將無直接拘束外部效力之行政規則納為解釋對象（例如以諸多行政機關內部之函釋作為本院解釋客體）。某一規範究竟是否得為本院解釋客體，關鍵在於其規定內容以及實際適用上，是否可能或已經「溢出」內部規範之效力，而產生外部之效果。倘某一規範，可能或已經產生外部效果，而影響人民基本權利或其他機關職權之行使，自有檢視其是否符合憲法規範之必要，而不能純以機關之內部規則或事項視之。運作要點之目的固在於協助調閱專案小組之內部運作，然其第十一點及第十二點不僅規範內部運作，且分別規定邀請被調閱文件之機關首長率同有關人員列席，及赴調閱機關之所在地或相關單位查訪及訪談相關人士等。此係規範立法機關與受調閱機關之互

動關係。故此等規定已發生規範受調閱機關及其人員之效果。本院對此種規範，自有予以解釋之正當性與必要性。多數意見未能藉此釐清行使調閱權之方法是否得包括邀請被調閱機關人員列席及赴被調閱機關查訪及訪談，以及邀請列席、查訪、訪談有無一定憲法上界線，甚為可惜。本席無法同意。

二、本件亦應有中央機關適用法律見解歧異之情形，而應予以統一解釋：

- (一) 大審法第七條第一項第一款係規定，「中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」，得聲請統一解釋。本件聲請機關係主張立法院司法及法制委員會依立法院職權行使法第四十五條第一項向聲請機關調閱偵查卷證；惟聲請機關依本院釋字第五八五號、第六三三號解釋意旨及政府資訊公開法等法律規定，並無提供給閱之義務；且依法院組織法第六十六條第十項規定，檢察總長除年度預算案及法律案外，無須至立法院列席備詢；此與運作要點十一點規定調閱專案小組會議召開時得邀請被調閱文件之機關首長含檢察總長率同有關人員列席說明之見解亦屬有異。多數意見則認為聲請機關並未敘明其與他機關就同一法律或命令所已表示之見解有異（見本號解釋理由書末段）。
- (二) 本席認為，大審法第七條第一項第一款規定「所持見解」及「所已表示之見解」，與同條項第二款規定「所表示之見解」及「所已表示之見解」應有不同之解釋。大審法第七條第一項第二款係規定「人民、法人或政黨於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」，而聲請解釋。自必須有不同審判系統之二法院所為之確定終局裁判見解有異。且其見解必定已經表示於確定終局裁判之裁判書中。然同條項第一款係處理二機關之見解歧異；多數情形，機關產生歧異，係呈現於表現在外之明確措施或作為，而非先以文字明示其見解於已經對外發布之文件，再依據此種見解作成決定。倘若本條項第一款所謂「表示之見解」限於以往已經發布之文件，則該款適用之機會將甚為有限。本院以往依大審法第七條第一項第一款規定作成統一解釋者甚為罕見；本院釋字第三三四號解釋為唯一在此條款之下所作成之解釋。該解釋係因立法院不同意行政院於計算各級政府發行公債未償還餘額時，皆將一年以上之賒借數額排除，以向銀行及勞工退休基金等單位長期借款，規避公債發行上限，而向本院聲請解釋（見該解釋所附立法院聲請書）。該案聲請書並未指稱行政院在何種「文件」曾經記載其「見解」；而係因行政院計算各級政府發行公債未償還餘額之「作法」，作為行政院所已表示之「見解」；而將立法院對行政院之作法不予同意，作為自己所持之見解。本院釋字第三三四號解釋並未要求必須先有記載於文件之見解作為前提。該解釋認為，此種情形屬於立法院與行政院間，就其職權上適用中央政府建設公債發行條例第二條所持之見解，



彼此有異；故立法院聲請本院統一解釋，符合大審法第七條第一項第一款之規定，應予受理（見該號解釋理由書第一段）。本席認為，機關依照某一法令所採行之措施、作為或所為之決定，如已經表現在外，自構成大審法第七條第一項第一款所稱之該機關已表示之見解。本件情形立法院既已向聲請機關要求調閱卷證，而聲請機關則認為不應給予調閱，依照前述說明，自屬於兩機關就立法院職權行使法第四十五條調閱文件之界線，以及該條有關調閱文件權是否包含得邀請被調閱文件之機關首長率同有關人員列席說明等，產生見解歧異。多數意見以狹隘之方式解釋大審法第七條第一項第一款所規定之「所持見解」及「所已表示之見解」，本席未能同意。

部分協同暨部分不同意見書

大法官 湯德宗 提出

立法院司法及法制委員會（下稱「司法委員會」）為調查聲請人最高法院檢察署（下稱「最高檢察署」）所屬特別偵察組（下稱「特偵組」）有無違法監聽，俾審議通訊保障及監察法修正草案及法院組織法第六十三條之一（特偵組職掌）等法律案，依立法院職權行使法第四十五條（註一）之規定，於一〇二年九月三十日決議成立立法院司法及法制委員會監聽調閱專案小組（下稱「專案小組」），並於同年十月二十三日上午議決訂定「立法院司法及法制委員會監聽調閱專案小組運作要點」（下稱「運作要點」）。同日下午專案小組召開第一次委員會，議決通過「立法院司法及法制委員會監聽調閱專案小組調閱文件內容及範圍」（下稱「調閱文件清單」）。

司法委員會旋於一〇二年十月二十九日以台立司字第一〇二四三〇〇七〇八號函，要求法務部於一週內將「調閱文件清單」所列以下各項送達立法院指定場所：

- 1) 特偵組特他字第六一號偵查卷證（下稱「系爭偵查卷證」），內含：
  - 1.1 通訊監察聲請書及附件偵查計畫書（含事證資料）。
  - 1.2 通訊監察書（監聽票）。
  - 1.3 執行單位期中報告書（通保法第五條第四項）。
  - 1.4 通訊監察續監聲請書（續監監聽票，含事證資料）。
  - 1.5 陳報通知書（通保法第十五條）。
  - 1.6 約詢計畫及卷內所有全文筆錄、完整監聽譯文。
  - 1.7 簽結公文（含內簽）以及發交地檢署偵辦之公文（含內簽）。
  - 1.8 申請通聯記錄之公文及文件。
  - 1.9 監聽之所有原始光碟。
- 2) 臺灣臺北地方法院一〇二年監通字第〇〇〇一九九號卷宗所有資料；
- 3) 柯建銘委員受監聽後應發之通訊監察結束通知書；
- 4) 九十六年至一〇二年間檢察機關（含特偵組）監聽立法院〇九七二節費電話之相關資料；



- 5) 九十六年至一〇二年各地地方法院視察通訊監察執行報告書；
- 6) 特偵組成立以來，監聽柯建銘委員使用立法院〇九七二節費電話之監聽票、電信通信紀錄（CDR）之電子檔、及立法院七支節費電話之各通聯總數；
- 7) 黃世銘檢察總長自九十九年上任後進入總統府及官邸之會客記錄；
- 8) 特偵組自成立以來，特偵組總機、黃世銘總長及楊榮宗檢察官等人之通聯紀錄；
- 9) 法務部遴選「監聽事件調查小組」之遴選過程、決定、歷次開會紀錄、報告內引用之物證、書證等資料。

因請求未果，司法委員會復於一〇二年十一月十五日以台立司字第一〇二四三〇〇七七八號函，要求最高檢察署於同月十九日前提供與前揭「調閱文件清單」所列第1點資料（即系爭偵查卷證）之正本相符之影本資料（含光碟）。嗣因最高檢察署拒絕提供，司法委員會乃於同年十二月二日再次以台立司字第一〇二四三〇〇八四六號函，要求最高檢察署於同月四日檢送「調閱文件內容及範圍」所載第1、3、4、6、8點等資料。嗣司法委員會於同年十二月二十四日復以台立司字第一〇二四三〇〇九七〇號函，要求最高檢察署提供「勘驗最高法院檢察署監聽立法院〇九七二節費電話之21片光碟片」。

最高檢察署始終以檢察官之偵查係依據憲法獨立行使職權，立法院之調查權與文件調閱權不應及於檢察官偵辦之個案為由，拒絕提供前開資料予立法院。其間司法委員會曾於一〇二年十一月十八日以台立司字第一〇二四三〇〇七八三號函及同年十月十七日以台立司字第一〇二四三〇〇九三八號函，兩度通知檢察總長就調閱卷證一事到會報告、備詢。最高檢察署率以法院組織法第六十六條第十項之規定（註二）為由，婉拒出席。司法委員會遂以聲請人迴避監督、藐視國會為由，四度將檢察總長函送監察院調查懲處。（註三）監察院於一〇三年二月十八日函復司法委員會，略謂將俟司法院大法官解釋後，處理本案。

聲請人認為偵查卷證係檢察官依據憲法獨立行使職權所為偵查行為之一部，依司法院大法官釋字第三二五號、第五八五號解釋意旨，應非立法院所得調閱之事物範圍。至案件偵查終結後，偵查卷證之調閱及檢察官有無違法偵查之情事，亦應專屬監察院行使調查權之範圍。詎立法院以聲請人拒絕提供系爭調閱文件（含系爭偵查卷證），乃迴避監督、藐視國會，將聲請人函送監察院調查。聲請人爰以其行使（偵查）職權與立法院行使（調閱文件）職權，發生適用憲法之爭議為由，報請法務部，層轉行政院，聲請本院解釋憲法。

經審議後，多數大法官認為：本件聲請符合司法院大法官審理案件法（下稱「案件法」）所定「機關權限爭議」之要件（註四），決議受理聲請（解釋理由書第一段參見），並釋示四項基本原則如解釋文：

- 一、關於偵查中之案件，立法院不得調閱卷證；
- 二、偵查終結而未起訴之案件（含不起訴處分確定或以其他方式結案者），立法院調

閱卷證應以與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止或不妨害另案偵查者為限；（註五）

三、立法院調閱偵查卷證之原本或與原本內容相同之影本，應經立法院院會之決議；

四、立法委員及相關人員因調閱卷證獲悉之資訊，應注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等）。

關於上述四項解釋原則，本席敬表同意，僅於其表述方式或細部內容不盡贊同；至多數意見刻意規避前揭兩機關間諸多具體權限爭議，不為裁決，而僅就「立法院委員會得否調閱偵查卷證」之疑義，作成一般性之闡釋，本席則歉難贊同。懍於守護憲法之職責，爰提出部分協同意見暨部分不同意見書如后。

#### 一、協同意見部分

就前揭解釋文所釋示之四項原則，本席有四點補充（修正）意見。

1. 「保障檢察機關獨立行使職權」乃「權力分立原則」之部分內涵，兩者非為並立關係

關於偵查中之案件，立法院所以不得調閱卷證，乃因檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，係屬依據憲法獨立行使職權之行為，基於權力分立、相互制衡並相互尊重之原則，應免於其他權力部門之干涉（參見本院釋字第五八五號解釋（註六））。亦即，「保障檢察機關獨立行使職權」乃「權力分立原則」之部分內涵，兩者所言僅為一理；非謂「基於權力分立與制衡原則」之外，另「為保障檢察機關獨立行使職權」。準此，解釋文第一句所稱「基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權」，顯有語病。該「且」字應予刪除，免滋誤會。

2. 限制立法院調閱偵查卷證「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案」，有違事理，勢難執行

關於偵查終結而未起訴之案件（含不起訴處分確定或以其他方式結案者），立法院調閱卷證固應有所限制，然多數意見於「須與其行使憲法上職權有重大關聯」（註七）、「非屬法律所禁止」（註八）及「不妨害另案偵查」等三項限制外，更要求「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案」始得為之（解釋文第二及第三句參見）。對此，解釋理由書第二段說明：「為判斷文件調閱權之行使是否與立法院職權之行使有重大關聯，上開立法院職權行使法第四十五條第一項所稱特定議案，其目的及範圍均應明確」。

查此一限制實際係將原為落實「層級化法律保留原則」（註九），以保障人民權利，而課予立法者於授權行政機關訂定法規命令以限制人民權利時，應遵守之「授權明確性」要求（Bestimmtheitsgebot）（註十），強行套用於立法機關與其他平行憲法機關間之權力互動關係。此舉恰如坊間所謂「張飛打岳飛」，牛頭不對馬嘴！因全然昧於事理，勢必窒礙難行。試問：立法院倘因弊

案傳聞而向有關機關調閱文件以便修法，該修法議案之目的與範圍豈為自始全然明確？抑或必隨弊案之發展而時常調整？

其實本院釋字第三二五號解釋肯認立法院有「文件調閱權」，釋字第五八五號解釋進一步肯認立法院有「調查權」，其前提始終為「為使立法院有效行使其憲法所賦予之立法職權」。而其指導原則（前決之憲法結構認知）乃「五權憲法架構迄未變更」。是監察院為行使糾彈權應有個案調查權，立法院為行使立法權應有調查權（含文件調閱權）。前揭兩號解釋並為立法院調查權之行使設定兩道界限：「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」，及「所欲調查之事項須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者」。究本號解釋多數意見所以執意增設「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案」之限制，實為避免「裁決」機關間具體之權限「爭議」（詳後二、2）。

3. 立法院調閱「與文件原本內容相同之影本」，亦應經院會之決議，乃本號解釋對釋字第三二五號解釋之補充

為期慎重，立法院調閱文件（含偵查卷證）之「原本」應經院會之決議，業經本院釋字第三二五號解釋釋示在案。該號解釋固未論及「影本」之調閱程序，然就調閱文件之目的乃為獲悉（其中所載之）資訊而言，調閱「與原本內容相同之影本」實與調閱「原本」無殊。故立法院調閱之文件，除係得由受調閱機關自行審酌提出之「節本」或「參考資料」，而僅須有委員會之決議外，凡與原本內容相同之「影本」（如本件原因案件之情形），自亦須經院會之決議，始得為之。在此範圍，本號解釋對本院釋字第三二五號解釋確有補充。

4. 因調閱文件而獲悉之資訊應注意維護公益及私益，然不限於「使用」一端

立法委員及相關人員因調閱文件（含偵查卷證）而獲悉之資訊，應注意維護公共利益及關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等），揆諸相關法令（註十一），本屬當然。多數意見（解釋文第四句）再次提醒原無不可，惟其措辭「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）」，因強調資訊之「使用」應受限制，乃有語病，易滋誤會。

按資訊（information, data）之管理可大別為三個階段：「蒐集」（collection）、「處理」（processing）與「使用」（use，一稱「利用」），包含「公開／揭露」（disclosure）。前揭「注意義務」（因調閱文件而知悉之資訊，應注意維護公共利益及關係人之權益）實際兼指上述三個資訊管理階段。立法委員及相關人員因調閱文件而獲悉之資訊，固不得任意「公開」（使用），而損及公益或私益；然亦不得任意「蒐集」（如攜出指定處所自行保管）或「處理」（如掃描鍵入電腦以備他日之用），而損及公益或私益。（註

十二)

## 二、不同意見部分

多數意見明知本件為機關間之憲法權限爭議案件，與本院為闡明系爭法令有無牴觸憲法，而為之抽象法規疑義解釋案件迥不相同；卻一意規避就前揭「調閱文件清單」所列各項文件得否調閱之爭執，作成具有拘束力之裁判。如此「處理」機關權限爭議，本席礙難贊同，主要理由有二：

### 1.我國憲法建構之違憲審查制度兼具「具體審查」（爭議裁判）與「抽象審查」（疑義闡明），不容偏廢

憲法第七十八條明定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」。並於第一百七十一條第二項規定：「法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之」，以確保經立法院通過且總統所公布之法律不得牴觸憲法；第一百十四條規定：「省自治法制定後，須即送司法院。司法院如認為有違憲之處，應將違憲條文宣布無效」，以確保省自治法不得牴觸憲法。凡此俱為制憲者欲使司法院大法官職司「抽象審查」（或稱「規範控制」）之明證。惟憲法第一百七十三條復明定：「憲法之解釋，由司法院為之」，足見司法院大法官之憲法解釋權絕不限於「抽象審查」（規範控制）。

嗣立法院秉承憲法意旨，制定「案件法」以規範司法院大法官解釋權之行使。該法第五條詳細規定得聲請大法官解釋憲法之各種「疑義」（含法令有無違憲之疑義及憲法本身之疑義）與「爭議」（含中央機關相互間之權限爭議及中央地方機關間之權限爭議）。另，憲法增修條文更賦予大法官組成憲法法庭，審理「政黨違憲解散案件」及「總統、副總統彈劾案件」之權。此兩項新增職權，核其性質，亦屬具體行為有無違憲之「爭議」審查，而非抽象法規有無違憲之「疑義」審查。積多年之實作經驗，本院釋字第五八五號解釋（理由書）嘗成功地歸納違憲審查制度之立意：「憲法解釋之目的，在於確保民主憲政國家憲法之最高法規範地位，就人民基本權利保障及自由民主憲政秩序等憲法基本價值之維護，作成有拘束力之司法判斷」。

是為忠於憲法之付託，貫徹憲法解釋之目的，司法院大法官不僅應維護憲法之至高性，而進行抽象審查，確保各種法規不得牴觸憲法；並應勇於面對「機關權限爭議」，依據憲法意旨定分止爭，以維護憲法結構（政府體制）於不墜。抽象審查與具體審查，猶車之兩輪，鳥之雙翼，同屬制憲之原意，不可偏廢。

### 2.本號解釋僅宣示立法院調閱偵查卷證之處理原則，避不裁決立法院與最高檢間之具體爭議，未善盡司法權「定分止爭」之天職

我國憲法第七章（司法），開宗明義首先於第七十七條明定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒」；次



於第七十八條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」。足徵制憲先賢肯認「個案裁判、定分止爭」乃司法權之本質（核心），與其他法治先進國家並無不同。雖我國釋憲制度（憲法所稱「解釋憲法」）或受歐陸思潮影響，並不限於「個案或爭議」（cases and/or controversies），（註十三）並及於（法規有無牴觸憲法之）「疑義」（doubts, Zweifel），（註十四）然無論學理上、現行法（「案件法」）或釋憲實務，皆未禁止大法官審理機關憲法權限爭議得作成具有拘束力之判決！（註十五）大法官既為司法權之一環，斷難否認「定分止爭」乃司法之天職，猶如「保家衛國」乃軍人之天職一般。

多數意見既知本件為機關權限爭議，並援引「權力分立」原則，釋示處理本件爭議之原則，何不順理成章，並就各項爭議（「調閱文件清單」所列各項文件）作成具有拘束力之裁判？解釋理由書第六段提出說明：「立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生諸如：所調閱之事項是否屬於國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關聯者、是否屬於法律所禁止調閱之範圍、是否依法定組織及程序調閱、以及拒絕調閱是否有正當理由等爭議時，立法院與受調閱之機關，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。主管機關應儘速建立解決機關爭議之法律機制，併此指明」。

然所謂「所調閱之事項是否屬於國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關聯者、及拒絕調閱是否有正當理由等」，無一不涉及我國「憲法結構」（constitutional structure）之認定（究為內閣制、總統制、半總統制、抑或五權憲法制？），並連帶關係「權力分立、相互制衡並相互尊重之原則」（doctrine of separation of powers）之詮釋。試問：這不正是前述憲法設置大法官以解釋憲法之初衷？不亦正是「案件法」規定「機關權限爭議」得聲請大法官解釋憲法之目的？大法官何不訂定必要之審理程序，自為裁決？而指望法律規定交由（其他哪個）「司法機關」審理解決此類爭議？！（註十六）

### 三、結語

本案乃本席就任大法官三年半以來首件受理之機關權限爭議。（註十七）詎多數意見僅願就「疑義」作成抽象之「解釋」，不願就「爭議」進行具體之「判決」，形同實質棄權。此與一般「有權力者恆樂於行使權力以保持權力」之認知迥異，能無省思？

當政黨輪替已然成為常態，社會發展日趨多元時，司法部門如何保持獨立，贏得人民信賴，從而能夠發揮定分止爭，維持社會安定之功能，實為國人之殷切期盼。我國違憲審查始於烽火漫天之際，幾經艱難（註十八），幸賴全體大法官

群策群力垂七十載，累計作成解釋七百二十九件（含本號），勉力維繫憲政體制、保障人民權利。惟刻正面臨「解釋效率遞減」（參見表一）及「意見分歧日增」（參見表二）之瓶頸，非大刀闊斧改革（註十九），恐難符人民期許。

註一：立法院職權行使法第四十五條：「立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。（第一項）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（第二項）」。

註二：法院組織法第六十六條第十項：「最高法院檢察署檢察總長除年度預算案及法律案外，無須至立法院列席備詢」。

註三：參見卷附立法院司法及法制委員會一〇二年十一月四日台立司字第一〇二四三〇〇七二七號函、同年月十四日台立司字第一〇二四三〇〇七六二號函、同年月二十九日台立司字第一〇二四三〇〇八一九號函、及同年十二月十日台立司字第一〇二四三〇〇八八八號函。

註四：參見司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：一、中央或地方機關，於其行使職權……與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議……」。並參見同法第九條：「聲請解釋機關有上級機關者，其聲請應經由上級機關層轉，上級機關對於不合規定者，不得為之轉請，其應依職權予以解決者，亦同」。

註五：至於偵查終結並起訴之案件，於裁判確定前，立法院就偵查、審判所為之處置及其卷證，調閱本受有限制，業經本院釋字第三二五號解釋在案。本號解釋理由書第二段亦予指明。

註六：司法院大法官釋字第五八五號解釋：「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，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，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」。

註七：語出大法官釋字第五八五號解釋。見同前揭註。

註八：語出大法官釋字第三二五號解釋（「立法院為行使憲法所賦予之職權……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」）。嗣載入立法院職權行使法第四十七條第一項：「受要求調閱文件之機關，除依法律或其他正當理由得拒絕外，應於五日內提供之。但相關資料或文件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。如有正當理由，無法提供複本者，應提出已被他機關調取之證明」。

註九：參見大法官釋字第四四三號解釋：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受

憲法毫無差別之保障……至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異……涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定……關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆」。

註十：「授權明確性要求」源於德國基本法第八十條之規定（「法律得授權聯邦政府、聯邦邦長或邦政府公布法規命令。此項授權之內容、目的及範圍，應以法律定之」）。其義涵參見許宗力，〈行政命令授權明確性問題之研究〉，載《臺大法學論叢》，19 卷 2 期，頁 51~59（78 年 6 月）。

至本院相關解釋，參見釋字第三一三號解釋（「涉及人民權利之限制……應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確」）、釋字第六八〇號解釋（「立法機關以委任立法之方式，授權行政機關發布命令，以為法律之補充……其授權之目的、內容及範圍應具體明確」）等。

註十一：參見國家機密保護法、檔案法及同法施行細則、通訊保障及監察法及同法施行細則、個人資料保護法及同法施行細則、犯罪被害人保護法及同法施行細則、去氧核醣核酸採樣條例及同條例施行細則、性侵害犯罪防治法及同法施行細則、營業秘密法、電子簽章法及同法施行細則等。

註十二：至於解釋理由書第四段更限制立法院調閱偵查卷證所獲悉之資訊，不得「為無關之評論或決議」，似不切實際。蓋發表評論之立法委員毋寧應於個案衡平所涉公益（如國家機密、立法職權）與私益（如關係人名譽及隱私），就其言行自負責任，而非概予禁止。

註十三：大法官僅得「為達成裁判個案爭議之目的，附帶地闡明憲法意旨」者，即為「具體違憲審查」制度（concrete constitutional review）。詳見湯德宗、吳信華 & 陳淳文，〈論違憲審查制度的改進—由「多元多軌」到「一元單軌」的改進方案〉輯於《違憲審查與動態平衡：權力分立新論卷二》，頁 181 以下（增訂四版，2014 年 9 月）。

註十四：大法官得不受「個案或爭議」之拘束，而「以審查法規有無牴觸憲法為目的，特地（專事）闡明憲法意旨」者，即為「抽象違憲審查」制度（abstract constitutional review）。同前揭註。

註十五：大法官對於機關權限爭議案件多作出具體明確之裁決，例如：釋字第七六號解釋（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）、釋字第四六一號解釋（參謀總長非憲法規定之部會首長，無需至立法院院會備詢；惟屬憲法第六十七條第二項所指政府人員，除非因執行關係國家安全之軍事業務而有正當理由外，不得拒絕應邀到立法院各委員會備詢，惟詢問內容涉及重要國防機密事項者，免予答覆）

、釋字第六一三號解釋（行政院為國家最高行政機關，基於行政一體，須為包括國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因通傳會施政之良窳，與通傳會委員之人選有密切關係，因而應擁有對通傳會委員之人事決定權。立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權固非不能施以一定限制，以為制衡，惟制衡仍不能將行政院之人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之。國家通訊傳播委員會組織法第四條第二項、第三項及第四項關於委員選任程序部分之規定，及同條第六項關於委員任滿提名及出缺提名之規定，實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則）、釋字第五四五號解釋（公民投票法第三十五條第一項「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，送交主管機關提請總統任命之」，關於委員之任命規定，實質上完全剝奪行政院依憲法應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬牴觸權力分立原則）。

惟近年來最明顯之機關權限爭議案件－行政院為停止興建核能第四電廠並停止執行相關預算，與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，本院釋字第五二〇號解釋卻僅釋示「行政院應儘速將立法院補行報告並備質詢」，而避就「行政院片面停止執行核四興建預算之決定是否有（生）效」進行裁決，刻意將「爭議」當作「疑義」處理。詳見湯德宗，〈憲法結構與違憲審查－司法院大法官釋字第五二〇號解釋評釋〉，輯於《憲法結構與動態平衡：權力分立新論卷一》，頁 101 以下（增訂四版，2014 年 9 月）。

註十六：按本院釋字第五八五號解釋釋示：「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」，迄今十年有餘，立法院仍未制定此等法律，要已說明國家機關間之權限爭議難以循此籠統之立法解決（或至少顯示立法院無意循立法模式，解決與其他機關之具體權限爭議）。本號解釋（理由書第六段）再次為相同之釋示，果能催生此等立法？抑或大法官應重新確認「機關權限爭議」之事物本質？！

註十七：本席於釋字第七一三號解釋之〈部分不同意見書〉註 1 曾坦陳：「司法院大法官解釋憲法原有三項重要功能：一、維持權力間的水平分權制衡（所謂「五權分治、平等相維」）；二、維持權力間的垂直分權制衡（所謂「受憲法保障的中央、地方均權關係」）；三、保障人民憲法權利（避免各權力部門沆瀣一氣，侵害人民的基本權）。惟近年來前兩項功能已嚴重萎縮，末項功能因拒不開放「憲法訴願」，乃無法即時對治違憲的裁判。撫今思昔，距離建構「無漏洞的違憲審查」理想仍遙，能不惕勵？！」

註十八：不滿本院釋字第七六號解釋（「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主



國家之國會」)，立法院於民國四十六年修正「司法院組織法」，規定：「大法官解釋憲法，應有大法官總名額四分之三之出席，及出席人數四分之三之同意，方得通過」。此後二十年間大法官幾乎無法作成憲法解釋。田炯錦院長於《司法院大法官會議解釋彙編》（民國八十年八月）再版序言（1974年1月）婉言：「依照民國四十七年七月二十一日頒布之『司法院大法官會議法』規定解釋之範圍與限制，頗為嚴格，因而每年解釋案件，平均僅達三件，而聲請解釋案件，每年平均達六十餘件之多，能否受理解釋之比例，顯極懸殊。……今後為期更能提高解釋權之效用，適當修正司法院大法官會議法有關聲請解釋範圍及程序之限制，或有必要」。林洋港院長於〈迎接憲政發展的新時代〉直言：「自民國四十七年司法院大法官會議法公布以後……第二屆大法官作成解釋四十三件，其中憲法解釋八件，第三屆大法官會議僅作成解釋二十四件，其中憲法解釋僅僅兩件，我國的釋憲工作，至此已幾乎陷於停頓。當然，造成這種現象的原因很多，而法制的健全，卻是學者專家一致公認的主要因素」（載《司法院大法官釋憲四十週年紀念論文集》，頁1以下（頁2）（77年9月））。並參見仲肇湘，〈大法官會議法制定之過程與要點〉，《法律與經濟》，1卷1期，頁5-6（1958年9月）；涂懷瑩，〈大法官釋憲制度的「演變」、「貢獻」及「改進問題」〉，載《司法院大法官釋憲四十週年紀念論文集》，頁49以下。大法官釋字第499號解釋宣告1999年第五次憲法增修條文部分違憲後，國民大會即於第六次憲法增修條文（2000年4月）第五條第一項增列第二句：「司法院大法官除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定」。

註十九：See e.g., Justice Dennis T. C. Tang, Constitutional Review on Taiwan: Review and Prospects (Invited speech delivered at Humboldt-Kolleg Changsha 2015, April 18, 2015)；翁岳生，〈司法院大法官釋憲制度新發展〉，載《憲政時代》，39卷4期，頁14以下（2014年4月）；張升星，〈台灣需要這麼多大法官？〉，2015年4月24日聯合報。

註二十：「個別意見書」即「廣義的不同意見書」，指參與合議之大法官於多數意見書（解釋文及解釋理由書）之外，個別具名提出之意見書，含協同意見書、不同意見書、一部協同暨一部不同意見書等。

註二十一：「大法官對解釋文草案，得提出意見書」之制度，始於司法院大法官會議法施行細則（1958/10/03）。

按立法院向有關機關調閱文件應遵行之程序、實體要件，其與監察院依憲法第九十五條、第九十六條規定行使個案調查權之職權劃分，以及不得向檢察機關調閱偵查進行之個案卷證等，業經本院釋字第三二五號解釋在案。本號解釋為對釋字第三二五號解釋之補充。核其補充之主要部分有二：（1）向有關機關調閱文件須經立法院院會決議，且不因調閱之範圍或文件為影本或原本而異其程序。（2）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個案卷證（文件），其卷內證據資料，如與檢察官續查同一被告或他被告另案犯罪相關者，倘因調閱而洩漏，將有妨害另案偵查追訴之虞者，檢察機關得延至該另案偵查終結提起公訴、或不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案後，再行提供調閱卷證。

對於多數意見上開（1）之論點，因立法委員以集會行使其憲法上之職權，立法委員個人僅在院會或委員會會議時得向行政院院長、行政院各部會首長，以及相關政府人員為質詢或詢問（憲法第五十七條第一款、第六十七條第二項參照）。對外行使調查權時亦應以集會議決之方式為之。立法院職權行使法第四十五條規定，立法院就特定議案涉及事項要求有關機關提供參考資料時，應由院會決議設置之調閱委員會或各委員會決議設置之調閱專案小組為之。有調閱文件原本之必要時，應由調閱委員會或專案小組經院會決議向有關機關調閱之。蓋文件之調閱係直接指定所欲調閱之文件，與相關機關依請求而自行提出之參考資料不同，基於機關間相互尊重原則，程序上須經院會之決議而後為之。又文件影本內容與原本相同，卷證之全部或一部，同為資訊之提供，其調閱之程序並無區分之必要。是立法院調閱委員會或各委員會之調閱專案小組未經院會決議，不得逕向相關機關調閱指定卷證文件之原本或影本、全部或一部。

對於多數意見關於上開（2）之論點，礙難同意，爰就此部分提出不同意見：

憲法雖未明文規定立法院有調查權（註一），然立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，自需獲取行使職權相關資訊（註二），以善盡民意機關職責，本院釋字第三二五號解釋肯認立法院有參考資料取得權與文件調閱權。釋字第五八五號解釋則進一步調調查權係協助立法院行使憲法職權所需之輔助性權力，立法院本其固有權能自得享有一定之調查權。由相關機關取得參考資料或向相關機關調閱指定文件，均為立法院調查權行使之方式。關乎本號解釋之文件調閱權之行使，其程序與實體要件不得違反權力分立與相互制衡之憲政原理（註三）。

按國家機關獨立行使職權受憲法保障者，固非立法院所得調查之事物範圍（本院釋字第五八五號解釋參照）。惟刑事訴訟案件，係以被告及犯罪事實所構成，同一被告之同一犯罪事實為一案件；若同一被告不同犯罪事實、一個犯罪事實有多名被告或多個被告多個犯罪事實時，則為不同之數案件（註四），僅於程序上檢察官得以同時起訴或得由法院合併管轄、審理（刑事訴訟法第六條、第七條及第二百八十七條之一參照）。是以，檢察機關獨立行使偵查權之時點，應依具體個案而定，於該個案經不

起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案時，檢察機關就該個案之偵查權即告終止。檢察官續查同一被告或他被告另案犯罪相關者，係就不同案件為偵查，與「已偵查終結經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案」之個案非屬同一，就此已偵查終結個案，檢察機關無獨立行使偵查職權受憲法保障之可言，且無刑事訴訟法第二百四十五條第一項偵查不公開原則之適用，不應將偵查不公開原則延續至他案件，而使檢察機關得主張行政特權拒絕提供卷證（註五）。

其次，本號解釋理由書第三段指出：「……倘因調閱而洩漏，將有妨害另案偵查追訴之虞，為實現檢察官獨立行使職權追訴犯罪，以落實國家刑罰權，檢察機關得延至該另案偵查終結提起公訴、或不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案後，再行提供調閱之卷證資料。」係建構於調閱後有洩漏之可能，洩漏之結果將有妨礙另案偵查追訴之虞之論點，然資訊之保護有其法律依據（註六），調閱機關應依法定程序進行必要之保護措施（例如：秘密會議等），而非直接禁止（拒絕）文件之調閱。此由本號解釋理由書第四段明示立法院及其委員因調閱而知悉之資訊使用，限於行使憲法上職權所必要，且須注意維護關係人之名譽、隱私、營業秘密等權益。對於應保密之事項應善盡保密之義務，不得就個案偵查之過程、不起訴處分或未經起訴而以其他方式結案之結論及內容，為與行使憲法上職權無關之評論與決議，即明其理。是以資訊有秘密性（註七）、有洩漏可能性作為拒絕調閱之正當理由，將致立法院文件調閱權徒具其名。

再者，將「有無妨害另案偵查追訴之虞」之判斷權限交由檢察機關決定，將導致各偵查終結卷證得以「有妨害另案偵查追訴之虞」為由，拒絕卷證之調閱。參酌德國調查委員會法第十八條規定，除憲法上界限外，聯邦政府、聯邦行政機關或其他行政主體，有提供調查委員會物證（尤其是調查對象所涉及之檔案文件）的義務。如果拒絕提供或所提供之物證等級列為密件時，應以書面向調查委員會說明據予列為密件之理由。就拒絕提供是否合法之問題，調查委員會或其四分之一成員得聲請聯邦憲法法院偵查法官裁判之（註八）。然我國就「有無妨害另案偵查追訴之虞」之裁量判斷尚無相關規範或法院得以介入審查之機制，本號解釋逕將此裁量權交予爭議一方之檢察機關，將使該項權力不受限制，相對地使立法院之調閱權限受到限縮甚至無行使空間。是本席以為自應透過法規約束該項權力，使立法院之文件調閱權與檢察機關之行政特權間產生得以抗衡之力量，不致形成過度保障，而有礙權力分立與相互制衡之憲政原理。

末按中央機關因行使職權與其他機關之職權發生適用憲法之爭議者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款定有明文。本院歷來對於機關爭議案件，諸如釋字第三二五號解釋八十一年憲法增修後，監察院是否仍為國會？仍專有調查權？立法院調閱文件權要件；釋字第三八七號解釋立法委員改選後，閣員應否總辭？釋字第四一九號解釋副總統可否兼任行政院長？釋字第四六一號解釋參謀總長



應否受立法委員質詢？得否拒絕至各委員會備詢？釋字第五二〇號解釋行政院停建核四應否向立法院報告？釋字第五五〇號解釋全民健康保險法令地方政府補助保險費規定是否違憲？釋字第五五三號解釋北市府延選里長之決定是否合憲？釋字第五八五號解釋三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例是否違憲？釋字第六三二號解釋立法院遲未行使監察委員人事同意權是否違憲？等機關爭議案件為解釋，使爭議機關間有所遵循。而本號解釋理由書第六段列出立法院行使文件調閱權應具備之程序與實體要件，並論知雙方對於調閱要件之爭議，應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。則在相關法律制定前，普通法院或行政法院對於未涉及憲法爭議之文件調閱是否符合相關之程序或實體要件無從審理。概由檢察機關定奪「有無影響他案偵查之虞」，能否為立法院所接受？其爭議顯然無從逕依本號解釋平息。

註一：日本憲法第六十二條規定兩議院得各自調查國政，要求證人出席與作證並提出記錄（蘆部信喜作，李鴻禧譯，憲法，1995 年 1 月初版，頁 278）。國會是國家唯一的立法機關，對於立法事項當然有權從事調查，對於行政，具有一般監督者的權限（宮澤俊義著，林秋水譯，日本國會議院之國政調查權及司法獨立，收錄於：日本法政論集（林秋水著），1977 年初版，頁 162-163）。德國基本法第四十四條規定：「（1）聯邦議會（Bundestag）有權，且在四分之一之成員聲請下有義務成立調查委員會，委員會以公開審理方式調查必要的證據。公開方式得排除之。（2）調查證據準用刑事訴訟的相關規定。信件、郵政及電信秘密仍不得侵犯之。（3）法院及行政機關有法律協助及職務協助之義務。（4）調查委員會之決議不受法官之審理。法院不受對於調查基礎事實之評價與判斷的拘束。」（陳淑芳，德國之國會調查權，台灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，頁 53）。美國國會之一般性調查權規定於聯邦法典（United States Code）第二編第六章以下。聯邦法院承認強制調查權乃是憲法默示之國會附隨權之一，是國會為了履行職權所制定「必要且適當」的法律。不論是政府官員或是私人，只要與國會或公共政策有關聯者，均在調查權範圍之內，但國會調查權不得任意干預私人權利，乃國會調查權之界限（廖元豪，論立法院調查權的界線與範圍—釋字第五八五號解釋與美國經驗的參照，台灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，頁 89-91）。

註二：係指「立法院有補強質詢與詢問權之文件請求權」，蘇永欽，走向憲政主義，1994 年 6 月，頁 228。

註三：基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，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。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，國會調查權亦同受有限制（本院釋字第三二五號、第五八五號解釋參照）。

註四：林鈺雄，刑事訴訟法，上冊，總論編，2010 年 9 月，頁 261~262；林永謀，刑事訴訟法釋論（上冊），2006 年 10 月，頁 289。

註五：「行政特權並非行政機關違法行為的保護傘。」且「行政特權不是絕對的，更不能凌駕國家利益，可否主張行政特權必須衡量『因資訊不公開而導致國會無法完成憲法所賦予功能的不利益』和『因資訊公開而導致行政機關無法完成憲法所賦予功能的不利益』」。謝哲勝，三一九真調會條例法律爭議解析，第 2 屆三一九槍擊事件真相調查特別委員會調查報告，2007 年，頁 119。

註六：立法院職權行使法第 50 條第 2 項、第 52 條，國家機密保護法規定參照。

註七：日本帝國（明治）議會時代的議會法規定，各議院不得向人民發布告示、不得為審查而召喚人民及派出議員、不得與國務大臣及政府委員以外的官署及地方議會有照會來往等，使得各議院在從事調查時，其所具有的手段，僅僅向政府要求必要的報告及文書而已。然而，議會法亦規定，政府對於「涉及秘密者」得拒絕議院之要求（議會法第七十四條）。此條規定之結果，導致各院所據調查權不具實際效果（蘆部信喜作，李鴻禧譯，憲法，1995 年 1 月初版，頁 161）。

註八：陳淑芳，德國之國會調查權，台灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，頁 59。

## 不同意見書

大法官 黃茂榮 提出

關於立法院調閱偵查卷證案，本號解釋多數意見認為：「檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證。立法院向檢察機關調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限。如因調閱而有妨害另案偵查之虞，檢察機關得延至該另案偵查終結後，再行提供調閱之卷證資料。其調閱偵查卷證之文件原本或與原本內容相同之影本者，應經立法院院會決議；要求提供參考資料者，由院會或其委員會決議為之。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）。本院釋字第三二五號解釋應予補充。」本席有以下不同意見，僅供將來相關法制之發展上參考。

## 壹、檢視本案問題核心

本件聲請案源起於立法院司法及法制委員會為審查通訊保障及監察法部分條文修正草案，向聲請人最高法院檢察署調閱偵查卷證資料影本及監聽光碟。聲請

人認為，偵查卷證非屬立法院得調閱事項之範圍，拒絕提供調閱之卷證；然立法院司法及法制委員會則認為聲請人之檢察總長迴避監督、藐視國會，將檢察總長函送監察院調查。聲請人遂以院際間職權行使產生憲法上爭議為由，向本院聲請解釋。職此，本件其實很單純，即聲請人欲請求本院就「立法院是否有權向檢察機關調閱偵查卷證」作成解釋，以釐清院際間適用憲法所生之爭議。然本號解釋現在之審查範圍，推展至卷證影本得否調閱、立法院行使文件調閱權之限制等問題，使本院釋字第三二五號、第五八五號解釋，以及基於釋字第三二五號解釋制定之立法院職權行使法第四十五條等相關規範基礎，霎時間變得模糊不清，這不僅無法立於本院既有解釋之基礎上逐步確切處理本件聲請人所面臨之問題，在將來亦可能誘發更多立法院與受調閱機關間之機關爭議，影響國會監督制度之健全發展。

## 貳、立法院職權行使範圍之確立

在國家權力區分的民主憲政體制，國會受人民之付託，代表人民行使立法權、議決預算案及國家其他重要事項（憲法第六十二條、第六十三條參照），並監督行政機關依法行政（憲法增修條文第三條、行政程序法第一條參照）。在司法方面，司法機關雖不受國會之監督，但仍應依據法律而為審判（憲法第八十條參照）。由此彰顯，在國家權力區分之民主憲政體制下，行政、司法機關皆必須尊重國會以人民之名義所作之決議，並依據法律行使其職權，除非國會之決議明顯牴觸民主憲政體制或有違憲之疑義，否則對於民主正當性所賦予國會之無上權威，任何機關均無由託詞公然抵抗。

本院釋字第三二五號解釋文：「本院釋字第七十六號解釋認監察院與其他中央民意機構共同相當於民主國家之國會，於憲法增修條文第十五條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六十七條第二項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」此號解釋傳遞二個重要訊息，其一，在臺灣，監察院之職權逐漸在演變；演變中，已僅剩立法院相當於民主憲政國家之國會；其二，有關彈劾、糾舉、糾正以及為行使此等職權依憲

法第九十五條、第九十六條具有之調查權，仍應由監察院行使。是故，其他部分之調查權，依該號解釋文之整體意旨，應已劃歸由立法院，在臺灣以唯一之國會機關的地位行使。可惜的是，有關調查權部分釋字第三二五號解釋未再多加闡述，而僅針對立法院之「文件調閱權」部分，認為應與監察院之調查權同受限制。因此，本席認為，應以釋字第三二五號解釋為基礎，論述立法院之「文件調閱權」。今既僅提出立法院之文件調閱權，應與監察院之調查權同受限制，則立法院所享有之國會調查權，理當不受超過監察院調查權限制以外之限制。以這樣的標準理解國會調查權在臺灣之適用，才能比較合理的還原一般民主憲政國家之國會調查權當有之形貌與功能。再者，本院釋字第五八五號解釋：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」是調查權及文件調閱權為立法院本於固有職權所得享有之權力，業再次經本院解釋在案。

承上，既有本院釋字第三二五號、第五八五號解釋，法制上也制定了立法院職權行使法第四十五條相為因應，為何立法院文件調閱權之行使在今日仍遭受到困難，二院間職權行使仍存在機關權限之爭議？因此，如何在本院解釋及法律規定之基礎上，確立立法院之調查權，應是本件聲請案引領釋憲機關去面對、正視之問題，亦為本號解釋積極意義之所在。

#### □、偵查中案件卷證不得調閱之理由

解釋文中認為，「偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證」。基於「偵查不公開原則」，本席贊成多數意見「在偵查中，立法院自不得向檢察機關調閱相關卷證」之結論，但不同意以「基於權力分立與制衡原則」為理由。蓋如非以「偵查不公開原則」為論據，檢察單位以外之上級行政機關豈非皆得以「行政一體」，未受「權力分立與制衡原則」之制約為理由，向檢察機關任意要求調閱偵查中案件之卷證？！

#### 肆、已偵結案件卷證得否調閱之問題

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（下稱已偵結案件）之卷證部分，解釋理由書第二段末稱，「立法院要求提供參考資料權及文件調閱權，係輔助立法院行使憲法職權之權力，故必須基於與議決法律案、預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定議案有重大關聯者，始得為之。為判斷文件調閱權之行使是否與立法院職權之行使有重大關聯，上開立法院職權行使法第四十五條第一項所稱特定議案，其目的及範圍均應明確。」該段理由對立法院之文件調閱權，設下立法院職權行使法第四十五條所無，得由司法機關審查之新的限制性門檻。這種釋示方式，首先與憲法第八十條法官必須「依據法律獨立審判」的規定不盡相符。其次，基於國會調查權，文件調閱的必



要性應屬於立法機關之裁量權，這與法院在審判程序中關於事實或證據之調查有裁量權基本上是相同的（行政訴訟法第一百二十五條、刑事訴訟法第一百六十三條、第一百六十三條之二參照）。至於立法機關職權行使如發生濫用之情形，自有人民透過選舉來加以制約，因此，容不得在釋憲解釋中，另設「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯」對其加以限制。蓋所謂「特定議案」，在文法上，所指者應只是「某一個議案」，沒有從「特定議案」引伸出該議案「基於目的與範圍均屬明確」的問題。若非如是，在制定法律過程中，因一切尚待形成共識，殊難想像如何要求立法機關告知明確之目的與範圍？此外，亦無須有該議案必須與立法院「行使憲法上職權有重大關聯」之限制。難不成真認為，司法機關適合介入立法院或其委員會之決議，審查立法委員在立法院之所為是否「與其行使憲法上職權有重大關聯」？司法機關不擔心因此捲入立法與行政機關間之政治糾葛，而使司法中立之形象受到質疑嗎？

本席認為合宜的作法應為，依立法院職權行使法第四十七條第一項前段：「受要求調閱文件之機關，除依法律或其他正當理由得拒絕外，應於五日內提供之。」受要求調閱文件之機關如認為其有得拒絕提供文件之除外事由而得拒絕立法機關之調閱時，應就該等正當事由之存在負舉證、說明之責任，由本院就受要求調閱文件之機關所主張之除外事由是否存在為調查，而後認定其拒絕提供是否屬正當事由。再者，本件聲請案之原因案件涉及檢察機關對人民或國會監聽有無濫權的問題。國家機關為偵查犯罪之必要而對人民為監聽固有其正當性，惟因監聽對於人民基本權利之危害性甚大，必須要讓從事監聽的機關清楚意識到，其監聽行為事後必然將受到監督，以防止其恣意而為。立法院文件調閱權於此即係為發揮此一監督制衡機制，而應予肯認。基此，解釋意旨，極其量應僅使檢察機關得提出拒絕調閱之正當事由，供本院進行判斷，而非對於立法文件調閱權之行使，增加至今本院解釋及法律所無之限制。

關於妨害另案偵查部分，基於文件之可分性，不適合籠統論述，而應指明已偵結案件卷證中，如有全部或部分與偵查中之另案有關，則應將該部分分割出來，視為尚未偵結之卷證處理；至於與偵查中之另案無關部分，應即依立法院職權行使法第四十五條提供卷證，以防止受調閱請求之機關依該條規定，規避應提供卷證的義務。

#### 伍、破壞司法中立形象之隱憂

本號解釋並未深入論究，監察院式微後，國會調查權應有之內容與範圍，以適應現代民主憲政國家國會對於行政機關之制衡的需要，即以補充解釋之名，對釋字第三二五號解釋肯認之國會文件調閱權予以限制，此舉非但可能阻礙民主憲政國家透過立法與行政相互制衡而合理發展的可能性，更使司法機關在立法及行政之衝突中，有被疑為選邊站之風險，論述過於速斷。



另外，關於文件影本與原本等同之論述，按文件向有原本及影本之別，依立法院職權行使法第四十五條：「立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。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。」其明文僅規定調閱文件原本需經院會之決議未及於影本。本席以為，如認為立法院在制定立法院職權行使法第四十五條時，對於影本部分得否調閱、其調閱程序為何等，考慮未盡周延，則妥適之解釋應是經由本院要求，立法院再行審慎思量，在該條中明白就影本之調閱，是否需經院會之決議加以規定，以藉此彰顯司法機關對於立法機關決議之尊重，並促進立法院在立法技術上之精進。然今本號解釋在法律未明文規定影本應與原本適用相同規定前，逕為解釋：「調閱偵查卷證之文件原本或與原本內容相同之影本者，應經立法院院會決議」。自己在解釋中，直接將影本與原本為等同之規定。這不僅衍生該等同之見解或規定，是否能夠放諸其他案件亦皆適宜的疑問，且經由司法機關之解釋，不但擴大法律明文規定，應經立法院院會決議始得調閱之文件的範圍，而且同時增加受調閱機關得拒絕調閱的正當事由。在該擴大及增加之拒絕事由的範圍，本號解釋對立法院文件調閱權之行使，增加法律明文所無之限制。假設後來立法院在第四十五條明定，調閱影本不須經院會之決議，則該爭議豈不演變成行政、立法及司法機關間之爭議！

在前開氛圍中，司法中立之形象易趨模糊，而使司法機關基於中立第三權角色，定分止爭的功能，可能受到影響。該可能的發展，不能不讓人深感不安。

陸、本聲請案所涉法律問題立法院在立法上無能為力

本號解釋理由書第一段，既然認為：「本件緣於立法院司法及法制委員會（下稱司法及法制委員會）為審查通訊保障及監察法部分條文修正草案等法律案，依立法院職權行使法第四十五條規定，向聲請人最高法院檢察署調閱該署一〇〇年度特他字第六一號偵查卷證之通訊監察聲請書、筆錄、監聽譯文、公文等卷證文書影本及監聽光碟片。聲請人認依司法院釋字第三二五號、第五八五號解釋意旨，檢察官之偵查係對外獨立行使職權，與法官之刑事審判，應同受憲法保障，且偵查卷證係偵查行為之一部，為犯罪偵查不公開之事項，非屬立法院所得調閱之事物範圍。即令案件偵查終結後，若檢察官有違法、不當之情事，亦應由監察院調查。立法院僅能在制度、預算、法律等事項對檢察機關進行通案監督，應無介入個案調閱偵查卷證之餘地等情，而拒絕提供調閱之卷證。司法及法制委員會因認聲請人之檢察總長迴避監督、藐視國會，將檢察總長函送監察院調查。是聲請人即有本於偵查職權而與立法院調閱文件之職權發生適用憲法之爭議，乃報請其上級機關法務部，層轉行政院聲請解釋憲法。經核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款、第九條之規定相符，應予受理，合先敘明」後，卻又在第

六段認為，「立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生諸如：所調閱之事項是否屬於國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關聯、是否屬於法律所禁止調閱之範圍、是否依法定組織及程序調閱、以及拒絕調閱是否有正當理由等爭議時，立法院與受調閱之機關，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，併此指明。」而不即在本號解釋中對於立法院得否調閱已偵結案件之卷證資料給予明確之判斷。試問，本件聲請案既涉及司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款所定之憲法上爭議，類此問題，還能要求立法院儘速建立解決機關爭議之哪種法律機制？

#### 柒、後語

在國家權力區分之憲政體制，必須體認，行政一方「權、錢獨大」之現實，需要立法機關經數代人之努力，才有可能加以馴服。因此，不僅行政機關應謙沖自牧行使其行政權，以善盡管理眾人之事的任務，立法機關亦應用心充實自己的知識與能力，理性監督行政機關，不可偷懶率性而為，耽溺於外表上可以對於行政人員頤指氣使之虛幻的權力中，以致於難以真正監督行政機關。對於立法機關所作之決議，基於民主正當性所賦予之權威，任一機關應加以尊重，且在無牴觸民主憲政原則或產生違憲疑義之前提下，法律如有所不完足，應由立法機關自行透過立法或修法方式解決，而此時，司法機關應協助維護立法權之尊嚴，使權力分立制度順利運行；當立法機關所作之決議產生牴觸民主憲政原則或違憲之疑義，或與他機關職權行使產生權限爭議時，則應訴諸司法（釋憲）機關依法加以判斷。正因釋憲機關是民主憲政運作下對於爭議之最後審判機關，當其被聲請解決機關權限爭議時，應積極、嚴正面對之。倘一時真有不能提出妥適之判斷，則應遵守寧缺勿濫之原則，守住中立的角色與立場。否則，一旦稍有引起偏袒於哪一方的疑問，司法權未來將難再作為行政、立法雙方均可信賴之第三權，以平息權力區分體制運作中，所引起之非儘速平息不可之憲政爭議。

以本案而言，立法院調查權所涉及之範圍至多至廣，其爭議之解決，難以期待畢其功於一役，試圖以一個解釋將全部問題解決。倘容透過釋憲機關逐一面對問題，就具體發生之機關權限爭議逐一處理，假以時日當能形成穩定、和諧的權力分立制度。本號解釋如一時真有困難，就立法院職權行使法第四十五條，仍不適合率然解釋調閱內容與原本相同之影本，應與原本一樣，先經院會之決議；極其量應僅可解釋，由立法院以立法的方式，再次確認關於影本的調閱是否需要經立法院院會決議。在其以立法方式明確規定後，各方皆應遵守國會之立法權威，不得抗拒。

【編按：以下照錄釋憲聲請書原文】

## 抄最高法院檢察署聲請書

主 旨：有關立法院司法及法制委員會成立「監聽調閱專案小組」行使調查權及調閱權，函請本署特別偵查組檢察官提供偵查卷證資料等節，因檢察機關是否同意調閱之職權行使有適用憲法及牴觸憲法之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款規定，聲請 大院惠予解釋。

說 明：

### 一、聲請解釋憲法之目的

立法院司法及法制委員會依立法院職權行使法第 45 條之規定，決議成立「立法院司法及法制委員會『監聽調閱專案小組』」（下稱監聽調閱小組），並訂定「立法院司法及法制委員會『監聽調閱專案小組』運作要點」（下稱監聽小組運作要點），據以要求本署特別偵查組（下稱特偵組）提供檢察官偵查卷證資料，並於監聽小組運作要點第 11 點及第 12 點明定得邀請被調閱文件之機關首長率同有關人員列席說明、得赴調閱對象之所在地或相關單位查訪及訪談相關人士之規定，本署認為立法院司法及法制委員會前述調閱及調查權之職權行使，對於檢察機關是否同意調閱之職權行使有適用憲法之爭議及適用法律與命令有牴觸憲法之疑義，爰聲請 大院大法官解釋，以釐清爭議，俾便遵從。

### 二、疑義性質與經過及涉及之憲法條文

- （一）立法院第 8 屆第 4 會期司法及法制委員會於 102 年 9 月 30 日第 3 次全體委員會議決議通過「針對最高法院檢察署特別偵查組以『100 年度特他 61 號』案件涉嫌濫權監聽長達數年，甚至含國會總機在內之事件，充分顯示特偵組蔑視憲法揭示之權力分立制度、視人民秘密通訊自由為無物。為瞭解檢調系統是否涉及濫權違法監聽，及現行法制上通訊監察之監督機制是否妥善落實，是否符合『通訊保障及監察法』之相關規定？是否具有偵查手段之最後必要性？實有進一步了解之必要，爰建請本委員會成立文件調閱專案小組，依據立法院職權行使法進行調查，以釐清特偵組是否違法監聽。」提案，成立監聽調閱小組，並於同年 10 月 23 日第 11 次全體委員會議通過監聽小組運作要點，復於同日經召開監聽調閱小組第 1 次全體委員會議，決議調閱文件內容及範圍。立法院司法及法制委員會即於同年月 29 日以台立司字第 1024300708 號函，檢附前述監聽小組運作要點及「監聽調閱專案小組」第 1 次全體委員會議議事錄及附件（即調閱文件內容及範圍），要求法務部等機關於文到一週內將相關文件資料送至指定場所。而臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）係於 102 年 9 月初，就有關特偵組檢察官以 100 年度特他字第 61 號案件監聽立法院 0972 節費電話是否涉嫌違法監聽部分簽分案件進行偵查，並於同年 11 月 1 日以 102 年度偵字第 21687、21688 及 21689 號為不起訴之處分確定在案。



(二) 所要求調閱之文件內容及範圍部分：

立法院司法及法制委員會函示所要求調閱之文件編號第 1 項特他字第 61 號之卷證；第 6 項特偵組成立以來，監聽柯建銘委員使用立法院 0972 節費電話之監聽票、電信通信紀錄（CDR）電子檔及七支節費電話之各通聯總數；第 7 項黃世銘檢察總長自 2010 年上任後進入總統府及官邸之會客紀錄；第 8 項特偵組自成立以來，特偵組總機、黃世銘總長及楊榮宗檢察官等人自上任以來之通聯紀錄等部分，為與特偵組有關之資料部分，其中編號第 1 項及第 6 項部分為特偵組 100 年度特他字第 61 號刑事個案之卷證，係檢察官獨立行使職權所為偵查行為之一部，依 大院大法官釋字第 325 號解釋檢察官獨立行使職權受憲法保障，以及第 585 號、第 633 號解釋有關立法院對獨立機關行使調閱權應受限制之意旨，應非立法院所得調閱、調查之事物範圍。另依憲法第 95 條、第 96 條有關監察院行使調查權之規定，及 大院大法官釋字第 585 號解釋意旨，有關檢察官偵查終結後案卷資料之調閱及調查檢察官有無濫權監聽之違失等節，應專屬監察院行使調查權之範圍，立法院司法及法制委員會為釐清特偵組等是否違法監聽等節，調閱特偵組檢察官個案偵查卷證資料等行使職權之行為，顯與憲法上權力分立及制衡原則有違。

(三) 有關監聽小組運作要點部分：

立法院司法及法制委員會決議通過之監聽小組運作要點第 11 點、第 12 點分別規定：「本小組會議召開時，得邀請被調閱文件之機關首長率同有關人員列席說明。」「本小組為應調閱文件需要，得赴調閱對象之所在地或相關單位查訪；及訪談相關人士。」其中，有關要求機關首長率同有關人員列席說明，及查訪相關機關、訪談相關人士等部分，顯已逾越立法院職權行使法第 45 條有關立法院經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。監聽調閱小組於必要時，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之規定之母法授權範圍，並與 大院大法官釋字第 585 號解釋於立法院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等之意旨不符。

(四) 對檢察官偵查中及不起訴確定後之同一案件，行使調閱權及調查權部分：

立法院司法及法制委員會於臺北地檢署檢察官偵辦期間，即於 102 年 9 月 30 日通過以瞭解特偵組「100 年度特他 61 號」案件是否違法監聽等由，成立監聽調閱小組，並在檢察官偵查中即同年 10 月 29 日函請法務部提供相關卷證，顯係針對偵查中之個案，行使調閱權及調查權，有違前述大法官釋字第 325 號解釋之意旨。又雖臺北地檢署檢察官於 102 年 11 月 1 日就特偵組檢察官是否有違法監聽部分為不起訴之處分確定在案，惟立法院司法及法制委員會於檢察官偵查終結後，仍以為瞭解同案有無違法監聽等由，行使文件



調閱權及調查權，形同對個別刑事案件重新調查，對司法獨立性造成直接或間接影響之侵害，並有違前揭大法官釋字第 325 號解釋意旨。

- (五) 按中央機關因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款定有明文，是綜前所述，立法院司法及法制委員會前述職權之行使，與檢察機關是否同意調閱之職權行使（詳後述）確有適用憲法之爭議，適用法律與命令亦有牴觸憲法之疑義，爰依法聲請 大院解釋。

三、本件聲請解釋憲法的理由，以及聲請人對本案所主張的立場及見解。

- (一) 檢察機關是否同意立法院之調閱係屬職權行使之行為

按政府機關或公務人員違反本法（註：指立法院職權行使法）規定，於立法院調閱文件時拒絕、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；彈劾案經監察委員九人以上之審查及決定成立後，監察院應即向懲戒機關提出之；又公務員應受懲戒之情事限於有違法、廢弛職務或其他失職行為，此有立法院職權行使法第 48 條、監察法第 8 條及公務員懲戒法第 2 條之規定可資參照。是對於本件立法院司法及法制委員會所要求調閱檢察官偵查案件卷證乙節，檢察官如不同意調閱，即有受懲戒之可能，而檢察官應受懲戒之事由，以其行為有無違法或失職為限，本件檢察官如不同意調閱，則有可能構成懲戒事由，足見本件檢察官同意調閱與否，即為檢察官職權行使之行為，事理至明。

- (二) 檢察官獨立行使職權受憲法保障，犯罪偵查資訊之不公開「行政特權」，應不容任意侵犯

按「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，例如法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，考試委員、監察委員獨立行使職權，憲法第 80 條、第 88 條、憲法增修條文第 15 條第 6 項均有明文保障；而檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。本院釋字第 13 號解釋並認實任檢察官之保障，除轉調外，與實任推事（法官）同，可供參證。上述人員之職權，既應獨立行使，自必須在免於外力干涉下獨立判斷。故如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」 大院大法官釋字第 325 號解釋理由書闡明甚詳，是檢察官對外獨立行使職權，並享有與法官相同之身分保障，乃直接根植憲法而受保障。

大院大法官釋字第 585 號解釋謂：「……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。基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，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（本院釋字第 325 號、第 461 號解釋參照）。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，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（executive privilege）。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書。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。」是堪可認檢察官之偵查犯罪，係獨立行使國家刑罰權，應受憲法保障，其犯罪偵查之相關資訊之不公開，係屬行政權具有之「行政特權」，要不因立法院行使調查權，而有強制行政部門公開此類資訊或提供相關文書之適用。

### （三）立法院之文件調閱權有憲法上限制

- 1、立法院行使調閱權不僅侵犯監察院職權，且國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，監察院對之行使調查權本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件亦同受限制

按「本院釋字第 76 號解釋認監察院與其他中央民意機構共同相當於民主國家之國會，於憲法增修條文第 15 條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第 95 條、第 96 條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第 97 條第 1 款及第 67 條第 2 項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」 大院大法官釋字第 325 號解釋已有明文。另「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，依憲法第 95 條、第 96 條具有之調查權，仍應專由監察院行使。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。」 大院大法官釋字第 585 號解釋理由書亦同此意旨。是立法院與監察院行使之調查權各別，前者僅能就議決法律案、預算案等通案調查，後者則能就個案予以調查，兩者並不相同，惟監察院調查權之行使，針對受憲法保障獨立行使職權之機關，都受有限制，則立法院對於通案之調查，對於上述機關亦應同受限制。是本件立法院司法及法制委員會函示所要求調閱之文件編號：1、特他字第 61 號之卷證，包括：1.1 通訊監察聲請書及附件偵查計畫書（含事證資料）；1.2 通訊監察書（監聽票）；1.3 執行單位期中報告書（通保法第 5 條第 4 項）；1.4 通訊監察續監聲請書（續監監聽票，含事證資料）；1.5 陳報通知書（通保法第 15 條）；1.6 約詢計畫及卷內所有全文筆錄、完整監聽譯文；1.7 簽結公文（含內簽）以及發交地檢署偵辦之公文（含內簽）；1.8 申請通聯紀錄之公文及文件；1.9 監聽之所有原始光碟；6、特偵組自成立以來，監聽柯建銘委員使用立法院 0972 節費電話之監聽票及電信通信紀錄（CDR）之電子檔及七支節費電話之各通聯總數；6.1 若本院其他委員有意願調閱者，比照辦理等部分，係屬刑事個案之偵查資料，並不在立法院行使調查權、調閱權之適用範圍。

2、基於權力分立及制衡原則，凡受憲法保障獨立行使職權之國家機關，即非立法院所得調查之事物範圍

依 大院大法官釋字第 585 號解釋明示：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。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，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，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。」可知立法院調查權所得調查之對象或事項，亦必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯，而基於憲法上之權力分立及制衡原則，對於受憲法保障獨立行使職權之機關，即非屬立法院所得調查之事物範圍。

3、調閱檢察官於偵查中執行通訊監察之文件，依我國憲法規定，係專屬監察院行使調查權之範圍，立法院上開所為，已逾越其調查權所行使之範圍

- (1) 依 大院大法官釋字第 585 號解釋意旨：「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。」因此同號解釋針對三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（下稱真調會條例）相關條文之合憲性表示：「『本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制』、『本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕』其中關於專屬管轄、移交卷證與涉及國家機關獨立行使職權而受憲法保障者之部分，有違權力分立與制衡原則，並逾越立法院調查權所得行使之範圍；規定涉及國家機密或偵查保密事項，一概不得拒絕之部分，應予適當修正。」真調會條例即因立法權兼刑事犯罪偵查權侵害檢察官之權力核心範圍，違反權力分立及制衡原則，而遭宣告違憲。

(2) 本案立法院司法及法制委員會係因特偵組偵辦 100 年度特他字第 61 號案，對登記為立法院使用之 0972XXXXXX 號電話實施通訊監察，然宣稱未錄得任何內容，因認有調查之必要而來函調閱上開文件。惟不論本署 100 年度特他字第 61 號通訊監察部分卷證（編號 1 部分），以及特偵組自成立以來，對柯建銘委員使用 0972XXXXXX 電話實施通訊監察部分（編號 6 部分），均係檢察官獨立行使職權所為偵查行為之一部。若發現有個人違法、不當情事，係由監察院依憲法第 95 條、第 96 條規定行使調查權後，依憲法第 97 條第 2 項、第 98 條行使糾舉或彈劾權；若發現係機關涉有違失，則依憲法第 97 條第 1 項規定提出糾正案，此為前述 大院大法官解釋所指憲法機關之權力核心範圍，不容侵犯。亦即，立法院司法及法制委員會自不得無視憲法明文規定及權力分立、制衡原則之要求，向本署調閱上開偵查案卷。

(3) 況本署 100 年度特他字第 61 號案經簽結後，因認有其他涉嫌犯罪事實，共簽分 3 案，其中本署繼續偵辦 1 案，2 案發交臺北地檢署續行偵查，是原 100 年度特他字第 61 號卷內，仍有涉及該 3 案之偵查秘密之虞，若予調閱將有礙檢察官偵查權之行使，依 大院大法官釋字第 325 號及第 585 號解釋意旨，亦不應提供與立法院。

#### 4、偵查終結後之個案卷證資料，不應同意立法院調取

(1) 再「同條例（即真調會條例）第 8 條第 1 項第 2 款但書規定，審判中案件資料之調閱，應經該繫屬法院之同意，乃維護法院依法獨立行使審判權所必要。而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，業經本院釋字第 585 號解釋在案。是依同項第 2 款規定向前述機關調閱資料或證物，應經各該機關之同意，乃屬當然。」大院大法官釋字第 633 號解釋理由書雖有明文。然為維護我國現行憲法





之權力分立及制衡原則，對於檢察官、法官處理個案是否有違法不當，除刑事不法與一般公務員相同，均由檢察官起訴、法院審理外，涉及行政不法部分無論係由檢察官、法官評鑑委員會發動，或由監察院、公務員懲戒委員會所為，立法權僅能在制度、預算、法律等通案上對司法權進行監督，要無立法權介入個案之餘地，否則與立法、行政權相互制衡之司法權，將因立法權介入個案，而全然喪失獨立行使職權之意義，我國憲法第 80 條保障法官依據法律獨立審判，及前述釋憲機關認定檢察官對外獨立行使職權，亦將形同具文。

(2) 立法院調閱權既無從介入個案，憲法亦未賦予事後監督之權力，則刑事案件終結後，亦僅監察院等有權機關可行使調查權而調閱卷證，故立法院調取個案卷證，礙難同意。

(四) 對司法獨立性及檢察官獨立行使職權造成直接或間接之侵害，並逾越立法院調查權所得行使之範圍

1、按立法院行使調查權，針對司法機關部分，基本上應限於整體性之司法制度，例如是否符合立法目的，以及整體運作情形有關者，針對特定個案部分之調查應受限制，尤其對於法官或檢察官之審判或偵查會造成直接、間接影響之調查，或可能對司法獨立造成壓力或影響者，均應該嚴格限制。國會調查權在案件進行司法程序之後，應即停止介入調查，在司法程序終結後，調查亦應受限制，雖然立法院行使調查權不會改變案件之確定判決或偵查結果，惟立法院行使調查所認定之結果，與案件判決或偵查結果不同時，必然會對司法獨立性造成危害。

2、有關本署特偵組檢察官以 100 年度特他字第 61 號案件，監聽立法院 0972 節費電話是否涉嫌違法監聽部分，臺北地檢署業於 102 年 9 月初分案進行偵辦調查，並於 102 年 11 月 1 日以 102 年度偵字第 21687、21688 及 21689 號為不起訴之處分確定在案。是立法院司法及法制委員會於檢察官偵辦期間，即於 102 年 9 月 30 日通過「針對最高法院檢察署特別偵查組以『100 年度特他 61 號』案件涉嫌濫權監聽長達數年，甚至含國會總機在內之事件，……，爰建請本委員會成立文件調閱專案小組，依據立法院職權行使法進行調查，以釐清特偵組是否違法監聽。」之提案，成立監聽調閱小組，並在偵查中即同年 10 月 29 日函請法務部提供 100 年度特他字第 61 號相關卷證，顯係針對本署特偵組 100 年度特他字第 61 號案件有無違法監聽之個案，行使調閱權及調查權，此已對偵查中之個別案件形成干擾，有違前述大法官釋字第 325 號解釋「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判

確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制」之意旨。

- 3、又臺北地檢署雖已於 102 年 11 月 1 日為不起訴之處分確定在案，亦即承辦檢察官業就 100 年度特他字第 61 號案有無違法監聽部分，本於司法獨立之職權而為不起訴處分之認定，是立法院司法及法制委員會於檢察官偵查終結後，要無以為瞭解特偵組 100 年度特他字第 61 號案件有無違法監聽等由，行使文件調閱權及調查權，否則形同對個別刑事案件重新調查，對司法獨立性造成直接或間接影響之侵害，並有違前揭大法官釋字第 325 號解釋「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。」之解釋意旨。

#### 四、言詞辯論及其代理

聲請人依司法院大法官審理案件法第 13 條第 1 項之規定，聲請 大院就本聲請進行言詞辯論，並惠予許可聲請代理人出席辯論。

#### 五、關係文件之名稱及件數

附件：

- (一) 102 年 9 月 30 日立法院第 8 屆第 4 會期司法及法制委員會第 3 次全體委員會議議事錄。
- (二) 102 年 10 月 23 日立法院第 8 屆第 4 會期司法及法制委員會第 11 次全體委員會議議事錄。
- (三) 102 年 10 月 23 日立法院第 8 屆第 4 會期司法及法制委員會「監聽調閱專案小組」第 1 次全體委員會議議事錄。
- (四) 102 年 10 月 29 日立法院司法及法制委員會台立司字第 1024300708 號函。
- (五) 102 年 11 月 1 日臺灣臺北地方法院檢察署 102 年度偵字第 21687、21688 及 21689 號檢察官不起訴處分書。
- (六) 102 年 11 月 15 日立法院司法及法制委員會台立司字第 1024300778 號函。

此 致

司 法 院 公 鑒

聲 請 人：最高法院檢察署

法定代理人：黃 世 銘

中 華 民 國 102 年 11 月 29 日  
(本件聲請書附件略)



全國法規資料庫  
Laws & Regulations Database of The Republic of China