

立法院得否調閱檢察機關之卷證？

一 釋字第729號解釋與評析

編目：憲法

<摘要>

偵查中之案件，立法院不得調閱相關卷證。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。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）。釋字 325 號解釋應予補充。

關鍵詞：權力分立、補充解釋

一、解釋文及解釋理由書重點摘述

(一)立法院司法及法制委員會依立法院職權行使法§45，向聲請人最高法院檢察署調閱該署某號偵查卷證資料。聲請人認依釋字 325、585 號解釋意旨，檢察官偵查之獨立性受憲法保障、該等資料非立院可調查等理由，拒絕提供調閱之卷證。司法及法制委員會認聲請人之檢察總長迴避監督、藐視國會而將其函送監察院調查。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。(司法院大法官審理案件法§5 I ①、§9)。

(二)依釋字 325 號意旨制定之立法院職權行使法第四十五條規定：「I 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。II 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。」

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

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。

- (三)偵查中之案件，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之案件，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。
- (四)立法院及其委員因調閱知悉之資訊，其使用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。
- (五)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。
- (六)立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生衝突，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。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

二、本號解釋評析

爭點	評析內容
文件調閱權與立法調查權、監察院調查權之關係	<p>1.蘇永欽大法官所提意見：</p> <p>本件審查之文件調閱權，為釋字 325 號及依該號解釋於立法院職權行使法第 8 章創設之權力。性質與憲法第 95 條賦予監察院之調閱權、釋字 585 號解釋立法院得制定有關調查委員會的法律並據以設置的調查委員會所得行使之文件調閱權，全然不同。</p> <p>(1)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。</p> <p>(2)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 585 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。</p> <p>2.陳新民大法官所提意見：</p> <p>本號解釋不能刻意切割釋字第 585 號解釋，專就釋字第 325 號解釋之文件調閱權予以補充解釋。</p> <p>(1)釋字第 585 號解釋已經比釋字第 325 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 585 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 47 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 325 號解釋後的立法，而非根據釋字第 585 號解釋所為)。</p> <p>(2)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 585 號解釋有異於釋字第 325 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</p>

<p>文件調閱權與立法調查權、監察院調查權之關係</p>	<p>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 585 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。</p>
<p>調閱文件之要件</p>	<p>1.湯德宗大法官所提意見： 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。 (1)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」。 (2)查此一限制實際係將原為落實「層級化法律保留原則」，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，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？</p> <p>2.蘇永欽大法官所提意見： 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。</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

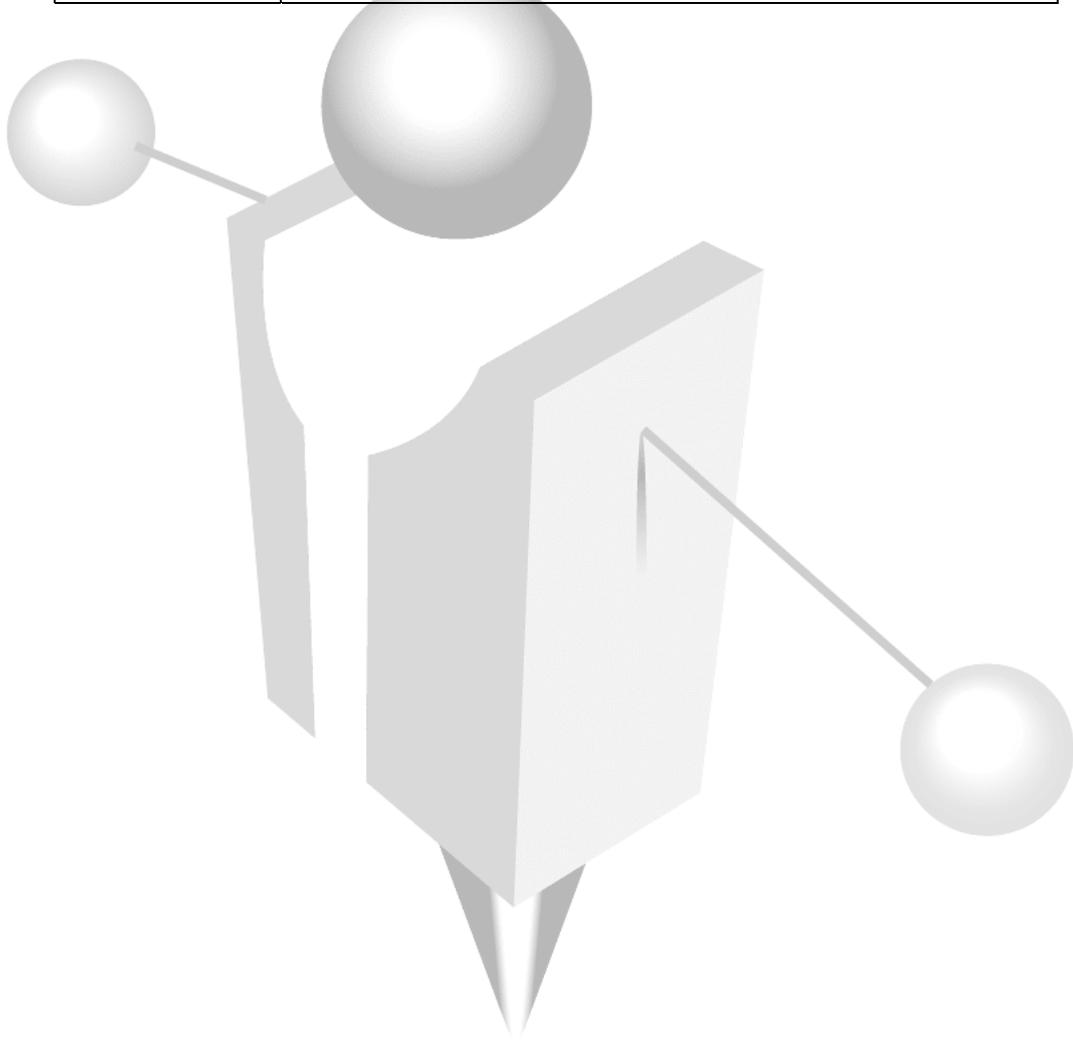
<p>立法諭知之批評</p>	<p>1.蘇永欽大法官所提意見： 調閱爭議的解決可循既有機制，無論知立法之必要。以我國國情而言，機關間果有職權爭議，若連上級機關介入也無法和息，大概只有聲請本院解釋一途。德國針對聯邦議會調查委員會權限確曾於行憲半世紀之後制定單行法加以規範（德國聯邦議會調查委員會職權行使法，二〇〇一年），並於該法第 36 條明定法院管轄（於不牴觸聯邦憲法法院管轄的情形由聯邦最高法院管轄），此一立法例在其他國家尚不多見，恐怕有其特別的考量，但德國歷年來為數恐怕多達三四十個的調查委員會幾乎全部都是為輔助糾彈權而設，其經驗未必可供我國參考，我國與此相當者實為監察院的調查權，其運作實務迄未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 585 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。</p>
<p>影本之調閱是否亦需院會決議？</p>	<p>1.黃茂榮大法官所提意見： 妥適之解釋應為經本院要求，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。 立法院職權行使法第 45 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。本件解釋直接限定影本文件之調閱方式，逾越司法解釋權之界線。</p> <p>2.蘇永欽大法官所提意見： 正本或影本只會影響檔案保存的久暫，並非立法調查權行使之程序要件。 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 325 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」</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

影本之調閱
是否亦需院會
決議？

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。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！