

公法判解

立法院得否調閱檢察機關之偵查卷證？

大法官釋字第729號解釋

【實務選擇題】

請依大法官解釋，選出正確答案？

- (A) 憲法明文規定，立法院享有文件調閱權，僅大法官釋字第325號闡明其界限，如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，又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。
- (B) 大法官認為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。
- (C) 大法官認為，基於檢察機關享有偵查不公開之保障，故立法院不可對檢察機關行使文件調閱權
- (D) 大法官認為文件調閱權之限制僅及於文件原本，至若影本並不適用之。

答案：B

【釋憲意旨】

一、本件為機關權限爭議釋憲類型

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

高點法律專班
版權所有，重製必究！

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。

二、立法院可否調閱檢察機關之卷證

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。

三、影本與原本同受限制

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、立法院文件調閱權與監察院調查權不同，檢察機關不可執此拒絕

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。

五、立法院行使文件調閱權與其他機關生爭議之解決機制

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。

【學說總覽】

大法官意見爭執點約略有二，本號解釋特地將補充之範圍限縮在大法官釋字第325號解釋（可見理由書第三段末行），然是否應侷限在釋字第325號，為何迴避第585號，此其一。又大法官就已終結之個案，又未涉及他案時，肯認可允之為文件調閱，然創設諸多要件，就該要件之妥適性，此為二，以下分述之。

一、本號解釋僅補充大法官釋字第325號？

(一) 李震山大法官意見書

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）的禁燬。

憲法固僅於第95條及第96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585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。」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，既掬

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

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325號解釋的「文件調閱權」，避免提及釋字第585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。

(二) 蘇永欽大法官意見書

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325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。

……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325號解釋的文件調閱權甚多。

……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) 林錫堯大法官意見書

……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字內容。多數意見本此解釋原則而為解釋，當可認同。

(四) 陳新民大法官意見書

.....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.....

本號解釋文最後兩行，指明本號解釋乃「補充」釋字第325號解釋。而不提及比該號解釋更晚十年才作出的釋字第585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325號解釋」的敘述。這種規避態度，忽視當年釋字第585號解釋作出時，已經極為細緻與周詳地斟酌釋字第325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325號解釋一致，但釋字第585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585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585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，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325號解釋開啟了

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

承認立法院僅有文件調閱權在先，釋字第585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。

(五) 陳春生大法官意見書

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325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325號及第585號解釋（包含釋字第633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325號解釋所宣示之立法院文件調閱權為解釋。雖然釋字第585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325號解釋之經院會決議調閱文件原本不同。

二、已終結個案，且未涉及他案，行使文件調閱之要件

(一) 林錫堯大法官意見書

本號解釋未充分討論並說明立法院行使文件調閱權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。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

……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。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。

(二) 李震山大法官意見書

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325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585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47條第1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。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！