

釋字第七二九號解釋 部分協同、部分不同 意見書

蔡清遊大法官 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（指已提起公诉）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」¹，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，

¹ 立法院秘書長 103 年 5 月 7 日台立院司字第 1034300280 號函參照。

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²。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

² 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1，主管機關之立法原意實應予適度尊重。

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。