

釋字第七二九號解釋協同意見書

陳春生大法官 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，本號解釋揭禁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¹。

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

¹ 本號解釋理由書第二段參照。

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。

參、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²。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³。

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⁴。美國之公法學者 Davis 更進一步

² 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。

³ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20 Aufl. Rnr. 495.

⁴ Vgl. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20 Aufl. Rnr. 492 ff.

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⁵。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徹底權力分立之實踐，但是權力之間似仍存有不可逾越之核心領域⁶，當然此一核心領域之範圍為何，仍未有定論⁷，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⁸。

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

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

⁶ Vgl. BVerfGE 9, 268(280); 30, 1(27f).

⁷ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20 Aufl. Rnr. 478.

⁸ Hesse, a.a.O., 492 ff.

前世界之潮流⁹。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¹⁰。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

⁹ 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。

¹⁰ 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。

互尊重¹¹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¹²。
- 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

¹¹ 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」。

¹² 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」。

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¹³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¹⁴。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。

¹³ 釋字第五八五號解釋參照。

¹⁴ 參考陳春生，釋字第七二一號解釋協同意見書。