

釋字第七二九號解釋不同意見書

黃茂榮大法官 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抵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。

參、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。