

司法院釋字第729號解釋

【立法院調閱偵查卷證案】

～新聞稿～

大法官書記處

104.5.1 提供

司法院大法官於5月1日舉行第1430次會議，會中作成釋字第729號解釋。解釋文：「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。」

本件聲請是由於102年11月間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45條規定，向聲請人最高法院檢察署調閱該署100年度特他字第61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。聲請人認為依司法院釋字第325號、第585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。縱案件偵查終結，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，無介入個案調閱偵查卷證之餘地，而拒絕提供。司法及法制委員會認檢察總長迴避監督、藐視國會，將總長函送監察院調查。最高檢察署乃認本於其偵查職權而與立法院調閱文件職權發生適用憲法爭議，報請法務部層轉行政院聲請解釋。

本件爭議涉及立法院得否調閱檢察機關偵查卷證資料的問題。立法院的文件調閱權並非憲法所明文，而是 82 年 1 月公布的釋字第 325 號解釋所闡釋，為立法院行使憲法職權一種輔助性的權力。該號解釋宣告，立法院必要時得經院會決議調閱文件原本，受要求機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕；但對憲法保障獨立行使職權之國家機關調閱文件，則有限制。

大法官於今日作成釋字第 729 號解釋，補充第 325 號解釋，闡明：(一)對於偵查中之案件，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，立法院不得向檢察機關調閱相關卷證；(二)調閱卷證是輔助立法院行使憲法職權之權力，調閱偵查終結經不起訴處分確定或未起訴之他結案件卷證，須基於目的與範圍均屬明確且與行使憲法職權有重大關聯之特定議案所必要，並經院會決議依法為之；如涉另案偵查，得延至該另案偵結後再行提供；(三)影本所表彰之內容與原本相同，調閱影本亦應經立法院院會決議。另並宣告(四)立法院及其委員因調閱卷證所悉資訊，其使用應限於行使憲法職權所必要，並注意維護關係人權益及善盡守密義務，亦不得為與職權無關之評論與決議；(五)立法院文件調閱權與監察院監察權之功能目的有別，無侵犯監察院調查權之問題，檢查機關不得執此拒絕調閱。此外亦諭知(六)立法院行使文件調閱權，如與受調閱機關發生爭議時，機關間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。

最高檢察署另指摘司法及法制委員會監聽調閱專案小組運作要

點違憲，因該運作要點為委員會內規，屬其內部議事運作事項，大法官認為尚不生法令牴觸憲法之問題；又主張調閱偵查卷證及列席立法院備詢之相關法令有見解不一致之處，聲請統一解釋部分，未敘明機關間對同一法令所已表示見解之歧異，均不予受理。

本件解釋有 10 位大法官分別提出協同或不同意見書。

(解釋文、理由書見次頁；相關大法官意見書請上大法官網站瀏覽)

【立法院調閱偵查卷證案】**解釋文**

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。

解釋理由書

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。

立法院為行使憲法上所賦予之職權，除依憲法第六十七條第二項及憲法增修條文第三條第二項第一款辦理外，得經院會或其委員會之決議，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。受要求調閱之機關非依法律規定或有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，立法院對之調閱文件本受有限制，業經本院釋字第三二五號解釋在案。嗣依循本院上開解釋意旨制定之立法院職權行使法第四十五條規定：「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。」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。

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。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。

立法院行使憲法上職權，向檢察機關調閱偵查卷證之文件原本或影本，由於偵查卷證之內容或含有國家機密、個人隱私、工商秘密及犯罪事證等事項，攸關國家利益及人民權利，是立法院及其委員因此知悉之資訊，其使用自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，乃屬當然。

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。

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。

聲請人指摘司法及法制委員會決議通過之「監聽調閱專案小組運作要點」(下稱運作要點)第十一點、第十二點之內容，逾越立法院職權行使法第四十五條之範圍，牴觸憲法第六十三條及本院釋字第三二五號等解釋，聲請解釋。經查該運作要點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議事運作之作業準則(立法院中華民國一〇三年五月七日台立院司字第一〇三四三〇〇二八〇號函參照)。是該運作要點性質上乃該委員會之內規，用以協助所設調閱專案小組運作而訂定，要屬該委員會內部議事運作之事項，尚不生法律或命令牴觸憲法之問題。此部分聲請，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定不符，依同條第三項規定，應不受理。聲請意旨另以，司法及法制委員會依立法院職權行使法第四十五條第一項向聲請人調閱偵查卷證，惟聲請人依司法院釋字第五八五號、第六三三號解釋意旨及政府資訊公開法等法律規定，並無提供給閱之義務；再依法院組織法第六十六條第十項規定，檢察總長除年度預算案及法律案外，無須

至立法院列席備詢，此與運作要點第十一點規定調閱專案小組會議召開時，得邀請被調閱文件之機關首長含檢察總長率同有關人員列席說明之見解，亦屬有異。為此，聲請統一解釋云云。按司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款本文規定：「中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」得聲請統一解釋。核聲請人所陳，並未敘明其與他機關對同一法律或命令所已表示之見解有異。是此部分統一解釋之聲請，核與司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定不合，依同條第三項規定，亦應不受理。

大法官會議主席 大法官 賴浩敏

大法官 蘇永欽 林錫堯 池啟明 李震山
蔡清遊 黃茂榮 陳 敏 葉百修
陳春生 陳新民 陳碧玉 黃璽君
羅昌發 湯德宗