

## 釋字第七二九號解釋 部分協同部分不同意見書

大法官林錫堯 提出

一、本案問題是：立法院行使文件調閱權可否調閱個案偵查卷證？而究問題之本質，乃立法權與司法權之界限問題。

按本案依事實經過、聲請意旨與相關文書與說明，可認其問題性在於：立法院或其委員會依本院釋字第 325 號解釋意旨及立法院職權行使法第 45 條規定，行使文件調閱權（即調閱文件原本或立法院職權行使法第 47 條第 1 項所稱之複本（含影本）），向檢察機關調閱偵查卷證影本（按如同解釋理由書所指，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，故其所行使者並非僅要求提供參考資料權，而是行使文件調閱權），是否合憲？

又按「偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事『偵查』『訴追』『執行』之檢察機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一」（釋字第 392 號解釋參照，亦為釋字第 624 號解釋理由書所肯認）。從而檢察權為司法權之一環，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；檢察官依據刑事訴訟法之偵查行為，本質上是行使國家公權力中之司法權之行為，而偵查卷證與偵查追訴犯罪有重要關係，係偵查行為之紀錄與蒐集之證據，當屬司法權之範疇，是故立法院得否對個案偵查卷證行使文件調閱權，本質上即涉及立法權與司法權之界限問題。換言之，姑不論其行使文件調閱權是

否依法定組織及有無踐行法定程序，首當釐清者即為：從憲法上權力分立原則觀察，其行使是否有違於釋字第 325 號解釋意旨而逾越立法權？是否侵及司法權？此乃本號解釋必須面對之問題。從而，本案所涉問題應係屬諸如檢察機關獨立行使職權受憲法之保障或司法權核心範圍等之問題，而不涉及行政特權之問題<sup>1</sup>。

**二、本案係依據司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款解釋憲法，僅能就前述問題作抽象解釋，不能為具體個案之認定或裁判，因而就釋字第 325 號解釋為補充解釋；個案爭議應經協商或法律另定之訴訟程序解決。**

司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款：「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者」得聲請解釋憲法。本案係依該款聲請解釋憲法，而其問題即為「立法院行使文件調閱權可否調閱個案偵查卷證」及因而衍生之相關憲法上問題，則大法官解釋憲法，僅能就此一問題作抽象解釋，以建立憲法上標準或法則，並非就個案認定事實、適用法則而為裁判。

至於某一特定偵查卷證是否應提供立法院之個案具體

---

<sup>1</sup> 釋字第 585 號解釋理由書雖謂：「又如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 (executive privilege)。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書」、「另涉及國家機密或偵查保密事項，行政首長具有決定是否公開之行政特權，亦已述之如前，立法院行使調查權若涉及此類事項，自應予以適當尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書」等語，其所舉行政特權之例「有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊」、「偵查保密事項」，與偵查行為之司法權本質不符，亦與刑事訴訟法第 245 條所規定之偵查不公開原則不符。

爭議，除經由協商解決外，因係以具體事實之認定為基礎，允宜另以法律規定之機關訴訟程序解決，此正如同釋字第 585 號解釋文針對該號解釋所指之國會個案調查權行使發生爭執時如何解決之問題乙節，明白指出：「立法院行使調查權……。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。」可供本號解釋參佐。因此，本號解釋理由書指明「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。」但未能將本段納入解釋文，以強化其拘束力，並與釋字第 585 號解釋文相呼應，不無遺憾。

又關於「立法院行使文件調閱權可否調閱個案偵查卷證」之問題，首次肯認立法院行使文件調閱權之釋字第 325 號解釋文業已指明：「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。」更於解釋理由書指明：

「但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，例如法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，考試委員、監察委員獨立行使職權，憲法第八十條、第八十八條、憲法增修條文第十五條第六項均有明文保障；而檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。本院釋字第十三號解釋並認實任檢察官之保障，除轉調外，與實任推事（法官）同，可供參證。上述人員之職權，既應獨立行使，自必須在免於外力干涉下獨立判斷。」

依上開解釋意旨，關於涉及調閱個案偵查卷證部分，係從「檢察機關獨立行使職權應受憲法保障」之憲法上基本觀點出發，而文義上已明示「對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證」。至於偵查終結起訴之案件，依上開文義「訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證……立法院之調閱文件，亦同受限制」可認此類案件在裁判確定前，立法院亦不得調閱相關卷證。此外，「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」，立法院可否調閱？仍未明示，自有就釋字第 325 號解釋為補充解釋之必要。

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

內容。多數意見本此解釋原則而為解釋，當可認同。

**三、多數意見業本於釋字第 325 號解釋意旨，並參酌釋字第 585 號、第 633 號解釋意旨與相關法理，闡明立法院行使文件調閱權之各種實體要件、程序要件與界限，但仍有未盡周明致未能盡予認同之處。**

按關於立法院行使文件調閱權，如同其他國家機關行使公權力一般，從憲法觀點而論，大致可分別就其實體要件、程序要件及界限三方面討論。

就實體要件而言，依本號解釋文及解釋理由書所述，可包含：（1）須係基於行使立法院憲法上職權。（2）須係基於特定議案：即須先有要審議之議案，而該議案之目的與範圍均屬明確，且與立法院憲法上職權有重大關聯。（3）必要性。（4）非屬法律所禁止（就調閱偵查卷證而言，尚須不妨害偵查者）。就程序要件而言，即指應依法定組織及程序；另解釋文已指出「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，由院會或委員會決議為之」。惟解釋文及解釋理由書就上開實體要件與程序要件之論述，仍有未盡周延之處。再就其界限而言，此乃本件解釋最困難之處，本號解釋文及解釋理由書雖有所說明，但仍有諸多界限問題並未予詳細說明，而尚有待釐清。茲分別說明如下：

#### **（一）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。

德國聯邦憲法法院曾以裁判詳細說明該國國會調查委員會蒐集證據權之五項強制性憲法上界限，其內容略以<sup>2</sup>：

- (1) 經由特定調查任務劃出界限：由設置調查委員會時所賦予之特定調查任務，足以明白劃出「調查標的」(Untersuchungsgegenstand)之界限，用以保障少數黨、因行使調查權受干涉或強制之關係人(政府、第三人)等，並確定相關機關職務協助之範圍。
- (2) 基於權力分立原則，調查委員會取得資訊之權力應受限制：如政府依國會之要求提供資訊，足以使本屬政府單獨決定權之事項，導致第三者共同參與之情形，則原則上政府無義務提供。例如：政府作成決定所準備之資訊，於作成決定前，通常無義務提供。
- (3) 基於國家利益之界限：如將應保密之資訊予以揭露，將危及國家利益。於判斷是否因提供文件而危及國家利益時，應斟酌調查委員會處理此類文件之保密規定，以及國會與政府均應維護國家利益之因

---

<sup>2</sup> Christian Bumke/ Andreas Voßkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 2013, Rn. 2109f. 詳見 BVerfGE 124, 78 (118ff)。按德國國會調查權與本案討論之立法院文件調閱權固未盡相同，但該國聯邦憲法法院有關國會調查權之界限之憲法上論述，涉及立法權與司法權或其他權力之界限問題者，當可供參考。

素。

(4) 調查委員會應尊重基本權：因此對蒐集證據權有所限制。

(5) 權力濫用構成界限。

立法院調閱司法機關個案卷證（含各檢察官偵查、法院審判、公務員懲戒委員會乃至大法官審理案件之個案卷證等，以下同），是否存有憲法上界限？可能涉及下列幾個面向：(1)涉及國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、(2)涉及司法權之核心事項、(3)涉及比例原則、(4)涉及國家利益(國家機密)或人民基本權利保護事項(如名譽、隱私、營業秘密等)，均存有立法院行使文件調閱權之界限問題。

本件解釋文及解釋理由書，僅從釋字第 325 號解釋文揭示之「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……，立法院之調閱文件，亦同受限制。」意旨出發，明白指出「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」，但仍有諸多界限問題並未予詳細說明，而尚有待釐清。

如再參酌釋字第 585 號解釋文所指：「其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。」更可推論立法院調閱司法機關個案卷證時，尤有「不得侵害司法機關之權力核心範圍」以及「應符合有關基本權保障之憲法上要求」之界限問題。其中「不

得侵害司法機關之權力核心範圍」之界限，可認係基於權力分立原則，而釋字第 325 號解釋雖已敘及「權力分立與制衡原則」，但於本號解釋實有待進一步釐清：立法院調閱司法機關個案卷證是否已侵害司法權之核心事項，而有違權力分立原則？（其他有關基於國家利益、人民基本權保障而發生之界限問題，容後說明）

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<sup>3</sup>。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<sup>4</sup>。

準上所述，如立法院對偵查或審判中（含公務員懲戒委員會審議中與大法官解釋案件審理中等）之司法機關個案卷證，行使文件調閱權，固已屬對司法權之特別重大干涉，而干涉司法權之「核心範圍」。縱於偵查終結、確定判決或審議、審理結案後，始調閱該司法機關個案卷證，有鑑於此種個案卷證乃司法機關之活動紀錄與判斷憑據，立法院之調閱

<sup>3</sup> Michael Kloepfer, Verfassungsrecht I, 2011, §10 Rn. 77ff.

<sup>4</sup> Michael Kloepfer, Verfassungsrecht I, 2011, §10 Rn. 88.

對司法人員之心理會有一定程度之影響，從而對其獨立行使職權之功能亦有一定程度之影響，倘非基於行使其憲法上職權之目的而有必要（諸如欠缺目的正當性、手段必要性等違反比例原則之情形，容下述），即屬不當介入司法領域，亦屬權力分立原則所不容。

## （二）本號解釋未詳細說明立法院行使文件調閱權應符合比例原則

按釋字第 325 號解釋文已指出：「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」等語，已明白表示立法院行使文件調閱權應具備必要性。同號解釋理由書更進一步指出：「為使立法院發揮其功能，憲法於第五十七條第一款規定，『行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權』，於第六十七條第二項規定，『各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢』，則立法委員本得於開會時為質詢或詢問，經由受質詢人或應邀列席人員就詢問事項於答覆時所說明之事實或發表之意見，而明瞭有關事項。如仍不明瞭，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，以符憲法關於立法委員集會行使職權之規定」等語，對行使文件調閱權之必要性更敘明，應先行使「質詢或詢問」、「要求提供參考資料」之手段，如尚有必要，始得行使文件調閱權（最後手段；必要手段）。本於上述必要性觀點，立法院職權行使法第 45 條第 1 項乃先規定得「要求有關機關就特定議案涉及事項提供

參考資料」，繼而於第 2 項明文：「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。」

本號解釋僅於理由書中指出：「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……，自得於經其院會決議調閱上述已偵查終結之卷證。」其中所稱「與其憲法上職權有重大關聯之特定議案所必要」，即含有必要性之要求。因本號解釋係釋字第 325 號解釋之補充解釋，上開釋字第 325 號解釋意旨仍屬有效，並不因本件解釋未重複敘述而失其憲法上效力。

然綜觀上開各解釋內容，實已含有比例原則之適用。換言之，立法院行使文件調閱權應符合比例原則。因此，所要求者，為比例原則之四項內涵：目的正當性與手段適合性、必要性、狹義比例性。惜乎本件解釋未能加以闡明。

按比例原則並非僅奠基於基本權之保障，亦奠基於法治國家原則，因此，比例原則之適用範圍，不僅適用於國家與人民之關係，亦適用於國家各種權力間之相互關係與界限問題<sup>5</sup>。而立法院行使文件調閱權亦屬國家公權力之行使，自當亦受比例原則之拘束。故如立法院所調閱之文件，非基於行使其憲法上職權（欠缺目的正當性），或無助於其憲法上職權之行使（不符手段適合性），或由行使「質詢或詢問」、「要

---

<sup>5</sup> Bernhard Schlink, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: Peter Badura/ Horst Dreier, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht (2001), S. 448ff; Hartmut Maurer, Staatsrecht I, 2007, §8 Rn. 55. 惟容有不同見解，此不詳述。

求提供參考資料」之手段即可達成目的（不符手段必要性），或造成受調閱機關過度負擔而與其調閱所欲達成之公益目的顯失均衡（不符狹義比例性）者，即有違於比例原則而違憲。縱係調閱偵查終結、確定判決或審議、審理結案之司法機關個案卷證，亦然。且於具體個案如符合要件與界限而得調閱者，亦當依比例原則判斷得調閱文件之範圍。

### （三）本號解釋未積極闡明國家利益（國家機密）及人民基本權保護二者與立法院文件調閱權之關係

#### 1、關於國家利益（國家機密）與立法院文件調閱權之關係

如前所述，德國聯邦憲法法院曾以裁判詳細說明該國國會調查委員會蒐集證據權之五項強制性憲法上界限中，有「基於國家利益之界限：如將應保密之資訊予以揭露，將危及國家利益。於判斷是否因提供文件而危及國家利益時，應斟酌調查委員會處理此類文件之保密規定，以及國會與政府均應維護國家利益之因素。」之見解。參酌此一見解，本案是否亦當有以國家利益（國家機密）構成立法院行使文件調閱權之界限問題？此一問題，即在於：受調閱機關得否以國家機密為理由，拒絕提供？又如不得拒絕，則如何要求立法院保密？立法院目前保密機制是否已完備？確有釐清之必要，亦屬本號解釋所缺漏。

釋字第 325 號解釋對此問題並未說明。釋字第 585 號解釋則以國家機密事項屬行政權本質所具有之行政特權，「立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重，而不宜逕自強制行政部門必須公開此類資訊或提供相關文書」<sup>6</sup>。上述釋字第 585 號解釋見解係針對該解釋所揭示之國會個案調查權而發，可否適用於立法院行使文件調閱權而納入本

<sup>6</sup> 詳見註一。

件之補充解釋？若屬肯定，則立法院所欲調閱之文件（含偵查或審判中之司法機關個案卷證）涉及國家機密事項部分，受調閱機關即得拒絕。又若非屬肯定，則如何解釋？

按司法機關個案卷證，如涉及國家機密事項，不論是否偵查終結、確定判決或審議、審理結案，均發生保密之問題。對此，國家機密保護法第 25 條規定：「法院、檢察機關受理之案件涉及國家機密時，其程序不公開之（第 1 項）。法官、檢察官於辦理前項案件時，如認對質或詰問有洩漏國家機密之虞者，得依職權或聲請拒絕或限制之（第 2 項）。」第 24 條第 2 項規定：「監察院、各級法院、公務員懲戒委員會、檢察機關、軍法機關辦理案件，對其他機關或人員所提供、答復或陳述之國家機密，應另訂保密作業辦法；其辦法，由監察院、司法院、法務部及國防部於本法公布六個月內分別依本法訂之。」另司法院亦訂定「法院辦理涉及國家機密案件保密作業辦法」、法務部訂定「檢察機關處理涉及國家機密案件保密作業辦法」，均旨在建立國家機密保護制度，確保國家安全及利益，而嚴格要求司法人員等之保密義務。

至立法院方面，按立法院職權行使法第 52 條早已規定：「文件調閱之調閱報告書及處理意見未提出前，其工作人員、專業人員、保管人員或查閱人員負有保密之義務，不得對文件內容或處理情形予以揭露。但涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，於調閱報告及處理意見提出後，仍應依相關法令規定保密，並依秘密會議處理之。」其立法理由：「立法院對文件調閱所發現之事實及相關事項之經過，民眾有知曉之權利，但為使調閱委員會及調閱專案小組能在不受外界干擾之環境下，提出公正之報告書及處理意見，爰為本

條前段之規定。另在文件調閱過程中調閱之相關人員可能知曉國家外交、國防或擬議中之重大財經政策等事項，依法令仍有保密之必要，故為本條後段但書之規定。」而國家機密保護法第 22 條規定：「立法院依法行使職權涉及國家機密者，非經解除機密，不得提供或答復。但其以秘密會議或不公開方式行之者，得於指定場所依規定提供閱覽或答復（第 1 項）。前項閱覽及答復辦法，由立法院訂之（第 2 項）。」立法理由明白表示：「一、本條規定國家機密提供予立法院之方式。二、立法院依法行使職權涉及國家機密者，如予答復或提供，則國家機密將無法維護，故規定非經解除機密，不得為之。但為免影響該院職權之行使，特設例外規定，即以秘密會議或不公開方式行使職權時，得予於指定場所依規定提供閱覽或答復。爰為第一項規定。至於立法院仍應依草案第二十四條第一項規定，配合保密。三、提供國家機密予立法院閱覽或答復時，為避免於該等過程中發生洩漏國家機密之情形，爰於第二項明定由立法院訂定閱覽及答復辦法，以資維護。」等語。法務部 95 年 01 月 11 日法政字第 0940044083 號函說明三（三）指出：「是解釋上，涉及國家機密事項，非經解除機密，不得提供予立法院，如立法院以秘密會議或不公開方式行使職權時，國家機密之提供方式應依立法院相關閱覽及答復辦法為之。據了解立法院現訂有『立法院秘密會議規則』（41 年 4 月 29 日修正）、『立法院秘密會議注意事項』（89 年 12 月 15 日修正）等規定。」等語。

倘若認為受調閱機關不得以文件（個案卷證）涉及國家機密而拒絕調閱，則上述立法院之國家機密保護制度，是否已足以排除因調閱涉及國家機密事項之文件（含偵查或審判

中之司法機關個案卷證) 而可能妨害國家安全及利益之疑慮? 有待實務驗證, 且宜就個案斟酌國家機密之內涵與性質等因素判斷。要之, 國家安全及利益可能成為立法院文件調閱權之界限, 當無疑義, 此一界限, 或構成拒絕調閱之正當理由, 或要求立法院應有足以排除可能妨害國家安全及利益疑慮之國家機密保護制度。

## 2、關於人民基本權保護與立法院文件調閱權之關係

如前所述, 德國聯邦憲法法院亦以「人民基本權之保護」作為該國國會調查權之界限。按司法機關個案卷證, 亦不免涉及人民基本權保護之事項, 雖與涉及國家機密事項之情形難予同等看待, 然人民基本權之私益如與立法院文件調閱權之公益相較, 孰重孰輕? 當有待具體個案之利益衡量, 故亦不能完全排除以「人民基本權之保護」作為立法院文件調閱權界限之可能。又於「人民基本權之保護」不足以作為立法院文件調閱權界限之情形, 應有何等保護人民基本權之機制? 此又涉及一般公務機密事項(即國家機密以外公務員依法規應保密之事項)之問題, 目前相關機制是否已足? 均有待釐清。

## 3、本號解釋之見解仍未釋明界限

本號解釋文僅簡單表示:「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)」。解釋理由書雖進一步說明:「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。」即以限制使用資訊與善盡保密義務之要求（方法），來維護國家利益（國家機密）及保護人民基本權。準上開說明，本號解釋對於何種情形下，基於國家利益（國家機密）及人民基本權保護，可構成立法院行使文件調閱權之界限問題，仍未能充分釋明。

#### 四、結論

- （一）關於立法院文件調閱權所涉憲法上問題，釋字第 325 號解釋及本號解釋雖有相當程度之說明，但並非完足，仍有某些尚待釐清之問題，尤其關於文件調閱權之憲法上界限問題，已如上述，仍有待未來深入討論。
- （二）本號解釋雖著眼於「立法院得否對個案偵查卷證行使文件調閱權」之問題，但本質上係立法權與司法權之界限問題，因此倘涉及「立法院得否對法院審判、公務員懲戒委員會乃至大法官審理案件等之個案卷證行使文件調閱權」之問題，是否因其問題本質相同而得參照？乃至，立法院對行政機關行使文件調閱權，涉及立法權與行政權之界限問題，有無其他考量（諸如：行政特權、行政核心範圍之問題）？均有待未來遇相關釋憲案時再予釐清。
- （三）本號解釋所建立之法則仍屬抽象法則，於立法院行使文件調閱權之具體個案，如與受調閱之機關發生爭議時，可能涉及事實認定、解釋或適用法律、憲法（含

業經大法官解釋之各項法則)之疑義等具體問題，其牽涉層面容因個案而有不同，均有由客觀、中立之第三者(法院)依訴訟程序決定之必要(參考德國法制，即 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages ( Untersuchungsausschussgesetz - PUAG) §36)，故本號解釋理由書敘明「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」。如能積極建立此種解決個案爭議之機制，當可使相關法律或憲法上疑義，更獲得明確之答案。