

釋字第七二九號解釋部分不同意見書

陳碧玉大法官 提出

按立法院向有關機關調閱文件應遵行之程序、實體要件，其與監察院依憲法第九十五條、第九十六條規定行使個案調查權之職權劃分，以及不得向檢察機關調閱偵查進行之個案卷證等，業經本院釋字第三二五號解釋在案。本號解釋為對釋字第三二五號解釋之補充。核其補充之主要部分有二：（1）向有關機關調閱文件須經立法院院會決議，且不因調閱之範圍或文件為影本或原本而異其程序。（2）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個案卷證（文件），其卷內證據資料，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者，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，再行提供調閱卷證。

對於多數意見上開（1）之論點，因立法委員以集會行使其憲法上之職權，立法委員個人僅在院會或委員會會議時得向行政院院長、行政院各部會首長，以及相關政府人員為質詢或詢問（憲法第五十七條第一款、第六十七條第二項參照）。對外行使調查權時亦應以集會議決之方式為之。立法院職權行使法第四十五條規定，立法院就特定議案涉及事項要求有關機關提供參考資料時，應由院會決議設置之調閱委員會或各委員會決議設置之調閱專案小組為之。有調閱文件原本之必要時，應由調閱委員會或專案小組經院會決議向有關機關調閱之。蓋文件之調閱係直接指定所欲調閱之文件，

與相關機關依請求而自行提出之參考資料不同，基於機關間相互尊重原則，程序上須經院會之決議而後為之。又文件影本內容與原本相同，卷證之全部或一部，同為資訊之提供，其調閱之程序並無區分之必要。是立法院調閱委員會或各委員會之調閱專案小組未經院會決議，不得逕向相關機關調閱指定卷證文件之原本或影本、全部或一部。

對於多數意見關於上開（2）之論點，礙難同意，爰就此部分提出不同意見：

憲法雖未明文規定立法院有調查權¹，然立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，自當獲取行使職權相關資訊²，以善盡民意機關職責，本院釋字第三二五號解釋肯認立法院有參考資料取得權與文件調閱權。釋字第五八五號解釋則進一步謂調查權係協助立法院行使憲法職權所需之輔助性權力，立法院本其固有權能自得享有一定之調查權。由相關機關取得參考資料或向相關機關調閱指定文件，均為立法院調查權行使之方式。關乎本號解釋之文件調閱權之行使，其程序與實體要件不得違反權力分立與相互制衡之憲政原理³。

按國家機關獨立行使職權受憲法保障者，固非立法院所

¹ 日本憲法第六十二條規定兩議院得各自調查國政，要求證人出席與作證並提出記錄（蘆部信喜作，李鴻禧譯，憲法，1995年1月初版，頁278）。國會是國家唯一的立法機關，對於立法事項當然有權從事調查，對於行政，具有一般監督者的權限（宮澤俊義著，林秋水譯，日本國會議院之國政調查權及司法獨立，收錄於：日本法政論集（林秋水著），1977年初版，頁162-163）。德國基本法第四十四條規定：「(1)聯邦議會(Bundestag)有權，且在四分之一之成員聲請下有義務成立調查委員會，委員會以公開審理方式調查必要的證據。公開方式得排除之。(2)調查證據準用刑事訴訟的相關規定。信件、郵政及電信秘密仍不得侵犯之。(3)法院及行政機關有法律協助及職務協助之義務。(4)調查委員會之決議不受法官之審理。法院不受對於調查基礎事實之評價與判斷的拘束。」（陳淑芳，德國之國會調查權，台灣本土法學雜誌，第78期，2006年1月，頁53）。美國國會之一般性調查權規定於聯邦法典(United States Code)第二編第六章以下。聯邦法院承認強制調查權乃是憲法默示之國會附隨權之一，是國會為了履行職權所制定「必要且適當」的法律。不論是政府官員或是私人，只要與國會或公共政策有關聯者，均在調查權範圍之內，但國會調查權不得任意干預私人權利，乃國會調查權之界限（廖元豪，論立法院調查權的界線與範圍—釋字第五八五號解釋與美國經驗的參照，台灣本土法學雜誌，第78期，2006年1月，頁89-91）。

² 係指「立法院有補強質詢與詢問權之文件請求權」，蘇永欽，走向憲政主義，1994年6月，頁228。

³ 基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。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，國會調查權亦同受有限制（本院釋字第三二五號、第五八五號解釋參照）。

得調查之事物範圍（本院釋字第五八五號解釋參照）。惟刑事訴訟案件，係以被告及犯罪事實所構成，同一被告之同一犯罪事實為一案件；若同一被告不同犯罪事實、一個犯罪事實有多名被告或多個被告多個犯罪事實時，則為不同之數案件⁴，僅於程序上檢察官得以同時起訴或得由法院合併管轄、審理(刑事訴訟法第六條、第七條及第二百八十七條之一參照)。是以，檢察機關獨立行使偵查權之時點，應依具體個案而定，於該個案經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案時，檢察機關就該個案之偵查權即告終止。檢察官續查同一被告或他被告另案犯罪相關者，係就不同案件為偵查，與「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」之個案非屬同一，就此已偵查終結個案，檢察機關無獨立行使偵查職權受憲法保障之可言，且無刑事訴訟法第二百四十五條第一項偵查不公開原則之適用，不應將偵查不公開原則延續至他案件，而使檢察機關得主張行政特權拒絕提供卷證⁵。

其次，本號解釋理由書第三段指出：「……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。」係建構於調閱後有洩漏之可能，洩漏之結果將有妨礙另案偵查追訴之虞之論

⁴ 林鈺雄，刑事訴訟法，上冊，總論編，2010年9月，頁261~262；林永謀，刑事訴訟法釋論(上冊)，2006年10月，頁289。

⁵ 「行政特權並非行政機關違法行為的保護傘。」且「行政特權不是絕對的，更不能凌駕國家利益，可否主張行政特權必須衡量『因資訊不公開而導致國會無法完成憲法所賦予功能的不利益』和『因資訊公開而導致行政機關無法完成憲法所賦予功能的不利益』」。謝哲勝，三一九真調會條例法律爭議解析，第2屆三一九槍擊事件真相調查特別委員會調查報告，2007年，頁119。

點，然資訊之保護有其法律依據⁶，調閱機關應依法定程序進行必要之保護措施（例如：秘密會議等），而非直接禁止（拒絕）文件之調閱。此由本號解釋理由書第四段明示立法院及其委員因調閱而知悉之資訊使用，限於行使憲法上職權所必要，且須注意維護關係人之名譽、隱私、營業秘密等權益。對於應保密之事項應善盡保密之義務，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與決議，即明其理。是以資訊有秘密性⁷、有洩漏可能性作為拒絕調閱之正當理由，將致立法院文件調閱權徒具其名。

再者，將「有無妨害另案偵查追訴之虞」之判斷權限交由檢察機關決定，將導致各偵查終結卷證得以「有妨害另案偵查追訴之虞」為由，拒絕卷證之調閱。參酌德國調查委員會法第十八條規定，除憲法上界限外，聯邦政府、聯邦行政機關或其他行政主體，有提供調查委員會物證（尤其是調查對象所涉及之檔案文件）的義務。如果拒絕提供或所提供之物證等級列為密件時，應以書面向調查委員會說明據予列為密件之理由。就拒絕提供是否合法之問題，調查委員會或其四分之一成員得聲請聯邦憲法法院偵查法官裁判之⁸。然我國就「有無妨害另案偵查追訴之虞」之裁量判斷尚無相關規範或法院得以介入審查之機制，本號解釋逕將此裁量權交予爭議一方之檢察機關，將使該項權力不受限制，相對地使立法院之調閱權限受到限縮甚至無行使空間。是本席以為自應透

⁶ 立法院職權行使法第 50 條第 2 項、第 52 條，國家機密保護法規定參照。

⁷ 日本帝國（明治）議會時代的議會法規定，各議院不得向人民發布告示、不得為審查而召喚人民及派出議員、不得與國務大臣及政府委員以外的官署及地方議會有照會來往等，使得各議院在從事調查時，其所具有的手段，僅僅向政府要求必要的報告及文書而已。然而，議會法亦規定，政府對於「涉及秘密者」得拒絕議院之要求（議會法第七十四條）。此條規定之結果，導致各院所據調查權不具實際效果（蘆部信喜作，李鴻禧譯，憲法，1995 年 1 月初版，頁 161）。

⁸ 陳淑芳，德國之國會調查權，台灣本土法學雜誌，第 78 期，2006 年 1 月，頁 59。

過法規範約束該項權力，使立法院之文件調閱權與檢察機關之行政特權間產生得以抗衡之力量，不致形成過度保障，而有礙權力分立與相互制衡之憲政原理。

末按中央機關因行使職權與其他機關之職權發生適用憲法之爭議者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款定有明文。本院歷來對於機關爭議案件，諸如釋字第三二五號解釋八十一年憲法增修後，監察院是否仍為國會？仍專有調查權？立法院調閱文件權要件；釋字第三八七號解釋立法委員改選後，閣員應否總辭？釋字第四一九號解釋副總統可否兼任行政院長？釋字第四六一號解釋參謀總長應否受立法委員質詢？得否拒絕至各委員會備詢？釋字第五二〇號解釋行政院停建核四應否向立法院報告？釋字第五五〇號解釋全民健康保險法令地方政府補助保險費規定是否違憲？釋字第五五三號解釋北市府延選里長之決定是否合憲？釋字第五八五號解釋三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例是否違憲？釋字第六三二號解釋立法院遲未行使監察委員人事同意權是否違憲？等機關爭議案件為解釋，使爭議機關間有所遵循。而本號解釋理由書第六段列出立法院行使文件調閱權應具備之程序與實體要件，並諭知雙方對於調閱要件之爭議，應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。則在相關法律制定前，普通法院或行政法院對於未涉及憲法爭議之文件調閱是否符合相關之程序或實體要件無從審理。概由檢察機關定奪「有無影響他案偵查之虞」，能否為立法院所接受？其爭議顯然無從逕依本號解釋平息。