

最高法院檢察署聲請書

主旨：有關立法院司法及法制委員會成立「監聽調閱專案小組」行使調查權及調閱權，函請本署特別偵查組檢察官提供偵查卷證資料等節，因檢察機關是否同意調閱之職權行使有適用憲法及牴觸憲法之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款規定，聲請 大院惠予解釋。

說明：

一、聲請解釋憲法之目的

立法院司法及法制委員會依立法院職權行使法第 45 條之規定，決議成立「立法院司法及法制委員會『監聽調閱專案小組』」（下稱監聽調閱小組），並訂定「立法院司法及法制委員會『監聽調閱專案小組』運作要點」（下稱監聽小組運作要點），據以要求本署特別偵查組（下稱特偵組）提供檢察官偵查卷證資料，並於監聽小組運作要點第 11 點及第 12 點明定得邀請被調閱文件之機關首長率同有關人員列席說明、得赴調閱對象之所在地或相關單位查訪及訪談相關人士之規定，本署認為立法院司法及法制委員會前述調閱及調查權之職權行使，對於檢察機關是否同意調閱之職權行使有適用憲法之爭議及適用法律與命令有牴觸憲法之疑義，爰聲請 大院大法官解釋，以釐清爭議，俾便遵從。

二、疑義性質與經過及涉及之憲法條文

（一）立法院第 8 屆第 4 會期司法及法制委員會於 102 年 9 月 30 日第 3 次全體委員會議決議通過「針對最高法院檢察署特別偵查組以『100 年度特他

61 號』案件涉嫌濫權監聽長達數年，甚至含國會總機在內之事件，充分顯示特偵組蔑視憲法揭示之權力分立制度、視人民秘密通訊自由為無物。為瞭解檢調系統是否涉及濫權違法監聽，及現行法制上通訊監察之監督機制是否妥善落實，是否符合『通訊保障及監察法』之相關規定？是否具有偵查手段之最後必要性？實有進一步了解之必要，爰建請本委員會成立文件調閱專案小組，依據立法院職權行使法進行調查，以釐清特偵組是否違法監聽。」提案，成立監聽調閱小組，並於同年 10 月 23 日第 11 次全體委員會議通過監聽小組運作要點，復於同日經召開監聽調閱小組第 1 次全體委員會議，決議調閱文件內容及範圍。立法院司法及法制委員會即於同年 9 月 29 日以台立司字第 1024300708 號函，檢附前述監聽小組運作要點及「監聽調閱專案小組」第 1 次全體委員會議議事錄及附件（即調閱文件內容及範圍），要求法務部等機關於文到一週內將相關文件資料送至指定場所。而臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）係於 102 年 9 月初，就有關特偵組檢察官以 100 年度特他字第 61 號案件監聽立法院 0972 節費電話是否涉嫌違法監聽部分簽分案件進行偵查，並於同年 11 月 1 日以 102 年度偵字第 21687、21688 及 21689 號為不起訴之處分確定在案。

（二）所要求調閱之文件內容及範圍部分：

立法院司法及法制委員會函示所要求調閱之文件編號第 1 項特他字第 61 號之卷證；第 6 項特偵組成立以來，監聽柯建銘委員使用立法院 0972 節費電話之監聽票、電信通信紀錄（CDR）電子檔及七支節費電話之各通聯總數；第 7 項黃世銘檢察總長自 2010 年上任後進入總統府及官邸之會客紀錄；第 8 項特偵組自成立以來，特偵組總機、黃世銘總長及楊榮宗檢察官等人自上任以來之通聯紀錄等部分，為與特偵組有關之資料部分，其中編號第 1 項及第 6 項部分為特偵組 100 年度特他字第 61 號刑事個案之卷證，係檢察官獨立行使職權所為偵查行為之一部，依 大院大法官釋字第 325 號解釋檢察官獨立行使職權受憲法保障，以及第 585 號、第 633 號解釋有關立法院對獨立機關行使調閱權應受限制之意旨，應非立法院所得調閱、調查之事物範圍。另依憲法第 95 條、第 96 條有關監察院行使調查權之規定，及 大院大法官釋字第 585 號解釋意旨，有關檢察官偵查終結後案卷資料之調閱及調查檢察官有無濫權監聽之違失等節，應專屬監察院行使調查權之範圍，立法院司法及法制委員會為釐清特偵組等是否違法監聽等節，調閱特偵組檢察官個案偵查卷證資料等行使職權之行為，顯與憲法上權力分立及制衡原則有違。

（三）有關監聽小組運作要點部分：

立法院司法及法制委員會決議通過之監聽

小組運作要點第 11 點、第 12 點分別規定：「本小組會議召開時，得邀請被調閱文件之機關首長率同有關人員列席說明。」「本小組為應調閱文件需要，得赴調閱對象之所在地或相關單位查訪；及訪談相關人士。」其中，有關要求機關首長率同有關人員列席說明，及查訪相關機關、訪談相關人士等部分，顯已逾越立法院職權行使法第 45 條有關立法院經委員會之決議，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。監聽調閱小組於必要時，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之規定之母法授權範圍，並與 大院大法官釋字第 585 號解釋於立法院必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見等之意旨不符。

(四) 對檢察官偵查中及不起訴確定後之同一案件，行使調閱權及調查權部分：

立法院司法及法制委員會於臺北地檢署檢察官偵辦期間，即於 102 年 9 月 30 日通過以瞭解特偵組「100 年度特他 61 號」案件是否違法監聽等由，成立監聽調閱小組，並在檢察官偵查中即同年 10 月 29 日函請法務部提供相關卷證，顯係針對偵查中之個案，行使調閱權及調查權，有違前述大法官釋字第 325 號解釋之意旨。又雖臺北地檢署檢察官於 102 年 11 月 1 日就特偵組檢察官是否有違法監聽部分為不起訴之處分確定

在案，惟立法院司法及法制委員會於檢察官偵查終結後，仍以為瞭解同案有無違法監聽等由，行使文件調閱權及調查權，形同對個別刑事案件重新調查，對司法獨立性造成直接或間接影響之侵害，並有違前揭大法官釋字第 325 號解釋意旨。

(五) 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，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，司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款定有明文，是綜前所述，立法院司法及法制委員會前述職權之行使，與檢察機關是否同意調閱之職權行使（詳後述）確有適用憲法之爭議，適用法律與命令亦有牴觸憲法之疑義，爰依法聲請 大院解釋。

三、本件聲請解釋憲法的理由，以及聲請人對本案所主張的立場及見解。

(一) 檢察機關是否同意立法院之調閱係屬職權行使之行為

按政府機關或公務人員違反本法（註：指立法院職權行使法）規定，於立法院調閱文件時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾；彈劾案經監察委員九人以上之審查及決定成立後，監察院應即向懲戒機關提出之；又公務員應受懲戒之情事限於有違法、廢弛職務或其他失職行為，此有立法院職權行使法第 48 條、監察法第 8 條及公務員懲戒法第 2 條之規定可資參照。是

對於本件立法院司法及法制委員會所要求調閱檢察官偵查案件卷證乙節，檢察官如不同意調閱，即有受懲戒之可能，而檢察官應受懲戒之事由，以其行為有無違法或失職為限，本件檢察官如不同意調閱，則有可能構成懲戒事由，足見本件檢察官同意調閱與否，即為檢察官職權行使之行為，事理至明。

(二) 檢察官獨立行使職權受憲法保障，犯罪偵查資訊之不公開「行政特權」，應不容任意侵犯

按「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 80 條、第 88 條、憲法增修條文第 15 條第 6 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 13 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。故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。」 大院大法官釋字

第 325 號解釋理由書闡明甚詳，是檢察官對外獨立行使職權，並享有與法官相同之身分保障，乃直接根植憲法而受保障。

大院大法官釋字第 585 號解釋謂：「……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。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（本院釋字第 325 號、第 461 號解釋參照）。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。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。」是堪可認檢察官之偵查犯罪，

係獨立行使國家刑罰權，應受憲法保障，其犯罪偵查之相關資訊之不公開，係屬行政權具有之「行政特權」，要不因立法院行使調查權，而有強制行政部門公開此類資訊或提供相關文書之適用。

(三) 立法院之文件調閱權有憲法上限制

1. 立法院行使調閱權不僅侵犯監察院職權，且國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，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

按「本院釋字第 76 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 15 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 95 條、第 96 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 97 條第 1 款及第 67 條第 2 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。」 大院大法官釋字第 325 號解釋已有明文。另「監察院為國家最高監察機關，其為行使憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第 95 條、第 96 條具有之調查權，仍應專由監察院行使。其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處。」 大院大法官釋字第 585 號解釋理由書亦同此意旨。是立法院與監察院行使之調查權各別，前者僅能就議決法律案、預算案等通案調查，後者則能就個案予以調查，兩者並不相同，惟監察院調查權之行使，針對受憲法保障獨立行使職權之機關，都受有限制，則立法院對於通案之調查，對於上述機關亦應同受限制。是本件立法院司法及法制委員會函示所要求調閱之文件編號：1、特他字第 61 號之卷證，包括：1.1 通訊監察聲請書及附件偵查計畫書（含事證資料）；1.2 通訊監察書（監聽票）；1.3 執行單位期中報告書（通保法第 5 條第 4 項）；1.4 通訊監察續監聲請書（續監監聽票，含事證資料）；1.5 陳報通知書（通保法第

- 15 條);1.6 約詢計畫及卷內所有全文筆錄、完整監聽譯文;1.7 簽結公文(含內簽)以及發交地檢署偵辦之公文(含內簽);1.8 申請通聯紀錄之公文及文件;1.9 監聽之所有原始光碟;
- 6、特偵組自成立以來,監聽柯建銘委員使用立法院 0972 節費電話之監聽票及電信通信紀錄(CDR)之電子檔及七支節費電話之各通聯總數;6.1 若本院其他委員有意願調閱者,比照辦理等部分,係屬刑事個案之偵查資料,並不在立法院行使調查權、調閱權之適用範圍。
2. 基於權力分立及制衡原則,凡受憲法保障獨立行使職權之國家機關,即非立法院所得調查之事物範圍

依 大院大法官釋字第 585 號解釋明示:「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,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。」可知立法院調查權所得調查之對象或事項,亦

必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯，而基於憲法上之權力分立及制衡原則，對於受憲法保障獨立行使職權之機關，即非屬立法院所得調查之事物範圍。

3. 調閱檢察官於偵查中執行通訊監察之文件，依我國憲法規定，係專屬監察院行使調查權之範圍，立法院上開所為，已逾越其調查權所行使之範圍

(1) 依 大院大法官釋字第 585 號解釋意旨：

「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。」因此同號解釋針對三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（下稱真調會條例）相關條文之合憲性表示：「『本會行使職權，不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規定之限制』、『本會或本會委員行使職權，得指定事項，要求有關機關、團體或個人提出說明或提供協助。受請求者不得以涉及國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私或其他任何理由規避、拖延或拒絕』其中關於專屬管轄、移交卷證與涉及國家機關獨立行使職權而受憲法保障者之部分，有違權力分立與制衡原則，並逾越立法院調查權所得行使之範圍；規

定涉及國家機密或偵查保密事項，一概不得拒絕之部分，應予適當修正。」真調會條例即因立法權兼刑事犯罪偵查權侵害檢察官之權力核心範圍，違反權力分立及制衡原則，而遭宣告違憲。

(2) 本案立法院司法及法制委員會係因特偵組偵辦 100 年度特他字第 61 號案，對登記為立法院使用之 0972XXXXXX 號電話實施通訊監察，然宣稱未錄得任何內容，因認有調查之必要而來函調閱上開文件。惟不論本署 100 年度特他字第 61 號通訊監察部分卷證(編號 1 部分)，以及特偵組自成立以來，對柯建銘委員使用 0972XXXXXX 電話實施通訊監察部分(編號 6 部分)，均係檢察官獨立行使職權所為偵查行為之一部。若發現有個人違法、不當情事，係由監察院依憲法第 95 條、第 96 條規定行使調查權後，依憲法第 97 條第 2 項、第 98 條行使糾舉或彈劾權；若發現係機關涉有違失，則依憲法第 97 條第 1 項規定提出糾正案，此為前述 大法院大法官解釋所指憲法機關之權力核心範圍，不容侵犯。亦即，立法院司法及法制委員會自不得無視憲法明文規定及權力分立、制衡原則之要求，向本署調閱上開偵查案卷。

(3) 況本署 100 年度特他字第 61 號案經簽結

後，因認有其他涉嫌犯罪事實，共簽分 3 案，其中本署繼續偵辦 1 案，2 案發交臺北地檢署續行偵查，是原 100 年度特他字第 61 號卷內，仍有涉及該 3 案之偵查秘密之虞，若予調閱將有礙檢察官偵查權之行使，依 大院大法官釋字第 325 號及第 585 號解釋意旨，亦不應提供與立法院。

4. 偵查終結後之個案卷證資料，不應同意立法院調取

(1)再「同條例（即真調會條例）第 8 條第 1 項第 2 款但書規定，審判中案件資料之調閱，應經該繫屬法院之同意，乃維護法院依法獨立行使審判權所必要。而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，業經本院釋字第 585 號解釋在案。是依同項第 2 款規定向前述機關調閱資料或證物，應經各該機關之同意，乃屬當然。」 大院大法官釋字第 633 號解釋理由書雖有明文。然為維護我國現行憲法之權力分立及制衡原則，對於檢察官、法官處理個案是否有違法不當，除刑事不法與一般公務員相同，均由檢察官起訴、法院審理外，涉及行政不法部分無論係由檢察官、法官評鑑委員會發動，或由監察院、公務員懲戒委員會所為，立法權僅能在制度、預算、法律等通案上

對司法權進行監督，要無立法權介入個案之餘地，否則與立法、行政權相互制衡之司法權，將因立法權介入個案，而全然喪失獨立行使職權之意義，我國憲法第 80 條保障法官依據法律獨立審判，及前述釋憲機關認定檢察官對外獨立行使職權，亦將形同具文。

(2) 立法院調閱權既無從介入個案，憲法亦未賦予事後監督之權力，則刑事案件終結後，亦僅監察院等有權機關可行使調查權而調閱卷證，故立法院調取個案卷證，礙難同意。

(四) 對司法獨立性及檢察官獨立行使職權造成直接或間接之侵害，並逾越立法院調查權所得行使之範圍

1. 按立法院行使調查權，針對司法機關部分，基本上應限於整體性之司法制度，例如是否符合立法目的，以及整體運作情形有關者，針對特定個案部分之調查應受限制，尤其對於法官或檢察官之審判或偵查會造成直接、間接影響之調查，或可能對司法獨立造成壓力或影響者，均應該嚴格限制。國會調查權在案件進行司法程序之後，應即停止介入調查，在司法程序終結後，調查亦應受限制，雖然立法院行使調查權不會改變案件之確定判決或偵查結果，惟立法院行使調查所認定之結果，與案件判決或偵

查結果不同時，必然會對司法獨立性造成危害。

2. 有關本署特偵組檢察官以 100 年度特他字第 61 號案件，監聽立法院 0972 節費電話是否涉嫌違法監聽部分，臺北地檢署業於 102 年 9 月初分案進行偵辦調查，並於 102 年 11 月 1 日以 102 年度偵字第 21687、21688 及 21689 號為不起訴之處分確定在案。是立法院司法及法制委員會於檢察官偵辦期間，即於 102 年 9 月 30 日通過「針對最高法院檢察署特別偵查組以『100 年度特他 61 號』案件涉嫌濫權監聽長達數年，甚至含國會總機在內之事件，……，爰建請本委員會成立文件調閱專案小組，依據立法院職權行使法進行調查，以釐清特偵組是否違法監聽。」之提案，成立監聽調閱小組，並在偵查中即同年 10 月 29 日函請法務部提供 100 年度特他字第 61 號相關卷證，顯係針對本署特偵組 100 年度特他字第 61 號案件有無違法監聽之個案，行使調閱權及調查權，此已對偵查中之個別案件形成干擾，有違前述大法官釋字第 325 號解釋「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」之意旨。

3. 又臺北地檢署雖已於 102 年 11 月 1 日為不起訴之處分確定在案，亦即承辦檢察官業就 100 年度特他字第 61 號案有無違法監聽部分，本於司法獨立之職權而為不起訴處分之認定，是立法院司法及法制委員會於檢察官偵查終結後，要無以為瞭解特偵組 100 年度特他字第 61 號案件有無違法監聽等由，行使文件調閱權及調查權，否則形同對個別刑事案件重新調查，對司法獨立性造成直接或間接影響之侵害，並有違前揭大法官釋字第 325 號解釋「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。」之解釋意旨。

四、言詞辯論及其代理

聲請人依司法院大法官審理案件法第 13 條第 1 項之規定，聲請 大院就本聲請進行言詞辯論，並惠予許可聲請代理人出席辯論。

五、關係文件之名稱及件數

附件：

- (一) 102 年 09 月 30 日立法院第 8 屆第 4 會期司法及法制委員會第 3 次全體委員會議議事錄。
- (二) 102 年 10 月 23 日立法院第 8 屆第 4 會期司法及法制委員會第 11 次全體委員會議議事錄。
- (三) 102 年 10 月 23 日立法院第 8 屆第 4 會期司法及

法制委員會「監聽調閱專案小組」第1次全體委員會議議事錄。

(四) 102年10月29日立法院司法及法制委員會台立司字第1024300708號函。

(五) 102年11月1日臺灣臺北地方法院檢察署102年度偵字第21687、21688及21689號檢察官不起訴處分書。

(六) 102年11月15日立法院司法及法制委員會台立司字第1024300778號函。

此 致

司 法 院 公 鑒

聲 請 人：最高法院檢察署

法定代理人：黃世銘

中 華 民 國 1 0 2 年 1 1 月 2 9 日

(本件聲請書附件略)