

## 釋字第七二九號解釋協同意見書

蘇永欽大法官 提出

本件解釋要處理的核心爭議為立法院委員會成立的文件調閱小組可否調閱最高檢察署的偵查卷證，由於憲法無一字及於此一問題，有關立法院可否及在何條件下調閱其他機關的文件，完全由本院循憲法有關五院體制規定背後的精神以解釋續造，迄今先後已肯認：以委員在院會及委員會行使的質詢權為基礎的文件調閱權（釋字第三二五號解釋），及以立法院固有的立法調查權為基礎的文件調閱權（釋字第五八五號、第六三三號解釋），但皆有相當嚴格的條件。憲法賦予本院對各最高統治權之間如何區分及互動作最後解釋之權，責任之重，自不得恣意調弄以致反成憲政秩序的亂源；尤其從憲法第九十五條明文規定監察院對行政院及其部會的文件調閱權以觀，「明示其一，排除其他」，此類權力關係的續造更應從嚴，除在憲政實務上確有續造的必要外，在憲法法理上也應有堅強依據，以早期本院解釋風格之簡約，第三號有關監察院法律案提出權的續造解釋在論述上尚且特別嚴謹，足可說明。此所以本件有關立法院文件調閱權的解釋，如何得出立法院得於且僅得於偵查案件終結後、於符合一定條件下調閱相關偵查卷證的結論，對釋字第三二五號解釋又為何有所補充，實不能不將本院過去所為分權解釋遵循的原則先予整理闡明（第一段）。並在對審查結果有所說明以前，先給本件爭議的文件調閱權作一個明確的定性，釐清其與憲法及憲法解釋肯認的調查權有何本質的不同（第二段），接著說明釋字第三二五號解釋對此一文件調閱權的行

使所設程序要件，由於本解釋對於其中文件原本的要件有重要補充，使文件「影本」的調閱也要經過院會決議，理由書就此卻語焉不詳，因此特為較詳細的論述（第三段）。然後才就實體上為何針對偵查卷證的調閱最後做出應以案件終結為可容忍的最早時間點，並應符合其他嚴格條件，提出比較深入的論證（第四段）。最後，對於理由書就釋字第三二五號解釋並未提及，本案聲請人也未主張的爭議解決機制，何以見得我國憲政有此需要，解釋也於理由中逕襲釋字第五八五號解釋的故智作成題外的立法諭知，本席認為實屬畫蛇添足之筆，一併簡述理由於最後（第五段）。

#### 一、 有關分權的憲法續造需要較為一貫的理論基礎

中央政府分權的續造解釋，不能不從貫穿整體規定的原則出發，就此早期解釋多簡單以「五權分治，彼此（或平等）相維」作為最高指導原則（釋字第三號、第一七五號、第四六一號、第六八二號等解釋可參），民主化後逐漸凸顯機關間制衡的意旨，較近的釋字第六一三號解釋已經納入議會主義體制普遍強調的權力分立三大指導原則：A.功能最適（Funktionsgerechtigkeit）、B.相互制衡（Balance）及C.核心領域（Kernbereich），而有如下的概括性論述：「作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地（A），要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利（B）。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定

外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域（C），或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。」加上之前彰顯的彼此相維（D）—其內涵應包含德國近年開始討論，也見於本院第四六一號解釋的「相互尊重」（Interorganrespekt）原則—，實際上已可說明現代民主政治在分權上都不可少的元素，只是民主體制各有其歷史、社經脈絡，從傳統著眼於行政立法關係的三分法：內閣制、總統制和半總統制（雙首長制），到制度政治學涵納更多民主元素的二分法：共識民主（consensus democracy）與多數民主（majoritarian democracy），各國發展出的民主體制必然會走向最能回應其條件的混合，彼此間不可能雷同。有分權（separation of powers）明顯重於分工（division of functions）者，如總統制，也有分工明顯重於分權者，如內閣制，大體上只能說，其越分權者越強調 B、C，越分工者則越強調 A、D，我國憲法一方面屬於分權程度較高者，另一方面又強調行政立法的緊密互動與負責，反映了五權憲法的原始構想（按能分權），與在臺灣民主化過程的經驗（行政對立法負責），使得四項分權原則沒有明顯的優先次序，其權衡變得更加複雜，當然在作任何續造時也更須審慎。由於這些原則表面上或偏向分，或偏向合，實際上體制在權力分合之間如果操作得當，往往更可相互正當化，比如核心領域原則如能配合落實功能最適原則，會更有說服力；相互制

衡原則如能同時彰顯相互尊重原則，也可舒緩政府內部的緊張關係。本院在早期的分權解釋較少注意分權的面向而多彰顯分工，反映了威權體制的現實。隨著民主化的展開，又開始強調分權。從這個角度來讀前面提到的釋字第六一三號解釋所做的前提性論述，特別能理解其開始走向綜合的深刻用心，本件解釋其實也已對這幾個原則作了反覆的權衡。

## 二、 無關立法調查而屬補立委質詢不足的文件調閱

本件審查的文件調閱權，依解釋理由書的認定，為本院釋字第三二五號解釋及立法院依該號解釋在立法院職權行使法所設專章（第八章，共九條）創設的權力（民國八十八年一月二十五日公布第四十五條立法理由可參）。其性質與憲法第九十五條賦予監察院的文件調閱權，及嗣後依本院釋字第五八五號解釋，立法院得制定有關調查委員會的法律（迄未制定），並據以設置的調查委員會所得行使的文件調閱權，無論就權力來源與性質功能而言，都全然不同，因此在就相關爭議為憲法的論斷前，有先加釐清的必要。

監察院的文件調閱權為其調查權的一環，其調查權則為行使監察權（彈劾、糾舉和糾正）的必要工具。西方國家也多存在對政府部門的調查權，由國會獨占，其性質有依附於國會的核心權力、輔助其行使者，如立法調查權、糾彈調查權，也有獨立於這些權力，本身即為國會的核心權力者，可以不必以特定法案的審查或官員違失的糾彈為目的，單純了解國政的調查權。在國會有優越地位的古典內閣制國家，如英國、日本，都有這樣理論上不需要目的的國政調查權（惟多數日本學者仍主張國政調查權只能基於明確的目的而發

動，如宮澤俊義、蘆部信喜等)。多數國家的調查權則屬前者，且多明文規定於憲法，如德國（僅少數德國學者主張其性質已非立法、糾彈的輔助權，如研究國會法的著名學者Norbert Achterberg)。美國未見於憲法明文，但在一九二七年的 *McGrain v. Daugherty* 案確立其為國會固有、潛在的權力，並附屬於（auxiliary）立法權，在範圍上不得超越立法權及預算權（一九五九年的 *Barenblatt v. United States*）。我國憲法下的監察權，刻意從立法院抽出另設監察院來專一行使（核心領域觀點），是出於孫中山先生的構想，希望可以避免由政黨政治中心的立法院行使，重蹈許多民主國家國會調查委員會的覆轍，即因黨同伐異而難以實現其公正揭弊、懲前毖後的憲政功能（功能妥適觀點）。在憲法本文還配合聯邦色彩的省自治結構，使監察院兼有聯邦制國家上院某些職能的時期，它曾被認定與立法院、國民大會共同相當於西方國家的國會（釋字第七六號解釋），民主化改革後已廢除其同意權，成為更純粹的監察機關，連帶的卻也使得更接近西方國家國會的立法院，是否也該「回復」其調查權的爭議，隨之而生。釋字第三二五號解釋即為處理民主化後立法院重新定位產生的有無固有（不待憲法明文規定）調查權的爭議，當時聲請解釋的立法院不僅肯認，而且主張立法院應有國會固有的糾彈權及國政調查權才夠完整，不因監察院已有糾彈調查權而受影響。另有陳水扁等立委提出的聲請案，則僅主張立法院應有輔助立法權行使的立法調查權，為輔助立法權而存在的固有職權。結果本院從核心領域的觀點，斬釘截鐵的指出：「……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（按

指釋字第七六號解釋)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。」不僅否認立法院有與監察院監察權明顯重疊的糾彈權與調查權，明確認定憲法第九十五條、第九十六條的調查權應專由監察院行使，間接也否認了立法院另有所謂的立法調查權。但該解釋仍然創設了立法院的文件調閱權，只是其權力基礎為憲法賦予立法委員的質詢權，為達到質詢目的，在一定條件下肯認立法院有補強個別委員質詢權的文件調閱權，其性質實不啻輔助權的輔助權(此一權力定性在後來的釋字第四六一號解釋又明確的重申一次)。足見從其權力基礎與所受限制而言，釋字第三二五號解釋創設的文件調閱權既不能與國政調查權相提並論，就是和聲請解釋的立法委員所主張的立法調查權內含的文件調閱權比較，雖然都受到輔助立法權目的的拘束，但後者與立委質詢權的行使完全脫鉤，而又須與立法院審議的法案緊密相關，其內涵與所受的限制還是十分不同。

惟釋字第三二五號解釋對於立法調查權的間接否定，到了釋字第五八五號解釋已經改變，該號解釋開宗明義即強調：「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。」至於此一調查權行使的方式，理由書又特別強調：「並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原

本之文件調閱權為限，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，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段」，就此範圍，顯已超出釋字第三二五號解釋的文件調閱權甚多。而且正因為這樣以解釋擴張的立法調查權，對於被調查的機關人員影響甚大，凡有一張必有一緊，理由書即接著特別強調：「惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。」並諄諄叮囑：「各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則；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。」從制衡原則出發來合理化立法權的擴張，接下來就提到核心原則與相互尊重原則作合理調和。由於立法院迄未制定關於調查權行使組織和程序的專法，或在立法院職權行使法增修相關規定，除了該號解釋原因案件涉及到的個案立法（三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例）外，立法院還無從合憲的行使任何調查權，引發本件解釋的原因事件，也只是「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。」查相關函文也

完全未表達行使調查權的意思，其性質為依釋字第三二五號解釋，以委員質詢權為基礎的一般文件調閱權，應無疑義。本件解釋即在此一定性上，就其爭議問題作成憲法的判斷。

### 三、 調閱特定文件都應通過院會始符相互尊重原則

立法院依本院釋字第三二五號解釋及立法院職權行使法行使文件調閱權，應符合一定的程序，如不符合，被調閱機關拒絕調閱，即不能說無正當理由。由於該號解釋明確的說：立法院「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。」立法院職權行使法第四十五條也據此規定：「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。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。」但本案司法及法制委員會並沒有經立法院院會的決議，就以台立司字第一〇二四三〇〇七七八號函給最高法院檢察署，請其於所定期日前「提供與正本相符之影本資料（含光碟）各一份」，影本可否為原本涵攝，從而需經院會決議才可調閱，或者既非原本，應該就只是參考資料，只需通過委員會決議，即成為程序合法性的主要爭點。可惜解釋文雖明確認定「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」，並就此明示釋字第三二五號解釋應予補充，卻未在理由中作進一步的闡述。實則如本席早年評論本件解釋時即已說明，解釋區分寬嚴不一的程序要

件，關鍵本來就不在「參考資料」還是「文件」（二者在概念上必然大幅重疊），也不在「原本」還是「影本」（內容完全一樣時，就資訊取得而言即無不同，僅在檔案保存上意義有別），而在「要求提供」還是「調閱」，正是因為考量二者對其他機關「制衡」的程度，才會決定相對給予「尊重」的程度，程序門檻高低有別，其故實在於此。

不妨先拉高到基本權力分配的體制類型，從行政立法分權的結構來說，分權多於分工的總統制，立法權完全掌握於國會，連提案權都沒有的總統，實際上只能通過同黨議員提出法案，國會對於不對其負責的總統當然也沒有質詢權，只好通過聽證會來從行政部門取得所需資訊。反之，在分工大於分權的內閣制國家，政府和議員都享有法案提案權，政府的法案（government bill）實際上還多處於主導的地位，立法部門則可通過各種質詢制度來監督政府，此時議員—特別是反對黨的議員—的質詢就有從行政部門取得法案相關資訊的重要功能，對於議員不兼官吏（憲法第七十一條），且因採雙元民主體制，有時會出現分裂政府或左右共治局面的我國體制而言，這樣的資訊需求更不以立法院的少數黨議員為限。不過理論上基於推動法案自身的利益，行政部門應該會盡最大可能去滿足立法部門的需要，立法部門則恆可藉法案的杯葛來迫使政府提供資訊。因此在立委的質詢以外（包括憲法第五十七條或增修條文第三條第二項第一款院會定期的總質詢和第六十七條各委員會機動的質詢），有無另外建制其他資訊工具的必要，仍非理所當然。釋字第三二五號解釋所以續造了補強質詢權的兩種資訊權，合理的考量應該即在我國的不純粹內閣制，換言之，除了前述可能造成行政立

法部門間緊張關係的兩項因素外，內閣制為立法與行政設計的迫使對方負責的終極手段——倒閣與解散國會——，在我國憲法上也都十分孱弱，以致實務上確已使得政府對於立法委員的質詢有時流於實問虛答，因此在通過口頭或書面質詢仍不能取得足夠資訊時，解釋即明認立法院得另要求提供參考資料，或直接調閱文件。但這兩項資訊工具都不是由質詢權的主體——個別立法委員——來行使，而是由委員會或院會來行使，這樣的程序門檻有功能最適的考量，如前所述，更多的恐怕還有機關相互尊重的考量。就此有必要再分別從這兩種資訊取得方式的差異，和兩種對應的程序來作說明。

在政府所持資訊對全體國民原則上有公開義務的今天（包括主動公開和被動公開，政府資訊公開法第二、三章可參），此處所談立法院的資訊工具必然是針對行政部門依法尚無公開義務的資訊，固無須贅論。作為取得資訊的工具，個別立法委員的質詢即可生一般的答詢義務，所謂要求提供參考資料，即在口頭或書面答覆問題以外，要求提出進一步有助於立法院審議法案的參考資料，可以是更詳盡的綜合說明，或文件、圖片、語音檔案等，全文或節本，不一而足。參考資料一定包括了文件，就資料價值而言，也絕對不能說文件高於其他資料，同樣的，從檔案法的觀點來看，文件持有者對原本固然有較高的保存義務，但絕對不能說只有文件原本才需要在請求程序上作特別要求，其他資料，如語音檔的原件就不需要；而且在國家最高機關之間互動的層次，檔案法所考量的檔案保存的完整性，大概只在特殊情形可達到必須認真對待的程度，尚不需要一般性的影響到程序門檻的高低。作為取得資訊的方法，這裡真正會影響到機關間制衡

而需要有相互尊重考量的，反而是兩造接近使用資訊的程度。簡單的說，從質詢到要求提供參考資料，只有或簡或繁的一步之遙，即從對問題的答覆義務（Beantwortungspflicht），延伸或提升到相關資料的提供義務（Vorlagenpflicht），二者的關係比較像是簡答和申論，行政部門在不知質詢者「已知」深淺的情形，試探性的簡答應該即已符合此制的期待。只有當立法者審議法案進入到更深階段而需要更多更具體資訊時，行政部門才有配合提出參考資料的必要性。但二者都可由提供資訊方針對要求的目的，就提供何種內容有所選擇，乃至對提供的方式和範圍作充分的裁量取捨，使其對於向立法院公開無公開義務的資訊，得就其合法性、必要性、安全性，乃至對第三人的保護，都處於可預為評估，並負起責任的狀態。相對於此，另一種資訊取得的方式—調閱文件，則是由要求方直接指定特定無公開義務的文件，由行政部門提供閱覽，不像前者仍得針對其目的而就相關資訊中有所取捨，而只能就該特定文件在給與不給之間去作抉擇。被調閱的一方，當然仍可基於憲法的理由，或依據法律規定得不提供的理由，而拒絕立法院的要求，本件解釋也特別就此有所闡明，但此時被迫拒絕的一方反有說明義務，面對的壓力顯然已經大了很多。德國學者就行政立法之間資訊接近使用的程度（Zugänglichkeit，本院釋字第三六四號解釋曾使用此一概念），習慣上會從行政部門「自主性」的高低，區分他送資訊（Fremdinformation）與自取資訊（Selbstinformation），如果把立委的質詢放在他送資訊的一端，監察院的調閱文件（憲法第九十五條、監察法第二十六條）放在自取資訊的另一端，則請求提供資料還在他送資訊

範疇，立法調查權的調閱文件，因為其權力基礎為立法院「固有」(inherent)的資訊取得權而非由質詢權衍生(derived)而得，本院未作此一續造則已，既已以解釋肯認其存在，其文件調閱的性質應該又比基於質詢權的文件調閱更偏向自取資訊。相對於兩者，基於質詢權的文件調閱權在這五者之中，應該處於他送和自取之間，和基於調查權的文件調閱，及基於質詢權的要求答覆與提供資料，應該都有層次的不同。

回到釋字第三二五號解釋建立的程序門檻，應該可以清楚的看到該解釋針對立法—行政之間「一般性」的資訊取得，建構了三個不同的對應層級：委員質詢—政府人員答詢，委員會決議要求提供參考資料—政府人員所屬機關提供參考資料，立法院院會決議調閱文件—政府人員所屬機關提供該文件閱覽。要求方可以提高組織決策層級，比如質詢者可以是立法院黨團，當然也可以經由院會決議，要求提供參考資料，但不能降低層級。這裡也許有必要再對要求方的層級再作簡單說明。對反映全體國民意志而必須高度合議的立法院而言，真正能作決策的只有院會，個別委員不行，院長不行，黨團也不行。憲法建制立法院時，只是沿襲西方國會傳統設置常設委員會(第六十七條)，其功能在協助龐大的院會於作成決策前，通過其專業化的組織把議案作得更為完善，並通過相互妥協把爭議減到易於集中辯論表決的程度，故其儘管不可或缺，性質上仍只是院會的輔助機關，無任何議案決定權，最多如德國賦予其在憲法訴訟有關機關爭議程序中以「其他參加人」(anderer Beteiligter, 基本法第九十三條第一項第一款的用語)或「機關成分」(Organteile, 聯邦憲

法法院法第六十三條的用語)的地位而有一定的發動權。釋字第三二五號解釋在課與行政部門於答覆委員質詢以外有提供參考資料義務時，要求須經委員會決議，背後應有相互尊重與功能最適的考量，避免上百位委員各有所求，導致資訊互動的分散重複、行政部門疲於奔命，而可由委員會通過其累積的專業整理評估選擇性的提出合理要求。另一方面，因為只是基於審案的需要而就有待瞭解的問題要求提供資料，而可由行政部門保留篩選合宜資訊的空間，也無需拉高到院會的層級。惟一旦調閱特定無公開義務的文件，不論從其接近使用他機關持有的資訊已到達更高的層級，如前所述，或從委員會的多數結構未必與院會多數結構相近，為避免不必要的機關間衝突，能經由院會決議確認調閱對於審理議案的重要性，自然更符合相互尊重的原則。

綜上說明，即知本件解釋認定；立法院調閱「與原本內容相同之影本」應和調閱原本一樣經過院會的決議，已有相當深入的考量。原因事件中司法及法制委員會調閱最高法院檢察署特定案號偵查卷證的通訊監察聲請書、筆錄、監聽譯文、公文等卷證文書影本及監聽光碟片，已非單純請求提供參考資料，所調閱的文件雖僅要求影本，因屬與原本內容相同的影本，既未經過院會決議，最高檢察署拒絕其調閱，只需提出此一程序不合的理由，即屬正當。

#### 四、 司法獨立和立法院資訊取得權之間作合理權衡

本件解釋對於可否調閱偵查卷證這個核心問題，則有相當清楚的答案和理由：「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。」簡言之，在結案前絕對不可以，在結案後，則須符合四個條件才可以，理由則為保障檢察機關獨立，其背後實現的是公權力各有其核心領域（以偵查為檢察權核心內容），並防止其他權力的不當干預（相互制衡）。把立法院為落實其核心的立法權，而對相關機關行使的資訊權，因觸及檢察權的核心而作這樣的特別限制，一直到脫離其核心地帶為止。

由於憲法就司法案件只提到審判獨立的保障，無一字及於檢察獨立，行政機關有基於公共政策考量，以法律使其職權行使保有一定程度不受其他機關干預的空間的，如各種獨立管制委員會，未必可在憲法上主張獨立的保障。對於憲法未置一詞的檢察權，此一獨立保障處於何種位階，確有釐清的必要。就此釋字第三二五號解釋其實已經有所闡明，理由書在歷數憲法列舉受獨立保障的法官、考試委員和監察委員之後，特別針對檢察官的獨立有以下的論證：「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。本院釋字第一三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。」顯然即以檢察官享有憲法保障的「外部」獨立。後

來的釋字第三九二號解釋更直接把檢察權定性為廣義的司法，為其應受獨立保障提供明確的法理基礎：「司法權之一之刑事訴訟、即刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、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。憲法第八條第一項所規定之『司法機關』，自非僅指同法第七十七條規定之司法機關而言，而係包括檢察機關在內之廣義司法機關。」本件解釋排除立法院調閱偵查卷證，不再重複此部分意旨，而另外加上了某些公共利益的權重，可使社會各界更理解排除調閱的必要性：「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。」以案件終結為調閱司法卷證的底線，使立法院對於繫屬中的案件完全無介入司法的空間，考量其為偵審的核心領域，非如此實連獨立的外形都難以維繫，應無庸懷疑。監察院依憲法規定得行使的糾彈調查權，早在民國四十五年即與司法院就其調查權與審判獨立的界限產生爭議，而在兩院反覆協調下達成以案件終結為底線的共識（「儘量避免對於承辦人員在承辦期間實施調查」），此所以釋字第三二五號解釋還特就此加以闡明：「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。」結案後調閱卷證，原則上已脫離司法權的核心領域，似乎沒有繼續排除立法院調閱的理由。但若考量立法權介入個案的後續效應，對於司法人員心理上形成的陰霾，仍很難確保其獨立性不受影響。此所以參考外國在這個問題上設定的界線，會發現多數國家都寧可給予司法獨立更大的權重。向國會負責的行政權，雖然在不少國家也被肯認有可以主張自我負責的行政核心領域，但相對而言都比不對國會負責的司法權要窄得很多。德國容許國會對司法機關進行調查，但不能以個別司法案件為對象，即使已經終結。多數國家縱使不會那麼絕對，考量到以實現立法或預算等目的而要對司法個案進行調查，其關聯性通常不高，實際認定還是會趨於嚴格。日本就是如此，一九四八年曾經發生震驚社會的浦和事件，參議院法務委員會認為判決過輕而展開「有關檢察及裁判營運之調查」，作成事實認定不當、量刑過輕的結論，但學者和最高裁判所都強力批判調查已逸出立法權範圍，最後還是不了了之。只有美國的情形比較不同，在前述 *McGrain v. Daugherty* 案中，下級法院原來還認定參院調查司法部長不起訴的疏失與立法無合理關聯，所謂立法考量不過是「事後飾詞」(afterthought)，卻為最高法院撤銷判決，認為國會所為調查是否輔助立法，應為有利的推定。會做出這樣的權衡，實因總統制下行政立法部門間的抗拮寧為常態，只能依賴調查以獲取資訊的國會確有給予寬貸的必要。反之，對於行政部門本即享有提案權，並就其政策需對國會負責，經常接受其質詢的多數國家而言，傾向限制對司法個案調查，即不難理解。

從這個角度來觀察，則本件解釋對於結案後的偵查卷證的調閱，雖仍要求符合四個條件，也就是一、「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案」，二、「與其行使憲法上職權有重大關聯」，三、「非屬法律所禁止」，及四、「無妨害另案偵查之虞」。但細思即知，一、二只是行使一般文件調閱權都必須滿足的要件，只是考量其為司法個案而在審查標準上提高一須達到明確與重大。三為立法院自己議決禁止調閱的情形，四則是已經結案要件的必要延伸，仍然在保障偵查獨立的核心領域內。因此對於立法院尚不能認為過苛。就實際發生院際爭議的情形，被要求調閱偵審文件的法官或檢察官，若能指出並無在目的與範圍上都足夠明確的法案待審，或立法院未說明該法案與調閱文件之間有何關連，或僅有空泛的說明，或者縱已符合前二條件，但對於調閱法有明文禁止，或該文件與偵查中的另案有關，調閱可能構成妨害，其拒絕調閱當然都屬於有正當理由。另外在探討調閱文件的憲法界限時，就機關間所生爭議還有需要再做區隔始能分別作成適當評價者，本件解釋並未著墨，簡單的說，所爭執者可能只是單純基於輔助立法目的對司法個案文件的調閱，也可能已內含對於文件持有者的糾彈調查，後者在我國已屬越俎代庖，不當的侵入監察權的核心領域。若監察院同時已經展開調查，乃至也已調閱文件，或甚至如原因事件，偵查卷證的持有者也已成為檢察機關的偵查對象，則又有立法與監察、司法機關平行調閱乃至平行調查的問題（*parallele Doppeluntersuchung*），不少國家在這種情形基於證據保護、減少證人受到的干擾等顧慮，更多則是避免司法受到污染的考量，會對立法的調查給予較大的限制，英國對於已經成為

司法案件者，到判決確定前，國會都不得作平行調查，德國則有嚴格的限制（Flick 案調查委員會案 BVerfGE 67, 100 及 Neue Heimat 案 BVerfGE 77, 1 可參）。本件解釋因原因事件此部分事實不在聲請解釋範圍而未作任何判斷，僅就單純調閱偵查卷證問題作成抽象的憲法解釋。未來如再有立法院調閱文件的爭議，仍有依其情形作不同判斷的必要。

## 五、 調閱爭議的解決可循既有機制無必要諭知立法

最後，解釋理由書就立法院調閱文件與受調閱機關之間可能發生爭議，特別諭知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。此一就機關間爭議解決之道所為諭知，在釋字第五八五號解釋已有先例，當時是針對立法院行使調查權的範圍，因於涉及獨立機關及行政特權時非毫無限制，為恐常啟爭執才作了如何排解爭議的諭知，但解釋至今十年有餘，立法院既未審議通過任何與調查權有關的法律案，當然也沒有發生過其他立法調查的爭議，顯見此一立法呼籲的多餘。以我國國情而言，機關間果有職權爭議，若連上級機關介入也無法和息，大概只有聲請本院解釋一途。德國針對聯邦議會調查委員會權限確曾於行憲半世紀之後制定單行法加以規範（德國聯邦議會調查委員會職權行使法，二〇〇一年），並於該法第三十六條明定法院管轄（於不牴觸聯邦憲法法院管轄的情形由聯邦最高法院管轄），此一立法例在其他國家尚不多見，恐怕有其特別的考量，但德國歷年來為數恐怕多達三四十個的調查委員會幾乎全部都是為輔助糾彈權而設，其經驗未必可供我國參考，我國與此相當者實為監察院的調查權，其運作實務迄未顯示

有增設爭端解決機制的必要，現行監察法也未見任何法院管轄的規定。在客觀上未顯示有迫切需要的情形下，應否立法允宜尊重立法機關，本院實不宜任意為立法的諭知，釋字第五八五號解釋所為欠缺憲政洞視的諭知，迄今徒留尷尬而已，可一而不可再。本席在此只能負責的說，此段文字對於本院所承擔的裁決機關爭議的憲法職能，絕無任何削減，本院也絕無規避之意。