

## 釋字第七二九號解釋部分協同部分不同意見書

羅昌發大法官 提出

本件涉及職司國家立法之立法院與職司犯罪偵查之最高法院檢察署間之權限爭議。如何確保國家兩項重要權力互動之平衡與兩者職權之完整行使，對國家發展及憲法原則之確保，至為重要。本號解釋多數意見兩項主旨，包括立法院不得調閱偵查中案件之卷證，但得在一定條件下調閱已結案之偵查卷證。本席對此敬表同意。然本席對於多數意見就有關立法院調閱已結案偵查卷證所設條件，認為尚有全盤思考及補充之必要；對於不受理部分，亦認仍有討論之餘地。爰提出本部分協同部分不同意見書，期有助於立法院及檢察機關之合理互動及未來制定或修改相關法律之參考。

### 壹、立法院調閱權之性質及其憲法界線

一、立法院調閱權係國會行使其職權所當然附隨之權力，為輔助其憲法職權之重要工具。立法院透過向其他機關行使要求資訊之權（power to seek information），獲取相關文件、資訊，使其行使職權更為妥適周延。為達此目的，受調閱機關，自有在符合憲法原則之條件下，充分配合之義務。然受調閱機關亦有其憲法或法律上之固有權能，且有正常行使其職權之義務。由於立法院與受調閱機關各有憲法或法律上權限，兩者不免發生衝突。基於憲法原則釐清此等界限，關乎機關間之合理運作及憲法之妥適適用。

二、多數意見認為，立法院調閱權之界線，係基於權力分立（separation of powers）與相互制衡（check and balance）

之原理。本席同意分權之下五院間之互動與運作，應受此原則之規範。權力分立與相互制衡之目的在透過國家行政、立法、司法等權力之相互牽制與制約，而達到防止機關濫權之目的。故有關立法院行使文件調閱權界線之釐清，亦應由此原理出發。立法院對國家其他機關行使調閱權，自對其他機關產生制衡效果；而其他機關在嚴格條件下（如已影響其獨立行使職權時）得拒絕調閱文件，亦屬對立法院之制衡。

三、惟權力分立與相互制衡係抽象之憲法原理，無法自行運作而解決實際爭議。本院自須提供完整而可資操作之判斷準則，協助釐清國家不同權力（特別是立法院與國家其他權力）間之合理互動關係。

四、本席認為，立法院得否對其他機關行使文件調閱權，應以二階段方式判斷。第一階段應判斷所欲調閱之文件是否屬於豁免調閱之事項；亦即，應先確認調閱文件是否屬於受調閱機關依憲法或法律獨立行使職權或屬行政特權之範圍。第二階段則應權衡相關因素；亦即，立法院所擬調閱之文件如非屬於受調閱機關獨立行使職權或行政特權之事項，則應考量文件之調閱與立法院整體及個別立法委員行使職權關聯性之高低、對保障人民基本權利或促進公共利益程度高低、對人民基本權利負面影響之程度、調閱之範圍及對受調閱機關正常行使職權之影響、立法院之決議情形等因素，以決定立法院得否行使調閱權；而在綜合判斷此等因素時，應朝有利於允許立法院行使調閱權之方向思考。故就第二階段而言，立法院是否得就特定事項行使調閱權，並非有簡易且機械式之答案；而應係整體衡酌相關因素之結果（其操作

方式見後述)。

五、多數意見所提供之判斷因素包括：目的與範圍明確之特定議案、與立法院憲法職權有重大關聯、非法律所禁止等實體要件（見本號解釋文及理由書第二段與第三段）。雖較為簡易，但未能考量所欲行使調閱文件之權對公益、人民權利、受調閱機關正常行使權力等之正面與負面影響，完整性自有不足而有補充必要。

六、立法院調閱權與其行使調查權之關係：

(一) 如前所述，立法院調閱權係國會行使職權所當然附隨之權力，為輔助其職權之重要工具。而依本院釋字第五八五號解釋，立法院調查權亦係「立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力」，使其得以「有效行使憲法所賦予之立法職權」。立法院行使調查權之方法並非特定，其可能以調閱文件之方式行使調查權；然其調閱權之行使，亦可能與立法院行使調查權毫無關係。故立法院調閱權與其調查權，在行使時可能有重疊之處；然兩者並無必然之隸屬關係。

(二) 由於本號解釋與本院釋字第五八五號解釋所規定之要件並非完全相同（例如釋字第五八五號解釋規定，調查權之程序，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；如因特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，則須制定特別法。此為本號解釋所無）。故如立法院有因行使調查權而必須調閱文件時，究應依釋字第五八五號解釋抑或本號解釋所

揭示之原則為之，不無疑問。本席認為，立法院如有行使國會調查權時，自應「整套」適用釋字第五八五號解釋所定之原則；亦即因行使國會調查權所附帶進行之調閱文件措施，屬於調查權的一環，自應一體適用該號解釋。

## 貳、第一階段之判斷：所擬調閱文件是否獨立行使職權或行政特權之範圍

### 一、立法院對他機關獨立行使職權之事項不得行使調閱權：

(一) 「受憲法保障獨立行使職權」與「受法律保障獨立行使職權」：國家機關獨立行使職權，有受憲法層次保障及受法律層次保障之差異。前者如憲法第八十條所規定法官依據法律獨立審判、憲法第八十八條所規定考試委員依據法律獨立行使職權、憲法增修條文第七條第五項所規定監察委員依據法律獨立行使職權。此等獨立行使職權，不僅為各該機關或人員之義務，亦屬其憲法上之保障。本院釋字第三二五號解釋即載謂：「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」。後者（受法律層次保障者）如公平交易委員會組織法第八條所規定公平交易委員會委員依法獨立行使職權。

(二) 立法院對「受法律保障獨立行使職權」之機關行使調閱權同受限制：釋字第三二五號解釋僅宣示立法院對於「受憲法保障獨立行使職權」之國家機關及其人員行使調閱文件之權，受有限制；但未宣示立法院對於

「受法律保障獨立行使職權」之國家機關及其人員行使調閱文件之權，是否亦受相同之限制。本席認為，以法律保障國家機關及其人員獨立行使職權者，係因其職權在性質上必須以客觀中立方式行使，始能達成法律賦予之任務並實現立法目的；故在立法院調閱權問題上，與「受憲法保障獨立行使職權」之情形並無實質上差異。立法院對之行使調閱權，自亦有本質上之限制，而不應導致影響其依據法律獨立行使職權之結果。

(三) 行使文件調閱權之限制，僅包括確有影響「獨立行使職權」之事項：前述本院釋字第三二五號解釋已明確宣示，受獨立行使職權保障之機關，並非所有事項均得排除立法院調閱權。該號解釋就獨立行使職權之事項舉例謂：「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」等。故倘此等機關受立法院調閱之事項並非獨立行使職權之範圍（例如此等機關之預算執行等事項），自仍屬立法院調閱權行使之對象。

(四) 檢察機關屬「受憲法保障獨立行使職權」之機關：檢察機關屬於廣義司法之一環。雖檢察機關在行政體系上係歸於行政權之下，然其行使職權之獨立性，已明定於法律（即法院組織法第六十一條所規定「檢察官對於法院，獨立行使職權」）。且本院釋字第三二五號解釋更進一步宣示：「檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權行使之重要程序，兩者具有密切關係……，其對外行使職權，亦應同受保障」。釋

字第三九二號解釋亦謂：「檢察機關行使之職權當屬廣義司法之一」。故檢察官行使職權之獨立性，在憲法原理上，亦屬「受憲法保障獨立行使職權」之範圍。在其獨立行使職權之範圍內，立法院對之自不得行使文件調閱權。

(五) 檢察機關獨立行使職權之範圍：檢察官獨立行使職權之範圍，包括犯罪偵查與追訴。案件偵查進行中，立法院自不得調閱偵查卷證。偵查終結後，如已起訴而在法院審理程序中，因法院亦屬憲法保障獨立行使職權之機關，故立法院亦不得調閱其卷證；此部分亦屬明確。有疑問者，在不起訴處分確定後，檢察機關是否得以有另案偵查為由，拒絕立法院調閱卷證。多數意見以立法院在此情形進行調閱卷證，須非「有妨害另案偵查追訴之虞」之情形（見本號解釋文及理由書第三段）。本席認為，允許以另案偵查為理由拒絕調閱文件，可能造成檢察機關以另案偵查作為規避立法院行使文件調閱權之藉口。故在個案認定檢察機關是否有因獨立行使職權之事由而得拒絕立法院行使調閱權時，自應嚴格檢視是否確有另案偵查在進行中，且調閱文件是否對另案之偵查確有妨害。

(六) 「簽結」之問題：本號解釋文提及「未經起訴而以其他方式結案」（未使用「簽結」之語）；解釋理由書則提及「檢察實務上之簽結」（見理由書第三段）。由於「簽結」（或稱「行政簽結」）並非刑事訴訟法所明文承認，與法律保留原則尚有扞格；且簽結程序又不受任何法律規範，易使犯罪偵查過程受不當影響，且可能剝奪或減損關係人應有之權益。制度上，

實有檢討及法制化之必要。監察院亦曾通過糾正案（糾正案文號為一〇一年八月十六日院台司字第1012630324號函）指出，法務部逕以行政規則准「他字案件」行政簽結，欠缺法律授權依據，且難以完全排除影響人民權益的可能，不符法律保留原則，有違法治國積極依法行政原則。本件多數意見將法制上有疑義之「簽結」納入解釋理由書，不啻係本院以憲法高度，肯定此種有法制疑義之實務作法。本席認為甚不妥適。

## 二、立法院對行政特權之事項應予尊重：

- （一）行政特權（executive privilege）之概念及其範圍：本院於釋字第六二七號解釋曾表示：「依權力分立與制衡原則，行政首長依其固有之權能，就有關國家安全、國防及外交之國家機密事項，有決定不予公開之權力，屬行政首長行政特權之一部分，本院釋字第五八五號解釋足資參照，此即我國憲法上所承認行政首長之國家機密特權。」故我國憲法上應承認行政特權之概念，作為拒絕立法院調閱文件之原因；而其範圍，應限於國家安全、國防及外交等國家機密事項。本院釋字第五八五號解釋則謂：「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，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。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。」其對行政特權之界定，包括「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」。按行政特權固在避免國會藉由調閱文件而干預行政部門之有效運作；然不應

擴張至凡足以干預行政部門有效運作者，均屬行政特權之範圍。故釋字第五八五號解釋對行政特權之界定，顯然過度廣泛。

(二) 本席認為，行政特權係憲法原理所推衍而來，目的在界定專屬於行政機關而得不與立法機關分享之特殊行政領域。為使國會有效行使職權，自不宜過度限制其要求資訊之權；故國家機關如欲以行政特權為由排除立法院所行使之調閱權，實不應過於氾濫。應限於個案有合理基礎可信調閱該文件將影響國家安全（例如國防、外交及其他國家機密事項）時，始許行政機關以行政特權為由拒絕立法院調閱文件。故行政特權之範圍，應以釋字第六二七號解釋所列者為準。

(三) 檢察機關職司犯罪之偵查與追訴，而非主管國家安全事項，故應無本於其職權而生之行政特權。有關立法院對檢察機關行使文件調閱權之限制，主要應在確認是否影響檢察機關獨立行使職權；檢察機關並無拒絕立法院調閱卷證之行政特權。然如個案有合理基礎可信所調閱之偵查卷證涉及國家安全，且如所涉之行政機關（如國家安全、國防、外交之主管機關）明確要求檢察機關拒絕立法院之調閱時，檢察機關在有關國家安全機密事項範圍內，仍應尊重行政機關之行政特權，而拒絕立法院對偵查卷證之調閱。多數意見未處理此部分，自有補充之必要。

### **叁、第二階段之判斷：是否允許調閱權應衡酌之因素**

一、如前所述，立法院行使文件調閱權，如屬於受調閱機關獨立行使職權或屬行政特權之事項，自不應許其調閱。



如非屬此等事項，則應考量文件之調閱與立法院整體及個別立法委員行使職權關聯性之高低、對保障人民基本權利或促進公益程度高低、對人民基本權利負面影響之程度、對受調閱機關正常行使職權之影響、立法院決議情形等因素，以決定立法院得否行使調閱權以及其行使調閱權之範圍；且在綜合判斷上述因素時，應朝有利於允許調閱之方向思考。本件情形，涉及調閱檢察機關偵查卷證；如偵查終結而不起訴確定後，已不屬於檢察機關獨立行使職權之範疇，自應依此等因素判斷立法院是否得對檢察機關行使調閱權。

## 二、相關因素之衡酌：

- (一) 調閱文件與立法委員行使職權關聯性之高低：多數意見認為所欲調閱之文件必須與立法院行使其憲法上職權有「重大關聯」（見本號解釋文及理由書第二段）。本席認為，不宜以通案之方式設置過高之調閱門檻。調閱文件與立法院或立法委員行使職權關聯程度高低，應僅為衡量因素之一。例如，倘立法院所擬制定之法律或立法委員所擬行使之職權與保障人民基本權利或促進重要公共利益關係甚為密切，縱使尚未能明確證明所調閱之文件與其法案或職權之關聯達重大之程度，仍應許立法院行使調閱權。
- (二) 對保障人民基本權利或促進公共利益程度高低：權力制衡之最原始功能在於避免國家機關濫權，並使人民權利得以確保。故在衡量立法機關在個案得否行使調閱權時，自應考量調閱之目的所保障人民基本權利或促進公共利益程度之高低。倘若立法事項屬於較為技

術性之法規，而與人民基本權利及公共利益關係較不密切者，則調閱權之行使，自應較為審慎。倘涉及保障人民基本權利或促進公共利益之程度甚高，則應對立法院調閱權之行使給予有利之考量。

(三) 對人民基本權利影響之程度：立法院對行政機關行使文件調閱權，固可能積極促進人民權利及公益之保障，然其亦有可能造成部分關係人權益受損害。例如本件多數意見所提及個人名譽、隱私及營業秘密等事項，可能因調閱而受侵害。如所擬調閱之文件涉及影響人民基本權利之事項，自應較為審慎；然倘立法院在調閱時明確宣示其在調閱過程中設有保護此等名譽、隱私及營業秘密等之具體方法，則應予以有利之考量。

(四) 調閱之範圍及對受調閱機關正常行使職權之影響：如所欲調閱文件之範圍甚廣，以較審慎之態度決定調閱權之行使，較為適當；如調閱之內容較為限定，則應朝較有利於調閱權行使之方向考量。另如調閱權之行使將影響受調閱機關正常行使職權（例如行政機關必須耗費大規模人力、物力準備受調閱文件；或調閱文件原本將影響其行政程序之進行；或調閱文件將對行政機關人員合法行使職權造成不當之寒蟬效應等），應以較為謹慎之方式決定調閱權之行使。

(四) 立法院決議情形：倘立法院係由院會決議調閱某項文件，則其正當性甚高；在衡酌是否允許調閱及決定調閱範圍時，應給予最大的空間。倘立法院係由委員會作成調閱文件之決議，則對所欲調閱之文件與其職權

行使間關聯性，應有較高的要求；就其調閱是否對機關之正常行使職權產生影響，亦應以較為謹慎之態度判斷。多數意見認為，有關偵查終結後調閱偵查卷證原本及與原本內容相同之影本者，應經立法院院會同意；要求提供參考資料者，由院會或其委員會決議為之。其係以機械性公式決定立法院內部決議程序，似過度介入立法機關之運作方式，並非適當。立法院內部之決議過程，應僅為考量其得否行使調閱權之因素之一。

三、立法院對所調閱文件之使用，屬於其自律範圍，且可能涉及立法委員言論免責權之事項，本院應無過度置喙之餘地。多數意見認為，立法院及其委員對於因調閱文件而知悉之資訊，「不得就個案偵查之過程、不起訴處分或以其他方式結案而未經起訴（例如簽結）之結論及內容，為與行使憲法上職權無關之評論或決議」（見本號解釋理由書第四段）。本席認為，此項限制有過度干涉立法院及其委員職權行使方式之嫌；本席無法同意。

#### **肆、解決爭議之機制**

一、多數意見認為，立法院行使文件調閱權而與受調閱機關發生之個案爭議，宜由雙方循協商途徑合理解決，或以法律明定由司法機關審理解決之法律機制（見本號解釋理由書第六段）。本席敬表同意。

二、本席認為，由於立法院為國家最高立法機構，受調閱之機關多予尊重，故其與國家其他機關產生之個案爭議，並不常見。且調閱所生之爭議，常與憲法之解釋與適用有密切關係。本院大法官對解決此種個案爭議，應責無

旁貸。將來立法時，自宜以本院大法官為審理此種爭議之機關。由於本號解釋已宣示處理此種爭議案件之憲法原則，所欠缺者僅為司法機關審理程序之依據。立法院現階段正審查司法院大法官審理案件法（下稱大審法）修正草案；本席認為，在大審法中增列立法院文件調閱權之個案爭議由大法官組成憲法法庭審理之規定，最為可行。另本院釋字第五八五號解釋謂：「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。」故在增列立法院調閱權個案爭議之處理機制時，自應就立法院調查權個案爭議之處理，一併納入。

## 伍、有關不受理部分之不同意見

一、「監聽調閱專案小組運作要點」第十一點及第十二點應得為解釋憲法之客體：

- (一) 依大審法第五條第一項第一款規定，「中央或地方機關……因行使職權與其他機關之職權，……適用法律與命令發生有抵觸憲法之疑義者」，得聲請解釋憲法。本件聲請機關係主張立法院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（「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。」）及第十二點（「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。」）之規定，逾越立法院職權行使法第四十五條之範圍，抵

觸憲法第六十三條及本院釋字第三二五號解釋。多數意見係以該運作要點性質上屬立法院司法及法制委員會內部議事運作之事項，而不生法律或命令牴觸憲法之問題（見本號解釋理由書末段）。

（二）本席認為，多數意見對於大審法第五條第一項第一款所規定「命令」涵義之解釋過於狹隘。本院以往曾多次將無直接拘束外部效力之行政規則納為解釋對象（例如以諸多行政機關內部之函釋作為本院解釋客體）。某一規範究竟是否得為本院解釋客體，關鍵在於其規定內容以及實際適用上，是否可能或已經「溢出」內部規範之效力，而產生外部之效果。倘某一規範，可能或已經產生外部效果，而影響人民基本權利或其他機關職權之行使，自有檢視其是否符合憲法規範之必要，而不能純以機關之內部規則或事項視之。運作要點之目的固在於協助調閱專案小組之內部運作，然其第十一點及第十二點不僅規範內部運作，且分別規定邀請被調閱文件之機關首長率同有關人員列席，及赴調閱機關之所在地或相關單位查訪及訪談相關人士等。此係規範立法機關與受調閱機關之互動關係。故此等規定已發生規範受調閱機關及其人員之效果。本院對此種規範，自有予以解釋之正當性與必要性。多數意見未能藉此釐清行使調閱權之方法是否得包括邀請被調閱機關人員列席及赴被調閱機關查訪及訪談，以及邀請列席、查訪、訪談有無一定憲法上界線，甚為可惜。本席無法同意。

二、本件亦應有中央機關適用法律見解歧異之情形，而應予以統一解釋：

- (一) 大審法第七條第一項第一款係規定，「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。本件聲請機關係主張立法院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機關調閱偵查卷證；惟聲請機關依本院釋字第五八五號、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；且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。多數意見則認為聲請機關並未敘明其與他機關就同一法律或命令所已表示之見解有異（見本號解釋理由書末段）。
- (二) 本席認為，大審法第七條第一項第一款規定「所持見解」及「所已表示之見解」，與同條項第二款規定「所表示之見解」及「所已表示之見解」應有不同之解釋。大審法第七條第一項第二款係規定「人民、法人或政黨於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」，而聲請解釋。自必須有不同審判系統之二法院所為之確定終局裁判見解有異。且其見解必定已經表示於確定終局裁判之裁判書中。然同條項第一款係處理二機關之見解歧異；多數情形，機關產生歧異，係呈現於表現在外之明確措施或作為，而非先以文字明

示其見解於已經對外發布之文件，再依據此種見解作成決定。倘若本條項第一款所謂「表示之見解」限於以往已經發布之文件，則該款適用之機會將甚為有限。本院以往依大審法第七條第一項第一款規定作成統一解釋者甚為罕見；本院釋字第三三四號解釋為唯一在此條款之下所作成之解釋。該解釋係因立法院不同意行政院於計算各級政府發行公債未償還餘額時，皆將一年以上之賒借數額排除，以向銀行及勞工退休基金等單位長期借款，規避公債發行上限，而向本院聲請解釋（見該解釋所附立法院聲請書）。該案聲請書並未指稱行政院在何種「文件」曾經記載其「見解」；而係因行政院計算各級政府發行公債未償還餘額之「作法」，作為行政院所已表示之「見解」；而將立法院對行政院之作法不予同意，作為自己所持之見解。本院釋字第三三四號解釋並未要求必須先有記載於文件之見解作為前提。該解釋認為，此種情形屬於立法院與行政院間，就其職權上適用中央政府建設公債發行條例第二條所持之見解，彼此有異；故立法院聲請本院統一解釋，符合大審法第七條第一項第一款之規定，應予受理（見該號解釋理由書第一段）。本席認為，機關依照某一法令所採行之措施、作為或所為之決定，如已經表現在外，自構成大審法第七條第一項第一款所稱之該機關已表示之見解。本件情形立法院既已向聲請機關要求調閱卷證，而聲請機關則認為不應給予調閱，依照前述說明，自屬於兩機關就立法院職權行使法第四十五條調閱文件之界線，以及該條有關調閱文件權是否包含得邀請被調閱文件之機

關首長率同有關人員列席說明等，產生見解歧異。多數意見以狹隘之方式解釋大審法第七條第一項第一款所規定之「所持見解」及「所已表示之見解」，本席未能同意。