

【新住屋案】判決

BVerfGE 77, 1- 64 - Untersuchungsausschuß

"Neue Heimat"

聯邦憲法法院第二庭1987.10.1.裁定 - 2 BvR 1178, 1179,
1191/86

吳綺雲 譯

裁判要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 爭點

I. 調查委員會調查委託
事項內容

II. 各訴願人間之關係

III. 訴願事件背景和原審
程序

1. 調查委員會決議調閱訴
願人(1)之監察會會議
記錄

2. 調查委員會決議聲請法

院扣押該文件

3. 調查委員會聲請扣押之
理由

4. 區法院命扣押裁定之理
由

5. 地方法院針對訴願人(1)
提起之抗告作成部分變
更區法院裁定理由

a) 調查委員會所受調查
委託合法

b) 國會調查委員會有權
經由法官扣押物件

c) 本案扣押範圍之限制

6. 訴願人(2)和訴願人3)

亦不服受指摘之裁判

a) 針對區法院裁定提起
抗告之理由

b) 地方法院駁回其抗告
之理由

IV. 憲法訴願之提起

1. 案由和聯邦憲法法院作
成之暫時權利保護決定

2. 各訴願人聲明內容和理
由

a) 訴願人(1)之主張

b) 訴願人2a)、2b)和2c)
之主張

c) 訴願人3之主張

V. 對造人和相關單位之 立場

1. 聯邦眾議院

a) 調查委託無逾越聯邦
眾議院之管轄和職權
範圍

b) 調查委託有對私人人
事資料為資訊侵犯之
權限

c) 訴願人(2)和訴願人3)
僅是私法上權利間接
受波及

2. 對造人「新住屋」調查
委員會

a) 調查委員會之組成具
民主正當性

b) 調查委員會有調查之
權限

c) 調查委員會基於基本
法第四十四條有扣押
權利

3. 聯邦參議院

4. 聯邦政府

5. Niedersachsen邦

6. Rheinland-Pfalz邦

a) 憲法訴願無理由

b) 調查委員會之組成具
民主正當性

B. 本憲法訴願案合法

1. 訴願人(2)和訴願人3)
因扣押受到侵害

2. 訴願人不因調查委員會
工作已結束而不再有受
權利保護之利益

C. 本憲法訴願案部分有理 由

I. 無理由部分

1. 調查委託應受法官審查

2. 調查委員會成員由各黨
團選定憲法上無可質疑

a) 行使公權力憲法上必
要民主正當性之來源

b) 調查委員會只是聯邦
眾議院之輔助機關具
民主正當性

c) 調查委員會非法院，
其成員非法官

d) 現行規定以威瑪憲法
為藍本

3. 調查委員會調查權限和

限制

a) 亦得對特定私人經濟領域進行調查

b) 調查證據權應與人事資料保護基本權權衡

c) 調查證據權亦包括允許扣押

d) 扣押程序與保密措施

I. 有理由部分

1. 調查委員會有調查權限

a) 特定私人經濟重大弊端

b) 非邦專屬權限

c) 不侵犯其他聯邦機關專屬權限

2. 扣押符合比例原則

a) 部分扣押文件性質

b) 扣押依據與調查委託事項

c) 扣押文件之重要性

3. 扣押程序侵害訴願人基本權利

4. 無進一步保密措施必要

5. 訴願人(2)和訴願人3)受基本權保護之限制

6. 審判結論和效力

III. 其他

1. 暫時權利保護處置隨之解決

2. 非屬本案程序對象之問題

IV. 有關費用之裁判

D. 法官評議結果

裁判要旨

1. 聯邦眾議院在其職權範圍內，為調查了解弊端，得授予調查委託，此無論如何亦包括該些工作、活動基於是以「公共經濟」（gemeinwirtschaftlich）為目標，很大範圍內獲有國家資金支助或受租稅優待且負有特別法律義務的私人公司企業——包括與其緊密、特別是有聯合企業式結合者——之領域；這在調查委託是具充分公共調查利益之範圍內，無論如何有其適用。
2. 成員係由各政黨黨團（Fraktion）依其強弱比例關係提名組成之聯邦眾議院（Bundestag）的調查委員會，擁有對外為高權行為所必要之民主正當性。
3. a) 調查委員會為實現聯邦眾議院所授與之委託，在注意及（遵循）基本權（之保障）和比例原則下，有向管轄法院聲請對私人行扣押之權限。
b) 法院應確保扣押文件中明顯包含有基本權上重要人事資料者，應於其個別（譯註¹）所具之證據重要性和基於是否有充分保密措施觀點，對調查該些證據的合法性的問題，都已經審查後，始得於調查委員會上討論。

（譯註¹） 斜字為原文強調部分。

命令將所扣押物件直接交出予調查委員會，只在基於基本權觀點無質疑之處時，始得爲之，這特別是在當該些物件的可能具有的證據重要性的整體，於一開始即確定，且依其可能含有的內容，推測大概不必要有保密之保護措施或是已經充分廣泛地採行了該類措施的情形。

案 由

本案係訴願人(1) 公共經濟之股權公司股份公司 (der Beteiligungsgesellschaft für Gemeinwirtschaft Aktiengesellschaft) (譯註：以下簡稱 BGAG)，Theaterplatz 2, Frankfurt a.M. 1, ——代理人：a)Dr. Hans Meyer教授 Georg-Speyer-Straße 26, Frankfurt a.M 90, b) 律師群：Dr. Rüdiger Zuck教授，Dr. Michäl Quaas, Robert-Koch-Straße 2, Stuttgart 80, c)律師群：Christian Rabbe, Helmut Mittelacher, Dr. Peter Müssig, Melemstraße 16, Frankfurt a.M. 1 - 2 BvR 1178/86.

訴願人 2a) 德國工會聯合會 (Deutscher Gewerkschaftsbund)，由聯邦董事會代表，Hans-Böckler-Straße 39, Düsseldorf,

b) 德意志聯邦共和國金屬業工會 (Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik

Deutschland) , 由董事會代表 , Wilhelm-Leuschner-Straße 79-85, Frankfurt a.M.,

c) 金屬業工會信託管理有限公司 (Treuhandverwaltung IGMET GmbH) , 由業務執行人代表 , Wilhelm-Leuschner-Straße 79-85, Frankfurt a.M.,

-- 代理人 : Dr. Hans-Peter Scheineider, Delpweg 16, Hannover 91 - 2 BvR 1179/86.

訴願人3)公共經濟股份公司銀行 (der Bank für Gemeinwirtschaft Aktiengesellschaft) (BfG) , Theaterplatz 2, Frankfurt a.M. 1,——代理人 : Dr. Hans-Joachim Mertens教授 , Kronberger Straße 16, Königstein 2 -2 BvR 1191/86.

針對a)Frankfurt a.M. 地方法院一九八六年十月二十二日裁定 -5/28 Qs 16/86 -- , b)Frankfurt a.M. 區法院一九八六年九月二十九日裁定 -931 Gs 3417/86-;

c)Frankfurt a.M. 地方法院一九八六年十月三十一日裁定 --5/28 Qs 19/86-- (只有訴願人(2)和訴願人3)) 提起之憲法訴願程序。

裁判主文

1. Frankfurt a.M. 地方法院一九八六年十月二十二日裁定(5/28 Qs 16/86)、一九八六年十月三十一日裁定(5/28 Qs 19/86)以及Frankfurt a.M. 區法院一九八六年

九月二十九日裁定(931 Gs 3417/86)中，命無限制交出扣押之監察會會議記錄予調查委員會，因而首先僅僅只聽由該委員會決定，那些個別的扣押文件是可能對地方法院用作為扣押依據之國會調查委託部分具重要性之部分，侵害訴願人(1)基於基本法第二條第一項(譯註2)、第十四條(譯註3)結合同法第十九條第三項(譯註4)所生之基本權利，侵害訴願人(2)和訴願人3)其基於基本法第二條第一項結合同法第十九條第三項所生之基本權利。該些裁判就此部分應予廢棄。本案應發回Frankfurt a.M. 地方法院。

訴願之其他部分則應予駁回。

2. Hessen邦應賠償訴願人所支出必要費用之二分之一。

理由

A. (爭點)

(譯註2) 基本法第二條第一項規定，任何人在不侵害他人權利和違背合憲次序或風俗法律範圍內，均有自由發展其人格之權利。

(譯註3) 基本法第十四條係關於保障財產權的規定。

(譯註4) 基本法第十九條第三項規定，基本權利在依其本質可適用之範圍內亦對內國法人有其適用。

本件合併審理並為裁判之各該憲法訴願程序的爭點問題為：Frankfurt a.M.區法院和地方法院為德國第十屆聯邦眾議院成立之第三個「新住屋」(NEUE HEIMAT)調查委員會，命令且證實扣押訴願人(1)之監察會會議記錄，是否與基本法，特別是該法第四十四條第一項第二句(譯註5)，以及是否與訴願人基於基本法第二條第一項、第九條第三項(譯註6)、第十二條第一項(譯註7)和第十四條第一項所生之基本權利相符？

I. (調查委員會調查委託事項內容)

德國第十屆聯邦眾議院根據基民黨(CDU)/基社黨(CSU)和自由民主黨(FDP)黨團之提議聲請(BTDrucks. 10/5575)，於一九八六年六月五日以絕大多數票贊成，一票棄權，通過依據基本法第四十四條成立第三個「新

(譯註5) 基本法第四十四條第一項第二句規定，國會調查委員會之調查證據得不公開。

(譯註6) 基本法第九條第三項規定：「任何人和所有各行職業成立以保障和促進（改善）勞動、經濟條件為目的之團體的權利，應予保障。對此權利所為限制或妨礙之約定，皆屬無效，所採之措施亦屬違法。...」

(譯註7) 基本法第十二條第一項規定，所有德國人有自由選擇職業、工作位置和受教育地點之權利。

住屋」(NEUE HEIMAT)調查委員會(Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 10. Wp., 219. Sitzung. S. 16964 D)。該調查委員會依調查委託，應進行調查澄清之事項爲：漢堡市新住屋，公益住屋有限公司（新住屋）(die Neue Heimat, Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft mbH, Hamburg (Neue Heimat))和訴願人(1)是否違背了聯邦法，違背的程度如何？其所引起的損害爲何？「新住屋」的“所有人”、訴願人(1)以及其董事會和監察會的成員是否有爲了要求以有利「新住屋」或訴願人(1)方式，新訂定或修改聯邦法律爲目的，向聯邦政府或聯邦眾議院施加影響？調查委託的重要內容更包括：「新住屋」的“所有人”爲補償已生的損害，已採取了那些措施，以及對爲了使因「新住屋」之行爲，對所有受牽連人，特別是「新住屋」的承租人、其受雇員工以及公共預算所造成的損害結果，儘可能維持至最低，是否以及於必要時應採取那些的措施，向聯邦政府作成建議。此外，調查委員會也應檢查，對聯邦立法是否以及得出何些結論。該調查委員會所受調查委託的詳細內容如次：

-I.-

根據基本法第四十四條規定，成立一個由十一個委員組成的「新住屋」"NEUE HEIMAT" 調查委員會。

-II-

該調查委員會應調查澄清以下問題：

1. 下列公司企業或私人是否違背規定住屋建築、城市建築、公益住屋、獎勵住屋建築、保護承租人、監督公益住屋建築公司、其機關以及審查協會（Prüfverbände）義務之聯邦法律，包括該些法律之施行規定，其違背之範圍和原因為何？是否有利用該些法律模糊不清之處或法律漏洞？何以可能致此？聯邦立法者從此事件應得出何些結論？

a) - 漢堡市新住屋，公益住屋有限公司（「新住屋」）。

- 「新住屋」直接或間接參與或曾參與之企業。

- 「新住屋」以其他方式，例如在人事上，結合或曾結合之企業，特別是「新住屋城市建築」（die Neue Heimat Städtebau）（及其繼任人（Nachfolger）），包括其現在和過去在內國和外國之參與企業。

- BGAG，和其股權公司，特別是股權公司不動產有限公司（BG-Immobilien-gesellschaft mbH）

b)以上a)所稱公司之機關、機關之屬員或共同工作人，即使該公司已不再存在亦然。

c) 以上b)所稱之人直接或間接參與或曾參與之企業。

2.因上列1.項之違背法規，是否對

a)德意志聯邦共和國，

b)因公益住屋法（Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz WGG）獲優待者，特別是「新住屋」的承租人，包括其直接或間接之參與者，

c)第三人

造成損害，損害之程度如何？相當之金錢款項去向如何以及聯邦立法者由此應得出何些結論？

3.上列1.項所稱之公司企業和其直接或間接的所有人是否已採取解釋澄清及補償所生損害的措施？該些措施在法律規定可能性之範圍內是否適當和足夠？聯邦立法者由此應得出何些結論？

- III. -

調查委員會在上列II.所提出之問題的範圍內，亦應調查澄清以下問題：

1.是否「新住屋」和其直接以及間接之參與者，與非公益性之「新住屋城市建築」和其直接以及間接之參與者間的結合關係，曾使得公益性與非

公益性公司間有機會進行財產（非法）轉移（Vermögensverschiebung），例如經由虧損轉歸公益性公司，盈餘轉移非公益性公司，或者經由下列之方式：

- 以不符合市場之價格買進、賣出土地。
- 以不符合市場之價格買進、賣出參與之投資。
- 為虛構的或不合事務性的業務供應達成佣金的合意。
- 不轉嫁減價折扣（之優待）。
- 支付過高之利息。
- 任意專斷地分配行政費用。

上述情事是否導致一方面費用租金的提高和另一方面國家資金過高的獎勵？

2.是否「新住屋」或其間接或直接參與公司之一，因下列情事違背法律規定，將其費用提高致使要求其承租人需負擔過高的費用租金：

- 給予機關成員不適當過高的補償。
- 不適當過高的人事費用。
- 不適當過高的交際應酬費用。
- 不適當過高的差旅費用。
- 不適當過高為辦公處所支出的費用。

3. 是否「新住屋」或其間接或直接參與之公司在提供建築或建築供應給付時，對其承租人造成負擔不利益地曾給予特殊圈子之人特別的條件？

4. 是否「新住屋」或其間接或直接參與公司之一，違背法律規定曾捐款予私人或政治領域，例如Friedrich-Ebert基金會，以不合法地提高承租人應支付的費用租金？

5. 是否經由例如不轉嫁減價折扣（優待）或與非公益公司訂定顧問、媒介和供應契約的方式，不合法地過度提高「新住屋」和其間接或直接參與公司之承租人應支付的費用租金和租金附加費用，雖然「新住屋」和其間接或直接參與公司本身本來能更經濟地設法辦理該些業務？

6. 「新住屋」和其間接或直接參與公司所建住屋之建築費用是否因訂定第4項所稱形式之契約而不合法地過高以及是否基於該項過高的建築費用，不合法地使用了公共資金？

7. 是否將「新住屋」和其間接或直接參與公司之承租人所一次支付之維修總價費用，不利用於修繕房屋而利用於其他目的，該些目的又為何？

8. 「新住屋」和其間接或直接參與公司所遭受的損失有多少以及該些損失是否因下列情事所造成：

- (非法) 轉移財產予非公益之領域。
- 機關成員或主管、高級職員之個人得利。
- 太微少的資金配置。
- 參與投資於非公益之領域。
- 過高的行政費用。
- 經濟上估計錯誤。

9. 「新住屋」和其間接或直接參與公司所遭受的損失是否對費用租金的高低和其住屋的存續狀況發生了影響和是否尚會產生影響？

10. 「新住屋」和其間接或直接參與公司於出售房屋時，是否有在契約擬訂上，關心承租人法律地位的繼續維持？

11. 是否亦（曾）有因例如下列情事之事實存在，而有理由懷疑其業務上可靠性之人任職於「新住屋」和其間接或直接參與公司之董事會、監察會和作為主管、高級職員者：

- (曾) 在一非公益、與「新住屋」或其間接或直接參與公司之一有業務聯繫關係之公司任機關成員或主管、高級職員。
- 個人(曾)直接或間接參與一非公益、與「新住屋」或其間接或直接參與公司之一有業務聯繫關係之公司。

- 由於同時擔任多項職位，讓人懷疑其是否有足夠時間勝任在公益性公司待處理之職務。

- IV. -

調查委員會亦應調查澄清，上列 II. 所稱公司企業之直接或間接所有人 -包括與其組織上有關係之自然人- 和屬於該些企業之自然人、董事會成員或監察會成員，在至一九八二年德國工會聯合會 (DGB)大會上公開說明「新住屋」醜聞案前之期間，是否有爲了要求以有利於上述所稱公司或給予方便之方式，新訂定、修改或不修訂聯邦法律爲目的，向聯邦政府或聯邦眾議院之成員施加影響？

- V. -

調查委員會在以上 II. 至 IV. 所列課題下，也應以向聯邦政府作成建議爲目的說明，爲了使「新住屋」醜聞案對所有受牽連人，特別是「新住屋」公司的承租人、其受雇員工以及公共預算所造成的損害結果儘可能維持至最低，是否以及於必要時應採取那些的措施？

與此有關聯的亦應說明，「新住屋」的間接和直接所有人以及其直接或間接參與者是否有能力且願意，由其——所有人——負擔費用，不須公共資金之支助，解決「新住屋」包括其直接或間接參與

者所發生的問題，或者為何不能如此或為何欠缺此意願？

-VI.-

調查委員會之調查程序應根據所謂的IPR規則（一項關於德國聯邦眾議院調查委員會之成立和調查程序法律的草案-Drucksache V/4209），但以其與現行法律不相矛盾之範圍，且依調查委員會成員一致意見，對之不存其他疑慮者為限。

該調查委員會成員和其代理人是依德國聯邦眾議院議事規則(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages GeschOBT)第五十四條第二項結合第五十七條第二項規定，由各黨團依其勢力強弱之比例（同法第十二條第一句、第五十七條第一項）任命。該調查委員會的組織成員並沒有經聯邦眾議院——明白的認許（參照同法第五十七條第三項）。

II.（各訴願人間之關係）

訴願人(1)於一九七四年設立，是一股份公司，其股份係分別由訴願人2a)德國工會聯合會（占20.47%）、作為訴願人2b)財產管理公司之訴願人2c)金屬業工會信託管理有限公司（占24.97%）、礦業和能源工會（占19.4%）以及十五個其他聯合於德國工會聯合會下之個別工會所持有。

訴願人(1)於被指摘裁判作成之時，擁有訴願人3)BfG銀行之89.55% 的股份；它是可左右該銀行的公司。

III. (案例事實與原審程序)

1.一九八六年六月二十六日該調查委員會決議，經由調閱「新住屋」和與其緊密結合公司，包括訴願人(1)之所有業務、年度和社會報告以及所有監察會 (Aufsichtsrat) 會議記錄，以搜集證據 (調查證據決議10-6, 錄印於BTDrucks. 10/6779, S. 342ff., Nr. 6) 。訴願人(1)並沒有交出該調查證據決議中要求的文件，卻是於一九八六年八月一日向科隆行政法院提起訴訟 (案號：4K 3850/86) ，並在一九八六年八月二十一日向同一法院聲請對德國聯邦眾議院為假處分 (Einstweilige Anordnung) ，以阻止委員會打算進行之搜集證據程序。

2.該調查委員會因此於一九八六年八月二十一日通過以下之決議 (調查證據決議10-48, 錄印於BTDrucks. 10/6779, Tz. 20 und S. 356, Nr. 48) ：

1.德國聯邦眾議院第三個「新住屋」調查委員會為執行其調查證據決議10-6，向管轄之區法院聲請下列事項：

1. 扣押

- BGAG，地址：Theaterplatz 2, 6000 Frankfurt a.M，自一九七四年設立以來之所有業務、年度和社會報告。
- BGAG自一九七四年設立以來其監察會之會議記錄。

2. 爲扣押以上所稱證據資料目的，搜索BGAG業務處所，地址：Theaterplatz 2, 6000 Frankfurt a.M，之命令。

II. 委員會授權其主席向管轄之區法院提出扣押之聲請。

- 爲行扣押，依刑事訴訟法第九十五條第二項和第七十條規定必須之聲請。
- 搜索業務處所之聲請。

上述聲請，視訴訟程序情況亦得逐步提出。

III. 委員會知悉並同意，執行扣押和實施搜索由主席負責，爲此其將需要管轄之執行行政機關職務上的協助。

該委員會並於同一天作成以下決議（錄印於BTDrucks. 10/6779, Tz. 20）：

1. 第三個「新住屋」調查委員會將在注意及BGAG受基本法第十四條、第九條第三項保障之基本權利和注意比例原則之情形下，只以BGAG受基本權保障範圍的方式，利用由BGAG所獲取之文件。

2.第三個「新住屋」調查委員會因此對由BGAG所獲取之文件，特別是該些關於監察會會議之記錄，將只在其涉及下列事項之範圍內，為作證據目的予以利用：

- 直接或間接有關漢堡市新住屋，公益住屋有限公司（新住屋）。
- 可能表示違背調查委員會成立決議第II 1項所稱之聯邦法律者。
- 有關依調查委員會成立決議第II 2項和3項所指之損害和措施者。
- 對調查委員會成立決議第IV項和V項所稱調查委託具重要性者。

3.如自所獲取文件中得出有上列2款意義下之事實者，則保留由該第三個調查委員會作成決定，是否要將其在公開或非公開之會議上討論。第三個調查委員會作成該決定時應依據法院組織法第一百七十二條之規定。

4.如於利用BGAG文件時獲知有非關上列2項中所稱之事項者，第三個「新住屋」調查委員會將不提之於公開會議中討論且不利用於其結論報告。內容有該些事實之（監察會）會議記錄，由第三個「新住屋」調查委員會主席根據德國聯邦眾議院議事規則第十七條所頒布的保護祕密規則

(Geheimschutzordnung) ，將之列為 “ - 密件 (VS) - 僅供職務用” 。

3.該調查委員會根據上述作成之決議，向Frankfurt a.M.區法院最終聲請扣押訴願人(1)自一九七四年以來所有年度和社會報告以及其監察會會議記錄各一份。

調查委員會主張的主要理由如下：

要求訴願人(1)提出扣押聲請中所指稱之文書，是聲請扣押人為實行其調查委託所必要的。訴願人(1)一方面參與了漢堡市（非公益性）「新住屋城市建築」有限公司，另一方面是（公益性）「新住屋」公司百分之九十八的「所有人」。根據漢堡市「為審查行政機關對「新住屋」企業集團業務行為之監督工作」成立之議會調查委員會調查所發現的結果(Drucks. 11/5900)，「新住屋」自一九六〇年代中期以來，在無數事件中違背了公益住屋法。德國聯邦眾議院將訴願人(1)列入其調查委託事項中，為的是查明「新住屋」的「所有人」是否參與並助長或是同意該些違法行為。由漢堡市調查委員會所得的確認，顯示出其具有重大嫌疑。要確定「新住屋」和「新住屋城市建築」公司行為的「真正決定者」，在訴願人(1)方面也應去調查其尚非正式地參與「新住屋」，但已參與「新住屋城市建築」之該段期間的行為。

該些要求提出的證據資料，特別是監察會的會議記錄，適合助於弄清「新住屋」企業集團經濟上和人事上與訴願人(1)聯合企業集團的結合關係，進一步證明後者之操縱和主導角色功能以及揭發是否其促使、助長或同意「新住屋」的違法行為。對該些事項的了解，亦對依調查委託第V項第二句應查清之關於「所有人」可能應負責任之問題具重要性。有鑒於此，聲請扣押也是符合比例原則的。就訴願人(1)所主張之監察會會議記錄中亦有涉及非屬調查委託對象內容之事實的部分，聲請扣押人已在其一九八六年八月二十一日作成之決議中（參見上述2）考慮到。

調查委員會依基本法第四十四條第二項第一句（譯註8）規定，有權為調查證據作準備，向管轄法院聲請扣押。訴願人(1)之權利保護並沒有被削減。訴願人(1)可在扣押或抗告之程序（刑事訴訟法第三百〇四條，第三百〇五條）範圍中主張其權利。此外，管轄之區法院法官應依職權審查扣押之要件和顧及利害關係人之權利。

4.Frankfurt a.M.區法院於一九八六年九月二十九日作成裁定，命令扣押訴願人(1)自一九七四年以來之監

（譯註8） 基本法第四十四條第二項第一句規定，國會調查委員會調查證據應按意義（精神）地適用刑事訴訟法之規定。

察會會議記錄，聲請之其他部分則予以駁回。法院命行扣押之理由主要如下：

調查委員會在對證據具重要性文書不交出之情形，爲要能履行其依憲法之調查澄清委託，必須有權經扣押（必要情形且經搜索）途徑獲取之。但其不能自行命令扣押（和搜索），必須向管轄法院聲請爲之。

聲請扣押人是在履行一合法的、爲公益住屋法方面制定法規之準備而受的調查委託範圍內行事。訴願人(1)之監察會會議記錄有可能被考慮作爲履行該項調查委託和爲此作成之證據決議的證據資料。基於訴願人(1)之作爲財政和聯合企業持有者以及其與「新住屋」和「新住屋城市建築」在人事上和組織上的緊密結合關係，可假定訴願人(1)並非始自一九八三年參與「新住屋」後，而是在尚未參與「新住屋」，但可能參與「新住屋城市建築」後之期間，即已決定性地對「新住屋」施予影響。除此之外，依事實情況可從一觀點出發即是，訴願人(1)自一九七四年成立以來，即已協助和共同參與涉及「新住屋」企業集團的決定。此種形式的共同責任，應在訴願人(1)自一九七四年以來之監察會會議記錄中有所記載。按此該些會議記錄可能作爲證據的重要性，足以作爲扣押之合法理由。該行扣押之命令亦是合比例原則的。訴願人(1)回避公開公司和業務祕密之利

益，相對於公共查清瞭解真相之利益，不應賦予其優先地位。

5.Frankfurt a.M.地方法院針對訴願人(1)所提起，主要與本案憲法訴願持相同理由之抗告，於一九八六年十月二十二日作成裁定，變更區法院之裁定為，命令只還扣押訴願人(1)由一九七七年六月三十日起至一九八六年十月一日之監察會會議記錄。對調查委員會提出之更進一步的聲請以及針對撤銷全部扣押所提起之抗告，則予以駁回。該地方法院裁判之主要理由如下：

a)本案調查委託之合法性並無可質疑之處。該項調查委託鑒於基本法第一條第三項，第二條第一項之規定，與聲請人之見解不同，應受法官審查。該委託結合了極為不同的各種問題，在其第IV項中預定的政府範圍內的弊端調查的合法性無論如何是無爭議的。結論是，是否如訴願人(1)所指的，該項調查委託並無嚴肅鄭重地打算作立法調查，因而其進一步所稱的建議調查即為不合法，對此問題即不須作裁判。該項調查委託真正的目的在於查明起因於公益性住屋建築公司「新住屋」違背聯邦法規所造成之弊端。國會作為人民主權之代表和國家意志形成之最高機關，即使對該些不是關於政府或行政機關真正國家範圍之弊端或醜聞，但——如本案——，因其“國家關聯性（“Staatsbezug”）”而涉及公共利益者，亦得進行調查。該項調查委託主要調

查之「新住屋」的業務，不能無限制地將之歸類為私人自治經濟主體的範圍。因為一個公益性的住屋建築公司之必經國家承認、其法律上負有為公益性行為之義務以及與之相結合之稅捐優待，這些都使該一種公司由私人經濟活動範圍中突顯出，其行為因而具有國家關聯性。訴願人(1)私人經濟公司之業務行為，變為只是該項調查委託中主要調查對象「新住屋」的附屬而已。

有關權限問題之疑慮，在本案亦不存在。因「新住屋」其廣布全國性的業務所造成之具“全國性利益”，使得聯邦眾議院基於「事物本質」("Natur der Sache")，有權命令對其進行調查。

b)聯邦眾議院成立之調查委員會原則上有權經由管轄法官扣押物件。給予調查委員會於不得已必要時，有違背保管人之意願，以扣押方式獲取文書之可能，是委員會查明事實絕對必要的手段。為此並不須有扣押之法律規定，因其直接基於基本法第四十四條第二項規定即屬合法。

c)但是本案調查委員會之行扣押只能是依據其調查委託的第II 1、2項和第IV項。就該部分而言，要求查明一公益性住屋建築公司所造成弊端的公共利益，在作必要的權衡時，是優先於毫無疑問受到侵害的訴願人(1)基本權利（所有權、人事資料保護）的範圍。由扣押文件應查明之訴願人(1)須負的責任，不只是在其持有

「新住屋」股份所有權的期間，而是自其參與「新住屋城市建築」時起即已存在。因該兩個公司是在一統的領導指揮之下，建立一同等的聯合企業。訴願人(1)是在一九七七/一九七八年第一次購進「新住屋城市建築」股份資本的百分之四十九、九，而「新住屋城市建築」本身則是在一九八一年十二月四日購進「新住屋」股份資本的百分之四十。後者之股份於一九八二年十二月四日出售予訴願人(1)，使訴願人(1)參與「新住屋」之股份資本在一九七五年（正確應是一九八五年）初增加至百分之九十八。其監察會之會議記錄一定會反應出「新住屋」和「新住屋城市建築」的業務策略，而這些又可對關於訴願人(1)可能應負的共同責任情況提供說明。與此相對地，扣押（（訴願人(1)）在第一次參與「新住屋城市建築」時前之監察會會議記錄則是不合理的。

調查委員會沒有權利基於調查委託之第Ⅲ3項和第Ⅴ項行扣押。因在該些項委託調查所提出的問題，目的是在對國庫或私的第三人可能負的責任以及可能具有的請求權的可實現性作評斷。但此種為民法上之損害賠償請求權，以強制性之方式獲取證據資料，卻不屬於國會成立之調查委員會的職權範圍之內。如此對訴願人(1)所存的顧慮：行扣押將會因透過無限制地探聽工會本身所擁有財產而侵害基本法第九條第三項所保障的基本權利，也考慮到了。但上述對扣押所作的限制並不妨礙基

於其他原因合法地扣押所有監察會的會議記錄，”只是限制調查委員會在檢查所扣押之文件後才有獲取權”。

就訴願人(1)所指出，該些監察會會議記錄亦包含有一些與調查事項無關之消息資料的部分，並不會因此而導致扣押本身成為不合法。聲請扣押人並不能夠確切地描述那些會議記錄是涉及「新住屋」的。而透過法官在執行程序中去挑選出有關重要的會議記錄部分，則會干涉到調查委員會獨立評斷證據資料的權限，且亦是不切實可行的。就這點而言，應是經由以下方式考慮到訴願人(1)和參與之公司企業的基本權利：調查委員會對所扣押的會議紀錄，在對其利用以前為止，必須保密，於這之後始得公諸討論；關於委員會成員的守密（義務）應使其得以適用保護祕密條例。該些無關調查事項或依其內容不應受到扣押之會議記錄，應立即再交還予訴願人(1)。除此之外，調查委員會向法院聲請中止扣押特定會議記錄的權利並不受影響。就調查委員會成員實際上無保證遵守保護祕密之點，訴願人(1)並無具體提出證明。

6.a)訴願人(2)和訴願人(3)同樣亦對區法院一九八六年九月二十九日之裁定不服提起抗告，並援引訴願人(1)之陳述和在其受到扣押之監察會會議記錄中所包括之人事資料的特別值得和需要受保護性作為抗告理由。

b)Frankfurt a.M地方法院於一九八六年十月三十一日作成裁定，以無理由駁回上述該些抗告， - 假定該些抗告是合法提起的 - ；一九八六年十月二十二日並以裁定主要補充如下：

基本法第九條第三項對以聯合方式之活動（koalitionsmäßige Betätigung）權利的保護，僅僅是保護該權利之核心範圍，並不開啓給予聯合活動者有法律上不受限制之行爲迴旋餘地。就本案可能涉及之該基本權利保護範圍而言，基於事實上原因即已不能理解，訂定團體協約之對方當事人（Tarifgegner）如何能透過（監察會）會議記錄，得悉關於工會的財務狀況。而且在調查澄清一過去所存在之構成事實與對現在（財務上）罷工能力的侵害之間，也僅具有間接的關聯。此外，扣押的強制方式亦不得用以爲取得關於「新住屋」「所有人」（私法自治上）之意志決定補償損害或是關於其財產狀況之資訊之用。在調查澄清國庫或私人之請求權以及該些請求權之實現可能性上，並不存在有合法化使用強制方法應主要具有之公共利益。但是由於聲請扣押人並不能知悉那些部分之會議記錄是對合法有理行扣押之調查事項具重要性者，因此所有上述期間內之會議記錄，基於其可能潛在之合證據性，先都在該扣押措施內。但聲請扣押人有義務，對該些會議記錄立即地加以分析利用，在對其利用以前爲止，必須保密；於這之

後始得公諸討論。調查委員會成員對該些包含有訴願人(2)和訴願人3)之人事資料、無關調查委託事項或依其內容不應受到扣押之會議記錄部分，負有守密之義務；對此聲請扣押人都已負責任地作了允諾保證。調查委員會成員所負之守密義務，經由將之列為「密件——僅供職務用」，根據德國聯邦眾議院議事規則第十七條所頒布的保護祕密規則，更且受到違背將受刑罰之確保。

IV. (憲法訴願之提起)

1. 本案訴願人係針對Frankfurt a.M. 地方法院一九八六年十月二十二日和十月三十一日裁定中其抗告未獲救濟部分和該兩件裁定所以之為根據之Frankfurt a.M. 區法院一九八六年九月二十九日裁定提起憲法訴願。訴願人指摘該些裁判違背基本法第二條、第九條第三項、第十二條第一項和第十四條第一項，並訴請撤銷該些裁判。訴願人同時並要求法院以假處分中止已命扣押之執行。

聯邦憲法法院根據言詞審理於一九八六年十一月五日作成假處分(譯註9) (BVerfGE 74, 7)，命已受扣押之

(譯註9) 依聯邦憲法法院法第三十二條第一項之規定：「為防止重大之不利益、阻止可能之暴力或基於其他公益上之重要理由，而有為暫時處置之急迫必要者，聯邦憲法法院得就訴

監察會會議記錄中，暫時只有該些根據Frankfurt a.M. 地方法院一九八六年十月二十二日裁定結合調查委託和調查證據決議10-6，可能具證據重要性者，才應交出予調查委員會。挑選的工作則交給原審程序中Frankfurt a.M. 區法院管轄之偵查法官。此外又命令了保密的措施。偵查法官根據該裁判之意旨，審查由訴願人(1)所交給之監察會會議記錄的具證據重要性，其認具證據重要性之部分，作成影印本兩份，各交一份予調查委員會和訴願人(1)。在審閱完畢之後，所有的原本將交還予訴願人(1)。該份託付於調查委員會之影本仍置於聯邦眾議院之處分權之下。

2. 本案訴願人認為，其所提起的憲法訴願，即使在第十屆聯邦眾議院選期過後和第三個「新住屋」調查委員會廢除後，仍為合法。訴願人(1)繼續維持其原聲明之訴求，訴願人(2)和訴願人(3)則鑒於因執行法院假處分結果已變更的訴訟情況，而將其訴之聲明限於僅對所指摘裁判違憲性的確認。

a) 訴願人(1)提出憲法訴願所主張之理由如下：

aa) 本案成立之調查委員會欠缺必要的民主正當性，因其成員非由德國聯邦眾議院選定，而是由各黨團

訟案件為假處分，以定暫時之狀態。」

提名選任。此種程序與過去在Schleswig-Holstein邦所實施的聘任專職市議員(Stadträte)程序(參照BVerfGE 38, 258)同，皆不符合基本法的要求。調查委員會的工作基於其對第三人所擁有之權限，與其他的各國會委員會是不能相比較的。

bb)訴願人(1)是該集中德國工會以作為單一工會之形式和作為德國工會聯合會經濟利益的法人。其任務在於管理工會之參與財產和促進公共經濟性公司企業間的共同合作。

根據基本法第二條第一項所生之基本權利，保障訴願人(1)在其內部組織過程中有不受阻撓和保持祕密的權利。聯邦憲法法院應徹底審查本案之扣押命令是否與憲法次序相符合。其所涉及者是一調查委員會僅由基本法第四十四條規定發展而成的憲法上權限，因訴願人所指摘之侵犯，欠缺一般法律之依據和條件規定。

本案調查委員會之調查委託作為針對私人作調查是不合法的；它至少無合法理由對私的第三人行使強制法。國會調查權的任務在於監督負責執行的行政機關，而不是直接服從於法律的私人企業。在這方面，一項「醜聞」與被列入調查之一公司的公益性同，都不發生使其得擁有（調查）權限的效力。非公益性之訴願人(1)則更是欠缺國家關聯性。而且德國在引進實施議會民主制後，為立法擬就基礎工作即不再擁有基本法第四十四

條意義下之調查權。無論如何，一項目的是限於為立法作準備工作的調查，絕不允許對私人使用強制方法。這特別是在僅僅只是國會希望對政府作成不受拘束建議之情形，有其適用。此外，該調查委託主要部分亦違背聯邦國制的權限分配。

撇開聯邦眾議院調查委員會已因欠缺一進一步規定扣押條件和界限的調查委員會法，即無擁有扣押權之點，訴願人所指摘之裁判亦已過度侵犯了訴願人(1)的競爭地位及其人事資料受保護的權利。對所有自一九七七年以來的監察會會議記錄行扣押，是不合比例原則的，因訴願人(1)曾只是一段時間，主要也只是少數參與了「新住屋」，且對其業務經營無施予影響，而該些監察會的會議記錄卻是必要地反映了全部包括一大商業銀行（應指點出其銀行祕密）、一大保險聯合企業以及其他很多公司企業的業務範圍以及包括該些公司最重要的內幕消息。如此也必然地會暴露德國工會的主要財產和其超過十二年來的支配處置情形。本案情形涉及到基本法第二條第一項和第九條第三項規定所保護範圍。工會財產之具法律上獨立自主性，並不改變其作為受基本法第九條第三項保障且符合憲法意願之工會活動經濟基礎的功能。訴願人(1)可以間接透過基本法第二條第一項指責其違背基本法第九條第三項之規定。又本案所行之扣押最後亦是不符合比例原則的，因地方法院已將調

查委託中調查委員會成立決議之第II 3項和第V項排除不得作為扣押依據，但另外者，調查之利益相對於訴願人受保護之利益並不具有更高的重要性。

最後，調查委員會一九八六年八月二十一日作成的決議並無充分保護到訴願人(1)要求保密的權利。提供有違背保密危險之具體證據，並不是訴願人(1)的職責。在這點法院所作裁判太過草率簡單。

cc)訴願人(1)為加強其陳述，更提出四件法律鑑定書：

- Dr. Winfried Hassemer教授針對刑事訴訟法上強制措施，特別是根據基本法第四十四條第二項行搜索和扣押之要件和限制問題的法律鑑定書。
- 訴訟代理人1a)
- 針對BGAG和其機關，在根據基民黨/基社黨和自由民主黨黨團一九八六年六月四日共同提議聲請(BT-Drucks. 10/5575)所成立之德國聯邦眾議院第三個「新住屋」調查委員會要求調查證據範圍內之法律地位問題的法律鑑定書；
- 針對德國聯邦眾議院之打算向聯邦政府作成建議，是否能作為成立基本法第四十四條意義下調查委員會和對私人行使刑事訴訟法上強制（措施）之合法動機問題的法律鑑定書；

- 針對第三個「新住屋」調查委員會於一九八六年八月二十五日向Frankfurt a.M.區法院聲請命扣押BGAG自一九七四年設立以來所有業務、年度和社會報告各一份以及其監察會會議記錄的合法性和有理由性問題的法律鑑定書。

b)訴願人2a)和b)指責其基於基本法第九條第三項之基本權利受到侵害，訴願人2c)斥責其基於基本法第二條第一項、第十二條第一項和第十四條第一項之基本權利受到侵害。該等訴願人陳述理由之重要點與訴願人(1)所提出者一致，並加補充主張如下：

aa)訴願人(1)之監察會會議記錄內不僅含有關於現存工會財產之管理、經營和投資方面的資料，而且也提供關於該財產金額額度、各個工會分配處置迴旋空間，特別是更提供有關為勞資爭議，準備好提供資金的時刻和其金額多少的資訊。訴願人(1)管理工會之財產，亦即主要為工會會員會費之收入，並非為了自己本身（緣故），而是為可能發生的罷工行動得以有財政上的保障；訴願人(1)實際上是支配工會的「罷工錢箱」(Streikkasse)。經由訴願人(1)的經濟行為，工會才根本有實體的罷工條件，因而必須將其作為特別的以聯合方式之活動的一部分，算入屬於基本法第九條第三項規定之核心範圍內。該項基本權利因而即保護訴願人(1)之

作為訴願人2a)和與之結屬各個工會以聯合方式之活動的「實體上的根基」的存續和經濟行為。

本案由於該總括扣押訴願人(1)之監察會會議記錄的命令，侵害了訴願人2a)和b)特別的以聯合方式之活動的權利，即侵害了其罷工權（基本法第九條第三項），因為在文件交予調查委員會時，文件的保密並無充分受到保障；但無論如何，議員在調查委員會看到政治上爭辯且作為政府多數之成員，對訴願人2a)和b)是持批判、保留態度，應能從中得悉關於與工會罷工權具直接功能上關聯的財產處分方面的訊息。最終也不能排除的是，訂定團體協約之對方當事人應能直接或以迂迴方式，由訴願人(1)之監察會會議記錄中獲得關於工會的財產、投資政策，關於財務上罷工的準備或關於為特定罷工措施準備好資金的範圍的消息。如此將會嚴重削弱工會的罷工能力，抗爭同等性成問題且會違背相對人獨立之原則，因為對方能經由採取相當的預防措施，嚴重地打擊工會。透過被扣押之監察會會議記錄報告造成的「透明的罷工錢箱」（"gläserne Streikkasse"），實際上即等於是罷工自由的結束，因而亦是自由工會制度的結束。眾所週知的，罷工的準備總是由一詳細的財務計劃開始，計劃的目標在建立一「罷工錢箱」，亦即在一特定時點，短時間內準備好一筆平常時作長期性投資的可觀的財務資金。

對調查委員會應無限制保密的是該些無關調查委託事項的監察會會議記錄部分。必要的挑選工作因而不得交給調查委員會；毋寧是必須——如聯邦憲法法院在其一九八六年十一月五日判決(BVerfGE 74, 7)中所宣示的——交予一中立的第三人（法院）進行。對調查事項直接具重要性之會議記錄部分，調查委員會有權要求其提出，儘管對如德國聯邦眾議院和調查委員會所提出論述扼要提及的立法調查，究竟是否允許其以強制性方式獲取私人的文件，存有很大懷疑；但即使該部分之文件亦應於調查委員會中受到保密。

bb)訴願人2c)是訴願人2b)的財產管理公司且是參與訴願人(1)，擁有百分之二四、九之股份所有人。訴願人2c)因而同樣因該扣押監察會會議記錄命令，基本權直接受到侵害。鑒於基本權上之人事資料保護，防止總括地扣押訴願人(1)之所有監察會會議記錄，調查委員會為要能詳細確定，那些部分之會議紀錄是為實現其調查委託尚需要的，本應必須先用盡其所有已存在或可取得的認知來源；沒有經此一種的證實過程，則所命扣押之侵犯是無合理辯解理由的。

c)訴願人3)認為其基於基本法第二條第一項、第十二條第一項和第十四條第一項結合第十九條第三項規定之基本權受到侵害。其提起之憲法訴願援引訴願人(1)和訴願人(2)陳述之理由並補充如下：

訴願人3)認為因扣押訴願人(1)監察會會議記錄之命令，其基本權直接受到侵害。如調查委員會得以行該項扣押，則將會妨礙到對其業務政策具決定性之資訊的保密和對一銀行極為重要的客戶對銀行祕密的信賴。由於訴願人3)當時之從屬依賴於訴願人(1)之聯合企業的地位，受扣押之監察會會議記錄內必也包括許多有關屬於其業務祕密核心、對其未來經濟活動之成功相當重要，特別是關於業務過程、放款情形和人事政策方面的資訊。

訴願人3)認為其有權要求上述該些對其經濟上之行為和競爭能力以及財產狀況具決定性之資訊，對調查委員會保密，對公眾更是如此。它並不在涉及「新住屋」事件之內。調查委員會成立決議中調查委託第IV和第V項允許或要求調查委員會亦對其調查之部分係屬違憲，因而是不能加以理會的。

聯邦憲法法院在其一九八六年十一月五日作成判決（BVerfGE 74, 7）中已指出一實際可行、可使與一調查委員會調查委託無關之私人人事資訊充分避免受到危害的途徑。

V.（對造人和相關單位之立場）

包括德國聯邦眾議院、（「新住屋」）調查委員會、聯邦政府、Hessen邦司法部、所有各邦邦議會、柏

林市議會，都給予其有發表意見的機會。提出立場、意見的有德國聯邦眾議院、（「新住屋」）調查委員會、聯邦參議院(Bundesrat)、聯邦內政部代表聯邦政府、Niedersachsen邦邦議會以及Rheinland-Pfalz邦邦議會。

1.德國聯邦眾議院的說明主要援引其為成立（「新住屋」）調查委員會所作之決議和在該決議內有意給予該委員會之授權以及除此之外，該調查委員會對私人人事資料作資訊干涉之任務、權限和權能。

a)德國聯邦眾議院認為，本案之調查委託是合法的。它並無逾越德國聯邦眾議院之管轄和職權範圍。

該項調查委託只局限於一眾所周知、應被視為是合法的立法和監督的調查。國家的行為範圍與社會的行為範圍兩者間的區別，並不即定義國家立法的界限。即國會的監督任務亦將私人的事件和事實包括入國會的觀察之內，只要——如在本案——是為國會的商議和決議準備之用。

德國聯邦眾議院認為，依照該項調查委託，應調查的只有該些對聯邦眾議院之行為具重要性且可作為（可客觀化）有了解澄清需要之理由的事實。立法者鑒於「新住屋」企業集團內明顯且無可爭辯的錯誤發展，但其原因和後果卻混亂不清之情形，面臨的任務是，去分析探討其法的制定和其預算核可發生的影響以及企業行為對法律和預算實務的反作用，將之準備好作為國會作

決議的決定依據。該項調查亦是用以對政府的監督和國會的自我監督。針對聯邦法律立法而為調查的鄭重、認真性和份量則由調查委員會所作的報告獲得證實，該報告中在公益住屋法方面有許多的立法建議（BTDrucks. 10/6779, Tz. 341bis 365）。關於一獨立的醜聞調查的合法性問題，因而可不作裁判。

德國聯邦眾議院又認為，在權限法方面同樣亦無可質疑之處。一方面，它具有團體權限（Verbandskompetenz）；該項調查委託並不是以監督邦行政和邦政府為目標；邦議會對調查了解同一項事實所擁有的同時進行，但是是有自己獨立目的（調查了解邦機關的錯誤行為）的平行管轄權，並無受到影響。另一方面亦沒有可質疑其機關權限（Organkompetenz）之處。該項調查委託並無侵害到原則上不可能探聽出的聯邦政府的主動權、建議和行為領域，即便調查委員會應為阻擋「新住屋」醜聞後果，向聯邦政府擬訂提出建議亦然。

b)聯邦眾議院之立場認為，本案之調查委託有理由辯解對「新住屋」和其他在調查委託中所指稱之私人公司所為的資訊侵犯。

私人公司的監察會會議紀錄得要求受基本權上的人事資料保護（Datenschutz）。會議紀錄中有關於公司的存續、年度營業結果、計劃和市場策略的報告；它因而

是屬於受保護，不得由第三人獲取的私人經濟企業公司的內幕消息。每一個要獲取該項會議紀錄行為，皆須有特別的辯解理由。國會的調查權和其對議會民主和國家威望所具的重要性，使之適合對一般人格權和所有權的保護作限制。但是該兩項互相衝突的法律原則必須在注意及符合比例原則下，達成小心委婉的平衡。特別是強烈具個人性質資訊的再傳達，對於利害關係人而言原則上是不能期待的。僅是單純為探聽而行的扣押是不合法的。

國會成立之調查委員會無論如何在以下情形有對基本權所保護之事實為資訊侵犯的權限：當——如在本案情形——國會的監督是涉及國家的機關或單位和其行為之結果，當有需要了解澄清之責難是以事實為依據，且該些事實使人猜測有極大可能造成錯誤發展，當有利害關係之私人自願負有特別的公共福祉義務和受與之相當的監督，在此基礎下接受國家之給付，當有需要了解澄清者正是涉及此項該私人以之由國家獲有利益的自我約束，且當資訊的侵犯依其形式，已經合憲之法律次序允許者。「新住屋」公司基於其所獲得的優惠，承擔有特別的義務和拘束。主管的單位亦得查看其監察會之會議紀錄。曾經有迫切的懷疑其造成立法上重大的錯誤發展，該項懷疑依調查的結果並已獲得證實。由於有必要須經法官的扣押命令，因此更多了一層以防過度的限

制。國會的監督審查權限必須也擴及到該些本身不是公益性或享有國家優惠之企業公司，如果公益性公司已將領導指揮權限轉移至該些公司時。否則一企業集團可以透過私法上的編塑形成，使得有效的監督變為不可能。

因按其意義地適用刑事訴訟法上的規定，因此於扣押時即中間要插設一祕密的先行審查證據重要性的程序，就如同在刑事訴訟程序於公開主審前之情形一樣；該項先行審查程序的設計要求確保應進行一挑選的手續和該些對調查委託不具證據重要性之文件，應於公開審理加以利用之前歸還之。亦可按其意義地適用的還有法院組織法第一七二條關於不公開的規定。可能情形應利用保密規則中的可能方法。吾人如將聯邦憲法法院在BVerfGE 67, 100[137]判決中宣示的憲法評價轉用於是對追求自己的保密利益、但不像聯邦政府是受法治國地拘束的私人行扣押的情形，則似乎值得考慮，在扣押程序的負責任性和其程序的進行上，相對於原則上是公開的國會調查程序去維護保密的利益。憲法上要求的特別的祕密性，可能可以經由使特定資訊只供調查委員會之主席和其代理人使用的方式達到。應予以禁止的是，由依可能性和有嫌疑的行扣押突然地過渡至將所扣押文件攤開於公開審理中。

基本法第九條第三項之規定亦不阻礙本案之扣押。該些由工會為經濟活動目的而成立之資合公司，須受國

家的監督，依具體情況特別是受營業、租稅、公益住屋性和貸款的監督以及定期有規律的年終結算。該些公司因而亦不能對調查委員會主張進一步的防禦權。只要——如在本案情形——無侵害到調查程序中憲法上必要的祕密性，即不生提供給可能的勞資爭議對方消息的問題。如訴願人(1)願為罷工目的提供資金，則是其所有人之決定，但卻尚非是一受基本法第九條第三項保護之行爲。

c)聯邦眾議院又認為，訴願人(2)和訴願人3)只是間接受到波及。該等訴願人僅僅基於其公司法上之地位，並無權自「其」公司可能受到基本權侵害而導出自己本身的權利。該項僅是私法上的權利地位並不使之擁有憲法訴願權。

2.第三個「新住屋」調查委員會針對其組成、權限法上問題、扣押在國會調查程序中之合法性以及針對調查權和保護祕密間之關係，提出以下立場、意見。

a)德國聯邦眾議院議事規則中所規定黨團對調查委員會組成成員有指定權，此在憲法上並無質疑餘地。該項規定是根據自一百多年以來所實際實行一般的德國國會法，且考慮及聯邦眾議院中黨團所具之法律上和政治上意義。委員會成員由人民直接的選舉得到為其工作所必要之民主正當性，該選舉使其對所有向德國聯邦眾議院提出的工作獲得委任。一項為使眾議院議員獲有為調

查委員會工作之特別民主正當性，而特別經（聯邦眾議院）大會舉行之選舉行為，則不需要。

如調查委員會成員須經國會大多數的同意指定，則將與憲法上對國會之調查程序正是要求採保護少數者不相符合。可能採行的只有比例選舉（Verhältnislistenwahl）。依該選舉則按各黨團的強弱，由黨團所提的名單分配議員的席位。其結果是不會侵害到黨團的人事決定權。該項選舉行為將是一項純粹的虛偽選舉（Scheinwahl）。而如基本法上之民主要求，強迫聯邦眾議院要將此一種的虛偽選舉作為是憲法要求，在其議事規則內確定下來，則是令人不可理解的。

b)第三個「新住屋」調查委員會認為，在本案情形，聯邦擁有調查權。國會調查的對象可以是所有德國聯邦眾議院作為討論對象和對之可（至少）作成單純國會決議之事件和發生的事情。聯邦眾議院得以關懷一方面不歸屬於其他國家機關管轄，但另一方面在政治制度下會有政治上、公共上或道德上採取行動需要的所有事件情況。

關於涉及聯邦國制之權限次序方面，首先毫無爭議的是，對立法調查涉及的領域，曾存在有德國聯邦眾議院的國會調查權。就如該調查委員會之終結報告可為之證明者，聯邦眾議院確曾嚴肅鄭重地有作立法調查的打算。此外，該項聯邦之權限亦可基於對醜聞作調查的

觀點成立。基本法第三十條僅僅是分配該些於基本法本身所列舉之管轄事項的規定。所有各個邦議會要對一在社會領域所發生之全國性弊端同時進行調查，基於實際上理由即被排除在外。

本案亦不因調查事項重點是涉及社會領域所發生的事件，而排除國會的調查權。區分界定公共的、國會有合法理由調查之事項與純粹私人之事項是可能的。在一民主議會制之憲法次序下，國會作為國家人民的代表，即猜想其對所有具公共利益和涉及國家之問題，皆有採取行動之管轄權。國會不能將其調查權限只是用於作為廣義對政府和行政監督的工具；國會原則上可對任何一證據課題進行偵查，特別是亦對該些公共生活上之事件和在社會領域所發生的事件，只要該些事件——如在本案——具有公共利益。

c)第三個「新住屋」調查委員會又主張，德國聯邦眾議院成立之調查委員會擁有扣押的權利。此是由基本法第四十四條規定之字義、系統和制定歷史所得論據得出。進行調查而無使用強制方法，如扣押，的可能，則缺乏憲法上所要求的有效性。由於依一般的見解，扣押只能經由法官命令，因此程序法上即注意到調查委員會不要在過度熱心下疏忽了利害關係人的權利。

國會的調查權相對於基本權利，無絕對優先的地位，基本權利相對於國會的調查權，亦無絕對優先的地

位。一方面是原則上具有的國會調查了解一件事實的利益，另一方面是人民私人領域的保護，兩者必須在作符合比例原則審查範圍內加以權衡。

本案所涉及的是基於公共利益，需要對廣泛違背公益性法律之違法行為作調查了解，以便立法工作由調查所得結果得到必要的教訓。流向「新住屋」公司的稅收不下於一百億馬克；該項資金是否符合規定地利用，需要審查。受牽連的有「新住屋」大約三十萬的承租戶。整個公益住屋制度已因「新住屋」的行為喪失了信譽。此是如何才可能造成，是否是因法律上的疏漏促成，需要迫切調查了解澄清。而這如無將「新住屋」的操縱者：訴願人(1)列入調查對象是不可能的。有關保密的問題是由各訴願人共同造成，因而亦是應負責的。該些問題之產生主要是由於「新住屋」之作爲公益性公司被牽綁入一聯合企業組織結構，此既掩飾了對正當利用公共資金應負之責任，亦因捲入關於其他公司之決定，阻礙了監督審查的順利進行。扣押依聯邦憲法法院一九八六年十一月五日判決應予以保密之文件，對於調查委員會之工作是必要的。調查委員會認爲爲公共之利益，完全地公開依該判決應保密之總結報告的部分是絕對需要的。在此是完全排除會對工會的罷工錢箱造成危害。

3.聯邦參議院鑒於聯邦憲法法院一九八六年十一月五日所作之判決（BVerfGE 74, 7）提出之立場是關於

其成員和成員之受任人（Beauftragte(r)）進入調查委員會會議之權利（基本法第四十三條第二項第一句）。該項權利並非聯邦參議院作為憲法機關整體，而是由個別之聯邦參議院議員個人所擁有且是無條件的。即使例如有必要顧及憲法訴願人在憲法上受保障之地位，亦不能作為限制該項進入權之辯解理由。就此點而言，最多是應要求關於聯邦參議院之成員和成員之受任人亦採相當之保密措施。但是為確保憲法訴願人之基本權利，乾脆就不許參加調查委員會會議之議員，以符合其參加權目的的方式利用其參加會議所得之資訊，則是不需要的。絕對且概括的禁止利用，將會實質地妨害到該項進入權（Zutrittsrecht）。

4.聯邦政府就關於政府成員和其受任人之參與和資訊利用權之點，亦與聯邦參議院之見解一致。

5.Niedersachsen邦邦議會認為，本案調查委員會之組成方式是符合憲法的(Verfassungskonform)。該種方式符合絕大多數德國國會的法律。調查委員會只是國會的下屬機關，在幫忙和減輕國會的工作，特別是與其他的委員會同，在為國會作成決定或決議作準備工作。調查委員會基於其整體強烈隸屬於聯邦眾議院大會之地位和其極為有限之高權權限，不須經由選舉以取得民主正當性。民主原則所要求的保護少數亦支持現有的規定，經由比例關係選舉並不能有效地達到該項保護。選民對

議員的自由委任並不會較為確保國會工作之進行所要求者受到更大的妨害；個別議員的必要的決定自由和自我負責仍舊維持。至於適用法定法官基本原則的論點，鑒於調查委員會的任務和權限，一開始即未切中。

本案之扣押命令基於基本法第四十四條第二項第一句之規定，即使無訂定一調查委員會法，亦是合法的。雖然依調查委員會之聲請，由法院命扣押是可能的，但委員會亦有自己作成該一種命令的權利。

6.Rheinland-Pfalz邦邦議會同樣認為本案之憲法訴願是無理由的。

a)對私人領域作調查，在其客觀上是適合為國會行為（訂定法律，包括修改憲法，和國會監督）作準備，且具公共利益之範圍內是合法的。此時只得對涉及是否遵守——相當廣的——國會裁量界限作司法審查。只是基於政黨政策考量，以對特定個人或特定公司企業公開予以誹謗為目的的調查是不合法的。

基本法第四十四條規定授權調查委員會原上作強制性的調查證據。但須注意及比例原則：只要調查委員會可以不使用強制方式，而完全地獲得私人領域必要的資訊，即應先循該途徑。

Rheinland-Pfalz邦邦議會又認為，法院組織法第一百七十二條a和第一百七十二條關於排除法院審理公開之規定，不適用於調查委員會，因基本法第四十四條第

一項第二句就此點而言是一特別規定。在聯邦憲法法院所謂「弗立克」案判決（Flick-Urteil BVerfGE 67, 100）中所要求的保密，只是涉及行政機關提供文件予一調查委員會，不能將此即轉適用於調查委員會之調查證據。

在具體個案情形，私人祕密在調查程序是否以及應如何保護，是由在該祕密所具意義和值得受保護性與調查證據應顧及之公開原則的利益兩者間作權衡而得。該項權衡考量是調查委員會單獨的職責，但其作成之決定應受司法的審查。如法院組織法第一百七十二條第二款所表明的，原則上應由公開原則優先於私人保密利益出發。這特別是在所謂「對醜聞的調查」有其適用。與此相對的，如一調查委員會之任務是在為國會獲取由所有黨團一致追求之立法動議的準備資訊，則看不出有任何調查證據須於公開會議進行的必要性。

依Rheinland-Pfalz邦邦議會見解，就對一調查委員會如應適用如在對行政機關情形同等方式確保保密規定之點，則與聯邦憲法法院BVerfGE 67, 100 [138 f.]判決（譯者註：即上提及之「弗立克」案判決）所敘明見解不同，認為並無令人信服理由，不對全體委員會，而只是對委員會主席和其代理人為通知。對國會之成員可以如對行政和司法機關成員，寄予相同的信任。在當調查委員會內是由三個或更多黨團代表，且該些提議聲請成

立調查委員會之黨團既無提出主席亦無提出其代理人時，要求所有國會成員形式上皆同等即具特別意義。

b)在Rheinland-Pfalz邦是由邦議會選出調查委員會之主席和其代理人。其餘之委員會成員和其常任代理人則由各黨團選定。雖然如此，該些委員仍擁有因執行國家權力所必要之民主正當性。如在議事規則中有相當規定作證明，此外亦經習慣法規定者，各黨團由邦議會以合法、符合事務性的方式，獲有選定調查委員會成員之授權。

B.（本憲法訴願案合法）

本案憲法訴願是合法的。

1.訴願人(2)和訴願人3)針對一九八六年九月二十九日和十月二十二日裁定提起之憲法訴願，不因僅是訴願人(1)之監察會會議記錄受到扣押命令而為不合法。訴願人(2)和訴願人3)基於其與訴願人(1)在公司法上的結合，與本案構成事實處於如此緊密關係，以致本身亦因該項扣押受到侵害(參照BVerfGE 4, 96 [101]; 15, 256 [262 f.]; 15, 283 [286]; 16, 25 [27]; 44, 353 [366])。受指摘之一九八六年十月三十一日裁定係針對訴願人(2)和訴願人3)作成；該裁定是對彼等訴願人提起之抗告主題作了裁判。

2. 憲法訴願人不因調查委員會工作已結束(參照基本法第三十九條第一項第二句)而不再有受權利保護之利益。該扣押命令已依聯邦憲法法院一九八六年十一月五日判決執行。交予調查委員會之文件尚置於德國聯邦眾議院處分權之下。由扣押文件中所獲取之資訊，被收入於調查委員會之一份 -- 儘管是保密的 -- 報告中。該扣押命令因而對訴願人仍繼續有效力(參照BVerfGE 15, 226 [230]; 21, 378 [383]; 33, 247 [257f.]; 44, 353 [367]; 50, 244 [247 f.]; 69, 161 [168])。

C. (本憲法訴願案部分有理由)

訴願人提起之憲法訴願中，指摘法院裁判命無限制交出扣押之監察委員會會議記錄予調查委員會，因而首先僅僅只聽由該委員會決定，那些個別的扣押文件是可能對地方法院用作為扣押依據之國會調查委託部分具重要性者，該部分的憲法訴願有理由。就這部分而言，訴願人((1)基於基本法第二條第一項、第十四條第一項結合第十九條第三項之基本權利受到侵害，訴願人((2)和訴願人(3)則其基於基本法第二條第一項結合第十九條第三項之基本權利受到侵害。

其餘部分之憲法訴願無理由。基於基本法第二條第一項之基本權利並不因專業法庭在對關於調查委員會之扣押聲請作裁判時，是由一有效的提出聲請出發，且認

為基本法第四十四條為扣押之命令提供充分的法律上依據，而受到侵害。

1.（無理由部分）

成員係由各政黨黨團依其強弱比例關係提名組成之德國聯邦眾議院的調查委員會，擁有對外為高權行為所必要之民主正當性。聯邦眾議院在其職權範圍內，為調查了解弊端，得授予調查委託，此無論如何亦包括該些工作、活動基於是以「公共經濟」為目標，很大範圍內獲有國家資金支助或受租稅優待且負有特別法律義務的私人公司企業——包括與其緊密、特別是有聯合企業式結合者——之領域；這在調查委託是具充分公共調查利益之範圍內，無論如何有其適用。調查委員會為實現聯邦眾議院所授與之委託，在注意及（遵循）基本權（之保障）和比例原則下，有向管轄法院聲請對私人行扣押之權限。

1. 訴願人所提出，指摘本案之調查委員會並無依符合基本法之方式組成，其調查委託不能作為聲請扣押之法律上依據之點，不能以刑事庭法官在扣押程序範圍內，沒有將其審查延伸至該些問題之權限（為理由）予以反駁。如法院依基本法第四十四條規定，在國會調查程序中，要求使用法官的調查措施，則原則上不能禁止其就該項（扣押）聲請之有效性和已打算進行之證據調

查合法性具重要性之法律上要件加以審查。這特別是在當所聲請實施之措施，是構成對第三人之基本權上受保護範圍之侵犯時，有其適用。

2.調查委員會之成員不是由（聯邦眾議院）大會選出，而是由各黨團選定，由此點對扣押聲請之有效性和已打算進行之證據調查的合法性，並不存有憲法上質疑。

a)國會之調查委員會是行使公權力（BVerfGE 67, 100[142]）。在自由民主制度下，所有國家權力來自人民；該權力由人民在選舉和投票表決以及經由一些立法、行政權和司法的特別機關行使——基本法第二十條第一項和第二項——（BVerfGE 44, 125 [138]; 47, 253 [271 f.]）。所有行使公權力之機關和代表為此須有一可追溯至全體人民之作爲國民的正當性（參照BVerfGE 38, 258 [271]; 47, 253 [272]）。該項民主原則不只是涉及一些特定的，而是包括所有行使國家權力的形式（BVerfGE 47, 253[273.]）。該憲法上必要之民主正當性（）要求由人民至被委託執行國家任務的機關和人員，要有一無間斷、如鏈條緊密相連的正當性。但該項正當性不必要於每一種情形皆經由直接的人民選舉而來。通常一般情形下，該正當性可間接追溯至人民之作爲國家權力主體即爲已足（BVerfGE, a.a.O., S. 275）。

b)德國聯邦眾議院之成員是直接經由聯邦眾議院選舉，獲得其作為人民代表之工作所必要的民主正當性（基本法第三十八條第一項第一句；參照BVerfGE 44, 125 [139f.]）。該項有規律性、每隔一段時間反覆舉行之選舉，確保眾議院議員對人民保持負責（參照BVerfGE 44, 125[139f.]）。經由該項選舉，德國聯邦眾議院獲得其作為人民代表機關之正當性（基本法第三十九條第一項第一句結合基本法第三十八條第一項）。此項——直接來源於由人民的——民主正當性，涉及所有基本法分派予聯邦眾議院的任務、工作和權限。這其中亦包括聯邦眾議院根據基本法第四十四條，經由其個別成立之調查委員會行使的調查權。儘管該些調查委員會以所賦予之調查證據權（基本法第四十四條第一項第一句和第二項），對第三人擁有聯邦眾議院大會所沒有之高權權限，但此所涉及者畢竟仍是聯邦眾議院的權限；該些權限是經由調查委員會為聯邦眾議院行使。該調查委員會就此範圍，——如全部之委員會——，亦仍只是聯邦眾議院的輔助機關；它只是去執行完成由聯邦眾議院成立該委員會之決議或是根據基本法第四十五條a第二項，直接按照提議聲請所付託之任務而已，而並沒有取得是一個自主的、與聯邦眾議院已存有之民主正當性無關，其成員本身才應去獲得民主正當性機關的地位。因而對民主原則（基本法第二十條第二項）的確保具決

定性者，除了要是經由人民代表（譯註：即聯邦眾議院）的大會成立調查委員會外，即是作為委員會成員之（聯邦眾議院）委員，其由個人的選舉任命行為獲得的民主正當性。該項經由聯邦眾議院的成立，相當於在基本法第四十五條a第二項情形之由國會事先設立的國防委員會（Verteidigungsausschuß）。至於那些各個聯邦眾議院議員應屬於那些個別的委員會，則不再是一個委員會的民主正當性，而是一個聯邦眾議院組織範圍內部人事上管轄權的問題。

根本上應作不同判斷的是，選任一不是隸屬於人民代表，而是一獨立自主、賦予其有自己權限的公法人機關，其在經由法律或自治規章所分派之本身職權範圍內行使公權力的成員。此一種機關須有可追溯至其個別有選舉權人民之全體的民主正當性。人民代表只能經由一應歸之於其全體之行為使其獲得該民主正當性。在此種情形，由各黨團選任該機關之成員並不足夠（參照BVerfGE 38, 258 [270 ff.]）。

c)在上述之後所剩的人事上管轄權的問題，如以上已論述者，只涉及德國聯邦眾議院內部的組織，在該方面是應考慮到國會職權範圍的要求和各黨團及眾議院議員的地位。該項問題則與訴願人的法律地位無關。法定法官請求權（基本法第一〇一條第一項第二句）不能將之轉適用於國會成立的調查委員會。國會的調查委員會

不是法院；它們不行使司法權（基本法第九十二條）；其成員並非基本法意義下之法官（參照基本法第九十七條和BVerfGE 4, 331 [344 f.]）。經由調查程序，國會只是獲得有不依賴政府、行政機關以及法院，以通常只是供法院和特別行政機關使用之高權措施，獨立自主地去審查其認為作為人民代表，在實現憲法委託上有調查了解必要之事實的機會（BVerfGE 49, 70 [85]）。調查結果作成的報告，不能與法官的裁判和其效力相比。

d)由國會之委員會組成程序的歷史發展以及與之相結合的憲法上委員會概念的鑄造形成，證實以上所得之結論。在一八七一年德意志帝國的帝國國會（Reichstag），委員會是由帝國國會的各部門（Abteilung）以其出席委員的絕對多數選出（議事規則第二十六條，錄印於E.R. Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2, 1964, Nr. 234）。帝國國會包括七個儘可能擁有同樣成員數的部門；分配是經由抽籤程序（議事規則第二條第一項）。但在選舉之前，各黨團主席即已對委員會成員的挑選取得意見一致（E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3, 2.Aufl., 1970, S. 886; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, 5.Aufl., 1911, S. 353）。在後來的時間，委員會的成員則是由各黨團自己任命(Hatschek, Das Parlamentsrecht

des Deutschen Reiches, Erster Teil, 1915, S. 185ff., 229f.)。威瑪帝國憲法時期，帝國國會只是確定委員會成員的數目，而——特別是基於保護少數理由——由各黨團選定委員會之成員和其代理人。帝國總統將第一次選上的成員公告於帝國國會（一九二二年十二月十二日帝國國會議事規則第二十八條，一九二三年二月十七日公告，RGBI. 1923 II S. 101）。基本法於制定調查程序之規定時，——如以下將再詳述者——，是緊依著威瑪憲法作為藍本。這說明了該些知悉當時委員會組成模式的制憲者並不願變更該種形式（參照 BVerfGE 44, 308[314f.]; 70, 324[360f.]）。第一屆德國聯邦眾議院明顯地亦是由此種組成形式出發，早已於一九四九年九月二十日作成決議，在其臨時議事規則中採用威瑪時期預定的組成程序(Verhandlung des Deutschen Bundestages, 1.Wp., 5. Sitzung, S. 19f.)。

3.調查程序在議會民主制下，應完成一項重要任務。國會調查委員會應於執行其調查委託時，支助國會工作的進行，並為國會之作成決議作準備。調查的重心當然在於國會對政府和行政的監督，特別是在調查了解屬於政府負責範圍內顯出有弊端之事件。正是此種的監督，在權力分立範圍內特別具重要性(BVerfGE 49, 70[85] m.w.N.)。但德國聯邦眾議院的國會調查權並不只限於這個核心範圍。該項權限在聯邦眾議院之職權範

圍內亦擴及包括調查了解在該些基於是以「公共經濟」為目標，其工作、活動很大範圍內獲有國家資金支助或受租稅優待且負有特別法律義務的私人公司企業領域的弊端；這在調查了解是具充分公共調查利益之範圍內，無論如何有其適用(亦參照BVerfGE 67, 100 [140])。但（於調查時）對基本權利的侵犯，除了基本法上明文規定之限制外（參照特別是基本法第四十四條第二項第二句），只於（遵守）憲法上比例原則和可期待性原則範圍內，始為合法，且此時必須就侵犯基本權利的強度與調查目的和證據事項的份量，兩者加以權衡(參照BVerfGE 67, 100[143f.])。在該合法調查範圍內，德國聯邦眾議院成立之調查委員會亦得經由管轄之法院，扣押私人之文件。

a)基本法第四十四條之規定在字義上並無對聯邦眾議院之成立調查委員會的權限作限制。但如每一項之憲法規定，該項規定亦應自基本法的整體關聯性予以解釋（參照BVerfGE 1, 14 [32f.]; 30,1[19]; 55, 274[300]）。依此，調查委員會只有在聯邦眾議院之職權範圍內，始得成立。必須除外的有，該些由國會處理不具充分公共利益（參照BVerfGE 67, 100[140]）以及該些或者不屬於聯邦職權（參照基本法第三十條規定之原則），或者是專屬於其他憲法機關權限之事件（參照BVerfGE 67, 100[139]）。

因此，國會調查委員會之成立，不只是在立法以及監督政府和行政領域，爲具法拘束力之國會行爲作準備，以及爲維護聯邦眾議院本身之聲譽是合法的。毋寧是，在國會之職權和管轄權範圍內，原則上亦得將公共生活事件和在社會領域發生之事件列入調查之內，如（該些事件）具有有理由由國會商討，可能情形並作成決議之公共利益時；爲此，如僅是在求作成政治形式的建議者，亦得爲已足。在此種情形，到何種程度亦得將私人經濟和私人之生活關係和生活情況作爲國會調查的對象，對這問題在本案情形不須作成裁判。無論如何，對該些基於是公共經濟爲目標，其工作、活動很大範圍內獲有國家資金支助或受租稅優待且負有特別法律義務的私人公司企業——包括與其緊密、特別是有聯合企業式結合之公司——，去調查了解所聲稱，因而與其有關聯的弊端，是具有有理由由國會商討，可能情形並作成決議之重大公共利益。

以上所述由國會調查委員會法的發展可獲得證實。威瑪帝國憲法第一次草案第五十二條曾規定，限制國會調查委員會只於政府或行政措施之合法性或誠實性遭受懷疑時，始得成立。關於是否應寧可規定此種限制，而不無限制地全權授權予帝國國會進行國會調查的問題，曾在威瑪國家會議（die Weimarer Nationalversammlung）的憲法委員會中詳細被討論

(Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Aktenstück Nr. 391, Bd. 336, zu Art. 55, S. 264 bis 266)。但該項作限制規定之建議最後並沒有獲得多數贊成，而是在威瑪帝國憲法第三十四條第一項第一句訂定以下與基本法第四十四條第一項第一句可相比較之條文：

帝國國會有權，於有其五分之一之成員提議聲請時且有義務成立調查委員會。

上述兩部憲法規定之條文一致，說明了其是符合該項規定之意義和內容（參照BVerfGE 3, 407 [415]；29, 183 [190]；67, 299 [320]）。特別又因在Herrenchiemsee召開的憲法大會中，由少數人所提出之國會調查委員會的成立，應只於「為立法行為搜集和審查資料以及為監督聯邦行政機關行政措施之合法性和誠實性」始為合法的建議，明白地遭受了否決（參照 Bericht des Verfassungsausschusses der Ministerpräsidenten Konferenz der Westlichen Besatzungszonen, Darstellender Teil, S. 36f.）。

憲法改革調查委員會（Die Enquete-Kommission Verfassungsreform）（Schlußbericht, BTDrucks. 7/5924, S. 50）基於類似考慮得出以下結論：根據基本法第四十四條設置之調查委員會的機制，在德意志聯邦共和國政府制度下，是作為調查了解所有屬於聯邦政府或一聯

邦部以及聯邦眾議院本身應負責領域發生之弊端的機關的一種傳統。在此種情形，調查委員會經常是在聯邦行政機關或個人於履行所付託之任務和權限，遭受懷疑有疏忽、不誠實或其他不合法情事時成立。此種「弊端之調查」因而即在公眾亦被塑造成是調查委員會的形象，儘管依據基本法第四十四條規定，亦是允許該項機制有使用於更廣泛領域之可能的。

b)國會成立之調查委員會是行使公權力。委員會除基本法第四十四條第二項第二句所規定之限制外，依基本法第一條第三項應注意及基本權利（的保障）。這可能特別會限制到證據調查權（BVerfGE 67, 100[142]）。基於基本法第二條第一項結合同法第一條第一項和第十四條，可能情形更結合同法第十九條第三項所生之基本權，確保其權利主體對涉及其本身、已個人化或可個人化之人事資訊，有不受無限制調查、儲藏、利用或轉遞之保護（參照BVerfGE 65, 1[43]; 67, 100[142f.]）。該項（基本）權限於公眾利益和符合比例原則下，經由法律或根據一法律，加以限制；限制不得逾越為保護公共利益所絕對必要之程度（參照BVerfGE 65, 1 [44]; 67, 100 [143]）。

國會調查委員會之調查證據權（基本法第四十四條第一項第一句、第二項第一句）與基本權上之人事資料保護，兩者在憲法層面是相對峙的，在具體事件必須互

相歸列，使得兩者可儘可能地發揮其效力（BVerfGE 67, 100[143f.]）。於此要求應作的權衡即是，必須適當地顧及到在付託予調查委員會之（調查）委託範圍內，預計進行調查證據所追求目標的形式和意義以及所涉及人事資料之值得受保護性和必要受保護性。該項調查證據權不能擴及至該些由於具強烈個人性質，轉遞對涉及之人是不可期待的資訊（參照BVerfGE 67, 100 [144]）。最後應隨時審查，是否依情事狀況有合理理由進行公開調查證據，或者是否（基於）基本權（的關係），要求有一些特定的國會保密的預防措施（參照BVerfGE 67, 100 [144]）。

有採取保密措施的可能係規定於基本法第四十四條第一項第二句和同法第四十四條第二項第一句。前者允許調查程序以簡單多數（參照BVerfGE 67, 100 [137]），無須具備特定要件不公開。後者之援引按意義地適用刑事訴訟法規定，亦包括法院組織法第一七一條b和第一七二條（舊法第一七二條）在內（參照BVerfGE 67, 100 [134]）。該些法院組織法法條應各依其有效版本予以適用（參照Beschuß des Senats vom 1. Oktober 1987 - 2 BvR 1165/86 - unter C. II. 1. d.）(譯註10)，

(譯註10) BVerfGE 76, 363, 385f

其規定為基於個人生活領域和重要之業務、經營、發明或稅捐祕密情事而保守祕密不公開。此些規定應解釋為確保維護由基本權所生人事資料保護法上之要求（參照 BVerfGE 65, 1 [41 ff.]; 67, 100 [142 ff.]）而適用。但於此亦應顧及到的是在民主議會制下之公開原則（參照 BVerfGE 40, 237[249]; 70, 324[355]），其重要性並不低於刑事訴訟程序上主審（Hauptverhandlung）公開之原則，且如基本法第四十四條第一項可為證者，正是對國會的調查程序，特別是在弊端的調查，其具特別的重要性。聯邦眾議院對於在其執行任務時，保守職務上祕密之要件和程序，在保密規則（以及個別之法律）中有詳細的規定（參照 BVerfGE 67, 100[135f.]; 70, 324 [359]）。

c)依據基本法第四十四條第一項第一句、第二項第一句規定給予聯邦眾議院調查委員會之調查證據權，在基本權利所劃定的範圍內（參見上述b），亦包括有使用刑事訴訟法上所規定強制式獲取證據可能的權限。對不自願交出之物件行扣押，即屬其中之一（刑事訴訟法第九十四條第一項和第二項，第九十七條以下）。

aa)國會調查程序之意義和目的要求基本法第四十四條應解釋為，以該規定應為一有效的國會監督創設程序法上之要件（參照 BVerfGE 67, 100 [130]）。如其在拒絕自願協助情形下，亦不能搜集必要之證據，則該

有效的監督即不能獲得確保。經由國會調查委員會的調查了解事實，其重要性並不下於刑事訴訟程序中的偵查事實（參照BVerfGE 67, 100 [146]）。對書面文件有行扣押的可能，對一有效的調查行動是不可或缺的。證書文件和其他的書面證據相對於證人的陳述，常常是具有更高的證據價值。尤其又因——特別是在調查弊端之情形——證人的記憶能力基於一些各式各樣理由，有可能是收效不大的（參照BVerfGE 67, 100[132]）。

將基本法第四十四條第一項第一句、第二項第一句之規定解釋為，在國會之調查程序中，扣押原則上是允許的，此是符合該項規定之字義。該項條文毫無限制地援引了刑事訴訟中的搜集證據（Beweiserhebung）；以此明顯地是要顧及到所有規定刑事訴訟程序調查事實的法規（參照BVerfGE 67, 100 [133]）。這其中不只包括該些關於合法證據之形式和對其利用（Verwertung）的法規，而是亦包括關於該些證據的獲取和保全的規定。此種對「搜集」概念的理解，也是以刑事訴訟法為基礎的（參照刑事訴訟法第二〇一條、第二〇二條、第二四四條第三項）。對於證據的運用（Auswertung），該法則是使用較狹義的「調查證據」（Beweisaufnahme）的名稱（刑事訴訟法第二四四條第一項）。

對於在國會的調查程序中是允許扣押的見解，不能以扣押是屬一種特殊的刑事訴訟程序上的措施，因此不

得轉用於其他程序爲理由予以反駁。此種排除扣押規定按其意義地適用，看不出有任何理由。得行扣押，不只在刑事訴訟法中有規定，在一些行政法的法律中，也有以各種不同目的得行扣押之規定（參照例如§76 Abs. 3 AO; §7 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen）。在涉及調查了解行政領域方面事實的調查委託，扣押的措施常常是不必要的，因通常有足夠的其他獲取（證據）的可能途徑，但此不能作爲辯解主張在國會調查程序中不允許扣押權的理由。

由基本法第四十四條的前身威瑪帝國憲法第三十四條的立法歷史得出的結論，亦無不同。威瑪國家會議的憲法委員會於評議時，援引了刑事訴訟法的規定於該項條文文句中（威瑪帝國憲法第三十四條第三項），以在其認爲於威瑪帝國憲法第三十四條第一項已規定的傳訊證人權外，附加上強制證言和證人宣誓的權利（das Recht des Zeugniszwanges und der Zeugenvereidigung）（參照BVerfGE 67, 100[131]）。該項規定明顯根據的理念，亦即以同意給予強制權之方式，避免國會調查委員會成爲無權（參照die Ausführung des Geheimen Regierungsrats Zweigert im Verfassungsausschuß, 見上述a），亦應轉適用於文書證據。強制證言與扣押，就其

法的本質和鑒於其個別所涉及的基本權利，都顯現不出有任何不同，可作為辯解調查委員會有前者權利，而無後者權利的理由，雖然正是書面的文件可能是特別可靠的證據（參照BVerfGE 67, 100[132]）。

bb)基本法第四十四條第一項、第二項第一句結合刑事訴訟法第九十四條第一項和第二項之規定，為在國會調查程序中行扣押，提供足夠明確的法律根據。

此種形式之規定，特別是當其預定或允許侵害基本權利時，必須符合法治國規範明確性(Normklarheit und -bestimmtheit)之基本原則。該種規定必須在其構成要件和法律結果的擬訂措詞表達上，可以使利害關係人認識、斷定法律狀況並依之為其行為。法院必須要能夠具體化該立法的決定（參照BVerfGE 31, 255 [264]）。

基本法第四十四條第一項、第二項第一句之規定，進行扣押在意義上（sinngemäß）應適用刑事訴訟法之規定，此是符合上述（明確性）要求的。依此首先應由國會調查程序之意義和目的出發。由此應去個別審查，那些刑事訴訟法上之規定應考慮引用和其適用之範圍應如何（參照BVerfGE 67, 100 [128]）。基本法第四十四條第一項、第二項第一句在以上描述範圍內有必要加以解釋，但此並不使該規定即不具有直接適用不須另有特別施行法之明確性（參照例如 BVerfGE 21, 245 [261]；31, 255 [264]；45, 400 [420]；63, 312 [324]），

特別又因該些應按其意義予以適用之法律規定，有顯明必要之內容上的明確性。適用法律之機關的任務是，就該些由一複雜事實牽引之法規所生的疑問問題，予以澄清（參照BVerfGE 31, 255[264]）。

cc)上述之指示援用刑事訴訟法規定，使得經由國會調查委員會的證據調查，自己設了限制；在國會調查程序中必要的扣押命令，原則上不能由調查委員會本身自己作成，而是應向管轄的法院提出聲請。

在刑事訴訟程序，扣押原則上只得由法官下命。僅於有陷於遲延之危險時，檢察官和其輔助公務員才亦有命扣押之權限（刑事訴訟法第九十八條第一項，例外：刑事訴訟法第九十八條第一項第二句）。在該種情形，原則上必須有法官的扣押確認。唯有在扣押時，利害關係人或一屬員在場且無提出異議的要件下，始無強制規定須法官的介入（刑事訴訟法第九十八條第二項第一句）。上述規定之目的在保護利害關係人。基本法（基本法第十三條第二項、第十九條第四項和第一〇四條第二項）和立法者的出發觀點是，法官基於其人身和事務上的獨立性以及其只服從於法律之地位（基本法第九十七條），在具體事件最能確保和維護利害關係人的權利。

由國會調查委員會進行的證據調查，也許在某些方面與刑事訴訟程序中法官的行為相類似；但與法官的工

作並不能相提並論。調查委員會的成員不具法官的地位；該種調查程序著眼點並不在如法院應作成裁判（參照上述2c）。它毋寧是涉及一種可能情形下對之可請求法院為法律救濟的行為（基本法第十九條第四項；亦參照BVerwG, BayVBl. 1981, S. 214 f.; BayVGH, BayVBl. 1981, S. 209 [210 f.]；OVG Lüneburg, NVwZ 1986, S. 845 f.; OVG Nordrhein-Westfalen, DöV 1987, S. 115 f.; Kopp, Verwaltungs-gerichtsordnung, 7. Aufl., 1986, § 40 Rdnr. 34）。國會的調查程序亦無顯示有其他特別不同之處，可能可以作為辯解調查委員會應與一法院列為同等地位，且一般性地授與其扣押權的理由。就此點而言，仍必須還是保留刑事訴訟法第九十八條第一項的管轄權規定，即扣押基本上是由法官管轄。國會調查委員會的工作並不會因而受到不可期待的妨礙。此亦不涉及到依憲法上國家權力權限的劃分，對國會調查委員會職權範圍造成違法的侵犯。如法院駁回扣押之聲請，則調查委員會必須一如由委員會本身作成的扣押命令，在對之不服向法院提起的法律救濟程序中（參照基本法第十九條第四項），被以違法而將之撤銷般地（忍）接受。

德國聯邦眾議院本身的立場出發點是，國會調查委員會調查程序的特殊性並不要求有概括一般的調查委員會的扣押權限。聯邦眾議院之調查程序原則上是以所謂的IPR規則為依據（調查委託第VI項），在其第十三條

第四項第一句規定，扣押應依調查委員會之聲請，由管轄法院爲之。由德國聯邦眾議院審查選舉、議員免責權和議事規則委員會所草擬，於一九八五年十一月二十九日送交各黨團提出意見立場的關於德國聯邦眾議院調查委員會成立和調查程序法草案中的第十六條第四項第一句，亦含有與之相當的規定。

至於調查委員會於有陷於遲延之危險時，是否以及在何種範圍內得自行命扣押，在本案情形不須作成裁判。

d)在國會調查程序中，依上述之原則，對私人行扣押，只於該扣押因調查目的之份量和證據事項所具重要性有充分合理理由時，始爲合法。該項措施僅在基於公共利益所需要之範圍內，始得侵犯基於基本法第二條第一項結合同法第一條第一項和第十四條，可能情形還結合第十九條第三項所生之基本權利；比例原則亦應予注意（參照BVerfGE 65, 1[44]; 67, 100[143]）。

刑事訴訟法中有關刑事偵查程序的規定有考慮到此點。刑事訴訟法第九十四條第一項和第二項規定允許扣押可能對偵查具重要性作爲證據之物件，此雖然並不排除一些最終在刑事程序沒被利用到之物件，亦遭受到扣押。但這是不可避免的，因刑事偵查程序是根據有犯罪嫌疑而開始進行的。該種偵查程序法治國上要求應作廣泛的偵查工作（參照BVerfGE 29, 183 [194]；32, 373

[381]；33, 367 [383])，此使得即使後來結果是不起訴或無受到有罪判決，亦應作調查。具決定性的只是應予扣押物件可能具有的重要性。而另一方面，刑事程序一開始即規定有為保護利害關係人祕密領域之預防措施。檢察官的偵查程序是不公開的；參與該偵查程序之人員負有違法將受刑事和懲戒制裁的守密義務（參照刑法第三五三條b第一項，第三五五條第一項；聯邦公務員法（BBG）第六十一條以下和各邦公務員法中與之相當的規定）。公訴之提起（刑事訴訟法第一七〇條第一項），唯有在檢察官足認有犯罪嫌疑時，始得為之。於主審公開討論前公布起訴書或其他公文文書原文，應處以刑罰（刑法第三五三條d第三款）。關於起訴書是否應在公開審判中說明討論，由獨立之法院決定（刑事訴訟法第二〇三條）。主審中之證據調查，由一法官主持（刑事訴訟法第二〇三條）。該法官亦應維護第三人的基本權利（參照法院組織法第一七一條b，第一七二條）並負有義務，不調查不合法之證據（刑事訴訟法第二四四條第三項第一句）。此外，利害關係人還可在非公開的偵查程序期間，可能情形下訴請法官作成裁判，交還已受扣押之物件（參照 Kleinknecht/Meyer, Strafprozeßordnung, 38. Aufl., 1987, § 98 Rdnr. 30）。由此在刑事訴訟程序上，有廣泛的預防措施規定，使扣押文件的內容，要在法官的評估是對事實的偵查具重要

性，且其利用不侵犯到利害關係人之基本權利時，始公布於公眾。由這些預防措施觀之，則刑事訴訟法第九十四條以下規定扣押文件可不須再經法官的審查，直接交予刑事追訴機關，在憲法上是無可質疑的。

與上述相對的，國會的調查程序則無規定可相比較的為保護利害關係人的確保措施。國會調查委員會雖得採取各種不同為保密的措施。但這卻不改變，在通常情形，該些可能列入考慮的證據，隨即在公開審理中討論，而事先並沒有對關於該些證據個別的證據重要性和立於利害關係人法律地位觀點，對調查該些證據憲法上的合法性，作成一形式裁判，使利害關係人對之不服於公開審理前，可及時並獲有效法律保護（基本法第十九條第四項）。國會調查委員會之調查程序之與刑法上偵查程序不同，是在政治領域及因此已預定的緊張領域進行，此顯示相對於刑法上偵查程序一些對利害關係人基本權利重要之特殊處。此要求於扣押時，要採取在此階段即應考慮到該些特殊處的一些保護利害關係人的預防措施。就此點而言，應確保的是，扣押文件中，明顯包含有基本法上重要人事資料者，應於其個別所具之證據重要性和基於是否有充分保密措施觀點，對調查該些證據的合法性的問題，都已經審查後，始得於調查委員會上討論。

依此，命令將所扣押物件直接交出予調查委員會，只在基於基本權觀點無質疑之處時，始得爲之，通常這是在當該些物件的可能具有的證據重要性的整體，於一開始即確定，且依其可能含有的內容，推測大概不必要有保密之保護措施或是已經充分廣泛地採行了該類措施。

反之，如（不得已）須動用包含有基本法上受保護之人事資料的文件，但該些文件明顯僅部分可能具證據重要性，必須在經審閱該些文件後始能作進一步決定時，則要求命令扣押先作爲是暫時的措施。該項扣押命令只得是爲了使法院能獲得保管所有列入考慮的文件，以便個別審查其可能具有的證據重要性。必須在此項根據刑事訴訟法第九十四條第一項規定標準，作過審閱之後，才應對關於扣押的範圍作成終局決定。依該決定不需要的文件，應歸還之。

按意義地適用刑事訴訟法第九十八條第一項規定的結果，有管轄權限作上述處置行爲和與之相當決定的是法院。如國會調查委員會在以上所描述、具特別情況之情形，自己本身（無權限）不能對可能具有的證據重要性作決定，此並不會重大地妨礙到調查委員會的有效履行其所負的任務。調查委員會在針對聯邦政府作監督調查，要求其提出文件時，亦是不具有該項權限的。在該種情形，是由聯邦政府自身負責任地決定那些文書或文

書之部分，是與聯邦眾議院所擬訂之調查委託事項具有事務關聯性（參照BVerfGE 67, 100 [134]），雖然它（聯邦政府）不像法院是中立，而是本身是受牽連者。上述法院所作之審查，其干涉調查委員會調查證據權限的強度，並不會比聯邦政府的檢查權限干涉的程度大。一般也不須擔心法院會沒有能力作出合事務性、適當的決定。如在無數的其他困難的程序，法院可以也必須去獲取必要的專業知識。於有疑問情形，法官亦可要調查委員會就其扣押聲請補充理由，同時對其覺得是決定性的問題，提出立場並加以說明。為此目的，法院在依事件情況需要範圍內，亦得要調查委員會說明關於所扣押文件之內容，但此時應時時注意及利害關係人的基本權利地位。如該項法律地位不允許對全體之委員會成員公開，則必須將之限制於少數的委員會成員，可能情形下只限於對委員會之主席和其代理人公開（參照BVerfGE 67, 100 [138f.]）。其在法院訴訟程序中所獲悉之事，按照德國聯邦眾議院之保密規則，對其他委員會成員亦負有保密之義務。如調查委員會拒絕該必要的保密（措施），則應不允許其閱覽該些文件（參照BVerfGE 67, 100 [137]）。

在當雖然關於證據重要性之點無可質疑，但有具體論據顯示，所扣押文件中包含有基本權上受保護之人事資料，使得可能有必要採取至今為止尚未採取之保密措

施（參見上述 b）時，亦是應命令要將所扣押之文件先出示於法院。法院再審查那些個別措施是必要的（參照BVerfGE 67, 100 [142 ff.]），以及使扣押物件之交予調查委員會取決於相當之委員會的決議（參照BVerfGE 67, 100 [137]）。在當經法院挑選出，應轉交予調查委員會文件中，包含有需受保護的人事資料，因而有理由採保密預防措施之情形，亦應遵循上述同樣的程序。

II.（有理由部分）

本件憲法訴願之對象是所指摘的法院的裁判。對憲法上之作重新審查，依此應以為出發點的是，本案國會調查委託真正的目的是在調查了解應是由於公益性住屋建築公司「新住屋」違背聯邦法規定所發生的弊端；該調查委託的第II 3項，依專業法庭之見解，不能作為辯解扣押的理由；對是否有嚴肅打算進行一立法調查的問題，並未作成裁判。

在依上述劃定之範圍內，所指摘之法院裁定中，命無限制交出扣押之監察委員會會議記錄予調查委員會，因而首先僅僅只聽由該委員會決定，那些個別的扣押文件是可能對地方法院用作為扣押依據之國會調查委託部分具重要性者，該部分在憲法上是應受指摘的。就這部分而言，各訴願人基於基本法第二條第一項、第十四條並結合第十九條第三項之基本權利受到侵害。

茲詳述如下：

1.對德國聯邦眾議院成立本案調查委員會的權限，並無可質疑之處。

a)該成立之調查委員會是為調查了解一件在私人經濟領域，依所推測違法之範圍和所具之重要性以及依所假定發生弊端造成結果之份量，是非常嚴重的醜聞。

「新住屋」公司和其聯合企業之公司是聯邦德國最大的住屋建築商。該些公司在其他的企業性活動之外，於過去十年間共建了約有五十四萬間住屋，其中約四十四萬間是出租用住屋，並接管很多住屋和住宅社區的經營管理事宜（參照BTDrucks. 10/6779, Tz. 69）。該些公司企業上的行為因而重大影響了德國全國的住屋和工作市場。與其廣泛的建築業工作相應的，該些參與的公司作為公益性住屋建築公司，即直接或間接受到公共資金的獎勵。審查是否有按規定地利用該些資金的公共利益，並不因其已（部分）償還了貸款而被排除。清償（貸款）不改變該些公司在該項貸款期間，所負應將貸款符合目的規定地利用的義務。在適用稅法中和稅法外對國民住屋建築（sozialer Wohnungsbau）經濟輔助規定（Subventionsbestimmung）領域猜想所造成的重大弊端，暗示造成國民經濟上和關於預算上重大的影響（參照BVerfGE 67, 100 [145]）。對「新住屋」企業集團所存嫌疑的關係重大和嚴重性，特別是由漢堡市議會「新

住屋」調查委員會提出的廣泛報告亦可見（Drucks. 11/5900）。

將訴願人(1)列入為國會調查之對象，雖然其並非公益性的且不是受有經濟輔助者，但此在憲法上並無可質疑之處。依照地方法院所作的確認，在所扣押文件期間，訴願人(1)至少在起初有參與該待調查了解之弊端的嫌疑。地方法院根據的是訴願人(1)、「新住屋」和「新住屋城市建築」三者間聯合企業式的緊密關聯、1980/1981壟斷委員會（Monopolkommission）之鑑定書（BTDrucks. 9/1892., S. 243）以及漢堡「新住屋」調查委員會的報告論述（a.a.O., S.179）。地方法院的該項確認看不出有違背特別的憲法。其所作之確認是正當合理，無論如何不是隨意專斷的，而且根據的亦無違背程序上之基本權（參照BVerfGE 18, 85 [92 f.]; 70, 93 [97]; 74, 102 [127]）。

b)對「新住屋」企業集團和BGAG的違法行為的調查了解，非屬邦的專屬權限。本案調查委託的目的不是在監督邦的執行聯邦法律，而是直接針對該企業集團的行為。無論如何，基於多項論據的總合，德國聯邦眾議院相對於各邦擁有調查的權限。一方面，它是涉及違背聯邦法。另一方面，聯邦的預算資金（參照§§1, 18ff. II. WoBauG, §5 Abs. 1 Nr. 10 KstG）受到相當廣泛範圍

的牽連。此外，「新住屋」公司的業務行為也影響到全德國境內無數的承租人和受雇人。

c)本案國會所作之調查不侵犯到其他聯邦機關的專屬權限範圍，尤其不侵犯到聯邦政府的「行政自我負責的核心範圍」（Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung）（參照BVerfGE 67, 100[139]）。調查委託事項關於此在地方法院引用作為扣押依據之部分中，只於第四項提及之。該項所涉及的是調查在過去一段期間，第三人對聯邦政府成員可能施加的影響，亦即調查的是一件已經發生的事件，該事件不涉及調查委員會原則上亦不可能探聽出的聯邦政府之主動權、建議和行為領域（參照BVerfGE 67, 100 [139]）。

2.本案對監察會會議記錄的扣押符合比例原則。地方法院就支持採該項（扣押）措施的理由，與憲法訴願人的權利作了權衡，並以符合憲法的評斷標準作為依據。繼續更進一步，包括所有細節的審查，責任並不在聯邦憲法法院（參照BVerfGE 27, 211 [219]）。該項調查委託之份量和調查證據事項所具之重要性，足以作為扣押侵犯的充足理由。

a)地方法院亦命令扣押訴願人(1)之監察會在調查委員會一九八六年六月五日成立後，限制至一九八六年十月一日為止之開會會議記錄。其與調查委員會之見解同（參照BVerfGE 67, 100 [128]），所持的出發點立場

是，該些文件亦可能有助於了解由其援引作為扣押依據之調查委託事項部分之意義。該法院此項作為專業法院應負責之對事實的評斷（參照BVerfGE 18, 85 [92 f.]；70, 93 [97]；74, 102 [127]），在憲法上並無可指摘。其與調查委託之字義、意義以及目的相符，依事件之情況且是不違事務性的。聯邦眾議院顯然很重視經由對調查委員會的調查委託，能得到一儘可能完整和現時的報告。

b)本案扣押聲請所依據之證據事項雖然是涉及調查委託之整體，而該調查委託僅部分被地方法院認為是合法的。但並不能由此即對其存有強烈憲法上之質疑。地方法院所持的出發立場是，依其見解允許強制式獲取證據資料之調查委託事項中的第II. 1. 2. III.和 IV.項，可作為辯解在所命範圍內行扣押之理由。此項判斷，根據憲法是無可指摘的，特別是因該些部分包括了調查委員會成立決議中的重要內容。

c)地方法院可以由以下觀點出發，認為訴願人(1)之作為無論如何是事實上主導聯合企業之公司，其監察會之會議記錄將一定會為所作之調查提供一些以較簡單、較少受負擔方式不能獲得之重要消息情況。該法院並無義務指點調查委員會參閱漢堡市「新住屋」調查委員會所提出之報告。訴願人(1)之監察會的會議記錄並無向

該漢堡市調查委員會提出，且該委員會顯然沒有調查出聯邦眾議院調查委託所力求要了解之事件真相。

3.但在本案情形，專業法院不得命將所扣押之監察會會議記錄無限制地交出給予調查委員會，讓該委員會自行決定，那些個別的扣押文件是可能對地方法院用作為扣押依據之國會調查委託部分具重要性者（刑事訴訟法第九十四條第一項）。依照訴願人關於聯合企業之組成和其組織建構可信的的陳述，扣押之監察會會議記錄中包括有只是涉及訴願人(2)、訴願人3)和其他股份所有人以及訴願人(1)之聯合企業公司之部分，該部分因而對地方法院引用作為扣押依據之國會調查委託部分是不具證據重要性，明顯是應受基本權上人事資料之保護的。基於此原因，該法院本來應命將所扣押文件交予法院本身且依以上 I 3 d 所敘述之程序進行挑選。唯有該些經個別審查後，被認為是具證據重要性（刑事訴訟法第九十四條第一項）之監察會會議記錄或會議記錄之部分，才得轉交予調查委員會。與此相對的，法院在命令將全部的會議記錄，毫無先經法院審閱其證據重要性即交予調查委員會之時，即不只是侵害了訴願人(1)之作為直接遭扣押者，而是亦侵害了其他訴願人其基於基本法第二條第一項、第十四條結合同法第十九條第三項之基本權利（參照BVerfGE 65, 1 [41 ff.]; 67, 100 [142 ff.]）。

4.然而在本案情形，不能對專業法院要求再採取更進一步的預防措施。該地方法院在進行應當的挑選後，鑒於德國聯邦眾議院保密規則中的詳細規定和調查委員會一九八六年八月二十一日之決議（上述A III 2），應可認為調查委員會將會自己負責地採取因法院已審查之資料而有必要之保密措施。在上提之決議中，該調查委員會承諾負有義務保護訴願人(1)基於基本法第十四條和第九條第三項所生之基本權利和適用法院組織法第一七二條之規定。此外在訴願中既無提出（聯邦憲法法院法第九十二條），亦看不出有論據理由要求即在進行本案情形必要之挑選（上述3）後，因訴願人基本權利之故尚可能需有更進一步的保密措施。聯邦眾議院不能以即使是保護職務祕密之規定，亦不能提供絕對的安全作為反駁（參照BVerfGE 67, 100 [136]）。如在具體個案有因公開人事資料而洩漏職務祕密之情事，利害關係人可對之請求法院為法律救濟（參照基本法第十九條第四項）。要將此種違法情事從一開始即加以排除，在法院之扣押程序是不可能的。

5.訴願人(2)和訴願人(3)不得對該項扣押要求較訴願人(1)更進一步之基本權上的保護。訴願人(2)和訴願人(3)基於其與訴願人(1)的緊密聯合企業關係，鑒於重要的公共調查利益和證據課題、證據資料所具的重要性，必須忍受該些對調查可能具重要性之監察會會議記錄部分

（刑事訴訟法第九十四條第一項）被扣押且將之交予調查委員會。訴願人2a)和訴願人b)亦不能基於基本法第九條第三項導出更進一步的防禦權。聯合者的一項針對改善增進其成員工作和經濟條件的活動，只在其是一項特殊的以聯合方式的活動時，始受結社自由（Koalitionsfreiheit）基本權之保護（BVerfGE 42, 133 [138]; 50, 290 [367]; 57, 29 [37]）。在工會將亦是指定為工作抗爭措施之財產投資於依私法經營、追求目的與其他私人公司相同之公司，如訴願人(1)的情形，是否即已具備該項要件，至少是有問題的。無論如何，基本法第九條第三項保護之結社自由，只是保護其核心範圍（BVerfGE 58, 233[247];一貫的法院裁判見解）。該項基本權並無給予受保護之人和團體在內容上毫無限制和不能限制之行爲迴旋餘地（BVerfGE 38, 386 [393]; 58, 233 [247]）。但是對聯合者之活動權只許採取該些對為保護其他法益，就該件事有必要之限制（BVerfGE 58, 233[247]）。基本法第四十四條之國會調查權對以上所稱形式之公司，在基於具體情況，有合理辯解理由對其基本權侵犯的範圍內，即作了此種限制。

6. 訴願人所指摘之法院裁判中，命無限制交出扣押之監察委員會會議記錄予調查委員會，因而首先僅僅只聽由該委員會決定，那些個別的扣押文件是可能對地方法院用作為扣押依據之國會調查委託部分具重要性者，

該部分裁判應予廢棄。全案應發回地方法院。「新住屋」調查委員會之解散對之並無妨礙（參照BVerfGE 69, 257）。地方法院應受本裁定之拘束，依訴訟程序之情況，作成終局裁判。

III.（其他）

1.因對訴願人提起之憲法訴願作成裁判，明文以該時點為截止日期之一九八六年十一月五日之假處分亦隨之解決（erledigt）（BVerfGE 74, 7）。

2.以下問題非本案程序之對象：尙置於德國聯邦眾議院處分權下之訴願人(1)之監察會會議記錄影印本，於第十屆德國聯邦眾議院選期屆滿和其所成立之第三個「新住屋」調查委員會解散後，是否應交予訴願人(1)以及由調查委員會依一九八六年十一月五日判決所完成之終結報告中祕密的部分，是否得全部或部分地公開，可能情形下對此之決定權應屬何人。在有爭議情形，首先由有管轄權之專業法院負責澄清該些問題（聯邦憲法法院法第九十條第二項第一句）。

IV.（有關費用之裁判）

鑒於本件憲法訴願部分勝訴，宣布應賠償憲法訴願人所支出必要費用之二分之一。（聯邦憲法法院法第三十四條a第二項）。負賠償義務者為Hessen邦（參照BVerfGE 25, 156; 25, 156[157]; 25, 157[158]）。

D. (法官評議結果)

本裁判經全體法官一致通過。

(法官) Zeidler; Dr.Dr.h.c. Niebler Steinberger; Träger;
Mahrenholz; Böckenförde; Klein; Graßhof