

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 633 號

解釋日期：民國 96 年 09 月 28 日

資料來源：司法周刊 第 1357 期 1 版

司法院公報 第 49 卷 12 期 1-16 頁

法令月刊 第 58 卷 11 期 131-135 頁

守護憲法 60 年 第 193-201 頁

司法院大法官解釋續編（二十）第 407-428 頁

相關法條：憲法訴訟法 第 5 條

公務人員任用法 第 18、22、36 條

三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例 第 1、2、4、5、6、7、8、8-1、8-2、8-3、11、15 條

解 釋 文：一、中華民國九十五年五月一日修正公布之三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（以下簡稱真調會條例）第四條第二項、第八條、第八條之一、第八條之二第一項、第二項、第三項關於報告並公布部分、第五項、第六項、第八條之三、第十一條第二項關於調用行政機關人員部分、第四項、第十五條第一項規定，與憲法及本院釋字第五八五號解釋意旨並無不符。

二、同條例第八條之二第三項關於罰鍰部分、第四項規定，與本院釋字第五八五號解釋意旨不符；第十一條第三項規定與憲法所要求之權力分立制衡原則不符，均應自本解釋公布之日起失其效力。

三、本件暫時處分之聲請，關於同條例上開規定部分因本案業經作成解釋，已無須予以審酌；同條例其他條文部分之釋憲聲請既應不受理，則該部分暫時處分之聲請亦失所附麗，併予指明。

理 由 書：立法院調查權係協助立法院行使憲法職權所需之輔助性權力，其權力之行使，原則上固應由立法院依法設立調查委員會為之，然於特殊例外情形，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，尚非不得制定特別法，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細規定，並藉以為監督之基礎，業經本院釋字第五八五號解釋闡釋在案。立法院制定及修正真調會條例，並據以設置三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下簡稱真調會），旨在查明九十三年三月十九日槍擊總統、副總統候選



人事件（以下簡稱三一九槍擊事件）真相，平息選舉爭議、安定政局（同條例第一條第一項參照），乃立法院於特殊例外情形，就特定事項委任非立法委員之人士協助調查所制定及修正之特別法。本件聲請指摘該條例第四條第二項、第八條、第八條之一、第八條之二、第八條之三、第十一條第二項關於調用行政機關人員部分、第三項、第四項、第十五條第一項規定（以下簡稱系爭規定）違憲部分，應就系爭規定所訂定真調會之組織、權限範圍、調查方法、程序與強制手段，是否違反本院釋字第五八五號解釋意旨，而有違憲法所要求之權力分立與制衡原則、比例原則、法律明確性原則及正當法律程序等以為斷，茲分述之。

## 一、真調會之組織

### 1、真調會條例第四條第二項規定未逾越本院釋字第五八五號解釋之意旨

真調會乃立法院為查明三一九槍擊事件真相，平息選舉爭議、安定政局之特殊例外需要，依特別法委任非立法委員之專業公正人士所組成，協助立法院行使調查權之暫時性特別委員會。真調會條例第四條第二項規定「本會處理有關本條例事務所為之處分，得以本會名義行之，本會並有起訴及應訴之當事人能力」，係立法院設置真調會之特殊需要所為之例外設計，尚未逾越本院釋字第五八五號解釋之意旨。

### 2、真調會條例第十一條第二項關於調用行政機關人員部分規定，與憲法尚無抵觸；同條第三項規定，違反權力分立與制衡原則

真調會條例第十一條第二項規定「本會召集委員得聘請顧問三人至五人，並得指派、調用或以契約進用適當人員兼充協同調查人員」，符合公務人員任用法第十八條、第二十二條及第三十六條進用人員之規定，其中關於調用行政機關人員部分規定，不生牴觸憲法問題。惟真調會條例第十一條第三項規定：「前項調用人員，行政機關不得拒絕。」即真調會召集委員如調用行政機關之適當人員兼充協同調查人員者，行政機關不得拒絕。然查真調會為隸屬立法院下行使調查權之暫時性特別委員會，其調用行政機關之適當人員兼充協同調查人員固無不合。惟基於權力分立與制衡原則，並尊重行政機關及被調用人員，上開調用應經被調用人員及其所屬行政機關之同意，業經本院釋字第五八五號解釋在案。前述同條第三項有關調用行政機關之適當人員，行政機關不得拒絕之規定，與上開意旨不符。

### 3、真調會條例第十五條第一項規定與憲法尚無不符



真調會委員係由立法院依據真調會條例第二條第一項、第二項規定推薦及聘任，受立法院之委任，就三一九槍擊事件發生前、後其事件本身或衍生之相關事項予以調查，以查明主導人及有關人員之動機、目的、事實經過及其影響等之真相（同條例第七條參照）。基於民意政治及責任政治原則，立法院就其行使調查權之成效，自應擔負政治責任，並就其有無濫用權限，受民意之監督，是立法院負有指揮監督真調會委員之職責，對於不適任之委員自得經院會決議後予以免職。同條例第十五條第一項規定：「本會委員喪失行為能力或違反法令者，得經立法院決議，予以除名。」俾立法院執行其指揮監督真調會委員職務之職責，合於上開意旨。又真調會委員須超出黨派以外，依法公正行使職權（同條例第四條第一項參照）。倘其違反法令之行為，影響執行職務之公正性或適任性，立法院本於指揮監督之職權，經院會決議該委員已不適任而予以除名，其涵義於個案中並非不能依據社會通念等加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認，符合本院釋字第五八五號解釋意旨，與法律明確性原則尚無不合。

#### 4、真調會條例第十一條第四項於符合預算法令規定之情形下，不生違憲問題

真調會為隸屬於立法院下行使調查權之暫時性特別委員會，其所需經費自應由立法院編列預算支應。惟遇事實需要而合於預算法令規定之情形者，自得依法動支第二預備金，並未侵害行政權，業經本院釋字第五八五號解釋闡釋在案。本於上述相同意旨，真調會條例第十一條第四項規定：「本會所需經費由立法院預算支應。必要時由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕。」於符合預算法令規定之情形下，亦不生違憲問題。

#### 二、真調會行使調查權之範圍、方法、程序與強制手段

立法院制定及修正真調會條例，並據以設置真調會之目的，在於查明三一九槍擊事件真相，平息選舉爭議、安定政局，已如前述。為達上開目的，立法院自得於該條例將三一九槍擊事件本身或衍生之相關事項之調查權，明定授權真調會或其委員為之。惟真調會既為隸屬於立法院下行使調查權之暫時性特別委員會，其所具有之權限，應限於立法院調查權所得行使之權限，並僅止於三一九槍擊事件真相之調查。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制憲法所保障人民之自由權利者，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，業經本院釋字第五八五號解釋在案。



## 1、真調會條例第八條規定與憲法尚無不符

真調會條例第八條第一項規定：「本會或本會委員依本條例為調查時，得為下列行為：一、通知有關機關、團體、事業或個人到場陳述事實經過或陳述意見。二、通知有關機關、團體、事業或個人提出有關檔案冊籍、文件及其他必要之資料或證物。但審判中之案件資料之調閱，應經該繫屬法院之同意。三、派員前往有關機關、團體、事業或個人之辦公場所、事務所、營業所或其他場所為必要之調查或勘驗。四、委託鑑定。五、於必要時，得就指定案件或事項，委託其他機關調查。六、其他必要之調查行為。」同條第二項規定：「各機關接受前項第五款之委託後，應即進行調查，並以書面答復。」均為獲取三一九槍擊事件真相所需相關資訊之有效手段，俾平息選舉爭議、安定政局，以維持社會秩序，與強制搜索尚屬有間，並未逾越真調會之權限範圍，亦無違於憲法所要求之權力分立與制衡原則，與本院釋字第五八五號解釋意旨，並無不符。真調會原則上應以合議方法行使其職權，如真調會委員為調查時，須其提議調查之事項，業經其他委員四人審查同意者，方得為之。其調查結果，應由真調會依同條例第六條規定處理，不得自行對外公布或發表任何意見（同條例第五條參照），與集體行使職權之意旨尚無違背。又同條例第八條第一項第二款但書規定，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，業經本院釋字第五八五號解釋在案。是依同項第二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。同項第三款所規定之勘驗，乃藉之以獲得證據資料所行使之國會調查權而言，其程序準用行政程序法之相關規定，此與司法調查權尚屬有間。真調會條例第八條第一項第六款規定之其他必要調查行為，係為補充同項第一款至第五款規定不足所定之概括條款，解釋上以與同項第一款至第五款之行為具有類似性之調查行為為限，其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，無違於法律明確性原則，均併予指明。另同條第三項規定：「本會執行調查之人員依法執行公務時，應出示有關執行職務之證明文件；其未出示者，受調查者得拒絕之。」第四項規定：「本會或本會委員行使調查權時，有關受調查者之程序保障，除本條例另有規定外，準用監察法有關規定。」為保障受調查者之執行政程序規定。而上開規定復未排除現有法律所得提供受調查者之程





序保障，與憲法及本院釋字第五八五號解釋意旨，自無不合。

2、真調會條例第八條之一規定與憲法及本院釋字第五八五號解釋意旨尚無不合

真調會條例第八條之一第一項規定：「本會調查人員必要時得臨時封存有關證件資料，或攜去、留置其全部或一部。」第二項規定：「封存、攜去或留置屬於政府機關持有之證件資料者，應經該主管長官之允許。除經舉證證明確有妨害重大國家利益，並於七日內取得行政法院假處分裁定同意者外，該主管長官不得拒絕。」第三項規定：「凡攜去之證件，該主管人員應加蓋圖章，由調查人員給予收據。」亦為獲取三一九槍擊事件真相所需相關資訊之有效手段，且依上開第二項規定，受調查政府機關以有妨害重大國家利益，而拒絕封存、攜去或留置屬於其特有之證件資料時，應於七日內向行政法院聲請假處分裁定，並得對該項除外情形有無之爭議，依同條例第八條之二第五項規定提起確認訴訟確認之，已明定政府機關之主管長官得拒絕封存、攜去或留置該證件資料之合理要件，與強制扣押不同，並未逾越立法院所得行使之調查權範圍及權力分立與制衡原則，與憲法及本院釋字第五八五號解釋意旨尚無不合。又上開得封存、攜去或留置之證件資料，以與調查事項有關且屬必要者為限，此並得由法院加以審查，乃屬當然。

3、真調會條例第八條之二第一項、第二項、第三項關於報告並公布部分、第五項、第六項規定，與憲法及本院釋字第五八五號解釋意旨尚無不合；同條第三項關於罰鍰部分、第四項規定，與本院釋字第五八五號解釋意旨不符

真調會條例第八條之二第一項規定：「本會及本會委員行使職權，應注意遵守正當法律程序，以符合比例原則之方式為之。」乃為保障受調查者之程序規定，與憲法及本院釋字第五八五號解釋意旨並無不符。第二項規定：「接受調查之有關機關、團體、事業或有關人員，不得以任何理由規避、拖延或拒絕。但經舉證證明確有妨害重大國家利益或因配合調查致本身有遭受刑事處罰或行政罰之虞者，不在此限。」賦予真調會進行調查所需之強制權限，並准許受調查者合理之拒絕調查事由，並未逾越立法院調查權所得行使之範圍，自無不合。立法院為有效行使調查權，得以法律規定由立法院院會決議，對違反協助調查義務者裁處適當之罰鍰，此乃立法院調查權之附屬權力，本院釋字第五八五號解釋闡釋明確。是同條第三項規定：「違反前項規定者，除向立法院報告並公布外，得按次



連續處新臺幣十萬元以下罰鍰。」其中賦予真調會逕行裁處罰鍰之權力部分，核與上開解釋意旨不符；同條第四項規定：「前項罰鍰案件之處理，準用行政程序法及行政執行法之規定。」亦失所附麗。惟受調查者違反真調會條例第八條之二第二項規定之行為，真調會應將該違法行為向立法院報告並公布，亦有助於查明真相之目的，尚無不合。又同條第五項、第六項分別規定：「第二項但書及前條第二項除外情形之有無，發生爭議時，受調查者得向本會所在地之行政法院提起確認訴訟確認之。各級行政法院於受理後，應於三個月內裁判之。」「前項確認訴訟，適用行政訴訟法之規定。」特別規定上開受調查政府機關證明確有妨害重大國家利益，拒絕封存、攜去或留置證件資料，及前述受調查者證明確有妨害重大國家利益或因配合調查致本身有遭受刑事處罰或行政罰之虞，規避、拖延或拒絕調查，而發生爭議時，受調查者均得提起確認訴訟，依行政訴訟法規定之程序解決之，自屬合理之解決途徑，尚不生違憲問題。至上開確認訴訟終結確定前，受調查者是否違反協助調查義務尚未明確，自不得對其裁處罰鍰，併予指明。

#### 4、真調會條例第八條之三規定與憲法及本院釋字第五八五號解釋意旨尚無不合

真調會條例第八條之三規定：「本會調查人員必要時，得知會當地政府、檢察機關或其他有關機關協助。」「本會調查人員於調查證據遭遇抗拒或為保全證據時，得通知憲警機關協助，作必要之措施。」按立法院調查權係立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，真調會調查人員依法行使三一九槍擊事件真相立法院調查權，於必要時通知請求上開機關協助，基於機關間互相尊重，如經上開機關同意而提供協助，尚非真調會指揮調度該機關，自不生違反權力分立原則之問題。

### 三、結論

- 1、真調會條例第四條第二項、第八條、第八條之一、第八條之二第一項、第二項、第三項關於報告並公布部分、第五項、第六項、第八條之三、第十一條第二項關於調用行政機關人員部分、第四項、第十五條第一項規定，與憲法及本院釋字第五八五號解釋意旨並無不符。
- 2、同條例第八條之二第三項關於罰鍰部分、第四項規定，與本院釋字第五八五號解釋意旨不符；第十一條第三項規定與憲法所要求之權力分立制衡原則不符，均應自本解釋公布之日起失其效力。



- 3、聲請人另聲請解釋真調會條例除系爭規定外之其他條文（以下簡稱其他條文）均違憲部分，未具體指摘其他條文規定究竟如何牴觸憲法，是此部分聲請核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定不合，依同條第三項規定，應不受理。
- 4、本件暫時處分之聲請，系爭規定部分因本案業經作成解釋，已無須予以審酌；其他條文部分之釋憲聲請既應不受理，則該部分暫時處分之聲請亦失所附麗，併此敘明。

大法官會議主席 大法官 翁岳生  
大法官 林永謀  
王和雄  
謝在全  
賴英照  
余雪明  
曾有田  
廖義男  
徐璧湖  
彭鳳至  
林子儀  
許宗力  
許玉秀

#### 部分協同意見書

大法官 許玉秀

雖然本院釋字第五八五號解釋明白承認立法院享有憲法上的國會調查權，將依據民國九十三年九月二十四日公布施行的三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（以下簡稱真調會條例）所成立的三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下簡稱真調會），定位為隸屬於立法權的調查委員會，而不是類似於歸屬行政權的獨立委員會，但是民國九十五年五月一日修正公布施行的真調會條例，可以被解讀為其實並沒有改變原來的立法意識，仍然傾向於將真調會定位為類似於歸屬行政權的獨立委員會，因為國會的調查委員會成員不可能全部由非國會議員擔任。

以內閣制的德國國會調查委員會為例（註一），屬於該國基本法第四十四條所規定的國會調查委員會，指的是德國聯邦眾議院調查委員會法（UAG/Untersuchungsausschussgesetz）（註二）所規定的國會調查委員會，該會委員全部皆須由聯邦眾議院議員擔任。至於德國聯邦眾議院議事規則（Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages）（註三）第五十六條所規定的專案調查委員會（Enquete-

Kommission)，並不是該國基本法所規定的國會調查委員會，雖然可以依據第五十六條 a 選任非國會議員的專家、學者參與，但是不可能完全由非國會議員的學者專家組成委員會，因為國會調查權只有國會議員才能行使，非國會議員的委員其實只具有鑑定人的身分（註四）。至於總統制的美國國會中所設置的政府審計局（原為 Government Accounting Office /後改為 Government Accountability Office），應該理解為類似許多其他國家設置在行政機關或立法機關中的監察機關（註五）。設置在國會中的監察機關，雖然行使的是國會調查權，但是一如國會中各種委員會，僅僅是國會的手足，縱使可以代表國會行使調查權，並沒有獨立的人格（註六）。

我國立法院所設置的各種委員會，非立法委員不能參與，卻皆無獨立人格，不具有訴訟上的當事人能力。真調會條例卻甚至禁止立法委員加入真調會，且賦予真調會有訴訟上的當事人能力，無異創設一個高於由立法委員組成的內部委員會，甚至可能享有超越立法委員職權的權限，與民主原則與分權原則所欲建立的民意政治和責任政治實不相符。因為人民經過選舉使立法委員享有憲法所賦予的權限，行使憲法所規定的立法權，乃是立法委員的專屬權利（力），可以委託非立法委員協助行使，但不可以將某種立法權的權限，完全委由非委員行使，立法委員如果竟然立法剝奪自己在憲法上的權限，其實也等同於立法排除行使憲法上職權的義務，自然違背民意的付託，不能認為符合憲法上的民主原則與分權原則。

多數意見體會立法院設置全部由非委員組成的特別委員會，旨在確保真調會的公信力，因此雖然根據釋字第五八五號解釋意旨，依據國會調查權的性質，對於真調會條例部分條文提出責難，但顧及真調會條例產生的特殊時空條件，而認許立法權就調查三一九槍擊事件個案所創設特殊的調查委員會，具有訴訟當事人能力。多數意見與立法權的妥協，縱然情非得已，卻難免使得真調會條例的立法特例，有遭立法權擴大為常態立法的風險，真調會條例的立法特例果遭立法權擴大為常態立法，將使釋字第五八五號解釋完備憲政體制的初衷不能達成。為避免釋字第五八五號解釋建構國會調查權、加強立法權功能的努力遭到誤用，爰提出部分協同意見書，指明真調會所享有的特殊待遇，並非國會調查權的常態，並期待立法權拋棄長久以來應急的違章陋習，為國會調查權建立一個恆常的法制，以共同善盡為國家完備憲政體制的職責。

註一：相關中文文獻基本介紹可參考呂坤煌，德國國會的調查制度（上），立法院院聞第 31 卷第 7 期，2003 年 7 月，頁 76-93；德國國會的調查制度（下），立法院院聞第 31 卷第 8 期，2003 年 8 月，頁 97-110。

註二：參考<<http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/uag.pdf>>（瀏覽日期：96.9.28）。

註三：參考 [http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go\\_bt看/ go07.html](http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go_bt看/ go07.html) <[http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go\\_bt看/go07.html](http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go_bt看/go07.html)>（瀏覽日期：96.9.28）。



註四：認為專案調查委員會可能全部由非眾議院議員組成（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 62），實屬誤解。

註五：關於監察使（Ombudsman ;Obhutsman）的介紹，參見孫迺翊，國會監察制度之介紹－兼談國會監察權之問題，律師通訊第 160 期，1993 年 1 月，頁 37；谷湘儀，論監察院之調查權，台灣大學法律研究所碩士論文，1994 年，頁 78；周良黨，立法院行使國會調查權之研究，憲政時代第 31 卷第 4 期，頁 446 以下；李伸一，監察權之理論與實務，監察院出版，二版，2005 年。

註六：似乎是不同見解：廖元豪，論立法院調查權之界限與範圍－釋字第五八五號解釋與美國經驗的參照，三一九槍擊事件調查報告，2007 年 5 月 30 日，頁 93。

#### 立法委員柯建銘等八十七人解釋憲法聲請書

立法委員柯建銘、陳景峻、葉宜津等八十七人，為立法院（以下稱本院）於九十五年四月十一日第六屆第三會期第八次會議修正通過之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下簡稱真調會條例），與貴院釋字第五八五號解釋意旨仍有不符之處，違反憲法權力分立原則及正當法律程序之保障，爰有行使職權，發生適用憲法之疑義，並有本院修正通過之真調會條例是否牴觸憲法之疑義，依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，特聲請解釋憲法。

#### 壹、聲請解釋憲法之目的

立法委員柯建銘等九十三人前曾就真調會條例是否合憲問題，聲請貴院解釋，經貴院作成釋字第五八五號解釋指明真調會條例第五條、第六條、第八條、第十條、第十一條及第十三條等條文違反憲法意旨，均自該解釋公布之日起失其效力。同解釋並詳細闡明本院調查權行使方式、對象及界限，要求本院就調查權行使程序、組織應以法律為適當規範，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等語。為符貴院釋字第五八五號解釋意旨，本院爰於九十五年四月十一日修正通過真調會條例，惟本院多數委員所通過之修正條文與貴院釋字第五八五號解釋意旨，仍有諸多不符之處，為維護憲政秩序，特聲請貴院解釋憲法。

鑒於修正後之真調會條例一旦公布施行，真調會須於公布後十日內成立並開始運作，將立即造成憲法法益及公共利益難以回復之重大損害，嚴重破壞憲法權力分立與人權保障體制，即便貴院將來宣告真調會條例違憲無效，恐亦難以彌補。為避免造成憲法法益及公共利益不可回復之重大損害，特聲請貴院在就真調會

條例是否違憲作成終局判斷前，採取保全憲法法益及公共利益之暫時處分，先行宣告真調會條例暫時停止適用。

## 貳、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

一、本聲請解釋憲法之提出係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。」

二、查真調會條例本次修正後之規定內容，未依貴院釋字第五八五號解釋意旨修正及違憲之處，至少有五：第一、真調會應屬本院內部組織，惟真調會條例規定其得獨立作成行政處分、對人民裁罰及相關調查程序，未以經立法院院會決議方式為之，有違其性質定位，並與釋字第三二五號及第五八五號解釋意旨不符；另該會得指揮行政機關甚至調用行政機關人員之規定，違反權力分立原則。第二、修正條文第八條及第八條之一賦予真調會之權限，逾越釋字第五八五號解釋意旨所承認「立法院調查權」之範圍，且修正後之調查範圍以及所得採取之調查行為樣態，並未依釋字第五八五號解釋意旨限縮至合理最小限度範圍，反而更加不當地擴張調查行為樣態，嚴重侵害人權。第三、對於行政權仍未予適當尊重，違反權力分立與制衡原則，侵害其權力核心範圍，並對行政權之行使造成實質妨礙。第四、修正條文對於被調查人之程序保障欠缺明確規定，違反釋字第五八五號解釋要求之「正當法律程序」與「明確性原則」。第五、釋字第五八五號解釋認為第十五條第一項以「違反法令或其他不當言行」為除名事由，與法律明確性原則不盡相符，應予檢討修正，本次除增列經立法院決議之除名機制外，對除名事由之未臻明確未予修正，應予宣告違憲。

由於本院於九十五年四月十一日修正通過真調會條例係個案立法，諸多規定及運作程序仍未依貴院釋字第五八五號解釋意旨作合憲之修正，整體規定設計失當嚴重違憲，難以見容於自由民主憲政秩序，已非個別條文違憲問題，故謹請貴院宣告真調會條例全部條文違憲無效，由本院針對調查權制定通則性法律後，再據以成立真調會行使調查權，以維憲政秩序。

## 參、聲請釋憲之理由及對本案所持之立場與見解

釋字第五八五號解釋指出，立法院為有效行使憲法賦予職權，於必要時享有調查權。同解釋雖認為調查槍擊總統、副總統候選人事件真相，屬立法院就國家重要事項進行調查，以監督行政部門，並滿足人民知之權利，合於調查權之行使要件。惟條例規定內容經釋字第五八五號解釋確認多所違憲，特別是組織定位（並非立法院外部之獨立機關）、運作方式（不能不受立法院指揮監督）、及委員任命程序（「應經立法院院會決議並由立法院院長為之，方為憲法所許。」），完全不符立法院調查權之制度本質，即使經過本次修法之補救、整型，該條例諸多規定仍是不符釋字第五八五號解釋意旨，其整體制度設計依舊無法獲致尚屬合

憲，僅需修正部分條文予以補正之結論。

茲將修正後之真調會條例違憲之處說明如下：

- 一、真調會應屬本院內部組織，惟真調會條例規定其得獨立作成行政處分、對人民裁罰及相關調查程序，未以經立法院院會決議方式為之，有違其性質定位，並與釋字第三二五號及第五八五號解釋意旨不符；另該會得指揮行政機關甚至調用行政機關人員之規定，違反權力分立原則

綜觀釋字第五八五號解釋意旨可知，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。有關真調會委員之任命，應經立法院院會決議並由立法院院長為之，亦不可以排除立法院對真調會委員之免職權，方為憲法所許。真調會委員之任期應符合立法院屆期不連續原則，至於真調會之運作應受立法院指揮監督，其輔助立法院調查權行使，必要時並得經立法院院會決議，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。

按修正後之真調會條例規定，真調會委員由立法院各黨（政）團依據立法院各政黨席次比例推薦，經立法院決議後，由立法院院長聘任之（第二條第一項）。真調會向立法院提出報告（第八條之二第三項、第十二條第一項）；真調會所需經費先由立法院預算支應（第十一條第四項）；真調會委員之任期依每屆立法委員之任期（第二條第二項），真調會委員喪失行為能力或違反法令者，得經立法院決議予以除名（第十五條第一項），由這些規定可知，其已將真調會形式上定位為隸屬立法院之組織。

真調會既屬立法院為行使調查權所成立之內部組織，其理應不具有獨立機關地位，亦非行政主體，不得自為行政處分或行政裁罰。本條例相關行政處分或行政裁罰及調查程序，應以經立法院院會決議方式為之。本次修正後之第四條第二項規定「本會處理有關本條例事務所為之處分，得以本會名義行之，本會並有起訴及應訴之當事人能力」，以及第八條第二項及第三項規定委員會無需經立法院院會決議即可處罰違反協助調查之人員，這些規定完全不符真調會作為立法院從屬機關應具之組織特徵，形同讓立法院內部之輔助性組織不當擁有獨立為行政處分、起訴、應訴及處罰人民之權限，讓真調會行使職權不受立法院指揮監督，有違釋字第五八五號解釋意旨，應予宣告違憲。

修正條文第八條、第八條之一及第八條之二賦予真調會之調查權及罰鍰權，依釋字第三二五號及第五八五號解釋意旨，應依其性質「由立法院院會或委員會決議」才能行使，不能由真調會逕自為之，更不得由真調會委員個人為之：

- （一）「文件調閱權」依釋字第三二五號解釋：「立法院為行使憲法所賦予之職權，……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。」惟修正條文第八條第一項第二款賦予

真調會甚至真調會委員個人有「通知有關機關、團體、事業或個人提出有關檔案冊籍、文件及其他必要之資料或證物」之權力，不須經過立法院院會或委員會決議，違反釋字第三二五號解釋。

- (二)「詢問權」依釋字第五八五號解釋：「立法院調查權行使之方式，……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。」惟修正條文第八條第一項第一款卻賦予真調會甚至真調會委員個人有通知人員到場陳述事實或意見之權力，違反釋字第五八五號解釋。
- (三)「罰鍰權」依釋字第五八五號解釋理由書：「立法院為有效行使調查權，固得以法律由立法院院會決議依法對違反協助調查義務者科處適當之罰鍰，此乃立法院調查權之附屬權力。」惟依修正條文第四條第二項及第八條之二第三項規定，真調會得以自己之名義作成處分科處罰鍰，違反釋字第五八五號解釋。

又修正條文第八條第一項第五款規定，真調會或真調會委員「於必要時，得就指定案件或事項，委託其他機關調查」，同條第二項規定：「各機關接受前項第五款之委託後，應即進行調查，並以書面答復。」修正條文第八條之三規定：「本會調查人員必要時，得知會當地政府、檢察機關或其他有關機關協助。」「本會調查人員於調查證據遭遇抗拒或為保全證據時，得通知憲警機關協助，作必要之措施。」前開條文似有賦予真調會得指揮調度行政機關之意，與真調會作為立法院附屬組織之性質不符，明顯違反權力分立原則。

修正條文第十一條第二項後段另規定：真調會「得指派、調用或以契約進用適當人員兼充協同調查人員」，同條第三項規定「前項調用人員，行政機關不得拒絕。」此等條文賦予真調會得調用行政機關人員，與真調會作為立法院附屬組織之性質不符，亦違反權力分立原則。

- 二、修正條文第八條及第八條之一賦予真調會之權限，逾越釋字第五八五號意旨所承認「立法院調查權」之範圍，且修正後之調查範圍以及所得採取之調查行為樣態，並未依釋字第五八五號解釋意旨限縮至合理最小限度範圍，反而更加不當地擴張調查行為樣態，嚴重侵害人權

依釋字第五八五號解釋，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」，「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」，真調會自應受此一原則拘束。惟修正條文賦予真調會之調查權，究係與立法院行使何種憲法職權有重大關聯，並不明確。修正條文第八條及第八條之一賦予真調會之權限，明顯逾越前述解釋意旨所承認「立法院調查權」之範圍。

其次，調查權既僅係立法權之輔助權限，其行使界限應依解釋意旨合理限縮至最小限度範圍內。有關立法院調查權之範圍依司法院釋字第三二五號及第五八五號解釋，侷限於「調閱文件」及「約詢人員」二部分。於特殊例外之情形，有就特定事項委任協助調查之必要者，依釋字第五八五號解釋意旨，亦僅限於「約



詢人員」部分。本次修正條文第八條及第八條之一不僅將「文件調閱權」之對象擴大及於「證物」，更增加真調會委員可進入機關或個人場所調查，以及封存、攜去、留置有關證件資料等類似於「搜索」、「扣押」之權力，然真調會委員行使此種權力卻不需要向法院聲請核發搜索票，權限比檢察官更大，有違反正當法律程序原則之虞。此外，修正條文第八條第一項第六款更賦予真調會及真調會委員「其他必要之調查行為」之權力，以概括條款不當擴張真調會所得採取之調查行為態樣，其賦予真調會所得採取之調查行為範圍廣泛不明確，嚴重違憲。

誠如許宗力大法官就釋字第五八五號解釋所作之不同意見書所言，我國憲政設計乃五權分立，實無法與外國三權分立者相提並論，三權分立下國會所擁有之以調查弊端為目的之國會調查權，在我國乃係交由監察院所掌有，即使修憲後，監察院不再是民意機關，然其彈劾、糾舉與糾正之職權並未改變，也因此之故，釋字第三二五號解釋持審慎態度，只敢賦予立法院為助成立法、預算等主要職權之行使的文件調閱權，並不及於對人之傳喚與訊問權。今修法結果非但未依釋字第五八五號解釋之要求，將調查範圍以及所得採取之調查行為樣態限縮至合理最小限度範圍，反而更加不當地擴張調查行為樣態，甚至企圖透過概括條款使真調會得恣意擴張調查範圍、增加行為樣態，將嚴重侵害人權。

### 三、對於行政權仍未予適當尊重，違反權力分立與制衡原則，侵害其權力核心範圍，並對行政權之行使造成實質妨礙

釋字第五八五號解釋認為：「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。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，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。」查本次修正後之第八條之一規定對於調查事項之範圍未排除「屬行政權本質所具有之行政特權」事項，且受調查機關僅於舉證明確有妨害重大國家利益，並於七日內取得行政法院假處分裁定同意，始得拒絕，亦未符釋字第五八五號解釋所提「應予以適當之尊重」之要求，已侵害行政權核心範圍之虞，對行政權之行使造成實質妨礙。

依釋字第五八五號解釋理由書，說明「行政特權」之範圍包括：「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「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。修正條文第八條之一第二項及第八條之二第二項對於得拒絕調查之事由，僅及於「經舉證證明有妨害重大國家利益」或「因配合調查致本身有遭受刑事處罰或行政罰之虞者」，且受調查者尚須取得行政法院假處分裁定同意或向行政法院提起確認訴訟，顯然與釋字第五八五號解釋所揭示之「行政特權」原則不符。

其次，本次修正後之第十一條第三項規定，真調會調用行政機關人員時，行

政機關不得拒絕一節，侵犯行政機關固有用人權限，有違權力分立原則及憲法機關應相互尊重之精神。另同條第四項末段「本會所需經費由立法院預算支應，必要時由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕。」之規定，既不符預算法令規定，亦有違權力分立原則。

蓋依預算法第七十條規定「各機關有左列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議：一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。三、因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。」動用第二預備金須經行政院同意，且須符合預算法第七十條所定動用之情形。因委員會預算並無預算法第七十條所定動用之情形，且本條規定行政院對於此等預算編列不得拒絕，亦與預算法第七十條規定不符，故本條規定不符預算法令規定。

真調會係立法院內部輔助組織，並非行政院所屬機關，其運作完全不受行政機關（人事、主計）控制，其預算自然應由其所直接隸屬之機關立法院編列，方符權力分立原則。本次修正後之第十一條第四項末段「本會所需經費由立法院預算支應，必要時由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕。」之規定，不僅違反預算法，亦違反權力分立原則，應予宣告違憲。

四、修正條文對於被調查人之程序保障欠缺明確規定，違反釋字第五八五號解釋要求之「正當法律程序」與「明確性原則」

釋字第五八五號解釋表示：「於特殊例外情形，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，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉以為監督之基礎。」解釋理由書並指摘原條文：「未訂定相關之程序規定，如事前予受調查對象充分告知受調查事項、法定調查目的與調查事項之關聯性、給予受調查人員相當之準備期間、准許受調查人員接受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕提供應秘密之文件資訊等之事由、必要時備置適當之詰問機制、依調查事件之性質採取公開或秘密調查程序…等等，均付諸闕如。」

本次修正後之第八條之二第一項規定，旨在本條第一項回應釋字第五八五號解釋有關委員會調查應注意遵守正當法律程序，符合比例原則，以保障受調查者權利之要求。惟所謂「正當法律程序」屬重要事項，須於本法中具體規範，始能保障受調查者之權利，本次修正後之第八條之二第一項僅有抽象性提示規定，與前開該解釋要求仍有未符。

修正條文第八條之二第一項僅空泛規定「本會及委員行使職權，應注意遵守正當法律程序，以符合比例原則之方式為之」，並未依釋字第五八五號解釋理由

書，彌補前述違憲缺失，對於被調查人之程序保障仍然付諸闕如，違反釋字第五八五號解釋要求之「正當法律程序」與「明確性原則」。

五、釋字第五八五號解釋認為第十五條第一項以「違反法令或其他不當言行」為除名事由，與法律明確性原則不盡相符，應予檢討修正，本次除增列經立法院決議之除名機制外，對除名事由之未臻明確未予修正，應予宣告違憲

六、本案應立即採取暫時處分停止真調會條例之適用

為確保司法解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而有異，司法院大法官依憲法規定獨立行使憲法解釋及憲法審判權，亦有針對解釋個案需要作成暫時處分之保全措施權限，業經釋字第五八五號、第五九九號解釋闡明在案。

基於以下理由，本案應立即採取暫時處分，防止違憲法律所可能導致不可回復損害，或減少將來回復原狀所需之社會成本，進一步保障本釋憲聲請案所涉及之各項基本人權及權力分立原則，並真正貫徹釋憲制度所要維護之憲法價值及規範：

（一）本案有採取暫時處分之急迫性

修正後之真調會條例一旦公布施行，真調會須於公布後十日內成立並開始運作。依本次修正後之第四條第二項規定該會得以該會名義作成行政處分，並有起訴及應訴之當事人能力。同時，依第八條第二項及第三項規定該會無需經立法院院會決議即可處罰違反、協助調查。此外，修正條文第八條之一對於被調查人之程序保障欠缺明確規定，仍然未能符合釋字第五八五號解釋所要求之「正當法律程序」與「明確性原則」。在此等情形下，真調會條例如不暫時停止適用，將形同允許一違憲機關在不受立法院監督之情況下可以任意調查或處罰人民，而受調查或處罰者其人權將在程序保障欠缺明確之情況下遭受踐踏。

另外，修正條文第八條之一第二項及第八條之二第二項對於得拒絕調查之事由範圍過窄，不符合釋字第五八五號解釋所揭示之「行政特權」範圍，如該條例付諸實施將窒礙難行，破壞權力分立與制衡原則，侵害行政權核心範圍，並對其權力行使造成實質妨礙；連帶地造成朝野對立惡鬥、憲政秩序難以順利回復正軌，對憲法法益及公共利益所造成之損害將極為深遠，難以回復。

綜上，修正後之真調會條例諸多規定嚴重違憲，其涉及違憲疑義之條文之比例甚高，且核心條文幾乎均屬違憲，整體規範正當性不足，加上其所違反者乃是基本的憲法原則，本質上已具有重大不利益或無法回復之結果。本案如不採取暫時處分，屆時將立即造成憲法法益及公共利益不可回復之重大損害。本案明顯具有為暫時處分之急迫性。

（二）本案有採取暫時處分防止真調會開始運作所可能不斷創生之持續性違憲狀態之必要性

憲法機關及其輔助組織係職司國家權力之行使，其組織上及權限上之依據具有合憲性，乃該等機關或組織得以適正行使國家權力之最根本的基礎所在。蓋惟有具備組織上之合憲性，系爭組織所為行為始有合法、合憲之可能。亦即，組織上之合憲性要求，對法治國憲政秩序之維護，至為重要。所以，不具組織合憲性之組織，不僅不該存在，對於該等違憲組織除去以前所可能不斷創生之持續性違憲狀態，亦應該設法防止或消除。

就本案爭議而言，由於系爭條例及為真調會之組織上及權限上之依據，真調會條例既屬違憲，真調會之組織根本不可能合憲的組成並運作，所以在該等違憲組織除去以前，對其開始運作所可能不斷創生之持續性違憲狀態，有採取暫時處分，暫停真調會條例適用，加以防止之必要。

### （三）就本案發布暫時處分，具有妥適性

發布暫時處分有無妥適性，應就雙重假定之情況可能發生之損害為法益衡量。

假使暫時停止真調會條例之適用，以致真調會之運作必須暫時中止，其所產生之損害（假設未來認定該條例相關規定合憲時）僅係三一九槍擊事件真相調查之延後；假使不停止真調會條例之適用，真調會將依在組織違憲之狀態下，依據一部違憲之法律持續運作，其所生之損害（假設未來認定該條例相關規定違憲時）係諸多憲法基本原則、相關基本權利受到持續不斷地受到違憲侵害。

兩相權衡前述二種狀況對公益之損害輕重，就本案發布暫時處分自屬妥適、必要。

其次，就本案發布暫時處分所生之利益，亦明顯大於其所可能產生之弊。按真調會條例雖然在形式上為法律，惟其係針對三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件個案立法，與一般適用於不特定之人、事、物之法律相比，其性質確有不同。正因為真調會條例為個案法，因此採取暫時處分，宣告真調會條例暫時停止適用，其可能帶來之不利影響，必然小於對一般法律所為之暫時停止適用暫時處分。

反之，正因為真調會條例是個案法，如不暫予停止適用，其所生之危害遠比一般性法律來得更為具體、迫切、也更具有現實性。一旦真調會依據修正後之真調會條例成立並開始運作，其危害即告現實化，因此更有暫停適用該條例之必要。因此從利益衡量之觀點，貴院在本案發布暫時處分所生之利益，明顯大於其所可能產生之弊。

綜上，此次修正後之真調會條例依舊無法提供真調會足夠的組織及權限合憲性，一旦真調會條例付諸實施，任由此等組織及權限上均違憲之憲政機關輔助組織上路運作，勢將造成憲法法益及公共利益難以回復之重大損害；特別是



第八條、第八條之一等超越「文件調閱權」及「詢問權」之調查權力部分（即進入機關或個人處所調查，封存、攜去、留置證件資料，委託其他機關調查及其他必要之調查行為等權力）及第八條之三、第十一條有關通知檢察機關或憲警機關協助、調用行政機關人員等權力，有在就真調會條例是否違憲作成終局判斷前，先行作成宣告真調會條例暫時停止適用之暫時處分的急迫性及必要性。權衡本案發布暫時處分所生之利益，亦明顯大於其所可能產生之弊。貴院應就本案採取暫時處分以暫時阻止立法機關之違憲行為，避免憲政失序、混亂，以善盡憲法所賦予之「憲法守護者」職責。

#### 肆、關係文件之名稱及件數

立法院九十五年四月十一日通過之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」。

聲請人：柯建銘 陳景峻 葉宜津 尤 清 王世堅  
王世勛 王幸男 王 拓 王淑慧 王塗發  
王榮璋 田秋堇 江昭儀 余政道 吳明敏  
吳秉叡 吳富貴 李昆澤 李明憲 李俊毅  
李鎮楠 杜文卿 沈發惠 林育生 林岱樺  
林重謨 林耘生 林國慶 林淑芬 林進興  
林樹山 邱創進 侯水盛 洪奇昌 唐碧娥  
徐國勇 高志鵬 高建智 張花冠 張慶惠  
曹來旺 莊和子 莊碩漢 許榮淑 郭正亮  
郭玟成 郭俊銘 郭榮宗 陳秀惠 陳明真  
陳金德 陳重信 陳啟昱 陳朝龍 陳 瑩  
陳憲中 彭添富 彭紹瑾 湯火聖 黃昭輝  
黃偉哲 黃淑英 黃劍輝 管碧玲 趙永清  
潘孟安 蔡同榮 蔡其昌 蔡啟芳 鄭國忠  
鄭朝明 鄭運鵬 盧博基 蕭美琴 賴清德  
薛 凌 謝明源 謝欣霓 藍美津 顏文章  
魏明谷 李文忠 張川田 張俊雄 盧天麟  
林為洲 林濁水

中 華 民 國 九 十 五 年 五 月 一 日  
（本件聲請書附件略）

參考法條：司法院大法官審理案件法 第 5 條（82.02.03）

公務人員任用法 第 18、22、36 條（96.03.21）

三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例 第 1、2、4～8-3、11、15 條

(95.05.01)