全國法規資料庫
Laws & Regulations Database of The Republic of China

發文單位：司法院
解釋字號：釋字第 585 號
解釋日期：民國 93 年 12 月 15 日
資料來源：司法周刊 第 1215 期 1 版
司法院公報 第 47 卷 1 期 1-44 頁
法令月刊 第 56 卷 1 期 94-104 頁
總統府公報 第 6618 號 9-96 頁
守護憲法 60 年 第 222-235 頁
守護憲法 60 年 第 193 頁
相關法條：中華民國憲法 第 8、10、11、12、23、37、41、62、79、95、96 條
憲法訴訟法 第 5、13 條
中華民國刑法 第 165、214 條
三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例 第 8、13 條

解 釋 文：

立法院爲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。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，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。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。

立法院調查權行使之方式，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爲限，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，本院釋字第三二五號解釋應予補充。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，應以法律爲適當之規範。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、方法與程序等妥爲詳細之規定，並藉以爲監督之基礎。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。

茲就中華民國九十三年九月二十四日公布施行之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下稱真調會條例），有關三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下稱真調會）之組織、職權範圍、行使調查權之方法、程序與強制手段等相關規定，是否符合上開憲法意旨，分別指明如下：

一、真調會條例第二條第一項前段「本會置委員十七人，由第五屆立法院各政黨（團）推薦具有專業知識、聲譽卓著之公正人士組成之，並由總統於五日內任命」、第二項後段「各政黨（團）應於本條例公布後五日內提出推薦人選，逾期未提出者，視爲放棄推薦，其缺額由現額委員選出之召集委員於五日內逕行遴選後，由總統任命」、第十五條第二項「本會委員除名或因故出缺時，由原推薦之政黨（團）於五日內推薦其他人選遞補之；其逾期未提出推薦人選者，由召集委員逕行遴選後，總統於五日內任命之」暨第十六條「第二條及第十五條應由總統任命者，總統應於期限內任命；逾期未任命，視爲自動生效」等規定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爲之，方爲憲法之所許。

二、同條例雖未規定真調會委員之任期，惟於符合立法院屆期不連續原則之範圍內，尚不生違憲問題。第十一條第二項規定「本會所需經費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範圍內，亦不生違憲問題。

三、同條例第四條規定「本會及本會委員須超出黨派以外，依法公正獨立行使職權，對全國人民負責，不受其他機關之指揮監督，亦不受任何干涉」，其中「不受其他機關之指揮監督」係指「不受立法院以外機關之指揮監督」之意；第十五條第一項「本會委員有喪失行爲能力、違反法令或其他不當言行者，得經本會全體委員三分之二以上同意，予以除名」，關於真調會委員除名之規定，並非排除立法院對真調會委員之免職權，於此範圍內，核與憲法尚無違背。

四、同條例第十五條第一項「本會委員有喪失行爲能力、違反法令或其他不當言行者，得經本會全體委員三分之二以上同意，予以除名」之規定，以「違反法令或其他不當言行」爲除名事由，與法律明確性原則不盡相符，應予檢討修正。

五、同條例第八條第一項前段「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄」、同條第二項「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限」；第十三條第一項「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴」等規定，逾越立法院調查權所得行使之範圍，違反權力分立與制衡原則。

六、同條例第十三條第三項規定「本會調查結果，與法院確定判決之事實

歧異者，得爲再審之理由」，違反法律平等適用之法治基本原則，並逾越立法院調查權所得行使之範圍。

七、同條例第十二條第一項規定「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院及監察院提出報告，並公布之」，其中關於向監察院報告部分，與憲法機關各有所司之意旨不盡相符，應予檢討修正。

八、同條例第八條第三項規定「本條例公布之日，各機關所辦理專屬本會管轄案件，應即檢齊全部案卷及證物移交本會」、同條第四項規定「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。受請求之機關、團體或人員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」、同條第六項規定「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。

九、同條例第八條第六項規定「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。

十、同條例第八條第四項前段規定「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」、同條第六項規定「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」，其中規定涉及人民基本權利者，有違正當法律程序、法律明確性原則。

十一、同條例第八條第七項「違反第一項、第二項、第三項、第四項或第六項規定者，處機關首長及行爲人新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，經處罰後仍繼續違反者，得連續處罰之」及第八項前段：機關首長、團體負責人或有關人員拒絕真調會或其委員調查，影響重大，或爲虛僞陳述者，依同條第七項之規定處罰等規定，有違正當法律程序及法律明確性原則。

十二、同條例第八條第八項後段規定「機關首長、團體負責人或有關人員拒絕本會或本會委員調查，影響重大，或爲虛僞陳述者……並依刑法第一百六十五條、第二百十四條等相關規定追訴處罰」，係指上開人員若因受調查而涉有犯罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法審判而言；上開規定應本此意旨檢討修正。

十三、同條例第八條第九項規定「本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境」，逾越立法院之調查權限

，並違反比例原則。

上開五、六、八、十、十一、十三項有違憲法意旨部分，均自本解釋公布之日起失其效力。

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，爲確保其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。本件暫時處分之聲請，雖非憲法所不許，惟本案業經作成解釋，已無須予以審酌。

理 由 書：　本件係因立法委員柯建銘等九十三人，認中華民國九十三年九月二十四日公布施行之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下稱真調會條例），逾越憲法賦予立法院權限，爰就其行使職權適用憲法發生之疑義，並就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聲請解釋憲法，同時聲請於本案作成解釋前爲暫時處分（聲請人稱急速處分，下同），宣告真調會條例暫時停止適用。本件就聲請爲暫時處分部分，依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定，通知聲請人代表及訴訟代理人暨關係機關三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下稱真調會）指派代表，於九十三年十月十四日到場，在憲法法庭行言詞辯論，同時邀請法律學者到庭陳述意見；就聲請解釋憲法部分，通知聲請人代表及訴訟代理人，暨關係機關立法院指派代表及訴訟代理人，於九十三年十月二十七日及二十九日到場，在憲法法庭行言詞辯論，同時邀請關係機關監察院、法務部、內政部指派代表，並邀請法律學者到庭陳述意見，合先說明。

本件聲請人主張略稱：一、真調會之機關屬性違憲：真調會不僅完全取代檢察機關之偵查（第八條第一、二、三項），可以借調檢察官（第九條第一項），指揮檢察官起訴（第十三條第一項），甚至干預法院獨立審判（第十三條第三項），干預監察院之調查權（第八條第三項），並擁有內部組織權，得自行籌辦辦公處所、行政事務與進用人員（第十一條第一項），且預算由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕（第十一條第二項），此種權力集中之特設機關，不受其他機關制衡，與自由民主憲政秩序完全不容。真調會無法歸屬於憲法規定之任何憲法機關，亦不受五院體制之限制，卻可同時行使司法權、監察權、立法院文件調閱權及行政權，是違憲之混合機關。二、制定真調會條例逾越立法權限：立法院透過真調會條例創設違憲之混合機關，已逾越立法權之權限範圍，牴觸民主正當性要求。三、制定真調會條例違反權力分立原則：真調會條例係針對三一九槍擊事件之個案立法，造成立法與執行的融合，違反權力分立，應認爲無效。四、真調會所行使之職權已侵犯其他憲法機關權力，違反權力分立原則：（一）侵犯總統豁免權及人事任命權：依真調會條例第八條規定，真調會之調查對象包括總統，且總統亦不得以國家機密爲由，拒絕真調會或真調會委員之調查，顯然違反憲法第五十二條規定而無效；真調會委員任命方式完全剝奪總統之人事任命權，違反憲法第四十一條而無效。（二）侵犯檢察官偵查權之核心領域：１、依真調會條例第八條第一、二、三項及第九條規定，真調會已取代檢察機關。２、依真調會條例第十三條

第一、三項規定，真調會不僅掌握個案之刑事偵查權，甚至可以指揮檢察官起訴，使立法權與執行權合而為一，嚴重破壞刑事訴訟上之權力分立與法治國原則。（三）侵犯司法權之核心領域：真調會條例第十三條第三項規定法院確定判決所認定之事實與真調會所認定之事實有所不同時，必須以真調會之認定為準，已經侵犯審判獨立之核心，明顯違反憲法第八十條。（四）侵犯監察院調查權之核心領域：１、真調會條例第八條第三、四、五及六項規定，將原本不屬於立法院之國會調查權，賦予真調會，逾越司法院釋字第三二五號解釋對監察院行使調查權所設定之範圍。五、真調會經費支應之規定，牴觸憲法：立法院不得要求行政院為特定預算科目之支出，否則即屬違憲。真調會條例第十一條第二項規定，嚴重混淆立法與行政之界限，紊亂責任政治體制，與憲法第七十條及司法院釋字第二六四號、第三九一號解釋牴觸。六、真調會之組成方式，牴觸憲法：（一）真調會以政黨取代人民：真調會條例第二條第二項規定真調會委員由各政黨（團）推薦，而政黨並不能代表全體人民，因此真調會委員之推薦已違反人員與組織之正當性，使中國國民黨與親民黨可推薦之委員共計九人，可以完全掌控真調會之運作。（二）真調會委員無任期規定：依真調會條例第十五條第一項規定，少數黨「推薦」的委員，隨時有被多數黨委員以「言行不當」予以除名之可能；而多數黨「推薦」之委員違憲任職後，便無人可將之解職，亦違反權力有限付託之民主原則。七、真調會條例侵害人民基本權利，不符比例原則及正當法律程序：（一）不符比例原則：真調會條例第八條第七項規定，違反同條第一、二、三、四、六項規定者，處機關首長及行為人新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得連續處罰之。其所追求的目的並不合憲，因此通不過目的合憲性審查。又真調會條例第一條第一項明定以平息選舉爭議、安定政局為其立法目的，惟在手段上，就強制處分權之行使，空白、概括授權真調會委員行使，嚴重侵犯人民自由、隱私等基本權，手段既非侵害最小，手段與目的相比更屬欠缺平衡，顯與憲法第二十三條規定之比例原則不合。（二）不符正當法律程序：真調會條例第八條第四、八項規定，排除刑事訴訟法等各項限制，空白、概括授權真調會及其委員得任意行使強制處分權；對於機關首長等有關人員拒受調查，或為虛偽陳述者，除依同條第七項處罰外，並逕依刑法第一百六十五條、第二百十四條等相關規定追訴處罰，顯已違反正當法律程序等語。

關係機關立法院主張略稱：一、本件聲請無關立法委員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，不合聲請要件，不應受理解釋。二、依法律合憲性解釋原則，真調會條例整體或部分內容均未違憲：（一）真調會之機關屬性：基於權力分立與機關功能最適原則、機關任務功能分配原則，權力之配置，應配置於功能上最適當、追求效能之機關擔當。我國憲法無行政保留領域，未明文禁止類似真調會之機構，立法院有權為此種立法。在憲法五院之外，介於國家與私人間之公法人既能夠存在，國家公權力能委託私人行使，則原則上應容許因特定任務，暫時性成立之真調會。（二）真調會條例之制定屬於立法權之範圍：立法院依憲法第六十三條對國家重要事項可以行使立法權。真調會之創設目的既在

解決三一九槍擊事件真相未明所引發的政治爭議，爲國家重要事項，在未侵害人民基本權利之範圍內，屬於立法權之範圍。（三）真調會所行使之職權未侵犯其他憲法機關權力，其行使職權之方式亦未違背權力分立與制衡原則：真調會條例所涵蓋之機制包含兩個：一是依真調會條例成立之真調會，專責「事實真相之調查」；二是真調會依真調會條例借調之檢察官，專責「刑事案件偵查權」之行使。真調會條例第一條至第七條係規範關於真調會「調查權限及方式」，第八條以後規範真調會借調檢察官之「刑事偵查」，第九條與第十八條則是「真調會」與「借調檢察官」之間關係的連結條款，要求真調會與借調檢察官相互協助。二機關分別行使調查權及檢察權並相互合作，均未侵犯行政與檢察機關之權力，故未違反權力分立原則。又真調會條例並未賦予真調會裁判權，自無侵害司法權（審判權）之可言。（四）真調會經費支應之規定不牴觸憲法：真調會條例第十一條第二項規定真調會所需經費得動支第二預備金，有預算法第七十條第三款及本條例第十一條第二項爲法源依據，具有其合法性，且預算動支方式既未增加支出，不違反憲法第七十條；又第二預備金之動支並非行政院專屬權，立法權並非不能介入，於此並未侵害行政固有權。（五）真調會委員之任命及真調會之組成方式不牴觸憲法：真調會條例第二條規定真調會委員以政黨比例推薦之方式早存在於其他組織，並不會造成政黨的操控，合乎公正性、專業性，類似情形，如中央選舉委員會委員之推薦。真調會條例第十六條並未侵犯總統人事任命權。（六）真調會條例未侵害人民基本權利及正當法律程序：真調會條例第八條第四、六、九項及第十條等規定，必須與第八條、第九條併爲整體解釋，則該等強制處分權實均屬於「借調檢察官」之既有職權，並非法律授與真調會限制人身自由之特殊權限。另真調會條例賦予真調會必要之調查權，依該條例第一條第二項、第八條第二項規定，均必須依據法律行使權限。且法律規定概括不必然違憲，可準用行政程序法第一百五十二條以下法規命令之訂定程序，訂定發布行政規則，真調會工作要點合乎此法理。且人民權利受侵害，可依情況分別提起訴願、行政訴訟或請求國家賠償等，本已提供權利保護與救濟管道，與人民基本權利保護之要求，並無牴觸等語。

本院斟酌全辯論意旨，作成本解釋，其理由如下：

本件聲請人行使憲法第六十二條所規定之立法權，對於真調會條例是否符合憲法上權力分立之原則，發生適用憲法之疑義；又依真調會條例規定，真調會之委員由立法院各政黨（團）推薦（第二條第一、二項），其成立由立法院籌備（第十七條），並應定期向立法院報告調查結果（第十二條），上開事項均與立法委員行使職權有關，而其行使職權適用真調會條例發生牴觸憲法之疑義。經立法委員現有總額三分之一以上聲請解釋，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定相符，應予受理。

立法院爲國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。立法院爲能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（本院釋字第三二五號、第四六一號解釋參照）。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，以及有關正在進行中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。

立法院調查權行使之方式，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爲限，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，本院釋字第三二五號解釋應予補充。惟其程序，如調查權之發動及個案調查事項之範圍、行使調查權之組織、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律爲適當之規範；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，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、方法與程序等妥爲詳細之規定，並藉以爲監督之基礎。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。

一、真調會之屬性

真調會條例係立法院爲調查三一九槍擊事件真相，專案設置真調會所爲之特別立法。依真調會條例第二條第一項、第二項、第十六條與第十七條規定觀之，真調會係由立法院籌設組成。依組織與權限不應分離，以符責任政治原理之憲政常規，真調會應屬於協助立法院行使調查權之特別委員會。同條例第十二條第一項規定真調會向立法院報告之義務，亦足資佐證。是真調會並非不屬任何憲法機關之組織，亦非同時行使立法權、行政權、司法權及監察權之混合機關。

真調會條例設置真調會，旨在查明槍擊總統、副總統候選人事件真相（同條例第一條第一項參照），乃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，合於立法院爲有效行使

其憲法所賦予職權，於必要時得行使調查權之要件。

立法院雖有制定真調會條例之權，惟該條例是否合憲，仍須就真調會之組織、權限範圍、議事程序、調查方法與程序，是否符合憲法所要求之民主原則、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以爲斷，不可一概而論。茲就其相關規定，是否符合上開憲法意旨，分述之。

二、真調會之組織

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，其權力之行使應由立法院依法設立調查委員會爲之。僅於特殊例外情形，例如所欲調查之事項具高度專業性質，由立法委員組成之調查委員會無法進行有效之調查時，始得經院會決議就一定事項之調查制定特別法，委任不具立法委員身分之相關專業人士，協助立法院行使調查權。上開委員所應具備之能力、資格審查及選任所應遵循之程序，雖屬立法院議會自治之事項，惟仍應以法律明定，其任命則應經院會決議後由立法院院長爲之，與憲法第四十一條規定無涉。

真調會條例第二條第一項前段規定「本會置委員十七人，由第五屆立法院各政黨（團）推薦具有專業知識、聲譽卓著之公正人士組成之，並由總統於五日內任命」，同條第二項後段規定「各政黨（團）應於本條例公布後五日內提出推薦人選，逾期未提出者，視爲放棄推薦，其缺額由現額委員選出之召集委員於五日內逕行遴選後，由總統任命」，係立法院考量其所欲調查事項有特殊、高度專業及公正之需求，須委任立法委員以外之專業人員組成調查委員會，協助立法院行使調查權，而制定特別法所作之規定。基於議會自治原則，相關人員之選任資格及程序，應尊重立法院之決定。如立法院決定接受各政黨（團）所推薦之人選，並經院會決議後由立法院院長予以任命，即應爲憲法所許。立法院如爲尊重國家元首，雖亦得依憲法第四十一條規定，提請總統依法任命之，惟此非謂總統對上開人員有實質選任權限，更毋庸依憲法第三十七條之規定經行政院院長副署之。總統基於對立法院憲法職權之尊重，對於立法院所提人選，亦應予以尊重。故上開真調會條例第二條第一項及第二項規定以及第十五條第二項規定「本會委員除名或因故出缺時，由原推薦之政黨（團）於五日內推薦其他人選遞補之；其逾期未提出推薦人選者，由召集委員逕行遴選後，總統於五日內任命之」，應係指立法院各政黨（團）推薦人選或召集委員逕行遴選人選後，經立法院院會決議通過，再由立法院院長報請總統任命之意。本於上述相同意旨，同條例第十六條規定「第二條及第十五條應由總統任命者，總統應於期限內任命；逾期未任命，視爲自動生效」，亦未牴觸憲法第四十一條及第三十七條之規定。

立法院調查權既應由立法院院會決議設立並由立法委員組成之調查委員會行使之，該調查委員會委員之任期至遲應於該屆立法委員任期屆滿時終止，以符民意政治原則。該屆期不連續原則自應適用於由該屆立法委員經院會決議委任非立法委員擔任調查委員會委員之情形。是真調會條例第十二條第一項規定「本會對於調查之事件，應於三

個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查……」，對真調會委員之任期並未設有明確之限制，雖非憲法所不許，惟其既係依第五屆立法委員之授權而成立，其任期至遲亦應於第五屆立法委員任期屆滿之日終止，自不待言。再者，真調會既屬立法院之特別委員會，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。真調會條例第十一條第二項「本會所需經費由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕」，與前揭第十二條第一項之規定，於符合上開意旨之範圍內，尚不生違憲問題。

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。縱於特殊例外情形，立法院認有授權立法委員以外之人員輔助或代為行使調查權之必要，基於民意政治及責任政治原則，立法院仍負有監督受委任人員履行職務之義務，斷無令其獨立於立法院監督之外，逕自行使立法院調查權之理。是除真調會條例第十二條第一項「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院……提出報告，並公布之」，規定真調會向立法院報告之義務外，同條例第四條規定「本會及本會委員須超出黨派以外，依法公正獨立行使職權，對全國人民負責，不受其他機關之指揮監督，亦不受任何干涉」，其中所稱之「不受其他機關之指揮監督」應非排除立法院，而係指「不受立法院以外機關之指揮監督」之意。又基於指揮監督之職責，立法院對於不適任之真調會委員，自亦有經院會決議後予以免職之權；蓋人事免職權較諸人事任命權，具有持續存在、隨時得行使之性質，而為實質有效控制、指揮相關人員調查進行所必要，更為立法院依責任政治原理履行其憲法上義務所由繫。是同條例第十五條第一項規定「本會委員有喪失行為能力、違反法令或其他不當言行者，得經本會全體委員三分之二以上同意，予以除名」，係賦予真調會對委員之除名權，惟仍須經院會決議，且不排除立法院對真調會委員之免職權。前開各項規定，於符合上述意旨範圍內，核與憲法亦無違背。惟上開規定以「違反法令或其他不當言行」為除名之事由，則與法律明確性之憲法意旨不盡相符，應一併檢討修正。又真調會職權之行使，應符合民主原則，是真調會委員開始行使調查權之最低人數，亦以明文規定為宜，併此指明。

三、真調會之職權範圍

立法院所得行使之調查權，僅係為輔助立法院行使其憲法所賦予之立法權限，自與追訴犯罪之偵查權及司法審判權有間。基於權力分立與制衡原則，立法院亦不得立法授與自身或所屬之委員會行使偵查權或審判權。真調會既為隸屬於立法院下行使立法院調查權之特別委員會，其所具有之權限，應只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而已，不得更進而行使檢察官或軍事檢察官依據法律所得行使之犯罪偵查權及法院之審判權。是真調會

之職權應僅限於真調會條例第七條規定「本會就三一九槍擊事件，發生前、後其事件本身或衍生之相關事項均應進行調查，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」，惟其調查亦不得排除或干預監察院或其他有權機關就同一事件，本於職權進行調查或偵查之權力。故同條例第八條第一項前段規定「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄」，同條第二項規定「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限」及第三項規定「本條例公布之日，各機關所辦理專屬本會管轄案件，應即檢齊全部案卷及證物移交本會」，因賦予真調會之權限逾越立法院所得行使之調查權範圍，已有未合。同條例第十三條第一項規定「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴」，亦因賦予被借調之檢察官或軍事檢察官之權限逾越真調會所得行使之調查權範圍，併有未合；同條第二項關於管轄權之規定失所附麗。以上各該規定，均違反權力分立與制衡原則之憲法基本規範。至同條例第九條第一項規定「本會為行使職權，得借調檢察官或軍事檢察官至本會協助調查」，為尊重被借調人與其所屬機關，其借調應經被借調人與其所屬機關之同意；被借調至真調會協助調查之檢察官或軍事檢察官，於借調期間，雖仍具檢察官或軍事檢察官之身分，但基於立法院調查權之屬性，自不得行使其原有身分依法所得行使之檢察權，乃屬當然之理。

再審為訴訟程序之一環，立法者就再審理由固有自由形成之空間；惟法律之制定，原則上應普遍適用於將來符合其構成要件之多數不確定發生之事件。真調會條例第十三條第三項規定「本會調查結果，與法院確定判決之事實歧異者，得為再審之理由」，乃針對個案所制定之再審理由，違反法律平等適用之法治國家基本原則，且逾越立法院調查權之權限範圍，應非憲法之所許。

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，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，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。真調會既為隸屬於立法院下行使立法院調查權之特別委員會，自無須向監察院負責，亦不受監察院之監督。而其行使之調查權亦與監察院之調查權有別，且其調查權之行使及調查之結果亦不能影響監察院調查權之行使。是真調會條例第十二條第一項規定「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院及監察院提出報告，並公布之」，其中關於真調會有向監察院提出報告義務之規定，殊有悖於前述之原則，應予檢討修正，以釐清真調會之職責，並避免影響監察院調查權之行使。

四、真調會行使調查權之範圍

基於權力分立與制衡原則，立法院行使調查權所得調查之對象、事項並非毫無限制，已如上述。是真調會條例第八條第三項「本條例

公布之日，各機關所辦理專屬本會管轄案件，應即檢齊全部案卷及證物移交本會」、同條第四項「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。受請求之機關、團體或人員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」、第六項「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」，上開規定關於專屬管轄、移交卷證之規定，與涉及國家機關獨立行使職權而受憲法保障者，未予明文排除於調查權範圍之外，已逾越立法院調查權所得行使之範圍，此部分與憲法前述意旨尚有未符。另涉及國家機密或偵查保密事項，行政首長具有決定是否公開之行政特權，亦已述之如前，立法院行使調查權若涉及此類事項，自應予以適當尊重，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。是上開規定關於調查事項涉及國家機密或偵查保密者，相關機關一概不得拒絕之部分，不盡妥適，應予以適當之修正，以符上開意旨。

五、真調會行使調查權之方法、程序與強制手段

國家機關行使權力均須受法之節制，立法院行使憲法所賦予之權力，亦無例外，此乃法治原則之基本要求。立法院調查權之行使，依調查事項及強制方式之不同，可能分別涉及限制多種受憲法保障之人民基本權利，如憲法第八條保障之人身自由、憲法第十一條保障之消極不表意自由（本院釋字第五七七號解釋參照）、憲法第十二條保障之秘密通訊之自由、憲法第十五條所保障之營業秘密、隱私權……等等。其中隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並爲保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃爲不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五〇九號、第五三五號解釋參照）。立法院行使調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。真調會條例第八條第四項前段「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」及第六項「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」之規定，賦予真調會進行調查所需之強制權限，惟上開規定既排除現有法律所得提供被調查人之程序保障，卻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。雖該條例第一條第二項規定「本條例未規定者，適用其他相關法律規定」，然該項規定所謂之「適用其他相關法律規定」，仍無法彌補本條例就真調會行使職權所得採用之方法與調查之程序未有妥適規定之缺失，不符正當法律程序之要求。至其對人民受憲法所保障權利之限制是否爲達成調查真相目的之必要手段，因其規範內容欠缺明確，尚難論斷是否符合比例原則。是真調會條例第八條第四項及第六項規定，均不符正當法律程序及法律明確性原則之要求。

立法院爲有效行使調查權，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。惟對違反協助調查義務者課以罰鍰之法律規定，除採用裁罰手段應爲達成調查目的所必要者外，其裁罰要件及標準均需具體明確，俾使受規範者得預見其行爲之可罰，且其規定得經司法審查加以確認，以符憲法第二十三條之比例原則及法律明確性原則之要求。是真調會條例第八條第七項「違反第一項、第二項、第三項、第四項或第六項規定者，處機關首長及行爲人新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，經處罰後仍繼續違反者，得連續處罰之」及第八項前段：機關首長、團體負責人或有關人員拒絕真調會或其委員調查，影響重大，或爲虛僞陳述者，依同條第七項之規定處罰等規定，並未明定立法院行使此項裁罰權之程序，且於同條第四項、第六項規定未依前開意旨修正之前，其對違反協助調查義務者行使裁罰權之要件，亦非明確，與正當法律程序及法律明確性之要求均有未符。又就機關首長、團體負責人或有關人員拒受調查，影響重大，或爲虛僞陳述者，同條例第八條第八項後段規定「並依刑法第一百六十五條、第二百十四條等相關規定追訴處罰」，應係指上開人員若因受調查而涉有犯罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法審判而言，非謂其拒受調查或爲虛僞陳述，即已符合刑法第一百六十五條、第二百十四條或其他犯罪之構成要件，上開規定應本此意旨檢討修正。

至立法院行使調查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰爲限，真調會條例第八條第九項規定「本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境」，賦予真調會或其委員得依其裁量爲限制相關人員出境之強制處分權，已逾越立法院調查權行使強制權力之必要範圍；且其限制亦非調查真相之必要手段，違反憲法第十條及第二十三條規定之意旨。

上開真調會條例，有違憲法規定意旨部分，均自本解釋公布之日起失其效力。

按司法院大法官解釋憲法，依其法的確信而爲解釋，原不受聲請人及關係機關所爲關於法適用上主張之拘束。本件解釋認真調會係立法院爲行使調查權，調查三一九槍擊事件真相，專案設置之特別委員會，並非不屬任何憲法機關之組織，亦非同時行使立法權、行政權、司法權及監察權之混合機關。本此乃以立法院調查權爲本件解釋之論

據，並分別就真調會之組織、職權範圍、行使調查權之範圍、方法、程序與其強制手段所涉及之真調會條例相關規定，對其是否符合憲法之意旨，詳加論述如上。是聲請人之主張，所謂真調會無法歸屬於任何憲法機關，關係機關立法院主張所稱真調會係在憲法五院之外，因特定任務成立之暫時性組織云云，並各自依此而爲憲法適用上之陳述，本院自無再予一一准駁之必要，特此指明。

憲法第七十八條規定司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。依憲法第七十九條第二項及憲法增修條文第五條第四項規定，解釋憲法及組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項，爲司法院大法官之職權。大法官依憲法規定，獨立行使憲法明文規定之上述司法核心範圍權限，乃憲法上之法官。憲法解釋之目的，在於確保民主憲政國家憲法之最高法規範地位，就人民基本權利保障及自由民主憲政秩序等憲法基本價值之維護，作成有拘束力之司法判斷。爲符司法權之本質，釋憲權之行使應避免解釋結果縱有利於聲請人，卻因時間經過等因素而不具實益之情形發生。是爲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。

保全制度固屬司法權之核心機能，惟其制度具基本權利與公共利益重要性，當屬法律保留範圍，應由立法者以法律明定其制度內容。於立法機關就釋憲程序明定保全制度之前，本院大法官行使釋憲權時，如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利或憲法基本原則造成不可回復或難以回復之重大損害，倘依聲請人之聲請於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態，對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免其損害時，即得權衡作成暫時處分之利弊，若作成暫時處分顯然利大於弊時，自可准予暫時處分之宣告。本件聲請於本案解釋作成前爲暫時處分部分，雖非憲法所不許，惟因本案業經作成解釋，已無須予以審酌，併此敘明。

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

一部協同一部不同意見書　　大法官　許玉秀

本號解釋多數意見爲闡明立法調查權的憲法內涵，而補充解釋本院第三二五號解釋，本席基於立法院應享有獨立的資訊權，予以支持。對於真調會條例規範目的及真調會組織與民主原則的關係，認爲有補充說明的必要；對於爲求有效行使立法調查權，得以行政刑罰課一般人民作爲義務，則持不同意見，爰論述如后：

一、立法調查權的憲法正當性

爲了立法和監督，立法院需要充分的資訊，當立法院和政府之間關係融洽的時候，也就是彼此有互信的時候，可以透過立法委員的質詢權與政府機關的答詢義務，取得行使職權必要的資訊，但當雙方的互信遭到破壞的時候（註一），立法院必須有獨立取得資訊的方法，才能進行有效的監督，這就是所謂的資訊自主權（Recht der Selbstinformation）（註二），也就是不假手於其他國家機關，而取得資訊的權力（註三），立法調查權就是建立在這種資訊自主權之上。換言之，可以將立法調查權看作非常態的立法資訊權，而個別立法委員的質詢權，則是常態的立法資訊權。質詢權的行使是分散的，立法調查權這種資訊權的行使，是集中的；在憲法所規定的立法院職權範圍內，質詢權的行使範圍沒有明顯的限制（憲法增修條文第三條第二項第一款及立法院職權行使法第三章參照），立法調查權則是因爲立法權與行政權發生不可妥協的衝突時，方才會開始行使，因此受特定事件的限制。既然衝突無法妥協，則特定事件也必然是重大事件，而且應該是在立法權限範圍內，具有憲法上重要性的事件。

立法調查權作爲一種非常態的立法資訊權，它的動因既然在於與行政權的互信遭到破壞，它的功能即在於進行獨立的資訊蒐集，以便將行政權（包括立法院中的政治對手）遭假設爲不當或違法的行爲公諸於世，而進行政治宣傳，使被調查人的誠信和聲望受損，而達到政治制裁的目的。立法調查權的目的是進行政治制裁，而不是法律制裁（註四）。立法調查權可能由執政黨的立法委員發動，也可能由反對黨的立法委員發動，由執政黨立法委員發動的調查權，通常比較沒有成效，它的政治制裁效果，充其量是執政黨從政人員的下台，在立法調查權的理論和實務上，並不重要。比較重要的是由反對黨所發動的立法調查（註五），這種立法調查權的本質是政黨鬥爭，藉由事件真相的公布，進行政治宣傳，正面地說是提供人民正確的政治資訊，負面地說就是損傷政治對手的誠信和聲望，所要達到的政治制裁，就是藉由人民的選擇，促成執政權的轉移。尤其當反對黨爲國會少數時，無法利用預算及強有力的質詢程序監督執政的政府，擁有發動立法調查的權利（註六），就落實民主政治及責任政治而言，極爲重要。換言之，就立法調查權的政黨鬥爭特質而言，亦符合憲法權力制衡的原理，而具有憲法上的正當性。

二、資訊權是一種固有而獨立的立法權

（一）獨立而對機關有強制力的立法調查權

本號解釋多數意見認爲立法調查權是一種行使立法權所必要的輔助性權力，顯然深受輔助理論（Korollartheorie ）（註七）的影響。將立法調查權描述爲必要的輔助性權力，除了說明立法院應該擁有調查權之外，主要在於說明立法調查權不能逾越憲法上對於立法權的規範範圍，並非表示立法調查權不可獨立行使。

立法院行使調查權的動因既然在於與行政權的互信遭到破壞，則仰賴行政

權誠心配合必然不可能，立法院必須採取強制手段，方能有效行使調查權，而且一個會抵制立法調查的行政權，也是一個不可靠的被調查對象，如果立法調查權仰賴行政權協助，可能反而遭受誤導或蒙蔽，因此立法院獨立行使調查權的意義，應該是立法院不必藉助於行政機關的協助，可以獨立進入行政系統進行蒐證，而且蒐證程序不應受其他國家權力監督，例如司法權的監督，也就是不必受法官保留的限制。雖然外國法制的國會調查，有準用刑事訴訟法的規定（註八），而適用法官保留原則，但如果立法調查權還應該受到司法權的監督，即難以認爲是不受其他高權監督的獨立調查權（註九）。

（二）對人民寬容的立法調查權

因爲立法調查的對象是政府機關，而且政府機關本身是隱藏弊端、需要被揭發的對象，行使立法調查權的目的，就是要對政府機關行使強制權，因此對於不配合的政府機關，當然應該有制裁權，方才能發揮調查權的強制效果。但是這套原理不能適用於一般人民，一般人民並非立法調查的對象。如果立法院爲了要進行政黨對抗，賦予自己調查權，而需要人民配合調查，可以請求人民協助，人民若不協助，立法院應該予以尊重。如果因爲某些跡證顯示人民可能成爲犯罪事實的調查對象，則應該向司法機關告發，由司法機關偵查，而不應該爲了要進行自己的政治鬥爭，用法律的制裁手段，強迫人民捲入自己的鬥爭行動當中。因爲立法院行使立法調查權進行政黨鬥爭的目的，在於爭取人民支持，使人民因爲獲得正確政治資訊，能夠在下一次有政治選擇的機會時，依其自由意志做出正確的政治選擇，如果強迫人民捲入鬥爭過程，可能強迫人民作政治表態，將侵害人民不表意的自由，究竟在自由民主體制下，不作爲是人民的基本權利；而且藉由立法調查權的行使，而公布政治資訊，猶如進行選舉宣傳，人民沒有任何義務配合政黨進行政治宣傳。

本號解釋多數意見主張，立法院爲有效行使調查權，得對違反協助調查義務的一般民眾科處罰鍰，並認爲此種裁罰權是立法調查權必要的附屬權力。似乎只看到權力，未見及人權。姑不論科處罰鍰，是否因而即能有效行使立法調查權，如果貫徹權力這個目的，可以成爲限制權力施加對象基本人權的理由，則憲法上關於保障基本人權的規定均屬多餘，而憲法第二十三條所謂防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、增進公共利益四種憲法准許限制人民基本權利的理由，也將形同虛設。因爲憲法就是爲了使基本人權免於受到公權力的侵害，才高舉保障基本人權的大旗，試問憲法如何能夠容忍公權力以保護自己的有效存在爲理由，限制它所要保護的基本人權？而貫徹權力本身，顯然不屬於憲法第二十三條所規定的任何一項理由。就算退一步將立法調查權的目的說成爲了公共利益，也不足以證立此種制裁權。立法調查權確實具有政治鬥爭的本質，但是否能保護公共利益則未可知，將課與人民負擔、限制人民基本權的理由，建立在不確定的基礎之上，不應該是憲法可以容許的。而政黨爲了進行政治鬥爭，以法律強制手段，強迫一般民眾捲入自己的鬥爭行動，究竟是爭取選民支持，還是製造敵對的選民？立法委員在行使調查權這種非常態的資訊權時，與行使質詢權那種常態的資訊權相同，難免會傷害到一般民眾的權利，例如使一般民眾的隱私曝光，但是因爲立法委員享有憲法上的免責權，可以毫無顧忌地執行權利，民眾於承受損害時，可能必須予以容忍。當立法委員行使調查權受到寬容的同時，卻爲了實踐自己政黨的政治鬥爭，強行賦予人民

法律上的負擔、限制人民的基本權，這樣的立法權，豈非忘記立法權力直接來自人民？

雖然外國法制似乎都沒有否定立法調查權包含行政制裁權（註十），但外國法制並不能成爲本國法限制人民基本權的理由。縱使多數意見已限縮行政罰鍰的行使條件，將罰鍰裁決權交由立法院院會行使，但恐怕徒增院會的負擔而已。本席期待本國的立法者，能夠勇於突破，寬容以待一般人民，賦予自己一個獨立而對政府機關有強制力、但對一般人民寬容的立法調查權！

三、民主原則對真調會條例的重要性

（一）真調會條例的規範目的

真調會條例第一條規定：「爲查明中華民國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，特制定本條例，並據以設置三一九槍擊事件真相調查特別委員會」。所謂調查三一九槍擊事件真相、平息選舉爭議、安定政局，用憲法的語言加以描述，就是調查三一九槍擊事件是否扭曲第十一屆總統、副總統選舉的多數決，也就是要調查最高行政權的產生是否符合民主多數決原則。民主多數決原則，賦予現代民主國家存在的正當性，也是憲法正當性的基礎，沒有民主多數決原則爲依據，民主國不存在，民主國的憲法也不會存在，則憲法不會有能力賦予任何權力以正當的基礎，更不會有供憲法上其他基本原則生存的空間，民主多數決因此是一切正當法律程序之王。這個程序之王之所以會造成政局的不安定，而且是有必要採取緊急手段儘快排除的不安定，正是因爲它與每個有投票權人的自由意志是否遭受扭曲或侵害，以及與所有有投票權人的自由意志是否真實呈現，有直接密切關係。真調會條例以查明最高行政權的形成過程中，民主多數決是否遭到扭曲作爲規範目的，因而具有憲法上的正當性。

（二）真調會組織與民主原則

多數意見認爲真調會開始行使調查權的最低人數，最好明定於真調會條例，看似對於真調會的運作表示意見，其實因爲涉及計算出席人數的基數，關係真調會組織是否符合民主原則，屬於憲法上重要問題。真調會代表立法院行使立法調查權，必須是立法院精確的分身（genaues Abbild des Parlaments），真調會條例既然規定真調會委員依政黨比例由十七人組成，不足十七人的真調會就會是一個不完整的分身，一個不完整的分身，會使真調會條例所追求及要求的民主原則遭到規避。

民主多數決依實際表決基數或法律規定的表決基數，可以區分成單純多數決（einfache Mehrheit） 與絕對多數決。單純多數決不計算棄權及無效票，但多數須達有效票的過半數；絕對多數決則包括過半數決及三分之二、四分之三或五分之四等特別多數決（special majority/qualifizierte Mehrheit）；如果採取實際表決基數，而以比較多數議決，則稱爲相對多數決（註十一）（例如一般民意代表選舉）。真調會條例第六條第一項規定：「本會之決議，應經過半數委員之出席，出席委員過半數之同意行之」，第二項規定：「本會調查報告之定稿及公布，應經全體委員過半數同意行之」，皆採取過半數多數決。在表決方式確定之下，真調會行使職權是否符合民主多數決原則，決定於過半數出席的計算基數。對於計算基準，真調會條例在第六條第一項並未明文規定，在第二項則規定爲全體委員，究竟全體委員如何理解？第一項與第二項

規定的計算基數是否相同，在真調會條例第二條所規定的十七人，至今未全部選任完成，而僅以已選任的十二人開始對外行使職權的情況下，即引發疑義。例如憲法法庭於十月二十九日行言詞辯論時，有鑑定人即認爲真調會條例第六條的計算基數爲目前已選任的十二人，形同將計算基數解釋爲現有總額。假設此種解釋正確，則如果真調會僅選任九人，甚至僅選任五人或四人，應該並無不許之理。然而，姑不論如此一來，真調會的調查是否具有足夠的公信力，卻一定會產生一個違反民主多數決的風險，亦即掌握人事任命權的行政權，可以藉由任命少於法定人數的委員，以使過半數人數降低的方式，製造少數操縱的機會。例如，如果基數爲法定的十七人，則必須有九人出席方能開會議事，有五人意見相同即可作成決議；如果基數可以降爲九人，理論上三個人意見相同即可作成決議；假設僅僅任命五位委員，則三人出席，兩人同意，即可作成決議。

除了依真調會條例第五條規定，委員提案調查，應經其他委員四人審查同意，可以得知真調會委員至少必須達於五人，方能開始運作之外（註十二），並無其他規定可以確認真調會開始行使調查權的最低人數限制，如果真調會條例第六條第一項的計算基數及第二項所規定的全體委員，不能解釋爲法定的十七人，則豈非五位真調會委員即可組成真調會？五位真調會委員又如何能真正代表全部的立法委員？

由於真調會條例第二條第二項規定，已將選任委員的權限，實質上賦予真調會召集委員，真調會召集委員欲完成全部委員的選任，並無任何法律障礙。於十七位委員全部選任之後，真調會方開始行使調查權，應該是真調會條例的真正意旨，也是合乎憲法民主原則的期待。至於真調會條例第三條規定，該條例公布後十日內，真調會委員應自行集會，互選出召集委員，其後一切會議由召集委員召集之，旨在促使召集委員及早選出，以便依同條例第二條第二項規定，在政黨逾期未提出推薦人選時，逕行選任調查委員以組成調查委員會，第三條是關於組成調查委員會及召集委員召集會議的權限規定，並非真調會對外行使調查權的依據，因此召集會議時，究竟有多少委員已經根據條例第二條、第十五條第二項及第十六條選任出來，並不重要。

上述關於真調會第六條出席人數的計算基數，應該就是法律規定的會議組成人數，還可以從其他爲數甚多的決議規定獲得佐證。第一類與真調會條例的規定類似，例如行政院公平交易委員會組織條例第十一條規定「本會置委員九人……」及第十五條第三項規定「會議之決議，應有全體委員過半數之出席，及出席委員過半數之同意行之」、行政院金融監督管理委員會組織法第八條規定「本會置委員九人」及第十一條第二項後段規定「會議之決議，應有全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數之同意行之」（註十三）。第二類例如行政院金融重建基金管理委員會條例第七條、行政院公共工程委員會組織條例第八條、公務人員保障暨培訓委員會組織法第七條等規定，則將委員會人數分別訂爲九人至十三人、十一人至十五人、十人至十四人不等（註十四），雖然這些彈性規定，可能主要爲了因應業務承載量的變化，但就民主多數決原則而言，包含立法權准許行政權有一定的裁量空間，可以爲了便於掌握多數，而選任最低人數，也可以爲了稀釋反對立場，而選任最高人數。第三類是當人數無法確定時，法律即規定實質認定標準，以確定可以出席會議的基數，例如人民

團體法第十三條、第二十六條及第二十七條規定，藉由會員代表資格確定計算基數；公司法第一七四條則以擁有股權數確定計算基數。第四類則因爲組織的特性，限縮計算出席基數，例如立法院職權行使法第四條規定，立法委員達於總額之三分之一即可開始集會，立法委員總額的計算方式則規定於第二項，以每會期實際報到人數爲計算標準；監察院各委員會之召開，依監察院各委員會組織法第七條規定，須有各該委員會委員除外出調查視察者之外的過半數出席，其決議須經出席委員過半數通過；至於司法院大法官會議審理案件法第十四條所規定的現有總額（施行細則第十五條規定以實際在職人數爲計算標準），則是因應戡亂時期大法官未能足額的權宜規定。比較後三類特別規定模式，可以反面證明如無特別規定，類如真調會第六條的單純規定，出席人數的計算基數只可能是法律規定的組織人數，也就是真調會條例第二條所規定的十七人。尤其因爲政黨比例代表性及真調會調查報告的公信力對實現規範目的特別重要，依規範目的解釋，真調會條例第一項出席人數的計算基數，以及第二項所規定的全體委員，應該都只能是第二條所規定的十七人。

因爲行政權可能利用人事任命權，以任命不足的方式，規避民主多數決原則，而傷害立法權，並破壞憲法上的民主原則，多數意見因此提醒真調會條例的立法機關，如容許行政權有所裁量，應明文規定真調會開始行使調查權的最低人數，本席敬表支持，並補充敘明理由如上。

註一：Lewald, Enqueterecht und Aufsichtsrecht, Eine verfassungskritische Studie, AoR 44(1923), S. 269, 320.

註二：Morlok, in: Dreier,GrundgesetzKommentar, Bd. II, 1998, 44/8 f., 11, 39 f.

註三：BVerfGE 49, 70,85 (Schleswig-Holsteinisch 邦議會社民黨議員提案成立調查委員會，調查基民黨議員與（或）某私人企業因個人及企業利益影響建造海水游泳池決策案）; Magiera, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003,44/1; Klein,in: Maunz-Durig, Grundgesetz Kommentar, Bd. III, 2002, 44/2;Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 4. Aufl., 1997, 44/4; Leibholz /Rinck/Hesselberger, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 7. Aufl., 1991, 44/1 f.

註四：Morlok, in:Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998, 44/9.

註五：即所謂的少數原則。Magiera, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl.,2003, 44/3, 13; Klein, in: Maunz-Durig, Grundgesetz Kommentar, Bd. III,2002, 44/1, 37, 61, 66; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd.II, 1998, 44/10; Lewald, Enqueterecht und Aufsichtsrecht, Eine verfassungskritische Studie, AoR 44(1923), S. 269, 320.

註六：在德國只有國會少數要求擴大調查委員會而不可得之情形（參見：BVerfGE 96 ,264, 281 f.）；國會少數對調查程序的共同決定權，依民主多數決原則加以保障，同時亦會保障特別少數 (qualifizierte Minderheit) 提案權（參見：BVerfGE 105,197, 222 ff, 230 ff.）。

註七：Magiera, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, 44/7; Klein,in: Maunz-Durig, Grundgesetz Kommentar, Bd. III, 2002, 44/13; Versteyl, in: von Munch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, 44/21（例如不能侵犯地方政府的權限）; Achterberg/Schulte, in: Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 4. Aufl., 2000, 44/2; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998, 44/18 f.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 4. Aufl., 1997, 44/4.

註八：德國基本法第四十四條第二項，參考 Magiera, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, 44/21 ff.; Klein, in: Maunz-Durig, Grundgesetz Kommentar, Bd. III, 2002, 44/60; Versteyl, in: von Munch/Kunig,Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl., 2001, 44/28 ff.; Achterberg/Schulte, in:Bonner Grundgrsetz, Bd. 2, 4. Aufl., 44/116 ff.; Morlok, in: Dreier,Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998, 44/43 ff.

註九：Morlok,in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998, 44/57.

註十：日本的立法調查權甚至包含刑事制裁權，參見日本國會中證人之具結及證言之相關法律規定第一條之三第二項、第一條之三第三項、第一條之五、第六條第一項、第七條等規定。原文資料參見：

http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxselect.cgi?IDX_OPT=1&H_NAME=%8b%63%89%40&H_NAME_YOMI=%82%a0&H_NO_GENGO=H&H_NO_YEAR=&H_NO_TYPE=2&H_NO_NO=&H_FILE_NAME=S22HO225&H_RYAKU=1&H_CTG=1&H_YOMI_GUN=1&H_CTG_GUN=1

註十一：http://pulmologieklinik.de/index.php/Mehrheit

註十二：監察法第六條、第八條及第十條關於彈劾權的規定，即可能被解讀爲監察委員行使職權的最低人數限制爲二十人，因爲處理彈劾案所可能需要的最高人數爲二十人。

註十三：類似的規定尚有：行政院經濟建設委員會組織條例第十一條規定「本會置主任委員一人……本會置委員十一人……」、行政院經濟建設委員會會議規則第三條規定「委員會議以主任委員、委員合計過半數之出席爲法定人數」、第五條規定「委員會議討論事項，以出席委員過半數之同意決議之，可否同數時，取決於主席」；司法院人事審議委員會審議規則第三條規定「本會置委員二十四人……」、第五條規定「本會開會時應有全體委員三分之二之出席，其決議應有出席委員過半數之同意」等等。

註十四：類似的規定尚有：行政院公共工程委員會工程技術鑑定委員會設置要點第三點規定「工鑑會置主任委員一人……副主任委員一人……工鑑會置委員十一人至十九人，除主任委員、副主任委員爲當然委員外……」；公務員懲戒委員會組織法第二條規定「公務員懲戒委員會置委員九人至十五人」；有線廣播電視法第九條規定「審議委員會置委員十三至十五人」；台北市政府訴願審議委員會組織規程第八條規定「置委員八至十人」等等。

本件旨在審查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）有關三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下簡稱真調會）之組織、職權範圍以及職權行使等規定是否違憲。在進入個別條文的審查之前，首應論斷真調會究屬行使何種職權之機關，始能基此定性分別檢討系爭條例各該規定於憲法秩序有無衝突之處。多數意見將真調會定性爲行使國會調查權之機關，爭取本件合憲性解釋的最大空間，於憲法秩序的調和、法安定性的追求，以及補充釋字第三二五號解釋爲我國國會權力注入新義，所展現出的用心與苦心，固令人欽佩；惟多數意見不顧真調會條例明顯可辨之立法意圖與價值決定，而作國會調查權之定性，亦未慮及憲法五權體制的均衡可能受到動搖，而賦予立法院幾乎不受其工具權本質限制之國會調查權，本席礙難贊同，爰提部分不同意見書如後：

一、真調會應依其主要職權定性爲行政機關

在權力分立的架構下，定性一個機關組織之爲行政抑或立法，主要當是參酌所行使職權之內容以及職權行使所欲達成之目的判斷之，而不是以組織特徵爲判斷依據，因權力分立目的除在防止國家濫權，以保障人民自由權利外，亦在促使國家決定達到儘可能正確之境界，則機關組織設計本身明顯絕非目的，反而是爲了最適實現國家任務之手段，質言之，並不是先設機關，再決定配置何種任務，而是先確定欲達成何種國家任務，再決定組織如何設計，以助成任務之達成。因此，組織法是否違反權力分立，應檢驗的應該是該國家任務是否配屬於適當之機關？該機關之組織設計是否適於達成該國家任務之目的？而不是根據組織特徵檢驗任務之賦予是否得當。據此，觀察規定真調會主要職權之真調會條例第八條第一項：「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄。」第二項：「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限。」第十三條第一項：「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴。」在在均可探知真調會主要行使之職權內容明顯係刑事偵查權，其之應定性爲行政權機關，彰彰明甚。另輔以歷史解釋，觀察立法者之提案資料與發言，不難知悉係立法者不信任既有檢調機關，才將三一九槍擊事件真相調查這塊特定事務特別切割出來，交由獨立行使職權之真調會行使，且提案立法委員一再聲稱真調會係以美國華倫委員會或獨立檢察官爲參考模型，而兩者都是行政調查權性質；本案言詞辯論時關係機關立法院代表高育仁與陳進興委員，以及立法院之訴訟代理人也一再明白指出真調會不是行使國會調查權的國會從屬機關，立法院只是幫忙籌備，一旦成立，就與立法院一點關係都沒有，凡此，均明白將真調會屬性指向行使刑事偵查權之行政機關。

二、真調會之組織特徵未必支持立法院附屬機關之判斷

即使根據組織特徵爲真調會定性，將真調會定性爲行使國會調查權之國會從屬機關，亦非毫無疑義。蓋立院黨團推薦真調會委員（真調會條例第二條第一、二項參照）、真調會向立法院提出書面調查報告（真調會條例第十二條參照）與立院籌備辦理真調會之籌備事宜（真調會條例第十七條參照）等組織特徵固可支持立法權屬性之判斷，但也有更多組織特徵並不支持或不必然支持這種判斷，例如立法委員自己不得出任真調會委員、真調會委員任命未經立法院院會或委員會決議，亦非以立法院院長名義，反而是立院黨團推薦後，直接由總統任命（外國的國會從屬機關以國會議長名義任命，而非國家元首）、真調會委員任期不隨立委任期（作爲民意機關之從屬機關，基於國會屆期不連續原則，其任期不能超越

該屆國會議員任期）、真調會行使職權不受立法院指揮監督、立法院對真調會委員沒有免職權等等，皆與真調會作爲立法院從屬機關應具之組織特徵不盡相符。

三、真調會條例立法目的在發動刑事偵查權以查明事實真相，定性爲國會調查權不利於上開目的之達成

更重要的是，解釋法律，絕不能逸脫出其立法目的。制定本條例之目的，正如第一條開宗明義所指出，乃係爲查明三一九槍擊總統、副總統候選人事件真相，以平息選舉爭議、安定政局。槍擊總統、副總統候選人絕對是重大刑事案件，查明其真相非發動刑事偵查權不爲功，這是明顯的道理。真調會條例第八條第一項規定，三一九槍擊事件所涉及刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄，第二項，本會行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之職權，以及第九條第一項，本會爲行使職權，得借調檢察官或軍事檢察官至本會協助調查，均是爲達成立法目的所爲之設計。既然設置真調會目的在查明真相，而真相之查明最有力之權力形式非刑事偵查權莫屬，則將真調會定性爲行使國會調查權機關，並在此組織定性的基礎上，禁止其行使刑事偵查權，造成不利於立法目的之達成的後果，如此定性，豈合乎立法者本意？

四、逾越司法權界限所爲之合憲性解釋，反而犧牲對立法者意志之尊重

固然，真調會倘定性爲行使行政調查權之行政機關，則如後述，真調會組織本身確有可能因成員之任免權實質上全由立法院獨享，致牴觸權力分立而被宣告違憲，因此多數意見朝行使國會調查權之機關的方向定性，確有可能使真調會組織免於被宣告違憲之命運。這種解釋方式或許可以法律的合憲解釋（verfassungskonforme Gesetzesauslegung） 合理化。所謂合憲解釋指系爭法律倘若有數個可能合理的解釋，只要其中一個解釋可能可以導致法律獲致合憲之判斷，釋憲者即有義務依此方向解釋法律，並爲法律合憲之判斷。明顯地，合憲解釋是出於司法者對有直接與多元民主正當性基礎之立法者的尊重，有其合理性。惟適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾越文字可能合理理解的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規範核心。尤其逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異，依本席之見，在此情形，反而是直接宣告其違憲，讓立法者有機會重新思索，或選擇作進一步修正，繼續追求其原始的立法目的，或選擇改弦更張，以嶄新思維另立新法，或乾脆放棄立法，才是對立法者的真正尊重。以本案而論，行使刑事偵查權以追求三一九槍擊事件真相，明顯是真調會條例最核心的規範意圖，言詞辯論時的立法院代表與選任的訴訟代理人也信誓旦旦指出真調會不是行使國會調查權的國會從屬機關，與立法院一點關係都沒有，然多數意見卻迴避真調會條例客觀顯現的立法意圖與立法者的現身說法，偏離真調會條例的規範核心，將真調會從立法者原所規劃的行使獨立檢察官權限的組織型態，重塑成一個立法者原先並未預期的行使國會調查權的組織型態，進而在國會從屬機關的基礎上，宣告真調會不得行使原屬其最核心之職權的刑事偵查權，甚至有高達十六個條項因與國會調查權屬性不符而必須或宣告違憲，或另作合憲解釋，或檢討修正，真調會經這番削足適履的組織改造，固然可能獲致組織尚屬合憲，僅需作程序補正之結論，但舊瓶即使經過修補、整型而保全了，內裝的已不再是舊酒，而是司法者爲其釀製的新酒了。多數意見爲挽救真調會

組織免於被宣告違憲之命運，才善意地朝國會調查權方向解釋，此番善意是否能爲真調會與立法者感受到，已是小事，本席憂心的是大法官因此付出逾越司法權界限之代價。

五、國會調查權將超越其工具權之本質，升級爲立法院的獨立權能？

如果真調會真的是行使國會調查權之國會機關，則其行使調查權之目的，當是爲輔助立法院行使其憲法所賦予之職權。然觀察真調會條例第一條，可知真調會設置及行使職權之目的在「查明槍擊總統、副總統候選人事件真相，平息選舉爭議、安定政局」，即以查明真相本身爲其終局目的，看不出與立法院職權之間有明顯之關連，當然也找不出有任何立法院委託其行使國會調查權之跡象。多數意見固然經由自己敏銳的觀察與詮釋，提到制定真調會條例，目的在「就國家重要事項進行調查，以監督行政部門，滿足人民知之權利」，巧妙地將真調會查明槍擊事件真相之職權連結到憲法第六十三條立法院就國家「其他重要事項」議決之職權，以證實其目的確實是在輔助立法院主要職權之行使。姑不論系爭條例第一條已明定查明真相目的在「平息選舉爭議、安定政局」，而非「監督行政部門，滿足人民知之權利」，即使真調會職權行使確有輔助議決「其他重要事項」之主要職權之意圖，然立法院基本上並未有毋待行政院提議（憲法第五十八條第二項），即得主動就「其他重要事項」議決之權，在行政院未就應行提出於立法院之「其他重要事項」提出於立法院之前，立法院又如何能未雨綢繆，爲日後之議決先進行調查？如果認爲立法院隨時可主動就「其他重要事項」加以議決，因而隨時有權就其所認爲的「其他重要事項」進行調查，則由於何謂「重要事項」，涉及主觀認定，難以客觀審查，本號解釋承認立法者可依其主觀認定發動重要事項議決權的結果將可能是，國會調查權不再只是一個輔助性工具權，而升級爲一個只要立法院多數通過，就可隨時發動的主要的獨立權力，其對五權關係產生的質變實不容小覷。

六、賦予立法院超越釋字第三二五號解釋範圍之國會調查權，與既有憲政體制有悖

多數意見將真調會定性爲行使國會調查權機關，並承認真調會擁有釋字第三二五號解釋所未敢賦予之對人之傳喚訊問權，復佐以罰鍰之強制權，連同先前第三二五號解釋本已承認之文件調閱權，也等於同時正式宣告日後立法院擁有相當於歐美國家之完整的國會調查權。立法院在未預期下獲得先前久攻不下之調查權，可謂失之東隅，收之桑榆。在憲法政策層次而言，本席固贊同立法院應擁有相當於歐美國家之國會調查權，然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爲目的之國會調查權，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，只敢賦予立法院爲助成立法、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。本號解釋究係出自何種考慮，認爲第三二五號解釋有補充解釋之必要，未見詳細說理。多數意見雖也指出，監察院爲行使彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第九十五、九十六條具有之調查權，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」，且「真調會調查槍擊真相，並不排除或干預監察院就同一事件，本於職權進行調查之權力」，惟由於任何弊端之調查，立法院都可以輕易以助成立院主要職權（立法、預算或議決「其他國家重要事項」等）

爲理由發動之，日後可以想見的情況是，同一事件，立法院與監察院同時競相調查，其程序不經濟的結果，不僅是國家支出的浪費，更使機關與人民疲於應付調查權之重複行使。且如兩院調查結果矛盾（例如立法院調查後認爲行政院有弊端，監察院則決定彈劾或糾正案不成立，或正好相反），豈不更治絲益棼，不利憲政秩序之安定？至於，平行競爭調查的結果，監察院調查權會否因監察院本身不是民意機關，不似立法院有堅強而直接的民意後盾，以致功能與地位可能日益萎縮，已是另一問題了。總之，制憲者根據孫中山先生的五權憲法理念所爲設計之本意，原本就是有意不讓立法院擁有相當於歐美國家國會所擁有之弊端調查權，即使已與當代憲法思潮有所脫節，惟憲法權力秩序之重整，仍屬修憲者職權範圍，對釋憲者而言，應是不可擅入的禁區。

七、賦予立院國會調查權予罰鍰之強制處分權，與憲法第六十七條第二項精神有違

此外，進一步賦予立院國會調查權處以罰鍰之強制權限，亦與憲法意旨有違。蓋現行法下無論是監察院的調查權，或是立法院的文件調閱權，均未配置罰鍰之強制處分權，而今多數意見同意立院調查權得配備罰鍰之強制處分權，有違反體系正義之嫌。固然在有重大公益理由支持時，立法者悖離體系並不必然違憲，且讓國會調查權能有效行使，非不能視爲足以正當化體系悖離之重大公益理由。問題是，憲法第六十七條第二項已明定，對政府人員與社會上有關係人員只能「邀請」其到會備詢，表示制憲者有意不讓質詢權之行使配置強制處分權，今既然受邀質詢不到都不能處以罰鍰了，則僅具工具權性質之調查權又有何理由配置罰鍰權？

八、結語

本席認爲真調會應定性爲行使行政調查權（刑事偵查權）之行政機關，並在此基礎上審查其組織、職權範圍以及職權行使等規定是否違憲。本席並不否認，在一開始的組織合憲審查階段，真調會組織就可能已面臨違憲質疑，因爲爲明政治責任之歸屬，行政機關的人事權（包括任、免）本就屬行政權（無論是總統或行政院長）掌有，立法院基於對行政人事任命權的制衡，儘可以表現在經由立法，規定人事的一般資格與條件，至於具體的人事任、免，則屬行政人事權的核心領域，除非憲法明定，否則立法權原則上並無介入之餘地。即使有人認爲總統本身是被質疑的當事人，如由其自己或所任命的行政院長行使真調會人事任命權，則真調會可能無法公正客觀行使職權，然遇此特例，基於功能最適的權力分立理念，頂多也只能對總統或行政院長的具體人事任命權作更多的制衡設計，例如由行政院長或法務部長與其他憲法機關（例如監察院或立法院等）分享任命權，但無論如何，絕無立法院獨享真調會委員人事任命權之理。然，即使真調會組織遭違憲判斷，立法者只要重新修改委員的任命方式，並根據比例原則、正當程序原則與法明確性原則重新檢視涉及基本權限制之條文，或並增加一定制衡機制，改組後即得重新出發，所須動到的條文諒比國會調查權爲立論基礎的審查方式更少，最重要的是，原所配置之刑事偵查權得以保留，較有利於立法目的之達成。今界定爲國會調查權，即使組織保住了，涉及違憲或需重作合憲解釋的條文數量卻更多，更重要的是，不能行使檢察官權限，不利立法目的之達成，其間之得失如何，已毋庸多言矣。

註一：第二條第一項、第二項後段，第十五條第二項、第十六條、第十二條第一項、第四條、第十五條第一項、第八條第一項，第八條第二項、第八條第三項、第

八條第四項、第八條第六項、第八條第九項、第十三條第一項、第十三條第三項、第九條第一項。

抄立法委員柯建銘等九十三人解釋憲法聲請書

立法委員柯建銘、李俊毅、蔡煌瑯、黃宗源、陳建銘、黃政哲等九十三人，爲立法院（以下稱本院）於九十三年八月二十四日通過之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下簡稱真調會）條例」（以下稱真調會條例），已逾越憲法賦予本院權限而侵犯其他憲法機關權力，並嚴重侵害人權，有違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

本院多數委員所通過之真調會條例，賦予真調會就三一九槍擊事件所涉及之刑事案件享有專屬刑事偵查權，嚴重破壞檢察官制度之客觀中立性，甚至得推翻法院確定判決之實質確定力，干預法院之獨立審判與監察院之調查權，卻同時賦予本院各政黨（團）擁有真調會委員之人事決定權，並要求真調會定期向本院報告，本院並負責真調會之各項籌備事宜，且明定真調會不受其他機關之指揮監督，可謂完全不顧憲法權力分立與制衡原則，混淆政黨與國家之界限，澈底破壞法治國之根基，使憲政秩序蕩然無存，外界甚至有以「憲政怪獸」稱之。爲維護憲政秩序，確保權力分立與制衡原則，並釐清本院所具有國會調查權之合憲範圍，特聲請貴院解釋憲法。

此外，真調會條例明定真調會行使刑事偵查權，享有檢察官之各項強制處分權，並得禁止被調查人或與其有關人員出境，卻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，被調查人亦不得以涉及營業秘密、個人隱私或其他任何理由拒絕調查，嚴重侵犯人民之人身自由、居住及遷徙自由、財產權與隱私權等憲法基本人權，完全違反正當法律程序之要求，反映了極權國家之思想，嚴重破壞我國辛苦建立之人權保障制度。爲確立正當法律程序之保障，維護人民基本人權，特聲請貴院解釋憲法。

鑒於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，不僅憲法權力分立與人權保障之體制遭嚴重破壞，三一九槍擊事件之刑事偵查與真相釐清工作亦皆無法進行，朝野政爭加劇，人權橫遭踐踏，社會增添對立與不安，即便貴院將來宣告真調會條例違憲無效，恐亦難以彌補。爲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，本於「憲法守護者」之職責與憲法設置釋憲制度之本旨，採取保全憲法法益及公共利益之急速處分，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、查本院於九十三年八月二十四日通過之真調會條例，其內容賦予真調會就三一九槍擊事件所涉及之刑事案件享有專屬刑事偵查權，嚴重破壞檢察官制度之客觀中立性，甚至得推翻法院確定判決之實質確定力，干預法院之獨立審判及監察院之

調查權，且同時賦予本院各政黨（團）擁有真調會委員之人事決定權，並要求真調會定期向本院報告，本院並負責真調會之各項籌備事宜，且明定真調會不受其他機關之指揮監督，完全不顧憲法權力分立與制衡原則，混淆政黨與國家之界限，澈底破壞法治國之根基。且真調會條例明定真調會行使刑事偵查權，享有檢察官之各項強制處分權，並得禁止被調查人或與其有關人員出境，卻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，被調查人亦不得以涉及營業秘密、個人隱私或其他任何理由拒絕調查，嚴重侵犯人民之人身自由、居住及遷徙自由、財產權與隱私權等憲法基本人權，完全違反正當法律程序之要求。在人權團體、司法改革團體、檢察官團體、一般輿論甚至貴院均表示不妥之情況下，中國國民黨與親民黨籍多數立法委員仍然悍然通過此一嚴重違憲之惡法。謹請貴院基於「憲法守護者」之立場，儘速宣告此一惡法違憲無效，以維護憲法權力分立原則與正當法律程序原則，以最快速度定紛止爭，弭平不必要之政爭。在貴院未作成終局判斷前，爲避免造成憲法法益及公共利益不可回復之重大損害，亦請貴院採取保全憲法法益及公共利益之急速處分，先行宣告真調會條例暫時停止適用。

三、查真調會條例至少有後述三大違憲之處：第一、真調會條例違反憲法權力分立與制衡原則，亦破壞國家與政黨之界限；第二、真調會條例侵犯司法獨立與檢察中立，並破壞審檢分立；第三、真調會條例侵害人權、違反正當法律程序。換言之，真調會條例不僅違反了憲法第八條人身自由之保障、第十條居住及遷徙自由之保障、第十六條訴訟權之保障、憲法第二十二條其他自由權利之保障，也侵犯了行政院依憲法第五十三條所具有之權限，逾越了憲法第六十三條立法院之職權範圍，更侵犯了憲法第八十條所保障之審判獨立原則，以及憲法第九十五條監察院之調查權。整體言之，真調會條例實已破壞憲法核心之自由民主憲政秩序。由於真調會條例整體設計失當，立法原則反映了黨國不分與極權國家之思想，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，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

一、真調會條例違反憲法權力分立與制衡原則，亦破壞國家與政黨之界限：

（一）真調會擁有刑事偵查權：真調會條例第八條第一項前段明定：「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄，……」同條第二項復規定：「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限。」依此真調會擁有檢察機關之權限。關於檢察機關之權限，或定位爲行政權之範圍，或定位爲廣義司法機關之範圍（貴院釋字第三九二號解釋參照），但絕不屬立法機關所能直接指揮或干預，否則立法權與執行權合而爲一，將使憲法權力分立原則蕩然無存。此一權限亦不得受政黨之干預與操縱，否則不僅侵害司法獨立與中立，也混淆國家與政黨應有之界限。

（二）真調會受立法院與政黨控制：真調會條例一方面賦予真調會刑事偵查權，另一方面則以立法方式完全剝奪行政機關之人事任命權、內部組織權與指揮監督權，使真調會完全受立法院與政黨（特別是中國國民黨與親民黨）控制，成爲立法院與中國國民黨與親民黨之禁臠。

１、在人事權方面，真調會條例第二條第一項規定，真調會委員由「第五屆立法院各黨（團）」推薦，並由總統任命，第二條第二項並明定各政黨（團

）推薦之人數。第十六條更明文規定，對於立法院各政黨（團）推薦之人選，總統應於期限（五日）內任命，逾期未任命，視爲自動生效。換言之，本院已藉由此一違憲之立法，完全剝奪了行政機關對於真調會之人事任命權，而將此一刑事偵查機關之人事權移轉至政黨手中。此一安排明顯違反了權力分立原則，也破壞了國家與政黨之界限。更重要的是，依第二條第二項規定各政黨（團）推薦之人數，民主進步黨爲六人，中國國民黨爲五人，親民黨爲四人，台灣團結聯盟爲一人，無黨團結聯盟爲一人。復依第六條規定，真調會之決議，應經過半數委員之出席，出席委員過半數之同意行之。換言之，中國國民黨與親民黨可推薦之委員共計九人，超過委員總數（十七人）半數，使中國國民黨與親民黨可以完全掌控真調會之運作，從而篡奪國家機關所擁有之刑事偵查權，使中國國民黨與親民黨凌駕於國家刑事司法之上，國家體制倒退至黨國不分之威權時代！

２、在內部組織權方面，真調會條例第十一條第一項規定，真調會之辦公處所及行政事務，由真調會自行籌辦，真調會召集委員並得自行指派或以契約方式進用適當人員兼充協同調查人員，真調會條例第十七條復規定，真調會成立之各項籌備事宜，則由立法院籌備辦理。然而，真調會所需之經費，真調會條例第十一條第二項規定由行政院第二預備金下支應，且「行政院不得拒絕」。換言之，真調會此一具有刑事偵查權限之機關，其內部組織權完全不受行政機關（人事、主計）控制，全部由真調會自行掌控，而真調會條例已賦予中國國民黨與親民黨推薦委員席次過半數優勢，更使真調會之內部組織權落入這兩個政黨手中。

３、在指揮監督權方面，雖然真調會條例第四條規定，真調會及真調會委員須超出黨派之外，不受其他機關之指揮監督，且第九條第二項規定，檢察官及軍事檢察官借調真調會協助調查期間，亦不受原所屬機關及其上級機關長官之指揮監督，然而由於真調會委員係由立法院各政黨（團）推薦，實際上政黨對於其所推薦之委員必然具有極大之影響力，特別是掌有過半數優勢之中國國民黨與親民黨，可以掌控真調會運作。且依第十二條第一項規定，真調會應向立法院提出報告，使立法院亦可以監督真調會之調查結果。換言之，擁有刑事偵查權之真調會，實際上受到立法院與國親兩黨之指揮監督，而完全排除行政權之指揮監督，亦不受「檢察一體原則」之節制，此種安排明顯違反權力分立原則，也破壞國家與政黨之界限。

（三）真調會之調查權已超出國會調查權之界限：或謂真調會條例第十二條第一項既規定，真調會應向立法院提出報告，故真調會行使之調查權爲一種國會調查權，然而國會調查權應有其界限，貴院釋字第三二五號解釋理由書，明示立法院調閱文件，對於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、監察委員爲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、審判所爲之處置及其卷證等，均應受有限制，貴院釋字第四六一號解釋理由書亦認爲，依法獨立行使職權，不受外部干涉之檢察官、公平交易委員會委員、法官、考試委員、監察委員等，得不受立法院委員會邀請列席備詢，均係本於同一意旨。真調會條例賦予真調會之調查權若屬國會調查權，應不得與刑事偵查權混而爲一，甚至取代依法獨立行使職權之檢察機關（第八條第一項、第二項、第三項，後詳），干預法院獨立審判（第十三條第三項，後詳），

嚴重超出國會調查權之應有界限，干預甚至取代刑事偵查與起訴、審判。

（四）真調會權力集中，不受其他機關之制衡：依真調會條例之設計，真調會不僅完全取代檢察機關之偵查（第八條第一項、第二項、第三項），可以借調檢察官（第九條第一項），指揮檢察官起訴（第十三條第一項），甚至干預法院獨立審判（第十三條第三項），干預監院之調查權（第八條第三項），並且擁有內部組織權，得自行籌辦辦公處所、行政事務與進用人員（第十一條第一項），且預算由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕（第十一條第二項），將行政權、檢察權、審判權、國會調查權、監察權等融爲一爐，權力集中，不受任何行政體系之節制，也不受司法審查與其他機關之制衡（惟實際上受中國國民黨與親民黨之實質控制與操縱），此種權力集中之特設機關，只能在黨國不分之威權體制下存在，與自由民主憲政秩序完全不容。

二、真調會條例侵犯司法獨立與檢察中立，並破壞審檢分立

（一）真調會條例侵犯司法獨立：

１、憲法第八十條明定：「法官……依據法律獨立審判，不受任何干涉。」明文保障法官之審判獨立（司法獨立）。憲法保障審判獨立之核心，在於法院確定判決之形式確定力與實質確定力，不容其他機關任意加以否定或推翻。然而，真調會條例第十三條第三項卻規定：「本會（即真調會）調查結果，與法院確定判決之事實歧異者，得爲再審之理由。」換言之，倘若法院確定判決所認定之事實與真調會所認定之事實有所不同，必須以真調會之認定爲準，此一規定已嚴重侵害審判獨立之核心，明顯違反憲法第八十條之規定。

２、更有甚者，如前所述，真調會依第二條第二項規定各政黨（團）推薦之人數，民主進步黨爲六人，中國國民黨爲五人，親民黨爲四人，台灣團結聯盟爲一人，無黨團結聯盟爲一人。復依第六條規定，真調會之決議，應經過半數委員之出席，出席委員過半數之同意行之。換言之，中國國民黨與親民黨可推薦之委員共計九人，超過委員總數（十七人）半數，使中國國民黨與親民黨可以完全掌控真調會之運作，從而篡奪法院擁有之審判權，法院認定之事實不能與中國國民黨與親民黨推薦委員所認定之事實不同。此種個別政黨得以操縱審判之機制，竟然堂而皇之寫成法律條文，不能不說是台灣憲政發展之悲哀。

（二）真調會條例破壞檢察中立：

１、德國當代刑事法學者洛克信（Roxin） 指出，檢察官制度是「法治國之棟樑」（Saule des Rechtsstaates） 。貴院釋字第三二五號解釋理由書闡釋：「檢察官之偵查與法官之刑事審判，同爲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。本院釋字第十三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。」釋字第三九二號解釋並認檢察機關與法院相同，同屬廣義司法之一環。可見我國憲法雖未明文規定檢察官中立之保障，但檢察機關客觀中立性之保障，應屬法治國原則保障之一環。

２、真調會條例第八條第一項規定：「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會管轄，但確定裁判之指揮執行，不在此限。」第二項規

定：「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限。」第三項規定：「本條例公布之日，各機關所辦理專屬本會管轄案件，應即檢齊全部案卷及證物移交本會。」第九條第一項復規定：「本會為行使職權，得借調檢察官或軍事檢察官至本會協助調查。」第九條第二項規定：「檢察官及軍事檢察官借調本會協助調查期間，不受原所屬機關及其上級機關長官之指揮監督。」換言之，真調會對於三一九槍擊事件所涉及刑事案件之偵查，已經完全取代了檢察機關。雖然針對某一類型案件以法律創設特別檢察機關之制度，未必即為違憲，但此一特別檢察機關之組成與職權行使，必須要能確保其客觀中立之性質，尤其必須擺脫政黨力量的介入操縱，否則均與法治國原則有違。

３、如前所述，真調會依第二條第二項規定各政黨（團）推薦之人數，民主進步黨為六人，中國國民黨為五人，親民黨為四人，台灣團結聯盟為一人，無黨團結聯盟為一人。復依第六條規定，真調會之決議，應經過半數委員之出席，出席委員過半數之同意行之。換言之，中國國民黨與親民黨可推薦之委員共計九人，超過委員總數（十七人）半數，使中國國民黨與親民黨可以完全掌控真調會之運作，從而篡奪檢察機關擁有之刑事偵查權，顯然違反了法治國原則，以及貴院釋字第十三號、第三二五號、第三九二號解釋之意旨。因此，真調會條例之設計，完全無法確保真調會依法獨立行使職權（參見真調會條例第四條），反而是政黨勢力赤裸裸的干預個案之刑事偵查。

（三）真調會條例破壞審檢分立：真調會不僅掌握個案之刑事偵查權，甚至可以指揮檢察官起訴（第十三條第一項規定：「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官逕行起訴。」），並且法院審判所認定之事實必須與真調會所認定者相同（第十三條第三項規定：「本會調查結果，與法院確定判決之事實歧異者，得為再審之理由。」）換言之，除刑之執行外，真調會全盤掌握了刑事司法程序，成為審檢共同之上級指導員，嚴重破壞刑事訴訟上之權力分立，使審檢分立蕩然無存，顯然違反憲法第八十條規定與法治國原則（參見貴院釋字第八十六號解釋）。

三、真調會條例侵害人權、違反正當法律程序：

（一）貴院釋字第三八四號解釋理由書，曾對「實質正當之法律程序」有所闡釋：「前述實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容，就實體法而言，如須遵守罪刑法定主義；就程序法而言，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等為其要者。」貴院其後並多次援引與使用「正當法律程序」之概念（如釋字第三九二號、三九六號、第四一八號、第四三六號、第四四六號、第四九一號、第四九九號、第五七四號、第五八二號解釋等），可見「正當法律程序」為我國憲法所內涵之基本原則，並無疑義。而正當法律程序原則在刑事訴訟領域之具體化，即為刑事訴訟法之各項基本原則與具體規定，如強制處分權之法官保留、令狀原則、犯罪事實應依證據認定、被告自白應出於自由意志、被告之詰問權等。貴院釋字第五八二號解釋即明示：「憲法第十六條保障人民之訴訟權，就刑事被告而言

，包含其在訴訟上應享有充分之防禦權。刑事被告詰問證人之權利，即屬該等權利之一，且屬憲法第八條第一項規定『非由法院依法定程序不得審問處罰』之正當法律程序所保障之權利。」

（二）如前所述，真調會不僅完全取代檢察機關之偵查（第八條第一項、第二項、第三項）可以借調檢察官（第九條第一項），指揮檢察官起訴（第十三條第一項），甚至干預法院獨立審判（第十三條第三項），在刑事司法上擁有完全之主導權，然而真調會條例第八條第四項卻規定：「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。受請求之機關、團體或人員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。」同條第六項亦規定：「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。」同條第九項更規定：「本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境。」換言之，真調會可以恣意侵害人民之人身自由、居住及遷徙自由、財產權與隱私權等憲法基本人權，而完全不受刑事訴訟法等相關法律之限制，人民對於真調會之「糾問」，沒有任何對抗之權利。此種可怕的糾問制度，只能存在於極權體制之下，豈能見容於實施民主憲政與保障人權的我國？同時，真調會條例以政黨推薦、不具中立性且不具司法官資格者充任真調會委員，行使刑事司法權限，亦與正當法律程序原則意旨有違。

（三）或謂真調會條例第八條第二項規定：「本會於行使前項職權，有檢察官、軍事檢察官依據法律所得行使之權限。」因此真調會擁有之刑事偵查權與檢察官、軍事檢察官「依據法律所得行使之權限」相同，並未超越刑事訴訟法之限制，此一解釋顯屬錯誤。蓋同條第三項規定已明示真調會行使職權，「不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律之限制」，表明真調會擁有之刑事偵查權比檢察官還大，此種不受任何限制之刑事偵查權，明顯違反憲法第八條、第十六條規定與正當法律程序原則。

（四）此外，真調會條例第八條第七項規定：「機關首長、團體負責人或有關人員拒絕本會或本會委員調查，影響重大，或為虛偽陳述者，除依前項規定處罰外，並依刑法第一百六十五條、第二百十四條等相關規定追訴處罰。」查刑法第一百六十五條規定為湮滅刑事證據罪，其構成要件為「偽造、變造、湮滅或隱匿關係他人刑事被告案件之證據，或使用偽造、變造之證據者」，刑法第二百十四條為使公務員登載不實罪，其構成要件為「明知為不實之事項，而使公務員登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者」。按機關首長、團體負責人或有關人員拒絕真調會或真調會委員調查，影響重大，或為虛偽陳述者，與刑法第一百六十五條湮滅刑事證據罪、第二百十四條使公務員登載不實罪之構成要件迥不相同，真調會條例第八條第七項規定竟要求依湮滅刑事證據罪及公務員登載不實罪追訴處罰，明顯違反「罪刑法定原則」，不符憲法第八條所保障之正當法律程序（貴院釋字第三八四號解釋理由書參照）。

四、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不可回復之重大損害，有為急速處分之必要：

（一）真調會須於真調會條例公布後十日內成立並開始運作：依真調會條例第二條第二項後段規定：「各政黨（團）應於本條例公布後五日內提出推薦人選，逾期

未提出者，視爲放棄推薦，其缺額由現額委員選出之召集委員於五日內逕行遴選後，由總統任命。」第十六條規定：「第二條及第十五條應由總統任命者，總統應於期限內任命，逾期未任命，視爲自動生效。」第三條復規定：「本會應於本條例公布後十日內自行集會，互選出召集委員。其後之委員會由召集委員召集之。」由以上規定可知，真調會須於該條例公布後十日內成立並開始運作。

（二）真調會一旦成立並開始運作，將立即造成憲法法益及公共利益難以回復之重大損害：

１、依據真調會條例第八條第三項規定：「本條例公布之日，各機關所辦理專屬本會管轄案件，應即檢齊全部案卷及證物移交本會。」換言之，關於三一九槍擊事件，不論是檢察機關或司法警察機關進行中之刑事偵查，或是監察院所進行之調查，都必須立刻被迫中止，並於真調會成立後立即檢齊全部案卷及證物移交真調會，不僅憲法權力分立制衡體制遭受嚴重侵犯，政黨力量亦即刻破壞刑事司法之客觀中立。且在三一九槍擊事件之刑事偵查與監察調查已受真調會及其背後政黨力量干預與操縱之情形下，三一九槍擊事件之刑事程序正義及實體正義已遭破壞，不論是因爲證據之逸失或隱匿，或是因爲各種政治上之攻訐或不實指控，縱使未來貴院宣告真調會條例違憲無效，恐亦無法使三一九槍擊事件之刑事司法程序與監察調查程序順利回復正軌，更難重建人民之信任，對憲法法益及公共利益所造成之損害將極爲深遠，難以回復。

２、再者，依真調會條例第八條第四項規定：「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。受請求之機關、團體或人員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。」同條第六項亦規定：「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。」同條第九項更規定：「本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境。」在這些規定之空白授權下，真調會一旦成立並開始運作，人民之人身自由、居住及遷徙自由、隱私權等憲法基本人權將暴露於公權力之侵害下，將造成人民難以回復之嚴重損害。

（三）貴院依憲法設立釋憲制度之本旨，爲保全憲法法益及公共利益難以回復之重大損害，有爲急速處分（einstweilige Anordnungen）之權限，得宣告真調會條例暫時停止適用：按憲法賦予貴院解釋憲法之權限，設立釋憲制度之本旨，在於能適時且有效地維護憲政體制與保護基本人權。倘若公權力措施將造成憲法法益及公共利益難以回復之重大損害，貴院基於憲法所賦予「憲法守護者」之職責，應有爲急速處分（einstweilige Anordnungen）之權限，得暫時阻止立法機關或行政機關之行爲，或使其行爲暫時不生效力或不予適用。就貴院解釋之效力，貴院過去在憲法或法律未明定之情形下，一向本於憲法設立釋憲制度之本旨填補規範漏洞，而急速處分制度屬於解釋效力之一種，貴院亦得藉此填補此一規範漏洞。鑒於真調會條例有高度可能對於憲法法益及公共利益立即造成難以回復之重大損害，貴院理應在就真調會條例是否違憲作成終局判斷前，

先宣告真調會條例暫時停止適用。

（四）真調會條例性質上爲針對個案之措施法（Masnahmegesetze），得類推適用行政訴訟法第一百十六條及第一百十七條行政處分停止執行之規定，宣告真調會條例暫時停止適用：按真調會條例係針對三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件個案立法，屬於學理上所稱之措施法（Masnahmegesetze），直接干預三一九槍擊事件所涉及刑事案件之個案偵查、起訴與審判，與一般法律有別。鑒於真調會條例具有「具體性」之規範特徵，並且對於三一九槍擊事件個案刑事程序正義與實體正義，將造成難以回復之損害，且有急迫情事，在司法院大法官審理案件法未明定急速處分制度之情形下，貴院應得類推適用行政訴訟法第一百十六條及第一百十七條行政處分停止執行之規定，宣告真調會條例暫時停止適用。

肆、關係文件之名稱及件數

一、立法院九十三年八月二十四日通過之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」。

中華民國九十三年九月十五日

（本聲請書附件略）

抄立法委員柯建銘等九十三人釋憲聲請暨補充理由書

按「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」業經總統公布，特聲請釋憲。

聲請人立法委員柯建銘等九十三人，前於針對「三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下簡稱真調會）條例」（以下簡稱真調會條例）有無牴觸憲法疑義之解釋憲法聲請書中，業已向貴院提出急速處分（或稱暫時命令，Einstweilige Anordnungen）之聲請。爲避免憲法秩序及人權保障受到立即而嚴重之傷害，茲就急速處分（暫時命令）之聲請，提出補充理由。

另真調會條例已於九十三年九月二十四日經總統公布（見附件一），謹向貴院陳明。

壹、真調會條例已於九十三年九月二十四日經總統公布

按真調會條例覆議案經行政院於九十三年八月二十七日第二九〇三次會議決議：「通過，呈請總統核可後，移請立法院覆議」，呈奉總統九十三年八月三十日華總（一）義字第〇九三〇〇一五八六二〇號牋核可，移請本（立法）院覆議，惟本院於九十三年九月十四日仍維持原決議，總統於九十三年九月二十四日華總一義字第〇九三〇〇一六八三七一號總統令公布，謹先陳明。

貳、聲請急速處分（暫時命令）之目的

鑒於真調會條例公布後，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，不僅憲法權力分立與人權保障之體制遭嚴重破壞，三一九槍擊事件之刑事偵查與真相釐清工作亦皆無法進行，朝野政爭加劇，人權橫遭踐踏，社會增添對立與不安，即便貴院將來宣告真調會條例違憲無效，恐亦難以彌補。聲請人除謹請貴院儘速宣告此一惡法違憲無效外，爲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，本於「憲法守護者」之職責與憲法設置釋憲制度之本旨，採取保全憲法法益及公共利益之急速處分（暫時命令），先行宣告真調會條例暫時停止適用。

參、聲請急速處分（暫時命令）之理由

一、真調會條例公布所產生之嚴重問題

（一）行使公權力毫無任何限制，嚴重侵害基本人權：

1、依真調會條例第四條及第八條第一項、第三項規定，三一九槍擊事件所涉及刑事責任案件專由真調會管轄，各機關辦理之案件應檢齊全部案卷及證物移交該會，而真調會及其委員卻不受任何機關之指揮監督，形成有權力而無制衡之巨靈，存在侵害基本人權之高度風險。

2、依真調會條例第八條第四項規定，真調會行使職權不受營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律之限制。則真調會行使職權不受法治國家現有法律秩序之制約，可以隨意刺探人民之營業秘密，搜索可以不要搜索票、傳喚不必傳票、拘提不必拘票、羈押不必押票，限制住居、夜間訊問亦無任何正當法律程序，還可否認被告之緘默權以及選任辯護人之權利，真調會想幹什麼就幹什麼，想怎麼幹就怎麼幹，完全不受任何規範之制約，顯然嚴重侵害基本人權。

3、依真調會條例第八條第六項及第七項規定，真調會或其委員只要說是行使職權，就可以指定任何事項，要求人民提出說明或提供協助，只要被認為有規避、拖延或拒絕情形，隨時可處以罰則。這種允許公權力之要求範圍可以鋪天蓋地，人民則負有概括且無條件之協助義務，顯然嚴重侵害基本人權。

4、依真調會條例第八條第九項規定，真調會或其委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境。換言之，由於真調會或其委員行使職權不受任何法律之限制，本項規定亦未明確規定所適用情形及條件，憲法所保障之人民遷徙自由，真調會或其個別委員毫無任何條件限制即得予以限制或剝奪，顯然嚴重侵害基本人權。而且，人民雖有訴願、訴訟之權，然對於人民受到行政罰鍰或限制出境處分時，因真調會之定位不明，未來如何救濟亦生問題。

5、真調會條例第十三條第二項規定，以事後之法律改變行為時之審級及管轄制度，侵害犯罪嫌疑人或被告之審級利益，亦不符合程序正義；第三項規定，強使法院必須接受真調會之調查結果，對於經合法審判確定之人，尤其是受無罪判決者，陷於一再被公權力侵擾之不確定狀態，顯然嚴重違反基本人權。

6、論者或謂前開情形僅係立法技術未臻周延所生誤會，將來真調會或其委員行使職權自當自我克制，然國家對於基本人權之保障義務，不能繫於當權者之自我克制，對於此種論點，人民亦顯無屈從之必要，因為無人能保證當權者沒有恣意濫用之可能，否則要法治國原則何用？

（二）違反權力分立之憲法原則，憲政秩序面臨崩毀：

1、依真調會條例第八條第一項及第二項規定，涉及三一九槍擊事件之刑事責任案件專屬真調會管轄，該會並有檢察官之權限，然而真調會並非檢察機關，如何能專屬管轄刑事案件？顯然侵奪有廣義司法權性質之檢察權。

2、依真調會條例第八條第三項規定，各機關所辦理專屬該會管轄案件，應即檢齊卷證移交該會，顯然剝奪作為國家最高監察機關之監察院監察權。

3、依真調會條例第十三條第三項規定，真調會調查結果與法院確定判決之事

實歧異者，得爲再審之理由，無異強使法院審判受制於該會調查結果，顯然妨礙司法獨立，侵害司法權。

4、真調會條例第四條雖規定真調會及其委員只對全國人民負責，不受其他機關指揮監督，然而第二條第一項、第十二條第一項及第十七條復規定委員由立法院各政黨分配推薦（實爲指派）、真調會由立法院籌備，報告向立法院提出，顯然受立法權相當之影響。查立法院雖係全國最高立法機關，惟基於五權分立及制衡之憲政體制，其權限範圍亦有所限制，此種藉由真調會之設立，統整行政、監察及檢察權限，又使司法權之運作受制於其所認定事實，顯然超出立法權之界限，違反權力分立之憲政制度，如不加以遏止，憲政秩序恐將崩毀。

（三）以刑事偵查解決政治疑慮，侵蝕法治國家基礎：

1、依真調會條例第一條規定，其成立目的在「平息選舉爭議」、「安定政局」，此種由占國會過半數之在野黨所主導之法律，充滿黨派色彩，如何查明真相以「安定政局」？而且，選舉爭議都已經在司法訴訟當中，有必要當成本條例之立法目的嗎？莫非是想要以政治干涉司法？

2、姑不論個案立法之妥當性如何，此一真調會成員超過半數（十七分之九）由選舉失利之政黨推薦（由於擔心年底選舉失利，更將範圍限於第五屆），除統整行政、監察及檢察權限並干預司法權之運作外，不受現有法律秩序之約制，並可主導所有調查結果，顯然濫用立法權，更侵蝕我國作爲一個法治國家之基礎。

3、依真調會條例第七條規定，真調會調查之範圍一方面藉由槍擊事件擴大調查對象到「發生前後衍生之相關事項」，另一方面又將調查內容從動機、目的及事實經過擴大到「影響」，還使用「主導人」及「有關人員」（而不稱犯罪行爲人或犯罪者），而通觀全部規定，卻主要著墨於收歸其所有之檢察權如何不受制約之行使及相關機關與人民之配合義務。說穿了，就是特定政黨想要藉由刑事訴追手段來遂行其政治目的，甚至獲得其所意欲之事實及結果，此種粗暴行使立法權之手段，與德國納粹時代之授權法案實無二致，卻斷送我國成爲法治國家之努力。

（四）條文違憲且立法技術拙劣，公務人員無所適從：

1、真調會條例第五條有關委員提議調查事項得經其他委員四人審查同意由其逕行調查規定，是否意味著真調會十七個委員未來都將各有自己一組調查人馬各搞各的？各機關之人員恐將疲於應付。

2、真調會條例第七條規定該會就三一九槍擊事件，發生前、後其事件本身或衍生之相關事項均應進行調查，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，其範圍究竟包括那些？是不是真調會說了就算？

3、依真調會條例第八條第一項規定，該會對於相關刑事案件有專屬管轄權，問題在於犯罪事實未釐清前無人可斷言那些刑事案件與三一九槍擊事件有關，亦即涉及之刑事案件即專屬管轄之範圍如何界定？以李昌鈺博士「以槍追人」之建議爲例，是否所有查獲持有改造槍械或地下兵工廠之案件，皆應由真調會管轄？檢、警、調在何種範圍內可以繼續其原來犯罪偵防、維護治安之工作？

４、依真調會條例第八條第三項規定，本條例公布之日各機關即應移交專屬真調會管轄案件全部卷證，然而本條例公布之日真調會尚未成立，各機關應該如何移交？再者，所謂專屬真調會管轄案件之範圍到底何在？不管案件爲何而全數移交顯無可能，然各機關認爲無關而未在移交之列之卷證資料，未來如真調會認爲有關，相關機關人員即須受罰，對於公務人員而言，此種處罰欠缺可預測性，因爲是否處罰將繫於行爲後真調會之態度。

５、由於真調會之定位不明，而未來檢、警、調及其他行政以至於監察機關及人員，依照真調會條例第八條第六項及第七項規定，皆須移交範圍界定不清之卷證並須受其指示予以協助，否則即罰鍰甚至於刑罰伺候。面對真調會未來職權行使，相關機關及人員除本身可能受到調查之外，更有極大可能必須作爲真調會之工具，對於人民進行各種限制或剝奪自由權利之作爲。然而，包括學者專家及民間團體，尤其是各種法學團體、律師團體、司法改革團體及人權團體等各界人士，皆認爲真調會條例有違憲問題，法文亦多矛盾且未臻明確之處，要求各機關及公務人員要對憲法忠誠，於有違憲疑義部分不能隨意接受指示而予以協助，以免成爲真調會侵害人權之工具，否則未來追究責任時，恐無解於罪責。然而該條例有違憲問題，且立法技術拙劣而極不周延，又未規定主管機關，可對於解釋適用疑義予以權責解釋及說明，公務人員將動輒得咎而無所適從。

（五）以上種種惡害，縱使日後宣告違憲，亦難平復：

鑒於以上種種惡害及可能衍生問題，於相關疑義釐清前，一旦貿然實施而造成基本人權受到嚴重侵害，權力分立制度之憲政體制立時崩解，司法獨立受到影響，恐非日後宣告違憲即可平復，覆水難收之理昭然若揭，暫時凍結真調會條例之施行確有必要。

二、貴院具有宣告急速處分（暫時命令）之權限

（一）貴院具有宣告急速處分（暫時命令）之權限，符合憲法意旨：

１、憲法解釋暫時權利保護爲確保司法審查權功能所必需

貴院宣告急速處分（暫時命令），性質上爲附隨於憲法解釋權之暫時權利保護（vorlaufiger Rechtsschutz）。根據德國學者修賀（Schoch）之看法，暫時權利保護具有三項功能：「確保本案判決（Sicherungsfunktion），分配與降低錯誤判決風險（Verteilung und Minimierung des Fehlentscheidungsrisikos）以及暫時滿足功能（interimistische Befriedigungsfu-nktion）」（註一），此三項功能彼此相關。以下參考這項理論，對貴院大法官憲法解釋應具有暫時權利保護功能加以說明。

（１）確保本案解釋（判決）

暫時權利保護具有暫時確保本案解釋（判決）之功能。本案解釋（判決）之目的在於維護憲法秩序與保障人民基本權利，取向於實體之憲法規範，而暫時權利保護措施則有服務本案解釋（判決）之功能。任何一個有效之權利保護制度設計都必須儘可能確保本案解釋（判決）之實效性，避免聲請人就本案解釋（訴訟）即使獲得有利之解釋，但由於解釋程序時間流逝，造成人民權益或憲法法益不能回復原狀，或其他難於彌補之損害等情形。亦即暫時保全本案不會因爲時間經過，而發生不可

逆轉之效果，故暫時權利保護措施具有確保本案解釋（判決）之開放性功能。

（２）分配與降低錯誤解釋風險

司法之特徵，在以各種法定程序、調查、辯論之規定，保障司法正確性之要求，裁判儘可能正確爲法治國家司法權之基本要求（註二）。暫時權利保護制度具有分配法院錯誤判決風險之作用。無論本案解釋（判決）有無理由，從暫時權利保護宣告時，與本案解釋（判決）時不同時點來考察，兩者判斷可能一致，也可能不一致。暫時權利保護之制度設計雖儘可能設法減少兩者悖離情況產生，然而由於本案解釋（判決）結果不確定，暫時權利保護制度又必須在有限時間壓力下，對於事實、憲法之解釋與涵攝，在釋明之基礎上作一個概括審查（summarische Pr fung），因而無論准許急速處分（暫時命令）與否，本案解釋（判決）與暫時權利保護決定都有可能產生不一致之結果，在這個意義下，暫時權利保護制度具有分配司法院大法官錯誤解釋風險之作用。不過，爲了減少兩者不一致之情況產生，無論是完全否定暫時權利保護之聲請，或者儘可能准許急速處分（暫時命令）之聲請，都不符合有效權利保護之要求。因此，對於是否宣告暫時權利保護，應採取階段審查之利益衡量模式（後詳）。

（３）暫時滿足功能

在本案解釋（判決）尚未公布前，時間不斷流逝，人民之基本權利或憲法機關之權限可能已受嚴重影響，憲法秩序可能已遭破壞，因而在本案解釋（判決）公布前，必須要有一個過渡性之規範，以確保本案解釋（判決）進行過程之法和平狀態。法和平乃法治國家之最基本要素，暫時權利保護作爲憲法解釋制度之一環，當然也具有此等功能。因此，貴院在無法針對實體憲法狀態做完全審查之前，必須負起責任，維護法和平狀態，以利更進一步實質解釋（本案解釋）之作成與效果（註三）。

２、貴院宣告急速處分（暫時命令）之權限係基於憲法賦予貴院之憲法解釋權

憲法第七十八條與第七十九條第二項明白規定，由貴院大法官解釋憲法，亦即賦予貴院大法官維護憲法秩序之權限與責任。倘若貴院缺乏宣告急速處分（暫時命令）之權限，不具暫時權利保護之功能，無法暫時停止行政行爲或法律之實施，則憲法秩序之維護將存有極大危險或漏洞，蓋行政權或立法權可能趁此漏洞，先造成難以彌補之違憲事實，破壞憲法秩序或侵犯人權，貴院縱或事後作成違憲之解釋，恐亦於事無補。因此，貴院具有宣告急速處分（暫時命令）之權限，實乃基於憲法賦予貴院憲法解釋權之必然要求，不因立法者未制定相關法律，而得剝奪貴院所享有之此一權限，否則立法者即可藉由立法遲延或怠惰，破壞釋憲權（違憲審查權）之應有功能。比較法上，其他國家與貴院大法官類似具有違憲審查權之法院或機構，多具有暫時權利保護之功能，且未必已有法律明文規定爲前提（後詳），以確保違憲審查之實效性，可資參照。

３、貴院宣告急速處分（暫時命令）符合憲法第十六條保障人民訴訟權之要求

憲法第十六條規定保障人民之訴訟權，國家有義務提供人民適時且有

效之權利保護。貴院具有宣告急速處分（暫時命令）之權限，可避免權利保護產生漏洞，造成「遲來的正義不是正義」之缺憾。因此，貴院具有宣告急速處分（暫時命令）之權限，亦符合憲法第十六條保障人民訴訟權之要求。

4、貴院宣告急速處分（暫時命令）無違反權力分立疑慮

憲法第七十八條與第七十九條第二項既已明白規定，由貴院大法官解釋憲法，此等規定原本就寓有由貴院大法官透過憲法審判／解釋限制行政權與立法權之意。貴院大法官若透過急速處分（暫時命令）暫時停止行政權之行爲或法律之實施，與上述憲法規定意旨並不違背。在急速處分（暫時命令）之輔助下，由司法院大法官作爲憲法守護神才不會淪爲空談。況且，急速處分（暫時命令）僅爲暫時停止行政行爲或法律之實施，具有暫時性，與貴院透過解釋終局性地否定行政行爲或法律之效力相比，對於行政權或立法權之影響程度當然較低。貴院透過違憲審查否定行政行爲或法律之效力，既未違反權力分立原則，則舉重以明輕，貴院宣告急速處分（暫時命令），暫時停止行政行爲或法律之實施，亦無違反權力分立之疑慮。

（二）司法院大法官審理案件法規定之漏洞填補：

現行司法院大法官審理案件法（以下簡稱審理法）雖未明白規範急速處分（暫時命令），但解釋上貴院應得填補此一法律漏洞。說明如下：

1、政黨違憲審查之急速處分（暫時命令）

審理法第三十一條規定：「憲法法庭審理政黨違憲解散案件，如認該政黨之行爲已足以危害國家安全或社會秩序，而有必要時，於判決前得依聲請機關之請求，以裁定命被聲請政黨停止全部或一部之活動。」明定憲法法庭於審理政黨違憲解散案件時，得採用以裁定命被聲請政黨停止全部或一部活動之急速處分（暫時命令）。惟憲法法庭得採用之急速處分（暫時命令）應不限於此一明文規定之類型，蓋依審理法第三十二條規定：「憲法法庭審理政黨違憲解散案件之程序，除本法有規定外，準用行政訴訟法之規定；其審理規則，由司法院定之。」因此，若政黨違憲審查案件有賦予暫時權利保護必要之情形，因審理法本身並未明白規範暫時權利保護之要件與效力，此時便必須準用行政訴訟法之規定。行政訴訟法爲落實憲法第十六條有效權利保護之要求，建構起三項暫時權利保護制度，亦即行政處分之效力是否停止執行（行政訴訟法第一百十六條以下），公法上假處分（行政訴訟法第二百九十三條以下）及假扣押（行政訴訟法第二百九十八條以下）。因此，憲法法庭在審理政黨違憲案件時，得依照暫時權利保護之個案需求，準用上述行政訴訟法之規定。

2、三分之一以上立法委員聲請違憲審查之急速處分（暫時命令）

現有總額三分之一以上立法委員聲請違憲審查（審理法第五條第一項第三款），司法院大法官係以會議形式審查。但必要時仍得準用憲法法庭言詞辯論之規定，行言詞辯論（審理法第十三條第二項）。若依文義作形式上觀察，因爲審理法第十三條僅敘及準用「言詞辯論」之規定，並不能透過審理法第十三條規定再準用上述審理法第三十二條規定，一併準用行政訴訟法有關暫時權利保護之規定，此即形成暫時權利保護之法律漏洞。

由違憲審查實效性及權利有效保護之觀點，現行審理法對於暫時權利保護之規定片段而不完整，將嚴重損及違憲審查制度之功能。蓋審理法僅明文規定政黨違憲審查急速處分（暫時命令）之一種類型（第三十一條），未明定其他類型，或可藉由第三十二條概括準用行政訴訟法之規定予以彌補。但審理法就其他違憲審查類型，未規定暫時權利保護或急速處分（暫時命令）制度，則顯有闕漏。就政黨違憲審查與對國家公權力行爲之違憲審查兩者相較，國家公權力一旦侵害憲法秩序或損害人權，其危害之迫切性和嚴重性往往將遠較政黨更爲嚴重，對法秩序之安定性（法和平狀態）也有更全面之影響。因此，對國家公權力行爲之違憲審查，理應更需要暫時權利保護或急速處分（暫時命令）制度之輔助。若認國家公權力行爲之違憲審查，貴院不可具有暫時權利保護或急速處分（暫時命令）之權限，而僅限於政黨違憲審查此一特定類型，顯然不符合憲法建立釋憲制度之本旨。

貴院大法官雖未以審理程序之主宰（Herr seiner Verfahren） 自居，但依貴院過去解釋前例，面對審理法之法律漏洞，貴院並不受法律規定之嚴格拘束，而係追求憲法之真正意旨，以實現違憲審查之功能，不因立法者制定法律未臻完備而受影響，否則立法者即可藉由立法遲延或怠惰，操縱或破壞違憲審查之功能。例如：貴院大法官依憲法設立釋憲制度之本旨，於釋字第三七一號解釋中宣告審理法第五條第二項、第三項之規定牴觸憲法第一百七十一條、第一百七十三條、第七十八條及第七十九條第二項以及憲法第八十條規定，賦予各級法院於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認爲有牴觸憲法之疑義者，以之爲先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律爲違憲之具體理由，聲請貴院大法官解釋，即爲顯例。

再就貴院大法官解釋之效力問題而言，審理法之前身「司法院大法官會議法」於一九五八年制定時，原本立法院法制委員會在討論第四條（現行審理法第五條）規定時，對於人民聲請憲法解釋，法律或命令因牴觸憲法或者命令牴觸法律，經大法官解釋無效公布後，適用該法律或命令所爲之判決，便喪失其判決之合憲或合法基礎，故法制委員會建議「應以再審之程序，予以補救」，並應修改民事訴訟法、刑事訴訟法以及軍事審判法有關再審事由之規定，後此一建議經立法院否決，故關於解釋之效力在「司法院大法官會議法」內未有規定（註四）。迄今，審理法亦未對解釋效力有所規定，但立法院法制委員會之上述見解仍透過貴院大法官本於憲法精神自行解釋得以確立（釋字第一七七、一八三、一八五、一九三號解釋）（註五）。

（三）比較法上各國憲法法院（或類似機構）多具有宣告或發布急速處分（暫時命令）權限，且未以法律明文規定爲前提：

１、德國威瑪共和時期

國事法院之處務規程（註六）並未規定急速處分（暫時命令），但國事法院仍認爲其具備發布急速處分（暫時命令）權限，並且就帝國與各邦以及各邦彼此之間的權限爭議事件，發布許多急速處分（暫時命令）（註七）。

２、德國基本法時期

根據德國聯邦憲法法院法第三十二條，爲避免重大損害、阻止威脅性之暴力，或基於其他公益上重要理由，有急迫需要者，聯邦憲法法院得藉急速處分（暫時命令）對事態爲暫時性規制。對於個別之訴訟類型，聯邦憲法法院法有特別規定。通說認爲，急速處分（暫時命令）之發布並不限於特定之訴訟類型（註八）。聯邦憲法法院向來認爲，德國聯邦憲法法院法第三十二條乃一般性之程序規範，適用於所有之訴訟類型（註九）。實務上，不乏本案裁判前，由聯邦憲法法院裁定暫時停止法律執行之例，例如暫時停止藥劑法第三十六條之適用（註十）、暫時停止刑法第二一八ａ條以及第二一九條關於墮胎刑罰之規定（註十一）、暫時停止人口普查法之執行（註十二）。

３、其他國家之暫時權利保護

除了德國之外，許多歐洲國家之憲法法院或類似機關也都擁有暫時停止規範執行之權限，以避免在本案訴訟判決作成之前，因時間之經過對個人或公共利益發生無可回復之損失，例如阿爾巴尼亞（Albania）、比利時（Belgium）、波士尼亞—赫賽哥維納（Bosnia-Herzegovina）、喬治亞（Georgia）以及克羅埃西亞（Croatia）等國。而土耳其憲法雖未明白賦予該國憲法法院暫時停止規範執行權限，但實務上，當規範之違憲性受到強烈懷疑，而規範之執行將產生嚴重後果時，該國憲法法院亦命令暫時停止規範之執行（註十三）。在瑞士，提起國家法訴願（staatsrechtliche Beschwerde）雖然不發生自動停止執行之效力，訴願人仍得聲請聯邦法院院長命令暫時性之保護措施（註十四）。

（四）小結：類推適用行政訴訟法暫時權利保護規定

現有總額三分之一以上立法委員聲請法律違憲審查案件，現行審理法漏未規定暫時權利保護，屬於法律漏洞。然而貴院解釋程序之法源並不限於審理法，審理法本身並非憲法解釋程序之窮盡規定（註十五），憲法本身關於司法權之功能、訴訟權之保障、暫時權利保護之原則、貴院大法官歷來解釋以及基於一般程序法原則類推適用行政訴訟法等，亦屬有拘束力之法源（註十六）。貴院得依憲法規定與向來解釋精神填補此一規範漏洞。在本案解釋確定之前，爲避免個人及公共利益或憲法法益遭受難以回復之重大損害，貴院大法官有宣告急速處分（暫時命令）之權限，得暫時阻止立法機關或行政機關之行爲，或使其行爲暫時不生效力或不予適用。

三、真調會條例必須暫時停止適用之理由

（一）判斷模式—階段審查模式

由於我國審理法並未規定如何判斷急速處分（暫時命令）是否應該准許之要件，貴院應該在考量暫時權利保護之功能—確保本案解釋、分配與降低錯誤解釋風險以及暫時滿足—前提下，類推適用行政訴訟法及民事訴訟法有關暫時權利保護之規定，決定准許聲請與否之要件。除此之外，聲請人參考德國學說與實務之見解，提出採取階段審查模式（Stufensystem）作爲判斷急速處分（暫時命令）聲請有無理由之依據。第一階段貴院應先審查，聲請人本案解釋聲請有理由之希望是否濃厚，如果聲請人本案解釋所持理由具有高度可能性，就應准許急速處分（暫時命令）之聲請。如果聲請人就本案解釋之聲請顯無理由

，則應駁回聲請，因爲聲請人並無值得保護之法律地位。如果聲請人本案解釋（訴訟）是否會勝訴，難以預料，則進行第二階段審查，有無必要發布急速處分（暫時命令）措施則應依照利益衡量之結果而定。在利益衡量時應考量各種公私利益，包括憲政秩序以及個人基本權利之維護，尤其是這些利益之重要性與急迫性。貴院必須考量，若駁回暫時命令聲請，但本案解釋（訴訟）卻有理由之後果；以及若准暫時命令聲請，但本案解釋（訴訟）卻無理由所造成之不利結果，然後將兩者加以比較衡量，作出決定（註十七）。

（二）真調會條例明顯違憲

貴院釋字第四九九號解釋曾揭示「修改憲法亦係憲法上行爲之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。」修憲條文若具有重大而明顯之瑕疵乃當然無效，立法院通過之一般法律又何嘗不然。

按真調會條例違憲，如解釋憲法聲請書所述，至爲顯然，違反憲政秩序基本原理，侵犯憲法價值核心，已不具有任何正當性。該條例賦予真調會就三一九槍擊事件所涉及之刑事案件享有專屬刑事偵查權，嚴重破壞檢察官制度之客觀中立性，甚至得推翻法院確定判決之實質確定力，干預法院之獨立審判與監察院之調查權，卻同時賦予本院各政黨（團）擁有真調會委員之人事決定權，並要求真調會定期向本院報告，本院並負責真調會之各項籌備事宜，且明定真調會不受其他機關之指揮監督，可謂完全不顧憲法權力分立與制衡原則，混淆政黨與國家之界限，澈底破壞法治國之根基，使憲政秩序蕩然無存，社會各界甚至以「憲政怪獸」稱之。且真調會條例明定真調會行使刑事偵查權，享有檢察官之各項強制處分權，並得禁止被調查人或與其有關人員出境，卻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，被調查人亦不得以涉及營業秘密、個人隱私或其他任何理由拒絕調查，嚴重侵犯人民之人身自由、居住及遷徙自由、財產權與隱私權等憲法基本人權，完全違反正當法律程序之要求，反映了極權國家之思想，嚴重破壞我國辛苦建立之人權保障制度。

綜上所述，真調會條例違憲明顯重大，因具有明顯重大瑕疵而當然無效，若執行此法，即使貴院事後再宣告本條例無效，仍無法彌補已經造成之損害。退一步言，即使貴院不認爲本條例爲當然無效，鑒於本條例之違憲程度十分明顯，各主要法學專業團體均已提出嚴重批評與質疑，本條例未來被宣告違憲，具有高度可能性，也應准許聲請人關於急速處分（暫時命令）之聲請。再退一萬步言，即便貴院認爲本案解釋結果仍未可知，但鑑於本案之急迫性與後果之嚴重性，貴院也應宣告急速處分（暫時命令），暫時停止真調會條例之執行。

（三）真調會條例公布適用，造成憲法法益及公共利益損害之急迫性與嚴重性：

１、暫時停止真調會條例施行之急迫性：

真調會須於真調會條例公布後十日內成立並開始運作。依真調會條例第二條第二項後段規定：「各政黨（團）應於本條例公布後五日內提出推薦人選，逾期未提出者，視爲放棄推薦，其缺額由現額委員選出之召集委員於五日內逕行遴選後，由總統任命。」第十六條規定：「第二條及第十五條應由總統任命者，總統應於期限內任命，逾期未任命，視爲自動生效

。」第三條復規定：「本會應於本條例公布後十日內自行集會，互選出召集委員。其後之委員會由召集委員召集之。」由以上規定可知，真調會須於該條例公布後十日內成立並開始運作。而聲請人之本案聲請若依照貴院大法官一般解釋時程，將需要相當時日，顯然無法及時阻止真調會條例實施後，對憲政秩序與人民權利所造成之嚴重後果。

2、實施真調會條例之嚴重後果：

（1）依憲法規定，我國中央政府係將國家權力區分爲行政、立法、司法、考試及監察五權，五權各有所司，彼此分立而制衡。按權力分立而制衡之基本原則，不獨爲我國憲政秩序之基石，亦是人類民主社會之共同遺產。三一九槍擊事件真相調查特別委員會（以下簡稱真調會）之委員係由第五屆立法院各政黨（團）推薦人選組成（詳參該條例第二條第一項、第二項），卻可排他地行使檢察官或軍事檢察官所掌之偵查權限（詳參該條例第八條第一項、第二項），並可借調檢察官或軍事檢察官協助調查（詳參該條例第九條第一項），復要求由行政院支應真調會所需經費（詳參該條例第十一條第二項），另於特定情況下享有憲法賦予總統之人事任命權（詳參該條例第十六條第一項），其權力來源分雜、權力定位不明，更欠缺監督、制衡之機制，倘任令本條例施行及真調會組成，必將重創甫趨上軌之憲政體制，過去數十年建立法治國之心血累積化爲烏有。

（2）「個案立法之禁止」，乃世界各先進國家均行採納之基本原則，我國向來亦未曾出現專就特定刑事個案制定專法規範之前例。「三一九槍擊事件」於國家安全上，固有高度之重要性，惟其作爲單一刑事個案而言，既有體制下之檢察、警察、調查等系統投入資源進行偵查，並未遭遇任何困難。如任令本條例施行及真調會組成，不啻係對既有犯罪偵查體制之一大否定，其個案立法之作法於法治國原則及平等原則等憲法基本原則，亦顯有未洽。試想：倘過去、現在或未來之任何具有國家安全重要性或政治敏感度之刑事個案，例如林義雄宅滅門血案、陳文成教授命案等，均比照本條例及真調會，於制定特別法後，指定政治性任命之專責機構專屬管轄該等案件，則偵查專業將被踐踏殆盡，刑事司法體制將有被架空之虞，亦難服於其他踐行既有體制之刑事個案當事人，對司法界苦心孤詣所維繫之公信力，勢屬空前打擊。

（3）綜觀真調會條例全文，真調會並不具行政機關成立之基本要件，是則其權力之行使，例如罰鍰之課予（詳參真調會條例第八條第七項）、禁止出境處分之作成（真調會條例第八條第九項），乃至於起訴書或不起訴處分書之作成（真調會條例第十三條第一項），究應以何等機關之名義作成，未臻明確。倘任令真調會條例施行，各相關法律關係如何形成必生疑義，且因前開處分或不起訴處分之作成而有提起訴願、行政訴訟或再議之需求者，究應向何等機關提起爲是？亦無明確標準可稽，凡此均將使法律關係或狀態有難以回復之虞。

（4）依真調會條例第二條第一項規定，真調會之委員係由第五屆立法院各政黨（團）推薦，其中由特定立場推薦之委員佔半數以上，其客觀性值得懷疑，難謂無「製造真相」之虞；況且該等依立法院席次比例分配推薦

之組成方式，令人無法免除政治力恣意干預司法之疑慮，如任令真調會條例通過，對於真調會之職權行使方式產生不同意見時，勢將捲起政爭，導致社會動盪，徒增社會成本。

（５）真調會條例第四條規定真調會及其委員「不受其他機關之指揮監督，亦不受任何干涉」，毋寧係透過立法授權，創造權力無限上綱之憲政怪獸，其情節於德國二次世界大戰時期，透過國會授與希特勒一切權力者，差可比擬。況且，真調會理論上應屬臨時性之任務編組，真調會條例第十九條卻未規定其施行期限，第十二條第一項後段復規定「如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院及監察院提出報告，並公布之」；綜觀前開條文，除有「調查報告未如真調會委員所預期者，真調會將無限期運作」之荒謬結論外，本條例任令真調會無限期地存在，將使此一憲政怪獸所造成之法制破毀於立法院政治生態改變前絕無改變之空間，是以如任令真調會條例施行，恐將為我國憲法實踐帶來災難，絕非全民之福。

（６）依據真調會條例第八條第三項規定：「本條例公布之日，各機關所辦理專屬本會管轄案件，應即檢齊全部案卷及證物移交本會。」換言之，關於三一九槍擊事件，不論是檢察機關或司法警察機關進行中之刑事偵查，或是監察院所進行之調查，都必須立刻被迫中止，並於真調會成立後立即檢齊全部案卷及證物移交真調會，不僅憲法權力分立制衡體制遭受嚴重侵犯，政黨力量亦即刻破壞刑事司法之客觀中立。且在三一九槍擊事件之刑事偵查與監察調查已受真調會及其背後政黨力量干預與操縱之情形下，三一九槍擊事件之刑事程序正義及實體正義已遭破壞，不論是因為證據之逸失或隱匿，或是因為各種政治上之攻訐或不實指控，縱使未來貴院宣告真調會條例違憲無效，恐亦無法使三一九槍擊事件之刑事司法程序與監察調查程序順利回復正軌，更難重建人民之信任，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。

（７）再者，依真調會條例第八條第四項規定：「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。受請求之機關、團體或人員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。」同條第六項亦規定：「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。」同條第九項更規定：「本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境。」在這些規定之空白授權下，真調會一旦成立並開始運作，人民之人身自由、居住及遷徙自由、隱私權等憲法基本人權將暴露於公權力之侵害下，將造成人民難以回復之嚴重損害。

（８）真調會條例第九條第一項規定：「本會為行使職權，得借調檢察官或軍事檢察官至本會『協助』調查」；第十三條第一項卻規定「本會調查結果，如有涉及刑事責任者，由調用之檢察官或軍事檢察官『逕行起訴』」，是則被借調至真調會之檢察官，其於案件偵查程序中究竟扮演何等角色？恐將引起實務界不同之解讀。況檢察官「逕行起訴」時，究應以

何等名義爲之？以真調會之名義？以該檢察官原先所屬檢察署之名義？抑或以其個人名義爲之？未臻明確。復按，真調會條例第十三條第二項雖規定「前項刑事訴訟，以高等法院或其分院爲第一審管轄法院」，惟究竟係孰法院始有受理該等訴訟之義務？亦欠缺具體明確之標準。至於真調會條例第十三條第三項「本會調查結果，與法院確定判決之事實歧異者，得爲再審之理由」之規定，毋寧係違憲地將真調會設計爲獨立且高於司法權之組織，澈底架空我國司法制度。凡此種種，均將引發司法實務界執行公權力之困擾，不但無助於「真相」之釐清，反將製造問題，進而引發社會對於司法公信力之疑慮。

肆、關係文件之名稱及件數

一、九十三年九月二十四日第六五九六號總統府公報刊登之九十三年九月二十四日華總一義字第〇九三〇〇一六八三七一號總統令公布「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」。

註一：請參考 Schoch, Vorlaufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht,Heidelberg,1988,S.150ff;ders.Grundfragen des ve-rwaltungsgerichtlichen vorlaufigen Rechtsschutzes,VerwArch.82 (19 91),S.145(157ff.); ders.,in :ders./Schmidt-Asmann/Pietzner, Vw-GO, Munchen, 1997, VwGO, Vorb §80,Rn.33ff; ders.Einstweilige Ano-rdnung,in: Badura/ Dreier,Festschrift fur 50 Jahre Bundesverfassung-sgericht, Tubingen2001 ,S.699f.; Benda /Klein, Verfassungsprozes-recht,2.Aufl.,2001 Heidelberg, Rn.1191-1193

註二：翁岳生，法治國家之行政法與司法，月旦1994，頁 334-335。

註三：Vgl.Leipold,Grundlagen des einsweiligen Rechtsschutzes,Munchen, 1971, S.52ff; Schmidt-Asmann, Verwaltungsverantwortung und-geri -chtsbarkeit, VVDStRL34(1976),221(260);BVerfGE46,166(178)。

註四：涂浩如，司法院大法官法釋論，收於：林榮耀編，憲法論文選輯，台北 1985，頁355。

註五：陳英鈐，憲政民主與人權，台北2004，頁 149以下。

註六：國事法院（Staatsgerichtshof） 相當於現在的聯邦憲法法院，處務規程相當於現在的聯邦憲法法院法。

註七：詳細的說明請見 Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, Bundesverfassungsgesetz,Munchen 2000, § 32 Rn.1.

註八：Schlaich/Korioth,Das Bundesverfassungsgericht,5.Aufl.,Munchen 2001, Rn. 450.

註九：BVerfGE 1,281(282);1,85(86);12,36(39).

註十：BVerfGE14,153.

註十一：BVerfGE 37,324.

註十二：BVerfGE 64,67.

註十三：Alen,The relations between the constitutional courts and other national courts,including the interference in this area of the action of the European courts, General report,Brussel 2002,p.16.

註十四：Marantelli,Die Biziehungen zwischen den Verfassungsgerichtshofen

und den ubrigen einzelstaatlichen Rechtssprechungsorganen einschlieslich der diesbezuglichen Interferenz des Hnadelns der europaischen Rechtssprechungsorgane,Bericht des Schweizerischen Bundesgerichts,Brussel 2002,S.16.

註十五：即使德國聯邦憲法法院法之規定遠較我國審理法之規定詳盡，但聯邦憲法法院仍舊認爲，聯邦憲法法院法並非窮盡性之規定，遇有法律漏洞，聯邦憲法法院仍可類推適用其他德國程序法之規定。請見 BverfGE 1,108(110f.).

註十六：德國通說亦認爲聯邦憲法法院之判決爲憲法訴訟程序之法源，請見Benda/Klein,Verfassungsprozesrecht, 2. Aufl., 2001 Heid-elberg , Rn. 34; Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer,Bundes-verfassungsgesetz , Munchen 2000,§32 Rn.212;Schoch,Einstwei-lige Anordnung,in: Badura/Dreier,Festschrift fur 50 Jahre Bundes-verfassungsgericht, Tubingen 2001, S. 701.

註十七：BVerfGE91,328（332）;stRspr.

聲請人：

柯建銘	李俊毅	蔡煌瑯	郭玟成	郭榮宗
張清芳	林育生	梁牧養	蘇治芬	鄭國忠
蔡啓芳	盧博基	陳勝宏	洪奇昌	陳宗義
郭俊銘	陳金德	魏明谷	彭添富	湯火聖
王雪峰	邱垂貞	鍾金江	周雅淑	張學舜
邱議瑩	蕭美琴	蘇嘉富	王淑慧	謝明源
杜文卿	張秀珍	林豐喜	林濁水	簡肇棟
王　拓	張川田	許榮淑	鄭朝明	江昭儀
鄭貴蓮	周清玉	邱永仁	林忠正	李明憲
段宜康	顏錦福	賴清德	尤　清	林重謨
葉宜津	高志鵬	余政道	曹啓鴻	周慧瑛
藍美津	王幸男	李文忠	陳景峻	趙永清
何敏豪	何金松	湯金全	林文郎	林岱樺
陳建銘	許登宮	蔡同榮	郭正亮	高孟定
林進興	錢林慧君	王政中	陳道明	劉俊雄
邱創進	廖本煙	黃宗源	李鎮楠	唐碧娥
張花冠	黃政哲	吳東昇	侯水盛	沈富雄
徐志明	羅志明	程振隆	陳朝龍	陳茂男
林國華	林志隆	張俊宏		

中華民國九十三年十月一日

（本聲請書附件略）

參考法條：三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例 第 8、13 條 (93.09.24)
司法院大法官審理案件法 第 5、13 條 (82.02.03)
中華民國憲法 第 8、10～12、23、37、41、62、79、95、96 條 (36.01.01)

中華民國刑法 第 165、214 條 (92.06.25)