

## 司法院新聞稿

司法院大法官於九十六年九月二十八日舉行之第一三一二次會議中，就立法委員柯建銘等八十七人為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，是否符合憲法上權力分立原則、正當法律程序、法律明確性原則及本院釋字第三二五號、第五八五號解釋意旨，發生適用憲法之疑義，聲請解釋案，作成釋字第六三三號解釋。

### 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。

### 解釋理由書

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，與憲法尚無牴觸；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执行程序規定。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。

該次會議由司法院院長翁大法官岳生擔任主席，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、許玉秀出席，秘書長范光群列席。會中通過之解釋文、解釋理由書及許大法官玉秀提出之部分協同意見書，均經司法院以院令公布。

附（一）許大法官玉秀提出之部分協同意見書。

（二）本件立法委員柯建銘等八十七人聲請案之事實摘要。

### 釋字第六三三號解釋事實摘要

本院大法官於九十三年十二月十五日作成釋字第五八五號解釋，宣告同年九月二十四日制定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「舊真調會條例」）部分之規定，逾越立法院調查權所得行使之範圍，應自解釋公布之日起失其效力。該號解釋公布後，立法院於九十五年四月十一日修正通過真調會條例第二條至第四條、第八條、第十一條至第十三條、第十五條、第十七條規定、增訂第八條之一至第八條之三、刪除第十六條，並經總統於同年五月一日公布。惟聲請人等八十七人認修正公布真調會條例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，聲請宣告全部條文違憲無效，並聲請在真調會條例是否違憲作成解釋前，採取保全憲法法益及公共利益之暫時處分。