

全面實施定點無線電叫車並加強其追蹤管理，或改裝車輛結構為前後隔離空間並加強從業人員之職前訓練等，得有效達成目的而侵害較小之具體措施，客觀上目前並無實現之可能以觀，相關機關選擇上述永久禁止之手段，以維護乘客人身、財產安全，於現階段尚屬合理及符合限制人民職業自由較小手段之要求。從而上揭法律規定，核與首開憲法意旨相符，於憲法第二十三條之規定尚無牴觸。再者，營業小客車營運之管理，因各國國情與治安狀況而有不同。相關機關審酌曾犯上述之罪者其累再犯比率偏高，相較於未犯罪者，或其他犯罪者，對營業小客車乘客人身安全之威脅性較重，衡量乘客生命、身體安全及確保社會治安等重要公益之維護，與人民選擇職業應具備主觀條件之限制，而就其職業選擇之自由為合理之不同規定，與憲法第七條之平等原則，亦屬無違。惟上述營業小客車駕駛人消極資格之終身限制規定，係基於現階段營業小客車管理制度所採取保障乘客安全之不得已措施，但究屬人民職業選擇自由之限制，自應隨社會治安之改進，犯罪預防制度之發展，駕駛人素質之提昇，營業小客車管理或其他營運制度之健全，就各該犯罪類型與乘客安全確保之直接關連性，消極資格限制範圍之大小，及有無其他侵害職業自由之較小替代措施等，隨時檢討改進；且此等犯罪行為人於一定年限後（法務部提供之八十一年至九十一年間各監獄出獄後再犯比率，於出獄第七年，平均降至百分之一點五，至第十年即降至百分之一以下），若經由個別審查之機制或其他方法，已足認其對乘客安全不具特別危險時，即應適時解除其選擇駕駛營業小客車執業之限制，俾於維護公共福祉之範圍內，更能貫徹憲法人民工作權之保障及平等原則之意旨，併此指明。

### 釋字第五八五號（93.12.15.）

#### 【解釋文】

立法院為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為限，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，應以法律為適當之規範。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、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉以為監督之基礎。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，視為放棄推薦，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，視為自動生效」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為之，方為憲法之所許。
- 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」，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」之規定，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。

- 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，得為再審之理由」，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，處機關首長及行為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，或為虛偽陳述者，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，或為虛偽陳述者……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，為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。

### 【解釋理由書】

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為暫時處分（聲請人稱急速處分，下同），宣告真調會條例暫時停止適用。本件就聲請為暫時處分部分，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，應認為無效。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為由，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，為國家重要事項，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為法源依據，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、第九條併為整體解釋，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。

立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。立法院為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為限，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，應以法律為適當之規範；如因特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，則須制定特別法，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。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為調查三一九槍擊事件真相，專案設置真調會所為之特別立法。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，合於立法院為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為斷，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為之。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為之，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，視為放棄推薦，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，即應為憲法所許。立法院如為尊重國家元首，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，視為自動生效」，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，並為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，隱私權乃為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為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，除採用裁罰手段應為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為之可罰，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，處機關首長及行為人新臺幣

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，或為虛偽陳述者，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，或為虛偽陳述者，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，非謂其拒受調查或為虛偽陳述，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，應以科處罰鍰為限，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為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，依其法的確信而為解釋，原不受聲請人及關係機關所為關於法適用上主張之拘束。本件解釋認真調會係立法院為行使調查權，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為本件解釋之論據，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，並各自依此而為憲法適用上之陳述，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，為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。為符司法權之本質，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。

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為暫時處分部分，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。

釋字第五八六號（93.12.17.）