

## 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。為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，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，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，得為再審之理由，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（實為指派）、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，更侵蝕我國作為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」（而不稱犯罪行為人或犯罪者），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，卻斷送我國成為法治國家之努力。

(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」之建議為例，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？不管案件為何而全數移交顯無可能，然各機關認為無關而未在移交之列之卷證資料，未來如真調會認為有關，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，因為是否處罰將繫於行為後真調會之態度。
- 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為真調會之工具，對於人民進行各種限制或剝奪自由權利之作為。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，皆認為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，以免成為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為確保司法審查權功能所必需

貴院宣告急速處分（暫時命令），性質上為附隨於憲法解釋權之暫時權利保護（vorläufiger 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 Befriedigungsfunktion）」（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為時間經過，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，裁判儘可能正確為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 Prüfung），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，為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，暫時權利保護作為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為或法律之實施，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為前提(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為或法律之實施，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，由司法院大法官作為憲法守護神才不會淪為空談。況且，急速處分（暫時命令）僅為暫時停止行政行為或法律之實施，具有暫時性，與貴院透過解釋終局性地否定行政行為或法律之效力相比，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為或法律之效力，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），暫時停止行政行為或法律之實施，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，如認該政黨之行為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。行政訴訟法為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，因為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為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為嚴重,對法秩序之安定性(法和平狀態)也有更全面之影響。因此,對國家公權力行為之違憲審查,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。若認國家公權力行為之違憲審查,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，認為有牴觸憲法之疑義者，以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請貴院大法官解釋，即為顯例。

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為之判決，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為前提：

#### 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），但國事法院仍認為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，為避免重大損害、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）對事態為暫時性規制。對於個別之訴訟類型，聯邦憲法法院法有特別規定。通說認為，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為，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，為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為，或使其行為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）作為判斷急速處分

（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，因為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為之一種，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，至為顯然，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，即使貴院不認為本條例為當然無效，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，即便貴院認為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。」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為行政、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，不獨為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為烏有。

(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，惟其作為單一刑事個案而言，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為是?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，究應以何等名義為之？以真調會之名義？以該檢察官原先所屬檢察署之名義？抑或以其個人名義為之？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為第一審管轄法院」，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，得為再審之理由」之規定，毋寧係違憲地將真調會設計為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○九三○○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, Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht, Heidelberg, 1988, S.150ff; ders. Grundfragen des verwaltungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes, VerwArch.82 (1991), S.145(157ff.); ders., in :ders./ Schmidt-Aßmann/Pietzner, Vw-GO, München, 1997, VwGO, Vorb §80, Rn.33ff; ders. Einstweilige Anordnung, in: Badura/Dreier, Festschrift für 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Tübingen 2001, S.699f.; Benda /Klein, Verfassungsprozeßrecht, 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 einstweiligen Rechtsschutzes, München, 1971, S.52ff; Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und-gerichtsbarkeit, 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：陳英鈞，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, München 2000, § 32 Rn.1.
- 註八：Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 5. Aufl., München 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 Beziehungen zwischen den Verfassungsgerichtshöfen und den übrigen einzelstaatlichen Rechtsprechungsorganen einschließlich der diesbezüglichen Interferenz des Handelns der europäischen Rechtsprechungsorgane, 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為，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：德國通說亦認為聯邦憲法法院之判決為憲法訴訟程序之法源，請見 Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl.,

2001 Heid-elberg , Rn. 34;Maunz/Schmidt-Bleibtreu/ Klein/  
Ulsamer, Bundesverfassungsgesetz, München 2000,§32 Rn.  
212; Schoch, Einstweilige Anordnung,in: Badura/Dreier,Fe  
stschrift fur 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Tübingen  
2001, S. 701.

註十七：BVerfGE91,328（332）;stRspr.

聲請人：

|     |      |     |     |     |
|-----|------|-----|-----|-----|
| 柯建銘 | 李俊毅  | 蔡煌瑯 | 郭玫成 | 郭榮宗 |
| 張清芳 | 林育生  | 梁牧養 | 蘇治芬 | 鄭國忠 |
| 蔡啟芳 | 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 | 曹啟鴻 | 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)