

## 釋字第 585 號解釋一部協同一部不同意見書

許玉秀大法官 提出

本號解釋多數意見為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，認為有補充說明的必要；對於為求有效行使立法調查權，得以行政刑罰課一般人民作為義務，則持不同意見，爰論述如后：

### 一、立法調查權的憲法正當性

為了立法和監督，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），立法調查權則是因為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。

立法調查權作為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）遭假設為不當或違法的行為公諸於世，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。尤其當反對黨為國會少數時，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，極為重要。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為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。將立法調查權描述為必要的輔助性權力，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，即難以認為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

因為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。如果立法院為了要進行政黨對抗，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。如果因為某些跡證顯示人民可能成為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，而不應該為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。因為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，使人民因為獲得正確政治資訊，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，不作為是人民的基本權利；

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，立法院為有效行使調查權，得對違反協助調查義務的一般民眾科處罰鍰，並認為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，可以成為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。因為憲法就是為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為理由，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為了公共利益，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。而政黨為了進行政治鬥爭，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，但是因為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，卻為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為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：「為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為依據，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，正是因為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為規範目的，因而具有憲法上的正當性。

## (二)真調會組織與民主原則

多數意見認為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，其實因為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，則稱為相對多數決（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，在第二項則規定為全體委員，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，有鑑定人即認為真調會條例第六條的計算基數為目前已選任的十二人，形同將計算基數解釋為現有總額。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，如果基數為法定的十七人，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；如果基數可以降為九人，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，不能解釋為法定的十七人，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，還可以從其他為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為九人至十三人、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，可能主要為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，可以為了便於掌握多數，而選任最低人數，也可以為了稀釋反對立場，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。第四類則因為組織的特性，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為計算標準；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為計算標準），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。尤其因為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。

因為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, AöR 44(1923), S. 269, 320.

註二：Morlok, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 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 für 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, Enqueterrecht 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 für 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 Grundgesetz, 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](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，即可能被解讀為監察委員行使職權的最低人數限制為二十人，因為處理彈劾案所可能需要的最高人數為二十人。

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為法定人數」、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、副主任委員為當然委員外……」；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。