

釋字第 585 號解釋部分不同意見書

許宗力大法官 提出

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為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為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為行政機關

在權力分立的架構下，定性一個機關組織之為行政抑或立法，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，而不是以組織特徵為判斷依據，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，反而是為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，其之應定性為行政權機關，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為參考模型，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

即使根據組織特徵為真調會定性，將真調會定性為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（作為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，皆與真調會作為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，定性為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，乃係為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為功，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，本會為行使職權，得借調檢察官或軍事檢察官至本會協助調查，均是為達成立法目的所為之設計。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，則將真調會定性為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、逾越司法權界限所為之合憲性解釋，反而犧牲對立法者意志之尊重

固然，真調會倘定性為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，致抵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，並為法律合憲之判斷。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，而是司法者為其釀製的新酒了。多數意見為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，此番善意是否能為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，升級為立法院的獨立權能？

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，當是為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」，即以查明真相本身為其終局目的，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，為日後之議決先進行調查？如果認為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為的「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，而升級為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為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為目的之國會調查權，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，只敢賦予立法院為助成立法、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，認為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，監察院為行使彈劾、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）為理由發動之，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為行政院有弊端，監察院則決定彈劾或糾正案不成立，或正好相反），豈不更治絲益綦，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為設計之本意，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，非不能視為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

本席認為真調會應定性為行使行政調查權（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，因為為明政治責任之歸屬，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。即使有人認為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為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。今界定為國會調查權，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。