

「三一九槍擊事件真相特別調查委員會條例」 違憲疑義解釋案

鑑定意見書

民國九十三年十月二十七日、二十九日
司法院四樓憲法法庭

湯德宗

中央研究院法律學研究所研究員兼籌備處主任
國立台灣大學國家發展研究所法律組合聘教授

目次

前言

壹、個別性法律是否合憲？

貳、真調會職權如何定性？

- 一、三一九事件專屬偵查權為典型的行政權
- 二、三一九事件真相調查報告權實為向國會報告之義務

參、真調會委員任、免規定是否合憲？

- 一、不予行政部門真調會委員選任權尚不違憲
 - (一) 利益衝突迴避原則
 - (二) 憲法不禁止「跨部門任命」
- 二、立法自授真調會委員選任權應屬違憲
 - (一) 立法部門不得以犧牲行政部門作為代價而擴權
 - (二) 憲法不許立法者兼執法者

三、完全剝奪行政部門真調會委員免職權恐屬違憲

- (一) 監督法律適切執行為行政首長的主要職責
- (二) 真調會「對人民負責」不足以剝奪行政部門罷黜真調會委員的權力

肆、真調會調查結果與法院判決之事實歧異得為再審理由是否合憲？

伍、真調會經費規定是否合憲？

陸、真調會職權行使規定是否侵害基本人權？

- 一、人身自由之處分仍應受憲法第八條之拘束
- 二、令狀搜索、保持緘默尚非憲法保障之基本權利
- 三、限制出境之處分尚不違憲
- 四、「不受其他法律規定之限制」應為合憲之限縮解釋

結論

「三一九槍擊事件真相特別調查委員會條例」 違憲疑義解釋案

鑑定意見書

民國九十三年十月二十七日、二十九日
司法院四樓憲法法庭

湯德宗*

茲據 貴院秘台大一字第09300244996號函（民國九十三年十月八日）之請求，謹就立法院民國九十三年八月二十四日制定之「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」）有無牴觸憲法，提出鑑定意見如次，敬請 卓參。

前言

立法院鑑於民國九十三年三月總統大選前夕發生民進黨正、副總統候選人同時遭槍擊受傷事件，重大影響選情，案經檢警偵查半年未有結果，乃於第五屆第五會期第一次臨時會第四次會議（民國九十三年八月二十四日）通過「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」），規定由立法院各黨團依該條例所定員額，推薦委員組成「三一九槍擊事件真相調查特別委員會」（以下簡稱「真調會」），專屬偵查管轄該事件所涉一切刑事責任案件，不受其他機關之指揮監督。此為我國首次針對單一事件所為立法（所謂「個別性立法」）；「真調會」就特定案件為「獨立偵查」之設計，則類似美國「政府倫理法」(Ethics in Government Act of 1978)¹所創設的「獨立檢察官」(independent counsel，原名special

* 現任中央研究院法律學研究所研究員兼籌備處主任、國立台灣大學國家發展研究所法律組教授。日本東京大學客座教授(2001-02)、德國科隆大學訪問學者(1993-94)、美國杜蘭大學法學博士(S.J.D., 1989)、美國哈佛大學法學碩士(LL.M., 1984)、國立台灣大學法律學研究所碩士(1981)、國立台灣大學法律學系學士(1978)。

¹ 關於該法立法背景，see, e.g., Comment, *Independent Counsels Under the Ethics in Government Act of 1978: A Violation of the Separation of Powers Doctrine or an*

prosecutor)²。然而「真調會條例」的內容較諸美國「政府倫理法」粗糙許多，立法委員柯建銘等九十三人爰於同年九月十五日，依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定³，聲請司法院大法官就該條例抵觸憲法之疑義予以解釋。⁴

「真調會條例」發生有抵觸憲法之疑義者，計有以下六項。分別析述如下。

壹、個別性法律是否合憲？

「真調會條例」第一條第一項開宗明義，揭示立法目的：「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」（以下簡稱本會）」。第八條第一項並規定：「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件，其偵查專屬本會」。顯然「真調會條例」係就個別事件（三一九槍擊事件）所制定之法律。

按「個別性法律」一詞，首見於大法官釋字第五二〇號解釋(90/01/15)「解釋理由書」，謂：「立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法所不許」。⁵所謂「個別性

Essential Check on Executive Power?, 42 MIAMI L. REV. 735, 738-43 (1987).

² 28 U.S.C. §§ 49, 591-599 (1987). 該法因國會未予延長適用，已於一九九九年停止適用至。關於該法存廢之討論，see, e.g., Julian A. Cook, III, *The Independent Counsel Statute: A Premature Demise*, 1999 BYU L. REV. 1367 (1999); Ken Gormley, *An Original Model of the Independent Counsel Statute*, 97 MICH. L. REV. 601 (1999); Erwin Chemerinsky, *Learning the Wrong Lessons from History: Why There Must be an Independent Counsel Law*, 5 WIDERNER L. SYMP. J. 1 (2000).

³ 「司法院大法官審理案件法」(82/02/03)第五條第一項第三款（「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：……三、依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有抵觸憲法之疑義者」）。

⁴ 參見本件所附「憲法解釋聲請書」及「釋憲聲請暨補充理由書」。

⁵ 參見《司法院大法官解釋續編（十四）》，頁476（台北：司法院，2001）。大法官蘇俊雄於釋字第五二〇號解釋之「協同意見書」中，對多數意見全然肯定個別性法律之合憲性有所保留，謂：「多數通過之解釋理由似認為立法院若進而制定要求興建特定電廠的『個別性法律』，尚非憲法所不許。惟公法學理上固未禁止『措施性法律』之存在，但對所謂之『個案性法律』」

法律」⁶，余意以為，乃指國會就「個別事件」所為之立法，而非指對「特定個人」施予制裁（處罰）或優惠（獎賞）之立法。後者在美國憲法上稱為“bill of attainder”⁷，以其不具一般規範性質，而有干涉司法權運作之嫌，故為該國憲法所禁止。

「真調會條例」既未對「特定個人」施予制裁或給予優惠，此種「個別性法律」應非憲法所不許。

貳、真調會職權如何定性？

其次，真調會之職權（功能）應如何定性？綜觀「真調會條例」之規定，真調會的主要職權，實際亦唯一職權，乃就「特定案件」（三一九槍擊事件所涉刑案）行使「專屬偵查權」。至其定期向立、

(Einzelfallgesetz)仍多所質疑；解釋理由就此是否混同『措施法』與『個案法』之概念，恐有檢討的餘地。尤其，立法者雖得制定措施性法律，但不得因而侵及行政權之核心領域；故在未受理案件並依權力分立原則審查該等立法之具體內容以前，本席以為其合憲性恐不應遽予肯認。因此，立法院固得就興建或停建核電廠事宜制定措施性法律加以規範，但其具體規範內容之合憲性，仍應有受規範審查檢證控制之餘地」。《續編（十四）》，頁493。

類似質疑見解參見，許宗力，〈迎接立法國的到來？！--評釋字第五二〇號解釋〉，《臺灣本土法學雜誌》，20期，頁57-65，頁60（03/2001）（「個別性法律(Einzelfallgesetz)是否合憲還需是有無違反平等原則、有無構成形式之濫用(Formenmißbrauch)而違反權力分立等，…倘立法院真的依照大法官指示，制定一個『許可台電公司興建第四核能發電廠』的法律條文，其適用只有一次性，受規範的對象也只有單一一個人，其構成法律形式的濫用，並獨厚特定人至為明顯，是否還能在憲法面前站得住腳，不無懷疑」）；蔡宗珍，〈核四興建與否是政策決定 而非合法性問題〉，《中國時報》（10/30/2000）（「立法院也不可以個案性的『法律』限制行政院的政策決定權。法律的形式無法也不宜取代一切政治領域的政策決定權，對於特定事件（核四的興建與不興建、核一核二何時除役...）的政策決定與執行，更不是法律可以越俎代庖的。…尤其我們目前的憲政體制下，立法院幾乎全然不負政務運作的建設性責任。因此，反對黨欲以法律形式（所謂的『國家能源發展條例』）來要求核四應繼續興建，不但不宜且已屬違憲」）。

⁶ 何謂「個別性法律」，容有不同理解。例如：吳庚，《憲法的解釋與適用》，頁173（台北：自刊，2003修訂版）（「個別性法律指相同的事實關係為數甚多，而立法者卻恣意的選擇其中一件加以規範之謂，換言之，國會特意為某一單獨事件制定法律，這種法律違背權力分立和平等原則，應屬無效」）。

⁷ U.S. CONST. art I, § 9, cl. 3.（「（國會）不得通過為處罰（可得）特定個人或溯及既往之法律」（No Bill of Attainder or ex post facto Law shall be passed））。

監兩院就「特定案件」（三一九槍擊事件）提出調查報告，僅屬次要職權，甚且應以「義務」視之。

一、三一九事件專屬偵查權為典型的行政權

真調會條例第八條第一項規定：「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。但確定裁判之指揮執行，不在此限。」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」。足見設置「真調會」乃為取得關於「特定案件」（三一九槍擊事件）的偵查權，並為排除法務部（檢察官）對於該案的偵查權。亦即，真調會條例將原由法務部（檢察官）執掌有關「三一九槍擊事件有關刑案」的偵查權（含起訴權），完全移交「真調會」行使。

刑事案件偵查權，一稱「檢察權」(prosecutorial power)，因事屬「法律之執行」(execution of laws)，在三權分立國家多劃歸「行政權」，交由行政部門執掌。我國雖稱「五權分立」，偵查權目前亦歸「行政院」法務部執掌。真調會之特定事件專屬偵查權乃「範圍限定」（非一般性）的偵查管轄權(limited prosecutorial jurisdiction)，應屬典型的「行政權」。⁸

真調會既為行使行政權之機關，而憲法並未規定偵查權專屬於法務部，立法院自非不得本於立法權，⁹以法律將特定案件偵查權劃

⁸ 司法院大法官釋字第三九一號解釋(84/12/08)認為「狹義的司法權」僅指由「法院」所行使的「審判權」，至於犯罪之「偵查」、「訴追」與「執行」等則屬「廣義的司法權」，至為正確。《續編（九）》，頁350（台北：司法院，1996）。

該件解釋之「解釋理由書」並闡明檢察官與法官之不同：「我國現制之檢察官係偵查之主體，其於『刑事』為公訴之提起，請求法院為法律正當之適用，並負責指揮監督判決之適當執行；另於『民事』復有為公益代表之諸多職責與權限，固甚重要（參看法院組織法第六十條、刑事訴訟法第二百二十八條以下）；惟其主要任務既在犯罪之偵查及公訴權之行使，雖其在『訴訟上』仍可單獨遂行職務（法院組織法第六十一條參看）；但關於其職務之執行則有服從上級長官（檢察首長）命令之義務（法院組織法第六十三條），此與行使職權時對外不受任何其他國家機關之干涉，對內其審判案件僅依據法律以為裁判之審判權獨立，迥不相侔」。

⁹ 我國係採「重要事項法律保留原則」，參見許宗力，〈論法律保留原則〉，輯於氏著《法與國家權力》，頁117以下，頁179-195（台北：自刊，1992）。

交真調會專屬管轄。前述美國「政府倫理法」創設「獨立檢察官」，命專屬偵查（調查、起訴）聯邦政府高級行政官員（含正、副總統）高級官員的重大犯罪行爲。¹⁰依法凡是交由獨立檢察官偵查的案件，聯邦司法部應即停止該案之偵查程序。對此專屬偵查管轄規定，美國聯邦最高法院在*Morrison v. Olson*¹¹一案（以下簡稱 *Morrison*案）並無質疑，可供參考。

二、三一九事件真相調查報告權實為向國會報告之義務

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」。同條例第十二條第一項並規定：「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」。是為真調會之另項職權。

或因上開規定，及同條例第十七條（真調會成立前之各項籌備事宜，由立法院統籌辦理）之規定，有謂：真調會乃立法院之下級機關或附屬機關，旨在協助立、監兩院行使「調查權」。姑不論現制下立法院有無一般性（全面）事件調查權，¹²亦不論現制下監察院有無一般性（全面）事件調查權，¹³僅就該條例第四條之規定（真調會「不受其他機關之指揮監督，亦不受任何干涉」）觀之，即難認定「真調會為立法院下級機關」。

舉凡立法院認為重要之事項，在不抵觸憲法的前提下，均得以法律加以規範。準此，中央法規標準法第五條第三款所謂「關於國家各機關之組織」應以法律定之，應解為：在不抵觸憲法的前提下，立法院得以法律創設國家機關，並定其事權（職權）。

¹⁰ 28 U.S.C. § 591(a)&(b).

¹¹ 487 U.S. 654 (1988).

¹² 釋字第三二五號解釋(82/07/23)：「立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六十七條第二項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕」，《續編(七)》，頁224（台北：司法院，1994）。

¹³ 釋字第三二五號解釋(82/07/23)：「監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，……此項調查權仍應專由監察院行使」，《續編(七)》，頁224。

況且，真調會條例並未規定立法院就「三一九槍擊事件」對正、副總統行使彈劾權，或監察院就「三一九槍擊事件」對其他文、武官員行使彈劾權時，必須依據真調會之真相調查報告。換言之，真調會之調查並非立、監兩院委員行使職權（彈劾權）之前期作業階段；立、監兩院原得分別逕行彈劾（正副總統與文武官員），無需有真調會之調查報告。是真調會既不受立、監兩院之指揮監督，其調查報告亦非立、監兩院行使職權所必需，認真調會為立法院之下級機關，不免牽強。

實則，真調會定期（向立、監兩院）提出調查報告一節，與其說是「權力」，不如說是「義務」。蓋為免真調會「獨立行使職權」，不受任何干涉，恐有怠惰，爰課予其定期向立、監兩院提出調查報告之義務。¹⁴此由該條例第十二條第二項之規定（真調會之「報告內容，應具體分析事件之原因、事實經過、影響，並提出建議」）觀之，益明。

猶需一言者，前文關於真調會職權合憲性之判斷係由「權力」之屬性（作用）立論，而非由真調會所隸屬之「權力」部門（立法院或行政院）立論，何故？按憲法上「權力分立原則」(doctrine of separation of powers)所謂之「權力」，向來用指國家公權力之各種作用。例如他國「三權分立」下之「立法」、「行政」與「司法」，我國「五權分立」下之「行政」、「立法」、「司法」、「考試」與「監察」。此由美國憲法第一條規定「茲將所有立法權力授予由參議院與眾議院組成的美國國會」，¹⁵第二條規定「所有行政權力應授予美國總統」，¹⁶第三條規定「美國的司法權應授予一個最高法院及由國會隨時設置的下級法院」¹⁷；以及我國憲法第五章至第九章皆以「作用」為名（「行政」、「立法」、「司法」、「考試」與「監察」），可見一斑。

實則，所謂「權力分立」並非（向來不是，未來亦非）諸公權力作用間之截然劃分。一種國家公權力（例如行政權）往往同時由

¹⁴ 美國政府倫理法規定：獨立檢察官應向國會提出活動報告（28 U.S.C. § 595(a)(2)）；並告知眾議院可能構成彈劾事由之重要可靠資訊（28 U.S.C. § 595(c)）。

¹⁵ U.S. CONST. art. I, § 1.

¹⁶ U.S. CONST. art 2, § 1.

¹⁷ U.S. CONST. art 3, § 1.

數個憲法機關共同行使，所謂由「不同權力部門行使共享權力」(separate branches exercising shared powers)¹⁸，或「分立的部門角逐分享的權力」(separated institutions competing for shared powers)¹⁹的情形，毋寧為各國憲法之通例。²⁰是余意以為，關於「權力分立原則」應儘量採取彈性解釋，並倡議權力分立「動態平衡」理論，嘗試改進美國所謂的「功能論」（或「功能主義」），認為**各國憲法結構不同，違憲審查應致力尋求（維護）之動態平衡容亦不同**。²¹反之，由（所屬）「機關」界定其所得享有（行使）之權力，則不免流於「形式主義」（例如：因係立法機關，故而僅能行使立法權能），未能有效說明權力之間「既分又合」的微妙關係！

最後，萬變不離其宗，綜觀本案發展脈絡，真調會條例所以創設真調會，實為擺脫法務部之監督（所謂「檢察一體原則」之束縛），俾獨立、專屬偵查（含起訴）「三一九槍擊事件」，而非為補強國會之調查權。²²

參、真調會委員任、免規定是否合憲？

真調會行使的職權為典型的行政權，而真調會條例既不予行政部門（總統、行政院長或法務部長）「選任」真調會委員的權力，亦不予行政部門（總統或行政院長或法務部長）「罷黜」真調會委

¹⁸ R. NEUSTADT, *PRESIDENTIAL POWER: THE POLITICS OF LEADERSHIP* 101 (1976).

¹⁹ Charles O. Jones, *The Separated Presidency*, in *THE NEW AMERICAN POLITICAL SYSTEM* I (Anthony King ed., 1990).

²⁰ 例如美國憲法規定（U.S. CONST. art. I, § 7, cl. 2.）國會通過之法案經總統否決而退回國會覆議時，須有參、眾兩院各三分之二的多數議員決議維持原案時，總統否決始被推翻，原案便成為法律。總統否決權即消極參與「立法」的權力。我國憲法增修條文第三條第二項第二款（「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議」），亦為行政權（總統與行政院長）分享「立法權」之例。

²¹ 參見湯德宗，〈立法裁量之司法審查的憲法依據--違憲審查正當性理論初探〉，輯於氏著《權力分立新論》，頁1以下，頁36-40（台北：自刊，2000增訂二版）。

²² 實則我國採行「五權分立」憲法，表面上似將他國「國會」所執掌的權力，分由立法院與監察院執掌。但實際立、監兩院所擁有的「特定」（部分）調查權加總起來，似仍不及他國國會所擁有的「一般」（全面）調查權。嚴格地說，這個問題並非立法所能補救，終需修憲解決。

員的權力，是否違反「權力分立原則」？或謂對行政官員的任、免權，是否為行政權的「核心領域」？

一、不予行政部門真調會委員選任權尚不違憲

真調會條例第二條第一項規定：「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；召集委員一人，由委員互選產生」。同條第二項規定：「各政黨（團）推薦之人數如下：民主進步黨為六人，中國國民黨為五人，親民黨為四人，台灣團結聯盟為一人，無黨團結聯盟為一人。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」。同條例第十六條並規定：「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」。上述規定實際完全排除行政部門（總統、行政院長或法務部長）「選任」真調會委員的權力。

如是規定顯然與前述美國「政府倫理法」不同。按美國「政府倫理法」之規定，聯邦司法部長(Attorney General)於獲有充分資訊，足認該法規範之聯邦高級行政官員（含正、副總統在內）可能涉及重大犯罪行為時，應即展開「初步偵查」(preliminary investigation)。經初步偵查後，如認為無需為更「進步偵查」(further investigation)，聯邦司法部長應迅速報告哥倫比亞巡迴地區上訴法院「特別小組」(Special Division of the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit)²³，該案就此偵查終結。²⁴反之，初步偵查後，如認為有必要更為進步偵查者，聯邦司法部長應即申請哥倫比亞巡迴地區上訴法院「特別小組」選任「獨立檢察官」為之。²⁵是「獨立檢察官」之選任乃「行政」（聯邦司法部長）與「司法」（哥倫比亞巡迴地區上訴法院特別小組）兩部門「協力」之結果。行政部門（聯

²³ 這個特別小組由最高法院院長選任三名巡迴上訴法院的法官或最高法院的大法官組成，任期二年。選任時應優先考慮資深法官及退休的大法官，又三名中間有一名必須來自華府（哥倫比亞特區）的上訴法院。28 U.S.C. § 49(a), (c) & (d).

²⁴ 亦即，聯邦司法部長是項決定即為最終決定，哥倫比亞巡迴地區上訴法院特別小組即無權選任獨立檢察官。28 U.S.C. § 592(b)(1) (1988). 司法部長是項（認為進步調查之必要之）決定，不受法院之審查。28 U.S.C. § 592(f).

²⁵ 28 U.S.C. § 592(i).

邦司法部長)固可獨自作成「無需為進一步偵查」之決定，從而阻止「獨立檢察官」之任命；惟如行政部門(聯邦司法部長)作成「需為更進步偵查」之決定，則由司法部門(哥倫比亞巡迴地區上訴法院特別小組)獨力選任「獨立檢察官」。總此，行政部門關於「獨立檢察官」雖未有積極參與選任之權，但有消極不使選任之權。

兩相對照，真調會條例完全不予行政部門(總統、行政院長或法務部長)選任真調會委員的權力，較美國猶為嚴苛，是否違反「權力分立原則」？余意以為，自「動態平衡論」觀點而言，權力分立原則並無放諸四海皆準的模式，毋寧應視各國憲法結構與個案具體情境而定。本件，真調會條例不予行政部門真調會委員選任權尚不違反權力分立原則，理由有二。

(一) 利益衝突迴避原則

按「任何人不得自斷其案」(*no man shall be a judge in his own cause, Nemo iudex in causa sua*)向與「兩造兼聽」(*both sides shall be heard, Audi alteram partem*)向為「自然正義」(*natural justice*)²⁶的兩大柱石。²⁷「任何人不得自斷其案」所以「公正」(*impartiality*)，「兩造兼聽」所以「公平」(*fairness*)也。

所謂「任何人不得自斷其案」，即俗話所謂：「球員不得兼裁判」、「當事人不得兼法官」。其典型可以法官迴避規定為例。在訴訟(司法)程序中，為確保法庭之公正，承審法官對於待決案件不得存有利害關係，亦不得對之(例如因曾參與該案之前審判決而)存有預設立場。法官對於待決案件有利害關係或有預設立場者，即有「偏頗之虞」，應行迴避。²⁸

關於獨立檢察官非由行政部門選任一點，美國聯邦最高法院於 *Morrison* 案，明確判定尚非違憲，理由有二。第一，國會創設獨立檢察官乃為調查行政部門高級官員之重大犯罪行為，為免發生利益

²⁶ 「自然正義」者，顧名思義，任何人不假思索，依其固有的理性即可判斷為正當也。

²⁷ 參見湯德宗，〈論正當行政程序〉，輯於氏著《行政程序法論》，頁1以下，頁8-10(台北：元照，2003增訂二版)。

²⁸ 參見民事訴訟法第三十二條與第三十三條、刑事訴訟法第十七條與第十八條、新修正行政訴訟法(88/07/08)第十九條與第二十條、與新修正訴願法(87/10/28)第五十五條之規定。

衝突(conflict of interest)—受調查人指揮、監督調查人，乃委由司法部門選任獨立檢察官，實為合理之安排。其次，授予司法部門選任獨立檢察官的權力，與該部門通常行使之功能（個案裁判）尚非兩不相容。²⁹

「真調會條例」較美國「政府倫理法」更具個別性，乃十足的「個別性立法」。按「真調會條例」僅適用於「三一九槍擊事件所涉及之刑事責任案件」；而美國「政府倫理法」則適用於一定種類的聯邦犯罪，是故獨立檢察官之偵查管轄權需由選任法院（哥倫比亞巡迴地區上訴法院特別小組）視個案需要，於選任時一併規定。立法院既認為行政部門於三一九槍擊事件或有牽涉，是以偵查半年而未果，爰決意立法創設真調會，賦予本案專屬偵查權。本件「利益衝突」之顧慮甚是具體、明顯，要非泛泛以為「高級行政官員重大犯罪案件有為獨立偵查之必要」所可比擬。從而其為「貫徹」利益衝突迴避原則，全然不予（剝奪）行政部門參與選任真調會委員的權力，尚非無理。此亦顯見「個別性法律」之本質-- 強烈之針對性(particularity)。

（二）憲法不禁止「跨部門的任命」

前述美國*Morrison*一案，聯邦最高法院即以憲法並不禁止「跨部門的任命」(interbranch appointments)-- 由「其他權力部門」(another branch)行使（關於本部門官員之）任命權，說明由「司法部門」選任獨立檢察官並不必然違憲。³⁰

余意以為，「跨部門任命」不僅可避免真調會委員因不能由行政部門選任而難產（無從選任）的問題，並可使選任（真調會委員）的權力受到一定的制衡（不至專權）。衡諸我國「五權分立」的憲法結構(constitutional structure)，較諸他國三權分立的憲法結構，更便於實施「跨部門的任命」。質言之，所謂由「其他權力部門」(another branch)共同行使任命權，在我國應解為：兼指「由其他數個權力部門」(other several branches)共同行使（關於本部門官員之）任命權的情形。例如，真調會條例可以規定真調會委員由某個（類似前述美國「哥倫比亞巡迴地區上訴法院特別小組」的）「司法機關」提名，經「監察院」同意後，提請「總統」任命之。³¹

²⁹ 487 U.S. 654, at 676-677.

³⁰ 487 U.S. 654, at 673-677.

³¹ 如此設計可以避免（至少更加緩和）*Morrison*案裡關於「由法院『選任』獨

二、立法自授選任真調會委員的權力應屬違憲

真調會條例固可全然不予行政部門選任真調會委員的權力，但其無論如何不能授予自身（立法部門）選任真調會委員的權力。此為該條例顯然違憲之處。

（一）立法部門不能以犧牲行政部門為代價而擴權

理解「權力分立原則」，吾人可不必拘泥於所謂「形式或形式主義者路徑」(formalistic/formalist approach)-- 強調三權間的「分立」，傾向於儘量劃清三權的界線，除憲法有明文規定者外，大抵不許權力間的混合-- 俾增加憲法的彈性，肆應多變、複雜的現代社會。但是採取所謂「功能或功能主義者路徑」(functional/functionalist approach)的理解-- 強調三權之間的「制衡」，傾向在不危及各權力部門核心權力的前提下，儘量容忍權力間的混合（組合）-- 仍然有其界限。³²美國聯邦最高法院屢申：任何混淆、融合各種權力的立法，不得寓有「國會以犧牲行政部門為代價而增加自己權力的企圖」³³。究其用意不外：如許國會以立法攘奪其他部門權力用以自肥的話，則憲法精心構建的權力分立、相互制衡的基礎結構，終將腐蝕而至瓦解。是可忍，孰不可忍！準此，立法者可以真調會條例「剝奪」行政部門選任真調會委員的權力，並交由其他權力部門行使，但是萬萬不可交給自己（立法院）行使。此堪稱權力分立原則之真諦。

（二）憲法不許立法者兼執法者

立檢察官是否與法院個案『裁判』的職權互不相容」的質疑。

又，為免總統拒絕（依法）任命真調會委員，真調會條例可設類似現行第十六條之規定。

³² 所謂「形式與形式者路徑」係以制憲先賢威爾森(Wilson)為代表的一派想法，所謂「功能或功能主義者路徑」乃以制憲先賢麥迪生(Madison)為首的另派主張。參見湯德宗，〈美國權力分立的理論與實務--我國採行總統制可行性的初步考察〉，輯於氏著，前揭（註21）書，頁495以下，頁507；林子儀，〈憲政體制與機關爭議之釋憲方法之應用--美國聯邦最高法院審理權力分立案件之解釋方法〉，《憲政時代》，27卷4期，頁32以下，頁50-51（04/2002）。關於其他分析方法，see Samuel W. Cooper, *Considering Power in Separation of Powers*, 46 STAN. L. REV. 361, 382-85 (1994).

³³ 487 U.S. 654, at .686.

真調會條例授予立法院選任（執司偵查權的）真調會委員的權力乃違憲之舉，並可由憲法第七十五條之規定窺悉。按憲法禁止立法委員兼任（行政部門的）官吏，即在明確劃定兩權混淆、融合的界限：立法者不得兼任執法者。³⁴如立法委員得逕自選任真調會委員（亦「官吏」），豈非禁止（立委）「本尊」兼任官吏於前，而竟容任（立委）「分身」兼任官吏於後？

三、完全剝奪行政部門真調會委員免職權恐屬違憲

真調會條例除於第十五條設有委員自律的「除名」規定外，未有由其他機關罷黜（免職）真調會（個別）委員的規定。解釋上，只能由立法院「廢止」真調會條例，從而廢除整個真調會。此亦與前述美國政府倫理法之規定迥異。

按美國為保障法院選任的「獨立檢察官」能夠獨立偵查，政府倫理法明定：³⁵除受「彈劾」或「有罪判決」者外，獨立檢察官僅得由司法部長以「正當理由」(for good cause)、「身體健康無法勝任」(physical disability)、「心神喪失」(mental incapacity)或「其他重大影響其獨立執行職務之事由」(any other condition that substantially impairs the performance of such independent counsel's duties)等理由，親自予以免職。司法部長所為之免職命令需附詳細理由，並得接受法院審查。³⁶是項規定一方面「剝奪」了總統（行政部門的元首）對於「獨立檢察官」（亦「官員」）的免職權，他方面也「限制」了聯邦司法部長對於「獨立檢察官」（其「下級官員」）的免職權。

就此規定，美國聯邦最高法院在*Morrison*案明白表示尚不違憲。蓋獨立檢察官所行使的偵查、起訴權，固為「行政」性質的權力，但其偵查、起訴的對象既僅限於高級行政官員，故剝奪總統對於獨立檢察官的免職權，「尚不致於干擾總統履行其確保法律獲得適切執行的憲法義務」。³⁷

³⁴ 此即所謂「權力分立的法治理由」(rule of law rationale for separation of powers)—為行「法治」，行政、立法兩權必須分立。See, e.g., Paul R. Verkuil, *Separation of Powers, the Rule of Law, and the Idea of Independence*, 30 WM. & MARY L. REV. 301, 303-22 (1989); Richard J. Pierce, Jr., *Separation of Powers and the Limits of Independence*, 30 WM. & MARY L. REV. 365 (1989).

³⁵ 28 U.S.C. § 596(a)(1).

³⁶ 28 U.S.C. § 596(a)(3).

³⁷ 487 U.S. 654, at 689-690.

依余所信，真調會條例全然不予行政部門（總統、行政院長或法務部長）罷黜（免職）真調會（個別）委員的權力恐屬違憲。理由如下：

（一）監督法律適切執行為行政首長的主要職責

「行政」之本質即為法律之「執行」，所謂「依法行政」是也。行政機關的首長負有監督所屬確實執行法律的職責。此種行政體系內部的指揮監督，乃形成官僚體系不可或缺的要件。行政首長所以需就其施政負責，乃因其對所屬之執法具有指揮監督的權力。雖然，國會創設行政機關時，基於機關任務的需要或屬性定位的不同，可以「削弱」總統（作為行政部門元首）對於所屬特定機關，尤其所謂「獨立管制機關」(independent regulatory agencies)³⁸的指揮、監督權力，但是終究不可全然「剝奪」其指揮、監督權。

茲以前述政府倫理法為例，立法者可以「削弱」總統（行政部門元首）對於獨立檢察官的指揮監督，由「直接」監督（總統自為免職）改為「間接監督」（僅能由司法部長自為免職），並且限縮行政裁量的空間（僅限於前述法定免職事由，法院並得予以審查）。但是**猶需「不絕如縷」，並非「全然斬斷」**。另，該法明定³⁹，獨立檢察官於行使職權時，仍應恪遵聯邦司法部所訂定的一般性執法政策，亦可佐證。

真調會條例全然不予行政部門（總統、行政院長或法務部長）罷黜真調會委員的權力，依余所信，恐已違背權力分立原則。質言之，該條例如僅「削弱」（部分剝奪）行政首長（總統、行政院長或法務部長）對於真調會的指揮監督，例如由「直接」監督（總統自為免職）改為「間接監督」（僅能由法務部長以「正當事由」自為免職），並設司法救濟途徑（例如容許被免職的真調會委員向法院起訴），則無違憲之虞。

³⁸ 關於獨立管制機關之討論，參見林子儀，〈美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會〉，輯於氏著《權力分立與憲政發展》，頁123以下（台北：月旦，1993）；湯德宗，〈三權憲法、四權政府與立法否決權--美國聯邦最高法院INS v. Chadha案評釋〉，輯於氏著《權力分立新論》，頁533以下，頁541-545（台北：自刊，2000增訂二版）。

³⁹ 28 U.S.C. § 594(f).

（二）真調會「對人民負責」不足以剝奪行政部門罷黜真調會委員的權力

或謂真調會條例所以不設真調會委員得由其他機關（於一定要件下）罷黜的規定，乃為貫徹該條例第四條所謂真調會「對全國人民負責」的立法意旨。果如其然，余意以為，此毋寧為對於「權力分立原則」之誤解。

按憲法上之機關（例如「總統」），縱令其為由人民直接選舉產生，並得由人民罷免去職，從而可謂係「對全國人民負責」，仍須受到其他憲法機關（權力部門）之監督、制衡。絕非所謂「對人民負責」即可不受其他憲法機關之制衡！何況，真調會既非由人民選舉產生，亦無從由人民罷免，僅「不受其他機關之指揮監督，亦不受任何干涉」，並不足以「對全國人民負責」！

真調會條例本於「個別性法律」之性質，固可全然不予行政部門（總統、行政院長或法務部長）「選任」真調會委員的權力，已如前述；惟倘又許其全然剝奪行政部門（總統、行政院長或法務部長）「罷黜」真調會委員的權力，則**不啻創設一個全然不受行政部門任何形式指揮監督的「行政機關」**。憲法是否允許存在如此全然獨立的「行政機關」，吾人深感懷疑。

肆、真調會調查結果與法院判決之事實歧異得為再審理由是否合憲？

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」。茲所謂「法院確定判決」可有兩種意涵。一指「三一九槍擊事件」之法院判決（即「本案之確定判決」），二指本案以外之「其他法院確定判決」（即其他與本案事實相關之法院確定判決）。兩者在憲法上應有不同評價。

如其所指為「本案之確定判決」，則雖上開再審事由與一般訴訟法規定之再審事由不同，仍屬合憲。按一般訴訟法規定之再審事由，⁴⁰不外因確定判決所依據之事實或證據，因發現新事實或新證據

⁴⁰ 參見「行政訴訟法」第二百七十三條：

「有左列各款情形之一者，得以再審之訴對於確定終局判決聲明不服。但當事

足以憾動原判決；或因該事實或證據經他確定判決判斷係偽造者，致使原判決之真實性受到質疑。故而提供再審機會作為例外救濟。⁴¹惟關於「三一九槍擊事件」之偵查既專屬「真調會」，其他機關應即停止偵查，⁴²理論上僅「真調會」可能做出完整之調查報告。故立法者規定當「本案確定判決」（三一九槍擊事件所衍生之刑事訴訟確定判決）所為之事實認定，與真調會之調查結果不同時，真調會得提起再審之訴，尚非無理。又，再審之提起，須經再審法院認為再審合法且有理由，始得重新審理，⁴³是上開規定尚無侵害司法權之虞。

惟所謂「法院確定判決」如兼指「他案確定判決」（例如「當選無效訴訟」、「選舉無效訴訟」之民事確定判決），則無異於（由

人已依上訴主張其事由或知其事由而不為主張者，不在此限：

- 一、適用法規顯有錯誤者。
 - 二、判決理由與主文顯有矛盾者。
 - 三、判決法院之組織不合法者。
 - 四、依法律或裁判應迴避之法官參與裁判者。
 - 五、當事人於訴訟未經合法代理或代表者。
 - 六、當事人知他造之住居所，指為所在不明而與涉訟者。但他造已承認其訴訟程序者，不在此限。
 - 七、參與裁判之法官關於該訴訟違背職務，犯刑事上之罪者。
 - 八、當事人之代理人、代表人、管理人或他造或其代理人、代表人、管理人關於該訴訟有刑事上應罰之行為，影響於判決者。
 - 九、為判決基礎之證物係偽造或變造者。
 - 一〇、證人、鑑定人或通譯就為判決基礎之證言、鑑定或通譯為虛偽陳述者。
 - 一一、為判決基礎之民事或刑事判決及其他裁判或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更者。
 - 一二、當事人發見就同一訴訟標的在前已有確定判決或和解或得使用該判決或和解者。
 - 一三、當事人發見未經斟酌之證物或得使用該證物者。但以如經斟酌可受較有利益之裁判者為限。
 - 一四、原判決就足以影響於判決之重要證物漏未斟酌者。
- 確定終局判決所適用之法律或命令，經司法院大法官依當事人之聲請解釋為牴觸憲法者，其聲請人亦得提起再審之訴。
- 第一項第七款至第十款情形，以宣告有罪之判決已確定，或其刑事訴訟不能開始或續行非因證據不足者為限，得提起再審之訴」。
- 另參見民事訴訟法第四九六至四九八條，以及刑事訴訟法第四二〇至四二二條有關「再審」之規定。

⁴¹ 參見吳庚，《行政爭訟法論》，頁251（台北：自版，1999年3月初版）。

⁴² 參見真調會條例第八條第三項。

⁴³ 吳庚，前揭（註41）書，頁255-256。

法律規定)以真調會調查報告所為之事實認定,作為所有與「三一九槍擊事件」有關案件之裁判基礎。立法者可否規定某一個案之事實認定亦得拘束其他個案之事實認定(作為其他個案判決之基礎),吾人深表懷疑。蓋個案裁判(含個案事實之認定)乃司法(個案法院)的權力,強以立法規定一案認定之事實,可拘束與本案事實相關之其他判決,顯有干涉司法「個案裁判」的嫌疑,而有違憲之虞。

伍、真調會經費規定是否合憲?

「三一九條例」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」。對照美國「政府倫理法」的相應規定,上開規定顯見缺漏。第一,漏未規定真調會委員的薪給(應支領相當於如何官等、職等公務員之薪俸)⁴⁴;第二,漏未規定真調會以契約進用之人員應支給如何待遇。⁴⁵上開缺漏因涉及真調會己身之利益,非真調會所得自行(以命令)填補。

「人事費」⁴⁶之撥款法案,漏未規定薪給標準,實際上將無從執行,⁴⁷應認為違反「法律明確性原則」而「不生效力」。⁴⁸其道理殆與買賣契約漏未約定價金者同。

陸、真調會職權行使規定是否侵害基本人權?

「三一九條例」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」。其引發之侵害人權疑慮包括:真調會行使「羈押權」無須向法院申請押票,進行搜索無須搜索票、得逕為限制出境之處分、受調查人民能否保持緘默等。

基於權力分立原則,各權力部門除應相互制衡,並應相互尊重

⁴⁴ 28 U.S.C. § 594(b).

⁴⁵ 28 U.S.C. § 594(c).

⁴⁶ 至於「業務費」則因「實報實銷」之故,撥款法律未明定其限額,尚不違反法律明確性原則。

⁴⁷ 據報載,真調會近日已決議委員一律不支薪。參見陳志平(報導),〈強調不違憲 真調會向大法官提說明〉,《聯合報》,2004/11/10,A10版。

⁴⁸ 所謂「不生效力」並非「違憲」,僅其規定未能發揮預期效用,該條例尚不至因此而「無效」或「失效」。

的理解，「法令違憲疑義」之解釋（抽象違憲審查）應儘可能為合憲之解釋，合先敘明。

一、人身自由處分仍應受憲法第八條之拘束

首先，有關「羈押規定」部分，真調會條例固可排除刑事訴訟法之限制，但應解為仍不能排除憲法第八條（人身自由正當程序）與大法官釋字第三九二號解釋之適用。亦即，真調會所為之羈押，無論如何，須於二十四小時內移送法院，故應無違憲之虞。

二、令狀搜索與維持緘默尚非憲法保障之基本權利

其次，關於「令狀搜索」與「維持緘默」，因尚非屬我國憲法保障之基本權利，故「三一九條例」排除刑事訴訟法之適用，似尚未牴觸憲法。反之，如大法官於本件釋示「令狀搜索」與「維持緘默」乃憲法所保障之基本人權，則真調會條例自不能不受其限制，遂亦無違憲可言。

三、限制出境處分尚不違憲

再者，真調會第八條第七項規定：「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」。鑑於現制下檢察官對人民有「限制住居」⁴⁹的權力，而行政機關對人民為「限制出境」⁵⁰處分者，亦所在多有，上開「限制出境」規定應無違憲。被

⁴⁹ 參見刑事訴訟法第九十三條第三項（「前項情形，未經聲請者，檢察官應即將被告釋放。但如認有第一百零一條第一項或第一百零一條之一第一項各款所定情形之一而無聲請羈押之必要者，得逕命具保、責付或限制住居，如不能具保、責付或限制住居，而有必要情形者，仍得聲請法院羈押之」）。

⁵⁰ 參見稅捐稽徵法(89/05/17修正)第二十四條第三項（「納稅義務人欠繳應納稅捐達一定金額者，得由司法機關或財政部，函請內政部入出境管理局，限制其出境；其為營利事業者，得限制其負責人出境。但其已提供相當擔保者，應解除其限制。其實施辦法，由行政院定之」）、關稅法(93/05/05/修正)第四十八條第五項（「納稅義務人或受處分人欠繳應繳關稅或罰鍰達一定金額者，得由司法機關或財政部函請內政部入出境管理機關限制其出境；其為法人、合夥或非法人團體者，得限制其負責人或代表人出境……」）。

限制人並得依法向法院提出「抗告」⁵¹、「準抗告」⁵²，並依行政訴訟法相關規定向行政法院提出撤銷之訴，以為救濟。

四、「不受其他法律規定之限制」應為合憲之限縮解釋

最後，所謂真調會條例第八條第四項所謂：「本會行使職權…不受其他法律規定之限制」，亦應為合憲之限縮解釋。亦即，係指在不違背憲法的前提下，排除其他法律規定之限制。如必死咬文字，將「不受其他法律規定之限制」為窮凶極惡之解釋，使之陷於違憲地步，並不具有說服力，蓋法條固曰「不受其他法律規定之限制」，終未規定「不受憲法規定之限制」，何以必作違憲而後已？

實則，面對我國現今立法技術普遍拙劣的事實，如果定要拿著顯微鏡挑毛病，恐怕無一立法可以倖免違憲！

結論

「真調會條例」規定由立法院各黨團依該條例所定員額，推薦委員組成「真調會」，專屬偵查管轄三一九槍擊事件所涉一切刑事責任案件，不受其他機關之指揮監督與任何干涉。此為我國首度針對單一事件所為之立法（「個別性立法」），其精神略似美國「政府倫理法」(Ethics in Government Act of 1978)之「獨立檢察官」(independent counsel)，惟內容粗糙，引發諸多違憲疑義，包括：

一、「個別性法律」是否合憲？真調會條例既未針對特定個人施予制裁或給予優惠，此種「個別性法律」應非憲法所不許。

二、真調會職權如何定性？真調會條例賦予真調會「關於三一九槍擊事件所涉刑事案件之專屬偵查管轄權」，乃「範圍限定」（非一般）之偵查管轄權(limited prosecutorial jurisdiction)，核其性質乃

⁵¹ 參見刑事訴訟法第四〇四條（「對於判決前關於管轄或訴訟程序之裁定，不得抗告。但下列裁定，不在此限：……二、關於羈押、具保、責付、限制住居……之裁定」）。

⁵² 參見刑事訴訟法第四一六條第一款（「對於審判長、受命法官、受託法官或檢察官所為下列處分有不服者，受處分人得聲請所屬法院撤銷或變更之：一、關於羈押、具保、責付、限制住居……之處分」）。

典型行政權-- 執行法律的權力。憲法既未限定偵查權專屬於法務部，立法院自得以法律將特定案件的偵查權交由真調會專屬管轄。

三、不予行政部門任、免真調會委員的權力是否合憲？真調會行使行政權，而真調會條例全然不予行政部門（總統、行政院長或法務部長）任、免該會委員的權力，是否合憲？

余意以爲，不予行政部門「選任」真調會委員的權力，尚不違憲。蓋基於「利益衝突迴避的原則」，國會既認行政部門有涉案之嫌，故而偵查半年未果，乃決意成立真調會，其不令受調查人得以選任調查人，要屬合理。且憲法原不禁止由其他權力部門行使任命權--「跨部門的任命」(interbranch appointments)。是不予行政部門選任真調會委員的權力，尚不至於使真調會委員因而難產。

惟真調會條例自授（立法院）選任真調會委員的權力則屬違憲。蓋如許「立法」得以犧牲「行政」作爲代價，而擴權自肥，則憲法辛苦構建的「權力分立、相互制衡」的結構，將難以維繫！況且憲法明文禁止「立法委原兼任官吏」，立法者「本尊」不得兼任執法者，自難想像立法者竟可以「分身」兼任執法者！

至於「剝奪」行政部門罷黜（免職）真調會委員的權力，恐爲違憲。按我國雖有監察院監督行政部門之執法，但此「外部監督」終究不能取代行政體系之「內部監督」，確保法律獲得適切執行毋寧爲行政首長之主要職責。余意以爲，真調會條例至多可模仿美國「政府倫理法」**限制**（僅許「司法部長」於「法定事由」時親自罷黜獨立檢察官），而非全然**剝奪**行政部門對真調會委員的免職權。而全然剝奪行政部門罷黜真調會委員的權力亦不足以實現真調會「對全國人民負責」的「目標」。憲法似不容許有全然「獨立」的行政機關！

四、真調會調查結果與法院判決之事實歧異得爲「再審理由」是否合憲？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，得爲再審之理由」。所謂「法院確定判決」或指「三一九槍擊事件」之法院判決（即「本案之確定判決」），或指本案以外之「其他法院確定判決」（即其他與本案事實相關之法院確定判決）。兩者在憲法上應有不同之評價。

如指「本案之確定判決」，則雖上開規定與一般訴訟法之再審

事由不同，仍屬合憲。按真調會條例既將「三一九槍擊事件」劃歸「真調會」專屬偵查，自可相信「真調會」將做出較翔實之調查報告，當「本案確定判決」所認定之事實與真調會調查結果不同時，許真調會提起再審，尚非無理。惟其如指「他案確定判決」，則無異於經由立法硬使一個案判決所認定之事實，得以拘束與「三一九槍擊事件」有關之其他案件所認定之裁判基礎，不無干涉司法權（個案裁判）之嫌。

五、真調會經費規定是否合憲？真調會條例漏未規定真調會委員的薪給（應支領相當於如何官等、職等公務員之薪俸），亦未規定真調會以契約進用之人員應支給如何待遇。此等缺漏因涉及真調會己身之利益，真調會不得以命令自為填補，應認為違反（撥款）法律明確性原則，而不生效力。

六、真調會職權規定是否侵害基本人權？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**」之規定，引發諸多侵犯人權之疑慮。基於「法令違憲疑義」解釋（抽象違憲審查）應儘可能為合憲解釋之原則，上開情形或可透過限縮解釋，而免於違憲；或因所涉之權利（如「令狀搜索」與「維持緘默」）尚非憲法所保障之基本權利，而免於違憲。

總此，本鑑定意見以為：立法院固得以真調會條例創設真調會，專屬偵查管轄三一九槍擊事件刑事案件。然其規定真調會委員完全由立法院任命，且全然剝奪行政部門罷黜真調會委員的權力，則已違反憲法「權力分立、相互制衡」的基本原則。該條例關於人事費之規定過於空洞，無法執行，違反「法律明確性」原則而「不生效力」。至於真調會行使職權侵害人權之疑義尚非具體、明顯，酌予警告即可避免。