

法庭之友意見書

✓ 案 號：113 年度憲立字第 1 號 113 年度憲國字第 1 號

113 年度憲國字第 2 號 113 年度憲國字第 3 號

法庭之友：社團法人臺灣青年法律人協會（均詳委任狀）

代 表 人：湯竣羽

代 理 人：陳孝賢律師（均詳委任狀）

劉家杭律師

詹博聿律師



- 1 為聲請法規範憲法審查 113 年度憲立字第 1 號等案件，謹依憲法訴訟
- 2 法第 20 條第 1 項及民國 113 年 7 月 18 日 鈞庭 113 年度憲立字第 1 號
- 3 等裁定，提出法庭之友意見書：

4 壹、提具法庭之友意見書應揭露事項：

- 5 一、依憲法訴訟法第 20 條第 3 項、第 19 條第 3 項，當事人、關係人
- 6 以外之人民或團體提出專業意見或資料時，應揭露是否與當事
- 7 人、關係人或其代理人有分工或合作關係，或金錢報酬或資助及
- 8 其金額或價值。

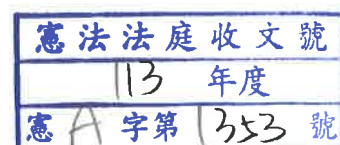
- 9 二、本法庭之友意見書由社團法人臺灣青年法律人協會（下稱本會）
- 10 代理人陳孝賢律師、劉家杭律師、詹博聿律師、及邱子宇助理教
- 11 授（非代理人）、本會理事長湯竣羽律師（非代理人）、本會副理
- 12 事長甘知沂（非代理人）、本會政策部主任林懋棋、本會理事周
- 13 信愷律師（非代理人）撰寫。本會、本會代表人、代理人及諮詢
- 14 對象，就本意見書之準備及提出：

- 15 （一）皆未與包括 113 年度憲立字第 1 號等案件聲請人、原因案
- 16 件當事人、關係人或其代理人有任何分工或合作關係；

- 17 （二）皆未受前揭案件聲請人、原因案件當事人、關係人或其代
- 18 理人之金錢報酬或資助；並與上述聲請人、原因案件當事
- 19 人、關係人或其代理人間無法律上利害關係或指揮監督關
- 20 係；

- 21 （三）無其他提供金錢報酬或資助者。

- 22 貳、本會就支持聲請人方之意見及理由，茲依 鈞庭公告之爭點題綱，
- 23 提出意見如下：



爭點題綱二、立法院職權行使法下列條文之規定，是否違憲？（一）
總統國情報告部分：第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4。

壹、立法院職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4 總統
國情報告之規定，應屬違憲：

一、立法院藉立法程序造成事實上修憲效果，且與歷次修憲脈絡及最
新修憲版本意旨不符：

（一）按「是以在立法院所代表之『常態政治（normal politics）』
中，或可因多數國民為追求個人自我實現，欲保持與政治事務
間一定距離，而透過代議方式，委由代表民意之立法機關與政
府部門決定國家法律與政策，國民只須以定期選舉與罷免等方
式追究民意代表之責任即足；然一旦現有架構已不足因應國家
社會之發展，而須透過修憲方式對既有憲政秩序加以調整時，
則國會大會所踐行之修憲程序已居於『憲法政治』
（constitutional politics）之層次，當允許國民高度參與，俾其
昂揚國民之憲法意識，進而對於修憲議題為公共討論與思辯，
各務其所尚，以此凝聚國民對於憲法之共識，形塑新的憲政秩
序。」釋字 499 號林永謀大法官部分協同意見書可資參照。

（二）經查，立法院職權行使法（下稱系爭規定）逾越憲法增修條文
（下稱增修條文）第 4 條第 3 項，強制總統須到國會進行國情
報告，並允許立法委員進行口頭提問及總統即時回答等規定，
不僅無視歷次修憲後，修憲者對於總統及立法院具有「雙重民
主正當性」之憲法安排，亦容易混淆總統國情報告及行政院施
政報告，導致憲政運作中，總統與行政院之憲法機關權限劃分
更加模糊，破壞我國中央政府體制機關間互動應有之分際。更
有甚者，此種憲法安排之內容修正，已達上述「憲法政治」層
次，而系爭規定不僅於立法過程中欠缺公開透明並交付公共討
論與思辯，且無視公民社會的強烈反對，甚至係透過立法程序
導致實質上修憲結果，均應認為與我國憲政體制及憲法規範意
旨不符。

（三）次查，以文義解釋觀之增修條文第 4 條第 3 項規定，立法院
「得聽取」總統國情報告之文字，難以將其理解為「如系爭規
定所稱，總統有接受立法委員『即時問答』之義務」云云。縱

1 使是修正前之系爭規定相關規定，亦僅規範立法委員得就報告
2 不明瞭處提出問題，而經「總統同意時」，總統得綜合再做補
3 充報告。修正前之系爭規定所謂「落實增修條文有關國情報
4 告」規範，係以總統為主體，強調總統得依其自身意願，與立
5 法院進行適當且符合中央政府體制機關權限關係之互動。核上
6 開規範內容均一再顯示，總統赴立法院進行國情報告，並且就
7 報告內容與立法委員交換意見，其主動權均來自總統本人，要
8 非立法院得藉法令強制要求。

9 (四)再查，我國於民國(下同)81年第二次修憲除將總統選舉方式
10 改為人民直選，賦予總統直接民主正當性之外，於增修條文第
11 11條第3項亦規定國民大會於集會時得聽取總統國情報告，並
12 提出國是建言。此係透過正式修憲程序，賦予國民大會對總統
13 擁有國是建言權，係修憲者對於憲法機關權限關係及中央政府
14 體制所為之憲法層次決定。學者對此雖仍見有諸多批判，惟退
15 萬步言，按國民大會於87年修正之「國民大會聽取總統國情報
16 告並檢討國會提供建言實施辦法」，亦僅於同法第6條規定相
17 關建言由「秘書處整理送建言代表校正後，送請總統參考」核
18 無類如系爭規定以口頭提問或現場即時問答方式之相關規定。

19 (五)末查，89年第六次修憲後，我國再次透過修憲程序移除國民大
20 會代表國是建言權，直至93年第七次修憲，國民大會正式走入
21 歷史，憲法有關國民大會章節條文停止適用後，有關國是建言
22 實施辦法亦走入歷史¹。自上開憲政歷程觀之，考量國民大會從
23 任務型走向事實上裁撤，正式宣告我國從三國會邁入以立法院
24 為主之單一國會後，修憲者對我國權力分立、總統與立法院負
25 責關係之憲法價值重塑，並係透過正式修憲程序完成此中央政
26 府體制變革，非如系爭規定僅以立法程序為之。

27 (六)綜上所述，確立憲法上機關間權限關係，對於健全我國中央政
28 府體制尤為重要，憲法上機關權限關係實非立法者得以擅自創
29 設、變更或刪除，縱使總統之職權及其與國會間之互動關係，
30 於歷次修憲中均有所變動，且人民對於強人總統行使職權應受

¹有關第六次修憲評析，詳參見蔡宗珍〈論國民大會虛級化後立法院之憲政地位〉，《月旦法學雜誌》，61期，台北：月旦，2000年6月。

1 監督，或抱有情感上之期待，惟此等情形均係在歷史脈絡及人
2 民感情影響下的憲政運作結果，要不能以此逆推以解釋憲法，
3 釋憲機關自應本於現行憲法及增修條文暨歷次修憲結果意旨，
4 以確實維護我國制憲者及修憲者所形塑之權力分立、中央政府
5 體制及自由民主憲政秩序。

6 二、總統身分受憲法保障，國情報告以一問一答方式侵害總統尊崇之 7 特殊地位：

8 (一) 經查，總統貴為國家元首，按憲法第 35 條規定，對外代表中華
9 民國，並有憲法第四章及增修條文第 4 條所規範之三軍統帥
10 權、法令公布權外交權、戒嚴權、赦免權、任免官員權、授與
11 榮典權、緊急命令權、院際調節權、國家安全大政方針決定權
12 及被動解散國會權²。且本於國民主權原則，總統既為全體國民
13 直接選舉產生之主權者代表，本身即具有民主正當性，與立法
14 委員二者間併立於二元民主正當性結構之中，其地位自應受憲
15 法保障及受其他憲法機關之高度尊重。上述意旨見諸本案總統
16 賴清德所提法規範憲法審查聲請書第 4 頁第 15 行以下內容亦有
17 說明，可見「為確保總統職權之行使，維護政局之安定，以及
18 對外關係之正常發展，憲法賦予其特殊身分之尊崇與保障。」

19 (二) 次查，雖憲法及其增修條文並無明文表達對於總統特殊地位尊
20 崇之意旨，惟就憲法第 52 條總統刑事豁免權及釋憲實務根據憲
21 法精神所創設之國家機密特權等意旨，均可見總統在憲法機關
22 地位上之特殊性。按釋字 627 號意旨，總統本身負責國家安全
23 大政方針、外交及國防等重要政策議題，對司法機關尚有刑事
24 豁免權，以及基於國家機密特權所生之拒絕證言權及拒絕提交
25 相關證物之權，顯見立法院竟得要求總統就其所掌職權進行口
26 頭提問及即時回答之規定，與憲法及歷來釋憲實務意旨相違
27 背。系爭規定不僅侵害總統尊崇之特殊地位，亦乏總統之國家
28 機密特權如何在上開詢答過程受到保障（如總統得主張拒絕回
29 答）之明文，要與增修條文第 4 條第 3 項意旨不符，亦彰立法
30 技術之粗糙。

² 董保城、法治斌，《憲法新論》，台北：元照，2021 年 9 月 8 版，489-509 頁。

1 (三) 復查，觀之相對人常於國會辯論及媒體上援引美國及法國比較
2 法為例，惟美國為總統制國家，顯難與我國中央政府體制一概
3 而論。退步言之，縱無視上開體制差異，美國總統赴參、眾兩
4 院聯席會議進行國情咨文演說時，國會議員不得發言干擾，有
5 關總統咨文內容及政策辯論，均係於總統離場後，由各自黨派
6 之國會議員自行為之，與總統無涉。至於法國雖與我國同為雙
7 首長制國家，惟按法國憲法第18條規定，總統擁有赴國會發表
8 國情咨文演說之主動決定權，且國會並無建議之餘地³。無論係
9 美國或法國立法例，核其總統赴國會進行國情報告之性質，充
10 其量僅係一種禮儀式活動，係出自於總統對國會的尊重，且具
11 有高度表演性質，並無從據以主張、或推論我國立法院有何直
12 接提問之權利或使總統負擔即時回答之義務。

爭點題綱二、立法院職權行使法下列條文之規定，是否違憲？(四)
調查權部分：第45條、第46條、第46條之1、第46條之2、第47
條、第48條、第50條之1、第50條之2、第51條、第53條之1第2
項

13 一、立法院調查權與監察院調查權混淆，有違權力分立原則：

14 (一) 經查，國會調查權之意涵，按釋字585號意旨，係主動獲取行
15 使職權所需之相關資訊，俾能充分思辨，審慎決定，以善盡民
16 意機關之職責，乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權
17 力。惟按系爭規定第45條第1項所指：「對相關議案或與立法
18 委員職權相關之事項行使調查權」，其範圍十分廣泛，且目前
19 政府係五權憲政體制，該條項行使調查之權限，恐逾越現行憲
20 政體系，與監察院之調查權有所衝突，違反權力分立原則。

21 (二) 次查，依「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、
22 宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」「監察
23 院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲
24 法第90條及第94條有關同意權之規定。」憲法第63條、憲法
25 增修條文第7條第1項之規定，可觀察憲法對於立法院與監察
26 院之核心職能明文，併參酌釋字325號、釋字729號解釋理

³ 傅朗文，〈國會改革議題－美、法總統國情咨文制度之研析〉，《立法院法制局議題研析報告》，台北：立法院法制局，編號第2383號。

由，可知立法院之核心職能在於議決法律案、預算案；監察院之核心職能則在於彈劾、糾舉不法之公務員，二者職權顯有不同。

(三) 有鑑於此，釋字 585 號雖肯認立法院有行使調查權之輔助性權力，惟相較於三權分立下國會所擁有「以調查弊端為目的」之國會調查權，在我國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。⁴從而，立法院所擁有的調查權目的為何？即有待進一步商榷。

(四) 學者陳新民曾論及，國會調查權之目的為何？係為調查犯罪事件？彈劾不法官員？抑或只是純粹進行政治性操弄？若是犯罪案件，自有司法機關依職權進行調查，彈劾官員係監察院之核心權能，亦當由監察院進行調查。⁵換言之，在政治語言上所表達的「挖掘不法真相」等用語，所對應的客觀事實，殊難想像不需司法或監察機關加以干涉、進行調查。既然如此，藉由立法增設立法院調查權之範圍，即應限縮在「法案制定」、「預算審議」之所需，裨益與監察院間核心職能為區分。

(五) 然而，系爭規定第 45 條第 1 項所稱「相關議案」與「立法委員職權相關事項」究屬為何？於其立法理由中均未敘明。惟探析各黨團對於立法院調查權未來行使之想像與規劃，茲分述如下：

1、民進黨：認此次修法違憲。

2、國民黨：國民黨立法院黨團於 113 年 7 月 1 日發出甲級動員令，將於同月 3 日立法院交通、司法及法制聯席會議上成立「鏡電視申設及後續弊案爭議」調查專案小組，而且不排除行使聽證權，邀請民間人士來立法院做證。⁶

3、民眾黨：民眾黨立法院黨團於 113 年 6 月 21 日召開記者會表

⁴ 司法院釋字第 585 號許宗力大法官部分不同意見書，6 頁。

⁵ 陳新民，《德國國會調查權之研究(I)》(精簡版)，中央研究院法律學研究所籌備處執行行政院國家科學委員會專題研究計畫，2007 年，4 頁。

⁶ 聯合新聞網，〈「國會調查權生效後第一槍 3 日將成立鏡電視專案小組」〉，載於 <https://udn.com/news/story/124078/8066402> (最後瀏覽日：2024.07.28)。

示，未來將藉行使立法院調查權，要求民進黨對過去貪污弊
案給全民交代。⁷

3 (六) 即使有論者認為，立法院與監察院之調查權，針對同一事
4 件，不可避免地會產生部分重疊。⁸惟藉上述內容可知，系爭規
5 定第 45 條以降之調查權設計，對於立法院院會、委員會等未
6 來可能之主體而言，立法院調查權之意涵，對其而言主要在
7 於「調查弊案」，如此恐與監察調查權之權限加以混淆，已然
8 侵害監察院固有之核心權能，有違我國憲政體制設計與權力
9 分立原則。

(七)退步言之，倘立法院與監察院對於同一事件均認有調查必要，而有重疊之處時，系爭規定於立法過程中，雖有召開三次公聽會，卻未有任何一次邀請監察院表示意見⁹，且亦應於條文中明定權限爭議解決機制，惟系爭規定對此仍付之闕如。誠如許宗力大法官於釋字 585 號解釋所提出部分不同意見書所述：「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），豈不更治絲益絀，不利憲政秩序之安定？」¹⁰綜上所述，系爭規定第 45 條以降之調查權內涵，實有與監察院職權範圍混淆，有違權力分立原則。

22 二、系爭規定第 48 條之移送監察院規定，逾越監察院職權，應屬違
23 憲：

24 (一) 按「政府機關或公務人員違反本法規定，於立法院調閱文件、
25 資料及檔案時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之
26 決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。」系爭規
27 定第 48 條第 1 項規定有明文。

⁷ 中央社，〈「民眾黨團：將一致投票否決覆議案 藉行使國會調查權查弊」〉，載於 <https://www.cna.com.tw/news/aipl/202406210056.aspx>（最後瀏覽日：2024.07.28）。

⁸ 廖元豪，〈析論立法院調查權、聽證權與藐視國會之處罰〉，《當代法律》特別企劃，台北：當代法律，2024年5月，52-53頁。

⁹ 公聽會資料詳參：「立法院法律系統」，
<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?003017894E65000000000000000000001E000000005000000^04414113052800^00023001001>。

¹⁰ 司法院釋字第 585 號許宗力大法官部分不同意見書，6-7 頁。

1 (二) 對照監察法第 6 條、第 19 條、第 24 條關於彈劾、糾舉、糾正
2 之發動要件，均係由監察委員提議，並由監察院審議後提出。
3 從而，系爭規定第 48 條第 1 項所稱：「經立法院院會之決議，
4 將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾」，無疑係將立法
5 院院會之決議，作為糾正、糾舉或彈劾之必要條件。如此一
6 來，立法院院會之決議將可能干預甚至取代監察院之調查、審
7 查權限，顯僭越監察院之核心權能，有違憲法機關忠誠原則。
8 三、系爭規定第 25 條、第 30 條之 1、第 48 條裁處罰鍰之規定，將
9 「政治責任」轉嫁為「法律責任」，乃立法院未能正確理解責任
10 政治，誤解立法院身為憲法機關之定位：
11 (一) 經查，立法院身為憲法機關中唯一經由人民直選，應對人民直
12 接負責，代人民對行政權等其他分權為監督，自應承擔「政治
13 責任」。依釋字 585 號意旨，立法院應就真調會負起監督履行職
14 務之義務，並由立法院負擔真調會調查成效之「政治責任」可
15 知，基於「民意政治及責任政治」¹¹，立法院行使職權，不論
16 監督或附屬性權力之調查權，對其行使職權之成效所負者應為
17 「政治責任」無疑，方符合其責任政治中立法院對人民負責之
18 民主正當性基礎來源。
19 (二) 次查，廣義行政權之民主正當性來源自具有直接民主正當性之
20 總統任命，以及立法院所為之人事同意權及監督機制，是以廣
21 義之行政權應對立法院負責，且基於民主正當性來源及立法院
22 監督關係所生之責任為「政治責任」。即便係以於修憲前行政
23 院長非由總統直接任命，而應由立法院行使人事同意權年代所
24 產生之釋字 387 號¹²意旨觀之，行政院對立法院負責之最嚴重
25 方式即為「總辭」，可知責任政治下應負「政治責任」之方式
26 無非即是回溯民主正當性基礎並回歸民意為是。
27 (三) 復查，系爭規定第 25 條、第 30 條之 1、第 48 條對受規範對象
28 裁處罰鍰，業已超出立法院調查權之行使範圍，如前所述，不
29 符釋字 585 號意旨認為得裁處罰鍰之情形，系爭規定第 25 條、

¹¹ 蔡宗珍，〈我國憲法解釋中的權力分立圖像〉，《憲政時代》，20 卷 4 期，台北：中華民國憲法學會，2015 年 4 月，530 頁。

¹² 蔡宗珍，〈我國憲法解釋中的權力分立圖像〉，《憲政時代》，20 卷 4 期，台北：中華民國憲法學會，2015 年 4 月，530-533 頁。

第 30 條之 1、第 48 條應屬立法院對於監督權之規定，不論是對於受監督者未能配合立法院監督之責任，抑或立法院未能代表人民確實監督政府之責任，均應回歸責任政治之意旨，即負起「政治責任」交由民意決定。至於負起「政治責任」之方式，既然民主正當性來源有更迭之情形下按釋字 387 號意旨認為應負「政治責任」之方式至多為總辭，舉重以明輕，若發生系爭規定第 25 條、第 30 條之 1、第 48 條受規範對象未能配合立法院監督，所應負之「政治責任」則應回歸民意政治，亦即藉人民選舉以決定執政團隊之去留。

(四) 末查，系爭規定第 25 條、第 30 條之 1、第 48 條對受質詢人、受提名人及相關政府人員裁處罰鍰，立法院無疑係將原本受監督者未能配合立法院監督、或立法院未能代表人民確實監督政府之「政治責任」，轉嫁為罰鍰之「法律責任」。藉由建構凌駕於其他分權之優勢地位，不經民意主動代替人民判斷並懲罰受監督對象，並脫免立法院未能代表人民確實監督政府之政治責任，明顯對於責任政治之運作欠缺正確理解，亦誤解立法院自身位於分權中之憲政地位。

四、系爭規定第 48 條裁處人民罰鍰應屬違憲，立法院之權力來自人民，人民並非立法院之監督對象：

(一) 經查，人民並非立法院監督之對象，立法院固得「邀請」人民到院協助調查，惟人民既非立法院監督之對象，於立法院調查程序中所扮演之角色應至多為「協助者」而已，而無協力之「義務」。蓋立法院監督政府權力來自於人民，殊難想像立法院藉由立法反過來課與人民受其監督之義務，觀之權力分立及制衡之意旨亦難以理解此時立法院之功能究竟為何。

(二) 退步言之，縱依釋字 585 號意旨，例外承認於立法院行使調查權時人民有協助之「義務」，亦應符合「明確性」之要件。惟觀之系爭規定第 48 條，立法院調查權是否除「貫徹立法院權力」外尚蘊含有其他目的不甚明確外，甚至可能會隨著不同個案變化，根本無從審查「手段與目的間是否有必要關聯性」。且系爭規定就「裁罰要件及標準」均付之闕如，明顯不能通過法律明確性之檢驗，系爭規定第 48 條不符合釋字 585 號意旨得

1 對人民裁處罰鍰之情形甚明。

2 (三)再退步言之，課與人民義務並裁處罰鍰實已涉及人民基本權之
3 侵害，而應開啟侵害基本權之審查。依憲法第23條檢視「防止
4 妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、增進公共利
5 益」等憲法准許人民基本權利被侵害之理由時，不免令人懷
6 疑，系爭規定第48條之規範目的「貫徹立法院調查權之行使」
7 究竟處於上開何種公益目的？「促進公權力有效存在」是否應
8 屬於限制人民基本權利之正當理由？¹³

9 五、系爭規定第59條之4有關「律師、相關專業人員或其他輔佐人在
10 場協助之必要」應屬受邀出席之人受正當程序保障之權利，主席
11 應無權同意是否有必要性，上開規定亦使權利受侵害之人難以救
12 濟：

13 (一)經查，依釋字585號立法院行使調查權時，受調查之人應享有
14 相當之程序保障，包含「准許受調查人員接受法律協助」等，
15 可知其應屬受調查之人享有受正當程序保證之「權利」，而非
16 立法院得自行判有無必要之事項。

17 (二)次查，系爭規定之正當程序保障於條文中均付之闕如，其因違
18 反正當程序保障之違憲情形與釋585宣告違憲之真調會條例並
19 無二致。且「在場協助」，依前開釋字585號意旨既屬受調查之
20 人之「權利」，系爭規定第59條之4竟設立「必要性」之要
21 件，並以「經主席同意」作為有無必要性之判斷方式，顯違反
22 正當程序保障之要求。又立法院作為人民之代表並受有直接之
23 民主正當性基礎，其權力來自於人民，殊難想像立法院為何得
24 於欠缺客觀要件之情形下，僅憑主席主觀判斷即可率爾否定、
25 剝奪人民既有權利之理？此舉自民主正當性之角度觀之甚為矛
26 盾，實已超出人民授權予立法院權力之範圍，系爭規定顯對立
27 法院權力之來源與基礎缺乏完整理解。

28 (三)退步言之，縱然認為立法院得判斷受調查之人有無前開「必要
29 性」，惟其既然屬於受調查之人之權利，依「有權利斯有救
30 濟」之意旨，亦應給予事後程序保障之救濟機會，惟「主席不
31 同意」究竟屬何種得以救濟之行政行為，甚為不明。依其形式

¹³ 司法院釋字第585號解釋許玉秀大法官一部協同一部不同意見書，4頁。

觀之，「主席不同意」定性上最有可能屬於「以言詞作成之行政處分」，惟行政程序法第3條第2項第1款規定「各級民意機關」不適用行政程序法之規定，縱然依目的性解釋認為行政程序法第3條第2項各款規定僅排除立法權、司法權、監察權行使其憲法分權核心領域權力之行為，而不及於各該分權之其他行政行為（司法行政行為之爭議即屬之），本案系爭規定立法院所行使者為監督權或調查權當屬立法院憲法權力之核心領域無疑，仍應依行政程序法第3條第2項第1款不適用行政程序法。此時「主席不同意」是否即意味無需踐行行政程序法中所有對於行政處分之程序規定及限制？其究竟應定性為何種行為？又應依何種方式進行救濟？均難以自現行條文釐清，亦有違法律明確性及正當程序保障之要求。

爭點題綱二、（五）聽證會部分：第59條之1至第59條之9

一、憲法第67條第2項未授予立法院召開聽證會，強制要求「人民」出席聽證會之權力；又系爭規定第九章之一亦無就釋字461號與釋字498號所揭示得不予到會之人有排除規定，均有違反憲法明文及前揭二號解釋疑慮：

（一）經查，就法條文義解釋而言，所謂邀請係指邀約招請；又所謂備詢，係指藉由探詢、諮詢，釐清事實真相，並提供立法院立法與監督政府之參考，此時出席人員應係立於一個諮詢者角色¹⁴，則在此規範模式下，受邀人是否有強制出席之義務，已非無疑。

（二）次查，就體系解釋而言，自釋字325號將憲法第57條第1項第1款、第67條第2項與文件調閱權分別論述、釋字585號要求應經院會決議始得要求有關人員到會之意旨可知，三者應係立法權獲取資訊之不同來源與權力¹⁵，是憲法第67條第2項與釋憲實務所確立之國會調查權，應係分屬不同基礎，則就釋字585號所肯認「得以法律由立法院院會決議依法對違反協助調

¹⁴ 胡博硯，〈備詢、被詢〉，《月旦法學教室》，125期，台北：月旦，2013年3月，67頁。

¹⁵ 否則大法官亦無需再於另以「除依...外，得經...要求...」方式來解釋文件調閱權之存在，後續也無須額外再於釋字第585號解釋針對國會調查權再另為闡釋，而可直接以憲法第67條第2項導出國會調查權之存在。另可參李寧修，〈論國會調查權之革新與展望〉，《政大法學評論》，154期，台北：國立政治大學法學院，2018年9月，91-92頁。

1 查義務者科處適當之罰鍰」能否套用至憲法第 67 條第 2 項邀請
2 有關人員到會備詢部分，亦生疑竇。

3 (三)再查，就目的解釋而言，自釋字 461 號與釋字 498 號可知，有
4 應邀到會說明義務者，無非係出於責任政治及因立法委員不得
5 兼任官吏之考量¹⁶，為了使立法委員能夠有效行使憲法所賦予
6 之職權，才要求負責事前起草或事後執行法案之政府人員，於
7 議案審議過程中參與備詢，以完善整個立法或預算審議。惟人
8 民未如同各院人員一般，有法案草擬及提案權限，亦無預算編
9 列及提出權，則於法理上，一般人民有何與「立法委員行使憲
10 法賦予職權」有關而有必要強制人民到會備詢之理由？此時似
11 無強行要求有關人員必須到會之理¹⁷，是自目的解釋以觀，憲
12 法第 67 條第 2 項規定亦顯非立法院得強制人民出席之權力基
13 礎。

14 (四)末查，既然聽證會係依憲法第 67 條第 2 項召開，則就釋字 461
15 號與釋字 498 號所揭槩無義務到會人員，自應設有相應排除規
16 定，然系爭規定第九章之一卻對此完全付之闕如，顯已逾越權
17 力分立分際，致立法院取得超脫憲法所允許之調查權限，顯有
18 違權力分立禁止擴權原則¹⁸。

19 二、系爭規定第 59 條之 1 第 1 項、第 59 條之 2 及第 59 條之 3 第 3 項
20 召開聽證會主體包括調查專案小組，不符憲法第 67 條第 2 項與釋
21 字 585 號組織上要求；又聽證會召開目的涵蓋「為審查院會交付
22 之議案」，有逾越釋字 585 號意旨範圍之可能：

23 (一)經查，縱不論立法院得否按憲法第 67 條第 2 項規定行使調查

¹⁶ 司法院釋字第 461 號與第 498 號解釋就中央與地方政府人員是否有應邀到會說明之義務，已明確表示：1.行政院有關非依憲法獨立行使職權人員，基於「行政院應依憲法規定對立法院負責」之意旨，有應邀到會說明之義務。2.司法、考試與監察非依憲法獨立行使職權人員，於「其提出之法律案及有關預算案涉及之事項」有關範圍內，有應邀到會說明之義務。3.司法、考試與監察院院長基於憲政慣例，無到會出席義務。4.地方政府人員，基於「地方自治團體具有自主、獨立之地位，以及中央與地方各設有立法機關之層級體制」，非有法律明文規定，無應邀到會說明之義務。

¹⁷ 憲法第 67 條第 2 項制定之初，就有關人員到會備詢，應係欲徵詢政策或法案可能影響人員意見，以提供行政院施政、立法院制定法律參考，其原則上並非不可替代。如真有強制人民到會之必要，基於法治國基本權利保障意旨，也必須經過正當法律程序後始得為之，也正係如此，司法院釋字第 585 號解釋才會特別要求若要強制人民到院陳述證言或表示意見，應經由院會決議，而非僅由委員會單獨為之。

¹⁸ 司法院釋字第 613 號解釋林子儀大法官部分協同意見書，5-6 頁。

1 權，憲法及釋字 585 號均已明確闡明邀請備詢與調查權行使之
2 主體以「委員會」為限¹⁹，則系爭規定授權調查專案小組得舉
3 行聽證，並行使調查權，已有不符憲法第 67 條第 2 項規定及釋
4 字 585 號所要求之組織型態而有違憲疑慮。

5 (二) 次查，聽證會召開目的涵蓋「為審查院會交付之議案」，而院
6 會交付之議案，參照系爭規定第 45 條第 1、2 項，應係指「相
7 關議案」或「與立法委員職權相關之事項」，然所謂相關議案
8 所指為何？立法委員職權相關事項係指憲法上職權亦或法律上
9 職權？均不甚明確，易生疑竇，其是否符合釋字 585 號解釋所
10 要求立法院行使調查權以「與其行使憲法所賦予之職權有重大
11 關聯者」²⁰為限，自不無疑問。

12 (三) 況且，立法院決議可分為法定決議與法定外決議二種²¹，法定
13 決議有拘束各機關與人民效力固無疑問；然就法定外決議效
14 力，學說與釋字 419 號解釋²²均認為僅具有建議性質，此時若
15 允許立法院得透過院會決議方式，將法定外決議作為議案，使
16 院會、委員會或調查小組取得調查權，將導致建議性質之法定
17 外決議形同法定決議，將完全悖離釋字 419 號解釋之意旨，使
18 立法院成為太上院，無所不包，無所不管，如此一來，勢必將
19 導致立法院論為政治作秀舞台，得調查事項過度膨大，致侵害
20 原屬於其他權力領域所負責事項，顯與權力分立原則中禁止侵
21 害核心領域與禁止擴權原則相違背。

22 三、系爭規定第 59 條之 3 第 1 項後段、第 59 條之 4 及第 59 條之 5 對
23 邀請要件與程序付之闕如，亦欠缺遇有爭議之解決途徑，卻強行

¹⁹ 憲法第 67 條邀請主體僅規定委員會，釋字第 585 號復又重申調查權之行使應由立法院依法設立調查委員會為之，例外情形，也僅係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，均未見得設調查小組之文字。

²⁰ 比較法上，德國基本法就調查權之發動雖未明定原因，然針對調查證據部分，係要求調查委員會應舉行公開會議聆取必要證據，將調查範圍限縮於必要範圍內，德國調查委員會法第 1 條第 3 項亦規定，調查程序僅與許於聯邦眾議院之憲法職權範圍內為之，此亦與司法院釋字第 585 號解釋所要求「與立法院行使憲法所賦予之職權有重大關聯者」相同。

²¹ 蔡茂寅，〈預算主決議與附帶決議之效力〉，《台灣本土法學雜誌》，57 期，台北：台灣本土法學，2004 年 4 月，79-81 頁。

²² 司法院釋字第 419 號解釋：「三、依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除憲法所規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。故立法院於中華民國八十五年六月十一日所為「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」之決議，逾越憲法所定立法院之職權，僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力。」

課予受邀者出席、表述義務，否則將遭受連續裁罰、移送彈劾或懲戒之不利益，有違權力分立、法律明確性、平等原則及比例原則：

(一) 系爭規定第 59 條之 5 第 1 項拒絕證言權規定，有關依憲法獨立行使職權者、政策形成過程內部討論資訊，及有關進行中犯罪偵查之相關資訊部分，完全未設排除規範，有關行政特權範圍部分，僅允許「涉及國家安全、國防及外交之國家機密事項」得拒絕證言，就是否屬於依憲法獨立行使職權或是否為行政特權事項，復未設爭議解決機制²³，強行要求政府人員陳述意見，否則將遭受裁罰、移送彈劾或懲戒之不利益，除違反釋字 585 號之明確要求外，亦與釋字第 3 號：「五權分治，平等相維之體制」²⁴意旨有所違背。

(二) 系爭規定第 59 條之 5 第 4 項規定，剝奪監察院對非轄下政府人員違法違失之專屬彈劾權²⁵，復又對非屬自身機關轄下公務員移送懲戒，顯已牴觸增修條文第 7 條第 1、3 項規定，並侵害各機關對人事懲處或移送懲戒之自主決定權，顯已逾越憲法所設立法院與監察院之分際，與權力相互尊重原則不符。

(三) 系爭規定第 59 條之 3 第 1 項、第 59 條之 5 未就政府人員與非政府人員設有不同要件，已違平等原則；又前揭規定就邀請相關人員到會並未設有任何要件²⁶，亦不符法律明確性原則，又

²³ 德國調查委員會法就政府官員拒絕提供資料者之處理，亦係要求政府官員應以書面向調查委員會釋明理由，如調查委員會認為政府人員拒絕提供不合法，則得以調查委員會或其 1/4 之成員聲請聯邦憲法法院作成裁判，若係列為密件致生爭議，則係由聯邦最高法院偵查法官裁判之，參李寧修，〈論國會調查權之革新與展望〉，《政大法學評論》，154 期，台北：國立政治大學法學院，2018 年 9 月，125 頁。

²⁴ 我國憲法上，五院係立於平等地位，不分高低，雖然行政院對立法院負責，然並不代表行政院低人一等，權力分立雖講求相互制衡，惟亦須互助合作，否則憲法秩序勢必遭到毀壞。

²⁵ 按憲法增修條文第 7 條第 1 項，彈劾權係專由國家最高監察機關之監察院行使，就彈劾案之提出，則需監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出。又司法院釋字第 325 號解釋亦明確揭示，憲法增修條文既未對五院體制有所改變，亦未增加立法院之職權，則監察院對於中央及地方公務人員認為有失職或違法情事，得提出之糾舉、彈劾及限於對行政院及其有關部會得提出之糾正，以及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，既未修改，自仍應專由監察院行使。是就彈劾案之提出程序應專屬於監察院所有，已為憲法明文規定而屬憲法保留事項，應無疑義，此部分自不容立法權透過立法方式僭越取得。

²⁶ 德國聯邦憲法法院就國會調查私人，要求調查法益以具公益性者為限，論者即指出，國會不能純粹為了調查社會或私人領域而調查，必須是政府或行政對私人採取了一項違法措施（例如違法之租稅減免或企業資助），或政府官員與私人有違反職務之往來，為了監督政府或行政而需調查私人時，方得以社會或私人領域做為調查對象，參陳淑芳，〈德國之國會調查權〉，《台灣本土法學雜誌》，78 期，台北：台灣本土法學，2006 年 1 月，140 頁；李寧修，〈論國會調查權之革新

1 其施加無限次連續處罰²⁷、移送彈劾或懲戒等不利益予受邀
2 人，亦過度侵害受邀人員受憲法保障之財產權、不表意自由、
3 行動自由及政府人員之服公職權，有違比例原則。

4 參、末，關於本案即 113 年度憲立字第 1 號等案件所涉受審查法規於
5 立法過程，業已歷經諸多立法院內立法委員爭議，並於院外亦有
6 諸多團體、人民到場關心，甚有數萬人參與活動以表達自身就系
7 爭法案之立場與意見，縱審理期間本案相關聯人士或團體得以法
8 庭之友意見書表達，惟本案所設受審法規數量相較於歷次憲法法
9 庭單一審理個案甚多、影響範圍更為廣泛，又囿於提出意見書格
10 式限制，取捨再三僅能勉予刪減、幅度非微，故書面意見唯恐仍
11 有不足、不全之處，爰請 鈞庭審酌上情，使本會得以到庭出席、
12 口述補充意見。

13

14 肆、附屬文件之名稱及其件數：

15 附件1：代理人委任狀正本各乙份。

16

此 致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 3 0 日

具狀人 社團法人臺灣青年法律人協會

代表人：湯竣羽

撰狀人 陳孝賢律師

劉家杭律師

詹博聿律師

與展望》，《政大法學評論》，154 期，台北：國立政治大學法學院，2018 年 9 月，117 頁。

²⁷ 德國就罰鍰裁處，至多以兩次為限，後續強制人民交付證物或強制人民到會，均須由聯邦最高法院偵查法官裁定為之，參李寧修，〈論國會調查權之革新與展望〉，《政大法學評論》，154 期，台北：國立政治大學法學院，2018 年 9 月，123 頁；陳淑芳，〈德國之國會調查權〉，《台灣本土法學雜誌》，78 期，台北：台灣本土法學，2006 年 1 月，60 頁。