

憲法法庭收文號
113 年度
憲A字第1363號

法庭之友意見書¹

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 姓名或名稱：林建志



1 為（憲法訴訟類型）提出法庭之友意見事：
2 由於系爭法律(立法院職權行使法)在制定過程中，部分參考美國法制，再
3 加上我國目前的中央政府體制，一般來說均認為是受法國影響的半總統制，
4 因此這份法庭之友意見書，便將從美國與法國的制度，來看這次影響憲法
5 紛爭的三個主要議題：國情咨文、國會調查權、以及藐視國會罪，以供鈞
6 院卓參。但本法庭之友意見書，並未直接評價我國系爭法律之合憲與否，
7 合先敘明。

8

9

美國

10

11

I. 國情咨文

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

美國聯邦憲法第二條第三款 (Article II, Section 3) 規定，美國總統應不時告知國會有關美國的國情，並向國會提出他認為必要和適當的措施，供國會考慮(He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient...)，雖然對於什麼叫「不時(from time to time)」並沒有定義，但傳統上就是每年一次。聯邦憲法也從未規定總統必須在何時、以及以何種形式發表國情咨文。這條款規定後來在實踐上，逐漸演變成現在的國情咨文，因此第二條第三款可說是美國總統進行國情咨文的憲法依據。

歷史上，美國總統發表國情咨文，可上溯自第一任總統喬治華盛頓。然而在之後的一個世紀，總統的國情咨文均是以書面發表，並非親自到國會發表年度報告，這種形式一直到1913年後才又恢復成由總統親自到國會發表¹，隨著廣播和電視機逐漸普及之後，更成為美國重要的政治活動，總統發表國情咨文有多重目的，其中包括報告美國國內外形勢，提出今後一年的立法建議，總統還可以借這個機會發表個人對國家前景的設想。至於

¹ Colleen J. Shogan, The President's State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications, Congressional Research Service, January 4, 2016.

1 發表國情咨文的時間，同樣不固定，但通常多半是一月到三月之間。參加
2 國情咨文的成員，除了國會議員之外，主要還會有副總統、大法官、內閣
3 成員，以及一些表現傑出的公民。

4 國情咨文的長短同樣因總統而異，有僅有一、兩千字者，也有長達三
5 萬多字者²。事實上，發表國情咨文的地點雖然是在國會，然而演講的對象，
6 已經逐漸從立法者轉變成向全體國民，直到目前為止，每年觀看國情咨文
7 的美國民眾，都還有兩千萬人以上。

8 最後值得一提的是，在野黨對總統國情咨文發表評論的傳統始於1966
9 年，直到目前為止都是。進行方式則是等總統發表國情咨文完全結束之後，
10 由在野黨的領袖(通常是具有全國知名度的國會成員或州長)，發表對國情
11 咨文的評論³，但在國情咨文進行中，不論是執政黨或是在野黨的國會成員，
12 都不會干擾總統發表國情咨文，而總統發表完之後通常就會直接離開國會，
13 國會成員對於總統的國情咨文，不論在事前、事後、或是過程中，都沒有
14 以任何形式進行質詢或提問的權力，當然也不會有表決或其他立法行為⁴。
15 簡單的說，在美國，發表國情咨文就是一個總統表現的場合。在野黨的反
16 對意見，通常表現在不起立、不鼓掌、或是事後的批評上。

17

18

II. 美國國會調查權

19 美國國會擁有調查與獲取資訊的廣泛權力，這些資訊甚至可能包括機
20 密資訊。這個權力並不是由憲法或任何法律所明定，但美國聯邦最高法院
21 長久以來，一直透過判決，肯認這是國會為了執行其各種權限所必須的權
22 力，因為國會如果無法獲取相關資訊，就無法妥善進行立法。因此咸認此
23 項權力可以由美國聯邦憲法第一條第八項第18款規定⁵，國會有權制定法律
24 以行使權力，所推論出來。國會調查權與立法權和預算權，為國會的三大

² Id. 2-3.

³ Id. 11-14.

⁴ Id.

⁵ The Congress shall have Power To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers.

1 權力。美國國會行使調查權年代已久，可追溯自殖民地時代，這是一項由
2 英國議會延續過來的傳統⁶。就目前而言，兩院(參議院和眾議院)均有此項
3 權力。

4 一般來說，國會調查權力的開啟，主要是基於行政監督、立法準備、
5 揭弊、或是行使人事同意權。其目的則有三：政策性目的、政治性目的、
6 制度性目的⁷。政策性目的在於確保行政機關以一種有效率的方式，忠實地
7 執行立法機關所交辦的任務，並且沒有任何浪費、弊病、或是濫用的情形。
8 政治性目的則在於駁斥行政機關使國會成員獲得更高的知名度，甚至是贏
9 得選舉支持。而制度性的目的則在於權力分立與制衡、滿足國會與一般大
10 眾知的權益⁸。

11 不論基於什麼目的行使調查權，行使的方式則包括開啟調查、舉行聽
12 證、獲取證詞與文件、以及透過傳喚令強迫政府官員或私人配合國會調查。
13 值得注意的是，國會的委員會在有國會決議授權的情況下，也可以行使調
14 查權⁹，而這個授權的決議必須夠清楚。受到國會委員會傳喚調查的人，有
15 權要求知道委員會成員要詢問他的問題，如何與立法事務相關聯。對於聽
16 證如何進行，憲法並沒有明文規範，迄今主要是依循慣例。

17 至於最重要的問題，也就是國會調查權的範圍，由於缺乏憲法明文規
18 定，因此調查權的具體範圍到哪裡，通常有賴於憲政慣例、政黨協商、以
19 及聯邦最高法院的判決來界定。在實際運作上，其所得行使的範圍非常廣
20 泛。在1959年的判決¹⁰中，聯邦最高法院便曾說國會調查權既深且廣，就
21 如同立法與預算的權限一樣，只要是涉及國家利益而國會認為有必要立法
22 或確認是否需要立法的事項，都有可能包含在內。不過，當被調查或傳喚
23 的人是行政官員時，聯邦最高法院基於司法自制與權力分立原則，很少介

⁶ Brianne J. Gorod et al., *The Historical and Legal Basis for the Exercise of Congressional Oversight Authority*, Constitutional Accountability Center, January 2019.

⁷ Todd Garvey et al., *Congressional Oversight and Investigations*, Congressional Research Service, December 13, 2022.

⁸ *Id.*

⁹ Gorod et al., *supra* note 6, at 11.

¹⁰ *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109, 111 (1959).

1 入，通常在此情況下，行政和立法關於調查權的爭議，大多數都是透過政
2 黨協商等非正式管道來解決，而非透過法院。法院的沉默同時也代表國會
3 調查權的範圍，相當大程度取決於長久以來的實踐。

4 然而這項權力並不是毫無邊際，因為它是為了輔助立法或預算之用，
5 因此立法權的邊際就是國會調查權的邊際。換言之，國會調查權的行使範
6 圍，應以具體、特定的立法目的為限。聯邦最高法院曾表示，如果不是為
7 了特定立法目的，國會行使調查權不應用來拆穿(exposure)他們所不喜歡的
8 人或事物，藉以達到其他政治目的。當然，法院也承認，司法機關在通常
9 情況下並不會特別追究立法者的動機。此外，行政機關也有可能基於行政
10 特權(executive privilege)而拒絕提供證詞或其他資訊¹¹。至於行政特權與國
11 會調查權之間的分際，則是政治角力的問題，國會經常用藐視國會罪威脅
12 拒絕提供資訊的行政官員，但由於藐視國會罪本身需要靠行政部門內的聯
13 邦檢察官來起訴，因此真正進到法院的案子很少，多半時候都是作為一種
14 談判籌碼，靠非正式的兩黨政治協商，在個案中獲得解決。

15 不過，當被傳喚的是一般私人而非政府官員時，則會有言論自由(憲法
16 修正條文第一條)與正當法律程序中的不自證己罪(憲法修正條文第五條)的
17 問題，法院比較可能會介入¹²。此外，聯邦最高法院認為，國會沒有一般
18 性地探究公民私領域事務的權力。國會調查權雖然也受到言論自由和不自
19 證己罪等基本權利的限制，但這不意味著受傳喚人可以訴諸這些權利而在
20 任何情況都拒絕證言。法院實務顯示，最終仍是公益與私益之間的衡量。
21 不過，法院通常不會介入國會的傳喚行為本身，只有當被傳喚人最終因為
22 藐視國會而進到法院時，法院才會審查國會調查權的行使是否有違反上述
23 憲法限制。

24 最後，而如果一項事務必須專由法院來處理或救濟，則國會也沒有調
25 查權。例如法院審理中的案件。

¹¹ Todd Garvey, Criminal Contempt of Congress: Frequently Asked Questions, Congressional Research Service, June 5 2023.

¹² Garvey et al, supra note 7.

1

2

III. 藐視國會

3 在美國，國會為了行使其調查與監督的權力，經常會傳喚相關證人，
4 為了確保其傳喚有效、且證人願意真實陳述，因此主要有兩種方法，一種
5 是刑事手段，第二種是民事手段¹³。值得一提的是，國會其實很少用這些
6 手段取得證言或文件，而通常是透過其既有的權力，例如人事任命權或預
7 算權的威脅，以及其他非正式的協商，來取得想要的資訊。

8 就第一種刑事手段而言，藐視國會罪主要是依據2 U.S.C. § 192，這條
9 規定載明任何受國會(參議院或眾議院)或國會委員會合法傳喚，要求作證
10 或繳交文件者，如果故意虛偽陳述、或拒絕回答相關問題，將被視為藐視
11 國會。目前違反此條者，可罰十萬美金以下或一年以下的徒刑¹⁴。這種做
12 法可以追溯自1857年開始，自從1930年之後，兩院都將藐視國會罪視為執
13 行傳喚的主要手段，這也被認為是用來貫徹國會調查與監督權的功能。由
14 於可能面臨入獄與罰金，因此證人比較願意坦白，而國會委員會比較容易
15 獲得想要的資訊。不過相較於下述的民事手段，藐視國會罪本身並無法強
16 迫證人提出證詞或提交相關資訊。

17 一旦國會(或委員會)認為證人違反藐視國會罪，相關程序規定在2
18 U.S.C. § 194¹⁵。委員會應將他們認為藐視國會成立的事實，提交給參議院

¹³ Gorod et al., supra note 6, at 11-16.

¹⁴ §192. Refusal of witness to testify or produce papers: Every person who having been summoned as a witness by the authority of either House of Congress to give testimony or to produce papers upon any matter under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee of either House of Congress, willfully makes default, or who, having appeared, refuses to answer any question pertinent to the question under inquiry, shall be deemed guilty of a misdemeanor, punishable by a fine of not more than \$1,000 nor less than \$100 and imprisonment in a common jail for not less than one month nor more than twelve months.

¹⁵ Whenever a witness summoned as mentioned in section 192 of this title fails to appear to testify or fails to produce any books, papers, records, or documents, as required, or whenever any witness so summoned refuses to answer any question pertinent to the subject under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee or subcommittee of either House of Congress, and the fact of such failure or failures is reported to either House while Congress is in session or when Congress is not in session, a statement of fact constituting such failure is reported to and filed with the President of the Senate or the Speaker of the House, it shall be the duty of the said President of the Senate or Speaker of the House, as the case may be, to certify, and he shall so certify, the statement of facts aforesaid under the seal of the Senate or House, as the case may be, to the appropriate United States attorney, whose duty it shall be to bring the matter before the grand jury for its action.

1 院長或眾議院院長。雖然法律沒有明定委員會的主張是否需要國會同意，
2 但實踐上，在委員會提出相關藐視國會的主張後，國會通常會審視是否成
3 立。一旦國會覺得成立，則院長必須將此案轉交給美國聯邦檢察官，而聯
4 邦檢察官則應將本案交由大陪審團處理，值得注意的是，法條雖然使用聯
5 邦檢察官「應將(shall be the duty)」案子交給大陪審團處理，但實務上，聯
6 邦檢察官仍然享有裁決權，可以自行決定是否起訴並移交大陪審團，並不
7 受國會的拘束¹⁶。換句話說，即使國會覺得行政部門所屬官員藐視國會，
8 但在處理上，仍將由代表行政權的檢察官來決定是否起訴，這也被認為是
9 藐視國會罪的弱點之一。自2008到2023，美國國會曾對十人主張犯了藐視
10 國會罪，但美國司法部只起訴了其中兩人¹⁷。這點不論是在民主黨或共和
11 黨執政的時候都一樣，當行政官員是基於總統指示拒絕提供國會想要的資
12 訊的時候，行政部門通常(但不一定)會基於這是行政特權的理由，拒絕起
13 訴這些官員。一旦聯邦檢察官決定不起訴，案子就結案。

14 而就第二種民事手段而言，只要有國會決議，參議院可以根據28 U.S.C.
15 § 1365¹⁸，在哥倫比亞特區的聯邦地方法院，提起民事訴訟(civil suits)，藉
16 此逼迫行政機關提出資訊。不過，上述規定明白表示，當聯邦政府官員是
17 依據法定職權所行事時，該規定不得用來強迫政府官員接受傳喚命令¹⁹，
18 而主要是針對一般民眾。雖然這條規定沒有明白授權眾議院類似權力，但
19 實踐上以及法院判決上，都認為眾議院也有相同權力。相對於上述的刑事
20 手段，一旦法院認定國會的傳喚是合法有效的，而且被傳喚人無法證立其

¹⁶ Garvey, supra note 10, at 3.

¹⁷ Id.

¹⁸ 28 U.S.C. § 1365(a): The United States District Court for the District of Columbia shall have original jurisdiction... over any civil action brought by the Senate or any authorized committee or subcommittee of the Senate to enforce, to secure a declaratory judgment concerning the validity of, or to prevent a threatened refusal or failure to comply with, any subpoena or order issued by the Senate or committee or subcommittee of the Senate to any entity acting or purporting to act under color or authority of State law or to any natural person to secure the production of documents or other materials of any kind or the answering of any deposition or interrogatory or to secure testimony or any combination thereof.

¹⁹ This section shall not apply to an action to enforce, to secure a declaratory judgment concerning the validity of, or to prevent a threatened refusal to comply with, any subpoena or order issued to an officer or employee of the executive branch of the Federal Government acting within his or her official capacity...

1 拒絕提交資訊之行為，那麼法院就會命令被傳喚人提交資訊。倘若被傳喚
2 人持續拒絕，那麼被傳喚人將進一步觸犯藐視法院(contempt of court)罪。

3 除了前兩種管道之外，美國國會事實上還曾經有第三種方法，也就是
4 國會得自行逮捕拘禁任何妨礙國會行使職權(obstruct the performance of the
5 duties of the legislature)的人，因此在範圍上不只藐視國會，還包括以其他
6 手段阻止國會運作的情況²⁰。聯邦最高法院也肯認這種權力，並認為可以
7 透過聯邦憲法第一條第八項第18款²¹來行使。然而由於物理上限制官員無
8 法自由行動之外，國會其實沒有辦法強迫官員提交資訊，因此這種手段被
9 認為無效率，因此自從1930年之後，國會就再也沒有行使過這項權力²²。

11 法國²³

13 I. 法國雙首長制總統赴國會演說

14 觀乎歐洲民主憲政制度之發展，無論是英國或法國建立之議會制度，
15 幾乎與19世紀之西方民主發展並行。民主政體發展成為由普選產生的議會
16 所組成之政治體制。與此同時，國家之型態亦發生變化，首先是工業化與
17 都市化的社會轉變，再者，係由警察國家轉變為福利國家，而國家的職權
18 與功能也隨之擴大。基於議會之權力擴大，民主國家體制會尋求議會制度
19 之合理化，避免議會過度越權。此得透過議會自律之方式，達到效果，但
20 情況並不多見。法國第三共和時期，議會擁有絕對之權力，在政治角力下
21 迫使總統辭職，然而與此同時，議會亦經常將決策之任務推給政府，此些
22 不良地運作實際狀況，逐漸累積。第四共和試圖修正第三共和之缺失，但
23 並未成功，使得制度又陷入與第三共和同樣的錯誤。1958年第五共和憲法
24 之制憲者，借鑑前述歷史之經驗，企圖以新的憲政制度來修正第三共和與

²⁰ Gorod et al. supra note 6, at 11.

²¹ The Congress shall have Power To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers...

²² Todd Garvey, Congressional Subpoenas: Enforcing Executive Branch Compliance, Congressional Research Service 16, March 27, 2019.

²³ 就法國部分，感謝蔡鑑仲教授協助提供資訊與審閱內容。

1 第四共和憲政上運作不良之處，防止議會過度擴權，並且對行政權作出強
2 化，此亦為使議會制度合理化的要素之一。

3 法國1958年第五共和憲法之憲政制度為雙首長制，相較於第三與第四
4 共和，對於行政權做出強化，尤其是強化總統權力並賦予行政權相當之武
5 器。總統為國家元首(chef de l'État)、軍事統帥(chef des armées)有權責確保
6 國家之獨立性與領土之完整性（法國憲法第5條2項），總統亦為行政權之
7 領袖(chef de l'exécutif)，在行政事務中發揮重要作用。1962年修憲後，總統
8 採取全民直選之方式選出，更強化總統之正當性。

9 總統決定國家重大政策之方向（l'orientation politique），其具有重要
10 之兩項權力：首先，提名首相（總理）之專屬權力（憲法第8條第1項）；
11 其次，主持部長會議（憲法第9條）。政府重要之法律草案（projet de loi）、
12 行政法令（décret, ordonnance），以及重要政策之決議，皆由總統所主持
13 之部長會議討論與決議，並由總統簽署。而由首相所領導的政府，則扮演
14 制定及執行國家政策之角色（憲法第20條第1項）。在雙元直接民主之架
15 構下，總統與國會皆有直接民主正當性，在責任政治上，總統直接對全國
16 人民負責。依照法國憲法之設計，有關行政權對立法權之負責機制，係由
17 內閣政府(gouvernement)向國會負責（憲法第20條第3項）。因此，首相代
18 表內閣政府向國會提出總體政策聲明，國會得對政府提出書面與口頭之質
19 詢，國民議會並得提出不信任案，要求政府承擔責任。此些憲政上之制衡
20 與互動機制，皆存在於國會與以首相為首的內閣政府之間。

21 此外，第五共和憲法設置憲法委員會，(Conseil constitutionnel)，職司
22 違憲審查之工作。憲法委員會之設立，亦為使議會制度合理化，防止立法
23 權擴權之考量。因此，依照法國第五共和之違憲審查設計，設置「事前」
24 違憲審查機制，係為「防止立法權過度擴張」之思考，面對國會之立法，
25 在其通過後發佈前，設置違憲審查之機制。而後依照現行制度，法國亦增
26 設「事後」違憲審查機制，茲不贅言。

1 承前所述，在法國雙首長制體制下，總統係向全民負政治責任，而非
2 對國會負責。因此，在憲政制度下，總統並無向國會報告之義務。而有關
3 總統得對於國會發表咨文與演說，係規定於憲法第18條，該條文歷經一次
4 修憲改革，以下敘述之。

5 現行法國憲法第18條規定：「I. 共和國總統得向國會兩院提出咨文，
6 予以宣讀，對該咨文不得進行討論。II. 總統得在為此目的而舉行的兩院聯
7 席會議進行演說，在其離開時，得針對總統的發言進行討論但不得投票。
8 III. 休會期間，國會兩院應為此召集特別會議。」在修憲改制為現制度之
9 前，依照1958年憲法第18條，總統得向國會提供書面咨文。此所指涉之總
10 統咨文（message du président de la République），係由總統向國會兩院（國
11 民議會與參議院）提出。咨文的宣讀可能透過首相或國會議長宣讀。此為
12 一種典型的「權利」（droit）。議會對於總統咨文，不會予以進行任何的
13 辯論以及表決。自1958年第五共和憲法實施以來，總統在許多場合會選擇
14 使用此項權利，例如總統就職或向新當選的國會致意、宣布啟動公民投票
15 的措施，或向議會告知伊拉克戰爭行動（1992年）等。自1958年至2008年，
16 也就是戴高樂總統至席哈克總統期間，法國一共有18次的總統咨文。國會
17 議員對於總統咨文不得進行辯論，亦不得表決，蓋總統並不向國會負責。

18 2008年7月之修憲後，除總統咨文之書面方式外，如同前述憲法第18
19 條第2項規定，總統得直接以「口頭」方式向國會兩院發表演說，此項演
20 說，稱為「總統聲明」（déclaration du président de la République）。以聽取總
21 統聲明為目的所召開之國民議會與參議院「兩院聯席大會」（Congrès）係
22 於凡爾賽宮舉行。此項制度，使總統能夠直接在全體國會議員面前以口頭
23 發表講話。此項總統聲明，如同前述總統咨文，係不定期地由總統發動。
24 若總統欲向國會報告其重大施政方針，或當國家遭遇重大事件時，總統亦
25 可前往國會報告其因應策略與措施。在2008年修憲後之憲政實務上，法國
26 歷經三位總統，薩科齊總統與歐蘭德總統各在其5年任期中，僅前往國會
27 報告一次。馬克宏總統於2017年就任後至今，係前往國會報告二次。

1 2009年6月22日薩科齊總統第一次透過此項制度就國家優先事項向國會
2 發表演說，並宣布次日進行內閣改組，為新的內閣劃定路線方向。2015年
3 11月6日歐蘭德總統於巴黎恐攻事件發生的三天後，向國會演說。其特別
4 宣布將延長緊急狀態，以及憲法修正之方向。2017年7月3日，馬克宏選擇
5 在其5月15日就任之後不久向國會發表演說，並表示希望每年皆能前往國
6 會。2018年7月9日，馬克宏亦在國會演說中，提及其希望的憲法改革方向。
7 此次亦為目前最新一次法國總統前往國會演說。

8 兩院聯席大會同時召集參議員與國民議會議員共同集會，該組織與程
9 序規定於兩院聯席大會議事規則（Règlement du Congrès parlementaire），
10 按兩院聯席大會議事規則（下稱議事規則）第1條，兩院聯席大會之辦公
11 室由國民議會組成，故該大會之籌辦係由國民議會為之，大會進行亦由國
12 民議會之議長擔任主席，指揮議事進行。

13 有關總統前往兩院聯席大會進行演說之程序，係規定於議事規則第23
14 條。首先，總統得於為聆聽總統聲明所召開之兩院聯席大會發表演說，大
15 會主席於確定之時間下令請總統進入議場，並立即請總統發言。發言結束
16 後，總統以同樣之方式離開議場。在此期間，國會議員無權發言，會議隨
17 即暫停或休會（議事規則第23條第1項）。在總統離開之後，大會下會後
18 得予以復會，國會議員得於總統不在場之情況下，得進行發言與辯論，其
19 代表發言者具有短暫之時間進行發言，時間可能為5分鐘或10分鐘（議事
20 規則第23條第2至4項）。此外，對於總統聲明，國會議員並不得進行任何
21 表決（議事規則第23條第5項）。此項運作方式，可凸顯雙首長制之下，
22 總統不對國會負責，亦可以避免與內閣制產生混淆。

23 我國之憲政體制，在1997年第四次修憲後，多為是類似法國第五共和
24 之雙首長制。其中總統與國會之產生，各有其直選制度；總統具有專屬提
25 名首相（行政院長）之權力；以及國會對行政權之監督，係存在於國會與
26 政府（行政院及其各部會之間），總統不對國會負責，而是對全民負政治

1 責任。這幾點法國與我國在國家組織之設計，皆非常類似，因此法國憲政
2 制度對於我國具有重要參考價值。

3 有關總統前往國會演說，若將其理解為總統對國會負政治責任，且允
4 許立法委員對總統進行詢答，無論問答之方式為何，皆會導致憲法雙首長
5 制之定位實質上發生改變。首先，會與內閣制產生混淆，偏離現行憲法規
6 範之國家組織體制；再者，會使行政院及其各部會，在憲政上陷入定位不
7 明之情況，且憲法上立法院對於行政院仍具有質詢、監督之機制，可能變
8 得毫無意義，使得憲法規定形同具文。因此，以上情況，皆會違反憲法與
9 憲法增修條文所規範之意旨。

10

11

II. 法國之國會調查權

12 國會調查權之沿革，可回溯至法國大革命後人權宣言對於人民知的權
13 利以及對政府之監督，依照1789年人權宣言第15條規定：「社會有權要求
14 每一個公務人員報告其行政工作。」國會調查權之履行，於法國民主制度
15 之發展中，係為國會問責之機制，可能由國會之常設委員會或特別委員會
16 予以實行該權力。其中特別委員會被稱為「調查委員會」（*commission*
17 *d'enquête*）或「資訊委員會」（*commission d'information*），出現於七月
18 王朝時期，隨後於第二共和國時期得到發展。在第三共和國時期，議會成
19 員在主要的委員會中（軍事委員會、預算委員會、外交委員會），強化其
20 調查權限。國會依其擁有的監督特權，能夠於常設委員會，進一步地對大
21 戰期間行政權之行為進行調查與聽證。

22 法國第五共和下，有關國會設置國會調查委員會之規範依據，主要規
23 定於1958年11月17日與國會運作有關之法令（*Ordonnance n° 58-1100 du 17*
24 *novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*）（下
25 稱本法令）。按本法令之規定，法國國民議會與參議院各得組成調查委員
26 會（*La commission d'enquête*）。實踐上，國會兩院皆得組成調查委員會。

1 調查委員會由議會之決議表決設立，最多由30名議員組成（國民議會共
2 577席、參議院共348席議員），其調查委員會之代表，係按政黨比例分配。

3 然而，在第五共和憲政實務上，有很長一段時間，調查權在國民議會
4 中被戴高樂主義者（亦即共和黨成員）組成之議會多數派所削弱，其認為
5 此項特權不符合第五共和國原則之精神，亦即強化行政權、防止國會擴權
6 之憲政架構。

7 2008年7月23日之憲法修正，旨在實踐憲政機構之現代化改革。在國
8 會方面，亦為國會調查委員會提供了憲法基礎。修正後之《憲法》第51-2
9 條規定：「為執行憲法第24條第1款之監督與評估政策之任務，國會得依
10 法律規定的條件設立調查委員會以搜集各類資訊。」同時，《憲法》第
11 51-1條承認國會中的反對派和少數派在國會議事中享有特定權利，其規定：
12 「議會兩院議事規程決定各自院內設立的議會團體的權利，同時，也應確
13 認相關議院反對黨和少數團體的特殊權利。」此外，國民議會議事規則第
14 141條規定：「反對派或少數派團體的每位主席有權在每屆常會……設立一
15 個調查委員會……。」國會運行下，對於申請與成立調查委員之程序已經
16 放寬。今日，除非有嚴重的客觀因素，多數派之國會議員，不會反對反對
17 派議員設立調查委員會之要求。

18 現今，透過對於特定案件之調查，國會議員們對自己掌握之此項權力
19 持積極態度，亦即揭露行政決策過程中的功能失當，對於公共服務與國營
20 企業進行調查，並向政府公開問責。此外，透過議會頻道之直播，在調查
21 過程中，國會議員亦重新獲得其在立法權限中，從未取得的監督手段。

22 在國會調查權之角色定位上，國會議員組成調查委員會，係為履行監
23 督職權，而非主持正義。因此，國會之調查與國家司法權之行使並無任何
24 關係，調查委員會之設置亦非國會法庭。透過國會調查委員會之設置，國
25 會議員得予以搜集有關具體事實之資訊。而國會調查委員會之權限，依其
26 屬於履行國會監督職權之性質，亦有相當限制。此外，根據憲法委員會之
27 見解(Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009)與本法令第6條之規定，相對

1 於國會之常設委員會，調查委員會僅為一個「暫時性機構」，其期限不得
2 超過6個月。且於任務結束後12個月內不得以同一目的再設調查委員會。

3 有關調查之範圍，法令明確規定，國會不得設立調查委員會調查已引
4 起法律訴訟之事項。換言之，對於已於司法調查之案件，不得設立調查委
5 員會進行調查，以防止對於司法個案之不當介入。此外，調查委員會亦不
6 得對確定判決提出質疑，在權力分立之下，國會工作不得質疑審判結果之
7 權威性。

8 在調查權之履行中，調查委員會不得試圖顛覆行政部門。根據權力分
9 立原則，調查委員會不能要求政府承擔責任（engager la responsabilité du
10 gouvernement），例如，提出不信任投票案。蓋調查權係立法權對於行政
11 權行使監督權限之手段，然而，推翻政府，並非立法權行使監督權限之目
12 的。調查委員會履行職務，得要求其他機關提供有助於其執行任務之資訊
13 與官方文件，但涉及國防、外交、國家內部或外部安全事項之機密文件不
14 在此限，且須遵守權力分立原則。

15 調查委員會認為有必要對其進行聽證（audition）之人都必須遵從傳喚，
16 除未滿16歲者，其應進行宣誓之程序。出席聽證之人，並應遵守刑法典第
17 226-13、226-14條之規定，不得洩漏因身份、職業或職務而掌握之秘密
18 （法令第6條第2項）。調查委員會舉行之聽證原則上為公開進行，但委員
19 會亦可決定以秘密方式進行。接受調查委員會聽證的人員有權查閱聽證記
20 錄。若聽證是秘密進行，則應在現場查閱，不得對報告進行更正，但當事
21 人可提交書面意見。若調查委員會以秘密方式進行，可表決決定不授權公
22 布全部或部分的調查報告（法令第6條第4項）。

23 調查委員會具有一定強制措施，未出席或拒絕在調查委員會作證或宣
24 誓者，可處以兩年有期徒刑和7500歐元罰金。而對於拒絕提供國防、外交、
25 國家內外部安全以外秘密之官方文件者，得處以相同刑罰。此外，法院亦
26 得全部或部分剝奪至多二年之公民資格權利（刑法典第131-26條）。而在

1 偽證或妨害作證的情況下，應適用刑法典偽證罪之規定（法令第6條第3
2 項）。

3

4

III. 藐視國會罪

5 按刑法第433-5條規定：「在實施公共服務之公職人員執行職務時，向
6 其發送言語、手勢或威脅、任何未公開的文字或圖像，或發送任何物品，
7 其性質有損公務人員的尊嚴或對其受託職務的尊重，構成藐視罪，得處以
8 7500歐元罰款。」

9 此項刑事罪責，並非專門針對國會議員而設，而係針對實施公共服務
10 之公職人員。解釋上之問題，係為國會議員是否為刑法第433-5條所指之公
11 職人員？在一般認知上，國會議員為公共權力之擁有者，亦為行使公權力
12 之代表。在實務上，刑事法院亦肯認，國會議員為受託執行公共服務任務
13 之人，亦屬於直接或間接實施以滿足公共利益為目的行為之人。因此，妨
14 礙國會議員行使職務，亦會構成本罪。

15

16

17

附屬文件之名稱及其件數²

文件編號	文件名稱或內容	備註
NA	無	

18

19 此份法庭之友意見書之準備與提出，與當事人、關係人或其代理人並無分
20 工或合作關係，亦未受有任何金錢報酬或資助。

21

22 此致

23 憲法法庭 公鑒

24

25 中華民國113年7月29日

1

具狀人

林建志

2

撰狀人

林建志

¹ 憲法訴訟法（以下簡稱本法）第20條第1項規定，當事人以外之人民、機關或團體，認其與憲法法庭審理之案件有關聯性，得聲請憲法法庭裁定許可，於所定期間內提出具參考價值之專業意見或資料，以供憲法法庭參考。當事人以外之機關受憲法法庭通知依本法第20條第5項規定通知到庭說明、陳述意見時，使用本意見書。

² 本法第14條第1項第7款規定，書狀應記載附屬文件之名稱及其件數。