

# 人民聲請法規範暨裁判違憲審查的 程序參與問題——以當事人與關係人之 範圍為核心

周宇修\*

## 壹、前言：問題提出

依照憲法訴訟法第三章關於法規範暨裁判違憲審查之規定，聲請人可分為三大類：國家最高機關及1/4立法委員、各級法院、以及人民。其中因國家最高機關及1/4立法委員之聲請並不需要具體個案，而屬於客觀法秩序維護，因此並無須考慮當事人適格及權利保護必要之問題。相較之下，人民聲請法規範暨裁判違憲審查，其最終目的，無外乎是為了使自己的個案結果能夠有所改變，因此憲法訴訟法第59條所設定之要件，除要求聲請

人需窮盡救濟途徑外，實際上仍需以抽象法規範侵害人民憲法上權利作為要件。

然而，我國迄今的釋憲 / 抽象法規範違憲審查之實務，則可能不以聲請人自己的憲法上權利受侵害作為合法要件。例如，司法院釋字第807號解釋雖將勞動基準法第49條關於限制女性夜間工作之規定宣告與性別平等之意旨牴觸而違憲，但三位聲請人中的兩位人民：家福股份有限公司與中華航空股份有限公司，大法官仍就該二人之聲請予以實體受理而非程序駁回。<sup>1</sup>但該二法人並非性別平等之基本權主體，<sup>2</sup>於該號解釋僅就性別平等作

\* 本文作者係執業律師，全國律師聯合會憲政改革委員會主任委員；東吳大學法律系博士生。

（本文改寫自東吳大學111年第二學期由洪家殷教授開設行政法深度專題研究（二）課程之學期報告，感謝洪老師在學期中的指導，令本文能有參酌行政訴訟法制的視野；此外亦感謝共同修課的雷化豪博士所提供的意見，使本文獲益甚多。但文責最終仍由作者自負。）

註1：該號解釋理由書第二至四段表示：「聲請人家福股份有限公司（下稱聲請人二）前因勞基法事件，分別經高雄市政府、臺北市府、桃園市政府、臺中市政府、彰化縣政府、苗栗縣政府、屏東縣政府及臺南市政府，於中華民國104至108年間派員至營業處所實施勞動條件檢查，發現聲請人二未經工會同意，使女性勞工於夜間工作，已違反系爭規定，乃依行為時之同法第79條第1項第1款及第80-1條第1項規定，分別處新臺幣（下同）2至80萬元不等之罰鍰，其中部分並公布聲請人二名稱及負責人姓名。聲請人二不服，就各原因案件均提起行政爭訟，嗣經分別判決聲請人二敗訴確定（下稱確定終局判決一至十二，如附表所示）。聲請人二主張確定終局判決一至十二所適用之系爭規定，不法侵害其財產權、營業自由及契約自由等，向本院聲請解釋憲法。…聲請人中華航空股份有限公司（下稱聲請人三）前因勞基法事件，經桃園市政府於104及105年間派員至營業處所實施勞動條件檢查，發現聲請人三未經工會同意，使女性勞工於夜間工作，已違反系爭規定，且係多次違

為受侵害之基本權予以審查時，是否能成為最終實體審查之主體，或有討論之處。而，若此一情形與法定要件相符，憲法法庭是否能夠確實地做到有意義的違憲審查？就此而言，居於司法制度金字塔頂端的憲法法庭，若無法尋得真正有意義的權利受侵害人到法庭表示意見，則就憲法爭議的討論，就無法確實地為之。

事實上，對於憲法上爭點是否有經過充分討論，無論是司法院大法官審理案件法（下稱司審法）或是憲法訴訟法時期，大法官均透過條文規定或實務運作，以關係人、鑑定人、專家學者或法庭之友方式廣納不同意見，以避免掛一漏萬。<sup>3</sup>然而，如何決定上述參與憲法訴訟程序之人？誰有聲請參加之權利？憲法訴訟法雖有規定但並非鉅細靡遺。而憲法訴訟法第46條雖有準用行政訴訟法之規定，然如何運用，實務並無明確見解。

基於上述問題意識，本文試圖處理下列議

題：人民聲請法規範暨裁判違憲審查（以下或簡稱為人民聲請）之聲請主體應如何界定？關係人應符合何種要件方得擔任？希望此揭議題討論，能對憲法訴訟之運作有所幫助。

## 貳、憲法訴訟法規定分析

### 一、人民聲請法規範暨裁判違憲審查之當事人

依照憲法訴訟法第6條第1項關於當事人之定義，就人民聲請部分，係包含聲請人及相對人，同條第2項則指出，受審查法規範之主管機關或憲法法庭指定之相關機關。

此外，依照2023年6月修正施行的憲法訴訟法第59條第1項之規定：「人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁

反，乃依行為時之同法第79條第1項第1款、第80-1條第1項及桃園市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準第42條規定，分別處聲請人三5萬元及30萬元罰鍰，其中部分並公布聲請人三名稱及負責人姓名。聲請人三不服，均提起行政爭訟，經分別判決聲請人三敗訴確定（下稱確定終局判決十三及十四，如附表所示）。聲請人三主張該確定終局判決十三及十四所適用之系爭規定，不法侵害其財產權、營業自由及契約自由等，向本院聲請解釋憲法。

…又上開人民聲請案，經核均與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第2款所定要件相符，亦予受理。」

註2：學說一向引用德國基本法第19條第3項認為，基本權的「性質」可適用於國內法人時，該法人方能享有該基本權。參見法治斌、董保城（2014），《憲法新論》，第158頁，元照。

註3：就此可參考憲法訴訟法第19條之立法理由第1點：「審酌違憲審查之特殊性及高度專業性，憲法法庭於個案審理，容有廣泛參考政治、經濟、社會及文化等不同專業領域意見或資訊之需要。憲法法庭居於客觀、中立、超然之立場，就聲請案件進行審理，為使其得以採酌各方專業意見，並廣泛取得制憲、修憲或立法資料，乃至取得各國文獻、立法例、數據或實證研究等各種資料，本條爰綜合原條文第13條及其施行細則第14條第1項規定，修正移於第一項，並參考德國聯邦憲法法院法第27-1條專家意見陳述之規定，暨釋憲實運作，建立專家諮詢制度。該制度功能，係憲法法庭就個案審理認為有必要獲取不同領域之專業意見或資訊時，而指定專家學者或團體提供資料或陳述意見，以作為憲法法庭審理案件之參考，無涉真偽及證據調查，與事實審法院可能採為判決基礎之人證或鑑定，性質上有別，附此敘明。」

判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」（底線為三讀通過時立法院電子檔版本）就構成要件之部分增加了原本司審法第5條第1項第2款便有的「憲法上所保障之權利遭受不法侵害」；而司法院於草案中的修法理由指出：「本節就人民聲請法規範及裁判憲法審查之案件類型之規定，係憲法第七十七條司法院大法官解釋憲法權限之具體化態樣之一。既係憲法審查，人民聲請憲法法庭為憲法審查，當以其憲法上所保障之權利遭受公權力不法侵害為要件，始克該當，爰予明定，以杜爭議。」<sup>4</sup>若以訴訟法角度觀之，此一規定應相當於當事人適格或訴之利益的範圍界定，以讓人民聲請法規範暨裁判違憲審查仍維持主觀訴訟之地位。

## 二、關係人之定義

在適用司審法時期，大法官已有使用「關係人」一詞，令非聲請人或相對人之人表示意見並至憲法法庭參與言詞辯論。如司法院釋字第793號解釋【黨產條例案】之過程，即大法官審理107年度憲三字第15號、108年度憲三字第9號、第59號案件時，由於該等案件之聲請人：臺北高等行政法院法官，並未出席該次言詞辯論。後大法官於2020年6月30日言詞辯論日，則以關係人身分通知欣裕台

股份有限公司代理人李永裕律師、中央投資股份有限公司代理人谷湘儀律師、社團法人中國國民黨代理人張少騰律師、中華民國婦女聯合會代理人李宜光律師、財團法人國家發展基金會、財團法人民權基金會、財團法人民族基金會共同代理人葉慶元律師等參與憲法法庭辯論。

於憲法訴訟法施行後，憲法訴訟法第19條第1項規定：「憲法法庭審理案件認有必要時，得依職權或依聲請，通知當事人或關係人到庭說明、陳述意見，並得指定專家學者、機關或團體就相關問題提供專業意見或資料。」可知，所謂關係人係可由憲法法庭依職權指定，或依照當事人聲請擔任。但關係人之定義及範圍，該法並未予以明確界定。而憲法訴訟法第28條第1項<sup>5</sup>立法理由第3點則指出：「所稱關係人，包含證人、鑑定人或其他憲法法庭認為有必要到庭說明、陳述意見之人。」實際運作上，憲法法庭111年憲判字第8號判決【改定親權事件暫時處分案】、111年憲判字第14號判決【農田水利會改制案】、111年憲判字第17號判決【西拉雅族原住民身分案】、112年憲判字第3號【公職年資併社團年資案】、112年憲判字第7號判決【成立廠場企業工會案】，則分別以原因訴訟案件中之相對人、<sup>6</sup>法規範修正之直接影響人：臺灣桃園農田水利會、<sup>7</sup>原因訴訟案件中

註4：李惠宗教授則引用吳庚大法官之見解，認為權利受侵害之判定應採「可能說」而非「主張說」，參氏著（2015），《憲法要義》，第7版，第619頁（編碼27127），元照。

註5：「言詞辯論期日應通知當事人、訴訟代理人或關係人到庭。」

註6：111年憲判字第8號判決理由第3段：「聲請人甲○○與關係人義大利籍之乙○○無婚姻關係而於中華民國103年2月4日在臺灣生有一女丙○○，由雙方共同行使或負擔對於丙○○之權利義務，嗣甲○○同意乙○○得於106年12月20日至107年1月10日之期間，帶同丙○○至義大利。」

註7：111年憲判字第14號判決理由第14段：「本庭於111年5月24日上午10時舉行言詞辯論，通知被選定

之原告、<sup>8</sup>以及原因案件的獨立參加人，<sup>9</sup>作為各該憲法訴訟案件之關係人，並分別命其參與說明會及言詞辯論。

由上述規定及案例可以觀察到的是，即便憲法訴訟法對於關係人之定義並不明確，上述三案當事人之原因案件，分別為法官聲請、人民聲請及1/3立法委員聲請（司審法時期），足見無論聲請人之身分為何，皆不影響大法官是否認定有無使關係人參加訴訟之必要。然，在該三案中，大法官係依職權命參加，或是該等人員自行聲請；大法官命關係人參與訴訟，是否需作成裁定，則無法從公開資料判斷之。

事實上，2022年司法院提出憲法訴訟法修正草案時，便就關係人之部分進行修正，而將憲法訴訟法第19條第1項所規範之「得依職權或依聲請」刪除，<sup>10</sup>並增訂第19條之1將關係人定義為：「本法所稱關係人，指有參與程序之必要，經憲法法庭指定之人民、機關或團體。」而將受審查法規範之主管機關或憲法法庭指定之相關機關，其地位從相對人改為關係人。但此些條文之修正，最終並未三讀通過。

### 三、小結

經修正後，如何操作憲法訴訟法第59條，由於僅是回歸司審法第5條第1項第2款之要件，或仍可參照過去司審法時期進行詮釋；但關於關係人的操作則無從參照。就此，得否從行政訴訟法規定窺知一二，便值得進行再度討論。因此，本文再透過行政訴訟法關於當事人、訴之利益的分析，進而試圖補充憲法訴訟法之空白。

## 參、憲法訴訟法與其他訴訟法之關聯

### 一、憲法訴訟法與行政訴訟法

依照憲法訴訟法第46條：「行政訴訟法之規定，除本法或審理規則別有規定外，與本法性質不相牴觸者，準用之。」其立法理由為：「本條由原條文第32條前段修正移列。考量本法採取全面法庭化，原有架構與條文不敷運作，有就程序予以補充規範之必要；惟復考量憲法法庭所審理案件之性質，與同為處理公法上爭議之行政訴訟事件相近，可

之聲請人、關係機關行政院、農委會、關係人臺灣桃園農田水利會及專家學者到庭陳述意見。」

註8：111年憲判字第17號判決理由第8段：「本庭於111年6月28日行言詞辯論，除通知聲請人、關係機關原住民族委員會（下稱原民會）、臺南市政府及關係人即原因案件原告外，另邀請監察院國家人權委員會暨專家學者到庭陳述意見。」，112年憲判字第3號判決理由第22段：「本庭另邀請專家學者到庭陳述意見，且依中國國民黨（下稱國民黨）及救國團之聲請，同意其等以關係人身分到庭陳述意見。」。

註9：112年憲判字第7號判決理由第16段：「本庭於112年2月21日行言詞辯論，除通知聲請人及關係機關勞動部外，鑑定機關監察院國家人權委員會、專家學者暨關係人中華航空股份有限公司亦到庭陳述意見。聲請人及關係機關言詞辯論之陳述要旨如下」。

註10：修法理由為：「是否通知當事人、關係人到庭說明或陳述意見，原即憲法法庭視審理案件需要職權決定。現行條文第一項縱有當事人或關係人得聲請到庭說明或陳述意見之規定，實質上僅具促請憲法法庭職權發動之意義」。

以部分援用，以精簡本法，爰參考行政訴訟法第307-1條，規定憲法法庭審理案件之程序，除本法或審理規則別有規定外，準用行政訴訟法規定。」因此，在憲法訴訟法規範有所欠缺時，得準用行政訴訟法之規定。然而行政訴訟法之操作亦受民事訴訟法之規定甚深，故仍需簡介兩者之關聯，方得理解是否及如何與憲法訴訟法連動。

## 二、行政訴訟法發展以及受民事訴訟法之影響

我國行政訴訟之發展，學者指出，於民國建立時，係設立平政院審理行政訴訟；後於1932年公布行政訴訟法，但僅有34條，且為書面審理，訴訟類型僅有撤銷訴訟。<sup>11</sup>且彼時之行政訴訟法第34條僅表示：「本法未規定者，準用民事訴訟法。」被學者稱之為概括式準用。<sup>12</sup>

而在1998年修正行政訴訟法時，立法體例將概括式準用變更為列舉式準用。從限縮準用民事訴訟範圍一事可知，此一修正將使行政訴訟與民事訴訟逐漸脫鉤。但亦有認為，87年之修正仍存在諸多疑義。如彭鳳至前大法官認為，行政訴訟的本質是職權進行，與

民事訴訟採當事人進行主義有極大區別；<sup>13</sup>郭介恆教授曾指出，由於部分規範內容有以民事訴訟為導向之設計，無形中對人民訴訟權之行使產生相對之負擔；<sup>14</sup>吳庚前大法官亦有以「行政訴訟民事訴訟化」一詞形容之。<sup>15</sup>

由上可知，現今行政訴訟之運作仍受民事訴訟影響甚深。但重心放在處理私權糾紛的民事訴訟法，與時常需要處理多方衝突且標的多為具對事效之行政處分的行政訴訟法，仍有其不同。

## 三、行政訴訟法關於當事人與訴之利益規範

### (一) 行政訴訟法當事人之定義及範圍

相較於憲法訴訟法就人民聲請僅令聲請人及相對人為當事人，行政訴訟制度則將當事人分為最廣義、廣義及狹義。最廣義係指行政訴訟法第三章之當事人，廣義則指原告、被告及參加人，狹義因起訴或被訴而成為法院判決相對人之入。<sup>16</sup>相較之下，自民事訴訟法觀之，所謂當事人係以自己名義要求法院解決紛爭或行使其他民事審判權之人及其相對人，<sup>17</sup>應較接近前述的狹義範圍。

註11：陳敏（2019），《行政法總論》，第10版，第1299頁；陳清秀（2015），《行政訴訟法》，第7版，第1頁。

註12：李建良（2007），〈台灣行政訴訟法制的沿革、演進與發展課題〉，《台灣兩岸四地法律發展》（上冊），第322頁。

註13：彭鳳至（2001），〈行政訴訟法準用民事訴訟法立法方式之商榷——兼論民事訴訟法本次修正對於行政訴訟法適用的影響〉，《法官協會雜誌》3卷1期，第257頁以下。

註14：郭介恆（2002），〈行政訴訟之當事人適格——兼論訴訟（願）無實益〉，《臺北大學法學論叢》，第50期，第4頁。

註15：吳庚（2012），《行政爭訟法論》，第6版，第90頁。

註16：劉宗德、彭鳳至（2006），〈行政訴訟〉，收錄於翁岳生主編，《行政法》（下），第376-377頁。

註17：駱永家（1999），《民事訴訟法I》，第9版，第35頁。

從當事人的概念延伸，尚可討論所謂的參加人。如前所述，行政訴訟法第三章的當事人包含參加人，而參加人尚包含行政訴訟法第41條之必要參加、第42條之獨立參加及第44條之輔助參加；相較之下，民事訴訟法中的參加人主要是該法第58條第1項的訴訟參加，<sup>18</sup>而訴訟參加又可分為獨立參加與一般參加，以及同法第54條第1項的主參加訴訟。<sup>19</sup>

## (二) 訴之利益

### 1. 概說

民事訴訟法中的訴之利益，包含請求適格、權利保護必要及當事人適格。<sup>20</sup>行政訴訟制度中所稱的訴之利益，亦與民事訴訟相仿，但仍有所不同。學者則將訴訟利益分為以下二者：A.有無特定當事人作成本案判決之必要與實效（「主觀訴之利益」或「當事人適格」）；以及B.原告訴訟上請求內容有

無作成本案判決之必要與實效（「客觀訴之利益」或「權利保護必要」）。<sup>21</sup>

應注意者為，行政訴訟尚有一組類似的名詞：主觀訴訟及客觀訴訟，<sup>22</sup>盛子龍教授則將其稱之為公權利保障模式及客觀法維護模式，並作成以下圖示。<sup>23</sup>但此為訴訟類型之區分，而非訴訟利益之區分，應予辨明。

	公權利保障模式		客觀法維護模式	
個人	權利受害者訴訟		利害關係者訴訟	公民訴訟
	相對人訴訟	第三者訴訟		
團體	團體權利受害之訟		利己型團體訴訟	利他型團體訴訟

此外，我國實務又基於行政訴訟法第107條之體系，將訴之利益區分為廣義訴之利益及狹義訴之利益，前者係行政訴訟法第107條第1項各款之要件，屬於程序事項；後者則為當事人適格、權利保護必要等，屬於實體審查事項。<sup>24</sup>惟本文僅討論狹義之部分，以下分述之。

註18：民事訴訟法第58條第1項：「就兩造之訴訟有法律上利害關係之第三人，為輔助一造起見，於該訴訟繫屬中，得為參加。」

註19：民事訴訟法第54條第1項：「就他人間之訴訟，有下列情形之一者，得於第一審或第二審本訴訟繫屬中，以其當事人兩造為共同被告，向本訴訟繫屬之法院起訴：一、對其訴訟標的全部或一部，為自己有所請求者。二、主張因其訴訟之結果，自己之權利將被侵害者。」劉建宏教授曾比較行政訴訟法與民事訴訟法關於訴訟參加之制度，可參劉建宏（2002），〈民事訴訟法與行政訴訟法上訴訟參加制度之異同〉，《法學講座》，第6期，第88-96頁。

註20：駱永家，前揭註17，第93-94頁。

註21：劉宗德、彭鳳至，前揭註16，第418頁。

註22：陳敏，前揭註11，第1396頁。如臺北高等行政法院101年度訴字第932號判決：「依前揭行政訴訟法第4條第1項、第107條第3項等規定，提起撤銷之訴者，以其主觀權利或法律上利益受侵害者為限，藉以區隔主觀訴訟（權利救濟訴訟）與客觀訴訟（如公益訴訟、民眾訴訟）。故如起訴之原告非屬因行政處分而權利受侵害者，應認其訴訟欠缺權利保護要件，在法律上顯無理由，得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」

註23：盛子龍（2001），〈撤銷訴訟之訴訟權能〉，《中原財經法學》，第7期，第5頁。

註24：最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議：「行政訴訟法第107條第1項各款係屬廣義之訴的利益要件，由於各款具有公益性，應由法院依職權調查，如有欠缺或命補正而不能補正者，法院應以裁定駁回之。至於欠缺當事人適格、權益保護必要之要件，屬於狹義的「訴的利益」之欠缺，此等

## 2.主觀訴訟利益：當事人適格與訴訟權能

### (1)定義

當事人適格指有當事人能力之人，具體考量其與訴訟上請求之權利義務關係如何，經依一定標準被選擇作為具體個案中，訴訟法上權利義務歸屬主體之資格。<sup>25</sup>在民事訴訟法，有當事人適格之人被稱為正當當事人，得以為正當當事人實施訴訟之權能，稱之為訴訟實施權（Prozessführungsrecht）。<sup>26</sup>吳庚前大法官則指出，民事訴訟法的訴訟實施權，與行政訴訟之訴訟權能（Klagebefugnis）並不是完全相同的概念。<sup>27</sup>也因此，在行政訴訟上的訴訟權能，在討論上也與民事訴訟有著不同的切入方向。

### (2)訴訟權能的判斷

學說對於如何判斷當事人適格，有著不同的分類方式。陳清秀教授則認為，原告有無訴權應從原告之陳述觀察，須包含權利損害與行政處分違法。<sup>28</sup>則就前者即權利損害部分，綜合各方見解，可再分解為兩個層次：

#### A.從權利的範圍檢視

如蔡志方教授以行政訴訟原告為例，認為可從權利的概念不

同，將訴權類型分為三大類：<sup>29</sup>

#### a.受害者訴訟：

需原告之權利受到行政行為違法侵害，方有權提起行政訴訟。此種訴訟型態符合行政訴訟之「權利保護作用」之目的。後因社會化日形嚴密，故開始有國家將權利擴張至「法律保護之利益」。此種訴權模式，被蔡志方教授認為是憲法最低程度保障之訴權模式。

#### b.利害關係者訴訟：

此一理論認為，原告訴權之享有，不以其權利及法律保護之利益為違法之行政行為所「侵害」為要件，而只須其對訴之提起具有值得保護之實質的或理念的、直接的或間接的、現實的或將來的及任何可以估量之利益（Vorteil）為已足。此種訴權理論與受害者訴訟之不同，在於將原告之範圍擴及行政行為之非相對人。

#### c.民眾訴訟：

「民眾訴訟」依照蔡志方教授的說明，可再分為廣義及狹義。廣義係真正的民眾訴訟，指任何人可藉訴訟指摘行政措施之違

要件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，自以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障。」

註25：劉宗德、彭鳳至，前揭註16，第378頁。

註26：駱永家，前揭註17，第102-103頁。

註27：吳庚，前揭註15，第65頁。

註28：陳清秀，前揭註11，第253頁。

註29：蔡志方（2007），《行政救濟法新論》，第164-172頁，元照。

法；狹義則限於一定區域範圍內之居民，或具有一定特別資格者（如選舉人、納稅人或住民），就行政行為之違法透過訴訟予以指摘。

### (3)權利損害的證明程度

而就權利損害之部分，陳清秀教授與盛子龍教授引用德國法制認為，原告之舉證程度有三種理論：<sup>30</sup>

#### A.主張理論

此說認為，訴權應從原告之言詞主張決定。亦即，原告僅須主張因行政處分導致其權利受侵害即已足。陳清秀教授認為，此時的訴權理論，與民事訴訟的訴訟實施權，並無不同之處。而盛子龍教授則是指指出，此一理論係借用民事訴訟之理論，認為當原告明白地表示出其所主張者並非自己之權利時，也就是以自己之名義實施維護他人權利之訴訟時，法院始得以其訴欠缺訴訟權能而駁回之。

#### B.可能性理論

此一理論為德國通說。可能性

理論認為，原告必須提出具體之事實陳述，以顯現出行政處分有違法並干預其權利之「可能」，法院得肯定原告之訴為合法。盛子龍教授進一步將可能性理論又區分為嚴格操作與寬鬆操作方式，以資適用。

#### C.正當性 / 有說服性理論

此說要求之下述有正當理由的主張：該行政處分或拒絕、不作為經證明客觀上違法時，原告將因該處分作成、拒絕或不作為致其權利侵害。也就是，也就是，原告提出之事實陳述，必須足以顯示，「只要行政處分的確違法，則原告之訴即係有理由」，法院才可以認定其具有訴訟權能。

#### 3.客觀訴之利益：權利保護必要

一般認為，權利保護必要係指原告有可能透過法院裁判實現自身權利之所謂；<sup>31</sup>要言之，若縱然法院對原告採取有利之結論，亦無法回復原告之權利時，會被認為屬於無權利保護之必要。<sup>32</sup>而在個案中，原告之訴是否有權

註30：陳清秀，前揭註11，第253-255頁。盛子龍，前揭註23，第27頁以下。須注意的是，盛子龍教授係以第三人欲撤銷行政處分作為前提所討論。

註31：如臺北高等行政法院108年度訴字第1186號判決：「所謂權利保護必要，指尋求權利保護者，准予經由向法院請求之方式，以實現其所要求的法律保護之利益；其乃基於誠實信用原則，主要在維護法院訴訟功能不被濫用。又提起行政訴訟請求法院裁判者，應以有權利保護必要為前提；且權利保護必要之要件，為法院應依職權調查之事項，倘原告之訴欠缺權利保護必要之要件者，應認其訴為無理由，予以判決駁回（最高行政法院108年度判字第293號判決意旨參照）。」

註32：如司法院釋字第546號解釋理由書：「提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有爭訟之利益為前提，倘對於當事人被侵害之權利或法律上利益，縱經審議或審判結果，亦無從補救，或無法回復其法律上之地位或其他利益者，即無進行爭訟而為實質審查之實益。」



利保護必要，應參酌原告的訴訟標的、訴訟類型予以判斷。<sup>33</sup>

此外，如前述，廣義訴之利益（即行政訴訟法第107條第1項各款）係程序事項，有所欠缺則以裁定駁回；訴訟權能與權利保護必要在實務上則被認為屬於實體事項，故若欠缺者應以實體判決駁回。因此，原本的行政訴訟法第107條第3項，僅將顯無理由之案件列為得不經言詞辯論即可為實體判決之唯一要件；但於111年6月修正後，則將「除第二項以外之當事人不適格」及「欠缺權利保護必要」，同列為得不經言詞辯

論即可為實體判決之之要件。<sup>34</sup>

### （三）主觀訴訟利益侵害之判斷

#### 1. 權利與法律上利益

原告若主張有提起訴訟的主觀利益，通常應證明其權利或法律上利益受到侵害。行政訴訟法第4條關於撤銷訴訟以「認為損害其權利或法律上之利益」作為要件，便是一例。一般來說，對於「權利」之概念，吾人較無爭議；然對於何謂「法律上利益」，其範圍則較難界定，且不同行政救濟途徑中的法律上利益概念是否相同，亦有探討空間。<sup>35</sup>我國行政法院實務見解常以「非經濟、

註33：如司法院釋字第546號解釋理由書：「惟所謂被侵害之權利或利益，經審議或審判結果，無從補救或無法回復者，並不包括依國家制度設計，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，諸如參加選舉、考試等，人民因參與或分享，得反覆行使之情形。是當事人所提出之爭訟事件，縱因時間之經過，無從回復權利被侵害前之狀態，然基於合理之期待，未來仍有同類情事發生之可能時，即非無權利保護必要，自應予以救濟，以保障其權益。」高雄高等行政法院108年度訴字第118號判決：「惟按權利保護必要之要件與當事人適格之要件，固同屬狹義訴之利益的要件，然其功能並不相同，當事人適格在於表達行政訴訟制度之功能為主觀權利保護，因此要求的是當事人得主張其主觀權利受到侵害；而權利保護必要則係根據其對於請求行政法院實體裁判是否具有值得保護的利益來判斷保護是否必要，須考量向法院起訴請求與其他解決爭議管道之間的關係，並選擇其中最有效的途徑，以避免法院訴訟程序被濫用；因此，縱使當事人存有主觀權利保護之需求而具有當事人適格，法院仍可能因考量其提起該訴訟與其他解決爭議管道之關係後認為其不具有權利保護必要。」

註34：該項之修正全文為：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」其修正理由為：「當事人適格及權利保護必要，均屬訴訟要件。原告之訴欠缺該要件者，除第二項所定情形外，實務上雖認其訴為無理由，以判決駁回之，惟其性質為訴訟判決，與本案請求無理由之實體判決有別，現行條文第三項未予區分，容非妥適。為免疑義，宜將之單獨列為一款，並排除現行第二項之特別規定，以示其非屬無理由之實體判決。因此項訴訟要件是否欠缺，通常不若第一項各款要件單純而易於判斷，故仍依現制以訴訟判決為之。原告之訴如欠缺該要件，或未符現行條文第三項，其情形可以補正，為保障其訴訟權及維持訴訟經濟，應予補正機會；須經命補正而未補正，行政法院始得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」

註35：如最高行政法院109年度判字第320號判決：「所謂法律上利害關係，應係指第三人法律上之地位，因訴願人提起訴願有無理由，依該訴願決定之內容，包括訴願機關就訴願標的之判斷，及訴願決定理由中對某事實或法律關係存否之判斷，將直接或間接受不利益，訴願人對訴願決定之成與敗，則可免受不利益而言。且此之所謂法律上利害關係，固不包括事實上、經濟上或情感上之利害

情感上之利益作為」作為區分法律上及非法律上利益方式，<sup>36</sup>然尚有其模糊地帶。<sup>37</sup>盛子龍教授則認為，行政訴訟法第4條所稱的法律上利益，只是具有提醒法官不應拘泥於權利之字眼，而能妥為考量法規範是否有賦予個人維護其法律上利益之權能。<sup>38</sup>

就此，吾人或可以行政訴訟法中之相

關規定尋得可能的具體差異。如行政訴訟法第42條第1項之獨立參加及同法第44條第2項之輔助參加，前者係以「權利或法律上利益將受損害」作為要件；後者則是以「有利害關係」作為要件。我國實務將前者理解為直接損害，後者理解為「直接及間接損害」。<sup>39</sup>

此外，憲法法庭111年憲判字第20號

關係，然不以直接之法律關係者為限，間接之法律上利害關係亦屬之；又不以公法上利害關係為限，私法上之利害關係亦包括在內。續核上開訴願法第49條第1項、第50條，既分別將「訴願人、參加人或訴願代理人」及「具法律上利害關係之第三人」就申請閱訴願卷宗之事宜分開規定，則訴願法第50條未得訴願人同意之第三人，只要釋明其有法律上之利害關係即為已足，並不以日後必具有成為同法第28條規定訴願參加人之資格為必要。」

註36：臺北高等行政法院101年度訴字第932號判決：「所謂法律上之利害關係人係指「對現在已存在之權利或合法利益有影響關係者」而言，如僅為經濟、情感上或其他之關係，則不包括在內。」最高行政法院96年度裁字第1615號裁定：「次按所謂法律上所稱之「權利」或「法律上利益」，係指權利主體所感受的各式各樣主觀利益中以法規範之力量，來加以保障或提供實現手段（權利）的特定範圍利益。而所謂利害關係人，係指違法行政處分之結果致其現已存在之權利或法律上之利益受影響者而言，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者則不屬之。」

註37：高等行政法院96年法律座談會提案6之甲說曾試圖具體化其內容：「而法律上所稱之「權利」或「法律上利益」，乃是指權利主體所感受的各式各樣主觀利益中（包括生存上的、經濟上的、文化上的、甚至是情感、宗教等各個領域），透過實體法規範（包括憲法及一般法律，甚至是命令）的選擇，將其中之一定範圍劃分出來，並以法規範之力量，來加以保障（法律上利益）或提供實現手段（權利）的特定範圍利益。因此權利或法律上利益，必然具備二個層面，一為法規範保障之形式，一為可感受價值之實質。」該提案並以婚姻為例，以光譜之方式理解權利、法律上利益與事實上利益：「而要將權利之規範基礎直接建立在憲法，都會面臨「難以具體化」之困境。故本院在此採取「光譜」之觀點，將婚姻制度所形成之關係，視其與婚姻制度本質之鄰接程度，予以「排序」（或「排譜」），將其中與婚姻制度緊密接合之部分（即維持實質婚姻關係所必須之事項），認定為憲法上之「權利」，而將與婚姻制度關係較遠之部分（與實質婚姻關係維持無必然關連性之事項）認定為事實上之「利益」。其間二者之臨接領域，其分辨可能或許不是十分明顯，但至少光譜二端之事項，則可清楚區分，例如配偶之一方與他人發生債務糾紛，另以配偶當然不可以主張「配偶一方之財務狀況影響其心境，因此影響婚姻中之生活圓滿狀態」，而以利害關係人之身分行使其配偶之權利。因為配偶一方之財務狀況與婚姻關係之維持，在經驗法則上，沒有「強」關連。」唯此一見解似不被憲法法庭所採納，詳如後述。

註38：盛子龍，前揭註23，第24頁。

註39：最高行政法院106年度裁字第1672號裁定：「…行政訴訟法第42條第1項…係指因撤銷判決之形成力，當事人以外第三人之權利或法律上利益直接受損害而言，不包含間接受損害在內。本件抗告人就其所檢舉原告違反公平法第20條第2款規定之事項，應作成或作成如何內容之行政處分，尚無申請權，並無申請權可被直接侵害，縱使原處分被撤銷，將間接影響檢舉人其他權利（例如財產權或營業自由）之行使，乃事實作用，而非法律作用，自不得依行政訴訟法第42條第1項聲請獨立參加

判決涉及何者可以依照外國簽證條例第1條申請簽證時，認為基於行政訴訟法第5條之要件，應以實體上有請求權基礎者，方得為適格原告，故當外國配偶申請簽證遭拒時，僅有其有權提起拒為處分訴願及訴訟，而本國配偶則否；但若本國配偶因外國配偶申請簽證遭拒而受有損害時，得提起撤銷訴願及訴訟。<sup>40</sup>

## 2.權利、法律上利益與保護規範理論

保護規範理論亦屬我國繼受德國法所界定公權利範圍之重要理論，其中司法院釋字第469號解釋厥為代表。該號解釋之理由書即認為，所謂的權利，是人民因該法令而享有請求權；至於法律上利益，則是法令雖未明確賦予人民請求權，而僅係行政機關之義務時，依照法律規範之意旨應亦得視為請求權依據之所謂。<sup>41</sup>

行政訴訟實務上，臺北高等行政法院

訴訟。觀諸抗告意旨無非執其主觀歧異之見解，就原裁定此部分論駁之理由再為爭執，其抗告關於聲請獨立參加訴訟部分，難認有理由，應予駁回。（四）惟按行政訴訟法第44條…其立法理由為：「行政機關有輔助一造之必要者，或一般有法律上利害關係之第三人，雖不合法第41條或第42條訴訟參加之要件，但為徹底發揮訴訟參加制度之功能，亦宜給予參加訴訟之機會，爰設本條輔助參加，俾有依據。」可知該條第2項所稱之利害關係，固係指法律上利害關係，但依此之輔助參加，僅須有法律上利害關係即可，不以其權利或法律上利益將因撤銷訴訟之結果直接受有損害為必要，此為與獨立參加不同之所在。故此處所謂法律上利害關係，係指第三人法律上之地位，因當事人一造之敗訴，依該判決之內容，包括法院就訴訟標的之判斷，及判決理由中對某事實或法律關係存否之判斷，將直接或間接受到不利益，若該當事人勝訴，則可免受不利益而言。且此所謂法律上利害關係，不以公法上利害關係為限，即私法上之利害關係，亦包括在內。（五）本件抗告人既主張其與原告於104年度已簽訂有頻道授權契約，迨105年度續約時，原告要求維持104年度之交易條件，即以開播區域之行政戶數之15%作為計價戶數基礎，對其他既有有線電視系統經營者卻非以前揭方式計價，而係以實際收視戶數給予折扣計價。經被告調查後，認定原告違反公平交易法第20條第2款規定，作成原處分，裁處原告4,000萬元之罰鍰，並命原告應自處分書送達之次日起1個月內改正上揭違法行為。至於抗告人與原告105年度及106年度頻道授權金條件目前均在國家通訊傳播委員會調處中，尚未簽署契約，本件審理結果將直接影響抗告人與原告105年度、106年度授權金計價方式之交易條件等情，足見抗告人雖無權利或法律上利益將因本件撤銷訴訟之結果而直接受到損害，而不得依行政訴訟法第42條第1項聲請獨立參加訴訟，但如果撤銷訴訟之結果係認定原告並未違反公平交易法第20條第2款規定，而撤銷原處分，勢將影響抗告人與原告105年度及106年度頻道授權金條件之調處結果，難謂其權利或法律上利益不會間接受有損害，揆諸前開規定及說明，抗告人依行政訴訟法第44條之規定，聲請輔助參加本件訴訟，於法尚無不合。」

註40：判決理由書第13段：「按外國護照簽證條例（下稱簽證條例）第1條及第6條規定，外交部或駐外館處核發簽證之對象為持外國護照者。故僅持外國護照者始能依簽證條例之規定，依其申請來我國之目的及條件，申請外交部或駐外館處核發適當之簽證，屬持外國護照者專屬之權利，本國（籍）配偶尚非得依簽證條例所定得申請簽證之人，並無為外籍配偶申請居留簽證之公法上請求權，故依法尚無提起課予義務訴訟之權利。然而有關機關之拒發簽證予其外籍配偶之否准處分，就本國（籍）配偶之上開憲法上權利而言，自己具侵害其權利或法律上利益之不利處分之性質，本國（籍）配偶就此等不利處分，自非不得對之例外依法提起訴願及撤銷訴訟，以保障其訴訟權。」

註41：「如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或

101年度訴字第1569號判決認為，所謂之「權利」或「法律上利益」，係指權利主體所感受的各式各樣主觀利益中以法規範之力量，來加以保障或提供實現手段（權利）的特定範圍利益。最高行政法院108年度判字第514號判決則是涉及攤商與建物所有人間的互動。該案涉及臺北市臨時攤販集中場設置管理要點第16點：「本府產業發展局規劃設置之臨時攤販集中場，應先經區公所對於設攤路段兩旁之**建物所有權人辦理意見**調查後，由市場處提報本府處理攤販問題工作指導小組審議通過後，簽報本府核定。」此時的建物所有權人能否被認為有公法上權益受到侵害？法院對此採取了肯定的見解。<sup>42</sup>

#### 四、美國法制之比較分析

##### （一）以民事訴訟法處理公法上爭議

我國由於承繼德國法制，亦採取所謂的公法二元區分理論，而認為，如果法律沒有特別規定，則公法案件由行政法院取得審判權、民事案件由民事法院審判。<sup>43</sup>相較之下，公法爭議（如對某種法律是否違憲，政府官員某種行為是否合法，對政府機構行使公權力所生的法律爭議，亦受到民事訴訟法之規範。<sup>44</sup>

##### （二）法院所能審查的美國行政行為範圍

美國聯邦行政程序法第551條第13項係對機關行為（agency action）規定為：包括機構的全部或部分規則、命令、執照核發、制裁、救濟措施，或相等的授予或拒絕，或未能行動。<sup>45</sup>美國實務一般認為，基於憲法上權力分立制衡之意旨，人民針對前述的行為皆得請求法院救濟之。

##### （三）起訴地位（standing to sue）之認定

起訴地位近似於當事人適格之認定，但條件與範圍比我國略寬。<sup>46</sup>一般認為指一個人

一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」

註42：「所謂『保護規範理論』，乃是指特定法規範（在行政爭訟之領域，此等法規範均具有公法屬性），透過其規範意旨之探求，確認其有保護『具體範圍之社會成員，其所關心在意事項（主觀利益）』者。則受該法規範所保護之社會成員，在其社會活動過程中，因他人或公部門違反該法規範，使其所受保障之『主觀利益』受到壓抑或剝奪時（形成個案爭議），有『直接引用該法規範提起行政爭訟，尋求法律保護』之主觀公權利。」針對該判決之評論，可參吳子毅，〈最高行政法院108年度判字第514號判決簡評〉，available at: <https://www.tba.org.tw/4238>

註43：如司法院釋字第758號解釋理由書：「我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理。除法律別有規定外，就因私法關係所生之爭議，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，由行政法院審判…。」

註44：楊崇森（2010），〈美國民事訴訟制度之特色與對我國之啟示〉，《軍法專刊》，56卷5期，第7頁。

註45：5 U.S. Code § 551 (13): “agency action” includes the whole or a part of an agency rule, order, license, sanction, relief, or the equivalent or denial thereof, or failure to act”

註46：楊崇森，前揭註44，第13頁。

或實體是否具有足夠的法律利益和資格來提起訴訟，也就是是否有權利向法院提出法律主張。起訴地位之要素，美國一般認為有三：<sup>47</sup>

1. 有事實上的傷害 (Injury In Fact)
2. 傷害係由政府造成 (Causation)
3. 法院判決能夠治癒該傷害 (Redressability)

#### (四) 案例簡介<sup>48</sup>

1. *Association of Data Processing Service Organization v. Camp* 397 U.S. 150 (1970).

本案聲請人（為提供業務的數據處理服務）對美國貨幣總核查辦公室的裁決提出挑戰，該裁決係涉及到一項法律，要求包含聲請人在內的數據處理服務機構向其他銀行和銀行客戶提供數據處理服務。於第一審，地方法院認為聲請人缺乏起訴地位，駁回起訴；上訴法院亦同意一審法院見解。聯邦最高法院則認為，聲請人有資格提起訴訟，滿足了訴訟的“injury in fact”要求。Douglas大法官主筆的多數意見指出，毫無疑問，聲請人已經滿足了這個測試。聲請人不僅聲稱國家銀行在提供數據處理服務的業務中的競爭可能導致他們未來利潤的損

失。<sup>49</sup>而行政程序法授予受到有關法律意義下國家行為所損害的人訴訟資格。這種利益可能包括非經濟價值，例如審美、保育、娛樂或精神上的利益。<sup>50</sup>

2. *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992)

本案之見解與前述*Data Processing Svc. Orgs*一案見解並不一致。本案係環保團體Defenders of Wildlife提起訴訟，聲稱當一種動物被列為受保護的物種時，美國政府有責任確保其棲息地的保護。然而，最高法院認為，Defenders of Wildlife無法滿足“injury in fact”的要求，因為他們無法證明他們的成員受到具體、個別的損害。Scalia大法官所主筆的多數意見認為，僅僅是組織的宣稱或利益的可能受損不足以滿足“injury in fact”的要求。多數意見聲稱，所謂的“injury in fact”，應是「實際上的或即將發生的，而非『推測性的』或『假設性的』」（actual or imminent, not 'conjectural' or 'hypothetical'）。<sup>51</sup>只有泛泛主張質疑政府，而與自己的威脅或具體利益無關的原告，並未構成憲法第3條所稱的案件或爭議。<sup>52</sup>確保公共利益是國會和行政權的職責，將該公共

註47：Peter L. Strauss, *Administrative Justice in the United States*, 314.

註48：除本文所介紹之案件外，亦可參考張英磊，〈比較法視角下我國環評司法審查之發展：一個回應我國民主轉型脈絡之詮釋〉，《臺灣大學法學論叢》，40卷3期，第25頁以下；郭介恆，前揭註14，第8頁。

註49：397 U.S. 150, 152 (1970).

註50：Id at 154.

註51：504 U.S. 555, 560 (1992).

註52：Id at 561.

利益授權予私人提起訴訟，依照憲法第2條所稱的「確保法律得到忠實執行」（take Care that the Laws be faithfully executed），應由國會以法律為之。<sup>53</sup>

3. *Hollingsworth v. Perry*, 570 U.S. 693 (2013)

*Hollingsworth v. Perry*是關於加州的同性婚姻合法化爭議案件。此案始於2009年，加州法院認為禁止同性婚姻違反平等權。州選民通過了一項名為「8號提案」的選民提案，該提案修正州憲法，將婚姻定義為一男一女之間的結合。希望結婚的同性伴侶在聯邦法院提起訴訟，挑戰「8號提案」。州官員拒絕捍衛該法律，因此地方法院允許提案的倡導者成為介入方（inventor），<sup>54</sup>宣布「8號提案」違憲並禁止執行該提案。州官員拒絕上訴，導致介入方提起上訴。

爭點在於：當公職人員拒絕捍衛提案的合憲性時，提案的倡導者是否有起訴地位主張州的利益以捍衛該提案？第九巡迴上訴法院認為聲請人具有起訴地位。然而，聯邦最高法院撤銷並發回，認為介入方無起訴地位為上訴。首席大法官Roberts所主筆的多數意見指出，憲法第3條限制了聯邦法院的權力，僅限於解決實際的「案件」或「爭議」。訴訟當事人必須在訴訟的所有階段證明自己遭受了個人和具體的損害。介入方對

於對加州負責執行「8號提案」的官員提起此案具有訴訟資格，但一旦地方法院發布其命令，他們就不再有任何損害需要補救，並且州官員選擇不上訴。介入方並未被命令要做或不做任何事情。他們的「一般性不滿」（generalized grievance）不足以賦予訴訟資格。<sup>55</sup>

4. *Town of Chester v. Laroe Estates*, 581 U.S. \_\_\_\_ (2017)

本案係已去世的土地開發商Steven Sherman和紐約州切斯特鎮（Town of Chester）之間的法律糾紛。Sherman去世之前，對該鎮以聯邦地方法院為管轄法院提起訴訟，聲稱該鎮進行管制性徵收，干預其憲法增修條文第5條之權利。後地方法院駁回了Sherman的主張，認為該主張尚未適合進行訴訟，因為該鎮對該土地尚未作出最終決定。該判決經上訴後，第二巡迴上訴法院推翻了這一決定並將其發回，主張訴訟可以繼續進行。然就在第二巡迴上訴法院作出該決定後不久，拉羅莊園（Laroe Estates）以介入方的身分，依照聯邦民事訴訟程序規則提出介入該案之動議。拉羅莊園主張，根據其與Sherman在2003年6月簽訂的購買協議，拉羅莊園是正在開發的該土地的實質上所有權人。

2015年3月31日，地方法院駁回了拉羅莊園的介入動議。理由是，根據

註53：Id at 577.

註54：類似我國訴訟法之第三人。需注意的是，介入方必須要在主張上與原告有所不同，否則應以共同原告視之。

註55：570 U.S. 693, 709 (2013).

2014年5月該土地的抵押拍賣結果，進行徵收時，拉羅莊園並不是該土地的利益所有人，因此缺乏主張徵收的法律地位。法院對拉羅莊園的主張除了確定其缺乏法律地位外，沒有做出其他結論，並且根據聯邦民事訴訟程序規則，由於缺乏法律地位，拉羅莊園對該鎮的主張是沒有用的。然而，此一見解經上訴人上訴後，則不被第二巡迴上訴法院所支持。

最終，聯邦最高法院針對此一問題表示，「訴權不是整體性的發放」（standing is not dispensed in gross）。對於所有救濟，不論該訴訟當事人是以原告、共同原告或介入方的身份參與訴訟，皆應有一個具有訴權的訴訟當事人。因此，至少對於尋求超出原告主張範圍的其他介入方，仍必須證明其符合憲法第3條的要件。如果一方希望介入正在進行的訴訟，只有當介入方尋求與原告完全相同的救濟時，才不需要符合獨立適格要求；如果介入方尋求獨立或額外的救濟，法院必須確定介入方是否具有獨立的訴訟適格。

#### 5. 小結

由上述案例觀察可以發現，美國聯邦憲法法院對於起訴地位之認定，係自其憲法第3條之司法權而來，且無論係原告或是第三人介入之情形，皆須滿足起訴地位之要件。就此而言，美國法與我

國行政訴訟之原告與行政訴訟法第42條之訴訟參加有其相同之處。然而，在認定是否具有injury in fact時，雖然美國聯邦最高法院近年來係縮減其範圍，導致原告或介入方越來越難取得起訴地位，<sup>56</sup>但仍包括「即將發生」的損害，或是經濟上、甚至不具經濟價值之利益。與我國限於權利或法律上利益，且須已造成損害，則有不同。

#### （五）美國案例之回饋

事實上，從紛爭一次解決、確保人民行使正當程序觀點論之，將起訴資格範圍擴張，與「訴權理論係限縮公民訴訟」之理論，二者進行調和，本文認為確有必要。蓋訴權理論多被認為係使有限之司法資源能投注於真正有必要之訴訟，俾該訴訟之爭議，能獲得迅速、正確及適當之解決。<sup>57</sup>但是否會在篩選案件的過程中剔除了具有討論價值的個案，不無疑義。就此而言，美國訴訟法較為奔放的運作方式，或許值得參考。然本文認為，若要援引美國法以擴張權益侵害之範圍，依照現行行政訴訟法之文義及體系，可能仍以修法方式為之，較為妥當。

### 肆、如何在憲法訴訟法中準用行政訴訟法

#### 一、當事人定義之比較

如前所述，憲法訴訟法關於人民聲請之當事人，僅包含聲請人及相對人，而與行政訴

註56：就此亦有評論批評之。See Jesse D. Snyder, *How Town of Chester v. Laroe Estates, Inc. Turned the One-Good-Plaintiff Rule into the One-Good-Remedy Rule*, 54 San Diego L. Rev. 705 (2017).

註57：參憲法法庭111年憲判字第20號判決呂太郎大法官不同意見書，第2頁。

訟法第23條認為應包含原告、被告及依第41條與第42條參加訴訟之人，並不相同。然基於憲法訴訟法人民聲請部分係解決裁判或法規範是否違憲之疑慮，在沒有實質意義上對造以及個案中具備利害關係人的情形下。應認為行政訴訟法第41、42條所稱之參加人，因與憲法訴訟法之性質不相符，而無準用至憲法訴訟法當事人之空間。

## 二、透過行政訴訟法之規定具體化憲法訴訟法之關係人

遍觀行政訴訟法之規定，提及「訴訟關係人」者，共有第57、58、83、85、122-1條等條文，但因訴訟關係人並無明確之定義，若貿然將其與憲法訴訟法之關係人等同視之，或非妥適。

因此，依照前述分析，若憲法訴訟法之關係人係包含證人、鑑定人以及有必要到庭說明、陳述意見之人，則所謂「有必要」到庭說明、陳述意見之人，或可透過過去案例以及行政訴訟法之規定將其範圍予以明確界定。

### （一）因具體訴訟個案所生之違憲審查案件，則該具體個案中依照各該訴訟法所定義之當事人，應得解釋為憲法訴訟法所稱之關係人

就此而言，【改定親權事件暫時處分案】原因案件中之相對人義大利籍乙○○；【成立廠場企業工會案】原因案件之獨立參加人中

華航空股份有限公司，自得符合關係人之要件而參與憲法訴訟程序。<sup>58</sup>

附帶一提，【黨產條例案】之欣裕台股份有限公司、中央投資股份有限公司、社團法人中國國民黨、中華民國婦女聯合會、財團法人國家發展基金會、財團法人民權基金會、財團法民族基金會，其原因案件雖非人民聲請而為法官聲請，但該等法人係法官個案審理中之原告，而為行政訴訟法之當事人，故能夠參與憲法訴訟程序。

### （二）準用行政訴訟法第41、42條，以界定關係人

此外，所謂「有必要」到庭說明、陳述意見，在理解上可認為大法官作成合憲或違憲宣告時，會對其基本權保障範圍遭受影響之人，故應可透過準用行政訴訟法第42條，並將該條的「權利」與「法律上利益」透過變換類推適用之理論，<sup>59</sup>將該要件理解為憲法上權利，並依照前述分析從寬解釋，以界定關係人之可能範圍。

例如，在前述的司法院釋字第807號解釋中，當家福股份有限公司與中華航空股份有限公司成為聲請人時，該公司之女性工作者，由於屬於性別平等之基本權主體，故可理解為行政訴訟法第42條所稱「權利」受侵害之人，而可成為憲法訴訟法所稱之關係人。而該二公司之企業工會，雖非憲法第7條性別平等之基本權主體，但因條文之合憲與否將使其憲法上之團體結社及協議權受影響，應認為

註58：惟該原因案件尚有身分為訴願人、行政訴訟獨立參加人之華航企業工會，且華航企業工會於行政訴訟之立場與華航公司相左。憲法法庭若同意華航公司作為關係人，則亦應同時命華航企業工會以關係人身分參與程序，似較為允當。

註59：該理論之內涵，參見吳庚（2015），《行政法之理論與實用》，第13版，第34-35頁。



有權利保護之必要，而亦屬行政訴訟法第42條權利受侵害之人，故可為關係人。

惟若準用行政訴訟法第41、42條成為關係人，本文認為應賦予主張權利人聲請權，而非僅屬憲法法庭之裁量，憲法法庭同意與否，亦應以裁定為之，方符原先行政訴訟法第41、42條之本意。

## 伍、結論

綜合前述分析，本文提出以下結論：

一、憲法法庭可考慮善用憲法訴訟法第46

條將行政訴訟法之規定予以準用。

二、訴權理論係為調和憲法第16條原被告間之訴訟權以及平衡司法資源利用而設，但防堵公民訴訟是否為正當之目的，在憲法訴訟法關於人民聲請部分是否因此反失去充分討論憲法議題機會，值得深入研究。

三、憲法訴訟法關於人民聲請部分仍多有個案救濟之考量，故在有憲法意義下劃定關係人範圍，方能實現司法院釋字第601號解釋理由書所揭示，違憲審查仍為個案審判一環之精神。<sup>60</sup>

註60：「是依我國現行司法制度，各級法院（包括公務員懲戒委員會）就具體個案之審理而適用法律時，固為憲法解釋作用之一環；而大法官就人民、法人或政黨提起之法規違憲審查、統一解釋，以及就法院提起之具體規範審查、統一解釋，雖未直接涉及個案之事實認定，惟亦同為個案審判之一環，至為明顯。」