

裁判憲法審查制度

編目：憲法

【新聞案例】^{註1}

台灣司法制度將有重大變革！司改國是會議第2分組會議昨日作成重要決議，未來將建構「裁判憲法審查制度」^{註2}，經立院修法後，被判決確定案件的被告或當事人，都可以聲請大法官會議解釋，審查法官的裁判理由是否違憲，大法官審理案件門檻將大幅放寬。

分組審查會議由召集人中央研究院法律所所長林子儀擔任發言人，會議重頭戲就是討論大法官審查制度變革。而司法院長許宗力重要政見就是憲法訴願，但擔心非法律人的委員無法了解意涵，所以在與會張升星法官提議下，將名稱改為裁判憲法審查，討論大法官審查具體裁判個案是否違憲。

依現行大法官審查制度，大法官只能就抽象的法令進行審查，歷年來大法官對於法院判決，只就最高法院的「判例」宣告違憲，因為「判例」被視為類似法律的通則效力，大法官才能進行審查。

但人民如果遭遇法院違憲裁判侵害權利，因為法院裁判不具判例的通則效力，人民對違憲裁判沒有其他救濟程序，若無法聲請大法官解釋，將造成權利保護的真空地帶，違反有權利就有救濟的憲法原則。

昨日會議除台灣期貨交易所所長劉連煜及台大教授鄭麗玲因故缺席，召集人林子儀未投票，另有 18 位委員參與投票，大家一致贊成建構這個新制度，但最高法院院長鄭玉山等人對是否會成為「第四審」提出相關質疑。

^{註1}引自 2017-03-07／中國時報／記者林偉信。

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170307000669-260102> (最後瀏覽日：2017/03/16)

^{註2}本制度原稱「裁判憲法訴願」，於 106 年 2 月 20 日第 1 次分組會議中，與會委員們多認使用「訴願」二字，民眾實難理解，故將制度名稱修改為「裁判憲法審查制度」，惟目前學界仍多以「裁判憲法訴願制度」名之，故本文以下討論內容，仍統一以「裁判憲法訴願制度」一詞進行討論。又前開分組會議相關討論過程，可參閱 106 年 2 月 20 日「總統府司法改革國是會議」第 2 分組第 1 次會議逐字紀錄，<https://drive.google.com/file/d/0B6gni5Xwp9QweExZUW9Pbjl0ZTg/view>

法界質疑裁判憲法審查制度是為扁案及郭瑤琪的貪汙案解套，召集人林子儀會後回應記者提問時解釋，是否會設「回溯制度」，讓大法官有權審查特定定讞案件，將由司法院研擬後再由委員討論，目前尚未討論到此部分。

未來如果順利完成修法，大法官審查案件勢必增多，司法院將增加大法官助理員額，包括大法官的助理、書記官、統計及資訊人員，都將大幅度增加名額，而憲法法庭言詞辯論也將常態化，大法官會議表決門檻將降低。

司改國是會議籌備委員、理律法律事務所合夥律師李念祖也認同裁判憲法審查制度，他認為該制度是進行法律審，且是法官適用法令的違憲審查不是事實審，而且是根據確定判決的事實作為基礎，不會與普通法院的功能及職權發生衝突。

針對外界質疑大法官會議成為第四審，司法院解釋，裁判憲法審查制度是對法院裁判有無違憲進行審查，是進行憲法層次的審查，與終審法院的職權與性質不同，不會有疊床架屋情況。

【爭點提示】

- 一、裁判憲法訴願制度之意涵
- 二、司法院對裁判憲法訴願制度所持立場
- 三、晚近大法官解釋述及裁判憲法訴願制度之內容觀察

【案例解析】

- 一、裁判憲法訴願制度之意涵

(一)概說^{註3}

「裁判憲法訴願制度」，係德國憲法訴訟制度中之一項特色，從規範面嚴格而論，「裁判憲法訴願」一詞，並非德國基本法及聯邦憲法法院法規範上之用語，而係對於該二部法內明定的人民得針對憲法上所保障之基本權利或準基本權利遭受公權力侵害時，得向聯邦憲法法院提出的一項特別的憲法

^{註3}參引楊子慧，〈引進裁判憲法訴願制度之研究〉，科技部專題研究計畫，2012年。
<https://www.grb.gov.tw/index/fulltextElecFilesDownloadPage/1/273585> 又楊子慧教授前文亦指出，「憲法訴願」一詞之翻譯殊值商榷。楊教授認為，德國此項制度，乃人民於其憲法上所保障之基本權利，遭受國家公權力之不法侵害，於窮盡所有法院審級訴訟救濟途徑後，仍無法獲得充分之救濟時，於符合法律規定之相關程序要件之情況下，得向聯邦憲法法院提起的一項特別的、補充的憲法訴訟救濟程序。此項補充的、例外的憲法訴訟救濟程序乃由人民直接向聯邦憲法法院提起，與國內對於「訴願」一詞之概念與制度理解有本質上重大差異，容或可譯為「人民基本權利救濟之憲法訴訟」或「人民基本權利受侵害之憲法訴訟」。

訴訟程序，國內迭譯為憲法訴願，續由該程序規定之法文內涵進行釋義，於符合窮盡法院審級救濟途徑與補充性原則之程序要件後，始得推導出人民針對確定終審的法院裁判得向聯邦憲法法院提起的一項下位類型：「裁判憲法訴願程序」。

聯邦憲法法院於程序上受理裁判憲法訴願，對系爭裁判進行實體違憲審查後，如認其違憲，得廢棄該裁判並發回原審法院更審，是此等裁判結果得對於具體原因案件直接發生救濟之效力。

(二) 解析^{註4}

德國基本法（Grundgesetz，GG）（下稱基本法）第 93 條 1 項 4a 款，是裁判憲法訴願於憲法位階之法源。本條規定的意旨是，當任何人所得享有的基本權，受到「公權力」侵害時，都可以向聯邦憲法法院提起憲法訴願。因此憲法訴願是規定，在人民受到公權力侵害時，可以請求違憲審查，又所謂公權力侵害的態樣，可以是行政、立法、和司法權所造成的侵害。不過在配合憲法法院法的操作後，可以將憲法訴願，依照違憲審查之其客體，將其區分為針對裁判的憲法訴願和針對法律的憲法訴願。

不過依照憲法法院法第 90 條第 2 項之規定，於提起憲法訴願前需先窮盡救濟途徑，因此如人民受到行政權之侵害時，需依法向法院等救濟管道提起救濟途徑，不過有些行政行為或是立法者制訂新的法規範時，沒有救濟途徑，憲法法院法第 93 條第 3 項就規定，人民可以於一定期間內，直接向憲法法院法院提起憲法訴願。因此人民受行政權之侵犯時，因為要窮盡法院救濟途徑，所以最後大多數還是針對法院裁判提起憲法訴願。在針對新制定的法規範提起憲法訴願時，屬於針對對法律的憲法訴願。

至於司法權侵害人民的權利，就會以法院裁判的方式呈現，此時人民有兩個選擇，一是針對法院裁判見解（包含：個案上如何認定事實、適用法律）有無違憲提起憲法訴願，可以稱之為「針對裁判的憲法訴願」（Die Rechtssatzverfassungsbeschwerde），或簡單、口語一點稱之為「裁判（的）憲法訴願」，為我國所無，二是針對法院裁判所適用的法規範所提起的憲法訴願，此時可以稱之為「針對法規範的憲法訴願」（Die Urteilsverfassungsbeschwerde）²⁰⁰，或簡單、口語一點稱之為「法規範（的）憲法訴願」，此時相當於我國人民聲請釋憲制度。

^{註4} 參引陳芃諭，〈大法官審查法院判決之研究－併論引進德國裁判憲法訴願制度之可行性〉，政大法研所碩士論文，2016 年 7 月，頁 73-74。
<http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/101145/1/012201.pdf>

二、司法院對裁判憲法訴願制度所持立場

(一)2015年6月17日新聞稿^{註5}持反對立場

釋字第 553 號解釋文已指出「憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查（參照憲法第 78 條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第 5 條第 4 項），尚不及於具體處分行爲違憲或違法之審理。」即明示我國釋憲制度係採抽象法規範審查制度。復經釋憲實務之發展，所稱法規範已擴及於判例（釋字第 153 號、第 154 號、第 271 號、第 374 號等解釋）、決議（釋字第 374、420 號解釋）及公懲會案例（釋字第 395 號解釋），亦即在學理之裁判憲法訴願意涵上，我國係以判例或決議爲媒介的判決憲法訴願。此一制度運作多年，在憲法法庭與一般法院間已可清楚畫出可資依循之分工準則，較之採行裁判憲法訴願制度而已陷入廢止爭議之德國，尤有可取之處。

論者倡議之德國裁判憲法訴願，乃植基於二次大戰前德國一黨專政之歷史因素，在該國運作多年後，今日實務上，已呈現案件負荷沈重、與專業法院間迭生權限衝突之紛擾等窘境，該國實務、學界均已提出廢止或改革之呼聲。觀諸我國實務狀況，每年窮盡訴訟程序之裁判確定案件幾近上萬件，倘若引進裁判憲法訴願制度，可預料憲法法庭將被指爲「超級第四審」，而破壞原有審級救濟體系及原已穩定之司法內部分工；復且大量案件壅塞憲法法院，將嚴重癱瘓大法官釋憲之重要職能。一味鼓吹憲法訴願，誠昧於現實也。

(二)現持贊成立場

1.105 年 11 月 1 日司法院卸、新任院長交接典禮新聞稿^{註6}略以：憲法是國家根本大法，也是人民權利保障書，因此以保障人權爲核心價值的司法裁判，當然應貫徹憲法意旨於個案。在確定裁判所適用之法律係違背憲法者，固應准許當事人就該確定裁判聲請釋憲，即使該確定裁判所適用之法律並未違背憲法，但該裁判所表示之法律見解，違背憲法意旨者，亦應准許，方能貫徹、落實憲法保障人權之意旨。

2.106 年 3 月 6 日「總統府司法改革國是會議」第二分組第二次會議資料--「建立裁判憲法審查制度(司法院意見)」^{註7}略以：

^{註5}該新聞稿連結網址：<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/download.asp?sdMsgId=41230>

^{註6}新聞稿全文連結網址：<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=250121>

^{註7}本資料全文連結網址：

<https://drive.google.com/open?id=0B2L8HAR635GMekJQYUswMkNvNE0>

- (1)憲法是國家的根本大法，具有保障人民基本權利功能的最高效力，所有國家權力的行使，皆不應違背憲法的規定，更應致力於保障人民在憲法上的基本權利。當國家權力的行使（例如：法律、命令）有違反憲法的疑慮時，憲法審查相關制度就應該裁決這些國家權力行使是否合憲，守護人民的基本權利，免於國家權力的恣意侵害。而這些可能侵害人民憲法上權利的國家權力，不僅包括立法權與行政權，也包括司法權。
- (2)我國大法官目前審查的標的，相當廣泛，包括：行政權的行使及立法權的行使，亦即，從法律到法規命令、行政規則及地方法規，都在審查的範圍內；近年來也逐步擴大到司法機關所作成的判例、司法解釋及終審法院的決議。基本上，都還是屬於有「一般拘束力」的抽象法規範層次，並不包括法院對於具體個案所作的裁判。
- (3)在我國當前這種「大法官只進行抽象審查，不具體裁判憲法爭議」的制度下，大法官只能抽象闡述法律的內涵為何、是不是符合憲法的意旨，例如：大法官會在做解釋時闡明什麼是憲法上的「言論自由」、什麼是「誹謗」、什麼是「猥褻言論」；但是，大法官並不能把這些闡述直接應用在個案中的具體事實，例如：在具體個案中的某一言論，究竟算不算是「誹謗」或者「猥褻言論」、在不在憲法上「言論自由」保障的範圍內，這些都不是目前大法官的憲法審查制度可以處理的。
- (4)也就是說，法院裁判適用法規的結論，如果與憲法意旨有所衝突時，就不在大法官解釋的處理範圍，恐怕會形成一些人權保障的漏洞。亦即，大法官職司的憲法審查並沒有辦法處理法院裁判在解釋法律及適用法律時，誤認或忽略了基本權利重要意義，或是違反了通常情況下所理解的憲法價值，此等司法權行使有違憲疑慮的情形。
- (5)針對現行抽象審查制度的不足，司法院建議引入裁判憲法審查制度。這個制度的理念，正是在於具體落實憲法的最高性及保障人民基本權利的實現。
- (6)為實踐憲法保障人權的最高性，並將此種核心價值與意旨具體落實在個案當中，司法院積極研議在大審法修正草案引進「裁判憲法審查制度」，目標在使法院確定終局裁判所適用法令違憲，或雖然所適用法令沒有違憲，而確定終局裁判所持的法律見解違憲時，都能由大法官直接對個案裁判關於憲法適用的部分審理，使人民基本權利受到更完善的保障。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

(7)至於有關與一般法院之間審判權可能產生緊張關係的問題，司法院認為，裁判憲法審查制度的功能並非重新、再次對案件進行審判，大法官扮演的角色與一般法院、包括最高法院（或最高行政法院）法官的角色並不相同，尤其不會處理一般法院「認事」（認定事實）的權限，在裁判憲法審查制度中，大法官關心的是「特別」在人民憲法上權利受到侵害時，讓人權獲得更完善的保障。

三、晚近大法官解釋述及裁判憲法訴願制度之內容觀察

謹就晚近大法官解釋述及裁判憲法訴願制度之內容，彙整如下：

(一)釋字第 730 號--李震山大法官所提協同意見書

- 1.公權力缺乏憲法整全性理念在先，對釋憲效果不尊重在後，機關相互間職務協助精神不足，常生割裂適用法律的矛盾現象，也就見怪不怪。若需大開大闔，實有針對基本權利保障事件，慎重考慮引進德國「憲法訴願」（Verfassungsbeschwerde）制度的必要性。就以本件解釋為例，透過「憲法法院」方有可能針對原因案件爭議問題的總源頭，包括「三十年或三十五年退休年資上限」、「基本權利主體的定位」，例如：服務於公立學校的工友、未具公務人員任用資格的學校職員、經國家考試及格任用之學校職員、學校教師等，以及公營事業員工轉任公務員或教職等有關服公職權保障範圍之憲法爭議問題，直搗黃龍地表示違憲審查者的見解，以彌補專業法院習依「法律」審判而非依「憲法」審判所產生的漏洞，標本兼治地解決問題，以免人民在司法分工的空泛預設下，機關間互踢皮球，致所有風險皆加諸在事件當事人身上的不公現象一再發生。
- 2.我國是否應引進類似「憲法訴願」制度，向來有贊成與反對見解，且理由各異。不可諱言的是，若為人民基本權利保障的周延性與有效性，是引進該制度的「光」，但相對地大大增加司法負荷則是它的「影」，但可以肯定的是，要落實司法為民爭取人民信賴，而同時又要減輕司法負擔，恐怕需要大智慧。無論如何，是否引進德式「憲法訴願」的深入本土化學術研究，應受官方積極鼓勵，以免錯失時機。
- 3.本席曾於本院釋字第 682 號解釋部分不同意見書（與許玉秀、陳春生大法官共同提出），以及釋字第 690 號解釋不同意見書（與林子儀大法官共同提出），表示贊同「憲法訴願」制度之意。此外，尚可重述本席於本院釋字第 705 號解釋協同意見書結語中的一段話表明心跡：「綜上，在類似釋憲案件中，違憲審查者明晰的憲法意識，以及維護憲法價值的熱忱，益顯重要；若只冷漠地隱身於『司法分工』的保護傘下，尊重向來就鮮

【高點法律尋班】
版權所有，重製必究！

少積極審查命令是否違反法律或不常表示深刻憲法意旨的行政法院見解，久而久之，在河水不犯井水的心態下所形成的三不管地帶，正是成爲人民對釋憲者失望，連帶流失對司法信賴所寄存之處，這些作爲與態度的是非功過，都將靜待歷史作最後的裁判。」

(二)釋字第 729 號--湯德宗大法官所提部分不同意見書

本席於釋字第 713 號解釋之〈部分不同意見書〉曾坦陳：「司法院大法官解釋憲法原有三項重要功能：一、維持權力間的水平分權制衡（所謂「五權分治、平等相維」）；二、維持權力間的垂直分權制衡（所謂「受憲法保障的中央、地方均權關係」）；三、保障人民憲法權利（避免各權力部門沆瀣一氣，侵害人民的基本權）。惟近年來前兩項功能已嚴重萎縮，末項功能因拒不開放「憲法訴願」，乃無法即時對治違憲的裁判。撫今思昔，距離建構「無漏洞的違憲審查」理想仍遙，能不惕勵？！」

(三)釋字第 725 號

1.蘇永欽大法官所提協同意見書

(1)我國人民聲請解釋則僅以其爲受理要件的「原因案件」(Anlassfall)加以審查，一如法官聲請解釋的情形，一旦受理即轉而審查該案適用的法令，解釋不對該確定終局裁判本身的合憲性作任何判斷，因此完全無涉第四審的問題，就審判體系的分工而言，也是比較可以避免衝突的設計。

(2)故以研究東歐後共產國家違憲審查制度聞名的已故德國學者 Georg Brunner，特把這類同樣見於十幾個東歐後共產國家的制度定性爲「非真正的基本權訴願」(unechte Grundrechtsbeschwerde)，和本席近三十年前即提出的看法不謀而合。

(3)Brunner 盛讚此制可以避開真正憲法訴願在理論和實務上很難克服的三大困難：

A.明明是尋求基本權救濟的主觀訴訟，在間接法規憲法訴願的情形，不但實際審理的重心放在規範的違憲審查，而且判決主文也要就此一併宣告，使判決的效力及於所有人，名實不符。

B.憲法法院和終審法院分工不清，憲法法院名義上僅爲憲法問題的最終審，但區分憲法問題和法律問題的界限過於模糊，以致在所有採行的國家，包括領頭羊的德國，法院間的衝撞都相當嚴重。

C.人民爲求翻案而濫訴，憲法法院被迫把大部分資源用於個案的違憲爭議，模糊了設置憲法法院的主要目的。

【高點法律尋班】

版權所有，重製必究！

其中 B、C 指涉的都是裁判憲法訴願，只有 A 和間接法規憲法訴願有關，而相形之下我國制度殊勝之處，即在其始終以規範審查為核心目的，全無理論或實務上的空礙。

2. 陳新民大法官所提部分協同、部分不同意見書

(1) 若大法官今後要對個案救濟採行特別論知方式，則必須開始考量個案救濟途徑程序面及實質面上面臨之諸多問題，則我國大法官釋憲制度勢必增加了判決憲法訴願制度之種類，然而現行司法院大法官審理案件法修正草案並未採納之。

(2) 雖然本席亦認為，我國大法官僅從事法規抽象審查為已足，而坐視個案判決認事用法上有嚴重錯誤，或違反比例原則之情形時，卻只能束手無策。似乎判決憲法訴願制度即有引進的必要，讓大法官保障人權與法治的機制能夠貫徹到個案中，成為名符其實的「人權維護者」。上述構想雖獲得學術界甚多的支持，但若引進此制度也必須斟酌可能衝擊各終審法院的權威及造成「第四審」或「超級審」的疑慮，德國實施此制度後，各終審法院與聯邦憲法法院間，甚至韓國最高法院與憲法法院之間的齟齬，都不乏其例可尋。故我國應否引進此制度，當由立法者仔細規劃，不宜由大法官逐步涉入而向此制度趨近。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！