

憲法訴訟法在司法制度上的重大突破

撰文 | 李念祖律師

立法院年初大幅修正司法院大法官審理案件法，重新定名為憲法訴訟法；條文從4章35條擴充為9章95條。新法預定於公布後3年，即111年1月4日施行。此次修法可以視為司法改革近期最為重要的措施之一，已在司法制度上形成重大突破，值得認真檢視。

扼要言之，新法至少具有四項重大突破。

一、確立大法官的審判機關屬性

大法官是法官嗎？是行憲初期即已開始討論的一個憲法問題。釋字第601號解釋在近半世紀之後，因為立法院中少數立法委員就之提出聲請釋憲而正式給了肯定的答案——大法官是憲法上的法官。

然而，依憲法第80條的規定，法官的核心功能是審判，職司釋憲的大法官，如果在組織上不是法院或法庭而只是個「會議」，功能上只以規範控制的抽象解釋為主而罕見從事個案的審判，尤其還有法律要求須有2/3的多數始能做成憲法解釋，實為全世界司法審判罕見之程序，與司法不能拒絕做成裁判的本質不無衝突，總還是

有司法特徵不夠明顯的遺憾。

最近數年，大法官的憲法解釋，遠較過往更頻繁地針對聲請人個案給予各種諭知（如釋字第720、725、741、757、770號解釋等等），與個案裁判的主文無殊，大法官的司法審判功能（adjudication）日益發揮，不再只務抽象規範形成（rule-making）而怯務司法審判，顯示了「非不能也，實不為也」的道理。

現在新法已然規定，大法官解釋憲法與為法令統一解釋的案件，概循憲法法庭的組織，行審判程序審理（憲訴法第1條、第2條）；憲法法庭以法定出席人數過半數做成憲法及統一解釋的裁判（第30～32條）。新法一改過去立法上的模糊定位，根據憲法上權力分立的原則，按照司法審判與抽象規範形成所應有的組織與運作模式差異，真正確立了大法官的司法屬性，滿足了司法機關組織與審判功能的雙重司法制度要求，也就完成了大法官審判機關化的改革目標。對憲法上權力分立的規定，特別是釐清與確立司法一章以審判功能為核心的觀念與制度，具有劃時代的意義。



李金祖

本文作者為美國哈佛大學法學碩士，現任理律法律事務所合夥律師。
本文不代表所屬事務所之立場。

二、確立憲法法庭裁判的終局性

憲法訴訟法規定，對於憲法法庭及審查庭之裁判，不得聲明不服（第 39 條）；經實體裁判的案件，聲請人不得重行聲請（第 40 條）。確立了大法官組成的憲法法庭，是憲法訴訟案件的終審法庭。

過去久有大法官行審判是否構成第四審的質疑，主要的原因當是因為最高法院與最高行政法院的名稱所引起的問題。然而，憲法並未設置最高法院或是最高行政法院，而是在第 82 條中規定由法律決定法院之組織。最高法院成為民刑事訴訟案件的終審法院，最高行政法院成為行政訴訟案件的終審法院，皆是本於法律的規定而來；大法官組成憲法法庭，掌理憲法及統一法令解釋案件的終審權，成為憲法訴訟案件的終極審級，則是根據憲法第七章司法章中第 78 及第 79 條規定的要求，彼此並無衝突。

釋字第 601 號解釋中闡明，法官應適用憲法裁判，於個案審判中，並「應對所擬適用之法律為合乎憲法意旨之解釋，以期法律之適用能符合整體憲法基本價值。」

法官之裁判違憲，早在民國 40 年代，釋字第 9 號解釋就已以之為當事人當然可在「訴訟程序中加以指摘」的事由。裁判是否違憲，就像命令是否違憲一樣，構成訴訟中的憲法爭議，法院就之本有審判權，大法官依憲法則有終局的審判權。從釋字 242、362、410、423 等號解釋以降，大法官審查並解釋法院裁判之法律「適用」違憲之解釋，其實並不罕見。

也就是說，大法官審查裁判違憲，非自憲法訴訟法始；但是，新法明文規定憲法法庭宣告裁判違憲，應予廢棄發回，確立憲法法庭裁判終局性，也省卻當事人另行聲請再審的周折，的是新猷。

最高法院或最高行政法院的終局確定裁判之當事人，轉而聲請憲法法庭裁判時，原終局確定裁判並不當然停止執行。惟有聲請人因符合法定要件而獲憲法法庭裁發暫時處分時，始得停止原裁判之執行。憲法訴訟並無四個審級的要求，憲法訴訟法的立法理由言明，憲法法庭不是民事、刑事與行政訴訟的第四審，而是憲法訴訟的特殊救濟程序，道理在此。

簡言之，憲法法庭是憲法案件的終局審判機關，並非第四審；除了以裁判宣告法律違憲的案件之外，也不是憲法訴訟的專屬審判機關。

三、始建憲法法庭正當訴訟程序

從釋字第 384 號解釋開始，大法官一再闡明何謂審判訴訟的正當程序。但是在憲法訴訟法成形之前，大法官釋憲程序的基本定位是「非訟程序」，其正當程序為何，也始終是個有待解答的問題。此一問題，於大法官準用憲法法庭程序行憲法解釋之案件，僅有訴訟程序之形式而無訴訟之實質的情形，尤其顯著。

現在，憲法訴訟法開始建立憲法法庭行憲法解釋所應依循的程序，納入了訴訟程序公開審理、直接審理、當事人對等、言詞辯論、裁判宣示、閱覽卷宗的若干基本規定，雖然在部分案件類型（如國家機關、少數立法委員，法院及人民聲請法規範憲法審查；人民聲請裁判憲法審查等）形式上仍然保留若干非訟程序的色彩，例如當事人稱為「聲請人」「相對人」而非「原告」「被告」，部分類型案件由憲法法庭決定誰是關係機關而無須聲請人指定決定誰為相對人，但是已為憲法法庭程序在實質上具有訴訟程序的本質，邁開了重要的第一步。

此中的關鍵，就是已在實質上將憲法第 171 條第 2 項中「疑義」一詞改做「爭議」解。新法中即使無特定相對人的案件類型，也無不具有「爭議」案件之實質，

已經全無過去只有疑義而無爭議的「疑義解釋」案件類型。從此憲法法庭將只就具有爭議性的案件行使審判權，不再是會為任何機關提供法律諮詢意見的法律顧問（已遭變更的釋字第 76 號解釋即為一例）。

不過，憲法訴訟法初次建立憲法訴訟的正當程序，仍有些不足之處。例如其中規定言詞辯論程序，與其說是原則，不如說是例外。只有總統副總統彈劾案件與違憲政黨解散案件「應」行言詞辯論，其餘案件類型都是「得」行言詞辯論，非無遺憾。過去數年我國大法官解釋的案件量每月平均不到兩案，應該沒有不勝負荷言詞辯論的問題，遑論言詞辯論乃是訴訟上正當程序最為基本的要求之一，釋字第 396 號解釋早有論述，何以不必構成憲法訴訟上訴訟權保障的起碼程序配置，值得商榷。

又如憲法訴訟涉及當事人辯護權之行使，多屬具有憲法重要性的案件，何以不必律師參與訴訟？若是有當事人聘用律師經濟能力上的顧慮，不難透過法律扶助的機制解決，無論如何也不該蓋過透過律師辯護以實現當事人基本權利的價值衡量。

四、有效保障個案主體基本權利

憲法，如果是兼具維護客觀憲政秩序與保障個案主體權利雙重功能的最高規範；掌理憲法案件終局審判，以訴訟程序行憲法解釋的憲法法庭，就不能只是維護客觀憲政秩序，卻不發揮保障個案主體權利的功能。

(一) 正當程序滿足訴訟基本權

憲法訴訟合乎審判功能的正當程序要求，就是在司法實踐上滿足人民訴訟基本權的張本。人民遇到憲法基本權利遭受侵害，提起訴訟尋求依據憲法主張權利救濟，原是憲法賦予的訴訟基本權。大法官不循訴訟程序解釋憲法，有難以完全滿足人民的訴訟基本權的遺憾。憲法法庭做為憲法訴訟的終局審，彌補了此一制度長期以來的缺憾。

(二) 貫徹司法審判實現基本權

憲法訴訟法規定了一個新的訴訟類型—違憲裁判審查，所傳達的一個重要訊息是，所有的法院法官都應該解釋、適用憲法審判，現在憲法法庭則將在憲法訴訟的終端，正式對法院的裁判行違憲審查，以確保法院依據憲法保障人權，當然是人權保障的一則福音。有待觀察者，裁判的違憲審查，能否兼及於裁判內容及審判程序的違憲審查，以同時保障實體及程序基本權利。

(三) 提供有效的個案司法救濟

憲法訴訟法第 37 條規定，「憲法法庭之判決，有拘束各機關及人民之效力；各機關並有實現判決內容之義務。」憲法法庭認為法規違憲時，「應於判決主文宣告法規違憲」（第 51 條）；「判決宣告法規定期失效者，於期限屆至前，審理原因案件之法院應依判決宣告法規違憲之意旨為裁判，不受該定期失效期限之拘束。但判決主文另有諭知者，依其諭知。」（第 64 條）憲法法庭宣告裁判違憲，則「應廢棄之，

發回原管轄法院。」（第 62 條）凡此都足可形成直接而有效的個案救濟作用。同時，也不妨礙憲法法庭於判決「主文諭知執行機關、執行種類及方法。」亦即憲法法院依法仍可自為判決，對個案聲請人以具體的諭知施以直接救濟，就和過去以憲法解釋諭知個案救濟一樣（如釋字第 720、725、741、757、770 號解釋等）。進入憲法訴訟法的時代之後，將更有理由期待，憲法法庭使用憲法判決直接救濟個案聲請人的基本權利，將成常態。

(四) 提供個案的司法保全救濟

憲法訴訟法第 43 條也規定了憲法法庭的司法保全程序。於大法官釋字第 585、599 號解釋所創設的暫時處分制度，已經納入此次立法。值得注意的是，過去大法官只曾給過一次暫時處分（釋 599），其餘的案件都是聲請駁回。僅有的一次暫時處分，性質上是通案性的保全處分，迄無裁發過任何個案性的司法保全處分。現在新法規定，憲法法庭於符合法定要件的情形時，得依聲請或職權「就案件相關之爭議、法規之適用或原因案件裁判之執行等事項，為暫時處分之裁定。」明文納入了提供司法性質、個案保全救濟的暫時處分，包括停止原因案件中確定裁判之執行在內，對於個案聲請人的權利救濟，自是更為周延。

以上新法形成既有憲法解釋制度窠臼與運作模式上的重大突破，誠然有足多者，但在司法實務上也勢將面臨許多新的挑戰，這將只能是另一篇文章的主題了。①