發佈：2024-12-16, 週一 10:26
點擊數：16905



藍白在今年選後取得國會多數，並且在國會擴權法案爭議中，認識到憲法法庭是阻止他們以立法院為基地，透過立法及審議預算等權能擴權、奪權的障礙，因此由翁曉玲提案修改憲法訴訟法。在上一個會期，翁曉玲提案將憲法訴訟法中參與辯論、評議、作成判決之「現有總額」定義為「增修條文所定大法官人數」，也就是15人。一旦修法通過後，無須考量大法官之現有人數，所有判決都需要10人以上參與，且10人以上同意，惟此版本尚未出委員會，會期即結束。

但可能經歷過憲法法庭關於國會擴權法案的言詞辯論，翁曉玲在憲法法庭上說不過，於是更加確信應該「打不贏就從制度上破壞它」，她於日前再度提案，擬修正憲法訴訟法中，有關大法官釋

Phoca PDF

憲與暫時處分門檻的規定，從現有總額過半數同意，改成三分之二以上同意。如此將大幅提高憲法法庭作成判決或裁定的門檻，形同給予少數大法官否決權，大大增加憲法法庭作成裁判的難度。此一修正提案目前已逕付二讀，並將由國民黨團召集協商。至於協商及二讀的版本會是如何，有沒有可能將上一個會期的提案內容一併納入，這也都很難說，畢竟回想國會擴權法案可是在二讀的前一天晚上，條文內容都還是「最高機密」。但無論如何，這個修法搭配目前藍白故意卡關賴清德總統提名的大法官人選，藍白的目標很清楚，就是要讓憲法法庭連開庭都開不成，他們認為一旦憲法法庭無法作成裁判，於憲政體制上就再也沒有人可以阻止他們各種惡搞的行徑了。

因此，很多人擔心，憲法法庭是不是真的要被癱瘓了？如果修法通過了該怎麼辦？先說本文結論，這個修法的內容，將使大法官人事同意權無法有效行使時（無論是總統不提名，或是立法院杯葛、亦或是二者持續僵持不下的狀況下均可能發生），使作為司法權核心的司法違憲審查制度可能無法運行，這其實已經達到釋字第585、613號所說的「侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙」及「剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務」之程度，嚴重侵犯司法權，明顯違反權力分立原則而有高度違憲可能性。那麼究竟該如何解呢？以下分析之：

一、誰可以聲請憲法法庭行法規範違憲審查？

隨著7位大法官的任期即將屆滿，社會大眾開始擔心憲法法庭是否真會因修改憲法訴訟法而被閹割，無法對之作違憲之宣告，甚至連受理案件都無法。有提議總統不要公布此修正案者、有提議行政院長不要副署者，但在筆者看來，這並非正途，因為這會造成行政權違憲在先的結果。畢竟法律需公布後才會生效，我國當前並無事前違憲審查的機制，從解釋論上，似乎也無法支持總統

Phoca PDF

有拒絕公布法律或行政院長有拒絕副署的權限，因此於公布前根本連被違憲審查的機會都沒有，拒絕公布法律及副署，只會讓司法權無從就該法律進行違憲審查，而單純淪為行政院與立法院事實上的角力，我們絕不樂見此種各政黨、各憲法機關均紛紛選擇毀憲、比拳頭的情況發生，當各方都打著憲法名號但不願意遵守憲法時，這會是我國憲政民主上的大災難。

因此，還是回歸憲法，即使立法院公佈顯然違憲的法律，總統仍然得公布，再由可聲請憲法裁判之機關聲請憲法法庭審判。而誰可以聲請憲法裁判？依憲法訴訟法第49條，四分之一以上立委就其行使職權，認法律位階法規範牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。解釋上，制訂法律是立法委員行使職權之行為，因此當四分之一以上立委認為多數通過之法律有牴觸憲法之情形時，得作為憲法訴訟之聲請人。

此外，司法院作為直接適用該法規之機關，自亦得聲請憲法法庭裁判。但司法院可以自己聲請又自己開庭審理並作成裁判嗎？我知道很多人覺得這聽起來怪怪的，但於制度上並沒有不行，畢竟司法院確實就是認為其適用的法律有牴觸憲法之情形，此時如果於極端情形，連四分之一以上少數立委都不覺得法律違憲時，那麼又有誰可以代替司法院聲請？而此種情形亦無須迴避，畢竟釋字第601號解釋已經說明過，如果迴避的結果是法院審判功能無法維繫，那麼就不能以迴避為由拒絕審判。故於聲請階段，至少有四分之一以上立委及司法院本身，都能作為適格的聲請人。

二、憲法法庭如果不能運作，還能受理案件嗎？

這個問題是大家最擔心的，如果大法官人事同意權一直被立法院卡關，而立法院又已通過修改憲法訴訟法，此時憲法法庭連開庭都開不成，還有辦法受理這個聲請案嗎？

Phoca PDF

發佈：2024-12-16, 週一 10:26
點擊數：16905

這邊從兩個面向來談，憲法法庭不會因為憲法訴訟法修正而無法運作。

(一)司法權有固有的「規則制訂權」

首先，不管立法院修改的是憲法法庭開庭的定足數還是可決數，都不拘束憲法法庭，因為這是司法權來自憲法而固有的「程序自主權」，或「規則制訂權」，除非限制人民基本權，否則本不受法律保留，無待法律規定，即可由司法權自主決定。

若考察過去釋憲實務，均不難發現司法權之規則制訂權為其核心領域。釋字第175號提及：「司法院為國家最高司法機關，基於五權分治，彼此相維之憲政體制，並求法律之制定臻於至當，司法院就所掌事項，自有向立法院提出法律案之職責。」因此過往訴訟法、法院組織法等，原則都是司法院提出、有司法院之實質參與。如果是司法院沒有要修法，立法院未徵得司法權之同意主動提案修改，即可能就會侵害司法的規則制訂權。

又如釋字第530號提到：「司法機關應有其自主性；本於司法自主性，最高司法機關就審理事項並有發布規則之權」，亦明確闡述司法權有固有的審理規則制訂權；同解釋固然提及：「惟各該命令之內容不得牴觸法律，非有法律具體明確之授權亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制」，但所謂不得牴觸法律之部分，也只是涉及人民基本權之部分。

此外，過去透過釋憲實務，大法官於釋字第371號創設了法官聲請釋憲之方式、於釋字第599號創設憲法上的緊急處分等，這些都是在當時法律未規定的情況下所創設，在在顯示司法權就其依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，於此職權行使範圍內有規則制訂權，除涉及人民基本權利

Phoca PDF

或正當法律程序外，無須受法律保留。

從而，司法權依其憲法上固有之職權，有「審理規則制訂權」，此乃法理上當然之理解。其中，作成判決的可決數就是審理規則之一部分。考察立法沿革，過去憲法訴訟法上關於大法官作成決定時之人數要件規制，這最早規定在大法官會議規則，是由司法院令制訂，很清楚這不是法律保留的事項，即便後來法制化，也絕對不代表司法權從此將此權限「讓渡」給立法權，或司法權將就此受立法權之拘束。

質言之，這個司法權固有的審理規則制訂權，不容其他憲法機關侵犯。立法權也不可能透過法律，去限制司法權關於職權的行使。也由於這不是法律保留事項，縱算於立法院中，藍白以優勢席次完成系爭修法，這也不代表司法院不能自行頒佈新的審理規則，及宣告該修法違憲。因此即便立法者片面修改了審理規則，憲法法庭也並非當然應該適用，司法院可另行頒佈新的審理規則取代該已侵犯司法權的法律，並以該審理規則對修正後之憲法訴訟法進行法規範違憲審查，這個新的審理規則是為了維繫司法違憲審查制度之正常運作，並無直接侵害人民之基本權，符合釋字第530號解釋對於司法的「審理規則制訂權」之限制，完全沒有所謂「司法擴權」的問題，因此作為執司最高憲法解釋機關的司法權不會真的因為立法院的修法而面臨憲法法庭完全癱瘓、無法運作之窘境。

(二)任何制度設計，都不能讓司法審判無法進行

司法院於2005年作成釋字第601號解釋，該件解釋作成的背景，是因當時立法院多數的國、親不滿大法官以釋字第585號解釋宣告319真調會條例部分違憲，從而於審議中央政府總預算時，以刪

Phoca PDF

除司法院大法官的專業加給作為報復之手段。當時的民進黨團依大法官審理案件法第5條第1項第3款之規定，認為這是立委於行使審議預算之職權時，發生牴觸憲法之情事，從而聲請大法官作成解釋。

大法官受理了該案之聲請，並最終作成解釋。由於這涉及大法官能否審理「涉己事務」、需不需要迴避的問題，因此解釋文中首先肯定了「迴避制度」的重要性：「司法審判係對爭議案件依法所為之終局判斷，其正當性尤繫諸法官執行職務之公正與超然，是迴避制度對法院法官尤其重要。司法院大法官行使職權審理案件，自亦不能有所例外。」但其後話鋒一轉，說到迴避制度本身若適用於司法官（包含大法官），是為了確保其執司司法審判職務時之超然公正，但是如果全體法官或全體大法官都必須迴避時，那麼甚至連要不要迴避的裁定本身，都將陷入無人可進行裁定的狀況，更別提全體法官迴避後，就沒有法官可以作成判決了，此時既然已是「避無可避」的狀況，自然就不需要再為迴避，否則就違背了迴避制度的本質，解釋文的原文是這樣說的：「個別法官之迴避，仍須有其他適於執行職務之法官續行審理，俾以維持法院審判功能於不墜；倘有因法官之迴避致已無法官可行使審判權之情形，即不能以迴避為由而拒絕審判。」

大法官在這邊做了非常漂亮的法學邏輯推演，其首先說明迴避制度是維繫司法公正的重要制度，但如果迴避的結果是連司法審判功能都無法運行時，那麼迴避就不再有意義了。更值得注意的是，「維持法院審判功能於不墜」這件事，比迴避制度本身更為重要，畢竟前者是後者存在的前提，而由此我們也可以清楚看到，並能夠這麼理解：司法權作為依憲法執司憲法解釋之最高機關，為了行使這個來自於憲法的職權，沒有任何事比「維持法院審判功能於不墜」更為重要。

回歸本文正在探討的議題來看，這就是解答，不應該存在任何國家權力作為或制度設計，是讓司

Phoca PDF

法審判功能無法運作的。當立法權已經透過立法及消極不行使人事同意權之手段，意圖癱瘓憲法法庭時，憲法法庭為了「維持法院審判功能於不墜」，自然應該使用憲政上任何可能的手段，來捍衛自身憲法權力，方能不負憲法所託，以維繫權力分立制度下的憲政秩序。故此時由司法院自行依職權頒佈新的、可用的審理規則取代該不當拘束司法權的法律，並受理聲請、就該部有高度違憲疑慮的法律進行法規範違憲審查，是必要的且應為的手段，同時這個程序在憲法上是完全沒有問題且禁得起檢驗與批判的。

三、結論

依本文前揭分析，我們可以知道，面對立法權以修改憲法訴訟法提高作成裁判之門檻及以消極不同意大法官人選之方式，意圖實質癱瘓憲法法庭的運作時，在我們的憲法中，仍存在防禦的手段，那仍然是司法違憲審查制度。屆時司法權應該勇敢站出來，受理關於憲法訴訟法的法規範違憲審查之聲請，並且不受限於該立法院修改之審理規則，而是自行依憲法上賦予司法權固有的程序自主權或規則制訂權，頒佈新的審理規則來審理此案。過去大法官早已闡明，「維持法院審判功能於不墜」乃最高指導原則，任何制度的創設，即便其有再高的正當性，也不能讓法院無法運作，更別說是讓國家一天不存在司法違憲審查制度（何況此次立法院的修法毫無正當性）。因此社會大眾也別過於擔心，立法院想要破壞憲法法庭，這題可解且有解，民主憲政制度固然得來不易且脆弱易危，但同時也沒有脆弱到讓不讀書的幾個立委搞個小手段就能癱瘓的地步。

Phoca PDF

發佈：2024-12-16, 週一 10:26
點擊數：16905

作者 廖國翔 為律師

Phoca PDF