

扭曲的特別多數不是憲法訴訟的正當程序 ——我看「司法院大法官審理案件法」修正草案

李念祖

(東吳大學法研所、台灣大學政研所兼任教授)

司法院推出司法院大法官審理案件法(「大審法」)修正草案，從現行的 35 條擴充為 109 條，翻修得相當全面，若說是憲法訴訟法已見雛形，或不為過。

司法院提出大審法修正案，近來年雖非首次，此舉仍應視為司法改革工程中的一段重要政策里程記錄。草案總說明中並未提及其與釋字第 530 號解釋之間的關係，該項解釋認定司法院為最高審判機關，現行法制之中除開司法院設大法官審理憲法所定事項外，司法院僅具最高司法行政機關之地位，應於解釋後兩年內修正相關法律，以符合憲法意旨；雖然兩者時間相隔 12 年之久，其實息息相關。

第 530 號解釋指明應於兩年之內修改司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公懲會組織法，期限早已於民國 92 年 10 月 5 日屆至，相關法律之修正卻竟是紋風未動。司法院若不持續推動修法而將大法官解釋中的誠命視如無物，又將如何期待其他憲政機關尊重大法官的憲法解釋？此次提出大審法修正草案，將大法官釋憲程序更向審判機關推進，有助於加深司法院成為最高審判機關色彩，稍減司法院組織違憲疑慮之遺憾於萬一，應該是此項修法意在言外的最大憲政效益之一。

從這個角度檢視大審法修正草案，還是有些需要解答的問題。吾人將大審法以憲法訴訟法視之，乃是基於司法院有意將大法官釋憲程序大幅朝向審判程序看齊；修正草案規定大法官的解釋應以裁判書行之，就是最為顯著的變動。但是值得注意者，位於此法修正草案之核心位置，也就是列為第三章之「法規違憲案件」中，案件數量較多而由人民提出的法規範違憲審查案件，草案改為已可逕由人民於訴訟程序進行中向大法官提出，雖然是項意義重大的改革，然而當事人仍以「聲請人」相稱，而且並無「相對人」的設計，非訟程序似乎猶勝於訴訟程序的色彩。事實上，如果只將釋憲案件視為非訟程序，而不能將訴訟程序的完整正當程序觀念引入釋憲程序，實為一項重大遺憾。

於此乃不能不再設問，此次大審法修正草案，有無加強憲法解釋主觀權利保障(亦即個案保障)功能的意思？草案中第 64 條、第 65 條給予原因案件當事人更多的救濟機會，也於宣告法規定期失效的解釋案件中賦予法院較多的救濟裁量空間，都有正面的作用。然而只將相關救濟侷限於大法官認定法規違憲或是「僅於一定範圍內符合憲法意旨」之合憲性解釋兩種案件，實質上反有縮限現行法上已然存在的救濟範圍之虞。如果只在此種程度之內承認大法官釋憲的主觀權利保障功能，草案毋寧採取了極其保守的安排。

草案第 33 條規定大法官釋憲的判決書中，應設主文一欄。此中另一個極其重要卻看不出答案的問題是，以後主文欄內會不會出現當事人的名字？聲請人不在解釋文中出現，是現行解釋文與法院判決主文最大的區別所在。釋憲改以裁判書行之之後，裁判書的主文之中如果仍然看不見當事人的名字，還能叫做裁判書的主文嗎？大法官寫的判決主文如果可以沒有當事人的名字，法院判決書的主文可不可以依樣畫葫蘆呢？大法官的判決書主文之中如果缺乏當事人的名字，還能將之視為判決書嗎？我希望只是杞人

憂天，問得多餘。但是草案中第 37 條規定「判決主文有拘束法院、各機關、地方自治團體、人民、法人及政黨之效力」，看起來又像是抽象解釋，又像是具體判決的文字，固然說是襲自德國聯邦憲法法院法中判決對世效力之規定，然則大審法草案中究竟在何種程度上容納了德國憲法訴訟的案件類型（特別是法官救濟個案的功能）？恐是草案中繳了白卷之處。人民的聲請現在已是法官釋憲案件的大宗，大審法修正草案未將聲請人的個案權利保障列為首要考量，不免令人擔心，此一草案之中任何「司法為民」的立意是否會要落空。我們在修法草案總說明中並未看到「司法為民」的說法，在條文中似也不易捉摸「司法為民」的精神；草案總說明中所謂「解釋制度司法化」、「權利救濟實益化」、「案件審理高效化」、「審理程序精緻化」的終極價值究竟安錨於何處，是個揮之不去的問號！

尤其令人不能安心的一項修正，是法官釋憲的可決人數。草案第 56 條一方面續採現制規定，需要 $2/3$ 的多數始能做成法律違憲的判決，但另一方面，若是發生法官並未形成 $2/3$ 可決多數的情形，則只要認為違憲的法官並未過半，即一概視做認定法規合憲的判決。此項規定其實過度假設現行法律均屬合憲，甚至到達認為違憲的法官多過認為合憲的法官時，也可以之為合憲的程度，其制度理性何在，很難圓說。此中欲將所有不表達意見或是拿不定主意的大法官均行計入合憲說的行列，不無鼓勵法官在釋憲時嘔嘔其辭而不負責任之嫌。單此一點，恐將使得法官乃至司法院失去應有的憲政高度，當為智者所不取。

此一問題的癥結，出在以特別多數做為判決之可決人數，必常使得解釋無法順利做成。歷史上法官釋憲的法定可決多數，係從過半數改到 $3/4$ ，再改到 $2/3$ 。考諸民國 40 年代立法者所以曾將早年之司法院法官會議規則裡的過半數可決人數，改以法官會議法規定為 $3/4$ 之釋憲特別多數，實係源於釋字 76 號解釋之違反憲法原理賈禍所致¹，當時立法院不滿法官的釋憲素質，乃以 $3/4$ 的多數相繩。然而立法院以特別多數規定司法審判的可決人數，不但跡近侮辱，裁判以特別多數決行之也絕不符合司法原理，在憲政發達國家中極為罕見。立法院若是以為法官素質堪虞，應是拒絕通過其任命，不是於立法中使用特別多數做為審判的可決人數折衷遷就其素質不足。現在釋字第 76 號解釋已遭釋字第 325 號解釋變更，成為歷史陳蹟，司法院修正大審法，應該依照舉世司法審判通例採用普通多數為釋憲可決人數，不應繼續採取對於法官含有蔑視意義的特別多數，容許扭曲的釋憲程序斷傷釋憲制度的根本。

大審法修正草案不乏立意頗佳之變革，本文所述，卻也是幾項關鍵所在，心所謂危，質諸高明，不知以為然否。

¹ 釋字第 76 號解釋依蔣中正總統之要求提供實質上為諮詢意見的解釋，說國民大會、立法院與監察院共同相同於民主國家的國會，失卻司法風骨，也觸怒了立法院。