

談大法官的功能與角色

法治斌

第三階段修憲程序即將於民國八十三年四月底展開，大家可能又會擔心政局陷於紛擾不安的局面。所幸這是最後階段的修憲工程，相信經過這次憲政改革之後，短期內應該不會再有修憲的計畫。事實上在過去三年中，幾乎每年修憲的高頻率，也是全世界所少見，這對於憲法權威性的樹立，並無助益。而且每次修憲，總是或多或少造成社會的動盪，因此無論就國家長遠的政治發展，或體制規範的建立而言，修憲應該是就此譜下休止符，不再成為政治的焦點。

修憲的熱度雖然會逐漸冷卻降溫，但憲法問題絕不可能也從此銷聲匿跡。若干未能經由修憲途徑解決的老問題，仍有待化解。而落實憲法，使憲法真正成為具有規範性質的法律，而非僅是政治口號之後，更會不斷產生衆多令人頭痛的憲法疑難雜症。由於憲法是國家的根本大法，動輒牽涉人民的權利或政府的基本體制，而其本身的規定又非常空洞簡略，因此如何解釋憲法，使憲法具有生命力，能與時俱進，就成爲一項非常艱巨的工作，不可等閒視之。換言之，今後憲法的主要舞台，將由國民大會轉向至司法院，由所屬之大法官承擔起解釋憲法的重責大任。

也就是因爲大法官負責解釋憲法，與其他衆多負責解釋民法、刑法、行政法的法官不同，因此

其選任的資格與程序也就各行其是。大家皆知法官是經由考試及格，再經一定期間的訓練實習後分發工作，由基層地方法院開始，因年資及表現而逐級向上攀升，直至最高法院或行政法院。且為終身職，不適用強迫退休的制度，以保障其獨立行使職權，無懼於任何內外在的壓力。相對而言，大法官僅有九年任期，且是由總統提名，經國民大會同意後任命之。人選包括資深法官、立法委員、教授學者與公務員，富有多元化的背景。這種差異當然是為因應釋憲工作的特殊性質所致，而其中的主要考慮或在於下列幾方面：釋憲的對象多為立法機關通過制定的法律或行政機關訂定發布的命令，因此釋憲機關也必須具有一定的民意基礎，始能相庭抗禮。既然修憲不易，因此釋憲的主要功能，就在於使憲法能與時代脈動結合，而法官多不問世事，且同質性高，視野也較為狹窄，易流於保守，因此不僅須另闢蹊徑，使各界人才均能參與釋憲工作，以適度反映社會多元化的觀點。而且須定期改選，以適時反映社會之現實主流。

第一屆大法官於民國三十七年七月在南京就職後，迄今已有五屆大法官，第六屆大法官將於今年十月就職。由於本屆大法官平均年齡偏高，因此可以預期未來的十七位大法官必以新人居多，肯定將有一番新氣象。自三十八年一月六日作成第一號解釋後，迄今已作成數逾三百四十件的解釋案。其中雖有不少是屬於統一解釋法律與命令者，但其數量與重要性已逐漸減少，因此釋憲案件未來必將成為大法官的主要案源，使大法官會議成為有實無名的憲法法院。事實上，自從民國八十一年五月於增修條文第十三條增訂大法官可組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項後，未來將大法官會議改組成憲法法院的時機已漸趨成熟，我們樂觀以待，希望能夠早日實現。

在此必須附帶介紹大法官的另一項功能，即法令的統一解釋。由於法律與命令均非神授，而是人類集思廣益後的集體成果，其間有所折衷、妥協即在所難免，內容因此經常存有語意不明之處。立法時的有意或無意疏漏，更是所在多有。未來均有待執行機關或法院以解釋的方式補充或澄清。但因此也可能產生機關間各說各話，各行其是的歧異情形，故為求最後見解的一致，我國憲法特別賦予大法官這項職權。以往由於釋憲功能受到各種主、客觀條件的限制，大法官職權之行使，實以統一解釋法令為主。但近年來釋憲案件大量增加的結果，已使得統一解釋法令的工作退居次要陪襯的地位。

政府各機關於行使職權，適用憲法的規定時，如果發生任何有關憲法的疑義，或是與其他機關產生憲法的爭議，或是發現任何法令有可能牴觸憲法的疑義時，均可向司法院大法官會議聲請解釋。當然如有上級機關，就應經由上級機關層轉，一方面符合層層節制的行政組織要求，另外也可能因此就將問題解決，不必再提出聲請。以往聲請釋憲者，事實上也是以機關為主，使大法官形同政府機關的法律顧問。不過這種現象也正在改變中，因為人民聲請的件數已有大幅度增加的趨勢；由第一屆的百分之三十四左右，激增至目前的百分之九十七。雖然由於人民法律常識不足，對聲請條件與程序不夠熟悉，致甚多聲請案件均未被受理，但就已作成的解釋案件中，屬於人民聲請者也已高達百分之七十二左右。由此可知，大法官的角色也已有所調整，與政府其他機關間的關係已不若往日密切，而對人民權利的關注，則與日俱增。

但是人民聲請解釋憲法，必須符合一定的程序要件，不得如同前述政府機關一般，直接聲請解

釋。依法人民應先行經由訴訟程序，以主張自己的權利。僅於最後確定終局裁判後，才能以該裁判所適用的法律或命令違憲爲由，聲請大法官解釋。這固然有減輕大法官辦案負荷的考慮，因爲全國只有一個機關釋憲。但或者更重要的因素，在於尊重既有的司法體制與程序，一方面由它們先將問題過濾，設法解決。另一方面，也避免可能發生的管轄爭議。由於已另設大法官專司憲法的解釋工作，因此各級普通法院的法官與行政法官的評事，就不宜自行對有關法令是否牴觸憲法的疑義有所認定，以免職權的重疊與混淆。但是法官或評事均具有相當的法學素養，又須先行過濾案件，因此爲求早日將憲法疑義解決，目前已准許最高法院或行政法院有資格得以裁定暫時停止訴訟程序，先行聲請釋憲，然後再依釋憲的結果，據以裁判。

而更值得注意者，即如有立法委員現有總額三分之一以上的連署簽名，也可以提出聲請釋憲。這無異是一項廣開釋憲大門的作法，對在野的反對黨尤其特有幫助，如其能獲得三分之一立委的支持，就可請求大法官解釋憲法的疑義。因此雖然在立法院內其多半屈居下風，但如執政的多數黨強行通過違憲的法律，少數黨仍有機會，經由大法官的解釋而翻案。然而這種設計，卻也可能拉長政治鬥爭的戰線，使大法官捲入政爭的旋渦中，而影響其獨立行使職權的地位。對這種負作用，不可不察。

大法官解釋案件時，通常都是採取書面審理的方式，原則上並不公開舉行言詞辯論。由於憲法法庭業已成立，客觀上舉行言詞辯論的條件已經具備，而審理政黨違憲解散的案件尚未發生，未來也不可能經常出現，爲免物力閒置，因此大法官已於日前破天荒進行第一次言詞辯論。事後各界反

映良好，可視為一次成功的憲法教育，不僅增加國人對釋憲工作的認識，也有助於建立釋憲機關的權威，值得繼續推展。

大法官解釋憲法時，依法應有大法官現有總額三分之二之出席及出席人三分之二之同意，才能通過解釋案。鑑於命令僅為行政機關的產物，不僅數量龐雜，品質參差不齊，而且並無強大的民意基礎，因此特別規定降低人數；於宣告命令牴觸憲法時，僅以出席人數過半數同意即可，以強化對行政命令合憲性的監督。相對於民國八十二年二月修正前的司法院大法官會議法所要求的四分之三出席與四分之三同意規定，現行的修正實已大幅度放寬決議的可決人數，不致因少數大法官的刻意杯葛，而使得釋憲工作陷入僵局，停頓不前，這絕對有助於提昇釋憲效率，我們可拭目以待。

但這一改制也並非有意抹殺獨特異見少數大法官的地位，因為依法他們仍可將不同的意見附於多數大法官贊成的解釋理由書後，一併對外公布，共同接受各界的檢驗與時間的考驗。這種允許不同意見公諸於世的作法，在我國僅存在於大法官，其他各級普通法院與行政法院則僅容許單一的裁判理由，法官或評事不得對外發表任何不同的意見。由於不同意見具有監督多數意見，發揮腦力激盪的刺激效果，使得解釋的作成更為謹慎與週延，故實有其不容否認的特殊價值。

至於歷年作成的釋憲案件，其中甚多直接關係人民的權利保障與國家的憲政體制，例如有關地方議員的言論免責權（釋字第一六五號）、警察機關不得自行限制人身自由（釋字第一六六號、二五一號）、公務員不服處分時，應允許有行政救濟，包括行政訴訟的機會，（釋字第一八七號、二四三號、二六六號、二九八號）、人民訴願權與訴訟權的行使，不得附加先行給付一定金額的要件

（釋字第二二四號）、地方法院及高等法院應改隸屬於司法院（釋字第八十六號）、軍人經監察院彈劾後之懲戒，應由司法院行使（釋字第二六二號）、第一屆資深中央民意代表限期終止行使職權（釋字第二六一號）等，在在均能兼顧憲政法理與現實需求，不僅已發揮規範政治行為，確立憲政體制，保障人民權利的直接效果，更有助於建立憲法崇高無上的地位。

因此基於大法官近年來的積極表現，以及配合規範其運作的法律所作的合理修正，我們有理由相信未來第六屆大法官必會堅持獨立行使職權的基本精神，以憲法的守護神自居，本諸其個人的道德良知與專業素養、排除萬難，逐一化解層出不窮的憲法問題，將國家長遠的憲政發展引領進入一個更有成熟、圓滿、充實的境界。

講席介紹



法治斌先生，本籍為山東省膠縣，民國四十年五月出生於台灣省新竹市。曾於台中、新竹、台北各地求學。大學畢業於國立政治大學法律學系。赴美進入維吉尼亞大學法學院繼續研習法律，先後取得法學碩士與博士學位。民國六十九年八月返國，於政大法律學系及研究所執教迄今，主授憲法與行政法，其間曾兼任系主任暨所長三年。

曾先後將已發表之多篇論文彙集成書，出版「人權保障與釋憲法制（憲法專論（一）」及「人權保障與司法審查（憲法專論（二）」兩本論文集，並與他人合著有「法學入門」一書，負責其中有關憲法、行政法與行政訴訟法部份之撰寫工作。