第四章 結論與建議事項

本次考察結束後，憲法訴訟法法案（下稱新法）業於 107 年 12 月 18 日經立法院三讀通過，於 108 年 1 月 4 日經總統公布，定於 3 年後即 111 年 1 月 4 日施行。考察團於新法施行前，與聯邦憲法法院之司法行政各部門主管、Kirchhof 副院長及 Kessal-Wulf 大法官之詳細會談及提問，為我國擘畫全新面貌之憲法法庭藍圖，意義格外重大。經由訪談聯邦憲法法院圖書館館長 Dr. Barz、資深學術助理 Dr. Jacob、媒體及公共關係處處長 Dr. Schoenthal、國際關係及禮賓處長 Dr. Böckel、司法行政部門主管 Herr Batzke、資訊及文書部門主管 Dr. Rohrhuber、於 Allgemeines Register 擔任 Referentin 主管職之 Frau Ingendaay-Hemann，考察團對於聯邦憲法法院之行政架構、收案及分案、學術助理如何協助大法官辦案、人民聲請閱卷之流程，有通盤瞭解並獲取實作經驗；藉由訪談 Kessal-Wulf 大法官，考察團得以習知大法官合議審理案件之評議及裁判作成過程，實屬獲益良多。他山之石，可以攻錯，德國聯邦憲法法院之實務運作，可為我國未來依新法建置憲法法庭之借鏡。茲提出建議如下：

一、 強化程序審查機制

依聯邦憲法法院 2017 年司法統計結果，於 2017 年總收案為 232,089 件，其中「憲法訴願」案件有 224,221 件，占總收案量之 96.61% （參註 8）。可想見我國新制正式上路後，人民聲請裁判憲法審查案件將如雪片般湧進。相較於現行大法官收案量，於 106 年全年收案 872 件（參下表[24]），新制施行後大法官審理案件量必然倍增，尤其以人民聲請裁判憲法審查案件為大宗。

[24] 資料來源：司法院大法官網站 https://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p05.asp，最後瀏覽日期：2019/1/7。

大法官審理案件年度收案統計表（106 年 1 月至 12 月）

類別			總計			憲一	憲二	統一	統二
收件數	合計	聲請人別		機關聲請	人民聲請	機關聲請	人民聲請	機關聲請	人民聲請
		件數	872	102	770	97	731	5	39
		%	100	11.70	88.30				
	舊收	聲請人別		機關聲請	人民聲請	機關聲請	人民聲請	機關聲請	人民聲請
		件數	375	67	308	64	289	3	19
		%	43.00	7.68	35.32				
	新收	聲請人別		機關聲請	人民聲請	機關聲請	人民聲請	機關聲請	人民聲請
		件數	497	35	462	33	442	2	20
		%	57.00	4.01	52.98				

德國聯邦憲法法院採用之一般登記（Allgemeines Register）、程序登記（Verfahrensregister）之分案方式，將程序顯不合法及顯無理由之聲請案件編列為一般登記案件，毋庸分案予大法官，逕由一般登記部門之人員將聲請不合法、顯無勝訴希望之情形函覆人民，每年可消化掉約 40%之憲法訴願聲請案件，避免此等顯不合法、顯無理由之案件充斥，虛耗大法官審理案件之時間及精力。我國憲法法庭可參考此作法，設立審查科，強化收案時之程序審查機制，例如

設計程序檢查表[25]（check list），由法律專業人員依檢查表所列之程序要件逐一檢視，例如聲請人是否具當事人能力、是否經合法代理、聲請是否逾法定期限、是否違反經明定不得聲請或不得更行聲請之事項等聲請不合程式或不備要件之情形，詳實勾選後，交由 3 位大法官組成之審查庭審查是否為不受理之裁定，俾減輕大法官之辦案負擔。

二、 明定評議時程以提升效能

現行大法官以會議方式合議審理釋憲案件，有關評議之規定散見於司法院大法官審理案件法(下稱大審法)第 10 條、第 11 條、第 15 條、大審法施行細則 8 條、第 9 條、第 11 條至第 13 條、憲法法庭審理規則第 15 條等規定，其中除大審法施行細則第 11 條第 2 項規定「前項審查報告連同關係文件，應於大法官全體審查會議開會審查『前 3 日』分送大法官及秘書長」外，其餘條文例如大審法第 10 條第 2 項規定「前項解釋案件於推定大法官審查時，『得』限定提會時間」、大審法施行細則第 11 條第 3 項規定「大法官對於第 1 項審查報告得提出意見書，並於大法官全體審查會議開會『前』分送大法官及秘書長」、第 13 條規定「解釋原則議決後，審查小組提報之解釋文或解釋理由書草案須修正或另行起草者，除依本法第 11 條推大法官另行起草者外，原審查小組應於下次會議『前』提出之」，均未明定於會議前提出審查報告、意見書之時間。實務上常見於大法官全體審查會議迫近時或開議當場始提出審查報告或意見書之情形，而全體大法官於評議時對於解釋文、解釋理由書字斟句酌，若於會議前無充裕時間使大法官得以充分研究、思考、形成心證，勢須花費相當長的時間及大量精力進行

[25] 新法第 15 條第 2 項各款所列情形可資參照。

評議，從而影響整體解釋之產出。新法施行後，大法官審理案件司法化，審理案件已從傳統會議形式，改以具有司法審判性質之憲法法庭進行審理，如何使評議流程更具效率，亦屬重要課題。考察團經由訪談 Dr. Jacob 及 Kessal-Wulf 大法官，瞭解聯邦憲法法院之評議流程，主要時間及精力用於準備完整之審查報告及裁判草稿，聯邦憲法法院處務規程並規定評議前應先決定議程(第 21 條第 2 項)、主筆大法官提出審查報告或裁判草稿之時間距離評議時間，應至少間隔 10 日（第 23 條第 2 項)；主筆大法官依初次評議內容撰寫之裁判草稿，會先提交給審判庭其他大法官直接在裁判草稿的電子檔表達修正建議，電子檔回傳至主筆大法官處後，經由主筆大法官學術助理的協助，彙整審判庭其他成員提出之修正建議後，形成裁判草稿綜合意見，主筆大法官將採取的修正意見納入裁判草稿，不採取的修正意見則記載於註釋，裁判之修正建議整合完成後始進行逐字逐句的評議（詳參本報告第 29、30、41、42 頁)。聯邦憲法法院之評議流程，可使大法官集中精力評議已整合審判庭成員修正建議後之裁判草稿，而非由各成員於評議時才提出修正建議，可縮短評議之次數及時間，提高評議之效能，實值參考。

三、釋憲制度之公開透明

誠如 Kirchhof 副院長接見考察團時所表示，聯邦憲法法院強調裁判方式、結果甚至法院的建築都透明公開，目的在獲得人民之充分信賴，我國新法呼應聯邦憲法法院所彰顯之司法公信，將來大法官審理案件程序更加透明公開。德國聯邦憲法法院法第 20 條、第 35 條之 1、第 35 條之 2 分設有程序中當事人閱卷、程序外閱卷之相關規定，第 35 條之 2 第 5 項並規定，聯邦憲法法院卷宗之閱覽於程序終結後 30 年，始適用檔案法之規定，如涉及裁判草稿、

準備作業、表決文件等原屬不公開之卷宗資料（不可閱覽卷宗，Umschlag、Sonderheft）之閱覽，則須於程序終結後 60 年始適用檔案法。參諸實務上民眾經常依政府資訊公開法、檔案法等規定申請取得大法官審理案件卷宗之內容遭否准，為具體落實新制之審理案件透明化，參照德國聯邦憲法法院法明文規定及實務運作，自應填補此部分之法規闕漏並進行制度性變革，例如建立閱卷制度，明定閱卷作業流程及准駁方式；另為維當事人權益，並大法官審理案件具憲法上之重要性，相關案卷應有別於司法行政檔案及一般政府資訊，不論審理中或審結之案件卷宗，均應由憲法法庭自行保存、歸檔，於一定年限內排除檔案法及政府資訊公開法之適用[26]。

四、健全憲法法庭司法行政結構

新法施行後，大法官審理案件將以全面司法化為取向，採取裁判化及法庭化方式，憲法法庭實質以法院模式運作，為重大之釋憲制度變革。依考察團於德國聯邦憲法法院所見聞，該院之司法行政架構，於院長下設有行政主管（Direktor）、媒體及公共關係處（Presse und Öffentlichkeitsarbeit/ Besuchergruppen）、禮賓/國際關係/翻譯處處長（Protokoll/Internationale Beziehungen/ Übersetzungen）及院長之機要秘書（Persönlicher Referent）；行政主管下設有司法行政部門（Justizverwaltung）、資訊及文書部門（EDV/Juris）、一般行政部門（Verwaltung）及圖書館（Bibliothek）（參註 5 之行政架構圖）；除院長配 5 位學術助理外，每位大法官配置 4 位學術助理，向邦或地方法院借調之專業法官占全體助理人數之 80%至 90%，協助大法官過濾案件、蒐集資料、分析案情及撰擬裁判草稿。以我國現制而言，為達成法庭化目標，司法行政之架構勢必面臨重大改造，人

[26] 新法第 23 條、第 94 條可資參照。

力方面例如增調實任法官協助大法官審理案件、增加大法官助理員額、增設憲法法庭專用之收分案、紀錄書記官、資訊、圖書資料及檔案管理等人員；軟硬體方面例如建置憲法法庭資訊系統、閱卷室、檔案室空間等。惟囿於中央政府機關總員額法司法機關員額之高限，司法人力窘迫之因境長久以來無法解決，如何突破員額限制，健全憲法法庭之司法行政架構，誠屬當務之急[27]。

五、加強宣導釋憲新制

新法於 108 年 1 月 4 日經總統公布後，平面及電子媒體爭相報導，其中不乏抨擊裁判憲法審查新制為「第四審」，與最高法院法律審之功能疊床架屋等誤解[28]。為使社會大眾明瞭新制引起裁判憲法審查制度，係大法官審理案件之重大變革，將審理標的自現制之法規範抽象審查，擴大及於個案具體審查，違憲審查基準與最高法院審查原判決有無違背法令情事迥異，不但未與最高法院之功能重複，且對個案訴訟之救濟更加周全，當然不是論者批評之「第四審」。參考聯邦憲法法院設有專人負責對外發言及處理公共關係事務，為避免過度簡化或誤導之媒體報導，阻隔人民瞭解新制之機會，於新法施行前之準備階段，宜及早建立憲法法庭與社會之溝通管道，除印製釋憲新制問答集外，更可利用實體及網路平台廣為宣導，促使社會大眾明瞭新制內容，適用新法保障權益；更重要的是，使人民對司法改革有感，重建對司法的信賴。

---

[27] 立法院於新法三讀通過時作成附帶決議：「司法院大法官審理案件法」修正通過後（更名：憲法訴訟法），大法官審理案件全面法庭化並增加裁判憲法審查制度，新制運作應有充分之人力配置及增額，涉及中央政府機關總員額法修法部分，請行政院整體考量司法院及所屬機關增加員額之需求，儘速配合修法，以利新制施行之準備；新制運作所需經費預算部分，亦請司法院妥為規劃編列支應。

[28] 難道我們要有第四審了嗎，蔡正皓，法操評論 https://www.follaw.tw/f-comment/f02/14931/最後瀏覽日期 2019/1/7。