

釋字第六五三號解釋部分不同意見書

大法官 陳春生

本席完全贊同本號解釋所持關於刑事被告受羈押後，為達成羈押之目的及維持執行羈押處所秩序之必要時，其人身自由及因人身自由之限制而受影響之其他憲法所保障之權利，因而依法受有限制，惟於此範圍之外，基於無罪推定原則，受羈押被告之憲法權利之保障與一般人民所享有者，原則上並無不同，以及執行羈押機關對受羈押被告所為之決定，逾越達成羈押目的或維持羈押處所秩序之必要範圍內，不法侵害其憲法所保障之權利者，應許其向法院提起訴訟請求救濟，始無違於憲法第十六條規定保障人民訴訟權之意旨等見解。惟針對本號解釋就系爭羈押法第六條及同法施行細則第十四條第一項之規定是否違憲以及本解釋宣告方式，無法贊同，基於釋憲職責，不揣疏漏，謹提部分不同意見書如後：

一 關於本解釋文之立場，本釋憲標的合憲或違憲？

本號解釋文及理由書中認為，羈押法第六條及同法施行細則第十四條第一項之規定，限制受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨有違；又相關機關至遲應於本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨，就受羈押被告及時有效救濟之訴訟制度，通盤檢討云，換言之，採系爭羈押法第六條及同法施行細則第十四條第一項規定違憲之見解，並給予相關機關兩年之通盤檢討修訂時間。本席認為，系爭法規從法律合憲性解釋原則角度

應屬合憲，且本解釋應採取所謂警告性宣示，較能法理一貫，以下分述之。

如同本院於第五二三號解釋中，由吳庚與王澤鑑大法官所提出之部分不同意見書指出：「所謂符合憲法之法律解釋，只應依憲法之規範意旨及價值體系解釋法律，而於某項法律規定有多種解釋可能時，為避免該項法律被宣告為違憲，應採可導致其合憲之解釋，以維護法秩序之統一。」其說與德國學界實務界見解類似。

德國聯邦憲法法院，很早即援用此一法理¹。所謂法律合憲性解釋，指某一法律規定，在其文義範圍內，可能有不同解釋，且並非所有解釋均合憲，但只要有一解釋合憲可能，則最高釋憲機關並不宣告該法律部分無效，而是確立何種解釋該法律合憲，何種解釋與憲法不符。亦即依德國聯邦憲法法院之見解，若某一規範存在多種解釋，其部分解釋與憲法不符，部分解釋與憲法相符，則該規範合憲，必須為合憲解釋²。法律合憲性解釋原則，乃有利於立法者之原則，但如果係爭法律無論如何解釋均與憲法不符時，則不適用，因為此一法律合憲性解釋原則，乃在規範解釋多種可能意義下，部分與憲法不符部分與憲法相一致情況下適用，此為法律合憲性解釋原則之本質。

本案系爭法規，從其文義並未明文排除被告之其他救濟管道，因此不能認為與憲法訴訟權保障之意旨有違。

本號解釋採違憲且限時修法之立場，可能產生如下問題：

(一) 違反法規合憲性解釋原則，將使現行法律中訂有申訴

¹ BVerfGE 2, 262(282).

² BVerfGE 64, 229(242); 69, 1(55); 74, 297(299, 345,347); 88, 203(331).

之制度者，若無如大學法第二十二條第二項：「申訴評議委員會之裁決，不影響當事人提起司法爭訟之權利。」之類似規定，均將因法無明確賦予，而不得提起司法救濟？此將違反憲法保障人民訴訟權之意旨。

（二）理由書中從系爭法規當時立法背景為特別權力關係時代，推出與憲法意旨有違。其論理對於法規解似採法律解釋之主觀說；但從客觀說角度，立法歷史或立法者主觀意思，只是解釋法規時參考資料之一，而非唯一根據。於本案，毋寧說應從法條客觀化了的意思解釋，方能法理一貫。因為法條之立法目的解釋，不能只從主觀說立場，於本案毋寧應採客觀說之見解較為適當。

按傳統的解釋學乃著眼於經由規範之文義成立歷史、體系的關聯、規範的歷史、規範之意義及目的等，來探究規範之客觀意思與規範訂立者主觀之意思。此種情況下，它不考慮決定對象之具體問題，而是確定規範之內容，再將其規範對象之生活事實，以三段論法加以涵攝，再推出結論。德國聯邦憲法法院與傳統學說相同但採客觀理論之立場（此與Radbruch同），亦即法規解釋之基準，乃是該法規所表明之立法者客觀化了的意思（Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers），以及解明該規定之文義與作此規定之意義的關聯。相對的，立法手續之機關及機關成員，對該規定所抱持之主觀見解，並非決定性的基準³。

（三）本號解釋系爭法律及施行細則，若如多數意見所述，因違反訴訟權而與憲法意旨有違，則訴訟權保護之要素之一為有效及時之權利保護，而所謂權利保護指基於法治國原

³ Vgl. BVerfGE 1, 299. 相同見解參考 G. Radbruch, Rechtsphilosophie, 1973, S. 206 ff.

則，對於國家之違法行為造成權利損害，可以經由獨立之法院加以救濟。而權利保護包括救濟管道之提供，以德國法為例，其基本法第十九條第四項規定，任何人因公權力之行使，而權利受侵害時，必須提供其救濟途徑。此權利除包含提起憲法訴願之前提之基本權利外，尚包括其他權利。而由本條項可推導出有效權利保護之要求，亦即，當人民因公權力之行使，而權利受侵害時，必須提供其迅速、簡單及可期待方式之救濟途徑。

而羈押被告，因刑事訴訟及羈押法等相關法規定，其期限相對較短，則對於本解釋宣示後，有違本解釋意旨之羈押案件，卻又給予相關機關二年之緩衝期，則似又與及時、有效權利保護之本質不符。

二 關於特別權力關係與救濟

解釋理由書第四段提及本院於第 266 號及第 430 號解釋理由書中分別提到「特別權力關係」，亦即兩號解釋認為，行政法院四十八年判字第四十一號判例：「提起訴願，限於人民因官署之處分違法或不當，而損害其權利或利益者，方得為之。至若基於特別權力關係所生之事項，或因私法關係發生爭執，則依法自不得提起訴願。」與解釋意旨不符部分，應不再援用云。惟在我國，特別權力關係自 266 號解釋起，雖不能說完全被揚棄，至少類似德國 Ule 教授之基礎關係與管理關係之區分已被接受，換言之，於基礎關係受侵害時仍能提起行政救濟，大法官該兩號解釋，自有拘束各機關之效力。則自大法官 187 號以來，即已日漸衝破特別權力關係之限制，並於第 266 號及第 430 號解釋理由書中明文舉出，加

以批判，則自該時點起（民國 79 年 10 月 5 日），應有拘束各機關之效力，包括各級法院，則為何可解釋成至今天（民國 97 年），系爭法規仍有傳統特別權力關係之立法者主觀意思存在，而認為系爭規定與憲法有違？

而如同本號解釋之部分不同意見書中林錫堯大法官所述，系爭法規之導入申訴制度乃在特別權力關係思潮之後所設，用以增進受羈押被告救濟之管道，其功能正如本院第 187、201、243、266 號等解釋以來所欲衝破傳統特別權力關係對人民權利救濟之限制，兩者可說相輔相成，均在落實憲法人民權利保護，是以，如何解釋成申訴制度之設，乃排除憲法第 16 條之訴訟權保障。本案之問題在於法院實務對系爭法規之解釋適用有誤，而非系爭法規本身與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨有違。

三 關於有效權利保護中之訴訟救濟途徑之提供，如同德國基本法第 19 條第 4 項規定，任何人因公權力行使而權利受侵害，需給予訴訟救濟途徑。若無其他機關有管轄權，則得向普通法院提起訴訟。本條規定即所謂無缺漏之救濟途徑保護。但一般認為此條規定，因行政法院法第 40 條規定而未發揮其實際功能⁴。按德國行政法院法第 40 條第 1 項之概括條款規定，公法上之爭議，其非屬憲法性質者，除聯邦法律明文規定應屬其他法院管轄者外，得向行政法院提起訴訟。換言之，基本法第 19 條第 4 項之普通法院從屬管轄規定，因行政法院法第 40 條之概括規定而失其意義。相類似地我國行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」此條連結憲法第十六條規

⁴ Vgl. Hartmut Maurer, Staatsrecht, 2. Aufl., 2001, S. 224.

定，可以概括、無漏地避免人民因公法爭議（公權力行使）造成之權利受損，而保障其救濟管道。而此一救濟管道，於羈押法領域，不致因，亦不得因系爭法規中有申訴規定，而被排除或被取代，這應是法理解釋之合理結果。

四 解釋宣告方式

本解釋應以警告性裁判方式為之，法理論述較為一貫與周延。

如同本院在 419 號解釋之理由書中指出：「設置憲法法院掌理違憲審查之國家（如德國、奧地利等），法院從事規範審查之際，並非以違憲、合憲或有效、無效簡明二分法為裁判方式，另有與憲法不符但未宣告無效、違憲，但在一定期間之後失效、尚屬合憲但告誡有關機關有轉變為違憲之虞，並要求其有所作為予以防範等不一而足。本院歷來解釋憲法亦非採完全合憲或違憲之二分法，而係建立類似德奧之多樣化模式，案例甚多，可資覆按。」對此略加論述如下：

（一）「警告性宣示（Appellentscheidungen）」之意義

在德國，警告性宣示（裁判）指聯邦憲法法院確認法律尚未違憲，但警告立法者須採取行為，以完全合乎憲法要求之狀態，或避免將來有違憲之虞⁵。

警告性宣示概念在法理論上存在著爭論，部分主張指聯邦憲法法院對於系爭法狀態固承認為「仍合憲」但同時給予違憲預告，亦即對立法者之憲法委託（Verfassungsauftrag），要求立法者採取修正措施，以預先防止。部分主張指聯邦憲

⁵ Schulte, Martin, Appellentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1988, S. 1200 ff.

法法院於警告性宣示中，確認規範之違憲性，但基於上位之理由同時放棄無效之宣示，而只警告立法者。多數德國學界指第一種為警告性宣示。

（二）「警告性宣示」之法理根據與適用範圍

警告性宣示常發生於系爭規範之違憲性並不明顯，或憲法對立法之委託仍未履行，或系爭案件之困難與複雜事實情形仍持續著之情況。亦即警告性宣示（裁判）指法律尚未違憲，但警告立法者須採取行為，以完全合乎憲法要求之狀態，或避免將來有違憲之虞⁶。即 419 號解釋理由書所謂之「尚屬合憲但告誡有關機關有轉變為違憲之虞，並要求其有所作為予以防範」。因此，本案應以警告性裁判方式宣示，然後配合解釋文之二年過渡條款，較能法理一貫與周延。

⁶ Schulte, Martin, Appellentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1988, S. 1200 ff.