

中華民國（臺灣）

司法院大法官 112 年度國際學術研討會
從立陶宛之觀點談司法獨立之當代挑戰

Dainius Žalimas 教授／博士

維陶塔斯馬格努斯大學（Vytautas Magnus University）法學院院長
（考那斯，立陶宛）

立陶宛共和國前憲法法院院長

親愛的中華民國（臺灣）司法院院長及大法官，

親愛的同仁與朋友們，

很榮幸今天有機會在此向各位發表演說。我對於受臺灣憲法法庭邀請，而於本次致力於憲政主義之當代挑戰之年度研討會進行演說，表達深深的感謝。對於無法親身與會，請接受我的道歉。然而，我相信我們未來將有機會相遇。

我想藉此機會，向中華民國（臺灣）對於自由與民主憲政之追求，表達誠摯之同理與堅定之支持。儘管地理上之距離遙遠，對於法治、多元社會與人權之共同理解讓我們團結一致。我也想循此脈絡，回憶臺灣憲法法庭發人深省之法理，其可作為守護民主憲政秩序之有效司法積極主義之適例。

親愛的同仁們，

司法獨立之主題有多麼重要，以及對司法獨立之挑戰有多麼敏感，是毋庸置疑之事。在民主政體及法治國家，獨立性是法院或司法概念中不可或缺之要素：法院若依附於立法或行政權，根本不能被認為是法院。舉例而言，在立陶宛之鄰國中，俄羅斯和白俄羅斯之法院已經成為各該政權指示下用以實施國際犯罪之工具，而不能稱之為法院。法院獨立性之實際狀況反映一國之民主成熟度，並顯示該國是否具有法治之典型特徵，諸如權力分立之原則是否在該國得到實施，以及人權是否受到尊重。

準此，立陶宛共和國憲法法院一貫表明，法官和法院之獨立性是民主國家在法治下之基本原則之一，以及保障人權與自由之基本條件，並非出於偶然。立陶宛憲法法院多次指明，司法獨立並非法官之特權；其毋寧為法官和法院之主要職責之一，且為人權保障所必須。因此，司法獨立須受保護，並非為了法官之利益，而是為了人民之福祉。無人願意在其糾紛中有一個依附於政治權威之偏頗法官，乃是可合理肯認之事。

親愛的同仁們，

立陶宛憲法法院已多次處理司法獨立之問題。因此，欲在此主題找一個或幾個指標案件（**leading cases**）實為困難。正因如此，對於司法獨立，我將會談論相關正式憲法釋義之關鍵原則及規定。

雖非具體特定，憲法法院曾處理司法獨立之兩個主要面向——制度獨立和程序獨立。前者主要與司法作為一個政府部門有關，而後者涉及個別法官妥善運作司法所需之憲法保障。

立陶宛憲法法院曾處理制度獨立之兩個主要爭議。第一個是司法之財政獨立，亦即預算資源之充足配置，以供司法之有效運作。最近值得注意之裁判係 2020 年 11 月 3 日作成，其中憲法法院強調，法院之財政獨立乃是《憲法》所揭示司法地位之先決條件之一，此種財政獨立係透過法規範予以確保，依其規定，資金係按國家法定預算配置於司法系統及個別法院，且其數額相對於法院執行職務之範圍係屬充足，以資各該法院之妥善司法運作。有鑑於此，在規劃及批准國家預算對法院之提撥時，規制國家預算程序之法規範須使法院不會因其行動而受到政治壓力，並就法院透過司法自治機構等管道所呈現，關於國家預算提撥款項配置於其活動之具體提議，使其獲得考慮；尤其，規制國家預算程序之法規範應確保該司法自治機構參與國家預算之起草。否則，倘若政府在起草國家預算時，以及國會（**Seimas**）在批准國家預算時，就每年配置於法院之國家預算提撥數額之決策有廣泛裁量權，將會創造侵犯司法獨立之先決條件。

雖然關於國家預算起草之法規範已經到位，且符合憲法要求，但司法財源不足（憲法法院大概為其中例外）仍為待解決議題之一。

與司法財政獨立相關之下一個爭議是法官薪酬之適足水準。有關法官薪酬之憲法要求，我們在此可以看到相當廣泛之法理，例如根據法院層級以及法官職業生涯之長短來區分其薪資。最重要之原則是薪資和其他物質保障須切合現實狀況（real），並符合法官之憲法地位及其尊嚴。

然而，憲法法院在此領域最大部分之判決先例，係關於因經濟或金融危機而降低法官薪酬時，必須遵循之憲法原則。由於立陶宛遭逢兩次嚴重之經濟危機（分別在 2000 年及 2008-2009 年），導致公共支出無可避免地顯著縮減，上述發展係屬自然。最值注意之裁判為 2013 年 7 月 1 日作成，其中憲法法院表示，在沒有任何經濟危機之下減少法官之社會保障水準以及惡化法院之物質供給，應認係試圖侵犯法院（和法官）之獨立性，其在經濟危機期間不合比例及歧視性地減少或惡化此種社會（物質）保障者亦同。在 2015 年 1 月 14 日之決定中，憲法法院強調，未能確保法官物質保障切合現實（reality）及其穩定性，將會創造增加貪腐風險之先決條件，以及對於司法運作相關決策施加政治壓力之先決條件。至少對於憲法法院而言，最大之挑戰係其法官薪資受到不合比例之削減，其幅度為普通法官與政治人物之兩倍有餘。此種削減被認為係不合比例和歧視性；其甚至像是對於憲法法院因其活動所為之政治報復。

親愛的同仁們，

第二個司法制度獨立之爭議，業經立陶宛憲法法院廣泛處理者，即為司法自治。《憲法》（第 112 條第 5 項）預見了一個特殊之法官團體，以向總統提供有關任命及解任法官之建議。在 2006 年和 2020 年，憲法法院把握機會闡明此特殊團體——司法委員會（Judicial Council）——之權限。其有兩方面：作為篩選法官之過濾器，以及更一般性地代表整體司法發聲（憲法法院除外），以捍衛司法獨立。根據《憲法》，司法委員會僅由法官組成，並由普通法院之法官選舉產生。若無司法委員會之建議，總統既不能任命（或提交人選予議會）也不能解任（或提請議會解任）法官。此應係作為司法群體免於政治化並且基於嚴格專業而組成之保證。

它在實踐中總是有效嗎？令我驚訝者，有時司法委員會未能妥善履行職責。舉例而言，從 2020 年 9 月 2 日之憲法法院裁判中可清楚看到，司法委員會向總統提供錯誤之建議，打破其先前之做法：對於解任一名法官於最高法院之行政職位（民事事件之部門首長），

同意總統之提議，卻對於該法官晉升至更高之行政職位（最高法院院長）並無把握，司法委員會由此在無預定之晉升下，促使議會解任該法官。2022 年可看到另一個例子，當時司法委員會不敢反對總統所提之最高法院人選，後者蓄意忽略健康檢查及安全審查之要求（該人選後來遭議會否決）。在我看來，即使在顯然違憲情況下仍如此不願對抗總統，僅能解釋為能力不足，抑或司法依從於總統之意志。

關於個別法官之獨立性，立陶宛憲法法院亦已闡述非常詳細之正式憲法釋義。在法官工作薪酬之爭議外，此釋義包括有關任命及解任法官程序之解釋。此間最敏感之爭議是在法官任期屆滿前將其解任。憲法法院一貫強調司法任期完整性之原則，是以法官僅能基於《憲法》文本中窮盡列舉規定之憲法依據而受解任。司法委員會必須檢查該等依據是否確實存在，則為額外之保障。在罕見之情況，一旦法官工作上之系統性缺陷可被評為達到有損司法信譽之地步，仍得將其解任。邏輯上，此種評量僅得由司法委員會及其他負責評量司法工作品質之司法自治團體為之。

親愛的同仁們，

憲法法院是司法體系之一部分；因此，在立陶宛，憲法法院及其大法官享有與普通法院相似之司法獨立性之一般保障。憲法法院之法官有權像普通法官一樣使用法律手段來捍衛他們之權利。然而，憲法法院之特定使命（確保《憲法》之最高性）及特定之組成方式（法官之任期限制）也預先確定對其法官獨立性之一些特定挑戰。

第一個特定挑戰乃是可能較普通法院面對更強之政治壓力，蓋憲法法院因解決憲法爭議，對於政治過程之涉入超出普通法院許多。形式上，《憲法》第 114 條第 1 項規定，任何國家權力及政府機構、國會成員或其他官員、政黨、政治或公共組織或公民，對法官或法院活動之干涉皆予禁止，並將導致法律所定之責任。

然而，此係形式面。政治人物可找到比直接施壓更複雜之方式來影響憲法法院（尤其是回應對其不利之具體決定）。我可從己身經驗舉些例子。

首先，以限制憲法法院之憲法權限為目標之立法倡議。舉例而言，在立陶宛，在憲法法院就將個人所得稅部分移轉至地方預算，

以及就針對不動產之課稅，作成相關裁判後，發生仿效匈牙利作法之公開呼籲，該國在 2010 年限縮其憲法法院對於預算形成和稅捐政策爭議之決策權。在其提案中，以下值得一提：1) 對於憲法法院之裁判以及解釋憲法法院裁判之決定，規定其僅在依《國會法》所定程序加以實施後始生效力之提案；2) 要求公開宣布憲法法院所為最終決定之投票結果之提案（應注意者，為確保憲法法院法官之獨立性，評議室及投票之秘密性於以下國家獲得確立：奧地利、比利時、愛沙尼亞、法國、德國、意大利、盧森堡、馬爾他、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、斯洛伐克、西班牙及捷克共和國；在比利時與意大利，洩露投票秘密為刑事犯罪）；3) 更改現行對於審理案件及作成裁判所要求之 2/3 憲法法院大法官之法定人數，將其提高至 8 名大法官之提案；4) 將憲法法院大樓周圍舉行集會、示威或其他公共行動之距離從 75 公尺減至 25 公尺之提案；5) 禁止憲法法院對國家財政及經濟事務作成決定之提案。所有上述政治倡議明確表現出一些政治人物之企圖，其目的若非控制憲法法院使其完全服從，就是為了享有免於任何憲法約束之行動自由。這相當可笑，因為這讓我們想起悲慘的蘇維埃體制，其中根本沒有憲法之約束，且法院受到全知全能之共產黨掌控。然而，由於上述倡議均未實施，其目前不會被視為對於憲法法院制度獨立性所構成之直接威脅。

第二，蓄意延遲新法官之任命，然後公開質疑那些在更替前仍在位法官之權力。我本身即處於此種情況超過一年。然而，《憲法法院法》藉由規定法官在新法官之更替以前繼續行使職權，而提供防止憲法法院此種癱瘓之具體保障。我相信，此規定得以司法獨立之原則作為其憲法依據，儘管《憲法》之文本對於議會延遲憲法法院法官輪替之情況保持沉默。憲法法院尚無對此爭議發聲之機會。

第三，透過前任法官、專業和學術社群來施加影響，這對於在一個小國家中達到所欲之結果，是一種巧妙而相當有效率之方法。舉例而言，在 2019 年，立陶宛憲法法院就上訴程序中強制法律協助之要求宣告違憲，導致訴訟律師專業社群大為失望。嗣於 2021 年，憲法法院在更換其 1/3 成員後，在一個有關上訴之類似案件中作成相反之決定，而並未清楚解釋其立場之變化，亦逕行忽略為何在先前案例中所採用論點和外國法理於本次不適用之問題。

親愛的同仁們，

第二個具體挑戰是憲法法院本身可能不願或無足夠決心去捍衛

其獨立性，有時甚至在沒有任何掙扎之下即放棄獨立性並迎合公眾意見，甚或等而下之，以與政治部門之良好關係作為目標。儘管在形式上，根據《憲法》，有各種防範此種威脅之保障。舉例而言，憲法法院屢次強調其與政治部門迥然有別，後者之行動乃是基於並非總是與憲法相符之政治協議、交易及妥協。憲法法院職司憲法之司法審查；憲法法院——一個個別而獨立之法院——執行憲法司法並保障憲法在法律體系之最高性，以及憲法正當性。憲法法院在援引其已經形塑之正式憲法釋義與先例時，必須確保其憲法法理之連續性（其一貫性以及無歧異性）以及其裁判之可預測性。

憲法法院是法律機構，而不是政治機構；憲法法院決定屬於其憲法上權限之法律問題時，僅能援引法律論點，包括但不限於（其自身）已經形塑之正式憲法釋義與先例；憲法法院的最終行為不得受偶然（從法律觀點）因素決定（舉例而言，憲法法院成員之改變）；憲法法院從事其活動，不得遵從政治便宜之論點、政黨或不同公共組織之立場、政治人物之意見和評價、政治科學或社會學研究、公眾意見調查之結果等；否則，可能會出現質疑憲法法院公正性之預設立場，對於其獨立性、《憲法》本身之穩定性及其正式憲法釋義等，亦可能發生威脅。

然而，儘管上述正式憲法解釋保障憲法法院之獨立性，實踐上有時或有差異。之所以偏離司法獨立之理論模式，原因之一在於憲法法院法官之特殊地位。其對於政治脈絡自然更為敏感，蓋一旦任期屆滿後，其必須考慮自身之未來職涯。當一名卸任法官在退休年齡前所受保障卑微之時，此並非易事。因此，有時一名關心其未來之憲法法院法官，對於政治人物立場之考慮可能超出普通法官許多，尤其是對於負責形成司法群體之總統之立場。

一些關於立陶宛憲法法院近年活動之統計數據適足顯示，此一挑戰可能屬實，而非僅屬隨想臆測。舉例而言，在 2020 年，憲法法院在 78%（18 件中之 14 件）之判決中將系爭法規範宣告違憲，在 2021 年此數據為 69%，惟其在 2022 年甚至降至 38%（16 件中之 6 件）。這些數據顯示，其態度之轉變，對於政府政治部門之行為而言更加有利。這可以藉由一些案例來說明，其有時顯示論證法律行為合憲性之法律論點有所不足（例如，在 2023 年—關於獲得武器之權利案，該權利之授與決定上，幾乎絕對之警察裁量權被認屬正當；在 2021-2022 年—關於公平審判和接近法院之權利案，就監察員辦公室和國會倫理委員會的決定而言實質上遭否定；在 2021 年—關於某些個人憲法訴願之可受理性案）。

此領域最醒目之例子大概是對總統命令態度之劇變。在 2020 年憲法法院將有關解任一名法官之總統命令（基於來自司法委員會之錯誤建議）宣告違憲，然後在 2022 年，憲法法院兩次在可疑之基礎上，認定總統關於解任及任命法官之命令為正當。在其中一個案例中，該院甚至忽視威尼斯委員會之建議，單以打擊貪腐之目的，在最簡單之程序下，既不要求適當之調查，又不要求國會限制性多數決（**qualified majority**）之投票，即認法官之解任為正當。第二個案例甚至可能給人一種總統命令不受憲法約束之印象：該院對於總統未經事先健康檢查與安全審查即提交人選至最高法院之命令，拒絕開啟程序。

當然，以上都是主觀上揀選對於憲法法院獨立性之挑戰，並基於個人之經驗以及對於情況之監測而提出。有人可能會說，對於正轉型為成熟民主政體之後蘇聯國家而言，其在某程度上係屬典型。這些挑戰之期間可長可短，然而，社會和心態之逐步轉變可帶來有效之解決。

感謝大家的關注！