

憲法法院與和平

Pierre NIHOUL

比利時憲法法院院長

天主教魯汶大學法律學系教授

諮政院名譽委員

中央研究院法律學研究所 吳宗謀副研究員翻譯

2025 年 11 月 18 日

時勢紛亂。危機頻仍。為了化解衝突，確保國內和平，比利時憲法法院如何自我定位？這就是本文探討的議題。

1. 戰時：比利時憲法並未明文規範和平或和解

比利時憲法制定於 19 世紀（1831 年），固然也經歷了數次修訂，究竟還是其所屬時代的產物。憲法中沒有「和平」或「和解」這樣的字眼。倒是有「戰爭」這一個字。

依憲法第 167 條第 2 項，國王為三軍統帥，有權宣戰與媾和。然而，「宣戰」與「媾和」的概念整體而言是指主權國家之間的衝突，這也就遠遠超過憲法法院的權限。

若是依憲法第 167 條第 2 項宣告進入戰爭狀態時，憲法第 157 條第 1 項授權立法權組織「軍事法庭」。憲法法院可能在這個情形下收到案件。

依 1916 年 10 月 11 日與 1918 年 10 月 12 日律令 (arrêté-loi)，在戰爭期間政府享有幾乎無限的權力。這些律令制定於第一次世界大戰 (1914–1918) 期間，遠早於憲法法院的設立。至於 1939 年 8 月 26 日的動員律令與 1939 年 9 月 28 日國防與治安安全權律令也是如此。假使

有新的戰爭狀態出現，這一些律令便可能從先決問題的管道被送到憲法法院來。

兩次世界大戰以後，曾經與敵軍合作的人民都遭到了追究（追訴與懲罰）。與第一次世界大戰相反的是，二戰後的追究並未以赦免法的形式正式和解作結。至今憲法法院未曾接到過以媾和或和解法為審查對象的案件，甚至是連先決問題也沒有。

即使比利時軍隊在二戰後已經會固定布署在海外，進行軍事作戰或是從事維和任務，二戰仍然是比利時最近一次參與的戰爭。

如果設想修憲增列涉及和平或和解的條款，憲法法院的權限不是審查憲法，而是限於對立法進行司法審查。對於制（或修）憲者做的選擇，無論是對其理由或是對實際運作的結果，憲法法院都沒有置喙的權力。因此憲法法院不能受理挑戰憲法增修條文的案件。

2. 比利時社會中的其他分歧威脅了國內和平。對此法院藉由緩和分歧扮演重要角色

對於維持國內和平，憲法法院扮演了重要的角色。這一個腳色恰好與比利時社會中的主要分歧相呼應。長期以來（如今在若干意義上依然），比利時社會有三大傳統分歧。

第一個分歧是人民依語言區分為法語裔與荷語裔。中央政府的聯邦化過程已經相當程度緩和了這兩個語言群體之間的對立。自 1993 年起，憲法第 1 條肯認：「比利時是以不同（語言）族群（communauté）與大區（région）組成的聯邦國家」。

既然聯邦國家架構的基礎，是按照各個加入聯邦的部分獲分配的地域與事物權限，以及具有同等重要性的立法權，憲法法院的任務必然包括守護這一些族群之間的和平（一般稱之為族群和平）。法律中規範到的某些國家架構要素發生爭訟時，法院多次提到維持各族群與

聯邦國家之間的均衡與和平這一個正當目的¹。

在憲法法院創立初期，其權限僅限於解決聯邦政府與各組成部分之間的爭議。正因如此，憲法法院過去的名稱是「仲裁法院」。隨著時間演進，憲法法院的審查權擴及基本權利，也在 2007 年改為現在的名稱。然而關於聯邦體制的爭議仍然占法院工作負擔的 10% 左右，這使得法院可以扮演好比利時共識聯邦民主制度看門狗（譯註：原文如此）的角色。

另一個重要規定是憲法第 143 條第 1 項的規定：「聯邦政府、各族群、各大區、以及跨族群委員會，為避免利益衝突，均應本於聯邦忠誠行使其各自職權」。在憲法法院的判決先例中，這一個「聯邦忠誠原則」被解釋為是要求遵守比例原則。

聯邦政府曾經在關於瓦隆 (Wallone) 大區（譯註：法語族群為主）的自然保護區上空禁飛無人機「法律」的案例中，主張這項禁令使聯邦政府無法行使有關航空、國防、警察、與治安的聯邦權限，或者使得行使權限過於困難。法院認為：

「對聯邦忠誠原則的尊重，預設聯邦政府與各個加盟實體不妨害聯邦體制整體上的均衡。聯邦忠誠所涉及者，大於單純的職權行使，該原則指明的是行使職權的心態。

聯邦忠誠原則要求所有立法者注意其自身職權的行使，不會導致其他立法者無法行使各該主管事項職權，或者使其行使職權過於困難。

就本件對國防、警察、與治安的聯邦權限所生之影響，宜認系爭政令並非全面禁止。」

法院結論認為，由於該命令已設有但書，「系爭政令仍尊重聯邦

¹ Par exemple, Cons. 19 septembre 2019, n° 120/2019, B.16.5.

忠誠原則，並未使國防、警察、與治安的聯邦權限無法行使，亦未使其行使過於困難」²。

比利時社會的**第二個分歧**立基於意識型態與宗教，自始區分天主教徒與世俗派。為了「維持」這兩群民眾之間的「和平」，許多法律工具已經制度化；其結果是三大政治派別（民主基督教黨、自由黨、以及社會黨）當時締結了所謂「文化協約」（Pacte culturel）。憲法第 11 條、第 131 條、及這兩個條文的施行法所提供的保障，落實了文化協約的內涵。

憲法第 11 條規定了全面禁止歧視的原則，該原則對應於憲法第 10 條所規定之平等原則，但是進一步課與聯邦以及各族群立法者保障「持少數意識型態與世界觀者」的權利與自由。為了適用這一項規定，文化協約施行法保護持少數意識型態與世界觀者，以對抗行政機關在文化事務上採取的措施。例如該法規定了參與管理機關的名額，以保障這一些少數者可以參與關於兒少、藝術、媒體、運動、以及體育等事務之文化政策的發展。

我也想舉 1985 年 6 月 27 日認可並補助私立荷語文書檔案中心的荷語族裔政令為例。相關補助僅限當時佛拉蒙 (Flandre) 區（譯註：荷語族群為主）持四種意識型態與世界觀立場的設施，分別是天主教、社會主義、保守自由主義、以及荷語族群獨立派。法院認為，系爭政令未納入屬於「世俗派」的文書檔案中心，因此違反了平等原則。因此將「世俗派（非屬特定基督宗教之宗派）」的文化資產從系爭政令的適用範圍中排除，實有違誤³。

憲法第 131 條則要求，聯邦立法者「應排除一切形式基於意識型態或世界觀的歧視」。施行此項規定的一部 1971 年 7 月 3 日法設立了「警戒程序」，以預防各族群議會中的意識型態或世界觀歧視。

² Cons. 15 juillet 2021, n° 106/2021, B.17.3.1-B.17.4. Toutes les citations d'arrêts de la Cour dans cette contribution sont des traductions non officielles.

³ Cons. 1er février 2006, n° 18/2006, B.5-B.7.

在各族群議會投票表決法律案以前，各該立法機關若有四分之一（以上）成員認為法律案依某一意識型態或世界觀具有歧視性，得請求擱置該法律案。若經聯邦議會兩院以及各族群議會之議長審議後同意受理，則聯邦議會兩院得以對擱置動議進行實體審議。非經眾議院以及參議院議決擱置動議不成立，族群議會不得續行審議系爭法律案。聯邦議會在這一項「警戒程序」的參與，能夠使得某一些存在於族群層級的意識型態立場免於被打成少數派。

這個程序的功能是預防歧視發生，罕有實際案例。

有關第二個分歧，最後也值得一提的是憲法第 24 條。該條規定是天主教徒與世俗派政黨（自由黨與社會黨）過去另一項協議的約定內容；這項協議在 1958 年化解了（天主教會的）自由教育與官方教育體系之間存在的長期衝突。該協議立下了幾項原則，包括了：初等與中等教育一律免費，就學選擇自由，以及自由教育與官方教育各校教師同工同酬。該協議 30 年後的 1988 年，固然當時教育事項的權限已經幾乎完全移轉到各族群，但是這項中小學教育協約的核心原則被增列至憲法第 24 條中，受憲法法院管轄。

各族群均應注意「爾後由憲法第 24 條所保障之中小學教育和平不受破壞」⁴。在憲法法院審理過的一件有關自由教育體系的個案中，法院認為依照學校是屬於自由教育或官方教育體系，對校舍更新經費調度提供不同利率，與追求綠色轉型的目的、以及施行有關下一個世代之政策，並非妥適的判斷標準。換言之，按照經費別、也就是按照學校所屬體系的區分本身並不妥適。相對於此，判斷標準若是考量各校實際需求以決定貸款利率，則可能被認為妥適⁵。

比利時社會的**第三個分歧**在於社會經濟層次，亦即雇主與受僱人（資本與勞動）之間。一如語言與意識型態及世界觀的衝突，社會經

⁴ Cons. 8 décembre 1991, no. 38/91, B.3.8.

⁵ Cons. 19 mai 2022, n° 70/2022.

濟衝突也曾經由一項重大協約化解，也就是 1944 年由各工會代表與資方代表達成的社會連帶協約。這一項協約的基本原則，是社會經濟衝突應該在社會和平的環境下處理。在各企業內部、產業界、以及全國等三個層次，都分別設立了一系列的（勞資）諮詢機關。不同於其他協約（聯邦協約、中小學教育協約、以及文化協約），這一項勞資協約過去並未被納入比利時憲法中。

然而在 1994 年 1 月 31 日修憲引進了經濟、社會、與文化權利以後，憲法第 23 條的保障範圍中，包括了「公正勞動條件以及報酬、獲得資訊、受諮詢、以及締結團體協約之權利」。上開權利受到不可回溯 (non-régression) 原則（譯註：或停頓 (standstill) 原則，指不得降低既有權利保護水準）保障，由憲法法院所管轄。另外，憲法法院也在其見解中多次提及「社會和平」是立法的正當目的之一⁶。

另一方面，作為得以判斷待遇差異、或者對基本權利之干預的正當目的，憲法法院判決中也屢屢出現良好勞資關係這一個意義的社會和平。例如關於團體協約，立法者得以對具代表性的工會與不具代表性的工會加以區別。法院曾宣示：「為維護社會和平，以確保持續且有效之社會對話為目的而選擇合作對象，本身並無不法」。「原則上系爭措施與其所追求之目的之間並非不成比例」⁷。

最顯著的案例則是關於工人與其他受僱人。憲法法院於 1993 年首度判決，按照工作性質主要屬於勞力或勞心以區分工人與其他受僱人，就勞動法之適用（預告期間、請假規定等均有不同）而言，是難以正當化的判斷標準。然而法院於此同時卻也承認，要調和這兩種不

⁶ Par exemple, Cons. 11 mai 2005, n° 88/2005, B.8.1 : "Le système de réparation forfaitaire des dommages résultant d'un accident du travail vise à maintenir (...) la paix sociale et les relations de travail au sein des entreprises en évitant une augmentation des procès en responsabilité.

⁷ Cons. 18 novembre 1992, n° 71/92, B.5.

同身分，只能循序漸進⁸。

在 2011 年的 125/2011 號判決中，法院肯認這一項差別待遇違反憲法第 10 條與第 11 條（平等原則與不歧視原則）。法院也同時肯認，立法者推動改革毋庸一步到位，儘管如此，法院認為立法者已經虛擲了原本享有的修法時間。在法院判決過去認為妥適的區分標準，早已被法院判決為不合時宜，18 年後，若干差別待遇的維持，例如在法院中受到爭執的項目，不得不說是仍在延續公然違憲的狀態。因此法院認定有違反憲法第 10 條與第 11 條之勞動法制的情事。

最後是 2013 年 12 月 26 日法確立了勞工與其他受僱人身分一元化。憲法法院在這一項（遲來的）修法以後，曾處理過多起與本法有關的爭端，並因此更加保障了社會和平⁹。

在歷來的分界線之上—或之後，近來在某一些「當代問題」上出現了**新分歧**。顯著的例子之一是環境與氣候挑戰（物質主義相對於後物質主義）。就此，比利時憲法於 2007 年 4 月 25 日增列了第 7 條之 1，規定了一項聯邦、各族群、以及各大區政府的一般政策方針，也就是在行使各自主管事項之職權時，各級政府的政策目標，包括「考慮跨世代連帶，追求社會、經濟、與環境方面的永續發展」。這項規定可以被解讀為是一個「代際和平」的義務。立法者依此應考量其政策對未來世代的衝擊。

然而，憲法第 7 條之 1 的間接審查要導致法律規定違憲的結論，是非常例外的情形。實則該項規定未提及應如何平衡「社會、經濟、與環境」方面的考量，主管機關就此享有相當大的認事用法權力¹⁰。要之，儘管比利時憲法未明文提及和平或和解，憲法法院歷來均以「憲法和平之法官」自居，本諸司法自制的原則，在比利時社會的各項分歧中履行其職務。

⁸ Cons. 8 juillet 1993, no. 56/93, B.6.2.1-B.6.3.2.

⁹ Par exemple, Cons. 17 septembre 2015, n° 116/2015.

¹⁰ Cons. 18 mai 2011, n° 75/2011, B.6.

3. 某些有關和平的憲法或法律規定可能超出憲法法院的權限

大部分的憲法條文措辭足夠寬泛，容許「化干戈為玉帛」的解釋以及合憲性解釋。然而在最近一次中央政府組織改革（2012–2014）中，修憲者有意將部分改革內容排除在憲法法院的業務範圍之外，以致法院對於該等事項無權進行裁判。修憲者採取的方法，不僅包括了規定未來若干問題應以特別多數決制定法律的形式解決，更在修憲關係文書中，預告了相關特別法的內容。這一項策略阻止了憲法法院對差別待遇、或是對「憲法本身之選擇所致」之基本權利限制表達意見¹¹。

此外，憲法法院維持和平的權限也受到一般性的限制。法院僅能審查第一級立法，關於聯邦國家中的權限劃分，以及基本權利。各級法院法官（先決問題聲請）或一般聲請人（撤銷之訴）均得向憲法法院起訴。原則上聲請人應闡述其訴之利益，並至遲於6個月內起訴。撤銷之訴約占法院工作負荷的三分之一左右。法院無權自行審查未起訴的案件，對已收案的案件也不得進行訴外裁判。

4. 關於衝突後的情形或是解決政治衝突的協議

如前（1）所述，憲法法院尚未接到有關解決（武裝）衝突後之立法的案件。然而在一件重要案件中，法院曾經表達荷語族群議會於1998年決議向戰爭受害者與「戰後追究受害者」提供社會津貼是否合憲。超過200名持反對意見的當事人聲請法院審查系爭荷語政令。憲法法院判決所有追究與清算措施，包括是否對受害者提供津貼，均屬於聯邦立法者之職權。因而法院以違反聯邦國家事物權限劃分為由，撤銷了系爭荷語政令。

從較為國際性的觀點而言，值得一提的是1993年6月16日有關

¹¹ Par exemple, Cons. 3 avril 2014, no. 57/2014, B.7.1.

預防國際人道法之重大犯罪的聯邦立法，該法規定無論該等犯罪之行為地、行為人國籍、或被害者國籍為何，縱使犯罪嫌疑人不在比利時境內，比利時法院皆享有普世管轄權。其後 2003 年 8 月 5 日法增列了屬人性原則，將上開犯罪的追訴限縮於行為人或被害人個人與比利時有聯繫的情形。此外，依新法規定，僅有聯邦檢察官有權在比利時進行相關追訴，對檢察官之處分亦不得抗告。

針對新法較為嚴格的規定，兩個人權保護團體對法院提起了撤銷之訴。法院肯定聲請人之（章程所定）目的，係對抗不義以及各種對個人或群體之權利的恣意侵害，應有訴之利益。然而，法院認為，為尊重比利時之國際法上義務，並基於平等原則與不歧視原則，關於國際人道法之重大犯罪、以及比利時域外發生之其他重大犯罪之相關法規制定權屬於立法者。根據 1993 年 6 月 16 日法之施行引起的問題，立法者認為應限制管轄國際人道法之重大犯罪之權限、並增訂行為人或被害人個人與比利時有聯繫之標準，為有理由。法院亦肯認，立法者判斷有必要在若干情形限制刑事訴追的範圍、並規定僅聯邦檢察官享有相關權限，實為合理。

法院也注意到了一項訴求，也就是涉有國際人道法之重大犯罪嫌疑的案件，經聯邦檢察官作成不起訴之決定後，並無監督機制。法院確實考量立法者不欲比利時的國際關係、或比利時國民在海外的人身安全受到重大損害之意旨。然而法院也認為，立法者容許聯邦檢察官的決定在任何情形下均不受獨立無偏之法官審查，此一手段顯已超越其立法目的所必須之範圍¹²。

5. 憲法法院判決對衝突解決的效力範圍有多大？

憲法法院的判決為終局判決。被撤銷的法律於法秩序中自始 (*extunc*) 不存在，亦即溯及既往。若法院駁回撤銷之訴，法院就法律爭

¹² Cons. 23 mars 2005, n° 62/2005 (résumé en anglais dans www.codices.coe.int, BEL-2005-1-005).

點所表達之意見皆有拘束力。經各級法院法官提出之先決問題裁判，除拘束提出聲請之法院以外，於所有其他法院受理同類事件時，亦有拘束力。

在撤銷之訴與先決問題這兩種程序中，法院可以判決國會於必要期限內另採合憲之立法作為，藉以緩和其判決之影響。一般而言，法院永遠無法完全解決上述各項分歧引發的衝突。

6. 保障人權、民主制度、與法治國原則有助於和平

憲法法院判決先例中約有 90% 是人權保障案件。這一類案件的大部分都需要法院權衡不同的權利與利益，其中常常涉及的是社會整體或勞資之間的和平。對於這些和平，每一個有關人權的案件都以某種方式發揮助益。前引關於藍、白領身分的一元化就是有力的實例（參見前註 8）。藉由要求立法者確立勞工與其他受僱人的平等，法院的判決先例確實對勞資和平作出貢獻。

關於保護民主：憲法法院無權審查聯邦與各組成實體的議會選舉。近期內這個情形或許會改變。國會兩院至今均自行決定其成員是否符合參選資格（憲法第 48 條）。然而，歐洲人權法院在一宗大法庭判決中指出，該程序未能滿足歐洲人權公約對實效性的要求，違反公約第 1 號議定書第 3 條（自由選舉權）以及公約第 13 條（有效救濟權）¹³。在憲法第 48 條修正以後，選舉開票後爭議的受理權限很有可能被分配給憲法法院。

自 2014 年起，法院可管轄兩個有關民主決策的事項。

其一是對各大區諮詢性公民投票之合憲性的事前審查（憲法第 142 條第 4 項）。憲法新增的第 39 條之 1 規定，就有關大區權限之事項，各大區得進行諮詢性公民投票。憲法法院特別法新增的第 30 條之 2 規定，非經憲法法院裁定，依憲法第 8 條至 30 條、170 條、172

¹³ Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre) 10 juillet 2020, Mugemangango/Belgique.

條、及 191 條規定，公投議題屬於大區權限範圍，並遵守法律所定之聯邦、族群、與大區各層級權限分配規則、聯邦忠誠原則、以及各項人權之保障，不得舉行公民投票。法院亦應審查公投是否符合各大區公投法規，以及有無強制性。

另一則是審查眾議院選舉經費審查委員會的決定(憲法第 142 條第 5 項)。依 1989 年政黨經費補助法的規定，各政黨參加聯邦選舉的支出受到限制。各政黨與候選人是否遵守上開限制，是由 17 位眾議員與 4 位獨立專家組成的審查委員會判斷。委員會有權對眾議員處以申誡、支出限制、暫時停止行使職權、甚至除名等處分。相關決定得以在憲法法院進行爭訟。

至今為止，憲法法院尚未接到上述任一新類型的案件。因此法院未能在這一些議題上累積其見解。

關於保護法治國：在人民藉由選舉參與國政這一個形式要素之外，法治國應該被認為是民主的實質要素。法治國的基礎是權力分立與基本權利。本稿前述各點已經充分說明了法院全面參與了法治國的保護工作。