

2018 年臺灣憲法法院國際研討會（臺北，2018 年 10 月 2 日）

評論人

Ingrida Danėlienė 博士
立陶宛憲法法院秘書長
維爾紐斯大學法律系助理教授

陳慧雯* 譯

憲法修改與憲法解組中的司法角色

立陶宛共和國於 1990 年 3 月 11 日恢復獨立，接著於 1992 年 10 月 25 日經由公民投票制定新憲法。

就歷史沿革而言，立陶宛自 1918 年獨立復國以來曾經分別於 1922、1928、1938 年制定新憲法，建立了立陶宛國家憲法秩序，直到 1940 年被蘇聯佔領為止。值得注意的是，這三部憲法雖然都確立了憲法作為國家最高法規此一憲政原則，明定「任何法律與憲法牴觸者無效」，但卻未同時在憲法中設有相應的法律機制以具體落實前揭憲法最高性原則。

1992 制定的新憲法是立陶宛歷史上第一次在憲法中規畫了憲法裁判機構—亦即憲法法院—的設置，負責審查「國會通過的法律和其他法律行為是否牴觸憲法，以及總統與政府所為之法律行為是否牴觸憲法或法律」（憲法第 102 條）。

立陶宛憲法中關於憲法法院地位之相關規定（憲法第 102 至 108 條）加上第十四章規範修憲程序之條文，共同構成了立陶宛憲法法院審查修憲

* 譯者現為英國華威大學法律系研究助理

條文合憲性判決論理的憲法基礎：除了肯認修憲條文的可司法性之外，同時也確立了憲法規範之間的位階秩序作為判斷修憲條文合憲性的審查標準。據此，立陶宛憲法法院的相關判決可謂提供了相當全面且詳盡的方法來宣告違憲修憲條文因牴觸憲法而無效，包括宣告修憲程序違憲、實質內容違憲或是概念上違憲（亦即修憲條文與超憲法法律、或是不成文憲法規範相牴觸的情形）。Richard Albert 教授在先前的演講中已經針對不同類型的違憲修憲條文作了精確的闡述。

憲法法院審查修憲條文合憲性的權力

儘管立陶宛共和國憲法並未明文賦予憲法法院審查修憲條文合憲性之權限，但憲法法院過去以來已經透過判決確認其對於國會所通過的修憲條文享有違憲審查權。

雖然立陶宛憲法法院早期的判決肯認了法院對於公民投票所通過的任何提案（全部或一部）得進行司法審查（參見 2006 年 3 月 26 日判決），但要等到法院晚近的判決才進一步宣示憲法法院對於經由公民投票程序所通過的修憲條文也同樣享有違憲審查權。據此，不論是經由國會或是公民投票程序所通過的修憲條文，憲法法院均得進行審查，確保其合憲性。

即便在憲法無明文規定的情況下，立陶宛憲法法院仍然基於憲法最高性與法治國原則、透過判決逐步發展出對於各種法律行為的違憲審查權，藉以確保國會在行使立法權、全體人民透過公投實踐國民主權時，都必須遵守憲法的規範意旨，即使是國會與人民在行使修憲權的時候也不例外。憲法法院進一步指出，法院如果對於修憲條文不能進行司法審查的話，將使得任何加諸於憲法修改的限制規範都成為無法發揮實際效果的「軟法」。

就此而言，立陶宛和許多其他國家一樣，都未在憲法明文規定法院得就修憲條文之合憲性進行審查（至於摩爾多瓦、匈牙利、羅馬尼亞、土耳其、烏克蘭等國的憲法則有明文規定。）

前述的法律論證也同樣被立陶宛憲法法院用來支持證成其對於下述法律規範或是法律行為得進行合憲性控制：包括所有經由公民投票通過的提案、憲法法律、國會所通過的（具有法律效力但形式上卻不被定性為法律的）法規範、以及國會所做的其他位階低於法律的所有法律行為。

對於憲法修正在程序上與實質上的限制

雖然立陶宛憲法法院在早期判決中就曾經對修憲條文的合憲性審查相關議題進行若干解釋，但一直要等到 2014 年 — 特別是憲法法院在 2014 年 1 月 24 日至 2014 年 7 月 11 日這段期間所做的一系列判決 — 憲法法院才對此議題作出全面性的重要闡述。

在這些判決中憲法法院首先闡明：憲法的修改從一開始的提案到最後通過都必須依據法定修憲程序為之。立陶宛憲法第 148 條對此有清楚的原則性規定：

* 對於憲法第一條「立陶宛為獨立的民主共和國」的修正惟有透過公民投票的方式始得為之，有效同意票達全國投票權人總數四分之三以上者，即為通過；

* 憲法第一章（立陶宛國家）及第十四章（憲法的修改）惟有透過公民投票方得修改之；

* 憲法其他各章的修改必須經過國會兩次投票，兩次表決必須至少間隔三個月；兩次投票若均有三分之二以上國會議員同意，該憲法修正案即

為通過；

* 未通過的憲法修正案於一年之內，不得在國會就同一事項重行提出。

除了上述修憲程序的要求之外，立陶宛憲法法院也首次闡明了對於修憲內容之實質限制，明白肯定不同憲法規範、原則間存在著上下位階關係。根據立陶宛憲法法院，對於憲法修改的實質限制見諸於憲法對於特定內容修憲案所為之限制規定。這些實質限制乃是源自於整體憲法規範，其目的在於捍衛作為國家根本大法同時也是作為與人民之間社會契約的憲法、以及作為整體社會共同福祉的國家賴以存在之普遍性價值。實質之修憲限制又可以區分為兩種類型：絕對之限制（亦即「憲法永恆條款」）與相對之限制。

憲法永恆條款 (Eternity clauses)

威尼斯委員會（歐洲法治民主委員會）於 2009 年出版了一份關於憲法修改的研究報告。該報告把憲法永恆條款定義為不可透過修憲程序加以修改變更的特定憲法條文或是憲法原則，其功能在於對修憲權的行使劃下一條不容僭越的紅線。換言之，任何牴觸憲法永恆條款的修憲條文都會被視為違憲而無效。

憲法永恆條款可能見諸憲法明文規定，但即使憲法無明文，也可進一步透過憲法解釋予以肯認。就此而言，如何在缺乏憲法明文規定的情況下，透過考量憲法整體規範秩序、檢視各個憲法條文所適用的不同修憲程序門檻及其設計初衷、進而確認憲法永恆條款的具體內涵，乃是憲法法院職責之所在。據此，所有的憲法都應該具有作為憲法核心的永恆條款，以避免憲法破毀之危機。比較憲法的研究顯示，憲法永恆條款旨在維護一國

憲法認同的基本價值，而這些基本價值又可以區分為兩類：（1）共通的普遍性價值，例如民主、不可剝奪的天賦人權、以及法治國原則；（2）反應不同國家特殊憲法認同的獨特價值，例如是否採行聯邦制、宗教在社會中的地位、或是國家權力劃分的不同制度設計。

憲法中不得修改的條文可以區分為兩類：「法律上的永恆條款」(*de jure eternity clauses*) 以及「事實上的永恆條款」(*de facto eternity clauses*)，前者指的是某些特定憲法條文絕對不可修改，後者則是指憲法中的特定條文雖然不是前述法律上的永恆條款，但由於加諸在其上的修改程序過於嚴格且極度困難，造成其修改的可能性實際上幾乎不存在。

以立陶宛為例，雖然立陶宛並未在憲法中明定哪些條文享有憲法永恆條款的地位，但憲法法院仍透過對於不同修憲程序的門檻要求、以及憲法核心條款制定的原旨與目的等整體考量，進而在判決中肯認了憲法永恆條款的存在。舉例來說，立陶宛憲法法院在闡釋修憲條文合憲性的司法審查原則時，將憲法第一條配合具有超憲法地位的 1918 年 2 月 16 日獨立法案一起解釋，由此推導出絕對不可修改之永恆條款的存在。

立陶宛憲法法院在晚近的判決中肯認了獨立法案在本質上具有超憲法的特性，這點與摩爾多瓦共和國憲法法院的論理頗為一致。摩爾多瓦憲法法院在 2013 年 12 月 5 日作出的一件關於國家語言的判決中強調：摩爾多瓦共和國獨立宣言「作為現行憲法主要的法律根據與政治基礎，從而憲法條文不得與獨立宣言相抵觸。獨立宣言作為摩爾多瓦共和國的立國基礎，具有不可變更性，不能對其進行任何修改或增補。據此，獨立宣言確定了摩爾多瓦政治體制憲法認同的內涵，具有憲法永恆條款的地位，其核心原則一旦被更改，憲法認同即遭破毀。」（參見摩爾多瓦憲法法院判決於

2013 年 12 月 5 日作出的第三十六號判決)

法律上的永恆條款

立陶宛憲法法院在 2014 年 7 月 11 日作出的判決中清楚闡明：憲法中關於國家獨立 (**independence**)、民主制度 (**democracy**) 以及人權的本質內容 (**the inherent nature of human rights**) 這三個在 1918 年 2 月 16 日獨立法案中分別宣示或衍生出來的基本原則，屬於絕對不能修改的憲法核心條款。憲法法院指出，如果上述的憲法核心價值被修改、廢止了，整個立陶宛國族的憲法認同、甚至是立陶宛國族本身都將因此破毀，否認這些憲法核心價值，即是否定了憲法自身本質的重要性。因此，根據憲法，即便是公民投票都不可以修改或廢止國家獨立、民主制度以及人權的本質內容這三個憲法基本原則。否則，這將意味著憲法預留了廢除 1918 年 2 月 16 日獨立法案所宣示的「立陶宛是基於民主原則所恢復建立的獨立國家」此一核心價值的可能性。雖然立陶宛憲法明定關於憲法第一條「立陶宛為獨立的民主共和國」之修改必須以公民投票為之，且有效同意票達全國投票權人總數四分之三以上者，即為通過。若單就憲法第 148 條文字觀之，很容易得出憲法似乎保留了憲法第一條修改可能性的結論。但憲法法院卻不這麼認為，而是強調現行憲法第 148 條第 1 項不應按照其字面意義予以理解：國家獨立與民主制度是揭糈於具有超憲法性質的獨立法案，因此憲法第 148 條第 1 項對於憲法第一條所為之特殊修憲程序的相關規定必須被放在維護憲法核心價值的前提下進行限縮性解釋，以避免國家獨立與民主制度有透過修憲程序被廢除的可能性。換言之，規定在憲法第一條的立陶宛為獨立的民主國家此一基本原則，應該被定性為法律上的永恆條款，無論在任何情況下都不可以進行修改。

在此同時，雖然 1918 年 2 月 16 日獨立法案並未明白宣示人權的本質內容，但憲法法院在判決中進一步確認人權的本質內容也是民主憲政秩序不可分割的重要部分，也因此就如同民主原則本身一樣，不得透過修憲程序進行修改。換句話說，即使根據立陶宛憲法第 148 條第 3 項之規定，憲法第 18 條「人權與自由是與生俱來的」僅需依據一般修憲程序經由國會兩次投票通過即可進行修正，但法院判決認為人權的本質內容應該與立陶宛國家的立國基礎（亦即，國家獨立與民主制度）受到憲法同等程度的保障，不得透過修憲程序加以廢止。

民主制度扮演著連結立陶宛憲法第 1 條與憲法第 18 條的關鍵性角色，真正的民主必定以承認人權本質內容的存在為前提，沒有人權，就沒有民主憲政秩序，有效落實人權保障更是民主的實質內容之一。就如同斯洛伐尼亞憲法法院所示：「一個把尊重人性尊嚴作為政府運作原則性指導方針的國家，才稱得上是真正的民主」（參見斯洛伐尼亞憲法法院判決於 2011 年 9 月 26 日所作的判決）。

要強調的是，民主制度不等同於單純的多數決原則，民主必然包括了尊重個人及少數群體的權利。如此的民主概念早已被歐洲人權法院所肯認，曾經多次在其判決中確認民主作為歐洲公共價值秩序的重要一環，民主的內涵當然包括了對於少數群體權利的尊重。

經由確認作為實質修憲限制的法律上永恆條款，立陶宛憲法法院明白宣示在現行的憲法規範秩序之下，沒有人有權力毀棄「立陶宛為獨立的民主國家」這個立陶宛憲法認同的核心價值，也沒有人可以剝奪他人的固有人權。換言之，憲法中的永恆條款作為民主自決的安全閥，防止包括法治國原則、人權的本質內容、以及民主制度在內的憲法核心價值透過修憲的

方式被更改廢除－即使這聽起來似乎是自相矛盾的。如果民主的實質內涵被形式的民主程序（例如公民投票）所掏空了，國民主權與人民自決將不可能進一步實現。就此而言，極權主義以及威權體制－特別是納粹與蘇聯的專制政權－可說是明顯的例子。故旨在維護普遍性價值（例如民主制度、法治國原則以及人權的本質內容）的永恆條款，可被視為是民主國家用來捍衛自身存在的重要工具。

國家獨立、民主制度與人權的本質內容作為憲法的核心價值，享有絕對不可變更的最高保障，同時也在憲法規範位階中具有最高性。考量到憲法作為一部整合性的法規範（憲法所有條文相互整合彼此影響），承認永恆條款具有不可更動性，不僅意味著禁止透過修憲的方式修改這些屬於憲法核心價值的條文，同時也禁止透過修改其他一般憲法條文的方式來否定國家獨立、民主制度與人權的本質內容這三個憲法所保障的最高價值，換言之，與憲法核心價值相牴觸的修憲條文即為憲法所不許。舉例而言，若有修憲條文將酷刑合法化、重新恢復死刑、或是廢除同一個人不得擔任共和國總統連續超過兩任的限制規定，這些都會被認為是牴觸立陶宛憲法第一條所揭示的民主制度以及衍生而來的人權本質內容而被宣告違憲而無效。

事實上的永恆條款

事實上的永恆條款在憲法規範位階關係中僅次於前述之法律上的永恆條款。立陶宛憲法中有兩個事實上不可修改的憲法原則：（1）憲法第一條所揭示的立陶宛政府必須採取共和國體，以及（2）對於國家地緣政治取向的**限制**，這點表現在「關於立陶宛共和國與後蘇聯東歐國家不結盟」憲法法案（此憲法法案為現行憲法的一部分）。根據憲法，這兩個憲法原

則惟有透過公民投票且有效同意票達全國投票權人總數四分之三以上者才能進行修正，超高的修憲門檻使得修憲成功的可能性在實際上近乎於零，因此這兩個憲法原則可被視為在事實上具有不可變更性。根據立陶宛憲法法院在 2014 年 1 月 24 日所做的判決，除非同時修改事實上的永恆條款，否則單僅依據一般修憲程序通過一個與事實上永恆條款價值相左的修憲條文，乃為憲法所不許（但前述已說明事實上永恆條款的修憲程序門檻極高，實際上幾乎不可能成功）。

第一個事實上的憲法永恆條款乃是對於共和國體的規範。共和國體反映了立陶宛議會共和制的憲政傳統，其首見於立陶宛 1922 年憲法，這部憲法是二次戰前唯一一部經由民主程序通過的民主憲法，也因此在此「1949 年 2 月 16 日立陶宛自由抵抗運動會議宣言」這份具有超憲法地位的法律文件中特別宣示要根據 1922 年憲法的精神來從事立陶宛共和國的獨立復國使命。

第二個事實上的憲法永恆條款是對於國家地緣政治取向的限制。此項限制係指立陶宛必須和由前蘇聯加盟共和國所組成但實際上仍由俄羅斯所支配的各種聯盟組織採取不結盟政策（這些聯盟組織之所以成立的真正目的，乃欲維持各成員國自蘇聯時代遺留下來的緊密關係，換句話說，旨在維持俄羅斯在此區域的決定性影響力）。不結盟政策作為立陶宛獨特的憲政傳統可以追溯至「1949 年 2 月 16 日立陶宛自由抵抗運動會議宣言」。

「關於立陶宛共和國與後蘇聯東歐國家不結盟」憲法法案確立了兩個不可以透過修憲程序予以變更的憲法原則：（1）禁止加入獨立國協或其他依附於前蘇聯勢力之下所成立的聯盟或組織，例如：歐亞經濟聯盟，集體安全條約組織；（2）禁止蘇聯、獨立國協、或其他獨立國協成員國在立陶宛領土內設立軍事基地或駐軍。

因此，依據立陶宛的憲法原則，凡是透過修憲程序想要變更廢除上述的法律上或事實上的憲法永恆條款，都將構成憲法解組。

修憲的相對性限制

修憲的相對性限制係指某些特定憲法條文雖然可被修改，但必須通過較嚴格的程序要求始得為之。相較於適用一般修憲程序的其他憲法條文（簡稱 A 條文），這些特定憲法條文（簡稱 B 條文）享有較高程度的程序保障，惟有透過公民投票的方式才能修改之，因此，對於 A 條文所為之修憲結果不可以牴觸受到較高程序保障之 B 條文的規範精神。換言之，所謂的修憲的相對性限制，乃是禁止透過修改前述 A 條文的方式，達到實質上廢棄 B 條文的結果—除非在透過一般修憲程序修改 A 條文的同時，也一併以法定的修憲程序來修改受到較高程序保障的 B 條文，才為憲法所允許。

立陶宛憲法法院在過去判決中明白確認了現行憲法中有三個對於憲法修改的相對性限制。第一個是對於國家地緣政治取向的積極要求，亦即立陶宛應成為歐盟會員國。基於立陶宛人民通過入歐公投所展現出來的集體意志，加入歐盟成為正式會員國因此被認為是憲法上的積極要求與重要價值。立陶宛加入歐盟的憲法基礎明確規定在「關於立陶宛共和國成為歐盟會員國」憲法法案第一條和第二條（此憲法法案亦為現行憲法的一部分）：第一條規定了立陶宛國家權力部分移轉至超國家組織—亦即歐盟；第二條則是確認了歐盟法在立陶宛內國法體系中的地位，明定如何將歐盟法整合至立陶宛內國法秩序。根據憲法，前述入歐的憲法基礎原則只能透過公民投票的方式才能修改之，因此，除非同時以公民投票的方式修改入歐憲法基礎原則，否則任何與其相牴觸之修憲條文都為憲法所不許。舉例而言，如果有個憲法修正案提議只有立陶宛公民才能擁有土地所有權，進

而排除所有其他歐盟國家人民在立陶宛境內取得土地所有權的可能性時，根據現行憲法，此項憲法修正將不被允許，除非憲法法案中關於立陶宛歐盟會員國的相關規定也同時透過公民投票再次重為決定。據此，2014 年時一件反對立陶宛加入歐元區的公投提案即是基於前述修憲的相對性限制因而不被允許進行。同樣的道理，對於歐盟與非歐盟會員國之間的聯繫協定所進行的公民投票也將被視為違憲。

第二個憲法修改的相對性限制見諸憲法第一章「立陶宛國家」（第一條除外）以及第十四章「憲法的修改」，包括國家語言、領土與政治的完整性、權力劃分、禁止多重國籍等憲法原則。根據憲法，這些憲法條文只能透過公民投票予以修改，因此，除非同時以公民投票的方式修改前述憲法第一章與第十四章之條文，否則任何與其相牴觸的修憲條文都為憲法所不許。

第三個憲法修改的相對性限制則是規定在立陶宛憲法第 135 條第 1 項的「協議必須遵守」(*pacta sunt servanda*) 的憲法原則。此原則乃是法治國原則的當然內容之一，要求立陶宛共和國應依誠信原則來履行其根據條約及其他因國際公法所承擔的國際義務。此外，依據協議必須遵守原則，立陶宛負有必須確切履行其基於國家地緣政治取向所產生的義務，例如，立陶宛作為北約成員國所產生的國際義務。由此可知，基於法治國原則以及協議必須遵守原則，任何企圖透過修憲手段進而達到規避國際義務的作為都為憲法所不許。任何違反立陶宛國家所應承擔之國際義務、同時也與協議必須遵守原則相牴觸之修憲案，都會被認為與憲法意旨不符。（例如，任何與歐洲人權公約相牴觸的修憲案均屬違憲。）此種與立陶宛之國際法義務相牴觸的憲法修正案，只有在立陶宛依據國際公法相關規範終止其國際法上的義務時，才可能被容許。附帶一提，從協議必須遵守原則推導而

來的對於憲法修改之相對性限制，正好反映了立陶宛憲法獨特的對於國際法採取特別友善的立場。

最後，僅以以下數語作為今天評論的總結：毫無疑問地，對於修憲條文合憲性進行司法審查乃是釋憲機關必然應該擔負起的功能，而這個功能是有效地維護憲法最高性與存續性所不可或缺的。對於修憲條文合憲性的司法審查包括了程序面向與實質面向的控制，特別是對於修憲實質上的限制作為維護憲法基本核心價值（憲法永恆條款）以及確保憲法作為具有內在一致性的法規範得以永續存在。

把憲法理解為一部具有內在完整性的法規範讓我們得以獲致以下結論：每部憲法必然都有未明文規定的修憲限制，藉此防止危害憲法內在統一性的違憲修憲條文的出現。換言之，對於修憲合憲性的司法審查乃是透過清楚區分「修改現行憲法」與「制定新憲法」兩者的不同—後者在一定程度內否定了既有的法律秩序，甚至摧毀國家的憲政傳統與憲法認同—進而對於修改憲法的權力進行實質限制。也因此立陶宛，憲法規範彼此間的上下位階關係作為審查修憲條文合憲性的具體實質標準。

最後，感謝司法院院長，以及這次臺灣憲法法院國際研討會的負責主辦人的邀請，非常榮幸有如此難得的機會來到臺灣參與此一盛會。同時也感謝 Richard Albert 教授對於「司法在憲法修改與憲法解組中的角色」的精采演講，觸發了我對此主題更進一步的思考。