

憲法訴願的成功條件

德國聯邦憲法法院副院長 Ferdinand Kirchhof 教授訪台演講

李東穎譯

106.10.31

非常謝謝院長，在此我想正式感謝您的邀請，因為我們有著共同的計畫。在德國我們從 1951 年即有裁判的憲法訴願，而你們則是剛要建立，因此我也很樂意前來。在德國，我們知道台灣是亞洲憲政發展最好的國家，這當然首先必須歸功於憲法法院，當一個國家的憲法要發揮功能（實際的憲法），主要是因為憲法法院可以啟動這個過程，而因此其也成為人民生活中的一個組成部分。

在德國，聯邦憲法法院於 1951 年建立之初即有裁判憲法訴願的制度，此訴訟類型確實使德國民眾接受憲法法院。在民調中，聯邦憲法法院通常享有百分之 75 至 85 的支持率，其他憲法機關則遠遜於此。裁判憲法訴願幾乎成為我們的招牌。德國民眾知悉卡爾斯魯爾（譯按：聯邦憲法法院的所在地）有一個法院，在國家放縱不羈時會提供協助，這也決定了整體生活憲政化的基礎氛圍。憲法訴願當然有一項缺點，這在後續的討論中會進一步說明，亦即將導致憲法法院法官們的重大負擔。聯邦憲法法院的 16 位法官目前必須裁判年近 7000 件的憲法訴願案件。這無法避免必須建立某些案件合法性的門檻，以便將真正、實質的憲法訴願從其他草率提出者區分出來。自 1951 年以來，聯邦憲法法院已裁判過約 12 萬件憲法訴願，而就其在民眾間的接受度而言令人驚奇的是，其中僅有約 5000 件勝訴，折算成功率大約只有 2.3%。為何聯邦憲法法院的支持度仍居高不下？關鍵在於民眾認可此制度，而且從我個人作為政府與國會控制者的觀點亦可證實，德國的憲政制度確實是起作用的。意外的狀況不多，我們也只須廢棄了少數國家的行為。但憲法訴願是一個重要的手段，可向民眾清楚地揭示，德國作為憲政國家運作良好。儘管如此，我們還是需要受理的門檻、合法性

的條件，否則 16 位憲法法院法官將糾結耗損於憲法訴願之中。

進入細節之前，請容我再作一些說明：若台灣欲引進裁判憲法訴願，可以預期的是什麼？必須預期的是，憲法法院的性格、人民對於憲法法院的感受，以及憲法法院對於法秩序的地位，將有重大變遷。憲法法院可以有兩種功能，其一是作為國家法院解決憲法機關間的爭執，其二為解決個人或社會與國家間法律爭議（憲法訴願）的憲法法院。涉及憲法機關間爭執的訴訟類型，通常較少涉及人民，以致較不引起關注。然而在引進裁判的憲法訴願後，其將成為一個真正的憲法法院，此意味著第二個重要任務－保障個人與社會免受國家權力侵害，將隨之而來。基本權為國家權力，亦即行政、立法與司法，劃定界限，其目的在保障少數，保障除此之外無法對抗國家權力之個人。相較於國家法院只在憲法機關間運作（在國家之中），在憲法訴願之情形，憲法法院則會在國家-社會的層次。因此必須注意，鑑於民眾對於憲法法院之地位，以及媒體對於憲法法院之任務有意識的認知，法院的媒體活動必須及早，且立即讓民眾瞭解，憲法法院如何實踐第二個任務。過去數十年累積的經驗也告訴我們，憲法訴願會造成整體法秩序的一些變動。依合目的性之觀點，在社會保險法、稅法、建築法等單純法律層次中建構而成整體法秩序，會在「法律憲法化」的意義上，往強調人之自由與平等的方向位移。在德國，我們已無法無視在法律背後的基本權而適用法律，我確信那幾乎是一種必然的過程，亦即必須藉由帶入自由與平等之基本價值的方式，或多或少滲入整體法秩序；法秩序也因此產生位移。

就德國法關於憲法訴願的規範而言，首先是規定在基本法第 93 條及第 94 條，同樣的規定亦出現在聯邦憲法法院的訴訟法（聯邦憲法法院法），該法院的處務規程（Geschäftsordnung）則包含更詳細的規範；聯邦憲法法院作為憲法機關得自行頒佈處務規程。基礎規則如下：

法律上憲法訴願的範圍廣開，每個人毋須訴訟代理，亦毋須支付費用即可提出，人民僅須以書面主張基本權或與基本權相同的權利（grundrechtsgleiche Rechte）遭受侵害；此外，聲請人亦須陳述事實，以辨認該當之基本權為何。提起憲法訴願的條件僅止於此。我經常喜歡舉一個例子：一個德國人或外國人（憲法訴願也對外國人開放），在看晚間新聞的時候，認為某事可能是違憲的，而且其本身直接且當下即受到影響，他就可以拿起一張白紙，寫下憲法訴願，並寄送至聯邦憲法法院，憲法訴願即合法提出；這也解釋了憲法訴願案件何以大量存在。基本法僅規範了兩種限制的可能性：首先，可透過法律規定，將用盡專業法院的救濟管道作為提起憲法訴願的前提要件；其次則是在合法性與有理由之間，規範特殊受理程序的可能，換言之，即使憲法訴願合法，仍不予受理，蓋其僅涉及微小（Bagatellfall），或除了訴願人之外無人關心的案件。上開二種限制可能性，聯邦憲法法院法皆予採納。

在法律的層次首先規定了必須窮盡訴訟管道作為提起憲法訴願的附帶條件，這導致如果針對一個國家行為存在專業法院的救濟管道，憲法訴願人通常必須走完整個三級三審程序（例如地方行政法院-邦高等行政法院-聯邦行政法院）。這也造成 97% 的憲法訴願皆為裁判的憲法訴願，換言之，當申請人事實上係對一個國家行為（例如課稅處分）表示不服，在法律的形構中其大都係針對終審（第三審）法院的裁判提起訴願。窮盡訴訟管道之條件只有在下列情形得被忽略，亦即，即使在未用盡救濟管道的情形下，也可以受理：首先，在憲法訴願具有一般性的意義；在此情形之下，通常一開始只是一個小案件進來，但我們知道這只是一連串案件的開端，比方在 Hartz IV 或是涉及維持人性尊嚴之最低生活條件的情境。其次，如果對憲法訴願人可能產生嚴重的且無法回復之不利益時，亦即涉及存亡者，諸如在有自殺危險時的強制遷離，冬天無棲身之所、兩天後生效之對於土地的強制命令，

法院若不介入即無法取回，即屬此類。

我再回到訴訟法的層次說明法律規定的內容，以及聯邦憲法法院如何從中挑選出具有實質重要性之案件，並迅速駁回其餘，以克服每年 7000 件憲法訴願洪流。在德國，人民在非針對法律（案件稀少）之情形，必須在一個月之期限內提起憲法訴願。於此，其不僅須提出，更須「附理由」；此須特別強調，而且稍後會再作說明，因為我們在裁判憲法訴願針對此「附理由」之義務設下相當高的門檻。其次，憲法訴願必須被「受理」(Annahme)。「受理」係介於「合法性」與「有理由」間的程序。憲法訴願首先必須合法，否則其將不被受理；即使憲法訴願合法提起，有時在庭與個別小組間，對於在多大的範圍內我們可以有意地行使裁量權會產生爭議。我個人認為應該深入細節地運用：設想一家公司針對一 50 歐元的課稅處分提起憲法訴願，我個人作為一個憲法法院法官即不會處理如此微小的案件；換言之，本案雖然合法，但是不會被受理。然而，若本案係由一受社會救助者提出，50 歐元對他而言即為一大筆錢；本案會被受理。我們在此的確享有一些活動空間。此活動空間在不受理時將變得更為廣大，蓋不受理得不附理由。在此情形，我們會回覆憲法訴願人：聲請不被受理，並依照聯邦憲法法院法第 93d 條毋須附理由。德國民眾並不特別喜歡這個制度，有時我們會收到相當憤怒的來信，認為憲法訴願是合法的，不受理無法理解，他們想知道為何不被受理。我們通常會回信告知其目的在於減輕法院的負擔。

在 1960 年代憲法訴願案件的數量已達每年 3000 多件，聯邦憲法法院與國會遂協力尋找解決方案。國會當時對此的回應仍為每個案件都須由各庭的八位憲法法官共同決定；此解決方案自然耗費甚鉅。依照我個人在德國的經驗，對主席而言，使八位各自獨立的法官共聚一堂進行討論，不但任務艱鉅且甚為耗時。現行聯邦憲法法院法則規定，各

庭應建立「小組」(Kammer)。各小組由三名憲法法官組成，在各庭已有判決先例的情況下，其可裁判憲法訴願案件；其另可決議不受理憲法訴願。在實務上，若主筆法官 (Berichterstatter) 在其審查報告 (Votum) 中認為應對案件作成裁判 (庭已作成判決先例)，或不應受理時，其並非提交於庭，而是小組。在繫屬聯邦憲法法院的案件中，如此的案件占 98%；小組程序因此是通常程序。小組程序僅以書面方式審理，亦即無言詞辯論；特別的是小組須採一致決，其目的在於避免規避庭的程序，只要一位法官認為案件具重要性，即須提交於庭，以通俗的用語來說，每個法官皆可踩緊急煞車。在實務上，通常早上會把待審案件放在法官辦公桌的右邊，檔案一般而言於當天傍晚即放置於辦公桌左邊，並已經法官審閱及簽名。如果小組法官間意見不同，我通常的作法是端著咖啡直接走到其他法官的辦公室，並與其討論。98% 的案件，即以如此方式終結。小組不僅須以一致決的方式作成裁判，為減輕其工作份量，亦可不附理由。然而，小組裁判主文中得宣告之事項相當有限：首先其可宣告不受理 (因不合法、顯然無理由，或在裁量範圍中之微小案件)；然而，只在庭已有判決先例之情形，其可積極宣告當事人之主張有理由，易言之，小組不得自行創造裁判，僅能重複各庭已表示之見解，並適用於其他案件之上。基於平等原則廣泛的適用範圍，我們通常會做寬廣的解釋，但是原則上，我經常說：相對於各庭而言，小組僅能是鸚鵡學舌。此外，小組裁判亦不得針對法律本身予以指謫，基於對國會的尊重，針對法律的指謫只能透過庭的程序。

蘇慧婕譯

另外，透過自身的處務規程 (Geschäftsordnung)，聯邦憲法法院也創造了另一個減輕法官負擔的可能手段：一般收文系統 (das allgemeine Register)。先前提到的每年 7000 件憲法訴願，只是憲法法院法官必須真正作成裁判的案件數量，每年送進聯邦憲法法院的憲法訴願數量，其實高達法院完全無法負荷的 10000 件。所以聯邦憲

法法院就建立了如下制度：有別於內含實體爭議的憲法訴願最終會由憲法法院法官處理，明顯未達實體論證層次的，因為逾越期間、未簽名或無利益侵害等理由而不合法(unzulässig)的憲法訴願，必須經過一般收文系統的篩選。詳言之，案件進入一般收文系統之後，會由三名通過兩次國家考試的法制人員(Volljurist)向憲法訴願人聯繫，說明該程序不合法的理由，再向其確認是否續行或撤回憲法訴願程序。此時憲法訴願人可能作出兩種決定：一是放棄訴願，一年中大概有3000件訴願撤回。一是堅持由憲法法院法官對該案件作成決定，此時訴願案件就會強制送到法官手上。由此可知，一般收文系統是一種先行篩選案件的程序，從一件可以減少3000個案件的結果來看，減輕法院負擔的成效相當顯著。

另一個有效減輕法官負擔的制度，則是學術助理(wissenschaftliche Mitarbeiter)的協助。依據聯邦憲法法院處務規程第13條(§13 GO-BverfG)，每個聯邦憲法法院法官都可以自行決定四名法官助理，通常是具有特定領域專長的法官或律師，但資格上只需要通過兩次國家考試即可。以個人為例，我原是稅法學者，但在聯邦憲法法院中負責社會法案件，所以我就從社會法院系統找到了四名法官來擔任助理，因而能快速熟悉社會法案件。其實不只是聯邦憲法法院，其他德國法院系統也有相似的助理制度。這裡要特別指出，我認為學術助理制度的成功條件，是個別法官能夠自行決定助理人選，法官對助理賦予信任而助理向特定法官負責。如果是整個法院共用十幾二十個助理，隨機地把案件指派給不同助理，那麼學術助理制度就難有成效。在學術助理的實務運作上，一般可能會產生兩個問題。首先是學界經常提出的批評，認為助理往往才是作成最後裁判的人：助理從頭到尾看完訴願卷宗、撰寫意見書並擬定裁判內容。我認為這種指謫並不正確。助理僅僅擔任輔助角色，法官其實能夠輕易看出助理是否刻意忽略或隱匿了某個重要案件。另一個問題則是，由於助理經常來自某個專業法院(Fachgerichte)——以我的情況來說就

是社會法院——，他們會傾向於為自己服務過十幾年的法院辯護。舉例來說，我的助理曾在討論某案件時說，社會法院二十年來都是這麼處理的。我回以：我不在乎社會法院這樣做了多久。對我來說，這只表示社會法院違憲了二十年。由於助理本人的背景，容易不自覺甚至善意地為自己所屬的專業法院辯護，這問題確實是存在的。

另一個用以控制案件洪流的制度，則是所謂的濫訴罰(Missbrauchsgebühren)。聯邦憲法法院——包含各庭(Senat)和三人小組(Kammer)——，對於明顯濫用憲法訴願的訴願人，可以課處 2600 歐元以下的濫訴罰，藉此排除情緒性或不實的訴願案件。但實際上濫訴罰完全無法發揮作用。首先，如果訴願人是私法人，區區 2600 歐元根本不構成阻礙。而如果訴願人是自然人，通常情緒性的動力會很高，會認為這件憲法訴願的重要性值得付出 2600 歐元的代價。此外，在課處濫訴罰的情況，訴願人也經常拒絕繳納，又另行提起其他的行政程序，最終反而增加了行政成本，而與原先的制度目的背道而馳。所以我對於這種案件的建議是：就算了，別去管它。

依據聯邦憲法法院法第 93 條第 1 項的規定，憲法訴願不但要在判決定讞後的一個月內提出，而且必須附理由(begründen)。這項嚴格的程序門檻導致了許多訴願案件因為不合法而被駁回。「一個月內附理由」的規定重點在於，一個月後就不得再提出新論據。訴願人可以進一步展開、釐清現有的主張，但不得提出全新的法律論據。這表示訴願卷宗(連同所有附件)必須包含所有憲法裁判作成所需的內容，諸如前審的判決書、駁回裁定、行政處分書、鑑定意見和聲請書等等。也就是說，必須達到單單閱讀訴願卷宗就能作成憲法裁判的程度。聯邦憲法法院在這項要件的執行上非常嚴格，因為聯邦憲法法院的任務不是在茫茫卷海裡搜尋正確的那個論點。訴願人必須精確地提出論點，並且附上完整的證據，否則憲法訴願就不會合法。實務上有許多憲法訴願都因為不符這項要件而不被受理。

最後我們要談到「窮盡法律救濟途徑」。在一般的情況下，窮盡

法律救濟途徑意指憲法訴願必須先經過專業法院的三級三審。這項要件對聯邦憲法法院的程序進行有幾個好處：一是毋須進行事實調查。在我任職於聯邦憲法法院的期間，從來沒有一個案件是需要重新調查案件事實的。其次，專業法院並不僅僅審查合法性，也會進行合憲性審查。所以，包含了專業法院裁判書類的訴願卷宗，已經有完整全面的事實和證據調查，以及合法性和合憲性的審查。聯邦憲法法院因此能夠快速地判斷系爭案件的憲法爭議何在。

窮盡法律救濟途徑的要件雖然對聯邦憲法法院很有助益，但本身也存在著問題。由於我對臺灣司法院和專業法院之間的關係不甚了解，所以只能以德國的案例來加以說明。如果稍後有機會，我也期待能了解臺灣是如何克服這項問題。以所得稅法的案件為例，如果一個課予所得稅的處分欠缺法律基礎，這在所得稅法的一般法律層次上具有瑕疵，但同時也因為違反法律保留原則而有憲法層次的瑕疵。從而即使聯邦憲法法院只對專業法院的判決進行合憲性控制，在某些領域——例如此時的稅法領域——裡，也會作成像是專業法院的裁判。然而聯邦憲法法院並不是第四審，聯邦憲法法院的職權就只是合憲性審查。問題就在這裡。

為了區分——職權在於各該專業法領域的——專業法院以及——職權在於合憲性控制的——憲法法院的審判權區分，德國發展出了所謂的赫克公式(Heck'sche Formel)：聯邦憲法法院只審查特別憲法(spezifisches Verfassungsrecht)，亦即具有憲法上特殊重要性的議題。這項公式的立意良善，但本身並未提供明確的界線。以剛才的所得稅處分案件為例，問題正是在於我們難以決定特殊違憲性的起點和一般違法性的終點何在。所以赫克公式至多只是給聯邦憲法法院的警示，而無法真正解決問題。

有鑑於此，我們另外發展出了兩種比較能清楚區隔聯邦憲法法院和專業法院審判權的標準。一是聯邦憲法法院只有在專業法院判決構成「客觀上恣意」(objektiv willkürlich)的情況下，才會廢棄專業

法院的判決。例如在審查法院判決是否抵觸平等原則的案件裡，只有當該判決無法受到任何法律理由的支持時，該專業法院判決才會遭到廢棄。這項「客觀恣意」要件的目的在於維護專業法院的審判權。只要專業法院的實踐並非憲法上所不可忍受，就可延續其法律適用。但令人遺憾的是，客觀恣意標準在實務上會引發了另一種後果。再次回到所得稅處分的案例，如果聯邦財政法院——由稅法領域中最頂尖法官所組成的法院——的判決被聯邦憲法法院判定為客觀恣意、無法受到任何法律理由的支持，他們必定覺得深受侮辱。實際上，在1950年代就真的發生過聯邦憲法法院以客觀恣意的理由廢棄聯邦社會法院的某個判決，導致聯邦社會法院的庭長立刻辭職的事件。

第二項標準則是當法院判決完全忽視基本權在系爭個案中的意義，或是錯誤認定基本權的保障領域(Schutzbereich)時，才會受到聯邦憲法法院的廢棄。同樣的，這項標準的目的也是為了把聯邦憲法法院的職權限定在合憲性的審查，但實務上，對任職二、三十年的專業法院法官說你徹底忽略了基本權的問題，無論如何都會受到專業法院的情緒反彈。

對於「窮盡法律救濟途徑」的這項憲法訴願要件，最後要談到的是聯邦憲法法院透過判決所形成的補充性原則(Subsidiarität)。亦即憲法訴願在性質上並非第四審，而是一種旨在補充專業法院訴訟程序的例外救濟管道。人民如果受到基本權侵害，必須先向專業法院尋求救濟，之後才能例外地向聯邦憲法法院提起憲法訴願。所以在人民財產權受到所得稅處分侵害的情況下，他就不能在財政法院只主張所得稅法的問題，到了聯邦憲法法院才忽然提出財產權保障的論點。憲法訴願人必須盡一切努力，盡早在訴訟程序中避免基本權的侵害。這就是補充性原則的內涵。當然這不表示人民要把專業法院的訴訟程序當成憲法訴願來進行，但如果明確知道此時存在基本權爭議，人民就不能在三級三審裡只爭執稅法規定，而一直拖延到憲法訴願程序中才突然打出所謂的憲法牌。進而言之，在三級三審的程序裡，人民必須

盡其所能提出可以避免基本權侵害的訴訟攻防武器，否則後續的憲法訴願程序就會因為違反補充性原則而不被認為窮盡法律救濟途徑，從而而不合法。

關於推動德國聯邦憲法法院實務運作的因素，還有許多重要的議題可以談論，例如判決和意見書的作成，以及判決的拘束力等等，但因為時間的關係，我必須在此打住。非常感謝各位聆聽這場長達一小時的演講，我極為樂意回答在場各位的提問。謝謝。