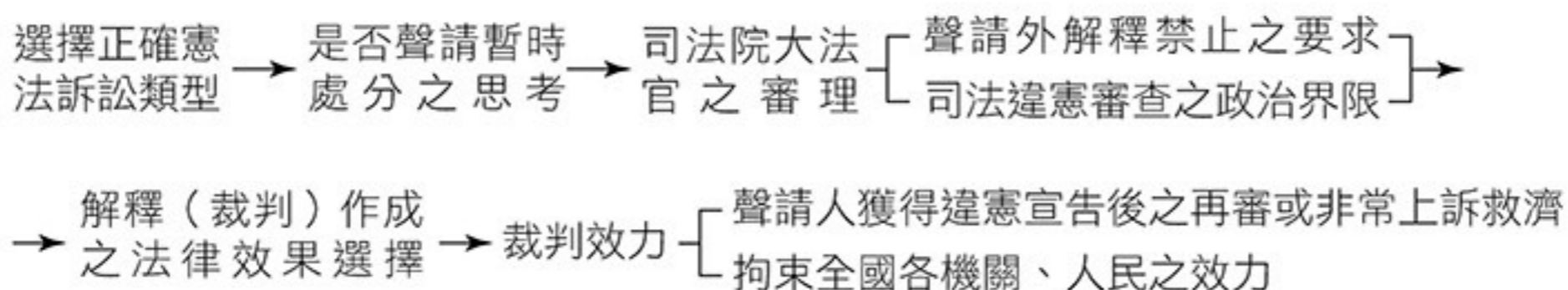


第二章

憲法訴訟的提起

※ 訴訟流程思考

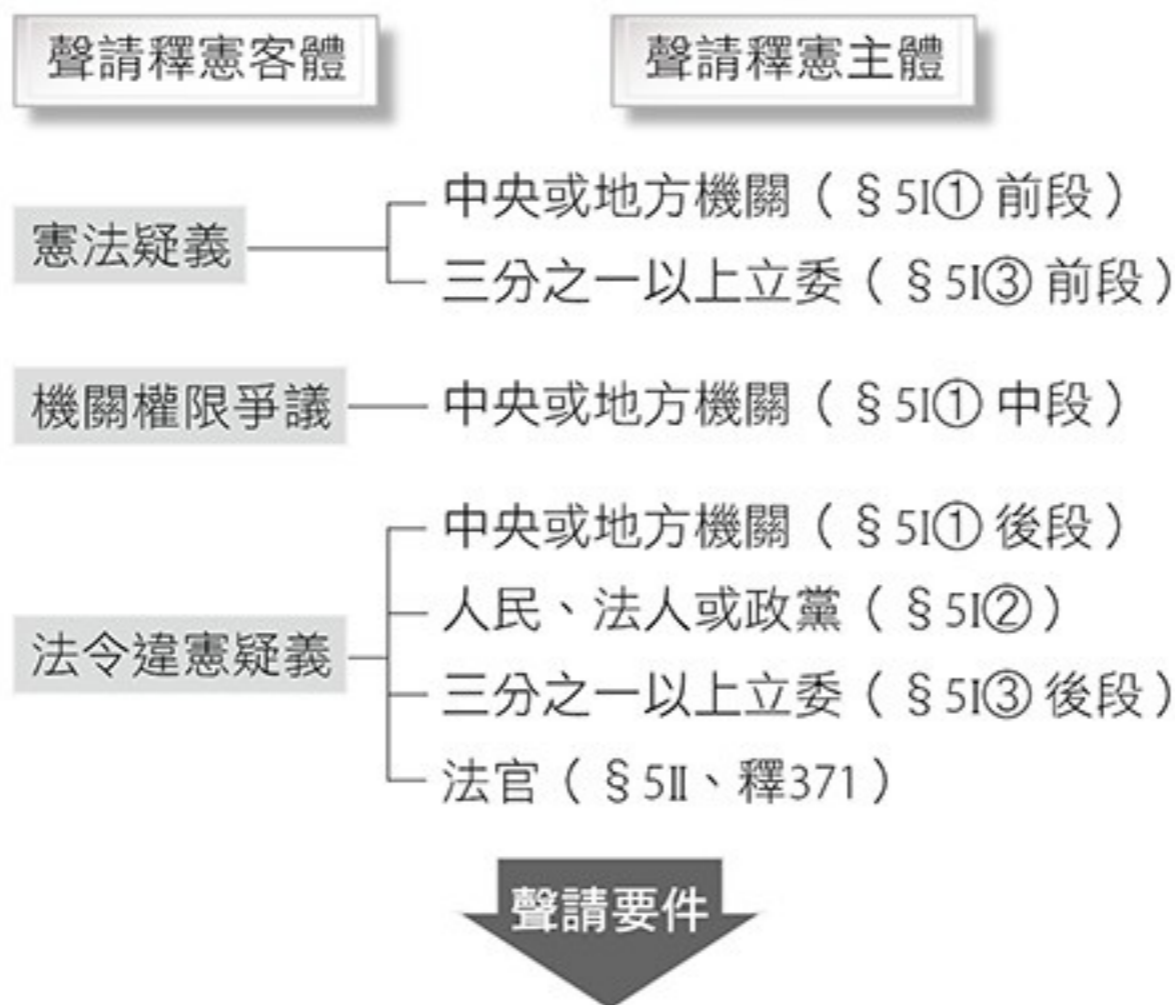


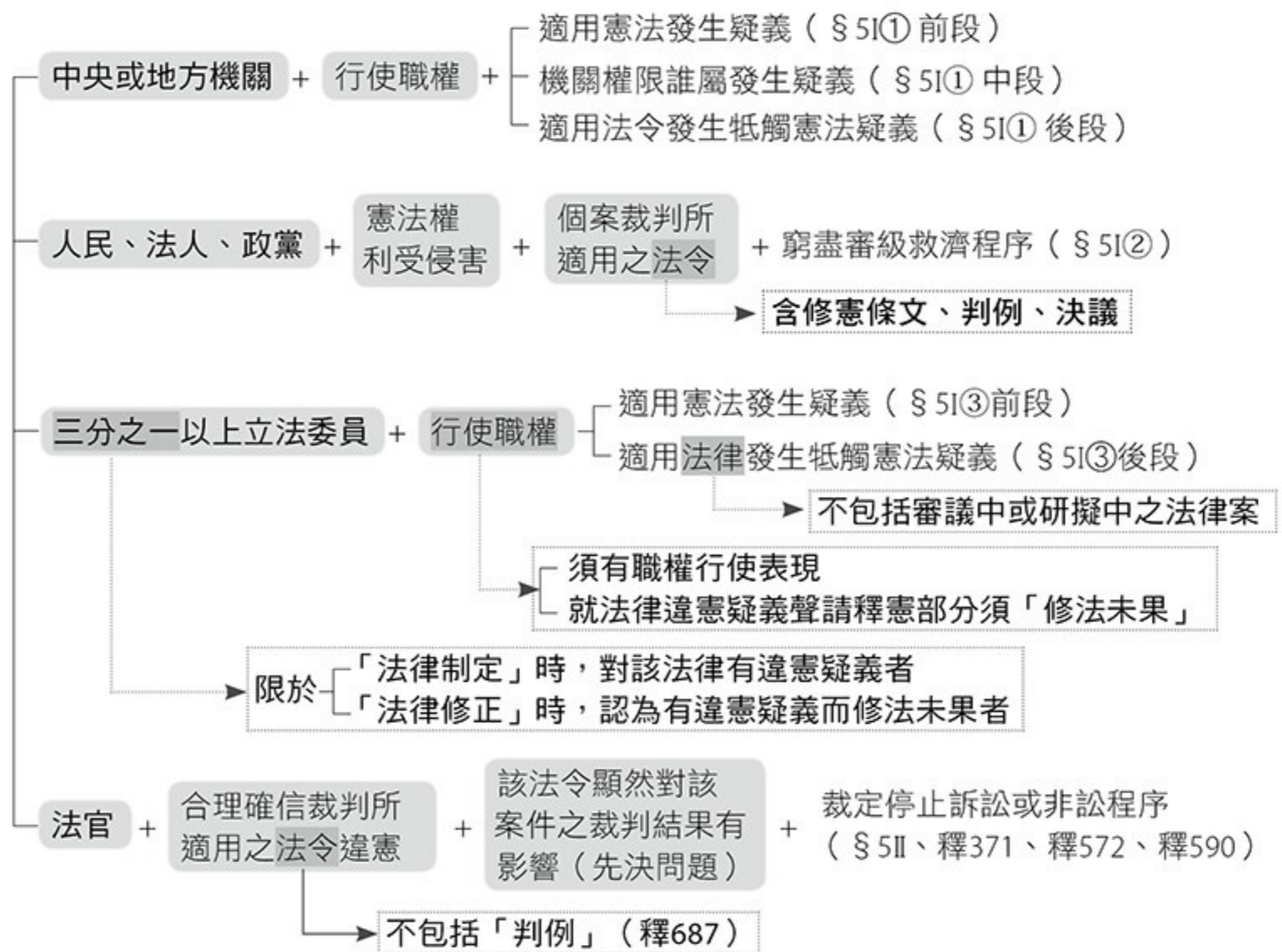
第一節

選擇正確憲法訴訟類型

壹 思考流程

先確認欲「聲請釋憲客體」為何 → 再連結欲「聲請釋憲主體」 → 即可產出聲請釋憲要件之要求：





貳 有權聲請釋憲主體與所需要件及程序


96司一

30 mins

為防止過量的汽、機車於市區行駛造成重大空氣污染，環保署遂於空氣污染防制法中增訂一條規定「人口超過五十萬之直轄市、市及鄉鎮（市）得於市區內劃定空氣污染防制專區。汽、機車非經繳交特許費，不得駛入該專區。前項空氣污染防制專區之劃定由環保主管機關公告之。特許費之費率應依汽、機車之排放量、排放污染物之種類及濃度由環保署公告之。」此規定並經立法院一讀通過。某甲為貨車司機，進出市區頻繁，認為該規定造成其生計困難，侵害其權利，試問：

(一)您如為甲之律師，應於何時依據何種要件與程序向司法院大法官聲請釋憲？又有權聲請釋憲之主體為何？並述明理由。(15%)

(二)您如為司法院大法官就該法案規定之實質內容為審查時，其是否具合憲性？並述明理由。(10%)


審題思考
■ 關鍵字思考

- 系爭規定僅經立法院一讀通過→屬草案階段。
- 甲為貨車司機，進出市區頻繁，該規定將造成其生計困難→工作權、財產權的連結可能。
- 您為甲之律師→角色扮演思考：窮盡各種釋憲可能的想像。

■ 聲請釋憲程序之思考

遇到關於聲請釋憲程序的考題，在思考脈絡上：首先判斷題示聲請釋憲的「客體」為何？本案乃「法令違憲疑義」類型；接續於判斷聲請釋憲之「主體」時，則可輕易發現「中央或地方機關」、「人民、法人或政黨」、「三分之一以上立委」或「法官」都是可能的聲請釋憲主體。

而於本案，一個簡單的思考為：身為甲的律師，可以選擇發動陳情、請願，請求「相關主管機關」或「三分之一以上立委」，就此法令違憲疑義部分聲請釋憲。又或者當甲以身試法，拒繳該特許費，於被處分後，透過行政爭訟程序，聲請「法官」就該適用法令聲請釋憲。若法官拒絕聲請釋憲，則可待用盡救濟途徑之確定終局裁判作成後，再以「甲」之名義針對此判決所適用之法令聲請釋憲。接續之回答就是關於記憶司法院大法官審理案件法中關於各種釋憲主體所發動釋憲程序之要件限制，然後再分別套入題目檢驗之；而本題之核心爭點圍繞在：可否對於僅一讀通過之法律草案聲請釋憲。

■ 受限制基本權之尋找

特許費的徵收基礎在於汽、機車駛入空氣污染防制專區，而對欲駕駛車輛進入該防制專區者之行動自由權造成限制。換言之，未駛入該防制專區者，即不會被強制徵收特許費，而不致對財產權與工作權產生影響。職此，系爭法律規定所限制之基本權，應以行動自由權之限制為重要。

■ 違憲審查標準之決定

- 自由權種類：行動自由權
- 自由權侵害強度：輕度
- 立法事務類型：空氣污染防制

筆者於本題作答幅度偏長，主因乃第(一)小題之提問並不清晰。照理說，身為甲之律師，應為甲設想所有可能之釋憲途徑，供甲評估選擇。若是如此，則篇幅必然顯長。至於另一個較為合理的答題篇幅，乃僅以甲進行爭訟

後作為釋憲途徑之思考，那麼就只要回答下述模擬解答(一)中之3、4即可。本於考試用書之性質，筆者乃完整作答，以供讀者複習「有權聲請釋憲主體與所需要件及程序」。

模擬解答

(一)甲得針對嗣後立法院三讀通過生效之空污法規定，依司法院大法官審理案件法第5條相關規定及釋字第371號解釋，尋求釋憲途徑

甲認為修正中的空氣污染防治法規定，違憲侵害其受憲法第22條保障之行動自由權（釋字第699號解釋參照），而欲聲請司法院大法官解釋。在聲請憲法解釋類型上，屬於「法令違憲疑義」類型，依司法院大法官審理案件法（下稱「大審法」）第5條相關規定及釋字第371號解釋，得聲請釋憲的主體及聲請釋憲的程序要件有：

1. 依大審法第5條第1項第1款規定，向環保署陳情，主張系爭規定違憲，請求環保署就其所適用違憲之該規定聲請釋憲。惟此釋憲途徑的前提是：該適用法令乃係已生效具規範效果之法令，方符合適用法令發生牴觸憲法疑義之要件。故甲須待系爭法律通過生效後，始得發動此釋憲途徑。
2. 甲亦得透過政治途徑，向立法院請願。若有三分之一以上之立法委員認為系爭規定確實有違憲侵害人民基本權利之可能，則得依大審法第5條第1項第3款規定聲請釋憲。惟依司法院內部第1123次會議決議，立委不得就研擬中的法律修正草案，以聲請釋憲之方法預先徵詢司法院意見。因此，須待系爭規定正式三讀通過後，方得聲請釋憲；且該三分之一以上立委人數之計算，必須是該規定制定通過時，對該法律有違憲疑義者。
3. 依大審法第5條第1項第2款規定，待系爭規定生效施行後，甲收到依法應繳交特許費之通知後，針對此通知提起行政爭訟，於用盡爭訟途徑皆敗訴後，就該裁判所適用之系爭規定違憲侵害甲受憲法第22條保障之行動自由權，聲請釋憲。
4. 承上，甲在提起訴訟過程中，亦得依釋字第371號解釋，向承審法官陳明系爭規定違憲侵害其受憲法保障之行動自由權，請求法官裁定停止訴訟，聲請大法官解釋。而法官於聲請釋憲時，必須完整交代其合理確信該裁判所適用之系爭規定違憲的理由。

(二)系爭規定符合憲法第23條授權明確性原則與比例原則之要求，與憲法第22條保障行動自由權之意旨，尚無違背

1. 系爭空氣污染防治法規定，限制人民受憲法第22條保障之行動自由權（另亦生限制憲§15保障工作權與財產權效果）

按司法院大法官於釋字第689號與第699號解釋所述：基於人性尊嚴之理念，為維護個人主體性及人格自由發展，除憲法已保障之各項自由外，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，人民依其意志作為或不作為之一般行為自由，亦受憲法第22條所保障。人民隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，自在一般行為自由保障範圍之內。系爭規定設置空氣污染防治專區，對於駛入該專區之汽、機車徵收特許費，顯對人民隨時任意前往該防制專區之行動自由造成限制。

當然，系爭規定亦將對因職業而進出市區頻繁者，增加生計負擔，因而對憲法第15條保障之財產權與工作權產生影響。惟特許費的徵收基礎在於駛入空氣污染防治專區之行為，換言之，未駛入該防制專區者，即不會被強制徵收特許費，而不致對財產權與工作權產生影響。職此，系爭法律規定所限制之基本權，應以行動自由權之限制為重要。

2. 系爭授權規範明定費率計算基準應依汽、機車之排放量、排放污染物之種類及濃度標準計算，應得符合授權明確性原則之要求

司法院大法官藉由憲法解釋，反覆闡明人民自由及權利之限制，應以法律為之，但不排除得由法律授權行政機關以命令為補充規定，惟其授權必須具體明確，由此逐漸建立憲法上所謂授權明確性原則之內涵。而大法官關於授權明確性原則之論述，主要是以人民基本權利保障之憲法要求為基礎，即關於人民自由權利之限制，法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始符憲法意旨。惟如何認定授權之目的、內容及範圍是否具體明確，依釋字第443號與第522號解釋意旨，可以解讀為乃依基本權利之種類及限制人民自由權利措施之性質，劃分層級式之審查標準。

本案屬於行政干預手段之授權，雖說不若刑罰授權之明確性要求嚴格，惟應亦不容許過度寬鬆的概括授權。本案之系爭規定乃將特許費之費率授權由環保署訂定之；其中就費率計算之基準，立法者明定應依汽、機車之排放量、排放污染物之種類及濃度標準計算。職此，立法者就該立法授權之目的、內容、範圍，應已為初步交代，足以令行政機關知悉於訂定命令時所應遵循之方針與原則；而人民亦得由此授權規範中，預見將受規範之行為。從而，系爭授權規範應得符合授權明確性原

則之要求。

3. 系爭規定雖生限制行動自由權效果，惟於維護空氣污染防治之範圍內，於憲法第23條比例原則尚無抵觸

系爭規定雖限制欲進入防制專區者之行動自由，而對人格自主決定之發展生有影響。然而，能否進入該防制專區，並非屬於與個人人格發展緊密關連之事務；甚且，該規定亦非絕對不容許進入該區域之限制（僅限制以汽、機車方式進入；或須以繳納費用方式的汽、機車進入）。職此，司法應適度尊重立法者本於空氣污染防治目的所為之政策決定，而對系爭法律採取較為寬鬆的合理審查（釋字第699號解釋對於拒絕酒測施以吊銷駕照之法律規定所造成行動自由的限制，看似亦採取較為寬鬆的違憲審查密度）。

而在合理審查的檢驗下，系爭規定之立法目的乃為防止過量的汽、機車於市區行駛造成重大空氣污染，遂採取課徵特許費的手段來達到抑止過量車輛於特定區域內所造成的空氣污染。系爭目的具備有合理正當之公共利益維護，對人民欲駕駛車輛進入該區域的行動自由限制之手段採用，與目的達成間有合理關聯，且該行動自由限制經利益衡量後尚屬輕微，難謂過當。總此，系爭規定核與憲法第23條比例原則尚無抵觸。

參 「人民」聲請釋憲之要件

97律三

30 mins

憲法第78條規定：司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。至於司法院釋憲權限之行使則由司法院大法官審理案件法加以規定。該法第5條第1項第2款：「人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有抵觸憲法之疑義者」，得聲請解釋憲法。上開條文中所稱「確定終局裁判」究何所指？又「所適用之法律或命令」一詞，其範圍為何？均試從大法官歷來解釋先例中，歸納其答案。（25分）



審題思考

請注意題目要求從大法官歷來解釋先例中歸納答案，故答題內容一定要連結相關大法官解釋。

模擬解答

(一)確定終局裁判之意涵——須窮盡審級救濟程序

制度設計人民得聲請釋憲之目的，在於給予人民基本權利受侵害的一個最後救濟途徑，因之若人民的權利受損可循一般法定救濟途徑獲得解決，即不需要由憲法審判機關為之。依此，則「確定終局裁判」之界定，在文義上即應予以限縮，僅指「終審法院」之確定終局裁判而言（窮盡救濟途徑）。而依大法官第1125、1211次會議之決議，就司法院大法官審理案件法（下稱「大審法」）第5條第1項第2款所規定「確定終局裁判」之意涵，係指聲請人已依法定程序用盡其審級救濟之最終裁判而言。

惟依大法官第1125、1211次會議之決議內容的闡釋，聲請案件雖未用盡審級救濟之程序，但如果「事實已臻明確而無爭議餘地」，且爭議問題「在憲法上具有原則之重要性」，大法官亦可例外議決受理之，而構成上述補充性原則適用之例外情形。此補充性原則例外不予適用之想法，乃在於如仍令人民須先窮盡救濟途徑，有時無疑如同要求人民先以身試法，故意受到處罰，以便得以進行一般法院審查救濟程序，如此實與法治國有效人權保障之要求相違。

(二)所適用之「法律或命令」的意涵

大審法第5條第1項第2款所謂確定終局裁判所適用之「法律或命令」，究何所指？一個基本的思考為：基本上只要具有類似抽象法規範效力者，就可能成為法規範違憲審查的標的。茲分述如次：

1. 修憲條文

本來「修憲條文」可否成為違憲審查之標的，向有爭議。但大法官於釋字第499、721號解釋中，已表明立場（修憲有界限說），肯認修憲條文亦有違憲之可能，從而得成為違憲審查之標的。

2. 法律

乃指形式意義之法律，包括經立法院通過、總統公布生效的中央法律（憲§170），以及地方議會制定通過之地方性法律（自治條例）。

3. 命令

(1)法規命令：行政程序法第150條第1項：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」

- (2)行政規則：行政程序法第159條第1項：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」規定之行政規則，如為確定終局裁判引用作為裁判基礎者，解釋上亦得為人民聲請釋憲之客體。
- (3)自治規則：地方行政機關所發布或下達之自治規則，性質上乃地方的行政命令，自應屬本款所稱之命令。
- (4)大學自治規章：舉例言之，依釋字第626號解釋之意旨，研究所碩士班入學考試招生簡章，乃大學基於自治權所訂定並對外發布之一般性法規範，性質為自治規章，該當於本款所稱之命令。
- (5)緊急命令：緊急命令既有限制人民權利義務之可能，故本款命令解釋上自應含括之。例如釋字第571號解釋即將為執行緊急命令而定之緊急命令執行要點當作審查客體。

4. 判例

現行判例於判決實務上無疑具有充分之法律拘束力²，而非僅事實上的制約而已。故一旦判例於個案裁判中被適用作為裁判依據，大法官解釋向來接受得作為人民聲請釋憲之標的（例如釋字第576號解釋³）。

5. 決議

「決議」在實務上的確具有實質上拘束力，可以強烈到讓下級法院法官不得不遵守。而既然「決議」擁有類似於法規範的效力，自可能成為違憲審查之標的（例如釋字第374號⁴、第620號解釋⁵）。

2 法院組織法第57條：「I 最高法院之裁判，其所持法律見解，認有編為判例之必要者，應分別經由院長、庭長、法官組成之民事庭會議、刑事庭會議或民、刑事庭總會議決議後，報請司法院備查。II 最高法院審理案件，關於法律上之見解，認有變更判例之必要時，適用前項規定。」由第2項規定可推知，判例對於法院而言具有法律上之拘束力，否則變更判例又何必要經過第1項規定之法定程序。

3 釋字第576號解釋文（節錄）：「人身保險契約，並非為填補被保險人之財產上損害，亦不生類如財產保險之保險金額是否超過保險標的價值之問題，自不受保險法關於複保險相關規定之限制。最高法院76年台上字第1166號判例，將上開保險法有關複保險之規定適用於人身保險契約，對人民之契約自由，增加法律所無之限制，應不再援用。」

4 釋字第374號解釋文（節錄）：「最高法院75年4月22日第八次民事庭會議決議(一)略謂：為貫徹土地法整理地籍之土地政策，免滋紛擾，不許原指界之當事人又主張其原先指界有誤，訴請另定界址，應認其起訴顯無理由云云，與上開意旨不符，有違憲法保障人民財產權及訴訟權之規定，應不予適用。」

5 釋字第620號解釋理由書（節錄）：「最高行政法院在具體個案之外，表示其適用法律見解之決議，原僅供院內法官辦案之參考，並無必然之拘束力，雖不能與判例等量齊

6. 公務員懲戒委員會所選輯之「案例」

此相當於最高法院之判例或決議，故仍應為本款法令範圍所及（例如釋字第395號解釋⁶）。

7. 法院座談會結論不可作為人民聲請釋憲標的（釋字第569號解釋⁷）。

8. 「裁判本身」或「裁判適用法令所表示之見解」不可為違憲審查之標的

按憲法第78條規定⁸，並綜觀司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款規定，可知大法官審查的標的是針對該裁判所適用之抽象法規範有無違憲，而非針對裁判本身或裁判適用法令所表示之見解（抽象違憲審查制度）（例如釋字第615號解釋⁹）。

觀，惟決議之製作既有法令依據（行政法院組織法第30條及最高行政法院處務規程第28條），又為代表最高行政法院之法律見解，如經法官於裁判上援用時，自亦應認與命令相當，許人民依司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款之規定，聲請本院解釋，業經本院釋字第374號解釋闡釋有案，合先說明。」

- 6 釋字第395號解釋理由書（節錄）：「司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款所稱：『確定終局裁判所適用之法律或命令』，乃指確定終局裁判作為裁判依據之法律或命令或相當於法律或命令者而言，業經本院釋字第154號解釋理由書釋示在案。公務員懲戒委員會依其處務規程第78條，設立『案例編輯委員會』，負責案例之編輯，就審議之案件，擇其案情或法律見解足以為例者，選輯為案例，作為案件審議之重要參考。其所選輯之『案例』與最高法院或行政法院之判例或決議相當，既經公務員懲戒委員會援引其案號或其具體內容為審議之依據，依本院釋字第154號解釋之意旨，仍有首開規定之適用，合先說明。」
- 7 釋字第569號解釋理由書（節錄）：「聲請人認臺灣高等法院九十二年度上易字第四一五號刑事判決及同院九十二年度重附民上字第六號刑事附帶民事訴訟判決，適用最高法院七十九年台非字第一四七號刑事判決，對自訴為不受理判決；與臺灣高等法院九十一年度上易字第三三八一號刑事判決及同院九十一年度重附民上字第七一號刑事附帶民事訴訟判決，適用臺灣高等法院七十四年座談會結論，駁回其移轉管轄之聲請，有違憲疑義。查最高法院判決與臺灣高等法院座談會結論並非司法院大法官審理案件法所稱之法令，與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款不合，依同條第三項規定，亦應不受理，併此敘明。」
- 8 憲法第78條：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」
- 9 釋字第615號解釋理由書（節錄）：「至於聲請人另聲請將首開最高行政法院裁定及臺北高等行政法院判決宣告違憲，並均予撤銷一節，因依現行法制，法院裁判本身尚不得為違憲審查之客體，本院亦不得予以撤銷，是此部分聲請，核與司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款規定不合，依同條第3項規定，應不予受理。」