

《報告》

司法與人權保障

◎ 林子儀

前言

公與義社會所追求的，無非是希望塑造一個合理的社會秩序，讓生活其中的所有人，真得能像一個人，有尊嚴地，有希望地過活。人類近代文明所發展出來的人權保障理念，主張人民的基本權利應予充分保障，即建立在尊重「人之所以為人」之人性尊嚴基礎之上。人民基本權利越能獲得合理保障，越能顯示生活得有尊嚴，距離公與義社會的理想也越近。

近代國家，為了保障人民的基本權利，免於遭受統治者個人專擅或恣意的侵奪，即以

法治(rule of law)取代君主專制的人治(rule of men)。並以憲政主義(constitutionalism)為基礎，建構民主憲政的國家體制。以具體的憲法規範，明文保障人民的基本權利，並規範政府的組成及其權力的行使。政府統治權的行使，必須遵守憲法的規範，以保障人民權利為目的，不能恣意專斷。

由於實施憲政，才能落實人民基本權利的保障。所以，隨著人權保障在本世紀，成了舉世普遍所追求的理想，制定憲法也成了舉世普遍的現象。不過，雖然有一部憲法，其中也詳列了人民的基本權利，並不代表這個國家，就是一個以保障人民基本權利為目的之民主憲政國家，最後，仍要視人權是否真正得到保障。

回顧台灣這十年的發展，隨著民國七十六年的解除戒嚴，民國八十年終止動員戡亂時期，我們逐漸地脫離了威權體制，逐步地邁入民主憲政。隨著憲政的逐漸落實，雖然才短短地不到十年光景，在本世紀即將結束之前，我們在人權保障方面的發展，與以往相較，確有長足的進步。多元開放的社會，也顯示我們確也真正享有相當程度的人權保障。

然而，台灣社會目前政治尚未清明，黑金橫行，弱肉強食，投機虛浮，資源分配不公，實與公與義的社會仍有一段距離，也可見人權保障在台灣有待加強者仍多。

本文以下擬試著分析說明法治的實踐與人權保障的具體落實，必須要有一獨立的司法

部門。而台灣過去十年的經驗，也顯示司法對於台灣人權保障的發展，確有積極的貢獻。本文最後將試著提出建議，如何使司法更能發揮保障人權的功能，以有助於我們在下一世紀能儘速地邁向公與義社會。

法治與人權保障

尊重人性，把人當作人來看待，是一個文明社會的最低要求。迄今為止，只有以憲政主義為基礎的民主憲政國家，比較能夠達到這個要求。

憲政主義主張憲法應以保障基本權利的目的，將人之所以為人所不能少的基本需求，在憲法中予以明文的權利保障，以確保每個人具有與他人同等的自主存在的尊嚴、獲得平等的關心與尊重、以及自由地發展自我、實踐自我的機會。

為了保障人民的基本權利，憲政主義更具體要求政府的組成及權力的行使必須遵守憲法的規範。由於憲政主義認為一國的主權屬於全體國民，統治者的權力來自於被統治者（人民）的同意，因此應依民主原則來組織政府。由於實行直接民主的困難及實益甚低，故以代議民主的方式來實踐民主政治，也就是經由普通選舉的制度，來組織政府。而為了

監督政府並使政府向人民負責，被人民選出組成政府的代表，必須有一定的任期，並由人民定期的改選。

為了避免政府權力集中，憲政主義主張政府組織和政府統治權力的分配，必須依權力分立制衡原則來加以設計。一般民主憲政國家均將政府權力分成三種，即制定法律的立法權，執行法律的行政權，以及依據法律判斷是非及解決紛爭的司法權。並將這三種權力分別配屬三個不同的權力機關，並讓這三種權力彼此間相互制衡監督。

政府各機關在行使職權時，必須受到憲法的約束。因此，立法機關必須依照憲法所宣示的理念進行立法工作，行政機關必須依法行政，司法機關則必須依法審判。政府權力的行使不能全憑其主觀的好惡，而必須以客觀的憲法及法律規範取代其主觀之判斷。也就是以憲法為基礎的法治取代人治。

為了要真正落實憲法保障人民基本權利的目的，以及確保政府的組織及權力的行使會遵守憲法的規範，憲政主義的憲法也設有違憲審查制度。除了保障人民在其憲法權利受到國家侵害時，可以有救濟的管道及機會外，政府各部門之間發生權限衝突時，亦可藉由解決爭議。

台灣的憲法，雖然在政府組織設計仍不完善，但整部憲法的精神及設計，大致上仍符

合上述憲政主義的憲政制度。在我們這套憲政制度之下，司法不僅扮演著以法解決紛爭之仲裁者角色，同時也擔負違憲審查的職責，實為憲政法治的最後一道防線。為了發揮仲裁者之功能，為了讓人信服司法判決的公正性，司法必須客觀超然及獨立。但我們也必須了解，司法僅具消極防弊功能，因此僅有健全的司法是不足夠的。必須立法、行政、與司法三權，政府各部門，均能盡其本分，法治才能落實，人民基本權利才能獲得保障。

司法對人權保障的積極貢獻

憲法規定了人民基本權利的保障，有權即應有救濟，當人民認為其憲法所保障的權利受到侵害時，必須有救濟的管道，否則憲法規定只為空言。在我們目前憲政制度下，設有司法違憲審查 (Judicial review) 制度，依目前實務運作，司法違憲審查權是由司法院大法官所獨有的權限。所以，人民基本權利是否受到保障，司法院大法官的功能有無發揮，應是重要指標之一。

從以下 (表一) 司法院大法官的解釋案件的統計表，我們可以肯定的說，在過去這十年，司法院大法官對於台灣人權保障的落實，的確有積極的貢獻。

根據我粗略所作的統計表顯示，我們可以看到，在動員戡亂時期的四十餘年間，司法院大法官共作出二七七號解釋；而在動員戡亂時期終止後，至今不到九年的光景，大法官已作出二一六號解釋。如以案件數作為功能發揮的指標，則在解除戒嚴與動員戡亂時期終止後，也就是大致從第五屆大法官（一九八五年十月至一九九四年九月）以後，司法院大法官作為憲法守護者的功能，有相當突破性的發揮。

其中，有關憲法所保障的基本權利的解釋，在不同時期所佔的比例，尤其值得我們注意。在動員戡亂時期中，司法院大法官共作出七十五件有關人民基本權利的解釋，佔全部二七七件解釋中的二十七％。動員戡亂時期終止後，到今年十月底止，司法院大法官所作有關人民

(表一) 司法院大法官解釋案件統計表 (1949.1-1999.10)

解釋時間	案件數額	有關人民權利之案件數	其他類案件數	解釋案件總數
動員戡亂時期終止前	動員戡亂時期及戒嚴時期	37	179	216
1949.1-1991.4 (釋1-釋277)	1949.1-1987.6 解除戒嚴至終止 動員戡亂時期前 1987.7-1991.4	38	23	61
	小計	75	202	277
動員戡亂時期終止後				
1991.5-1999.10 (釋278-釋493)		157	59	216
合計		232	261	493

基本權利的解釋則共有一五七件，佔該時期全部二一六件解釋中的七十三%。可見人民基本權利的違憲審查，逐漸成為司法院大法官的主要功能。

這種現象或趨勢，應不難了解。解除戒嚴及終止動員戡亂時期臨時條款後，台灣社會開放，民眾權利意識覺醒，權利受損即尋求救濟。而憲政的真正實施，也讓司法院大法官得以發揮憲法守護者的功能。其功能越能發揮，越獲得肯認，民眾尋求救濟的案件即越多，相關的解釋，在數字上自然即有相當的成長。

除了解釋案件數的大幅成長外，動員戡亂時期終止後的相關解釋，相對於動員戡亂時期終止前的解釋，對於人民基本權利保障的內容，也較有實質的內涵，例如，勇於宣告政府法令「違憲」，以及擴大權利保障的範圍。其中尤其值得注意的是將正當法律程序（due process of law）的引進，將基本權利的保障擴及於程序保障面（釋字三八四號解釋、三九六號解釋）；以及確認國家的給付義務，肯認社會權的基本權利地位（釋字四七二號解釋）。

雖然在現行制度下，僅司法院大法官享有違憲審查權，但這並非謂只有司法院大法官才能發揮或才應發揮保障人民基本權利的職責。一般法院的法官，在具體司法審判時，若能善盡職責，多少也能發揮保障人民基本權利的功能。因為，大部分法律規定，是以維護

人民權利為目的，而對個人的權利作了某種程度的限制。一般法院法官如能公正地審判個案，讓是非曲直獲得合理判斷，也就達成了保障人民權利的基本任務。

而且，部分法律為了保護人民基本權利，對於政府執行的程序會有一定的規範。例如刑事訴訟法中有關羈押、搜索、及扣押的程序，以及證據的認定等，均與人民人身自由、財產權有關。一般法院如能在法律所要求的程序上把關，也能發揮保障人民權利的功能。最近，台北地方法院以警方夜間訊問違反憲法保障人民訴訟權的意旨，以及違反正當法律程序的原則，被告自白不得採為證據，而判決被控持美工刀強劫計程車司機的被告無罪。即是一個好的例子，足以說明一般法院法官已在發揮此種功能。其實，在這之前，過去這二年來，已經有相當得多類似的案件。

此外，一般法院法官，也可以在審判具體個案，經由合憲性解釋的法律解釋方法適用法律，也能達到保障人民基本權利的功能。在這方面，我們也看到一些具體事例。例如，劉泰英告亞洲週刊誹謗案，台北地院李法官即是以此方式，解釋適用刑法三一〇條的規定，而判決被告無罪。同時，我們也相當欣喜地見到一些地方法院法官，掌握了釋字三七一號解釋所提供的機制，主動地停止訴訟程序，將應適用的法律，有抵觸憲法之疑義者，聲請大法官解釋，協助人民尋求憲法基本權利的保護。

從以上所舉事例，足見一般法院法官對人民權利保障的認識與實踐，已逐漸提升。

司法保障人權的功能仍有待改善加強

與十年前比較，目前台灣在人權保障方面，尤其是消極性的政治基本權利部分，已有長足的進步。不過，仍待加強之處仍多。除了傳統的人權——尤其是積極性的基本權利部分——保障尚有未足之外，資訊科技與生命科技的日新月異，台灣社會面臨急速轉型性的變遷，也產生了新的人權問題，亟待解決。

固然立法部門立法品質的不良，不能適時的提供合理的法律規範，行政部門不能切實遵行法律及執法效率不彰，多少都影響人權保障的實現。但司法救濟管道——尤其是請求違憲審查的救濟程序——不夠適切及迅速、部分職司審判的法官不能真正超然獨立、對人民基本權利保障的認識不足、裁判或解釋的理由未能獲得信服等，也是司法未能進一步發揮保障人權功能的主要因素。

例如，在今年國民大會集會討論第五次修憲時，民間團體即曾提出系列刑事訴訟人權入憲的修憲案，即顯示這些被要求以修憲方式，以憲法明文保障之人權，在現實上，仍未

受到足夠的重視及保障。這些與人身自由保障有關的程序性的基本權利，攸關人民刑事訴訟程序權益甚大。司法院大法官在釋字三八四號解釋理由書中，雖已明文肯認正當之法律程序，並對人身自由提供了程序性及實質性的權利保障，但其所提供的保障顯然仍有未足。

依理說，既有釋字三八四號解釋的先例，刑事案件的當事人，為何不尋求釋憲的途徑，讓這些與人身自由保障有關的刑事程序的基本權利，經由大法官的解釋，成為憲法所保障的基本權利？為何寧選擇修憲的途徑？這個問題，正好突顯出在目前制度下，人民尋求司法保護自己權利的成本太高之缺失。我國目前制度，一般法院並無違憲審查權，僅司法院大法官有此權限。因此，人民如認為其憲法所保障的權利遭到侵害時，僅有聲請司法院大法官釋憲一途。但依目前聲請司法院大法官釋憲的程序，當事人必須先要耗費相當多的時間在一般的訴訟程序，緩不濟急，成為聲請大法官行使違憲審查權的障礙。加以無法預測大法官會作出如何的解釋，當事人是否願意耗擲如此精神與時間，即有疑問。

我們並不知道由於聲請釋憲程序的成本，阻礙了多少聲請救濟的嚐試？我們也不知道，在這些放棄聲請救濟的的的案件中，有多少案件，本來會對人民基本權利保障，具有重大意義或影響？但制度上的障礙及遲延的救濟程序，實與人權保障的宗旨相違。

當事人於一般訴訟程序進行中，固然也可以向承審法官聲請，請承審法官依釋字三七一號解釋之意旨，停止訴訟程序，聲請司法院大法官就本案所擬適用之法律是否違憲予以解釋。但是，該項權限屬於承審法官。承審法官並無義務要依當事人的聲請，停止訴訟聲請釋憲。如果承審法官對憲法所保障的基本權利並無認識或不予重視，或認為無必要時，當事人的努力，仍屬徒然。

此外，原本司法制度之設，其目的是在維護人民的正當權利，並促進及維持一個具有合理秩序的公道社會。希望經由司法制度所提供的救濟管道，讓一國之中所有的爭執，不論是私人與私人之間、私人與政府之間、以至於政府機關與政府機關之間的所有爭執，在未能獲得合理及滿意的解決時，均有機會將之訴諸於法院，由法院依照客觀的法規範加以審理，判斷曲直，弭平爭議。讓所有的爭執，能訴之於理，而非訴之於力。避免強凌弱，眾暴寡等不合理或不公平的現象。然而，目前因為司法人員素質及制度的缺失，致使一般法院未能在人民心中確立公正及公信的角色，而未能發揮定分止爭功能，無法擔負法治的最後一道防線。不僅人民對公義的期望，失去制度的依附，人民一般權利，也未能獲得合理的維護。

如何強化司法保障人權的機制

如何強化司法保障人權的機制？本文認為應從下列幾點方向努力：

（一）確立並儘速完成以人為本的司法改革

上述因為制度的缺失或人員素質的因素，以致司法未能充分發揮保障人權功能之缺失，在今年全國司法改革會議中，均有檢討。在今天研討會中，我們也有專題詳細討論。因此，本文於此只強調目前司法之弊，除了制度不良、人員素質良莠不齊之外，更在於司法人的官僚化。不僅在競逐於官等昇遷之際，逐漸拋棄了司法獨立；操縱生死輸贏的權力滋味，也讓司法人忘卻了服務人民公義要求的公僕角色；把作官當作目的，當然就忽略了保障人民權利的根本之義。

司法改革要能有所進展，司法人必須要有充分的自覺、自省與自重，徹底地去官僚化，真正地以人為本。

（二）司法違憲審查制度應予調整

為了使人民能獲得迅速及直接的救濟機會，並促使法官在民、刑事審判、行政訴訟中，會以憲法為準繩或指標，司法違憲審查制度應予調整。應從目前只有司法院大法官專

有此項權限的「集中制」，改為一般法院的法官均擁有此項權限的「分散制」，以讓人民於其憲法所保障的權利遭受侵害時，即能在具體個案訴訟時提出，請承審法官審查所適用的法規是否牴觸憲法，以獲得迅速及直接的救濟機會。

在未能調整目前審查制度前，一般法院的法官，應善用司法院釋字第三七一號解釋所建構的「具體法規審查制度」，被動地依當事人聲請或主動地發現並確信所應適用的法律有違憲之疑義時，應即停止訴訟程序，聲請大法官解釋。如此，亦能有助於人民獲得較為迅速及直接的救濟。

（三）大法官解釋理由應再加強

為了使司法院大法官保障人民權利的功能，能進一步發揮，其解釋理由應再強化。司法院大法官固然已逐漸發揮護憲的功能，而且有關人民基本權利保障的違憲審查，也逐漸成為大法官的主要功能。社會對司法院大法官的職能也日漸看重，重大憲政爭議，司法院大法官均為各方訴諸解決的仲裁人。這樣的發展，應屬可喜現象。

我們期待司法院大法官終能像美國聯邦最高法院或德國聯邦憲法法院一樣，成為我國憲政發展的礎石，並廣受社會各界所信服。所以，我們期待司法院大法官能再多作一點。在解釋所附的解釋理由書，理由部分的說明應再進一步充實。其解釋能否服人，全賴其理

由說明是否充分合理。如缺少對正反意見的分析辯駁，而僅精簡化約式呈現單方的立場，不僅難以服人，其解釋也難謂已詳具理由。

況且，解釋理由的構成，係大法官對所涉憲政理念及人權保障理念的闡釋，不僅可以為抽象的憲法文字增填血肉，豐富憲法內容，活潑憲法文化，同時也能使憲法生活化，拉近大眾與憲法間的距離，培養大眾之憲法感情，豈能不予重視。

目前，大法官解釋有一個有趣的現象，就是協同意見書或不同意見書，有時要比多數意見的解釋理由更具實質內容，理由也較完備。這種現象，應與協同意見書及不同意見書，均須具名，而作為司法院大法官正式解釋的多數意見書之執筆者，並不須具名有關。具名即示負責，也有接受歷史評價的壓力，下筆較會慎重周全。當然，多數意見之所以執筆者不須具名，其主因也是因為在現行的制度下，以及大法官行之已久的慣行，為爭取多數大法官的支持，多數意見通常是法官集體創作，很難確定誰是最後完稿的執筆者。但日前之制度，並非不能改變。如果多數意見也須具名，或許有助於解釋理由的完備。

（四）普及與深化人權保障理念

最後，本文認為普及與深化保障人民基本權利的理念，也可以強化司法保障人權機制。

台灣真正實施憲政的時間不長，對於民主憲政的經驗，以及人權保障理念的認識，方才起步學習。司法院大法官、一般法院法官、檢察官與律師等，對於人民基本權利的真義以及憲法何以要保障人民基本權利的目的，如能有充分的了解及認識，自然有助於司法保障人權機制的強化。而將人權保障理念，普及於一般大眾，可能更有助於人民基本權利保障的落實。

我們的文化向來忽視程序正義，因此，社會一般大眾常會質疑人權保障的追求或強調，是否給了「壞人」太多的保障。這次國大延任自肥修憲案，不知是否可以讓一般大眾體會到程序正義的重要。即使目的良善，也不能「為達目的不擇手段」。而近日所發生的宋楚瑜先生質疑遭受竊聽事件，再度引起輿論對政府非法監聽的非難，我們更應能領悟程序正義的重要。維護社會治安，將犯罪者繩之以法，絕對應該。但我們必須採取符合正義的手段取得證據，否則我們社會與作家喬治歐威爾在「一九八四年」一書中所描述的社會，有何不同。不僅證據的取得必須合法，合乎程序正義，我們更應該在一個人未被證明有罪前，推定其為無罪。否則我們社會與昔時採用酷刑取供，甚至屈打成招者，又有何不同。非法監聽事件給我們的啟發就是，如缺少人權保障，今天你或許是「好人」，明天你也可能就成了「壞人」。

實則一般社會大眾如對基本權利保障有真正認識，應能了解基本權利所求者，就是將人當人看。而我們要憲法保障基本權利，就是保障我們每個人均會獲得平等的關心與尊重，均具有與他人同等的自主存在的尊嚴，並有自由地發展自我、實踐自我的平等機會。人權保障所追求者，並非只是自我。我是人，他人也是人。我們要他人將我視為人，我們也應將他人視為人，平等的相互尊重，這才是人權保障的真正意義。

社會病了，原因就是我們誤解了人權保障的意義。社會大眾以為人權保障，就是自我率性而為。而忽略了在社會集體生活之中，我們與他人之間應相互尊重。勿偷、勿搶、勿殺，本即為人們相互尊重的基本道義。而今連這最起碼的道義都沒了，社會自然亂象橫生。少了相互尊重，將只有嚴刑峻罰。

今天，我們仍然珍視人權，希望健全司法制度，讓司法發揮保障人權的功能。我們也應普及人權保障理念，讓大眾認識人權保障的真正意義。如果我們真正了解了人權保障的意義，我們應能將心比心，己所不欲勿施於人。互利共生，公與義的社會自然不遠。