

趕不上歷史腳步的憲法釋義

簡評大法官釋字第613號解釋



壹、釋憲者的務實觀

貳、分權的思想史觀

參、機關的制度史觀

肆、消散的歷史時刻

礙於司法權「不告不理」的被動性格，大法官於今（2006）年7月21日正式宣告「國家通訊傳播委員會（NCC）組織法」第4條規定以「政黨比例」模式推薦、審查我國第一個獨立機關委員係屬違憲的釋字第613號解釋，一如歷來6百餘號解釋，無法趕在第一時間釐清憲法疑義、及時化解政治衝突。倘若釋憲者背負數十年法釋義學包袱裹足不前，眼前稍縱即逝的參與締造我國通訊傳播體制新契機，也即將失落而消散於滾滾歷史洪流之中。

無論如何，此號本文近1千6百字、理由書更長逾6千字，同時還附有2件協同意見書、2件部分協同意見書、1件部分不同意見書¹，僅有6位大法官未個別表示意見的憲法解釋，勢必在刻記下一段政治爭議的憲法裁判之際，本身也將成為我國釋憲史上可待爭議的一段紀錄²。

壹、釋憲者的務實觀

釋字第613號解釋最引各界注目的邏輯轉折之處有二，其一為：「立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權固非不能施以一定限制，以為制衡」，但NCC委員產生方式則「幾近完全剝奪行政院之人事決定權」因而違憲；然而，依該條規定所產生的委員「由行政院院長任命」及委員互選正、副主任委員等部分卻又合憲有效。其二則為：NCC組織法第4條第2、3、4、6項規定既已正式宣告違憲，在修法或「至遲於中華民國九十七年十二月三十一日」前卻仍具效力，NCC所作成之行為適法、人員與業務之移撥不因此而

¹ 計有大法官許宗力、余雪明分別提出協同意見書，大法官許玉秀、林子儀分別提出部分協同意見書及大法官王和雄、謝在全共同提出部分不同意見書。

² 相關批評，例如：中國時報2006年7月23日社論「大法官豈可『公親變事主』？」。

4 向競爭轉的通訊傳播匯流法制

受影響。

雖然，關於立法與行政如何分權制衡及所謂「權力核心領域」云云、獨立機關建制與責任政治間的緊張關係如何化解，以及，「憲法所保障通訊傳播自由之意旨」又如何推導出NCC建制應降低政治力影響，因而使多數大法官形成系爭規定已達違憲程度的積極心證，表面上看似依循過往的繼受法釋義（所謂「比較法」）傳統、純就概念進行抽象論證。大法官用直筆曲寫上述兩大邏輯轉折，主要仍著眼於：面對本件未直接涉及人民自由權利保護事項、朝野政黨曾為此僵持良久、成文憲法又欠缺明確規範可資解釋的公權組織爭議³，究竟應否介入⁴、於何時⁵、以何種方式替少有和解跡象的兩造尋求解套方案⁶，在當前充滿對立肅殺氣氛的政治格局下難免「治

³ 本號解釋文、解釋理由書及協同意見書中，充斥「權力分立」、「制衡」、「責任政治」、「行政一體」、「積極課予立法者立法義務」、「權力核心領域」、「多元人民團體參與」、「民意複式授權（？）」等成文憲法所未觸及之「外來語（／概念）」，既未嚴謹區分究屬「法制繼受」或「學說繼受」，也幾未考察繼受來源國操作相關概念的理論發展及制度實踐情形，其法釋義所操作的三段論證大前提（正當性基礎）儼然自證自足、全無說明。

⁴ 參照：大法官王和雄、謝在全部分不同意見書之一第2段，並請對照：大法官許宗力協同意見書末段、大法官許玉秀部分協同意見書「唯一考量：維護憲政體制、促進憲政體制的完備」一段並未述及憲法理論基礎的（刑事法？）隱喻。

⁵ 行政院聲請釋憲同時也請求司法院「發布暫時處分，暫停通傳會組織法第四條及第十六條規定之適用，以避免憲政體制、廣電秩序及人民權益發生重大、不可回復之損害」，但未獲2/3以上大法官同意。本號解釋最終作成於立法院休會之時，其本文及理由書之末就「暫停適用」相關規定一節，僅簡短表示：「因本案業經作成解釋，已無審酌之必要」。

⁶ 關於本號解釋文主旨「違憲——緩衝兩年（半）」，早在2006年6月26日自由時報（記者劉志原、賴仁中）即曾以第2版焦點新聞大幅報導，司法院同日即發布新聞稿宣稱：「行政院聲請國家通訊傳播委員會組織法釋憲案，本院大法官尚未完成審查程序，亦未作成結論。媒體報導有關解釋文業已

一經，失一經」。

本號解釋違憲主調（Tenor）所在的「政黨比例」模式「導致行政、立法兩權關係明顯失衡…牴觸權力分立原則」，關鍵其實不在於NCC如何建制或其組織法如何謬誤；問題在於NCC是第一個依「中央行政機關組織基準法」設立的獨立機關，也是立法院、掌握近半席次的在野黨於「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」被宣告違憲之後⁷，以類似模式轉用於限制、甚至進而分享行政院人事決定權的第一次試驗。關於此點，行政院在釋憲聲請書雖提及「真調會」，卻未言明事後該院認為釋字第613號「最大意義」在於「有效遏阻了在野黨接續就央行、金管會、中選會、公平會等各獨立機關組織法修法…均比照NCC…獨立於行政院之外…化解了後續的骨牌效應」的「真意保留」⁸；無論如何，釋字第613號解釋算是直接回應了行政院方面最在意的「瓜分」隱憂⁹。

作成，即將公布一節，純屬揣測，特此聲明」。然而，嗣後其他媒體也有類似揣測，並進一步預言：「為避免造成巨大衝擊，大法官並傾向訂定違憲條文最遲兩年內失效的落日條款。因兩年後，首任NCC委員的三年任期即將屆滿，屆時依新修法律改任委員，將可使目前的衝突降到最低，可兼顧執政黨的面子、在野黨的裡子」，參閱：中國時報2006年7月13日記者劉鳳琴報導。

⁷ 參照：大法官釋字第585號解釋。值得注意者：該號解釋將「真調會」定位為立法院行使調查權之組織，因而並未認定其委員依政黨比例組成係屬違憲；僅附註其委員之任命「應經立法院院會決議並由立法院院長為之，方為憲法之所許」。

⁸ 前引文出自：中國時報2006年7月23日記者何博文、蔡慧貞報導。類似「不會再發生泛藍以政黨比例侵犯行政權的骨牌效應」的說法，行政院長蘇貞昌也曾曾在民進黨中執會上提及，參閱：中國時報2006年7月27日記者林晨柏、江慧真報導。

⁹ 大法官許宗力協同意見書之三第1點第3段「特別指出…之所以對政黨依席次比例主導通傳會人事之系爭規定宣告違憲，其實就是在指出危險，並消弭危險。今日不先阻絕危險，基於滑坡效應，未來所有須要去政治化，須

6 向競爭轉的通訊傳播匯流法制

至於本號解釋力保NCC的第一屆委員幾乎仍有完整任期¹⁰，而NCC作為獨立機關其組織本身合憲、正副首長互選也合憲、所有處分均屬有效¹¹，除了務實顧及「修法尚須經歷一定時程，且該規定倘即時失效，勢必導致通傳會職權之行使陷於停頓，未必有利於憲法保障人民通訊傳播自由之行使，自須予以相當之期間俾資肆應」之外，大法官余雪明在協同意見書中則指出：「本席並認為亦可說是對通傳會現任委員表現之一種肯定」¹²。回顧NCC成立時委員即

要人民對其超越政治之公正性信賴的國家機關，無論是大法官、監察院、考試院，或是陸續即將建構成立的其他獨立機關，都有可能由政黨依席次比例決定其人事，然後國人會陸續看到綠色、藍色、橘色、棕色大法官、監委、考委等等。既然已預見到危險，實不容司法者坐視」。此一說法，正與大法官林子儀部分協同意見書之三倒數第2段、大法官許玉秀部分協同意見書「參、結語」之二「建立權力防火牆」的說法相互應和。

¹⁰ 依NCC組織法第4條第1項規定，委員任期為3年；第一屆委員於2006年2月17日經行政院長蘇貞昌任命、2月22日首次集會互選正副主任委員，法定任期應屆至2009年2月16日。同條第6項則規定委員任滿3個月前，應辦理提名新任委員相關作業；依其規定，NCC原應於2008年11月16日之前，依（合憲之）組織法辦理第二屆委員提名。因此，釋字第613號解釋所謂「上開（違憲）規定應自本解釋公布之日起，至遲於中華民國九十七年十二月三十一日失其效力。失去效力之前，通傳會所作成之行為，並不因前開規定經本院宣告違憲而影響其適法性」，除非立法院早於失效期限屆滿前即完成修法，實無異於肯認第一屆委員至任滿時為止的合法地位。

¹¹ 參照：釋字第613號解釋文第1段末句、理由書之八。由於部分官員在解釋公布後仍公然稱呼NCC為「違憲機關」，司法院秘書長特別於7月24日向新聞界說明「大法官解釋明確指出NCC作為一個獨立機關並不違憲…在後年底修法失效前，NCC的作為、人員都有效，希望各界尊重」，引自：聯合報2006年7月25日記者王文玲報導；並請比較：自由時報2005年7月25日記者劉志原報導。

¹² 引自：大法官余雪明協同意見書「本件解釋之意義」末段。此外，本號解釋公布後，網際網路業者、新進固網業者及五大廣播協會先後呼籲委員留任，參閱：工商時報2006年7月23日記者林淑惠報導、電子時報2006年7月24日記者鍾惠玲報導、經濟日報2006年7月24日記者李盛雯報導。而「當蘇