

(文接上期)

幾乎所有關於憲法法院決定溯及效力之例外的學理，都在立陶宛憲法法院 2012 年 12 月 19 日的決定中有所闡述。這也包含憲法法院在面臨最嚴重違背基本憲法價值或原則的情況下，例如國家獨立、民主、共和國政府體制、人權與生俱來的本質，有權宣告系爭的立法自始無效（亦即宣告所有系爭法律行為的一切後果違憲）。此案可說是立陶宛憲法法院引以為傲的首宗指標案件，即使可能不是最重要的案件。然而，它卻完美地說明了司法積極主義在防止最嚴重的憲法秩序違背（在一定程度上甚至承擔了初步的憲法控制功能）方面也能起到多麼有效的作用。透過詮釋《憲法》，積極且負責任的憲法法院有可能考慮到各種相關因素，預見未來對於憲政秩序的挑戰，並透過先行宣告某種法規範的違憲性，聲明某種應然之法（lex ferenda）。

大部分我會提及的其他指標案件都可以視為這種司法積極主義的表現。誠然，至少據我所知，這些案件的目標也在於馴服政治民粹主義，這可能是在法治原則下，持續且普遍對於憲法秩序的挑戰。讓人民凌駕於任何《憲法》之上，通常與現代憲政概念背道而馳。民粹主義能讓威權領導者掌權並導致民主倒退，這不足為奇。同樣不令人意外的是，最引人注目的民粹運動（尤其是在反民主和反人道主義的論調上）至少間接地服務於俄羅斯的侵略性政策以及其嘗試影響鄰國政治的目標。

#### 肆 立陶宛憲法法院建構的修憲學理

立陶宛憲法法院藉由好幾個裁判，發展出有關修憲案合憲性的學理，包含：2014 年 1 月 24 日關於《憲法》第 125 條修憲案的裁判中，該修憲案因為違反修改《憲法》的既定程序而被宣告違憲；2014 年 7 月 11 日關於多項公投的裁判，其中闡明了《憲法》與其他公投的要求；2020 年 7 月 30 日的裁判，對憲法位階之規範的概念有所發展。

在本質上，立陶宛的修憲案合憲性的學理，和臺灣憲法法庭於 2000 年和 2014 年的發展非常相似（兩國法院在同一年處理相似的案件真是驚人的巧合）。立陶宛的學理，可以從《憲法》之目的推導出來，亦可謂此學理保障了《憲法》的核心，包括自由民主憲政秩序的本質 -- 民主共和國的原則、人民主權、基本權利的保障和權力分立（尤其是權力制衡制度）。此外，與臺灣一樣，憲法法院敢於建構這樣的學理，即使立陶宛沒有憲法條文明定對於修憲案有本質（實質）的限制，亦沒有規定憲法法院有權審查修憲案是否具備合憲性。我相信在建構此學理時，兩法院都考慮到各自國家所面臨的獨立和民主憲政秩序的挑戰。

世界著名法律權威 Aharon Barak 曾

## 立陶宛共和國憲法法院之實務運作與指標案件

演講者 / Dainius Žalimas 譯者 / 陳玉潔 中

說：「在民主社會中，法院的作用是保護憲法和民主。保護憲法，不僅涉及防範違憲的法規，還包括防範違反憲法基礎的修憲案。法院的角色是保護憲法的基礎原則和基本價值。因此，有強烈的理由認為法院有權審查修憲案是否合憲」。事實上，如果對於修憲案沒有任何司法審查，任何修憲的限制將淪為「軟法」。

在為修憲案合憲性的學理奠定基礎時，憲法法院認為《憲法》的概念、性質和宗旨，以及憲法作為憲法價值的穩定性，和《憲法》條文協調之必要性，都意味著修改《憲法》在實質（本質）和程序上的限制。

### 一、修憲的實質限制

修改《憲法》的實質限制，是指《憲法》對於修憲案通過某些內容的限制。這些限制源於憲法的總體規範，旨在維護《憲法》所依據的普世價值，並保護這些價值的和諧與《憲法》條款的和諧。修改《憲法》的程序限制，與在《憲法》第十四章「憲法修正」規定的修憲的特殊程序有關。若未能遵守對於修改《憲法》的實質性或程序性限制，將構成宣告系爭修憲案抵觸《憲法》的事由。

考量到特定憲法條款的起源及其修改條件，立陶宛憲法法院制定了一些實質（本質）限制。根據這些標準，實質（本質）限制可以分為絕對限制（旨在保護基本憲法價值，並使修憲案不可能否認這些價值）；事實上絕對限制（這意味著原則上可以修改《憲法》，但實務上是不可能的，因為通過相應的修憲案需要極高門檻符合資格的多數票）；以及有條件的限制（這意味著在滿足源自於《憲法》的特定條件時可以修改《憲法》，這些條件將確保《憲法》條款的和諧，以及這些條款所確立的價值觀之和諧）。

（一）關於絕對不可修改性（absolute unamendability），其來自永久憲法條款，源於立陶宛國家的基本憲法法案，特別是 1918 年 2 月 16 日的《獨立法案》。這些被視為是制憲前法案（pre-constitutional acts），立陶宛共和國依此宣告獨立或恢復獨立。因此，他們是《憲法》的起源，其基本原則甚至有超憲法的效力（supra-constitutional force）。

立陶宛憲法法院列舉幾項絕對不可修改的基本憲法原則，源於 1918 年 2 月 16 日的《獨立法案》：獨立、民主，以及人權與生俱來的本質。憲法法院認為，如果這些原則被廢除，人民及其自身的憲法認同將會被摧毀。

否定《憲法》的這些規定，形同否定《憲法》的本質。因此，根據《憲法》，獨立、民主，以及人權與生俱來的本質，即使是公投也不能廢除。若非如此解釋，《憲法》的修正，便等同創造了廢除 1918 年 2 月 16 日立陶宛《獨立法案》中宣布恢復的「建立於民主原則之上的立陶宛國家獨立」規定的先決條件。雖然，在至少 3/4 有投票權的立陶宛公民的同意下，確實有以公投正式變更《憲法》第 1 條「立陶宛國家應為獨立的民主共和國」規定的可能性，但由於獨立和民主原則，是奠基在超憲法性質的行為（the act of supra-constitutional nature）之上，這個可能性不應被理解為允許廢除獨立和民主。同時，人權與生俱來的本質必須被詮釋為民主秩序不可分割的一部分。雖然立陶宛《憲法》第 18 條規定「人的權利與自由與生俱來」，形式上來說，屬於適用一般修正程序的條文範圍，但憲法對於人權與生俱來的本質的保護，也應等同於構成立陶宛國格基礎的其他價值一樣。

透過建構修憲案的絕對性實質限制的學理，立陶宛憲法法院陳述了顯而易見的事：根據《憲法》，任何人都無權破壞立陶宛作為自由且民主的國家此一憲法認同的核心，同時，任何人都無權剝奪人與生俱來的權利。《憲法》並不是一個「執行民主自殺」的協議。在這方面，我們不妨提及經過修訂的 John Stuart Mill 的「奴隸悖論」（paradox of a slave），根據此論點，自由原則不能要求一個自由的人有自由選擇不自由。因此，即使這聽起來可能有點矛盾，禁止違反法治原則的本質、不可剝奪的人權和民主的憲法修正案的條款，是民主自決的保障。倘若民主的實質被形式上民主所耗盡，我們將不再有空間行使人民主權與自決。極權主義或威權政權便是一個明顯的例子。因此，保護普世價值的永久條款，可被視為是民主的重要工具，使民主可以保護自己。

此論理亦與威尼斯委員會的建議一致。在《全國性憲政公投指引》中，委員會建議提交憲法公投的條文必須遵守憲政改革的實質性限制（包含內在和外在外在的），且不能與國際法或歐洲委員會的法定原則（民主、人權與法治）有所衝突。與這些實質要求抵觸者，不應該交付公投。這些建議明顯不支持多數決有憲政上的權力可以否定被視為建立歐洲公共秩序（ordre public）基礎價值的修正案。

（二）事實上不可修正性與兩個憲

政原則有關：立陶宛政府的共和國體制（《憲法》第 1 條）和國家地緣政治導向原則（the principle of the geopolitical orientation of the State）的限制性面向，後者表達於憲法法案《立陶宛共和國與後蘇聯時期東部聯盟不結盟》。這些原則應被視為事實上不可修正的憲法條文，因為它們只能透過公投修正，須最少 3/4 的立陶宛公民投票同意 -- 一個不可能達到的極高數字。至於憲法修正案的合憲性，修正案不能違背這兩項原則，除非這兩項原則也根據《憲法》進行了修改。但正如前述，這在實務上似乎是不可能發生的。

（三）修憲案有幾個相對的限制。第一個相對限制是國家地緣政治導向原則的積極面，即立陶宛共和國在歐盟的成員資格。此成員資格的憲法基礎，於憲法法案《關於立陶宛共和國在歐盟的成員資格》第 1 條和第 2 條中被鞏固。其中，包括了（1）立陶宛的國家機構將權力賦予超國家機構（歐盟）；（2）歐盟法律的地位 -- 它是作為立陶宛法律體系的一部分。立陶宛憲法法院聲明，符合歐盟的完備成員資格是一個憲法價值，此成員資格是完全基於立陶宛公民在公投中展現的意願，只有經由另一次公投才能改變此成員資格的憲法基礎。因此，不可能有與這些憲法基礎相抵觸的修憲案存在，除非這些憲法基礎透過公投被改變（例如，土地所有權的規定為立陶宛共和國的公民提供專屬權利，而排除其他歐盟國家的國民）。

第二個相對的限制，源於第一章「立陶宛國家」與第十四章「憲法修改」中，對修改憲法條文有更嚴格的要求，例如，國家語言、國家完整原則、權力分立原則、禁止多重國籍。根據《憲法》，由於這兩章的規定只能以公投改變，因此，任何對其他憲法條文的憲法修正案，若有可能違背這兩章所捍衛的價值和原則，均不可通過，除非這兩章的相關條文透過公投作出對應的修正。

第三個相對的限制很獨特（據我所知，只有瑞士有類似的限制），反映出對國際法特別友善的態度。其來自憲法原則「條約必須遵守」（pacta sunt servanda），這是法治的一項不可分割的要素，並代表立陶宛共和國必須善意地履行根據一般國際法、國際條約承擔的國際義務。因此，《憲法》不允許任何會抵觸立陶宛共和國國際義務的修憲案，同時，在《憲法》第 135 條中鞏固的「條約必須遵守」憲法原則亦不容抵觸。唯有根據國際法規範終止相關的國際義務後，才可能進行這種憲法修正。

### 二、修憲的程序限制

在確認修改《憲法》的程序限制時，憲法法院指出，《憲法》對修改憲法位階之規範和修改一般法律建立了不同的程序。憲法針對修改《憲法》建立了特殊程序，使其不同於法

(文轉三版)

(文接二版)

律制定。(尤其,憲法位階之規範作為立陶宛共和國一種特殊的法律類別,其接近於組織法(organic laws)的概念)。憲法上整合的修改《憲法》之特別程序,包括各種特殊要求,例如禁止在國家緊急狀態或戒嚴期間修改《憲法》;只有以公投才能修正某些《憲法》條款;只有特定主體有權提出修正或補充《憲法》請求;對《憲法》修正進行須再次審議和表決;《憲法》修正必須由國會全體議員 2/3 的特別多數決通過等。

關於修憲案合憲性的學理,在具體修憲評估中只適用過一次,但事實證明,它在防止各種民粹主義和反憲法舉措方面尤為重要,這些舉措有時甚至可能損害立陶宛國家的基礎,包括多元民主和與生俱來的人權(例如,現在已不再出現涉及違反歐盟成員資格,或違反國際人權法的方式來修改《憲法》的提案)。此外,它事先禁止了任何有關於獨立和民主的公投(在此,我回顧立陶宛的兩個鄰國--或稱侵略國(俄羅斯和白俄羅斯)利用公投作為吞併外國領土和獨裁統治的手段)。

### 伍 西方地緣政治導向的憲法原則

關於修憲合憲性的案例,涉及數個相當重要的憲法問題:國格的憲法基礎、直接民主和公民投票、與生俱來的人權,以及《憲法》與國際法、歐盟法之間的關係。

在立陶宛國家就其西方地緣政治導向(the Western geopolitical orientation)之憲法原則,是如何在幾宗案件中發展出來的。該原則是作為立陶宛的國家憲法認同中最高及重要的元素之一。關鍵為 2014 年 1 月 24 日有關修憲案合憲性的裁判;而在此之前是 2011 年 3 月 15 日和 2011 年 7 月 7 日關於盟國(其他北約國家)在立陶宛境內部署軍隊和保護機密資料的裁判。

在 2020 年 7 月 30 日的裁判,凸顯了立陶宛國家在西方地緣政治導向的憲法傳統,並追溯到具有超憲法性質的基本憲法規範--1949 年 2 月 16 日「立陶宛自由戰士運動的大會宣言」。此宣言是由反對蘇聯佔領的最高政治及軍事當局所通過,而立陶宛國家的西方地緣政治導向原則,也反映在宣言的條款中,其中宣布遵循《世界人權宣言》,並呼籲所有民主世界提供協助。

縱觀前述立陶宛憲法法院的裁判,在立陶宛國家以西方地緣政治為導向的憲法學理中,能分辨出下列要素:

(一)此學理與不可修改的基本憲法價值具備直接關聯,這些價值包括國家的獨立性、民主和與生俱來的人權等。西方地緣政治導向被認為是捍衛這些價值的憲政原則,也作為國家和人民主權的基礎。確實,立陶宛的

獨立,首先意味著打破所有對俄羅斯(前蘇聯)的依賴,並拒絕其所聲稱的勢力範圍。

(二)西方的地緣政治導向建立在與西方民主國家共享的價值上,亦即其他歐洲和北美國家一般承認及保護的普世民主憲政價值。

(三)憲法中所明定的立陶宛國家的西方地緣政治導向原則,有其限制性面向(restrictive aspect),此意味著禁止立陶宛加入後蘇聯國家聯盟以及在前蘇聯基礎上建立的國際組織。此限制是奠基於《立陶宛共和國與後蘇聯時期東部聯盟不結盟》憲法法案,該法案作為憲法的構成部分,屬於事實上(de facto)不可更動的條款(如前所述,須經 3/4 的立陶宛公民投票後始可修改)。

(四)西方地緣政治導向的整合面向,意味著立陶宛國家在憲法誠命下必須成為符合歐盟完備資格的成員,並善意地履行與此成員資格相應的國際義務。《立陶宛共和國的歐盟成員資格》的憲法法案,某程度明確表達了這一點,該法也是《憲法》的構成部分。至於加入北約,此憲法誠命蘊含於立陶宛國家作為全體人民共同利益(common good)<sup>3</sup>的概念中,也就是,必須尋求所有最有效的手段來確保國家安全和防禦(無需多說,北約是最強大的集體防禦聯盟)。

(五)西方地緣政治導向的憲法原則,在其他憲法條文的詮釋上有正向的影響。除了其他憲法原則外,立陶宛憲法法院也仰賴這項原則,限縮《憲法》第 137 條的意涵,該條禁止在立陶宛領土部署外國軍事基地。盟軍武力為了集體防禦和安全的部署,成為此條文之例外,因為此條文僅適用於威脅到國家安全的武力部署。

(更進一步的說,從歷史上來看,這一憲法禁令是旨在撤離 1993 年 9 月以前在立陶宛非法部署的俄羅斯軍隊)。經由此方式,立陶宛憲法法院確立了立陶宛作為北約成員國的憲法原則,這一點在 2011 年 3 月 15 日的案件中被聲請人所質疑。他們所提出的問題,可重新被描述成:「《憲法》是否藉由禁止國家採取最有效的防禦手段,如北約國家的援助,要求國家自殺?」

(六)作為憲政原則,西方地緣政治導向也為國家的立法設定了最低的憲法標準。例如,在 2011 年 7 月 7 日的裁判中,立陶宛憲法法院認為,在規範對國家機密的保護時,立陶宛共和國制定的機密資料保護標準不得低於歐盟和北約。

(七)如前所述,西方地緣政治導向原則為評估修憲案的合憲性提供了相關標準。

因此,立陶宛的憲法認同(constitutional identity),是建立在基本憲法價值,如國家獨立、民主、人權和自由與生俱來的本質,此應在更寬廣的脈絡下,被理解為西方民主國家憲法認同的構成部分。總而言之,西方地緣政治導向作為憲法原則,是立陶宛憲法法院判例所揭露的法理中最重要

的原則之一,因為其保障了國家的獨立性,確保了《憲法》的可行性與穩定性,包括憲法對歐洲和立陶宛民主發展變化的開放性,以及適應地緣政治環境中新挑戰的能力。

### 陸 公投與憲法原則

讓我繼續談談關於公投的學理,我能感受到它與臺灣《憲法》採取的方式有些不同。這裡的關鍵同樣是 2014 年 7 月 11 日的裁判,它在處理憲法修正案的合憲性時同樣重要。此外,也要提及 2019 年 2 月 15 日的裁判,因為它進一步闡述了組織公投的憲法原則。2020 年 7 月 30 日的裁判則闡述了透過公投所作出決定之效力。

有趣的是,2014 年 7 月 11 日的裁判似乎是對立陶宛憲法法院於最初幾年制定的官方憲法釋義作出更正,且為一重要開展。在 1994 年 7 月 22 日的裁判中,法院聲稱國會召集公投的職責不能受制於任何《憲法》中未闡明的附加條件或決定,否則人民的最高主權權力將受到限制。憲法法院在 20 年後詳細闡述了此學理,認為 1994 年 7 月 22 日裁判的聲明,在解釋時應一同考慮其他的《憲法》條款和全部官方憲法釋義的脈絡及發展。即公投必須遵守《憲法》,不能被視為是《憲法》中未闡明的附加條件或決定。《憲法》對人民同樣具有約束力。因此,《憲法》的規定不得解釋為人民可以通過公投制定任何法規,包括不符合《憲法》要求的法規(包括對憲法修正的實質限制)。因此,這個誠命基於憲法至高性,不得將任何可能不符合憲法固有的程序或實質要求的決定交付公投,即使這些要求沒有明文寫在憲法中。此外,憲法法院強調,對於交付公投的問題內容與形式,應以法律加強其符合《憲法》要求,此相當重要,包括交付公投的問題必須以明確而不誤導的方式制定,且不得包括一些不相關的問題或規定等。

因此,綜上所述,公投的學理發展之濫觴為:《憲法》作為今世後代的社會契約,是具有對世性、對所有人都具有約束力的最高法律,包括作為主權者的人民。因此,只有在遵守《憲法》的前提下,人民的最高主權才能直接(通過公投)行使。這不能被視為對人民主權的約束或限制,因為使人民服從《憲法》的權威,其目的是為了保障以下憲法價值,包括人民主權、立陶宛的國家獨立、領土完整、憲法秩序,以及避免援引人民主權來破壞上述憲法價值(在此,我們再次回到那句格言:《憲法》不是執行民主自殺的協議)。

從立陶宛憲法法院的判例法中,循著直接民主的概念,我們可以區分出一些重要的憲法誠命:

(一)禁止將任何可能不符合《憲法》要求的決定交付公投,包括實質上(本質上)不符合修憲限制的《憲法》修正。因此,任何違背國家獨立、民主及人權與生俱來的本質,都不能交付公投。

(二)根據《憲法》,直接民主不能與間接(代議)民主對立,因為它們都旨在表達人民的意志。因此,基於其性質和憲法規定,有一些議題是由國會具有專屬權限。這些權限例如包括通過國家預算、建立稅收、任命和解僱包括法官在內的國家官員、彈劾等。此外,國會不能以公投解散。在這裡我們可以看到與臺灣憲政秩序的一些差異,後者可以通過公開投票來表達對國家官員的不信任(強制委任)。此外,基於法體系一致性的誠命,以及法律行為的位階,公投通過的法律行為可以由國會進行修改(除非它們屬於只能以公投通過的憲法修正案)。

(三)民主選舉原則必須準用於組織公投。因此,公投的法律規範必須創設一些先決條件,以確保公投展現真正、確實、不被扭曲的人民意志。這項誠命包括對於程序公正的要求,為此,必須對所有公投採取相同的條件,並排除國家機關的主觀操縱,例如取消他們對不同投票時長(投票日數)的裁量權。

### 柒 立陶宛在人權領域的憲法原則

立陶宛憲法法院有大量關於公民、選舉、政治、社會和程序權利的案件。然而,最重要的是所有人權領域共通的憲法原則。基於憲法法院的法理,人權與生俱來的本質受到最高程度的保障,因為它是永恆或不可修改的憲法條款之一,也是民主概念不可分割的要素。正如立陶宛流亡律師 J. Varnas 所主張:「民主是一種生活方式,奠基於社會正義、對每個人人性價值的認同、人人平等,以及對親密他者的愛。同時,尊重個人及其特質是我們的道德義務。」

立陶宛憲法法院於 2006 年 8 月 19 日的裁判中闡明了《憲法》作為抗多數之法的概念,並在 2017 年 12 月 19 日關於性別平等的結論,和 2019 年 1 月 11 日關於承認同性伴侶為家庭的裁判中獲得進一步的發展。這個概念蘊含著多元民主的必要性,並保障少數人和每個人免受多數的專制。正如立陶宛憲法法院所闡明的,國家要成為真正的民主國家,前提是其尊重每個人的人性尊嚴。因此,民主不僅僅是多數決原則的程序規定。正如立陶宛著名哲學家當斯基(Leonidas Donskis)所指出,民主在實質上不能成為「民主獨裁」(demo-dictatorship),亦即多數人對少數人的專政,該概念本質是基於「50+1」的邏輯<sup>4</sup>。

這就是為甚麼不能將立陶宛《憲法》第 29 條中禁止歧視的條文視為列舉規定,否則就無法實現「法律之前人人平等」的普遍憲法目標。因此,憲法法院表明《憲法》也禁止基於性取向和身分(後來也包括年齡)的歧視,即使這是《憲法》沒有明文規定的。

(下期待續)

(演講者為立陶宛共和國前憲法法院院長(2014-2021),現為維陶塔斯馬格努斯大學(Vytautas Magnus University)法學院院長  
譯者為中央研究院法律學研究所助研究員)

### 註釋

<sup>3</sup> 譯註:亦作共同的善。

<sup>4</sup> 譯註:取得過半數即可。

