

20161013 | 黃國昌 | 院會 | 審查司法院長、大法官被提名人 許宗力、司法院人事同意權

影片：<http://ivod.ly.gov.tw/Play/VOD/92263/1M/Y>

逐字稿來源：立法院公報

黃委員國昌：主席、許被提名人、各位同仁。雖然我作為您法學的后進，過去也拜讀過很多您的文章，不過提出詢問是身為立法委員的職責所在，我就直接切入正題。首先，院長在說明時提到，不論是金字塔型的訴訟制度、最高法院的改革或學士後法律，如果我們回顧臺灣過去這十幾年來司法改革的歷程，很多措施是在 1999 年全國司改會議時就做成的結論。但是 17 年過去了，這些改革的議題還留在原地踏步，甚至有很多大學法律系的教授都跳出來反對後來所推動的學士後法律的概念。剛才有委員恭喜您被提名，但是我要與許宗力教授分享的一個觀念是，如果本院通過同意權後，您是任重而道遠，責任非常重大，在接下來司法院長任期的過程中，會遭遇到非常多阻力及非常多扯後腿的行為。對您的學養，我完全沒有任何的質疑，但是，我想先請教您，您是否有信心、會有魄力地逐步完成這些司法改革的措施？

主席：請許宗力先生答復。

許宗力先生：主席、各位委員。我會盡我最大的努力去落實，我覺得這一任對我是最具挑戰性也最有意義的召喚，所以我一定是全力以赴。

黃委員國昌：你要戴著鋼盔往前衝，會有非常多的阻力，如果你曾經聽過翁岳生院長在其任內推動改革所遭受的困難，接下來的挑戰會有多重大，你應該心理有數。

現在我切入正題，您的「法與國家權力」這本行政法著作，可說是每個法律系學生必讀的教科書。勞基法第三十六條規定「勞工每七日中應有一日之休息」，這個法律的定性是一個強制規定，倘無法律明文例外之事由，不可以合意變更。請問勞動部可否透過行政規則變更這個法律適用的範圍與內容？我所說的行政規則是行政程序法第一百五十九條第二項第二款，也就是透過行政規則把這個法律的適用切割成兩個世界，原則上的世界是七天應休一天，工作時間不可逾六天；另外一個世界是，只要是勞動部公告的行業，就可以超越這個法律的規定，可以連續工作十二天。請問行政機關依照行政程序法第一百五十九條第二項第二款的行政規則，能不能變更此法律之適用？

許宗力先生：行政規則的性質之一是解釋法律，所以它只能具體化法律的規定，當然不能逾越法律本身的範圍。

黃委員國昌：沒錯。我接受你說行政規則要去解釋法律，但是行政規則可以把法律的適用切割成兩個世界嗎？

許宗力先生：我只能說行政規則不能逾越法律，如果逾越法律……

黃委員國昌：你沒有回答我的問題，行政規則可以把法律切割成 A 類的人適用此種、B 類的人適用另外一種嗎？法條的適用必須有普遍性及一致性，如果行政機關欲補充其內容，也應該遵循這兩個原則，不可以有差別對待。不知道許老師是否認同我這樣的法律見解？

許宗力先生：原則上認同。

黃委員國昌：你覺得行政規則可以做這種事嗎？

許宗力先生：我只能說行政規則不可以逾越法律，如果逾越法律的話就會有問題。

黃委員國昌：我跟許老師分享一個看法，不僅僅是實務上的法官已經公開投書反對，在這次我們針對司法院大法官被提名人所丟出的問卷中，第一題問的就是這個問題，有勇氣明確表示見解的人全部認為，行政機關不可以用行政規則這樣惡搞。今天不管提名你的總統是哪一位，提名你的政黨是哪一個，對於接下來大法官的職責，全體國人認為就是憲法的守護者，不會因為提名你的總統以及他所屬黨派的屬性，而對接下來權力分立及人權保障的這個憲法守護者的工作產生任何影響。如果許老師上任之後，在某一天遇到這樣的釋憲案，我希望能夠秉持著您在寫「法與國家權力」這本書的初衷以及過去作為憲法守護者的精神，什麼情況違反法律優位，什麼情況違反法律保留，該明確說的要明確表示。如果行政機關可以用行政規則這樣搞的話，我都不知道立法院存在有何目的，這不是應該通過修正法律來變更法律的適用範圍嗎？不管有再正當的理由，在任何法治的國家中都不應該這樣惡搞。

第二個問題是總統的職權與憲法界限，之前在雙首長的評釋中您曾說過「行政院長為總統所任命，無須立法院同意，且解釋上總統對之也有免職權……國家安全大政方針極富彈性……」，最後的結論是「在實務的操作上，行政院長除非沒有戀棧之心，否則都會淪為總統的幕僚長。如果要擺脫這個憲政上的困境，又要總統民選，修憲朝總統制變革似乎是最可以考慮的選項。」這是您當時所表示的法律見解，請問現在有沒有變更？

許宗力先生：基本上我認為如果總統民選，是要朝總統有實權的總統制方向變更。

黃委員國昌：在實質的憲法解釋上，我贊同許老師的看法，因為在民主國家中，權力的來源就是人民，總統是由人民一票一票選出來的，如果總統除了國防及外交之外沒有實際的權限，反而把權力交給一個完全沒有任何民意基礎，甚至沒有經過立法院同意的行政院長，這樣的憲政體制非常怪異。蔡英文總統為了使執政更為順遂，召集了所謂的執政決策協調會議，這個會議的成員不只有行政院院長、副院長，還有民主進步黨的秘書長、黨職人員及立法院黨團的幹部，甚至還有民進黨的智庫，請問您覺得這個執政決策協調會議有沒有跨越總統在權力分立原則下的憲政紅線？

許宗力先生：如果它不是一個法定……

黃委員國昌：它絕對不是法定的，現在法無明文規定，所以才會有非常多法界的先進及很多關心臺灣民主憲政的朋友前兩天發出一份聲明說，他們呼籲蔡總統停止違反憲政破壞行政立法分權制衡的總統府外掛決策協調會議，請問對於這些您法界的同僚所表示的法律見解您是否贊成？

許宗力先生：我沒有看過他們所寫的這份聲明，不過我認為基本上應該要照著憲法的機制來走，我知道依照現在憲法的規定，總統有很多無奈，所以我希望大院能考慮修憲，但我知道這有其困難度。

黃委員國昌：修憲我百分之一百贊成，我也瞭解蔡總統現在所面臨的困境，但是我非常擔心的是，這樣的作法在憲政上的爭議，如果有法界學者，而且都是長期關心民主憲政發展的人，他們提出這樣的呼籲，許老師，您認不認為蔡總統應該繼續這個所謂的執政協調會議？

許宗力先生：我覺得這確實是值得進一步去考慮的。

黃委員國昌：您提到解決法官案件量負擔過重的問題，淘汰不適任的法官，有關這個部分，我有很多學生都在擔任法官、檢察官，我完全瞭解他們在第一線工作的辛勞，所以對於您剛剛所提要如何解決法官與檢察官工作量負擔過重的問題，這我百分之百贊成，而這個又會直接連結到您剛剛所說建立金字塔型的訴訟制度，把二審的人力往下拉，讓第一審可以完全充實，這個我百分之百都贊成。但是當您上任院長後，你一定會感受到

第一線來自所謂司法老鳥抗拒的壓力到底有多強。

第二個想要請問您的是，現在的法官與檢察官的評鑑制度有沒有發揮當初所期待的功能？是現在運作得很好，還是現在的運作離當初人民希望淘汰不適任法官與檢察官還存在有相當程度的落差？

許宗力先生：我個人認為什麼是不適任法官，到目前為止，這還不是很精確，我覺得這可能要靠立法更進一步精進……

黃委員國昌：一個是實體要件，什麼是不適任法官，另一個是程序的參與，所謂程序的參與是現在法官與檢察官評鑑制度中，過去積極關懷評鑑制度的民間司改團體，包括我自己都曾經進去過，我可能是當初符合法官法去提出評鑑的團體，但是那個團體對於受評鑑人所表示的意見卻沒有 respond 的機會，也就是那個程序參與權、基本上的程序正義被剝奪了，您認為這樣的設計合理嗎？

許宗力先生：如果從正當程序的觀點來看，我覺得應該要有 respond 的機會。

黃委員國昌：如果這樣，您願不願意承諾，當您入主司法院之後，對於法官評鑑制度，最起碼在程序參與公平性的問題上能著手改革，這是你上任司法院長後馬上就能做的，完全不需要立法院的同意。

許宗力先生：如果我有幸通過審查擔任司法院院長，我會進一步來檢討這個問題。

黃委員國昌：接下來您會是司法院的大家長，對於倫理分際的事情我看得非常重，現在司法院的實務運作狀況，您大概可以去請教一下有接受過司法院委託的學者，這些學者都知道，您自己也做過很多委託研究計畫，司法院的委託研究計畫與受委託者彼此之間有個制式合約，約定受委託者著作產物的著作財產權是完全歸屬於司法院。當然，作為政府機關，在進行委託研究時，著作財產權的歸屬到底要留在受委託人還是委託機關，在政策上，您上任後可以進一步去徵詢更多的意見，看看這樣會不會減少學者接受委託的意願，這個我沒有太強烈的看法。但是我現在要講的是，如果著作財產權屬於司法院，請問司法院的誰有權利去抄襲著作內容，然後發表為論文，並主張這是他自己的學術著作。許老師，您認為這樣的舉措適當嗎？這是最基本的學術倫理，作為一位公務員，甚至是具有法官身分，這是需遵守倫理守則的事情，但是這件事情在臺灣到目前為止還在打迷糊仗、打混仗，這是大是大非的問題，以後你會允許你任命的秘書長去做這

種事情嗎？

許宗力先生：如果到時候我擔任司法院院長，我會進一步來檢討這個問題。

黃委員國昌：著作權的歸屬……

許宗力先生：這是人格權。

黃委員國昌：著作權的歸屬要進一步去做檢討，這個我瞭解，但是許老師應該也瞭解，我在討論的是，作為一個法律人，可以把司法院的著作財產權據為己有，用自己的名義發表文章嗎？可以做這樣的事情嗎？

許宗力先生：從學者的立場來說，我認為這件事真的會有問題。

黃委員國昌：從司法院的立場呢？如果你擔任司法院院長，發現秘書長做了這樣的事情，你會採取什麼舉措？

許宗力先生：我認為由誰來代表司法院應該要由機制來決定，如果沒有經過院長的允許，應該是不可以的。

黃委員國昌：沒有經過院長的允許，秘書長不應該去做這樣的事情，對嗎？

許宗力先生：對，他不能代表……

黃委員國昌：即使經過院長的允許，上面是不是也應該標明出處來自於委託研究計畫，當初是別人創作的，而不是自己創作的，這個基本分際應該要嚴守吧？

許宗力先生：對，沒有錯。

黃委員國昌：謝謝許老師，接下來的時間就由我的同仁—徐委員永明來詢問。

許宗力先生：謝謝委員。