

## 釋字第七三五號解釋協同意見書

羅昌發大法官

黃虹霞大法官

蔡明誠大法官 共同提出

本件涉及重要之權力分立憲法議題。憲法增修條文第三條第二項第三款規定：「行政院依左列規定，對立法院負責，……三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。……」（下稱系爭憲法規定）多數意見認為：立法院臨時會中應得提出及審議不信任案；不信任案提出後應於系爭憲法規定所示之期限內完成記名投票表決；立法院組織法第六條第一項「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限」規定中，未許臨時會提出及審議不信任案之部分為違憲；立法院休會期間有不信任案提出時，應召開臨時會審議等。本席對此均敬表同意。惟本席深覺多數意見未能將立法院職權行使法（下稱職權行使法）第三十七條納入審查範圍，並釐清國會自律與憲法規範之界線，甚為可惜；對多數意見以概括文字表達職權行使法第三十七條屬國會自律事項，亦有疑義；就多數意見未能釐清憲法增修條文第三條第二項第三款所規定之七十二小時與四十八小時之計算及於期限內未完成投票之憲法效果，亦認有補充之必要。爰提出本協同意見書。

### 壹、系爭憲法規定之意旨及國會自律之界線

#### 一、系爭憲法規定對立法院提出及處理不信任案之機制與程

序設基本規範，為立法委員對行政院政策或施政有重大不滿時兩院互動之基礎，且為解決政治僵局與重大政治危機之方式之一。系爭憲法規定之意旨包括：其一，確認不信任案作為行政院對立法院負責之方式之一；其二，提出之門檻定為全體立法委員三分之一以上之連署，而無其他時間與條件之限制；其三，定有不得表決之冷卻期（提出時起算七十二小時）；其四，冷卻期之後要求儘速完成記名投票表決（此期限為四十八小時）。此等意旨含有平衡相關因素之設計：一方面賦予國會議員發動不信任案之權限，另一方面設有明確之門檻以免發動過於浮濫或受不合理限制；一方面設一定之冷卻期，避免激情而不負責之倉促決定，另一方面要求於一定期限內完成，以迅速解決僵局，避免延宕；對於因不當議事杯葛導致無法於期限內完成之情形亦可突顯其政治責任。解釋系爭憲法規定及審查立法院組織法第六條第一項及職權行使法第三十七條規定是否符合系爭憲法規定之意旨時，自不應打破系爭憲法規定之平衡設計。

## 二、國會自律之範圍及釋憲機關對國會行使職權相關規範審查之界線：

- （一）國會自律係指國會行使職權，應以自身通過之程序及行為規範為基礎；除受憲法及法律規範外，原則上非其他機關所得置喙（包括非司法機關所得審查）。故國會自律要旨有四：其一，國會自律之範圍係有關國會職權之程序規範及國會議員之行為規範；此均為國會內部事務。其二，國會應主動制定相關規範自我約束。其三，國會自律之規範，受憲法約束；國會議員之行為則另受法律規範。其四，國會自律之規範僅於

有違反憲法時，始受司法機關審查。本院釋字第三四二號解釋理由書即載謂：「依民主憲政國家之通例，國家之立法權屬於國會，國會行使立法權之程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，議事規範如何踐行係國會內部事項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重，學理上稱之為國會自律或國會自治。」

- (二) 國會自律並非毫無限制；其最根本之界線在於有無違反憲法規定；而決定是否違反憲法規定時，自應將憲法所規範之自由民主憲政程序納入考量。本院多次解釋對此項界線，均有明確闡釋。本院釋字第三八一號解釋謂：「自律事項之決定，應符合自由民主憲政秩序之原則」。釋字第三四二號解釋理由書另載謂：「……立法院行使職權之程序，憲法雖未詳加規定，惟其審議法律案，須依議事規範為之，而議事規範係由立法院組織法、議事規則及議事慣例等構成，與一般民主憲政國家國會所享有之自律權，並無二致。立法院於審議法律案過程中，曾否踐行其議事規範所定程序乃其內部事項，除牴觸憲法者外，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象，此在各國實務上不乏可供參考之先例……。此係基於權力分立，各部門平等，互相尊重之意旨，司法機關就此等事項之審查權應受限制。」釋字第六四五號解釋理由書亦謂：「法律案經立法院移送總統公布者，曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象」。

二、審查權力分立及人民基本權利保障之釋憲案，究應有何差異：

- (一) 釋憲機關審查有關涉及人民基本權利保障之法令時，應基於憲法保障人民權利之意旨，確保人民權利受到最大保障；故在解釋憲法此等規範時，除以憲法文義出發之外，更應透過闡釋憲法相關文字，將國際人權規範之內涵納入，以作為憲法相關條文應有之意旨，使憲法成為一部活的憲法（Living Constitution）。
- (二) 而釋憲機關在審查權力分立之聲請案時，憲政傳統及憲政實務運作等現實層面，雖應納入考量，以尊重其他憲法機關之職權及各機關間之互動方式；然解釋之結果，仍不應逾越憲法文義及其規範意旨與民主憲政秩序之原則。如憲法文義或其意旨至為明顯，甚難有彈性解釋空間者，釋憲機關實難因釋憲案屬權力分立之議題或其涉及國會自律事項，而為超越憲法文字之解釋。

**貳、立法院組織法第六條第一項雖屬自律事項，但未因憲法增修而為相應調整，造成逾越憲法界線結果**

- 一、立法院組織法第六條第一項有關立法院臨時會以決議召集臨時會之特定事項為限之規定，係規範立法院臨時會審議事項之範圍，為國會行使職權之程序事宜，性質上固屬自律之事項；然如前所述，此種事項仍受憲法規範之限制。
- 二、如前所述，系爭憲法規定意旨之一在於設有明確之門檻以免發動不信任案過於浮濫或使其受不合理限制。此門檻為「全體立法委員三分之一以上連署」。立法委員如獲

跨越此項門檻之連署，自得基於其政治判斷，決定隨時提出不信任案，以處理政治僵局或重大政治危機。立法院組織法第六條第一項「立法院臨時會以決議召集臨時會之特定事項為限」制定於四十一年十二月十二日（當時規定於第十四條；至八十八年一月二十五日該法修正時，將該規定移列為第六條第一項，內容並未修正），故在系爭憲法規定制定前即已存在（系爭憲法規定制定於八十六年七月二十一日）；然因系爭憲法規定之增訂，使本因憲法無不信任制度而無違憲問題之立法院組織法第六條第一項，因未為相應調整許於臨時會中審議不信任案，而產生與憲法意旨不符之結果。多數意見以憲法文義及其規範意旨出發，基於系爭憲法規定「並未限制不信任案須於立法院常會中提出」及「基於儘速處理不信任案之憲法要求，立法院於臨時會審議不信任案，非憲法所不許」為理由，宣告立法院組織法第六條第一項「立法院臨時會以決議召集臨時會之特定事項為限」之規定違憲，本席敬表贊同。

### 參、職權行使法第三十七條宜納入審查且應宣告該條違憲之理由

一、應以職權行使法第三十七條屬聲請人聲請解釋之範圍或以「重要關聯」將其納入審查之理由：

- （一）職權行使法第三十七條規定：「不信任案應於院會報告事項進行前提出，主席收受後應即報告院會，並不經討論，交付全院委員會審查。（第一項）全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決。（第二項）前項全院委員會

審查及提報院會表決時間，應於四十八小時內完成，未於時限完成者，視為不通過。(第三項)」聲請人在其「解釋憲法聲請書」中之「聲請解釋憲法之目的」及「疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文」等部分雖未提及職權行使法第三十七條，然其在「聲請解釋之理由及對本案所持之立場與見解」部分則概括提及職權行使法第三十七條之規定，且認為該條有關「交付全院委員會審查」作為起算點之規定，違反系爭憲法規定之意旨。本院如將該條列為審查客體，應未違背聲請人之聲請意旨。

- (二) 縱認聲請人並未將職權行使法第三十七條之規定納入聲請釋憲之範圍，然基於該條與系爭憲法規定之解釋具「重要關聯」，本院亦應得予以審查。本院以往引用重要關聯作為理由，延伸釋憲之審查範圍，多係基於人民依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第五條第一項第二款聲請解釋基本權利之憲法規定，涉及釋憲聲請書所未指摘但係確定終局裁判援引為裁判基礎之法令，與聲請人聲請釋憲之法令具有重要關聯者（本院釋字第五七六號、第六六四號、七〇三號解釋參照）。本件聲請人係基於其立法委員身分依大審法第五條第一項第三款就其行使提出及審議不信任案之憲法職權，適用系爭憲法規定發生疑義或適用法律發生牴觸憲法之疑義，提出聲請。因本院就依大審法第五條第一項第二款及第三款有關法律是否牴觸憲法之疑義所提出之聲請，均係進行抽象審查，故在確定審查範圍時，「重要關聯」之原則，自亦應適用於大審法第五條第一項第三款之解釋案。職權行使法第三十七條

為系爭憲法規定在立法院實際運作之規範，與系爭憲法規定之適用，有密切、重要、直接之關聯，本院本應得就職權行使法第三十七條納入審查範圍。

(三) 或謂在本聲請所涉及之不信任案，僅涉及立法院臨時會時主席未將不信任案交付臨時會審查之爭議；相關爭議並不包括職權行使法第三十七條是否違憲之問題；此規定既未發生實際爭議，故其尚未成熟至足以成為司法審查對象之程度；如本院予以解釋，係對憲法議題予以預先處理，有違司法謙抑及被動之精神。然本席認為，司法雖不應將毫無爭議之議題自行納入審查範圍，惟亦不應將密切關聯之問題切割處理。本院既將有關不信任案之系爭憲法規定完整引述並將之納為解釋客體，對其規定之相關要件（包括不信任案之「提出」時機、「七十二小時後審查」是否由提出於院會始開始起算）及憲法效果（未能於「四十八小時內表決」之效果如何）予以闡述，自屬必要；而此闡述之結果，自涉及職權行使法第三十七條與此闡述是否相符之問題。故應無爭議尚未成熟之問題。

(四) 多數意見未將職權行使法第三十七條納入審查範圍，藉以釐清系爭憲法規定對國會自律及對立法院行使不信任案提案及審議之限制，而僅於理由書末段以甚為抽象之文字納為旁論，甚為可惜；其概括稱此規定屬國會自律事項，亦易造成誤解。

二、職權行使法第三十七條第一項有關「不信任案應於院會報告事項進行前提出」及該條第二項「全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後」之規定與系爭憲法規

定有違：

- (一) 如前所述，系爭憲法規定對於不信任案提出之限制僅設有全體立法委員三分之一以上連署之門檻，而無其他時間與條件之限制。故依系爭憲法規定之意旨，不信任案應得於符合此項門檻時，隨時提出；立法院固得基於國會自律，對不信任案之提出，設合理之程序規範，然其程序規範不應直接牴觸憲法文字或實質改變憲法之意旨。
- (二) 依立法院議事規則第二十條之規定，立法院會議於每星期二、星期五開會；會議超過一日者，經黨團協商之同意，得合併若干日為一次會議。換言之，如不信任案無法趕在星期二或星期五之院會報告事項進行前提出，則必須等待至下次星期五或星期二之院會報告事項前提出；其時間落差可長達三或四日（例如耽誤星期五早上之院會報告事項，必須等到次星期二上午之院會始能獲得處理），而可能已超過系爭憲法規定七十二小時之冷卻期。如立法院將星期二至星期五合併為一次會議，則時間落差甚至可長達一星期，而超過系爭憲法規定七十二小時加四十八小時內將不信任案處理完畢以避免延宕之意旨。系爭憲法規定既僅設連署門檻，職權行使法第三十七條第一項有關「不信任案應於院會報告事項進行前提出」之規定，已在連署門檻之外設額外之限制，非屬單純之國會自律事項，而已破壞系爭憲法規定之平衡設計，自與系爭憲法規定之意旨有違。
- (三) 職權行使法第三十七條第二項「全院委員會應自不信



任案提報院會七十二小時後，立即召開審查」之規定，隱含七十二小時之起算點應為「不信任案『提報院會』之時」。然系爭憲法規定「不信任案『提出』七十二小時後」之意旨，顯係以不信任案向立法院提出時起算，而非以提報院會起算。如前所述，院會開會有一定日期，且可能將數日合併為一次會議；不信任案向立法院提出之時間與不信任案提報院會之時間，可能有數日之時間落差。職權行使法此一規定直接抵觸系爭憲法規定之文義；且已實質上延長系爭憲法規定之冷卻期；自不在立法院國會自律之範圍。

三、職權行使法第三十七條第三項有關「視為不通過」部分亦與系爭憲法規定有違：

- (一) 系爭憲法規定係要求「不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。」多數意見提醒不信任案於提出七十二小時後，應於四十八小時完成記名投票（見本解釋理由書末段），以避免產生未於四十八小時之時限內完成，而造成「視為不通過」之結果，固值肯定。然其對職權行使法第三十七條第三項所設「視為不通過」之法律效果是否符合系爭憲法規定，則未予明確宣示。
- (二) 系爭憲法規定對於未能於四十八小時內完成記名投票表決者，應賦予何種憲法效果，並未明文。或謂無法於期限內完成投票，視為不通過，應為系爭憲法規定當然之解釋；故職權行使法第三十七條第三項所設「視為不通過」僅係將系爭憲法規定當然之解釋形諸文字而已；否則難道反而應將之「視為通過」。

- (三) 本席並非認為職權行使法第三十七條第三項之規定應改為「視為通過」始合乎系爭憲法規定之意旨；而係認為職權行使法不應設系爭憲法規定所無之此項法律效果。
- (四) 首先，職權行使法第三十七條第三項所設「視為不通過」，既係賦予系爭憲法規定未能於期限內對不信任案完成投票情形之法律效果，顯然非屬單純之國會自律事項性質。
- (五) 更重要者，設若發生執政黨在國會佔少數席次之少數執政情形，少數席次之議員非無可能以正常議事以外之方法杯葛會議之進行，並導致不信任案未於提出七十二小時後起算四十八小時之期限內完成投票。如國會發生此種杯葛情形，而職權行使法又賦予「視為不通過」之法律效果，則隱然承認縱使以正常議事以外之方法杯葛，唯一效果僅有「視為不通過」；其結果將轉移杯葛不信任案投票者之政治責任，並且反而可能促使不當杯葛，以達到「視為不通過」之效果。如依系爭憲法規定，不規範未能於四十八小時內完成投票之效果，一方面不致於影響不信任案之正常運作機制（因為正常情形，不信任案均可於該四十八小時內完成投票）；另一方面使有意不當杯葛者認知杯葛無用，因而可促使避免採用不當議事杯葛之手段；再一方面如仍有惡意杯葛者造成無法於期限內完成，其所應負之政治責任亦較為明確，而無法移轉。本席認為職權行使法第三十七條第三項有關「視為不通過」部分，破壞系爭憲法規定原來可以突顯政治責任之平衡設計，自與系爭憲法規定不符，實應宣告違憲。