

司法院釋字第七三五號解釋

部分不同意見書

葉百修大法官 提出

本件解釋聲請人因於立法院召開臨時會期間，依據中華民國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）對行政院院長提出不信任案，經立法院院長以該不信任案於臨時會提出，與立法院組織法第六條第一項規定：「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」（下稱系爭規定一）不符為由，裁示不予處理。聲請人乃主張不信任案之行使，屬憲法保留事項，不得以系爭規定一加以限制；且系爭憲法規定所定「不信任案提出七十二小時」，並未規定其提出時點計算，而立法院職權行使法第三十七條第二項規定（下稱系爭規定二），則將系爭憲法規定不信任案提出之時點，規定為自不信任案「提報院會」七十二小時，將使系爭憲法規定所定「應於四十八小時內以記名投票表決」難以起算，有違憲法之意旨，以系爭規定一、二有抵觸憲法疑義，聲請本院解釋。

本件解釋多數意見受理系爭規定一之聲請，認定系爭規定一「未許於因其他特定事項而召開之臨時會審議不信任案，與上開憲法規定意旨不符，就此部分，應不再適用」之結論，本席敬表贊同；惟就系爭規定二之聲請部分，多數意

見以「併此指明」之方式，就立法院職權行使法第三十七條規定，雖屬國會自律事項，仍應注意符合系爭憲法規定之意旨。對此，多數意見究係受理聲請人就系爭規定二之聲請、抑或為不受理之決議但仍附帶說明其憲法適用上之問題？不受理之事由為何？又何以逾越聲請人之聲請意旨，將系爭規定二以外於立法院職權行使法第三十七條規定一併指明？此程序審查之事項，多數意見均毫無論及，以魚目混珠方式將未經受理審查之系爭規定二及同條相關規定，諭示「仍應注意」之語，本席未能贊同，爰提出部分不同意見書如后。

一、國會行使不信任投票之現行憲法規範

系爭憲法規定就行政院對立法院負責之權力分立制度設計有四點重要內容，分別是：1. 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；2. 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；3. 如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；4. 不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。其立法目的在於「有助建立政黨黨紀，化解政治僵局，落實責任政治，並於立法院無多數黨時，可促成政黨遵守聯盟承諾。解散權與不信任案之設計，具有穩定政治之正面作用，並可強化行政部門與立法部門之良性互動，產生自然節制之作用。」¹然而，對於提出時間之會議方式、提出時間

¹ 參見第3屆國民大會第2次會議修憲提案（第1-128號），中華民國86年5月，修憲提案第1號，第3頁。

之時點計算以及未能依規定時間完成不信任案投票時，其法律效果為何等具體內容，系爭憲法規定均無明文，而上開各事項卻又與權力分立制度中，行政院如何向立法院負責之不信任案行使具有重要關聯，自屬憲政秩序之重要一環。

二、國會行使不信任投票，原則上具統治行為之性質

本院作為違憲審查機關，職司憲法保障人民基本權利與維護憲政秩序之角色，惟就憲法權力分立制度下，各權力機關既有相互彼此制衡之規範正常運作，司法機關自不宜輕易介入，此種學理上稱為統治行為或政治問題不予審查原則，亦經本院釋字第三二八號解釋所肯認。

就本件解釋所涉及行政、立法兩權在憲法規範上，設計由行政權向立法權負責之權力制衡關係，系爭憲法規定賦予立法院行使不信任投票之制衡行政院之制度設計，本應由立法院依其行使職權方式自行規範，本院原無須過早介入，本可不予處理。本院對此類國會行使立法權之程序，以「於不抵觸憲法範圍內，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」，於釋字第三四二號解釋認「除明顯抵觸憲法者外，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。」

惟本件解釋多數意見既已認定系爭憲法規定之規範有若干憲法疑義，進而受理作成解釋，自應基於違憲審查機關維護憲政秩序之角色，就該制度予以通盤考量，妥為解釋，豈有採取鋸箭方式，僅處理前端問題，而置後續爭議於不

顧？

三、立法院職權行使法第三十七條應一併納入審查

基於權力分立、相互制衡之憲法架構，系爭憲法規定既以賦予立法院行使不信任案作為制衡行政院之方式，立法院就系爭憲法規定未具體規範不信任案投票之事項，逕以立法院職權行使法第三十七條自行規定，惟該規定尚有諸多憲法疑義，諸如該條第三項將逾時不能完成不信任案投票，視同不通過，然不能即時完成投票之事由，或因天災等不可抗力、或因人為因素並不一致，如何逕以視同不通過而認定其法律效果？由於事涉行政、立法兩權分立、制衡之重要憲法事項，姑且不論本件解釋聲請人是否於行使職權適用憲法發生疑義，本院基於維護憲政秩序之角色，自應有清楚解釋此項憲法重要事項之義務，而非率以國會自律為由而不予受理。況本件解釋聲請人係就系爭規定一、二聲請本院解釋憲法，本件解釋多數意見既以「併予指明」之方式，就立法院職權行使法第三十七條諭示其適用之憲法原則，則同條第一項及第三項並未為聲請人所主張，本院多數意見如何能一併指明？既擴張聲請人聲請標的，卻又未明確說明不予受理之原因，前後邏輯錯亂，實與違憲審查機關之角色、功能與設置目的有所不符。