

## 釋字第七三五號解釋協同意見書

蘇永欽大法官 提出

本件解釋以憲法增修條文第三條第二項第三款僅規定不信任案應於所定時限內完成記名投票表決，立法院若於臨時會中審議不信任案自無不可，立法院組織法第六條第一項規定與上開憲法規定意旨不符部分，應不再適用。即使在立法院休會期間提出不信任案，也應召開臨時會審議。本席同意此一結論，惟立法院依國會自律原則對憲法規定進一步具體化的實踐，向為本院尊重（本院釋字第二五四號、第三八一號、第四三五號、第四九九號、第六四五號解釋參照），其與憲法有關立法院開會及行使職權的規定之間，如何適度掌握分寸，既不牴觸憲法意旨，也要為立法院保留足夠形成餘地，以隨民主政治發展而有所調適，本件解釋在主旨及旁論都刻意點到為止，不做深入的論述，即寓有此意。以下僅就本件解釋因論述較為簡約而可能未盡其意的兩個問題，分別再做若干申論：一是立法院臨時會審議議案究竟有何限制（第一段），二是解釋理由書最後有關立法院職權行使法第三十七條的「併此指明」應如何理解，上開憲法規定真正不可違逆的核心意旨為何，哪些則屬可由國會自主調整的空間（第二段）。

### 一、立法院臨時會審議事項的限制，除與憲法規定意旨不符者外，解釋上仍保有寬廣的自律空間。

原因事件引發爭議的問題，在於立法院可否於開臨時會期間審議未列入議程的對行政院院長不信任案，立法院會議主席所為不予審議的裁決，是以立法院組織法第六條第一項

的規定：「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。」為其依據，則本件解釋實有三個可能選項：第一，我國憲法第六十九條所規定的召集臨時會要件，既未如某些國家的憲法那樣規定臨時會以審議特定議案為目的（比如法國憲法第二十九條第一項、瑞典王國憲法法典中的國會法第十四條），甚至直接限制審議的範圍以該特定議案為限（比如墨西哥憲法第六十七條），顯然有意開放其行使職權，除有召集程序的限制外，一旦召開，即得行使所有立法院的職權，與常會無異。故立法院組織法的規定已增加憲法所無的限制，應屬無效，臨時會期間主持會議的主席如果據此規定否決不信任投票的提案，該裁決也已違憲。第二，憲法雖未對立法院臨時會的議程設有限制，但基於國會自律的基本原則，立法院自得自主形成相關規範，早在第十會期討論立法院組織法修正案時，立法委員就此問題即有深入討論（詳見立法院第十會期第十六、十七次會議速記錄），多位對議會法有研究的委員都指出，臨時會議程特定是為了控制會議時間，避免行政部門或立法委員橫生枝節，導致臨時會變成常會，當時雖有委員以追認緊急命令為例，說明應保留一定彈性，仍不為多數委員接受。此一立法院自主形成的規範行之有年，早已是有憲法位階的憲政慣例，本院應予尊重。果採此說，則主席否決不信任投票案的提案，即無違憲的問題。第三，立法院臨時會期間議程是否應受限制，基於國會自律原則，固應屬立法院可自主形成的空間。惟憲法賦予立法院合議行使的職權中，依其性質如有必須納入或排除會期屬性考量者，則為國會自律的上限，否則難以貫徹憲法設定該制的意旨。因此立法院組織法第六

條第一項的規定既非當然違憲，也不是在任何情況下都與憲法相容，一旦就臨時會開會發生議案可否審議的爭議，仍應視所涉憲法規定為何而定，可說是折衷說。

本院前曾就國民大會臨時會可否在總統非以修憲為目的所召開的臨時會中審議修憲案，做成釋字第三一四號解釋，該解釋對於常會和臨時會就國民大會行使職權而言有無不同，先做一般性的認定：「國民大會遇有憲法第三十條列舉情形之一，召集臨時會時，其所行使之職權，仍係國民大會職權之一部分，依憲法第二十九條召集之國民大會，自得行使之，前經本院釋字第二十九號解釋釋示在案。」其論證似乎傾向以機關決定可行使的職權，而不受會期的影響，接近第一說。但接下去話鋒一變，又說：「該項解釋係就國民大會依憲法第二十九條定期集會時得行使之職權所為之釋示，非謂國民大會臨時會不問召集之原因及程序如何，均得行使國民大會之全部職權。」顯然認為常會或臨時會的屬性，仍有可能影響其得行使的職權，又好像向第二說傾斜。但其理由第二段細析修憲必須使人民有表達意見的機會，歷來國民大會修憲也都在臨時條款或增修條文中有明文規定由總統召集臨時會修憲，顯然認為「憲法之修改關係憲政秩序之安定及國民之福祉至鉅」，其集會應以修憲為目的而召開，因此不能在非以修憲為目的召開的臨時會中審議修憲案。是又說明其否決以臨時會修憲的真正理由，不是第二說的僅因臨時會的屬性，其審議議案即不能超出臨時會召開時公告的目的，而是考量了國民大會行使修憲權的特殊意義，才有必要排除「非以修憲為目的」召開的臨時會，換言之，該解釋並未當然否定臨時會審議召開目的以外的其他議案，至少就此

仍保持開放，因此正確的歸類還是折衷說。

回頭看本件解釋，在闡明憲法第六十九條關於立法院召開臨時會的規定時，也是先確認其「僅規範立法院臨時會召開之程序，並未限制臨時會得審議之事項。」，似乎採第一說的機關本可行使其所有職權，不容立法院以法律自我限縮行使職權範圍的觀點，但果真如此，邏輯推導出來的結論，應該只有宣告立法院組織法第六條第一項的規定違憲一途。理由書卻顯然不做此想，反而刻意再以憲法賦予不信任案審議權的特殊需要來強化「非為審議不信任投票案而召開的臨時會」仍得審議不信任案的正當性：「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。」並因此得出該條項「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」，僅「就此部分，應不再適用」的結論。換言之，立法院以委員所提法律案限制臨時會得行使的職權，並非一律抵觸憲法，只有當自律排除行使的職權，將使憲法賦予立法院此一職權的意旨無法落實時，才非憲法所能容許。因此並未認定系爭規定無效，而僅命與該憲法規定抵觸的情形，應不再適用。在方法上，和之前的釋字第三一四號解釋頗能前後呼應，都是從肯認國會應可行使其全部職權，不因處於常會或臨時會而有不同出發，但又必須儘可能尊重國會的自律，包括自我限縮臨時會得行使職權的範圍，只有當此一限縮已使憲法賦予特定職權的意旨無法落實時，才必須排除該限制。本件解釋的聲請人柯建銘等四十六位立法委員，實際上也未質疑系爭規定本身的效力，僅質疑立法院會議主席的裁決未考量增修條文規定的落實，足見朝野立委對於臨時會期間審議議案的範

圍應受召開目的限制的憲政慣例，尚無根本的分歧。本院在這兩號分別針對國民大會和立法院所做的解釋，對於限制臨時會行使職權範圍的規定，僅以解釋所涉職權——為修憲權，一為不信任案審議權——有其特殊考量為限，始得例外排除，見解相當一致，文字上也都還留有餘地，為未來面對新問題時保留調適的空間。其妥適權衡國會自律與落實憲法規定核心意旨的苦心，值得各界留意。至於未來國會進一步改革，會不會考量社會的複雜度，臨時會的功能是否有擴大的必要，而考量修改立法院組織法相關規定，當然還是要由其以自律方式通過朝野協商做成決定，本院應予充分尊重。

## 二、憲法增修條文有關不信任投票規定的核心意旨在於兼顧冷卻與速決，其餘可由立法院自律。

再看解釋理由最後論及的立法院職權行使法第三十七條有關不信任案審查程序的規定是否符合憲法增修條文第三條第二項第三款的規定，聲請人雖在聲請書中質疑其第二項有關七十二小時和四十八小時的起算點異於上開憲法規定，但從聲請書前言所敘述的爭議經過即知，系爭規定因會議主席裁決無法於臨時會處理不信任案而根本未予適用，與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款「適用法律發生有抵觸憲法之疑義」要件顯然不符，因此本院無法受理審查，僅能以旁論方式諭知「應注意符合系爭憲法規定所示」，從其文字的簡略也可推知，此段論述目的僅在提醒，即使立法院得依國會自律原則制定法律對憲法所定不信任案的程序作進一步的規範，或通過實踐形成憲政慣例，仍不得逾越憲法規定依穩妥解釋可容忍的界線，本件解釋並未為實質審查，也未做成合憲或違憲的認定，有意留待未來確有國會無

法和息的爭議時，才由本院做成解釋，殊無疑義。

惟比較立法院職權行使法第三十七條和憲法增修條文第三條第二項第三款的規定，確實會發現前者就其第二項有關七十二小時和四十八小時起算點的規定，至少不是後者文義上「唯一」可能的解釋。甚至聲請書未質疑的前者第一項有關「提出」的方式，以及第三項四十八小時未完成表決即「視為不通過」的規定，是否也已違逆後者規定的意旨，解釋理由書所說的「應注意」，究竟有無任何微言大義，難免引發討論。從立法院職權行使法有關不信任案的程序規定，是在民國八十六年國民大會朝野政黨首度合作完成的修憲案中導入此制後，旋於八十八年初即在立法院通過朝野協商，由不同政黨立法委員共同連署提出法律制定案，並以逕付二讀方式所增訂，且在過去二十六年中三度行使此一職權，都完全按照該規定進行，未嘗有何爭議即知，朝野政黨自始對於憲法增修條文導入的不信任投票制有其共同一貫的解讀，首先是把此一對行政立法關係影響重大的程序仍然架構在既有的立法院議事制度下，其目的應該在保持「亂中有序」，七十二小時的不變期間本來就是參考德、法等民主先進國家的制度而設，要避免國會在激情下做成決定，讓朝野政黨內部或相互之間尚得做最後的努力，或使擺盪中的執政者得以穩定，或可協商建立一個更穩定的新政府，而四十八小時則是要使這樣的變局有明確終了之期。這樣的理解即使符合修憲者主觀的目的，是否已經逾越憲法文義的極限，或從二十七年後的今天看來，已不符合此制的客觀目的，而必須由本院介入糾正？或者正好相反，應認為這正是國會以自律方式形成的反映我國政治文化與社會條件、因此彌足珍貴的憲政

慣例？可能還要正本清源，從我國憲法制定和後來修改的背景去找答案。

在制憲之初，政治協商會議原先決議採取不信任案制度，但嗣後政黨間再經妥協，終於在憲法本文中放棄此制，原因即在不信任案的提出容易造成政局動盪，故改以憲法第五十七條的覆議制度，使行政院向立法院負責，立法院仍有促使行政院長辭職的方法，其精神即在顧及內閣動搖的「有害無益」，對於這段歷史和目的，在制憲史的研究上向無爭議（可參張君勱，中華民國民主憲法十講之五）。民國八十六年修憲時，跨越朝野政黨的提案就首次導入不信任投票程序所做說明，也特別強調把立法院合議的期限寫進憲法，目的正在努力化解矛盾、維持政局穩定（可參本號解釋理由書）。比較憲法上，德國基本法第六十七條第二項也有類似的不變期間的規定（從提案（指倒閣）到選舉（指新總理）應有四十八小時），其理論與實務在起算點的解釋上，也都特別強調仍要架構在一般的國會議事程序內，以致比如提案文件仍以放置各議員信箱內才算到達，往往使此一冷卻期間比實際提出倒閣意思後數天才開始計算，認為此一規定真正在意者實為「最早」（frühestens）什麼時候才能表決，而不是「最晚」（spätestens）什麼時候一定要完成表決，乃至唯有當國會的決議做成於未滿冷卻期時，其決議才會因違反基本法該規定而無效，反之，如果決議因為任何原因拖到比法律規定的時間還晚才做成，反而不會構成憲法的瑕疵。從國民大會討論如何導入不信任投票制時，學界的討論多提到德國此制，更可明瞭立法院對於我國的不信任投票制為何會有類似的理解。只是我國在建立此制時，既費心的把冷卻期間拉長到比

德國還多一天的七十二小時，又刻意的設定了可以開始議決後「最晚」的四十八小時，以免陷入長期不決。由此角度觀察職權行使法第三十七條的規定：「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。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。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。」將七十二小時的冷卻期實際上從「提報院會」時起算，即有意的把不信任案這樣重大而特別的議案一方面仍然納入立法院一般的院會程序中，不另設更特別的開始程序規定；另一方面又依憲法精神給予特殊地位，使其能比原來排定的案件做更快速的處理。七十二小時的冷卻期間則未進行審議程序，顯然是把這段期間理解為專做政黨間政治協商及政黨內部動員之用，而把開始審議的時間定於此一時限屆滿之後。審議仍應符合通常議事程序，因此「速決」的四十八小時起算點即定於全院委員會的召開，但從全院委員會開會起，到提報院會表決，又須按憲法速決的意旨，在四十八小時內完成，乃至使議而未決的情形，擬制為未通過。整個設計既要使陷入擺盪的政局仍可做最後努力，避免在激情中做成決定，另一方面又要使政治風波早日平息，一旦無法順利倒閣，即令其迅速回復秩序。背後追求政局穩定的政治文化十分昭然，也許不是最貼近增修條文文理的制度設計，但應該就是最符合當時政治行動者共識的設計，如此實際運作了三次，從無程序上的爭議，本院豈有再斤斤於文字，擅做不同於憲政慣例的解釋的餘地？

本件解釋在主旨的臨時會可否處理不信任案，和旁論的

不信任案審議程序上，都非常小心的考量了國會自律與憲法意旨，本席認為應屬恰如其分的權衡。由於我國憲法有關行政立法的分權，自始即混合了內閣制與總統制的設計，民國八十六年修憲以後，更接近法國的半總統制，此類制度在許多環節都保有較大的因地制宜的選擇空間，此際若能由政治行動者通過協商達成共識，乃至反覆運作形成慣例，都是彌足珍貴的憲法成長，做為第三者的司法機關，只要確認此類續造未牴觸憲法的核心意旨，維護猶恐不逮，若還存有作之君作之師的想法而任意指點，實在已是角色的錯亂。用 Cass Sunstein 的比喻，應該就是「巨人症」的症候了。因此本席十分樂見本解釋的點到為止。