

解釋憲法聲請書

聲請人

柯建銘	台北市中山南路1號
李俊偉	台北市中山南路1號
李桐豪	台北市中山南路1號
黃文玲	台北市中山南路1號
潘孟安	台北市中山南路1號
蔡其昌	台北市中山南路1號
陳其邁	台北市中山南路1號
段宜康	台北市中山南路1號
蔡煌瑯	台北市中山南路1號
陳亭妃	台北市中山南路1號
高志鵬	台北市中山南路1號
陳明文	台北市中山南路1號
林岱樺	台北市中山南路1號
薛 凌	台北市中山南路1號
吳秉叡	台北市中山南路1號
林佳龍	台北市中山南路1號
邱志偉	台北市中山南路1號

許智傑	台北市中山南路1號
魏明谷	台北市中山南路1號
管碧玲	台北市中山南路1號
尤美女	台北市中山南路1號
吳宜臻	台北市中山南路1號
劉建國	台北市中山南路1號
趙天麟	台北市中山南路1號
許忠信	台北市中山南路1號
張曉風	台北市中山南路1號
姚文智	台北市中山南路1號
陳唐山	台北市中山南路1號
蕭美琴	台北市中山南路1號
邱議瑩	台北市中山南路1號
蘇震清	台北市中山南路1號
黃偉哲	台北市中山南路1號
許添財	台北市中山南路1號
李應元	台北市中山南路1號
林淑芬	台北市中山南路1號
何欣純	台北市中山南路1號

鄭麗君	台北市中山南路1號
葉宜津	台北市中山南路1號
李昆澤	台北市中山南路1號
劉權豪	台北市中山南路1號
田秋堇	台北市中山南路1號
楊 曜	台北市中山南路1號
陳歐珀	台北市中山南路1號
陳節如	台北市中山南路1號
林世嘉	台北市中山南路1號
林正二	台北市中山南路1號

解釋憲法聲請書

立法委員柯建銘、李俊俛、黃文玲、李桐豪等 46 人(已逾立法委員總數三分之一)，針對立法院(以下稱本院)於 2012 年 7 月 25 日依憲法第 69 條規定召開第 8 屆第 1 會期第 1 次臨時會第 1 次會議，鑑於行政院隱匿禽流感疫情、瘦肉精解禁、油電雙漲等諸多錯誤政策造成社會動盪、民怨沸騰對行政院長陳冲提出不信任案，惟立法院長王金平以該提案「與立法院組織法第 6 條第 1 項規定不符」為由，裁定無法於本次臨時會處理。依後述理由，聲請人等認上開不受理決議與憲法揭櫫之權力分立原則與精神相互抵觸。爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款、第 3 款規定，提出釋憲聲請書。

壹、聲請解釋憲法之目的

行政與立法相互制衡 (checks and balances) 乃近代民主憲政體制之基本架構，我國憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款賦予本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之權限，該款復就不信任案提出後相關期間、表決方式等程序性事項詳細規範，顯見提出不信任案乃憲法層次上重要、特殊的權力制衡手段之一，任何法律制定與法律解釋皆應參照此憲法意旨開展，不得恣意以擴張解釋法律方式侵越憲法賦予本院制衡行政院之重要權限。

查我國憲法有關本院臨時會與提出不信任案之相關規定，分別定於憲法第 69 條及憲法增修條文第 2 條、第 3 條。前揭憲法條文既未限制臨時會得討論之議案，復未限制臨時會不得提出不信任案，基於合憲解釋原則，立法院組織法第 6 條所謂臨時會「特定事項」應不包括不信任案之提出。本此，本院就系爭不信任案於臨時會「無法處理」之裁定乃基於對立法院組織法第 6 條適用範圍之錯誤擴張解釋而來，其結果導致憲法賦予本院隨時提出不信任案之權限遭侵蝕架空。為維護憲政秩序，確保權力分立與制衡原則運行完善，並釐清本院提出不信任案權之合憲範圍，特聲請貴院解釋憲法。

貳、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

一、本聲請解釋憲法之提出係依據依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款、第 3 款規定，「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者」，或「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。」，得對司法院大法官會議聲請解釋憲法。

二、行政院近來因隱匿禽流感疫情、瘦肉精解禁、油電雙漲、秘書長涉嫌收賄等諸多決策錯誤、用人失當事例，造成社會高度動盪、

民怨沸騰，人民對政府的信心指數急速下滑，已喪失領導全國行政機關之權能。民主進步黨立法院黨團、親民黨立法院黨團、台灣團結聯盟立法院黨團（以下稱民進黨等三黨團）為回復政局穩定，重拾人民對政府信賴，遂利用本院於 2012 年 7 月 25 日依憲法第 69 條規定召開臨時會期間共同連署提出對行政院長陳冲之不信任案。

三、不信任案提出 72 小時後，應於 48 小時內以記名投票表決之，處理本院不信任案之程序事項乃於憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款所明定。由於憲法對提出不信任案之時機場合別無限制，不信任案既經全體立法委員三分之一以上連署提出，經過 72 小時之憲定「冷卻期間」後，本院即應於 48 小時內以記名投票表決之。立法委員柯建銘等 41 位立法委員，於本院第 8 會期第 1 次臨時會第 1 次會議中，行使前揭憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款之職權，本院院長王金平未依前揭憲法有關不信任案之規定處理本案，逕以該不信任提案「與立法院組織法第 6 條第 1 項規定不符」為由，裁定系爭不信任案無法於本次臨時會處理。

四、查立法院組織法第 6 條第 1 項雖明定本院臨時會依憲法第 69 條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限。惟就法理而論，

本條文在性質上係屬本院召開臨時會之一般性限制規範。若特定事項憲法別有設計者，憲法相關規定自應予優先適用，此為基於憲法優位原則之當然解釋。對行政院提出不信任案乃憲法增修條文第3條第2項第3款賦予本院制衡行政權的重要權限設計，其行使究竟應直接依前揭增修條文所定程序處理？抑或本院行使該憲法權限仍受立法院組織法第6條第1項拘束，禁止於臨時會召開期間連署與提案？為維繫自由民主憲政秩序與權力分立制衡機制不墜，此一憲法適用之重大爭議實有亟予究明之必要。

參、聲請釋憲之理由及對本案所持之立場與見解

一、不信任案攸關權力分立與制衡，屬憲法保留領域

- (一) 按「憲法保留」與「法律保留」分屬不同之概念。前者指憲法制定機關或修改機關對於國家重要事項直接以憲法條文予以規範之意；學理上，憲法保留之事項，依德國學者 Carl Schmitt 之學說，即是立憲政體、權力分立、法律保留、司法獨立、人權保障等五項基本原則，均須以憲法明定或揭示之。後者又稱「國會保留」，係指以形式意義的法律(Gesetz，即實定法)對國家重要事項予以保留；依我國中央法規標準法第五條規定，(1)憲法或法律明文規定應以法律定之者(2)關於人民之權利、義務者(3)關於國家各機關之組織者(4)其他重

要事項之應以法律定之者，應以法律定之。實則，「國會保留」之概念較「法律保留」為廣，國會保留除法律保留外，尚包括「議決保留」及「國會自律」二者；議決保留如司法院釋字第 391 號所稱「預算保留係屬措施性法律的議決保留，仍須以立法三讀程序為之，性質以接近法律保留，但仍與法律保留不同」；國會自律如釋字第 342 號解釋：法律須否三讀程序之立法過程方告完備或成立、釋字第 435 等號解釋關於國會議員之言論免責權、不受逮捕特權、逮捕須經議會許可之規定，皆屬國會自律之範疇。

- (二) 依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款規定，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，不信任提出 72 小時後，應於 48 小時內以記名投票表決之。此項憲法增修條文「倒閣權」之規定乃我國憲政體制上維繫行政與立法兩權制衡關係之重要機制設計。民主立憲國家之國會對行政機關行使倒閣權，事涉憲法機關間權力分立與制衡事項，觀諸首開意旨，本質上當屬「憲法保留」事項，自不待言。且倒閣權之行使，既非屬前述中央法規標準法第 5 條所揭示之法律保留事項，亦與議決保留及國會自律事項概念不符，自不得以法位階較低之法律，就較高位階之憲法增

修條文所未規定者，增加憲法機關立法院行使憲法權力之「倒閣權的限制」。

二、不信任案提出後，本院應依憲法規定時限表決

- (一) 查憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款規定：「…不信任案提出 72 小時後，應於 48 小時內以記名投票表決之。…」又立法院職權行使法第 37 條規定：「(第 1 項)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 2 項)全院委員會應自不信任案提報院會 72 小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決。(第三項)前項全院委員會審查及提報院會表決時間，應於 48 小時內完成，未於時限完成者，視為不通過。」
- (二) 前述立法院職權行使法第 37 條規定，與憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款規定對於時限之起算點雖有兩項不一致，基於憲法優位原則，應以憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款規定為準：1. 憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款規定所謂「72 小時冷卻期間」，係由「不信任案提出」起算。立法院職權行使法第 37 條卻規定自「提報院會」起算，倘若院會遲未召開或不信任案遲未能排入院會，將造成 72 小時之冷卻期間無從開始計算，顯違反憲法依時限表決意旨。故法律適用上應依

憲法規定為準，只要不信任案經全體立法委員三分之一以上連署向立法院提出，亦即意思表示到達立法院時，即開始計算 72 小時之冷卻期間，不論是否完成提報院會之程序。2. 憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款規定「48 小時表決期間」，係自前述「72 小時冷卻期限完成後」即開始計算。立法院職權行使法第 37 條卻規定自「交付全院委員會審查」起算，依此若立法委員於院會杯葛，使不信任案未能完成交付全院委員會審查之程序，則「48 小時表決期間」無從開始起算，顯然違反憲法之意旨。故法律適用上應依憲法規定為準，只要「自不信任案提出 72 小時後」，即開始計算 48 小時之表決時限，不論是否完成提報院會與交付全院委員會審查之程序。逾 48 小時未能完成表決時，不信任案視為不通過。另外附帶一提者，全院委員會審查之程序，依 1999 年 2 月立法院對蕭前院長萬長提出不信任案之前例，除提案人說明提案要旨外，係由立法委員依政黨比例推派代表發言，發言完畢即進行表決，並不邀請行政院院長到場（立法院第 4 屆第 1 會期第 1 次全院委員會決定，參見立法院公報，卷 88，期 9（下），1999 年 3 月 6 日，頁 141）。

三、憲法未限制於臨時會期間不得提出不信任案：

- (一) 查憲法第 69 條規定：立法院遇有左列情事之一時，得開臨時會：一、總統之咨請 二、立法委員四分之一以上之請求。至於有關本院不信任案之提出，則分別規定於憲法增修條文第 2 條、第 3 條。
- (二) 綜觀前揭涉及本院臨時會與不信任案提出之相關憲法條文，其中俱未有任何限制臨時會得討論之議案範圍之規定。由此可見，憲法並未限制臨時會不得提出不信任案。

四、立法院組織法不得作為臨時會期間提出不信任案之障礙

- (一) 查不信任案係本院對行政院在權力制衡上所使出的最嚴重手段，性質上乃維繫行政立法監督制衡之重要機制，尤其針對不信任案之處理程序，憲法甚至就「72 小時冷卻期間」與「48 小時表決期間」俱有鉅細靡遺之規定，由此顯見有關不信任案之處理，應優先以憲法條文作為處理依據，惟有當憲法條文規範有所缺漏時，方有以法律補充其不足之餘地。
- (二) 次按，立法院組織法第 6 條第 1 項雖明定本院臨時會依憲法第 69 條規定行之，並以議決召集臨時會之特定事項為限。其中有關該條「議決」事項之射程範圍，參諸憲法第 63 條：立法院有「議決」法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。由此可知，受立

法院組織法第 6 條第 1 項規範之立法院臨時會『議決』之特定事項，應以憲法第 63 條所列示者為範圍，憲法增修條文賦予本院對行政院提出不信任案並不及之，此觀諸憲法增修條文就不信任案通過之方式「限縮」為「絕對多數決之『表決』方式」，非如其它法律案或預算案等係依循一般立法程序自明。

(三) 再者，衡酌立法院組織法第 6 條第 1 項之立法意旨，臨時會之召集係本院於原定會期外行使職權之特殊性、例外性場合。為使臨時會之進行不至於逸脫召集目的，方設此一例外性規定。應予強調，本件所涉及者係為攸關權力制衡之不信任案，性質與憲法第 63 條所列示議決事項有所差異。當不信任案之處理憲法已別有更細緻、明確之特殊設計時，憲法規範當然凌駕臨時會以特定事項才召開之立法意旨而應予優先適用，此為秉持憲法優位原則之當然解釋。總之，立法院組織法第 6 條所謂臨時會「特定事項」，解釋上應不涵蓋不信任案之提出。不信任案之提出既屬憲法保留事項，而憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款既未明文規定立法院於會期中或臨時會中提出不信任案之限制，自不得恣意擴張立法院組織法第 6 條適用範圍，以不信任案非屬臨時會召集事項為由，遽限制憲法

賦予本院制衡行政權之重要權限。

(四) 綜上，系爭不信任案經立法委員柯建銘等 41 位立法委員於本院第 8 會期第 1 次臨時會第 1 次會議中連署提出後，本院應立即依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款規定進入「72 小時冷卻期間」與「48 小時表決期間」優先處理本案，憲法上並無賦予本院院長決定本案應否於該次臨時會處理之裁量權限。本院就系爭不信任案於臨時會「無法處理」之裁定，實基於對立法院組織法第 6 條適用範圍之錯誤擴張解釋而來，本院以法律層級之臨時會召開限制條款做為排除憲法層級具體性、特殊性規範之法律見解，顯為憲法適用上之違誤。其結果導致憲法賦予本院隨時提出不信任案之權限遭侵蝕架空。為維護憲政秩序，確保權力分立與制衡原則運行完善，並釐清本院提出不信任案權之合憲範圍，特聲請貴院解釋憲法。

謹 致

司法院大法官會議

中華民國 101 年 9 月 17 日