

釋字第 543 號解釋不同意見書

董翔飛大法官 提出

國家遭遇天然災害、癘疫、饑荒、戰爭或國家財政經濟上等重大變故，既有之憲政體制已不足以有效因應，臨時經由立法途徑制定新法又恐緩不濟急，為儘速排除國家類此之緊急危難，多數國家憲法莫不創設緊急權制度，授權國家元首或最高行政機關，衡酌緊急情勢，依循一定程序規範，發布緊急命令，以其暫時代替法律，採取急速而必要之處置。我國憲法第四十三條及憲法增修條文第二條第三項規定，即係本此憲政趨勢所為之制度性設計。緊急命令依上開理論，固為因應國家緊急危難，所不得不採取之一種緊急措施，然就憲政結構言，實已侵越立法權之領域，不僅對權力分立制衡之機制有所破壞，且對人民基本權利亦生嚴重之傷害，背離憲法核心價值。是國家元首於決定行使此項權力時，亟應審慎評估，緊急命令所採處置，必須符合比例原則，其適用範圍、對象、期限等尤應鉅細靡遺，縱因時間倉促有所疏漏，亦仍應循憲政既定程序，再一次發布緊急命令以為補充，並送請立法院追認，以示對立法機關應有之尊重，而不得再委任行政機關訂定細則為之補充。總統所發布之緊急命令，在性質上已經是憲法委任，焉有命令再委任執行機關，訂定類似職權命令之執行細則，以為補充之理乎。

民國六十七年十二月十五日，美國宣布與我國斷交，國家面臨非常情況，蔣經國總統為避免國家遭遇緊急危難，爰依動員戡亂時期臨時條款第一項規定，發布緊急處分事項：「一、軍事單位採全面加強戒備之必要措施。二、行政院經建會會同財政部、經濟部、交通部採取維持經濟穩定及持續發展之必要措施。三、正在進行之增額中央民意代表選舉，延期舉行，即日起停止一切競選活動。」翌年一月十八日，復因國家面臨之非常情況仍在繼續狀態，尚須體察情勢發展再行

定期選舉，而增額選出之中央民意代表改選期間，即將屆滿，爰經行政院會議決議，依照動員戡亂時期臨時條款第一項規定，發布前緊急處分令第三項之補充事項如下：「在增額中央民意代表選舉延期舉行期間，暫仍由原增額選出之中央民意代表繼續行使職權，至定期舉行選舉所選出之增額中央民意代表開始行使職權之日止。」這是憲政史上，總統依據臨時條款所發布之緊急處分令，依該條款第二項規定，雖毋庸送立法院追認，亦不須於立法院休會期間，但立法院對總統所發布之緊急處分，得依憲法第五十七條第二款規定程序變更或廢止之。時值行政權獨大的威權時代，總統尚能嚴守憲政程序再行發布緊急處分令為補充之規定。憲法增修條文公布後，民國八十八年九月二十一日台灣地區發生強烈地震，總統為因應此一天然災害，於同年九月二十五日首次依據憲法增修條文第二條第三項規定程序，發布緊急命令為必要之處置，行政院執行該項緊急命令，認有另訂行政命令以為補充規定之必要，依前揭憲政經驗，自應仍由總統針對前緊急命令應行補充事項，再行發布緊急命令送立法院追認，以尊重最高民意機關之監督，始符憲政體制。多數意見所通過之解釋文及解釋理由書無視憲政史上累積之「以後緊急命令補充前緊急命令」之先例，亦不採「受委任者不得再委任」之法理，而竟肯認行政院為執行緊急命令得以命令再為補充規定，並不生違憲問題。本席以為於憲法設計緊急權之基本意旨顯有未合，爰提出不同意見書如上。