

正本



憲法法庭收文
114 年度
憲A字第680號

憲法法庭說明會補充意見書

案 號 114 年度憲立字第 1 號

關係機關 立法院

代 表 人 韓國瑜院長

訴訟代理人 黃昱中律師

為 鈞庭 114 年度憲立字第 1 號說明會，補充說明意見事：

說 明

謹就 鈞庭民國 114 年 5 月 12 日 114 年度憲立字第 1 號公開說明會所詢問題，補充說明如下：

- 一、覆議並非最終立法程序之一環，行政院有無提出覆議尚不直接影響法案三讀議決通過之效力，故立法委員於覆議案所為之投票決定並非立法委員於第三讀會之最終立場。

說明：

查 鈞庭於說明會詢問：「行政院提出之覆議案，與原法律案之三讀程序，彼此間關係如何？立法委員於覆議案所為之投票決定，是否才是立法委員之最終立場？」等節，補充說明如下。

按《憲法增修條文》第 3 條第 2 項第 2 款：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」此即行政院提出覆議之憲法依據。由上開規定可見，發動覆議之主體為行政院，且客觀上須符合窒礙難行並經總統核可之

要件，方得移請覆議；而行政院得移請覆議之項目不限於法律案，也包括與法案性質不同的預算案、條約案。就上開規定觀之，覆議是行政院對於立法院決議通過之法律案認為窒礙難行，經總統同意後，將原法律案移請立法院重行審議的作為，解釋上是憲法賦予行政院對抗立法院的手段，實屬行政權與立法權之間的政治部門互動或制衡機制，並非原法律案立法程序之一環。

其次，由《立法院職權行使法》第 32 條：「行政院得就立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部，經總統核可後，移請立法院覆議。」觀之，當行政院提出覆議時，立法院對於覆議案並無逐條審議之權力，僅能對覆議案進行包裹表決，亦即立法院於覆議時應審查者為「行政院欲否決先前已三讀通過之法案，有無理由？」若覆議通過，原法案失效；覆議不通過，行政院必須接受原決議通過之法案。因此，經三讀通過的法案於遭遇行政院提出覆議時，該法案已完成立法程序之事實並不會因為行政院提出覆議而改變，立法院審查覆議之客體其實是憲法賦予行政院之否決權。故由前述覆議案審查客體及效力可見，覆議實為行政權之作用，立法院僅是於遭遇覆議案時被動回應行政院，審議行政院否決法律案之主張，並非重新審查原法律案，自不屬於原法律案立法程序、三讀程序或最終決定之一部分。

再者，法案經三讀程序議決完成立法程序，與法律發生效力實為二事。按《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。」《立法院職權行使法》第 7 條：「立法院依憲法第六十三條規定所議決之議案，除法律案、預算案應經三讀會議決外，其餘均經二讀會議決之。」明定立法院依職權議決之法律案，應經三讀會議決，故經過三讀議決通過之法案，即已完成立法程序。而法律之生效則規定於《中央法規標準法》第 4 條：「法律應經

立法院通過，總統公布。」第13條：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。」第14條：「法規特定有施行日期，或以命令特定施行日期者，自該特定日起發生效力。」依上開規定，法律之生效須由立法院通過並經總統公布後，於「公布或發布之日起算至第三日起」或「特定日期」才發生效力。簡言之，法案經三讀議決通過雖已完成立法程序，但不因此直接發生效力，故於法案通過後，行政院提出覆議，此時該法案未來能否經總統公布生效，須視覆議有無通過（行政院是否否決成功）而定，亦即受到行政院提出覆議所影響者，係三讀通過之法案未來是否會「因覆議遭否決而無法有效施行」，而非法案已「經三讀議決通過完成立法程序」之事實，應予辨明。

末查 鈞庭 113 年憲判字第 9 號判決理由：「是立法委員聲請法規範憲法審查者，依現行規定、司法院大法官之解釋及本庭裁判歷來一貫見解，須符合下列要件：(1)聲請人須達立法委員現有總額四分之一以上。(2)聲請人於議決其聲請審查之法律位階法規範之最終表決程序，須未投票贊成該議案（釋字第 781 號、第 782 號、第 783 號解釋及本庭 111 年憲判字第 14 號判決意旨參照），始符合『行使職權』之要件。又，此要件係適用於立法院議決法律案之最終表決程序，少數立法委員於法律案三讀表決程序未投票贊成者，即符合此一要件，至其於三讀前之二讀表決程序，是否持贊成之立場，尚非所問。」已明確指出，判斷憲法訴訟法第 49 條「行使職權」，係適用於「立法院議決法律案之最終表決程序，少數立法委員於法律案三讀表決程序未投票贊成者，即符合此一要件。」亦證立法院議決法律案之程序，並不包括立法院對行政院提出覆議之表決，自不能擴張解釋立法程序包括行政院提出之覆議。判決理由並闡述：「聲請人一於聲請書中明確表明，其於上開法律案之三讀程序均持反對之立場，且三讀最終表決結果，

贊成人數分別為 58 人與 57 人，並未超過立法委員現有總額 113 人扣除聲請人一 51 人後之人數（62 人），客觀上應可推認聲請人一 51 人均未贊成上開法律案。此外，立法院三讀通過上開法律案後，行政院院長曾經總統核可，移請立法院覆議。覆議時，以記名投票表決結果，贊成維持原決議者 62 人，反對維持原決議者 51 人，覆議案未通過，而聲請人一即為記名反對維持原決議之 51 位立法委員，益證聲請人一就本件聲請標的，應屬持反對立場之少數立法委員。是聲請人一之聲請，亦符合其於議決系爭法律案時，均未投票（舉手）贊成之要件。」判決引用覆議記名投票結果，係為了具體說明 鈞庭於計算該案聲請人之人數時，從寬推認該案審議之法律案三讀程序之未贊成人數，與覆議時記名投票反對維持原決議之人數相同而已。是以，鈞庭 113 年憲判字第 9 號判決已闡明《憲法訴訟法》第 49 條「行使職權」並不包括立法委員於覆議表決之立場，亦未擴張 鈞庭歷來解釋將覆議視為最終立法程序，立法委員於覆議表決之投票決定自不能視為其於立法程序中最終立場，併此說明。

二、「無異議認可」即等同在場委員以不提案、未表示異議之默許方式表決支持通過該議案。

說明：

查 鈞庭於說明會詢問：「第三讀會詢問有無文字修正之無異議認可程序，是否代表在場委員以未表示異議之默許方式，支持通過該議案？……主席於三讀程序詢問有無文字修正，並非問是否照案通過，亦未交付表決，單純之沉默可否解釋為贊成該議案？……若議案攻防激烈，各政黨均有明確之不同立場，採取反對立場之立法委員，於主席三讀程序詢問有無文字修正時默不作聲，能否推論其變更反對意見為贊成？」等節，補充說明如下。

按《立法院職權行使法》第11條第2項：「第三讀會，除發現議案內容有互相抵觸，或與憲法、其他法律相抵觸者外，祇得為文字之修正。」第3項：「第三讀會，應將議案全案付表決。」是在第三讀會時，除有第2項所定「發現議案內容有互相抵觸，或與憲法、其他法律相抵觸」之情形，應得黨團或委員提案修正之外，僅得為文字修正，不得變更第二讀會已通過之法律案內容及原意。因此，第11條第3項之規範目的，是審查第二讀會決議通過之整部法律案，是否存有第11條第2項所定「議案內容互相抵觸，或與憲法、其他法律相抵觸」之情況，若無，僅能就文字上加以調整修正。由此可知，第11條第2項及第3項有關第三讀會之規範目的與審查標的、範圍及表決對象，與第二讀會全然不同。故於法律案第三讀會時，主席詢問有無文字修正，是為了向在場委員確認二讀通過之條文，是否存有第11條第2項之情形或文字修正’提案，若無人異議，則照案決議通過，即等同踐行第11條第3項所謂之「將議案全案付表決」。此即基於二讀通過條文無需再次審議之前提，對《立法院職權行使法》第11條第2項、第3項規定之目的與功能應有的解釋，並為我國立法實務上反覆實踐之慣習，此亦有本案諮詢專家羅傳賢教授意見可為佐證，合先敘明。

而「無異議認可」之法源依據可見於《會議規範》，第56條第1項：「通過與無異議認可：(一)通過：以表決之方式，獲得多數之贊同者。(二)無異議認可：第六十條所列之事項，得由主席徵詢議場有無異議。稍待。如無異議，即為認可。如有異議，仍須提付討論及表決，但經主席徵詢無異議並已宣佈認可後，不得再行提出異議。」第2項：「無異議認可之效力與表決通過同。」是「無異議認可」之效力係視為表決通過，且如現場有異議，主席即不得宣布無異議，應就異議提付討論及表決。換言之，於主

席詢問有無異議時，在場委員如有反對，應積極表示異議，以再為進行討論及表決；若無表示異議，主席即可宣示表決通過。

於本案情形，當主席詢問有無異議時，聲請人客觀上實有積極表示異議之機會（自二讀通過後提案繼續三讀時起，至第三讀會宣讀條文完畢，主席詢問有無文字修正時止），但聲請人當下卻集體在旁邊舉牌抗爭，而未按其身為立法委員之職權，依議事規則或會議規範所明定之方式，正式提案表示異議、提出文字修正或提案說明系爭規定一至七有如何抵觸憲法或其他法律的情事，以阻擋系爭規定一至七通過三讀。是以，於主席於議事程序詢問現場有無文字修正時，因聲請人棄其憲法所賦予之立法委員職權不用，當下既未提案表示異議、亦未提出文字修正或提案說明系爭規定一至七有如何抵觸憲法或其他法律的情事，則參考上開會議規範第 56 條第 2 項：「無異議認可之效力與表決通過同。」解釋，應認為聲請人於系爭規定一至七之三讀程序中，以不提案、未表示異議之默許方式表決支持通過該議案¹。

綜上所述，祈請 鈞庭鑒核。

此 致
憲法法庭 公鑒

具狀人 黃昱中律師

中 華 民 國 一 一 四 年 五 月 十 四 日

¹ 說明會當日尤伯祥大法官所詢：「聲請人未提出異議，其真意為棄權，或是贊成？」乙節，依據會議規範解釋，無異議認可之效力與表決通過相同，故於本案情形，聲請人於第三讀會未提出異議，其效力應視為贊成。而本案所討論者係聲請人於第三讀會贊成或不贊成，已確認其聲請是否符合憲法訴訟法第 49 條要件，尤大法官詢問時將「棄權」或「贊成」當作聲請人投票之可否結果，概念上似有誤解。