

司法院釋字第一一七號解釋

中華民國 55 年 11 月 9 日

解 釋 文

第一屆國民大會代表出缺遞補補充條例第三條第一款及第四條之規定，與憲法尚無牴觸。

解釋理由書

憲法第三十四條明定國民大會代表之選舉罷免，以法律定之。第一屆國民大會代表出缺遞補補充條例係國民大會代表選舉罷免法及同法施行條例之補充規定。其第三條第一款所定行踪不明三年以上，並於政府公告期限內未向指定機關親行聲報者視同因故出缺，第四條所定候補人有此情形者喪失其候補資格，乃因中央政府遷臺後，為適應國家之需要而設，與憲法有關條文尚無牴觸。

附 凌 0 緒
涂 0 宗 聲請書一件

凌 0 緒
涂 0 宗 聲請書

具聲請書人凌 0 緒涂 0 宗均係人民依憲法法律選出之第一屆國民大會應依法遞補代表之候補人其資格與權利應受憲法之保障現遭受不法侵害對於行政法院訴訟駁回終局裁判所適用之第一屆國民大會代表出缺遞補補充條例發現有牴觸憲法疑義謹依憲法第七十八條及大法官會議法第四條第二項之規定詳陳左列事項聲請解釋

一、必須解釋理由及有關憲法條文

民主立憲政治當以民權為主無論其為直接或間接行使均有定制故我國現行憲法將保障民權列為首要國民大會為代表人民行使政權的最高權力機關國大代表及應遞補代表之候補人係由國民依法選出受選民之付託代表民意行使政權所以國大代表及代表候補人之資格係本於人民授權而產生乃屬公職應受憲法之保障政府縱

然萬能亦未便侵害民權查第一屆國民大會代表出缺遞補補充條例有違憲法且與鈞院對國大代表總額解釋之旨趣不符亟應宣布無效其理由如左

- 一、侵害民權抵觸憲法按補充條例第三條規定第一屆國民大會代表有左列情形之一者視同因故出缺其第一款為行踪不明三年以上並於政府公告期限內未向指定機關親行聲報者又第四條規定第一屆國民大會代表候補人有第二條或第三條情形之一者喪失其候補資格使政府承辦業務單位有曲解行踪不明三年以上之機會偏差營私藉未依限聲報為詞任意註銷經人民選舉授權而產生之代表及代表候補人之資格顯與憲法章首開宗明義保障民權之揭示及人民之自由權暨憲法第十五條人民之生存權工作權 應予保障之規定相抵觸而且憲法第廿八條規定國民大會代表每六年改選一次每屆國民大會代表之任期至次屆國民大會開會之日為止依此國民大會代表或代表候補人之資格憲法已明白規定應俟次屆國民大會開會之日始得解除并奉有總統四二臺統一申梗電及王前院長發表談話釋示詳明（原電與談話附呈）非任何人或法律所能否決該條例指未依限聲報應予註銷資格置治權于政權之上根本違憲。
- 二、代表候補人依據憲法第卅四條及選舉罷免法第廿九條之規定而產生旨在遇缺遞補以充實國民大會組織而維持其生機俾吻合憲法第廿六條每縣市各選出代表一人之規定其遞補程序在選舉罷免法第廿九條代表出缺時由候補人依次遞補規定詳明如代表健在代表候補人僅屬備員其聲報與否本不礙當時大會之召開況承辦國大代表遞補事務之內政部早已具備各代表候補人之簡歷資料遇有缺出即可查召尤不應和代表同樣作限期聲報之規定因該條例之存在承辦單位竟對已追隨政府來臺行踪明朗因故未依限聲報之候補人亦不容遞補矣此種舉措實創法治史之奇聞有危及我國法治中斷之虞不僅與憲法第廿六條及第廿八條相抵觸并將憲法第卅四條及選舉罷免法第廿九條置于廢棄。
- 三、鈞院大法官會議對國大代表總額疑義之解釋釋字第八十五號

意旨略稱當前情況較之以往顯有重大改變自應尊重憲法設置國民大會之本旨以依法選出能應召在中央政府所在地集會之國民大會代表人數為國民大會代表總額其能應召集會而未出席會議者亦應包括在此項總額之內此種解釋其效力等于憲法何嘗有時間空間及聲報與未聲報之限制現內政部及行政院偏據補充條例曲解行踪不明意義對依法選出能應召在中央政府所在地集會應依法遞補之代表拒于門外不容其遞補出席顯與上項之解釋義旨不符

憲法第一七一條及第一七二條規定法律與憲法牴觸者無效命令與憲法或法律牴觸者無效第一屆國民大會代表出缺遞補補充條例違憲已如上述應請依法廢止以保障民權維護憲政

二、爭議之經過及對本案所持之見解

聲請人為地區選出之第一屆國民大會代表候補人因原籍代表先後病故出缺曾適時依法向內政部聲請遞補該部以聲請人在四十二年十月公告期間（原公告附呈）未辦聲報手續引用代表出缺遞補補充條例第三條第一款之規定行踪不明三年以上並於政府公告期限內未向指定機關親行聲報者謂未依限聲報已喪失候補資格聲請人等以候補代表之資格係經人民依法選舉授權而產生民主立憲政體決無僅因未依限向政府機關辦理聲報手續而喪失民選資格之理在規定聲報期間0緒因軍事急務奉派出差0宗因對大陸工作遣駐大陸邊緣之海外未能依限親行聲報但均係卅八年追隨政府來臺在臺設有戶籍並在卅八年至四十二年期間奉有總統明令經行政院長附署之任官令（原令附呈）正為國家處理公務日與社會人士接觸顯無行踪不明之事實主要條件欠缺自不適合該條例之規定經會同同樣情形之候補人賀0新趙0淵續0詳陳法理依據數度具文力爭案經內政部前部長田炯錦報請執政黨對該條例予以解釋並請作政策性之指示中國國民黨中央黨部為此特組設專案小組由法學專家縝密研究提出關於補充條例之解釋略稱國大代表或代表候補人如現尚在臺有戶籍及個人身分證不能謂為行踪不明縱未依公告期限聲報而主要條件欠缺顯與補充條例第三條第一款之情形不合無從適用其未在臺而確在國外有居住音信可證者自應非行踪不明

(原解釋附呈)並經中央第一九一次常會通過決議國民大會代表及候補人雖未按時聲報但非行踪不明者准向內政部補行聲報(原決議附呈)行政院因曾頒發釋示該條款之一八七四號院令結論規定未依限聲報者應已喪失資格(原令附呈)缺乏認錯改正精神對上項決議延不執行聲請人先後完成訴願程序(訴願書及訴願決定書再訴願書及再訴願駁回決定書附呈)乃向行政法院提起訴訟(起訴書附呈)自五十三年一月起本案在行政法院拖延積壓兩年原告曾十數次具文催辦(催辦聲請書附呈)被告內政部亦曾多次提出答辯(答辯書附呈)均係強謂依據補充條例及行政院釋示令未依限聲報應已喪失資格法院似受權勢影響久懸不決因而引起立法委員國大代表為保障民權維護憲政法治而主持正義各依權責對本案提出有效之措施如 53.10.20 立法委員十八人提出書面質詢說明審議該條例之立法原意及行政院處理本案不公不法情事(原質詢文書附呈) 53.12.25 日國民大會通過請政府對於追隨政府來臺之國大代表候補人雖未依限聲報但確非行踪不明者應准依法遞補以維護憲政及加強政權行使案(原案附呈) 54.5.18 日立委十八人提出嚴厲之再質詢(再質詢文書附呈) 54.10.5 日立法委員以行政院對兩次質詢均未答復又提出施政質詢(原質詢文書附呈)中間聲請人等以行政院處理本案不公不法行政法院任意拖延積壓人民訴訟案件瀆職誤公于 54.2.8 日向監察院請願請求查辦并于 54.9.15 日補呈聲請書催請查辦(原請願書及聲請書附呈)不意行政法院院長馬壽華老羞成怒于已奉令他調在尚未移交期中竟偏據內政部提出對行踪不明三年以上歪曲解釋之答辯書(內政部答辯書附呈)為駁回之判決(原判決書附呈)夫人之行踪明否完全是事實問題要將一個行踪明朗的人無論如何歪曲巧妙的方法來說他是行踪不明三年以上均與事實不符離開事實之判決顯屬違法除呈請監察院查辦外(聲請書附呈)茲不贅述此為本案爭議之經過

惟聲請人之見解認為行政法院終局裁判所適用之法律為第一屆國民大會代表出缺遞補補充該項條例根本違憲已如前述故特依法聲請解釋

三、有關機關處理本案之主要文件及其說明

1. 第一屆國民大會代表出缺遞補補充條例
說明：該條例係行政院內政部草擬送請完成立法程序于四十二年十月公布其第三條第一款內容侵害民權牴觸憲法已如前述
2. 總統四二臺統（一）申梗代電及前司法院長王寵惠談話
說明：此電係四十二年九月核准第一屆國民大會代表之任期應適用憲法第廿八條第二項之規定至次屆國民大會開會之日為止
同年十月五日王前司法院長發表談話加以解釋
3. 內政部內國創字第一號公告
說明：四十二年十月五月內政部公告代表及候補應辦理親行聲報手續并規定代表候補人逾期不聲報而行踪不明三年以上者即喪失其候補資格
4. 中央專案小組謝冠生先生等對代表出缺遞補補充條例之解釋
說明：上項解釋係中國國民黨中央黨部應內政部請求組設專案小組由謝冠生先生等提出之解釋約謂國大代表或候補人如現尚在臺有戶籍及身分證不能謂為行踪不明
5. 中央第一九一次常會決議
說明：此項決議係內政部報請中央黨部作政策性處理原則之決定而成立通過指示內政部對未依限聲報但確非行踪不明者應准補辦聲報
6. 行政院臺四四內字第一八七四號令
說明：此令係行政院對內政部請示之釋示指令其結論規定未依限聲報者應已喪失資格
7. 立法院立法委員提出之質詢文書
說明：五十三年十月廿日立委田鎮南溫士源等十八人認為行政院對未依限聲報但非行踪不明之國大代表候補人聲補案處理失當提出質詢說明審議補充條例之立法原意在限制大陸附匪陷匪未隨政府來臺之資格以便就來臺之候補人予以遞補充實代表名額民主立憲政體決無僅因未依限聲報而喪失民選代表資格之理並指出行政院處理本案四項

不公不法情事提請答復或依法改善

8. 國民大會決議

說明：五十三年十二月國民大會年會通過請政府對於追隨政府來臺之國大代表候補人雖未依限聲報但確非行踪不明者應准依法遞補以維護憲政及加強政權行使案并決議送請政府確實依法辦理

9. 立法院立法委員提出之再質詢文書

說明：五十四年五月十八日立委艾時謝仁釗等八十八人以行政院對有關候補代表聲補案之質詢延不答復致本案久懸不決再質詢指出行政院處理本案有損民主法治風度及傷害民權五項事實提請答復

10. 立法院立法委員為行政院不答復本院委員一再提出有關國大代表遞補案之質詢提出之施政質詢文書

說明：五十四年十月五日立委李公權認為行政院對立法委員有關本案提出之一再質詢不予答復與憲法賦予立委之質詢權及被質詢人不得拒絕答復之規定不合事關憲政體制敬請答復

11. 呈監察院請願書

說明：聲請人以行政院處理本案不公不法行政法院又故意拖延積壓屈憤之情無由申雪乃于五十四年二月八日會同賀 0 新趙 0 淵績 0 沈 0 仁向監察院請願詳陳四點事實請予糾正彈劾

12. 呈監察院聲請書

說明：聲請人以本案久懸不決于五十四年九月十五日向監察院補呈具體事證催請查辦

13. 行政法院第二一九號判決書對聲請人凌 0 緒訴訟判決駁回理由相同

說明：本案在行政法院積壓兩年前院長馬壽華在已奉令他調尚未移交期中于十月五日接到被告第三次答辯書竟能于當日以抄本分送當事人而為閃電式駁回之判決其內容一、對已准喬代表補辦聲報之重要事證以不在審理範圍而輕

予抹去二、亦認為專以未依限聲報為喪失資格之裁定理由容有未備三、做成不切事實不合法理之歪曲巧妙理由來說明未依限聲報即可認為係屬行踪不明三年以上以遷就條例規定喪失資格之兩個要件將一個明明未失蹤的人硬說他行踪不明猶如把一只鹿硬指牠是一匹馬離開事實之判決焉能適合此民主法治之時代

14. 呈監察院聲請書

說明：聲請人以行政法院曲解行踪不明做成離開事實之判決顯屬違法于五十四年十一月廿七日聲請監察院查辦並以有關補充條例之解釋已有五種歧異均已見諸公文書已非私人意見應請統一解釋以明是非

15. 另有關訴訟文件卅八種參證文件廿四種附呈

綜觀上述文件因該條例內容違憲致引起中央各院會多種歧異之見解特請鈞院解釋以明是非

四、聲請解釋之目的

請裁定第一屆國民大會代表出缺遞補補充條例無效明令廢止或將該條例第三條第一款為合理合法之統一解釋令飭遵行使追隨政府來臺之代表候補人能依法遞補代表以保障民權維護憲政