

## 解釋憲法聲請書

聲請人：雲林縣議會

代表人姓名：沈宗隆

茲依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款及第 8 條第 1 項之規定，  
聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

### 壹、聲請解釋憲法之目的：

為各縣市議會議長、副議長之選舉罷免改採「記名投票之方式」事件，  
認總統府於民國（下同）105 年 6 月 24 日以總統華總一義字第  
10500063141 號令修正公布之「地方制度法第 44 條及 46 條條文」，將  
各縣市議會議長、副議長之選舉罷免，由議員以「無記名投票」分別

互選或罷免之，修正為以「記名投票」分別互選或罷免之，似有牴觸  
憲法第129條及憲法第171條之疑義，聲請解釋。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文：

一、疑義或爭議之性質與經過

(一) 憲法第129條明定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定  
外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」憲法所規定  
的選舉須以普通、平等、直接及「無記名投票」之方法行之，地方  
制度法第44條及第46條之修正條文却改採「記名投票」之方法行之，  
是否有違憲之虞？因為地方議會正、副議長及代表會正、副主席之  
選舉，國人長期以來的認知是，對人之選舉係採取「無記名」投票、  
對事之表決係採取「記名」投票，內政部訂頒之「會議規範」第55  
條第2項規定亦可資參照，此合先敘明。

(二) 內政部曾就此議題於103年7月4日召開座談會，徵詢學者專家、直轄  
市、縣（市）政府與議會及相關機關意見，多數與會者認為，若對  
正、副議長之選舉改採「記名投票」尚須考量對目前查察賄選、保  
障投票自由等制度之衝擊，建議審慎為宜。又地方正、副議長選舉  
投票方式應有統一作法，由中央明定，不應授權由地方立法機關自  
行規定。至於是否刪除「無記名投票」之文字，地方議會之意見亦  
不一致。本會認為要修改變成「記名投票」要非常的慎重，因為這

裡面所講到的都是因為賄選才要來改變這樣的制度，但是聲請人認為賄選其實與「記名投票」並沒有必然的劃上等號。

(三) 由於各界對縣(市)議會正、副議長及鄉(鎮、市)民代表會正、副主席之選舉、罷免，若改採為「記名投票」是否可達到防堵買票之目的，抑或反而有利買票者檢驗，仍有不同意見。就「人」之選舉部分而言，如果沒有特殊理由，還是要參照憲法第129條的精神，應採「秘密、無記名」的方式來投票。雖然憲法並沒有把議長、副議長的選舉列為它所規範的範圍，但是我們對於「人」的選舉通常是採「無記名」的秘密投票，這樣對於選舉人之隱私是比較有保障的。換言之，我們行之有年的慣例是，對人之選舉是採「無記名」投票，對事之表決是始採「記名」投票。就是要改變這個制度一定要非常的慎重，將投票改為「記名」投票的方式是不是就可以解決大家所擔心的賄選問題，其實有很多的專家學家也對這樣的論調有所質疑。

(四) 目前大法官解釋中，只有釋字第499號解釋認定國民大會修憲程序二、三讀採「無記名」投票的方式是違憲的。至於對人選舉的投票方式，大法官並沒有具體的解釋，自然也就沒有針對「縣(市)議會正、副議長」選舉的投票方式明確表示是否違憲，至於「縣(市)議會議長、副議長的選舉」是不是不屬於憲法第129條所規範的「…

應採普通、平等、直接及無記名投票之方法行之...」之範圍，聲請人自應聲請大法官會議來解釋，以杜絕爭議。英國、韓國、日本上下議院議長之選舉都是採「無記名投票」，在內政部訂頒的「會議規範」裡面也是維持對人之選舉採「無記名投票」、對事之表決係採「記名投票」之方式。正、副議長選舉採「記名投票」之方式，固然可以使投票者負擔政治責任，並貫徹政黨政治的理念，惟欲達此目的亦可由政黨循黨紀約束或妥慎進行候選人提名等方式處理。再者，地方制度法係各級地方立法機關一體適用，而依103年選出之地方民意代表黨籍分析，鄉（鎮、市）民代表以無黨籍居多數，若一律採「記名投票」之方式，對未經政黨推薦之地方民意代表是否有其必要一體適用，似可再行考量。

- (五) 法律應該一體適用，不能因人設事，這次提出修正地方制度法第44條及第46條條文，會讓人很清楚地聯想到和103年臺南市議會的議長選舉賄選案有關。如果對人之選舉真的採「記名投票」方式，影響的層面會非常、非常地大，對人之選舉採「無記名投票」並不等於賄選，「記名投票」亦不等於就會減少賄選，這兩者之間並沒有必然的因果關係。我國立法院院長之選舉是採「無記名投票」之方式，為何却唯獨將縣（市）議會議長、副議長，鄉（鎮市）民代表會主席之選舉罷免改採為「記名投票」。在地方自治團體立法機關

裡面，無黨籍之民意代表仍佔多數，聲請人主張還是要維持對人之選舉罷免要採「機密性、秘密性」之「無記名投票」之方式，以免因改為「記名投票」後會影響到選舉人的自由意志。

(六) 司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：一、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。」。聲請人為地方自治團體之立法機關，就適用地方制度法第44條、第46條及雲林縣議會組織自治條例第6條之規定，於行使議長、副議長之選舉罷免之事項，發生適用憲法之爭議（疑義）及適用法律有牴觸憲法之疑義，爰聲請司法院大法官會議解釋之。

## 二、本案涉及之憲法條文

本案涉及憲法第129條選舉權行使方法、第171條第1項法律位階原則、第171條第2項法律解釋原則、第23條之法律保留及比例原則等憲法條文。

## 叁、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

一、總統府於105年6月24日以總統華總一義字第10500063141號令修正公布「地方制度法第44條及第46條條文」，有下列牴觸憲法情形：

(一) 系爭地方制度法第44條及第46條之修正條文，顯然違反憲法第

129 條保障人民「秘密投票」之意旨：

- 1、修正地方制度法第44條及第46條這2條條款的主張，主要是來自於有人認為有些政黨的民意代表違背黨意，如果透過「記名投票」的方式，可能比較容易監督該黨的民意代表，其次是要促使選民知道他們所選出來的某一個政黨的民意代表把票投給誰。但是也必須要考慮到小黨的權利，因為在討論某些議題的時候，小黨有可能不過半，針對某些議題他們必須與其他政黨合作，如果改採為「記名投票」的話，恐怕未來小政黨運作的空間會限縮，因為某些議題他們是與這個政黨合作，某些議題他們卻是和別的政黨合作。
2. 憲法第129條的精神，強調應採「秘密、無記名」的方式來投票，雖然憲法第129條所規範的範圍是，對於「人」的選舉通常是採「無記名」的秘密投票，因這樣對於選舉人之隱私是比較有保障的。換言之，我們行之有年的慣例是，對人之選舉是採「無記名」投票，對事之表決始採「記名」投票。至於「縣（市）議會議長、副議長的選舉」是不是不屬於憲法第129條所規範的「…應採普通、平等、直接及無記名投票之方法行之…」之範圍，聲請人自應聲請大法官會議來解釋，以杜絕爭議。
- 3、綜上所述，系爭修正後之地方制度法第44條及第46條規定，顯

侵害人民（本案為行使議長、副議長選舉投票權之議員）受憲法第129條保障之隱私權及「秘密投票權」，故地方制度法第44條及第46條修法目的，顯然已違反憲法第129條之規定，至為灼然。

（二）系爭地方制度法第44條及第46條之修正條文，顯有違反憲法第23條法律保留及比例之原則：

系爭修正後之地方制度法第44條及第46條規定，違反憲法第23條法律保留及比例之原則：

1. 憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」此即憲法所揭舉之「法律保留原則及比例原則」。
2. 修正前之地方制度法第44條之「無記名投票」規定，係依國人長期以來對於「對人採無記名」、「對事採記名」之投票認知，並參照憲法第129條等相關規定所定，其立法目的係為保障投票權人其自由意志能免於不當干擾。然地方制度法第44條及第46條之修正條文却改採為「記名投票」，是否有違憲之虞？因為縣（市）議會正、副議長及鄉（鎮、市）代表會正副主席之選舉，國人長期以來的認知是，對人之選舉係採取「無記名投票」之方式。
3. 系爭修正後之地方制度法第44條及第46條，逕將縣（市）議會正、副議長及鄉（鎮、市）代表會正副主席之選舉，由原來之「無記名投

票」方式改為「記名投票」方式，已違反憲法第23條之「法律保留原則及比例原則」，故地方制度法第44條及第46條修法目的，顯然與憲法第23條所列舉之事由不符；又因採取之方法（將無記名投票改為記名投票），不但無助於目的（防止賄選）之達成，且亦會限縮小黨及無黨籍民意代表之權利，故亦違反比例原則，至為灼然。

二、總統府於105年6月24日以總統華總一義字第10500063141號令修正公布「地方制度法第44條及第46條條文」，因欠缺法律明文或經法律授權，一方面侵害人民（本案為行使議長、副議長選舉投票權之議員）受憲法第129條所保障之「秘密投票權」，另一方面又違反憲法第23條之「法律保留原則及比例原則」，對於人權保障、法治國原則、政黨政治及議會自主原則之破壞不言可喻，自有聲請解釋憲法之必要，並透過作為憲法守護者之大法官予以宣告系爭修正後之地方制度法第44條及第46條條文違憲，方能確保人民「無記名投票」之隱私權。

三、綜上所述，修正後之地方制度法第44條及第46條，逕將縣（市）議會正、副議長及鄉（鎮、市）代表會正副主席之選舉，由原來之「無記名投票」方式改為「記名投票」方式，已違反憲法第129條所保障之「無記名投票暨秘密投票權」精神，及違反憲法第23條之「法律保留原則及比例原則」。至於修正後之地方制度法第44條及第46條

條文，是否有產生違憲的爭議與疑義，聲請人祇好就此具體個案聲請  
大法官表示卓見。

肆、關係文件之名稱及件數：

一、105年6月22日第7252號總統府公報。

二、105年10月6日雲林縣議會第18屆第4次定期會第3次會議紀錄。

三、106年3月27日雲林縣議會第18屆第13、14、15次臨時會民甲106  
號三讀議案提案。

四、106年5月18日雲林縣議會第18屆第5次定期會第3次會議紀錄。

(以上均為影本各乙件)

此致

司法院 公鑒

聲請人：雲林縣議會

代表人：沈宗隆

中 華 民 國 一 〇 六 年 七 月 二 十 日