

## 立法委員陳金德等八十五人解釋憲法聲請書

主旨：為立法院於中華民國九十二年十一月二十七日三讀通過之公民投票法第二條第二項第四款、第十六條、第三十一條第四款及第三十五條規定，恐有違憲法規範意旨，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款聲請 貴院解釋惠復。

說明：

### 壹、聲請解釋憲法之目的

緣立法院於中華民國九十二年十一月二十七日三讀所通過之公民投票法，其中第二條第二項第四款及第三十一條第四款將「憲法修正案之複決」列為全國性公民投票事項、第十六條賦予立法院得提案交付公民投票之權力及第三十五條規定行政院公民投票審議委員會之委員由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐等規定，有違中華民國憲法（以下簡稱憲法）第二十七條第一項第四款、第五十三條、第六十二條、第六十三條、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款、第三條第二項之規範意旨，復該法第十八條之審查過程，除欠缺立法應具備之三讀程序外，並違反三讀不得進行實質修正之規定，違反立法院職權行使法第十一條「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。」綜上所述，為保障公民投票之權力，健全行政、立法之權力制衡架構，並為維護立法程序之莊嚴，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定

「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」，聲請 貴院解釋。

## 貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

為落實主權在民，並保障直接民權之行使，立法院於九十二年十一月二十七日三讀通過公民投票法，使延宕數十年之直接民權得以實現，並具有補充、強化代議政治的正面意義與功能，堪稱我國憲政史之重要里程碑。惟本法若干條文係由在野黨黨團於表決當天提案【附件：國親修正動議】，復在院會表決過程中，未經充分意見討論及理性思辯，即將其交付院會表決。【附件：立院公報第五十四期上】公民投票法具有補充、強化代議政治的意義與功能，其投票結果具有變更法律及重大政策之效果，這樣關係重大的法律，立法應該審慎斟酌、程序要周律嚴密、整體架構更不能脫離憲法的規範。惟其中第十八條在三讀程序宣讀條文時，未依二讀通過條文朗讀，在部分委員提出異議情況下，主持議事之王金平院長仍將該項條文逕付表決通過【附件：立院公報 P. 289 以下】其過程違反立法院職權行使法第十一條。

尤有甚者，部分條文即第二條第二項第四款、第十六條、第三十一條第四款及第三十五條規定，與憲法及憲法增修條文明顯牴觸，滋生違憲疑義，謹分予論述之。

### 一、公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條

第四款規定，恐有違反憲法第二十七條第一項第四款、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款之疑義：

(一) 根據憲法第二十七條第一項第四款規定

「複決立法院所提之憲法修正案」係屬國民大會之職權，另依憲法第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款規定，憲法之修改，由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決，並應於國民大會開會前半年公告之，顯見憲法對於修憲程序已有明文規定，複決憲法修正案係屬國民大會之職權。公民投票法第二條第二項第四款將「憲法修正案之複決」列為全國性公民投票事項，第三十一條第四款復規定「有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之」，顯與前述憲法第二十七條第一項第四款、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款規定內容不符，發生是否牴觸憲法之疑義。

(二) 復查立法院審查公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款規定時，部分立法委員便已質疑該條款違憲【附

件：公報 P 283-284 】,然嗣後卻仍遭強行通過，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，聲請貴院解釋。

二、公民投票法第十六條規定，恐有逾越憲法第六十二條、第六十三條所定立法院之權限，侵犯憲法第五十三條所定行政權之範圍，違反權力分立原理之疑義：

(一) 公民投票法第二條第二項第三款規定「重大政策之創制或複決」為全國性公民投票適用事項，同法第十六條規定「立法院對於第二條第二項第三款之事項，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。(第一項)立法院之提案經否決者，自該否決之日起三年內，不得就該事項重行提出。(第二項)」賦予立法院得就「重大政策」主動提案交付公民投票之權力。

(二) 按憲法第六十二條明定立法院代表人民行使立法權，其職權於憲法第六十三條明定「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」，則公民投票法第十六條賦予立法院得就「重

大政策」主動提案交付公民投票之權力，不但有擴權自肥之嫌，且有逾越憲法所定立法權分際之疑義。

(三) 次按憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，政策之規畫、決定與推動本屬行政權限不屬立法權範圍。若立法院得片面將「重大政策」交付公民投票，不但嚴重侵奪行政權之空間，且破壞行政與立法之間的平衡，並使施政責任成敗歸屬不明，顯有違反權力分立原理之疑義。

(四) 本條文移送至行政院後，於十二月三日行政院第 2868 次院會中，院長游錫堃就條文內容窒礙難行處，指示執行公民投票法之各相關部會，應深入瞭解提出意見，研議後建議是否提出覆議。於十二月十日行政院院會討論內政部所提公民投票法覆議提案後，游院長表示立法院通過之公民投票法，其內容充斥國會擴權的陰影，且部分條文相互衝突矛盾，使後續推動工作窒礙難行，為維護憲法體制與主權在民的精神，將透過覆議及釋憲謀求補救，行政院即依憲法增修條文第三條第二項第二款規定，移請立法院覆議【附件：行政院覆議案】。立法院於十二月十九日院會中處理該項

覆議案，並以一一八票對九十五票之投票結果，維持立法院之原決議，蓋使行政院未能循憲法規定之覆議程序，解決公民投票法第十六條窒礙之處，如欲維護憲法之行政、立法「權力分立之原理」，亦僅得以透過釋憲為之。

三、公民投票法第三十五條規定，恐有違反憲法第五十三條、第六十二條所定權力分立之原理，及牴觸國民主權及直接民主原理之疑義：

(一) 按憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關。次按憲法第六十二條規定立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。公民投票法第三十五條規定行政院公民投票審議委員會之委員，完全由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐產生，嚴重剝奪行政機關人事任命及組織運作的自主空間，顯有違反憲法第五十三條、第六十二條所定權力分立原理之疑義。

(二) 公民投票法第二條第五項規定「公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會為之。」第十條第二項前段規定「審議委員會應於收到公民投票提案後，十日內完成審核，提案不合規定者，應予駁回。」第十四條第三項前段復規定「公

民投票案經前項審議委員會認定不合規定者，主管機關應予駁回。」換言之，公民投票審議委員會對於人民之公民投票提案，享有極大之審核權。惟公民投票法第三十五條規定，行政院公民投票審議委員會之委員，卻完全由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐產生，形同立法院政黨生態之複製，掌握對人民提案之審核權，是將間接代議政治凌駕於直接民主之上，違反公民投票基本精神，顯有牴觸國民主權及直接民主原理之疑義。

四、公民投票法之審查過程，其三讀之程序對條文內容作出實質修正，違反立法院職權行使法第十一條之規定。

(一) 立法院院會於九十二年十一月二十七日進行公民投票法之審議，其中第十八條在經表決後完成二讀程序，該條部分條文如下：「選舉委員會應於公民投票案成立後十日內……」、「選舉委員會應彙集第二十三條公告事項及其他投票有關規定……皆應詳列於公民投票公報。」惟該項條文於進入三讀程序時，立法院並未依二讀通過條文朗讀，而是宣讀如下條文：「選舉委員會應於公民投票案成立後二十八日內……」、「中央

選舉委員會應以公費……其為全國性公民投票案應在全國性無線電視頻道至少舉辦五場」。其行為違反立法院職權行使法條關於三讀程序之規定，事實甚明，惟當時主持議事之立法院院長王金平，並未依正確之立法程序完成三讀，在部分委員表示異議之下，仍將該項條文逕付表決通過。

- (二) 立法機關制定法律，應依一定程序完成條文朗讀及表決，始臻完備。立法院職權行使法第十一條規定「第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正」。公民投票法草案完成二讀程序後，在野黨團對部分條文內容提出修正動議【附件：國民黨團修正動議、公報】，惟其中第十八條已完成二讀之條文，並無符合立法院職權行使法第十一條中「議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者」之處，亦自不得對法律內容進行實質修正，惟其仍對條文提出實質之修正，並獲表決通過。依前揭之事實，則公民投票法第十八條之審議程序，顯已逾越立法院職權行使法之規範。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解



公民投票法第二條第二項第四款、第十六條、第三十一條第四款及第三十五條規定，顯已違反前揭憲法條文，並牴觸權力分立與直接民主原理，理由分述如下：

一、首就公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款規定而言：

(一) 憲法之修改，關係憲政秩序之安定及全國國民福祉至鉅。憲法之修改是否得以公民投票方式進行複決，應屬憲法保留 (Verfassungsvorbehalt) 事項，應保留由憲法本身作決定，倘憲法沒有允許，立法者或任何國家機關均不得擅為公民投票之決定。根據憲法第二十七條第一項第四款規定「複決立法院所提之憲法修正案」係屬國民大會之職權，又依憲法第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款規定，憲法之修改應由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議提出，擬定憲法修正案，交由「任務型」國大代表複決，並應於國民大會開會前半年公告之，顯見憲法對於修憲程序已有明文規定，複決憲法修正案係屬國民大會之職權，現行憲法顯未容許針對修憲案之複決，實施公民投票之餘地。公民投票法第二條第

二項第四款及第三十一條第四款規定憲法修正案之複決得以公民投票為之，顯然違反前述憲法第二十七條第一項第四款、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款規定，並違反憲法保留原則，應屬無效。

(二) 即便現行憲法規定之修憲程序，有值得修改之空間，亦不得在公民投票法之內，以所謂「預告修憲之立法」，預先加以規定。此不僅違反憲法高於法律之位階關係，並混淆修憲權與立法權之應有分際，恐有造成「憲法破毀」(Verfassungsdurchbrechung)之危險，有損憲法作為國內最高法秩序規範之憲法尊嚴。

(三) 其次，基於憲法第二條所定之國民主權原理，與貴院釋字第四九九號解釋所闡釋：「修改憲法乃最直接體現國民主權之行為」，修憲程序中由國民直接參與表示意見，確有其正當性，惟必須不違反憲法明定之修憲程序。若由人民提案對「修憲議題」進行公民投票，再由立法院與國民大會依據憲法所定之修憲程序修改憲法，即無牴觸憲法之顧慮。惟公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款卻直接規定「憲法修

正案之複決」以公民投票行之，明顯牴觸憲法第二十七條第一項第四款、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款之規定，應屬無效。

(四) 復依「國民制憲權原理」，人民以公民投票制憲之權利，超越憲法規範，本非法律所能限制或剝奪。因此，聲請人主張，公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款規定，並未限制或剝奪國民公投制憲之權利，併予敘明。

二、次就公民投票法第十六條規定而言：

(一) 按權力分立係民主國家建構憲法所據之基本原理，我國憲法第六十二條規定立法院為國家最高立法機關，其職權於憲法第六十三條明定「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」，惟公民投票法第十六條規定超越憲法規定之外，賦予立法院得就重大政策提案交付公民投票之權力，顯然逾越憲法所定立法權之分際，違反憲法第六十二條及第六十三條之規定。

(二) 依憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，政策之規畫、決定與推動本屬行政權限，若立法院得片面將重大政策交付公民投票，不但嚴重侵奪行政

權之空間，並使施政責任成敗歸屬不明，有違反權力分立原理。復查憲法第五十七條第二款原規定「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之」，惟憲法增修條文第三條第二項規定對於憲法本文第五十七條第二款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆議之規定，於八十六年七月二十一日條正公布時，予以刪除，顯見增修條文意旨乃係有意剝奪立法院「變更重要政策」之權力，其意旨即在於維繫行政權與立法權之分際，貫徹權力分立原理。而公民投票法第十六條卻又賦予立法院就重要政策交付公投之發動權，可藉由發動公投之權力影響或變更行政院之重大政策，顯與權力分立原理及前述修憲意旨不符。

- (三) 退一步言之，縱認立法院對於重要政策亦有若干程度之參與權，藉以監督與影響行政院之施政，其制度設計仍須考量不同權力部門之平衡，不得向立法院過度傾斜，造成權力之集中。公民投票法賦予立法院得片面就重大政策提案交付公民投票，卻未賦予行政院任何提案權，甚至於同法第十三條明定：「行政機關不得藉用任何形式對各項議題辦理

或委託辦理公民投票事項，行政機關對此亦不得動用任何經費及調用各級政府職員。」並於同法第五十二條規定：「行政機關首長或相關人員違反本法第十三條規定者，處六個月以上、三年以下有期徒刑。」其權力之分配顯然失衡，違反權力制衡原理。

(四) 綜上所陳，公民投票法第十六條竟規定立法院得針對重大政策事項交付公民投票，顯然賦予立法院於憲法所未規範之權力，逾越立法權之分際，不但嚴重侵奪行政權的空間，破壞行政與立法間的平衡，違反憲法權力分立與制衡原理，甚為酌然。

三、再就公民投票法第三十五條規定而言：

(一) 我國憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，依此行政院及所屬行政機關當然享有人事與組織運作之自主權。公民投票法第三條規定，全國性公民投票之主管機關為行政院，卻又於第三十四條規定，行政院應設全國性公民投票審議委員會。全國性公民投票審議委員會雖設在行政院下，但同法第三十五條卻規定：「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，

送交主管機關提請總統任命之。」此一規定，使行政院公民投票審議委員會之委員，完全由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐產生，嚴重剝奪行政機關人事任命及組織運作的自主空間，使政黨與立法院之手伸到行政院內部，顯然違反憲法第五十三條、第六十二條所定權力分立原理。

(二) 公民投票法第二條第五項規定「公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會為之。」第十條第二項前段規定「審議委員會應於收到公民投票提案後，十日內完成審核，提案不合規定者，應予駁回。」第十四條第三項前段復規定「公民投票案經前項審議委員會認定不合規定者，主管機關應予駁回。」換言之，公民投票審議委員會對於人民之公民投票提案，享有極大之審核權。惟依公民投票法第三十五條規定，行政院公民投票審議委員會之委員，完全由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐產生，形同立法院政黨生態之複製，掌握對人民提案之審核權，是將間接代議政治凌駕於直接民主之上，違反公民投票基本精神，顯然牴觸國民主權及直接民主原理。

#### 四、就第十八條違反立法院職權行使法部分

- (一) 法律之成立，應須由特定之人經一定之程序，並經公告方可宣布成立。這些法律成立之原則與步驟，皆規定於憲法第一百七十條、第六十三條及第七十二條。法律成立之莊嚴性，與人民對法律之信賴息息相關，且權力之行使，均必須依誠實信用的方式為之，惡意目的之逾越常軌，應非憲法所允許。
- (二) 立法院內任何法律案之成立，均應經過三讀程序，始得通過，此三讀之程序規範於立法院職權行使法，為各黨派之立法委員所共同遵守。憲法第一百七十條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律」。立法院之成員為立法委員，委員之職權行使，應受職權行使法之約束，因此，立法院通過之法律案，亦應由立法委員，依職權行使法之規定行使職權為之。依前述之公民投票法第十八條審查過程，其三讀程序顯有違失，不符合立法院職權行使法第十一條之規定。
- (三) 本法於立法院三讀通過後，部分委員曾對第十八條審議程序違法部分，向院長王金平表達抗議，其後院長公開坦承三讀程序確有瑕疵【附件：當日剪報】，顯

見公民投票法之制定程序，確實未依立法院職權行使法進行。為維護立法之莊嚴性及保障公民投票法所賦予人民之權力，該條文三讀程序之行為應宣告為違反立法院職權行使法，其違反程序所通過之條文亦應宣告無效。

## 伍、結論

基於民主統治所形成的民主國家均可採直接或間接民主方式，由於直接民主執行上的困難度，縱使認定國家主權屬國民全體或國家權力來自國民（註一），大部分國家仍以國會來代替全體國民，將國民意志予以分類，及結合分別於國會中不同政治主張之政黨，來代表表達及作成政治意志之決定，特別是經由法律的制定，然無論採何種民主方式，此均無礙國家權力行使之正當性（註二）。

代議政治乃是國民預先賦予國民代表信任，由其本於國家及國民整體利益與意志，不受原選區人民意志之拘束，來行使其權限。所以在國民代表的任期中，因為此種間接性使得人民易於受操控及無法真實發現人民所需要者（註三），如何在代議政治上加入直接民主要素，實為今日民主國家所面對之課題，因此直接民主在此之填補作用更顯其重要性，所以在國家重大事項之決定應使人民直接行使其自我決定權，實為實踐民主之必要機制（註四）。此乃公民投票法制定內容上所應遵循之基本精神所在。



直接民主既經由公民投票方式，來由人民自己決定特定國家事務，特別在對特殊重大政策更是應由人民自行決定，亦即公民投票必有其任務所在。申言之，公民投票之作用，首先是在強化代議政治民主正當性，其次亦是在填補代議政治之漏洞缺失，前者如憲法修正交由國民複決之憲法規定，後者則是為防止立法者不作為或（政黨）壟斷，所形成之國民直接法律案或重大政策之提案及決定權。

由上述直接民主在代議政治下之存在必要性理由中，可以得知，公民投票基本上就不應建構在以代議政治為架構之憲法機關運作的規定中。質言之，公民投票既是在填補行政、立法相互制衡所形成的漏洞與缺失，或補強其民主正當性，如再將公民投票之發動權置於其中任一機關之手中，無疑使具直接民主性質之國民自決機制，再度歸於立法與行政之權限爭議泥淖中，而無法實現國民之意志，此可從德國基本法第二十條將憲法機關、選舉及國民自決並列為國家權力行使主體之規定中可以得知，因為三者均無法被相互取代或重複。

縱退萬步，在民主國家中雖也有由於立法、行政二權對重大政策之意見相左，而由任一方直接訴諸國民之意志決定，此常出現在內閣制國家中。然此種直接訴諸民意之方式原則上有二，但卻不重複規定，其一為以不信任案及解散國會之機制，重新由民意直接來決定支持何政黨之決策；其二為將該爭議之重大政策或法律案交由公民複決。我國憲法

在第五十七條第二款原文設計本來還是以代議民主之覆議制度方式解決此爭議，但於憲法增修條文第三條第二項第三款改採內閣制之不信任案及解散國會之機制(註五)。且依憲法第一百七十一條及第一百七十二條之憲法優位原則，憲法既為明文規定，斷無以法律之規定取代憲法條文之道理。同此法理的是，公民投票法第二條第二項第四款、第三十一條第四款亦明顯抵觸憲法第二十七條第一項第四款、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款之規定。

綜言之，公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款違反憲法修憲程序及主體規定、第十六條違反屬憲法核心之國民主權原則下之直接民主精神，均屬違憲。綜上所述，公民投票法第二條第二項第四款、第十六條及第三十一條第四款規定明顯違反憲法規範，依憲法第一百七十一條第一項規定「法律與憲法抵觸者，無效」，謹請貴院宣告前述規定違憲無效，以符憲政精神暨維憲法尊嚴。

#### 肆、所附關係文件之名稱及件數

附件一：立法院公報五十四期上乙份

附件二：國民黨團修正動議乙份

附件三：報紙資料乙份

附件四：行政院覆議案乙份

註一：Vgl. Bockenforde, E.-W., Mittelbare/reprosen tative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie, in: Staatsorganisation und Staats-

funktion im Wandel, Festschrift for K. Eichenberger zum 60. Geburtstag, 1982, S. 381 ff.

註二：參見陳慈陽，憲法學，2004年，第六八二頁以下。註

三：Schneider, H.P., das Parlamentarische System, in: Benda, E. u. a. (Hrsg.) Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, S. 278 ff.

註四：Vgl. BverfGE 69, 346 ff.

註五：參見陳慈陽，論行政院與立法院對預算案權限之行使，人權保障及權力制衡，憲法學基礎理論(三)，2001年，第二二二頁以下。

此 致

司 法 院

中 華 民 國 九 十 三 年 一 月 二 日

聲請人：立法委員陳金德 賴清德

連署人：尤 清 王幸男 王雪峯 王淑慧 盧博基

朱星羽 江昭儀 何金松 余政道 李鎮楠

李明憲 李俊毅 蘇治芬 杜文卿 蕭美琴

卓榮泰 周清玉 周雅淑 周慧瑛 林文郎

林育生 林岱樺 林忠正 林重謨 林國華

林進興 林豐喜 邱議瑩 邱太三 邱永仁

邱垂貞 邱創進 賴勁麟 侯水盛 柯建銘

段宜康 洪奇昌 唐碧娥 徐志明 高志鵬

高孟定 張川田 張旭成 張秀珍 張清芳

張學舜 簡肇棟 藍美津 曹啟鴻 許榮淑

郭正亮 郭玟成 郭俊銘 謝明源 陳宗義

陳忠信 陳茂男 彭添富 魏明谷 羅文嘉  
顏錦福 陳勝宏 陳景峻 陳朝龍 陳道明  
黃宗源 湯火聖 湯金全 程振隆 趙永清  
劉俊雄 蔡啟芳 蔡煌瑯 鄭國忠 鄭朝明  
鄭貴蓮 羅志明 黃政哲 何敏豪 吳東昇  
陳建銘 廖本煙 錢林慧君

(本件聲請書附件略)

