

公民投票提案與違憲審查

編目：公法

出處	月旦法學教室，第 203 期，頁 6-8	
作者	吳志光教授	
關鍵詞	公民投票、公民投票提案審查、違憲審查	
摘要	<p>一、A 依公民投票法規定，經達法定人數後，領銜提出立法原則的創制案，其主文為「為杜絕酒駕，酒駕累犯者，應施以鞭刑」。主管機關就該提案舉行聽證時，人權團體鞭刑認為係以不符比例原則之方式，侵害人性尊嚴及身體不受傷害之權利，而有違憲疑慮，主張主管機關應駁回提案。請問其主張是否有理？</p> <p>二、在沒有公投法第 10 條第 3 項各款之情事，且大法官對身體刑罰是否侵害人性尊嚴及身體不受傷害之權利並無相關解釋，因為無從援引釋字 185 號解釋之意旨，主管機關自難以違憲為由駁回提案。</p>	
重點整理	爭點	公民投票提案可否為事先的違憲審查？
	解析	<p>一、公民投票法提案的審查要件</p> <p>(一)形式審查或實質審查</p> <p>公民投票法(下稱公投法)第 10 條第 3 項：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於六十日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並以一次為限，屆期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案違反前條第四項所定辦法之規定。三、提案不合第一條第二項或前條第八項規定。四、提案有第三十二條規定之情事。五、提案內容不能瞭解其提案真意。」當中除第 2 條規定之全國性公投適用事項，涉及公投提案內容之實質審查外，其餘各款多係公投提案內容之形式審查。</p> <p>(二)公投法第 10 條第 3 項第 5 款之「提案內容不能了解其提案真意」</p> <p>1.依去年公投提案審查的實務經驗觀之，主管機關對於何謂「提案內容不能瞭解其提案真意」，多次援引公政公約第 25 條第 2 款及公政公約第 25 號一般性意見之精神，據以要求「公投主文問題</p>

必須公平、明白與精確，不能有誤導性，不能暗示或誘導贊成或反對」或「立法原則或重大政策須明確可落實」，惟就前者而言，似已超過了「提案內容不能瞭解其提案真意」的文義解釋範圍，而發展為一獨立之形式審查要件。

2.2019年6月21日修正公布的公投法即於第9條第3項增定，**公投提案主文應簡明、清楚、客觀中立；理由書之闡明及其立場應與主文一致。**

二、公民投票法提案的違憲審查

(一)觀察公投法第10條第3項，主管機關就公投提案應無進行違憲審查之餘地，然去年公投提案審查之實務經驗是，若公投提案內容明確違反相關大法官解釋，主管機關則要求提案者「補正」，否則即有可能駁回，成為公投法提案之實質審查要件。

(二)例如：本次通過的「你是否同意婚姻應限定在一男一女的結合？」及「你是否同意以民法婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？」其原始主文分別為「你是否同意民法婚姻規定應限定在一男一女的結合？」及「你是否同意以婚姻以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？」惟主管機關發函要求補正，理由略為：

1.釋字第185號解釋揭示大法官解釋有拘束全國各機關及人民之效力，中選會為行政機關，審核公投提案是否合於公投法時，自應受大法官解釋之拘束。

2.釋字第748號理由書明示無論是修正民法或制定特別法或其他形式等，均應使相同性別二人受婚姻自由的平等保護為前提，本公投案之主文理由，應避免與釋字第748號解釋牴觸。

(三)而就原始主文為「你是否同意以婚姻以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？」為例，中選會於107年5月23日通知提案人，其所提補正「你是否同意以民法婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？」經審核認為合於規定，但在說明欄第4點末段仍有以下記載：「本公投案標的乃制修法律時法規形式之選擇，此一立法原則，是故本公投案即便通過，立法機關仍有義務制訂法律保障同性別二人

重點整理	解析	<p>結婚的權利，且另行制定特別法律亦不得違背保障同性別二人之婚姻自由及平等保護之意旨。」準此，主管機關在同婚議題公投案時，已將大法官解釋作為公投提案實質要件之補充審查基準，方有前揭公投案主文之調整。</p> <p>(四)但此案若無釋字第 748 號解釋，主管機關可否進行提案內容之違憲審查，不無疑慮，且今年公投法修正並未處理此一議題。</p>
	本題情形	<p>「為杜絕酒駕，酒駕累犯者，應施以鞭刑」，雖有不符比例原則之方式，侵害人性尊嚴及身體不受傷害之權利之違憲疑慮。但在沒有公投法第 10 條第 3 項各款之情事，且大法官對身體刑罰是否侵害人性尊嚴及身體不受傷害之權利並無相關解釋，在無從援引釋字第 185 號解釋之前提下，主管機關自難以違憲為由駁回提案。</p>
考題趨勢	<p>一、公投法第 1 條第 1 項本文稱：「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法。」試問主權在民之原則是否明文規範於我國憲法？試申論主權在民原則。</p> <p>二、公民投票法第 35 條第 1 項(95/5/5 版本，非現行法)：「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薦，送交主管機關提請總統任命之。」是否有違憲之疑慮？曾有相關大法官解釋？試申論之。</p>	
延伸閱讀	<p>一、吳志光，〈公民投票通過後之法律效力與司法審查〉，《月旦法學教室》，第 196 期，頁 53-60。</p> <p>二、李俊增，〈公民投票及其隱含之人民概念〉，《高大法學論叢》，第 11：2 期，頁 193-273。</p> <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！