

## 淺談公投法與實踐之光與影

2021. 03. 23

楊子敬（律師考試及格，本聯盟智庫兼職研究員，政治大學法律研究所）

於今年(2021年)8月28日，涉及到桃園藻礁以及中油天然氣三接站的存廢公投案以及核四重啟與否的公投案即將舉行，此外，仍在聯署階段的「萊豬」以及「還我公投」等案，亦如火如荼的進行中。不難可以看出，自2018年公投綁大選以來，公投作為一種直接民主的手段，儼然已經成為台灣在民主實踐上，極具重要性的手段。

惟，在公投的直接民主光環下，我們仍不能不留意到，可能將民主反噬之陰影。德意志聯邦共和國戰後第一任總統Theodor Heuss曾言：直接民主是對於所有煽動者的犒賞（Prämie für jeden Demagogen），即點出了公民投票作為直接民主實踐的手段，如果在人民沒有對於議題充分討論或了解，而僅將選票訴諸於被煽動情緒，則往往會產生對民主發展的不良影響。於2018年的公投綁大選的實踐上，「公投主文文義不清」、「看單方懶人包就去投票」、「公投內容是否違憲」等爭議上則隱含了如此的隱憂。

誠然，對於台灣的民主實踐而言，直接民主實踐上若干風險並不能做為將「公投」剝奪的正當理由，在此前提下，關鍵問題就在於，在公投的法制設計上應如何降低風險並且最大化直接民主的效益？

對於公投的法制設計，若先從程序面向來考慮，為建立良善的直接民主，在程序上，對於公投提案之審議以及投票公告期應延長，使社會對於公投之提案有縝密的討論；此外對於公投提案之內容，也應該在提案階段力求明確且確定其法律效果。以瑞士為例，一件公投從提案到最後交付投票，平均要花超過40個月的時間，即總耗時將近3年。

由此觀察2019年主要針對程序面向的修法，修正規定兩年公投一次、延長公民投票提案審核期間至60日、延長公投公告期間至90日。雖然相對於舊法在連署通過後1到6個月必須要辦理投票，新法看似將投票期間拉至兩年。但因為這個兩年一次，係為固定的日期，若於可以公投的該年度才開始連署，在算入審核以及公告期間，則仍然會產生連署期間到公投日仍短的問題（如藻礁公投等案），而僅產生與大選脫勾的效果，仍無法避免2018年社會未充分討論之問題。

此外關於公投提案的明確性以及拘束性之問題，亦未本次修正之重點。學者廖元豪即指出，美國部分州的州政府會提供公投提案人法律諮詢，協助提案人把題目釐清題意，以利公投之進行，此足作為將來我國在修法上之參考。

再者，若考量到公投的實質層面，在我國實踐上的爭議莫過於「人權可否公投？」，精確點來說，即為公投主文以及其拘束的效果可否違反憲法上包括基本權以及基本國策條款等保障？蓋公投之性質，可以區分為法律行為跟政治行為，先不論不涉及到法律創制複決的政治行為，在法治國的原則上，因公投法所為之公投，係屬於法律位階的層次，其創制或複決的結果，當然不能違反憲法上的若干要求。

但進一步要問，應由誰來審查？究竟是憲法法院亦或是中選會？本文認為，若一概留給大法官解決，不僅緩不濟急，亦可能產生人民對公投結果與違憲審查制度之不信任，蓋在憲法之拘束力下，就算是行政機關亦有「依憲行政」之義務，在公投審議委員會廢除後，對於公投案的審查，固不應對於其實質內容為審議，但在「依憲行政」要求下，中選會仍應有針對公投的拘束力是否違反憲法做出決斷之義務，若有爭議，亦保留提案人行政救濟之空間，從而針對公投可能造成的違憲疑慮，特別係在公投主文明顯違憲的事件中，中選會自應勇於承擔其憲法上之任務。

綜觀我國目前公投的實踐，固然在公投案的百花齊放下，看到了民主的「光」，惟在歷史長流中，直接民主的「影」，卻可能造成民主的覆亡。面對這把雙面刃，吾人要做的不是把劍折斷，而係應在公投法之程序與實質中，不斷琢磨與修正，方能真正實踐之直接民主。

(以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋:star89037@gmail.com)