公審會—反公投、反民主

●曾肇昌／全國律師公會前理事長

公民投票是人民重要的基本權利。「公民投票審議委員會」（公審會）審查公投提案，應以「主權在民」原則，協助人民實現「主權」，不應限制「人民意志」的形成；不應輕易以技術枝節的理由駁回人民的提案！

民主政治是當今人類社會普世價值，民主國家處理公共事務，以定期選舉產生代議士及政府領導人，分別執行立法與行政工作，這是「代議政治」之常態。但遇到重大爭議之政策，人民有權收回主權，要求公決，以多數民意決定重大政策之取向。法國政治思想家盧梭批評代議政治說：「英國人自以為是自由人，其實不然，英國人僅在選舉時是自由的，選舉結束就淪為奴隸。」鑑於此一「直接民主」的哲學基礎，公民投票之行使後來受舉世各國所重視。如今英國對重大政策，議會皆以「公民投票」徵詢公意，解決爭議，促進社會和諧。

世界各國關於國家的重大政策均透過公民投票來決定，諸如：是否加入區域性國際組織、或與他國簽訂經濟合作協議，前例比比皆是。歐盟二十七個會員國當中，曾有包括丹麥、芬蘭、法國、愛爾蘭、瑞典、奧地利等十九個國家，舉辦過三十三次相關的公投。哥斯大黎加、祕魯、厄瓜多等國，也曾訴諸公投來決定是否與他國簽訂自由貿易協定（FTA）。國際的諸多前例已證明，馬總統所稱ECFA不涉主權，故不需公投的說法，若非無知，便是謊言！

最近冰島於3月6日就是否向英國、荷蘭償還巨額債務舉行公投——高達93%的選民投下反對票，只有不到2%的人贊成賠償。公投肇因於冰島政府跟英、荷協商，同意償還五十億美元債務，並獲得國會批准，不料，總統不肯簽署，以「人民公憤」為由，反對簽署，結果憤怒的冰島人民，公投拒還債務，是明確的「直接民權」，絕對尊重「多數民意」為其重大決策！

台灣與中國之間的任何重大經濟合作協定，不但牽涉主權與經濟自主，更關係到台灣人民的財富重分配。況且台灣若在「一個中國」架構下簽署ECFA，將喪失我國在WTO裡原有的經濟主權地位，其衝擊不可小覷！因此，ECFA的簽訂必須交付公民投票，由人民做最後裁決！

2003年12月31日制定的公民投票法，其第1條載明：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。惟第30條規定：公民投票案投票結果，

投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。按此「絕對過半數」為通過條件，非如歐盟各國採「投票率」過半，甚至「獨立公投」以贊成獨立的票數不得低於「五成五」之「普通過半數」通過為原則，然我國「公投法」提案、連署及通過的門檻過高，均嚴重限制並剝奪人民做為「國家主人」的權利！與「主權在民」的民主原則相違背！論者喻為：「鳥籠公投法」實不為過！有待徹底檢討修正！

尤其依公投法第34條規定：行政院應設全國性「公民投票審議委員會」審議下列事項：一、全國性公民投票事項之認定。二、第35條公民投票提案是否為同一事項之認定。

按此所謂「公審會」，依其組織規程第2條第1項規定：審議本法第2條第2項及第4項所定全國性公民投票事項之認定。因此，「公審會」之職權，只就公投法第2條第2項及第4項公民投票事項之認定。按所謂第4項規定：排除項目——「預算、租稅、投資、薪資及人事」等事項不得作為公民投票之提案，此為消極條件。至於第2項規定：一、法律之複決；二、立法原則之創制；三、重大政策之「創制」或「複決」；四、憲法修正案之複決，此為積極條件。

台聯領銜所提：你是否同意政府與中國簽訂「兩岸經濟合作架構」？依其提案將ECFA簽訂交付公投（簡稱：兩岸經濟協議或ECFA）符合公投法適用事項——本次公投主文所稱：「你是否同意政府與中國簽訂之經濟合作架構協議（ECFA）？非屬公民投票法第2條第4項中「預算、租稅、投資、薪資及人事」等排除項目，且符合該法第2條第2項第3款「重大政策之複決」之適用。

按我國與中國即將簽訂的ECFA協定，為我國既定的重大經濟政策，關係國計民生及我國主權及經濟命脈的重大決策。該談判業經「二次協商」，政府各部會首長多次表達ECFA是政府目前重大之既定政策，而馬總統亦表示簽署ECFA這條路「非走不可」，且與蔡英文舉行公開的辯論，由此可見，ECFA乃政府正在推動之重大政策，無庸置疑！全民憂心「弊」大於「利」，對於絕大多數的中小企業、勞工、農民及年輕人造成衝擊甚大，在「主權在民」的憲政原則下，為深化民主、尊重民意與法治應即交付「公投」，由人民決定自己的命運及國家的未來！

依上情形，台聯提案的ECFA公投均符合公投法規定的法定要件。且經中央選舉委員會於99年5月5日致函台聯：清楚表明經過委員會議的審議，未有「公民投票法第14條第1項各款規定之情事」。當無所謂「提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者」之情形！

惟「公審會」竟以公投主文與理由相互矛盾，依公投法第14條第1項第4款之規定，草予駁回！顯然公審會是「違法盲目駁回」！蓋這次的公投案，其提案理由或係反對ECFA，主文則以「是否同意」簽訂ECFA的命題，其屬中性問句，不論贊成或反對

ECFA之人民，皆得在其自由意願表達對此議題之立場。既是中性問句，豈有與台聯立場矛盾的問題！退步言，縱使台聯反對ECFA，提案內容豈有達到「不能瞭解其提案真意」之地步！故「公審會」以「公投主文與理由矛盾」而駁回，不但與中選會的決議不符，其草予批駁，尤屬違法濫權，至有不合！

公審會另稱：提案理由屬程序性公投，但主文為實質性公投之矛盾乙節：

按公審會曲解文意，任意擴張政治解釋，不具正當性！

論者有謂：ECFA的「內容」尚屬不明，人民無從就「內容」進行實質性公投，故此次命題也僅針對政府「是否有權簽訂ECFA」為程序性公投，豈有「公審會」所言公投提案理由是欲將政府是否有權簽署ECFA作程序性公投，但公投主文卻就ECFA的簽署「內容」要求公民作「實質性公投」之矛盾情形！「公審會」顯然曲解公投主文的文意，其實只是中性問句而已！根本無所謂公投ECFA內容之說！

至稱：提案人持反對立場，卻以正面表述之命題，交付公民為行使同意或不同意之投票，致使即便投票通過，也絲毫不能改變現狀乙節：

按提案者雖是反對的一方，但在公投的投票行為上，是提供正、反雙方相同的立足點——贊成與反對之一方均可透過公投表達意見，並不因反對之一方以「是否同意」的正面表述命題，而令人民無法理解其公投事項之真意。至於ECFA通過與否的政治後果，因公投法並未授權「公審會」可資審查其通過之「後續效應」，一切交由自主公民決定，無論贊成與否之投票結果，即可顯現出「全民意志」做為政府有效決策的基礎。故「公審會」以縱使公投通過亦不能改變現狀之推論，顯然超出其法定職權，且屬臆測之情，其批駁理由顯然違法，當無法令人信服！

公民投票是因為「代議政治」力有未逮或漠視公眾利益，甚而僅為少數人謀不當利益，才會迫使人民主動、積極地提案連署，希望以「直接民主」的方式表達公民意志，迫使「代議政治」修正或改善，使人民能適時地導正與督促「代議民主」的實踐。

由人民發動的公投，如欲成案，殊屬不易——連署人數必須達於提案時最近一次總統、副總統選舉人總數千分之五以上（約十萬人）。如此繁雜的前置作業，絕非單憑個人或極少數人的恣意即得成案，連署的公民為連署「自有所本」，故所提公投案的內容即使有所不周延，也有它的民主正當性。

公投審議機制，應在協助人民實現主權，不應限制「人民意志」的形成，否則，實有違「主權在民」原則、「直接民主」原則，人民要求設立不受政府科層體制牽制之「獨立機關」或主動提出「創制」、「複決」案，基本上都代表人民對「代議體制」政府的質疑或不滿，而試圖予以改變。對此，應受相當的重視。

人民發動的公投，如由行政機關以符合成本效益原則的前提下做決定與執行，顯然使人

民所行使的公民投票權受到嚴重限縮之虞。則「主權在民」與「直接民主」原則都遭到破壞，因此，「公投審議制度」不應違背憲法保障人民行使「創制」、「複決」的制度性保障。

公民投票是人民重要的基本權利，「公審會」審查公投提案，應以保障人民「直接民權」為最高原則，不應輕易以技術枝節的理由駁回人民的提案。

台灣的公投制度缺陷甚多，除了有漏洞百出的「鳥籠公投法」之外，「公審會」的存在，更是惡上加惡！易言之，在反民主勢力下，雖形式上通過了「公民投票法」，但事實上，卻設了許多關卡做為反公投、反民主的枷鎖！

政府是人民的公僕，卻反過來審議十數萬人民連署的公投提案，形成「被監督者」掌控公投程序大權的荒謬情事，且當多數民意均要求行使公民投票權的情況下，「公審會」卻背道而馳，妨礙人民以公投直接行使民主權力！難怪學者支持台聯發動公投廢除「公審會」以及補正「公投法」之缺失或聲請釋憲。因「公審會」之存在，顯然是政府干預「人民主權」之工具，違反「主權在民」原則及「直接民主」原則，其應廢除，以利「公投」實現全民意志，確保國民「直接民權」之行使！

按「公審會」之組織應有「準司法」性質，理應依「司法官」超出黨派以外「獨立行使職權」的模式。不料該委員會的組織未能超出黨派，獨立行使職權，其中執政黨委員即佔半數以上，受政黨指揮，未能獨立行使職權。「獨立機關」之成員為公正、超然起見，理應退出政黨，依法獨立行使職權，否則該公投審議委員會變成政黨操縱的「非獨立機關」，所稱審查「公投事項」當有所偏頗，殊失意義！

論者有謂：在公投中被導正或督促的政府機關，卻立法審議人民連署的提案，使得「被監督者」變成「程序決定者」，無疑是破壞「公投」的整體機能，「公投審議制度」嚴重地違背憲法保障人民行使創制、複決的制度，誠屬不虛！

公投審議會的組織，外觀上連「獨立機關」都談不上的行政院內「獨立性委員會」，為保持客觀、公正的立場，其成員應超出黨派以外，「獨立」行使職權，應比照「司法官」退出政黨，忠於職守，保持嚴正「中立」立場，否則無論如何客觀、公正裁決，仍難免涉及黨派之見。因此ECFA公投在「公審會」公聽會時，即出現不正常的論點，雖經法政學者申論ECFA交付公投的「合法性」，惟報載：馬政府反對ECFA公投案，「公審會」通過機率「零」。顯然預見在政治勢力介入下，該「公投案」雖屬「合法」，仍會被「封殺」。因此，雖黃昆輝籲「依法」審議，其結果仍在馬政府指示下，草予駁回！這是「反民主」最黑暗的一天！

論者指稱：我國距「主權在民」與「民主法治」之理想尚遠，脫不了「人治」的「反民主」現象。有人質疑「公審會」淪為執政黨的政治工具，草率駁回公投案是嚴重傷害台灣的「民主制度」的粗蠻行為，必將加劇社會更激烈的衝突！因此，有人主張廢除「公審會」亦非無見！值得吾人深思「主權在民」的真諦及「民主法治」國家的未來！◆