

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 110年度上字第143號

03 上 訴 人 蔡中岳

04 訴訟代理人 郭鴻儀 律師

05 被 上 訴 人 中央選舉委員會

06 代 表 人 李進勇

07 訴訟代理人 陳重言 律師

08 翁英琇 律師

09 上列當事人間公民投票法事件，上訴人對於中華民國109年12月2
10 3日臺北高等行政法院108年度訴字第1434號判決，提起上訴，本
11 院判決如下：

12 主 文

13 上訴駁回。

14 上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

15 理 由

16 一、本件事實經過：

17 緣上訴人於民國108年4月2日依107年1月3日修正公布之公民
18 投票法（下稱107年版公投法）領銜提案「您是否同意，在
19 『高放射性核廢料最終處置場』啟用前，不得提出或執行新
20 建、續建、擴建或延役核電廠之計畫？」全國性公民投票案
21 （下稱系爭提案）。被上訴人認系爭提案尚有疑義，經舉行
22 聽證後，被上訴人108年5月21日第529次委員會議決議：
23 「一、依據公民投票法（下稱公投法）第10條第2項規定，
24 本案應敘明理由函知提案領銜人為補正。二、補正要旨如
25 下：(一)本案與現行『非核家園』政策執行內容有否相異，請
26 提案領銜人作是否符合公投法第2條第2項第3款全國性公民
27 投票事項之補正。(二)本案主文為條件及結果之複合問句，並
28 非單一事項；另結果子句句首敘述為『不得』，則所謂『同
29 意』、『不同意』究及於單一子句或複合問句，而投票人之

01 圈投，亦會因圈投『同意』產生不允核電廠之新、續、擴建
02 及延役，反之亦然，則圈投者能否明瞭，有請提案領銜人作
03 符合公投法『一案一事項』及提案內容應得以了解其真意之
04 補正。」並以108年5月28日中選法字第1083550207號函(下
05 稱108年5月28日函)請上訴人補正。上訴人嗣以108年6月6日
06 核廢字第1080606號函、108年6月17日核廢字第1080617號函
07 予以補正(下稱系爭補正提案)。被上訴人收受上開補正
08 後，仍認上訴人之補正不符合107年版公投法第2條第2項第2
09 款、第9條第6項及第10條第2項第4款等規定，於108年6月26
10 日以中選法字第1083550251號函(下稱原處分)駁回上訴人
11 領銜之系爭提案。上訴人不服，遂提起行政訴訟，並聲明：
12 1. 先位聲明：(1)原處分撤銷。(2)被上訴人應依107年版公
13 投法第10條第4項至第8項規定辦理上訴人為領銜人提出「您
14 是否同意，應在相關法律中增訂條文，實現以下原則：『在
15 高放射性核廢料最終處置場啟用前，我國不得提出或執行新
16 建、續建、擴建或延役核電廠之計畫』？」全國性公民投票
17 案。2. 備位聲明：(1)原處分撤銷。2. 被上訴人應依107年版
18 公投法第10條第4項至第8項規定辦理上訴人為領銜人提出
19 「您是否同意，在『高放射性核廢料最終處置場』啟用前，
20 不得提出或執行新建、續建、擴建或延役核電廠之計畫？」
21 全國性公民投票案。經臺北高等行政法院(下稱原審)以10
22 8年度訴字第1434號判決(下稱原判決)駁回上訴人之訴，
23 上訴人遂提起本件上訴。

24 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
25 判決所載。

26 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

27 (一)上訴人主張之提案，其前提事項未能周延的兼顧核廢料之全
28 面性處理，而僅以部分之完成，作為唯一之前提事項，屬邏
29 輯上以偏概全之謬誤，有違公投法第9條第8項規定。且將高
30 放射性廢棄物處理場所選址規範之法律位階的爭議，簡化並
31 隱含於其提事項中，讓投票人尚未認知並釐清之下而為投

01 票，顯屬疏忽己身權益可能受損之爭議。就低、高放射性廢
02 棄物之危險性差異而言，投票人顯然無法完全滿足其就此提
03 案的全面性知的權益，甚至在就有違比例原則或法律保留原
04 則之下而為投票者，自屬「提案內容不能了解其提案真意」
05 而有違公投法第10條第3項第5款規定。且先位聲明即系爭補
06 正提案隱含未決之法規範爭議，未經釐清之際，亦無法作為
07 立法原則之架構，而有違公投法第2條第2項第2款之規定。
08 因此，上訴人逕行將兩者予以併同考量，自無法作為立法原
09 則之基本架構，與公投法第2條第2項第2款規定不符。

10 (二)上訴人主張附條件式的語句規範常見於我國現行法律等語，
11 惟查在補正後主文無法看到「核子反應器設施主管機關」、
12 「建議增訂放射性物料管理法第21-1條」的部分，而是使用
13 「在相關法律中增訂條文，實現以下原則」之文字敘述。就
14 增訂放射性物料管理法第21-1條規定（高放射性廢棄物最終
15 處置場啟用前，不得提出或執行新建、續建、擴建、延役核
16 電廠之計畫），作為立法原則之架構。然而，放射性廢棄物
17 最終處置場，不僅包括高放射性廢棄物之處理，也包括低放
18 射性廢棄物之處理，兩者處理之方式不同，而前者尚缺乏選
19 址法規位階之定位。如上訴人所稱將提案法規化，僅以「高
20 放射性廢棄物最終處置場啟用前」作為「不得提出或執行新
21 建、續建、擴建、延役核電廠之計畫」唯一的前提事項，仍
22 無法呈現整個過程中應考量的多元性選項，自無法處理通盤
23 事務之完整性，而有違「一案一事項」原則。而補正後之理
24 由書仍與公投法第10條第3項第5款規定「提案內容不能瞭解
25 其提案真意」不合。故上訴人主張並無可採。

26 (三)查系爭提案理由書提及其目的就達成非核家園目標而言並非
27 從無到有的制度，即難認屬重大政策之創制，而不符合公投
28 法第2條第2項第3款規定。系爭提案主文是否表示啟用最終
29 處置場之後，我國就可以提出或執行新建、續建、擴建或延
30 役核電廠之計畫，但是核電廠運轉後又會產生高放射性核廢
31 料，同樣面臨在最終處置場啟用前，不得有核電廠的新建、

01 續建、擴建或延役核電廠之計畫，與公投法第10條第3項第5
02 款規定不合。

03 (四)而關於高放射性核廢料最終處置設施之興建、興建完成後的
04 正式運轉，與核電廠的新建、續建、擴建或延役核電廠之計
05 畫之執行，本質上並不相同。況低放射性廢料最終處置場之
06 規範已經以法律位階之法源為依據，而高放射性廢料最終處
07 置場之選址規範仍待克服，以其較低度放射性物更具危險性
08 而言，本件系爭提案及補正提案，將多元而複雜之事項以同
09 一個公投案予以處理，違反公投法第9條第8項一案一事項原
10 則。上訴人備位聲明第2項之請求亦無理由。

11 (五)原處分並無違法，上訴人先位與備位聲明第1項均為訴請撤
12 銷原處分，為無理由，應予駁回。先位聲明以及備位聲明第
13 2項請求，亦均為無理由，應予駁回。

14 四、本院經核原判決駁回上訴人於原審之訴尚無違誤，茲就上訴
15 意旨補充論斷如下：

16 (一)憲法第17條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之
17 權。」第136條復規定：「創制、複決兩權之行使，以法律
18 定之。」為保障人民之創制、複決權，使公民投票順利正當
19 進行，立法機關應就公民投票有關之實體與程序規範，予以
20 詳細規定，尤應以法律明確規定有關公民投票提案之實質要
21 件與程序進行，並設置公正、客觀之組織，處理提案之審
22 核，以獲得人民之信賴，而提高參與公民投票之意願(司法
23 院釋字第645號解釋理由書參照)。

24 (二)公民與政治權利國際公約(下稱公政公約)第25條第1款規
25 定：「凡屬公民，無分第2條所列之任何區別，不受無理限
26 制，均應有權利及機會：(一)直接或經由自由選擇之代表
27 參與政事」公政公約第25號一般性意見第6款「……當公民
28 作為立法機構的成員或因擔任行政職務而行使權力時，他們
29 直接參與公共事務。……公民還透過公民投票……選擇或修
30 改其憲法或決定公共問題來直接參與公共事務。……」第19
31 款：「……有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊

01 成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而
02 不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當
03 影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型
04 的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。……」威尼斯
05 委員會於西元2006年12月16日召開之第19次委員會決議及西
06 元2007年3月16-17日召開之第70次全體會議所通過之「公民
07 投票優良準則」(CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUM
08 S)，強調清晰的公投主文係有公民投票權人自由形成其意
09 見的基礎，公投主文不得誤導或誘導，為避免公投結果被宣
10 告無效，在公民投票前，必須有主管機關能夠矯正不清楚、
11 誤導或誘導性的公投主文。歐洲理事會西元2019年決議，公
12 投提案必須盡可能清楚，投票前受到包括國會的審查，以確
13 保公投能反映人民的關切，並表達人民的願望。

14 (三)公投法第2條第2項第2款及第3款規定：「全國性公民投票，
15 依憲法規定外，其他適用事項如下：……二、立法原則之創
16 制。三、重大政策之創制或複決。」第9條規定：「……(第
17 3項)第1項主文應簡明、清楚、客觀中立；理由書之闡明及
18 其立場應與主文一致。(第4項)主文與理由書之文字用詞、
19 字數計算、語法及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。
20 ……(第8項)公民投票案之提出，以一案一事項為限。」
21 第10條規定：「……(第3項)主管機關於收到公民投票提案
22 或補正之提案後，應於60日內完成審核。經審核有下列情事
23 之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於30日內補正，
24 並以一次為限，屆期未補正或經補正仍不符規定者予以駁
25 回：……三、提案不合……前條第8項規定。……五、提案
26 內容不能瞭解其提案真意。」上開第9條第8項於108年6月21
27 日修正公布前為同條第6項，立法理由略以：為期連署人對
28 於公民投票案，能明確表達其連署意願，爰規定公民投票案
29 之提出，以一案一事項為限；上開第9條第3項及第4項則係1
30 08年6月21日修正公布所新增，其立法理由以：為使投票人
31 得清楚瞭解公民投票案之主要意旨，避免主文具有誘導贊成

01 或反對公民投票之意旨，並使提案人之領銜人於提案時之文
02 字用詞及語法有所參據，爰參考2006年12月16日召開之威尼
03 斯委員會第19次委員會決議增訂；上開第10條第3項第3款後
04 段及第5款規定，於108年6月21日修正公布前為同條第2項第
05 2款及第4款，審核期限原為30日。上開新舊法之規定主要文
06 字差異在於新增之第9條第3項及第4項，惟核憲法第17條保
07 障之創制權及複決權，必須經由公投提案、連署、宣傳及公
08 民投票等各階段，始能予以落實，故公投提案人所提出之主
09 文，除須嚴格遵守原已明文規定之一案一事項原則外，依前
10 揭憲法規定、公政公約之規定及其一般性意見，以及參考威
11 尼斯委員會「公民投票優良準則」意旨，公投提案主文尚應
12 簡明、清楚、客觀中立，俾使公民投票權人能夠簡單的回答
13 同意或不同意，或者投空白票。查本件原處分於108年6月26
14 日作成，現行法業已修正公布施行，依其記載係以108年6月
15 18日委員會之決議為據，故仍引用108年6月21日修正公布前
16 之條文，惟如前述，修正前後關於合法性審查之規定並無實
17 質上差異，且適用現行規定對上訴人並無增加不利益，原判
18 決認本件司法審查應適用裁判時之現行規定，核無違誤，先
19 予指明。

20 (四)經查，上訴人所提之系爭提案，主文為「您是否同意，在
21 『高放射性核廢料最終處置場』啟用前，不得提出或執行新
22 建、續建、擴建或延役核電廠之計畫？」並表明為重大政策
23 之創制全國性公民投票案，被上訴人認尚有疑義，經舉行聽
24 證後，依其108年5月21日第529次委員會議決議，於同年月2
25 8日函請上訴人補正：「1. 本案與現行『非核家園』政策執
26 行內容有否相異，請提案領銜人作是否符合公投法第2條第2
27 項第3款全國性公民投票事項之補正」及「2. 本案主文為條
28 件及結果之複合問句，並非單一事項；另結果子句句首敘述
29 為『不得』，則所謂『同意』、『不同意』究及於單一子句
30 或複合問句，而投票人之圈投，亦會因圈投『同意』產生不
31 允核電廠之新、續、擴建及延役，反之亦然，則圈投者能否

01 明瞭，有請提案領銜人作符合公投法『一案一事項』及提案
02 內容應得以了解其真意之補正。」上訴人嗣提出系爭補正提
03 案，主文為：「您是否同意，應在相關法律中增訂條文，實
04 現以下原則：『在高放射性核廢料最終處置場啟用前，我國
05 不得提出或執行新建、續建、擴建或延役核電廠之計
06 畫』？」並表明補正為立法原則之創制，復於理由書新增說
07 明：「建議增訂放射性物料管理法第21-1條：『在高放射性
08 核廢料最終處置場啟用前，核子反應器設施主管機關，不得
09 核准或延長任何核子反應器及核子反應器設施之興建、續
10 建、擴建或延役。』」為原判決所依法確定之事實，核與卷
11 內證據資料相符。

12 (五)按公投法第9條第8項明文規定限制以一案一事項原則，在於
13 考量公民投票究與國會之代議立法程序不同，一個公民投票
14 提案只能處理一個主要的議題，其目的在於避免使投票者在
15 投票時，面對的是不只處理一個議題的提案，陷入左右為難
16 的困境，而無法簡單的回答同意或不同意，或者投空白票。
17 查本件原判決業已論明：系爭提案或系爭補正提案主文所謂
18 之「在高放射性核廢料最終處置場啟用前」，涉及的是有關
19 放射性核廢料之處理、貯存乃至最終處置設施之興建的議
20 題，而系爭提案或系爭補正提案主文所謂之「提出或執行新
21 建、續建、擴建或延役核電廠之計畫」，涉及的是有關核能
22 電廠之新建、續建、擴建或延役的議題，二者在本質上並不
23 相同，而且在現行制度亦是由放射性物料管理法及核子反應
24 器設施管制法予以分別規範，將多元而複雜之事項以同一個
25 公投案予以處理，違反公投法第9條第8項一案一事項原則等
26 語甚詳，核無違誤。上訴意旨猶持其個人主觀之歧異見解，
27 主張公投提案本身即涉及多元而複雜之價值意見，指摘原判
28 決就「高放射性核廢料最終處置設施之興建、興建完成後的
29 正式運轉」與「核電廠的新建、續建、擴建或延役核電廠之
30 計畫之執行」兩者間何以本質上並不相同，未具體說明理
31 由，有判決不備理由或理由矛盾之違法；又原判決既認「核

01 能發電之運作必將產生廢料而衍生核廢料 最終處置設施之
02 興建」卻又否認「高放射性核廢料最終處置場之啟用，與核
03 電廠的新建、續建、擴建或延役核電廠之計畫兩者並不相
04 同，而且不因之具有接續性」，認上訴人之提案違反一案一
05 事項原則，有判決理由矛盾之違法，均自非可採。

06 (六)又按公投法第10條第3項第5款明文規定提案內容不得有不能
07 瞭解其提案真意之情事，在於考量公投提案並無國會立法討
08 論之過程，而係直接將主文交由公民投票決定，故不應使
09 圈投「同意」或「不同意」之投票者，對於提案提問之內容
10 有不清楚、不明瞭，產生不同或甚至相反解讀之情事，致最
11 後投票表決的結果不能真實呈現人民的意志。查本件原判決
12 業已論明：系爭提案或系爭補正提案主文屬於條件及結果之
13 複合問句，條件子句為正面表述，主要子句為負面表述，是
14 否表示啟用最終處置場之後，我國就可以提出或執行新建、
15 續建、擴建或延役核電廠之計畫，但是核電廠運轉後又會產
16 生高放射性核廢料，同樣面臨在最終處置場啟用前，不得有
17 核電廠的新建、續建、擴建或延役核電廠之計畫，如此循
18 環，實有令人無法瞭解提案真意的情形，而有公投法第10條
19 第3項第5款規定提案內容不能瞭解其提案真意之情事等語甚
20 詳。參諸被上訴人於108年5月28日函就系爭提案之補正要旨
21 (二)略以：本案主文為條件及結果之複合問句，結果子句句
22 首敘述為「不得」，則所謂「同意」、「不同意」究及於單
23 一子句或複合問句，而投票人之圈投，亦會因圈投「同意」
24 產生不允核電廠之新、續、擴建及延役，反之亦然，則圈投
25 者能否明瞭等語，並說明其理由略以：本案主文條件及結果
26 2子句併列，則圈投「同意」者係指「條件未成就前」及
27 「結果可否」之雙重「同意」，但結果是「不同意」核電廠
28 的新、續、擴建或延役；圈投「不同意」者係謂「條件成
29 就與否」及「結果可否」之任一或雙重「不同意」，但結果
30 是「同意」核電廠的新、續、擴建或延役，除雙重否定或肯
31 定語義不明外，圈投同意者與圈投不同意者，其投票標的亦

01 非同一，難謂使圈投者得瞭解其真意等語。是以，原處分認
02 系爭提案內容有不能瞭解其提案真意之情事，原判決予以維
03 持並無違誤；復參以系爭補正提案雖修正文字，將系爭提案
04 主文條件及結果之複合問句置於引號內，並稱之為立法原
05 則，然該引號內之「原則」，仍有與系爭提案相同、其內容
06 有不能瞭解其提案真意之情事，是以，原處分認系爭補正提
07 案內容仍有不能瞭解其提案真意之情事，原判決予以維持尚
08 無違誤。上訴意旨指摘原判決未審查原處分所持之判斷基礎
09 是否適法，逕自以上訴人提案有簡化爭議云云，認定系爭補
10 正提案或系爭提案有違「提案內容不能瞭解其真意」之情
11 形，未附具理由說明，已有判決理由不備之違誤云云，自亦
12 無可採。

13 (七)綜上所述，上訴人提出系爭提案後，先經被上訴人於108年5
14 月10日舉行聽證會，釐清相關爭點，嗣被上訴人於同年月28
15 日函請上訴人依其第529次委員會議審議決議補正，上訴人
16 於同年6月6日提出公民投票案補正函，復於同年月17日提出
17 公民投票案補正之補充意見函，修正其主文，並確認為立法
18 原則之創制案，則被上訴人於同年月18日第530次會議決
19 議，補正後仍不符107年版公投法第9條第6項及第10條第2項
20 第4款規定，駁回上訴人領銜提出之系爭提案，經核即無違
21 誤。又原判決業已論明，依環境保護法第23條規定可知我國
22 目前政策上採取非核家園為目標，主管能源政策的經濟部也
23 是如此認知，系爭提案的理由書提及核廢料危害環境萬年且
24 無法解決，不應新增核廢料債留子孫遺害萬年等語，其目的
25 就達成非核家園目標而言，與目前政策似無不同，故並非從
26 無到有的重大政策之創制，不符合公投法第2條第2項第3款
27 規定等語，且查上訴人嗣以系爭補正提案，補正其主文及理
28 由書，並確認其係立法原則之創制，此有上訴人之公民投票
29 案補正函及公民投票案補正之補充意見函在卷可按，是原判
30 決認定系爭提案不符合公投法第2條第2項第3款規定一節，
31 自無違誤。上訴意旨指摘原判決未就聽證紀錄內容予以審

01 酌，亦未釐清政策目標與政策內容間之關聯，即否認上訴人
02 系爭提案屬重大決策之創制，有判決理由不備之違誤云云，
03 尚非可採。又原判決復論以，補正後提案隱含未決之法規範
04 爭議，系爭補正提案有前述關於「提案內容不能了解提案真
05 意」且違反一案一事項原則之情事，上訴人逕行將「高放射
06 性核廢料最終處置場啟用」與「提出或執行新建、續建、擴
07 建或延役核電廠之計畫」二者併同考量，自無法作為立法原
08 則之基本架構，與公投法第2條第2項第2款規定不符等語，
09 核雖有失之以將相關核廢料管制法規範位階之爭議，以及一
10 案一事項原則及「提案內容不能了解提案真意」之要件審
11 查，與「立法原則之創制」混為一談之嫌，上訴意旨亦指摘
12 以原判決謂補正後提案隱含未決之法規範爭議，未經釐清之
13 際，無法作為立法原則之架構等，未細究公民投票乃「立法
14 原則之創制」，提案通過後仍有賴立法機關予以落實，原判
15 決逕以此為由認定系爭補正提案無法作為立法原則之架構，
16 應有適用法規錯誤等違背法令之違誤等語。惟查，上訴人所
17 提之系爭補正提案之主文既仍有前述違反一案一事項原則及
18 不能了解提案真意，不能使投票人簡單回答圈投，經補正仍
19 不符107年版公投法第9條第6項及第10條第2項第4款規定，
20 即現行法第9條第8項及第10條第3項第5款規定，依法應予駁
21 回，則系爭補正提案是否合於公投法第2條第2項第2款「立
22 法原則之創制」而應予駁回，因該部分不影響原處分及原判
23 決之合法性，自無庸再予審究。從而，原判決駁回上訴人所
24 提先、備位之訴，於法並無不合，上訴意旨求為廢棄，為無
25 理由，應予駁回。

26 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
27 項、第98條第1項前段，判決如主文。

28 中 華 民 國 111 年 12 月 29 日

29 最高行政法院第四庭

30 審判長法官 陳 國 成

31 法官 簡 慧 娟

01 法官 蔡 紹 良
02 法官 蔡 如 琪
03 法官 王 碧 芳

04 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
05 中 華 民 國 111 年 12 月 29 日
06 書記官 葉 倩 如