04

05

06

07

0.8

09

12

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

最高行政法院判決

109年度判字第476號

02

03 上 訴 人 中央選舉委員會

代 表 人 李進勇

訴訟代理人 賴錦珖

唐效鈞

馬意婷

被上訴人陳冲

訴訟代理人 蘇錦霞 律師

10 林柏辰 律師

11 上列當事人間公民投票法事件,上訴人對於中華民國108年1月4

日臺北高等行政法院107年度訴字第755號判決,提起上訴,本院

13 判決如下:

14 主 文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理由

一、事實概要:被上訴人於民國107年3月8日向上訴人提出全國 性公民投票案,是國意修法使選民可以投反對票表 數票,選是是不可以用其唯一選後,實 及對某候選是基本人權,實成票扣除反對票務 成票較高者。」(下稱系爭公投提案),已達最是 成票較高者。」(下稱系爭公投是第一公投案 與總統選舉人總數為18,782,991人,公投案提會 統總選舉人總數為18,782,991人,公投案實施 數應達1,879人以上),核符107年1月3日修第1項規定 數應達1,879人以上),核符107年1月3日修第1項規定 報107年版)公民投票法(下稱公投法)第10條第1項規定 實 十級等提案內容仍有疑義尚待釐清,及其所附理由書 。 會圖案,從民程票發布公告及舉行聽證會,理由書 。 會議通過,依法定程序發布公告及舉行聽證會,沒 股於文字,俟聽證會後併同通知補正。」系爭公投提案遂於

24

25

26

27

28

29

30

31

同年4月10日舉行聽證,聽證紀錄亦於同年4月13日經閱覽竣 事,旋提經上訴人同年4月17日第505次委員會議審議後,決 議:「本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項: →公民投票法第9條第2項規定,主文及理由書內容僅得以『 文字』為之,理由書有關圖案部分,應予補正。口公民投票 法第2條第2項規定,公民投票案應於憲法規範架構下為之, 惟憲法規定之選舉均屬相對多數制。本此,本案可適用之選 舉類型為何,應予釐清補正。曰候選人之『淨贊成票』為負 值時,應為如何之立法原則,殊欠明確,應予補正釐清真意 。 四 理 由 書 有 關 『 聯 合 國 秘 書 長 推 選 方 式 』 與 所 稱 『 負 數 票 投票制』侔不相同,與事實不符,應予補正釐清真意。〔上 述 4項補正,下分別以補正第1、2、3、4項稱之)」並以107 年 4月 26日 中 選 法 字 第 1073550245號 函 (下 稱 上 訴 人 107年 4 月26日函)請被上訴人於同年5月9日前予以補正,以釐清相 關 爭 點 。 嗣 被 上 訴 人 雖 提 出 補 正 函 , 惟 經 上 訴 人 同 年 5月 15 日第506次委員會決議:「本案經補正仍不符規定,依法予 以 駁 回。 」並 以 107年 5月 28日 中 選 法 字 第 1073550355號 函 (下稱原處分)駁回系爭公投提案。被上訴人不服,提起行政 訴訟,並聲明:原處分撤銷。上訴人應依107年版公投法第 10條 第 5項 (按為第 4項之誤) 至第 8項規定辦理以被上訴人 為領銜人於107年3月8日所提出之系爭公投提案。經臺北高 等 行 政 法 院 (原 審) 107年 度 訴 字 第 755號 判 決 (下 稱 原 判 決)原處分撤銷,並准許被上訴人之上開請求。上訴人不服,

- 二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯,均引用原判決之記載。
- 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果,以:

爰提起上訴。

→就補正第1項部分,107年版公投法第9條規定「主文以不超過1百字為限;理由書以不超過2千字為限」,乃因公投案主文及理由均須紙本公告,若文字太過冗長,將增加篇幅及閱讀之困難。鑑於圖示說明往往較文字更顯而易懂,如將圖示

篇幅换算文字字數,總數不超過2千字者,要無違反該條意 旨。況縱加總超過2千字,甚至認圖示部分應予排除,充其 量僅圖示部分不予公告及刊登公報為已足,尚不得作為駁回 之理由。依被上訴人系爭公投提案原記載及於107年5月3日 提出補正函內容,以其提案理由說明書目前字數共約1,413 字 , 而 圖 示 所 占 字 數 空 間 不 足 200字 , 即 使 加 入 圖 示 所 占 空 間亦仍遠低於2千字上限,且上訴人並未就此異議之情事於1 07年4月10日聽證會中提出請學者專家公評,公投法未限制 提案理由說明書中不得有圖示,若要明文限制亦屬立法院職 權 , 是 上 訴 人 越 權 曲 解 法 令 ; 若 上 訴 人 堅 持 要 刪 除 此 圖 示 方 可讓本件進入連署程序,被上訴人暫時接受刪除以便進入連 署 程 序 , 但 保 留 訴 訟 權 利 將 來 若 勝 訴 再 加 回 圖 示 等 語 , 足 見 上開圖示有加強說明本件負數票之功能,且非不得以該圖示 所占篇幅換算文字字數。且縱認圖示部分應予排除,亦僅圖 示部分不予公告及刊登公報為已足,上訴人以此作為駁回理 由,於法尚有未合。

在決定投給某政黨後,選擇針對該政黨提名之國會議員投下 贊 成 或 反 對 票 之 例 參 考 , 將 來 我 國 立 法 院 修 法 時 這 也 是 值 得 參考可行機制之一; 此外政黨票除了決定不分區立委席次, 也決定政黨補助款之分配,選民若選擇投反對票,即使不分 區立委席次仍只依贊成票比例計算,政黨補助款仍可依政黨 淨 贊 成 票 計 算 而 達 節 省 公 帑 效 果 , 故 均 不 宜 草 率 由 主 文 中 刪 除。又主文受限於100字,此案是立法「原則」之創制,目 前主文已很清楚表達原則之真意,不可能也不必要在主文中 詳述以上之說明,若排除總統副總統選舉或不分區立委席次 反而會增加選民困擾,而模糊應該有反對票選項「原則」之 真意。綜合以上說明,被上訴人願在理由說明書中增加文字 補 充 說 明 等 情 , 依 憲 法 增 修 條 文 第 2條 第 1 項 , 僅 規 定 「 以 得 票最多之一組為當選」,並未明文排除「負數票制」。退步 言,系爭公投提案「負數票制」僅為立法原則之創制,於公 投案通過後,立法院依此立法原則制定之法律是否違憲,尤 待司法院大法官解釋認定,上訴人為公投法之主管行政機關 , 竟於審查立法原則創制之公投案時,預先以「憲法規範架 横 | 為由 , 強 令 被 上 訴 人 補 正 , 並 以 未 為 補 正 駁 回 , 亦 有 未 合。

- **四**就補正第4項部分,上訴人以理由書有關「聯合國秘書長推 選方式」與所稱「負數票投票制」迥然不同,與事實不符, 應予補正釐清真意。就此,被上訴人補正函表示有關聯合國 秘書長推選案例之說明係屬於說明書中之「基本人權」論述 部分,是強調有「反對」選項而已,重點在於「聯合國選領 導人有此選項,為何我們普通公民選我們的領導人無此選項 ? 一完全符合事實。亦符合本案之立法「原則」之精神,並 無修改或補正之必要。若上訴人可以舉證聯合國秘書長的推 選過程沒有「反對」選項,請提出或者本於協助被上訴人之 原則,請提出如何補正之文字具體建議等情。綜觀被上訴人 公投提案書及補正函之記載,僅在強調關於聯合國秘書長推 選有「反對」(或「不鼓勵」)之選項,其精神得作為是否 採用「負數票制」之參考。鑑於本立法原則創制之公投案是 否通過,乃取決於我國人民願不願意接受「負數票制」之選 舉 方 式 , 與 他 國 或 聯 合 國 秘 書 長 推 選 是 否 已 有 此 制 度 並 無 絕 對 關 聯 。 上 訴 人 以 此 不 相 關 聯 之 補 正 理 由 駁 回 本 案 , 亦 有 未 合。
- 伍綜上,系爭公投提案符合107年版公投法第10條第1項規定,雖上訴人認被上訴人提案內容仍有疑義尚待釐清而命被上訴人補正,嗣以被上訴人補正仍不符規定而予駁回,然上訴人以原處分駁回於法未合,已如前述。則被上訴人訴請撤銷原處分,並請求上訴人應准予繼續辦理系爭公投提案,即為有

理由,而以原判決准許被上訴人之請求。四、上訴人主張略以:

01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

─ 就 補 正 第 1 項 , 107年 版 公 投 法 第 9條 第 2 項 與 105年 4 月 13日 修 正前之公職人員選舉罷免法(下稱公職選罷法)第47條規定 相若,依107年版公投法第9條第2項、第4項之文義解釋,公 投案之提出其主文、理由均僅得以文字表達,而不得以圖示 為之,且本於法條用語同一性原則,自不能於主文使用文字 ,而於理由兼使用圖示予以割裂適用。至於公職選罷法105 年4月13日修正後刪除第47條第3項:「政見內容以6百字為 限……」等字,並增列第4項:「第一項政見內容得以文字 、圖案為之,並應使所有候選人公平使用選舉公報版面;其 辦法由中央選舉委員會定之。」如公投案之主文、理由書如 得以圖示,亦須就公投法進行修法方得為之。又公投擇事, 選舉擇人,前者為人民立法之過程,公報中之主文旨在作立 法標的及立法理由之闡明;後者旨在選賢舉能,公報之政見 注重個人事蹟或理念之宣揚,二法對於公報主文、理由與政 見之內容要求程度顯非相當,本質亦非相同。再者,立法院 於 107年 版 公 投 法 審 議 時 , 其 中 第 9條 雖 有 多 位 立 法 委 員 及 立 法院黨團提出修正草案,然均無任何版本提案認為公投主文 及理由書僅限「文字」之規定有不妥之處,未認為應比照公 職選罷法第47條開放令當事人以圖示為之之必要,足徵立法 者已慮及兩者之性質不同而作差別規範。況依公職人員選舉 公報編製辦法第6條、第8條規定,政見欄位版面以長18公分 , 寬 10公 分 為 原 則 , 並 無 所 謂 可 將 圖 示 版 面 互 換 文 字 版 面 之 規定。是上訴人以被上訴人提案不合107年版公投法第9條之 規 定 , 依 107年 版 公 投 法 第 10條 第 2項 第 2款 規 定 命 其 補 正 , 而被上訴人逾期未為補正,自得予以駁回。是原判決以上訴 人駁回被上訴人之申請於法尚有未合,准許被上訴人之請求 ,自有適用107年版公投法第9條、第10條第2項、第18條及 第21條規定之不當情事。

□就補正第2項,公投法第2條第2項規定:「全國性公民投票

30

31

,依憲法規定外,其他適用事項如下: ……。」則於憲法規 範下之事項始得進行公投,反之則否。因此公投法有「定性 」及「分類」之規定,並由權責機關依其性質及分類作「排 除 」 及 「 容 許 」 之 審 查 , 此 可 參 司 法 院 釋 字 第 6 4 5 號 解 釋 意 旨。基此,審查機關對於人民發動公民投票進行合法性與合 憲 性 控 制 , 其 功 能 係 在 過 濾 違 憲 、 違 法 之 公 投 提 案 , 即 公 投 審議組織或機構,顯然具有防止直接民主或間接民主濫權之 功能,在憲法上應屬直接民主與間接民主權力分立制衡機制 中之中介機關。依司法院釋字第645號解釋,公投權之行使 仍有其界限。又系爭公投案前曾舉行聽證,鑑定人蘇慧婕認 由於負數票制度之重點在於汰除負面偏好,就可能產生候選 人全數獲得淨負票的選舉結果,代議民主制度下的選舉程序 ,規範本質上是對當選人的民主正當性付託,淨負值的「最 高 票 數 」 有 違 選 舉 程 序 之 目 的 , 制 度 上 至 少 必 須 引 進 第 二 輪 投票來加以補救,然依憲法增修條文第2條第1項規定即使把 「得票最多」解釋為淨票值而非票數,該條文也沒有容許第 二輪投票補救措施之空間;另在強調多元性之比例代表選舉 中,可能產生助長弱勢歧視的缺陷,更甚者可能使正數票獲 得 5%以上之政黨喪失政黨比例代表的席次分配,從而直接牴 觸 憲 法 增 修 條 文 第 4條 第 2項 關 於 全 國 不 分 區 及 僑 選 立 委 之 規 定。而鑑定人蘇彥圖亦同為表示負數票制度與總統副總統及 不分區立委選舉規定不具相容性,如擬變更上開二者選舉制 度,僅能依憲法修改程序為之。而上開鑑定意見於聽證會上 , 與 會 者 均 未 就 之 提 出 具 體 辯 駁 , 上 訴 人 自 應 審 酌 , 以 系 爭 公投提案是否符合公投法第2條第2項之規定,依107年版公 投 法 第 1 0 條 第 2 項 第 1 款 規 定 , 要 求 被 上 訴 人 為 排 除 之 補 正 , 此一決定是否適法,自應適用憲法上直接民主與間接民主機 關間之權力分立原則進行審查;另一方面則因涉及對人民創 制複決權之限制,應就是否符合憲法第23條比例原則予以審 查。惟原審引據司法院釋字第721號解釋意旨,將系爭公投 提案定位為選舉方法,悉未陳明系爭公投提案等同於直接改

- 巴就補正第3項,提案時公投法草案於立法院審議之際,立法 委員再度肯認確定沒有所謂「諮詢性公投」,故法律創制案 中立法原則之公投,於提案審議時需具體明確,且終其程序 即 屬 恆 定 , 否 則 亦 有 違 107年 版 公 投 法 第 2條 第 2項 第 2款 、 第 10條第2項第2款、第4款等規定。上訴人命被上訴人補正之 事項,其一係依目前現制,總統副總統及其他公職人員選舉 , 分別係由總統副總統選舉罷免法 (下稱總統選罷法)與公 職選罷法予以規定,系爭公投案究要單獨修正二法之一或兩 法皆修,即被上訴人要修正哪一部法律的立法原則,有待補 正。其二係如採行負數票之制,候選人均為負數票時立法原 則之處理,如為重選又涉及任期銜接、任期缺額、重行投票 、 重 行 選 舉 、 經 費 補 助 、 政 治 獻 金 募 集 等 相 關 配 套 措 施 , 尚 涉及憲法、地方制度法、政治獻金法等相關規定。被上訴人 於補正函中亦表示其所為提案應有配套措施,且被上訴人推 薦參加之專家學者亦坦承「負數票的推舉,在全世界並沒有 這樣的選舉制度」等語。惟原判決卻認「所命補正事項均非 立法原則,僅屬立法細節,為立法委員之裁量範圍,毋庸補 正。」亦有適用公投法不當之判決違背法令。
- 四就補正第4項,關於被上訴人所提「聯合國秘書長推選方式」並未採行「負數票投票制」,仍於理由書中執此為例,主文與理由書縱非相互矛盾,兩者亦屬南轅北轍毫不相侔,是以原審認為聯合國秘書長以閉門會議商討出來人選之制度,

03

070809

06

1112

13

10

141516

17

181920

21 22

2425

23

2627

2829

30 31 與「負數票制」之採行不相關聯,有違反107年版公投法第 10條第2項第4款(提案內容不能瞭解其提案真意)之意旨, 顯有判決適用法規不當之違法。

無額原處分,上訴人無須重為系爭公投提案之適格審查,但就系爭公投提案圖示是否適法一節,復認為上訴人仍有審酌裁量作成將圖行辦理系爭公投提案,似認為上訴人仍有審酌裁量作成將圖示排除處分之餘地。係既撤銷原處分,復就撤銷之內容決下排除處分之義務,屬判決理由矛盾之當然違背法令。

五、本院查:

─按憲法第2條規定:「中華民國之主權屬於國民全體。」依 憲法本文之設計,我國憲政體制係採代議民主,其後雖歷經 多次修憲,惟憲法第53條規定行政院為國家最高行政機關, 第 62條、第 63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。次按憲法第 17條規定:「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」第13 6條規定:「創制、複決兩權之行使,以法律定之。」足見 憲法亦明定人民得經由創制、複決權之行使,參與國家意志 之形成。在不改變我國憲政體制係採代議民主之前提下,立 法機關依上開規定之意旨,制定公投法,提供人民對重大政 策 等 直 接 表 達 意 見 之 管 道 , 以 協 助 人 民 行 使 創 制 、 複 決 權 , 與憲法自屬無違。而為保障人民之創制、複決權,使公投順 利正當進行,立法機關應就公投有關之實體與程序規範,予 以詳細規定,尤應以法律明確規定有關公投提案之實質要件 與程序進行,並設置公正、客觀之組織,處理提案之審核, 以獲得人民之信賴,而提高參與公投之意願〔司法院釋字第 645號解釋理由意旨參照)。次按憲法增修條文第1條規定: 」(第 1 項) 中 華 民 國 自 由 地 區 選 舉 人 於 立 法 院 提 出 憲 法 修 正案、領土變更案,經公告半年,應於3個月內投票複決, 不適用憲法第4條、第174條之規定。(第2項)憲法第25條 至 第 3 4 條 及 第 1 3 5 條 之 規 定 , 停 止 適 用 。 」 第 2 條 第 1 項 規 定

27

28

29

30

31

總統候選人應聯名登記,在選票上同列一組圈選,以得票最 多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使 選舉權,以法律定之。」第4條第1項、第2項規定:「(第1 項)立法院立法委員自第7屆起113人,任期4年,連選得連 任,於每屆任滿前3個月內,依左列規定選出之,不受憲法 第 64條及第 65條之限制:一、自由地區直轄市、縣市 73人。 每縣市至少1人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各3 人。三、全國不分區及僑居國外國民共34人。(第2項)前 項第1款依各直轄市、縣市人口比例分配,並按應選名額劃 分同額選舉區選出之。第3款依政黨名單投票選舉之,由獲 得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之,各政 黨當選名單中,婦女不得低於二分之一。」第12條規定:「 憲法之修改,須經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,提出憲法修正案, 並於公告半年後,經中華民國自由地區選舉人投票複決,有 效同意票過選舉人總額之半數,即通過之,不適用憲法第17 4條之規定。」而上述憲法增修條文第4條第1項及第2項關於 單一選區兩票制之並立制、政黨比例代表席次及政黨門檻規 定部分,並未違反現行憲法賴以存立之自由民主憲政秩序。 公職選罷法第67條第2項關於並立制及政黨門檻規定部分, 與上 開 增 修 條 文 規 定 內 容 相 同 , 亦 不 生 抵 觸 憲 法 之 疑 義 , 業 經司法院釋字第721號解釋文解釋甚明。 (二)繼按公投法第1條規定:「(第1項)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。本法未規定

:「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之

, 自 中 華 民 國 85年 第 9任 總 統 、 副 總 統 選 舉 實 施 。 總 統 、 副

31

之創制。三、重大政策之創制或複決。」第4條規定:「公 民投票,以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」 107年版同法第9條第1項、第2項規定:「(第1項)公民投 票案之提出,除另有規定外,應由提案人之領銜人檢具公民 投票案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各一份,向主 管機關為之。(第2項)前項領銜人以一人為限;主文以不 超過1百字為限;理由書以不超過2千字為限。超過字數者, 其超過部分,不予公告及刊登公報。……」107年版同法第 10條第1項至第3項規定:「(第1項)第2條第2項各款之事 項,公民投票案提案人人數,應達提案時最近一次總統、副 總統選舉選舉人總數萬分之一以上。(第2項)主管機關於 收到公民投票提案或補正之提案後,應於30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30日內補正,並以一次為限,逾期未補正或經補正仍不 符 規 定 者 予 以 駁 回 : 一 、 提 案 非 第 2條 規 定 之 全 國 性 公 民 投 票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第32條規 定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人 數不足本條第1項規定。(第3項)主管機關依前項第1款、 第 3 款 、 第 4 款 及 前 條 第 6 項 規 定 命 補 正 者 , 應 先 舉 行 聽 證 會 , 釐 清 相 關 爭 點 並 協 助 提 案 人 進 行 必 要 之 補 正 。 前 項 30日 內 補正之期間,自聽證會結束日起算。」第53條第1項規定: 「主管機關駁回公民投票提案、認定連署不成立或於法定期 間內不為決定者,提案人之領銜人得依法提起行政爭訟。」 三本件被上訴人於107年3月8日向上訴人提出全國性之系爭公 投提案,主文「您同意修法使選民可以投反對票(負數票) 嗎?一人還是只有一票,選民可以用其唯一選票表達反對某 候 選 人 應 該 是 基 本 人 權 , 贊 成 票 扣 除 反 對 票 後 , 淨 贊 成 票 較 高者當選。」、理由書及提案人名册正本、影本各1份,提 案人數計1,971人,已達最近一次總統、副總統選舉選舉人 總 數 萬 分 之 1 以 上 (按 第 1 4 任 總 統 副 總 統 選 舉 選 舉 人 總 數 為 18,782,991人, 公投案提案人人數應達1,879人以上),核

29

30

31

符107年版公投法第10條第1項規定。惟上訴人認被上訴人提 案內容仍有疑義尚待釐清,以及其所附理由書內容包含圖案 ,經上訴人107年3月13日第503次委員會議決議:「審議通 過 , 依 法 定 程 序 發 布 公 告 及 舉 行 聽 證 會 , 理 由 書 內 容 限 於 文 字,俟聽證會後併同通知補正」。系爭公投107年版案遂於 同年4月10日舉行聽證,紀錄嗣經閱覽竣事,旋提經上訴人 第505次委員會議審議後,決議本件應具明理由函知被上訴 人之領銜人補正第1至4項,並以上訴人107年4月26日函請被 上訴人於同年5月9日前予以補正以釐清相關爭點。被上訴人 於107年5月3日具補正函(補正內容詳後述),惟上訴人認 被上訴人補正後仍不符規定,爰經上訴人第506次委員會決 議本件經補正仍不符規定,依法予以駁回,上訴人並於107 年 5 月 2 8 日 以 原 處 分 通 知 被 上 訴 人 駁 回 系 爭 公 投 提 案 , 有 系 争公投提案函、理由書、提案人名册收據、上訴人第503、5 05、506次 委 員 會 議 紀 錄 、 107年 4月 10日 聽 證 會 記 錄 、 上 訴 人107年4月26日函、被上訴人補正函為憑,因此本件主要之 爭執,在於上訴人以107年4月26日函命被上訴人限期補正第 1至4項事項,是否於法有據;又被上訴人嗣後提出之補正函 ,是否可認已為符合規定之補正。

四就補正第1項部分:

- 2. 經核被上訴人所提系爭公投提案之理由書(見原處分卷第11至14頁),其中主文均係文字,至於理由欄中第二項除出現文字外,尚出現「現有選票加入反對票後之示意圖」之圖示。則上訴人認被上訴人此部分有違107年版公投法第9條第2項規定,依107年版同法第10條第2項第2款規定命被上訴人限期就理由書有關圖示部分進行補正,洵屬有據。

25

26

27

28

29

30

31

田就補正第2項部分:

1. 依前揭公投法第2條規定:「全國性公民投票,『依憲法規 定外』,其他適用事項如下: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。」參諸司法院釋字 第 645號解釋理由書:「為保障人民之創制、複決權,使公 民投票順利正當進行,立法機關應就公民投票有關之實體與 程序規範,予以詳細規定,尤應以法律明確規定有關公民投 票提案之實質要件與程序進行,並設置公正、客觀之組織, 處 理 提 案 之 審 核 , 以 獲 得 人 民 之 信 賴 , 而 提 高 參 與 公 民 投 票 之意願。惟立法者為上開立法時,除應本於主權在民原則妥 為規範外,亦當遵循權力分立原則,……公民投票法第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33條公民投 票案是否為同一事項之認定。』……。復按公民投票法第10 條第2項規定:『審議委員會應於收到公民投票提案後,10 日內完成審核,提案不合規定者,應予駁回。』第3項規定 :『前項提案經審核完成符合規定者,審議委員會應於10日 內舉行聽證,確定公民投票案之提案內容。』同法第14條第 2項規定:『公民投票案經審查無前項各款情事者,主管機 關應將該提案送請各該審議委員會認定,該審議委員會應於 30日內將認定結果通知主管機關。』第3項規定:『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 ; 合 於 規 定 者 應 函 請 戶 政 機 關 於 15日 內 查 對 提 案 人 。 』 同 法

30

31

第55條第1項規定:『全國性或地方性公民投票案經審議委 員會否決者,領銜提案人於收到通知後30日內,得依行政爭 訟程序提起救濟。』準此,設於行政院內之全國性公民投票 審議委員會,對全國性公民投票提案成立與否具有實質決定 權限,對外則以行政院名義作成行政處分,行政院對於該委 員 會 所 為 之 決 定 並 無 審 查 權 , 領 銜 提 案 人 對 其 決 定 如 有 不 服 ,則循訴願及行政訴訟程序謀求救濟。」雖公民投票審議委 員 會 (下稱公審會)因提案時公投法修正公布施行而廢除, 全國性公民投票改由上訴人為公投業務之主管機關,惟上述 司法院釋字第645號解釋所闡述公審會審議全國性公民投票 成立與否具有決定權限,於本件由上訴人進行審核時,仍得 援用。而上訴人本有作成合法行政處分之義務,更負有作成 合憲行政處分之憲法義務,因此,如一項以「立法原則之創 制」為名之公投提案意圖改變現行憲法規範,然不循憲法增 修條文所規定憲法修正案之程序,上訴人即無許可該提案進 入連署程序之裁量空間。是上訴人對於人民發動公投所進行 合法性與合憲性控制,其功能在於事前過濾違法、違憲之公 投 提 案 ; 至 於 公 投 法 第 30條 第 1項 第 2款 、 第 3項 規 定 : 「 (第 1 項) 公 民 投 票 案 經 通 過 者 , 各 該 選 舉 委 員 會 應 於 投 票 完 畢 7日 內 公 告 公 民 投 票 結 果 , 並 依 下 列 方 式 處 理 : … … 二 、 有關法律、自治條例立法原則之創制案,行政院、直轄市、 縣(市)政府應於3個月內研擬相關之法律、自治條例提案 ,並送立法院、直轄市議會、縣(市)議會審議。立法院、 直轄市議會、縣(市)議會應於下一會期休會前完成審議程 序。……(第3項)立法院、直轄市議會或縣(市)議會依 第 1項 第 2款 制 定 之 法 律 或 自 治 條 例 與 創 制 案 之 立 法 原 則 有 無 抵 觸 發 生 疑 義 時 , 提 案 人 之 領 銜 人 得 聲 請 司 法 院 解 釋 之 。 _一 ,則係如日後公投案通過後,立法機關制定之法律或自治條 例與創制案之立法原則有無抵觸發生疑義時,提案人之領銜 人得聲請司法院解釋之事後審查功能,此與前所述上訴人依 107年版公投法第10條第2項所進行事前審查之功能、規範目

2. 經核被上訴人所提系爭公投提案理由書,除記載「一人還是

的完全不同,自不得混為一談。

只有一票,選民可以用其唯一選票表達反對某候選人應該是

基本人權,贊成票扣除反對票後,『淨贊成票較高者』當選

26

27

28

29

30

31

。 | 惟無論主文或理由,通篇未見其所主張之負數票制應適 用於我國現行規定下總統副總統、公職人員選舉中之何種選 舉類型。惟因現行憲法增修條文就特定選舉(總統副總統、 立委)制定了特定之選舉制度,由於負數票制度是提供表達 選民負面偏好的機制,重點在於汰除負面偏好,依被上訴人 於系爭公投提案係主張由「淨贊成票較高者當選」,自不能 排除產生候選人全體都是淨負票數之選舉結果,如此,因在 代議民主體制之下,不太可能把所謂民主正當性付託給一個 淨負票數最少的候選人,自有違選舉制度的目的,故此時必 須至少要有第二輪投票之補救措施;然細繹憲法增修條文第 2條第1項關於總統副總統選舉係規定「得票最多之一組」為 當選,縱將「得票最多之一組」不要解釋為得票數,而係解 釋 為 淨 (負) 票 值 , 上 開 規 定 並 無 提 供 容 許 第 二 輪 投 票 補 救 措施之明文,是由此以觀,負數票制顯與總統副總統之選舉 規定不相容。另在不分區立委選舉,更可能因負數票制度之 引入, 導致使正數票獲得5%以上政黨選票之政黨因扣除反對 票後,反而喪失政黨比例代表之席次分配,直接抵觸憲法增 修條文第4條第2項之規定,是負數票制度已變更上開憲法增 修條文所規定總統副總統及不分區立委之選舉制度,須以修 改憲法規定方得為之。因此,上訴人認被上訴人此部分有違 107年版公投法第2條第2項關於全國性公民投票之規定,依

> 票制應適用之選舉類型應予釐清補正,自屬有據。 3. 被上訴人嗣後雖提出補正書,就此命補正部分係主張採負數 票制仍係屬於相對多數選舉,鑑定人蘇彥圖鑑定意見亦表示 於總統副總統選舉「似乎尚有合於相對多數決之形式規則的 解釋空間」,至於不分區立委席次分配仍依贊成票比例為之

107年版同法第10條第2項第1款規定命被上訴人限期就負數

23 24 25

26

27 28 29

30

31

,且此屬立法院職權之立法細則,不宜由主文排除此可行之 機制等情為主張。然核上開補正函,難認已就負數票制違反 憲 法 增 修 條 文 第 2條 第 1項 總 統 副 總 統 選 舉 丶 第 4條 第 2項 不 分 區立委選舉制度之情進行說明及補正;尤以被上訴人主張關 於不分區立委席次分配仍依贊成票比例為之一節,即與系爭 公投案之意旨完全相悖(蓋投反對票者既不得就贊成票予以 扣除,則此反對票之效力究係為何?更進而衍生出選舉人既 可能投出贊成票或反對票,則僅以贊成票之比例進行席次分 配,自未就投反對票者進行相關比例之評價問題)。再者, 107年 版 公 投 法 第 10條 第 2項 僅 規 定 於 不 符 合 第 2條 第 2項 所 定 要件(選舉類型之特定)時,不予受理而駁回提案人之申請 ,是上訴人認被上訴人所為補正仍未符規定,進而駁回,自 屬可採。至於原審以憲法增修條文第2條第1項僅規定「以得 票最多之一組為當選」,並未明文排除「負數票制」;退步 言之,系爭公投提案「負數票制」僅為立法原則之創制,於 公投案通過後,立法院依此立法原則制定之法律是否違憲, 尤待大法官之解釋認定,上訴人為公投法之主管行政機關, **竟於審查立法原則創制之公投案時,預先以「憲法規範架構** 」 為 由 , 強 令 被 上 訴 人 補 正 , 並 以 未 為 補 正 駁 回 , 亦 有 未 合 , 進而指摘此部分原處分違法等情,容係將上訴人依107年 版公投法第10條第2項進行之事前審查,與日後公投案通過 , 立 法 機 關 制 定 之 法 律 或 自 治 條 例 與 創 制 案 之 立 法 原 則 有 無 抵觸發生疑義時,提案人之領銜人得聲請司法院解釋之事後 審 查 功 能 混 為 一 談 , 是 原 判 決 自 有 適 用 107年 版 公 投 法 第 2條 第 2項、第 10條 第 2項 規 定之不當情事。

₩就補正第3、4項部分:

- 1. 依 前 揭 107年 版 公 投 法 第 10條 第 2項 第 4款 「 提 案 內 容 不 能 瞭 解其提案真意。」之規定,法律創制案中立法原則之公投, 於提案審議時需具體明確,否則即違反上開規定。
- 2. 經核被上訴人所提系爭公投提案理由書,其主文欄記載: ' 您同意修法使選民可以投反對票(負數票)嗎?一人還是只

31

有一票,選民可以用其唯一選票表達反對某候選人應該是基 本人權,贊成票扣除反對票後,『淨贊成票較高者』當選。 」於理由三、(→) 2. 則記載:「以聯合國秘書長推選為例,在 提名過程中,安理會會員國對於被提名的候選人可以表達『 鼓勵』或『不鼓勵』。我們普通公民當然也應該有同樣之權 利。 」上訴人就上開主文欄之記載,以依目前現制,總統副 總統及其他公職人員選舉,分別係由總統選罷法與公職選罷 法予以規定,系爭公投提案究要單獨修正二法之一或兩法皆 修,即被上訴人要修正何法律的立法原則,有待補正;另如 全體候選人均為負數票時立法原則之究應如何處理,如重選 又涉及任期銜接、任期缺額、重行投票、重行選舉、經費補 助 等 相 關 配 套 措 施 , 尚 涉 及 憲 法 、 地 方 制 度 法 等 規 定 ; 又 理 由關於聯合國秘書長推選之例與系爭公投提案所稱負數票制 迥然 不 同 , 與 事 實 不 符 , 均 生 內 容 無 法 瞭 解 提 案 真 意 之 情 事 ,因而依107年版同法第10條第2項第1款規定命被上訴人限 期就負數票制應適用之選舉類型應予釐清補正,尚屬有據。 3. 被上訴人嗣後雖提出補正書,就上開主文關於若無候選人得 淨 正 票 時 , 其 已 於 聽 證 會 提 供 修 法 範 例 , 且 負 數 票 協 會 官 網 上亦有公布,並增加「若無候選人得淨正票,必須重選,而 且重選時前次已被選民淘汰者不得再參選,如此才符合民意 」之說明;至於理由三、(→) 2. 有關聯合國秘書長之推選係在 說明提案理由書中「基本人權」論述,是在強調有「反對」 選項而已,完全符合事實,並無補正之必要。惟核上開補正 函 , 關 於 無 候 選 人 得 淨 正 票 之 補 正 中 關 於 修 法 範 例 多 達 15頁 (見 原 處 分 卷 第 52至 66頁) , 其 中 尚 包 括 關 於 憲 法 增 修 條 文 第 2條 之 修 正 草 案 (見 原 處 分 卷 第 66頁) , 惟 此 除 違 反 不 得 以公投之形式達成修改憲法之規定外,而另關於總統選罷法 、公職選罷法之修法範例則係片段、分散,均難認就此提案 内容以瞭解其提案真意。至於被上訴人補正理由表示其提出 聯合國秘書長之推選方式,固在強調有「反對」之選項,但

聯合國秘書長之推選與系爭公投案之負數票制完全不同(負

(出綜上,上訴人先以107年4月26日函命被上訴人限期補正第1至4項,係合於107年版公投法第10條第2項第1款、第2款及第4款之規定;而核被上訴人所提之補正函,均難認已符合規定,則上訴人依107年版公投法第10條第2項之規定,作成原處分駁回被上訴人系爭公投案之申請,於法並無不合。原判決將原處分撤銷,並判命上訴人應依107年版公投法第10條第4項至第8項規定,辦理以被上訴人為領銜人於107年3月8日所提出系爭公投提案,即有未合。上訴意旨指摘原判決違誤,求予廢棄,為有理由,且依原審確定之事實,本院已可自為判決,爰將原判決廢棄,並駁回被上訴人在第一審之訴。

六、據上論結,本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項 、第259條第1款、第98條第1項前段,判決如主文。

中華 民 國 109 年 9 月 17 日 最高行政法院第一庭 審判長法官 侯 東 昇

法官 王 碧 芳

 01
 法官簡慧 娟

 02
 法官蔡 紹 良

 03
 法官 鍾 啟 煌

 04
 以上正本 證 明 與 原 本 無 異

 05
 中 華 民 國 109 年 9 月 17 日

 06
 書記官 蔡 宜 婷