

新聞放大鏡 ①

公投連署書於收件後函送戶政機關查對期間不得補件？—以核養綠公投案之補件爭議

編目：公法

主筆人：寇台大(康家穎律師)

【新聞案例】^{註1}

「以核養綠」公投領銜人黃士修持續絕食抗爭被送醫，要求民進黨創黨元老出面制止蔡總統及中選會主委陳英鈞的不遵守法治行為。他向台北高等行政法院聲請定暫時狀態假處分。今上午9點開庭審理，黃與仍在絕食中的新黨台北市議員參選人侯漢廷親自出庭，但侯身體虛弱，緊急送醫。黃士修等人於9月6日遞交第二段連署書，中央選舉委員會依法點收31萬4135份，黃士修13日補送2萬多份連署書，中選會拒收。黃士修認為《公投法》第13條未明定連署書最後交件期限，但中選會以「時限行政」為由，不接受2次補件。

臺北高等行政法院針對黃士修等所提出之定暫時狀態假處分於9月26日開庭，雙方對《公投法》13條解讀完全相反。中選會強調已點收完畢，無權再點收，且審查提案「以通過為原則、不通過為例外」中選會須協助提案人完成提案，若戶政機關查對後發現人數不足，會通知補件。而黃士修的委任律師葉慶元指出，本案有急迫性、致生重大損害，且勝訴蓋然性高。中選會拒收補件恐讓連署人數不足，無法年底綁大選，沒綁大選需要500萬人投贊成票，「等於總統票數，沒綁大選等於判他死刑！」

中選會表示，依《公投法》第10條相關規定命補正，還要召開聽證會。3月份見提案人有創制、複決兩種提案，但主文有不中立客觀文字，要求按照公正公約去修改文字。召開一次聽證會須花費6萬元，盼盡力協助補正而不用召開，豈料4月間提案人維持原狀，又加了更不中立客觀文字。接著依照程序召開聽證會、再補正，直到6月5日才通過提案。「下一階段是連署，(怕趕不上綁大選)當初幹嘛不默契處理好？」中選會更直言，「考試不及格就補考，你怎麼能回過頭說要重寫考卷？」後續仍會有補件程序，戶所已在查對。「程序法的性質是公平性」，依據《行政程序

^{註1} 參考聯合報，〈以核養綠公投假處分 中選會：不及格就補考怎能重寫？〉，2018年9月26日。(新聞連結：<https://udn.com/news/story/6656/3387562>，最後瀏覽日：2018年10月1日)

法》第6條、8條及《公投法》第13條，「提案人沒有主動補件的權利，中選會也沒收件及轉交戶所的義務。」葉慶元律師則認為，《公投法》第13條規定審核結果不足件可通知補件，換言之沒說不能補件，法律沒授權中選會不收件。雙方對於爭點表示意見後，庭末法官諭知候核辦。

葉慶元律師與黃士修庭後受訪，葉說：「中選會目的是杜絕人民行政救濟手段，這是完全藐視法治的行為。」中選會先前發的《查核作業要點》至戶所，要求以此踢退不合格連署書，但在官網上找不到法規。顯然是違法限制人民公民投票權的行為，呼籲懸崖勒馬。黃則哽咽說，提案不斷被點名、放話，「這公投是擋在幾兆利益之前，可能會有生命危險。」侯漢廷已絕食超過160小時，「我們只是需要一個民主法治國家，還給我們選擇的機會，為何要遭受這樣的打壓？因為擋人財路嗎？」

【重點提示】

一、107年1月3日公布新修正公民投票法，正式開啟大公民投票時代

《公民投票法》最早由已故民進黨立委蔡同榮在1993年拋出，但在2003年在國民黨、親民黨之主導下，通過門檻過高，並設有「公民投票審議委員會」被視為「鳥籠公投」，更有論者批評，憲法所賦予人民的創制、複決權形同虛設，以致6次全國性公投案均遭封殺，對此立法院乃於106年12月12日三讀通過公民投票法修正案，正式廢除公民投票審議委員會，並放寬公民投票之提案門檻，期可突破以往「鳥籠公投」之窠臼。而比較新舊公民投票法之規定，有如下表所示之諸多差異：

公民投票法修正前後對照表

	修正前	修正後
範圍	全國性公民投票部分，除「法律之複決」、「立法原則之創制」、「重大政策之創制或複決」外，尚包含憲法修正案之複決。	全國性公民投票部分，保留「法律之複決」、「立法原則之創制」、「重大政策之創制或複決」， <u>刪除「憲法修正案之複決」</u> ， <u>有關於憲法修正案之複決，應回歸憲法增修條文之高門檻規定。</u>
門檻	提案：最近總統副總統選舉人總數千分之五以上。	提案：最近總統副總統選舉人總數 <u>萬分之一</u> 以上。
	成案：最近總統副總統選舉人總數百分之五以上。	成案：最近總統副總統選舉人總數 <u>百分之一點五</u> 以上。
	通過：投票人數達全國投票權人總數二分之一以上，且有效投票	通過： <u>有效同意票多於不同意票，且有效投票達投票權人總額四分之一</u>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

	數超過二分之一同意者，即為通過。(俗稱雙二一條款)	以上。 (即採取簡單多數決)
投票年齡	中華民國國民年滿 20 歲。	中華民國國民年滿 18 歲。
公投審議	設有公民投票審議委員會，其審議範圍法未明文，但實務上公投審議之範圍不限於公投提案之程序要件。	廢除公民投票審議委員會，改由中央選舉委員會進程序、形式之審查，審查之項目明定於公民投票法第 10 條中。
行政院之公投提案權	行政機關不得藉由任何形式對各項議題辦理或委託公投事項。	行政院針對重大政策之創制復決得提案，但須經立法院同意，始可交付公投。
電子系統	無	中選會應建置電子系統，提供提案人之領銜人徵求提案及連署。
不在籍投票	無	另以法律定之(另立專法或新增選罷法專章)。

新修正之公民投票法，不僅降低提案門檻，僅需最近總統副總統選舉人總數萬分之一即可通過第一階段提案，開始徵求連署，而連署之人數亦降低至最近總統副總統選舉人總數百分之一點五。以 2016 年總統大選為例：投票權人總數為 1878 萬 2991 人，故而提案之門檻人數僅需 1879 人，而成案之連署門檻亦僅需 28 萬 1745 人。此外，隨著公民投票審議委員會之廢除，對於公民投票之議題不再經過實質審查，改由中央選舉委員會(下稱中選會)進行形式審查。促使今年進入大公民投票時代，諸多公民票議題百花齊放，截至目前為止，中選會已經受理 37 件公民投票提案，其中進入第二階段連署者已有 18 件，此為過往烏籠公投時期所未能達到之盛況。

二、公投綁大選與「時限行政」

而為了滿足通過門檻中有效投票達投票權人總額四分之一之門檻，多數議案之提案人無不加緊催促連署，希望能在年底縣市首長、民意代表之九合一選舉中，併同投票。本件案例中之「以核養綠」公投案，亦係基於相同之目的，遂而搶在 107 年 9 月 6 日提交連署書，否則該公投案乃係於 107 年 6 月 19 日，提案人之領銜人始領取連署人名冊格式，依據公民投票法第 12 條第 2 項之規定：「公民投票案連署人名冊，應由提案人之領銜人，於領取連署人名冊格式或電子連署系統認證碼之次日起六個月內，向主管機關提出；逾期未提出者，視為放棄連署。」應享有 6 個月之連署期間，而非僅 2 個月餘即非提出連署書不可。然而本件真正的爭點在於，當領銜人向中選會提出連署書，並經中選會點收完畢後，可否再行補提連署書？蓋依據公投法第 13 條第 1 項之規定：「主管機關

高點法律專班

版權所有，重製必究！

收到連署人名冊後，經審查連署人數不足前條第一項之規定、經刪除未簽名或蓋章之連署人致連署人數不足或未依前條第三項規定格式提出者，主管機關應通知提案人之領銜人於三十日內補提，補提後仍不符規定者或逾期不補提者，該提案應予駁回；合於規定者，應函請戶政機關於三十日內完成查對。」同條第3項復規定：「連署人名冊經查對後，其連署人數合於前條第一項規定者，主管機關應於十日內為公民投票案成立之公告，該公民投票案並予編號；連署人數不合規定者，主管機關應通知提案人之領銜人於三十日內補提，補提後仍不足規定人數或逾期不補提者，主管機關應為公民投票案不成立之公告。」觀察此二規定，有關於公民投票第二階段之成案與否，並非由中選會單獨認定，尚須經戶政機關之查對無誤後，其連署人數滿足法定門檻者始為成立，該公民投票議案始告正式成立，得進行後續公民投票。

因此，中選會於107年9月14日發新聞稿即指出：「中選會表示，關於全國性公民投票案業已連署送件之案件，何以不再收件，其法制理由如下：按選罷法及公投法是規範選舉、罷免及公民投票程序的法規，故有謂選務及公投行政為時限行政，以其最重視法定時限，是以對於主要事項均一一予以明定，且上一階段之程序未終結確定即無從進行下一階段之程序，各階段程序甚少彈性，易言之，已經收件之連署案件，即必須進行下一階段之查對作業，為恪遵守程序規定，該會自不得再為收件，以維法制及程序規則之公平性。該會對於任何案件皆依法處理，處理標準及流程，均屬一致，並無任何差別待遇。」稱「選務及公投行政」為「時限行政」，並強調公民投票所涉及之各階段均有明確之時限規定，無法接受補件，倘若接受補件，將會導致函送戶政機關查對時，究應以何時點作為判斷標準不清之疑慮。

三、公民投票法第13條第3項之補件限制

觀察公民投票法第13條第3項規定：「連署人名冊經查對後，其連署人數合於前條第一項規定者，主管機關應於十日內為公民投票案成立之公告，該公民投票案並予編號；連署人數不合規定者，主管機關應通知提案人之領銜人於三十日內補提，補提後仍不足規定人數或逾期不補提者，主管機關應為公民投票案不成立之公告。」可知，公民投票法中對於第二階段之連署人數不足時，係有允許補提連署書之規定，惟該補提連署書僅限一次，倘若補提後人數仍有不足時，主管機關即應為公民投票案不成立之公告。

惟上開規定，乃係就經戶政機關查對後，連署人數不足時之補提規定。至於公民投票提案人之領銜人提交連署書後，查對完成之前，該領銜人究竟可否主動進行補件乙節，公民投票法中並未有明文規定，而依目前中選會之前開見解，

乃係以公民投票屬於「時限行政」為由，拒絕提案人之主動補件行為，固非無見。惟公民投票事涉人民「創制權」、「複決權」之行使，在法律未有明文限制不得補件之前提下，中選會可否逕予拒絕，有無違反法律保留原則，恐為本件「以核養綠公投」可否補件之重大關鍵。

【考點剖析】

一、中選會拒絕收受連署書決定之法律性質

按所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。（行政程序法第 92 條第 1 項、訴願法第 3 條、大法官釋字第 423 號解釋參照）而查係爭拒絕收受連署書之決定，係屬中選會此一行政機關，就「以核養綠」公投提案人依據公民投票法第 13 條第 1 項補提連署書之公法上具體事件，所為之具有否准其補提連署書之法律效果之單方意思表示，具有規制該提案人不得公民投票法第 13 條第 1 項之補提連署書效力之直接法律效果，當屬前揭「行政處分」。

二、針對該拒絕收受連署書決定有無行政救濟途徑

(一)通常救濟途徑

按行政程序法第 174 條，規定當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。而系爭拒絕收受連署書之決定，屬於程序行為已如前述，且此拒否處分並非得強制執行之決定，法律上亦無特別規定，故而應待最終實體決定作成後，始可與之併同聲明不服。

有關於補提連署書之否准與否，乃係整體公民投票提案程序中之程序過程，其所影響者至多僅為其程序權利，尚不涉及其作為公投提案人之領銜人之實體權利（創制權或複決權），故縱使其性質屬於行政處分，亦不影響其屬行政程序法第 174 條所稱之「程序行為」。故而就該拒絕收受連署書之決定，領銜人應併同最終之駁回提案所提起之拒為處分訴願及行政訴訟中一併聲明不服。

(二)暫時性權利保護措施

由於系爭拒絕補提連署書之決定，為程序行為，提案人如欲救濟，必待實體駁回決定作成後，始有可能於前揭拒為處分訴願、拒為處分訴訟之行政救濟途徑中併同聲明不服，若待至該時，則今年度之選舉恐早已舉行完畢，此時應尚有暫時性權利保護措施得以主張之。茲分析如下：

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

1.定暫時狀態假處分之適用範圍

按行政訴訟法第 298 條第 2 項規定，於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。此為行政訴訟法賦予人民之暫時性保護措施。實務見解並指出行政訴訟法第 298 條之定暫時狀態處分，目的並非全然保護當事人日後之強制執行，亦在保護一般之利益、防止發生重大之損害或避免急迫之危險，故行政法院定暫時狀態，如有暫時實現本案請求之必要者，得命先為一定之給付；聲請人獲得定暫時狀態處分裁定後，在本案執行前可依該裁定所定之暫時狀態實現其權利，相對人亦應暫時履行其義務。

2.提案人應得向高等行政法院聲請作成定暫時狀態之處分

經查本件提案人之補件申請如遭否准，倘若嗣後發現提案人所提之連署書有未達連署門檻之情形時，則中選會勢必將命提案人補正，然此一來一往，勢必延遲公投案成立之時間，而造成無法與年底 11 月 24 日公同併同投票之不利後果，為確保本件公投之時效性，提案人應得向高等行政法院聲請作成定暫時狀態之處分，請求中選會作成暫予同意收件之暫時狀態處分。而實際上該提案人業已委由律師向台北高等行政法院聲請定暫時狀態假處分。

三、針對公投結果之行政救濟

按公民投票結果雖亦屬行政之行為，惟其性質終究非屬典型之行政決定，故而在公民投票法中，針對公民投票結果有所不服時，設有特別之訴訟類型，分別為公民投票法第 48 條之公民投票無效之訴以及同法第 50 條之確認公民投票通過或不通過之訴。

(一)公民投票無效之訴

按公民投票法第 48 條第 1 項規定：「有下列情事之一者，檢察官、提案人之領銜人得於投票結果公告之日起十五日內，以各該選舉委員會為被告，向管轄法院提起公民投票無效之訴：一、各級選舉委員會辦理公民投票違法，足認有影響投票結果之虞。二、對於提案領銜人、有公民投票權人或辦理公民投票事務人員施以強暴、脅迫或其他非法方法，妨害公民投票之宣傳、自由行使投票權或執行職務，足認有影響投票結果之虞。三、有違反第 36 條、第 37 條、刑法第 146 條第 1 項、第 2 項規定之情事，足認有影響投票結果之虞。」可知，此訴訟主要係針對公民投票過程中有違法情事，而有影響投票結果之虞時，可向該管行政法院請求判決公民投票無

效。

若經判決無效，此時依據公民投票法第 49 條之規定：「公民投票投票無效之訴，經法院判決無效確定者，其公民投票之投票無效，並定期重行投票。其違法屬公民投票之局部者，局部之公民投票投票無效，並就該局部無效部分定期重行投票。但局部無效部分顯不足以影響結果者，不在此限。」可重行投票。

(二) 確認公民投票通過、不通過之訴

按公民投票法第 50 條第 1 項規定：「公民投票案之通過或不通過，其票數不實足以影響投票結果者，檢察官、公民投票案提案人之領銜人，得於投票結果公告之日起十五日內，以該管選舉委員會為被告，向管轄法院提起確認公民投票案通過或不通過之訴。」亦即，如係因票數計算有不實，而足以影響投票結果者，則可提起確認公民投票案通過或不通過之訴，以變更公民投票之結果。如經判決者，將依同條第 2 項規定：「公民投票案通過或不通過確認之訴，經法院判決確定，變更原投票結果者，主管機關應於法院確定判決送達之日起七日內，依第 30 條、第 31 條之規定辦理。」

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！