

公民投票適用事項、審核範圍及 整體法制之研究

東吳大學

計畫主持人：法律系胡博硯副教授
協同主持人：周宇修律師
台北醫學大學賈文宇助理教授

中華民國 107 年 12 月 20 日

第一篇 研究方法與進度說明.....	3
第二篇 各國公民投票法制比較.....	3
第一章 瑞士公民投票規範.....	3
壹、概述- 瑞士公投的歷史與種類.....	3
貳、聯邦層級的直接民主制度.....	4
參、瑞士各州公投.....	15
肆、各地方自治團體的公投.....	17
伍、結語.....	18
第二章 義大利公投規範.....	19
壹、概述.....	19
貳、不同種類的直接民主制度.....	20
參、結語與爭議.....	22
第三章 德國公民投票規範.....	38
壹、概述.....	38
貳、聯邦層級的公民投票.....	40
參、各邦的直接民主.....	41
肆、結語.....	51
第四章 美國各州公投規範—以創制提案內容審查之程序與標準為中心.....	69
壹、概述.....	69
貳、各州法制介紹.....	70
參、分析.....	78
附錄-美國各州公投程序.....	79
第三篇 現行法制檢討.....	80
壹、我國公民投票法的變革.....	80
貳、我國公民投票法的審查範圍與審查標準.....	95
參、審查標準與審查程序的問題.....	114
肆、修法建議以及其他建議.....	117
附件 1-蒐集資料與參考書目.....	127

附件 2-美國公投相關法規部分	134
附件 3-期中報告審查會議修正意見對照表	160

第一篇 研究方法與進度說明

本研究計劃之期程為六個月，因此利用第一至第三個月蒐集已經有長年公民投票經驗之世界先進國家如美國、瑞士與德國等關於公民投票適用事項與審核範圍之相關資料並加以研析。第四個月至第六個月則是針對現行我國實施迄今公民投票制度中適用事項、審核範圍的相關規範加以整理，並且就重大爭議加以解析。最後則比較我國制度與外國制度的差異性，提出未來修法的可能建議。期中報告之前乃是處理各國相關資料的部分，本研究計畫採行「文獻分析」與「案例分析」兩種研究方法，這兩種研究方法乃是法學研究當中最常運用之方法。「文獻分析」主要在於釐清法學界截至目前為止，我國相關文獻對於公民投票適用事項與審核範圍的探究。另一方面，則蒐集已經有長年公民投票經驗之世界先進國家如美國、瑞士與德國等關於公民投票適用事項與審核範圍的規範與相關研究。「案例分析」除了整理目前公民投票辦理過程中的重大爭議之案件作討論。

第二篇 各國公民投票法制比較

第一章 瑞士公民投票規範

壹、概述- 瑞士公投的歷史與種類

瑞士的民主制度有被稱為半直接民主，雖然公民投票的被視為代議式民主的補充工具。即使瑞士的憲法也是代議民主，除了有強制性的憲法複決以及人民可以提案修改憲法外，原則上直接民主也處於補充的角色。不過在瑞士早於1848年起就有公民投票的制度。

關於瑞士的直接民主制度規定在瑞士聯邦共和國憲法第二章，其中憲法第138條規定，憲法草案由官方公布後18個月內10萬以上的公民連署可以提出民眾的建議版本。該提案應被交付人民來做表決。這邊表彰的是人民對於憲法的創制權(Volksinitiative)。而除了整部憲法的修正外，也可以針對個別的條文來作修正，依據第139條規定，聯邦共和國的憲法修正可以針對部分條文，而這個部分條文可以採取以立法原則或者是整部法律草案的方式來提出。除此之外，憲法還規定了必要性公民複決(Obligatorisches Referendum)以及選擇性公民複決或稱非必要性的公民複決(Fakultatives Referendum)。

在聯邦層級上，人民行使直接民主的權利有以下幾種事項

種類，引進的年份	適用範圍	提起的額度	備註
1. 憲法(1848)與國家協議的複決(1921、1977)(必要的)	1. 所有的憲法內文變動 2. 加入超國家組織或者是集體安全組織	-	人民與瑞士聯邦議會多數決
2. 法律複決(選擇性的)	所有的法律以及有複決義務的聯邦決定	50000 萬個簽名或者是 8 個州 (Kantone)	簡單多數決
3. 國家協議的複決(選擇性的)(1921、1977)	部分國家協議	同上	同上
4. 決議的複決(對於聯邦決議的持續性終止，選擇或者是必要的)	宣告緊急狀態的聯邦決議，該決議撤銷聯邦議會的複決	不是符合憲法規定的:必要的公民投票；憲法依據的:50000 個簽名	若提案者為多數人民，則議會要重新選舉並且全部條文要重新的來研議
5. 對於憲法全然修正的提案 (1848)	修正憲法全文	100000 個簽名	倘若依據聯邦參議院與議會的協議，通常都會被否決，可能會提出對案，要人民與聯邦議會多數決
6. 一般公民創制	一般提案	100000 個簽名	議會針對最後文本與規範位階(憲法或法律)作最終決定

貳、聯邦層級的直接民主制度

如前所述，瑞士聯邦應用直接民主已經有很長的歷史，規範在憲法第 138 條以下。整體來說可以分為人民創制、必要性與非必要性的公民複決，分述如下。

一、憲法草案必要性公民複決(Obligatorisches Referendum)

憲法第 138 條規定，憲法草案由官方公布後 18 個月內 10 萬以上的公民連署可以提出民眾的建議版本。該提案應被提交人民來做表決。該條第 2 項明確規定，修改憲法的草案必須要交由人民投票複決，這個部分不僅針對整部憲法的修正，也可以針對部分的憲法修正條文，而不管何種修正都是在官方公布後 18 個月內 10 萬以上的公民連署可以提出民眾的建議版本，只是這個提案可以採取立法原則或者是整部法律提案的方式提出。而如果針對人民的提案聯邦議會同意該立法原則之提案，則聯邦議會應該基於該提案之精神提出部分修正案並且提交給人民與各州決議。倘若聯邦議會不同意該提意，則應該提交給人民決議。倘若人民接受該提案，則聯邦議會應該要提出與此相符合的修法建議。最後這些條文都必須要提交給人民以及各州來複決。

不過，該憲法草案的提案仍有一定的限制，倘若該提案侵害到形式的一致性、內容的一致性或者是國際法的強制規定，則由聯邦議會來宣告全部或部分無效。

而依據憲法第 139 條 a 規定，有投票權人同時對於提案與相對的草案做表決。投票權人可同時對於兩個提案同意。倘若兩案均通過時，投票權人可以指出何案為其優先意願。對已經通過的憲法修正案當中，倘若一個提案人民同意，另一個提案各州同意較多時，則以獲得人民同意與各州同意百分比最高的提案通過。

二、一般公民複決

除了前述的憲法草案的必要性複決外，尚有其他議案的複決，而這個部分有分必要性的，以及選擇性的公民複決，即非必要的公民複決程序。依據憲法第 140 條規定，以下事務必須由各州與人民決議：憲法修改、加入集體安全組織或者是超國家聯盟、非基於憲法規定宣告緊急狀態的法律，若效期超過一年者，則聯邦議會應該在該法施行後一年內提交決議。另外，第 2 項規定，以下事務必須由人民決議：對於憲法全面修正的公民創制(Volksinitiativen)、對於憲法部分修改的人民提案以法律原則方式呈現者，且聯邦議會不同意者、對於憲法全面修改的原則，兩院意見不同時。所以除了憲法的一部分外，在加入集體安全組織或者是超國家聯盟、非基於憲法規定宣告緊急狀態的法律必須要送交公民來決定。不過必須要注意的是，凡是規定由各州與人民決議者，必須要在各州與人民間均取得多數，換言之，必須要多數人民同意，而且也要有多數州的

同意，而一個州裏面的同意與否，則是該州居民投票的多數決定而論，這個規定於憲法第 142 條。

依據憲法第 141 條規定，由 5 萬個選民或者是八個州在官方版本公布後 100 天內，可以針對以下事務提交人民決定：1. 聯邦法律、2. 宣告緊急狀況的聯邦法律，其效力超過一年者、3. 聯邦決議，倘若憲法或法律規定、4. 國際條約，其無期限且無法被廢止者、5. 加入國際組織、6. 包括規定了重要的權利內容或者是必須要以聯邦法律來加以轉換者。選擇性公投主要針對法律案的公民投票。該制度乃是在 1874 年的憲法修正文本當中被導入，於 1921 年與 1977 年透過選擇性國家契約公民投票以及 1949 年到 2011 年為止目前有 169 件選擇性公民票案，其中 96 件乃是政府的議案被接受，但也有 76 件人民的意見不同於議會，換言之即否決了該議案。在 1874-2011 年有 2515 件應該可以被提出來複決，但只有 193 件被交付人民連署，然後 169 件在時間內取得足夠的連署人數。換言之，只有百分之七的法律、決議或者條約被提交複決。其實這表示對於避免提出複決案，政黨有一番處理方式就是在前議會階段時，就達成妥協。

在瑞士有一個討論非常多的問題就是相對於其他國家，國際條約在瑞士顯然必須要透過直接民主程序才有辦法成為內國法的一部分，這個也是因為傳統上認為瑞士國內法的崇高性¹。

可以發現，必要性公投的通過率較高。主因在於所謂的雙重多數的要求。也就是必須要各州與人民都是多數。各州的多數決，乃是指在該州裏面人民的投票也是多數的。換言之，各州的意見也是該州人民的多數意見。這種做法乃是基於民主國的要求以及聯邦國的原則。這個是 1848 年瑞士聯邦共和國成立的時候的一種對於中央與聯邦的妥協。如此一些小的州也得到相同的權力。在各州的權力上，有 20 個州是有完整的權力，6 個州只有一半的權力。倘若最後的結果是 11.5 比 11.5 則該議案否決。通常州的投票會跟人民投票一致，但也有機率發生兩者歧異的。2013 年對於家族法的複決就發生 人民百分之 54 同意，州的部分 10 比 13。目前有 9 案是州的多數少於人民的，2 案是人民否決，但州是多數²。

三、人民創制案

憲法第 138 條規定了對於憲法條文的全文創制 139 條則是對於部分條文或者是個別條文創制或修正。其條件為，在至少七個人至多二十七個人組成的提

¹ Anna Petrig, Sind die parlamentarische Genehmigung und das Referendum im Außenbereich auf völkerrechtliche Verträge beschränkt?-Eine Untersuchung anhand von Kompetenztransfers an Völkerrechtsakteure, ZaöRv 2018, S.93ff.

² Thomas Milic/Bianca Rousselot/Adrian Vatter, Handbuch der Abstimmungsforschung, 2014, S. 45ff.

案委員會提出的創制案，必須要 18 個月內蒐集到 10 萬個簽名。這裏的連署，雖然有討論但迄今尚不得以電子方式為之³。這個時間點的起算乃是從聯邦樞密處收到七個人提出的草案並公布後開始起算。聯邦樞密處要負責審查是否符合法律的要件，以及該提案在文字上加以修整。最後去審查連署名單。連署書必須要在期限內寄送到居住地的鄉鎮，並由該居住地的鄉鎮來加以審查是否有投票權。之後要依據各州，將連署名冊送至聯邦樞密處，所以這連署的審查並無特別的監督。全文的修憲創制僅出現一次且沒有成功，但是部分條文的創制則時常出現。

而這個人民創制可以針對立法原則也可以針對具體條文。通常這樣的創制都是針對一些已經在議會中但支持度不高的議案。而必須要注意的是其形式與內容都必須要有一致性，且不得違反國際法的規定。如果違反則聯邦議會可以宣告全部或部分無效。在立法原則的創制上面，聯邦議會負責在基於提案的精神下把該原則寫成法律規範並且提交複決。如果是法律案的創制則不需要經過聯邦議會的立法，就可以提付公民投票。但是聯邦議會可以建議接受或者是拒絕該提案，或者是提出相對案。目前違反國際法強制規定而無效的創制案有 1 件，1992 年 *Rechtsnationalen Partei der Schweiz Demokraten* 右翼政黨瑞士民主黨提出一個理性的庇護政策公投案(*Eidgenössische Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik*)，但 1996 年聯邦議會宣告無效⁴。因為該公投案要求所有違反法律而抵達瑞士的申請庇護的人必須且沒有例外的，立刻的被驅逐出境。此一做法顯然已經違反日內瓦難民公約第 33 條規定的 *non refoulement* 不遣返原則。單純的違反國際法的規定在瑞士並不會被聯邦議會給宣告該提議無效。1994 年的 *Alpen*(阿爾卑斯山)提議，2005 年 *Verwahrungs* 提案，以及 2009 年 *Minarettverbots* 等三個提案與國際法的規範不一樣，2005 年這個提案與歐洲人權公約不同但沒有違背強制法(*ius cogens*)的規定。這些沒有被宣告無效所以要提案給民眾來決定，則有可能會導致一件事情就是同時間憲法與國際法條文的轉化變得不可能。會有一個基於現行憲法規範不同的公投提案出現。這個部分可以存在的原因是因為瑞士憲法沒有所謂不可改的永續條款或者是憲法當中有實質上的修憲限制。這一點是因為瑞士緊抓著人民主權的要求，相對於德國則是所謂的憲法主權。2011 年聯邦委員會的意見報告指出，除了由聯邦樞密處審查外也交由其他機關審查，不過這個還是針對國際法的問題。不過該報告也有建議擴大審查範圍到違反憲法基本權核心領域的公投提案，應該要宣布無效。例如提案回復死刑這個部分顯然違反憲法基本權的核心價值。2009 年的禁止伊斯

³ <https://www.nzz.ch/schweiz/dein-smartphone-ist-auch-ein-unterschriftenbogen-ld.1359948> (最後瀏覽日：2018 年 12 月 15 日)

⁴ BBl 1996 I, 1355, Matthias Goldmann, *Völkerrechtliche Vereinbarungen und direkte Demokratie*, ZaöRV 2018, S. 282.

蘭寺院公投提案，即屬於違反核心價值，但卻沒有宣告無效⁵。比較重要的是，該標準乃是創造了一個對於修憲提案的有效性前提。另外還有涉及到的問題是，聯邦法院可否審查的問題。2013年起有一個針對政治權力的修法創制案以及修憲案，確認在創制蒐集連署前必須要先經過實體的審查，並且將審查範圍擴張至基本權核心領域⁶。

不過目前的 4 個被宣告無效的創制案，只有一個創制案是違反了國際法的強制規定，另外三個並非基於此一原因，1995 年聯邦議會宣告減少國防支出但增強和平政策公民創制案(Eidgenössische Volksinitiative für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik)的無效，原因在於該案內容實質上無法合於一致性，該案要求要減少國防支出，但又要達成和平效果，實在困難；同樣的 1977 年被宣告無效的公民創制案對抗物價上漲與通貨膨脹(Eidgenössische Volksinitiative gegen Teuerung und Inflation)也因為內容受到各方的關切，最終也被認為違反實質的一致性而宣告無效⁷。1955 年的暫時減少國防支出公民創制案(Eidgenössische Volksinitiative fuer Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben ,Rüstungspause)則因為無法強制的執行，而被宣告無效⁸。另外還有一個部分無效的個案，2012 年 12 月 28 日聯邦議會宣告驅除犯罪外國人之公民創制案，因為違反國際法當中將外國人遣返回違反受到禁止酷刑、種族滅絕等國際強制刑法規定所威脅的國家⁹。而由於宣告無效是聯邦議會的責任，而且必須要經過討論，因此不同於一般由行政機關或是司法機關的判斷，因此很難形成一個固定的審查基準。另一方面，由於憲法沒有防衛性民主機制或者是永續條款，換言之，每個條文都是可以變動的，除非有涉及到國際的強制規定，否則該公投即便爭議甚多也會繼續的進行。此外，依據瑞士憲法第 189 條第 4 項第 1 句，針對聯邦議會與聯邦委員會之行為不能提交到聯邦法院審理，所以在這邊倘若議會決定該公民投票案違法，即為終局決定。

直到 1987 年，人民在對於創制案只能針對人民的創制案，或者是議會提出的對案來表決，而在 1997 年前一個公投創制案可能從提案到付諸表決必須要經過七年期間，時間有點過久。後來規定議會的對應程序只能在 30 個月內提出相對案。如果沒有提出相對案者則必須要在 10 個月內提交公民表決。在瑞士沒有針對法律案的創制，2003 年有一個創制案被接受，該創制案乃是涉及到提出一個立法原則而非整部法律，然後涉及到立法與憲法草案程序¹⁰，藉此使議會

⁵ Thomas Milic/Bianca Rousselot/Adrian Vatter, Handbuch der Abstimmungsforschung, 2014, S. 55ff.

⁶ Thomas Milic/Bianca Rousselot/Adrian Vatter, Handbuch der Abstimmungsforschung, 2014, S.63-65.

⁷ <https://www.nzz.ch/schweiz/bisher-vier-ungueltige-volksinitiativen-1.18320212>

⁸ <https://anneepolitique.swiss/prozesse/4056-ungultigkeitserklarung-einer-volksinitiative>

⁹ BBl 2015 2701.

¹⁰ Paul Ruppen, THE CITIZENS' INITIATIVE AND REFERENDUM: DIRECT DEMOCRACY IN

可以具體的去制訂法律或者是憲法。2009 年則又被從憲法上被刪除了¹¹。

整體來說，整個的人民創制流程:

1. 七人至二十七人組成提案委員會提案，該提案當中必須要有標題與內文
2. 聯邦樞密處前審查: 審查是否符合形式條件
3. 審查通過: 十八個月的連署期間(以刊登聯邦政府公報日起算)
4. 連署完成後交聯邦委員會作成建議，聯邦委員會附具理由建議接受或是否決。
5. 並交給聯邦議會討論並審查有效性
6. 聯邦議會(Bundesversammlung)，經過兩院討論並表決後作成決議(Bundesbeschluss)認定其有效性，並且會作成建議接受或是否決。
7. 提交人民公投

在最後一個階段公民投票日期的決定，由於該國公民投票十分頻繁，所以一年有四次規定在政治權力法第 10 條，由聯邦委員會視需要而定。而依據政治權力辦法(Verordnung über die politischen Rechte)第 2 條 a 則訂以下日期為公民投票日: 一年當中，倘若復活節在 4 月 10 日之後，則之後的第二個星期天。如果不是則是復活節前第四個星期天。一年當中如果五旬節在 5 月 28 日之後，則以五月第三個星期日作為投票日，其他則是五旬節後的第三個星期天。聯邦感恩日後的星期天以及時一月最後的星期天。而在選票上來說，該國公民投票之內容相較於我國來說較為複雜，但是選票上面則較公投提案簡單。例如 2018 年 3 月 14 日舉辦的公民創制案-廢止廣電費(Volksinitiative vom 11.12.2015 «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)»)由於廣電費規定在該國聯邦憲法第 93 條規定

1. 有關廣播和電視以及其他形式的表演與資訊的公共傳播乃是聯邦立法權限。
2. 廣播和電視促進教育和文化發展，觀點的自由形成和多樣化，並應考慮國家的特點和各州的需要。廣播和電視應真實地報導各種事件，公正地反映不同觀點。
3. 廣播和電視的獨立及節目內容的自治必須要被保障。
4. 其他媒體，尤其是新聞的地位和任務，必須加以考慮。
5. 有關節目的申訴得提交給一個獨立機關處理。

FIVE COUNTRIES OF EUROPE, Accountancy Business and the Public Interest Vol. 5, No. 1, 2006, pp.59

¹¹ Felix H. Thomann, Die Prüfung von Teilrevisionsinitiativen auf die Verfassungswürdigkeit ihres Inhalts, in: https://sui-generis.ch/article/view/sg.15/631#_Toc427073843

第 93 條之原文為:

¹ Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes.

² Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

³ Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung sind gewährleistet.

⁴ Auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, ist Rücksicht zu nehmen.

⁵ Programmbeschwerden können einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vorgelegt werden.

因此該公民創制案乃是要修正第 93 條以及第 197 條規定，其中後者為憲法中的施行規定，公投提案主文為:

瑞士聯邦憲法第 93 條第 2 至第 6 項規定如下:

2. 第 3 項不變。
3. 聯邦定期拍賣廣播與電視執照。
4. 聯邦不得補助廣播與電視臺。聯邦可以針對緊急官方宣傳的傳播付費。
5. 聯邦或者是其所委託之人不得收取任何接收費用。
6. 聯邦於何平時期不得經營電台與電視臺。

原文:

Art. 93 Abs. 2–6

² *Bisheriger Abs. 3*

³ Der Bund versteigert regelmässig Konzessionen für Radio und Fernsehen.

⁴ Er subventioniert keine Radio- und Fernsehstationen. Er kann Zahlungen zur Ausstrahlung von dringlichen amtlichen Mitteilungen tätigen.

⁵ Der Bund oder durch ihn beauftragte Dritte dürfen keine Empfangsgebühren erheben.

⁶ Der Bund betreibt in Friedenszeiten keine eigenen Radio- und Fernsehstationen.

第 197 條修正如下

12. 針對第 93 條第 2 至第 6 項之過渡條款。

1.倘若法律規定於 2018 年 1 月 1 日生效，則聯幫委員會必須要在 2018 年 1 月 1 日制定施行規定。

2. 倘若第 93 條第 2 至第 6 項規定於 2018 年 1 月 1 日後生效，則相關必要的施行規定必須要在 2018 年 1 月 1 日生效。

3. 法律規定生效後，附有得收取費用之廣電特許將在無補償狀況下失其效力。但具有財產性質的既得權的補償請求權則保留。

Art. 197 Ziff. 12²

12. Übergangsbestimmung zu Art. 93 Abs. 3–6

¹ Werden die gesetzlichen Bestimmungen nach dem 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt, so erlässt der Bundesrat bis zum 1. Januar 2018 die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

² Erfolgt die Annahme von Artikel 93 Absätze 3–6 nach dem 1. Januar 2018, so treten die erforderlichen Ausführungsbestimmungen auf den nächstfolgenden 1. Januar in Kraft.

³ Mit Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen werden die Konzessionen mit Gebührenanteil entschädigungslos aufgehoben. Vorbehalten bleiben Entschädigungsansprüche für wohlerworbene Rechte, die den Charakter von Eigentum haben.

但在選票上面只有您是否同意公民投票案「同意廢除廣電費(廢止 Billag¹²費用)」*«Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)»*，簡單的來說，瑞士的公民投票主文的內容較為複雜，但在選票上面並不是刊載這個主文，而是僅刊載其標題。但這個標題乃是該創制案提出時由提案委員會提出的標題，而在審查過程當中其實並未變動該標題，此點或許可以提供我國參考。

¹² Billag 乃是瑞士廣電收費機構。



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

MUSTER

Stimmzettel für die Volksabstimmung vom 4. März 2018

Wollen Sie den Bundesbeschluss vom 16. Juni 2017 über die neue Finanzordnung 2021 annehmen?	Antwort JA
Wollen Sie die Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag Gebühren)» annehmen?	Antwort JA

瑞士公民投票範本（2018年3月14日投票，該日有兩案）

而在數據上來說，必要性公投案自 1848 年到 2013 年有 215 件，其中 160 件成立 55 件否決。另外選擇性公投案自 1848 年-2013 年有 172 件，96 件成立，76 件否決。人民的創制案有 186 件，但接受 17 件否決 151 件，提案附有相對提案 提案有 16 件 通過 3 件 否決 13 件相對提案 16 件 通過 6 件 反對 10 件。總共 571 件 282 件 通過 305 件否決。如果進一步的計算到 2018 年的 8 月，單以創制案來說，連署未成功的公民創制案 116 件，連署成功的 332 件，連署成功後撤銷的 100 件，但中止的 2 件（因為內容已經制定成法案），4 件無效。而有 211 件交付表決，22 件通過¹³。而在分別上面來說，由於標的各有不同並不會產生臺灣創制案與複決案區別不易的問題。而絕大部分都屬於人民的創制案件，憲法的複決毋寧是針對政府公布的憲法草案作成決定。而人民提的創制案件，則必須要提出具體條文的修正。如果是法律的複決案件，必須要針對特定法律案請求決定廢止。

附錄

¹³ https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_9.html

聯邦議會(Bundesversammlung)為瑞士聯邦立法機關，為兩院制分為國民議會 **Nationalrat** 與各州議會 **Ständerat**，前者 200 人後者 46 人，瑞士總共有 26 個州 (Kanton)，其中六個只有半個權力。

六個擁有半個權力的州各有一個代表，其他州則是兩人，而這個各州議會的選舉方式與時間由各州自行規定

國民議會

1848 年的時候尚沒有數量的規定，而是一個議員代表 2 萬國民，如此計算下來有 111 位議員，一職到 1963 年才確定為 200 人依人口數劃分給個州。

聯邦委員會(Bundesrat)，該委員會為聯邦行政機關，由七個委員組成，一人為總統一人為副總統，但是七個人都有負責的部會。這七個人由聯邦議會以絕對多數決來選出

附錄

瑞士共和國憲法(節錄)

139 條

1. 在憲法草案由官方公布後 18 個月內 10 萬以上的公民連署可以提出他們的部分建議版本。
2. 對於聯邦憲法部分草案的建議可以以採取立法原則或者是整部法律提案的方式提出。
3. 倘若該提案侵害到形式的一致性、內容的一致性或者是國際法的強制規定，則由聯邦議會來宣告全部或部分無效。
4. 如果聯邦議會同意該立法原則之提案，則聯邦議會應該基於該提案之精神提出部分修正案並且提交給人民與各州決議。倘若聯邦議會不同意該提意，則應該提交給人民決議。倘若人民接受該提案，則聯邦議會應該要提出與此相符合的修法建議。
5. 整體法律條文的提議由人民與各州決議。聯邦議會得對此相對的草案。

139a

有投票權人同時對於提案與相對的草案做表決。

投票權人可同時對於兩個提案同意。倘若兩案均通過時，投票權人可以指出何案為其優先意願。

對已經通過的憲法修正案當中，倘若一個提案人民同意，另一個提案各州同意較多時，則以獲得人民同意與各州同意百分比最高的提案通過。

第 140 條 必要性複決

以下事務必須要由各州與人民決定

- a. 憲法修改
- b. 加入集體安全組織或者是超國家聯盟
- c. 非基於憲法規定宣告緊急狀態的法律，倘若效期超過一年者，則聯邦議會應該在該法施行後一年內提交決議。

以下事務必須由人民決定

對於憲法全面修正的倡議

對於憲法部分修改的人民提案以法律原則方式呈現者，且聯邦議會不同意者。

對於憲法全面修改的原則，兩院意見不同時

第 141 條 選擇性複決

由 5 萬個選民或者是八個州在官方版本公布後 100 天內，可以針對以下事務提交人民決定

聯邦法律

宣告緊急狀況的聯邦法律，其效力超過一年者

聯邦決議，倘若憲法或法律規定。

國際條約，其無期限且無法被廢止者

加入國際組織

包括規定了重要的權力內容或者是必須要以聯邦法律來加以轉換者。

142 條

提交人民決定的提案，經多數同意後，即為通過。

提交給人民與各州議決的提案，經多數人民與多數州同意時即為通過。

各州人民投票結果代表各州意見

Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell
Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden 等州擁有半個州表決權

瑞士聯邦政治權利法(節錄)

Bundesgesetz über die politischen Rechte

vom 17. Dezember 1976 (Stand am 1. November 2015)

第四篇 複決

第一章 必要複決

第一節 總則

第 58 條

必須要經過強制性公投的法案，將在通過後由聯邦議會公布。聯邦委員會下令提交議決。

第 59 條

2008 年廢除

第 59 條 a

複決必須要依據憲法所規定的州額度，或者是必須要有足夠的連署，在一定的期間內送至聯邦樞密處。

第 59 條 b

複決不可以被撤銷

第 59 條 c

倘若連署額度足夠則由聯邦委員會下令複決。

第二節 人民複決

第 60 條

倘若複決的請願為人民連署提出，則該連署文件必須要符合以下規定:

1. 簽名的人必須要載明具有投票權之州與地方自治團體。
2. 聯邦議會所發布的法令規定與日期
3. 倘若虛偽不實則會違反刑法之規範

若連署人在多個提案上簽名，則每個提案都必須要附個別的簽名。倘若每個提案是分離的，則多個提案可以在一頁上面載明清楚。

參、瑞士各州公投

1830 年起的各州憲法大概都有規定了必要的的憲法複決。而目前來看比較

起聯邦，瑞士各州在直接民主上面比聯邦更為的強烈。在各州除了有憲法的創制權外，也有法律的創制權、憲法與法律的必要與被動的複決。甚至還有所謂的財政複決權。另外在某些州還可以針對行政上、國家協議或者是其他協議的複決權，並且也可以針對某些邦政府對於聯邦層級事務的決定來加以複決。另外在某些的州還有國家協議與行政事務上的創制權。所有的州都有憲法複決權且是必要性的，部分的州有義務性的或者是被動的憲法複決，而部分的州有義務性或者被動的法律複決，也有的州又有必要性也有被動的法律複決。這些不同的規定都是規範在各州的州憲法理面。例如在 Uri 這州憲法第 24 條規定針對所有的法律案都可有無條件的必要複決。而在 Schaffhausen 州憲法第 32 條與第 33 條，Solothurn 州憲法第 35 條、Basel-Landschaft 州憲法第 30 條、Aargau 州憲法第 62 條規定，倘若議會表決人數未達一定額度時，則必須要提交複決，換言之這是有條件的複決。不過 Uri 是一個人口只有三萬六千人的小州。而依據 Basel-Landschaft 州憲法第 30 條及 Aargau 州憲法第 62 條規定，議會可以啟動一個必要性的法律複決。而在某些州，例如 Zürich, Nidwalden, Glarus, Schaffhausen, Waadt, Neuenburg 等州該州針對聯邦的問題，必須要提出必性複決，而在 Bern, Genf 則針對核電廠的設置、核廢料的處置等有選擇性的複決。

財政複決則是在不同的州有不同狀況，有的必要，有的是選擇性的，有的州兩種都有。13 各州是兩者都有，10 個選擇性的複決另外兩個是必要性複決，而在 Waadt 這個州沒有財政公投。而每州公投的要件也不同，例如在 Uri 財政是必要公投，當州政府的支出超過 100 萬瑞士法郎或者是連續十年每年都要支出 10 萬瑞士法郎以上之項目都必須要由人民複決。而當涉及到 50 萬法郎的支出或者是連續向木每年五萬法郎的支出，則可以發動選擇性複決。Zürich 只有稅法的問題必須要提必要性複決。而在該邦一次性支出 600 萬法郎或者是常態性的支出 60 萬法郎也可以題選擇性公投。Basel-Landschaft 則是只有選擇性的財政公投，當州委員會(Landrats)一次性支出 50 萬法郎或者是常態性支出 5 萬法郎時可以提出。在 Freiburg, Appenzell Auserhoden, Wallis, Neuenburg, Jura 等州則公投決定舉債上限。憲法與法律的創制權在每個州都有。型態也各有不同，也有規定可以提對案也有規定可以在有爭議的提案當中，都來表決。比較有問題的是所謂的 Landesgemeinde 州大會，這個制度在 1848 年之前有 8 個州有，目前慢慢的被取消了，僅剩下 Glarus 這個州還保有此一制度，該州僅有 4 萬人。該制度是指州大會是該州選民的組成的大會，為該州的最高統治機構。五月的第一個週日來舉行，或者是 2000 名有投票權人可以要求舉行或者是當州委員會針對緊急狀況時可以舉行。州大會他負責選舉州長 Landesmann 以及州的總督 Landesstatthalter，以及州法院院長與法官，並且可以修改憲法。與重要的基礎法律。另外可以同意各種協議，以及超過 5 萬法郎的預算等等。

在關於憲法與法律創制案上面，St.Gallen 為唯一一個州憲法創制案蒐集連

署的時間為六個月，法律案指有三個月，另外有多個州沒有固定的時間，例如 Obwalden, Glarus 等州，在選擇性複決程序也有不同的時間要求，例如在 Bern, Freiburg, Uri 等州三個月，但在 Schwyz, Obwalden 等州三十天。而提案的額度在各州憲法也有不同規範。當 Genf 規定連署人數至少要 10000 人時代表著人口的百分支 4.1，而在 Neuenburg 規定 4500 人大約為人 4.1，Jura 要 2000 人代表人口的百分之 4，才能提出憲法或法律的創制案。不過在 Zürich 要 6000 人這樣只占人口的 0.7 百分比，在 Aargau 是 3000 人這樣只占人口的 0.75 另外在 Appenzell Ausserrhoden 要 300 人，Basel-Landschaft 要 1500 人但是卻是這兩州的 0.8 人口。另外對於選擇性複決的連署人數也有不同，Zürich 要 3000 人這樣占人口的 0.3 百分比，但是在 Jura 以及 Neuenburg 要百分之肆的人口才可以連署成功。

由於每個州的連署額度不同，所以在提案上面也會有數字的差異，例如在 1970-2013 年間 Zürich 有 119 個創制案，與 43 個選擇性複決案，同時期在 Bern 則有 46 個創制案但有 51 個選擇性複決案。這些額度的高低會影響成案的機率。另外由於各州人口數不同，會造成議決通過與否的困難度。例如在 St.Gallen 只要百分之 11.1 的人就可以通過，但是在 Waadt 要 38.8 而在 Genf 是 47.4 百分比。平均上來說所有的州的人民創制案有百分之 28.2 通過，但這個數字在聯邦只有 10.1。因為聯邦涉及到的只有憲法的創制，但是各州則是有法律的創制案。在複決案上面聯邦層級的必要性複決有百分之 74.4 的案件過，非必要性的有 55.8。在州的話這兩個數字分別是 88 以及 52.3。而由於各邦的公民投票案件設有一定的限制所以也會有審查，Basel 創制及複決法(Gesetz betreffend Initiative und Referendum)第 17 條規定，連署完成後由邦議會在三個月內審查期有效性，必須要符合本法以及不違反上位法之規範。倘若該案件無效，在該無效案於公報公布後十天內得向憲法法院提起訴願。而 Bern 政治權利法(Gesetz über die politischen Recht)第 150 條規定連署完成後 6 個月內由邦議會依據邦委員會之申請針對該創制案之有效與否以及是否接受或者是拒絕作成決定。對此依決定依據該法第 162 條可向聯邦法院提起救濟。今年 4 月即有 Bern 州內的公民創制案 Keine Steuergelder für die Berner Reithalle 被該州州議會(Der bernische Grosse Rat)宣告違憲¹⁴。2016 年 Freiburg 州議會宣布 Islam und Gesellschaft 公民創制案違憲，而且該案後來也被聯邦法院判決確定違反憲法規定。而違憲的原因則是認為事涉對伊斯蘭教徒的歧視¹⁵。

肆、各地方自治團體的公投

¹⁴ <https://www.watson.ch/schweiz/bern/448828194-initiative-keine-steuergelder-fuer-die-berner-reithalle-vor-bundesgericht-abgeschmettert> (最後瀏覽日：2018 年 12 月 15 日)

¹⁵ <https://www.srf.ch/news/schweiz/initiative-gegen-islamzentrum-ungueltig> (最後瀏覽日：2018 年 12 月 15 日)

地方自治團體為瑞士政治結構第三層，有高度的自治權，這一點在聯邦憲法第 50 條有保障。目前還有百分之八十五的鄉鎮有所謂的鄉鎮大會 (Gemeindeversammlungen) 大概一年集會至少一次，針對與決算問題以及其他重要問題來做表決。後來在大的城市這種大會漸漸的在 19 世紀後半被議會給取代，所以進到了半直接民主的狀況。有半數的鄉鎮有議會民主，直接民主則是補充工具。另外有些則是透過鄉鎮大會來實踐直接民主。少於百分之 20 的瑞士鄉鎮有議會，比較多是在法語區的鄉鎮。在超過五百人以上的鄉鎮大概有一半都有立法機關。而在 Genf 以及 Neuenburg 兩州州憲法裡面規定要有鄉鎮議會。在德語區超過 8000 人以上的鄉鎮大概都有議會。在德語區裏面一萬人以下的鄉鎮，大概有半數有議會另外半數有鄉鎮大會。

如果有議會的話則實施直接民主的方式大概就會像州的層級這樣會有憲法以及法律的創制與複決。且複決也有必要性與選擇性的，更也有財政上的複決。必要的複決在大部分的州都透過州憲法去規定可以修鎮鄉鎮的規章或者是個別的事物，甚或是財政上的決定。其他的必要性複決可能規定在鄉鎮的規章中。在門檻上面也各有不同，例如在 Bern 的門檻為 5 百分比但是在 Genf 是百分之三時才可以提出選擇性的複決案。連署天數則從 20-60 天都有。有些州可以由鄉鎮議會提出選擇性複決。而由於各州都規定有不同的限制事項，由鄉鎮議會負責審查，Aargau 政治權利法(Gesetz über die politischen Rechte)第 57 條規定，在連署完成後邦議會決定該公民創制案的有效性，而地方自治團體的議會也負責決定地方自治團體案件的有效性。

伍、結語

相較於其他國家，瑞士公投運用的非常徹底，甚至為了便利大眾了解公投得案件內容，瑞士會使用卡通以及手語的方式讓民眾了解公投提案¹⁶。而且在審查上面來說禁止的事項很少，但是聯邦委員會或者是聯邦議會提出意見時，是可以指出該案有違憲的問題。而這個部分在各州或地方自治團體則是由該州議會或地方自治團體的議會來負責審查。

整體來說，瑞士的公民投票制度在適用事項，為憲法的修正條文全文、憲法部分修正條文、法律的複決、議會的決議等，而在州或者是地方自治團體這個適用的範圍更大，其中，法律的創制權在聯邦層級並沒有規定，但在地方的層級則有。而在審查範圍上面來說，倘若提案侵害到形式的一致性、內容的一致性或者是國際法的強制規定，則可以宣告該提案無效。但是目前由於提案的簡便性，因此對於內容形式的要求不高，而目前四個被宣告無效的個案以及一

¹⁶ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20180923.html>

個部分無效的個案，除了因為一個無效以及唯一的部分無效案是直接違反國際法的強制規定，其他的無效的原因僅有形式與實體內容一致性的要求。而在審核標準上，由於宣告案件無效乃是聯邦議會的權責，而且必須要經過討論，因此政治影響性甚高，也較難看出一個統一性的標準來。而在邦的部分，也有少數的各案被宣告違憲。

第二章 義大利公投規範

壹、概述

關於義大利公民投票的規定散見於該國憲法的不同規範，其中主要是第 75 條規定：「1.當有五十萬選民或五個地區議會提出全部或部分地廢止某部法律或某個具有法律效力的文件時，應舉行全民公決以對此做出決定。2.對有關稅收、預算、大赦和特赦以及授權認可國際條約的法律不得進行全民公決。3.所有有權參與選舉眾議院議員的公民都有權參加全民公決。4.對於進行全民公決的建議案，如果享有此項投票權的公民過半數參加投票且獲有效選票的過半數通過，則該建議案即被通過。5.法律規定全民公決的實施方式。」不過在法律的提案部分，該國除了由政府、議員提案的規定外，民眾也可以提案，這一點規定在該國憲法第 71 條，「1.政府、議員及憲法性法律所授權的組織或機關均可行使法律提案權。2.人民可以透過按條文方式草擬建議案經五萬選民以上聯合簽署的方式行使法律提案權。」

而除了關於法律的部分外，修改憲法也會有公民的直接參與，這裡是規定在憲法第 138 條，「1.修改憲法的法律以及其他的憲法性法律，須經過每一議院間隔期不少於三個月的連續兩次討論，且需在第二次投票中獲得每一議院成員的絕對多數通過。2.在該法律公開發表後三個月內，如果一個議院成員的五分之一或五十萬選民或五個地區議會提出要求，則該法律須接受全民公決投票。如果該法未經有效選票的多數通過，則不得被公布。3.如果該法律在每一議院的第二次投票中均以其成員的三分之二以上的絕對多數通過，則該法不得接受全民公決投票。」。

另外還有關於區域合併的部分，規定於該國憲法第 132 條，「若有至少能代表三分之一有關居民的數個市議會提出合併現有大區或建立新區的要求，且該要求經有關居民的多數在全民公決中通過，在與區議會商議後，可以以憲法性法律的形式規定現有大區的合併，或建立一個至少有一百萬居民的新大區。如果有省和市提出脫離某大區或加入另一大區的要求，且該要求經該省、若干省或該市、若干市的居民在全民公決中以多數通過，在聽取區議會意見後，可以以共和國法律同意該要求。」

貳、不同種類的直接民主制度

與我們了解的狀況大致相同，義大利的政府體制也是議會民主制度，但是不排除直接民主的規定，該規範於該憲法第 75 條。另外還有憲法第 138 條規定修改憲法必須要經過公民投票，而最近的一次公民投票就是 2016 年的修憲公投。另外還有憲法第 132 條規定關於省市區域合併的公民投票。除此之外，在人民的創制上面來說也有憲法第 71 條規定的提案權。

所以整體的制度上面來說可以分成以下幾種

一、人民的複決權(Referendum abrogative)

該制度規定於憲法第 75 條，詳細的制度由法律來規定，該法律規定在 1970 年 5 月 25 日才公布，所以儘管在 1947 年義大利憲法乃是透過公民投票的方式來獲得批准但是關於公民投票法到 1970 年才制定所以才有辦法去實施公民投票。而第一次公投要到 1974 年了。依據憲法第 75 條規定 公民投票的標的為法律的條文，全部或者是一部的廢止。但是例外不得進行複決的法律為關稅收、預算、大赦和特赦以及授權認可國際條約的法律不得進行全民公決。

公投的發起必須要有 50 萬人或者是 5 個區委員會提出申請，申請的對象為義大利最高法院 Corte Suprema di Cassazione。該法院審查所有數據的有效性。簽名連署必須要經過審查，義大利憲法法院審查請願書本身的主題。該法院有權徹底拒絕它。由於這個原因，許多已經達到 500,000 個簽名連署的提案確被宣告無效。如果憲法法院批准該提案，共和國總統必須在 4 月 15 日至 6 月 15 日之間確定投票日期。通過的額度則是要有半數選民參加 且要過半數通過換言之要絕對多數決。¹⁷所遞交的申請必須要在主文指出「您是否想要廢止....法」。而在議會任期的最後一年或者是改選前六個月不舉行公投。此原因在於避免造成過度的抗爭。

而最高法院負責審查該公投案的合法性，倘若在審查完成前該法案已經被廢止或者是被最高法院宣告廢止者則公投案必然終止。通常是在每年的 9 月 30 日前提出公民投票案的申請，只要滿五十萬人或五個區委員會，不管之前的蒐集程序進行多久都可以提出，最高法院則審查到 10 月 31 日止。但之後可命申請人補正，而到 12 月 15 日做出最終的決定。而第二個審查階段是憲法法院 Corte costituzionale della Repubblica Italiana，憲法法院乃是進行所謂的內容上的審查。只有內容清楚、內容一致、明確且簡單的。因為表決是要呈現支持與反

¹⁷

https://ipfs.io/ipfs/QmXoyvizjW3WknFiJnKLwHCnL72vedxjQkDDP1mXWo6uco/wiki/Referendums_in_Italy.html (最後瀏覽日：2018 年 12 月 15 日)

對的簡單表現。憲法法院會在隔年的 2 月 10 日前作成決定。倘若通過的話則由聯邦總統公布於公報。並且訂於 4 月 15 日到 6 月 15 日間投票。如果投票通過廢止該法律的話，聯邦總統也必須要在公報上公布該結果，並且以公報公布日為法律失效之日。但是為了避免造成法律上的漏洞，各主管部會得申請經過國務委員會決議，至多去延遲結果公佈六十天。通常這種程序都是小的在野黨去發動，但是由於門檻甚高所以有討論要降低的風聲。

所以整體來說，該國的法律複決的門檻為 50 萬人或者是 5 個區委員會，而這個額度的審查乃是最高法院的問題，另外憲法法院則負責審查是否為不可投票事項。最後通過的門檻則是享有此項投票權的公民過半數參加投票且獲有效選票的過半數通過。

二、修憲公投

修改憲法的法律以及其他的憲法性法律，須經過參眾議院間隔期不少於三個月的連續兩次讀會討論，且需在第二次投票中獲得每一議院成員的絕對多數通過。看起來修憲程序似乎就是一個議會民主決定的程序。不過在這裡有一個例外，在該修改憲法的法律公開發表後三個月內，如果一個議院成員的五分之一或五十萬選民或五個地區議會提出要求，則該法律須接受全民公決投票。如果該法未經有效選票的多數通過，則不得被公布。換言之則就是未通過修憲。但是如果該法律在每一議院的第二次投票中均以其成員的三分之二以上的絕對多數通過，則該法不得接受全民公決投票。2016 年 12 月 4 日修憲公投有百分之 65.47 的投票率投票，支持的只有百分之 40.88，所以未通過。2006 年 6 月 25-26 日的修憲公投百分之 52.3 的投票率。支持的是百分之 38.70 所以未通過而 2001 年 10 月 7 日的修憲公投 只有百分之 34.5 的投票率 但是有百分之 64.2 的支持率。修改憲法的公民投票，其乃是一種選擇性的公民投票，不過由於在任一議院取得三分之二多數實在困難，所以在修憲過程中經常被採用。

三、協商性公投

第三種公民參與的情況出現在憲法第 132 條規定的區域改制的問題，依據該憲法第 132 條規定至少能代表三分之一有關居民的數個市議會提出合併現有大區或建立新區的要求，且該要求經有關居民的多數在全民公決中通過，在與區議會商議後，可以以憲法性法律的形式規定現有大區的合併，或建立一個至少有一百萬居民的新大區。另外如果有省和市提出脫離某大區或加入另一大區的要求，且該要求經該省、若干省或該市、若干市的居民在全民公決中以多數通過，在聽取區議會意見後，可以以共和國法律同意該要求。

四、公民創制申請

人民可以透過依據條文方式草擬建議案經五萬選民以上連署的方式行使法

律提案權。該規定出現在憲法第 71 條，提案對象為國會。

五、非法定公民投票

另有兩次公民投票為非法定的公民投票，其一為 1946 年制憲公投以及 1989 年歐洲議會的協商公投，後者為諮詢性公投。前者則涉及到憲法的實施。

參、結語與爭議

過去 40 年間，多次的直接民主其實都是政黨發動，過去 40 年中與公民投票最密切相關，並且最充分利用公民投票，是由馬克斯·潘內拉領導的激進黨。他們擁有了大多數公民投票的紀錄。儘管該政黨在大多數全國大選中只獲得了大約 2.5% 的普選票，但他們多年來提出的眾多公民投票經常動員整個義大利政治支持或反對。他們經常使用非常規方法，例如長期絕食或罷工來引起對他們提案的關注。他們最大的政治鬥爭發生在 20 世紀 70 年代和 80 年代，成功地爭取了離婚權和墮胎權。但是其他團體也利用全民投票來提高他們自己的小政黨或其領導人的形象，或提高他們各自政治議程的認識。來自北方聯盟的政治領域的政黨在 1998 年反對移民法（該提案提出時被憲法法院裁定為不可接受），以及領導人為安東尼奧迪的義大利價值觀黨時，提高了該黨的支持。義大利激進黨和右翼國家聯盟也在與迪彼得羅的政黨同時收集與選舉改革相同的連署書的簽名，表明來自不同政治信仰的政黨通常會就他們認為的相同主題達成一致意見。

另外，也有人認為最高法院或者是憲法法院對簽名的核查過於嚴格。政黨經常收集超出公民投票所需的 500,000 個簽名。這是因為每次提出的數千份簽名都被憲法法院以各種理由視為無效。由憲法法院確定的每次公民投票主題的可接受性過於嚴格。1999 年，Bonino 名單花費了大量的人力和資金來收集 20 個獨立公民投票的必要簽名。由於每次公民投票都是獨立的，每個公民都需要 500,000 個簽署者，因此該黨向法院提交了超過 1000 萬個經過核實的簽名。在這 20 個案件中，法院宣布共有 13 個不可受理，並且很大一部分資金和努力被浪費了。黨的領導人馬克斯·帕內拉（Marco Pannella）在決定後不久就在黨的廣播電台（Radio Radicale）發表講話，稱法庭上的法官為“屠夫”¹⁸。

整體來說，義大利是歐洲在使用直接民主制度較為頻繁的國家，而在公民投票的適用範圍上面來說包含了法律案與憲法的修正案。不過，其也必須要通過形式與實質的審查，這裡的審查有兩個部分一為憲法法院，另外一個是最高法院，最高法院會由三位最資深的庭長與各庭的資深法官各三人組成中央公民

¹⁸ <https://www.questia.com/projects#!/visitor>

投票委員會，其負責審查公民投票的合法性，以減少公民投票的數量。程序為收到 30 日內透過行政命令去回應該公投案是否合法，提案人得於 5 個工作天內提出答覆或者是 20 天內補正，之後的 48 小時內由中央公民投票委員會決定該公投案的合法性。而有關稅收、預算、大赦和特赦以及授權認可國際條約的法律不得進行全民公決，這個部分則是憲法法院審查的權限¹⁹，而在審查基準上面顯然是採取了一個嚴格的審查基準。

附錄 1970 年迄今的公民投票案件²⁰

Datum	草案	投票率 (%)	支持 (%)	結果
13. Mai 1974	廢止離婚法 Aufhebung des Ehescheidungsgesetzes	33.023.17 9 (87,71)	13.157.55 8 (40,74)	未通過
12. Juni 1978	廢止公共秩序法 Aufhebung des Gesetzes über öffentliche Ordnung	33.489.68 8 (81,18)	7.400.619 (23,53)	未通過
12. Juni 1978	廢止國家對政黨財政補助 Aufhebung der staatlichen Parteienfinanzierung	33.488.69 0 (81,18)	13.691.90 0 (43,59)	未通過
18. Mai 1981	廢止保障民主秩序及公共安全緊急措施法 Aufhebung des Gesetzes über dringliche Maßnahmen	34.257.19 7 (79,38)	4.636.809 (14,87)	未通過

¹⁹ 俞振華，公民投票提案審核機制與門檻之研究，2013 年，頁 62-63。

²⁰ Neelke Wagner, Volksabstimmungen in Italien. Eine Übersicht, 2016, S. 5ff.

	zum Schutze der demokratischen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit			
18. Mai 1981	廢止無期徒刑 Aufhebung des lebenslänglichen Zuchthauses	34.277.19 4 (79,42)	7.114.719 (22,62)	未通過
18. Mai 1981	廢止警察局長及省長頒發武器執照的權限 Aufhebung der Kompetenz der Polizeichefs und Präfekten, Waffenscheine auszustellen	34.275.37 6 (79,42)	4.423.426 (14,07)	未通過
18. Mai 1981	廢止人工流產的限制 Aufhebung der Beschränkungen bei der Abtreibung	34.270.20 0 (79,41)	3.588.995 (11,58)	未通過
18. Mai 1981	廢止近乎所有的人工流產理由 Aufhebung fast aller zugelassenen Gründe für eine Abtreibung	34.277.11 9 (79,42)	10.119.79 7 (31,99)	未通過
10. Juni 1985	廢止針對費用、固定價格以及生活廢的緊急措施 Aufhebung der dringlichen Maßnahmen für	34.959.40 4 (77,85)	15.460.85 5 (45,68)	未通過

	Gebühren, festgelegte Preise und Lebenshaltungskosten			
9. November 1987	廢止枉法裁判之民事賠償 Aufhebung der zivilrechtlichen Verantwortung der Gerichte bei vorsätzlichen Fehlurteilen	29.866.24 9 (65,10)	20.770.33 4 (79,92)	通過
9. November 1987	廢除議會調查委員會對公務員的權限 Aufhebung der parlamentarischen Untersuchungskommission gegen Regierungsbeamte	29.862.67 0 (65,10)	22.117.63 4 (85,04)	通過
9. November 1987	廢止核電廠的選址規範 Aufhebung der Standortwahl eines Atomkraftwerks durch den CIPE-Regierungsausschuss	29.862.37 6 (65,10)	20.984.11 0 (80,57)	
9. November 1987	廢止國家對設置核電廠或其他相關設施之地方自治團體的補助 Aufhebung der Staatsbeiträge an Gemeinden mit	29.871.57 0 (65,12)	20.618.62 4 (79,71)	通過

	Atomkraftwerken oder Kohlezentralen			
9. November 1987	廢止義大利電力公司興建核電廠計劃 Aufhebung der ENEL-Beteiligung an Atomkraftwerken	29.855.604 (65,11)	18.795.852 (71,85)	通過
18. Juni 1989	歐盟憲法草案諮詢性公民投票 Mandat für das Europaparlament, eine europäische Verfassung auszuarbeiten (konsultative Befragung)	37.560.404 (80,68)	29.158.656 (88,03)	諮詢性公投，通過
4. Juni 1990	廢止對可授獵動物之獵捕 Aufhebung der Jagd auf jagdbare Tiere	20.482.359 (43,36)	17.790.070 (92,19)	投票率未達百分之五十未通過
4. Juni 1990	廢止獵人進入私人土地之許可 Aufhebung der Erlaubnis, bei Jagden Privatgrundstücke zu betreten	20.274.101 (42,92)	17.899.910 (92,27)	投票率未達百分之五十未通過
4. Juni 1990	廢止使用農業之規範 Aufhebung des Pestizideinsatzes in der Landwirtschaft	20.364.370 (43,11)	18.287.687 (93,50)	投票率未達百分之五十未通過

10. Juni 1991	廢止議員在選舉中的四 項優先選票 Aufhebung der vier Vorzugsstimmen bei der Wahl des Abgeordnetenhauses	29.609.63 5 (62,49)	26.896.97 9 (95,56)	通過
19. April 1993	廢止地方自治團體對環 境保護的權限 Aufhebung der kommunalen Zuständigkeit für den Umweltschutz	36.845.70 6 (76,84)	28.415.40 7 (82,57)	通過
19. April 1993	廢止吸毒的刑事責任 Aufhebung der Strafbarkeit des Drogenkonsums	36.911.39 8 (76,98)	19.255.91 5 (55,35)	通過
19. April 1993	廢止國家對政黨的財政 補助 Aufhebung der staatlichen Parteienfinanzierung	36.896.25 6 (76,95)	31.225.86 7 (90,25)	通過
19. April 1993	廢止財政局對信用何作 社主席與副主席的提名 權 Aufhebung der Ernennung des Präsidenten und Vizepräsidenten der	36.856.05 1 (76,86)	31.046.26 2 (89,80)	通過

	Sparkassen durch das Schatzamt			
19. April 1993	廢止國家投資部 Aufhebung des Ministeriums für Staatsbeteiligungen	36.851.158 (76,85)	31.234.897 (90,10)	通過
19. April 1993	廢止議會比例代表制選舉 Aufhebung der Proporzwahl für den Senat	36.922.390 (77,00)	28.936.747 (82,47)	通過
19. April 1993	廢止農林部 Aufhebung des Land- und Forstwirtschaftsministeriums	36.863.866 (76,88)	24.325.394 (70,22)	通過
19. April 1993	廢止觀光娛樂部 Aufhebung des Ministeriums für Tourismus und Vergnügungen	36.863.866 (76,88)	28.528.528 (82,28)	通過
11. Juni 1995	全部取消設置員工代表會議的限制 Totale Aufhebung der Grenzen der Zusammensetzung der Betriebsräte	27.730.224 (57,22)	12.291.330 (49,97)	未通過

11. Juni 1995	部分取消設置員工代表 會議的限制 Teilweise Aufhebung der Grenzen der Zusammensetzung der Betriebsräte	27.702.33 9 (57,16)	15.097.79 9 (62,14)	通過
11. Juni 1995	廢止總理在公部門工會 中的權限 Aufhebung der Kompetenz des Ministerpräsidenten, welche Gewerkschaften im öffentlichen Dienst repräsentativ sind	27.795.46 4 (57,35)	15.676.38 5 (64,67)	通過
11. Juni 1995	廢止黑手黨在居住地點 外的羈押規範 Aufhebung des Hausarrestes für Mafiosi außerhalb des Wohnortes	27.740.78 3 (57,24)	15.373.28 8 (63,67)	
11. Juni 1995	廢止國家獨佔電視台設 置的規範 Aufhebung des Gesetzes, das nur Konzessionen an TV- Stationen erlaubt, die sich in Staatsbesitz befinden	27.807.19 6 (57,38)	13.736.43 5 (54,89)	通過

11. Juni 1995	廢止地方自治團體對於 建築執照的許可權 Aufhebung der Gemeindekompetenz zur Vergabe von Gewerbelizenzen	27.739.46 2 (57,24)	8.741.584 (35,63)	未通過
11. Juni 1995	廢除工會會費從養老給 付與工資直接扣除的規 定 Aufhebung des Direktabzuges von Gewerkschaftsbeiträge n von Lohn oder Rente	27.753.46 6 (57,27)	13.945.91 9 (56,24)	通過
11. Juni 1995	廢止 15000 人之地方自 治團體兩輪選舉規定 Aufhebung des doppelten Wahlganges für Gemeinden über 15000 Einwohner	27.814.40 2 (57,39)	12.154.96 9 (49,39)	未通過
11. Juni 1995	廢止鄉鎮與區域對商店 營業時間限制 Aufhebung der Gemeinde- und Regionalkompetenzen über Ladenöffnungszeiten	27.788.64 7 (57,34)	9.348.000 (37,39)	未通過
11. Juni 1995	廢止私人僅能經營三個 頻道的限制 Aufhebung des Gesetzes, das	28.133.94 6 (58,05)	11.620.61 3 (43,07)	未通過

	Privaten höchstens drei Fernsehsender erlaubt			
11. Juni 1995	廢止中斷節目的電視廣告 Aufhebung der Unterbrecherwerbung im Fernsehen	28.164.078 (58,11)	11.985.670 (44,34)	未通過
11. Juni 1995	廢止私人廣告公司在三個頻道經營的可能性 Aufhebung der Möglichkeit von Werbeunternehmen, in mehr als drei Sendern tätig zu sein	28.139.312 (58,06)	11.713.935 (43,58)	未通過
15. Juni 1997	廢止在私人企業中財政局的公股 Aufhebung der Aktienmehrheit des Schatzamtes bei privatisierten Betrieben	14.790.505 (30,15)	9.539.459 (74,06)	投票率未達百分之五十未通過
15. Juni 1997	廢紙替代役的錄取限制 Aufhebung der Zulassungsbeschränkungen zum Zivildienst	14.860.894 (30,29)	9.561.009 (71,68)	投票率未達百分之五十未通過

15. Juni 1997	廢止獵人進入私人土地的許可 Aufhebung der Erlaubnis, bei Jagden Privatgrundstücke zu betreten	14.817.55 3 (30,20)	10.936.57 6 (80,90)	投票率未達百分之五十未通過
15. Juni 1997	廢止公務員自動晉升規範 Aufhebung der automatischen Beförderung der Beamten	14.791.73 5 (30,15)	10.786.06 9 (83,55)	投票率未達百分之五十未通過
15. Juni 1997	廢止國家記者協會 Aufhebung des staatlichen Journalistenverbandes	14.735.97 5 (30,04)	8.322.166 (65,51)	投票率未達百分之五十未通過
15. Juni 1997	廢止司法體公務員於法庭外的工作補助 Aufhebung der außergerichtlichen Nebenbeschäftigung für Justizbeamte	14.812.23 8 (30,19)	11.160.92 3 (85,58)	投票率未達百分之五十未通過
15. Juni 1997	廢止農漁部 Aufhebung des Landwirtschafts- und Fischereiministeriums	14.742.26 1 (30,05)	8.589.746 (66,85)	投票率未達百分之五十未通過

18. April 1999	廢止眾議院內四分之一 議員比例代表選舉制 Aufhebung der Wahl eines Viertels des Abgeordnetenhauses im Verhältniswahlrecht	24.447.52 1 (49,58)	21.161.86 6 (91,52)	投票率未達百 分之五十未通 過
21. Mai 2000	廢止選舉費用補貼 Aufhebung der Rückerstattung von Wahl- und Abstimmungskampfkos ten	15.796.83 4 (32,19)	10.004.58 1 (71,06)	投票率未達百 分之五十未通 過
21. Mai 2000	廢止眾議院內四分之一 議員比例代表選舉制 Aufhebung der Wahl eines Viertels des Abgeordnetenhauses im Verhältniswahlrecht	15.918.74 8 (32,44)	11.637.52 4 (82,01)	投票率未達百 分之五十未通 過
21. Mai 2000	廢止最高法院候選名單 Aufhebung der Listenwahl innerhalb des Consiglio Superiore della Magistratura	15.634.78 1 (31,86)	9.125.465 (70,57)	投票率未達百 分之五十未通 過
21. Mai 2000	廢止法院與檢察機關間 轉任可能性 Aufhebung der Möglichkeit des	15.681.22 5 (31,95)	9.237.713 (69,00)	投票率未達百 分之五十未通 過

	Karrierewechsels zwischen Anklage- und Gerichtskammern			
21. Mai 2000	廢止公務員兼職 Aufhebung der Nebenerwerbstätigkeit für Beamte	15.696.52 8 (31,98)	10.200.69 2 (75,21)	投票率未達百 分之五十未通 過
21. Mai 2000	廢止對 15 人以上之公 司解聘的不同規範 Aufhebung der Beschränkung des Schutzes gegen ungerechtfertigte Entlassung auf Betriebe mit mehr als 15 Beschäftigte	15.953.38 5 (32,51)	4.923.381 (33,36)	投票率未達百 分之五十未通 過
21. Mai 2000	廢止對於工會或者是職 業組織會費從工資自動 扣除的規定 Aufhebung des automatischen Lohnabzugs für Gewerkschaften und Berufsverbände	15.800.94 7 (32,20)	8.632.445 (61,82)	投票率未達百 分之五十未通 過
7. Oktober 2001	全面的區域化(憲法複 決) Umfassende Regionalisierung (Verf assungsreferendum)	16.843.42 0 (34,05)	10.433.57 4 (64,20)	通過

16. Juni 2003	廢止對 15 人以上之公司解聘的不同規範 Aufhebung der Beschränkung des Schutzes gegen ungerechtfertigte Entlassung auf Betriebe mit mehr als 15 Beschäftigte	12.645.50 7 (25,51)	10.572.53 8 (86,73)	投票率未達百分之五十未通過
16. Juni 2003	廢止土地所有權人對於電纜通過的容忍義務 Aufhebung der Pflicht für Grundbesitzer, Wegerecht für Stromleitungen zu dulden	12.667.17 8 (25,56)	10.430.18 1 (85,55)	投票率未達百分之五十未通過
13. Juni 2005	廢止對胚胎研究的限制 Aufhebung der Beschränkung der Forschung an Embryonen	12.723.22 1 (25,55)	10.764.60 0 (88,04)	投票率未達百分之五十未通過
13. Juni 2005	廢止對胚胎植入的限制 Aufhebung der Beschränkungen von Embryoeinpflanzungen	12.719.61 4 (25,54)	10.837.82 7 (88,78)	投票率未達百分之五十未通過
13. Juni 2005	廢止對對胚胎植入以及胚胎 Aufhebung der Beschränkungen von Embryoeinpflanzungen und der Anerkennung	12.716.40 4 (25,54)	10.674.84 9 (87,72)	投票率未達百分之五十未通過

	des Embryos als Mitbeteiligtem			
13. Juni 2005	廢止異種授精的限制 Aufhebung des Verbots der heterologen Befruchtungen	12.712.708 (25,52)	9.406.370 (77,39)	投票率未達百分之五十未通過
25. – 26. Juni 2006	強化總理職權、引入不信任投票、改革參議院之憲法修正(憲法複決) Stärkung des Ministerpräsidenten; Einführung des konstruktiven Misstrauensvotums; Umwandlung des Senats in einen Bundesrat; weitgehende Föderalisierung (Verfassungsreferendum)	(52,30)	9.962.348 (38,70)	未通過
22. Juni 2009	廢止眾議院選舉聯立制規定 Aufhebung von Listenverbindungen bei der Wahl der Abgeordneten-kammer	11.708.247 (23,31)	8.051.259 (77,63)	投票率未達百分之五十未通過
22. Juni 2009	廢紙參議院選舉聯立制規定 Aufhebung von Listenverbindungen bei der Wahl des Senats	11.706.803 (23,31)	8.048.547 (77,68)	投票率未達百分之五十未通過

22. Juni 2009	廢止候選人登記多項選舉規定 Aufhebung von Mehrfachkandidaturen bei der Wahl der Abgeordneten-kammer	11.973.196 (23,84)	9.489.791 (87,00)	投票率未達百分之五十未通過
13. Juni 2011	廢止總理與部長的刑事訴追 Aufhebung der rechtmäßigen Verhinderung des Ministerpräsidenten und der Minister am Erscheinen zur Strafverhandlung	(54,78)	(94,62)	通過
13. Juni 2011	廢止新建核電廠的計劃 Aufhebung der Planung und des Baus neuer Atomkraftwerke	(54,79)	(94,05)	通過
13. Juni 2011	廢止自來水事業中私人股份 Aufhebung von privatisiertem Gewinn aus der Wasserversorgung	(54,82)	(95,80)	
13. Juni 2011	廢止自來水民營化 Aufhebung der Privatisierung der Wasserversorgung	(54,81)	(95,35)	通過

17. April 2016	廢止海上石油生產 Aufhebung der küstennahen Ölförderung	15.806.48 8 (31,19)	13.334.60 7 (85,85)	投票率未達百 分之五十未通 過
4. Dezember 2016	修改憲法當中兩院制等 相關規定 Überwindung des paritätischen Zweikammersystems, Reduzierung der Zahl der Abgeordneten, Eindämmung der Kosten für das Funktionieren der Institutionen, Abschaffung des CNEL und Überarbeitung des 5. Titels des 2. Teils der Verfassung (Verfassu ngsreferendum)	33.244.25 8 (65,47)	13.431.10 (40,88)	未通過

第三章 德國公民投票規範

壹、概述

德國基本法裡面沒有規定聯邦層級的公民投票規定，不過在邦或者是地方仍有可能有公民投票案發生，1945 年到現在在邦的層級總共有 23 件公民投票案。在德國不管是公民創制(Volksbegehren)、公民投票(Volksentscheid)或者是公民提議(Volksinitiative)等字眼在社會上常常作同義字來使用。甚至還有沒有拘束力的諮詢性公民投票(Volksbefragungen)，事實上很難有一個明確的劃分，他的定義會依據脈絡或者是區域來作不同的使用²¹。在西南德的 Baden-württemberg 以及瑞士等會使用 Volksabstimmung(公民投票)這個名詞來作表示。而在其他地

²¹ <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/23190/volksabstimmung>; Michael Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl., 2018, Art. 29 Rn. 8-10.

方會用公民決定(Volksentscheid)來作表示。但兩種說法在應用上都是指一種直接民主的由人民來投票決定事情的機制。

而在德國的歷史上，我們一般雖然都認為德國乃是一個議會民主的國家，但是該國關於公民投票的歷史卻是很長遠，在威瑪憲法第 43 條就已經提到了公民投票(Volksabstimmung)其用法與該法第 73-76 條公民複決程序(Volksgesetzgebung)乃是不同的。不過該條的 Volksabstimmung 的作用乃是用來罷免帝國總統，該條條文為「帝國總統任期七年。得連選連任。帝國總統任期結束前，帝國議會得提請公民投票將其罷免。帝國議會的決議必須要採三分之二多數決。帝國議會決議罷免總統候，帝國總統即不得行使職權。倘若公民投票否決了罷免案，則其效果為新選任，並且帝國議會應該被解散。帝國總統在帝國議會未准許下，不受刑事上訴追。²²」而在該法第 73 條以下的規定則是涉及到法律的制訂，依照第 68 條規定，法律案由帝國政府或者是帝國議會提出，而由帝國議會議決之。而依據第 70 條規定，帝國總統則公布該法律。不過在第 73 條以下有所謂的公民複決程序(Volksgesetzgebung)。凡經帝國議會表決通過的法律，倘若聯邦總統於一個月內決定交付公民複決時，則得在該法律公布前交付公民複決。此外，凡帝國議會議員三分一以上動議要求延期公布該法律者，倘若有百分之五的選舉權人提案則應該交由公民複決。除此之外，如果有百分之 10 的選舉權人提出請願時，亦得交由公民來決定該法律案。該項人民請願應該要備妥已經準備的法律草案，並由帝國政府附加意見提交給帝國議會。倘若帝國議會接受該請願時，則不須交付公民投票。不過，還有一個例外就是關於預算、租稅與俸給的規範僅能由帝國總統提交公民投票。而在第 74 條規定，對於帝國議會通過的法律，帝國參議院得以否決，此項否決案，應於帝國議會投票議決後之兩星期內，提交帝國政府。最遲限於在下兩星期內，將否決理由書，送交帝國議會²³。

否決案應重提帝國議會表決，如帝國議會及帝國參議院對於該項法律意見仍不一致時，帝國總統得將該法律案交付公民複決。而帝國議會之議決案，須有投票權者多數參與複決，始得使其失其效力。另外，在修憲程序當中也有公民參與的部分，這出現在憲法第 76 條規定，憲法得利用立法程序修改之，但帝國議會欲議決修改憲法，必須有法定人數 2/3 之出席及出席議員 2/3 之贊成，其決議案始得成立。又帝國參議院對於修改憲法之議決，亦須有所投票數 2/3 之多數贊成。若由國民請願而用國民投票以議決修改憲法，須有多數選民之贊成。

²² 原文為：「Das Amt des Reichspräsidenten dauert sieben Jahre. Wiederwahl ist zulässig. Vor Ablauf der Frist kann der Reichspräsident auf Antrag des Reichstags durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Der Beschluß des Reichstags erfordert Zweidrittelmehrheit. Durch den Beschluß ist der Reichspräsident an der ferneren Ausübung des Amtes verhindert. Die Ablehnung der Absetzung durch die Volksabstimmung gilt als neue Wahl und hat die Auflösung des Reichstags zur Folge. Der Reichspräsident kann ohne Zustimmung des Reichstags nicht strafrechtlich verfolgt werden.」

²³ Kai von Lewinski, Weimarer Reichsverfassung und Grundgesetz, Jus 2009, S. 508.

貳、聯邦層級的公民投票

不過時間進到了二次世界大戰之後，1950 年德意志聯邦共和國將要成立之際的時候，憲法裡面到底要不要有直接民主制度就成了一個大問題。而由於威瑪時期的慘痛經驗，所以對於威瑪憲法留存制度的繼受受到的很大的挑戰，反對黨完全的反對直接民主的引進。這個部分大概是因為在威瑪時期幾次的直接民主的嘗試，並沒有得到很好的經驗。第一次為共產黨以及社會民主黨人聯合參與的，於 1926 年對貴族財產無補償徵收的公民創制案，1928 年共產黨單獨提出的對於鐵甲戰船的禁令以及 1929 年國社黨對於所謂的楊格(young)計劃禁令的公民創制案²⁴。這三個創制案並沒有得到多數人民的同意，所以無法成功。另外還有四個案件基於不同的理由最後並沒有付諸人民表決。而有論者認為威瑪時期的問題就是民主成為了民粹制度，而直接民主就是其中很重要的因素²⁵。因為這樣的想法，所以直接民主的部分似乎不為基本法制憲者所考量。雖然如此，基本法仍然也有直接民主的設計，其所用的名詞與大部分的邦一樣為 *Volksentscheid*。在德國聯邦層級的直接民主的部分指出現在基本法第 29 條第 6 項的規定，該條規定乃是涉及各邦的區域重劃。規定為：全民公投與民意調查之多數為一般多數。但是必須要聯邦議會投票權人的四分之一投票。關於公民投票、民意調查、公民複決的詳細規定由法律定之。但該法律規定須規定公民複決於五年內不得重複舉行。不過，這裡的規範涉及到的是有關聯邦內各邦區域重劃的問題，有學者認為該條條文為聯邦原則與民主原則的展現²⁶，但也有學者認為該條條文無法作為直接民主的基礎²⁷。

其所投票的範圍為所受影響範圍內之國民。目前在聯邦的歷史上總共有發生 8 次的全民公投基於七次的對於聯邦界線重劃的創制案件，分述如下：

1970 年在兩次公投領域內去投票表決是否創造一個獨立的邦-Baden

1975 則是關於 Rheinland-Pfalz 的四個區域的表決

1975 另有一次兩個區域要將 Niedersachsen 劃為 Oldenburg 以及 Schaumburg-Lipp 的公投

所以目前有七次的創制案，但是八次的投票。另外而在公民複決上面，依據基本法規定，指有聯邦議會或者是邦議的議會決議對於各邦的界線要加以重劃時必須要提交公民複決目前有兩個公民複決案分別為 1951 年設置 BW 邦的案以及 1996 打算要和並柏林與布蘭登堡案，在前者獲得了多數決通過，後者

²⁴ Kai von Lewinski, *Weimarer Reichsverfassung und Grundgesetz*, Jus 2009, S. 508; Harald Fliegeauf, *Verfassungsgesetzgebung und Volksentscheid*, LKV 1993, S. 181ff.

²⁵ Harald Fliegeauf, *Verfassungsgesetzgebung und Volksentscheid*, LKV 1993, S. 185.

²⁶ Jarass/Pieroth, *Grundgesetz*, 12. Aufl., 2012, Art. 29 Rn. 1; Michael Sachs, *Grundgesetz*, 8. Aufl., 2018, Art. 29 Rn. 8.

²⁷ Walter Georg Leisner, Art. 29, in: Helge Soldan(Hrsg.), *Grundgesetz*, 4. Aufl., 2018, Rn. 2.

則沒有。

參、各邦的直接民主

雖然聯邦的部分並沒有真正的直接民主規範，不過在德國的各邦，都有相似的規定。從 1946 年倒 2016 年年底，於德國各邦總共實施了 349 次的直接民主程序，或者我們可說有 349 個提案。這 349 個直接民主的程序有 323 件為人民的提議或創制以及 1 件為選擇性的複決。另外則是 25 件的必要性複決。其中有 324 件是直接民主乃是從下而上以蒐集簽名的方式為之。有 91 件可以進到第二個階段，而最終有 23 件交付公民投票。在 2016 年有 12 件直接民主程序被展開。另外大概有 24 件繼續進行中的。其中在 Saarland 以及 NRW 各有一件程序，該邦已經很久沒有公民投票案件。另外 2016 年也有五件案件進到第二階段。有一件取得足夠的連署額度。但最後並沒有交付公投，因為有一個妥協性的解決方式。兩件不能取得足夠的簽名，這三件都是在布蘭登堡 (Brandenburg)。而兩件在梅克倫堡-西波美恩 (Mecklenburg-Vorpommern) 的也沒有取得足夠的簽名。直到 2016 年交付公民投票的共有 23 件，不過 2017 年 9 月 24 日柏林舉行 Tegel 機場的存廢公投所以目前有 24 個，分別有 7 個在漢堡，6 個在 Bayern 6 個在柏林 2 個在 Schleswig-Holstein (SH.) 另外 Sachsen-Anhalt (SA.) 與 Mecklenburg-Vorpommern (MV.) 個有一個，還有薩克森也有一個²⁸。

顯然，雖然德國使用直接民主的狀況無法與瑞士的數量相比擬，但是在德國各邦的層級上面也是有多次的使用該制度。而由於在數量上以及在矚目度上，柏林邦的公民投票似乎都佔了很重要的角色，遂以柏林為介紹中心。關於柏林的直接民主規定規範在該邦憲法第 59 條以下，依據柏林邦憲法第 59 條規定，所有有拘束力的令行與禁止必須要以法律為之。而法律的草案可以由議會、政府以及人民創制 (Volksbegehren) 的方式提出。所以人民的創制權是被邦憲法所保障的。而依據該憲法第 62 條規定人民創制可以針對法律的制定、修正以及廢止，但必須要在邦政府對領域有權限的範圍內。除此之外，如果不是法律層級的但是是柏林邦議會的權限，也是公民創制權的一部分。但是有一個限制就是，人民創制案在每個議會任期針對每一主題僅能提出一次。另外針對邦預算法、勤務與俸給法、租稅法以及公營事業待遇與人事決定不可作為創制案的標的。除此之外，憲法的修正以及提前結束該屆柏林邦議會任期的提案都在公民創制案的範圍裏面，不過提起的門檻以及通過的門檻則是不同。該邦憲法第 63 條規定為，「人民創制案，依據本憲法第 62 條第 1 項以法律或其他決議為標的者，則必須要有 20000 個投票權人的連署。當至少有百分之七的投票權人於四個月內同意該創制案者，則為成立。一個依據本憲法第 62 條第 1 項的法律草案或者決議必須要有至少要有四分之一的投票權人投票且必須要多數同意者

²⁸ Mehr-demokratie, Volksbegehrensbericht 2017, 2017, S. 1ff.

則為通過。如果要修改憲法，則必須要照少 50000 個投票權人的連署才能提出。該案必須要在四個月內取得百分之 20 的選民連署則才成案。必須要有百分之五十的選民投票並且三分之二多數決。一個針對邦議會任期提前結束的創制案，必須要有 50000 人連署。如果該案在四個月內有百分之二時的選民連署才能成案。該案必須要有百分之五十的選民投票，並且多數同意，始為通過。針對創制與議決的細則由法律定之。」

而在程序上則是由創制所提出了法律或者是其他決議的草案，必須要有邦政府在提出其意見後向議會提出，但該創制案必須要有足夠的連署。而依據該邦憲法規定，當邦議會沒有在四個月內去提出與該創制案內容相符的法律草案或其他決議草案。則該公民創制案的代表人可以要求落實該創制案，即提交人民議決，但該期限可以延長至八個月，倘若藉此可以跟選舉或其他創制案一並舉行。邦議會可以針對法律或者是其他決議的草案提出對案供表決。當邦議會依據該創制案並且提出法律或其他決議的草案，則不需提交複決。倘若通過後，則邦議會議長簽署由人民議決通過的法律；市長有義務在公報上發布該法律。至於通過的額度也隨著議案的不同而有不同。

柏林邦關於公民投票期日的規定，則在連署成功後由選舉事務長決定日期，而日期如果遇到大選則與大選同日。在投票前至遲 44 日前必須要有公布投票的內容。巴伐利亞邦則是規定春季或秋季作為投票日，且必須要有連署完成後四個月內投票，但是可延長至八個月，如果為了要合併邦議會或聯邦議會選舉。換言之，8 個月內有其他選舉或公民投票則一併投票

2007 年 6 月公民團體發起終結秘密協議-我們柏林人要要回我們的水創制案 (Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück)，並於隔年繳交了 36000 個連署名單提案。但 2008 年 3 月 4 日柏林市政府認為該公民創制案無效，但該案提案人向邦憲法法院起訴，於當年 10 月 3 日憲法法院裁定柏林市政府儘在公民投票案明顯違反憲法規定或實體上不允許的狀況下始得認為無效。但沒有回答本案是否違反憲法。由於柏林市議會認為該提案內容為公布民營化的相關法律文件，但該文件本來就公布，所以並未同意該立法。2010 年 6 月 28 日公民團體開始蒐集連署，並於 10 月 27 日交出了 265400 人的連署書，連同各區公所的連署人共有 280887 人。

公開柏林自來水民營化之公民創制案的提議內容為:

終結秘密協議-我們柏林人要要回我們的水。
柏林應公開我們所簽訂的柏林自來水廠部分民營化秘密協議，
並有五個條文。

不過，在選票上則是沒有附上該條文，而是把條文草案公開的公報日期告知，並告知大至內容後，詢問民眾是否同意，該創制案於 2011 年 2 月 13 日投票。

公投票之內容為:

林自來水廠部分民營化協議公開法草案應該被表決，該草案公布於 2010 年 12 月 17 日柏林市政府公報，重要內容如下:

所有現存以及未來的契約、決議與其他與柏林自來水廠部分民營化有關聯的相關說明均應該無保留的公開，但例外為個人人事資料。上述資料必須要得到獨立的專家雪者的公開審查與討論，並且得到邦議會的同意。如果未依據該法律規定辦理，則上述的契約、決議與其他相關說明失其效力。

公民決定的問題為:

您是否同意該法律草案?(同意/不同意)

原文為:

Abgestimmt wird über den Gesetzentwurf über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben, der im Amtsblatt für Berlin vom 17. Dezember 2010 veröffentlicht ist und im Wesentlichen folgenden Inhalt hat:

Alle bestehenden und künftigen Verträge, Beschlüsse und Nebenabreden im Zusammenhang mit der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe sind mit Ausnahme personenspezifischer Daten vorbehaltlos offen zu legen. Sie bedürfen einer eingehenden öffentlichen Prüfung und Aussprache unter Hinzuziehung von unabhängigen Sachverständigen und der Zustimmung des Abgeordnetenhauses von Berlin. Sie sind unwirksam, wenn sie nicht im Sinne dieses Gesetzes abgeschlossen und offen gelegt werden.

Die Abstimmungsfrage lautete:

Stimmen Sie diesem Gesetzentwurf zu? (Ja/Nein)

另外，柏林現在有兩個機場，其中一個為西柏林的民眾為了爭取保留該機整發起了公民投票活動-柏林需要 Tegel 機場(Berlin braucht Tegel)，當天也是聯邦眾議院的大選日。

公投票的主文內容為:

Berlin-Tegel 「Otto-Lilienthal」機場用來補充及減輕計劃中的 Berlin Brandenburg 機場「Willy Brandt (BER)」。柏林市政府必須要立即放棄關閉該機場的意圖，並

且採取必要的措施，確保該機場無期限的繼續商業運轉。

您是否同意該決議草案? 同意/不同意

原文:

Der Flughafen Berlin-Tegel „Otto-Lilienthal“ ergänzt und entlastet den geplanten Flughafen Berlin Brandenburg „Willy Brandt“ (BER). Der Berliner Senat wird aufgefordert, sofort die Schließungsabsichten aufzugeben und alle Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern!“

Stimmen Sie diesem Beschlusssentwurf zu? Ja/Nein

**Volksentscheid über den Erhalt des Tempelhofer Feldes
am 25. Mai 2014**

Stimmzettel

bitte bei jeder Abstimmungsfrage
einmal so ankreuzen



Zulässig ist auch:
nur eine Frage zu beantworten,
beide Fragen mit „Ja“ oder
beide Fragen mit „Nein“ zu beantworten

Abgestimmt wird über den **Entwurf eines Gesetzes
der Trägerin des Volksbegehrens („Initiative 100% Tempelhofer Feld“)**
„Gesetz zum Erhalt des Tempelhofer Feldes (ThF-Gesetz)“.

Der Gesetzesentwurf ist im Amtsblatt für Berlin vom 11. April 2014
veröffentlicht. Er hat im Wesentlichen folgenden Inhalt:

- *Das Land Berlin verzichtet auf eine Veräußerung, Bebauung und Teilprivatisierung des Tempelhofer Feldes.*
- *Das Tempelhofer Feld steht der Öffentlichkeit weiterhin in seiner Gesamtheit und ohne dauerhafte Einschränkungen zur Verfügung.*
- *Es dient auch zukünftig der Freizeit und Erholung und wird in seiner Funktion als innerstädtisches Kaltluftentstehungsgebiet und als Lebensraum für Pflanzen und Tiere geschützt.*
- *Dabei wird das Tempelhofer Feld in seiner Bedeutung als historischer Ort und als Ort des Gedenkens erhalten.*

1. Abstimmungsfrage:

Stimmen Sie
diesem Gesetzesentwurf zu?

Ja

Nein

Abgestimmt wird über einen zur gleichzeitigen Abstimmung
vorgelegten **Entwurf eines Gesetzes des Abgeordnetenhauses von Berlin**
„Gesetz zum Erhalt der Freifläche des Tempelhofer Feldes“.

Der Gesetzesentwurf ist im Amtsblatt für Berlin vom 11. April 2014
veröffentlicht. Er hat im Wesentlichen folgenden Inhalt:

- *Auf dem Tempelhofer Feld wird eine Freifläche von mindestens 230 ha dauerhaft als öffentlich genutzte Grünfläche erhalten. Sie verbleibt im Eigentum des Landes Berlin.*
- *Die Freifläche wird als barrierefrei zugänglicher Erholungsraum für alle Bevölkerungsgruppen gesichert und dient dem Natur- und Artenschutz sowie der Stadtklimatisierung.*
- *Die Möglichkeit einer Randentwicklung des Tempelhofer Feldes für Wohnen, Wirtschaft, Erholung, Freizeit und Sport außerhalb der Freifläche bleibt erhalten.*
- *Historische Spuren auf dem Tempelhofer Feld werden bewahrt.*
- *Es wird ein Nutzerbeirat gebildet, der bei der Festlegung von Pflegemaßnahmen und der Erstellung von Nutzungsregelungen mitwirkt.*

2. Abstimmungsfrage:

Stimmen Sie
diesem Gesetzesentwurf zu?

Ja

Nein

**Volksentscheid über den Weiterbetrieb
des Flughafens Berlin-Tegel „Otto-Lilienthal“ (TXL) am 24. September 2017**

Stimmzettel

Abgestimmt wird über den folgenden Beschlussentwurf
der **Trägerin des Volksbegehrens** („Berlin braucht Tegel“):

„Der Flughafen Berlin-Tegel „Otto-Lilienthal“ ergänzt und entlastet den geplanten Flughafen Berlin Brandenburg „Willy Brandt“ (BER). Der Berliner Senat wird aufgefordert, sofort die Schließungsabsichten aufzugeben und alle Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern!“

Abstimmungsfrage:

Stimmen Sie diesem Beschlussentwurf zu?



bitte einmal so ankreuzen

und nach innen zusammenfalten

Ja

Nein

柏林公民投票範本 2

德國的公民投票主文都較我國來的複雜，倘若相比我國的經驗來說，則恐怕不適用。而在審查上面來說，柏林邦的審查必須要提出對於該案件標的造成的財政影響，在該案當中提案人的估計為 2014 年該機場的營收為 8800 萬歐元所以證明是有利可圖的。如果柏林市政府指出個別的花費，相比起來會發現支出較少。而柏林市政府指出市政府航空管理機關的人事費用至少為 442000 歐元，而整體的維護費用至少為 7 百 80 萬歐元，另外花費 60000 元在噪音防制上。而如果要讓機場營運下去噪音防制費用勢必是沒有辦法由其來承擔的。尚不計算其他的相關費用²⁹。

不過，在公民投票選票上，並不會把公民投票的全部主文刊登。在選票上必須要出現要表決的決議事項草案為何，或者是法律條文內容為何，或是大致的內容，並且最後詢問民眾是否同意。很顯然選舉機關的義務乃是把該提議主文化為公民投票選票上來呈現，而這個部分乃是經過跟提議人之討論。所以可以看到公民投票的提議內容跟交付投票的主文不一定相同。

²⁹ Berlin braucht Tegel 公民投票案相關資料參見 https://www.wahlen-berlin.de/abstimmungen/VE2017_Tegel/amtlicheInformationen_VE_17_03b.pdf

而在我國此前曾經認為的過高的公民投票通過門檻，柏林邦公民提議、公民創制與投票法第 36 條規定倘若同意者為多數且有百分之 25 的投票權人投票，則法律草案或者是決議草創制案被通過。而倘若同意者為投票人的三分之二且有百分之五十的投票人權人票，柏林邦憲法修正草案的公民創制案被通過。比較特別的是，若同時針對涉及相同標的的法律草案或決議草案來公投，則要求分別被通過了，則法律草案與決議草案的被接受以收到最多同意票者為準。倘若多個法律草案或者是決議草案或得的同意票相同時，則扣除不同意票後或取最高的同意票者為通過。倘若計算完同意與不同意票的差距後，法律與決意的草案仍然投票時，則在兩個月內重新投票。

而整體來說，柏林邦的公民創制案可以針對幾個種類，一、法律、二、邦憲法、三、提前結束邦議會任期。而這種人民創制的方式也是可以針對法律的廢止，所以在理論上面來說，即屬複決。在階段上面來說即可分為 Volksbegehren 到 Volksentscheid，從創制到議決。

德國各邦關於公投額度的規範

		額度			必要性公民投票	
邦名	規範基礎	種類	法律創制複決之額度	憲法修正創制複決之額度	發起原因	表決額度
巴登扶騰堡邦(BW)	邦憲法第 59,60 邦公投法§§2-24		20※	50※	沒有必要性公投	
巴伐利亞邦(BAYERN)	邦憲法 71,72,74 邦公投法§§75-88		沒規定	25※	憲法修正	無額度
柏林(BERLIN)	邦憲法 59,62,63 LV 邦公投法§§29-40		25※	50※ und2/ 3 多 數決	修改邦憲法第 62 條與	50※ und 2/3 多

					第 6 3 條	數 決
布蘭登堡邦 (Brandenburg)	邦憲法 22,75-79, 115 邦公民投票法§§26-55		25※	50※ und2/ 3 多 數決	新憲 法的 接 受； 制憲 委員 會的 選舉 提議	無 額 度 ； 50 ※ und 2/3 多 數 決
不來梅 (Bremen)	邦憲法 70,71,125 LV 邦公民投票法§§1-7		20※	50※	修改 憲法 第 75,1 43,1 44,1 45 或 147 條	無 額 度
漢堡 (hamburg)	邦憲法 48 邦公民投票法§§18- 25Volksabstimmungsgesetz		無	3/2 多 數決	沒有必要 公投	
黑森邦 (hessen)	邦憲法 123,124 邦公民投票法§§16-25		無	不可 以	憲法 修改	無 額 度
梅克倫保-西 波美恩邦 (MV)	邦憲法 60 LV 邦公民投票法§§9-18		25※	50※ 以及 2/3 多 數決	沒有必要 性公投	
下薩克森邦 (Niedersachsen)	邦憲法 49 邦公民投票法§§24-35		25※	50※	沒有必要 性公投	
北來因威斯 特法倫邦	邦憲法 2,68,69 邦公民投票法§§9-14		15※	50※ 以及	沒有必要 性公投	

(NRW)				2/3 多數決	
萊茵-普法茲邦(RF)	邦憲法 107-109LV 邦公民投票法§§77-84		25※	50※	沒有必要性公投
薩蘭邦(Saarland)	邦憲法 61,99-100 LV 邦公民投票法§§14-21		25※	50※ 以及 2/3 多數決	沒有必要性公投
薩克森(Sachsen)	70,72-74 §§20-29		無	50※	沒有必要性公投
薩克森安哈特邦(SA)	邦憲法 81 邦公民投票法§§20-29		25※	50※ und2/ 3 多數決	沒有必要性公投
史列斯威-或思坦(SH)	邦憲法 48-49 邦公民投票法§§20-27		15※	50※ und2/ 3 多數決	沒有必要性公投
圖林根邦(Thuringen)	邦憲法 81-82LV §§20- 27Volksabstimmungsgesetz		25※	40※	沒有必要性公投
聯邦	基本法第 29 條以及第 146 條規定		不可能	不可能	各邦界線；憲法的接受

整體來說，直接民主的實踐種類通常有三種，分別是人民創制(Volksbegehren)、請求創制(antrag auf Volksbegehren)以及人民提議(Volksinitiative)。

在適用範圍，原則上來說，全聯邦的直接民主制度目前僅針對特定的事項，所以在德國的實施上面來說可以說是一種特例。不過，邦的層級的實踐較多，一般來說，其實施的範圍為法律或者是邦議會所作成的其他決議。但是也有不可以准許的事項，以柏林邦為例，邦預算法、勤務與俸給法、租稅法以及公營事業待遇與人事決定不可作為創制案的對象。這一點在各邦規定似乎不

同，以 BW 邦為例邦憲法則規定針對稅收的法律、俸給以及國家財政的法律不能交付人民表決。而除了邦憲法或者是邦的相關法律所提出的明確不能公民投票事項外，是否有其他限制呢？在此，巴伐利亞邦邦選舉、創制與公民決定法 (Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung) 第 62 條規定，針對邦的預算不能提交公民決定(邦憲法第 73 條)。同樣地針對憲法修正的公民創制與公民決議案倘若違反憲法的民主基本思想，則不允許。因此今年 7 月 17 日該邦憲法法院(Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17. Juli 2018)針對所謂的拒絕混凝土創制案(Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“)認為違反邦憲法的規定所以宣告無效，因為侵害了計劃高權以及邦的權限。另外該邦的憲法法院也曾經認為提交大麻合法化的公民創制案無效，因為該事務並非邦的權限³⁰。2017 年該邦憲法法院針對加拿大與歐盟間反雙邊貿易協議 CETA(The Comprehensive Economic and Trade Agreement ,CETA)的創制案認為無效，提案人希望巴伐利亞州在聯邦參議院針對該協議投下反對票，不過由於這各部分沒有涉及到立法權限讓渡的問題，所以是否提交參議院就變成了一個問題，憲法法院判決該創制案無效³¹。而漢堡邦憲法法院 2016 年也曾經作出決定，針對所謂拯救公民決定(Rettet den Volksentscheid)的公民創制案違反民主與法治國原則，所以違反邦憲法的規定。

相反地，柏林的憲法法院對於 2008 年柏林市政府禁止創制案-結束秘密協議-我們希望我們的水廠回來(Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück)與以撤銷，所以該公投案可以繼續舉行。但近期柏林有個公民創制案正在進行當中，就是希望增加對醫院的補貼，由於內容的一部分涉及到了聯邦法律的部分，並非邦的權限，因此可能被宣告違憲，而當一部被宣告違憲，其他部分也不會再去實施，此點是柏林邦憲法法院向來的態度³²。而另外 2013 年針對柏林 S-BAHN 的公民創制案，也因為 S-BAHN 涉及到布蘭登堡邦的事務，因此無法通過審查³³。而法院的介入依據各邦的規定，通常都是在公民創制案成案之後，依據柏林邦公民提議、公民創制與投票法第 17 條以下規定，針對不得公投的事項，於該案件連署完成後，內政廳應該將該公投創制案提交憲法法院決定。同樣的規定也出現在其他各邦。

³⁰ <https://www.augsburger-allgemeine.de/bayern/Urteil-gegen-Volksbegehren-Cannabis-bleibt-in-Bayern-verboden-id36675227.html> (最後瀏覽日：2018 年 12 月 15 日)

³¹ Vf. 60-IX-16

³² <https://www.tagesspiegel.de/berlin/fuer-gesunde-krankenhaeuser-klinik-volksbegehren-offenbar-rechtswidrig/20923292.html> (最後瀏覽日：2018 年 12 月 15 日)

³³ <https://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article116128128/Verfassungsrichter-stoppen-Berliner-S-Bahn-Volksbegehren.html> (最後瀏覽日：2018 年 12 月 15 日)

整體來說，依據巴伐利亞邦邦憲法第 60 條規定，針對稅收的法律、俸給以及國家財政的法律不能交付人民表決。同時第 75 條規定，即便是憲法的修正公投也不可以違反基本價值。柏林邦憲法第 62 條規定，邦預算法、勤務與俸給法、租稅法以及公營事業待遇與人事決定不可作為創制案的對象。漢堡邦憲法第 50 條規定，預算、聯邦參議院提案以及人事決定、公營公私待遇以及俸給不得作為人民創制案之標的。圖林根邦憲法第 82 條規定，邦預算、俸給以及待遇、政府採購與人事決定不得作為公民創制的標的，且公民創制案不得違反上位規範法律。薩克森邦憲法第 73 條規定，政府採購、俸給與預算事項不能作為公民創制、公民提議案決定的標的。

巴登服騰堡邦憲法第 59 條規定，財稅、俸給以及預算等法律不能適用創制案。在類型上面可分為以下幾種

1. 財政、稅收
2. 俸給或者是公營事業的待遇
3. 具體的人事決定、政府採購
4. 聯邦參議院的決定

另外從各邦憲法法院判決以及邦憲法中關於修改憲法的規定，當中還可以發現，不可以違反憲法規定，例如憲法當中各邦權限的問題，以及基本決定，例如民主國的要求以及基本權保障。所以在德國的部分顯然有所位關於人權議題無法作為標的的說法。

而倘若不符合形式要件與實體上不可以提供公民投票的事項，最終乃是透過憲法法院來決定，雖然如上所述這個是屬於各邦的事項，且由各邦憲法法院來作判斷。不過聯邦憲法法院也曾經作出呂北克判決(Lübeck-Entscheidung)³⁴，認為針對是否要成立呂北克作為一個邦的公民投票案不符合基本法第 29 條規定，原因在於關於呂北克喪失其作為一個獨立國家地位，並不是在二次世界大戰終戰後造成的，所以不是基本法第 29 條交付公民決定的標的，不過該判決是受到爭議的³⁵，目前也有其他的倡議在進行著。另外，就審查的範圍而言，是否是屬於邦的權限，將取決於各邦憲法法院的決定，而目前看來各邦憲法法對於是否可以成案都採取著嚴格的審查態度，以避免該公民創制案違反憲法之規定。

肆、結語

原則上公民投票其效力應該等同於議會作成的決定，則其可以作成的決定與限制也與議會相同。也就是必須要受到憲政秩序的規範。一個法律透過公民

³⁴ BVerfGE 6, 20.

³⁵ <https://www.juwiss.de/39-2017/>

投票決定程序來完成，其效力上等同於由人民選出來的代表來議決。所以無法由議會正當化的決定，也不會因為由人民決定來正當化。例如立法回復死刑因為違法人權與基本法要求所以顯然無效。但是如果透過人民來完成一個制憲的程序，由於議會乃是在憲法秩序之下所以兩者的正當性顯然不同。一個新憲法可能由為了制定該新憲法所組成的制憲會議來起草，並取透過人民以主權的擁有者來作成決定。但是也有可能像威瑪憲法一樣由威瑪憲法的制憲會議或者是向基本法一樣由基本法立法會議(Parlamentarischen Rat)來作成決定。

附錄

巴伐利亞邦憲法

第 74 條

1. 當十分之一的投票權人在某一特定法律制定後提出請願時，則公民投票成案。
2. 人民創制案，必須要有一個附具理由的立法草案。
3. 人民創制案必須要由總理在邦政府名義下，並附具意見提請議會議決。
4. 邦議會拒絕人民的創制案時，該議會得提出一個相對案。
5. 在法律上有效力的人民創制案，必須是提到議會在三個月內討論完成並且在後續三個月內交付人民議決之案件。這期間的計算必須要扣除議會的休會期間。
6. 針對人民創制案的議決通常於春季或秋季來表決。
7. 每一個交付人民決定的對案必須要附具邦政府的命令，該命令必須要以簡潔且符合事理的方式，並且要具有申請人的理由以及邦政府對於對案的理由。

1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt.

(2) Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrundeliegen.

(3) Das Volksbegehren ist vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Landtag zu unterbreiten.

(4) Wenn der Landtag das Volksbegehren ablehnt, kann er dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mit vorlegen.

(5) ¹Rechtsgültige Volksbegehren sind von der Volksvertretung binnen drei Monaten nach Unterbreitung zu behandeln und binnen weiterer drei Monate dem Volk zur

Entscheidung vorzulegen. ²Der Ablauf dieser Fristen wird durch die Auflösung des Landtags gehemmt.

(6) Die Volksentscheide über Volksbegehren finden gewöhnlich im Frühjahr oder Herbst statt.

(7) Jeder dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf ist mit einer Weisung der Staatsregierung zu begleiten, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand darlegen soll.

BW 憲法

第 59 條

1. 法律的草案可以由政府、議員或者是人民透過提案或者是創制來提出。
2. 人民可以在議會的權限內針對邦議會的版本提出自己的草案並附具理由。倘若該草案或得百分之五的選民支持的話則邦議會應該要討論。邦議會的解散必須要依據第 43 條。
3. 人民的創制案必須要附具理由的起草法律草案。創制案的標的也可以是第 2 項第 2 句的請願案標的，如果該草案在邦議會沒有同意被修改的話。針對財稅、俸給以及預算等法律不能適用創制。倘若有十分之一投票權人連署則該創制案成案。人民創制案成案後必須要由邦政府附具意見立即提交邦議會。
4. 法律可以由邦議或表決或者是人民議決。
5. 細則由法律規定

Artikel 59

(1) Gesetzesvorlagen werden von der Regierung, von Abgeordneten oder vom Volk durch Volksantrag oder Volksbegehren eingebracht.

(2) Das Volk kann die Befassung des Landtags mit Gegenständen der politischen Willensbildung im Zuständigkeitsbereich des Landtags, auch mit einem ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf, beantragen. Der Landtag hat sich mit dem Volksantrag zu befassen, wenn dieser von mindestens 0,5 vom Hundert der Wahlberechtigten gestellt wird. Die Auflösung des Landtags bestimmt sich nach Artikel 43.

(3) Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Gegenstand des Volksbegehrens kann auch ein als

Volksantrag nach Absatz 2 Satz 2 eingebrachter Gesetzentwurf sein, dem der Landtag nicht unverändert zugestimmt hat. Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet kein Volksbegehren statt. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens zehn vom Hundert der Wahlberechtigten gestellt wird. Das Volksbegehren ist von der Regierung mit ihrer Stellungnahme unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten.

(4) Die Gesetze werden vom Landtag oder durch Volksabstimmung beschlossen.

(5) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

第 60 條

1. 一個由人民所創制的法律草案，可以提交人民表決，倘若邦議會同意該法律草案不是不可變更的。在這種情況下，邦議會可以提交對案供人民議決。
2. 邦政府可以對於議會所通過的法律案提交人民複決，當議會的三分之一多數的議員向邦政府提出申請時。當邦議會如果以三分之二多數決再度複決該法案時，則無需提交人民表決。
3. 當議會的三分之一多數議員提出申請時，則邦政府可將其所提出申請但遭議會否決之法案提交人民複決。
4. 第 2 與第 3 項之申請必須要再該法案通過的 2 週內提出。政府必須要再該申請提出的十天內作程是否提交人民表決的決定。
5. 在表決中，贊成的人民占多數者則該法案通過。該法案的表決必須要至少百分之二十的投票權人投票。
6. 針對稅收的法律、俸給以及國家財政的法律不能交付人民表決。

1) Eine durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlage ist zur Volksabstimmung zu bringen, wenn der Landtag der Gesetzesvorlage nicht unverändert zustimmt. In diesem Fall kann der Landtag dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mitvorlegen.

(2) Die Regierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt. Die angeordnete Volksabstimmung unterbleibt, wenn der Landtag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz erneut beschließt.

(3) Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung

eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen.

(4) Der Antrag nach Absatz 2 und Absatz 3 ist innerhalb von zwei Wochen nach der Schlußabstimmung zu stellen. Die Regierung hat sich innerhalb von zehn Tagen nach Eingang des Antrags zu entscheiden, ob sie die Volksabstimmung anordnen will.

(5) Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Das Gesetz ist beschlossen, wenn mindestens zwanzig vom Hundert der Stimmberechtigten zustimmen.

(6) Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine Volksabstimmung statt.

柏林邦憲法

第 59 條

1. 所有有拘束力的令行與禁止必須要以法律為之。
2. 法律的草案可以由議會、政府以及人民創制的方式提出。
3. 法律案必須要向大眾來公布。政府的法律草案最遲在向議會提出時必須要向受影響者來公布。
4. 每一個法律必須要在議會經過至少二讀通過。在一讀與二讀中間必須要由所屬委員會來作審議。
5. 基於議長或者是邦政府的要求可以進行第三讀會。

Artikel 59

(1) Die für alle verbindlichen Gebote und Verbote müssen auf Gesetz beruhen.

(2) Gesetzesvorlagen können aus der Mitte des Abgeordnetenhauses, durch den Senat oder im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden.

(3) Die Öffentlichkeit ist über Gesetzesvorhaben zu informieren. Gesetzentwürfe des Senats sind spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem betroffene Kreise unterrichtet werden, auch dem Abgeordnetenhaus zuzuleiten.

(4) Jedes Gesetz muß in mindestens zwei Lesungen im Abgeordnetenhaus beraten werden. Zwischen beiden Lesungen soll im allgemeinen eine Vorberatung in dem zuständigen Ausschuß erfolgen.

(5) Auf Verlangen des Präsidenten des Abgeordnetenhauses oder des Senats hat eine dritte Lesung stattzufinden.

第 62 條

1. 人民創制可以針對法律的制定、修正以及廢止，但必須要在邦政府對領域有權限的範圍內。所以創制案可以針對涉及到柏林，在議會可以決定的權限內去形成政治意志，的其他決定。人民創制案在每個會期針對每一主題僅能提出一次。
2. 針對邦預算法、勤務與俸給法、租稅法以及公營事業待遇與人事決定不可作為創制案的對象。
3. 一個人民的創制案所提出了法律或者是其他決議的草案，必須要由邦政府在提出其意見後向議會提出，倘若該人民創制案得到足夠的連署。公民創制案的代表人可以要求落實該創制案，當議會沒有在四個月內去提出與該創制案內容相符的法律草案或其他決議草案。
4. 倘若或得足夠的連署人數則必須要在四個月內提交人民議決。該期限可以延長至八個月，倘若藉此可以跟選舉或其他創制案一併舉行。邦議會可以針對法律或者是其他決議的草案提出對案供表決。當邦議會依據該創制案並且提出法律或其他決議的草案，則不需提交複決。
5. 邦議會議長簽署由人民議決通過的法律；市長有義務在公報上發布該法律。
6. 人民創制可以針對提前結束邦議會任期提出。

Artikel 62

(1) Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, soweit das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Sie können darüber hinaus darauf gerichtet werden, im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, sonstige Beschlüsse zu fassen. Sie sind innerhalb einer Wahlperiode zu einem Thema nur einmal zulässig.

(2) Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind unzulässig.

(3) Der dem Volksbegehren zugrundeliegende Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses ist vom Senat unter Darlegung seines Standpunktes dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten, sobald der Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens erbracht ist. Auf Verlangen der Vertreter des Volksbegehrens ist das Volksbegehren durchzuführen, wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses nicht innerhalb von vier Monaten inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert annimmt.

(4) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so muss innerhalb von vier Monaten ein Volksentscheid herbeigeführt werden. Die Frist kann auf bis zu acht Monate verlängert werden, wenn dadurch der Volksentscheid gemeinsam mit Wahlen oder mit anderen Volksentscheiden durchgeführt werden kann. Das Abgeordnetenhaus kann einen eigenen Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert annimmt.

(5) Der Präsident des Abgeordnetenhauses fertigt das durch Volksentscheid zustande gekommene Gesetz aus; der Regierende Bürgermeister verkündet es im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin.

(6) Volksbegehren können auch auf die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses gerichtet werden.

第 63 條

1. 人民創制案，依據本憲法第 62 條第 1 項以法律或其他決議為標的者，則必須要有 20000 個投票權人的連署。當至少有百分之七的投票權人於四個月內同意該創制案者，則為成立。一個依據本憲法第 62 條第 1 項的法律草案或者決議必須要有至少要有四分之一的投票權人投票且必須要有多數同意者則為通過。
2. 如果要修改憲法，則必須要有至少 50000 各選民的連署才能提出。該案必須要在四個月內取得百分之 20 的選民連署則才成案。必須要有百分之五十的選民投票並且三分之二多數決。
3. 一個針對邦議會任其提前結束的創制案，必須要有 50000 人連署。如果該案在四個月內有百分之二時的選民連署才能成案。該案必須要有百分之五十的選民投票，並且多數同意，始為通過。
4. 針對創制與議決的細則由法律定之。

Artikel 63

(1) Ein Volksbegehren, das einen Gesetzentwurf oder einen sonstigen Beschluss nach Artikel 62 Abs. 1 zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 20 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens 7 vom Hundert der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Ein

Gesetz oder ein sonstiger Beschluss nach Artikel 62 Abs. 1 ist durch Volksentscheid angenommen, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer und zugleich mindestens ein Viertel der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt.

(2) Ein Volksbegehren, das einen die Verfassung von Berlin ändernden Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 50 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens ein Fünftel der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Ein die Verfassung von Berlin änderndes Gesetz ist durch Volksentscheid angenommen, wenn eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Teilnehmer und zugleich mindestens die Hälfte der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt.

(3) Ein Volksbegehren, das die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 50 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens ein Fünftel der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Der Volksentscheid wird nur wirksam, wenn sich mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten daran beteiligt und die Mehrheit der Teilnehmer zustimmt.

(4) Das Nähere zum Volksbegehren und zum Volksentscheid, einschließlich der Veröffentlichung des dem Volksentscheid zugrunde liegenden Vorschlags, wird durch Gesetz geregelt

柏林 公民提議、公民創制與投票法

Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

第一節

公民提議

第1條 參與權

任一個年滿 16 歲的柏林人都可以參與公民提議。

第 2 條 標的

人民的提議可以針對涉及到柏林議會有決定權的事務，向議會提出政治上的特定意見。(Artikel 61 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin).

第 3 條 主體

公民提議的主體為自然人、不特定人或者是人民團體或政黨。

第 4 條 申請

公民提議的申請必須要以書面向邦議會議長提出。該申請必須要記名申請人的姓名與住址，並且附上草案與理由。

第 5 條 簽名

1. 該申請案必須要有至少 20000 人簽名，這些簽名必須在簽名當日滿 16 歲且將日常住所或者是主要住所登記在柏林者。簽名必須要在該申請提出後六個月內蒐集完成。每一個簽名必須要記錄在連署表上或者是一個特別連署書上，在該表格或者是連署書上必須要有提案的內容或者是簡要的陳述。
2. 除了簽名外，還要附具以下個人資料
 - (1) 姓
 - (2) 名
 - (3) 出生日期
 - (4) 日常或者主要住所
 - (5) 簽名日
3. 倘若缺乏手寫的出生日期或者不完整、有錯誤、不可讀者，則簽名無效。當根據其所提出的登記，並非無疑問的，或者是無法確定，是否該簽名為自願提供或者是簽名人於簽名日是否為合格投票權人，則簽名亦無效。倘若提出來的資料是有所條件或保留，則不是手寫或者是不是自願提供者，或是傳真或者是電子郵件來傳遞者，簽名一樣無效。
4. 申請人必須使用標準化的簽名表或表格，並負擔經費。

第 6 條 代表人

1. 人民提議的申請人得選定五人作為該提議的代表人。這些代表人有權以連署人之名義在法律的範圍內，針對申請提出或者是接受有拘束性的聲明。代表人的聲明必須要至少要有三位代表人同意下才有效果。
2. 依據第 4 條之申請必須要載明代表人的姓名與住所。

第 7 條 合法性檢視

1. 邦議會議長審查是否有提出和於柏林邦憲法第 61 條第 1 項所載的簽名人數以及本法第 1 至第 6 條的要件是否符合。該審查必須要申請到達後 15 天內作成。
2. 申請人可以被給予一段時間去補正缺失但不得改變公民提議的標的。該規定不適用於依據第 5 條所提出的簽名。

3. 邦議會議長依據第 1 項規定或者是依據第 2 項規定給予補正後確認無誤後，連署表或者是連署書必須要轉交給內政廳。這些簽名表或簽名單再交由各區公所依據簽名人居住地去審查其有效性。區公所必須要再轉交給內政廳後 15 天審查完成。區公所於審查完成後通知內政廳有效的簽名數，並立即通知邦議會議長。

第 8 條 針對許可性的決定

1. 依據各區公所的針對審查後的通知，邦議會議長於 3 天內決定該申請案是否允許，當有效簽名數字至少有 20000 人時。該決必須要通知代表人。
2. 當該申請有不可彌補的許可性問題或者是申請人未於期間內加以補正時，邦議會議長應該退回該申請並且將相關資料退回給申請人。這樣的決定必須要附具理由。在申請的同意下，邦議會議長可以將該案件轉交給請願委員會繼續處理。

第 9 條 在議會中人民請願案的處理

1. 被許可的人民請願案必須要四個月內由議長在議會開啟討論程序。
2. 代表人有權在負責的委員會當中旁聽。在旁聽後針對該提議在議會中會進行討論程序。

第二節 人民創制

第 10 條 參與權

任何一個具有選舉柏林邦議會議員之權利的人都可以參與創制。

第 11 條 標的

1. 人民創制案可以針對法律的發布、修改以及廢止提出，但必須要在柏林邦的立法權內。創制案也可以針對涉及到柏林在議會的權限內的其他決議。創制案再每一個議會的任期內針對同樣主題只能提出一次。(Artikel 62 Abs. 1 der Verfassung von Berlin).
2. 人民創制案也可以針對縮短該屆議會任期。(Artikel 62 Abs. 6 der Verfassung von Berlin)

第 12 條 人民創制案的不許可

1. 針對邦預算法、勤務與俸給法、租稅法、公營公司的待遇以及人事決定不可以提出創制案。(Artikel 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin)
2. 人民創制案如果違反基本法、其他聯邦法律或者是柏林邦憲法規定則不允許。

3. 針對縮短該屆議會任期之創制如果於該屆議會已經展開 46 個月後提出者則不允許。

第 13 條 申請人

人民創制案的申請人是自然人不特定多數人、人民團體或是政黨。

第 14 條 申請

人民創制案的申請必須由申請者以書面方式向內政廳提出。人民創制案倘若針對法律的制定、修改以及廢止，則該申請案必須要有附具理由的草案提出。

第 15 條 蒐集連署

1. 申請人的書面申請到達內政廳後，在蒐集聯署前，該事務的主管廳處必須要立即預估的該公民創制案標的的財政狀況（官方的財政狀況預估）。公民創制案要成案必須要有 20000 人的柏林選民的簽名，倘若是憲法修改或者是提前終止柏林議會任期的提案必須要有 50000 選民的簽名支持。該簽名必須要在該申請到達內政廳後六個月內蒐集完成。每一個簽名必須要在明在連署表或者是特別的連署書，該連署表或者是特別的連署書必須要附記公民創制案之全文或者是簡要內容，以及包含官方財政狀況預估的資訊。申請人也可以載明一個自行預估的財政狀況。
2. 除了有手寫簽名外，必須要有以下個人資訊
 - (1) 姓
 - (2) 名
 - (3) 出生日期
 - (4) 日常或者主要住所
 - (5) 簽名日
3. 倘若缺乏手寫的出生日期或者不完整、有錯誤、不可讀者，則簽名無效。當根據其所提出的登記，並非無疑問的，或者是無法確定，是否該簽名為自願提供或者是簽名人於簽名日是否為合格投票權人，則簽名亦無效。倘若提出來的資料是有所條件或保留，則不是手寫或者是不是自願提供者，或是傳真或者是電子郵件來傳遞者，簽名一樣無效。
4. 申請人必須要依據公民投票條例所訂之樣本連署表或者是特別的連署書來蒐集簽名，並且自行負擔費用。
5. 有支持意願的人但無法親自書寫者，可以向各區公所表名其支持之意並作成紀錄。
6. 倘若某一人其未在聯邦共和國登記戶口或者是簽名連署前三個月未在柏林登記戶口者，為證明其有投票權，必須要在區公所簽名並宣誓保證過去三個月主要居住於柏林。

第 16 條 代表人

1. 人民提議的申請人得選定五人作為該提議的代表人。這些代表人有權以連署人之名義在法律的範圍內，針對申請提出或者是接受有拘束性的聲明。代表人的聲明必須要至少要有三位代表人同意下才有效果。
2. 依據第 14 條之申請必須要載明代表人的姓名與住所。

第 17 條 申請審查以及議會的通知

1. 這些連署表或連署書再交由各區公所依據簽名人住居所去審查其有效性。區公所必須要在收到該簽名後 15 天審查完成後通知內政廳有效的簽名數。
2. 內政廳審查是否有符合第 10 至第 16 條規定的要件。
3. 申請人可以被給予一段時間去補正缺失但不得改變公民提議的標的。該規定不適用於依據第 15 條所提出的簽名。
4. 內政廳依審查確認無誤後應通知各該主管廳處，該廳處必須向邦議會提出一個針對相應觀點的建議(Artikel 62 Absatz 3 Satz 1 der Verfassung von Berlin)。該建議決定必須要在收到內政廳通知後 15 天內作成。
5. 倘若第 10 條或者是第 13 至第 16 條的要件未具備，則內政廳應該要作成明確決定。該決定附具理由通知申請人。
6. 公民創制案符合第 10 以及第 13 至 16 條之要件，但不符合第 11 條與第 12 條之要件時，內政廳應該將該公投創制案提交憲法法院決定。該提交必須要附具理由通知申請人。申請人必須要在收到主管廳處決定後 15 日內針對相應的觀點向邦憲法法院提出。
7. 邦議會收到通知後應該在 4 個月內決定，針對創制的法律草案或者其他決議

第 18 條 公民創制案的執行、公布與登記時間

1. 邦議會在主管廳處通知後四個月內未針對公民創制的内容在本質上的觀點加以接受者，則申請人可以在一個月內以書面向內政廳提出要求要執行該創制案。申請可以要求提早執行該創制案。倘若邦議會在四個月內就作出去明確拒絕該創制内容的決定。倘若憲法法院並未針對依據第 17 條第 5 項所提出的訴訟或者第 17 條第 6 項所提出的移送作出決定時，第 1 句與第 2 句規定暫不適用。倘若內政廳針對該創制案部分移送憲法法院時，申請人可以要求其他部分先暫時暫停直到憲法法院判決。
2. 邦表決事務長可以在收到請求的 15 天在邦政府公報上面公布以下事項:
 - (1) 申請人與住址
 - (2) 創制案內容
 - (3) 表明贊成該創制案的選民，可以藉由官方給予的連署表或者是特別的連署書來遞交。
 - (4) 遞交時間以及

- (5) 官方的陳述地點與陳述的時間。
3. 遞交的時間為四個月並且應當通常在公報公開後的 15 天開始起算。

第 19 條 變更與撤回

公布後該創制案不得撤回並且該創制案之文字不得變動。

第 20 條 表決機關

表決事務長以及其代理人之任務為準備該創制案的實施，該職務由邦選舉事務長與其代理人擔任。

第 21 條 政府的創制公開地點與時間

1. 邦表決事務長應該定特定的日期與時間，在政府公布的地點將該公民創制案公布。各區的表決事務長規定公布的地點。
2. 公布的時間以及公布的地點與地點數目應該要讓每個選舉權人有足夠的機會去了解該公民創制案的內容。公布的地點必須要在週一到週五的工作日有開放的，並且每周兩天必須至少到 18 點開放。倘若區公所開放時間超過該時間，則公布地點也應該同步延長。

第 22 條 公民創制案的表決，表決權

1. 公民創制案的同意權行使乃是透過在官方的連署表或者是連署書的遞送，但是必須要在遞送期限的最後一天到達公布地點，以代表其同意。公民投票的整體文字內容必須要在這個遞交的文書當中可以確認。
2. 當簽名日有選舉柏林市議會議員資格之人為有表決權人。
3. 每一個簽名單或者是簽名表格必須要記載以下事項：
 - (1) 申請人姓名與住址
 - (2) 公民投票標的盡可能的精確的簡短描述並且官方財政狀況預估
 - (3) 載明，所提供的個人資料僅基於本法所規定的程序而被使用。
4. 該遞交的資料必須要有手寫的簽名。此外必須要有以下連署人手寫的資料：
 - (1) 姓
 - (2) 名
 - (3) 出生日期
 - (4) 經常住所或主要住所地址
 - (5) 簽名日
5. 有表決意願的人，其無法書寫者，可以在開示之處或者是區公所，口頭陳述再以書面記載。
6. 倘若某一入其未在聯邦共和國登記戶口或者是簽名連署前三個月未在柏林登記戶口者，未證明其有投票權，必須要在區公所簽名並宣誓保證過去三個月主要居住於柏林。

第 23 條 在官方公布處簽名表與簽名書的要求

1. 公民創制案的聲請人可以在官方的公布處外，基於需要向邦表決事務長取得一定數量的連署書或連署表。
2. 每一投票權人可以在區公所去取得連署的表單。電子連署可能應該被保障。
3. 連署表與連署書必須要在遞交結束前送至區公所或者是邦表決事務長的辦公處。表決事務長辦公處要同步送給區公所。

第 24 條 支持聲明的審查

1. 區公所對於遞交到各陳述處或者是依據第 23 條規定遞送之連署書依據各區去審查。
2. 以下連署書為無效：
 - (1) 沒有手寫的簽名。
 - (2) 缺少或者是不完全或者是有錯漏、偽造或非手寫的提供出生年月日
 - (3) 缺少或者是不完全或者是有錯漏、偽造或非手寫的提供姓、名、地址以及連署日期，並且是否為本人當天所連署者或者連署人連署日是否為投票權人有疑問者。
 - (4) 有附註或者是有保留
 - (5) 非投票權人之連署
 - (6) 在第 22 條第 5 以及第 6 項的狀況但不是向連署公布處遞送也不是向區公所遞送或者是沒有宣誓其真實性。
 - (7) 沒有在遞交時間內送達。
 - (8) 沒有在遞交時間內送至區公所或者是邦表決事務長辦公室。
 - (9) 重複
 - (10) 未使用官方的連署表或連署書。
 - (11) 使用電子郵件或者是傳真傳送。
3. 邦表決事務長在開示期間必須經常性的公開目前審查的進度。

第 25 條 結果確認

1. 各區的表決事務長確定該區所提交的有效連署書數字並且盡快在遞交期限結束後 12 天內通知邦表決事務長。
2. 邦表決事務長於受各區通知後三天內確定總數。邦表決事務長審查是否符合公民創制案之規範，以及是否達可以繼續的進行。

第 26 條 公民創制案成案

1. 公民創制案以制定法律或者是制定特定決議為目標者，當他獲得百分之七的選民連署時則可以成案。
2. 公民創制案以修改柏林邦憲法或者是提前結束邦議會任期為目標者，當他獲得百分之 20 的連署時則可以成案。

3. 投票權人數以連署遞交日最後一天為計算基準。

第 27 條 公民創制案公布

邦表決事務長公布創制案連署人數於柏林市公報。

第 28 條 對於市議會的通知

若該公民創制案成案，則內政廳應該在公報公布三日內通知邦議會議長。

第三節 人民決議

第 29 條 提出

1. 公民創制案成案後，

(1) 針對法律的修正或者是特定決議作成的公民創制案必須要在結果公開後 4 個月內，

(2) 針對提前結束邦議會任期之公民創制案，必須要在結果公開後兩個月內舉行公民投票。依據第 1 句的期間得在邦政府經過對代表人聽證後延長至八個月，以藉此配合大選。

2. 當議會對於公民創制的法律草案或者決議草案，本質上沒有變動的接受時，則針對法律草案或者是針對決議草案的公民投票。邦議會必須要對此有明確的認知。

3. 當邦議會自行決定任期提前結束時，針對邦議會任期提前結束的公民投票則保留。

4. 可同時存在數個涉及相同標的的公民創制案，但應該盡可能同時表決。

第 30 條 邦議會法律或決議草案

1. 邦議會在針對法律草案或者是決議草案的公民投票當中可以提出一個對案供選擇。

2. 法律或者是決議的草案必須要至遲在投票前 60 天內提出。

第 31 條 表決機關

表決事務長及其代理人之任務乃是在於準備公民投票，該事務由選舉事務長及其代理人擔任。

第 32 條 日期與公開

1. 邦政府必須要在連署結果公布後 15 日內確定哪一個周日或者是國定假日投票並且公布於公報。

2. 公民投票的文字或者是法律或其他決議草案或者是依據第 29 條第 4 項或第 30 條規定交付表決的法律草案或者是針對提前結束邦議會任期的提案，必

至遲在投票前 44 天將其登錄在作為範例的投票單上並於公報公布

3. 法律或其他決議草案應當於區公所或者是投票地點公開。
4. 每一位有投票權之人必須要得到官方的投票通知，該通知上面必須要有法律或者是決議的草案或者是在第 29 條第 4 項或者是第 30 條規定交付表決的法律或者是決議的草案，在縮短邦議會任期的提案。在投票通知上面，也必須要記載申請人的理由以及邦政府與邦議會的說明。

第 33 條 投票權

1. 公民投票的投票權人為具有選舉柏林邦議會資格者。
2. 投票權人都於每一法律草案或者是決議草案均可投票。

第 34 條 空白選票

1. 公民投票必須要在保障秘密投票下使用官方的空白選票。
2. 邦表決事務長必須要把公民創制案的問題記載於選票上，該問題必須要以同意與不同意來回答。其他均不准。
3. 有多個法律草案或者是其他決議草案要表決，則可以記載在同一張選票上面。針對每一個法律草案或者是決議草案都必須要把記載，並以同意或不同意來回答。要記載多少法案或決議草案由邦表決事務長依據公民創制案連署的數量而定。倘若邦議會有提出的法律與決議草案，則將申請人的法律草案與決議草案放在前面。

第 35 條 無效的選票

在以下情況，選票無效

1. 非官方選票。
2. 沒有投入票匱。
3. 無法辨識投票人的意願。
4. 有標記、記號、保留或者是附件等。
5. 毀損或嚴重髒污。
6. 違反秘密投票要求。

第 35a 公民投票與其他選舉或其他公投合併舉行

1. 公民投票如果與選舉同時進行，則公投的準備與實施適用選舉的法律與組織要求。不得有特別的表決的選民名冊。對於選舉選民名冊、投票與選票等的規定也適用於公民投票。公民投票的結果應該在選舉結果確定後確定。
2. 倘若數個公民決議同時舉行，則可以記載在一個公民投票選民名冊。投票權人只會收到一個投票通知。對於選票發給的申請及於所有選票。

第 36 條 公民投票的結果

1. 倘若同意者為多且有百分之 25 的投票權人投票，則法律草案或者是決議草案創制案被通過。

2. 倘若同意者為投票人的三分之二且有百分之五十的投票人權人票，柏林邦憲法修正草案的公民創制案被通過。
3. 倘若同時針對涉及相同標的的法律草案或決議草案來公投，則第 1 項與第 2 項的要求分別被達到，則以同意票較高的法律草案與決議草案的為通過。倘若多個法律草案或者是決議草案或得的同意票相同時，則扣除不同意票後或取最高的同意票者為通過。倘若計算完同意與不同意票的差距後，法律與決議的草案仍然同票時，則在兩個月內重新投票，重新投票的時候適用第 32 至 35 條 a 規定。
4. 對於提前結束意邦議會任期的公民投票案，必須要有半數選舉人參與投票且投票同意的必須要是多數。
5. 倘若公民投票與選舉或其他供民投票同時舉行，必須要去確定投票權人將選票與其他公民投票數分別提出。公民投票的參與必須要依據其投票結果單獨確定。

第 37 條 公投結果的合計

在公民投票結束後，區的表決事務長將該區結果統計並報告邦表決事務長。

第 38 條 整體結果的合計與檢查

邦選舉事務長確認結果。邦選舉事務長檢查該次公投是否合於法律規範，並且通過。

第 39 條 公投結果的公布

邦表決事務長將公投結果於公投當日後二十日內公布於柏林邦政府公報。

第 40 條 公布

1. 某一法律為公民投票所通過，邦議會議長必須要立即的簽署。市長則在兩週內公布於柏林的法律公報。
2. 倘若邦議會任期提前結束的創制案被通過者，則邦議會議長應該在公民投票結果通過後，立即在柏林法律公報上面公告邦議會的任期提前結束。
3. 倘若其他決議被通過者，則邦議會議長必須要以邦議會決議的形式立即公布。

第四節 其他規定

第 40 條 a 諮詢談話

公民提案或者公民創制的申請者可以針對相關問題諮詢內政廳。

第 40 條 b 個人捐款

1. 金錢或者是實物的捐贈超過 5000 歐元者，則必須要向內政廳立即報告捐款者姓名與地址與捐款額度。對於實物捐贈是用市場通常價值計算。
2. 代表人必須要在依據第 4、14、15 以及 18 條之各種議案提出後已及投票的 15 天前去宣誓，公開義務全部且正確的完成。

3. 金錢的捐款必須要由申請人開設特定帳戶管理。實物捐款必須要詳實記錄捐助者、標的與市場價值等。內政廳在發現第 1 項資料的不完全時得要求申請人提出捐款的收據以及銀行資料等。該命令可以被執行。
4. 內政廳依據第 1 項所得的資料公布在柏林邦政府公報並且通知邦表決事務長。此外也可以在網路上公開。

第 40 條 c 禁止捐款

公民提議或創制案的申請人不得接受以下的金錢或實物捐助

- (1) 議會黨團、政黨、地方自治團體與區的民選代表
- (2) 全部或一部為國家掌控的公司，倘若該公司股權超過百分 25 為公部門掌握者。

倘若某一個政黨為公民提議或創制案的申請人時，則是用政黨法第 25 條第 2 項規定。

第 40 條 d 公開性

在未損及第 32 條第 4 項規定下，邦政府與邦議會可以根據客觀的要求在各種的倡議案當中表明立場。包含使用足夠的政府資金。

第 41 條 法律手段

1. 針對邦議會與邦政府對於依據第 8 條規定否准公民提議以及第 17 條第 5 項公民創制案的決定以及針對依據第 25 條與地 38 條邦表決事務長的決定，代表人或者是四分之一的邦議會議員得向憲法法院提起訴訟。
2. 該訴必須要在該決定到達或公告後一個月內提起。
3. 憲法法院針對該訴訟的決定應該取代原來的決定。倘若憲法法院基於內政廳依據第 17 條第 6 項規定的提案確定人民創制案提出的許可性時，則內政廳應該馬上通知邦議會。第 18 條第 1 項第 1 與第 2 句同時適用。

第 42 條 資訊保護

1. 區公所對於連署書與連署表所取得的個人資訊以及公民倡議與創制案的發起人的資訊應該加以保管、利用與銷毀，倘若是為了落實該倡議與創制案，且確定連署有效性是必要時。
2. 區公所依據第 1 項去審查連署書的有效性時，必須要保存、利用與銷毀不住在該區之人的資料。
3. 這些被保存資料在針對個別情況的法律救濟途徑完成，倘若沒有其他憲法的程序時，應加以銷毀。

第 43 條 邦選舉法的適用

以下情況適用邦選舉法與選舉條例，倘若法律有其他規定是從其規定：

1. 選舉區與選舉地，

2. 選舉的相關附件公告以及銷毀
3. 邦選舉事務長的任務以及各區選舉事務長的任務與選委會組成
4. 選舉流程、時間、地點與選舉密閉、選票的交付與通信投票，
5. 選舉統計、避免選舉受到影響、選舉調查的公布、其他機關的協力與柏林邦人員作為榮譽職的協助
6. 選舉區選舉結果的調查以及
7. 再度的選舉。

第五節 過渡條款與附則

第 44 條 授權

1. 邦政府授權可以發佈以下的法規命令
 - (1) 連署表與連署書的形式
 - (1a) 依據第 32 條第 4 項官方通知的建立，
 - (2) 公民投票票單的形式
 - (3) 邦選舉法適用之規定
 - (4) 選舉區數量與選舉委員會人數的減少
 - (5) 與其他選舉或公投同時舉行的公民投票，選票格式的應用。
2. 為實施本法所必要的行政規則由內政廳公布。

第 45 條

法律的修改

第 46 條

生效

第四章 美國各州公投規範—以創制提案內容審查之程序與標準為中心

壹、概述

直接民主自美國建國制憲以來不斷受到「多數暴力」之質疑，³⁶ 創制、複決權至今尚無聯邦（全國）層級之法制。³⁷ 相對而言，各州實踐直接民主之經驗能追溯至 17 世紀的殖民地時期（以複決為主）。十九世紀末至二十世紀初期，受到瑞士直接民主之經驗與法制影響，美國各州廣泛立法承認創制（或／及）複決法制；當時美國聯邦最高法院對各州直接民主制度也十分尊重、認為是「政治問題（political question）」而不予干預。³⁸ 時至今日，美國各州創制、複決之提案十分普及：自 2000 年至 2015 年間的偶數年（適逢大選年），年均創

³⁶ See, George Theodore Phillips, *Thwarting Thrasymachus: A New Constitutional Paradigm for Direct Democracy & Protecting Minority Rights*, 106 GEO. L.J. 1161, 1165 (2018).

³⁷ Robert S. Sandoval, *Restricted Subject Matters: Misconceptions of Speech and Ballot Initiatives*, 2015 U. CHI. LEGAL F. 669, 671 (2015).

³⁸ See *Pac. States Tel. & Tel. Co. v. Or.*, 223 U.S. 118, 133-51 (1912).

制複決議案數為 64 件；而不論提案最後是否通過，也都引發公民高度的關注與論辯。³⁹ 由於各州法制設計不同，考量計畫委託之目的，逐一細論並無實益，以下將針對各州創制法制中對於提案內容審查之標準與程序做介紹。

貳、各州法制介紹

一、總說

依 Daniel C. Lewis 整理美國各州公民投票法制之研究，美國有 24 州有法律或憲法層級之直接民主（創制或／及複決）制度。其中對創制（包括直接創制 *direct initiatives*，以 *D* 記之；及間接創制 *indirect initiatives*，以 *I* 記之）⁴⁰之提案有內容限制（*subject/content restrictions*）者共十州：阿拉斯加州（Alaska, AK）；麻薩諸賽州（Massachusetts, MA）；密西西比州（Mississippi, MS）；密蘇里州（Missouri, MO）；蒙大拿州（Montana, MT）；內布拉斯加州（Nebraska, NE）；內華達州（Nevada, NV）；北達科他州（North Dakota, ND）；俄亥俄州（Ohio, OH）；懷俄明州（Wyoming, WY）。⁴¹

二、審查公民投票案之主管機關

- （一）阿拉斯加州：該州將創制及複決規定在不同條文，但基本程序相同，即向副州長（*lieutenant governor*）提出申請，申請同時須繳交 100 美金作為保證金。⁴²由該州的司法部長協助副州長辦公室提出審查意見，提案主文不得超過 25 字，且應與提案主題有關，該審查則於六十日內完成。⁴³
- （二）麻薩諸賽州：依照該州州憲法第 77、93 條第一項，由十位具投票權人向司法部長提出申請，時間不得晚於八月的第一個星期三，即該州州議會（*general court*）的集會時間。經司法部長認合法且議題無涉禁止事項後轉予秘書長（*Secretary of the Commonwealth for Massachusetts*），經秘書長審查無誤後再轉至州議會。⁴⁴
- （三）密西西比州：向州秘書長提出申請，秘書長轉交司法部長審查。⁴⁵
- （四）密蘇里州：向州秘書長提出申請，秘書長轉交司法部長審查。⁴⁶

³⁹ Robert S. Sandoval, *Restricted Subject Matters: Misconceptions of Speech and Ballot Initiatives*, 2015 U. CHI. LEGAL F. 669, 672-76 (2015).

⁴⁰ 直接創制：州立法者（州議會）完全不介入創制程序；間接創制：公民投票前將交州議會進行考慮（*consideration*）。DANIEL C. LEWIS, *DIRECT DEMOCRACY AND MINORITY RIGHTS: A CRITICAL ASSESSMENT OF THE TYRANNY OF THE MAJORITY IN THE AMERICAN STATES* 4 (2013).

⁴¹ DANIEL C. LEWIS, *DIRECT DEMOCRACY AND MINORITY RIGHTS: A CRITICAL ASSESSMENT OF THE TYRANNY OF THE MAJORITY IN THE AMERICAN STATES* 6 (2013).

⁴² 創制部分：*Alaska statutes, Sec. 15.45.020. Filing application.* 複決部分：*Sec. 15.45.260.*

⁴³ 創制部分：*Sec. 15.45.180. Preparation of ballot title and proposition.* 複決部分：*Sec. 15.45.380. Sec. 15.45.410*

⁴⁴ *Massachusetts Constitution, Article XLVIII, LXXIV, Section 1*

⁴⁵ *Mississippi Code, Title 23, Chapter 17, Sections 1 and 5*

⁴⁶ [Missouri Revised Statutes, Title IX, Chapter 116, Section 116.332](#)

- (五) 蒙大拿州：向州秘書長提出申請，秘書長轉交立法服務分部（**Legislative Services Division**）審查文字通順性後再轉交司法部長審查內容是否合法。⁴⁷
- (六) 內布拉斯加州：向州秘書長提出申請，秘書長轉交法令顧問（**Revisor of Statutes**）審查。⁴⁸
- (七) 內華達州：向州秘書長提出申請，州秘書長有權請該州隸屬於立法權之立法諮商局（**legislative counsel bureau**）協助進行技術性審查。⁴⁹
- (八) 北達科他州：由至少 25 名有投票權人提案，經州秘書長審查是否格式正確、連署人身分無誤後製作提案標題，經司法部長審核。⁵⁰
- (九) 俄亥俄州：向司法部長提出申請。司法部長審查後轉送該州的選舉委員會（**Ballot Board**），審查提案者是否一次提出數個修正並將之分割，再轉至州秘書長。⁵¹
- (十) 懷俄明州：向州秘書長提出申請，有需要時會由州秘書長偕同立法服務辦公室（**Legislative Service Office, LSO**，為立法機關所創設之機關）及其他行政部分共同進行審查。⁵²

三、提案內容限制

許多州（不論創制或複決）均有「一案一事項（**single-subject rule**）」原則之限制—此原則並非嚴格意義的內容限制，但可視為對內容呈現方式之限制，值得注意。此一原則本為各州議會立法技術之要求，目前已有 43 州在州憲中明文規定，而有 18 州亦立法將該原則適用於創制之提案。⁵³

a. 阿拉斯加州（I）⁵⁴

阿拉斯加州法對創制提案所設下的內容限制包括：

- (1) 不得指定稅收之用途
- (2) 不得提出或廢止預算案
- (3) 不得設立法院
- (4) 不得劃定法院管轄權範圍或規定訴訟規則
- (5) 不得制定特別法，或針對下轄行政區立法

⁴⁷ [Montana Code, Title 13, Chapter 27, Section 202 and Section 312](#)

⁴⁸ [Nebraska Revised Statutes, Chapter 32, Section 1405 \(2\)](#)

⁴⁹ [Nevada Constitution, Article 19, Section 2](#) ; [Nevada Revised Statutes, Chapter 295, Section 015 and Section 009](#)

⁵⁰ [North Dakota Constitution, Article III, Section 2](#) and [North Dakota Century Code, Title 16.1, Chapter 1, Section 9](#)

⁵¹ [Ohio Revised Code, Title XXXV, Chapter 3519.01\(A\)](#) and [Chapter 3505.062\(A\)](#)

⁵² [Wyoming Statutes, Title 22, Chapter 24, Section 304](#)

⁵³ Daniel N. Boger, *Constitutional Avoidance: The Single Subject Rule as an Interpretive Principle*, 103 VA. L. REV. 1247, 1253 (2017).

⁵⁴ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Alaska

參考法條：

Alaska Constitution, Article XI, Sec. 7;

Alaska statutes, Sec. 15.45.040.

b. 麻薩諸賽州 (I) ⁵⁵

麻薩諸賽州對創制提案所設下的內容限制包括：

- (1) 不得涉及宗教或宗教組織
- (2) 不得涉及法官、司法裁判或法院組織
- (3) 不得針對下轄行政區 (cities/towns) 立法
- (4) 不得設定特定之預算項目
- (5) 不得涉及麻州憲法第十八增補條款
- (6) 不得限制州憲人權條款 (Declaration of Rights) 保障之權利
- (7) 不得針對本內容限制或修改其他限制提案

參考法條：

Massachusetts Constitution, Article XLVIII, Part II, Section 2

c. 密西西比州 (I) ⁵⁶

密西西比州對創制提案所設下的內容限制包括：

- (1) 不得涉及任何對州憲基本權保障條款 (State Bill of Rights) 之提案、修改或取消
- (2) 不得提案修改或取消與公務人員退休制度相關之州憲或州法條文
- (3) 不得修改或取消州憲關於工作權 (right-to-work) 之條文
- (4) 不得涉及創制之行使方式
- (5) 若提案增加財政支出，則須指明足以支應該支出之財源
- (6) 若提案減稅或調整預算項目，則須指明預算須減少之項目。

參考法條：*Mississippi Constitution, Article XV, Section 273 (4-5)*

d. 密蘇里州 (D) ⁵⁷

密蘇里州對創制提案所設下的內容限制包括：

- (1) 不得提出內容違憲之提案
- (2) 若提案增加財政支出，則須指明足以支應該支出之財源

參考法條：*Missouri Constitution, Article III, Section 51*

⁵⁵ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Massachusetts

⁵⁶ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Mississippi

⁵⁷ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Missouri

e. 蒙大拿州 (D) ⁵⁸

蒙大拿州對創制提案所設下的內容限制包括：

- (1) 不得涉及預算
- (2) 不得制定特別法，或針對下轄行政區立法

參考法條：Montana Constitution, Article III, Section 4(1)

f. 內布拉斯加州 (D) ⁵⁹

內布拉斯加州對創制提案所設下的內容限制包括：

- (1) 不得逾越立法者之立法權限
- (2) 不得限制立法者合憲之徵稅權

參考法條：

Nebraska Constitution, Article III, Section 2 ;

Nebraska Revised Statutes, Chapter 32, Section 1408

g. 內華達州 (D, I) ⁶⁰

內華達州之創制提案，若涉及預算分配或增加支出，則必須同時立法徵稅至足以支付之程度。

參考法條：

Nevada Constitution, Article 19, Section 6

h. 北達科他州 (D) ⁶¹

北達科他州之創制提案原則上無任何內容限制；⁶²若提案會增加支出，亦無須指明支出經費之財源。

參考法條：

North Dakota Constitution, Article III, Sections 1-10 and North Dakota Century Code, Title 16.1, Chapter 1, Sections 7-17

⁵⁸ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Montana

⁵⁹ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Nebraska

⁶⁰ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Nevada

⁶¹ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_North_Dakota

⁶² 例外禁止要求基於特定目的撥款或制定預算之州憲修正案。

North Dakota House Concurrent Resolution 3011 (2013) and Section 2 of article III of the Constitution of North Dakota

i. 俄亥俄州 (D, I) ⁶³

俄亥俄州對創制提案所設下的內容限制包括：

- (1) 不得對個人動產或不動產（及其所增值部份）為差別稅課
- (2) 不得創造壟斷或專賣權

參考法條：

Ohio Constitution, Article II, Section 1e

Ohio Initiated Monopolies Amendment, Issue 2 (2015)

j. 懷俄明州 (I) ⁶⁴

懷俄明州對創制提案所設下的內容限制包括：

- (1) 不得涉及法院組織、法院管轄或是司法程序
- (2) 不得制定特別法，或針對下轄行政區立法
- (4) 不得為特定之撥款，不得制定或取消預算項目
- (5) 不得提案制定立法者依州憲不得制定之法律
- (6) 不得提五年內曾創制失敗之實質相同提案

參考法條：

Wyoming Constitution, Article 3, Section 52(g)

Wyoming Statutes, Title 22, Chapter 24, Section 301

四、連署制度

比較特別的是加州「見證人制度」，其依據為 Elections Code §§ 104, 9022。公投提案之連署由連署負責人（circulator）依以下條件及方式擔保連署為真實且合法：⁶⁵

負責人必須年滿 18 歲。負責人須見證連署之簽名過程。基於負責人所能得知且確信之最佳資訊，連署名冊上之簽名為連署人之真實簽名。負責人依加州法律

⁶³ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Ohio

⁶⁴ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Wyoming

⁶⁵ 說明來源：加州州務卿辦公室官方網站 <https://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/how-qualify-initiative/initiative-guide/>（最後瀏覽日：2018.09.24）

之偽證處罰規定，擔保其所提供連署負責人資料（declaration of the circulator）為真實且正確。該資料無須經公證、但須包括負責人之簽名及其日期及地點。

此外，加州簽名驗證程序，依州務卿官方網站提供之說明及法規彙整如下：⁶⁶

一旦初步計算跨越連署門檻，州務卿將通知該郡（county）選務官員展開隨機抽樣核實程序，以確認簽名之真實性、且屬於註冊之合格選民。創制提案之隨機抽樣為送交連署簽名數（A）之 3%（B）進行核實：

- (1) 計算「核實後」的有效票數（C）
- (2) 計算 C/B 之比例=（D）
- (3) $A * C = (E)$ ⁶⁸
- (4) a. 計算「重複簽名參數（duplicate signature factor）」： $A/B = (F)$ ⁶⁹
b. 將 $F * (F - 1) = (G)$
- (5) $G * \text{「抽樣樣本中的重複簽名數」} = (H)$ ⁷⁰
- (6) $E - H = (I)$

I 即為隨機抽樣後預估之總有效連署數。若 I 落在連署門檻的 95%~110% 之間，州務卿將要求「全面清查（full check of signatures）」、核實每一份連署書；若小於 95% 則認定為連署失敗；若超過 110%，則成為有效之公投提案。於須進行全面清查之情形，各郡選務機關須於收到清查通知三十個工作天內完成有效連署書之認定工作。

一旦核實完畢並跨過連署門檻，州務卿將通知提案人及郡選務機關，並在下一次全州大選前 131 日發出認證（certificate）、並與該次大選同日投票。在州務卿發出認證前，提案人得隨時撤回提案。

另外，目前加州、內布拉斯加、猶他州目前開放民眾進行網路連署。連署流程：以加州為例，州秘書長需將公投連署資訊放置於網路，並做以下行為之一：A. 電子連署，即線上連署（需有必要的人別確認）。B. 將連署書以 PDF 格式放上網，供民眾下載後簽名。⁷¹

⁶⁶ <https://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/initiative-and-referendum-status/initiatives-and-referenda-pending-signature-verification/>

⁶⁷ <https://www.sos.ca.gov/administration/regulations/current-regulations/elections/election-petition-signature-verification-random-sampling-verification-methodology/#section-20521>

⁶⁸ 小數點後無條件進位

⁶⁹ 計算至小數點後三位

⁷⁰ 小數點後無條件進位

⁷¹ Within six months from this measure's approval by voters, the Secretary of State would be required to develop a system that allows voters to view initiative, referendum, and recall petitions on a statewide internet website and do either of the following: (1) electronically sign the petition (with necessary identifying information) via that website or (2) download, print, and sign a petition document in the "portable document format" (known as PDF). The system must allow verification of

2010 年北加州一家名為 Verafirma 的公司發明能夠線上連署的智慧型手機應用程式，並呼籲大家使用。一位名叫 Michael Ni 的連署人使用了該程式進行連署但被 San Mateo 郡認為並非合法的連署而進行訴訟，案經加州上訴法院於 2011 年 6 月 30 日駁回 Michael Ni 的上訴後確定。⁷²此外，在公投連署程序中允許使用電子簽名的州：猶他、⁷³內布拉斯加、田納西。猶他州法院曾在 *Anderson v. Bell*，⁷⁴認為猶他州法規定人民可以使用電子簽章連署一事為合法。

五、通過門檻

美國各州狀況並不相同。而倘若如果有標的相反的公民投票意提通過時，美國目前有 13 州（包括加州及密蘇里州）乃依同意票數之高低決定應推動的公投議題；但南達可他州、奧瑞岡州尚無法律或法院裁判處理類似問題。^{75 76 77} 以加州為例，州法院曾於 *Taxpayers to Limit Campaign Spending v. Fair Political Practices Commission* (1990) 一案指出：

When two or more measures are competing initiatives, either because they are expressly offered as "all-or-nothing" alternatives or because each creates a comprehensive regulatory scheme related to the same subject, section 10(b) mandates that only the provisions of the

the voter signatures. Under this measure, proponents of certain state and local initiative, referendum, and recall petitions could opt to use the new electronic means of signature gathering described above. Other information also would be available on the website.

⁷² *Ni v. Slocum*, 196 Cal.App.4th 1636 (2011)

⁷³ R623-4-6 (Authorization to Use Electronic Signatures in Initiative and Referenda). In order to preserve the integrity, security and auditability of the signature gathering process while using electronic signatures, and to maintain the Legislature's precautions and provisions to protect against fraud and mistake in that process, electronic signatures are authorized to be used and counted in initiatives and referenda if the processes for gathering electronic signatures meet the following standards: 1. For electronic signatures gathered after this Rule takes effect, the Lieutenant Governor shall have authorized the creation of electronic packets and assigned a range of unique numbers to be applied to those packets prior to their circulation, execution, or signing, Utah Code Subsection 20A-7-204(5); 2. Communication and an exchange of information shall have occurred between the sponsor and any proposed circulator sufficient for the sponsor to satisfy his duty that the individual is of 18 years of age and a resident of the State of Utah, Utah Code Subsection 20A-7-205(2); 3. The circulator shall have circulated the petition to other legal voters, Utah Code Section 20A-7-203, Subsection 20A-7-101(3); 4. The person electronically signing the petition shall have done so in the circulator's presence, Utah Code Subsection 20A-7-203(3); and 5. The person signing the petition under Utah Code Subsection 20A-7-203(1) is a different person than the one signing under Subsection 20A-7-203(3) verifying that the persons who signed the packet did so in his or her presence.

⁷⁴ *Anderson v. Bell* (Utah 2010) 234 P.3d 1147

⁷⁵ <http://www.ncsl.org/blog/2016/08/25/if-competing-ballot-issues-win-who-really-wins.aspx>

⁷⁶ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_California

⁷⁷ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Oregon#Competing_initiatives

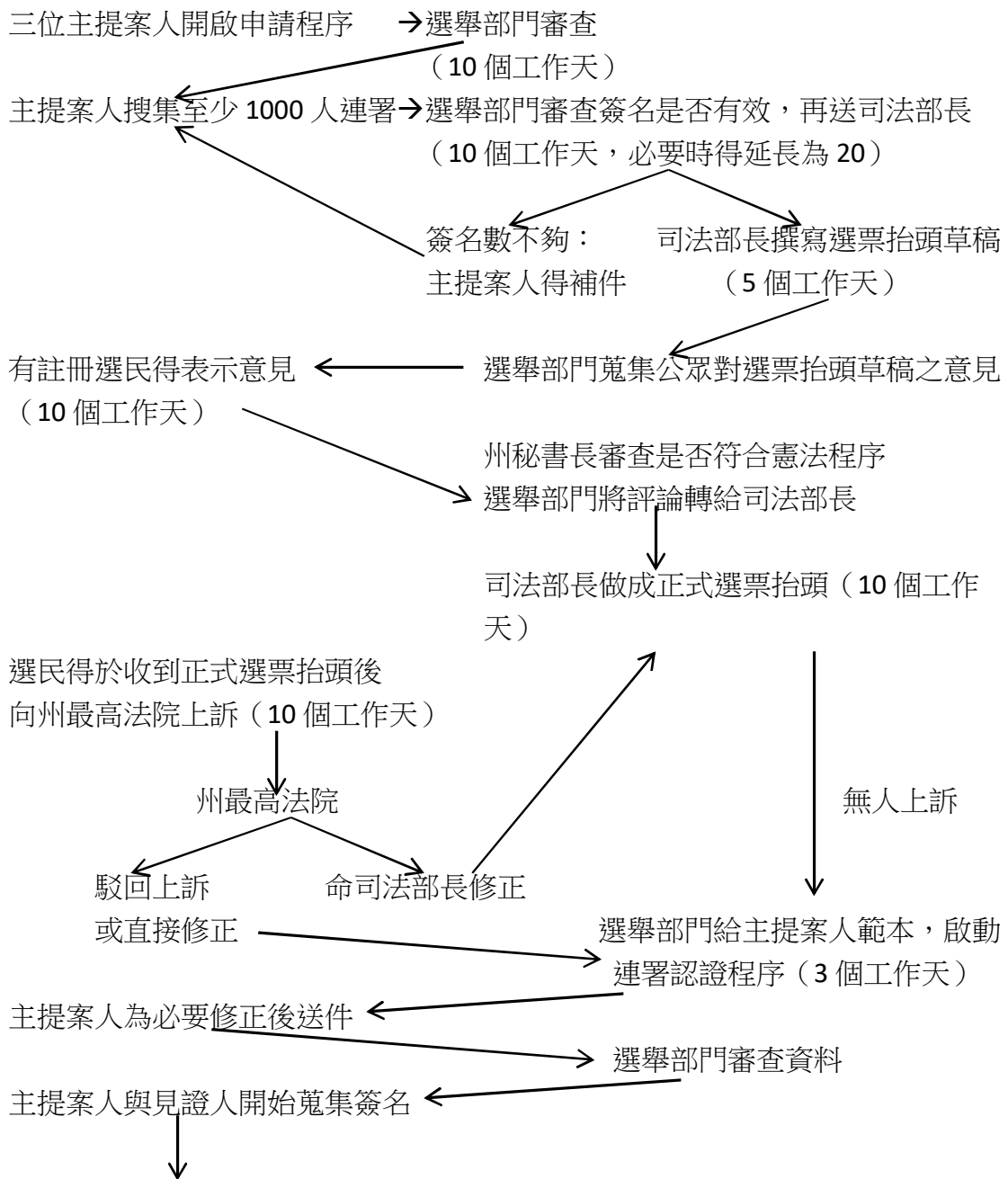
measure receiving the highest number of affirmative votes be enforced.

當二個以上公投之間是衝突時，因為彼此間是屬於「全有全無」關係，或各自提出了完整的法制結構，故加州法僅承認得最高票者。準此，融合兩案的企圖均可能違背民眾投票之真意。

六、公投期程

1 公投期程

以奧瑞岡州今年的創制程序為例：⁷⁸



⁷⁸ <https://sos.oregon.gov/elections/Documents/irr/oregon-initiative-process.pdf>

主提案人提交簽名：

每月十個工作天由見證人蒐集簽名

選舉部門審查簽名是否足夠

5月25日為早鳥提交末日

(提交末日起算30個工作天)

7月26日為提交末日

參、分析

一、審查程序部份

大部分州係由州秘書長作為公民投票審查之主管機關，但多由司法部長或其他委員會協助進行審查。此外由於部分州之公民投票係由州憲法所規範，故亦有由行政、立法協力進行公民投票審查及辦理之情形。

二、審查標準部份

禁止行使創制權之提案（大致）類型，依州數由多至寡排列如下：

預算案與稅制公投

此為最常見之禁止項目，採取者包括 AK、MA、MT、NE、OH、WY 等六州；相對而言，允許預算案與稅制公投的多數州（即 MS、MO、NV），都附有「指明財源」之條款，要求提案說明提案支出之財源為何；只有 ND 原則允許預算與稅制公投且無須指明財源。

違憲—違反基本權之公投提案

有五個州有類似之規定，但此禁止項目之呈現方式各州有異。

較為常見的規定是禁止違反州憲人權條款之提案（MA、MS、WY）；另一種常見的規定方式是「以立法者得合憲立法之內容為限」（NE、WY）。MO 則為最概括的規定方式「不得提內容違憲之提案」；MA 與 MS 則最為詳盡，前者另有明確禁止關於宗教及宗教組織之提案，也禁止對州憲第 18 條（關於公立學校預算經費）之提案；後者則禁止針對勞動權保障（right-to-work）及退休福利事項之公投提案。

禁止（針對州內個別行政區之）特別立法之公投提案

共有四州（AK、MA、MT、WY）禁止以公投制定針對州內個別行政區（郡）為特別立法之提案。

司法與管轄之公投

共有三州（AK、MA、WY）禁止針對司法相關事務（如法官、設置法院、定管轄等議題）提案。

禁止「禁止事項」之公投

MA、MS 特別禁止關於「禁止事項」之公投，可避免「以公投推翻公投限制」之循環。

其他政策

OH 特別禁止創造特許事業（monopoly）或經濟/稅賦優惠之公投提案。⁷⁹

三、救濟程序

美國在聯邦層次，美國憲法第 3 條規定司法管轄須「可裁判」，拒絕審判未成熟或假設性問題（doctrine of ripeness, mootness），並不得提供諮詢性意見（advisory opinion）。各州法院雖不當然受該條規範，但透過州憲、州法或州法院裁判依循該原則者亦不在少數。相對而言，部份州則允許州長或州議會依法聲請州法院提供諮詢性意見，例如羅德島州州長及州議會均得就法之合憲性問題諮詢州最高法院；佛羅里達州、奧克拉荷馬州及南達可他州只有州長得聲請。至於州法院是否有義務提供，亦無一致之規定，須視各州具體狀況。⁸⁰

附錄-美國各州公投程序

公投期程部分（例示）

美國各州之公投案常與大選合併辦理，故多州是從投票日（2018 年大選日為 11 月 6 日）回推連署截止日或審查期限。此處以下表例示之：

州別	期限規定
奧勒岡州 ⁸¹	於次屆大選日前四個月內應完成連署。若連署書於大選日前 165 日繳交但尚不足數者，得於前開期限內補件。
阿肯色州 ⁸²	若欲於 2018 年大選時同步公投，連署須於該年 7 月 6 日完成；惟此期限得延長（賭場設立公投延長至 8 月 24 日、最低工資公投延長至 8 月 29 日）。

⁷⁹ 相關事項於州憲中有明文規定，故亦屬「禁止提案違憲」之立法例。

⁸⁰ See Mel A. Topf, *The Jurisprudence of the Advisory Opinion Process in Rhode Island*, 2(2) ROGER WILLIAMS UNIV. L. REV. 207, 210-17 (1997);

https://en.wikipedia.org/wiki/Advisory_opinion#State_courts（最後瀏覽日：2018.09.24）。

⁸¹ https://ballotpedia.org/Oregon_2018_ballot_measures

⁸² https://ballotpedia.org/Arkansas_2018_ballot_measures

柯羅拉多州 ⁸³	州憲規定州法創制之連署，須於大選前三個月完成。
佛羅里達州 ⁸⁴	若欲於 2018 年大選時同步公投，該州修憲公投之連署期限為該年 1 月 1 日、並須於同年 2 月 1 日前完成驗證。
北達可他州 ⁸⁵	2018 年該州公投案須於 7 月 9 日前完成連署。
南達可他州 ⁸⁶	若欲於 2018 年大選時同步公投，該州創制案須於 2017 年 11 月 6 日前完成連署。
猶他州 ⁸⁷	因應 2018 年大選日，該州之間接創制案須於 2017 年 11 月 15 日完成連署；直接創制案或複決案之連署，則須於 2018 年 4 月 16 日、或向副州長提案後之 316 日內完成（以先到之期日為準）。
華盛頓州 ⁸⁸	若欲於 2018 年大選時同步公投，創制案須於 2017 年 12 月 29 日前完成連署。複決案則須於州議會通過欲複決法案之會期結束後 90 日內完成連署。

第三篇 現行法制檢討

壹、我國公民投票法的變革

一、我國公民投票制度的種類

相對於選舉乃是對於人的決定，公民投票則是對事的具體決定⁸⁹，同屬憲法當中實施民主的方式。我國於民國 92 年制定公民投票法實施迄今，已經將近 16 年，而由於過往公民投票門檻之限制，以至於過去六個全國性公民投票提案均未通過⁹⁰，然除了六案全國性公民投票提案外，仍有五案的地方性公民投票，尤以離島建設條例於 98 年修正後，該法增訂第 10 條之 2 規定，其中第 1 項規定為，「開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣

⁸³ https://ballotpedia.org/Colorado_2018_ballot_measures

⁸⁴ https://ballotpedia.org/Florida_2018_ballot_measures

⁸⁵ https://ballotpedia.org/North_Dakota_2018_ballot_measures

⁸⁶ https://ballotpedia.org/South_Dakota_2018_ballot_measures

⁸⁷ https://ballotpedia.org/Utah_2018_ballot_measures

⁸⁸ https://ballotpedia.org/Washington_2018_ballot_measures

⁸⁹ Andreas Voßkuhle/ Anna-Bettina Kaiser, Grundwissen – Öffentliches Recht: Demokratische Legitimation, JuS 2009, S. 803.

⁹⁰ 對此參見 https://www.ccc.gov.tw/central/cms/p_v_res(最後瀏覽日:2018 年 2 月 28 日)

（市）投票權人總數二分之一以上之限制。」所以五案的地方性公民投票中有四案是由金門、連江與澎湖縣縣民提出之「博弈公投」。雖然少有通過之案件，但本法實施迄今業已累積一定之成果，使民眾得以行使直接民權。不過，我國公民投票法於立法之初就被稱為鳥籠公投，其原因不外乎提案、通過門檻高以及此前必須要經由公民投票審議委員會之審議⁹¹。而目前關於這幾個限制已於近期之修法加以修正，但不代表我國之公民投票法即無任何的界限。公民投票法第 1 條第 2 項即規定公民投票涉及原住民族權利者，不得違反原住民族基本法之規定。此外，我國的公民投票項目依據第 2 條規定也有限制。

但我們從公民投票的目的來看，我國修法前的鳥籠式的公民投票是否合理或者合憲，不無討論的空間。依據公民投票法第 1 條第 1 項規定，可以顯現公民投票乃是依據憲法主權在民之原則，使國民得以直接行使民權。既為國民主權、直接民主之表現，何以受有限制，或者是何以能以憲法加以限制。事實上來說，公民投票的種類非常的多，國內最早討論公民投票問題的許宗力教授，從公民投票的標的指出公民投票有對法律案公投、修憲案公投、地方法規公投、個別政策公投乃至於諮詢性公投，以及最後一種主權讓渡的公投⁹²，周志宏教授從公民投票的定義，融合了我國憲法當中創制複決的概念提出更多種的種類⁹³，蘇永欽教授考察了不同國家的公民投票機制而列出了六大類型⁹⁴。即便我們一般以為不常去使用公民投票制度的德國，除了在基本法第 29 條關於聯邦內各邦領域的重新規劃時必須要透過公民投票來確認外，學理上也將公民投票作不同類型的分類⁹⁵。

而從憲法上面來說，我們憲法當中除了在本文第 17 條中有規定了人民有選舉、罷免、創制與複決之權外，也在增修條文中有了公民投票的規定。增修條文第 1 條第 1 項即規定，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，應於三個月內投票複決，不適用憲法第四條、第一百七十四條之規定。第 12 條又規定了，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，不適用憲法第一百七十四條之規定。所以我們在現行的

⁹¹ 吳志光，參政權：第三講－參政權各論 II－公民投票，月旦法學教室第 86 期，2009 年 12 月，頁 43。

⁹² 許宗力，憲法與公民投票-公投的合憲性分析與公投法的建制，收錄於氏作憲法與法治國行政，1999 年，頁 74 以下。

⁹³ 周志宏，公民投票法與憲法的相關問題，全國律師第 8 卷第 1 期，2004 年 1 月，頁 16 以下。

⁹⁴ 蘇永欽，公民投票的跨國考察，全國律師第 7 卷第 11 期，2003 年 11 月，頁 29 以下。

⁹⁵ Dazu Vgl. Andreas Voßkuhle/ Anna-Bettina Kaiser, Grundwissen – Öffentliches Recht: Demokratische Legitimation, JuS 2009, S. 803; Jarass/Piero, Grundgesetz, 12. Aufl., 2012, Art. 20 Rn. 4ff.

憲法制度當中也有了修憲案公投的制度。但是憲法當中除了這個領土變更以及修憲案外，並沒有其他的公民投票的規定。而憲法第 17 條雖規定了，人民有選舉、罷免、創制及複決之權。但長年以來，除了選舉權被落實外，罷免都很少發生，而創制與複決更陷於空中樓閣的狀況。其原因在於一個部分，創制與複決的實施，依據憲法第 136 條規定，創制複決兩權之行使，以法律定之。但是長期以來沒有法律規定，而由於缺乏法律，所以憲法第 123 條規定的，縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉、罷免之權。自然就無行始可能。而全國性的創制與複決，依據憲法第 27 條規定，「國民大會之職權如左：一 選舉總統、副總統。二 罷免總統、副總統。三 修改憲法。四 複決立法院所提之憲法修正案。關於創制複決兩權，除前項第三、第四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。」但是也沒有全國過半數的縣市曾行使該權的狀況出現，似乎沒有行使可能。不過，國民大會依據憲法規定曾於民國 55 年制定了「國民大會創制複決兩權行使辦法」。不過該辦法顯然也會隨著國民大會的廢止，而失其效果了。

承前所述，一直到憲法修正條文才有修憲案與領土變更案公民投票的規定，而針對法律案的公民投票，憲法裏面沒有明確寫出，只有上述的憲法第 17 條等規定，而且憲法第 27 條第 2 項規定，似乎國民大會的職權包含了替全國人民行使創制與複決之權，尤其上述的國民大會創制複決兩權行使辦法第 3 條與第 6 條規定，國民大會對於中央法律有創制複決之權。如此一來，似乎人民不能有直接的創制與複決權。雖然是否由國民大會來代表人民行使創制與複決兩權有所爭議，但是可顯見憲法當中也是有如此的設計，只是這個設計是針對怎樣的標的來行使，而這個部分可以至少肯認，法律的創制與複決案應該包含其中。而如果再搭配第 123 條規定，則顯然可以得知中央與地方的法規都有辦法來創制與複決。但是是否有個別政策的創制與複決權限，至少在上述規定中無法明確發現⁹⁶。

至於諮詢性公投，因為不發生效力，所以似乎無待憲法甚至法律規定均可以實施，但是內容應該不適用憲法保留事項。而主權讓渡的公民投票，則於我國憲法並沒有規定。

二、公民投票制定後公民投票的種類

我國公民投票法制定於 2003 年，而行政院所提出的院版草案其實是在各黨團的草案紛紛提出後，才做出的回應。而不管是院版，或者是各黨團版的公民投票法草案都對公民投票的適用事項有所規定。蔡同榮委員提案，而由多位朝野黨

⁹⁶ 許宗力，憲法與公民投票-公投的合憲性分析與公投法的建制，收錄於氏作憲法與法治國行政，1999 年，頁 74。

團委員連署的草案當中，單純的指出該法的適用範圍有二，其一為國旗、國歌、國號、領土變更、國家主權等國家定為議題，另一為其他全國性重要政治議題。但是預算、租稅、薪俸與人事等案也是不可公民投票的事項⁹⁷。臺灣團結聯盟版的公民投票法則只有寫出不可公民投票的事項為預算、租稅、薪俸與人事等案。民主進步黨之公民投票法草案第 2 條則規定，「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。全國性公民投票適用事項如下：一、法律立法原則創制或法律之複決。二、重大政策議題。三、修憲議題。地方性公民投票適用事項如下：一、自治條例立法原則之創制或自治條例之複決。二、有關地方自治事項之重大政策議題。預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」而國民黨與親民黨所聯合提出的草案，關於公民投票的適用事項的規定則為，「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。全國性公民投票適用事項如下：一 法律之複決。二 立法原則之創制。三 國家重大政策之創制或複決。四 憲法修正原則之創制。左列事項不得為公民投票之提案：一 憲法制定及中華民國國號、國旗及領土之變更。二 有關外交、軍事、國家安全保障、宣戰、媾和、預算、租稅或有關人事、薪俸、社會福利、特定族群之事項。地方性公民投票適用事項如下：一 地方自治法規之複決。二 地方自治法規立法原則之創制。三 地方自治事項重大政策之創制或複決。對於預算、租稅、或有關人事、薪俸、社會福利、特定族群之，不得行使前項公民投票。公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之。」至於行政院院版的草案，則於第 2 條規定「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。全國性公民投票適用事項如下：一、法律立法原則創制或法律之複決。二、重大政策議題。三、修憲議題。地方性公民投票適用事項如下：一、自治條例立法原則之創制或自治條例之複決。二、有關地方自治事項之重大政策議題。預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」可以發現行政院院版與民進黨版相同。

由上述的條文來看，國民黨團版草案似乎不可作為公民投票提案的內容最多，尤其在當初立法院當中，國親所占議席超越民進黨、臺灣團結聯盟等政黨，最後經過協商，公民投票法第 2 條規定為「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。全國性公民投票適用事項如下：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。四、憲法修正案之複決。地方性公民投票適用事項如下：一、地方自治法規之複決。二、地方自治法規立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之。」相較於前述國親版的草案，不可作為公民投票的事項已經較少，但是最終保留了一件事情就是公民投票審議委員會的設置，而由該委員會作為審查機關。

⁹⁷ 以下整理自立法院公報第 92 卷第 54 期，2003 年 11 月 27 日，頁 118 以下。

而針對不可以公民投票的事項，在立法理由中明確指出，「二、預算為規範政府整年之收支狀況，有其時效性，且預算分為歲入與歲出，兩者如何達成收支平衡，唯行政部門知之甚詳，即令立法部門亦不得提出預算案，一般人民更不宜對預算案行使公民投票，否則人民之願望必為減少歲入，增加歲出，造成預算無法平衡。三、租稅乃政府為因應政務支出之需要，強制將人民手中之部分財富徵收為政府所有，由於涉及人民財產之減損，並不宜由人民行使公民投票，否則人民之願望必為減少租稅，造成預算無法編列，影響政府政務之推動。四、薪俸、人事事項涉及政府運作及管理執行，為維持文官系統之完整性及安定性，亦不宜由人民行使公民投票。⁹⁸」

2003年修法後，我國的公民投票制度依據實施地區有全國性與地區公民投票兩種，而就行使的形式而言有創制跟複決兩種，又因為標的的不同而有法律、立法原則以及重大政策的分別，在地區性公民投票，雖然在各個版本的草案規定著應針對地方自治條例，但最後通過的條文則是只有規定自治法規，不過自治法規為國民黨團版草案之條文規範。於討論時並未多加說明，在此由於地方自治法規可分為自治條例與自治規則，前者由地方立法機關審議通過，後者則僅需要由地方行政機關通過，所以就性質上來說，前者比較類似法律，而後者比較類似行政命令。而如果從92年通過的公民投票法第31條規定來說，我們應可發現這裏的地方自治法規對象仍應該是地方自治條例。該規定為，「公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：一、有關法律、自治條例立法原則之創制案，行政院、直轄市政府、縣（市）政府應於三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。二、有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。三、有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。四、有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之。」很顯然的只有提及自治條例的部分。

雖然公民投票的標的有所分別，但從公民投票的功能而言乃是透過直接民主去補充間接民主制度的缺憾，在形式上面來說，創制跟複決的對象主要為法律案，不管法律或者是立法原則均屬此一類型。此一原因在於國家重要事項均應該以法律規範完成，此點不僅是內閣制國家如此，總統制國家也必須要遵循依法行政的要求。因此在行政權基於立法權的督促下使其發揮應有之功能。但是立法者如果未能服膺人民之意志時，除非有涉及違反憲法之事項，否則往往無

⁹⁸ <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?002A72F1D0C300000000000000001400000004FFFFFA00^04106092112700^0022A001001>(最後瀏覽日:2018年10月30日)

法糾正之，而透過直接民主來補強其功能。而不管在學理上或者是現行的公民投票法均有存在對於個別政策之公民投票，但此一狀況可能會屬例外，一方面如前所述權力分面上面的要求，行政權上有立法者之督促。二方面我國之重要政策，亦有可能必須要透過法律規範之方式加以落實。但公民投票法僅有法律、重大政策以及地方自治條例三種標的。如果針對針對行政規則、法規命令來作公民投票，是否可行呢？在解釋上來說，既然針對抽象的法律規範可以公民投票，針對個別的重大政策也可以公民投票，自然針對法規命令或者是行政規則的內容可以公民投票，因為該規範有可能是法律規範的具象化，同時也可能是重大政策的工具。而法律並未規定針對法規命令之公民投票究屬何種種類，但由於法規命令依據行政程序法第 150 條規定，為行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。即法規命令乃是立法者授權行政機關制定，就修定時發動者應為行政機關，因此就性質上而言，應將其歸類為重大政策之創制或複決。

三、106 年修法原因與重點

公民投票法在 92 年立法之後雖歷經三次的修正，但對於規範架構沒有做整體的變動，95 年 5 月的修正乃是配合刑法條文內容的修正，98 年也是配合民法有關監護宣告的修法，而比較有重大的變革乃是 98 年 6 月 2 日通過的公民投票法第 35 條修正案，該條規定乃是涉及到公民投票審議委員會的組織，「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，送交主管機關提請總統任命之。主任委員由委員互選之，審議委員會之組織規程及審議規則，應送立法院備查。」而立法院當初的少數黨委員，即民進黨委員共 85 人針對該條條文以及修正前第 16 條第 1 項條文規定，「立法院對於第二條第二項第三款之事項，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。」認為違反憲法規定，因此依據大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款之規定聲請解釋憲法。而對此大法官作成釋字第 645 號解釋，而當初民進黨何以認為第 16 條第 1 項違憲，乃是因為在該條規定之下立法院即可針對重大政策，要求交付公民投票，而在當時國民黨掌握了立法院的多數席次，因此即有可能可以透過該規定來影響行政部門的決策。而第 35 條的部分則是侵害了行政部門的人事權，所以我們可以了解到，民進黨的委員乃是替行政部門來聲請解釋。而在第 16 條的部分該號解釋肯認其合憲性，第 645 號解釋的解釋理由書指出，「上開規定旨在使立法院於代表人民行使前述權限之範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下，就重大政策之爭議，而有由人民直接決定之必要者，得依法交付公民投票，由人民直接決定之，並不違反我國憲政體制為代議民主之原則，亦符合憲法主權在民與人民有創制、複決權之意旨，尚難逕論公民投票法第十六條第一項之規定侵犯行政權，或導致行政、立法兩權失衡之情形。」但是第

35 條的部分，該號解釋則認為，「關於委員之任命，實質上完全剝奪行政院依憲法應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬牴觸權力分立原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。」在理由上主要的原因在於，「全國性公民投票審議委員會之組織係置於行政院內，並非獨立之行政機關，而是在行政程序上執行特定職務之組織，屬行政程序法第一百十四條第一項第四款所稱「參與行政處分作成之委員會」；其職務係就個別全國性公民投票案，審議是否符合規定而屬得交由人民創制或複決之事項，具有協助人民正當行使創制複決權之功能，性質上屬行政權。因行政掌法律之執行，執行則有賴人事，是行政權依法就所屬行政機關之具體人事，不分一般事務官或政治任命之政務人員，應享有決定權，為民主法治國家行政權發揮功能所不可或缺之前提要件。該委員會既設於行政院內，並參與行政院作成行政處分之程序，故對該委員會委員之產生，行政院自應享有人事任命決定權。惟有鑑於全國性公民投票審議委員會之功能與一般行政機關須為政策之決定及執行者不同，故其委員之產生並非憲法第五十六條之規範範圍，立法院固非不得參與或以其他方式予以適當之制衡，但其制衡應有界限。」因此，為配合該號解釋，所以只好再次修法，第 35 條修正為「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由主管機關提請總統任命之。前項委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一，且單一性別不得少於三分之一。主任委員由委員互選之。審議委員會之組織規程及審議規則，應送立法院備查。」

但是我們的公民投票法長期被稱之為鳥籠公投，而致使得公民投票很難去落實，在本屆立法委員上任之際，就有修法之聲。而雖然適用事項不是大家所關注的主要之處，但是我們也有一個很明確的漏洞就是憲法增修條文中規定需要交付公民投票事項為憲法修正案以及領土變更案，但是後者卻沒有出現修法前的公民投票法規定⁹⁹。

最終有多位委員提出修法草案，不過並非每個修法版本都有涉及到公民投票法第 2 條之公民投票的適用事項。行政院版的部分完全沒有提到，而葉宜津委員的部分則刪除了公民投票審議委員會的條文，林淑芬委員的版本除了刪除了公民投票審議委員會外，則修改第 2 條為，「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。全國性公民投票適用事項如下：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。四、憲法修正案之複決。五、領土變更案之複決。六、主權讓渡案之複決。地方性公民投票適用事項如下：一、地方自治法規之複決。二、地方自治法規立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」除了將我們憲法有提到但是此前未列入公民投票法規定的領土變更案的複決明確規定外，增加了主權讓渡案的複決。鄭麗君委員領銜提出的修法

⁹⁹ <https://video.udn.com/news/480168>

版本則是刪除公民投票審議委員會，而將之改為由中央選舉委員會進行審查。另外，高志鵬委員的版本則規定如下：「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。全國性公民投票，除另有規定外，其適用事項如下：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。四、憲法修正案之複決。五、領土變更案之複決。地方性公民投票適用事項如下：一、自治條例之複決。二、自治條例立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」除了刪除了公民投票審議委員會、增加了領土變更案外，比較特別的是，第 1 項文字中的「除另有規定外」的文字，這乃是因為公民投票上有所謂防禦性公民投票之規定，而不適用第 2 條規定。另外也把地方自治法規明確為自治條例，且刪除了投資作為不得作為公民投票提案的規定，此乃是因為投資二字明確性甚有疑問。

王定宇委員所提出的修法版本則規定如下：「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。全國性公民投票適用事項如下：一、憲法修正案之複決。二、憲法原則之創制。三、法律之複決。四、立法原則之創制。五、重大政策之創制或複決。地方性公民投票適用事項如下：一、地方自治法規之複決。二、地方自治法規立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。」其重點在於把憲法的提案改為一、憲法修正案之複決。二、憲法原則之創制，而由於憲法修正案，依據憲法增修條文之規定必須要由立法院提出，倘若修改成如此規定，則顯然有一個可能就是，立法院必須要受到此處憲法原則創制的拘束。其理由為：「依照現代憲法之理論，人民之制憲權成為『主權在民』理念所衍生之天賦人權，與生俱來；既無待於憲法之規定與保障，亦非憲法之所能限制與剝奪；抑且，因制憲權是憲法所由制定之權力泉源，其位階高於憲法；從而憲法條文，向無規定如何制憲，以及限制制憲之規定，制憲之公投權亦非憲法或一般法律所能賦予或禁止。況且，立法院於第五屆通過之憲法修正條文已就我國修憲程序作出重大修正，立法院通過之修憲條文必須交由公民投票複決，顯見公民投票乃憲法修正之最後決定者，舉輕以明重，實無限制人民不得就憲法原則行使創制權之理。本席等認為，現行條文第二項各款就全國性公民投票事項之規定，未就該事項之重要性與法位階妥為排序，爰修正排列順序，並增列第二款『憲法原則之創制』，如修正條文第二項各款所示。」並且也刪除了不能公民投票事項的規定。

時代力量黨團所提出的修法草案，除了在第 2 條增加了領土變更案之複決以及刪除的公投審議委員會外，比較特別的就是第 1 條第 2 項的部分，增加「公民投票涉及侵害、變更、限制原住民族權利者，應取得原住民族及部落知情同意。」的規定，而這個規定顯然的為配合原住民族基本法第 21 條有關知情同意

權之規定¹⁰⁰。其理由為：「居住於我國之原住民族人數為根本之少數，且長期受不同歷史政權之統治及迫害，即使我國現已訂定『原住民族基本法』保障原住民族之權益，但實際上政府採取政策及法案方向，仍時常直接或間接侵害原住民族之權益，忽略原住民族之實際需求及其獨立性。爰於本法第一條增列原住民族及部落知情同意權，影響原住民族權利相關之公民投票，首應交由原住民族先行決定，保有原住民族之獨立性與自決之特性。」而在不可作為公民投票標的事項大多都沒有變動，但葉宜津委員版的草案僅規定，人事事項不得作為公民投票之提案。其理由為：「限制公民投票事項，恐剝奪國家主人之人民發聲權利，故修正除人事外之公共事務事項不應限制。」換言之，這樣的作法打算把不可作為公民投票標的事項降到最低。

而在審查會審查通過版本中，上述時代力量的想法被採納了，但是條文則改為「公民投票涉及原住民族權利者，不得違反原住民族基本法之規定。」而第 2 條的部分雖然有多個版本都有提及但審查通過的版本確沒有加上領土變更案的複決，而是在第 2 條第 2 項的文字增加了「依憲法規定外」。而最終三讀通過的條文為，「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。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。地方性公民投票適用事項如下：一、地方自治條例之複決。二、地方自治條例立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」

四、修法後仍存在的問題

修法通過後，我們目前的公民投票事項，依據公民投票法之規定應該變動不大，不過憲法增修條文當中的憲法修正案，從明文規定被刪除了，但增加了「依憲法規定外」。而且在不可以公民投票的事項則減少了投資事項。雖然如此，在公民投票法修正後是否就無問題呢？似乎從後面的發展並不是如此，仍存在有以下不同問題。

(一)修憲與領土變更案

第一個問題是憲法增修條文第 1 條規定，「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，應於三個月內投票複決，不適用憲法第四條、第一百七十四條之規定。憲法第二十五條至第三十四條及第一百三

¹⁰⁰ 該條規定為：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」

十五條之規定，停止適用。」在此之下，顯然憲法修正案、領土變更案必須要經過公民投票程序加以複決，但複決的門檻為何呢？又領土變更案提出的程序為何呢？在憲法增修條文第 12 條卻僅規定，「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，不適用憲法第一百七十四條之規定。」因此，似乎缺少了領土變更案的規定，而公民投票法的修正，將第 1 項改為「依憲法規定外」，似乎可以解釋為將憲法規定的兩種複決案都規定在內，不過仍遺留有一個問題就是，領土變更案的通過額度問題，但是這個不是公民投票法的問題而是憲法的問題了。

(二)不得作為公民投票之提案

第二個問題就是，目前仍有不可作為公民投票的事項，目前規定為預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。此一規定雖然在制定的時候有受到懷疑，但是最後仍被保留下來。不過，在後來的公民投票提案當中，卻有一提案，似乎涉及到是否為不可作為公民投票提案之案件。該案件為吳景欽教授所領銜「你是否同意，2014 到 2017 年所超徵之稅收 5000 多億元，還稅於所有國民」。而依據公民投票法第 10 條規定，中央選舉委員會特召開聽證會針對是否有違背第 2 條規定做討論¹⁰¹。不過在當初討論之時，卻衍生了一個問題是該案件可能涉及的不是租稅問題而是預算。

而在關於不能作為公民投票案件標的在多個國家當中都有規範，在德國的話，例如巴伐利亞邦邦憲法第 60 條規定，針對稅收的法律、俸給以及國家財政的法律不能交付人民表決。同時第 75 條規定，即便是憲法的修正公投也不可以違反基本價值。柏林邦憲法第 62 條規定，邦預算法、勤務與俸給法、租稅法以及公營事業待遇與人事決定不可作為創制案的對象。漢堡邦憲法第 50 條規定，預算、聯邦參議院提案以及人事決定、公營公私待遇以及俸給不得作為人民創制案之標的。圖林根邦憲法第 82 條規定，邦預算、俸給以及待遇、政府採購與人事決定不得作為公民創制的標的，且公民創制案不得違反上位規範法律。薩克森邦憲法第 73 條規定，政府採購、俸給與預算事項不能作為公民創制、公民提議與決定的標的。巴登符騰堡邦憲法第 59 條規定，財稅、俸給以及預算等法律不能適用創制案。而義大利的制度當中，也於該國憲法第 75 條規定 公民投票的標的為法律的條文，全部或者是一部的廢止。但是例外不得進行複決的法律為關稅收、預算、大赦和特赦以及授權認可國際條約的法律不得進行全民公決。

¹⁰¹ <https://www.cec.gov.tw/upload/file/2018-04-26/06068bdd-2642-4af0-b7e3-5453bb09aaa2/82534586c72b1437abf51504b89d9612.pdf>

另一方面，在美國法上面，也有多個州有規範了不可以作為公民投票提案標的事項，例如阿拉斯加州對創制提案所設下的內容限制包括¹⁰²：

- (1) 不得指定稅收之用途
- (2) 不得提出或廢止預算案
- (3) 不得設立法院
- (4) 不得劃定法院管轄權範圍或規定訴訟規則
- (5) 不得制定特別法，或針對下轄行政區立法

麻薩諸賽州對創制提案所設下的內容限制包括：¹⁰³

- (1) 不得涉及宗教或宗教組織
- (2) 不得涉及法官、司法裁判或法院組織
- (3) 不得針對下轄行政區（cities/towns）立法
- (4) 不得設定特定之預算項目
- (5) 不得涉及麻州憲法第十八增補條款
- (6) 不得限制州憲人權條款（Declaration of Rights）保障之權利
- (7) 不得針對本內容限制或修改其他限制提案

密西西比州對創制提案所設下的內容限制包括¹⁰⁴：

- (1) 不得涉及任何對州憲基本權保障條款（State Bill of Rights）之提案、修改或取消
- (2) 不得提案修改或取消與公務人員退休制度相關之州憲或州法條文
- (3) 不得修改或取消州憲關於工作權（right-to-work）之條文
- (4) 不得涉及創制之行使方式
- (5) 若提案增加財政支出，則須指明足以支應該支出之財源
- (6) 若提案減稅或調整預算項目，則須指明預算須減少之項目。

密蘇里州對創制提案所設下的內容限制包括¹⁰⁵：

- (1) 不得提出內容違憲之提案
- (2) 若提案增加財政支出，則須指明足以支應該支出之財源

蒙大拿州對創制提案所設下的內容限制包括¹⁰⁶：

- (1) 不得涉及預算
- (2) 不得制定特別法，或針對下轄行政區立法

¹⁰² https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Alaska

¹⁰³ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Massachusetts

¹⁰⁴ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Mississippi

¹⁰⁵ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Missouri

¹⁰⁶ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Montana

內布拉斯加州對創制提案所設下的內容限制包括¹⁰⁷：

- (1) 不得逾越立法者之立法權限
- (2) 不得限制立法者合憲之徵稅權

內華達州¹⁰⁸：

內華達州之創制提案，若涉及預算分配或增加支出，則必須同時立法徵稅至足以支付之程度。

北達科他州¹⁰⁹：

北達科他州之創制提案原則上無任何內容限制；¹¹⁰若提案會增加支出，亦無須指明支出經費之財源。

俄亥俄州對創制提案所設下的內容限制包括¹¹¹：

- (1) 不得對個人動產或不動產（及其所增值部份）為差別稅課
- (2) 不得創造壟斷或專賣權

懷俄明州對創制提案所設下的內容限制包括¹¹²：

- (1) 不得涉及法院組織、法院管轄或是司法程序
- (2) 不得制定特別法，或針對下轄行政區立法
- (4) 不得為特定之撥款，不得制定或取消預算項目
- (5) 不得提案制定立法者依州憲不得制定之法律
- (6) 不得提五年內曾創制失敗之實質相同提案

而在瑞士法當中雖然聯邦的公民投票事項中，只有一個違反國際法強制規定而不能作為公民投票標的的規範，但是在各州的公民投票規範當中卻有限制，**Bern** 州憲法第 58 條即規定：「人民創制權包含以下事項 **A** 全部或一部的憲法條文 **B** 公布、廢止或者是修改法律，**C** 終止或者是開始對於決定的討論或者是改變州際或國際間的條約，倘若該條必須要公民投票同意，以及 **D** 起草州議會的決議，倘若該決議必須要公民投票同意。當六個月內蒐集到 15000 位選民的連署時，創制案成立。針對憲法全文修正的創制案必須要 30000 人連署。倘若創制案不是針對憲法的全文修正或者是要求州議會的決議的起草，則可以以立法原則為之。」但第 59 條則規定：「州委員會決定創制案是否成案，州議會決定該創制案有效性。創制案可以全部或亦不被宣告無效，倘若該案件 **A** 違反上位

¹⁰⁷ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Nebraska

¹⁰⁸ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Nevada

¹⁰⁹ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_North_Dakota

¹¹⁰ 例外禁止要求基於特定目的撥款或制定預算之州憲修正案。

¹¹¹ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Ohio

¹¹² https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Wyoming

法規範 B 無法執行 C 形式上或者是實質上的一致性無法確保。州議會必須要針對單純的立法原則決定，以何種法律形式來起草其提案。創制案應該立即被處理。」在此之下，即有可能會有公民投票案件因違反此依規定而被宣告無效。Bern 州的創制案 *Keine Steuergelder für die Berner Reithalle* 就被認為違反該州憲法規定而被宣告無效¹¹³，這個有 17500 人連署的創制案，乃是要求從所謂的財政補助法(*Finanz und Lastenausgleich*)當中刪除部分對於地方自治團體的補助規定。而被宣告無效的原因是違反上位法的規定，特別是違反瑞士聯邦憲法當中平等原則的要求以及對於地方自治的保障。所以很顯然的，在這裡也是有所限制的。

整體來說，有關公民投票適用事項的限制，在類型上面可分為以下幾種

1. 財政、稅收
2. 俸給或者是公營事業的待遇
3. 具體的人事決定、政府採購
4. 聯邦參議院的決定或上位法的規定。

而我國目前的規範，與各國相比應屬合理。

(三)違反憲法規定之提案

第三個問題是，除了上述事項外，是否還有其他不可作為公民投票的事項。修法後所提出的公投案件提案多件，而其中有部分案件涉及到的問題乃是有關同志婚姻與同志教育的問題，對此外界有認為有違憲的疑義¹¹⁴，但中央選舉委會到底能否有審查的可能性，在這裡產生疑問。

這些被認為有違憲疑義的公民投票提案，連署人數符合公民投票法第 12 條規定之要求，即連署人數達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之一點五以上，上一次大選總統、副總統選舉選舉人總數為 1878 萬 2991 人，而成為公民投票的第 10-12 案¹¹⁵。即第 10 案：你是否同意民法婚姻規定應限定在一男一女的結合？第 11 案：你是否同意在國民教育階段內（國中及國小），教育部及各級學校不應對學生實施性別平等教育法施行細則所定之同志教育？第 12 案：你是否同意以民法婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？而其所涉及的憲法問題乃是，這三個公民投票提案是否有違司法院大法官釋字第 748 號解釋的意旨，該號解釋的解釋文為：「民法第 4 編親屬第 2 章婚姻規定，未使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，於此範圍內，與憲法第 22 條保障人民婚姻自由及第 7 條保障人民平等權之意旨有違。有關機關應於本解釋公布之日起 2 年

¹¹³ <https://www.derbund.ch/bern/kanton/bundesgericht-reitschuleinitiative-ungueltig/story/29088931>

¹¹⁴ <https://www.storm.mg/lifestyle/429298>

¹¹⁵ <https://web.cec.gov.tw/central/cms/107news/28788>

內，依本解釋意旨完成相關法律之修正或制定。至於以何種形式達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。逾期未完成相關法律之修正或制定者，相同性別二人為成立上開永久結合關係，得依上開婚姻章規定，持二人以上證人簽名之書面，向戶政機關辦理結婚登記。」但在這裏存在一個問題，我們目前關於公民投票提案標的，也就是公民投票適用事項的限制僅有公民投票法第 2 條第 4 項規定的預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。是否有存在其他的不可作為提案的事項可能。

在此，如果從各國法制上來說，確實有不同於我國規定的事項，例如麻薩諸賽州的創制案標的有不得涉及宗教或宗教組織以及不得涉及法官、司法裁判或法院組織的要求。而俄亥俄州對創制提案所設下的內容限制包括¹¹⁶：(1) 不得對個人動產或不動產（及其所增值部份）為差別稅課。(2) 不得創造壟斷或專賣權。這些規範都不同於我國，要列入何種事項在各個國家或許都有不同的思考，但一個比較重要的問題是，如果違反憲法規定的公民投票提案，到底是否應該准許，當然這裡所指的公民投票提案是針對憲法以下的標的，不管是法律、命令或者重大政策等。但是倘若是憲法的修正案，則可能要討論的是有沒有違背憲法當中的基本原理原則要求的限制，例如麻薩諸賽州規定不得限制州憲人權條款（Declaration of Rights）保障之權利，密西西比州也規定了不得涉及任何對州憲基本權保障條款（State Bill of Rights）之提案、修改或取消。而德國的部分，例如巴伐利亞邦邦憲法第 60 條規定，針對稅收的法律、俸給以及國家財政的法律不能交付人民表決。但同時該邦憲法第 75 條規定，即便是憲法的修正公投也不可以違反基本價值。不過，這樣的規範在瑞士並沒有，瑞士法的規定須要注意的是其形式與內容都必須要有一致性，且不得違反國際法的規定。如果違反則聯邦議會可以宣告全部或部分無效。在立法原則的創制上面，聯邦議會負責在基於提案的精神下把該原則寫成法律規範並且提交複決。如果是法律案的創制則不需要經過聯邦議會的立法，就可以提付公民投票。但是聯邦議會可以建議接受或者是拒絕該提案，或者是提出相對案。目前違反國際法強制規定而無效的創制案有 1 件，1992 年 Rechtsnationalen Partei der Schweiz Demokraten 右翼政黨瑞士民主黨提出一個理性的庇護政策公投案（Eidgenössische Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik），但 1996 年聯邦議會宣告無效¹¹⁷。因為該公投案要求所有違反法律而抵達瑞士的申請庇護的人必須且沒有例外的，立刻的被驅逐出境。此一做法顯然已經違反日內瓦難民公約第 33 條規定的 non refoulement 不遣返原則。不過，這僅是在聯邦的層級，在瑞士各州由於各州憲法規定，公民投票案件不得違反上位法的規定，也包含了一件事情就是不可以違反聯邦憲法規定，所以可能會有在違反聯邦憲法規定的

¹¹⁶ https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Ohio

¹¹⁷ BBl 1996 I, 1355, Matthias Goldmann, Völkerrechtliche Vereinbarungen und direkte Demokratie, ZaöRV 2018, S. 282.

州公民投票案被宣告無效。

而我國目前並沒有如此的具體規範，但建議應該要增補，其原因有二，一為我國憲法乃是有所謂的基本價值秩序，而即便是修改憲法均不得對基本價值秩序有所變動，司法院大法官釋字第 499 號解釋文本文即有提到：「惟憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」而除此之外，我國憲法增修條文也引進了違憲政黨的審判機制，以確保憲法的崇高性不被破壞。總此來說，應該要確保憲法當中的基本原則被遵循，而即便修憲也都不能修改的話，不管修憲的方式是採取何種方式，都應該有適用的可能性。同時，如果修憲案都不能違反憲法的基本要求，法律或者其他的公民投票案件自然應該一並考量。第二點，如果該法律或者命令被人民依據公民投票法的相關程序而被廢止或修正，則也該遵循憲法上的要求，因為修改後之法律規範也不得違反憲法的規定，憲法第 171 條與第 172 條分別規定，「法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」；「命令與憲法或法律牴觸者無效。」倘若違反則由司法院大法官加以審查，其程序規定於司法院大法官審理案件法第 5 條以下。因此，我國目前對此缺乏規範，應該加以補充。除此之外，我國目前有關地方性公民投票之規定為：一、地方自治條例之複決。二、地方自治條例立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。該標的為地方自治條例，但是我國缺乏了前述德國或者是瑞士各州規定之，地方的公民投票標的不得違反上級法規定的要求，但地方制度法對於地方自治條例之法位階已有明確規範，該法第 30 條規定，「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」在此之下，地方自治條例不得違反憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例，此點與各國規定不得違反上位法規定的條文有異曲同工之妙。

總此來說，我國公民投票法在適用事項上面，宜增加公民投票提案不得違反憲法基本價值秩序之規定，以及地方自治條例之創制、複決不得違反上位法規定

或具體指出不得違反憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例的要求。

貳、我國公民投票法的審查範圍與審查標準

而雖然公民投票是直接民主的展現，但是這也不是單純的政治力的表現，而是一個具有法律效果的決定事情的方式，所以必然要有一定的機制。而由於有不可作為公民投票標的事項以及其他形式的規定，所以會有審查的機制，只是這個審查的範圍以及標準如何界定的問題。

一、修法的原因

92年公民投票法制定之初，第2條規定為，「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。全國性公民投票適用事項如下：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。四、憲法修正案之複決。地方性公民投票適用事項如下：一、地方自治法規之複決。二、地方自治法規立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之。」因此有公民投票審議委員會的設置來認定是否合於公民投票法的規定，但是在主管機關上面，該法第3條規定為「全國性公民投票之主管機關為行政院；地方性公民投票之主管機關為直轄市政府、縣（市）政府。各級選舉委員會於辦理公民投票期間，得調用各級政府職員辦理事務。」而這個規定似乎沒有表現出中央選舉委員會之地位，其原因在於當初中央選舉委員會的組織妾身未明，此時此刻的公職人員選舉罷免法於第6條規定，公職人員選舉，中央、省（市）、縣（市）各設選舉委員會辦理之。而選舉委員會乃是中央地方上下隸屬的機關則規定在第7條，內容為：「中央公職人員、省（市）議員及省（市）長選舉，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督各級選舉委員會辦理之。縣（市）議員及縣（市）長選舉，由省選舉委員會主管，並指揮、監督縣（市）選舉委員會辦理之。鄉（鎮、市）民代表及鄉（鎮、市）長選舉，由縣選舉委員會辦理之。村、里長選舉，由各該直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。第二項至第四項之選舉，並受上級選舉委員會之監督。辦理選舉期間，直轄市、縣（市）選舉委員會並於鄉（鎮、市、區）設辦理選務單位。」而第8條第2項至第6項雖規定，「省（市）選舉委員會隸屬中央選舉委員會，各置委員若干人，由中央選舉委員會提請行政院院長派充之，並指定一人為主任委員。縣（市）選舉委員會隸屬省選舉委員會，各置委員若干人，由省選舉委員會遴報中央選舉委員會派充之，並指定一人為主任委員。省（市）、縣（市）選舉委員會組織規程，均由中央選舉委員會擬定，報請行政院核定。各選舉委員會委員，應有無黨籍人士；其具有同一黨籍者，在中央選舉委員會不得超過委員總額五分之二，在省（市）、縣（市）選舉委員

會不得超過各該選舉委員會委員總額二分之一。各級選舉委員會，應依據法令公正行使職權。」但是關於中央選舉委會的組織，僅於第 8 條第 1 項規定為，中央選舉委員會隸屬行政院，置委員若干人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員；其組織另以法律定之。但是中央選舉委員會組織法規定到 97 年才出現，而此處第 1 項規定之「其組織另以法律定之」乃是民國 89 年增訂之條文，原本之規定為「中央選舉委員會隸屬行政院，置委員若干人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員；其組織規程，由行政院擬定，呈請總統核定之。」在這樣的規定下，顯然中央選舉委員會不具備有獨立性，而這個機關必須要到法制化完整後，才確定其作為獨立機關的地位。所以在去年修法的時候，公民投票法第 3 條已經修正為「全國性公民投票之主管機關為中央選舉委員會，並指揮監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。地方性公民投票之主管機關為直轄市政府、縣（市）政府。各級選舉委員會於辦理公民投票期間，得調用各級政府機關職員及公立學校教職員辦理事務。受調用之政府機關、公立學校及受遴派之政府機關職員、學校教職員，無正當理由均不得拒絕。」同時間，並且把公民投票審議委員會之規定刪除，其原因如前所述，由於公民投票審議委員會在審查上常有政治上的爭議出現，例如針對兩岸經濟合作架構協議(ECFA)，臺灣團結聯盟並不同意，但提出了一個複決案，而審查過程就有很大的政治風波¹¹⁸。另一方面，該委員會的設置上也有問題，依據去年修法前的公民投票法第 34 條規定，該委員會設立於行政院下，除負責第 2 條有關全國性公民投票事項之認定外，還有倘若公民投票案之提案經通過或否決者，依據該法第 33 條規定自各該選舉委員會公告該投票結果之日起三年內，不得就同一事項重行提出。而是否為同一事項在認定上也是屬於公民投票審議委員會的權責。而依據該法第 10 條第 2 項規定，審議委員會應於收到公民投票提案後，十日內完成審核，提案不合規定者，應予駁回。審核期間並應函請戶政機關於七日內查對提案人名冊，及依該提案性質分別函請立法院及相關機關於收受該函文後一個月內提出意見書。

而在過往的審查上面，常有爭議，關於公民投票審議委員會審查未通過之提案，可參見附表¹¹⁹。

行政院公民投票審議委員會審議全國性公民投票提案駁回概況表			
項次	領銜提案人/提案日期/公投主文	審議委員會決議	備註

¹¹⁸ <https://www.storm.mg/article/46909>

¹¹⁹ <https://www.ey.gov.tw/File/E8B44D1354F0FE56/c6688669-17c3-48f3-b6fe-0c696a07b032?A=C>

1	<p>游錫堃先生 95 年 9 月 4 日提出「你是否同意依下列原則制定『政黨不當取得財產處理條例』，將中國國民黨黨產還給全民：國民黨及其附隨組織的財產，除黨費、政治獻金及競選補助金外，均推定為不當取得的財產，應還給人民，已處分者，應償還價額。」</p>	<p>認定不合於規定。理由：</p> <p>一、本提案違憲：憲法第 15 條規定，人民之生存權、工作權、財產權應予保障。本提案針對特定之人，即法人中國國民黨之財產，明顯違憲。</p> <p>二、本提案違法：本提案之立法原則嚴重破壞「法不溯及既往原則」，而有害及法律之安定性，且其推衍已無限上綱。</p> <p>三、本提案違反法律「不作特定針對性」之限制，該提案明顯以中國國民黨而非以一般性政黨為規範對象。</p> <p>四、本提案並無需要：有關黨產問題之立法，目前立法院已有 7 種版本正進行審查，已無公投創制之需要。</p> <p>五、「國民黨及其附隨組織」文字過於廣泛，若予通過將賦予立法機關過度之授權，亦無讓投票者瞭解其真意，故其有違公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款「致不能瞭解其提案之真意者。」同理，「除黨費、政治獻金．．．外，均推定為不當取得的財產。」，但中國國民黨為百年政黨，且政治獻金法乃近 5 年之立法，如何判定？故仍有上述第 4 款規定之情事。</p>	<p>本提案係以具公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款等情事，經認定不合於規定。</p>
2	<p>游錫堃先生 96 年 5 月 21 日提出「1971 年中華人民共和國進入聯合國，取代中華民國，台灣成為國際孤兒。」</p>	<p>認定不合於規定。理由：</p> <p>一、聯合國會員係按照正式國名加入。因此，本案涉及變更國號，為憲法修正案之議題，須循其他程序提出。是以，本案非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列各款事項。</p> <p>二、行政部門業以台灣名義申請加入聯合國專門機構之世界衛生組織。因</p>	<p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列事項及具該法第 14 條</p>

	<p>為強烈表達台灣人民的意志，提升台灣的國際地位及參與，您是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國？」</p>	<p>此，本案非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列各款事項，無依公民投票法給予保護必要。</p> <p>三、公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定重大政策之創制或複決，所指「重大政策」不能牴觸現行憲法或法律之規定。</p> <p>四、據提案主文為「您是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國」，觀其文義，乃以「台灣」為「中華民國」之另一名稱，故稱之為「名義」。但觀其理由書，則又稱「中華人民共和國『已』取代中華民國」，且「中華民國在聯合國及其體系下，完全喪失了合法地位」，顯然，「台灣」在提案中並不「等同」於「中華民國」。若兩者非為相同之主體，何以能稱「名義」？「台灣」既非等同「中華民國」，而理由書又以「台灣是一個主權獨立的國家」，惟有何正式官方或法律文書可佐證「台灣是一主權獨立國家」？即使「台灣」是「中華民國」之另一個代名詞，迄今又是否有任何法律文書可以加以證明？若無，台灣的名稱究竟包括那些範圍？是否包括澎、金、馬、蘭嶼等？基上，本提案之主文及所敘理由，彼此矛盾且字義不明。</p>	<p>第 1 項第 4 款情事，經認定不合於規定。</p>
<p>3</p>	<p>蔡英文女士 98 年 7 月 20 日提出「你是否同意台灣與中國簽訂之經濟合作架構協議（ECFA），政府應交付台灣人民公民投票決定？」</p>	<p>認定不合於規定。理由：</p> <p>一、議題內容不明確，既未提出具體之立法原則，復又就未發生之事實提請進行公投，故不符合公民投票法第 2 條第 2 項第 2 款及第 3 款之規定。</p> <p>二、本案係就特定事項如 ECFA 應否交付公投一事提議交由公投決定，顯已逾越公民投票法第 2 條第 2 項界定之得提請全國性公民投票事項之適用範圍。</p>	<p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列事項，經認定不合於規定。</p>

4	<p>黃昆輝先生 99 年 4 月 23 日所提公民投票案主文為「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或 ECFA）？」</p>	<p>認定不合於規定。理由：</p> <p>一、本公投提案理由係欲將政府是否有權簽署 ECFA 作程序性公投，惟公投主文卻係就 ECFA 之簽署內容要求公民作實質性公投，公投主文與理由相互矛盾，依公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款之規定，應予駁回。</p> <p>二、人民提起之公投提案，應持改變現狀之立場，始符公民投票法之制度設計。本公投提案人係持反對立場，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，亦絲毫不能改變現狀，權責機關無須有改變現狀之任何作為，故本公投提案，非屬公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定「重大政策之複決」。</p>	<p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列事項及具該法第 14 條第 1 項第 4 款情事，經認定不合於規定。</p>
---	---	--	---

5	<p>黃昆輝先生 99 年 6 月 30 日所提公民投票案主文為「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或 ECFA）？」</p>	<p>認定不合於規定。理由：</p> <p>一、鑒於政府已與大陸簽訂「兩岸經濟合作架構協議」，已有具體內容可資判斷，惟本案主文、理由既論實質性公投，又涉程序性公投，彼此相互矛盾，本委員會認定有公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款規定應駁回之情事。</p> <p>二、人民提起之複決提案，應對政府政策方向持反對立場，並爭取人民之同意而通過，始符合我國公民投票法之制度設計。本公投案提案主文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，亦絲毫不能改變政府現行政策，權責機關並無須有改變現行政策之任何作為。故本公投提案，非屬公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定「重大政策之『複決』」。</p> <p>三、因本案已經認定非屬公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定「重大政策之複決」，故有關「兩岸經濟合作架構協議」內容是否涉及同條第 4 項規定之租稅與投資排除事項，本次會議即無須就此部分作出決定。</p>	<p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列事項及具該法第 14 條第 1 項第 4 款情事，經認定不合於規定。</p>
---	---	---	---

6	<p>黃昆輝先生 99 年 11 月 22 日所提公民投票案主文為「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或 ECFA）？」</p>	<p>認定不合於規定。理由：</p> <p>一、人民提起之複決提案，應對政府政策方向持反對立場，並爭取人民之同意而通過，始符合我國公民投票法之制度設計。本公投案提案主文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，亦絲毫不能改變政府現行政策，權責機關並無須有改變現行政策之任何作為。故本公投提案，非屬公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定「重大政策之『複決』」。</p> <p>二、因本案已經認定非屬公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定「重大政策之複決」，故有關「兩岸經濟合作架構協議」內容是否涉及同條第 4 項規定之租稅與投資排除事項，本次會議即無須就此部分作出決定。</p>	<p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列事項，經認定不合於規定。</p>
---	--	---	---

7	<p>黃昆輝先生 100年11月16日所提「你是否同意依公民投票法所設置之『行政院公民投票審議委員會』應該繼續存在？」全國性公民投票案</p>	<p>認定不合於規定。理由： 一、依司法院釋字第601號解釋理由書意旨，迴避制度僅係為避免執行職務之個別公職或公務人員，與其職務間之利益衝突，如屬機關之任務，則無迴避必要，亦無迴避之可能。本公投案通過與否與本會委員個人間並無個別利害關係，且當事人亦未依行政程序法第32條、第33條以個別委員有應自行迴避而未迴避或者有執行職務偏頗之虞申請本會委員迴避之情事，從而本會之審議，自無迴避之必要。 二、人民提起之重大政策或法律複決提案，應對現行重大政策及法律持反對立場，並爭取人民之同意而通過，亦即本公投案之表述如為「你是否反對依公民投票法所設置之『行政院公民投票審議委員會』應該繼續存在？」，方符合我國公民投票法之制度設計。 三、本案公投主文為：「你是否同意依公民投票法所設置之『行政院公民投票審議委員會』應該繼續存在？」，依照公民投票法(下稱公投法)第30條規定：「(第1項)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。(第2項)投票人數不足前項規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意者，均為否決。」，第31條規定：「公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：…… 二、有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。……」因此，如果</p>	<p>本提案係以非屬公民投票法第2條第2項所列事項，經認定不合於規定。</p>
---	---	--	---

		<p>本公投案投票通過，則表示人民同意依照公投法所設置之行政院公民投票審議委員會繼續存在，公投法未失其效力；反之，本公投案投票人數未達全國投票權人總數二分之一以上或有效投票數未超過二分之一同意者，本案否決，爰公投法亦不失其效力，易言之，本案投票通過或不通過，絲毫不能改變現行法律之規定，故本公投提案，非屬公投法第 2 條第 2 項第 1 款、第 3 款所定「法律之複決」或「重大政策之複決」。</p>	
--	--	--	--

8	<p>黃昆輝先生 99 年 4 月 23 日所提公民投票案主文為「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或 ECFA）？」</p>	<p>認定不合於規定。理由： 一、本公投提案理由係欲將政府是否有權簽署 ECFA 作程序性公投，惟公投主文卻係就 ECFA 之簽署內容要求公民作實質性公投，公投主文與理由相互矛盾，依公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款之規定，應予駁回。 二、依公民投票法第 2 條第 4 項規定，租稅不得作為公民投票之提案事項，本公民投票提案內容涉及租稅事項，與規定不符，亦應予以駁回。</p>	<p>本提案係以不符公民投票法第 2 條第 4 項及具該法第 14 條第 1 項第 4 款情事，經認定不合於規定。</p>
9	<p>高成炎先生 103 年 7 月 11 日所提公民投票案主文為「你是否同意新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉？」</p>	<p>認定不合於規定。 理由：本提案與公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款：「提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。」之規定不符： 一、本公投提案主文以正面表述命題，惟其理由卻持反對之立場，二者相互矛盾。致公民為同意或不同意之投票，無從確知其投同意票係為贊成「裝填核燃料棒試運轉」或反對「裝填核燃料棒試運轉」。投不同意票者，亦同。 二、依核子反應器設施管制法及核子反應器設施運轉執照申請審核辦法之規定，核四廠施工之先後順序為：建廠施工、施工後測試、試運轉測試、燃料裝填、起動測試及核發執照等過程，為一系列之工程作業。本提案究係意欲就終局之事項（停止運轉不核發執照）或中間程序事項，作公民投票事項之標的，無從瞭解其提案真意。 三、目前核四廠業經封存不運轉，故本提案係就不存在之事項作為公投標的，致不能瞭解其提案真意，即便付諸公民投票，公民亦無從確知其投票</p>	<p>本提案係以具公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款情事，經認定不合於規定。</p>

		標的內容。	
--	--	-------	--

而另外一個問題則是組織上的問題，公民投票法第 35 條規定，「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，送交主管機關提請總統任命之。主任委員由委員互選之，審議委員會之組織規程及審議規則，應送立法院備查。」依據黨團席次分配的作法，似乎侵奪了行政院的人事權，而司法院大法官釋字第 645 號解釋認為，「關於委員之任命，實質上完全剝奪行政院依憲法應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬牴觸權力分立原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。」在此之下，該條條文於 98 年 6 月 2 日修正為「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由主管機關提請總統任命之。前項委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一，且單一性別不得少於三分之一。主任委員由委員互選之。審議委員會之組織規程及審議規則，應送立法院備查。」而在去年年底的修正則是完全的刪除公民投票審議委員會。

除了公民投票審議委員的問題外，去年的修法最重要的還是有關公民投票門檻的降低，這個部分與我們的討論沒有直接關係，暫且不論。

二、審查事項的問題

在公民投票法修正後，第 2 條有關公民投票的適用範圍已經有所變動，特別是有關公民投票不可提案的事項有所變化，而在公民投票審議委員會廢除後，並不代表公民投票案件就不用審查，而是由作為主管機關的中央選舉委員會來負責。新法的第 10 條第 2 項規定為，「第二條第二項各款之事項，公民投票提案人人數，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。主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。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三十日內補正，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、提案非第二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、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，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。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於十五日內查對提案人。戶政機關應依據戶籍登記資料查對提案人名冊，有下列情事之一者，應予刪除：一、提案人不合第八條第一項規定資格。二、提案人姓名、國民身分證統一編號或戶籍地址書寫錯誤或不明。三、提案人名冊未經提案人簽名或蓋章。四、提案人提案，有偽造情事。提案人名冊經查對後，其提案人數不足本條第一項規定時，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，該提案應予駁回。提案合於本法規定者，主管機關應依該提案性質分別函請相關立法機關及行政機關於收受該函文後三十日內提出意見書；逾期未提出者，視為放棄。意見書以二千字為限，超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。前項提案經審核完成符合規定者，主管機關應通知提案人之領銜人於十日內向主管機關領取連署人名冊格式或電子連署系統認證碼，徵求連署；逾期未領取者，視為放棄連署。」而在此之下，中央選舉委員會對於該公民投票案提案後，應該審查是否屬於第二條規定之全國性公民投票適用事項。提案的程式是否符合該法第 9 條規定¹²⁰，而依據該法第 32 條規定自各該選舉委員會公告該投票結果之日起二年內，不得就同一事項重行提出，是否屬於同一事項也是由中央選舉委員會認定，另外兩個要去認定的事項分別是，提案內容是否可以瞭解其提案真意以及是否符合該法第 10 條提案人數的規定。

不過，這裏就產生了一個問題，在修法後，中央選舉委員會是否可以進行所謂的實質審查，因為在公民投票審議委員會期間，其所進行的審查的不僅是形式也是實質審查。例如前行政院長游錫堃先生 95 年 9 月 4 日提出「你是否同意依下列原則制定『政黨不當取得財產處理條例』，將中國國民黨黨產還給全民：國民黨及其附隨組織的財產，除黨費、政治獻金及競選補助金外，均推定為不當取得的財產，應還給人民，已處分者，應償還價額。」該案件被認為不合乎修正前公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款規定規定，即「提案內容相互矛盾或顯

¹²⁰ 第 9 條規定為：「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。前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，提案人應親自簽名或蓋章，填具本人國民身分證統一編號及戶籍地址，並分直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）別裝訂成冊。主管機關應建置電子系統，提供提案人之領銜人徵求提案及連署；其提案及連署方式、查對作業等事項之辦法及實施日期，由主管機關定之。採電子提案及連署者，其文件以電磁紀錄之方式提供。公民投票案之提出，以一案一事項為限。」

有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。」其理由如下：

一、本提案違憲：憲法第 15 條規定，人民之生存權、工作權、財產權應予保障。本提案針對特定之人，即法人中國國民黨之財產，明顯違憲。

二、本提案違法：本提案之立法原則嚴重破壞「法不溯及既往原則」，而有害及法律之安定性，且其推行已無限上綱。

三、本提案違反法律「不作特定針對性」之限制，該提案明顯以中國國民黨而非以一般性政黨為規範對象。

四、本提案並無需要：有關黨產問題之立法，目前立法院已有 7 種版本正進行審查，已無公投創制之需要。

五、「國民黨及其附隨組織」文字過於廣泛，若予通過將賦予立法機關過度之授權，亦無讓投票者瞭解其真意，故其有違公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款「致不能瞭解其提案之真意者。」同理，「除黨費、政治獻金．．．外，均推定為不當取得的財產。」，但中國國民黨為百年政黨，且政治獻金法乃近 5 年之立法，如何判定？故仍有上述第 4 款規定之情事。

暫且不論公民投票審議委員會決議是否合理，但顯然的是公民投票審議委員會不僅只是針對程序、形式等要件去加以審查，對於公民投票的提案加以審查。而由於多次引起政治爭議，因此即使在修法前，行政院也早有討論，在該次會議當中，有多位學者明確表達公民投票審議委員會乃是在進行實質審查，當時的公民投票審議委員會委員兼主習的臺灣大學政治學系趙永茂教授即指出：「有關公民投票審議委員會的職權以及存在的必要性，公投審核機制，我的理解應該是雙重審查。且是彼此分工的設計，公投審議委員會的審查有一定的專業及程序，審議的時候，表面上是形式審，但是實際上是實質審」，陳愛娥教授也指出，「關於公投審議屬實質或形式的部分，從法律的角度，若是涉及到審查，一定是先程序後實體，所以都會有」。張瓊玲教授：「公投案交付公民投票通過後的結果，並沒有拘束力，看起來也只有參考性，如果這樣的話，在這個過程的所要彰顯的意義就會比較大，不管公民投票的結果是贊成或反對，其實都不能改變執政者想做些什麼，亦即過程中的政治效益，甚至於政治的意義遠大於公投的結果。以此看來，如果審議的機制要保留的話，那公投法第 34 條就要屬『實質審』，如果是要『形式審』的話，公投審議委員會就乾脆廢掉。再者，公投法第 2 條有關於預算、租稅、投資、薪俸及人事等，大家剛才還在討論預算、投資適不適合放在排除事項，如果租稅、薪俸等要在排除事項的話，就要實質審，其實法條內容已隱含著實質審。」吳重禮教授則認為：「如果公投審議委員會要存在的話，建議盡量不要進行實質審查，因為只要進行實質審查，就算公投審議委員會只有建議權，也還是會成為少數黨派的箭靶。¹²¹」整體來說，應該可以確立公民投票審議委員會對於公民投票提案不僅進程序上的審查，也包含了實質內容上的審查。

¹²¹ 參見 101 年 4 月 20 日「公民投票法之檢討」公聽會會議紀錄。

以舊公民投票法時期與 ECFA 議題相關而被駁回的提案分別有：

1. 編號 3：蔡英文女士 98 年 7 月 20 日提出「你是否同意台灣與中國簽訂之經濟合作架構協議（ECFA），政府應交付台灣人民公民投票決定？」被公審會以非屬舊公民投票法第 2 條第 2 項所列之得公投事項而駁回。

2. 編號 4：黃昆輝先生 99 年 4 月 23 日所提公民投票案主文為「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或 ECFA）？」被公審會以非屬舊公民投票法第 2 條第 2 項之得公投事項及具第 14 條第 1 項第 4 款所列之不得公投事項而駁回。

3. 編號 5：黃昆輝先生 99 年 6 月 30 日所提公民投票案主文為「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或 ECFA）？」被公審會以非屬舊公民投票法第 2 條第 2 項之得公投事項及具第 14 條第 1 項第 4 款所列之不得公投事項而駁回。

4. 編號 6：黃昆輝先生 99 年 11 月 22 日所提公民投票案主文為「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或 ECFA）？」被公審會以非屬舊公民投票法第 2 條第 2 項之得公投事項而駁回。

5. 編號 8：黃昆輝先生 99 年 4 月 23 日所提公民投票案主文為「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或 ECFA）？」被公審會以非屬舊公民投票法第 2 條第 2 項之得公投事項及具第 14 條第 1 項第 4 款所列之不得公投事項而駁回。被公審會以非屬舊公民投票法第 2 條第 2 項之得公投事項及具第 14 條第 1 項第 4 款所列之不得公投事項而駁回。

將以上提案及駁回事由進行整理，可分析如下：

1. 提案 3 部分：

(1) 該提案係要求將 ECFA 是否應通過一事交付公民投票，此一提案並非實質上決定是否應通過或支持 ECFA，而只是認為通過 ECFA 的前提為須先公民投票。質言之，公審會認為此提案無法被歸屬於立法原則創制或重大政策之創制或複決，因此駁回提案。

(2) 本研究認為，提案人於提案公投時有如行政訴訟之訴訟類型，當係應先選擇其所提出之公投類型，方能合法進行後續程序。準此，若提案人於提案時未說明其類型或主文、理由與選擇之公投類型不符時，中選會應可先依職權命提案人說明，若仍無法補正此一瑕疵，即得以有違公民投票法第 2 條第 2 項為由駁回。

(3) 以本案而言，提案人實可將提案內容修正為：應以法律規範制定 ECFA 時需以人民公投支持為要件，而成為立法原則之創制；

或是於 ECFA 通過以再行提案要求否決，成為重大政策之複決，則可合法提案。

2. 提案 4、5、6、8 部分：

(1) 仔細觀察提案 4、5、6 及 8，可發現該四提案之提案主文完全一致。若公審會已經駁回提案 4，則 5、6 及 8 部分，事實上可直接以提案 4 之理由駁回，或是以重複處置方式通知提案人不得再為相同內容之提案即可。

(2) 然本件有趣的部分在於，中選會駁回提案 4、5、6 及 8 之理由，並非完全相同，顯然公審會就這些提案仍舊重行進行審查。其原因並不清楚，或許是因為提案本身的理由並非完全相同所導致。本研究因已無法取得完整的提案資訊，因此僅以公審會之駁回理由作為評論標的。

(3) 承上，公審會之駁回理由及評論如下：

A. 以提案主文與理由矛盾為由駁回（提案 4、5 及 8）：

(A) 涉及條文：舊公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款，「主管機關於收到公民投票提案，經審查有下列情事之一者，應於十五日內予以駁回：...四、提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。」

(B) 公審會之駁回理由略以，上述提案之主文係針對實體，即是否應簽訂 ECFA 一事進行公投；但於提案理由則以政府是否有權簽訂 ECFA 一事進行公投，而屬於程序事項，導致主文與理由矛盾，不能了解提案真意而駁回。

(C) 就此，本研究認為，由於現行公投法第 10 條第 2 項第 4 款仍規定，「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。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三十日內補正，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：...四、提案內容不能瞭解其提案真意。」將上述舊公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款之要件略微修正，實則擴大了得駁回之事由。蓋舊公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款除要求合法公投不得使「提案內容不能瞭解其提案真意」外，更要求該不能了解真意係因提案內容相互矛盾或顯有錯誤所導致，可知舊法之要件確實較現行法為嚴格。

(D) 即有學者認為，在現行法下，若提案人於宣傳時對公投案的說明與提案內容不符時，亦應屬於現行法不能理解真意之情形，主管機關應予駁回之。¹²²

¹²² 官曉薇，反同婚公投「提案內容」與「提案真意」不符 中選會應徹查，蘋果日報即時新聞，2018 年 11 月 9 日，available at: <https://tw.appledaily.com/new/realtime/20181109/1463675/>

B. 以正面表述命題作為公投主文，而反對或主張改變現狀，應予以駁回（提案 4、5 及 6）：

(A) 涉及條文：舊公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款，「全國性公民投票適用事項如下：...三、重大政策之創制或複決。」

(B) 公審會駁回之理由略為，人民提起之複決提案，應對政府政策方向持反對立場，並爭取人民之同意而通過，始符合我國公民投票法之制度設計。提案 4、5 及 6 主文則以正面表述命題，致使即便投票通過，亦絲毫不能改變政府現行政策。故非屬公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定「重大政策之『複決』」。

(C) 實則，舊公民投票法並未規定公審會得以違反第 2 條第 2 項之要件作為駁回提案之事由，此應屬對公民投票事件的當然解釋。而現行公民投票法第 10 條第 2 項第 1 款則明定，「提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項」者，主管機關應予駁回，而有了更明確的法律依據。

(D) 就此而言，提案 4、5 及 6 以正面表列無法作為複決標的之看法，應可支持，並成為目前主管機關得就公投提案為實質審查之判斷因素之一。

C. 提案內容涉及租稅，屬於依法不得公投事項，故予以駁回（提案 8）：

(A) 涉及條文：舊公民投票法第 2 條第 4 項，「預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」

(B) 公審會駁回之理由略為，依公民投票法第 2 條第 4 項規定，提案 8 之內容涉及租稅事項，與規定不符，亦應予以駁回。

(C) 此處公審會駁回之問題與前述舊公民投票法並未規定公審會得以違反第 2 條第 2 項之要件作為駁回提案之事由相同，本研究不再贅述。惟現行法第 2 條第 4 項係修正為，「預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」將舊法禁止就「投資」進行公投刪除，應予注意。

（最後拜訪日：2018 年 11 月 24 日）。該文認為：「正因為公投提案主文必須讓大眾能理解，並且讓提案人、選民、以及受拘束的相關機關能夠對主文有一致性的理解和解釋，《公民投票法》第十條第二項第四款特別規定中選會對於「提案內容不能瞭解其提案真意」的公民投票提案有駁回的權力，其規定意味著：「提案內容」和「提案真意」必須具有一致性，其提案真意並能透過主文文字被人民所能理解。據此，若提案人有刻意混淆「提案內容」與「提案真意」的情形、或是其向中選會申請的「提案內容」與其「提案真意」不符的情況，都應屬於對「提案內容不能瞭解其提案真意」一款的範圍而屬違反公投投票法，為中選會不應予以核准的違法公投。」

ECFA 相關公投案以外，其他遭舊制下審議委員會駁回之公投案涉及之議題，包括不當黨產公投案（游錫堃，民國 95 年 9 月 5 日）、以臺灣名義加入聯合國案（游錫堃，民國 96 年 5 月 21 日）、取消公投審議委員會案（黃昆輝，民國 100 年 11 月 16 日）、及反核四燃料棒裝填試運轉案（高成炎，民國 103 年 7 月 11 日）。本研究就駁回理由之相關重要爭議評析如下：

「推定合憲理論」

從「推定合憲之理論」檢討公投審議委員會曾經駁回游錫堃先生民國 96 年 5 月 21 日提案「以臺灣名義加入聯合國」之理由「一、」，即有不足之處。固然聯合國會員國之名義皆以正式國名為準，唯此屬聯合國認定及審核權責事項，中華民國憲法之國名，在經過修憲一制憲前仍為「中華民國」；即使聯合國等其他國際組織批准中華民國「以臺灣名義加入聯合國」，亦不自動產生修憲之效果、致使國名未經我國法之修憲程序而遭修改，當無違憲之虞。

關於「文義矛盾或明顯錯誤」

同一公投案（「以臺灣名義加入聯合國」）之駁回理由「四、」，則踰越「內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者」之標準。按審議委員會之審查密度十分嚴格，並非著重文義本身之是否清晰，而在於理由書中論點正確性之質疑—遑論審議委員會之見解亦未必為確論。尤須注意，依公投法文義「內容相互矛盾或顯有錯誤」本身尚不足駁回公投提案，仍須考量有無「不能瞭解其提案真意」之情形。本案中臺灣範圍是否包括離島地區，或臺灣是否是一個主權獨立國家等問題，不論答案為何、乃至答案不明，均不致影響提案人所提「以臺灣名義加入聯合國」訴求之理解。質言之，即便採取實質審查，其密度與出發點仍不應是「評論提案人的論文」般，將有不確定認定空間之內容逕視為「矛盾或顯有錯誤」並強推論有「致不能了解其提案真意」之後果。

類似的不當判斷亦發生於高成炎先生於民國 103 年 7 月 11 日所提之「核四燃料棒裝填試運轉」案中，駁回理由的第「二、」點。依該點理由，審議委員會認為該提案所涉及程序包括二個階段（「試運轉測試」及「燃料裝填」），即使准予公民投票並通過，尚無法判斷民意究竟欲阻止「試運轉」、還是「燃料裝填」，故列為駁回理由之一。惟此類階段之劃分實屬人為，且即使依審議委員會之認定，燃料裝填與試運轉為二個**連續**之階段，合併認定為單一階段亦非無法想像之理解。且應無證據表示一般民眾劃分階段之標準是與審議委員會相同，或是高成炎先生的標準相同。準此，審議委員會如何論證該提案內容發生「致不能了解提案真意」之情事，即生疑義。

需實質審查始能判斷發生「內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者」之適例，應為黃昆輝先生民國 100 年 11 月 16 日所提「是否同意公民投票

審議委員會應繼續存在」之審理決議。該案最終遭審議委員會駁回，其理由「三、」確屬的論：因為若投票為「同意」，則該委員會將繼續存在；若投票結果為未達舊制門檻之「本案否決」，則應被理解為「欲取消該委員會」之提案失敗，該委員會亦將繼續存在。唯有「不同意」，字面上有可能解讀為「應取消委員會」一但在舊制公投法中，即使領票總人數跨過舊制中的高門檻，「不同意」贏過「同意」在一樣是「本案否決」的意義，而無法產生其他積極的法律效果。

類似的問題亦發生在高成炎先生核四公投提案之駁回理由第「三、」點。該點謂「目前核四廠業經封存不運轉，故本提案係就『不存在之事項』作為公投標的，致不能瞭解其提案真意」，亦有可議之處。此既非原公投法第 14 條 1 項 4 款之法定駁回要件，則須問「就不存在之事項作為公投標的」，是否將造成「內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意」？查該次提案屬重大政策之複決案，依最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決指出「被上訴人[註：行政院]據而依公投法第 14 條第 3 項規定，以原處分載明系爭公投提案經公審會認定不合規定為由，予以駁回，核無不合。」¹²³，認為就複決案而言，就『不存在之事項』提公民複決，構成公投法第 14 條 1 項 4 款之法定駁回要件。此類爭議亦見於 ECFA 相關之公投提案中，本研究（如前述）亦支持最高行政法院之見解。

三、修法後之實質審查

而修法後到底可否進行實質審查，有論者提出反對之意¹²⁴，立法院法制局審查報告也指出「依『合憲推定理論』及現行公投法規定，中選會對公投提案似以不進行實質違憲審查為宜。從憲法主權在民原則，與落實直接民主的核心價值而言，中選會對於公投提案涉及實質事項之爭議，本於『有疑唯有利於提案人』原則下，依憲法慣例『推定合憲解釋原則』，進一步認為公投提案成立。至於公民投票結果及其效力，在公投法第 4 章第 29 條以下已有明文規定。無論公投提案最後結果如何，既是國民直接民權行使之展現與結論，對於具有民主

¹²³ 最高行政法院相關補充論證附列如下：

再查:1.上訴人於原審所主張無論政府係「決策」應執行或不執行某項重大政策，均得以之為複決標的，而政府均應按公投結果為一定作為或不作為之處置，固非無據，惟倘人民意見與政府現行政策一致，實無再藉由公民投票肯定民意與現行政策相同之必要，且此非惟與前述論述創制、複決案之性質不同，而有將重大政策之複決與創制混為一談，更增加政府為辦理公民投票之成本支出及全民為參與公民投票之勞費與紛擾，徒造成社會對立與不安，更不符公投法立法之目的，另本件上訴人提案意在阻止核燃料棒之裝填，惟現階段「裝填核燃料」並非政府已進行或已存在之所謂「政策」，更已如前述，是上訴人原所提案之目的已達，現復謂其提案意在全民對國家政策為複決，惟依其於提案之理由，僅單方表達反對該核燃料棒之裝填之意見，對同意之意見則付予厥如，則如何可由全民參酌該提案理由，作正反面之思考，此適足見該提案有公投法第 14 條第 1 項第 4 款規定之該提案內容互相矛盾，致不能瞭解提案真意之情事，此並為原處分駁回上訴人之理由之一。

¹²⁴ <https://taiwanfamily.com/103094>

正當性基礎而做為人民直接代表之總統、立法委員或間接代表之大法官，均有拘束力。」

而在此次修法把公民投票審議委員會的相關條文刪除，於提案之初，有多個版本提及實質審查的問題，例如林淑芬委員提案之總說明提到「現行公民投票法規定由各主管機關按程序事項進行審查，除主管機關外又行設置行政院「公民投票審議委員會」，導致組織疊床架屋且破壞民主體制、主權在民之原則，且現行公民投票審議委員會屢次針對提案內容進行不當實質審查，已嚴重侵害人民直接民權之行使，淪為政府操控公民投票提案之工具，爰刪除審議委員會相關條文。」時代力量黨團版：「現行公民投票中央主管機關為行政院，地方性公民投票為直轄市政府、縣（市）政府，然在此制度下又額外設置公民投票審議委員會，組織疊床架屋，造成審查程序權責模糊不清。公民投票審議委員會組成方式實受黨派比例影響，而現行法賦予公民投票審議委員會執行實質審查的權利並無明確限制，針對公民投票事項之認定，全權交由該委員會決定，缺乏實質公正性；回頭檢視近幾年由人民發動之公投提案，皆遭其以各式理由駁回，實屬變相阻礙直接民權行使之管道，爰刪除有關公民投票審議會之規定。」

但是修法後，是否能排除實質的審查呢？如果從條文的文義上來說，修法通過後中央選舉委員會承繼了公民投票審議委員會的職權，且中央選舉委員會必須要就該提案是否符合公民投票法作合法性審查。而此一合法性審查，當然也包含了該案件是否合乎憲法秩序來作審查。例如提案針對刪除憲法規定的總統任期制度，如此一來即有可能牴觸現行的憲政秩序。當然，這樣的作法並非不可以，只是依據憲法增修條文第 1 條規定，修改憲法內容本來就有公民投票複決程序。不過，依據憲法增修條文第 12 條之規定，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，即通過憲法修正案。在此之下，似乎僅有立法院之立法委員得以提議修改憲法，如此一來，民眾將無主動權，如立法委員不提議修改時，人民可否自行提議呢？依據憲法增修條文明文之規定，似乎無法由人民提議。但是人民可否依據公民投票法第 2 條規定提出修改憲法之立法原則的公民投票嗎？從文義上來說，立法原則是否包含憲法的立法原則不無討論的空間，不過從公民投票所要達成之輔助間接民主之功能而言，顯然不無此一可能，由於修憲提案權被立法院所獨佔，不借助公民投票制度無法督促立法委員修改憲法，則此種可能性本來就應該存在。但修憲的界限不會因此就不存在，而此一界限也不可藉公民投票免除¹²⁵。

¹²⁵ Klaas Engelken, Volksgesetzgebung auf Bundesebene und die unantastbare Ländermitwirkung nach Art. 79 III GG, DÖV 2006, S. 550.參見，胡博硯，「國民教育不實施同志教育」全國性公民投票鑑定意見報告，頁 7。

我國目前未如德國或美國等國家，有公民投票提案不得違反憲法或者是憲法中基本原則、基本權條款之規定。以及目前也未規定有地方自治條例之創制、複決不得違反上位法規定或具體指出不得違反憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例的要求。但是我國憲政制度裏面，不同於瑞士，乃是有所謂防衛性民主機制以及基本價值秩序的規範，所以與此有所牴觸的條文字應即不能存立。

依據我國公民投票法所提的公民投票提案應受到憲法秩序的規制，而這樣的秩序的規制不僅僅是憲法條文本身，尚包含司法院大法官對憲法規範內容之解釋。憲法第 78 條即規定，司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。司法院大法官釋字第 185 號解釋，「憲法第七十八條規定，司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，旨在使司法院負闡明憲法及法令正確意義之責，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項時，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。」從該號解釋當中可以知道大法官解釋之效力拘束全國各機關及人民，如果於法院確定終局裁判所適用之法律或命令，或其適用法律、命令所表示之見解，經本院依人民聲請解釋認為與憲法意旨不符，其受不利確定終局裁判者，得以該解釋為再審或非常上訴之理由，已非法律見解歧異問題。

除了法院外，行政機關也受大法官解釋所拘束，此一行政機關包含作為獨立行政機關的中央選舉委員會，依據公民投票法第 3 條第 1 項規定，全國性公民投票之主管機關為中央選舉委員會，並指揮監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。該法第 9 條第 1 項復規定公民投票案之提出，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。而提案人向主管機關中央選舉委員會提出後，中央選舉委員會應依據該法第 10 條規定進行審查，審查之期間為 30 日，審查內容有幾項分別為：1. 提案不合於公民投票法第 2 條規定之全國性公民投票適用事項。2. 提案不合第 9 條有關的形式要求。3. 提案有該法第 32 條規定之情事，即針對主管機關公告公民投票之結果起後二年內之事項，重行提出。4. 提案內容不能瞭解其提案真意。5. 提案人數第 10 條第 1 項所規定之最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上。整體而言，我們可以簡單的下個結論，不管是哪種的公民投票提案，都不得違反憲法之規範與其價值秩序。

參、審查標準與審查程序的問題

如前所述，公民投票審議的權限現在由中央選舉委員會來負責，而其審查基準上來說，由於各國關於公民投票審查的部分，案件量並不多，所以無法得出一個具體的審查密度的要求，在國內的部分，陳愛娥教授曾經指出，「當然要作實質審查，但因為這是直接民權的表現，公投審議委員會不應該作深度審查，這

部分只要合理，合乎相關的規定，就可以交付人民決定，密度不要這麼高¹²⁶。」對此，本研究以為，公民投票案件既然為審查程序與組織的問題，是否由中央選舉委員會來進行審查就會比較適當呢？中央選舉委員會在歷經一段沒有組織法的黑機關時代，在 98 年制定了組織法，其中第 3 條第 1 項規定，「本會置委員九人至十一人，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員七人至九人。主任委員、副主任委員及委員均由行政院院長提名經立法院同意後任命。委員任期為四年，任滿得連任一次。但本法施行後，第一次任命之委員，其中五人之任期為二年。」第 5 條並規定，「本會依據法律，獨立行使職權。本會委員應超出黨派以外，依法獨立行使職權，於任職期間不得參加政黨活動。」所以被認為是一個獨立行政機關，但是該委員會當中其時僅有主任委員以及副主任委員為專任，其餘均為兼任，是否符合獨立行政機關的身分保障要求不無疑問。而由該獨立機關來作成實質審查，相較於公民投票審議委員會來說，正當性應該較佳，只是相比世界各國，我們是否應該要另尋他途，應該可以進一步思考。

在有關公民投票提案標的的審查上，除了瑞士的全國性公投由聯邦議會來負責外，其於國家在制度上都有法院介入的可能，其中在瑞士的各邦的公民投票雖然由該邦議會審查，但審查完後如果認為該案無效，則提案人可向法院救濟，最後由法院來作成決定，如 Basel 創制及複決法(Gesetz betreffend Initiative und Referendum)第 17 條規定，連署完成後由邦議會在三個月內審查期有效性，必須要符合本法以及不違反上位法之規範。倘若該案件無效，在該無效案於公報公布後十天內得向憲法法院提起訴願。而 Bern 政治權利法(Gesetz über die politischen Recht)第 150 條規定連署完成後 6 個月內由邦議會依據邦委員會之申請針對該創制案之有效與否已即是否接受或者是拒絕作成決定。對此依決定依據該法第 162 條可向聯邦法院提起救濟。今年 4 月即有 Bern 州內的公民創制案 Keine Steuergelder für die Berner Reithalle 被該州州議會(Der bernische Grosse Rat)宣告違憲¹²⁷。2016 年 Freiburg 州議會宣布 Islam und Gesellschaft 公民創制案違憲，而且該案後來也被聯邦法院判決確定違反憲法規定。而違憲的原因則是認為事涉對伊斯蘭教徒的歧視¹²⁸。義大利的公民投票審議則是不管形式或者是實質審查都由法院來負責，只是分別由最高法院以及憲法法院職掌。在德國的各邦的公投，通常最後決定者也都是該邦的憲法法院，例如依據柏林邦公民提議、公民創制與投票法第 17 條以下規定，針對不得公投的事項，於該案件連署完正後，內政廳應該將該公投創制案提交憲法法院決定。美國各州的公民投票制度也有法院介入的可能性。所以整體來說，司法的審查似乎是一個不可免的過程，只是這個審查是一個事前的審查程序或是提案人的事後救濟程序。

¹²⁶參見 101 年 4 月 20 日「公民投票法之檢討」公聽會會議紀錄。

¹²⁷ <https://www.watson.ch/schweiz/bern/448828194-initiative-keine-steuergelder-fuer-die-berner-reithalle-vor-bundesgericht-abgeschmettert>

¹²⁸ <https://www.srf.ch/news/schweiz/initiative-gegen-islamzentrum-ungueltig>

而在我國現公民投票法僅在第 30 條第 3 項規定，立法院、直轄市議會或縣（市）議會依第一項第二款制定之法律或自治條例與創制案之立法原則有無牴觸發生疑義時，提案人之領銜人得聲請司法院解釋之。雖然在這次的公民投票過程，曾經因為程序性的問題而訴諸行政法院，但都不是針對案件本身。但如前所述，本研究認為現在的中央選舉委員會作為獨立機關，相對於一般的行政機關來作審查公正性以及公平性雖可兼顧，但是外界對其公信力仍有疑慮下，應該要由法院來作最後的決定者。在此之下，有幾種可能，第一個則是中央選舉委員會對該公投案件提案進行審查，倘若審查結果認為違反憲法規定，而予以否准認為不符合公民投票法之規定者，之後應該由提案人進行司法的救濟，尤其倘若該案件依據公民投票法之規定，曾經進行過聽證程序者，則依據行政程序法第 108 以及第 109 條規定，免除訴願程序直接向行政法院提起救濟，然而倘若涉及事項為違反憲法規定事項，行政法院得否審查就會有所問題。但倘若無法得到救濟必須要訴諸大法官時卻必須合於司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定的要件，即「人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」從該條文來說必須要有法律或命令牴觸憲法始有可能，雖然大法官長久以來的解釋已經擴大了法律或命令的範圍，然而如何使中央選舉委員會的否決去符合這樣的要件仍然是個大問題。

第二個可能性則是，則是由中央選舉委員會向大法官申請解釋，但是這個部分同樣的也要符合司法院大法官審理案件法第 5 條之要件，對此該條第 1 項第 1 款規定，中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。此時即可解釋為中央機關行使職權，適用憲法發生疑義。當然有學者認為，此處行使職權適用憲法發生疑義，不宜擴大，但是在未有其他法律明確規定前，應該是一個可行的方法。而在程序上即依據公民投票法第 10 條第 2 項規定，於收到後三十日內應審查完成，而這裏若發生倘若反憲法之疑義，則由中央選舉委員會審查後聲請大法官解釋，倘若大法官認為沒有違憲疑義，而拒不受理則顯然再進行查核程序，或者是大法官作成之解釋認為沒有違憲疑義，亦或是在由中央選舉委員會遵循大法官解釋之意旨加以調整。但這樣的作法將可能導致審查時限上的爭議，除非修改公民投票法以及司法院大法官審理案件法對此一程序作明確規定。

而最後一個可能性，則是配合司法院大法官審理案件法(憲法訴訟法)的修正，增加公民投票提案不符規定時，經駁回者，提案人之領銜人於收到通知後 30 日內得聲請司法院大法官解釋。如此一來尚能兼顧審查時效，以及人民權利保障。倘若司法院大法官審理案件法(憲法訴訟法)的修正未能加以考慮，則考增

訂於公民投票法之中。

肆、修法建議以及其他建議

一、修法建議

綜上所述，如果要有一個完整的審查制度建議，應該要再次修改公民投票法規範，修法的建議如下：

公民投票法第 2 條第 4 項增訂為反憲法規定事項不則作為公民投票之提案，我國目前公民投票法並未規定有憲法修正案以及領土變更案，因此第 2 條規定似乎暫且不用考慮修改憲法的問題，在此之下，可仿效其它國家，將違反憲法中人權保障事項列為不得作為公民投票提案之事項。另一方面，在審查上面，由中央選舉委員公民投票提案不符規定時，經駁回者，提案人之領銜人於收到通知後 30 日內得聲請司法院大法官解釋。

修正條文	現行條文	說明
第 2 條 本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。 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。 地方性公民投票適用事項如下： 一、地方自治條例之複決。 二、地方自治條例立法原則之創制。 三、地方自治事項重大政策之創制或複決。	第 2 條 本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。 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。 地方性公民投票適用事項如下： 一、地方自治條例之複決。 二、地方自治條例立法原則之創制。 三、地方自治事項重大政策之創制或複決。	第 4 項仿效德國與美國各邦之規定增訂為反憲法規定之人權保障事項不得作為公民投票之提案，以確保國民之基本人權不會因為公民投票而授到侵害。

<p>預算、租稅、薪俸、人事事項以及違反憲法中人權保障事項不得作為公民投票之提案。</p>	<p>預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。</p>	
<p>第 10 條 第二條第二項各款之事項，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。</p> <p>主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於<u>六十</u>日內完成審核。</p> <p>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三十日內補正，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：</p> <p>一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。</p> <p>二、提案不合前條規定。</p> <p>三、提案有第三十二條規定之情事。</p> <p>四、提案內容不能瞭解其提案真意。</p> <p>五、提案人數不足本條第一項規定。</p> <p>主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提</p>	<p>第 10 條 第二條第二項各款之事項，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。</p> <p>主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。</p> <p>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三十日內補正，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：</p> <p>一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。</p> <p>二、提案不合前條規定。</p> <p>三、提案有第三十二條規定之情事。</p> <p>四、提案內容不能瞭解其提案真意。</p> <p>五、提案人數不足本條第一項規定。</p> <p>主管機關依前項第款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人</p>	<p>1. 第 2 項審查期間修正為六十天，以利於主管機關審查。</p> <p>2. 增訂提案事項因屬憲法中人權保障事項而被駁回者，得於三十日內向司法院大法官聲請解釋之規定，已給予人民及時救濟。</p>

<p>案人進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。</p> <p>公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於十五日內查對提案人。</p> <p>戶政機關應依據戶籍登記資料查對提案人名冊，有下列情事之一者，應予刪除：</p> <p>一、提案人不合第八條第一項規定資格。</p> <p>二、提案人姓名、國民身分證統一編號或戶籍地址書寫錯誤或不明。</p> <p>三、提案人名冊未經提案人簽名或蓋章。</p> <p>四、提案人提案，有偽造情事。</p> <p>提案人名冊經查對後，其提案人數不足本條第一項規定時，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，該提案應予駁回。</p> <p>提案合於本法規定者，主管機關應依該提案性質分別函請相關立法機關及行政機關於收受該函文後三十日內提出意見書；逾期未提出者，視為放棄。</p> <p>意見書以二千字為限，超過字數者，其超過部</p>	<p>進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。</p> <p>公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於十五日內查對提案人。</p> <p>戶政機關應依據戶籍登記資料查對提案人名冊，有下列情事之一者，應予刪除：</p> <p>一、提案人不合第八條第一項規定資格。</p> <p>二、提案人姓名、國民身分證統一編號或戶籍地址書寫錯誤或不明。</p> <p>三、提案人名冊未經提案人簽名或蓋章。</p> <p>四、提案人提案，有偽造情事。</p> <p>提案人名冊經查對後，其提案人數不足本條第一項規定時，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，該提案應予駁回。</p> <p>提案合於本法規定者，主管機關應依該提案性質分別函請相關立法機關及行政機關於收受該函文後三十日內提出意見書；逾期未提出者，視為放棄。</p> <p>意見書以二千字為限，超過字數者，其超過部</p>	
---	---	--

<p>分，不予公告及刊登公報。</p> <p>前項提案經審核完成符合規定者，主管機關應通知提案人之領銜人於十日內向主管機關領取連署人名冊格式或電子連署系統認證碼，徵求連署；逾期未領取者，視為放棄連署。</p> <p><u>公民投票提案因屬憲法中人權保障事項而被駁回者，得於三十日內向司法院大法官聲請解釋。</u></p> <p><u>司法院大法官認提案不違反憲法中人權保障事項者，主管機關應於十五日內依據本條第四項函請戶政機關於十五日內查對提案人。</u></p>	<p>分，不予公告及刊登公報。</p> <p>前項提案經審核完成符合規定者，主管機關應通知提案人之領銜人於十日內向主管機關領取連署人名冊格式或電子連署系統認證碼，徵求連署；逾期未領取者，視為放棄連署。</p>	
--	--	--

二、其他建議

我國公民投票案推展至今目前已經歷經十六個公投案件投票，但在最近的這次公民投票中卻遭受批評，除了審查的問題外，尚基於上述外國法的經驗提出本研究的建議。

1. 公投主文過難的問題

此次大選當中，有多個公民投票案件，被認為文字內容過難，而這個部分的文字，如果我們從柏林經驗來看，審查者恐怕要負責將提案內容來加以濃縮整理，如此一來即生爭議。然而如果從瑞士的經驗來說，則雖然公投主文複雜，但是選票上並不堪載公投主文而是刊載標題。而該標題為公投提案時由提案委員會，即我們的提案領銜人所提出。例如針對公民投票案「同意廢除廣電費(廢止 Billag¹²⁹費用)」「Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)»，其主文為修改該國憲法第 93 條規定，但

¹²⁹ Billag 乃是瑞士廣電收費機構。

選票上僅出現，公民投票標的：「同意廢除廣電費(廢止 Billag¹³⁰費用)」«Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)»，您是否同意。如此一來將會始問題簡單，且由提案者來負責，可值我國參考。

而目前我國公民投票法第 9 條第 1 與第 2 項規定為，「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。前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。」此處即應該增補，除了主文之外，尚要提出標題。而在依據第 17 條規定，公告公民投票案時也應該公告公民投票標題。不過，現行第 21 條規定，「公民投票應在公投票上刊印公民投票案編號、主文及同意、不同意等欄，由投票人以選舉委員會製備之工具圈定之。投票人圈定後不得將圈定內容出示他人。」則應該修正為「公民投票應在公投票上刊印公民投票案編號、標題及同意、不同意等欄，由投票人以選舉委員會製備之工具圈定之。投票人圈定後不得將圈定內容出示他人。」主文的部分即由標題取代，如此一來可減免爭議，並且可以明確責任。

修正條文	現行條文	說明
<p>第九條 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、<u>標題</u>、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，向主管機關為之。</p> <p>前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千</p> <p>字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。</p> <p>第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，提案人應親自簽名或蓋章，填具本人國民身分</p>	<p>第九條 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。</p> <p>前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千</p> <p>字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。</p> <p>第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，提案人應親自簽名或蓋章，填具本人國民身分</p>	<p>第一項除主文與理由書外，並增加標題。</p>

¹³⁰ Billag 乃是瑞士廣電收費機構。

<p>證統一編號及戶籍地址，並分直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）別裝訂成冊。</p> <p>主管機關應建置電子系統，提供提案人之領銜人徵求提案及連署；其提案及連署方式、查對作業等事項之辦法及實施日期，由主管機關定之。</p> <p>採電子提案及連署者，其文件以電磁紀錄之方式提供。</p> <p>公民投票案之提出，以一案一事項為限。</p>	<p>證統一編號及戶籍地址，並分直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）別裝訂成冊。</p> <p>主管機關應建置電子系統，提供提案人之領銜人徵求提案及連署；其提案及連署方式、查對作業等事項之辦法及實施日期，由主管機關定之。</p> <p>採電子提案及連署者，其文件以電磁紀錄之方式提供。</p> <p>公民投票案之提出，以一案一事項為限。</p>	
<p>第十四條 行政院對於第二條第二項第三款之事項，認為有進行公民投票之必要者，得附具主文、<u>標題</u>、理由書，經立法院同意，交由主管機關辦理公民投票，不適用第九條至第十三條、第十七條第一項第三款及第十九條規定。</p> <p>行政院向立法院提出公民投票之提案後，立法院應在十五日內議決，於休會期間提出者，立法院應於十五日內自行集會，三十日內議決。</p> <p>行政院之提案經立法院否決者，自該否決之日起二年內，不得就該事項重行提出。</p>	<p>第十四條 行政院對於第二條第二項第三款之事項，認為有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院同意，交由主管機關辦理公民投票，不適用第九條至第十三條、第十七條第一項第三款及第十九條規定。</p> <p>行政院向立法院提出公民投票之提案後，立法院應在十五日內議決，於休會期間提出者，立法院應於十五日內自行集會，三十日內議決。</p> <p>行政院之提案經立法院否決者，自該否決之日起二年內，不得就該事項重行提出。</p>	<p>第一項除主文與理由書外，並增加標題。</p>

<p>第十五條 立法院依憲法之規定提出之複決案，經公告半年後，應於十日內交由主管機關辦理公民投票。</p> <p>立法院對於第二條第二項第三款之事項，認有提出公民投票之必要者，得附具主文、<u>標題</u>、理由書，經立法院院會通過後十日內，交由主管機關辦理公民投票，不適用第九條至第十三條、第十七條第一項第三款及第十九條規定。</p> <p>立法院之提案經院會否決者，自該否決之日起二年內，不得就該事項重行提出。</p>	<p>第十五條 立法院依憲法之規定提出之複決案，經公告半年後，應於十日內交由主管機關辦理公民投票。</p> <p>立法院對於第二條第二項第三款之事項，認有提出公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後十日內，交由主管機關辦理公民投票，不適用第九條至第十三條、第十七條第一項第三款及第十九條規定。</p> <p>立法院之提案經院會否決者，自該否決之日起二年內，不得就該事項重行提出。</p>	<p>第二項除主文與理由書外，並增加標題。</p>
<p>第十七條 主管機關應於公民投票日二十八日前，就下列事項公告之：</p> <p>一、公民投票案投票日期、投票起、止時間。</p> <p>二、公民投票案之編號、主文、<u>標題</u>、理由書。</p> <p>三、政府機關針對公民投票案提出之意見書。</p> <p>四、公民投票權行使範圍及方式。</p> <p>主管機關應以公費，在全國性無線電視頻道提</p>	<p>第十七條 主管機關應於公民投票日二十八日前，就下列事項公告之：</p> <p>一、公民投票案投票日期、投票起、止時間。</p> <p>二、公民投票案之編號、主文、理由書。</p> <p>三、政府機關針對公民投票案提出之意見書。</p> <p>四、公民投票權行使範圍及方式。</p> <p>主管機關應以公費，在全國性無線電視頻道提</p>	<p>第一項除主文與理由書外，並增加標題。</p>

<p>供時段，供正反意見支持代表發表意見或進行辯論，受指定之電視臺不得拒絕。其實施辦法，由主管機關定之。前項發表會或辯論會，應在全國性無線電視頻道至少舉辦五場。發表會或辯論會應網路直播，其錄影、錄音，並應公開於主管機關之網站。</p>	<p>持代表發表意見或進行辯論，受指定之電視臺不得拒絕。其實施辦法，由主管機關定之。前項發表會或辯論會，應在全國性無線電視頻道至少舉辦五場。發表會或辯論會應網路直播，其錄影、錄音，並應公開於主管機關之網站。</p>	
<p>第二十一條 公民投票應在公投票上刊印公民投票案編號、標題及同意、不同意等欄，由投票人以選舉委員會製備之工具圈定之。投票人圈定後不得將圈定內容出示他人。</p>	<p>第二十一條 公民投票應在公投票上刊印公民投票案編號、<u>主文</u>及同意、不同意等欄，由投票人以選舉委員會製備之工具圈定之。投票人圈定後不得將圈定內容出示他人。</p>	<p>公投票上不印置主文，僅印製標題以方便閱讀。</p>

2. 公投綁大選的問題

第二個問題為公投綁大選造成選舉人龍的狀況，此次由於公投案件過多，所以導致排隊狀況，因此有民眾建議應該分別投票。但是從兩點上來說，如果可以合併選舉應該要盡量合併，一為選舉經濟的考量，二為投票率考量。而在各國也都是如此規定，而另一方面我國公民投票法第 23 條規定，「主管機關應於公民投票案公告成立後一個月起至六個月內舉行公民投票，該期間內有全國性選舉時，應與該選舉同日舉行。」

在加上我國目前選舉的期日都以統整，所以為了趕上大選日，常常生糾紛，為此或許針對公民投票案公告成立後到投票期間是否強制在一個月起至六個月內，應該可以參酌修正。其中，關於一個月時間的規定，應該留給主管機關行政作業期間，一個月應為合理的時間。至於上限的六個月期間，似乎可以無須強制的與其他選舉進行，倘若該期間也有其他公民投票案者，也可以一併舉行，如此也能兼顧到投票率以及經濟問題。因此建議，第二十三條規定本文後段應該增加「該期間內有全國性選舉或其他公民投票案時，應同時舉行」。而為了讓有其他公民投票一併投票可能性也可以適度延長等待期間，例如一個月至九個月內。並且為了避免，一次要投票的項目過多時，也可以在第 23 條的本

文後增加但書，說明倘若該全國性選舉選舉項目超過一定數目時，得不合並選舉，但我國目前全國性選舉，如果為地方公職人員選舉，其數量於縣市與直轄市各有不同，難以計數，或許相反的可以規定公民投票案件超過一定件數者，則得不合併選舉。

修正條文	現行條文	修正理由
第二十三條 主管機關應於公民投票案公告成立後一個月起至 <u>九個月</u> 內舉行公民投票，該期間內有全國性選舉或其他公民投票時，應與該選舉或公民投票同日舉行。 <u>但公民投票案超過三案以上者得不合併選舉。</u>	第二十三條 主管機關應於公民投票案公告成立後一個月起至 <u>六個月</u> 內舉行公民投票，該期間內有全國性選舉時，應與該選舉同日舉行。	

3. 爭議新聞的問題

(1) 同婚公投爭議新聞

- A. 「愛家公投三案」，包括「婚姻定義公投」、「適齡性平教育公投」及「婚姻以外形式規範同性結合」三項。中選會今年 4 月 17 日通過此三項提案的公投第一階段。¹³¹當時引起質疑，指公投提案抵觸大法官此前釋憲內容，不少婚姻平權支持者呼籲中選會駁回提案。與此同時，「愛家公投」的出現也在台灣社會中引發「違憲提案是否可以公投」、「中選會是否應提前做違憲審查」、「是否要做平權公投以反制」等討論。¹³²論者則認為，此次公民投票因中選會僅能作形式審查，導致其不能否決違憲議題；且其中二個題目為「你同意民法婚姻限於一男一女？」，「你同意民法以外制度讓同志結合？」，若公投結果為前者通過後者未通過，則等於同意民法婚姻只適用異性戀，但是同時又不允許同志立專法，無法「民事結合」，明顯侵害同志結婚自由與平等權，違反釋字 748 號意旨。¹³³此外，愛家公投的

¹³¹ <https://www.cec.gov.tw/central/cms/107news/27215>（最後瀏覽日期：2018 年 12 月 15 日）

¹³² 《台灣同婚公投最後衝刺，你怎麼看這場同婚及反同婚的公投大戰？》
<https://theinitium.com/roundtable/20180830-roundtable-tw-gay-marriage/>（最後瀏覽日期：2018 年 12 月 15 日）

¹³³ 陳君瑋，四點分析反同婚公投真的「沒有違憲」嗎？，
<https://www.thenewslens.com/article/94839>（最後瀏覽日期：2018 年 12 月 15 日）

宣傳內容與公投提案內容有顯然落差一事，亦經學者撰文批評；¹³⁴宣傳者乃將原先的「婚姻定義公投」變更為「愛家公投」。

B. 評論

- (A) 就「違憲提案是否可以公投」、「中選會是否應提前做違憲審查」、「中選會僅能作形式審查」等部分，本研究已有分析說明，請容不贅。
- (B) 至於投票結果產生前述「民法婚姻只適用異性戀，但是同時又不允許同志立專法」之矛盾時，現行法尚無處理機制。立法政策上得參考比較法是否以得票數較高之結果為主，排除違憲矛盾狀態。
- (C) 關於宣傳內容與公投提案有落差部分，本研究曾引用學者見解認為，若提案人於宣傳時故意混淆提案內容，則有可能違反現行公投法第 10 條第 2 項第 4 款「提案內容不能瞭解其提案真意」而違法。¹³⁵然若有心人士非提案人但卻以宣傳方式混淆公投內容，或待未來政府有立法處理假新聞之合理作法時，建議一併納入規範。

(2) 能源爭議新聞

- A. 2018 年各項公投案中，引發新聞關注的重大爭議者尚包括所謂「以核養綠」一案連署書之遞件與補件問題。公投提案領銜人黃士修等於 2018 年 9 月 6 日遞交第二階段連署書，中選會點收 31 萬 4135 份；黃士修於 13 日另補送 2 萬多份連署書，但中選會並未受理。¹³⁶黃士修不但絕食抗議，¹³⁷並對此向臺北高等行政法院聲請假處分，法院於同年 9 月 26 日開庭審理、¹³⁸10 月 15 日做成「107 年度全字第 61 號」裁定，命中選會應受理黃士修提出之「以核養綠」公投連署書，並併入原公投案連署書之計算。¹³⁹中選會於同年 10 月 26 日公告該公投案連署過關、一併於 11 月

¹³⁴ 江河清，中選會應暫停反同公投連署，

https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=41142。該文指出，「首先，中選會和提案人對於提案主文的本意並沒有共識，甚至有明顯衝突。當選務機關和提案人都不確定到底是公投什麼，這樣的公投還能進行嗎？如果連中選會都不確定提案人的本意，中選會又如何確定選民理解他們投了什麼？在提案意義爭議不明的狀況下，即便投票完成，行政、立法機關又如何正確理解投票結果的法律意涵？...再者，如果中選會認定經歷補正後的提案已經「不是同婚公投」，也沒有反同婚的法律效果，但反同團體卻一再宣傳他們的提案是「婚姻定義公投」。如今看來，反同團體就是利用錯誤資訊宣傳、誘騙連署，明顯違反公投法規定，如此蒐集獲得的連署書應該作廢，中選會也應該對提案人做出對應的法律行動，例如暫停相關反同公投連署，邀請提案人再釐清提案本意，以免爭議繼續擴大。」（最後瀏覽日期：2018 年 12 月 15 日）

¹³⁵ 官曉薇，官曉薇：反同婚公投「提案內容」與「提案真意」不符 中選會應徹查，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20181109/1463675/>（最後瀏覽日期：2018 年 12 月 15 日）

¹³⁶ 黃士修贏了！法院：中選會應受理「以核養綠」補件，聯合新聞網，2018 年 10 月 17 日。<https://udn.com/vote2018/story/10958/3426537>（最後瀏覽日期：2018 年 12 月 15 日）

¹³⁷ 再送件遭拒黃士修絕食抗議 陳朝建：不做差別待遇，東森新聞雲，2018 年 9 月 13 日，<https://www.ettoday.net/news/20180913/1258144.htm>（最後瀏覽日期：2018 年 12 月 15 日）

¹³⁸ 以核養綠補件遭拒 黃士修提假處分明開庭，聯合新聞網，2018 年 9 月 25 日。<https://udn.com/news/story/7321/3386429>（最後瀏覽日期：2018 年 12 月 15 日）

¹³⁹ 臺北高等行政法院審理聲請人黃士修與相對人中央選舉委員會間聲請假處分事件(107 年度全字第 61 號)新聞稿，司法院官方網站，2018 年 10 月 17 日。

24 日大選投票。¹⁴⁰

B. 評論

就此一爭議而言，修法時應考慮將連署之初步點收、驗證、補件、再驗證等各階段之條件、程序、時限及效果，均以明文定之，以杜爭議。臺北高等行政法院 107 年度全字第 61 號裁定雖稱公民投票「以通過為原則，不通過為例外」，惟此處此處「通過」應指連署成功、而非結果通過。且就制度層面言，法院個案之裁定並不限縮立法權之形成空間、直接民主亦未必優於間接民主。故此爭議之重點在於現狀制度規範之欠缺，遇到爭議時無所依循而須倚賴法院予以補充。若就連署之初步點收、驗證、補件、再驗證等各階段之條件、程序、時限及效果均以明文定之，當可避免過程中之不必要爭端。

附件 1-蒐集資料與參考書目

本期中報告涉及四個國家，目前所蒐集的資料分別羅列於下：

專書、期刊論文

Boger, D.N. (2017) Constitutional Avoidance: The Single Subject Rule as an Interpretive Principle. *Virginia Law Review*, 103, 1247-1293.

Lewis, D.C. (2013). *Direct democracy and minority rights: A critical assessment of the tyranny of the majority in the American states*. Routledge: New York, NY.

Phillips, G.T. (2018). Thwarting thrasymachus: A new constitutional paradigm for direct democracy & protecting minority rights. *Georgetown Law Journal*, 106, 1161-1196.

Sandoval, R.A. (2015). Restricted subject matters: Misconceptions of speech and ballot initiatives. *University of Chicago Legal Forum*, 2015, 669-699.

Topf, M.A. (1997). The jurisprudence of the advisory opinion process in Rhode Island, *Roger Williams University Law Review*, 2(2), 207-256.

<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=376320> (最後瀏覽日期：2018 年 12 月 15 日)

¹⁴⁰ 中選會發布第 16 案全國性公民投票案公告，並提醒反方辦事處在 107 年 10 月 29 日前推薦代表人參加意見發表會，中央選舉委員會官方網站，2018 年 10 月 26 日，

<https://www.cec.gov.tw/central/cms/107news/28757> (最後瀏覽日期：2018 年 12 月 15 日)

法條

Alaska Constitution, Art. XI, Sec. 7.
Alaska statutes, Sec. 15.45.020, 040, 180, 260, 380, 410.
California Code Civ. Proc. Sec. 2015.5.
California Elections Code Sec. 104, 9022.
Massachusetts Constitution, Art. XLVIII, LXXIV, Sec. 1.
Massachusetts Constitution, Art. XLVIII, Part II, Sec. 2.
Mississippi Code, Title 23, Chapter 17, Sec 1, 5.
Mississippi Constitution, Art. XV, Sec. 273.
Missouri Constitution, Art. III, Sec. 51.
Missouri Revised Statutes, Title IX, Chapter 116, Section 116.332.
Montana Code, Title 13, Chapter 27, Sec. 202, 312.
Montana Constitution, Art. III, Sec. 4(1).
Nebraska Constitution, Art. III, Sec. 2.
Nebraska Revised Statutes, Chapter 32, Sec. 1405 (2), 1408.
Nevada Constitution, Art. 19, Sec. 2, 6.
Nevada Revised Statutes, Chapter 295, Sec. 009, 015.
North Dakota Century Code, Title 16.1, Chapter 1, Sec. 7-17.
North Dakota Constitution, Art. III, Sec. 1-10.
North Dakota House Concurrent Resolution 3011 (2013)
Ohio Constitution, Art. II, Sec. 1(e).
Ohio Initiated Monopolies Amendment, Issue 2 (2015).
Ohio Revised Code, Title XXXV, Chapter. 3519.01(A) , 3505.062(A).
Utah Administrative Code, Rule R623-4.
Wyoming Constitution, Art. 3, Sec. 52(g)
Wyoming Statutes, Title 22, Chapter 24, Sec. 301, 304.

判決

Anderson v. Bell, 234 P.3d 1147 (Utah 2010)
Ni v. Slocum, 196 Cal.App.4th 1636 (2011)
Pac. States Tel. & Tel. Co. v. Or., 223 U.S. 118 (1912).
Taxpayers to Limit Campaign Spending v. Fair Political Practices Commission, 51 Cal.3d 744 (1990).
Taylor v. Johnson, John Corbett O’Meara, E.D. Mich. 5:16-cv-10256 (2016).

網站

Ballotpedia, 2018 Ballot Measures
https://ballotpedia.org/2018_ballot_measures

(最後瀏覽日：2018/9/29)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in Alaska

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Alaska (最後瀏覽日：2018/8/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in California

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_California (最後瀏覽日：2018/9/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in Massachusetts

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Massachusetts (最後瀏覽日：2018/8/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in Mississippi

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Mississippi (最後瀏覽日：2018/8/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in Missouri

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Missouri (最後瀏覽日：2018/8/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in Montana

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Montana (最後瀏覽日：2018/8/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in Nebraska

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Nebraska (最後瀏覽日：2018/8/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in Nevada

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Nevada (最後瀏覽日：2018/8/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in North Dakota

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_North_Dakota (最後瀏覽日：2018/8/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in Ohio

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Ohio (最後瀏覽日：2018/8/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in Oregon

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Oregon#Competing_initiatives (最後瀏覽日：2018/9/26)

Ballotpedia, Laws Governing the Initiative Process in Wyoming

https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Wyoming (最後瀏覽日：2018/8/26)

California Secretary of State, Election Petition Signature Verification Random

Sampling Verification Methodology

<https://www.sos.ca.gov/administration/regulations/current-regulations/elections/election-petition-signature-verification-random-sampling-verification-methodology/#section-20521>（最後瀏覽日：2018/9/29）

California Secretary of State, Initiatives and Referenda Pending Signature Verification

<https://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/initiative-and-referendum-status/initiatives-and-referenda-pending-signature-verification/>（最後瀏覽日：2018/9/29）

California Secretary of State, Statewide Initiative Guide

<https://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/how-qualify-initiative/initiative-guide/>（最後瀏覽日：2018/9/24）

National Conference of State Legislators, If competing ballot issues win, who really wins? (2016/8/25)

<http://www.ncsl.org/blog/2016/08/25/if-competing-ballot-issues-win-who-really-wins.aspx>（最後瀏覽日：2018/9/29）

Oregon Secretary of State, Oregon Initiative Process,

<https://sos.oregon.gov/elections/Documents/irr/oregon-initiative-process.pdf>
（最後瀏覽日：2018/9/29）

Wikipedia, Advisory opinion

https://en.wikipedia.org/wiki/Advisory_opinion#State_courts（最後瀏覽日：2018/9/24）

1. 公民投票制度與國際間公投案例 / 王思為著
一版

臺北市：獨立作家出版；桃園縣龜山鄉：時報文化總經銷, 2016

2. 比較公民投票制度 / 李昌麟著
初版

臺北市：五南, 2013

3. 解析公民投票 / 曹金增著.

臺北市：五南, 2004

4. 抗拒直接民主的公民投票法？從憲法及法學方法論觀點檢視公民投票審議委員會對台聯 ECFA 公投提案之認定

政治與社會哲學評論

黃舒芃

201106

卷期 37
頁 75-126

5. 論公民投票與司法審查

中文刊名 國會月刊
作者 沈宜卉
出版年月 201106
卷期 39 卷 6 期
起迄頁 36-50

6. 參政權：第四講——參政權各論 3——選舉罷免與公民投票訴訟

中文刊名 月旦法學教室
西文刊名 Taiwan Jurist
作者 吳志光
出版年月 201004
卷期 總號：90
起迄頁 37-43

7. 參政權：第三講——參政權各論 II——公民投票

中文刊名 月旦法學教室
西文刊名 Taiwan Jurist
作者 吳志光
出版年月 200912
卷期 總號：86
起迄頁 43-51

8. 未通過就是反對？從法律觀點簡析公民投票未達領票門檻之效力

中文刊名 法令月刊
西文刊名 The Law Monthly
作者 羅承宗
出版年月 200905
卷期 60 卷 5 期
起迄頁 49-62

9. 誰有權召喚公民投票？——評司法院釋字第645號解釋

中文刊名 月旦法學雜誌
西文刊名 The Taiwan Law Review
作者 吳志光

出版年月 200810
卷期 總號：161
起迄頁 285-296

10. 公民投票在我國的適用性

中文刊名 國會月刊
作者 李文堂
出版年月 200806
卷期 36 卷 6 期
起迄頁 99-116

11. 公民投票與權力分立原則由公民投票的事項限制談起

中文刊名 憲政時代
西文刊名 The Constitutional Review
作者 吳志光
出版年月 200504
卷期 30 卷 4 期
起迄頁 483-513

12. 不服公民投票主管機關駁回公民投票提案之行政爭訟途徑

中文刊名 法學講座
西文刊名 Law Forum
作者 吳志光
出版年月 200405
卷期 總號：27
起迄頁 105-114

13. 公民投票與司法審查

西文篇名 Plebiscite and Judicial Review
中文刊名 輔仁法學
西文刊名 Fu Jen Law Review
作者 吳志光
出版年月 200212
卷期 總號：24
起迄頁 195-220

14. 德國公民投票制度的發展

西文篇名 The Development of Plebiscite and Referendum in Germany

中文刊名 問題與研究
西文刊名 Wenti Yu Yanjiu
作者 湯紹成
出版年月 199903
卷期 38 卷 3 期
起迄頁 33-43

15. 公民投票法之違憲爭議

作者 程明修
書名 立憲國家之課題與挑戰：許志雄教授六秩華誕祝壽論文集
年月 201401
起迄頁 543-566

16. 公民投票法制之研究

國立臺灣海洋大學／海洋法律研究所／103／碩士／法律學門／專業法律學類
研究生:郭楸榕
指導教授:許春鎮

17.

論公民投票中介組織之建制及人民不服其審查決定之救濟途徑
國立中正大學／法律學研究所／102／碩士／法律學門／一般法律學類
研究生:吳冠逸
指導教授:蕭文生

18. 公民投票審議程序的制度面研析：以議題的聚焦與討論為中心

國立臺灣大學／法律學研究所／100／碩士／法律學門／一般法律學類
研究生:劉昱明
指導教授:李建良

19. 俞振華，公民投票提案審核機制與門檻之研究，2013 年

附件 2-美國公投相關法規部分

阿拉斯加

Alaska statutes, Sec. 15.45.020. Filing application.

全文為：An initiative is proposed by filing an application with the lieutenant governor. A deposit of \$100 must accompany the application. This deposit shall be retained if a petition is not properly filed.

If a petition is properly filed, the deposit shall be refunded. 複決部分：Sec. 15.45.260.

Sec. 15.45.180. Preparation of ballot title and proposition. 全文為：(a) If the petition is properly filed, the lieutenant governor, with the assistance of the attorney general, shall prepare a ballot title and proposition. The ballot title shall, in not more than 25 words, indicate the general subject of the proposition. The proposition shall give a true and impartial summary of the proposed law. The total number of words used in the summary may not exceed the product of the number of sections in the proposed law multiplied by 50. In this subsection, "section" means a provision of the proposed law that is distinct from other provisions in purpose or subject matter.

(b) The proposition prepared under (a) of this section shall comply with AS 15.80.005 and shall be worded so that a "Yes" vote on the proposition is a vote to enact the proposed law 複決部分：Sec. 15.45.380. Sec. 15.45.410

麻薩諸賽

Article XLVIII.

I. Definition.

Legislative power shall continue to be vested in the general court; but the people reserve to themselves the popular initiative, which is the power of a specified number of voters to submit constitutional amendments and laws to the people for approval or rejection; and the popular referendum, which is the power of a specified number of voters to submit laws, enacted by the general court, to the people for their ratification or rejection.

The Initiative.

II. Initiative Petitions

Section 1. Contents. An initiative petition shall set forth the full text of the constitutional amendment or law, hereinafter designated as the measure, which is proposed by the petition.

Section 2. Excluded Matters. - No measure that relates to religion, religious practices or religious institutions; or to the appointment, qualification, tenure, removal, recall or compensation of judges; or to the reversal of a judicial decision; or to the powers, creation or abolition of courts; or the operation of which is restricted to a particular

town, city or other political division or to particular districts or localities of the commonwealth; or that makes a specific appropriation of money from the treasury of the commonwealth, shall be proposed by an initiative petition; but if a law approved by the people is not repealed, the general court shall raise by taxation or otherwise and shall appropriate such money as may be necessary to carry such law into effect.

Neither the eighteenth amendment of the constitution, as approved and ratified to take effect on the first day of October in the year nineteen hundred and eighteen, nor this provision for its protection, shall be the subject of an initiative amendment.

No proposition inconsistent with any one of the following rights of the individual, as at present declared in the declaration of rights, shall be the subject of an initiative or referendum petition: The right to receive compensation for private property appropriated to public use; the right of access to and protection in courts of justice; the right of trial by jury; protection from unreasonable search, unreasonable bail and the law martial; freedom of the press; freedom of speech; freedom of elections; and the right of peaceable assembly.

No part of the constitution specifically excluding any matter from the operation of the popular initiative and referendum shall be the subject of an initiative petition; nor shall this section be the subject of such a petition.

The limitations on the legislative power of the general court in the constitution shall extend to the legislative power of the people as exercised hereunder.

[Section 3. Mode of Originating. - Such petition shall first be signed by ten qualified voters of the commonwealth and shall then be submitted to the attorney-general, and if he shall certify that the measure is in proper form for submission to the people, and that it is not, either affirmatively or negatively, substantially the same as any measure which has been qualified for submission or submitted to the people within three years of the succeeding first Wednesday in December and that it contains only subjects not excluded from the popular initiative and which are related or which are mutually dependent, it may then be filed with the secretary of the commonwealth. The secretary of the commonwealth shall provide blanks for the use of subsequent signers, and shall print at the top of each blank a description of the proposed measure as such description will appear on the ballot together with the names and residences of the first ten signers. All initiative petitions, with the first ten signatures attached, shall be filed with the secretary of the commonwealth not earlier than the first Wednesday of

the September before the assembling of the general court into which they are to be introduced, and the remainder of the required signatures shall be filed not later than the first Wednesday of the following December.] [Section 3 superseded by section 1 of Amendments, Art. LXXIV.]

Section 4. Transmission to the General Court. - If an initiative petition, signed by the required number of qualified voters, has been filed as aforesaid, the secretary of the commonwealth shall, upon the assembling of the general court, transmit it to the clerk of the house of representatives, and the proposed measure shall then be deemed to be introduced and pending.

III. Legislative Action. General Provisions

Section 1. Reference to Committee. - If a measure is introduced into the general court by initiative petition, it shall be referred to a committee thereof, and the petitioners and all parties in interest shall be heard, and the measure shall be considered and reported upon to the general court with the committee's recommendations, and the reasons therefor, in writing. Majority and minority reports shall be signed by the members of said committee.

Section 2. Legislative Substitutes. - The general court may, by resolution passed by ye and nay vote, either by the two houses separately, or in the case of a constitutional amendment by a majority of those voting thereon in joint session in each of two years as hereinafter provided, submit to the people a substitute for any measure introduced by initiative petition, such substitute to be designated on the ballot as the legislative substitute for such an initiative measure and to be grouped with it as an alternative therefor.

IV. Legislative Action on Proposed Constitutional Amendments

[Section 1. Definition. - A proposal for amendment to the constitution introduced into the general court by initiative petition shall be designated an initiative amendment, and an amendment introduced by a member of either house shall be designated a legislative substitute or a legislative amendment.

Section 2. Joint Session. - If a proposal for a specific amendment of the constitution is introduced into the general court by initiative petition signed by not less than twenty-five thousand qualified voters, or if in case of a proposal for amendment introduced into the general court by a member of either house, consideration thereof in joint session is called for by vote of either house, such proposal shall, not later than the

second Wednesday in June, be laid before a joint session of the two houses, at which the president of the senate shall preside; and if the two houses fail to agree upon a time for holding any joint session hereby required, or fail to continue the same from time to time until final action has been taken upon all amendments pending, the governor shall call such joint session or continuance thereof.] [Section 2 superseded by section 1 of Amendments, Art. LXXXI.]

Section 3. Amendment of Proposed Amendments. - A proposal for an amendment to the constitution introduced by initiative petition shall be voted upon in the form in which it was introduced, unless such amendment is amended by vote of three-fourths of the members voting thereon in joint session, which vote shall be taken by call of the yeas and nays if called for by any member.

Section 4. Legislative Action. - Final legislative action in the joint session upon any amendment shall be taken only by call of the yeas and nays, which shall be entered upon the journals of the two houses; and an unfavorable vote at any stage preceding final action shall be verified by call of the yeas and nays, to be entered in like manner. At such joint session a legislative amendment receiving the affirmative votes of a majority of all the members elected, or an initiative amendment receiving the affirmative votes of not less than one-fourth of all the members elected, shall be referred to the next general court.

Section 5. Submission to the People. If in the next general court a legislative amendment shall again be agreed to in joint session by a majority of all the members elected, or if an initiative amendment or a legislative substitute shall again receive the affirmative votes of a least one-fourth of all the members elected, such fact shall be certified by the clerk of such joint session to the secretary of the commonwealth, who shall submit the amendment to the people at the next state election. Such amendment shall become part of the constitution if approved, in the case of a legislative amendment, by a majority of the voters voting thereon, or if approved, in the case of an initiative amendment or a legislative substitute, by voters equal in number to at least thirty per cent of the total number of ballots cast at such state election and also by a majority of the voters voting on such amendment.

V. Legislative Action on Proposed Laws.

[Section 1. Legislative Procedure. - If an initiative petition for a law is introduced into the general court, signed by not less than twenty thousand qualified voters, a vote shall be taken by yeas and nays in both houses before the first Wednesday of June

upon the enactment of such law in the form in which it stands in such petition. If the general court fails to enact such law before the first Wednesday of June, and if such petition is completed by filing with the secretary of the commonwealth, not earlier than the first Wednesday of the following July nor later than the first Wednesday of the following August, not less than five thousand signatures of qualified voters, in addition to those signing such initiative petition, which signatures must have been obtained after the first Wednesday of June aforesaid, then the secretary of the commonwealth shall submit such proposed law to the people at the next state election. If it shall be approved by voters equal in number to at least thirty per cent of the total number of ballots cast at such state election and also by a majority of the voters voting on such law, it shall become law, and shall take effect in thirty days after such state election or at such time after such election as may be provided in such law.] [Section 1 superseded by section 2 of Amendments, Art. LXXXI.]

[Section 2. Amendment by Petitioners. If the general court fails to pass a proposed law before the first Wednesday of June, a majority of the first ten signers of the initiative petition therefor shall have the right, subject to certification by the attorney-general filed as hereinafter provided, to amend the measure which is the subject of such petition. An amendment so made shall not invalidate any signature attached to the petition. If the measure so amended, signed by a majority of the first ten signers, is filed with the secretary of the commonwealth before the first Wednesday of the following July, together with a certificate signed by the attorney-general to the effect that the amendment made by such proposers is in his opinion perfecting in its nature and does not materially change the substance of the measure, and if such petition is completed by filing with the secretary of the commonwealth, not earlier than the first Wednesday of the following July nor later than the first Wednesday of the following August, not less than five thousand signatures of qualified voters, in addition to those signing such initiative petition, which signatures must have been obtained after the first Wednesday of June aforesaid, then the secretary of the commonwealth shall submit the measure to the people in its amended form.] [Section 2 superseded by section 3 of Amendments, Art. LXXXI.]

VI. Conflicting and Alternative Measures.

If in any judicial proceeding, provisions of constitutional amendments or of laws approved by the people at the same election are held to be in conflict, then the provisions contained in the measure that received the largest number of affirmative votes at such election shall govern.

A constitutional amendment approved at any election shall govern any law approved at the same election.

The general court, by resolution passed as hereinbefore set forth, may provide for grouping and designating upon the ballot as conflicting measures or as alternative measures, only one of which is to be adopted, any two or more proposed constitutional amendments or laws which have been or may be passed or qualified for submission to the people at any one election: provided, that a proposed constitutional amendment and a proposed law shall not be so grouped, and that the ballot shall afford an opportunity to the voter to vote for each of the measures or for only one of the measures, as may be provided in said resolution, or against each of the measures so grouped as conflicting or as alternative. In case more than one of the measures so grouped shall receive the vote required for its approval as herein provided, only that one for which the largest affirmative vote was cast shall be deemed to be approved.

The Referendum.

I. When Statutes shall take Effect.

No law passed by the general court shall take effect earlier than ninety days after it has become a law, excepting laws declared to be emergency laws and laws which may not be made the subject of a referendum petition, as herein provided.

II. Emergency Measures.

A law declared to be an emergency law shall contain a preamble setting forth the facts constituting the emergency, and shall contain the statement that such law is necessary for the immediate preservation of the public peace, health, safety or convenience. [A separate vote shall be taken on the preamble by call of the yeas and nays, which shall be recorded, and unless the preamble is adopted by two-thirds of the members of each house voting thereon, the law shall not be an emergency law; but] if the governor, at any time before the election at which it is to be submitted to the people on referendum, files with the secretary of the commonwealth a statement declaring that in his opinion the immediate preservation of the public peace, health, safety or convenience requires that such law should take effect forthwith and that it is an emergency law and setting forth the facts constituting the emergency, then such law, if not previously suspended as hereinafter provided, shall take effect without suspension, or if such law has been so suspended such suspension shall thereupon

terminate and such law shall thereupon take effect: but no grant of any franchise or amendment thereof, or renewal or extension thereof for more than one year shall be declared to be an emergency law. [See Amendments, Art. [See Amendments, Art. LXVII.]

III. Referendum Petitions.

Section 1. Contents. - A referendum petition may ask for a referendum to the people upon any law enacted by the general court which is not herein expressly excluded.

Section 2. Excluded Matters. No law that relates to religion, religious practices or religious institutions; or to the appointment, qualification, tenure, removal or compensation of judges; or to the powers, creation or abolition of courts; or the operation of which is restricted to a particular town, city or other political division or to particular districts or localities of the commonwealth; or that appropriates money for the current or ordinary expenses of the commonwealth or for any of its departments, boards, commissions or institutions shall be the subject of a referendum petition.

Section 3. Mode of Petitioning for the Suspension of a Law and a Referendum Thereon. - A petition asking for a referendum on a law, and requesting that the operation of such law be suspended, shall first be signed by ten qualified voters and shall then be filed with the secretary of the commonwealth not later than thirty days after the law that is the subject of the petition has become law. [The secretary of the commonwealth shall provide blanks for the use of subsequent signers, and shall print at the top of each blank a description of the proposed law as such description will appear on the ballot together with the names and residences of the first ten signers. If such petition is completed by filing with the secretary of the commonwealth not later than ninety days after the law which is the subject of the petition has become law the signatures of not less than fifteen thousand qualified voters of the commonwealth, then the operation of such law shall be suspended, and the secretary of the commonwealth shall submit such law to the people at the next state election, if thirty days intervene between the date when such petition is filed with the secretary of the commonwealth and the date for holding such state election; if thirty days do not so intervene, then such law shall be submitted to the people at the next following state election, unless in the meantime it shall have been repealed; and if it shall be approved by a majority of the qualified voters voting thereon, such law shall, subject to the provisions of the constitution, take effect in thirty days after such election, or at

such time after such election as may be provided in such law; if not so approved such law shall be null and void; but no such law shall be held to be disapproved if the negative vote is less than thirty per cent of the total number of ballots cast at such state election.] [Section 3 amended by section 2 of Amendments, Art.LXXIV and section 4 of Amendments, Art. LXXXI]

Section 4. Petitions for Referendum on an Emergency Law or a Law the Suspension of Which is Not Asked for. - A referendum petition may ask for the repeal of an emergency law or of a law which takes effect because the referendum petition does not contain a request for suspension, as aforesaid. Such petition shall first be signed by ten qualified voters of the commonwealth, and shall then be filed with the secretary of the commonwealth not later than thirty days after the law which is the subject of the petition has become law. [The secretary of the commonwealth shall provide blanks for the use of subsequent signers, and shall print at the top of each blank a description of the proposed law as such description will appear on the ballot together with the names and residences of the first ten signers. If such petition filed as aforesaid is completed by filing with the secretary of the commonwealth not later than ninety days after the law which is the subject of the petition has become law the signatures of not less than ten thousand qualified voters of the commonwealth protesting against such law and asking for a referendum thereon, then the secretary of the commonwealth shall submit such law to the people at the next state election, if thirty days intervene between the date when such petition is filed with the secretary of the commonwealth and the date for holding such state election. If thirty days do not so intervene, then it shall be submitted to the people at the next following state election, unless in the meantime it shall have been repealed; and if it shall not be approved by a majority of the qualified voters voting thereon, it shall, at the expiration of thirty days after such election, be thereby repealed; but no such law shall be held to be disapproved if the negative vote is less than thirty per cent of the total number of ballots cast at such state election.] [Section 4 superseded by section 3 of Amendments, ArtLXXIV and section 5 of Amendments, Art. LXXXI.]

General Provisions.

I. Identification and Certification of Signatures.

Provision shall be made by law for the proper identification and certification of signatures to the petitions hereinbefore referred to, and for penalties for signing any such petition, or refusing to sign it, for money or other valuable consideration, and for

the forgery of signatures thereto. Pending the passage of such legislation all provisions of law relating to the identification and certification of signatures to petitions for the nomination of candidates for state offices or to penalties for the forgery of such signatures shall apply to the signatures to the petitions herein referred to. The general court may provide by law that no co-partnership or corporation shall undertake for hire or reward to circulate petitions, may require individuals who circulate petitions for hire or reward to be licensed, and may make other reasonable regulations to prevent abuses arising from the circulation of petitions for hire or reward.

II. Limitation on Signatures.

Not more than one-fourth of the certified signatures on any petition shall be those of registered voters of any one county.

III. Form of Ballot.

Each proposed amendment to the constitution, and each law submitted to the people, shall be described on the ballots by a description to be determined by the attorney-general, subject to such provision as may be made by law, and the secretary of the commonwealth shall give each question a number and cause such question, except as otherwise authorized herein, to be printed on the ballot in the following form:-

In the case of an amendment to the constitution: Shall an amendment to the constitution (here insert description, and state, in distinctive type, whether approved or disapproved by the general court, and by what vote thereon) be approved?

In the case of a law: Shall a law (here insert description, and state, in distinctive type, whether approved or disapproved by the general court, and by what vote thereon) be approved?

IV. Information for Voters.

The secretary of the commonwealth shall cause to be printed and sent to each registered voter in the commonwealth the full text of every measure to be submitted to the people, together with a copy of the legislative committee's majority and minority reports, if there be such, with the names of the majority and minority members thereon, a statement of the votes of the general court on the measure, and a

description of the measure as such description will appear on the ballot; and shall, in such manner as may be provided by law, cause to be prepared and sent to the voters other information and arguments for and against the measure.] [Subheadings III and IV superseded by section 4 of Amendments, Art. LXXIV.][Subheading IV superseded by Amendments, Art. CVIII.]

V. The Veto Power of the Governor.

Subject to the veto power of the governor and to the right of referendum by petition as herein provided, the general court may amend or repeal a law approved by the people.

VI. The General Court's Power of Repeal.

Subject to the veto power of the governor and to the right of referendum by petition as herein provided, the general court may amend or repeal a law approved by the people.

VII. Amendment Declared to be Self-executing.

This article of amendment to the constitution is self-executing, but legislation not inconsistent with anything herein contained may be enacted to facilitate the operation of its provisions.

VIII. Articles IX and XLII of Amendments of the Constitution Annulled.

Article IX and Article XLII of the amendments of the constitution are hereby annulled.

Article LXXIV

Section 1

Article XLVIII of the amendments to the constitution is hereby amended by striking out section three, under the heading "THE INITIATIVE. III. Initiative Petitions.," and inserting in place thereof the following: -

Section 3. Mode of Originating. - Such petition shall first be signed by ten qualified voters of the commonwealth and shall be submitted to the attorney-general not later than the first Wednesday of the August before the assembling of the general court into which it is to be introduced, and if he shall certify that the measure and the title thereof are in proper form for submission to the people, and that the measure is not, either affirmatively or negatively, substantially the same as any measure which has

been qualified for submission or submitted to the people at either of the two preceding biennial state elections, and that it contains only subjects not excluded from the popular initiative and which are related or which are mutually dependent, it may then be filed with the secretary of the commonwealth. The secretary of the commonwealth shall provide blanks for the use of subsequent signers, and shall print at the top of each blank a fair, concise summary, as determined by the attorney-general, of the proposed measure as such summary will appear on the ballot together with the names and residences of the first ten signers. All initiative petitions, with the first ten signatures attached, shall be filed with the secretary of the commonwealth not earlier than the first Wednesday of the September before the assembling of the general court into which they are to be introduced, and the remainder of the required signatures shall be filed not later than the first Wednesday of the following December.^[1]

Section 2

Section three of that part of said Article XLVIII, under the heading "THE REFERENDUM. III. Referendum Petitions.," is hereby amended by striking out the words "The secretary of the commonwealth shall provide blanks for the use of subsequent signers, and shall print at the top of each blank a description of the proposed law as such description will appear on the ballot together with the names and residences of the first ten signers.," and inserting in place thereof the words "The secretary of the commonwealth shall provide blanks for the use of subsequent signers, and shall print at the top of each blank a fair, concise summary of the proposed law as such summary will appear on the ballot together with the names and residences of the first ten signers."^[1]

Section 3

Section four of that part of said Article XLVIII under the heading "THE REFERENDUM. III. Referendum Petitions.," is hereby amended by striking out the words "The secretary of the commonwealth shall provide blanks for the use of subsequent signers, and shall print at the top of each blank a description of the proposed law as such description will appear on the ballot together with the names and residences of the first ten signers.," and inserting in place thereof the words "The secretary of the commonwealth shall provide blanks for the use of subsequent signers, and shall print at the top of each blank a fair, concise summary of the proposed law as such summary will appear on the ballot together with the names and residences of the first ten signers."^[1]

Section 4

Said Article XLVIII is hereby further amended by striking out, under the heading "GENERAL PROVISIONS," all of subheading "III. Form of Ballot." and all of subheading "IV. Information for Voters.," and inserting in place thereof the

following:--^[1]

III. Form of Ballot.

A fair, concise summary, as determined by the attorney general, subject to such provision as may be made by law, of each proposed amendment to the constitution, and each law submitted to the people, shall be printed on the ballot, and the secretary of the commonwealth shall give each question a number and cause such question, except as otherwise authorized herein, to be printed on the ballot in the following form:--

In the case of an amendment to the constitution: Do you approve of the adoption of an amendment to the constitution summarized below, (here state, in distinctive type, whether approved or disapproved by the general court, and by what vote thereon)?

[Set forth summary here]

In the case of a law: Do you approve of a law summarized below, (here state, in distinctive type, whether approved or disapproved by the general court, and by what vote thereon)?

[Set forth summary here]^[1]

IV. Information for Voters.

The secretary of the commonwealth shall cause to be printed and sent to each registered voter in the commonwealth the full text of every measure to be submitted to the people, together with a copy of the legislative committee's majority and minority reports, if there be such, with the names of the majority and minority members thereon, a statement of the votes of the general court on the measure, and a fair, concise summary of the measure as such summary will appear on the ballot; and shall, in such manner as may be provided by law, cause to be prepared and sent to the voters other information and arguments for and against the measure.^[1]

密西西比

MS Code § 23-17-1 (2013)

(1) For purposes of this chapter, the following term shall have the meaning ascribed herein:

"Measure" means an amendment to the Mississippi Constitution proposed by a petition of qualified electors under Section 273, Mississippi Constitution of 1890.

(2) If any qualified elector of the state desires to initiate a proposed amendment to the Constitution of this state as authorized by subsections (3) through (13) of Section 273 of the Mississippi Constitution of 1890, he shall first file with the Secretary of State a

typewritten copy of the proposed initiative measure, accompanied by an affidavit that the sponsor is a qualified elector of this state.

(3) The sponsor of an initiative shall identify in the text of the initiative the amount and source of revenue required to implement the initiative. If the initiative requires a reduction in any source of government revenue, or a reallocation of funding from currently funded programs, the sponsor shall identify in the text of the initiative the program or programs whose funding must be reduced or eliminated to implement the initiative.

(4) The person proposing the measure shall also include all the information required under Section 273, Mississippi Constitution of 1890.

MS Code § 23-17-5 (2013)

Upon receipt of any proposed initiative measure, the Secretary of State shall submit a copy of the proposed measure to the Attorney General and give notice to the person filing the proposed measure of such transmittal. Upon receipt of the measure, the Attorney General may confer with the person filing the proposed measure and shall within ten (10) working days from receipt thereof review the proposal for matters of form and style, and such matters of substantive import as may be agreeable to the person filing the proposed measure, and shall recommend such revision or alteration of the measure as may be deemed necessary and appropriate. The recommendations of the Attorney General shall be advisory only, and the person filing the proposed measure may accept or reject them in whole or in part. The Attorney General shall issue a certificate of review certifying that he has reviewed the measure for form and style and that the recommendations thereon, if any, have been communicated to the person filing the proposed measure, and such certificate shall issue whether or not the person filing the proposed measure accepts such recommendations. Within fifteen (15) working days after notification of submittal of the proposed initiative measure to the Attorney General, the person filing the proposed measure, if he desires to proceed with his sponsorship, shall file the measure together with the certificate of review with the Secretary of State for assignment of a serial number and the Secretary of State shall thereupon submit to the Attorney General a certified copy of the measure filed. Upon submitting the proposal to the Secretary of State for assignment of a serial number the Secretary of State shall refuse to make such assignment unless the proposal is accompanied by a certificate of review.

密蘇里

Title IX SUFFRAGE AND ELECTIONS

Chapter 116

116.332. Petitions for constitutional amendments, statutory initiative or referendum, requirements, procedure. —

1. Before a constitutional amendment petition, a statutory initiative petition, or a referendum petition may be circulated for signatures, a sample sheet must be submitted to the secretary of state in the form in which it will be circulated. When a person submits a sample sheet of a petition he or she shall designate to the secretary of state the name and address of the person to whom any notices shall be sent pursuant to sections 116.140 and 116.180 and, if a committee or person, except the individual submitting the sample sheet, is funding any portion of the drafting or submitting of the sample sheet, the person submitting the sample sheet shall submit a copy of the filed statement of committee organization required under subsection 5 of section 130.021 showing the date the statement was filed. The secretary of state shall refer a copy of the petition sheet to the attorney general for his approval and to the state auditor for purposes of preparing a fiscal note and fiscal note summary. The secretary of state and attorney general must each review the petition for sufficiency as to form and approve or reject the form of the petition, stating the reasons for rejection, if any.

2. Within two business days of receipt of any such sample sheet, the office of the secretary of state shall conspicuously post on its website the text of the proposed measure, a disclaimer stating that such text may not constitute the full and correct text as required under section 116.050, and the name of the person or organization submitting the sample sheet. The secretary of state's failure to comply with such posting shall be considered a violation of chapter 610 and subject to the penalties provided under subsection 3 of section 610.027. The posting shall be removed within three days of either the withdrawal of the petition under section 116.115 or the rejection for any reason of the petition.

3. Upon receipt of a petition from the office of the secretary of state, the attorney general shall examine the petition as to form. If the petition is rejected as to form, the attorney general shall forward his or her comments to the secretary of state within ten days after receipt of the petition by the attorney general. If the petition is approved as to form, the attorney general shall forward his or her approval as to form to the secretary of state within ten days after receipt of the petition by the attorney general.

4. The secretary of state shall review the comments and statements of the attorney general as to form and make a final decision as to the approval or rejection of the form of the petition. The secretary of state shall send written notice to the person who submitted the petition sheet of the approval within fifteen days after submission of the petition sheet. The secretary of state shall send written notice if the petition has been rejected, together with reasons for rejection, within fifteen days after submission of the petition sheet.

(L. 1985 H.B. 543 § 1, A.L. 1997 S.B. 132, A.L. 2013 H.B. 117)

Effective 11-04-14

(1991) That part of this section which limits submission to secretary of state of sample petitions to one year prior to the final date for filing signed petitions shortens time authorized by constitution, art. XII, sec. 2(b), during which constitutional amendment petitions may be circulated for signatures and is invalid. State of Mo., ex rel. Upchurch v. Blunt, 810 S.W.2d 515 (Mo. banc).

蒙大拿

13-27-202. Recommendations -- approval of form required.

(1) A proponent of a ballot issue shall submit the text of the proposed ballot issue to the secretary of state together with draft ballot issue statements intended to comply with 13-27-312. Petitions may not be circulated for the purpose of signature gathering more than 1 year prior to the final date for filing the signed petition with the county election administrator. The secretary of state shall forward a copy of the text of the proposed issue and statements to the legislative services division for review.

(2) (a) The legislative services division staff shall review the text and statements for clarity, consistency, and conformity with the most recent edition of the bill drafting manual furnished by the legislative services division, the requirements of 13-27-312, and any other factors that the staff considers when drafting proposed legislation.

(b) Within 14 days after submission of the text and statements, the legislative services division staff shall recommend in writing to the proponent revisions to the text and revisions to the statements to make them consistent with any recommendations for change to the text and the requirements of 13-27-312 or state that no revisions are recommended.

(c) The proponent shall consider the recommendations and respond in writing

to the legislative services division, accepting, rejecting, or modifying each of the recommended revisions. If revisions are not recommended, a response is not required.

(3) The legislative services division shall furnish a copy of the correspondence provided for in subsection (2) to the secretary of state, who shall make a copy of the correspondence available to any person upon request.

(4) Before a petition may be circulated for signatures, the final text of the proposed issue and ballot statements must be submitted to the secretary of state. The secretary of state shall reject the proposed issue if the text or a ballot statement contains material not submitted to the legislative services division that is a substantive change not recommended by the legislative services division. If accepted, the secretary of state shall refer a copy of the proposed issue and statements to the attorney general for a determination as to the legal sufficiency of the issue and for approval of the petitioner's ballot statements and for a determination pursuant to 13-27-312 as to whether a fiscal note is necessary.

(5) (a) The secretary of state shall review the legal sufficiency opinion and ballot statements of the petitioner, as approved by the attorney general and received pursuant to 13-27-312.

(b) If the attorney general approves the proposed issue, the secretary of state shall immediately send to the person submitting the proposed issue a sample petition form, including the text of the proposed issue, the statement of purpose and implication, and the yes and no statements, as prepared by the petitioner, reviewed by the legislative services division, and approved by the attorney general and in the form provided by this part. A signature gatherer may circulate the petition only in the form of the sample prepared by the secretary of state. The secretary of state shall immediately provide a copy of the sample petition form to any interested parties who have made a request to be informed of an approved petition.

(c) If the attorney general rejects the proposed issue, the secretary of state shall send written notice to the person who submitted the proposed issue of the rejection, including the attorney general's legal sufficiency opinion.

(d) If an action is filed challenging the validity of the petition, the secretary of state shall immediately notify the person who submitted the proposed issue.

13-27-312. Review of proposed ballot issue and statements by attorney general -- preparation of fiscal note.

(1) Upon receipt of a proposed ballot issue and statements from the office of the secretary of state pursuant to 13-27-202, the attorney general shall examine the proposed ballot issue for legal sufficiency as provided in this section and shall determine whether the ballot statements comply with the requirements of this section.

(2) The attorney general shall, in reviewing the ballot statements, endeavor to seek out parties on both sides of the issue and obtain their advice. The attorney general shall review the ballot statements to determine if they contain the following matters:

(a) a statement of purpose and implication, not to exceed 135 words, explaining the purpose and implication of the issue; and

(b) yes and no statements in the form prescribed in subsection (6).

(3) If the proposed ballot issue has an effect on the revenue, expenditures, or fiscal liability of the state, the attorney general shall order a fiscal note incorporating an estimate of the effect, the substance of which must substantially comply with the provisions of 5-4-205. The budget director, in cooperation with the agency or agencies affected by the ballot issue, is responsible for preparing the fiscal note and shall return it to the attorney general within 10 days. If the fiscal note indicates a fiscal impact, the attorney general shall prepare a fiscal statement of no more than 50 words, and the statement must be used on the petition and ballot if the issue is placed on the ballot.

(4) The ballot statements must express the true and impartial explanation of the proposed ballot issue in plain, easily understood language and may not be arguments or written so as to create prejudice for or against the issue.

(5) Unless altered by the court under 13-27-316, the statement of purpose and implication is the petition title for the issue circulated by the petition and the ballot title if the issue is placed on the ballot.

(6) The yes and no statements must be written so that a positive vote indicates support for the issue and a negative vote indicates opposition to the issue and must be placed beside the diagram provided for marking of the ballot in a manner similar to the following:

YES (insert the type of ballot issue and its number)

NO (insert the type of ballot issue and its number)

(7) The attorney general shall review the proposed ballot issue for legal sufficiency. As used in this part, "legal sufficiency" means that the petition complies with statutory and constitutional requirements governing submission of the proposed issue to the electors. Review of the petition for legal sufficiency does not include consideration of the substantive legality of the issue if approved by the voters. The attorney general shall also determine if the proposed issue conflicts with one or more issues that may appear on the ballot at the same election.

(8) (a) Within 30 days after receipt of the proposed issue from the secretary of state, the attorney general shall forward to the secretary of state an opinion as to the

issue's legal sufficiency.

(b) If the attorney general determines that the proposed ballot issue is legally sufficient, the attorney general shall also forward to the secretary of state the petitioner's ballot statements that comply with the requirements of this section. If the attorney general determines in writing that a ballot statement clearly does not comply with the requirements of this section, the attorney general shall prepare a statement that complies with the requirements of this section, forward that statement to the secretary of state as the approved statement, and provide a copy to the petitioner. The attorney general shall give the secretary of state notice of whether the proposed issue conflicts with one or more issues that may appear on the ballot at the same election.

(c) If the attorney general determines that the proposed ballot issue is not legally sufficient, the secretary of state may not deliver a sample petition form unless the attorney general's opinion is overruled pursuant to 13-27-316 and the attorney general has approved or prepared ballot statements under this section.

內布拉斯加

Nebraska Revised Statutes Chapter 32. Elections § 32-1405. Initiative and referendum petitions; sponsors; filing required; Revisor of Statutes; Secretary of State; duties

(1) Prior to obtaining any signatures on an initiative or referendum petition, a statement of the object of the petition and the text of the measure shall be filed with the Secretary of State together with a sworn statement containing the names and street addresses of every person, corporation, or association sponsoring the petition.

(2) Upon receipt of the filing, the Secretary of State shall transmit the text of the proposed measure to the Revisor of Statutes. The Revisor of Statutes shall review the proposed measure and suggest changes as to form and draftsmanship. The revisor shall complete the review within ten days after receipt from the Secretary of State. The Secretary of State shall provide the results of the review and suggested changes to the sponsor but shall otherwise keep them confidential for five days after receipt by the sponsor. The Secretary of State shall then maintain the opinion as public information and as a part of the official record of the initiative. The suggested changes may be accepted or rejected by the sponsor.

(3) The Secretary of State shall prepare five camera-ready copies of the petition from the information filed by the sponsor and any changes accepted by the sponsor and shall provide the copies to the sponsor within five days after receipt of the review required in subsection (2) of this section. The sponsor shall print the petitions to be

circulated from the forms provided.

(4) The changes made to this section by Laws 1995, LB 337 shall apply to initiative and referendum petitions filed on or after September 9, 1995.

內華達

Nevada Constitution Art. 19, § 2. Initiative petition for enactment or amendment of statute or amendment of constitution; concurrent and consecutive amendments

1. Notwithstanding the provisions of section 1 of article 4 of this constitution , but subject to the limitations of section 6 of this article, the people reserve to themselves the power to propose, by initiative petition, statutes and amendments to statutes and amendments to this constitution, and to enact or reject them at the polls.

2. An initiative petition shall be in the form required by section 3 of this article and shall be proposed by a number of registered voters equal to 10 percent or more of the number of voters who voted at the last preceding general election in not less than 75 percent of the counties in the state, but the total number of registered voters signing the initiative petition shall be equal to 10 percent or more of the voters who voted in the entire state at the last preceding general election.

3. If the initiative petition proposes a statute or an amendment to a statute, the person who intends to circulate it shall file a copy with the secretary of state before beginning circulation and not earlier than January 1 of the year preceding the year in which a regular session of the legislature is held. After its circulation, it shall be filed with the secretary of state not less than 30 days prior to any regular session of the legislature. The circulation of the petition shall cease on the day the petition is filed with the secretary of state or such other date as may be prescribed for the verification of the number of signatures affixed to the petition, whichever is earliest. The secretary of state shall transmit such petition to the legislature as soon as the legislature convenes and organizes. The petition shall take precedence over all other measures except appropriation bills, and the statute or amendment to a statute proposed thereby shall be enacted or rejected by the legislature without change or amendment within 40 days. If the proposed statute or amendment to a statute is enacted by the legislature and approved by the governor in the same manner as other statutes are enacted, such statute or amendment to a statute shall become law, but shall be subject to referendum petition as provided in section 1 of this article. If the statute or amendment to a statute is rejected by the legislature, or if no action is taken thereon within 40 days, the

secretary of state shall submit the question of approval or disapproval of such statute or amendment to a statute to a vote of the voters at the next succeeding general election. If a majority of the voters voting on such question at such election votes approval of such statute or amendment to a statute, it shall become law and take effect upon completion of the canvass of votes by the supreme court. An initiative measure so approved by the voters shall not be amended, annulled, repealed, set aside or suspended by the legislature within 3 years from the date it takes effect. If a majority of such voters votes disapproval of such statute or amendment to a statute, no further action shall be taken on such petition. If the legislature rejects such proposed statute or amendment, the governor may recommend to the legislature and the legislature may propose a different measure on the same subject, in which event, after such different measure has been approved by the governor, the question of approval or disapproval of each measure shall be submitted by the secretary of state to a vote of the voters at the next succeeding general election. If the conflicting provisions submitted to the voters are both approved by a majority of the voters voting on such measures, the measure which receives the largest number of affirmative votes shall thereupon become law. If at the session of the legislature to which an initiative petition proposing an amendment to a statute is presented which the legislature rejects or upon which it takes no action, the legislature amends the statute which the petition proposes to amend in a respect which does not conflict in substance with the proposed amendment, the secretary of state in submitting the statute to the voters for approval or disapproval of the proposed amendment shall include the amendment made by the legislature.

4. If the initiative petition proposes an amendment to the constitution, the person who intends to circulate it shall file a copy with the secretary of state before beginning circulation and not earlier than September 1 of the year before the year in which the election is to be held. After its circulation it shall be filed with the secretary of state not less than 90 days before any regular general election at which the question of approval or disapproval of such amendment may be voted upon by the voters of the entire state. The circulation of the petition shall cease on the day the petition is filed with the secretary of state or such other date as may be prescribed for the verification of the number of signatures affixed to the petition, whichever is earliest. The secretary of state shall cause to be published in a newspaper of general circulation, on three separate occasions, in each county in the state, together with any explanatory matter which shall be placed upon the ballot, the entire text of the proposed amendment. If a majority of the voters voting on such question at such election votes disapproval of such amendment, no further action shall be taken on the petition. If a majority of such

voters votes approval of such amendment, the secretary of state shall publish and resubmit the question of approval or disapproval to a vote of the voters at the next succeeding general election in the same manner as such question was originally submitted. If a majority of such voters votes disapproval of such amendment, no further action shall be taken on such petition. If a majority of such voters votes approval of such amendment, it shall, unless precluded by subsection 5 or 6, become a part of this constitution upon completion of the canvass of votes by the supreme court.

5. If two or more measures which affect the same section of a statute or of the constitution are finally approved pursuant to this section, or an amendment to the constitution is finally so approved and an amendment proposed by the legislature is ratified which affect the same section, by the voters at the same election:

(a) If all can be given effect without contradiction in substance, each shall be given effect.

(b) If one or more contradict in substance the other or others, the measure which received the largest favorable vote, and any other approved measure compatible with it, shall be given effect. If the one or more measures that contradict in substance the other or others receive the same number of favorable votes, none of the measures that contradict another shall be given effect.

6. If, at the same election as the first approval of a constitutional amendment pursuant to this section, another amendment is finally approved pursuant to this section, or an amendment proposed by the legislature is ratified, which affects the same section of the constitution but is compatible with the amendment given first approval, the secretary of state shall publish and resubmit at the next general election the amendment given first approval as a further amendment to the section as amended by the amendment given final approval or ratified. If the amendment finally approved or ratified contradicts in substance the amendment given first approval, the secretary of state shall not submit the amendment given first approval to the voters again.

Nevada Revised Statutes, Chapter 295, Section 015

NRS 295.015 Copy of petition and certain information to be filed with Secretary of State before presentation to voters for signatures and after any amendment; effect of amendment on petition; determination of fiscal effect; Legislative Counsel authorized to provide technical suggestions; posting on Secretary of State's Internet website.

1. Before a petition for initiative or referendum may be presented to the registered voters for their signatures, the person who intends to circulate the petition must:

(a) File a copy of the petition for initiative or referendum, including the description required pursuant to NRS 295.009, with the Secretary of State.

(b) Submit to the Secretary of State on a form prescribed by the Secretary of State:

(1) The name and signature of the person.

(2) If the person has formed a committee for political action for the purposes of advocating the passage of the initiative or referendum, the name of that committee for political action.

(3) The names of not more than three persons who are authorized to withdraw the petition or submit an amended petition.

2. If a petition for initiative or referendum or a description of the effect of an initiative or referendum required pursuant to NRS 295.009 is amended after the petition is placed on file with the Secretary of State pursuant to subsection 1:

(a) The revised petition must be placed on file with the Secretary of State before it is presented to the registered voters for their signatures;

(b) Any signatures that were collected on the original petition before it was amended are not valid; and

(c) The requirements for submission of the petition to each county clerk set forth in NRS 295.056 apply to the revised petition.

3. Upon receipt of a petition for initiative or referendum placed on file pursuant to subsection 1 or 2:

(a) The Secretary of State shall consult with the Fiscal Analysis Division of the Legislative Counsel Bureau to determine if the initiative or referendum may have any anticipated financial effect on the State or local governments if the initiative or

referendum is approved by the voters. If the Fiscal Analysis Division determines that the initiative or referendum may have an anticipated financial effect on the State or local governments if the initiative or referendum is approved by the voters, the Division must prepare a fiscal note that includes an explanation of any such effect.

(b) The Secretary of State shall consult with the Legislative Counsel regarding the petition for initiative or referendum. The Legislative Counsel may provide technical suggestions regarding the petition for initiative or referendum.

4. Not later than 10 business days after the Secretary of State receives a petition for initiative or referendum filed pursuant to subsection 1 or 2, the Secretary of State shall post a copy of the petition, including the description required pursuant to NRS 295.009, any fiscal note prepared pursuant to subsection 3 and any suggestions made by the Legislative Counsel pursuant to subsection 3, on the Secretary of State's Internet website.

(Added to NRS by 1963, 1384; A 1981, 12; 1985, 1112; 2005, 2838; 2007, 1251, 2543; 2017, 3369)

Nevada Revised Statutes, Chapter 295, Section 009

NRS 295.009 General requirements for state or local petition for initiative or referendum: Must embrace one subject; must include description of effect.

1. Each petition for initiative or referendum must:

(a) Embrace but one subject and matters necessarily connected therewith and pertaining thereto; and

(b) Set forth, in not more than 200 words, a description of the effect of the initiative or referendum if the initiative or referendum is approved by the voters. The description must appear on each signature page of the petition.

2. For the purposes of paragraph (a) of subsection 1, a petition for initiative or referendum embraces but one subject and matters necessarily connected therewith and pertaining thereto, if the parts of the proposed initiative or referendum are functionally related and germane to each other in a way that provides sufficient notice of the general subject of, and of the interests likely to be affected by, the proposed

initiative or referendum.

(Added to NRS by 2005, 2837)

北達科他

North Dakota Constitution, Article III, Section 2

A petition to initiate or to refer a measure must be presented to the secretary of state for approval as to form. A request for approval must be presented over the names and signatures of twenty-five or more electors as sponsors, one of whom must be designated as chairman of the sponsoring committee. The secretary of state shall approve the petition for circulation if it is in proper form and contains the names and addresses of the sponsors and the full text of the measure.

The legislative assembly may provide by law for a procedure through which the legislative council may establish an appropriate method for determining the fiscal impact of an initiative measure and for making the information regarding the fiscal impact of the measure available to the public

North Dakota Century Code, Title 16.1, Chapter 1, Section 9

16.1-01-09. Initiative or referendum petitions - Signature - Form - Circulation.

1. a. A request of the secretary of state for approval of a petition to initiate or refer a measure may be presented over the signatures of the sponsoring committee on individual signature forms that have been notarized. The secretary of state shall prepare a signature form that includes provisions for identification of the measure; the printed name, signature, and address of the committee member; and notarization of the signature. The filed signature forms must be originals.
- b. Upon receipt of a petition to initiate or refer a measure, the secretary of state shall draft a short and concise statement that fairly represents the measure. The statement must be submitted to the attorney general for approval or disapproval. An approved statement must be affixed to the petition before it is circulated for signatures, must be called the "petition title", and must be placed immediately before the full text of the measure.
- c. The secretary of state and the attorney general shall complete their review of a petition in not less than five, nor more than seven, business days, excluding Saturdays.

俄亥俄州

3519.01 Initiative and referendum petitions.

(A) Only one proposal of law or constitutional amendment to be proposed by initiative petition shall be contained in an initiative petition to enable the voters to

vote on that proposal separately. A petition shall include the text of any existing statute or constitutional provision that would be amended or repealed if the proposed law or constitutional amendment is adopted.

Whoever seeks to propose a law or constitutional amendment by initiative petition shall, by a written petition signed by one thousand qualified electors, submit the proposed law or constitutional amendment and a summary of it to the attorney general for examination. Within ten days after the receipt of the written petition and the summary of it, the attorney general shall conduct an examination of the summary. If, in the opinion of the attorney general, the summary is a fair and truthful statement of the proposed law or constitutional amendment, the attorney general shall so certify and then forward the submitted petition to the Ohio ballot board for its approval under division (A) of section 3505.062 of the Revised Code. If the Ohio ballot board returns the submitted petition to the attorney general with its certification as described in that division, the attorney general shall then file with the secretary of state a verified copy of the proposed law or constitutional amendment together with its summary and the attorney general's certification.

Whenever the Ohio ballot board divides an initiative petition into individual petitions containing only proposed law or constitutional amendment under division (A) of section 3505.062 of the Revised Code resulting in the need for the petitioners to resubmit to the attorney general appropriate summaries for each of the individual petitions arising from the board's division of the initiative petition, the attorney general shall review the resubmitted summaries, within ten days after their receipt, to determine if they are a fair and truthful statement of the respective proposed laws or constitutional amendments and, if so, certify them. These resubmissions shall contain no new explanations or arguments. Then, the attorney general shall file with the secretary of state a verified copy of each of the proposed laws or constitutional amendments together with their respective summaries and the attorney general's certification of each.

3505.062 Ohio ballot board duties.

The Ohio ballot board shall do all of the following:

(A) Examine, within ten days after its receipt, each written initiative petition received from the attorney general under section 3519.01 of the Revised Code to determine whether it contains only one proposed law or constitutional amendment so as to enable the voters to vote on a proposal separately. If the board so determines, it shall certify its approval to the attorney general, who then shall file with the secretary of state in accordance with division (A) of section 3519.01 of the Revised Code a verified copy of the proposed law or constitutional amendment together with its summary and the attorney general's certification of it.

If the board determines that the initiative petition contains more than one proposed law or constitutional amendment, the board shall divide the initiative petition into individual petitions containing only one proposed law or constitutional amendment so as to enable the voters to vote on each proposal separately and certify its approval to the attorney general. If the board so divides an initiative petition and so certifies its approval to the attorney general, the petitioners shall resubmit to the attorney general appropriate summaries for each of the individual petitions arising from the board's division of the initiative petition, and the attorney general then shall review the resubmissions as provided in division (A) of section 3519.01 of the Revised Code.

懷俄明州

22-24-304. Requirements as to proposed bill. (a) In an initiative, the proposed bill shall be confined to one (1) subject, the entire subject of the bill shall be expressed in the title, the enacting clause shall be: "Be it enacted by the people of the state of Wyoming:" and the bill shall not include subjects restricted by W.S. 22-24-301. (b) In an initiative, concurrently with the filing of the application, the proposed bill shall be submitted by the committee of applicants to the secretary of state for review and comment. Upon request of the secretary of state, the legislative service office or any agency in the executive department shall render assistance in reviewing and preparing comments on the proposed bill. No later than fourteen (14) calendar days after the date of submission, at a conference scheduled by the secretary of state, the secretary shall render to the committee of applicants comments on any problems encountered concerning the format or contents of the proposed bill. The comments shall not be disclosed prior to the conference with the committee of applicants but, at such time as the application is certified, the comments shall become a public record. After the conference but before certification the committee of applicants may amend the proposed bill in response to some or all of the comments of the secretary of state and resubmit the proposed bill in accordance with this subsection, or they may disregard the comments entirely. The committee of applicants shall notify the secretary of state in writing within five (5) calendar days after the conference whether the proposed bill will be amended. If the proposed bill is to be amended it shall be resubmitted for review and comment in accordance with this subsection. At any time the committee of applicants chooses not to amend or further amend a proposed bill, the committee of applicants may submit the proposed bill to the secretary of state for certification. (c) No later than thirty (30) days after a proposed bill is submitted for certification, the committee of applicants shall submit to the secretary of state the names, signatures, addresses and the date of signing of one hundred (100) qualified registered voters who will act as sponsors supporting the application and proposed bill in their final form.

The committee of applicants may act as sponsors if duly qualified.

附件 3-期中報告審查會議修正意見對照表

審查小組委員	審查小組委員意見	修正及回應
賴處長錦珽	瑞士：該國以國會為公投議題之審查機關，則國會之決定是否為最終處置？別無救濟途徑？	依據瑞士憲法第 189 條第 4 項第 1 句，針對聯邦議會與聯邦委員會之行為不能提交到聯邦法院審理，所以在這邊倘若議會決定該公民投票案違法，即為終局決定。(補充於頁 14)
	義大利：連署之偽變造係法院認定，其程序為何？	目前僅規定由中央公民投票委員會，即義大利最高法院負責檢查其簽名有效性。
	德國：各邦之公投連署係內政部交地方區公所進行，則「連署」究係於有人監督下進行，或係赴公所領表後，逕行為之。(無人監督情況下)	依據柏林市由於可以將連署書帶離區公所連署，且依據柏林公民提議、公民創制與投票法第 7 條、第 17 條規定，合法性檢查是在確定連署書數量後由內政廳轉交各區公所審查，因此應屬事後的監督。
	我國公投議題是否適法，極大部分係針對該議題是否符合「創制」或「複決」之定義，以及「命題」是否明確所致爭議，未諳各國有無類同爭執案例。	瑞士：由於標的各有不同並不會產生臺灣創制案與複決案區別不易的問題。而絕大部分都屬於人民的創制案件，憲法的複決毋寧是針對政府公布的憲法草案作成決定。而人民提的創制案件，則必須要提出具體條文的修正。如果是法律的複決案件，必須要針對特定法律案請求決定廢止。(補充於頁 15)德國的部分也是類似。
	各該國家之審查救濟究為事前或事後，亦即其啟動時機為何？(此對公投是否順利遂行程序，影響甚鉅)	瑞士必須要在提案中規定要修改憲法的哪一條規範，但也曾經發生過針對內容提案不精確的修改，不過這個部分由於該國規定聯邦議會決定不得司法審查所以也成為了最終決定。義大利則是由法院為審查機關，所以也是沒有救濟的問題。德國則是針對公民投票的主辦機關，如柏林邦、巴伐利亞邦為邦內政部所作成的決定，例

		<p>如認為違反邦憲法之規定時，則由邦憲法法院作成決定。這個部分屬於事後的救濟，啟動的時間則為連署已經完成後。 (補充於頁 47)</p> <p>美國在聯邦層次，美國憲法第 3 條規定司法管轄須「可裁判」，拒絕審判未成熟或假設性問題 (doctrine of ripeness, mootness)，並不得提供諮詢性意見 (advisory opinion)。各州法院雖不當然受該條規範，但透過州憲、州法或州法院裁判依循該原則者亦不在少數。相對而言，部份州則允許州長或州議會依法聲請州法院提供諮詢性意見，例如羅德島州州長及州議會均得就法之合憲性問題諮詢州最高法院；佛羅里達州、奧克拉荷馬州及南達可他州只有州長得聲請。至於州法院是否有義務提供，亦無一致之規定，須視各州具體狀況。 (補充於頁 75)</p>
莊主任秘書國祥	<p>本次期中報告內容主要包括各國公投制度介紹，但依本項計畫履約的期中報告內容應包括研究方法與進度說明、蒐集之資料、文獻分析、初步研究發現及建議事項等，建議儘速予以補充。</p> <p>各國公投制度比較分析，除法令規定外，建議亦蒐集若干實際發生案例，從提案、審查到成案投票過程，來作比較分析。</p> <p>公投法修正至今，中選會先後受理 37 件公投案，受理過程遭遇問題建議蒐集臚列，透過比較分析途徑進行檢討分析，進一步</p>	<p>已於報告內修正補充</p> <p>於期末報告與國內問題討論時一併分析。</p> <p>國內的案件問題，於期末報告時一併討論，並提出修法建議。</p>

	提出法制層面具體修法建議。	
	各國有無採取電子連署的應用，建議略加說明。	<p>目前瑞士、德國並無電子連署之規範。德國柏林邦之規定尚規範連署書不得以電子傳送。而瑞士則有討論但尚不得以電子連署為之(補充於頁 12)</p> <p>美國則有較多州使用電子連署，目前加州、內布拉斯加、猶他州目前開放民眾進行網路連署。連署流程：以加州為例，州秘書長需將公投連署資訊放置於網路，並做以下行為之一：A.電子連署，即線上連署（需有必要的人別確認）。B.將連署書以 PDF 格式放上網，供民眾下載後簽名。(補充於頁 71)</p>
高處長美莉	美國禁止就人權議題公投，另瑞士、德國及義大利是否亦針對人權議題不能作為公投標的之情形。	德國由於有不得作為標的的事項，其中憲法的基本原則以及基本權條款就屬之。而在義大利也有不得作為公民投票事項，但沒有明確指出人權條款不能作為公投標的。瑞士則無此規定。
	德國就違反邦憲法判決不能作為公投標的，是否能歸納幾種禁制事項類型可供我國參考。	<p>巴伐利亞邦邦憲法第 60 條規定，針對稅收的法律、俸給以及國家財政的法律不能交付人民表決。同時第 75 條規定，即便是憲法的修正公投也不可以違反基本價值。</p> <p>柏林邦憲法第 62 條規定，邦預算法、勤務與俸給法、租稅法以及公營事業待遇與人事決定不可作為創制案的對象。</p> <p>漢堡邦憲法第 50 條規定，預算、聯邦參議院提案以及人事決定、公營公私待遇以及俸給不得作為人民創制案之標的。</p> <p>圖林根邦憲法第 82 條規定，邦預算、俸給以及待遇、政府採購與人事決定不得作為公民創制的標的，且公民創制案不得違反上位規範法律。</p>

		<p>薩克森邦憲法第 73 條規定，政府採購、俸給與預算事項不能作為公民創制、公民提議與決定的標的。</p> <p>巴登符騰堡邦憲法第 59 條規定，財稅、俸給以及預算等法律不能適用創制案。</p> <p>除了上述的法律具體規範外，整體來說，在類型上面可分為以下幾種</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 財政、稅收 2. 俸給或者是公營事業的待遇 3. 具體的人事決定、政府採購 4. 聯邦參議院的決定 <p>另外從各邦憲法法院判決以及邦憲法中關於修改憲法的規定，當中還可以發現，不可以違反憲法規定，例如憲法當中各邦權限的問題，以及基本決定，例如民主國的要求以及基本權保障。(補充於頁 46-47)</p>
	<p>有關連署偽造變造部分，如：美國加州見證人制度，另瑞士、德國及義大利是否有鑑定連署真實性之機制。</p>	<p>除加州外，瑞士、德國與義大利等國都是事後的審查。加州連署則為，負責人必須年滿 18 歲。負責人須見證連署之簽名過程。基於負責人所能得知且確信之最佳資訊，連署名冊上之簽名為連署人之真實簽名。負責人依加州法律之偽證處罰規定，擔保其所提供連署負責人資料 (declaration of the circulator) 為真實且正確。該資料無須經公證、但須包括負責人之簽名及其日期及地點。(頁 70)因此有所謂的連署見證人的要求。</p>
	<p>建議可強化各國實務之比</p>	<p>於期末報告討論國內問題時，</p>

	較分析(如：適用事項、審核範圍、公投標的)，並考量我國國情，提出具體建議，以利本會未來規劃。	一併針對我國國情作具體的補充。
謝處長美玲	公民投票具有增進決策正當性，擴大民眾政治參與的作用，惟須有充分時間讓民眾瞭解公投議題內容，透過社會對話，進而表達民意歸趨，爰宜有充分時間進行議題宣導及投開票作業規劃，因此建議增列公投投票日期訂定法制之研析。	瑞士一年四次規定在政治權力辦法(Verordnung über die politischen Rechte)第2條 a，且在宣傳上很多元(頁 14)。德國的部分無明確規定日期，通常於連署完成後一段時間投票，柏林邦就規定，連署成功後由選舉事務長決定日期，而日期如果遇到大選則與大選同日。在投票前至遲 44 日必須要投票的內容。巴伐利亞邦則是規定春季或秋季作為投票日，且必須要連署完成後四個月內投票，但是可延長至八個月，如果為了要合併邦議會或聯邦議會選舉。(頁 42)
	每次投票的公投案件數是否有限制，也涉及過多提案民眾能否理解，建議增列這部分的法制研究，各該國家的討論及實證經驗。	初步調查尚無國家有明確的規定。美國部份並未查得直接限制公投案件數目之法規。以今年(2018)年十一月初美國期中選舉合併公投為例，舉行十件以上公投案(包括創制及複決)者共 2 州，包括：加州(11 案)、科羅拉多州(13 案)；舉行五件以上、未達十件公投案(包括創制及複決)者共 14 州，包括：亞利桑那州(5 案)、佛羅里達州(9 案)、喬治亞州(7 案)、路易斯安那州(6 案)、緬因州(5 案)、密蘇里州(7 案)、內華達州(6 案)、新墨西哥州(6 案)、北卡羅來納州(6 案)、奧克拉荷馬州(5 案)、奧瑞岡州(5 案)、南達可他州(5 案)、猶他州(7 案)、華盛頓州(5 案)。
	有關公投提案釐清有關爭點並協助提案人進行必要	

	補正，有關外國法制部分，建議可考量予以補充。	
陳副主任委員朝建	增列議題：各國就公投案成案後案號的編號方式，如：瑞士採不分年度連續編號方式。	<p>一、美國</p> <p>(一) 加州：每十年號碼歸零重計</p> <p>(二) 科羅拉多州：區分議題或案件類型</p> <p>(三) 華盛頓州：依提案繳交順序賦予流水號，最後上選票時似不另外調整號碼、且流水號累計至今</p> <p>(四) 佛羅里達州：流水號並非最終呈現於選票上之編號，似是以成案（例如達到連署門檻）順序編號，即使被法院命令移出選票，亦不影響其他提案之編號</p> <p>二、瑞士</p> <p>編碼是從 1848 年起的第一案編起到現在的 619 案但是似乎原則上不編號，只有交付公投的後的案件有編號</p> <p>三、德國柏林</p> <p>依據不同的案件類型分別依序編號</p> <p>(另行寄送承辦同仁)</p>
	增列議題：除所提的救濟途徑外，行政機關能否採申請釋憲方式，得知是否違憲，建議補充各國處理方式。	<p>聲請釋憲 德國的部分確實以聲請邦憲法法院來處理該案件是否違反憲法規定。義大利則是由憲法法院審查合法性。美國部份，美國在聯邦層次，美國憲法第 3 條規定司法管轄須「可裁判」，拒絕審判未成熟或假設性問題（doctrine of ripeness, mootness），並不得提供諮詢性意見（advisory opinion）。各州法院雖不當然</p>

		<p>受該條規範，但透過州憲、州法或州法院裁判依循該原則者亦不在少數。相對而言，部份州則允許州長或州議會依法聲請州法院提供諮詢性意見，例如羅德島州州長及州議會均得就法之合憲性問題諮詢州最高法院；佛羅里達州、奧克拉荷馬州及南達可他州只有州長得聲請。至於州法院是否有義務提供，亦無一致之規定，須視各州具體狀況。</p>
	<p>增列議題：有關公投效力執行，倘相同議題案件（如：同婚及反同婚）皆通過，現有的公投法應如何執行？其他國家是否有類此案例之執行情形可供參考？</p>	<p>瑞士憲法第 139 條 a 規定，投票權人可同時對於兩個提案同意。倘若兩案均通過時，投票權人可以指出何案為其優先意願。對已經通過的憲法修正案當中，倘若一個提案人民同意，另一個提案各州同意較多時，則以獲得人民同意與各州同意百分比最高的提案通過。同樣的柏林邦公民提議、公民創制與投票法第 36 條規定，若同時針對涉及相同標的的法律草案或決議草案來公投，則要求分別被通過了，則法律草案與決議草案的被接受已收到最多同意票者。倘若多個法律草案或者是決議草案或得的同意票相同時，則扣除不同意票後或取最高的同意票者為通過。倘若計算完同意與不同意票的差距後，法律與決意的草案仍然投票時，則在兩個月內重新投票。（補充於頁 42）</p> <p>美國的部分，美國各州狀況並不相同。而倘若如果有標的相反的公民投票意提通過時，美國目前有 13 州（包括加州及密蘇里州）乃依同意票數之高低決定應推動的公投議題；但南達可他州、奧瑞岡州尚無法律或法院裁判處理類似問題。以加州為例，</p>

		州法院曾於 <i>Taxpayers to Limit Campaign Spending v. Fair Political Practices Commission</i> (1990) 一案指出：當二個以上公投之間是衝突時，因為彼此間是屬於「全有全無」關係，或各自提出了完整的法制結構，故加州法僅承認得最高票者。準此，融合兩案的企圖均可能違背民眾投票之真意。 (補充於頁 72)
	建議以研究報告之格式呈現較易閱讀，另如適用事項可以表格作為整體性比較；法規條文非僅臚列，亦應分析整理。	將在期末報告的時候，一併整理為研究報告，並且在適用事項表格化。
	瑞士之人民創制流程第 6 點（頁 7），其前後語意及程序似有不同，建議再確認梳理。	已修正(頁 14)
	瑞士結語（頁 13），應整體呼應聯邦及地方自治團體的作法，建議確認補充說明。	已修正(頁 21)
	有關美國加州就蒐集簽名部分（頁 48），其規定與我國類似，建議補充相關剔除之程序、時間、審查基準。	加州簽名驗證程序，依州務卿官方網站提供之說明及法規彙整如下： 一旦初步計算跨越連署門檻，州務卿將通知該郡（county）選務官員展開隨機抽樣核實程序，以確認簽名之真實性、且屬於註冊之合格選民。創制提案之隨機抽樣為送交連署簽名數（A）之 3%（B）進行核實： 計算「核實後」的有效票數（C） 計算 C/B 之比例=（D） $A * C = (E)$ a. 計算「重複簽名參數（duplicate signature factor）」： $A/B = (F)$

		<p>b. 將 $F*(F-1) = (G)$ $G*$ 「抽樣樣本中的重複簽名數」 = (H) $E-H = (I)$ I 即為隨機抽樣後預估之總有效連署數。若 I 落在連署門檻的 95%~110% 之間，州務卿將要求「全面清查 (full check of signatures)」，核實每一份連署書；若小於 95% 則認定為連署失敗；若超過 110%，則成為有效之公投提案。於須進行全面清查之情形，各郡選務機關須於收到清查通知三十個工作天內完成有效連署書之認定工作。</p> <p>一旦核實完畢並跨過連署門檻，州務卿將通知提案人及郡選務機關，並在下一次全州大選前 131 日發出認證 (certificate)、並與該次大選同日投票。在州務卿發出認證前，提案人得隨時撤回提案。 (補充於頁 70-71)</p>
--	--	--