

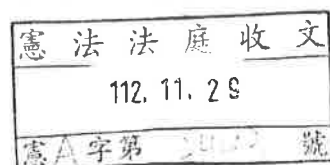
附委任狀

裁判憲法審查聲請書

聲 請 人 林祐良

訴訟代理人 陳宜均律師 財團法人法律扶助基金會

- 1 聲請線上查詢案件進度：電子郵件信箱為
- 2 茲依憲法訴訟法第59條之規定，聲請裁判憲法審查：
- 3 應受判決事項之聲明
- 4 最高行政法院112年度抗字第397號裁定牴觸憲法，應予廢棄並發回最
- 5 高行政法院。
- 6 確定終局裁判案號
- 7 最高行政法院112年度抗字第397號裁定(附件2)。
- 8 審查客體
- 9 最高行政法院112年度抗字第397號裁定。
- 10 主要爭點
- 11 壹、中央選舉委員會及桃園市選舉委員會依據憲法意旨，是否有透過
- 12 適當規劃、在法務部矯正署臺北監獄設置投開票所或其他適當方
- 13 法，使聲請人行使選舉權的義務？
- 14 貳、確定終局裁判就選舉相關法律的解釋或適用，是否有違憲法上選
- 15 舉權行使之基本原則以及是否因而侵害聲請人憲法保障之選舉
- 16 權？確定終局裁判解釋與適用法律於本件個案時對於基本權之重
- 17 要事項是否有漏未審酌的情形？
- 18 事實上及法律上之陳述
- 19 壹、程序事項
- 20 一、本件聲請人已窮盡救濟途徑：



1 (一)聲請人林祐良係年滿 20 歲之中華民國自由地區國民，現於法務  
2 部矯正署臺北監獄(下稱臺北監獄)服刑中，已設籍於臺北監獄 6  
3 個月以上，無其他遭剝奪投票權之情事，依憲法第 130 條、總統  
4 副總統選舉罷免法(下稱總統選罷法)第 11 條至第 15 條、公職人  
5 員選舉罷免法(下稱公職選罷法)第 14 條至第 19 條相關規定，具  
6 有 113 年 1 月 13 日的第 16 任總統、副總統與第 11 屆不分區立  
7 法委員選舉(下稱系爭選舉)之選舉權。然過往之總統及立委選  
8 舉，即使聲請人有選舉權且亦被列入選舉人名冊，卻因桃園市選  
9 舉委員會(下稱桃園市選委會)並未於聲請人所在之臺北監獄設置  
10 投票所或以其他適當方法使聲請人投票，復中央選舉委員會(下  
11 稱中選會)並未為任何適當規劃使聲請人投票，事實上剝奪聲請  
12 人依憲法第 17 條、第 62 條、第 129 條、第 130 條、憲法增修條  
13 文第 2 條第 1 項、第 4 條第 1 項第 3 款及同條第 2 項後段、總統  
14 選罷法及公職選罷法所享有之系爭選舉之選舉權，有違憲法第 1  
15 條民主共和國原則、第 2 條國民主權原則、第 7 條之平等權、第  
16 23 條法律保留原則及比例原則。

17 (二)茲此聲請人依行政訴訟法第 298 條第 2 項請求桃園市選委會應暫  
18 先准予於聲請人所在之臺北監獄內，設置第 16 任總統、副總統  
19 與第 11 屆立法委員選舉之投票所或其他適當方法，供聲請人行  
20 使前開選舉之選舉權(先位聲明)；並請求暫時確認中選會有使聲  
21 請人得以行使第 16 任總統、副總統與第 11 屆立法委員選舉之選  
22 舉權之義務存在(備位聲明)。案經臺北高等行政法院 112 年全字  
23 50 號裁定(附件 3)准予先位聲明，嗣經桃園市選委會抗告至最高  
24 行政法院，末由最高行政法院以 112 年抗字 397 號裁定廢棄原裁  
25 定並駁回聲請人的先位及備位聲明而為確定終局裁判(下稱系爭  
26 裁判)。

27 二、於不變期間內提出本件聲請：聲請人於 112 年 11 月 27 日收受確定

1 終局判決書(參附件2)，並以本聲請書向 鈞庭聲請裁判憲法審  
2 查，已符合憲法訴訟法第59條第2項之不變期間。

3 三、本件具有憲法重要性，及為貫徹聲請人基本權利所必要，確認終  
4 局裁判亦侵害聲請人憲法上基本權利：

5 (一)本件所涉憲法條文或憲法上權利：

6 1. 憲法第 1 條：「中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主  
7 共和國。」

8 2. 憲法第 2 條：「中華民國之主權屬於國民全體。」

9 3. 憲法第 7 條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、  
10 黨派，在法律上一律平等。」

11 4. 憲法第 17 條：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」

12 5. 憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自  
13 由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者  
14 外，不得以法律限制之。」

15 6. 憲法第 129 條：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定  
16 外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」

17 7. 憲法第 130 條：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之  
18 權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被  
19 選舉之權。」

20 8. 憲法第 132 條：「選舉應嚴禁威脅利誘。選舉訴訟，由法院審判  
21 之。」

22 (二)包含聲請人在內之在籍受刑人選舉權遭行政機關無法律明文、不  
23 符比例原則及平等權所剝奪的情形，系爭裁判否准聲請人要求行  
24 政機關提供適當方法使聲請人行使選舉權之請求，顯有違憲之疑  
25 義，核本件具有憲法上重要性及貫徹聲請人選舉權之必要，亟需  
26 鈞庭受理予以審理：

27 1. 憲法訴訟法第 59 條第 1 項修法理由：「(一)按憲法是國家的根本

1 大法，具有保障人民基本權利功能的最高效力，所有國家權力的  
2 行使，皆不應違背憲法的規定，更應致力於保障人民在憲法上的  
3 基本權利。當國家權力的行使(例如法律、命令)有違反憲法的疑  
4 慮時，憲法審查相關制度就應該裁決這些國家權力行使是否合  
5 憲，守護人民的基本權利，免於國家權力的恣意侵害。而這些可  
6 能侵害人民憲法上權利的國家權力，不僅包括立法權與行政權，  
7 也包括司法權。(二)在原條文第五條第一項第二款既有之確定終  
8 局裁判適用之法規範審查制度下，大法官只進行抽象法規範審  
9 查，不具體裁判憲法爭議，僅能抽象闡述法律的內涵為何、是不  
10 是符合憲法的意旨，而不能將這些闡述直接應用在個案中的具體  
11 事實。亦即，現行大法官職司的憲法審查並無法處理各法院裁判  
12 在解釋法律及適用法律時，誤認或忽略了基本權利重要意義，或  
13 是違反了通常情況下所理解的憲法價值等等司法權行使有違憲疑  
14 慮的情形。」

15 2. 吳志光教授亦撰文指出：「……故理論上，在昔日受褫奪公權宣  
16 告而未復權者固不得行使選舉權，惟未受褫奪公權宣告之受刑人  
17 則可行使選舉權。而在今日無論是否受褫奪公權宣告之受刑人，  
18 皆可行使選舉權。但真正成問題的是，監獄及看守所從未設置投  
19 (開)票所，在無法源依據的情形下，實質上令監獄受刑人或羈  
20 押中被告無法行使選舉權，其違憲之處自甚明顯。」(附件4)。

21 3. 綜上，憲法亦有防止人民基本權受到行政權侵害的功能，本件聲  
22 請人具有憲法上所保障的選舉權，卻因為在選舉制度的實施中行  
23 政機關的不作為，於法無明文又不符比例原則的情況下侵害了聲  
24 請人之選舉權，並可預期將來會反覆持續發生，而有害於民主共  
25 和國、國民主權原則、選舉權行使之普通原則，及對於受刑人選  
26 舉權之行使不平等對待的違憲疑慮，而具有憲法上重要性；且因  
27 行政之不作為亦根本性的侵害了聲請人選舉權之行使，本件亦具

1 備貫徹聲請人選舉權之必要；末查系爭裁判否准了聲請人向選舉  
2 主管機關請求於臺北監獄內設置投票所或其他適當方法或確認有  
3 使選舉權人得以行使系爭選舉之選舉權的請求，實際上等同於完  
4 全剝奪了聲請人所有可以行使系爭選舉選舉權之機會，讓聲請人  
5 憲法上所保障之選舉權徒具形式無實現可能，根本上侵害了聲請  
6 人之選舉權。以上均亟待 鈞庭釐清，而有受理之必要。

## 7 貳、聲請憲法審查之理由

### 8 一、選舉權行使的憲法基本原則應拘束所有國家權力機關：

9 (一)首按憲法第129條、第132條規定，選舉權的行使須符合普通、  
10 平等、直接、無記名、自由的基本原則。

11 (二)次按前開選舉基本原則基於憲法規範性及憲法優位性，應拘束所  
12 有我國憲法所規定之國家權力機關，下位規範並不得牴觸選舉基  
13 本原則<sup>1</sup>。

14 (三)再按我國法治國原則之下係以國家權力分立制衡為基本架構，就  
15 涉及人民基本權之重要性法規應由立法者決定，此即法律保留  
16 原則，國家若要限制人民自由或權利時，只有透過法律或依據法  
17 律授權之法規命令始可予以限制，我國憲法第23條規定即為此  
18 意，行政機關除了受到憲法拘束外，並應依法行政。又從基本權  
19 利保障角度出發，基本權利對於行政權的拘束，包含所有行政行  
20 為(干預行政、給付行政、行政處分、行政契約、事實行為等)<sup>2</sup>，  
21 自不待言。

22 二、選舉權在主觀權利上不僅具有防禦功能亦有程序保障功能、給付  
23 功能，為使選舉權能夠具體落實，國家應有積極提供符合選舉權  
24 行使的基本原則之選舉制度並加以實施的義務，以貫徹憲法第1  
25 條民主共和國原則及第2條國民主權原則：

26 (一)查憲法第17條所保障之參政權係構成我國民主的基石，其中又以

<sup>1</sup> 董保城、法治斌，《憲法新論》，2021年增修八版，頁7至8。

<sup>2</sup> 同註1，頁75至77、頁200至201。

1 選舉為參政權的核心，則選舉制度係落實我國憲法第1條民主共  
2 和國原則及第2條國民主權原則所不可或缺之手段，國家應有義  
3 務設計足以實現選舉權的選舉制度，以貫徹憲法意旨，司法院釋  
4 字499、721號解釋理由、鈞庭112年憲判字第11號判決理由第60  
5 段意旨參照。憲法第46條、第64條第2項前段亦明定總統、副總  
6 統及立法委員之選舉應以法律定之，亦呼應此意。

7 (二)又基本權的程序保障功能，在憲法實務上曾出現於針對土地徵收  
8 補償金應盡速發給的財產權之程序保障功能(司法院釋字第652號  
9 理由書第2段)、都市更新實施的財產權正當行政程序(司法院釋  
10 字第709號理由書第4段)、少年行為被害人的訴訟權之程序參與  
11 權(司法院釋字第805號理由書第4段)，許宗力大法官並曾撰文提  
12 出，基本權的程序保障功能係針對本質上需要國家先行組織與程  
13 序設計的配合方得以落實之基本權，課予國家積極提供適當組織  
14 與程序之義務(附件5)，而就適當與否的判準，吳庚前大法官在  
15 司法院釋字第368號的協同意見書指出應視各個權利之性質，依  
16 照社會生活之現實及國家整體發展之狀況加以判斷。

17 (三)查選舉權唯有透過選舉制度的實施方得以落實，則國家應有制訂  
18 並實踐選舉制度以保障人民選舉權的義務；又選舉制度適當與  
19 否，憲法雖賦予立法者自由形成之空間，惟必須符合憲法第129  
20 條及第132條所明定選舉行使之普通、平等、直接、無記名、自  
21 由的基本原則，此觀鈞庭112年憲判字第11號判決理由「(第60段)  
22 選舉乃多數人民透過集中意志，決定民意代表或各級政府首長之  
23 行為，人民參政權為民主政治與專制政治最關鍵之不同處，選舉  
24 尤為人民參政權中最核心之權利，透過人民選舉賦予民意代表或  
25 各級政府首長行使國家權力之正當性。我國憲法第1條明定民主  
26 共和國原則，第2條明定國民主權原則，係採民主政治體制。是  
27 憲法第17條所保障之選舉權，乃民主國家中人民最基本之政治參

1      與權利之一，其保障符合法定資格之選舉人，均得於公平、公  
2      正、公開之選舉中參與投票，選出回應多數民意之各種民選公職  
3      人員，以具體實現憲法第1條及第2條所揭示之民主原則。選舉制  
4      度之設計固屬立法形成之自由，惟不得違背民主原則及憲法第  
5      129條至第132條之規定意旨，自屬當然。(第61段)鑑於選舉為民  
6      主國家中，公民參與政治最重要之管道，人民之選舉權自應受高  
7      度保障；選舉既為落實民意政治、責任政治之民主基本原則不可  
8      或缺之手段，並同時彰顯主權在民之原則，則所定選舉方法仍不  
9      得有礙民主共和國及國民主權原則之實現，亦不得變動選舉權、  
10     平等權之核心內涵(司法院釋字第721號解釋參照)。」可知。再  
11     就選舉權之核心內涵而言，同判決第64段明白揭示：「憲法第17  
12     條規定之選舉權之保障內涵，除保障投票與不投票之自由、投票  
13     對象之選擇自由等外，解釋上也包括依自己意願選擇在何處投票  
14     之自由。」

15   (四)亦有學者李建良教授指出，基本權亦有積極向國家請求給付之給  
16   付功能，蓋選舉權之行使需由國家提供相關程序而具體化，而在  
17   人民請求使用國家現有資源設備時，相較於創設性給付，更應肯  
18   認人民有此等請求權(附件6)；另有學者亦認為此時國家具有積  
19   極給付的義務，蓋此等基本權若無向國家請求給付之請求權時，  
20   該基本權實質上將淪於無意義的<sup>3</sup>(附件7，編碼147)。系爭裁判中  
21   所請求者即屬於在「現有的」國家設備臺北監獄內設置投票所，  
22   以行使聲請人之選舉權，國家自有積極給付之義務。

23   (五)綜上，選舉權不僅具有防止受到侵害的防禦功能，更有課予國家  
24   積極建置、實施選舉制度的義務，且該制度須符合普通、平等、  
25   直接、無記名、自由，並不得變動保障人民投票與不投票之自

<sup>3</sup> 原文：「Affirmative obligations are often described by scholars as “positive rights” which are commonly applied in the criminal context. .... Without the claim for the State to provide such a right, it is utterly meaningless.」(參附件7)

1 由、投票對象之選擇自由、依自己意願選擇在何處投票之自由的  
2 選舉權內涵及平等權內涵，亦不得有礙民主共和國及國民主權原  
3 則之實現。倘若選舉制度不符合上開要求而侵害人民選舉權時，  
4 人民自得循司法救濟，包括聲請憲法審查<sup>4</sup>。

5 三、行政機關有舉辦選舉貫徹憲法上選舉權行使基本原則之義務，其  
6 消極不作為的事實行為而造成人民基本權侵害，須受到憲法審  
7 查，本件中行政機關急於在受刑人所在的監所內設置投票所或採  
8 取任何適當方法供受刑人投票，根本上剝奪了包含聲請人在內的  
9 全國在籍受刑人之選舉權，行政機關此一不作為的事實行為與憲  
10 法保障之選舉權、選舉權行使基本原則及民主共和國原則、國民  
11 主權原則有所牴觸：

12 (一)行政機關之事實行為受到憲法的規範效力所拘束，承上所述，又  
13 立法者已基於貫徹憲法民主法治及人民參政權意旨，設立中選會  
14 及各地選委會來辦理選舉事務<sup>5</sup>，益彰包含中選會及各地方選委會  
15 之行政機關在實施選舉時自應依循選舉權行使的基本原則，否則  
16 即有違憲之虞，首先敘明。

17 (二)就行政機關依據法律應有一定作為而不作為，侵害人民基本權  
18 時，司法院釋字亦曾有作出要求行政機關為一定作為之決定：

19 「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人  
20 依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於  
21 遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維  
22 護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵  
23 收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意  
24 旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人

---

<sup>4</sup> 同註1，頁28至29。

<sup>5</sup> 中央選委會組織法第1條：「為貫徹憲法保障民主法治及人民參政權之本旨，統籌辦公職人員選舉、罷免及公民投票事務，設中央選舉委員會（以下簡稱本會）。」；直轄市縣市選舉委員會組織準則第1條第1項：「中央選舉委員會為辦理選舉業務，於直轄市、縣（市）各設直轄市、縣（市）選舉委員會。」



1 對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上  
2 之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如  
3 因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定  
4 期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。若在某一道路範圍內之私  
5 有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定  
6 繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。」、「惟因原  
7 發給之補償費客觀上既有所短少，已有違補償應相當之憲法要  
8 求，而呈現嚴重之違法狀態，故於此情形，為貫徹補償應相當及  
9 應儘速發給之憲法要求，直轄市或縣（市）政府應無不為撤銷之  
10 裁量餘地；亦即應於相當期限內，依職權撤銷該已確定之違法補  
11 償處分，另為適法之補償處分，並通知需用土地人繳交補償費差  
12 額轉發原土地所有權人。逾期未發給補償費差額者，原徵收土地  
13 核准案即失其效力，方符憲法保障人民財產權之意旨，本院釋字  
14 第五一六號解釋應予補充。」司法院釋字第400號、652號參照。

15 (三)今本件涉及在監所內被拘束人身自由之在籍受刑人的選舉權，同  
16 樣是因為行政機關應作為而不作為，導致聲請人的選舉權遭到侵  
17 害，為貫徹憲法選舉權、平等權保障及選舉普通原則之意旨，行  
18 政機關應有採取適當方法供受刑人投票的義務，蓋：

19 1. 立法者已依憲法意旨制定選舉制度(本件所涉及者為總統選罷法  
20 與公職選罷法)，規定凡居住於我國自由地區居住6個月以上、  
21 年滿20歲者具有總統、副總統選舉之選舉人資格<sup>6</sup>；居住於各選  
22 舉區4個月以上、年滿20歲者具有公職人員選舉之選舉權<sup>7</sup>。選  
23 舉方式為選舉權人於規定之投票時間內在戶籍地投票所領取選舉  
24 票後自行圈投<sup>8</sup>。亦即我國採取選舉權人於戶籍地投票的方式。

25 2. 再觀察刑法第36條修法沿革，刑法第36條原規定：「褫奪公權

<sup>6</sup> 參總統選罷法第11條、第12條。

<sup>7</sup> 參公職選罷法第14條、第15條。

<sup>8</sup> 參總統選罷法第13至15條，公職選罷法第17至19條。

者，褫奪左列資格：一、為公務員之資格。二、公職候選人之資格。三、行使選舉、罷免、創制、複決四權之資格。」(24年1月1日制定、24年7月1日施行)，而後於94年2月2日修正、95年7月1日施行之條文為：「從刑為褫奪公權。褫奪公權者，褫奪下列資格：一、為公務員之資格。二、為公職候選人之資格。」隨條文修正公布之立法理由：「依現行褫奪公權制度係剝奪犯罪行為人三種資格，就社會防衛立場觀之，咸認第一款限制被告擔任公務員及第二款擔任公職候選人之資格，尚屬適當。惟第三款之行使選舉、罷免、創制、複決四權之資格，係不分犯罪情節、犯罪種類，齊頭式的剝奪人民選舉權之行使，似與受刑人之再社會化目的有悖，則迭遭質疑其與預防犯罪之關係。為兼顧預防犯罪及受刑人再社會化之理想，宜修正褫奪公權內涵，將選舉、罷免、創制、複決等參政權行使之限制，移於『公職人員選舉罷免法』、『總統副總統選舉罷免法』中規範，以與憲法第23條以法律限制基本權利行使之必要性、比例原則相契合。」嗣後不論是總統選罷法、公職選罷法中皆無規定限制受刑人的選舉權，故現行法下，經判處罪刑而入監執行徒刑之在籍受刑人，其行使選舉、罷免、創制、複決之投票權並不會因此喪失，而只要符合前述選舉人資格的在籍受刑人，均享有總統、副總統及公職人員選舉之選舉權，方符憲法第129條的普通原則。

3. 綜上可見，立法者並未限制在籍受刑人的選舉權行使，則在過往選舉中，即使戶籍於監所內的在籍受刑人被編入監所該戶籍區的選舉人名冊，並收到投票通知單，卻未能行使選舉權的原因，實係出於行政機關應依法律與憲法選舉權基本原則作為而不作為，導致在籍受刑人的選舉權徒有形式卻無任何方式可以行使而形同空殼，侵害了包含聲請人在內的在籍受刑人之選舉權。

四、行政機關不作為的事實行為侵害了聲請人之選舉權應違反法律保

1 留原則、比例原則及平等權：

2 (一)首按未經法律明文規定不得限制人民之基本權，此為法律保留原  
3 則，則現行法未限制受刑人的選舉權，受刑人之選舉權自應不受  
4 任何限制，故行政機關的不作為限制了受刑人的選舉權顯然違反  
5 法律保留原則。

6 (二)行政機關的不作為限制聲請人之選舉權亦違反比例原則：

7 1. 鈞庭 112 年憲判字第 11 號判決第 61 段指出：「國家如基於特定  
8 之考量，採取管制手段乃至於刑事制裁，而涉及限制部分人民選  
9 舉權之行使，則其目的須為追求特別重要之公共利益，所採取達  
10 成該目的之手段須屬侵害最小之手段，且對選舉權施加限制所造  
11 成之不利益，不得大於所欲維護之公共利益，始符合憲法第 23  
12 條比例原則之要求。」同判決中蔡宗珍大法官所提出之部分不同  
13 意見書進一步指出：「從而，立法者以法律創設人民選舉投票權  
14 之資格與行使要件等規定，形成對普通、平等、直接或無記名投  
15 票方法之限制者，如逾越憲法容許之限度，即屬違反憲法第 129  
16 條規定，於此範圍內，同時構成對人民受憲法保障之主觀性選舉  
17 權之侵害。至於選舉相關法律規定涉及對普通、平等、直接或無  
18 記名投票選舉之限制者，其是否逾越憲法所容許之限度，一般而  
19 言，法律所欲追求之公共利益，須足以與憲法所要求之普通、平  
20 等、直接及無記名投票選舉之重要性相匹敵，其所採手段須適當  
21 且必要，且不得變動普通、平等、直接及無記名投票選舉之核心  
22 內涵，始為憲法所許，從而與憲法保障人民選舉權之意旨無  
23 違。」

24 2. 再按受刑人除了人身自由及其附帶權利受到限制外，其他基本權  
25 利與一般人民相同，業經司法院釋字第 756 號解釋理由書第 5 段  
26 明揭：「法律使受刑人入監服刑，目的在使其改悔向上，適於社  
27 會生活（監獄行刑法第 1 條參照），並非在剝奪其一切自由權

1 利。受刑人在監禁期間，除因人身自由遭受限制，附帶造成其他  
2 自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制外，其與一般人民所  
3 得享有之憲法上權利，原則上並無不同。……。除為達成監獄行  
4 刑目的之必要措施（含為維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相  
5 當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等之措施）外，不得  
6 限制之。受死刑判決確定者於監禁期間亦同。」復司法院釋字第  
7 755 號許宗力大法官提出之協同意見書進一步論述：「依照憲法權  
8 利義務篇章規定，基本權保障應普遍適用於所有人民身上，沒有  
9 例外，不因身分不同而有基本權保障有無之分；……。因此，受  
10 刑人基於同受憲法基本權保障的（穿囚服）國民身分，在監禁期  
11 間，其所擁有各種基本權利中，除人身自由遭受限制，以及附帶  
12 造成其他自由權利的當然限制外，其他憲法所保障之基本權利，  
13 監獄如欲加以限制，仍需符合目的正當，手段合乎比例性的憲法  
14 要求，這是國家應忠實履行而不得恣意妥協、棄守的憲法誠  
15 命。」又司法院釋字第 756 號黃昭元大法官部分協同部分不同意  
16 見書亦闡述：「鐵窗之內，仍有憲法」，是聲請人固為受刑人，仍  
17 受憲法上之基本權保障，僅在合乎憲法第 23 條時方得限制。

18 3. 則依前開見解，行政機關限制在籍受刑人行使選舉權之目的為維  
19 護選舉的公平、公正、公開及選舉結果之正確性，其中選舉結果  
20 正確性是否與憲法上選舉行使基本原則具有相當的重要性，顯屬  
21 有疑，而公平、公正、公開尚屬維護選舉正當性的重要公益，而  
22 符合目的性。

23 4. 就國家所採之事實上不作為手段，完全剝奪在籍受刑人選舉權行  
24 使的機會，無法達成前述公平、公正、公開之目的，蓋在籍受刑  
25 人行使投票權的方式，以在監所內設置投票所為例，不論係在戒  
26 護區內透過開放事先申請的多數人民進入投開票、網路與電視直  
27 播投開票(附件 8，編碼 164、166，臺北監獄典獄長、警政署發

1 言)，或在戒護區外人民本得自由出入處所設置投開票所，均符  
2 合公平、公正、公開(參附件 3，編碼 37 至 39)，故系爭手段不  
3 具適當性，更不具必要性。

4 5. 末查，國家限制選舉權手段所造成之不利益包含對於在籍受刑人  
5 選舉權之完全剝奪、國家權力民主正當性的侵蝕及牴觸憲法選舉  
6 權行使之基本原則，遠大於所維護的公益，而不具備衡平性。

7 (三)國家就在籍受刑人選舉權行使的差別待遇，違反平等權與選舉權  
8 之普通原則：

9 1. 就選舉權差別待遇之審查基準，鈞庭 112 年度憲判字第 11 號採  
10 取中度審查標準：「又其管制手段如有構成差別待遇之情形，則  
11 應視形成該差別待遇之分類標準是否屬於可疑分類，以及該差別  
12 待遇所涉基本權利之重要性而採取不同之審查基準；如分類標準  
13 非屬種族、性別、性傾向等與生俱來不可改變之個人特徵、未基  
14 於系統性、歷史性之刻板印象或偏見，或未造成隔絕參與民主程  
15 序之可疑分類，原則上適用寬鬆審查基準即可。惟若所涉基本權  
16 利基於個人人格自主發展、人性尊嚴（司法院釋字第 748 號解釋  
17 參照）或與公共生活秩序之形塑密切相關（司法院釋字第 760 號  
18 解釋參照）者，原則上應至少採中度審查。如前所述，選舉既為  
19 公民參與民主政治最重要之管道，涉及人民透過參政權以達成自  
20 我實現與形塑公共生活秩序，則對於選舉權之管制手段形成差別  
21 待遇，即便該分類標準並非可疑分類，本庭綜合考量後，爰認就  
22 該差別待遇以中度審查基準判斷其合憲性，亦即除其目的須為追  
23 求重要之公共利益外，所採差別待遇之手段與目的之達成間亦須  
24 有實質關聯，始與憲法保障平等權之意旨相符。」

25 2. 復參酌鈞庭 112 年憲判字第 18 號判決理由「(第 20 段)依首揭  
26 憲法平等權保障意旨，其差別待遇之目的須為追求憲法上之重要  
27 公共利益，其所採之分類與規範目的間，須存有實質關聯，始與

1 憲法保障平等權之意旨無違。」、「(第 23 段)系爭規定所採差別  
2 待遇，如係為節省司法資源與行政成本，其目的固具公共利益之  
3 性質，惟尚難謂係追求憲法上重要公共利益，是縱以節省司法資  
4 源與行政成本為差別待遇之目的，亦不符憲法平等權保障意旨之  
5 要求。」揭櫫意旨，以「不同選舉類別」為標準所為之規範差別  
6 待遇，難認存有正當目的，更遑論憲法上重要公共利益。

7 3. 再參鈞庭 112 年憲判字第 11 號判決蔡宗珍大法官提出、林俊益  
8 大法官、張瓊文大法官、楊惠欽大法官加入之部分不同意見書明  
9 白指出：「憲法第 129 條所要求之普通選舉方法，係要求人民之  
10 選舉資格形式上應平等，是立法者就人民選舉資格之規定，應予  
11 以一視同仁之對待，非基於與憲法普通選舉要求同等重要之憲法  
12 上重大公共利益之考量，不得就人民選舉資格予以分類而形成差  
13 別待遇，尤不得因分類而為差別待遇之結果，使得某一類型人民  
14 之投票權完全遭到排除；此種情形通常發生於以立法者以禁止規  
15 定(消極要件性規定)，而非積極性要件規定方式，就選舉投票資  
16 格為規定之情形。就此而言，憲法普通選舉之要求，與主要針對  
17 投票權質與量之等值性之憲法平等選舉之要求相同，性質上均屬  
18 形式平等之要求，乃憲法第 7 條平等原則之特殊保障面向，且為  
19 確保民主原則所植基之所有人民之地位均平等所必要之前提。蓋  
20 唯有確保人民於選舉上之平等地位，其所為投票之價值亦均受到  
21 相同對待，選舉始得以有效轉介(選舉區)個別人民之意志為(選  
22 舉區)全體人民之總體意志，進而形成並建構國家意志，以落實  
23 主權在民之民主政治。……鑑於憲法普通選舉方法所欲確保之人  
24 民選舉地位上之平等，攸關民主原則之實踐根基，是立法者就人  
25 民選舉投票資格為規範，致生差別待遇者，如其中受差別對待者  
26 之選舉投票權將受到完全剝奪，即非屬憲法普通選舉要求所得容  
27 許者；此種情形下，涉及選舉投票資格之差別性立法即抵觸憲法

1 普通選舉之要求，於此範圍內，該等法律規定亦構成對受差別對  
2 待者受憲法保障之選舉權之違憲侵害。」

- 3 4. 則就目前選舉制度上，在籍受刑人依憲法、法律均享有選舉權，  
4 卻因國家現實上的不作為而受到差別待遇，已如前述，則此差別  
5 待遇係以「受刑人」為分類標準，在籍受刑人受到封閉、高度的  
6 管制與外界社會有一定隔絕，又屬處於社會邊緣地位的少數人，  
7 而顯有基於系統性的偏見並造成隔絕參與民主程序的可疑分類之  
8 疑義，亦與前開司法院釋字第 755 號、第 756 號肯認受刑人原則  
9 上與一般人民享有同等基本權的意旨不符。
- 10 5. 依中度審查標準檢驗此等差別待遇，其目的及手段同前比例原則  
11 審查所述，又依前述憲法裁判意旨，「節省司法及行政成本」無  
12 法被認為是憲法上重要公共利益，而倘若無其他憲法上重要公共  
13 利益，所形塑對於受刑人實質之差別待遇而限制投票權行使，難  
14 謂符合憲法平等權保障之意旨。退步言之(假設語，並非自認)，  
15 即便該目的雖符合重要公益，但其手段亦無法達成目的，且欠缺  
16 實質關聯，顯然違反憲法之平等權保障。
- 17 6. 再者行政權在憲法規範性之下亦受憲法所拘束，選舉普通原則實  
18 係憲法第 7 條平等權針對選舉權行使的特殊保護面向，倘立法者  
19 為涉及選舉投票資格的差別性立法時即違反普通選舉的要求，構  
20 成受差別待遇者的選舉權之違憲侵害；同理，行政權若為涉及選  
21 舉資格的差別性行政，亦違反普通選舉要求而同時違反平等原則  
22 (平等權)。本件中行政機關以「受刑人」身為分類標準，而不  
23 於適當處所即臺北監獄設置投開票所，使得在籍受刑人因為受刑  
24 人身分的分類而形成差別性行政，其他在籍選舉權人均可在戶籍  
25 所在地之適當處所的投開票所來投票，但聲請人卻自始不可能在  
26 桃園市選委會安排的投開票所投票，有違憲法第 129 條普通原則  
27 及憲法第 7 條平等原則(平等權)。

1 五、從比較法觀察，立法完全地限制在籍受刑人的選舉權有違憲法，  
2 行政機關的不作為導致事實上無法行使選舉權時亦屬違憲：

3 (一)就立法限制受刑人的選舉權部分，歐洲人權法院穩定見解認為全  
4 面禁止受刑人投票權並不符合《歐洲人權公約》第1號議定書第3  
5 條有關選舉自由權之規定，而於2022年歐洲有20國未限制受刑人  
6 投票權、18國部分限制；加拿大2002年的最高法院裁定亦認為限  
7 制刑期超過2年受刑人的投票權違反憲法(引用自附件9)。

8 (二)南非憲法法庭1999年 August and Another v. Electoral Commission  
9 and Others 案件就行政機關事實上剝奪受刑人選舉權之情形有詳  
10 細論述(附件10)，茲就與本件相近之處簡述如下：

11 1.(編碼 208 至 210、230)南非 1996 年憲法中明定凡成年國民均享  
12 有選舉權之普通原則，且該國法律就受刑人的選舉資格未做任何  
13 限制，則該案爭點在於受刑人憲法上選舉權是否有因為國家沒有  
14 適當安排讓他們可以登記、投票，而受到限制？

15 2.(編碼 227、232)該案憲法法庭指出，選舉權在本質上就課予立法  
16 與行政機關有公布選舉日期、保密選票、選舉辦理之機制的積極  
17 義務，不論是選舉法或選舉委員會的行政命令均無讓受刑人實施  
18 渠等投票權的規定，又選舉委員會未能履行其採取合理措施提供  
19 給有選舉權的受刑人投票機會的義務，結果造成登記、投票的體  
20 制在沒有憲法或法律授權之下實質上剝奪了所有受刑人的選舉  
21 權，據此該案侵害了憲法上的參政權，在沒有法律規定下，行政  
22 機關侵害受刑人選舉權並無任何合於憲法的正當性。

23 3.(編碼 233 至 234)就法律規定的解釋須符合強化選舉權及強調選  
24 舉委員會促進登記與投票之積極義務的憲法意旨，即合憲性解  
25 釋。

26 4.(編碼 237 至 238)既然沒有限制受刑人選舉權之立法，受刑人憲  
27 法上的選舉權，不論是選舉委員會或是憲法法院均沒有權力剝



1 奪，國會不能透過沉默剝奪任何受刑人的選舉權，此一沉默亦不  
2 得被解釋為授權或要求選舉委員會或憲法法院決定有無、甚或是  
3 何種類型的受刑人應被剝奪選舉權，選舉委員會的義務是舉辦選  
4 舉而非決定選舉人，它需要決定的是如何而非誰。

5 參、系爭確定終局裁判違憲之說明：

6 一、按憲法法庭111年度憲判字第8號判決第30段所揭示憲法法庭與各  
7 級法院之分工：「惟一般而言，當各級法院對於法律之解釋或適  
8 用係基於對基本權根本上錯誤之理解，且該錯誤將實質影響具體  
9 個案之裁判；或於解釋與適用法律於具體個案時，尤其涉及概括  
10 條款之適用，若有應審酌之基本權重要事項而漏未審酌，或未能  
11 辨識出其間涉及基本權衝突，致發生應權衡而未權衡，或其權衡  
12 有明顯錯誤之情形，即可認定構成違憲。至訴訟程序中之指揮進  
13 行，原則上屬各級法院權責，惟若違反憲法正當法律程序之要求  
14 者，亦應同受裁判違憲審查。」足見在裁判憲法審查時，倘確定  
15 終局裁判中在法律解釋或適用時對於基本權有錯誤理解且影響個  
16 案判斷，或是漏未審酌、權衡基本權重要事項，或權衡顯有錯誤  
17 時，即屬違憲。

18 二、系爭裁判解釋與適用法律於本件個案時未能正確理解基本權，並  
19 實質影響個案之裁判：

20 (一)首查，系爭裁判對憲法選舉權與選舉權制度之間的關聯係基於對  
21 憲法基本權的錯誤認識，顯有不當：

22 1. 誠如上述，鈞庭112年度憲判字第11號判決第60、61段所揭示，  
23 選舉權為民主國家存在的根本基礎，進步言之，倘若人民無選舉  
24 權，我國作為民主國家的基石即根本瓦解，是選舉權為實現民主  
25 政治不可或缺之憲法權利，從憲法體系解釋而言選舉權甚至係無  
26 法律保留之基本權，僅能以憲法界定保障界限(鈞庭112年度憲判  
27 字第11號判決李建良教授意見書頁7參照)。

1 2.再按國家有義務立法形成符合憲法選舉權行使基本原則之選舉制  
2 度(方法)，使憲法保障選舉權之要求具體化(參鈞庭112年度憲判  
3 字第11號蔡宗珍大法官提出、林俊益大法官、張瓊文大法官、楊  
4 惠欽大法官加入之部分不同意見書頁9)，則選舉權本即憲法所保  
5 障的權利，選舉制度係國家依據選舉權之程序保障功能而有義務  
6 形成的行使選舉權之方法，可比擬訴訟權<sup>9</sup>、婚姻自由<sup>10</sup>、言論自  
7 由<sup>11</sup>等經司法院大法官釋字及鈞庭肯認國家有提供程序的義務所  
8 保障之基本權，此等基本權利需透過立法者形成制度後方能實  
9 現，但該權利本係人民基於憲法所享有，系爭裁判卻將選舉權理  
10 解為法律所賦予者，除對上開憲法判決意旨斷章取義外，顯對於  
11 基本權有錯誤認識。

12 3.系爭裁判因此認為聲請人無請求在監所之封閉場所內設置投票所  
13 的請求權，實係出於對憲法規範與基本權根本上錯誤理解而做出  
14 裁判，應屬違憲。

15 (二)本件爭執的本質為行政不作為剝奪聲請人選舉權，就在籍受刑人  
16 選舉權的限制之法律解釋，應與刑法第36條作歷史解釋、體系解  
17 釋，可知立法者並未排除在籍受刑人之選舉權行使，已如上述，  
18 系爭裁判將在籍受刑人不能投票的原因曲解為立法形成自由所致  
19 的限制，實對於權力分立、憲法規範性下行政機關亦有作為義務  
20 有所誤解。

21 (三)系爭裁判亦稱司法院釋字第755號許宗力大法官提出之協同意見  
22 書並非針對選舉權之行使，原裁定引述不符本件云云。然查該協  
23 同意見書所揭示者係「具體而言，指國家應採取必要之措施，使  
24 受刑人培養出親近社會、適於社會生活的能力；其一方面得以理  
25 解為何應尊重他人、肯認他人價值與道德主體地位；另一方面，

<sup>9</sup> 參司法院釋字第653、736、755號等。

<sup>10</sup> 參鈞庭112年度憲判字第4號判決。

<sup>11</sup> 參司法院釋字第613號。

1 尋回生活目的與自我價值感，並有能力自立自強，在社會中自主  
2 發展有意義的生活。……在一個自由民主的憲政秩序之下，期待  
3 受刑人再社會化，並因此維護受刑人的人性尊嚴及人道需求，便  
4 只能導向一個結論，亦即受刑人應受憲法基本權利之保障。」申  
5 言之，受刑人所應受保障的係包含選舉權之憲法基本權利，國家  
6 不僅不得恣意限制，更應積極採取必要措施加以保障，系爭裁判  
7 未審酌於此而逕認該協同意見書內涵未含括選舉權，顯有錯誤。

8 (四)又系爭裁判所述之英國的修法，係因原先全面禁止受刑人投票之  
9 規定遭歐盟人權法院判決違反《歐洲人權公約》而修改<sup>12</sup>，與我  
10 國立法者早已刪除受刑人選舉權限制之情形不同，援引不當。

11 三、系爭裁判於適用法律於本件個案時，對於基本權重要事項應審酌  
12 而未審酌，牴觸憲法意旨：

13 (一)系爭裁判解釋法律時增加法無明文之限制，顯有違反法律保留原  
14 則；且適用法律於個案時未審酌憲法第129條之普通原則，未為  
15 合憲性解釋有違憲法優位性：

16 1. 系爭裁判認定現行選舉制度的投票所須「在公開場域設置之投票  
17 所供選舉權人秘密投票、可立即直接轉為不特定公眾得見聞、見  
18 證之個別開票所，進行現場公開唱票、計票」然綜觀公職選罷法  
19 並未有前開底線處之限制，又第57條第5項「當眾唱名」並未  
20 當然排除透過網路直播、人民事先登記進入監所參觀之方式公開  
21 唱票(參附件8)，又臺北監獄的非戒護區一般人民本得進出，則  
22 臺北監獄自符合公職選罷法第57條之機關、適當場所。

23 2. 系爭裁判藉此與實情不符的認定將監所解釋成封閉場所，並認為  
24 在監所設置投票並非技術性、細節性之執行方法，受刑人不得請  
25 求在監所內之投票所投票，實增加受刑人行使選舉權法律所無的  
26 限制，亦將行政機關所負保障人民基本權的責任轉嫁為受刑人應

<sup>12</sup> 盧映潔、李莉娟(2023)，〈受刑人投票權之發展與實踐〉，《國立中正大學法學集刊》，第80期，頁211至215參照。

1 突破的障礙，未能審酌行政機關行政不作為的裁量怠惰、濫用情  
2 形乃至於裁量收縮至零的情形而對於選舉法規未能於個案中作出  
3 合憲性解釋，及系爭裁判中不僅未要求行政機關應於臺北監獄設  
4 置投票所，亦未課與行政機關應以「其他適當方法」使聲請人行  
5 使其選舉權的義務，已事實上完全剝奪聲請人所有參與選舉的機  
6 會，系爭裁判未能審酌到此等侵害憲法選舉普通原則的重要事  
7 項，應屬違憲。

8 (二)系爭裁判審酌假處分利益權衡時，以影響投票結果之選舉公益及  
9 同一投票所其他投票權人的權利大於聲請人所受之損害，未能審  
10 酌本件的憲法上原則及基本權意涵，顯有抵觸憲法之虞：

11 1. 首查選舉無效為現行選舉制度之規範，投票結果變動對於選舉之  
12 影響在立法者制定選舉無效之規範時應已作出權衡，法院適用於  
13 個案時無須再重複評價，況選舉結果並未如選舉之普通原則受到  
14 憲法之保障。

15 2. 次查縱使同一投票所的選舉權人因選舉無效而須重行投票，也不  
16 會侵害渠等之任何權利(仍可選舉)，系爭裁定未具體審酌究竟是  
17 侵害渠等之何種權利的何種內涵，僅泛稱對其他投票權人之權利  
18 有重大影響云云，顯不可採。

19 3. 末查倘若系爭裁判未准予聲請人之請求，並非如系爭裁判所稱僅  
20 有「個人暫時不能行使投票權之損害」，蓋聲請人一旦錯過系爭  
21 選舉，就系爭選舉之選舉權係終局不可回復的被侵害，對於系爭  
22 選舉選出的國家權力而言，更是自始缺乏了來自於包含聲請人在  
23 內在籍受刑人的民主正當性，侵害憲法第1條、第2條我國不可變  
24 更之基本原則(參司法院釋字第499號意旨)，且鑒於相同類型之  
25 選舉未來會反覆舉行，可預見聲請人等在籍受刑人之選舉權會被  
26 反覆侵害。綜合以觀，未准予聲請人請求所造成的公益、基本權  
27 損害顯大於准予者，系爭裁判未能審酌上開憲法上原則與基本權

- 1 保障，顯抵觸憲法之意旨。
- 2 四、總結以上，系爭確定終局裁判侵害聲請人受憲法第17條、第129
- 3 條、第130條所保障之選舉權，而違反憲法第1條、第2條、第7條
- 4 之平等原則（平等權）、第23條比例原則與法律保留原則。
- 5 肆、聲請開庭使當事人到庭陳述意見及專家學者到庭提供專業意見
- 6 一、茲依憲法訴訟法第19條規定聲請鈞庭開庭並通知當事人到庭陳述
- 7 意見，及因本件涉及選舉制度之專業領域，故聲請有相關研究、
- 8 實務經驗之專家學者蘇彥圖教授(附件11)、林明昕教授(附件12)
- 9 到庭提供專業意見。
- 10 伍、綜上所陳，祈請 鈞庭鑒核，實感德便。

附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件1	委任狀正本1份。	
附件2	最高行政法院112年度抗字第397號裁定影本1份。	
附件3	臺北高等行政法院112年度全字第50號裁定影本1份。	
附件4	吳志光(2011)，〈監獄受刑人無法行使選舉權之合憲性〉，《月旦法學教室》，105期，影本1份。	
附件5	許宗力(1996)，〈基本權的功能與司法審查〉，《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》，6卷1期，頁24至34，影本1份。	
附件6	李建良(1997)，〈基本權利理論體系之構成及其思考層次〉，《人文及社會科學集刊》，第九卷第一期，頁39至83，影本1份。	
附件7	Makar, Z. (2021). Detention, disenfranchisement, and doctrinal integration. Southern California Law	

	Review, 95(2), 365-[xii]，影本1份。	
附件8	112年10月6日研商矯正機關收容人行使投票權方式事宜會議紀錄(初稿)，影本1份。	
附件9	朱群芳(2022)，〈受刑人投票權—以世界各國經驗為借鑒〉，《刑事政策與犯罪防治研究》，33期，頁233至265，影本1份。	
附件10	Constitutional Court of South Africa, August and Another v Electoral Commission and Others (CCT8/99) [1999]，影本1份。	
附件11	蘇彥圖教授簡歷，影本1份。	
附件12	林明昕教授簡歷，影本1份。	

此致

憲法法庭

公鑒

中 華 民 國

112 年 11 月 29 日

聲 請 人：林祐良

代 理 人：陳宜均律師

