

# 憲法法庭裁定

113 年憲裁字第 7 號

聲 請 人 朱旺星

送達代收人：張樺哲

訴訟代理人 劉繼蔚律師

上列聲請人認最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決及其所適用之公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項等規定，有違憲疑義，聲請裁判及法規範憲法審查。本庭裁定如下：

## 主 文

本件不受理。

## 理 由

- 一、本件聲請人於中華民國 109 年間於法務部矯正署屏東監獄服刑，並設籍於高雄市前鎮區。高雄市選舉委員會（下稱高雄市選委會）公告 109 年 6 月 6 日為高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案投票日後，聲請人以其符合投票人之資格，請求高雄市選委會於其所在屏東監獄設立投票所，以供其行使上開罷免案之投票權利，經高雄市選委會 2 次函覆略以：監所受刑人是否得以不在籍投票方式行使選舉權，涉及公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項規定之修正，如有立法通過，選務機關自當遵循辦理；有關不在籍投票之投票方式、適用選舉（罷免）種類及對象，各界看法不盡一致，仍有待社會各界凝聚共識，倘選舉罷免法修正通過，該會自當配合辦理等語。聲請人對上開函覆不服，提起行政訴訟，聲明高雄市選委會於聲請人受矯正執行期間，辦理總統、副總統與各級公職人員選舉、罷免、全國性公民投票與地方性公民投票，所設置之投票所，不得使聲請人需離去所在矯正機關始得進行投票。

案經高雄高等行政法院以 110 年度訴字第 1 號判決駁回，聲請人提起上訴，再經最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決，以上訴無理由予以駁回確定（下稱系爭確定終局判決）。聲請人認系爭確定終局判決及其所適用之公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）第 17 條第 1 項（下稱系爭規定一）、第 57 條第 1 項（下稱系爭規定二）、第 89 條（下稱系爭規定三）、總統及副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）第 13 條第 1 項、第 53 條第 1 項、第 75 條（下併稱系爭規定四）及公民投票法第 24 條規定（下稱系爭規定五），有牴觸憲法疑義，聲請裁判及法規範憲法審查。

- 二、聲請人之主張意旨略以：（一）關於系爭規定一至五部分：系爭規定一至五未保障受刑人於監所內之選舉、罷免、創制及複決之權，剝奪其憲法第 7 條、第 17 條及第 130 條之權利；聲請人因判決中所適用之系爭規定一至五，限制人民僅得於戶籍所在地投票，而聲請人因身為人身自由受法律限制之受刑人，不能離開矯正機關前往選務機關安排之投票所投票，致其受憲法第 17 條保障之選舉及罷免權等遭實質剝奪，且與其他人身自由未受限制之一般國民及因保外就醫暫不受限制之受刑人產生不公平之差別待遇，違反憲法第 7 條平等原則及第 23 條比例原則等語。（二）系爭確定終局判決部分：系爭確定終局判決適用系爭規定一至五，應屬違憲；此外，系爭確定終局判決未正視基本權之防衛功能，認聲請人僅有於明確請求國家為特定行為之內涵時，始得請求法院命國家機關除去侵害人民基本權之現狀，對基本權防衛機能有顯然之重大誤會，致使人民有受憲法保障之基本權利，卻不能請求法院獲得救濟，構成基本權保障之重大漏洞，自屬

違反憲法第 16 條訴訟權之保障，應屬違憲等語。

三、按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得自用盡審級救濟之最終裁判送達後翌日起之 6 個月不變期間內，聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；聲請不合法或顯無理由者，憲法法庭應裁定不予受理，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條及第 32 條第 1 項定有明文。又，憲訴法第 59 條第 1 項所定裁判憲法審查制度，係賦予人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，認確定終局裁判就其據以為裁判基礎之法律之解釋、適用，有誤認或忽略相關基本權利重要意義與關聯性，或違反通常情況下所理解之憲法價值等牴觸憲法之情形時，得聲請憲法法庭就該確定終局裁判為宣告違憲之判決。是人民聲請裁判憲法審查，如就所爭執之確定終局裁判對其裁判基礎法律之解釋、適用所持見解，未能具體論證究有何悖離何等憲法基本權利之重要意義，其聲請即屬顯無理由。

四、本庭查：

（一）系爭規定一部分：1. 按憲法第 17 條明文保障人民享有選舉權與罷免權，憲法第 130 條則明定，中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權；而人民有依法選舉之權，始有依法罷免之權。是人民關於選舉與罷免投票權之具體行使，均須以相關選舉與罷免制度存在為前提。鑑於憲法就選舉與罷免制度僅為有限之規範，且自憲法第 17 條所保障之人民選舉權與罷免權中，尚無法直接導出特定之選舉或罷免實施方式與程序等內容，因此國家應立法形成各種選舉與罷免制度，明定選舉與罷免投票之實施方式與程序等，俾使人民得依法行

使其受憲法保障之選舉權與罷免權。立法者制定涉及人民選舉或罷免投票權之實施或救濟程序等法規範時，享有一定立法形成空間(憲法法庭 112 年憲判字第 18 號判決意旨參照)。

2. 系爭規定一明定，「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」係有關選舉人行使投票權處所之規定，乃立法者就選舉或罷免投票之實施所為相關制度設計之一環。依此，現制下，除投票所工作人員於符合法定要件下得例外於工作地投票所投票外(同條第 2 項規定參照)，選舉人均應於戶籍地投票所投票，至選舉人因個人狀況而事實上得否於其戶籍地投票所投票，則非所問。究其立法目的，應係為維護選舉或罷免投票之公平與公正性，其規定難謂有何違憲之處。聲請人主張因其身為受刑人，無法離開矯正機關前往其戶籍所在地投票所投票，致其受憲法第 17 條保障之選舉及罷免權等遭實質剝奪，且與其他人身自由未受限制之一般國民及因保外就醫暫不受限制之受刑人產生不公平之差別待遇等語，此部分之聲請顯無理由。

(二)系爭規定二及三部分：系爭規定二明定，「公職人員選舉，應視選舉區廣狹及選舉人分布情形，就機關(構)、學校、公共場所或其他適當處所，分設投票所。」系爭規定三明定，「罷免案之投票人、投票人名冊及投票、開票，準用本法有關選舉人、選舉人名冊及投票、開票之規定。」其中系爭規定二係立法者命選務機關依選舉區與選舉人分布之具體情形，擇適當處所，分設投票所之規定，性質上係針對選務機關之選務行政所為之羈束性授權規定；系爭規定三則為立法者為精簡立法所為準用規定，兩者均未直接涉及人民選舉權或罷免權之行使。聲請人主張系爭規定二及三之規定有剝奪其憲法

第 7 條、第 17 條及第 130 條之權利而違憲，此部分之聲請顯無理由。

(三)系爭規定四及五部分：本件原因案件所涉投票事務，係直轄市長罷免案，其投票相關事宜，係由公職選罷法所規範，與總統選罷法及公民投票法均無涉，系爭規定四及五非屬系爭確定終局判決所據之裁判基礎，聲請人尚不得對之聲請法規範憲法審查，此部分之聲請核屬不合法。

(四)系爭確定終局判決部分：查本件有關係爭規定一至五之法規範憲法審查之聲請既顯無理由或不合法，則聲請人主張系爭確定終局判決因適用該等規定而違憲之主張，即屬顯無理由；核聲請人其餘聲請意旨，亦難謂其已具體敘明系爭確定終局判決對其裁判基礎法律之解釋、適用所持見解，究有何悖離憲法第 16 條訴訟權之重要意義之處，其聲請亦屬顯無理由。

五、綜上，本件聲請部分不合法，部分顯無理由，本庭爰依憲訴法第 32 條第 1 項規定，裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 3 月 15 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 許志雄 張瓊文

黃瑞明 詹森林 黃昭元

謝銘洋 呂太郎 楊惠欽

蔡宗珍 蔡彩貞 朱富美

陳忠五 尤伯祥

大法官就主文所採立場如下表所示：

同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
蔡大法官烱燉、許大法官志雄、 張大法官瓊文、謝大法官銘洋、	許大法官宗力、黃大法官瑞明、 詹大法官森林、黃大法官昭元、

呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍、蔡大法官彩貞、 朱大法官富美、陳大法官忠五	尤大法官伯祥
---	--------

【意見書】

部分不同意見書：許大法官宗力提出，黃大法官昭元、尤大法官伯祥加入。

詹大法官森林提出，黃大法官瑞明加入。

不同意見書：黃大法官瑞明提出，詹大法官森林加入、尤大法官伯祥加入第四部分。

以上正本證明與原本無異。

書記官 朱倩儀

中 華 民 國      113      年      3      月      15      日

## 憲法法庭 113 年憲裁字第 7 號裁定 部分不同意見書

許宗力大法官提出

黃昭元大法官加入

尤伯祥大法官加入

本席認聲請人就最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決及其所適用之公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項、第 57 條第 1 項規定部分所為聲請，具憲法重要性，應予受理，爰提出不同意見如下。【1】

### 一、事實及聲請意旨【2】

聲請人設籍高雄市前鎮區，109 年間於法務部矯正署屏東監獄執行，同年 5 月請求高雄市選舉委員會（下稱高雄市選委會）於 6 月 6 日市長罷免案投票日，於其所在監獄設立投票所，供其行使罷免案投票權，並經高雄市選委會以現行公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）第 17 條第 1 項規定（下稱系爭規定一）以戶籍地投票為限為由，函覆否准聲請人之請求（下稱系爭函）。聲請人提起行政訴訟救濟，主張高雄市選委會有依選罷法第 57 條第 1 項規定（下稱系爭規定二），於聲請人所在監所設置投票所之義務，並以參政權有反覆受到剝奪之虞為由，請求（1）確認系爭函違法；（2）確認高雄市選委會編製投票人名冊及設置投開票所，不得使聲請人須離開所在矯正機關始得投票。經高雄高等行政法院 110 年度訴字第 1 號判決以聲請人在無戶籍地外投票之相關立法下，欠缺直接請求在戶籍地外監所投票之公法上請求權，駁回其訴，並經最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決（下稱系

爭判決)駁回其上訴確定。【3】

聲請人聲請裁判及法規範憲法審查，聲明：(1)宣告系爭判決違憲，廢棄並發回最高行政法院。(2)宣告系爭規定一、二、選罷法第89條(下稱系爭規定三)、總統及副總統選舉罷免法第13條第1項、第53條第1項、第75條(下合稱系爭規定四)及公民投票法第24條(下稱系爭規定五)規定違憲。理由略謂：系爭規定一至五因限定戶籍地投票，使不能離開監所之聲請人因此不能投票，實質剝奪聲請人受憲法第17條保障之參政權，且牴觸憲法第7條保障平等權之意旨。系爭判決認高雄市選委會無須於監所設置投票所，亦違憲。【4】

## 二、多數意見不受理之理由【5】

本裁定以：(1)系爭規定三未直接涉人民選舉權或罷免權之行使，僅係準用規定，此部分聲請顯無理由；(2)系爭規定四及五非系爭判決所適用之法規範，聲請人此部分聲請不合法，依憲法訴訟法第32條規定應不受理。就上開部分，本席贊同多數意見立場。【6】

惟多數意見就系爭判決，及其所適用之系爭規定一及二部分，亦以：(1)選舉制度仰賴立法形成，立法者就選舉之實施或救濟享有一定形成空間，系爭規定一以戶籍地投票為原則，係為維護選舉公正與公平性，尚難謂牴觸憲法；(2)系爭規定二係立法者授權選務機關依選區情形，擇適當處所設置投票所之授權規定，未直接涉及人民選舉或罷免權行使，聲請人就系爭規定一及二部分之聲請顯無理由；(3)因系爭規定一至五之聲請均屬不合法或顯無理由，聲請人以系



爭規定一至五違憲，主張系爭判決違憲，亦屬顯無理由，均不受理。【7】

本席認此部分聲請涉及立法者形成之選舉或罷免制度，就身體自由受到限制之受刑人而言，是否合於憲法保障選舉權或罷免權之意旨，有憲法重要性，應予受理，理由如下。  
【8】

### 三、本件聲請涉受刑人參政權之限制【9】

按憲法第 17 條參政權保障人民有選舉、罷免、創制及複決之權。選舉權保障符合法定資格之選舉人，均得於公平、公正、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人員；罷免權則使選舉人得於公職人員就任一定期間後，檢驗其言行操守、議事態度、表決立場，以示責任政治，貫徹憲法第 1 條及第 2 條揭示之民主國原則（本庭 112 年憲判字第 11 號判決及司法院釋字第 401 號解釋參照）。參與選舉或罷免投票之權利（下合稱投票權），自屬落實民意政治及責任政治之根本權利，而受憲法第 17 條規定保障。【10】

次按國家應立法形成各種選舉及罷免制度，俾使人民得依法行使其受憲法保障之投票權。立法者制定涉及人民投票權之選舉實施或救濟程序等法規範時，雖原則上享有一定立法形成空間，惟其所定選舉方法仍不得有礙民主共和國及國民主權原則之實現，亦不得變動選舉權及罷免權之核心內涵（本庭 112 年憲判字第 11 號判決及 112 年憲判字第 18 號判決參照）。憲法第 129 條規定揭示各項選舉應以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之；第 130 條規定年滿 20 歲之國民有依法選舉之權，此均拘束立法機關對選舉及罷免制度

之形成。【11】

投票權之行使，仰賴立法機關制定一定之程序、方式，俾使選舉公正、公平且可受信賴。因此，立法機關一方面須對投票權之行使設計一定要件，如秘密投票、無記名投票，乃至應由本人於特定日期、至特定地點投票等。另一方面，基於投票權之行使乃國民主權原則之展現，立法機關亦應制定適當制度，盡可能使適格之選舉或罷免權人得行使投票權。若法規範要求以特定形式投票，並在制度上使投票權之行使須依附於特定條件，排除無法滿足特定條件者投票之可能性，則足認此項立法決定涉及人民之投票權，而有本庭介入審查之空間。【12】

受刑人投票之資格，就法律規定字面而言並未受到限制。縱遭褫奪公權之受刑人，依刑法第 36 條規定，亦僅喪失為公務員或公職候選人之資格，並未喪失選舉權及罷免權；甚且根據同法第 37 條規定，褫奪公權之期間係自主刑執行完畢之日始起算。因此，年滿 20 歲之在監受刑人，根據法律規定仍具有選舉權人資格。惟按系爭規定一規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」又系爭規定二規定：「公職人員選舉，應視選舉區廣狹及選舉人分布情形，就機關（構）、學校、公共場所或其他適當處所，分設投票所。」綜合系爭規定一及二，人民欲行使其投票權，其必要條件為至選務機關所設之戶籍地投票所投票。由於選務機關不曾在監所設置投票所，使系爭規定一及二之現實運作已系統性排除身體自由受限之受刑人行使投票權。【13】

雖多數意見認：立法者授權選務機關為設置投開票所之

規範並不直接涉及選舉或罷免權，惟若維持實體至投票所投票之現行制度，則選舉權人可近用之投票所係實現投票權之必要條件。即使受刑人不能投票並非因法律形式上剝奪其投票資格所致，惟本庭就基本權利之審查並非全然無須關懷實現權利必須之現實條件，特別是在實現基本權利必要管道仰賴國家積極建置時，立法或行政之不作為仍應受司法審查。從而，系爭規定一及二如因限定戶籍地投票，卻又未於投票所之設置上，提供因國家行為致身體自由受限之受刑人適當之投票管道及制定相應之公正、公平投票程序，則本庭仍應審查上開立法不作為，是否已牴觸憲法保障選舉及罷免權之核心內涵。【14】

#### 四、立法機關就選舉方式及程序應為符合憲法意旨之規範【15】

承前所述，立法機關就選舉制度之形成，應兼顧人民投票權之保障與選舉公正性之維護。立法機關在形成選舉制度同時設下之條件限制，自亦非當然違憲。例如本庭曾肯認立法機關得基於確認、界定政治社群範圍，要求僅在具有一定地緣連結時，始得參與該地域之區域選舉投票（本庭 112 年憲判字第 11 號判決參照）。如多數意見所言，戶籍地投票乃為確保選舉公正性之規定，本席亦肯認選舉公正性之維護屬重要公益目的。【16】

惟就系爭規定一及二事實上一概排除受刑人此等身體自由因國家行為而受拘束者參與投票而言，並非全無違憲疑慮。於受刑人之情形，尤應考量其身體自由受限乃因國家行為所致，受刑人更仰賴制度設計積極賦予其事實上可利用之

管道，確保其投票權得以實現。然依據現行規定，投票所為唯一投票途徑，而投票所設置則由選務機關依據系爭規定二授權決定適當處所，則未曾於監所設置投票所，致受刑人無法投票之狀態，仍係肇因於立法及行政之不作為。【17】

由於受刑人之活動範圍受拘束於監所，現實條件亦難以使其受戒護出監投票，如何考量監所之物理環境、人員配置及選務作業之可行性，在兼顧選舉公正、公平及可信賴之條件下，實現受刑人之投票權，仰賴立法機關通盤評估。立法機關須通盤考量在監所可行之投票方式與條件，例如受刑人之設籍情形（例如是否設籍於監所，或監所與戶籍地是否位於同一選區）、選區規模及選舉性質（例如選舉為全國性或地方性）等；在程序上，自得考量使選舉程序可受信賴、維持選舉公正性等因素，設置確保受刑人自由投票之意志、不特定公眾得以監督監所票匭開票流程等之適當投票規範及程序。【18】

又本件情形與本庭 112 年憲裁字第 146 號裁定所涉情形不同。於上開事件中，聲請人主張基於選舉權及平等權保障之意旨，其有依據系爭規定二，要求選務機關應於監所設置投票所使其投票之請求權，並認最高行政法院 112 年度抗字第 397 號裁定駁回其暫時處分之聲請，牴觸憲法。本庭以上開裁定基於權力分立、對選舉過程及公正性造成影響等考量，駁回聲請人暫時處分之聲請，係評估作成暫時處分要件之結果，尚無從直接推論上開裁定侵害聲請人選舉權及平等權，認聲請人之聲請顯無理由。上開事件涉及在立法機關就在監投票全未為特別規定之情形下，直接依據總統副總統選

舉罷免法及公職人員選舉罷免法之相關規定，要求選務機關設置投票所供在籍之受刑人投票。惟鑑於選舉制度須由立法機關為通盤考量後形成，非選務機關得於全無立法之情況下自行作成決定，本庭本於司法權之性質，無從於上開事件中，直接作成選務機關應以特定方式供受刑人投票之決定。本件情形則涉及立法機關未規範在監投票方式、程序之不作為，是否悖於憲法保障選舉及罷免權之意旨，與上開事件仍屬有別。【19】

綜上所述，系爭規定一及二就受刑人投票之程序付之闕如，形同不分選舉類型、受刑人在籍與否、監所設置投開票所之環境條件等情形，一律系統性地剝奪受刑人投票之權利，就受刑人參政權之保障而言，有牴觸憲法第 17 條保障參政權意旨之疑慮。系爭判決以系爭規定一及二為依據作成，自亦有違憲疑慮。聲請人此部分聲請非顯無理由，本庭應予受理。【20】



# 憲法法庭 113 年憲裁字第 7 號裁定

## 部分不同意見書

詹森林大法官提出

黃瑞明大法官加入

113 年 3 月 15 日

### 壹、緣由

聲請人於原因案件裁判時設籍在高雄市，並因案於監獄執行中。高雄市選舉委員會於民國 109 年 5 月 8 日公告同年 6 月 6 日為高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案投票日（下稱系爭投票日），聲請人遂於同年 5 月 15 日以其符合投票人之資格，請求高雄市選舉委員會於其所在監獄設立投票所，供其行使系爭罷免案之投票權利。

上開請求經高雄市選舉委員會以 109 年 5 月 25 日高市選一字第 10931502541 號函、第 1093150254 號函分別函覆略以：依現行公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項規定，欲在戶籍地以外或在外縣市投票，殆屬不在籍投票範疇，監所受刑人是否得以不在籍投票方式行使選舉權，涉及上開法律之修正，如有立法通過，選務機關自當遵循辦理；鑒於戶籍遷至監所受刑人在其戶籍地投票所投票可能採行方案，尚有社會信任及安全問題，宜與不在籍投票制度併同研議，又目前有關不在籍投票之投票方式、適用選舉（罷免）種類及對象，各界看法不盡一致，仍有待社會各界凝聚共識，倘選舉罷免法修正通過，本會自當配合辦理等語。

聲請人不服上開函覆，遂向高雄高等行政法院提起行政訴訟，經該院以 110 年度訴字第 1 號判決駁回其訴。聲請人

不服提起上訴，仍經最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決，以上訴無理由駁回而告確定，是本件聲請應以前開最高行政法院判決為確定終局判決。

聲請人持系爭確定終局判決聲請裁判及法規範憲法審查。關於法規範憲法審查部分，聲請人主張公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）第 17 條第 1 項（下稱系爭規定一）<sup>1</sup>、第 57 條第 1 項（下稱系爭規定二）<sup>2</sup>、第 89 條（下稱系爭規定三）<sup>3</sup>、總統及副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）第 13 條第 1 項、第 53 條第 1 項、第 75 條（下併稱系爭規定四），暨公民投票法第 24 條規定（下稱系爭規定五），均有違憲疑義。至於裁判憲法審查部分，聲請人主張系爭確定終局判決未正視基本權之防衛功能，構成基本權保障之重大漏洞，自屬違反憲法第 16 條，應受違憲之宣告。

## 貳、不受理裁定

憲法法庭 113 年憲裁字第 7 號裁定不受理本件聲請，其理由要旨略為：本件聲請關於系爭規定一、二、三部分，皆為顯無理由；其中之系爭規定二，係針對選務機關之選務行政所為之羈束性授權規定，系爭規定三主要內容，則為準用系爭規定二，是該二規定均未直接涉及人民選舉權或罷免權之行使。關於系爭規定四、五部分，該二規定非屬系爭確定終局判決據為裁判之基礎，故此部分之聲請不合法。又，系

---

<sup>1</sup> 公職選罷法第 17 條第 1 項規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」

<sup>2</sup> 公職選罷法第 57 條第 1 項規定：「公職人員選舉，應視選舉區廣狹及選舉人分布情形，就機關（構）、學校、公共場所或其他適當處所，分設投票所。」

<sup>3</sup> 公職選罷法第 89 條規定：「罷免案之投票人、投票人名冊及投票、開票，準用本法有關選舉人、選舉人名冊及投票、開票之規定。」



爭規定一至五之法規範憲法審查之聲請，既然或顯無理由，或屬不合法，則關於裁判憲法審查部分，即亦屬顯無理由。從而，依憲法訴訟法第 32 條第 1 項，本件聲請應不受理。

### 參、本席意見

關於系爭規定二、三、四及五，暨與該四規定相關之裁判憲法審查部分，本席支持本件裁定之結論及理由。惟關於系爭規定一及與該規定相關之裁判憲法審查部分，本席尚難贊成，爰就此部分提出本部分不同意見書。

首應指出者，憲法第 17 條保障之選舉權，乃民主政治及責任政治之基石。鑑於選舉為民主國家中，公民參與政治最重要之基石，且憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決（下稱 112 憲判 11）理由第 61 段載明：「國家如基於特定之考量，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 條比例原則之要求。」準此，非以刑事制裁手段限制人民行使選舉權之法規範是否違憲，至少應以中度標準審查之。憲法法庭於決定不受理限制選舉權之法規範時，亦應有較高之門檻。

再者，憲法第 129 條進一步明定，憲法所定之選舉，除該法另有規定外，「以普通、平等、直接及無記名投票方法行之」。是國家規劃與選舉權（含罷免權，下同）相關事項時，例如本件之投票地，其最應關切者，仍為確保符合前開憲法第 129 條之要求，自不待言。

系爭規定一明定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」由於絕大多數人民通常即住居於其戶籍地，系爭規定一有助於絕大多數人民方便行使其選舉權，固不容否認。但與此同時，該規定亦導致日常生活地並非戶籍地（在外地工作、求學等）之人民，行使選舉權受有限制。

故應深思者，選舉相關規範之設計固屬立法形成之自由，惟立法者在形塑選舉制度時，除應貫徹民主原則，及維護憲法第 129 條至第 132 條規定意旨等特別重大公益外，亦不得對人民選舉權之行使有過度之侵害。因此，系爭規定一一律排除人民在「戶籍地投票所投票」之其他可能，強行將人民選舉權之行使綁定於「戶籍地」，此一限制是否已逾越立法形成自由之界限，當然是憲法法庭應予審查之對象。

準此，本席以為，系爭規定一毋寧係從行政作業著眼，乃逕行將投票地與戶籍地連結，而與憲法第 129 條所定選舉之方式，並無直接關聯。鑑於選舉權所蘊含反映民意、監督政府之極高度憲法價值，系爭規定所生對於人民行使選舉權之限制，是否符合憲法第 23 條之比例原則，非無討論價值。

此外，本件裁定謂「選舉人因個人狀況而事實上得否於其戶籍地投票，則非所問」，亦有商榷餘地。蓋因個人狀況而事實上不能於戶籍地投票，其可能之情形不一而足。除強求選務機關配合該個人之事實狀況，而准許其於戶籍地以外處所投票，顯無意義<sup>4</sup>、因此所生行政成本與選舉權之保障顯不

---

<sup>4</sup> 例如，法規要求選務機關對於投票日正在醫院接受開刀或在加護病房與死神搏鬥之病人，亦應在該醫院設投票所，俾該病人亦能投票。

相稱<sup>5</sup>，或前述准許顯可預見不能影響各該選舉結果<sup>6</sup>者外，一概以系爭規定一為由，而剝奪因個人狀況事實上不能於戶籍地投票人民之選舉權，是否仍無違憲疑義，更有討論必要。

本件聲請人在系爭投票日，仍為受刑人，從而不能離開監獄而前去戶籍地投票，此固為本件裁定所稱「選舉人因個人狀況而事實上不能於其戶籍地投票」之情事。

惟憲法就第 17 條所保障之選舉權，並未區分人民是否為受刑人，故受刑人之選舉權因系爭規定一而被剝奪，是否過度侵害其雖在服刑中，但仍受憲法保障之選舉權？若憲法第 129 條「普通、平等、直接及無記名」之要求，及監獄管理安全無虞，得以兼顧，是否無其他較小侵害手段，而可允許受刑人在監獄之適當處所投票？均甚具憲法討論價值。

關於受刑人基本權，大法官曾作成釋字第 756 號解釋，保障受刑人依憲法第 12 條享有之秘密通訊與表現自由權；近日憲法法庭就涉及受刑人作業金之規定是否違憲，於 109 年度憲二字第 508 號聲請案，亦決議受理。

對照之下，本件裁定不受理系爭規定一之法規範審查，及系爭確定終局判決關於該規定部分之裁判憲法審查，有無輕重失衡，實非無疑！

## 肆、結論

綜上，在受刑人之基本權利逐漸受重視之趨勢下，系爭

---

<sup>5</sup> 例如，法規要求選務機關對於投票日正奔波於路途中之人民、交通企業之司機及車上乘客，亦應在路途適當處所（車站、休息站、加油站等）設投票所，供其投票。

<sup>6</sup> 例如，就總統、副總統選舉，或立法委員等全國性選舉，法規要求選務機關對於投票日在海上值勤之警（官）員及官兵，亦應於其所在之船艦上設投票所，供其投票。

規定一是否違憲，應值得憲法法庭賦予相同之關注。本件聲請關於系爭規定一，及確定終局判決與該規定相關之部分，是否當然不生違反憲法第 17 條之疑義？容有討論空間。本件不受理之裁定，在此範圍內，尚難贊同。

## 憲法法庭 113 年憲裁字第 7 號裁定不同意見書

黃大法官瑞明提出

詹大法官森林加入

尤大法官伯祥加入第四部分

### 一、本件聲請案之原因事實大要

本件聲請人為在監執行之受刑人，戶籍並未遷入監獄，為參與 109 年 6 月 6 日高雄市市長罷免案，於同年 5 月 15 日向高雄市選舉委員會（下稱高市選委會）請求在監獄設立投開票所供其行使投票權，經高雄市選委會 2 次函覆略以：監所受刑人是否得以不在籍投票方式行使選舉權，涉及公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項規定之修正，如有立法通過，選務機關自當遵循辦理；有關不在籍投票之投票方式、適用選舉（罷免）種類及對象，各界看法不盡一致，仍有待社會各界凝聚共識，倘選舉罷免法修正通過，該會自當配合辦理等語。聲請人對上開函覆不服，提起行政訴訟，經最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決（下稱確定終局判決）以上訴無理由判決駁回確定。

### 二、聲請人之主張及多數意見不受理之理由

聲請人主張確定終局判決所適用之公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）第 17 條第 1 項（即系爭規定一）、第 57 條第 1 項、第 89 條、總統副總統選舉罷免法第 13 條第 1 項、第 53 條第 1 項、第 75 條及公民投票法第 24 條規定，未保障聲請人於監獄服刑期間，行使罷免投票之權利，侵害人民受憲法第 130 條保障之選舉罷免權、第 17 條參政權及第 7 條

平等權而違憲，向憲法法庭聲請法規範及裁判憲法審查。

多數意見決議不受理本件聲請之主要理由包括「立法者制定涉及人民選舉或罷免投票權之實施或救濟程序等法規範時，享有一定立法形成空間」、「系爭規定一明定，『選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。』係有關選舉人行使投票權處所之規定，乃立法者就選舉或罷免投票之實施所為相關制度設計之一環。依此，現制下，除投票所工作人員於符合法定要件下得例外於工作地投票所投票外（同條第 2 項規定參照），選舉人均應於戶籍地投票所投票，至選舉人因個人狀況而事實上得否於其戶籍地投票所投票，則非所問。究其立法目的，應係為維護選舉或罷免投票之公平與公正性，其規定難謂有何違憲之處。」從而認為此部分之聲請顯無理由而不受理。本席不同意此不受理之理由，認本件聲請案應受理審查，爰提出不同意見。

### 三、本件聲請案與憲法法庭 112 年憲裁字第 146 號不受理裁定之審查標的有所不同

憲法法庭於 112 年 12 月 15 日公布 112 年憲裁字第 146 號裁定，不受理林姓受刑人（林員）之聲請案，該案與本件聲請案基本事實有相同之處，但應受憲法法庭審查之標的則與本件不同。該案聲請人林員戶籍已遷入臺北監獄，具有 113 年 1 月 13 日舉行之第 16 任總統、副總統及第 11 屆立法委員選舉之選舉人資格，因監所中並無投開票所，監所亦未安排受刑人戒護外出投票，因此無法行使選舉權，林員乃向臺北高等行政法院提起訴訟（下稱林員本案訴訟）並聲請定暫

時狀態處分。臺北高等行政法院於林員本案訴訟審理期間，先裁定准許其定暫時狀態處分之聲請，命桃園市選舉委員會（下稱桃市選委會）於本案訴訟確定前，應暫先准予於林員所在之臺北監獄內設置投票所或其他適當方法，供其行使投票權，桃市選委會提起抗告，經最高行政法院裁定廢棄上開裁定，並駁回聲請人定暫時狀態處分之聲請。林員就最高行政法院之裁定聲請裁判憲法審查暨暫時處分。

林案與本聲請案相同之處在於，林員與本件聲請人均為在監執行之受刑人，因事實上無法行使投票權而請求司法救濟。兩案不同之處在於，林案聲請裁判憲法審查及暫時處分之標的為最高行政法院駁回定暫時狀態處分聲請之裁定，故憲法法庭僅審查該裁定適用行政訴訟法第 298 條第 2 項有關定暫時狀態處分之要件「為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要」時，有無誤認或忽略基本權重要意義，或是違反了通常情況下所理解的憲法價值等司法權行使有違憲疑慮之情形<sup>1</sup>。憲法法庭審酌最高行政法院之裁定後，認該裁定之主要理由為「衡酌該聲請所涉公開、公平、公正及自由選舉等公益與聲請人可能受到之損害，認如准許聲請人定暫時狀態處分之聲請，對權力分立、影響選舉過程及結果等公益可能造成之損害，遠甚於未准許其聲請而其事後獲本案勝訴所生之個人損害，故難認有准予定暫時狀態處分之必要。」並就該理由認「上述法律見解乃審判法院依據系爭規定，本於法律所賦予之職權，就原因事件定暫時狀態處分之聲請是否符合系爭規定所為之判斷，尚難認此判斷有何牴觸

---

<sup>1</sup> 參照憲法訴訟法第 59 條第 1 項修法理由二、(二)

憲法之情形」，從而不受理林員裁判憲法審查並駁回其暫時處分之聲請。由上可知憲法法庭於林案所審查之標的是最高行政法院裁定適用行政訴訟法第 298 條第 2 項關於定暫時狀態處分之規定是否有違憲之處，而與本件聲請案是聲請人對非屬定暫時狀態之本案訴訟之確定終局判決聲請法規範及裁判憲法審查之審查標的完全不同。故本件應否受理，自應與林案有不同之考量。

值得注意的是，於林案中臺北高等行政法院判定暫時狀態處分之理由，對於桃市選委會辯稱設置在監投開票所有實務上困難之疑慮，認為「保障人權、授予人民利益之事項，縱法律並未規定細節作法，行政機關本得自主為之，不能以法無明文而卸其保障人民權利之責<sup>2</sup>。」最高行政法院廢棄該裁定之主要理由則認為在矯正機關收容人等各種特殊情況，應如何為周全之保障，核屬立法通盤考量之裁量範疇<sup>3</sup>，可見最高行政法院與臺北高等行政法院對於在監獄內設置投開票所係屬於行政機關之職權領域或屬立法通盤考量之範疇，有不同之見解，憲法法庭則認為最高行政法院之見解並未有何違憲之處。另外憲法法庭於 112 年 12 月 15 日裁定不受理林案，距 113 年 1 月 13 日選舉日僅餘 29 日，若要求行政機關於監獄內設置投票所，準備時間顯然不足，此應亦為憲法法庭不受理該案考量因素之一。

---

<sup>2</sup> 參照臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號裁定。

<sup>3</sup> 最高行政法院 112 年度抗字第 397 號裁定理由節錄：「此為選舉權行使制度之重要事項，尚難得出僅係行政機關之技術性、細節性之執行方法。矯正機關收容人等各種特殊情況選舉權人應如何及以何種程序保障其以自由意志行使選舉權，乃至包括立法者將如何看待並預防在類此封閉管制場所發生例如刑法第 2 編第 6 章所列之妨害選舉權公開及公平競爭之特定行為，而為周全之保障，核屬立法通盤考量之裁量範疇。」



#### 四、本件聲請案應予受理審查之理由

##### (一)受刑人事實上無法行使投票權之現狀具有憲法上之重要性

按受刑人如經法院判決褫奪公權者，僅限制受刑人之被選舉權，其餘憲法所保障之選舉、罷免權並未受到限制<sup>4</sup>，更何況受刑人中多有未受褫奪公權宣告者。受刑人有將戶籍遷至執行監獄所在地者，亦有保留在原戶籍地者。戶籍設於監獄所在地者，因為監獄內未設置投開票所，目前實務上亦無戒護受刑人至監獄所在地附近投開票所之規定或措施；至於戶籍未遷至監獄所在地者，事實上更不可能安排或戒護至戶籍所在地之投票所，亦未有通信投票之規定，故雖然選委會仍會寄發選舉公報及投票通知單給未受褫奪公權之受刑人，但受刑人事實上均無法行使投票權。按受刑人因犯罪而入監服刑，因國家未於監獄內設置投票所亦未有通信投票之規定，故事實上無法行使投票權，這已是制度面的問題，此種制度性現象與因個人因素（如生病住院、出國旅遊等）而無法投票者不同，聲請人主張系爭規定一及其他相關規定未保障受刑人得行使投票權之基本權，具有憲法上之重要性而有受理審查之價值。

---

<sup>4</sup> 94年2月2日修正刑法第36條，從原有規定「褫奪公權者，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。」改為「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。」其修法理由第二點指出：「為兼顧預防犯罪及受刑人再社會化之理想，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。」因此自94年2月2日修法之後，受褫奪公權判決者，其行使選舉、罷免、創制、複決之權利並未被剝奪。

(二)本件審查標的為受刑人主張其投票權受侵害之本案確定終局判決，其爭議具重複發生之特性而符合權利保護之必要

如前所述，高市選委會函覆聲請人時指出監所受刑人是否得以不在籍投票方式行使投票權，涉及法律之修正，系爭確定終局判決亦認為，受刑人不在籍投票之實施方式應待立法制度或修正相關法律，作為駁回聲請人上訴之主要理由<sup>5</sup>，由此可見在監受刑人爭取投票權，於現行制度下尚無法透過行政救濟制度獲得滿足。憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決理由已指出，人民之選舉權應受高度保障，且選舉權保障之自由亦包括選舉人於何處投票之自由<sup>6</sup>，自應以此為標準，決定是否受理本案。縱本件聲請所欲行使之罷免投票已經舉行完畢，但系爭規定一及其他相關規定迄今未變，且選舉與罷免性質上具有重複發生之特性，對下次選舉或罷免時，國內之受刑人是否得行使其投票權，仍有權利保護之必要及憲法上重要性<sup>7</sup>，故憲法法庭自應受理本案予以審酌系爭規定一

<sup>5</sup> 系爭確定終局判決理由節錄（即最高行政法院 110 年度上字第 673 號）：「而關於受刑人不在籍投票之實施方式，關涉戶政機關（選舉人名冊之編造）、矯正機關及選務機關等各機關之職權，應待立法者制定或修正相關法制後，法院始能獲得依法裁判之法令依據，法院倘於個案中以一般給付訴訟之方式預為介入，顯與權力分立之憲法架構相違。」

<sup>6</sup> 憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決理由節錄：「（第 61 段）鑑於選舉為民主國家中，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、平等權之核心內涵（司法院釋字第 721 號解釋參照）」、「（第 65 段）憲法第 17 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之自由。」

<sup>7</sup> 參照司法院釋字第 546 號解釋理由書：「所謂被侵害之權利或利益，經審議或審判結果，無從補救或無法回復者，並不包括依國家制度設計，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，諸如參加選舉、考試等，人民因參與或分享，得反覆行使之情形。是當事人所提出之爭訟事件，縱因時間之經過，無從回復權利被侵

及其他相關規定有無規範不足之處。

#### 五、選罷法規定之選舉模式應與時俱進檢討改善

本件聲請案審查期間正逢 2024 年 1 月 13 日第 16 任總統、副總統與第 11 屆立法委員選舉結束，此為全球定於 2024 年舉辦之重要選舉之一<sup>8</sup>，因台灣特殊國際地位而受到矚目。不少外國媒體一早就進駐台灣觀察報導選舉過程及結果，除了盛讚台灣選舉之公平、公開，足為民主國家之典範外，亦有不少外國媒體發現台灣的投開票模式過於傳統，對於許多選民需要當天南北奔波返鄉投票，甚至不能預先投票或電子投票，都認為太過落後。而外媒沒有注意到的是我國在監執行之受刑人無法行使選舉權之問題。2024 年立法委員選舉後，三黨在立法院不過半，立法院內之縱橫折衝勢所必然，而改善選舉制度給予人民投票方便以擴大選舉參與，並不獨利於任一黨。因此三黨應積極修正選罷法及相關規定，於確保選舉過程公平、公正、公開且能獲得人民信任之條件下，方便投票權之行使。本席認為可以先行妥善規劃於國內施行不在籍投票，其中包括使在監受刑人得以行使投票權之方式。

---

害前之狀態，然基於合理之期待，未來仍有同類情事發生之可能時，即非無權利保護必要，自應予以救濟，以保障其權益。」

<sup>8</sup> 2024 年全球重要選舉包括：印尼總統（2 月）、俄羅斯總統（3 月）、印度國會（4、5 月）、墨西哥總統（6 月）、美國總統（11 月）。

