

## 彭○豪聲請書

受文者：司法院

### 壹、聲請釋憲之目的及事項

為聲請人因登記參選第四屆立法委員選舉，遭桃園縣選舉委員會以聲請人係學生為由，依據公職人員選舉罷免法第三十五條拒絕，聲請人提起訴願及行政訴訟亦遭受理訴願及行政訴訟機關依據「司法院院字第二八一〇號解釋」及「行政院暨所屬各行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第一項」駁回，爰依據司法院大法官審理案件法，聲請司法院大法官作出以下解釋：

- 一、公職人員選舉罷免法第三十五條第一項第二款之規定，不符憲法第二十三條限制人民基本權利事項之要件，亦違背憲法第七條之平等原則，應屬無效。
- 二、「司法院院字第二八一〇號解釋」及「行政院暨所屬各行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第一項」，違法侵害人民訴訟權，應屬無效。

### 貳、本件爭議之事實經過

緣聲請人於八十七年十月二十一日向桃園縣選舉委員會申請登記為第四屆立法委員選舉候選人，因候選人時就讀臺灣大學三民主義研究所法律組，故於候選人登記申請表職業欄填寫「學生」，隨即遭桃園縣政府以公職人員選舉罷免法第三十五條第一項第二款「現在校肄業學生不得登記為候選人」之規定，拒絕受理參選登記。聲請人旋即向台灣省選舉委員會提出訴願，惟遭其依據「行政院暨所屬各行政機關訴願審議委員會審議規則第

十三條第一項」駁回，聲請人復向中央選舉委員會提出再訴願，仍遭該會駁回；聲請人再向行政法院提出行政訴訟，亦遭該院以聲請人之訴訟「無訴訟實益」，依據「司法院院字第二八一〇號解釋」，駁回聲請人之訴訟。聲請人不服，乃提出本釋憲聲請。

#### 參、聲請人對本案所持立場及見解

一、公職人員選舉罷免法第三十五條第一項第二款之規定，不符憲法第二十三條限制人民基本權利事項之要件，亦違背憲法第七條之平等原則，應屬無效。

憲法第十八條規定「人民有應考試、服公職」之權利，依據司法院釋字第四十二號解釋，各級民意代表亦屬「公職」之一種；另憲法復於第一百三十三條後段規定：「除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權」，是「參選民意代表」屬憲法保障之基本權，斷無置疑之餘地；國家若欲限制該項基本權，則必須於符合憲法第二十三條之條件下，以法律限制之，司法院釋字第四四三號解釋對此亦有明文。聲請人之主張公職人員選舉罷免法第三十五條第一項第二款禁止學生參選之規定違憲，主因即在於其不合乎憲法第二十三條之要件。

按國家依據憲法第二十三條立法限制人民基本權，應以該限制係屬達成第二十三條所列舉四情況所「必要」者為限，而是否「必要」，應以其是否符合廣義之比例原則為斷。廣義之比例原則包括「適合原則」、「必須原則」及「狹義比例原則」。「適合原

則」係指採取之手段必須適合及有助於目的之達成；「必須原則」指在多種可達成目的之手段中，應採侵害個人自由權利最小者為之；「狹義比例原則」則指限制手段之強弱與達成目的之需要程度應成比例，亦即限制之強度不應超過達成目的所需要之範圍，並且因限制所造成之不利益不得超過其所欲維護之利益。細究公職人員選舉罷免法第三十五條第一項第二款之內涵，並以前述廣義比例原則其是否合乎檢驗憲法第二十三條之要件，實難得出選舉罷免法限制學生參選之條文為「合憲」之結論。

憲法第二十三條規定國家得於四種情況下限制人民基本權，分別是防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、增進公共利益等；亦即任何對於人民基本權所為之限制，其「目的」必須屬於前述四類，或該四類情況明顯含括之範圍內，例如刑法中對於人身自由之限制，即可謂是基於達成前述目的的所為之立法。「學生參選」，並未妨礙他人自由，「禁止學生參選」，亦與「避免緊急危難」、「維持社會秩序」完全無關，更無助於社會公益之增進。是「限制學生參選」此一立法者採取的手段，若非實際上無助於憲法規定的四項「限制基本權目的」達成，就是立法者所欲達成之「目的」，逾越憲法所明示列舉的、憲法所許可的目的（例如曾有論者指出，「限制學生參選」係因國民黨政府在大陸政權易幟過程中對「學運、學潮」留下恐怖記憶，為避免學運

成員藉選舉壯大學運反政府力量，所為之權宜立法，根本無任何「高尚」、「合憲」的目的)。而無論是前者的不合憲法第二十三條要件，或後者的「不理性 (irrationality)」立法，限制學生參選，既不合乎「適合原則」，在邏輯上即無法論斷其是否「必須」，或是否合於狹義比例原則。

另或有謂限制學生參選，是為避免學生無法同時兼顧課業與問政，故應合於「適合原則」，惟此一論點係「民意代表應否專職」之問題，該問題的處理應由立法者對「民代應否專職」問題統一規範。若立法者認為民代應專職，則學生參選人，一如他種職業人士應於當選後以民代為專職相同，於當選後休學、退學，或降低上課時數至法令容許之程度。是即便立法者基於「民代專職」的考慮，「限制學生參選」此一「限制強度極高」的立法，亦違背了「必須原則」及「廣義比例原則」，更違背下文將論述的平等原則。

憲法第七條規定人民在法律上一律平等，選罷法「限制學生參選」，係一基於人民身分所為之歧視性立法，顯然違背「平等原則」，惟若其合於憲法第二十三條之要件，容或有合憲之可能，然而聲請人已指出該限制並不合於憲法第二十三條之規範，除此之外，選罷法第三十五條第三項則又在此一「不平等」之外，另立一「第三十五條第一項第二款應屬違憲」的堅實依據。

公職人員選舉罷免法第三十五條第三項規定，「現職公職人員再進修者，不受學生參選限制」，此一規定，等於是將「學生」又區化為兩種階級，形成另一種不平等，明顯違背平等原則；而此一規定，事實上亦證明限制學生參選斷與憲法第二十三條的四項限制基本權的目的無關，否則同為學生身分，為何二者參選對社會法益造成的影響卻完全不同？或有謂現職公職多係年紀較長、較成熟、社會經驗較豐富，與「一般學生」不可相提並論，惟此一論點，實際上只是「學生還是小孩子、學生的本分就是念書、學生太單純、不成熟」等歧視性封建、教條思想的延伸，不僅完全違背現代民主、文明社會的價值，事實上亦無視學生作為一種身分，其成員在年紀、學歷及社會經驗上的多元態樣。

「投票」與「參選」係民主制度一體兩面之基石，其背後的哲學價值則是「國民主權」，主張由人民作為決策者，藉民主選舉選舉政府，管理國家。奠基於此一哲學，國家除非是基於重大明顯的事由，否則不應對人民的參政資格進行管制。限制學生參選，與此一哲學價值完全相違背，它代表的是一種國家「不信任人民有自主能力」的封建態度，認為人民需要「被指導」，故以一個「老大哥」的身分，過濾「不適當」或「不正確」的參選人，以免人民做出愚蠢的決定。

顯而易見的，此一源自封建思想做法，本即不

應存在以「國民主權」為立憲基礎的吾國，在公元兩千年的今日，其持續存在並箝制人民的參政權，更不啻是吾國民主體制的一大諷刺。職是之故，就在國家領袖疾呼提昇台灣人權水準的同時，作為人權捍衛者的大法官，自應在最短時間內，以最清楚嚴肅的解釋文，宣告選罷法第三十五條第一項第二款禁止現在校肄業學生參選的相關規定，剝奪人民的參政權，亦違背憲法第七條之平等原則，同時該禁止本身亦無法由憲法第二十三條取得「不違憲」的基礎，故應屬違憲，以還權於民，並逐步清除吾國法制中的封建遺毒！

二、「司法院院字第二八一〇號解釋」及「行政院暨所屬各行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第一項」，違法侵害人民訴訟權，應屬無效。

在聲請人提出之訴願及再訴願中，受理訴願的台灣省選舉委員會及中央選舉委員會，皆以聲請人之訴願已無實益，故依據所謂「行政院暨所屬各行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第一項第五款後段」，駁回聲請人之訴願；而在行政法院判決中，行政法院亦以聲請人之訴訟「無實益」為由，依據司法院院字第二八一〇號解釋，駁回聲請人之訴訟。基於對人民訴訟權的保障，前揭行政機關及行政法院藉以限制人民訴訟權的法令、解釋，皆應被宣告因違憲而無效。

查「訴訟權」係憲法第十六條所保障，同前文所

述，國家僅得在合於憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。另查訴願法對於提起訴願、再訴願之要件中，並無「訴願必須有實益」之規定，相關大法官解釋及法律規定之訴願要件，則包括「訴願主體為人民」、「須行政處分違法或不當」、「須損害人民之權利或利益」、「須向有權管轄之機關提起」、「依一定格式」、「有先行程序者應經該程序」等。本案中，聲請人之參政權因選罷法之相關規定遭到剝奪，完全符合前述要件，詎料遭行政機關及行政法院以未見於前述訴願要件的「訴願須有實益」，駁回聲請人之訴願及行政訴訟。

按行政機關所依據之「行政院暨所屬各行政機關訴願審議委員會審議規則」，在性質上係一行政機關內部的「行政規則」，依法不得限制人民基本權利，今竟由行政機關據以剝奪聲請人之訴訟權，其違法違憲事證甚為明顯，自應被宣告無效。

另行政法院於判決理由書中，主要依據司法院院字第二八一〇號解釋，並指其參酌司法院釋字第二一三號解釋，惟第二一三號解釋雖有「行政處分因期間之經過或其他事由而失效，其失效前所形成之法律效果，如非隨原處分之失效而當然消滅者，當事人因該處分之撤銷而有可回復之法律上利益時，仍應許其提起或續行訴訟。」等理由，惟其主要係針對「行政處分已不存在」的情形，與本案例中行政處分並未消逸的情形完全不同，況前揭釋字第二一

三號解釋的理由中，提及「當事人因該處分之撤銷而有可回復之法律上利益時，仍應許其提起或續行訴訟」，並不能直接據以認定「無可回復之利益時，即不應許其訴訟」，概此係邏輯上兩個層面的問題。同時，必須再次強調爭論的是，該項限制係「行政處分已不存在者」，斷無移花接木、直接套用在本案的餘地。

而明白指陳「訴願無實益不應受理」的司法院院字第二八一〇號解釋，則係一產生於「憲法尚未施行」的民國三十四年，其內文由今日之法制標準而言，顯然早已過時，依憲法，「法律」係唯一能限制人民權利的依據，司法權本以保障人權為職志，今司法機關竟跳脫司法部門的立場，成為另一限制民權的機關，其踰越本身權限、做出違憲「判決法」的做法，令人詫異。

「訴訟須以有可恢復之實益為要件」，如前文所述應屬違憲，惟即便退一萬步，假設該規定有事實上存在的意義，行政法院及行政機關亦應清楚定義何謂「實益」。本案中，受理訴願機關及法院顯然將實益定義為「可以參選第四屆立委」，惟事實上，本案之「實益」斷不能僅賦予如此狹隘的定義，原因在於，對於任一行政處分的當事人而言，訴願的結果若能應其所求，或達致「釐清公理」、「平反」等效果，或對本人或不特定的他人產生利益，皆可謂為「有實益」。



在本案中，聲請人當然清楚訴願及行政訴訟之提出，並無法促使時間回到第四屆立委選舉期之前，惟誠如聲請人於訴願書及行政訴訟書狀中所陳，聲請人「聲請登記」之目的固然在參選，但提出行政爭訟的目的，則在於求得「參選遭拒」的公道，在於藉訴訟及隨後的釋憲程序，宣告該法違憲。再者，本案即便在聲請人的個案上無法使聲請人取得第四屆立委的參選資格，然若因本案之提出使大法官作成禁止學生參選違憲的解釋，則全國所有年滿二十三歲的在校肄業學生，包括未來仍可能為學生的聲請人在內，便立即取得參選民意代表的權利，就此而言，本案豈是如行政法院所述之「無訴願實益」？

此外，在桃園縣選舉委員會的答辯書中，皆僅針對選罷法之規定，強調該委員會「依法行政，駁回參選登記無誤」，使得本案之焦點落在選罷法禁止學生參選的規定是否合憲上；既被告機關並未提出所謂「訴願實益」此一無法律依據的訴訟武器，受理訴願及行政訴訟之機關，又何苦煞費苦心、「防毒蛇猛獸一般」的以該理論「迂迴」地駁回聲請人之行政爭訟，結果導致聲請人面對「既不能參選、又不能藉訴訟進行救濟」雙重困境之下？

縱上所論，行政院暨所屬各行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第一項第五款後段，及司法院院字第二八一〇號解釋規定的「訴願須有實益」論，不僅於法無據，亦不具備堅實的合理性基礎，而

最嚴重且荒謬的，則是其剝奪了人民的訴訟權，使人民在憲法保障之基本權明顯受侵害時，竟不能依法提出訴願及行政訴訟等司法途徑進行救濟，該規定對人民權利的傷害，恐怕不下於那些直接侵害基本權的法令！相反的，倘若「訴願須有實益」論，可以取得任何的合理性基礎，則必定是在相關機關對「實益」的採取較廣義而非狹義的定義時，亦即將行政爭訟提出者的所期所欲、第三人之利益或社會公益、甚至潛在利益，皆納入「實益」的範圍的情形，否則，「訴訟須有實益」，斷無任何取得「合憲地位」之可能。

#### 肆、結論

綜上所述，公職人員選舉罷免法第三十五條第一項第二款「禁止學生參選」之規定，及受理訴願、行政訴訟各機關駁回聲請人訴訟之各項依據，包括行政院暨所屬各行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第一項第五款後段及司法院院字第二八一〇號解釋，皆屬違憲侵害人民基本權利之法令，請大法官於最短時間內宣告該些法令違憲，以落實國民主權原則，還參政權、訴訟權於民！

#### 附 件：

- 一、行政院八十九年度判字第一三五六號判決書。
- 二、桃園縣選舉委員會八八桃選四字第五一五號答辯書。

聲 請 人：彭○豪

中華民國八十九年八月二十日

(附件一)

行政法院判決

八十九年度判字第一三五六號

原告 彭 ○ 豪

(住略)

被告 桃園縣選舉委員會

上列當事人間因選舉事件，原告不服中央選舉委員會中華民國八十八年四月八日八十八中選訴字第○○二號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告於民國八十七年十月二十一日向被告申請登記為第四屆立法委員選舉候選人時，因仍具有在學學生身分，經被告依公職人員選舉罷免法第三十五條第一項第二款之規定，拒絕受理登記。原告不服，提起訴願、再訴願，均遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、臺灣省選舉委員會(下稱省選委會)及中央選舉委員會(下稱中選會)駁回原告訴願申請之理由有二，其一係原告之訴願已無「時(應係實之誤)益」，故依據「行政院暨所屬各行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第一項第五款後段」規定，不應受理；其二係被告依公職人員選舉罷免法(下稱選罷法)第三十五條第一項拒絕受理原告之登記於法並無不合。二、按訴願係人民基本權利事項之一，除法律另有規定，行政機關無權以行政命令剝奪該

項權利。訴願法中對人民提起訴願、再訴願之要件中，並無「訴願必須有實益」之規定；相關大法官解釋及法律所規定之訴願要件，則包括「訴願主體為人民」、「須行政處分違法或不當」、「須損害人民之權利或利益」、「須向有管轄權之機關提起」、「須於法令期間依一定格式提起」、「有先行程序者應經該程序」。被告拒絕原告登記參選，嚴重影響原告權利，對之提起訴願，殆無不適格之問題。省選委會及中選會駁回原告訴願申請所依據之「規則」，係一無法律授權，卻限制人民訴願之違憲命令，應被宣告無效或不予適用。三、即便原告無法因訴願得以參選第四屆立法委員，提起訴訟對於原告仍具有甚大之訴訟利益，蓋原告在不定期之未來仍是學生之身分，與所有學生一樣受到該項選罷法條文之限制，故可以因為本件訴訟解決下次原告欲參選其他公職時，勢必再度面對相同處境之問題。四、被告依據選罷法第三十五條第一項第二款駁回原告登記之申請，原告已於訴願書中認同其作為。原告之所以明知法律規定仍提出訴訟，主要係認為選罷法相關之規定違憲，欲藉大法官宣告該法律規定無效之緣故。按憲法第十八條規定「人民有應考試、服公職」之權利，依據司法院釋字第四十二號解釋，各級民意代表亦屬憲法第十八條所謂「公職」之一種，故限制人民參選立法委員或其他公職人員，是一種對於人民基本權利之限制，依據憲法第二十三條之規定，必須符合該條文中四項限制人民基本權利要件之一，並必須以法律定之。查選罷法第三十五條第一項第二款規定現在校肄業學生不得申請登記為候選人，故立法院透過制定選罷法之方式限制學生參選，已符合憲法中「依

法律限制人民基本權利」之要件。惟學生參與公職人員選舉，並未妨礙他人任何自由，亦根本與「緊急危難」或「社會秩序」無關，更非維持二者所必須，限制學生參選，亦無助於公共利益之增進，是限制學生參選公職，並無法由憲法第二十三條獲得憲法依據。又選罷法第三十五條第三項關於「現職公職人員再進修者，不受學生參選限制」之除外規定，亦指出限制學生參選，斷與憲法第二十三條規定之四項要件無涉，否則為何同樣具有學生身分，卻對於是否構成憲法第二十三條之四項限制基本權利要件有南轅北轍之差異？而關於「學生是否專職擔任公職」之懷疑，亦不能作為限制參選權利之邏輯基礎，原因在於「學生」係職業之一種，與他種職業人士一樣，在擔任公職之後，自應對原先之學生「職業」進行取捨，或降低修課時數、專任公職，成為選罷法第三十五條第三項之「兼職學生」；或辦理退學、休學，斷不能因學生客觀上已經有一職業，而排除其轉業之機會，進而限制其參選公職之權利。是被告及受理訴願、再訴願機關，關於「被告機關禁止原告登記參選並無違法」之決定，原告均接受，原告所挑戰者，係選罷法第三十五條第一項第二款限制學生參選之規定係屬違憲。五、為維護人民基本權利，並獲司法機關對於國家侵權行為之「即時」保障，爰請求行政法院依據司法院大法官審理案件法第五條第二項「終審法院得聲請釋憲」之規定，裁定停止本件訴訟，聲請大法官就該法律之合憲性進行解釋等語。

被告答辯意旨略謂：一、第四屆立法委員候選人登記期間自八十七年十月十六日起至八十七年十月二十一日止，原告於

八十七年十月二十一日向被告辦理申請登記第四屆立法委員選舉候選人時，即表明其目前為研究所在學學生，且於所遞送候選人登記申請調查表職業欄載明「學生」，並出示學生證證明其仍具有在學學生身分，被告承辦人口頭告知原告，現在學校肄業學生依選罷法第三十五條第一項第二款規定不得登記為候選人，乃拒絕受理登記，依法並無不合。二、依選罷法施行細則第三十二條規定：「本法第三十五條第一項第二款所稱現在學校肄業學生，為現在主管教育行政機關立案之學校肄業具有正式學籍之學生，但空中補習學校學生不在此限」。原告為台灣大學三民主義研究所碩士班學生，既具有正式學籍，又非空中補習學校學生，依法自不得登記為候選人。被告拒絕受理原告登記為第四屆立法委員選舉之候選人，並無不當，原告之訴為無理由，請駁回原告之訴等語。

#### 理 由

按人民不服官署之處分，固得循訴願程序以求救濟，但於訴願決定時已屬無法補救者，其訴願為無實益，依司法院院字第二八一〇號解釋，應不予受理。本件原告於八十七年十月二十一日向被告申請登記為第四屆立法委員選舉之候選人時，因仍具有在學學生身分為其所自承，被告乃依選罷法第三十五條第一項第二款：「現在學校肄業學生不得登記為候選人」之規定，拒絕受理登記，原告不服，一再訴願，均遭決定駁回，而提起本件行政訴訟。經查第四屆立法委員選舉候選人登記期間係自八十七年十月十六日起至八十七年十月二十一日止，八十七年十一月二十四日公告第四屆立法委員選舉候選人名單，八十七年十二月五日已舉行投開票完

畢，是項選舉既已舉辦完畢，被告已不可能再受理原告登記為第四屆立法委員選舉之候選人。原告於提起訴願被駁回後，於八十八年三月三日提起再訴願，已在第四屆立法委員選舉完畢之後，顯屬無法補救，則其訴願即無何實益可言，再訴願決定認為不應受理而予駁回，依照司法院前開解釋，洵無不合。雖原告訴稱其在不定期之未來仍是學生身分，可藉本件訴訟解決下次參選公職仍面臨之相同問題，即非無訴訟之實益云云。惟查第四屆立法委員選舉已舉辦完畢，則縱將原拒絕受理登記為候選人之處分撤銷，原告亦已無可回復之法律上利益，參諸司法院釋字第二一三號解釋，自不許提起行政爭訟。況原告是否參與將來之公職人員選舉，屆時是否仍具在學學生身分，俱屬不確定，尤難謂其有何法律上利益。原告稱為保障其將來之權利而提起本件訴訟，殊於法未合。至於原告請求停止本件訴訟，由本院聲請大法官解釋選罷法第三十五條第一項第二款限制學生參選之規定是否違憲乙節，查本件從程序審查即應駁回原告之訴，已如前述，則實體上是否有適用法律牴觸憲法之情形，已無庸再予審酌，自無聲請大法官解釋之必要，附此敘明。綜上所述，本件原告之訴顯無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中華民國八十九年五月四日  
(本聲請書其餘附件略)