

憲法法庭裁定

112 年憲裁字第 146 號

聲 請 人 林祐良
訴訟代理人 陳宜均律師
曾彥傑律師
黃昱中律師

上列聲請人認最高行政法院 112 年度抗字第 397 號裁定抵觸憲法，聲請裁判憲法審查暨暫時處分。本庭裁定如下：

主 文

- 一、本件裁判憲法審查之聲請不受理。
- 二、暫時處分之聲請駁回。

理 由

- 一、聲請人主張略以：其為年滿 20 歲國民，現於法務部矯正署臺北監獄（下稱臺北監獄）服刑中，設籍於臺北監獄 6 個月以上，無其他遭剝奪投票權之情事，具有中華民國 113 年 1 月 13 日舉行之第 16 任總統、副總統與第 11 屆立法委員選舉（下合稱系爭選舉）之選舉權，卻於系爭選舉之投票日，難以行使投票權，乃向臺北高等行政法院提起本案訴訟（112 年度訴字第 962 號選舉事件，目前審理中），並依行政訴訟法第 298 條第 2 項規定（下稱系爭規定）向該院請求定暫時狀態處分，聲明：
 - 1、先位請求：桃園市選舉委員會（下稱桃委會）於本案行政爭訟程序確定前，應暫先准予於其所在臺北監獄內，設置系爭選舉之投票所或其他適當方法，供其行使系爭選舉之投票權。
 - 2、備位請求：於本案行政訴訟確定前，暫時確認中央選舉委員會（下稱中選會）有使其得以行使系爭選舉之選舉權之義務存在。經該院 112 年度全字第 50 號裁定准許其先位之聲請，並

敘明因其先位之聲請為有理由，毋庸就其備位請求加以裁判。桃委會不服上開裁定，提起抗告，經最高行政法院 112 年度抗字第 397 號裁定（下稱系爭確定終局裁定）廢棄上開裁定，並駁回聲請人在第一審先位及備位之聲請。聲請人認系爭確定終局裁定解釋與適用法律於本件個案時未能正確理解基本權，並實質影響個案之裁判，且系爭確定終局裁定於適用法律於本件個案時，對於基本權重要事項應審酌而未審酌，即未審酌憲法第 129 條之普通選舉等理由，牴觸憲法，向憲法法庭聲請裁判憲法審查暨暫時處分。

- 二、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，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；聲請顯無理由者，憲法法庭應裁定不受理，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條及第 32 條第 1 項分別定有明文。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。
- 三、本件聲請人聲請裁判憲法審查，固以系爭確定終局裁定對憲法選舉權與選舉制度之關聯認識錯誤，且未審酌憲法第 129 條之普通選舉之意涵等理由，主張系爭確定終局裁定侵害其受憲法

保障之選舉權與平等權而違憲。惟查：

(一) 系爭確定終局裁定據為裁判基礎之法規範即系爭規定明定：

「於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」就此，系爭確定終局裁定明確闡釋准許聲請之要件：「……聲請人就假處分請求及原因，應釋明其與相對人間有爭執之法律關係，及對於為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要性，使法院得對聲請事件之事實為略式審查，並自事實及法律觀點判斷，形成本案訴訟勝訴可能性較高之心證，及如不准許聲請人之聲請，有對聲請人發生重大損害或急迫危險之相當可能性之心證，而認有必要加以防止。聲請人如未能釋明，其聲請即難以准許。……」本此審查原則，系爭確定終局裁定就原因案件所涉憲法第 17 條選舉權之保障意旨，及立法者據以形成包括選舉權行使方式在內之選舉制度之憲法關聯要素予以論述並考量，經綜合判斷結果，認於該件定暫時狀態處分之聲請，尚無法形成聲請人本案訴訟勝訴可能性較高之心證；且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。

(二) 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憲法之情形，聲請人之主張顯無理由。況系爭確定終局裁定就系爭規定之解釋、適用，固考量立法者就人民選舉權之行使所為規定及相關選舉制度之

設計，以論斷系爭規定於個案所涉准予定暫時狀態處分之要件是否具備，惟其毋寧僅屬系爭規定之解釋、適用時應予衡酌之個案事實因素，尚難因聲請人定暫時狀態處分之聲請內容涉及選舉權之行使，而系爭確定終局裁定駁回其聲請，即認系爭確定終局裁定侵害聲請人之憲法上選舉權與平等權。

(三)就聲請人認系爭確定終局裁定對憲法選舉權與選舉制度之關聯認識錯誤，且未審酌憲法第 129 條之普通選舉之意涵等主張而言，核其所陳，實係以其有請求該管機關為其設置投票所供其投票之權利為立論前提，並以其就憲法選舉權保障意涵與效力之主觀理解，爭執系爭確定終局裁定就憲法第 17 條選舉權之保障意旨、立法者據以形成選舉制度之憲法關聯之見解，及所為公、私益衡量之決定，整體觀之，難謂聲請人客觀上已提出具體論證以實其說，是聲請人此部分之主張，亦顯無理由。

(四)綜上，本件裁判憲法審查之聲請顯無理由，依憲訴法第 32 條第 1 項規定，應不受理。

四、未按聲請案件繫屬中，憲法法庭為避免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，而無其他手段可資防免時，得依聲請或依職權，就案件相關之爭議、法規範之適用或原因案件裁判之執行等事項，為暫時處分之裁定，憲訴法第 43 條第 1 項定有明文。查本件裁判憲法審查之聲請既不受理，聲請人有關暫時處分之聲請即失所依附，應予駁回。

中 華 民 國 112 年 12 月 15 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉 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：

主文項次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第 一 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 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
第 二 項	全體大法官	無

【意見書】

協同意見書：黃大法官昭元提出，許大法官志雄加入。

部分不同意見書：尤大法官伯祥提出。

以上正本證明與原本無異。

書記官 涂人蓉

中 華 民 國 112 年 12 月 15 日

憲法法庭 112 年憲裁字第 146 號裁定

協同意見書

黃昭元大法官提出
許志雄大法官加入

一、本裁定不受理之理由：聲請「顯無理由」

[1] 本件聲請及其原因案件：本件聲請人林祐良係於法務部矯正署臺北監獄服刑中之受刑人，於 2023 年 8 月 11 日向臺北高等行政法院（下稱北高行）起訴（112 年度訴字第 962 號選舉事件），於先位聲明中請求桃園市選舉委員會應於其所在之臺北監獄內，設置第 16 任總統、副總統及第 11 屆立法委員選舉之投票所，使聲請人得於 2024 年 1 月 13 日行使前開選舉之選舉權（備位聲明，略）（下稱行政法院本案訴訟）；聲請人又同時依行政訴訟法第 298 條第 2 項規定，就上開先位聲明請求定暫時狀態處分（下稱行政訴訟之定暫時狀態處分），使聲請人得及時行使其選舉權，從而提前滿足其本案訴訟之請求。關於上開定暫時狀態處分之請求，先經北高行 112 年度全字第 50 號裁定准許，再為最高行政法院 112 年度抗字第 397 號裁定（下稱系爭確裁）以無理由駁回確定。聲請人主張系爭確裁牴觸憲法保障之選舉權及平等權，向本庭聲請裁判憲法審查，並同時依憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 43 條聲請暫時處分。至聲請人提起之上開行政法院本案訴訟，迄本裁定公告日（2023 年 12 月 15 日）止，仍在北高行審理中，尚未有任何判決。

[2] 就聲請人之上開裁判憲法審查聲請部分，本裁定係依憲訴法第 32 條第 1 項以「顯無理由」而不受理，同時駁回其暫時處分之聲請。在憲訴法施行後，本庭適用憲訴法第 32 條第 1 項規定，明示以聲請「顯無理由」而不受理聲請者，本裁

定應該是第 3 件。¹在解釋上，憲訴法第 32 條第 1 項所定「顯無理由」應該是指聲請在程序上合法，但在實體上明顯無勝訴希望者。然於具體個案究應如何解釋及適用「顯無理由」，由於迄今本庭相關裁定不多，仍有待累積更多個案始能釐清其具體意涵及可能之適用類型。

[3] 就何謂「顯無理由」，本裁定在理由二最末特別闡釋：

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。

依上述理由，本裁定似乎是將顯無理由當成是簡化版的無理由，也可說是本庭對於聲請書所持實體理由之概略審查。過去在大審法時期，大法官常以「未具體指摘」為由而不受理聲請案，這和上述理由所稱之「未能具體論證」，似乎是異曲同工的罐頭理由。

[4] 其次，憲訴法第 32 條第 1 項所稱「顯無理由」，應該也是本庭行使選案權之依據及展現。因為所謂「未能具體論證」，固然包括不著邊際的空泛主張，但也可能已涉及實體評價（包括理由不夠充分、不具說服力等），其間確有一片灰色地帶，而容有受理之可能。換言之，基於選案權，本庭亦可受理本件聲請，再以實體無理由而駁回。

[5] 按本庭不論是以顯無理由而裁定不受理或以實體無理由而判決駁回，對本件聲請人而言，都是敗訴，結果類似。但如先受理本件聲請，再以實體判決駁回本件聲請，則本庭判決就系爭確裁所持法律見解，尤其是就「憲法選舉權之保障範圍是否包括聲請人（受刑人）得請求在監所設置投票所之給付請求權」此一憲法爭點，勢必發生實體確定力。由於本件聲請之標的僅係個案裁判，而非（也無）具一般效力之法

1 前 2 件是：112 年憲裁字第 3 號及 112 年憲裁字第 144 號裁定。

規範，本庭縱令宣告系爭確裁合憲，此項實體判決亦僅會對聲請人發生拘束力，有如一般法院判決之僅拘束個案兩造當事人，而不必然發生憲訴法第 38 條之對世拘束力（這點仍待釐清）。又憲訴法第 42 條有關變更判決之規定，雖係就法規範憲法審查及機關爭議案件所為之規範，而未包括裁判憲法審查案件之判決，但在實務上，本庭今日如對本件聲請作成實體駁回之判決，將來如有其他聲請人另就相同憲法爭點聲請本庭判決，後者聲請其實仍相當於要求本庭變更本裁定之見解，因而會是更困難的挑戰。就此而言，本庭今日以顯無理由而不受理本件聲請，如和受理後的實體無理由判決相比，本裁定反而還保留了未來其他聲請人就相同憲法爭點（受刑人投票權問題）聲請本庭判決之實體裁判空間。

[6] 再者，由於本件原因案件之行政法院本案訴訟（即北高行 112 年度訴字第 962 號選舉事件），目前仍在北高行審理中。由於本件聲請暫時處分之標的、及本件聲請裁判憲法審查部分所涉實體主張和爭點，和上開行政法院本案訴訟其實完全相同，如果本庭受理本件聲請，並進而為實體判決，不論判決結果是違憲或合憲宣告，勢必限制甚至阻斷北高行就同一爭點及主張，再為實體審理之自主空間，使其只能重複本庭之判斷。就此而言，本裁定於形式、概略審查後，選擇以罐頭理由式的「顯無理由」而不受理本件聲請，且有意不就本件聲請所涉實體爭點進而為具體評斷，實亦有為北高行及未來最高行政法院保留自主審判空間之制度考量。

[7] 最後，由於聲請人所爭取之總統及立委選舉投票日（2024 年 1 月 13 日），距本裁定公告日（2023 年 12 月 15 日）已不到一個月。在如此短的期間內，縱令本庭准許本件暫時處分之聲請，亦難以實際執行，且徒然引發政治爭議。又如駁回暫時處分之聲請，而受理裁判憲法審查之聲請，亦難免猜疑。何況日後本件原因案件（即行政法院本案訴訟）之裁判確定後，如對聲請人不利，聲請人仍有再次聲請本庭判決之機會。屆時在無選舉時間壓力的情形下，本庭反有更充裕的時間審

理並為判決。

[8] 雖然本件裁判憲法審查部分之聲請，純就其實體爭點而言，確有憲法重要性，也確有受理之價值，但綜合上述以及本意見書後述第 9 至 12 段之考量，本席仍支持本裁定以顯無理由不受理本件聲請。

二、本件應否受理之其他程序爭點：憲法法庭與一般法院之審判權區隔

[9] 依憲訴法第 59 條第 1 項規定，人民需先依法定程序「用盡審級救濟程序」，始得就所受不利確定終局裁判，聲請裁判憲法審查，或併聲請法規範憲法審查。又本庭 111 年憲判字第 8 號判決於其理由第 13 至 14 段確曾認「憲法訴訟法第 59 條第 1 項之確定終局裁判，包含本案及非本案裁判」，亦即得包括如本件聲請人據以聲請之「定暫時狀態裁定」等保全程序之非本案裁判。惟本席認為：本件聲請之系爭確裁與其本案訴訟裁判間關係，和 111 年憲判字第 8 號判決所受理之暫時處分裁定與其本案訴訟裁判間關係，二者實有明顯不同，並會影響本庭是否應受理本件聲請之程序判斷。

[10] 暫且不論本席原係反對受理 111 年憲判字第 8 號判決之聲請案，就 111 年憲判字第 8 號判決一案而言，該判決所受理並審查的暫時處分裁定（最高法院 111 年度台簡抗字第 13 號民事裁定）係以「命母親交付未成年子女於其父親」為其核心標的，而其本案訴訟則係改定親權訴訟（由父母共同行使負擔改為一方行使負擔對未成年子女之權利義務），二者標的有別。上開暫時處分裁定確定後，聲請人就該裁定，不論是在程序上或實體上，均確已用盡審級救濟，且無任何民事法院就相同事項或標的仍在審理中，或可依通常救濟程序續為審判。

[11] 然就本件聲請而言，本件裁判憲法審查所據以聲請之系爭確裁，係以聲請人之行政法院定暫時狀態處分請求為其標的，此與本件暫時處分聲請之標的其實相同，更和聲請人在

行政法院本案訴訟之請求也相同。換言之，在憲法法庭繫屬的本案（裁判憲法審查）及暫時處分聲請，聲請人在行政法院的本案訴訟（北高行 112 年度訴字第 962 號選舉事件）及其定暫時狀態處分程序（系爭確裁），上述四個訴訟程序之標的或請求事項其實都相同，都是請求法院命桃園市選舉委員會在監所設投票所，使聲請人得以投票的保全程序處分。就此請求事項而言，聲請人之行政法院本案訴訟目前仍在北高行審理中，明顯尚未用盡審級救濟。故本庭如逕自受理本件裁判憲法審查，這無異是容許聲請人在無任何一審級之法院判決的情形下，即可不盡其審級救濟程序，而逕自飛越聲請。又如前述，本庭如受理本件裁判憲法審查之聲請並為實體判決，對於審理相同請求事項之行政法院本案訴訟而言，這無異是由本庭實質取代北高行而逕自為第一審本案判決，而不止是第四審的問題。

[12] 本席認為：憲訴法第 59 條第 1 項所稱用盡審級救濟程序之解釋，除了要求在程序上要先窮盡審級救濟而有確定終局裁判外，是否也應考量聲請人所聲請之事項或標的，在一般法院是否仍有同一聲請人就相同事項或標的仍有本案訴訟在進行中，有如本件原因案件之行政法院本案訴訟，以適度維持憲法法庭與一般法院間的審判權區別。否則，明文容許本案判決先取的行政訴訟法第 298 條第 2 項之定暫時狀態處分程序，恐將成為憲訴法第 59 條第 1 項用盡審級救濟程序要求的破口，並使本庭除了第四審的帽子外，又再進入第一審的多重宇宙空間。雖然本席對於上述問題尚未有定論，然正因為有此顧慮，因此本席最後仍選擇支持本裁定以顯無理由而不受理本件聲請。

三、本件裁判憲法審查所涉之「憲法上權利」

[13] 憲訴法第 59 條第 1 項，人民聲請裁判憲法審查的要件之一，應主張其所受不利確定終局裁判侵害其憲法上權利。在本件聲請，聲請人係主張其選舉權及平等權受到系爭確裁之侵害，二者確為聲請人之憲法上權利，因此在形式上本件

聲請應已符合上述「憲法上權利」聲請要件之要求。

[14] 不過，聲請人在其原因案件，即行政法院本案訴訟，係以要求在監所設置投票所的給付請求權為其權利基礎，而提起一般給付之訴（先位聲明部分）。然系爭確裁認為聲請人並不享有上述給付請求權，因此認其本案勝訴可能性低，從而駁回其定暫時狀態處分之請求。就本件聲請而言，本庭就系爭確裁是否違憲之判斷，勢必會觸及上述給付請求權是否為憲法選舉權保障範圍之實體判斷。

[15] 就此，本裁定於理由三（三）說明：

就聲請人認確定終局裁定對憲法選舉權與選舉制度之關聯認識錯誤，且未審酌憲法第 129 條之普通選舉之意涵等主張而言，核其所陳，**實係以其有請求該管機關為其設置投票所供其投票之權利為立論前提**，並以其就憲法選舉權保障意涵與效力之主觀理解，爭執確定終局裁定就憲法第 17 條選舉權之保障意旨、立法者據以形成選舉制度之憲法關聯之見解，及所為公、私益衡量之決定，**整體觀之，難謂聲請人客觀上已提出具體論證以實其說**，是聲請人此部分之主張，亦顯無理由。**[粗黑體為本席所加]**

[16] 上開理由實已涉及本件聲請之關鍵實體爭點：對身為受刑人之聲請人而言，憲法所保障之選舉權是否包括聲請人主張之「於特定監所內設置投票所之給付請求權」？就此關鍵爭點，本裁定雖然也認知並說明聲請人就其主張之憲法選舉權，「實係以其有請求該管機關為其設置投票所供其投票之權利為立論前提」，但上述理由就只是很抽象、籠統地指出：「整體觀之，難謂聲請人客觀上已提出具體論證以實其說」，而未就其主張進行實體有無理由之具體評價。

[17] 本席認為：由於本裁定係以顯無理由而不受理本件聲請，因此上述未進入實體評價的抽象理由，仍屬必要的節制，

否則將與實體無理由之駁回判決難以區別。不過，從上述所引理由亦可推知本裁定對於上開給付請求權之存在，不管是就現行選舉法規之解釋適用（包括行政裁量是否收縮到零之法律解釋問題）或憲法選舉權之保障範圍（憲法解釋問題），應該都是採取較為負面的質疑立場，因此才會據以認為本件聲請顯無理由。

四、司法與立法的功能區別

[18] 本席之所以支持本裁定不受理本件聲請的另一個考量是：司法與立法的功能區別及角色分工。核心顧慮在於：解決受刑人事實上無法投票所涉的制度規劃、及其解決方案之具體適用範圍等問題，是否適合由法院自為決定？

[19] 選舉權固然是民主國家之重要憲法權利，但這項權利之性質，一般認為是後於國家的權利，而非先於國家的固有防禦權。再者，選舉權之具體內涵，也與一國選舉制度密切相關，尤其是有關選舉種類、程序和投票方法等重要事項，多仍有待立法規劃並決定。憲法第 130 條規定：「中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權...」，明文承認並授權立法者就選舉事項享有形塑選舉制度內容的權限。在解釋上，至少就涉及選舉程序和投票方法等部分，立法者應享有相當寬廣的形成空間，法院原則上也應尊重其決定。

[20] 我國立法就選舉權之行使，係以選舉權人至戶籍所在之投票所親自投下紙本選票為其投票方法，此屬立法者就投票方法之制度形成及原則決定，司法應予尊重。因此是否另採通訊投票、移轉投票等不在籍投票的各種方式，或改採機器或電子投票、非紙本選票等其他選票形式，就權力分立而言，原則上應屬立法權限及其政策選擇，而非司法所得決定之憲法問題。

[21] 其次，不論是整體選舉制度的修正或如本件所涉受刑人投票方法的規範設計，也須同時考量一國民主制度的歷史演進及公眾信任，而不能只訴諸抽象的理念或任意比照援引外

國法。我國為新興民主國家，自 1980 年代中期開始自由化（如解嚴）及 1990 年代初期開始民主化（如國會全面改選等），迄今不過 30 多年，目前是否已屬民主鞏固國家，於理論或實務，均仍有待觀察及考驗。又就公眾信任而言，我國人民對於現行由「選舉權人至戶籍所在之投票所親自投下紙本選票」之投票方法，雖有各種抱怨，但整體而言，仍有相當之信任。此項公眾信任，係在歷經過去各類選舉弊端（包括大規模作票、買票、選務不中立等）的慘痛教訓後，一點一滴的逐漸累積形成，成之不易。如聲請人主張的「在非公開場所之監所設置投票所」，是否能得到國人之公眾信任，這是需要謹慎評估和模擬試驗的事項，而不是概念問題。就權力分立而言，本席認為這適合也應該由政治部門進行評估後決定，而非本庭。

[22] 再者，事實上無法行使選舉權的我國受刑人，並不限於戶籍設於監獄的約 1,700 位受刑人（如聲請人），也包括戶籍不在監獄的受刑人（約 49,000 人）。據統計，後者約占目前在監受刑人總人數之 96.7%²。如將在看守所收容的受收容人納入，戶籍不在監、所的受收容人（包括受刑人）之總人數必然更高。就此等戶籍不在監所之受收容人，本件聲請所主張的「在監所設置投票所供其行使選舉權」的方法，顯然不是適當的解決方式。且如聲請人律師在說明會時，答覆本席詢問所承認者：受刑人並無請求戒護外出投票的憲法上權

2 截至 2023 年 10 月底止，監獄受刑人總人數為 50,871 人，參 https://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWeb/common/WebList3_Report.aspx?menu=INF_COMMON_C&list_id=1217&fbclid=IwAR3yxzzlNUonSiAg8-ukkGo2JZByIP-ZPd53Mor44b6nPip54opBb6n2nHw（最後瀏覽日：2023 年 12 月 15 日）；其中設籍於監獄者，約有 1,700 人，參中央通訊社新聞，〈約 1700 人設籍矯正機關 獄中投票權受關注〉，引自 <https://www.cna.com.tw/news/asoc/202310130211.aspx?fbclid=IwAR0-rR4OWfrShxhMoPAO8X8fde7f-LX603kKvYFbAqu3zALy9aibd2tZ9bM>（最後瀏覽日：2023 年 12 月 15 日）。又依法務部矯正署在本件聲請案說明會（2023 年 12 月 8 日）中之答覆，如以 2023 年 11 月 7 日為截止日來計算，在監獄及看守所設籍，且年滿 20 歲者有 3,297 人，其中有攜帶身分證入監，並將身分證放在監所保管的人數是 1,326 人。後者人數可能是包括看守所的受收容人，而不限於監獄的受刑人，因此明顯多於前者人數。

利，且受刑人無法外出投票這部分的事實上限制，仍屬受刑人因在監所服刑所受人身自由限制的當然、附帶效果，並不違憲。對於戶籍不在監所的受收容人而言，他們既無權請求戒護外出投票，又無從適用本件聲請所主張的「在監所設置投票所供其行使選舉權」的解決方法，其憲法選舉權勢必要另尋保障方法，且必然需要立法者之全盤規劃並另行立法。本件聲請主張毋須新的立法，依據現行法即可設置投票所，從而解決受刑人事實上無法投票的「違憲狀態」，不僅超越相關選舉法律之立法計畫，也顯然是過於簡化的主張，甚且反會造成受刑人間的不平等：戶籍在監獄的受刑人中僅有約 3.3% 能投票，其餘 96.7% 仍然不能。這個問題，還是需要由立法者全盤規劃，而非本庭透過本件聲請之判決即得以解決。

[23] 更進一步而言，立法者如擬處理這個問題，仍然還有許多問題需要評估、決定，例如：(1) 有選舉權之受刑人範圍：是否承認所有受刑人在法律上均仍有選舉權？或明文排除特定犯罪之受刑人（如觸犯賄選及其他妨害選舉罪、內亂外患罪者等³）？或排除宣告一定刑期以上之受刑人？(2) 行使選舉權之方式：包括設置特定投票所、通訊投票、移轉投票等不同方式，且應併同其他同屬事實上無法投票者，⁴全盤考量，整體規劃或漸進實施；(3) 適用之選舉類型：究竟應限於全國性選舉⁵（如總統副總統及立法委員選舉）？還是當然及於各類地方選舉（包括縣市長、縣市議員、鄉鎮市民代

3 參總統副總統選舉罷免法第 26 條、公職人員選舉罷免法第 26 條有關候選人資格之限制規定。如立法者考量將特定犯罪之宣告列為選舉權消極資格，其範圍應該小於候選人消極資格之範圍，自不待言。

4 在法律上有選舉權，但事實上無法投票者，類型很多。有因個人因素所致，如因工作、就學或留學、旅行、生病、身體障礙等因素，致無法於選舉日當天親自至投票所投票者；也有因公權力所致者，如留守軍營之軍人、值勤之警消等公務人員、受刑人等。就此等事實上無法投票者，是否都應提供替代方式？或漸進實施？如何兼顧公眾信任和防弊，在在也是立法和行政之難題。

5 參公民投票法第 25 條：「主管機關辦理全國性公民投票，得以不在籍投票方式為之，其實施方式另以法律定之。」在我國憲法上，公民投票（指對事之投票）並非本件所涉的選舉權（限於對人之投票），但上述規定仍可供參考。

表、村里長等選舉)。在在都是立法者必須面對的問題，而不是開放與不開放的選擇而已。

[24] 以適用的選舉類型而言，規模越小的區域選舉，越會有在地連結的實際要求，因此受刑人參與投票之可能影響及爭議也會越大。例如在監有戶籍受刑人之人數多於戶籍地之村里一般選民人數時，恐怕反而造成該地選民之疑慮。這也是立法者需考量的因素。

[25] 又本庭 112 年憲判字第 11 號判決理由第 69 段也曾闡釋：

查區域選舉，無異於一個政治社群之選舉，無論目的在選出足以反映該地區民意之民意代表，或處理該區域行政事務之行政首長，一般民主國家多以法律對選舉權設定住民資格限制，亦即以有在該選舉區實際居住作為與該選舉區之連結因素，用來確認政治社群之成員範圍，並只允許社群成員參與投票，作成集體決策。其理據是惟有實際居住當地始可發展與其他社群成員休戚與共之網絡，進而表達對政治社群之認同，此正是人民自我治理之民主原則之體現。若允許未實際居住之他者可以參與投票，則政治社群成員投票影響力勢遭稀釋，所稱政治社群成員自我治理之民主原則也將逐步遭破壞，終至形骸化，從自治變他治而從根瓦解。

[26] 接受刑人因人身自由受限制，原則上必須生活在監所之封閉空間內（暫不論低密度、無圍牆的外役監等特殊機構）。因此受刑人與監所所在之當地社區及其政治社群，實際上並無實質互動，亦難以發生對該選區之政治認同。讓受刑人參與此等小規模選區之選舉，固然成全了受刑人之投票權，但是否也同時稀釋了當地選區其他選民之實質政治影響力，甚至破壞該選區之集體政治認同？這也是立法者在規劃選舉

制度時需要權衡者，而不能只是高談闊論受刑人之選舉權。

[27] 次按，民主選舉的實施有其實質討論思辯的重要層面，這也是民主的核心價值，而不只是投出一張選票。如何確保受刑人在監所的封閉空間內，仍有接受選舉相關資訊、參與民主思辯討論之可能，甚至還有候選人及政黨能否及如何向監所內的受刑人進行選舉宣傳等問題。這些都是立法規劃和行政執行層面的難題，而不只是提供受刑人有在投票日排隊投票的一日權利，就是實現憲法選舉權，實現民主。

五、結語

[28] 鐵窗之內，當然有憲法，受刑人也仍有其憲法權利。但就如同鐵窗外的憲法權利，不總是全有全無；鐵窗內的憲法權利，也仍應考量權利類型、性質等因素，而不會是全有權無的概念式論斷。各種不同類型、性質的憲法權利是否都必然、徹底穿透鐵窗，而不得有任何減損，且須與鐵窗之外的權利保障程度均必然完全相同？本席反覆思索，仍未能有一般性答案，在方法上，本席目前暫定的保守立場是：這只能也必然要考量具體脈絡，而後為一次一案的決定。就本件聲請所涉及的受刑人在事實上無法行使選舉權之爭議而言（不是泛指受刑人選舉權的所有爭議），套句 Hamlet 的自白，本席仍認為這個問題在原則上是：To vote, or not to vote, that is a policy question!雖然本席也會支持立法者應就所有在事實上無法行使選舉權者之情形，全盤檢討改進。然對於聲請人和其他受刑人而言，他們所面臨的挑戰則是要說服法官：To vote, or not to vote, that is a constitutional question!

憲法法庭 112 年憲裁字第 146 號

裁定部分不同意見書

尤伯祥大法官 提出

本席認本件裁判憲法審查之聲請具憲法上重要性，且為貫徹聲請人選舉權及平等權所必要，此部分應予受理，爰提出部分不同意見書如下。

一、本件聲請是否具憲法上重要性或為貫徹聲請人基本權所必要之審查方法：

本件聲請若涉及有待憲法法庭闡明之憲法問題，並因憲法法庭作成判決而生超越原因案件個案之通案性利益，即可謂有憲法上之重要性；又，憲法法庭於 111 年憲判字第 8 號判決指出，當各級法院對於作為裁判基礎之法律之解釋與適用，係基於對基本權意義及保護範圍錯誤之理解，且該錯誤將實質影響具體個案之裁判；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，或其權衡有明顯錯誤之情形，即可認定構成違憲（憲法法庭 111 年憲判字第 8 號判決理由第 30 段參照，同旨可見 112 年憲判字第 11 號判決理由第 94 段）。準此，若本件確定終局裁定即最高行政法院 112 年度抗字第 397 號裁定（下稱確定終局裁定）於解釋作為裁判基礎之法律即行政訴訟法第 298 條第 2 項：「於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」（下稱系爭規定）時，有上述誤解基本權意義、漏未審酌基本權重要事項、應權衡基本權衝突而未權衡或權衡明顯錯誤等情形，並因而作成駁回聲請定暫時狀態之裁定，則不免將對聲請人所欲保全之選舉權及其他

相關基本權造成難以回復之重大損害，從而本件裁判違憲審查之聲請，即可認為係貫徹聲請人基本權所必要而受理之。

二、確定終局裁定解釋系爭規定時未充分審酌與選舉權相關之重要事項，也漏未審酌平等權，對聲請人之選舉權造成難以回復之重大損害：

(一) 選舉權不僅是投票權而已，也是被平等對待的前提，更是其他基本權經由民主程序獲得確保與實現的最重要後盾。系統性剝奪部分選舉權人投票之機會，必然動搖民主之基礎：

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與權利之一，透過人民選舉賦予民意代表或各級政府首長行使國家權力之正當性。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。鑑於選舉為民主國家中，公民參與政治最重要之管道，亦係彰顯主權在民，落實民意政治與責任政治所不可或缺之手段（司法院釋字第 721 號解釋理由書第 3 段、憲法法庭 112 年憲判字第 18 號判決理由第 16 段參照），應受高度保障（憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決理由第 61 段參照）。選舉權雖係具有防禦功能之自由權，但其實現高度仰賴基本權之給付功能，有賴國家建立選舉制度，以提供行使選舉權所必要之組織、程序與其他周邊條件（例如得以平等接近國家資訊及媒體之程序）¹。選舉制度的建立，依憲法第 130 條：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」及憲法第 23 條之法律保留原則，固應由立法者以法律

¹ 李建良，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，第 44 頁至第 48 頁。

為之，且立法者就此原則上享有一定立法形成空間，但仍應符合憲法第 7 條保障平等權暨憲法第 129 條所定普通、平等、直接及無記名投票之原則。公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）及總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）既係立法者為建構選舉權行使之制度而制訂之法律，則不僅其規範內容必須符合上開憲法上原則，而且中央及各地方選舉委員會（下合稱選委會）依這兩部法律辦理選舉時，也必須落實上述原則。

申言之，不僅在法律上，也在事實上保障所有公民參與政治機會的平等，是真正落實民主制度（原則）的基礎與前提。在法律上或事實上剝奪一部份公民參與政治的機會，不僅是歧視，而且更根本地腐蝕、動搖了民主的基礎。一個自詡為民主的國家，即使在憲法上肯認所有公民的投票權，但若部份有選舉權之公民因為法規或事實上之因素，直接或間接地被系統性地排除在選舉以外不能投票，則不僅導致選舉產生之政府是否能謂已充分獲得被統治人民之同意而具備足夠的民主正當性，產生疑問，而且使這些空有選舉權而實際上不能行使的公民，實際上無異被剝奪了選舉權，進而在民主政治中「失語」，難期其他公民投票選出之民意代表願為其代言進而維護、爭取權益。沒有選舉權或雖有選舉權卻因為系統性因素而不能行使的公民，其實是次等公民。選舉權不僅是被平等對待的前提，也是其他基本權得以經由民主程序獲得確保與實現的最重要後盾，正是從民主制度運作的歷史經驗中所能提取的最寶貴教訓（故，公民與政治權利國際公約第 25 條揭示凡屬公民均應在選舉權普及而

平等之前提下，有權利及機會於真正、定期之選舉中投票)。

準此，形式上有選舉權而被系統性排除在投票人口以外的公民，即使與其他能夠行使選舉權之公民在法律形式上平等地享有投票權，但實際上其選舉權已遭剝奪，進而實質地遭到歧視，不能期待其權益能經由民主程序確保與實現。

(二) 於國家對選舉權被系統性剝奪之狀態漠然以對，毫無改善作為之情況下，人民得請求國家排除其選舉權所受侵害：

前述選舉權之系統性剝奪，若係因國家之行為所致，則無論該等行為是立法或行政行為，既已侵害人民之選舉權，選舉權遭剝奪之人民，自得本於基本權之防禦功能，請求國家排除侵害；選舉權之系統性剝奪縱非因國家之行為，而係由於事實上之障礙所致，基於基本權之程序保障功能，國家仍應儘速採取能有效排除該等事實上障礙之措施，使人民得以行使其選舉權。雖然立法者就選舉制度之建立享有一定之形成空間，並於其所制定之選舉相關法律授予辦理選舉之行政機關或寬或窄之行政裁量權，但若國家對於改善這種系統性剝奪選舉權之狀態漠然以對，毫無作為，進而已可預見這種選舉權遭到系統性剝奪之狀態，並無可能改善，則堪認無論是立法或行政裁量均已縮減至零，應即就其權限所及採取行動，以使選舉權遭到系統性剝奪之人民得以行使選舉權，從而儘速終結此種違憲狀態。此際，國家對於人民所為排除對其選舉權侵害之請求，不得以國家就人民投票權之行使方式享有立法或行政裁量權作為抗辯之理由。

(三) 聲請人之選舉權遭到系統性剝奪，其為排除對其選舉權之侵害，得請求國家於監獄內設置投票所或其他使其得於系爭選舉投票之必要作為：

收容於監獄及看守所之受刑人（下稱監所受刑人），其行使選舉權之資格雖然未為刑法、公職選罷法及總統選罷法排除，但由於公職選罷法及總統選罷法規定除投票所工作人員、返國行使選舉權之選舉人外，選舉人應於戶籍地投票所投票²，且中央及地方選委會歷來辦理選舉時，從未於監所設立投票所，而矯正機關復否定赴戶籍地投票所投票係目前監獄行刑法容許之受刑人外出事由³，以致監所受刑人無論戶籍是否設於監所內，均因其不被允許外出投票、監所內復未設投票所、選罷相關法律未就監所受刑人採取不在籍投票等原因，迄今不曾有於各項選舉投票者。因此，監所受刑人是一群形式上享有選舉權，但因上述因素而實際上被系統性地排除在投票人口以外的公民。

² 公職人員選舉罷免法第 17 條：「(第 1 項) 選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。(第 2 項) 投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一選舉區，並在同一直轄市、縣(市)為限。」及總統副總統選舉罷免法第 13 條：「(第 1 項) 選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。(第 2 項) 返國行使選舉權之選舉人，應於最後遷出國外時之原戶籍地投票所投票。(第 3 項) 投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一選舉區，並在同一直轄市、縣(市)為限。總統、副總統選舉與他種公職人員選舉同日舉行投票時，並應在該選舉人行使他種公職人員選舉權之選舉區內。」

³ 依監獄行刑法第 29 條第 5 項之授權訂定之受刑人外出實施辦法第 4 條規定得報請監督機關核准於一定期間內外出之條件，限於就學、職業訓練、參與公益服務、參與社區矯治處遇及其他經監督機關審酌認為宜予外出之特別情事。臺北高等行政法院就本件聲請之原因案件即該院 112 年全字第 50 號聲請假處分事件，於 112 年 9 月 27 日行調查程序時，參加人法務部之訴訟代理人明確表明，上開外出辦法是針對受刑人於監外作業，不是針對投票，並完全否定戒護受刑人外出投票之可行性，因此堪認監所受刑人受限於現行監獄行刑制度之明文規範，不能外出至戶籍地投票所投票。見臺北高等行政法院 112 年全字第 50 號聲請假處分事件卷第 498 頁。

上述對於監所受刑人之系統性排除，不能認為是因執行自由刑而限制受刑人人身自由所生之當然附隨效果。蓋從立法者於 94 年 2 月 2 日刪除刑法第 36 條第 3 款：「三、行使選舉、罷免、創制、複決四權之資格。」之規定，即可見得立法者為兼顧預防犯罪及受刑人再社會化之理想，不再以剝奪受刑人參政權作為褫奪公權之效果，以使監所受刑人得行使參政權⁴。立法者既已明確表達為符受刑人再社會化之目的，應使受刑人得以行使參政權之立場，則自無可能將受刑人不能投票當作是執行刑罰而限制人身自由之當然附隨效果。從而，所有監所受刑人的選舉權已因國家之行為（具體而言，不僅是由於立法者未建立通訊投票制度，而且選委會未本其設置投票所之職權與監所主管機關協力於監所內設置投票所，至少讓戶籍設在監所之受刑人得在符合普通、平等、直接、無記名及公開原則之條件下投票，也是原因）而遭到系統性的剝奪，並因此同時遭到系統性的差別待遇。如此系統、廣泛侵害選舉權與平等權之狀態，顯然有違憲嫌疑，應受嚴格審查⁵。

⁴ 可參該次修法立法理由第三點：「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，以與憲法第二十三條以法律限制基本權利行使之必要性、比例原則相契合。」及法務部之立法說明第三點：「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，以與憲法第二十三條以法律限制基本權利行使之必要性、比例原則相契合。」

⁵ 司法院釋字第 760 號解釋於對應考試服公職權之差別待遇，認為應受較嚴格之審查，就同為參政權之選舉權所受差別待遇，自無不受嚴格審查之理。另外，司法院釋字第 365 號解釋首開先河，指出因性別而為之差別規定僅於特殊例外狀態

在本件聲請之原因案件前，於 110 年間即曾有兩名在監執行之受刑人，為排除其選舉權遭受系統性剝奪之侵害，向高雄高等行政法院起訴請求高雄市選委會在監獄內設立投票所以供其行使投票權。其請求與本件聲請之原因案件如出一轍，該案被告高雄市選委會雖不否認受刑人享有投票權，也未主張法律上有何禁止受刑人行使投票權之規定，但以受刑人之投票係不在籍投票，須待選罷法有明文規定後始得據以辦理作為答辯理由，也與桃選會及中選會在本件聲請之原因案件中的辯解雷同。110 年 9 月 6 日高雄高等行政法院 110 年度訴字第 1 號判決駁回原告之訴，該件原告之上訴復於 112 年 5 月 30 日遭最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決駁回。於該案訴訟進行過程中，復有 111 年地方公職人員選舉及憲法修正案公民複決，尚未解除隔離之嚴重特殊傳染性肺炎 (COVID-19) 之確診者，依中選會之規定不得進入投票所投票及參觀投票。監察院因此發動調查，查得中選會為因應疫情變化，曾在 111 年 3 月 18 日研提「開放居家隔離與居家檢疫者投票方案研析報告」，該報告所提方案四即係引進通訊投票，並明確指出須修改選罷法始能引進。中選會決議該報告准予備查後，並無據該報告推

始受允許，亦即應受較嚴格之審查；釋字第 748 號解釋、釋字第 794 號解釋、釋字第 807 號解釋接續表示，就以「難以改變之個人特徵」、「歷史性或系統性之刻板印象」為分類標準之可疑分類，因為涉及事實上或法律上受排斥或歧視者，或社會上孤立隔絕之少數且為政治上之弱勢，此時應加強審查而適用嚴格或較為嚴格之審查標準。憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決於進一步將「造成隔絕參與民主程序」之分類列為可疑分類之餘，並一併指明若差別待遇涉及與個人人格自主發展、人性尊嚴或與公共生活秩序之形塑密切相關之基本權利，原則上亦至少應採中度審查。本件聲請案同時涉及「系統性之刻板印象」與「造成隔絕參與民主程序」之可疑分類，及與公共生活秩序之形塑密切相關之選舉權二者，茲事體大，綜合考量下實應採取嚴格審查標準檢驗是否違憲。

動修法引進不在籍投票之作為⁶。嗣於本件聲請之原因案件審理過程中，中選會及桃選會仍以不在籍投票須修改選罷法始得辦理為由，主張聲請人有關桃選會應以在臺北監獄設置投票所以外之其他適當方法讓其行使選舉權之請求不能成立。綜上可見，中選會顯然既不願讓受刑人在監獄內投票，也無意推動修法引進通訊投票以作為監所受刑人行使選舉權之方法。進而，堪認國家對於監所受刑人選舉權遭到系統性剝奪之現象，始終漠然以對，無意改善而毫無作為，進而已可預見監所受刑人若不得本於基本權之防禦作用請求國家排除對其選舉權之侵害，此種選舉權遭系統性剝奪之現狀即無可能改善。因此，本件聲請人為排除對其選舉權之侵害，得請求國家採取於臺北監獄內設置投票所或其他使其得於系爭選舉投票之必要作為。

雖然通訊投票或其他不在籍投票方法之引進，須待立法，但至少選委會仍得於公職選罷法第 57 條第 1 項及總統選罷法第 53 條第 1 項規定之授權範圍內，於臺北監獄內設置供受刑人投票之投票所⁷，讓戶籍設

⁶ 請見監察院 112 年 7 月 28 日公布之 112 內調 0033 號調查報告，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=28369>(最後瀏覽日：112 年 12 月 14 日)。

⁷ 這兩條規定授權選委會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，設置投票所。上開規定所稱「機關(構)」，文義上並未排除監獄及看守所，因此上開裁定命桃選會於臺北監獄設置投票所，尚不生是否欠缺法源而不能執行之疑義。中選會及桃選會雖然均主張在監獄內所設投票所，係特設投票所，須待法律規定始得為之，但在臺北高等行政法院 112 年全字第 50 號聲請假處分事件 112 年 9 月 27 日行調查程序時，中選會亦承認所謂特設投票所僅係學理上分類，法律上無規定，因此此等主張並不足採。該案之參加人法務部之訴訟代理人於該案在上述調查程序時，則陳稱法務部認為可以在臺北監獄設投票所，獄方可派人自舍房將受刑人於戒護下帶至投票所投票。見臺北高等行政法院 112 年全字第 50 號聲請假處分事件卷第 495 及 496 頁。桃選會雖主張依照系爭選舉實施計畫，投票所人數以 1200 人為原則，若在臺北監獄設投票所，則獄外民眾必須至監獄內投票，窒礙難行云云。惟，選舉實施計畫係選舉機關所擬定，本得視情況調整，自無膠柱鼓瑟堅持所有投票所均以 1200 人為原則之理。

於監獄內之受刑人得以行使投票權。雖然由於監獄的特性，設置於監獄內之投票所在落實普通、平等、直接、無記名及公開等原則上，必然遭遇許多事實上之困難，例如如何使投、開票之過程始終處在公眾得以共見共聞之狀態，並能兼顧監獄之維安？如何兼顧受刑人之戒護與受刑人投票自由意志之確保？但衡諸監所受刑人之選舉權已遭長期系統性剝奪，且各項法定公職選舉定期舉辦，對受刑人選舉權之侵害將不斷發生，選委會與監獄自應發揮行政權之積極、主動特性，協力解決相關事實上困難，況考諸國外於監獄內設投票所之事例所在多有⁸，這類事實上困難並非不能克服，而且也非必須有法律授權始得進行⁹。應一併敘明者，係雖然設置在監獄內之投票所僅能滿足讓設籍在監獄內之受刑人行使選舉權之需求，其他受刑人仍因不在籍投票之欠缺而不能行使其投票權，但這種權利行使的不平等是立法不作為所致，國家不能以監所受刑人之選舉權應一體行使、不得有差別待遇為由，拒絕採取先讓戶籍設在監獄內之受刑人得以投票之措施。

(四) 聲請人於系爭選舉之選舉權，因確定終局裁定駁回其定暫時狀態之聲請而受難以回復之重大損害：

桃選會自得依公職人員選罷法第 57 條第 1 項之授權，於臺北監獄內設專供在籍受刑人投票之投票所。

⁸ 聲請人於臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號聲請假處分事件，提出美國伊利諾州、華盛頓哥倫比亞特區、科羅拉多州、德州、密西根州及加州等州共有 7 所監獄，暨歐洲共有 11 國曾在監獄內設投票所之事例，見臺北高等行政法院 112 年全字第 50 號聲請假處分事件卷第 547 至 588 頁。

⁹ 本件聲請之原因案件的一審裁定即臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號裁定第 25 頁就這些問題的克服，有相當詳細的論述，可資參考，為省篇幅，茲不贅述。

臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號裁定准許聲請人之先位請求，命桃選會於本案訴訟確定前應暫先准予於臺北監獄內設置系爭選舉之投票所或其他適當方法，供聲請人行使於系爭選舉之投票權。該裁定於 112 年 10 月 12 日作成，距系爭選舉之投票日尚有 3 個月，桃選會仍有餘裕與監獄協力解決在監獄內設投票所將遭遇之事實上困難。確定終局裁定於同年 11 月 16 日廢棄臺北高等行政法院之裁定，改為駁回聲請人第一審先位及備位聲請之裁定。聲請人於同年 11 月 29 日就確定終局裁定向憲法法庭聲請裁判憲法審查及暫時處分，斯時距系爭選舉之投票日僅餘 44 日。憲法法庭縱儘速准許其定暫時狀態之聲請，所餘時間仍顯不足以讓桃選會克服在臺北監獄內設投票所將遭遇之事實上困難。因此，確定終局裁定作成後，聲請人不能於系爭選舉投票，即成定局。聲請人於系爭選舉之選舉權，因確定終局裁定駁回其定暫時狀態之聲請而受難以回復之重大損害。

(五) 確定終局裁定疏未考量與選舉權之意義與內涵有重要關係之事項：

確定終局裁定於解釋系爭規定時，對於選舉權之行使，須仰賴國家（主要是立法者）建立制度、設定程序，方足以實現，公職選罷法及總統選罷法形成之選舉制度，係在公眾得見聞之公開場域設置投票所，透過不特定多數人公眾監督選務，兼有保障選舉權人投票與不投票自由之效應，並使前往投票所之選舉人可在無顧忌之自由環境下，以無記名方式投票（秘密投票）。投票時間一截止，即在公眾得監督開票過程之公開、透明前提下，於各投票所就地完成開票，以確保每張以自由意志投入票匱之選票，自始至終受到公

開、公平、公正與公眾監督之保障等節，固有正確之掌握。惟，確定終局裁定基此理解，認為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，進而否定聲請人得依公職選罷法第 17 條第 1 項及第 57 條第 1 項暨總統選罷法第 2 條、第 13 條第 1 項及第 53 條第 1 項等規定，請求在其戶籍所在之臺北監獄設置投票所，因而認為無法形成聲請人本案勝訴可能性較高之心證，則顯然完全沒有考量以下與選舉權之意義與內涵有重要關係之事項：

1. 如前所述，選舉權不僅是投票權而已，也是被平等對待的前提，更是其他基本權經由民主程序獲得確保與實現的最重要後盾。於部分選舉權人投票之機會遭到系統性剝奪之情形，民主之基礎必然動搖，也可能會影響選舉產生之政府的正當性。確定終局裁定只看到選舉權是「民主憲政制度下之產物，非人民與生俱來之權利，其行使須賴國家（主要是立法者）建立制度，設定程序，方足以實現」，不免低估了選舉權在基本權清單中的重要性，也輕忽了不能行使選舉權對其他基本權的實現與保障所造成之不利影響。尤其監獄是高度封閉性之場所，受刑人之身處於國家權力之徹底支配下，其權利保障不可能僅倚賴事後之司法救濟，毋寧國會對於矯正機關之監督可能更為全面而有效。剝奪了受刑人之選舉權，必然會嚴重減損藉由國會監督落實監獄人權之力道。

2. 監所受刑人之選舉權遭到長期的系統性剝奪，實際上是一群已遭到系統性歧視的公民，但確定終局裁定對聲請人所受歧視，完全無視。
3. 無論是立法者或選委會均對於如此嚴重侵害人權之現象，始終漠然以對，無意改善而毫無作為。隨各種法定公職選舉定期舉辦，對於監所受刑人之選舉權的侵害勢必一再發生。於本件聲請之原因案件中，於臺北監獄設置投票所以使聲請人得以行使投票權，是桃選會職權範圍內可為之選項，而在系爭選舉已公布投票日之情況下，若不採此選項，則聲請人於系爭選舉之選舉權必然無法行使，因此桃選會就是否採取這各選項，裁量權其實已縮減至零，亦即其不能坐待立法，而任令聲請人之選舉權遭到侵害。確定終局裁定就桃選會裁量權是否已縮減至零，完全沒有論及，即遽謂不能形成聲請人本案訴訟勝訴可能性較高之心證，自屬疏未考量此等與選舉權在本件個案中之意義有關之重要事項。
4. 聲請人本即有權在系爭選舉投票，因此，縱令其於系爭選舉投票後，本案訴訟敗訴確定，亦不生影響於其投票之效力，更不會因此原因而導致選舉無效。確定終局裁定以聲請人若本案敗訴確定，或將衍生選舉無效之結果，可見若准許聲請人定暫時狀態之聲請，對系爭選舉結果之公共利益所造成之重大損害，遠高於未准許其聲請而其事後獲勝訴所生之個人損害等理由，駁回其聲請，顯亦係基於監所受刑人之選舉權須經本案訴訟勝訴始得行使之誤會，核屬對選舉權意義之錯誤理解。

(六) 本件聲請係貫徹聲請人選舉權所必要：

就西方民主制度發展的歷史觀察，20 世紀之前沒有投票權或雖有投票權而實際上不能行使的窮人、有色人種與婦女，尚能經由集會、遊行所表達的公開抗議，讓其他人民注意到他們被歧視的處境，使他們所受歧視成為整個國家的良心問題，進而成為促成改變的政治動力。但監所受刑人不可能以相同方式發聲，囹圄之內囚禁的其實是民主制度中最容易被忽視的群體之一。除了司法訴訟，他們事實上幾乎別無其他管道得以爭取行使選舉權的機會。

如前所述，立法者及選委會既均無意排除聲請人與其他監所受刑人之選舉權所受到之系統性侵害，且聲請人為其於系爭選舉之選舉權尋求司法救濟之努力，亦已遭確定終局裁定挫敗，可見除非憲法法庭受理其聲請並於判決中指出聲請人有權請求國家排除其選舉權所受系統性侵害，否則其選舉權勢必在系爭選舉乃至日後其他選舉一再被剝奪，因此堪認本件聲請係貫徹聲請人乃至其他監所受刑人之選舉權所必要。

三、本件聲請具有憲法上重要性：

本件聲請雖僅有一名聲請人，但如前所述，所有監所受刑人均處於選舉權遭到系統性剝奪之狀態。人權遭到如此規模之嚴重侵害，自屬有憲法上重要性之問題，憲法法庭現在就應面對，不應坐待聲請人之本案訴訟敗訴，用盡法律救濟途徑後再行處理，而容任於此期間對監所受刑人之選舉權的一再侵害。