

## 裁判憲法審查暨暫時處分答辯書

案號：112 年度憲民字第 1155 號

相 對 人 中央選舉委員會

代 表 人 李進勇主任委員

相 對 人 桃園市選舉委員會

代 表 人 蘇俊賓主任委員

聲 請 人 林祐良

訴訟代理人 陳宜均律師

(法扶律師)

裁判憲法審查，提出答辯狀事：

### 答辯聲明

聲請人之本案聲請及暫時處分聲請均駁回。

### 答辯理由

壹、最高行政法院 112 年度抗字第 397 號裁定（下稱系爭裁定）

並無任何違反憲法規定而具憲法重要性，或有何侵害聲請人

基本權利而有貫徹之必要，本件聲請核與憲法訴訟法第 61 條

第 1 項規定不合，應為不受理之裁定：

一、本件不具憲法重要性，亦非貫徹聲請人基本權利所必要：

- (一) 按憲法訴訟法第 61 條第 1 項所定裁判憲法審查之受理要件，須具「憲法原則重要性」或「為貫徹聲請人基本權利所必要」。
- (二) 查系爭判決並未否認聲請人有選舉權，相對人對於聲請人為選舉權人乙節亦無爭執，聲請人僅係因可歸責於自己之事由在監執行，導致事實上無法前往投票所投票，不過係因其個人因素無法參與本次選舉投票而已，此與因重病住院或受看護之人、留守軍營無法外出投票之軍人、值勤員警、因交通無法返國或其他個人因素不便於選舉當日至戶籍地投票所投票之選舉人，並無二致，是本件實不存在有被闡明之必要之憲法重要問題。
- (三) 再者，聲請人之選舉權依法並未受終局剝奪或限制，僅係因「可歸責於己」之「個人因素」，導致無法於「個別選舉」前往投票，嗣假釋或服刑期滿出獄後即得自由參與往後之選舉，難謂聲請人有受到何等特別嚴重或根本性衝擊聲請人之基本權侵害，而有貫徹聲請人基本權之必要。

二、本案並無相對人所主張對受刑人為「嫌疑分類」或是其他違反平等原則之處，亦無違反民主原則或國民主權原則之處：

- (一) 查不論總統副總統選舉罷免法(下簡稱總統選罷法)或公

職人員選舉罷免法(下簡稱公職選罷法)，均無就受刑人有特別規定，此與對待前述在營軍人、值勤員警、重病病人、旅外國民等因事實上因素無法於投票日前往投票者，均一視同仁，並非對於受刑人有差別待遇而有違反平等原則。

(二) 國外立法例固有對於選民在選舉日因某些不方便或不可能到指定投票所投票，立法允許以其他方式選舉，如通訊投票、代理投票、特設投票所投票、事先投票、移轉投票、電子投票，學理謂之「缺席投票」(absentee voting，我國學者則多稱為「不在籍投票」)。然上開制度並非所有國家都有採納，所採納之國家對於行使方式及適用範圍亦不盡相同。實則，選舉並非單純涉及個人，乃集體權之行使；投票方式(含投票所之設置及其相關配套措施)，亦非單純技術性設置問題，背後所代表者乃使人民相信選舉無人為之操縱，進而信賴投票結果之問題。此等事項，本宜委由有民主正當性之立法者考量選舉之本質、選舉之原理原則、該國之民主程度、選民接受程度與各項舉措之成本與風險(例如美國西元 2000 年總統大選曾因郵寄選票，差點影響選舉結果)，而為決定。我國選罷法係經具民主正當性之立法委員經多數決而完成立法，制度上要求選民於選舉

日至依戶籍區域普遍設置之投票所親自投票，並無許依個別選民之需求於特定地點為伊設置投票所或以其他方式投票，若許聲請人所請，不但反而違反民主原則與國民主權原則，而且人人皆可主張有不便之事由要求選務機關為特別設置而便利其投票，將導致選舉制度不穩定，影響選舉結果及人民對於選舉結果之信任，反戕害民主制度。

三、聲請人請求於法務部矯正署臺北監獄（下簡稱臺北監獄）設置投票所或其他方法供其行使選舉權，乃請求國家機關為特定給付，且非合乎人性尊嚴最低生存標準之所需，不能依基本權之給付功能為請求：

- （一）按「鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定」（釋字第 485 號解釋理由書參照）、「因國家的給付，涉及高度政治考量之有限國家資源的分配利用，是倘承認基本權具有受益權功能，即不啻意謂負責監護該基本權受益權功能最終之實現的法院，得僭越立法者地位從事政治決策。這種後果在權力分立原則面前，當然是很難站

得住腳的。所以一般對基本權受益權功能的承認，都持審慎保守態度，不僅只願承認極少數特定基本權具有受益權功能，即給付的範圍，亦只願就低標的給付承認之，也就是只願就合乎人性尊嚴最低生存標準所需條件之給付，承認國家有責無旁貸的義務，而人民也有相對應的請求權。」

（參附件 1、許宗力，《基本權的功能》第 3 頁）。

（二）聲請人雖謂相對人未在臺北監獄設置投票所或採取其他方法供其投票，剝奪其選舉權云云，惟相對人中央選舉委員會（下簡稱中選會）及桃園市選舉委員會（下簡稱桃選會）乃依法舉辦選舉，相對人亦被列入選舉人名冊，且受投票通知單及選舉公報送達，並未對於聲請人之憲法第 17 條規定之選舉權有何干預或侵害之行為。聲請人向臺北高等行政法院請求命相對人桃選會暫先准予於臺北監獄內設置投票所，或以其他適當方法供聲請人行使投票權，核其請求，實際上乃是主張依選舉權之給付功能，請求相對人在臺北監獄內特別設置投票所，供其行使投票權。惟承前所述，應限於就合乎人性尊嚴最低生存標準所需條件之給付，始能承認基本權具有受益權功能，否則恐違反權力分立原則，且選舉(投票)方式尚有各種利弊風險須與權衡，更應由立

法機關決定，是聲請人請求相對人在臺北監獄內設置投票所，要非合乎人性尊嚴最低生存標準所需條件之給付，故聲請人自不得直接以憲法第 17 條所定選舉權作為請求權基礎。

四、綜上，聲請人乃因可歸責於己之個人因素，無法參與個別選舉，並非選罷法或相對人中選會、桃選員會有任何侵害聲請人基本權之情事，本件並無憲法重要性或貫徹聲請人基本權所必要之要件，依憲法訴訟法第 61 條第 1 項之規定，應予不受理。

貳、本件聲請人並無憲法所保障之權利遭受難以回復之重大損害，與憲法訴訟法第 43 條第 1 項暫時處分之規定不合：

一、如前所述，相對人並未否認聲請人為選舉權人，現行法制亦不存在任何禁止規定對受刑人之選舉權作出限制，相對人未應聲請人所許特設投票所，並未有違反憲法保障聲請人權利之處。且聲請人係因可歸責於己之個人因素無法參與本次選舉投票，嗣假釋或服刑期滿出獄後即得自由參與往後之選舉，其選舉權並未被剝奪，亦難謂受有難以回復之重大損害。

二、又如准本件暫時處分之聲請，反而會對公益造成難以回復之重大損害，利益權衡之下，顯然弊大於利，不應准許：

- (一) 聲請人雖主張作成本件暫時處分之不利益，僅有少許行政成本，顯屬九牛一毛云云，以及現行總統選罷法第 102 條、第 103 條及公職選罷法第 118 條、第 119 條已有選舉局部無效制度，倘嗣後本案審理決定系爭裁定無違憲之處，就聲請人之投票所重行投票即可云云。
- (二) 然本件聲請涉及總統、立法委員等國家最高權力核心之選舉，茲事體大，如先准許本件暫時處分，嗣本案審理結果認為系爭裁定無違憲，導致陷入選舉無效，其所造成動盪不安，已難估計。若因選舉無效再重行投票，結果因候選人得票數接近，監所之投票所重行投票導致選舉結果翻盤，必將嚴重衝擊人民對選舉制度及選舉結果之信賴，造成國家、社會動盪不安，使公益遭受鉅大損害，絕非如聲請人所稱只有少許行政成本而已。蓋選舉制度之公信力並非理所當然，而是經年累月逐漸累積而來，且並非牢不可破，以我國之政治氛圍，每當選舉過程或結果有可疑之處，往往使選民之間劍拔弩張，造成社會情勢緊張，例如民國(下同)66 年中壢事件因疑似作票而引起民眾暴動、93 年總統大選因投票前夕發生候選人遭槍擊事件，以及候選人間最終得票率差距甚小，引起選民質疑選舉結果而要求驗票，

在在顯示人民對選舉制度的信賴脆弱且得來不易，如因本件暫時處分裁定導致 113 年總統與立委選舉結果受到社會大眾質疑，對我國民主憲政制度造成之損害將難以言喻。

(三) 相較之下，未於臺北監獄設置投票所，並未剝奪聲請人之選舉權，聲請人日後於假釋或執行完畢後恢復人身自由，即可參與往後之選舉投票，其所受損害不過係不能參與此次選舉而已，其提起本件聲請所欲維護之私益，顯然小於選舉制度穩定所代表之公益，自應優先選擇維護公益。

(四) 綜上，本件就做成暫時處分利益權衡，顯然弊大於利，實不應准許。

參、系爭裁定認事用法並未違反任何違憲法意旨：

一、按「本庭於 111 年憲判字第 8 號判決已揭示本庭與普通及行政各級法院之分工：一般而言，法律之解釋與適用，包括事實之認定與構成要件之涵攝，其正確與否，係屬各級法院及其審級救濟之權責，原則上應不受憲法法庭之審查。憲法法庭僅得於法律之解釋與適用構成違憲時，始得介入審查。如何判斷是否構成違憲，一般而言，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。」(112 年憲判字第 11 號參照)。

二、聲請人雖主張略以：選舉權係人民基於憲法所享有，系爭裁定將選舉權理解為法律所賦予者，對於基本權有錯誤認識、系爭裁定因此認定聲請人無請求在監所之封閉場所內設置投票所的請求權，係出於對憲法規範與基本權錯誤理解而做出裁判、系爭裁定將受刑人不能投票之原因解為立法形成自由所致，對權力分立、憲法規範性下行政機關亦有作為義務有所誤解云云，主張系爭裁定對基本權有錯誤理解，並實質影響個案之裁判(聲請人裁判憲法審查聲請書第 18 頁第 1 行至第 20 行)，惟：

(一) 聲請人主張系爭裁定誤將選舉權理解為法律所賦予者云云，容有曲解：

1. 按「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權」，憲法第 130 條前段定有明文。
2. 次按「憲法第 17 條明文保障人民享有選舉權，並於第

129 條明定：『本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。』惟人民選舉權之具體享有及其行使，須以選舉制度之存在為前提，而憲法僅就有限事項自為規定（如憲法第 12 章、憲法增修條文第 2 條第 6 項及第 4 條第 1 項等），有關選舉制度之建構，尤其是憲法第 17 條所定選舉權之取得與行使要件等，均須仰賴立法者立法予以形成。是憲法第 17 條所保障之選舉權，除憲法明定之事項外，並不具備特定之實體保障內涵，而應由立法者立法建立完整選舉法制後，憲法保障選舉權之要求始獲得具體化。就此而言，立法者就選舉制度所為立法規定，尚難有直接『侵犯』或『干預』憲法所保障之選舉權保護範圍可言。……憲法第 17 條對人民選舉權之保障，係保障人民享有符合憲法所要求之普通、平等、直接及無記名投票方法前提下，依法律具體規定參與選舉投票權與被選舉權。立法者於符合憲法規定之前提下，對選舉制度之具體規範，包括選舉投票權資格要件等，則享有廣泛之立法形成空間。」（112 年憲判字第 11 號判決蔡大法官宗珍提出，林大法官俊益、張大法官瓊文、

楊大法官惠欽加入之部分不同意見書第 8 頁、第 9 頁參照)。

3. 據上，系爭裁定謂：「選舉權為民主憲政制度下之產物，非人民與生俱來之原始權利，其行使有賴國家（主要是立法者）建立制度、設定程序，方足以實現之。憲法第 17 條明文保障人民享有選舉權，並於第 129 條明定除憲法別有規定外，憲法所規定之各種選舉，以普通、平等、直接及無記名之方法行之；第 130 條前段則規定中華民國國民年滿二十歲者，有『依法』選舉之權。惟人民選舉權之具體享有及其行使，須以選舉制度之存在為前提，而憲法僅就有限事項自為規定（如憲法第 12 章、憲法增修條文第 2 條第 6 項及第 4 條第 1 項等），有關選舉制度之建構，尤其是憲法第 17 條所定選舉權之要件等，均須仰賴立法者立法予以形成合於憲法明定之普通、平等、直接及無記名投票方式之選舉法制。是憲法第 17 條所保障之選舉權，除憲法明定事項外，並不具備特定之實體保障內涵，而應由立法者立法建立完整選舉法制後，憲法保障選舉權之要求始得具體化」等語，乃是重申依憲法第 130 條前段規定，人民有「依法」選

舉之權，而選舉權之行使，有賴立法者立法建構選舉制度，並未否定選舉權為憲法上權利，此觀系爭裁定謂：「憲法第 17 條明文保障人民享有選舉權」等語即明，故聲請人主張系爭裁定誤將選舉權理解為法律所賦予者云云，顯有曲解。

(二) 系爭裁定認定聲請人無請求在監所之封閉場所內設置投票所之請求權，以及選舉制度為立法形成空間，法院倘於個案中以定暫時狀態處分之方式預為介入，與權力分立之憲法架構有違，對憲法規範、權力分立與基本權之理解並無錯誤：

1. 承上，憲法第 130 條前段規定人民有「依法」選舉之權，是選舉權之行使，有賴立法者立法建構選舉制度。立法者於符合憲法規定之前提下，對選舉制度之具體規範，包括選舉投票權資格要件等，享有廣泛之立法形成空間。而立法者為使人民得「依法」選舉，制定有總統選罷法與公職選罷法，倘依聲請人之請求於臺北監獄設置投票所或以他法供聲請人投票，將違反總統選罷法與公職選罷法之規定（詳後述），則系爭裁定尊重立法者所制定之總統選罷法與公職選罷法，認定聲請人無請求在

監所之封閉場所內設置投票所之請求權，對憲法規範、權力分立與基本權自無錯誤理解可言。

2. 申言之，選舉乃人民於民主體制上具體展現民意決定，並賦予國家權力機制及其權力行使民主正當性之核心機制，乃民主政治之根基所在。是關於選舉制度之建構，自應由具有民主正當性之立法者以制定法律之方式為之，始符憲法第 1 條所定之民主原則與第 2 條所定之主權在民原則，憲法第 130 條明定人民有「依法」選舉之權，即為此故。系爭裁定有鑑於此，認為法院不宜於個案中以定暫時狀態處分之方式介入，以免違反權力分立之憲法架構，對憲法規範、權力分立與基本權之理解，洵屬正確。

三、聲請人雖主張系爭裁定解釋法律時增加法無明文之限制，違反法律保留原則云云，惟：

- (一) 相對人並未否認聲請人有選舉權，亦無任何舉措去干預或限制聲請人選舉權之行使。總統選罷法第 53 條第 1 項及公職選罷法第 57 條第 1 項規定所謂於「適當」場所設置投票所，應係指「適於選舉」而言，而非適於「個別選舉人」，否則理應設置於居住地而非戶籍地，又人人皆有其不同之

需求，便於部分選舉人行使，恐不便於他部分選舉人行使，永不可能對所有選舉人均為適當，是難認選舉人有依上開規定請求直轄市暨縣市選舉委員會於臺北監獄設置投票所之主觀公權利。又我國選罷法要求選民於選舉日至依戶籍區域普遍設置之投票所親自投票，並無許依個別選民之需求於特定地點為伊設置投票所或以其他方式投票，若許個別選民所請而為特別設置，則人人皆可主張有不便之事由要求選務機關為特別設置而便利其投票，將導致選舉制度不穩定，影響選舉結果及人民對於選舉結果之信任。是聲請人無公法上請求權可以請求於特定地點為其設置投票所，相對人桃選會亦係「無權」變更立法者所制定之選舉制度而無法應聲請人之請求，並非增加法律所無之限制。且臺北監獄乃封閉、不公開之場域，不適宜設置投票所，於法無明文允許之情況下，聲請人於監獄設置投票所，違反法律(詳後述)。

- (二) 聲請人請求相對人桃選會於臺北監獄設置投票所，違反總統選罷法第 53 條第 4 項、公職選罷法第 57 條第 5 項；總統選罷法施行細則第 25 條第 1 項、公職選罷法施行細則第 31 條第 1 項；總統選罷法施行細則第 27 條第 1 項、第

2 項、公職選罷法施行細則第 33 條第 1 項、第 2 項等「公開」之規定：

1. 按「投票所於投票完畢後，即改為開票所，當眾唱名開票。開票完畢，開票所主任管理員與主任監察員即依投開票報告表宣布開票結果，除於開票所門口張貼外，並應將同一內容之投開票報告表副本，當場簽名交付推薦候選人之政黨，及非經政黨推薦之候選人所指派之人員；其領取，以一份為限。」；「投票所投票匭，應由主任管理員會同主任監察員於投票開始前公開查驗後加封」；「投票完畢後，主任管理員應會同主任監察員將投票匭密封，並即將投票所改為開票所。」、「開票應公開為之，逐張唱名開票，並設置參觀席，備民眾入場參觀開票。」，總統選罷法第 53 條第 4 項、公職選罷法第 57 條第 5 項；總統選罷法施行細則第 25 條第 1 項、公職選罷法施行細則第 31 條第 1 項；總統選罷法施行細則第 27 條第 1 項、第 2 項、公職選罷法施行細則第 33 條第 1 項、第 2 項定有明文。依上開規定，投票所與開票所必須為同一處所，投票前應就票匭公開查驗，投票完畢後，票匭不能夠移動，必須當場、公開開

票，並應設置參觀席，備民眾入場參觀開票。

2. 次按所謂「公開」開票，係指不特定多數人得以共見共聞之狀態，最高行政法院 100 年度判字第 46 號行政判決對環境影響評估法第 4 條第 2 款之對於「公開」審查之解釋，即認為係指不特定民眾均得於環評審查時請求列席旁聽、共見共聞而言，釋字第 145 號解釋亦認為刑法分則中「公然」二字，係指不特定人或多數人得以共見共聞之狀況而言，互核總統選罷法施行細則第 27 條第 2 項與公職選罷法施行細則第 33 條第 2 項除規定「開票應公開為之」外，並規定應「設置參觀席，備民眾入場參觀開票。」，可知上開規定所謂「公開」開票，必須使不特定民眾均得進入開票所參觀開票、共見共聞。
3. 查不論總統選罷法第 53 條第 4 項、公職選罷法第 57 條第 5 項均規定，投票所於投票完畢後即改為開票所，當眾唱名開票，並於開票完畢即依投開票報告表宣布開票結果，施行細則亦規定應公開查驗票匱，公開開票，逐張唱名開票，並設置參觀席，備民眾入場參觀開票。聲請人雖主張「當眾唱名」並未排除透過網路直播、人民

事先登記進入監所參觀之方式公開唱票云云，惟從目的解釋而言，「當眾唱名開票」之目的係為使選舉過程公開、透明，受不特定多數人之監督，凡人民欲觀看監督者，不限資格，均可為之，俾使人民相信選舉非特定人所操控，信賴選舉之結果。而網路直播受限於攝影機數量與鏡頭角度，可能發生部分位置、角度拍不到、拍不清楚，甚或遲延、斷線等情形，不可能取代可以在開票所內自由走動不限角度靈活監督之不特定選民；又監所乃封閉、不公開之場域，且有戒護受刑人之必要，無法使不特定人民自由進出並監督選舉過程，若僅允許部分事前申請的人民進入於監所監票，則實際進入監票之人究竟確係前往監票之一般民眾，抑或是有心人安排的演員，亦可能引起選民質疑，實難達到以公開、透明之選舉過程向選民擔保選舉過程與結果可信之目的。故「開票應公開為之，逐張唱名開票，並設置參觀席，備民眾入場參觀開票。」雖僅規定於總統選罷法與公職選罷法之施行細則，但從目的解釋，亦可推知母法有上開意旨。

4. 申言之，監所乃封閉、不公開之場域，非有法定或特殊事由，任何人均不得進入矯正機關戒護區，此有法務部

矯正署科長於 112 年 10 月 16 日在法務部矯正署臺北監獄會議室與相對人中選會、桃選會及內政部警政署就臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號裁定認可於監所設置投票所研商可行性時稱：「矯正機關為刑事執行（收容）機關，與一般政府行政機關性質殊異，非有法定或特定事由，任何人均不得進入矯正機關戒護區。……尚不論一般民眾能否因投票而接受上開安全檢查規定，僅就矯正機關特殊性質言之，無法開放外界民眾（一般選舉人）進入。」等語可徵（相證 1 附件第 1 頁），是如於監所戒護區內設置投票所供原告投票，投票完畢後，不特定民眾並無法進入開票所參觀開票、共見共聞並予監督，顯與總統選罷法、公職選罷法及其施行細則所定「於投票完畢後，即改為開票所，當眾唱名開票。」、「公開查驗票匱後加封」、「開票應公開為之」、「設置參觀席，備民眾入場參觀開票。」等要求未合。

5. 至於在監所之非戒護區設置投票所供受刑人投票，亦因欠缺法律依據，以及監所缺乏戒護人力而不可行：

(1) 按「受刑人在監執行逾三月，行狀善良，得報請監

督機關核准其於一定期間內外出。但受刑人有不適宜外出之情事者，不在此限。」、「監獄得遴選具有特殊才藝或技能之受刑人，於徵得其同意後，報請監督機關核准，戒護外出參加公益活動、藝文展演、技職檢定、才藝競賽或其他有助於教化之活動。」，監獄行刑法第 29 條第 1 項、第 30 條定有明文。

- (2)次按上開規定立法理由謂：接受刑人刑期屆滿，終要復歸社會，故受刑人如能在半自由狀態及高度支持機制下提早外出，可有效減緩受刑人從監禁機關回到自由社會所產生的衝擊。是以，為協助受刑人提升就業職能、減少再犯，受刑人日間外出制度，多為犯罪學者所肯定，且為國外多數先進國家所採行；受刑人除符合前條要件可經監督機關法務部矯正署核准外出外，為使受刑人能藉由外出參與公益活動、藝術表演，甚至參加競賽活動之機會，獲得自信與榮譽，俾以培養積極進取之態度及再社會化能力，爰增訂本條。惟為求慎重，明定須事先徵得其同意，報請監督機關核准，並全程派員戒護下始得為之等語，可知受刑人外出制度係為提升就業職

能、減少再犯，以減緩受刑人從監禁機關回到自由社會所產生的衝擊，或使受刑人能藉由外出參與公益活動、藝術表演，甚至參加競賽活動之機會，獲得自信與榮譽，俾以培養積極進取之態度及再社會化能力，實與投票權之行使無涉，且外出投票亦非上開監獄行刑法規定受刑人得申請外出之理由，故於現行法制下，受刑人並無可以外出投票之法律依據，此合先敘明。

- (3)查相對人中選會於112年10月16日邀集法務部矯正署、內政部警政署及相對人桃選會開會時，法務部矯正署安全督導組專員亦表示：「收容人外出投票法無明文，投票所如設置在戒護區外，以法律規定來說就是收容人外出，是不適合的，目前收容人外出投票缺乏法律依據，收容人離開戒護區外，實質上就是外出，沒有法律授權，如何來讓他離開戒護區投票。收容人到戒護區外投票的困難，在於矯正機關戒護人力相當有限，戒護工作仰賴阻絕設備、鐵門、圍牆等來防範收容人脫逃，收容人離開戒護區，勢必增加戒護人力……如離開戒護區外，就沒

有人力處理戒護區外的勤務。」等語（相證 1 附件第 2 頁），可知受刑人只要離開戒護區，即屬「外出」，法務部亦認為使受刑人離開戒護區投票，沒有法律授權，無法執行，且矯正機關實際上亦沒有足夠的戒護人力戒護受刑人至非戒護區投票。既然受刑人只要離開戒護區即屬「外出」，則在監獄之非戒護區設置投票所供受刑人投票，即因欠缺法律依據而不可行，此併予敘明。

（三）聲請人請求相對人挑選會於臺北監獄設置投票所，不但違反憲法第 129 條、總統選罷法第 2 條、公職選罷法第 3 條第 1 項「無記名投票(秘密投票)」之規定，亦與平等原則有悖：

1. 按「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」、「公職人員選舉，以普通、平等、直接及無記名單記投票之方法行之。」、「總統、副總統選舉、罷免，除另有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」，憲法第 129 條、公職選罷法第 3 條第 1 項、總統副總統選罷法第 2 條定有明文。

2. 倘聲請人獲得本案勝訴判決，確定判決之效力僅及於聲請人一人，如特設投票所使聲請人投票，依前引公職選罷法第 57 條第 5 項、總統選罷法第 53 條第 4 項規定，須立即轉為開票所開票，則不啻將聲請人之投票內容公諸於世，違反無記名投票（秘密投票）之規定。又若本案判決准許聲請人於臺北監獄投票，然其他同樣因事實上因素無法行使選舉權之人，例如其餘仍因監禁之附帶效果未能行使投票權之受刑人、因重病住院無法下床之人、留守軍營無法外出投票之軍人，及其他因交通不便或個人因素，不便於選舉當日至戶籍地投票所投票之選舉人等，均未能如聲請人般，享有得要求直轄市、縣市選舉委員會於便利自己投票之特定處所設置投票所之優待，亦顯然違反平等原則，實非妥適。

（四）綜上，不論臺北監獄之戒護區或非戒護區，均非適於設置投票所之「適當處所」，於臺北監獄設置投票所，將違反憲法第 129 條、總統選罷法與公職選罷法之規定，系爭裁定並未於解釋法律時增加法無明文之限制。

四、聲請人又主張系爭裁定未課予行政機關應以「其他適當方法」使聲請人行使選舉權，未審酌侵害憲法選舉普通原則的重要

事項云云，惟聲請人於聲請定暫時狀態處分案件審理中所提其餘使聲請人得以投票之方法，如延長投票、提前投票、移動式投票、通訊投票等方式，均違反總統選罷法與公職選罷法之規定，選務機關無從採用，系爭裁定自無從諭知相對人以「其他適當方法」使聲請人行使選舉權：

- (一) 按「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」、「選舉人應於規定之投票時間內到投票所投票；逾時不得進入投票所。但已於規定時間內到達投票所尚未投票者，仍可投票。」，總統選罷法第 13 條第 1 項、公職選罷法第 17 條第 1 項、總統選罷法第 15 條第 1 項、公職選罷法第 19 條第 1 項定有明文。依上開規定，選舉人應於規定之投票時間內親自至戶籍地投票所投票。
- (二) 又依總統選罷法第 53 條第 4 項前段、同法施行細則第 27 條第 1 項、第 2 項、公職選罷法第 57 條第 5 項前段、同法施行細則第 33 條第 1 項、第 2 項規定，投票完畢後，應將投票匭密封，並即將投票所改為開票所，是投票匭依法不能移動，必須原地開票，以免衍生作票疑義。
- (三) 故聲請人所提其餘使聲請人得以投票之方法，包括延長投票、提前投票、移動式投票、通訊投票等方式，於我國法

均無明文，並與總統選罷法第 13 條第 1 項、公職選罷法第 17 條第 1 項、總統選罷法第 15 條第 1 項、公職選罷法第 19 條第 1 項規定選舉人應於規定之投票時間內親自至戶籍地投票所投票相齟齬，是系爭裁定駁回聲請人之聲請，當屬合憲、合法。

五、聲請人主張行政機關不作為之事實行為侵害聲請人之選舉權、違反法律保留原則、比例原則及平等原則云云，誤將法規範憲法審查之標準用於裁判憲法審查，申言之，聲請人所引 112 年憲判字第 11 號判決第 61 段，其審查對象乃 96 年 1 月 24 日修正公布之刑法第 146 條第 2 項規定，為抽象之法規範，然本件審查之標的為確定終局裁判，系爭裁定並非出於特定之行政目的而對聲請人之選舉權作出限制，不若抽象之法規範一般有目的以及目的與手段間之關聯性可供審查，矧相對人亦未限制聲請人之選舉權，已如前述。故聲請人謂國家以事實上不作為手段，剝奪聲請人選舉權行使的機會，再主張手段不符合比例原則云云，與法即有未合。

六、相對人未依聲請人之請求在臺北監獄設置投票所，並無違反平等原則與憲法第 129 條之普通選舉原則：

(一) 現行法制並無違反憲法普通選舉要求：

1. 按「憲法第 129 條所要求之普通選舉方法，係要求人民之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，以落實主權在民之民主政治。」（112 年憲判字第 11 號判決蔡大法官宗珍提出，林大法官俊益、張大法官瓊文、楊大法官惠欽加入之部分不同意見書第 10

頁參照)。

2. 查現行法制並未明文限制受刑人之投票權，聲請人之選舉權根本未遭受限制，僅係因在監執行，人身自由遭限制，導致事實上無放前往戶籍地投票所投票，不過係因其個人因素無法參與本次選舉投票而已，嗣假釋或服刑期滿出獄後即得自由參與往後之選舉，此觀上開意見書指出：「此種情形通常發生於立法者以禁止規定（消極要件規定），而非積極性要件規定方式，就選舉投票資格為規定之情形。」等語即明，是現行法既未以禁止規定對受刑人之選舉權作出限制，與上開意見書所稱「不得因分類而為差別待遇，使得某一類型人民之投票權完全遭到排除」之情形自不相同，至為灼然。

(二) 承前所述，憲法第 130 條前段規定人民有「依法」選舉之權，而依現行法制，聲請人如於臺北監獄設置投票所或以他法供聲請人投票，將違反總統選罷法與公職選罷法之規定(詳前述)，故相對人依法並無在臺北監獄設置投票所之權，聲請人主張因國家現實上的不作為而受到差別待遇云云，並非事實。

(三) 聲請人主張現行選舉制度以「受刑人」為分類標準為差別

待遇，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疑義云云，與我國釋憲實務之分類標準有所扞格：

1. 按「法規範如採取性別之分類而形成差別待遇，因係以難以改變之個人特徵、歷史性或系統性之刻板印象等可疑分類，為差別待遇之標準，本院即應採中度標準從嚴審查（本院釋字第 365 號解釋參照）。」（釋字第 807 號解釋理由書參照）。故所謂「可疑分類」，應係指性別、種族等個人所不可能改變之客觀條件而言（參照釋字第 365 號、第 807 號解釋理由，所謂歷史性或系統性之刻板印象，也是來自如性別此種難以改變之生理特徵。），而是否犯罪成為受刑人，乃個人努力所能決定之主觀條件，並非難以改變之個人特徵，殊非「可疑分類」，而應採寬鬆審查標準，只需基於正當利益，且手段與目的間有合理關聯即可，此合先敘明。

2. 次按公職選罷法及總統選罷法，對於特定身分或特殊情狀之選舉人所為特別規定，僅分別於公職選罷法第 17 條第 2 項及總統選罷法第 13 條第 3 項就「投票所之工作人員」為特別規定，其餘均為劃一之規制。換言之，公職選罷法及總統選罷法對諸如因監禁之附帶效果未

能行使投票權之受刑人、因重病住院無法下床之人、留守軍營無法外出投票之軍人，及其他因交通不便或個人因素，不便於選舉當日至戶籍地投票所投票之選舉人等均一視同仁，並未給予差別待遇。倘依聲請人之請求在臺北監獄設置投票所，卻未給予其他同樣因個人因素不方便於選舉日至戶籍地投票所投票之人請求於特定地點設置投票所之權利，反而違反平等原則。

3. 至於「投票所之工作人員」，乃係為使選舉順利舉行而必須配置之工作人員，立法者考量不宜因此犧牲工作人員之投票權，故特設例外規定，惟尚須符合「以戶籍地及工作地在同一直轄市、縣（市）為限」之要件，且係至工作地所在普遍設置之投票所投票，亦非為其特設投票所，與本件聲請人請求選務機關於特定地點設置投票所，截然不同，核屬合理之差別待遇。

七、末查，若憲法法庭認為有使專家學者到庭提供專家意見之必要，相對人聲請長年關注選務工作之蒙志成副教授、陳恩民律師提供專業意見，併此敘明。

謹狀

憲法法庭 公鑒

附件及證物

附件 1：許宗力，《基本權的功能》影本 1 件。

相證 1：112 年 10 月 16 日研商矯正機關收容人行使投票權方式事宜會議紀錄暨附件與會人員發言意見摘要影本 1 件。

中 華 民 國 1 1 2 年 1 2 月 8 日

具 狀 人 中央選舉委員會

代 表 人 李進勇主任委員

具 狀 人 桃園市選舉委員會

代 表 人 蘇俊賓主任委員

上二人共同

訴訟代理人 顏碧志律師