

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）¹、第 57 條第 1 項（下稱系爭規定二）²、第 89 條（下稱系爭規定三）³、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

¹ 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。」

² 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。」

³ 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⁴、因此所生行政成本與選舉權之保障顯不

⁴ 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⁵，或前述准許顯可預見不能影響各該選舉結果⁶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

⁵ 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。

⁶ 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。