

# 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）。