



法規範及裁判憲法審查聲請書

法 院 司法院憲法法庭

聲 請 人 朱旺星

送達代收人 張樺哲

聲請線上查詢案件進度，陳報 E-Mail 如下：

1 茲依憲法訴訟法第 59 條之規定，聲請法規範及裁判憲法審查：

2 訴之聲明

3 一、公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項、第 57 條第 1 項及第 89 條、總統
4 及副總統選舉罷免法第 13 條第 1 項、第 53 條 1 項、第 75 條及公民投
5 票法第 24 條應予宣告違憲並立即失效。

6 二、最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決應予宣告違憲，廢棄並發回
7 最高行政法院重新審理。

8 事實及理由

9 壹、原因案件或確定終局裁判案號：

10 高雄高等行政法院 110 年度訴字第 1 號判決（附件 1）、最高行政法院
11 110 年度上字第 673 號判決（附件 2，下稱系爭判決）。

12 貳、審查客體：

13 一、公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項、第 57 條第 1 項及第 89 條、總統
14 及副總統選舉罷免法第 13 條第 1 項、第 53 條 1 項、第 75 條及公民投
15 票法第 24 條。

16 二、最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決（附件 2）。

17 參、案情摘要：

18 一、本件聲請人於原審裁判時設籍在高雄市前鎮區，並因案於獄中執行中。
19 又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
20 第 3 屆市長韓國瑜罷免案（下稱系爭罷免案）投票日，聲請人於同年 5
21 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
22 立投票所供其行使系爭罷免案之投票權利，經高雄市選舉委員會分別

| |
|-------------|
| 憲 法 法 庭 收 文 |
| 112.12.15 |
| 憲A字第 2556 號 |

1 以 109 年 5 月 25 日高市選一字第 10931502541 號函、第 1093150254 號
2 函（下合稱 109 年 5 月 25 日函或系爭函）覆略以：「說明：……
3 二、……現行公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項規定……欲在戶籍地
4 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
5 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
6 務機關自當遵循辦理。」「說明：……（三）鑒於戶籍遷至監所受刑
7 人在其戶籍地投票所投票可能採行方案，尚有上述社會信任及安全問
8 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
9 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
10 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。

11 二、聲請人均不服，提起行政訴訟，並聲明：高雄市選舉委員會於聲請人
12 受矯正執行期間，辦理總統、副總統與各級公職人員選舉、罷免、全
13 國性公民投票與地方性公民投票，所設置之投票所，不得使聲請人需
14 離去所在矯正機關始得進行投票。案經高雄高等行政法院以 110 年度
15 訴字第 1 號判決駁回（附件 1），聲請人仍表不服，遂提起上訴，惟仍
16 遭最高行政法院 110 年度上字 673 號判決駁回（附件 2）。聲請人不得
17 已而提出本次憲法訴訟。

18 肆、主要爭點：

19 公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項、第 57 條第 1 項及第 89 條、總統
20 及副總統選舉罷免法第 13 條第 1 項、第 53 條 1 項、第 75 條及公民投
21 票法第 24 條規定，未保障聲請人於高雄監獄內，仍能參加系爭罷免
22 案之權利，是否已侵害人民憲法第 7 條、第 17 條、第 130 條：「中
23 華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平
24 等。」、「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」，「中華民國國
25 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，
26 年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」之權利而違憲？

27 伍、事實及法律上之陳述：

1 一、公職人員選舉罷免法第 17 條第 1 項、第 57 條第 1 項及第 89 條、總統
2 及副總統選舉罷免法第 13 條第 1 項、第 53 條 1 項、第 75 條及公民投
3 票法第 24 條規定（下稱系爭法規）未保障受刑人於監所內之選舉、罷
4 免、創制及複決之權，已剝奪憲法第 7 條、第 17 條及憲法第 130 條之
5 權利，應屬違憲，又本件最高行政法院判決亦屬違憲，應予廢棄發回
6 重審：

7 (一)按憲法第 7 條、第 17 條及第 130 條分別規定：「中華民國人民，無
8 分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」、「人
9 民有選舉、罷免、創制及複決之權。」、「中華民國國民年滿二十
10 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
11 三歲者，有依法被選舉之權。」。

12 (二)而不論我國刑法、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國
13 際公約（下稱兩公約）施行法、兩公約之一般性意見、鈞院之司法
14 院大法官解釋、聯合國監禁者待遇基本原則等，皆已明白揭示我國
15 於監所內之國民，其參與選舉、罷免、創制、複決等權利，並未受
16 到限制，且應使其積極參與，以使其能有再社會化之可能性：

- 17 1. 第按，刑法第 36 條固曾規定：「褫奪公權者，褫奪左列資格：
18 一、為公務員之資格。二、公職候選人之資格。三、行使選舉、
19 罷免、創制、複決四權之資格。」，限制受褫奪公權之受刑人
20 選舉、罷免、創制及複決權利之行使。惟立法者於民國 94 年刑
21 法第 36 條修正褫奪公權之規定：依照民國 94 年 2 月 2 日修正
22 後之規定（即現行刑法第 36 條第 2 項），經法院判決處褫奪公
23 權者，亦僅褫奪為公務員與公職候選人之資格，原有選舉、罷
24 免、創制、複決等參政權行使之限制經修法刪除，顯見現行褫
25 奪公權的規定，僅限制受刑人之被選舉權，其餘憲法所保障之
26 選舉、罷免、創制、複決等事，並未受到任何法規上之限制。
- 27 2. 次按，我國已通過公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權
28 利國際公約施行法，依其第 2 條規定，兩公約所揭示保障人權

1 之規定，具有國內法律之效力。而在解釋兩公約時，依其第 3
2 條規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。
3 就本案所討論之受刑人因無法投票而有罷免權遭剝奪之情形而
4 言，涉及公民與政治權利國際公約第 25 條及第 10 條之人權保
5 障。參照公民政治權利國際公約第 25 條第 2 款，凡屬公民，無
6 分第 2 條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會
7 在真正、定期之選舉中投票。就此規定，兩公約第 25 號一般性
8 意見第 14 點，進一步明文宣示：「締約國應該在其報告中說明
9 和解釋剝奪公民投票權的法律規定。剝奪這種權利的理由應該
10 客觀合理。如果因某一罪行而被判有罪是喪失投票權的依據，
11 喪失投票權的期限應該與所犯罪行和刑期相當。被剝奪自由但
12 還沒有被判罪的人不應排除其行使投票權。」，另依據公民與
13 政治權利公約第 10 條第 1 項，自由被剝奪之人，應受合於人道
14 及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。此一規定參照兩公約第 21 號一
15 般性意見第 3 點之解釋，即係指「喪失自由者除在封閉環境中
16 不可避免須受的限制外，享有《公約》規定的所有權利」而言。

17 3. 再按，司法院大法官釋字第 756 號解釋理由書稱：

「法律使受刑人入監服刑，目的在使其改悔向上，適於社會生活（監獄行刑法第 1 條參照），並非在剝奪其一切自由權利（註）。受刑人在監禁期間，除因人身自由遭受限制，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制外，其與一般人民所得享有之憲法上權利，原則上並無不同。...。」

18 4. 復按，司法院大法官釋字第 755 號許宗力大法官協同意見書謂：

「受刑人只是穿『囚服』的國民，並非憲法基本權保障的『棄民』；依照憲法權利義務篇章規定，基本權保障應普遍適用於所有人民身上，沒有例外，不因身分不同而有基本權保障有無之分。因此，我們應該有一基本認識，受刑人人身自由雖被限制在

監獄之中，但並未因此就被憲法放逐而成為不受基本權保障的『棄民』或『化外之民』，他（她）只是穿囚服的國民，而不是『非國民』。因此，受刑人基於同受憲法基本權保障的（穿囚服）國民身分，在監禁期間，其所擁有各種基本權利中，除人身自由遭受限制，以及附帶造成其他自由權利的當然限制外，其他憲法所保障之基本權利，監獄如欲加以限制，仍需符合目的正當，手段合乎比例性的憲法要求（憲法第 23 條）。例如書信檢查，限制其秘密通信自由；禁止接見家人，限制其家庭權；施用戒具，限制其不可侵犯的身體權，均需符合憲法比例原則的要求，不得恣意。這是國家應忠實履行而不得恣意妥協、棄守的憲法誠命。」

1 5. 司法院大法官釋字第 666 號解釋理由書謂：

「憲法第七條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。法律為貫徹立法目的，而設行政罰之規定時，如因處罰對象之取捨，而形成差別待遇者，須與立法目的間具有實質關聯，始與平等原則無違。」（司法院大法官釋字 485 號、第 596 同旨）

2 6. 況按，聯合國大會西元 1990 年 12 月 14 日 A/RES/45/111 號決議
3 通過之受監禁者待遇基本原則（Basic Principles for the
4 Treatment of Prisoners）第 5 點規定，亦明示受刑人之權利除因
5 監禁而受人身自由之限制外，其餘受憲法與法律保障之基本權，
6 原則上與一般人民並無二致：

「除可證明屬監禁所必要之限制外，所有受監禁者均保有其在世界人權宣言，以及（如各該國為後列公約之締約國者）經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約及其任擇議定書所

規定之人權及基本自由，並包括聯合國其他公約所規定之其他權利。」

(原文：Except for those limitations that are demonstrably necessitated by the fact of incarceration, all prisoners shall retain the human rights and fundamental freedoms set out in the Universal Declaration of Human Rights, and, where the State concerned is a party, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the International Covenant on Civil and Political Rights and the Optional Protocol thereto, as well as such other rights as are set out in other United Nations covenants.)

1 (三)惟查，我國現行投票制度，實質上已完全剝奪受刑人（即聲請人）
2 於監所內行使選舉、罷免、創制及複決權利之可能：

3 1. 為實現憲法第 17 條、第 130 條所賦予之選舉、罷免、創制及複
4 決之權。我國則採用投票方式，讓我國國民實現並行使此等權
5 利，此觀公職人員選舉罷免法第 3 條、總統副總統選舉罷免法
6 第 2 條，以及公民投票法第 2 條自明。

7 2. 次按，我國現行之投票制度設計，投票人必須返回其戶籍所在
8 地之投票所進行投票。質言之，主責投票所設置及管理之各級
9 選舉委員會應先視選舉人分布情形，就機關（構）、學校、公
10 共場所或其他適當處所，分設投票所；地方戶政機關再依照投
11 票人之戶籍所在地以及投票所地點，製作投票權人名冊以確立
12 投票人行使選舉、罷免、創制及複決權之投票所；投票權人再
13 依據確立之結果於投票日至指定之投票所進行投票。此有公職
14 人員選舉罷免法第 11、17、20、57、89 條、總統副總統選舉罷
15 免法第 9、13、16、53、75 條，以及公民投票法第 24、27 條等
16 皆定有明文。

1 3. 而聲請人於前揭罷免案進行時，設籍於高雄市前鎮區，惟當時
2 因案服刑中，然聲請人仍係具有投票資格之國民。然查，當時
3 高雄市選舉委員會，未於獄中設立投票所，以供聲請人或其他
4 仍設籍於高雄市，依法可行使罷免權之受刑人投票，聲請人提出
5 訴訟，然最高行政法院（即系爭判決）以下列理由，判決聲
6 請人敗訴確定：

1. 依選罷法第 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。」同法第 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。」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、公民投票法第 24 條亦分別設有相類規定。足見依目前選罷法、總統副總統選舉罷免法及公民投票法之規定，投票所係設置在選舉區內，且選舉人投票，除另有規定外，以在籍投票為原則。目前相關法令僅於選罷法第 17 條第 2 項就投票所工作人員設有不在籍投票之例外規定（總統副總統選舉罷免法第 13 條第 1 項亦同有規定；公民投票法第 24 條亦設有準用規定），立法機關尚未制定或授權主管機關訂定其他得辦理不在籍投票之具體規範。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。原判決以目前立法者尚未制定或修正不在籍投票相關法制之情形下，上訴人顯難對被上訴人提起此一般給付訴訟即獲致得以於在監執行期間不

在戶籍地行使投票權之結果，上訴人於原審訴之聲明第 2 項關於就被上訴人設置投票所部分所提起預防性不作為訴訟，依其起訴時所述事實，在目前規範狀態下顯無公法上請求權存在，該部分在法律上即屬顯無理由，因而不經言詞辯論，逕以判決駁回此部分訴訟，於法並無不合。上訴人主張類推適用選罷法第 17 條第 2 項規定使被上訴人於矯正機關所在地設置投票所，俾其得於矯正機關所在地投票行使選舉、罷免之權利，亦無足採，縱原審依上訴人主張，行使闡明權，命追加類推適用選罷法第 17 條第 2 項規定為請求之基礎，其訴亦屬無理由，故原審縱未闡明上訴人追加此部分，仍未違闡明義務。上訴意旨主張在選罷法第 17 條第 1 項中「戶籍地」文義最大可能範圍內，即收容人於戶籍地矯正機關執行矯正或羈押之情形，係選務機關於行使同法第 57 條「分設投票所」職權，原審就被上訴人是否「有此義務」、其最終「分設投票所」之結果是否「合於義務」，自應調查被上訴人安排投票所之情況，且就義務之存否與履行進行法律上之辯論，始足據以裁判，迺原判決未經調查、辯論，亦未就上訴人關於本案之法律關係是否類推適用選罷法第 17 條第 2 項規定，是否不完足予以闡明，給予上訴人補充陳述之機會，逕認上訴人之訴「顯無理由」而不經言詞辯論駁回上訴人之訴，於法自有未合，訴訟程序有重大瑕疵云云，核係上訴人以其主觀一己之法律見解，就業經原判決論述不採之事由再予爭執，自無可採。

2. 又公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）所揭示保障人

權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。有明確規定者，例如公政公約第 24 條第 2 項兒童之出生登記及取得名字規定，及經社文公約第 13 條第 2 項第 1 款義務免費之初等教育規定，始得作為人民之請求權依據。至公政公約第 25 條第 1 項第 2 款規定：「凡屬公民，無分第 2 條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：……（二）在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。」就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，不得據以認為上訴人有就被上訴人設置投票所部分享有公法上之請求權，因此上訴人所提起預防性不作為訴訟，原審予以駁回，核無違誤。上訴意旨主張公政公約第 25 條第 1 項第 2 款規定，確屬保障人民參政權之規定，且具有國內法律之效力，被上訴人行使其職權，應符合該規定，避免侵害人權，並應積極促進各項人權之實現，原判決以上訴人於法律上顯無理由，不經言詞辯論，判決駁回上訴人之訴，顯非適法，已明顯違反公政公約規定云云，無非係執其主觀一己之法律見解加以爭執，自無可採。

- 1
 - 2
 - 3
 - 4
4. 然查，細譯系爭規定可知，其法規上之設計，罔顧受刑人具有「客觀不能」自由前往任意投票所投票之限制，並未斟酌倘要求人民必需離去其所在，前往規定之投票所始能投票，此一限制對人身自由受限而「客觀不能」自由前往指定投票所之人民，

1 實質上等同限制其不能投票，進而完全剝奪其受憲法第 17 條保
2 障之罷免權。

3 5. 惟查，我國刑法上，雖有褫奪公權之從刑設計，惟其效果上，
4 仍未限制受刑人參與憲法第 17 條、第 130 條所示之選舉、罷免、
5 創制、複決等權，而僅限制被選舉權而已，而據前開聯合國所
6 示之基本原則：「喪失自由者除在封閉環境中不可避免須受的
7 限制外，享有《公約》規定的所有權利」，且兩公約及其一般
8 性意見、大院所示之司法院大法官釋字 666 號、756 號之解釋
9 理由書以及 755 號許宗力大法官之協同意見書亦可知，受刑人
10 之基本權利亦應保障，不得無端限制其行使權利，使其與非身
11 陷囹圄之一般民眾之權利，具有無理由之實質不平等，以使受
12 刑人之再社會化歷程受到阻礙。

13 6. 且查，西元 2022 年 5 月，於我國進行的兩公約第三次國際審查，
14 在國際審查委員會通過的結論性意見與建議中第 91 點提到：
15 「審查委員會感到關切的是，正如第三次報告第 262 段所述，
16 數以千計的囚犯和被羈押者根據中華民國（臺灣）法律享有投
17 票權，但事實上他們卻無法行使此一權利。《公民與政治權利
18 國際公約》第 25 條明確規定，所有公民都有權利和機會在真正
19 的定期選舉中投票，不應遭受任何歧視。其表示，政府有義務
20 透過不在籍投票、通訊投票或在監獄、其他拘留設施以及人們
21 被剝奪自由或行動受限的機構中設立投票站等方式，為囚犯和
22 被羈押者提供現實的機會，以行使此一重要的政治權利。委員
23 會建議，應立即為所有公民在選舉和投票中行使投票權提供有
24 效的機會」。由此可知，我國受刑人無法行使投票權一事，違
25 反《公民與政治權利國際公約》第 25 條，已引發公約國際審查
26 委員的高度關切。

27 7. 然查，即使前述兩公約及司法院大法官釋字，皆已肯認國家應
28 保障受刑人之基本權，且應依兩公約之規定及其一般性意見，

1 增設於獄中之投票所，以使受刑人得行使憲法所賦予之權，然
2 實至今日，系爭法規仍未能考慮如聲請人等，於獄中設立投票
3 所，以供如聲請人等之受刑人參與公民事務，導致聲請人及其
4 他於獄內受刑人之選舉、罷免、創制、複決之權，使前開權利
5 遭實質剝奪，是以，系爭規定顯已違反憲法第 17 條、第 130 條，
6 而系爭判決引用系爭規定，認為高雄市選舉委員會無需於高雄
7 監獄內增設票所之判決，亦應認為其屬違背憲法之判決甚明。

8 (四)職此之故，聲請人因判決中所適用之系爭規定，限制人民僅得於戶
9 籍所在地投票，致使人身自由受法律限制、不能離開矯正機關之受
10 刑人即聲請人，因不能前往選務機關安排之投票所投票，導致聲請
11 人受憲法第 17 條保障之選舉及罷免權等以投票行使之參政權被實
12 質剝奪，且與其他人身自由未受限制之一般國民以及因保外醫治暫
13 不受限制之受刑人產生不公平之差別待遇，違反憲法第 7 條平等原
14 則及第 23 條比例原則甚明。

15 二、綜上所陳，系爭規定顯已違反憲法，而聲請人並已窮盡救濟途徑，為
16 此，聲請人爰依憲法訴訟法第 59 條之規定，就系爭規定向大院為法規
17 範憲法審查及裁判憲法審查之聲請，以實現前揭聲請解釋憲法之目的。

18 謹狀

19 司法院憲法法庭 公鑒

20 【附 件（若未註明，皆為黑白影本）】

21 附件 1、高雄高等行政法院 110 年度訴字第 1 號判決乙份。

22 附件 2、最高行政法院 110 年度上字第 673 號判決乙份。

23
24 中 華 民 國 1 1 2 年 1 2 月 1 5 日
25

具 狀 人：朱旺星