最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第386號

上　訴　人　呂文昇

訴訟代理人　黃昱中　律師(法扶律師)
被 上訴 人　臺中市選舉委員會

代　表　人　黃崇典
訴訟代理人　陳榮晉
被 上訴 人　中央選舉委員會

代　表　人　李進勇
共　　同
訴訟代理人　呂緯武　律師

上列當事人間選舉事件，上訴人對於中華民國113年5月16日臺中高等行政法院113年度訴字第5號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣被上訴人中央選舉委員會（下稱中選會）定於民國113年1月13日辦理第16任總統、副總統選舉及第11屆立法委員選舉（下合稱系爭選舉）。上訴人為年滿20歲之國民，為系爭選舉之選舉人，因刑事案件在法務部矯正署臺中看守所（下稱臺中看守所）待執行中，戶籍設於位在臺中市南屯區春社里24鄰（下稱系爭鄰里）之臺中看守所。被上訴人臺中市選舉委員會（下稱臺中選委會）依中選會訂定之投票所設置準則，以112年11月20日中市選一字第1123150252號公告（下稱系爭公告），將門牌號碼為臺中市南屯區春社里溫泉路28

8號之臺中市政府建設局教育訓練中心，設為系爭鄰里選舉人就系爭選舉之投票所（編號：臺中市南屯區第0849投開票所，下稱系爭投票所，關於系爭公告對於系爭投票所之決定，下稱系爭投票所設置處分）。上訴人因系爭投票所在臺中看守所外無法參與系爭選舉投票，不服系爭投票所設置處分，循序向臺中高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，先位對臺中選委會聲明訴請確認系爭投票所設置處分為違法，備位對中選會聲明訴請確認中選會有使上訴人得以行使系爭選舉後選舉之選舉權之義務存在。經原審以113年度訴字第5號判決（下稱原判決）駁回，上訴人不服，提起本件上訴。

二、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及原判決理由，均引用原判決所載。

三、本院按：

(一)中華民國國民年滿20歲者，有依法選舉之權，為憲法第17條、第130條所明定，乃落實自由民主憲政秩序不可或缺之重要基本權利，固應受高度保障，惟仍有賴國家先行立法形成各種選舉制度，人民方得依法行使之。立法者對於人民選舉權行使之要件，在憲法第129條所明定之普通、平等、直接及無記名投票方式的框架內，仍享有一定之立法形成空間。因此，除上述憲法明定事項外，憲法第17條保障之人民選舉權，不具特定實體保障內涵，需經由選舉法規之建制予以具體化，尚無從逕由上述憲法基本權保障條款，直接推導出特定選舉實施方式或程序內容之保障內涵，亦難認人民對特定選舉之實施方式或程序內容等，已享有請求國家應予實踐履行之公法上權利。而公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）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」之規定，是立法者就選舉投票之實施，所為相關制度設計之一環，其立法目的，乃為維護選舉投票之公平與公正性。現制之下，選舉人除投票所工作人員於符合公職選罷法同條第2項之要件，得例外於工作地投票所投票外，

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，其規定難謂違憲，業經憲法法庭113年憲裁字第7號裁定意旨闡明。

(二)總統副總統選舉罷免法(下稱總統選罷法)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53條第1項:「總統、副總統選舉，應視選舉人分布情形，就機關（構）、學校、公共場所或其他適當處所，分設投票所。」同法施行細則第24條第1項:「本法第53條第1項所定之投票所，由直轄市、縣（市）選舉委員會設置、編號，於投票日15日前公告之，並分別載入選舉公報。」公職選罷法第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57條第1項:「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。」同法施行細則第30條第1項規定:「本法第57條第1項、第3項所定之投票所，由直轄市、縣（市）選舉委員會設置、編號，於投票日15日前公告之，並分別載入選舉公報。」(下合稱系爭規定)可知，選舉人應於戶籍地投票所投票，且投票所係由直轄市、縣（市）選舉委員會（下稱地方選務機關）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別設置。所稱「適當處所」雖未排除監所，然監所受刑人之投票權行使，亦不得脫離依總統選罷法及公職選罷法相關規定所立法形成，足以確保其等自由投票之意志，且不特定公眾得以監督開票流程之選舉制度。由於監所受刑人之活動範圍受拘束於監所，現實條件難使其等全體受戒護出監投票，如何考量監所之物理環境、人員配置及選務作業之可行性，在兼顧選舉公正、公平及可信賴之條件下，實現其等之投票權，仰賴立法機關通盤評估。立法機關須通盤考量在監所可行之投票方式與條件，例如受刑人之設籍情形（是否設籍於監所，或監所與戶籍地是否位於同一選區）、選區規模及選舉性質（例如選舉為全國性或地方性）等；在程序上，自得考量使

選舉程序可受信賴、維持選舉公正性等因素，設置確保受刑人自由投票之意志、不特定公眾得以監督監所票匭開票流程等之適當投票規範及程序（下稱受刑人投票制度）。而在立法機關未經通盤考量建制適當之受刑人投票制度前，地方選務機關依總統選罷法第53條第1項、公職選罷法第57條第1項等規定，視選舉人分布情形，於適當處所設置投票所，得供選舉人於戶籍地就近行使選舉權者，尚難因受刑人在監所人身自由受限之個人狀況，致其現實上未能前往戶籍地投票所投票，即謂之為違法。

(三)經查，上訴人為年滿20歲在臺中看守所等待刑事執行之國民，其戶籍在系爭選舉前設於系爭鄰里之臺中看守所，臺中選委會已參照系爭選舉之選舉區廣狹、選舉人分布等情形，選定系爭投票所，已得供戶籍設於○○市○○區○○里第14鄰、第15鄰、系爭鄰里、第25鄰、第31鄰之人民，就近行使選舉權，並以系爭公告公告之，上訴人則因在看守所受人身自由之羈束，無法前往系爭投票所行使系爭選舉之選舉權等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原審依此論明：監所等矯正機關之收容選舉人各種特殊情況應以何種程序周全保障其依自由意志行使選舉權，是否在監所內設置投票所等，均為立法通盤考量之裁量範疇，上訴人並無請求應於臺中看守所內設置投票所之公法請求權，臺中選委會亦不因臺中看守所內有上訴人等選舉人，其在適當處所設置投票所之裁量即減縮至零，該選委會就系爭鄰里設置系爭投票所，供設籍系爭鄰里之選舉人前往投票，並開放民眾於開票時入內觀看開票過程，系爭投票所設置處分之裁量並未違法，上訴人是因個人在監所人身自由受限之狀況而無法前往投票，其投票權利非因系爭投票所設置處分而受侵害等語，並駁回上訴人先位聲明確認系爭投票所設置處分為違法之訴，核無違誤。又承上論，監所受刑人如何妥適行使選舉權，以確保其依自由意旨行使權利，並得維護選舉投票之公平與公正性，乃需經立法機關通盤考量建制適當之受刑人投

票制度後，方得以具體實現，此間尚涉及監所矯正權責機關如何配合管理之問題，非僅選務機關單方之權責，現行公職選罷法、總統選罷法或其他法律既仍缺乏特定實體規定，明定監所受刑人行使選舉權之實施方式及程序，即難逕認中選會已有使上訴人在系爭選舉後之其他選舉，均得以行使選舉權之公法上義務存在，上訴人備位聲明亦無理由，原判決併予駁回，理由雖有不同，結論並無違誤。上訴意旨援引司法院釋字第756號解釋關於監獄行刑法、同法施行細則對監獄受刑人秘密通訊自由及表現自由限制之規定是否合憲的闡述，以秘密通訊自由、表現自由此等無須立法形成建制即受憲法保障而得行使之基本權，比擬需經立法形成方得行使之選舉權，主張原判決未依職權調查在監所設置投票所並無事實上困難，且上訴人選舉權確因系爭投票所設置處分遭到不當限制，認上訴人是因個人因素及監所管理之事實障礙，致不能行使選舉權，違反司法院釋字第756號解釋及職權調查義務，適用法規不當及理由矛盾等語，無非執其主觀見解，對原判決已詳為論駁之事項，復執陳詞為爭執，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　15　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　李　君　豪

法官　林　淑　婷

法官　廖　建　彥

法官　梁　哲　瑋

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　15　　日

書記官　曾　彥　碩