最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第63號

上　訴　人　廖敏貴
訴訟代理人　李艾倫　律師(法扶律師)
被 上訴 人　○○市選舉委員會
代　表　人　郭添貴
被 上訴 人　中央選舉委員會
代　表　人　李進勇
共　　同
訴訟代理人　王建強　律師

上列當事人間選舉事件，上訴人對於中華民國112年12月5日高雄高等行政法院112年度訴字第352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、上訴人年滿20歲，現於○○○○○○○○○○○○○○（下稱○○○監）執行中，戶籍於民國00年00月00日遷入○○○監。被上訴人中央選舉委員會（下稱中選會）定於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）。上訴人委請訴外人社團法人監所關注小組函請中選會、被上訴人○○市選舉委員會（下稱○市選委會，與中選會合稱被上訴人）於舉行系爭選舉時，在○○○監設置投票所。中選會以112年3月27日中選務字第0000000000號函、○市選委會以112年4月18日○市選一字第000000000號函復，略以：「……在監所內設置投票所，屬於特設投票所，即選務機關針對特定身分之選舉人，在特定地點設置投票所，以方便行使投票權之一種投票方式。特設投票所為不在籍投票類型之一，考量監所情況特殊，於監所特設投票所，允應於總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）及公

職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）明文規範，以避免爭議。」等語。上訴人因認其勢必難以於上開投票日行使系爭選舉之投票權，遂提起本件給付訴訟及確認訴訟，先位聲明：○市選委會應於上訴人所在地之○○○監內，設置系爭選舉之投票所，供上訴人行使前開選舉之選舉權。備位聲明：確認中選會有使上訴人得以行使系爭選舉之選舉權之義務存在。經原判決駁回，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)「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」「中華民國國民年滿20歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿23歲者，有依法被選舉之權。」憲法第17條、第130條定有明文。選舉權涉及現代民主政治之根基，核屬重要憲法權利，故而應受高度保障，惟憲法及立法者對於選舉制度的內容也有相當充分的形成空間，包括對人民選舉權資格及行使方式（如投票日期、地點、方法等）的合理限制，憲法第130條前段規定所指「依法」選舉之權，即可謂係上述立法形成之憲法依據。有關選舉制度之建構，尤其是行使憲法第17條所定選舉權之要件等，均須仰賴立法者立法形成合於憲法第129條所明定之普通、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法保障內涵，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。

(二)自憲法第17條所保障之人民選舉權中，尚無法直接導出特定之選舉實施方式與程序等內容，已如前述，因此，國家應立法形成各種選舉制度，明定投票之實施方式與程序等，俾使人民得依法行使其受憲法保障之選舉權。而立法者制定涉及人民選舉權之實施或救濟程序等法規範時，享有一定立法形成空間（憲法法庭112年憲判字第18號判決意旨參照），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，即係立法者就選舉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，應係為維護選舉投票之公平與公正性，其規定難謂有何違憲之處（憲法法庭113年憲裁字第7號裁定意旨參照）。

(三)總統選罷法第13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。」第53條第1項規定:「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項規定:「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項規定:「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。」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。」(以上合稱系爭規定)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，然監所收容人之投票權行使，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。由於監所收容人之活動範圍受拘束於監所，現實條件亦難以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，例如收容人之設籍情形（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，設置確保收容人自由投票之意志、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。

(四)查上訴人於原審起訴時已年滿20歲，在○○○監執行中，其戶籍於00年00月00日遷入○○○監等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。因系爭選舉將屆，上訴人認其屆期將難以行使投票權，遂提起本件行政訴訟，而其先位請求，係在立法機關就在監投票全未為特別規定之情形下，依據系爭規定要求○市選委會在○○○監設置投票所供其行使選舉權。惟依上說明，鑑於選舉制度須由立法機關為通盤考量後形成，非○市選委會得於全無立法之情況下自行作成決定，本於司法權之性質，行政法院自無從直接作成選務機關應以特定方式供監所收容人投票之決定，上訴人尚無依系爭規定請求○市選委會於○○○監設置投票所供其行使選舉權之公法上請求權，則其先位聲明自無理由，原判決予以駁回，並無違誤。又依上訴人所述事實，係請求得於系爭選舉行使選舉權，惟承上論，監所收容人選舉權之行使，須經立法機關制定相關法制後，方足以具體實現，在尚乏特定實體法明定其等選舉權行使之實施方式與程序等內容之情形下，難認中選會有使上訴人得以行使系爭選舉權之公法上義務存在，則上訴人備位聲明亦無理由，原判決併予駁回，亦屬有據。上訴意旨主張以「於戶籍地投票所投票」為選舉權行使之必要條件之規定，已構成對監所收容人之差別待遇，違反憲法第7條與第129條選舉權平等原則；國家既然立法與行政長期均不作為，已可預見此種選舉權遭到系統性剝奪之狀態

將會持續發生，被上訴人之裁量權均已縮減至零，原審復未至現場勘驗或進行其他查察，即遽認○○○監全部為管制封閉場所，有適用法規不當及判決不備理由之違法云云，無非執其主觀見解，就原判決已經詳為論駁之事項，復執陳詞為爭議，指摘原判決違背法令，均非可採。

(五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，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　　9　　月　　26　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　梁　哲　瑋

法官　林　淑　婷

法官　廖　建　彥

法官　李　君　豪

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　26　　日

書記官　高　玉　潔