

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第712號

上 訴 人 林祐良

訴訟代理人 陳宜均 律師（法扶律師）

被 上 訴 人 桃園市選舉委員會

代 表 人 蘇俊賓

被 上 訴 人 中央選舉委員會

代 表 人 吳容輝

共 同

訴訟代理人 顏碧志 律師

輔助參加人 法務部

代 表 人 鄭銘謙

上列當事人間選舉事件，上訴人對於中華民國113年9月12日臺北高等行政法院112年度訴字第962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、被上訴人中央選舉委員會（下稱中選會）擬訂於民國113年1月13日辦理第16任總統、副總統與第11屆立法委員選舉（下合稱系爭選舉），而上訴人為年滿20歲之國民，現於○○○
○○○○○監獄（下稱○○監獄）○○，戶籍遷入○○監獄6個月以上，無其他遭剝奪選舉投票權之情形，為系爭選舉之選舉權人，其委由社團法人監所關注小組（下稱關注小組）以112年3月20日監注字第2023032001號函（下稱112年3

01 月20日函)請中選會、被上訴人桃園市選舉委員會(下稱桃
02 選會)於舉行系爭選舉時,於○○監獄設置投開票所。經中
03 選會以112年3月27日中選務字第1120021603號函、桃選會以
04 112年3月28日桃選一字第1120005309號函(下合稱原處分)
05 復略以:有關監所收容人如戶籍已遷至監所,其在戶籍地投
06 票所投票可能方式,包括由監所戒護收容人外出前往該監所
07 所在地之投票所投票,惟此尚涉及輔助參加人權責。至如在
08 監所內設置投票所,屬於特設投票所,即選務機關針對特定
09 身分之選舉人,在特定地點設置投票所,以方便行使投票權
10 的一種投票方式。特設投票所為不在籍投票類型之一,考量
11 監所情況特殊,於監所特設投票所,允應於總統副總統選舉
12 罷免法(下稱總統選罷法)及公職人員選舉罷免法(下稱公
13 職選罷法)明文規範,以避免爭議等語。上訴人不服,提起
14 行政訴訟,並聲明:1.先位聲明:(1)確認桃選會有於上訴人
15 所在之○○監獄內,設置系爭選舉之投票所或以其他適當方
16 法供上訴人行使系爭選舉之選舉權的義務;(2)桃選會應於上
17 訴人所在之○○監獄內,設置第17任總統、副總統與第12屆
18 立法委員選舉(下稱下屆選舉)之投票所,或以其他適當方
19 法,供上訴人行使下屆選舉之選舉權。2.備位聲明:(1)確認
20 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;
21 (2)確認中選會有使上訴人得以行使系爭選舉之後總統、副總
22 統與立法委員選舉之選舉權之義務存在。經臺北高等行政法
23 院(下稱原審)112年度訴字第962號判決(下稱原判決)駁
24 回,仍未甘服,遂提起本件上訴。

25 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
26 載。

27 三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴,並無違誤,茲就上
28 訴意旨補充論述如下:

29 (一)先位聲明部分:

30 1.憲法第17條規定:「人民有選舉、罷免、創制及複決之
31 權。」第130條規定:「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。」是人民關於選舉投票權之具體行使，均須以相關選舉制度存在為前提。鑑於憲法就選舉制度僅為有限之規範，且自憲法第17條所保障之人民選舉權中，尚無法直接導出特定之選舉或實施方式與程序等內容，因此國家應立法形成各種選舉制度，明定選舉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。立法者制定涉及人民選舉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（憲法法庭112年憲判字第18號判決意旨參照）。總統選罷法第13條第1項、公職選罷法第17條第1項均規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」此均係關於選舉人行使投票權處所之規定，乃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（總統選罷法第13條第3項及公職選罷法第17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，其等規定難謂有何違憲之處。

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。」此係立法者命選務機關依選舉區與選舉人分布之具體情形，擇適當處所，分設投票所之規定，性質上係針對選務機關之選務行政所為之羈束性授權規定（憲法法庭113年憲裁字第7號裁定意旨參照）。總統選罷法第13條第1項、第53條第1項、第75條及公民投票法第24條亦分別設有相類規定。足見依目前公職選罷法、總統選罷法及公民投票法之規定，投票所係設置在選舉區內，且除另有規定外，選舉人投票，以在籍投票為原則。又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，足以確保受刑人自由投票之意志，且不特定公眾得以監督開票流程之選舉制度。由於受刑人之活動範圍受拘束於監所，現實條件是否得以使其受戒護出監投票，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，實現受刑人之投票權，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（例如是否設籍於監所，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。

- 3.經查，中選會訂於113年1月13日辦理系爭選舉，上訴人為年滿20歲之國民，現於○○監獄執行，戶籍遷入○○監獄6個月以上，無其他遭剝奪選舉投票權之情形，為系爭選舉之選舉權人，其前委由關注小組以112年3月20日函請中選會、桃選會於舉行系爭選舉時，於○○監獄設置投開票所。經中選會及桃選會以原處分否准，上訴人不服，遂提起本件行政訴訟，嗣因於訴訟進行中，系爭選舉已舉行完畢，上訴人遂追加及變更聲明如前等情，為原審依法確定之事實，核與卷證相符。又本件上訴人先位聲明第1、2項均係在立法機關就在監投票權未為特別規定之情形下，直接依據總統選罷法第2條、公職選罷法第3條之規定，於第1項請求確認桃選會有於上訴人所在之○○監獄內，設置系爭選舉之投票所或以其他適當方法供上訴人行使系爭選舉之選舉權的義務，並提起將來給付之訴，於第2項請求桃選會應於上訴人所在之○○監獄內設置下屆選舉之投票所，或以其他適當方法供上訴人行使下屆選舉之選舉權。鑑於選舉制度須由立法機關為通盤考

量後形成，非桃選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於監所內設置投票所之特定方式，或依上訴人主張之「以其他適當方法」之決定供其投票。從而，上訴人依總統選罷法第2條、公職選罷法第3條規定，並無請求桃選會於○○監獄內設置投票所或以其他適當方式供其行使系爭選舉或下屆選舉選舉權之公法上請求權，桃選會亦無此義務而可請求予以確認。何況，中選會舉辦下屆選舉前，上訴人是否仍在○○監獄內執行，及立法機關是否業已就此受刑人投票爭議進行總統選罷法、公職選罷法相關修法，甚至上訴人是否有其他特殊情形而事實上得以行使下屆選舉之選舉權，均屬無法可得特定，是其所提將來給付訴訟一節，亦乏依據。從而，上訴人前開先位請求，均無依據，原判決據此駁回上訴人先位之訴，洵無違誤。上訴意旨主張依保護規範理論，其應有請求桃選會於○○監獄內設置系爭選舉或下屆選舉之投票所或以其他適當方法供上訴人行使選舉權之主觀公權利，原判決未就總統選罷法、公職選罷法之保障選舉權意旨加以審酌，亦未衡酌桃選會之行政行為有無違反平等原則、比例原則、法律保留原則之情事，並有裁量怠惰、裁量瑕疵之違法等，遽論以桃選會設置投票所之行政裁量並無萎縮至零或裁量違法，實有行政訴訟法第243條第1項判決不適用法規、適用法規不當及同條第2項判決不備理由之違背法令事由；又原判決駁回其聲請勘驗○○監獄，以確認戒護區內外有設置投開票所可行性部分，亦有判決不備理由之違法云云，無非係其主觀之見解，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，及已詳為論斷之事項，再為指摘，自無足採。

4. 公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）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，仍應視公政公約之各別規定，對請求權內容及要件有無明確規定而定。又公政公約第25條規定：「凡屬公民，無分第2條所列之任何區別，

01 不受無理限制，均應有權利及機會：……(二)在真正、定期之
02 選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記
03 名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。……」第25號
04 一般性意見第11點規定：「國家必須採取有效措施，保證有
05 投票權的所有人能行使這項權利。……」第31號一般性意見
06 第15點規定：「……締約國必須保證個人能得到有效的救濟
07 以維護這些權利。……司法部門可適用許多不同方式以有效
08 保證人們享有《公約》所承認的權利。其中包括：直接執行
09 《公約》、實施類似憲法或其他法律規定，或在實施國內法
10 時對《公約》做出解釋。……」可知，該公約並未明確規定
11 受刑人行使選舉權之內容及要件，尚難認受刑人因此具有請
12 求選務機關在監所設置投票所或以其他適當方法供其行使選
13 舉權之公法上權利，反面推之，選務機關亦無此義務可言。
14 另「對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第3次
15 報告之國際審查委員會通過的結論性意見與建議」第91點固
16 載明：「……公政公約第25條明確規定，所有公民都有權利
17 及『機會』在真正的定期選舉中投票，不應遭受任何歧視。
18 這表示，政府有義務透過不在籍投票、通訊投票或在監獄、
19 其他拘留設施以及人們被剝奪自由或行動受限的機構中設立
20 投票站等方式，為受刑人及被拘留者提供實際的機會，以行
21 使此一重要的政治權利。……」等語，惟上開結論性意見與
22 建議核係針對公政公約及經濟社會文化權利國際公約作為國
23 內法後，我國政府是否遵循上開公約之監督意見及建議，是
24 以立法及行政機關為遵守公政公約第25條規定，固應研議制
25 定受刑人行使選舉權相關法制，以確保受刑人選舉權之實
26 現，惟基於權力分立原則，人民與行政機關間有關如何行使
27 選舉權，仍應由實體法規範形成，尚無從由法院以一般給付
28 訴訟之方式預為介入，是自難認上訴人得依公政公約第25條
29 規定、第25號一般性意見、第31號一般性意見為本件先位請
30 求。上訴意旨主張原判決未依上開公政公約及相關意見書之
31 誠命，將國內法中前揭有關選舉之相關規定解釋為上訴人之

主觀公權利，容任我國制度存在對當事人投票權之侵害狀態，違背已內國法化之公政公約，構成不適用法規或適用不當之情事等語，亦無可取。

(二)備位之訴部分：

1.按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。」行政訴訟法第6條第1項前段定有明文。又所謂有即受確認判決之法律上利益，乃指原告之權利或法律上利益目前所處之不確定法律狀況，若不起訴請求判決予以確認，即將受不利益之效果或有受侵害之危險，且得以確認判決除去者而言。

2.經查，上訴人為年滿20歲之國民，現於○○監獄執行，戶籍遷入○○監獄6個月以上，無其他遭剝奪選舉投票權之情形，為系爭選舉之選舉權人，且中選會於原審審理時亦未否認其負有使上訴人可得行使選舉權之義務等情，為原判決所是認。準此，上訴人之選舉權既未遭中選會剝奪或否認，則上訴人於法律上即無不能行使選舉權之情事。至上訴人選舉當日能否行使選舉權，因涉及法務部權責機關對監所管理權之行使等事實問題，究難謂中選會有剝奪或否認上訴人之選舉權存在。是以，原判決論明：上訴人與中選會間並無法律關係陷於不明之狀態，有使上訴人權利或法律上之利益受侵害之危險，而得以確認判決除去之，故上訴人所提備位聲明第1、2項之確認訴訟難認有確認利益等語，經核並無違誤。上訴人依總統選罷法第6條、第7條、公職選罷法第6條、第7條及中選會組織法第1條等規定，備位請求確認中選會有使上訴人得以行使系爭選舉及下屆選舉之選舉權之義務存在，即均無理由，原判決併予駁回，於法亦無不合。上訴意旨主張原判決有適用法規不當及不備理由之違法等語，要非有據。

四、綜上所述，原判決駁回上訴人之訴，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

01 予駁回。

02 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
03 項、第98條第1項前段，判決如主文。

04 中 華 民 國 115 年 4 月 30 日

05 最高行政法院第二庭

06 審判長法官 陳 國 成

07 法官 高 愈 杰

08 法官 楊 坤 樵

09 法官 李 明 益

10 法官 林 秀 圓

11 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

12 中 華 民 國 115 年 4 月 30 日

13 書記官 蕭 君 卉