最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第411號

上　訴　人　蕭仁俊

訴訟代理人　薛煒育　律師（法扶律師）

被 上訴 人　新北市選舉委員會

代　表　人　邱敬斌

被 上訴 人　中央選舉委員會

代　表　人　李進勇

共　　同

訴訟代理人　黃喬詮　律師

上列當事人間選舉事件，上訴人對於中華民國114年4月10日臺北高等行政法院112年度訴字第924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，現於法務部矯正署○○監獄○○○○（下稱○○○○）待執行並設有戶籍。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、副總統暨第11屆立法委員選舉（下稱系爭選舉；公告投票日：113年1月13日）。上訴人委請訴外人社團法人監所關注小組（下稱監所關注小組）函請被上訴人新北市選舉委員會（下稱新北選委會）、被上訴人中選會於舉行系爭選舉時，在臺北看守所設置投票所。被上訴人中選會以112年3月27日中選務字第1120021603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，以方便行使投票權的一種投票方

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。」被上訴人新北市選委會以112年3月28日新北選一字第1120000359號函轉知監所關注小組。上訴人不服，於112年8月7日提起行政訴訟，聲明：1.先位聲明：被上訴人新北選委會應於上訴人所在之法務部矯正署臺北看守所內，設置系爭選舉之投票所，供上訴人行使系爭選舉之選舉權。2.備位聲明：確認被上訴人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。其後，上訴人更正、變更其聲明，先位聲明：1.確認被上訴人新北選委會112年11月14日新北選一字第1123150485號公告關於上訴人設籍之新北市○○區○○里00鄰歸屬於新北市○○區（第00選舉區）投開票所編號第0000號○○○○投開票所之部分違法。2.確認被上訴人新北選委會選舉人名冊公告（即112年12月26日新北選二字第1123250055號公告），關於上訴人應至新北市○○區（第00選舉區）投開票所編號第0000號○○○○投開票所行使系爭選舉投票權之部分違法。備位聲明：確認被上訴人中選會有使上訴人得以行使系爭選舉之後之總統、副總統及立法委員選舉權之義務存在。案經臺北高等行政法院（下稱原審）112年度訴字第924號判決（下稱原判決）以：「1.先位聲明：被上訴人新北選委會應於上訴人所在之○○○○內，設置系爭選舉投票所，供上訴人行使前開選舉之選舉權。2.備位聲明：確認被上訴人中選會有使上訴人得以行使系爭選舉之後之總統、副總統與立法委員選舉之選舉權之義務存在。」為程序標的審理後駁回，上訴人不服，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄，發回原審。

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載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠上訴人現於○○○○執行，依現行監獄行刑法規定，對於受刑人外出設有諸多條件限制，尚無受刑人得請求戒護外出投票之法源依據，上訴人戶籍雖遷入○○○○，而監所（含○○○○）囿於監獄行刑法等相關法令規定之限制下，非設置投票所之適當處所，○○○○目前無法成為上訴人戶籍地之投票所。監獄受刑人之投票權應如何行使及其具體要件，應由我國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。在目前立法者尚未制定或修正監獄受刑人投票相關法制，上訴人並無請求選務機關應於其設籍之監所內設置投票所之公法上請求權存在，上訴人先位聲明請求被上訴人新北選委會於○○○○內設置投票所（一般給付訴訟），欠缺公法上請求權而為無理由。

㈡被上訴人中選會辦理系爭選舉，戶政單位依法將上訴人列入選舉人名冊，上訴人仍具有行使投票權之權利及資格，其選舉權並未遭被上訴人中選會剝奪或否認，上訴人於法律上並無不能行使選舉權之情事。至上訴人於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，難謂被上訴人中選會剝奪或否認上訴人之選舉權。是在被上訴人中選會對於上訴人選舉權之行使，並無否認或予以剝奪之情況下，上訴人備位聲明請求確認被上訴人中選會有使上訴人得以行使系爭選舉之後之總統、副總統及立法委員選舉之選舉權之義務存在，即無受判決之法律上利益，且亦無法達到其請求在監投票之目的，自屬欠缺訴之利益而無權利保護之必要，所提訴訟為無理由，因之以原判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院按：

㈠憲法第17條明文保障人民享有選舉權與罷免權，憲法第130條則明定，中華民國國民年滿20歲者，有依法選舉之權。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項規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」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。」均係有關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。

㈡依總統選罷法第13條第1項、第53條第1項及其施行細則第24條第1項、公職選罷法第17條第1項、第57條第1項及其施行細則第30條第1項規定（下合稱系爭規定），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，現實條件亦難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。本件上訴人之先位請求，係在立法機關就在監投票權未為特別規定之情形下，直接依據系爭規定要求新北選委會在○○○○設置投票所供其行使選舉權，鑑於選舉制度須由立法機關為通盤考量後形成，非新北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受刑人投票之決定，上訴人依系爭規定並無請求新北選委會於○○○○設置投票所供其行使選舉權之公法上請求權。又系爭選舉業於113年1月13日結束投票，結果已經產生，上訴人於原審訴訟中所為先位訴之聲明訴請：「被上訴人新北選委會應於上訴人所在之○○○○內，設置系爭選舉投票所，供上訴人行使前開選舉之選舉權」，已無實益而欠缺權利保護必要。原審未予以闡明正確之訴訟類型而為判決，固有未合，然上訴人依系爭規定並無請求新北選委會於○○○○設置投票所供其行使選舉權之公法上請求權，已如前述，從而原審未闡明上訴人變更此部分訴之聲明，並不影響判決之結果，其駁回上訴人先位之訴，結論並無不合，仍應予以維持。上訴意旨主張其應得依保護規範理論，有請求於其設置「在籍投票所」之主觀公權利，原判決有判決不適用法規或適用不當及判決不備理由之違法等語，無非係其主觀之見解，就原審已論斷之事項，再為指摘，並無可採，尚難認原判決有違背法令或理由不備之情事。

㈢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。依公政公約第25條規定：「凡屬公民，無分第2條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：……㈡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。」公政公約第25號一般性意見第11點規定：「國家必須採取有效措施，保證有投票權的所有人能行使這項權利。……」可知，並未明確規定受刑人行使選舉權之內容及要件，尚難認上訴人因此具有請求新北選委會在○○○○設置投票所供其行使選舉權之公法上權利。另「對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第3次報告之國際審查委員會通過的結論性意見與建議」第91點固載明「公政公約第25條明確規定，所有公民都有權利及『機會』在真正的定期選舉中投票，不應遭受任何歧視。這表示，政府有義務透過不在籍投票、通訊投票或在監獄、其他拘留設施以及人們被剝奪自由或行動受限的機構中設立投票站等方式，為受刑人及被拘留者提供實際的機會，以行使此一重要的政治權利。」等語，惟上開結論性意見與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內法後，我國政府是否遵循上開公約之監督意見及建議，是以立法及行政機關為遵守公政公約第25條規定，固應研議制定受刑人行使選舉權相關法制，以確保受刑人選舉權之實現，惟基於權力分立原則，人民與行政機關間有關如何行使選舉權，仍應由實體法規範形成，尚無從由法院以一般給付訴訟之方式預為介入，自難認上訴人得依公政公約第25條規定為本件先位聲明之請求。上訴意旨主張原判決未依上開公政公約及相關意見書之誡命，將國內法中系爭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，自無可採。

㈣依前所述，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，即難逕認被上訴人中選會已有使上訴人在系爭選舉後之總統、副總統與立法委員等其他選舉，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。上訴意旨主張原判決有判決適用法規不當及不備理由或理由矛盾之違法等語，亦無可採。至上訴意旨主張原判決駁回其聲請勘驗○○○○，確認戒護區內外有設置投開票所可行性，以及聲請傳喚學者蘇彥圖、林明昕之調查證據，有應調查而未予調查及判決不備理由之違法等語，無非係就原審取捨證據、認定事實之職權行使，及已詳為論斷之事項，再執其主觀意見為指摘，自難採取。

㈤綜上所述，上訴人之主張均無可採，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。又上訴人於113年2月7日以書狀在原審變更其先位聲明：「1.確認被上訴人新北選委會112年11月14日新北選一字第1123150485號公告關於上訴人設籍之新北市○○區○○里00鄰歸屬於新北市○○區（第00選舉區）投開票所編號第0000號○○○○投開票所之部分違法。2.確認被上訴人新北選委會選舉人名冊公告（即112年12月26日新北選二字第1123250055號公告），關於上訴人應至新北市○○區（第00選舉區）投開票所編號第0000號○○○○投開票所行使系爭選舉投票權之部分違法。」原審僅於判決理由敘明不予准許，惟未於原判決主文諭知併予駁回，亦未以裁定駁回，此部分核屬脫漏，上訴意旨主張其先位聲明訴之變更，應符合行政訴訟法第111條第3項規定，而就原審脫漏部分聲明不服，依行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第233條第2項規定，以聲請補充判決論，自應由原審法院補充裁判，併此敘明。

五、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　　115　　年　　1　　月　　8　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　鍾　啟　煒

法官　陳　文　燦

法官　羅　月　君

法官　王　俊　雄

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　8　　日

書記官　張　玉　純