最　高　行　政　法　院　判　決

115年度上字第258號

上　訴　人　賴清和

訴訟代理人　陳宜均　律師(法扶律師)

被 上訴 人　花蓮縣選舉委員會

代　表　人　顏新章

被 上訴 人　中央選舉委員會

代　表　人　游盈隆

共　　同

訴訟代理人　湯文章　律師

上列當事人間選舉事件，上訴人對於中華民國115年3月12日臺北高等行政法院112年度訴字第954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花蓮監獄（下稱花監）執行中，戶籍設於位在花蓮縣吉安鄉干城村10鄰（下稱系爭鄰里）之花監。上訴人委請訴外人社團法人監所關注小組以112年3月23日函，促請被上訴人花蓮縣選舉委員會（下稱花選會）於舉行系爭選舉時，在花監內設置系爭選舉之投票所，並同時副知中選會，經花選會以112年3月28日函復略以：「……監所收容人如戶籍已遷至監所，其在戶籍地投票

所投票可能方式，包括由監所戒護收容人外出前往該監所所在地之投票所投票，惟此尚涉及法務部權責。至如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，應於總統選罷法及公職選罷法明文規範，以避免爭議。」等語。上訴人不服，於系爭選舉前，向原審提起本件訴訟，先位聲明：「1.確認花選會有於上訴人所在之花監內，設置系爭選舉之投票所或以其他適當方法供上訴人行使前開選舉之選舉權的義務。2.確認花選會於上訴人所在之花監內，有設置第17任總統、副總統及第12屆立法委員選舉（下稱下屆選舉）之投票所或以其他適當方法供上訴人行使選舉權的義務存在。」備位聲明：「1.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。2.確認中選會有使上訴人得以行使下屆選舉之選舉權之義務存在。」經原審以原判決駁回，上訴人不服，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯、聲明及原判決理由，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，地方選務機關依系爭規定，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，縱該適當處所非在監所內，尚難因受刑人人身自由在監所內受限之個人狀況，致其現實上未能前往戶籍地投票所投票，即謂之為違法，或謂地方選務機關即有在監所內設置選舉投票所或以其他適當方法供受刑人行使選舉權之義務。同理，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，既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，非僅中央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，明定應由中央選務機關單方負責辦理監所受刑人行使選舉權之實施方式及程序，即難逕認中央選務機關即中選會已有使受刑人在系爭選舉或將來辦理之其他選舉均得以行使選舉權之公法上義務存在。

(三)至於公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）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：「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：「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，尚難認受刑人即因此具有請求選務機關應在監所內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，尚無從由法院以確認訴訟之方式預為介入，確認選務機關已有使受刑人應在監所內行使選舉權之公法上義務。

(四)經查，上訴人為年滿20歲在花監刑事執行之受刑國民，其戶籍在系爭選舉前設於系爭鄰里之花監，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原判決依此論明：在立法機關未就受刑人投票制度為特別規定情形下，難謂花選會依系爭規定或公政公約第25條規定，有於系爭選舉或下屆選舉在花監內為上訴人設置投票所或以其他適當方法供其行使選舉權之義務，也難認中選會有使上訴人於系爭選舉或下屆選舉均得行使選舉權之義務，上訴人先、備位之訴均無理由，而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴意旨主張各節，無非執其

主觀之見解，就原審已論斷事項或其取捨證據、認定事實之職權行使而為指摘，自無理由，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　　115　　年　　6　　月　　18　　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　　115　　年　　6　　月　　18　　日

書記官　曾　彥　碩