臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第三庭
112年度全字第48號

聲　請　人　賴清和
訴訟代理人　林俊儒　法扶律師
相　對　人　花蓮縣選舉委員會

代　表　人　顏新章（主任委員）

相　對　人　中央選舉委員會

代　表　人　李進勇（主任委員）

上二人共同　湯文章　律師
訴訟代理人
複 代理 人　劉昆鑫　律師
輔助參加人　法務部

代　表　人　蔡清祥（部長）

輔助參加人　法務部矯正署
代　表　人　周輝煌（署長）

上二人共同　李家銘
訴訟代理人　陳信价
輔助參加人　法務部矯正署○○監獄

代　表　人　○○○（典獄長）

訴訟代理人　董光宗

上列當事人間聲請假處分事件，本院裁定如下：

主　文

一、相對人花蓮縣選舉委員會於本案行政訴訟確定前，應暫先准予於聲請人所在法務部矯正署○○監獄內，設置第16 任總統、副總統與第11屆立法委員選舉之投票所，供聲請人行使前開選舉之投票權。

二、追加之聲請駁回。

三、聲請訴訟費用由相對人花蓮縣選舉委員會負擔。

理　由

壹、程序事項：

㈠、依行政訴訟法第111條之規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第一百九十七條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。……」查，聲請人於聲請時之聲明為：「１、先位請求之事項⑴、相對人花蓮縣選舉委員會（下稱花選會）於本案行政爭訟程序確定前，應暫時准予於聲請人所在法務部矯正署○○監獄（下稱○○監獄）內，設置第16任總統、副總統與第11屆立法委員選舉（下稱系爭選舉）之投票所，供聲請人行使前開選舉之投票權。⑵、聲請費用由相對人花選會負擔。２、備位請求之事項⑴、於本案行政訴訟確定前，暫時確認相對人中央選舉委員會（下稱中選會）有使聲請人得以行使系爭選舉之選舉權之義務存在。⑵、聲請費用由相對人中選會負擔。」

㈡、聲請人嗣於民國112年10月12日變更追加為：「１、先位請求之事項⑴、相對人花選會於本案行政爭訟程序確定前，應

暫先准予於聲請人所在○○監獄內，設置系爭選舉之投票所，供聲請人行使前開選舉之投票權。相對人○○監獄應配合相對人花選會辦理前開業務。⑵、聲請費用由相對人花選會負擔。２、備位請求之事項⑴、於本案行政訴訟確定前，暫時確認相對人中選會有使聲請人得以行使系爭選舉之選舉權之義務存在。相對人法務部、法務部矯正署（下稱矯正署）、○○監獄、花選會應配合相對人中選會辦理前開業務。⑵、聲請費用由相對人中選會負擔。」查，聲請人之本案訴訟僅將相對人花選會、中選會列為被告，並未將輔助參加人法務部、矯正署、○○監獄一併列為被告，且聲請人之前僅委託第三人社團法人監所關注小組對於相對人花選會、中選會發函請求在○○監獄設置投票所，並不包括輔助參加人法務部、矯正署、○○監獄，形式上觀之即足以判斷聲請人與輔助參加人之間並無公法上法律關係之爭執，此外，又查無行政訴訟法第111條第3項之情形，相對人又未同意此項變更追加，是本院認為聲請人之追加變更並不適當，不予准許。

貳、實體事項

一、依行政訴訟法第298條第2項規定：「於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」準此，聲請定暫時狀態之處分，於當事人間因有爭執之公法上法律關係存在，並有為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有就爭執之公法上法律關係，定暫時狀態之必要者而言。且依行政訴訟法第302條準用同法第297條關於準用民事訴訟法第526條第1項之規定，假處分請求及原因，應釋明之。因而依行政訴訟法第298條第2項規定聲請作成定暫時狀態之處分，聲請人對爭執之公法上法律關係及定暫時狀態之必要，應為釋明，否則其聲請即難以准許。前者之釋明，乃使法院對聲請事件的事實為概括審查，並自事實及法律觀點判斷，形成本案訴訟勝訴可能性較高之心證。後者之釋明，在使法院形成如不准許聲請

人之聲請，有對聲請人發生重大損害或急迫危險之相當可能性之心證，而認有必要加以防止。倘本案訴訟勝訴可能性較高，且有假處分之原因時，應准假處分之聲請。然聲請人在本案訴訟中不可能勝訴，或勝訴機會渺茫，即應駁回假處分之聲請。又如果個案中，有假處分之原因時，因特別原因，譬如必須經過繁瑣的證據調查程序，始得認定與聲請事件相關之本案訴訟勝訴的可能性時，則准許或不准許定暫時狀態之處分，所可能發生的後果之間的利益衡量，便成為重要的考量因素。而依利益衡量原則，判斷有無定暫時狀態處分之必要，應就聲請人因定暫時狀態處分所獲得之利益或防免之損害、相對人因該暫時狀態處分所受之不利益或損害，以及該暫時狀態處分對公共利益可能發生之危害或損害程度等因素綜合認定之。（最高行政法院112年度抗字第230號裁定意旨參照）

二、聲請意旨略以：

㈠、聲請人係年滿20歲之中華民國自由地區國民，現於輔助參加人○○監獄執行有期徒刑中，設籍於○○監獄6個月以上，無其他遭剝奪投票權之情事，依總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）、公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）相關規定，聲請人是投票日為113年1月13日系爭選舉之選舉人。惟以往之總統及立法委員選舉，聲請人雖經相對人花選會列入選舉人名冊，然因相對人花選會並未於聲請人所在之○○監獄設置投票所，導致聲請人實質上無法行使受憲法、憲法增修條文、總統選罷法及公職選罷法所保障之總統及立法委員選舉權，形同剝奪聲請人之選舉權，除牴觸前開憲法及法律規定，亦有違憲法第23條法律保留原則及比例原則、第1條民主原則與第2條國民主權原則。

㈡、聲請人委請社團法人監所關注小組請相對人花選會於113年1月13日舉辦系爭選舉時，在○○監獄中設置投票所，並副知相對人中選會。相對人中選會、相對人花選會先後函覆略以：有關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，為不在籍投票類型之一，考量監所情況特殊，應於總統選罷法及公職選罷法明文規範，以避免爭議等語，聲請人勢必難以行使系爭選舉之投票權。因系爭選舉投票在即，如不儘速適當處置，聲請人之投票權將遭相對人花選會及相對人中選會實際上違法剝奪，顯有重大之損害且具有急迫之危險，爰依行政訴訟法第298條第2項之規定請求定暫時狀態處分等語。

㈢、聲明：

１、先位請求之事項

⑴、相對人花選會於本案行政爭訟程序確定前，應暫先准予於聲請人所在○○監獄內，設置系爭選舉之投票所，供聲請人行使前開選舉之投票權。

⑵、聲請費用由相對人花選會負擔。

２、備位請求之事項

⑴、於本案行政訴訟確定前，暫時確認相對人中選會有使聲請人得以行使系爭選舉之選舉權之義務存在。

⑵、聲請費用由相對人中選會負擔。

三、相對人答辯意旨略以：

㈠、相對人中選會只負責就投開票所設置管理的規劃與監督，與聲請人之間沒有公法上法律關係。實際上辦理的應是相對人花選會，故聲請人對相對人中選會的聲請並無理由。就相對人花選會部分，聲請人並無公法上請求權，聲請人請求特設投開票所，是不在籍投票，必須另外立法規定，目前尚未立法就無法辦理，也不應透過法院來請求，這是基於權力分立的原則。

㈡、聲請人所主張的公民與政治權利公約（下稱公政公約）沒有就其請求權的內容及要件為明確規定，依最高行政法院110年度上字第673號裁定，聲請人並無公法上的請求權存在。在監獄中設置投票所不僅僅是技術性的問題，同時還涉及普

通、平等、秘密、自由的投票原則，相對人不能超越立法決定形成這樣的制度，故聲請人聲請的假處分並不合法，司法也不應代替立法准許這樣的請求。雖然聲請人戶籍是在監所，但其他受刑人戶籍並不在監所，若僅允許設籍監所的受刑人投票，很可能從投票結果看出選舉人的投票意向，違反秘密投票原則。且如只有在○○監獄設置投開票所，但在其他縣市卻沒有設置，會導致選舉是否有效的問題，而且對於其他的監獄，受刑人同樣是戶籍在監獄的情況之下，卻不能投票，也違反平等原則，故聲請人聲請本件假處分並無理由。

㈢、聲明：聲請駁回。聲請訴訟費用由聲請人負擔。

四、本院之判斷：

㈠、聲請人與相對人花選會之間有爭執之公法上法律關係

１、依總統選罷法第4條第1、2項分別規定：「（第1項）選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，除另有規定外，均以算至投票日前一日為準，並以戶籍登記資料為依據。（第2項）前項居住期間之計算，自戶籍遷入登記之日起算。」第11條規定：「中華民國自由地區人民，年滿二十歲，有選舉權。」第12條第1項第1款規定：「前條有選舉權人具下列條件之一者，為選舉人：一、現在中華民國自由地區繼續居住六個月以上者。」可知中華民國自由地區之人民，年滿20歲，現在中華民國自由地區繼續居住6個月以上，為總統副總統選舉之選舉人；又依公職選罷法第4條第1、2項分別規定：「（第1項）選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，除另有規定外，均以算至投票日前一日為準，並以戶籍登記資料為依據。（第2項）前項居住期間之計算，自戶籍遷入登記之日起算。」第14條規定：「中華民國國民，年滿二十歲，有選舉權。」第15條第1項規定：「有選舉權人在各該選舉區繼續居住四個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。」可知中華民國國民，年滿20歲，在各該選舉區繼續居住4個月以上，為公職人員選各該選區之選舉人。

2、查，聲請人出生日為49年7月4日，戶籍自103年1月2日遷入○○縣○○鄉○○路0段000號即○○監獄，指揮書記載刑期執畢日期為123年7月27日縮刑期滿，有戶籍謄本（現戶全戶）（本院卷第64-65頁）、臺灣高等法院被告前案紀錄表（當庭提示後另置卷外保存）可參，是聲請人主張其為年滿20歲之中華民國國民、自由地區人民，在○○監獄所在地之選舉區繼續居住長達10年以上，依總統選罷法第4條第1、2項、第11條、第12條第1項第1款、公職選罷法第4條第1、2項、第14條、第15條第1項之規定，聲請人在系爭選舉投票日當天享有系爭選舉之投票權，可以在戶籍所在地的投票所投票，屬於在籍投票。而聲請人提出本件聲請，請求在○○監獄設置投票所，以利其行使投票權。相對人花選會則以在監所內設置投票所屬於特設投票所，選務機關針對特定身分選舉人在特定地點設置投票所，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，需修法以免爭議云云，而拒絕在○○監獄設置投開票所，有相對人花選會112年3月28日花選一字第1120000317號函可參(本院卷第77-78頁)。綜上，聲請人主張其行使投票權是聲請人受憲法、公政公約所保障的參與政治事務的權利，其請求相對人花選會在○○監獄設置使其得以行使投票權的投票所，遭到相對人花選會之明文拒絕，是聲請人與相對人花選會之間，就應否在○○監獄內設置投票所，使聲請人就系爭選舉得以行使投票權之公法上法律關係一事有所爭執等情，堪以認定。

3、聲請人與相對人中選會之間並無爭執之公法上法律關係

按總統選罷法第6條第1項前段規定：「總統、副總統選舉、罷免，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。」公職選罷法第7條第1項規定：「立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員及縣（市）長選舉、罷免，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。」另按總統選罷法第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。」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。」再依總統選罷法施行細則第24條第1項規定：「本法第五十三條第一項所定之投票所，由直轄市、縣（市）選舉委員會設置、編號，於投票日十五日前公告之，並分別載入選舉公報。」公職選罷法施行細則第30條第1項規定：「本法第五十七條第一項、第三項所定之投票所，由直轄市、縣（市）選舉委員會設置、編號，於投票日十五日前公告之，並分別載入選舉公報。」可知相對人中選會是總統副總統、公職人員選舉罷免的主管機關，至於投票所之設置與公告權限則屬於直轄市、縣（市）選舉委員會。因此，縱使相對人中選會曾以112年3月27日中選務字第1120021603號函認為聲請人之聲請事項屬於不在籍投票，實質上認為聲請人並無請求在○○監獄設置投票所之公法上權利云云，但相對人中選會既然並不負責投票所之設置與公告，則聲請人與相對人中選會之間，並無爭執之公法上法律關係可言。

㈡、聲請人對相對人花選會之本案訴訟並非不可能勝訴或勝訴機會渺茫

１、相對人花選會認為聲請人屬於不在籍投票云云，顯然是誤解法律

⑴、按公職選罷法第17條規定：「(第1項)選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。(第2項)投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一選舉區，並在同一直轄市、縣（市）為限。」總統選罷法第13條規定：「(第1項)選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。(第3項)投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一直轄市、縣（市）為限。總統、副總統選舉與他種公職人員選舉同日舉

行投票時，並應在該選舉人行使他種公職人員選舉權之選舉區內。」總統選罷法第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。」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。」查，總統選罷法、公職選罷法並沒有明文規定不得在監獄設置投票所，監獄性質上屬於機關（構），在本案之脈絡之下，也是適合於收容人投票之適當處所，監獄以外的其他投票地點可能並不是收容人投票之適當處所（詳後述），次查，聲請人自103年1月2日起設籍於○○監獄，至今已超過10年，在過去的公職人員選舉中有被編入戶籍地的選舉人名冊，但是因為在監獄服刑所受限制，無法外出前往設在○○監獄以外的戶籍所在地投票所投票，可知聲請人之請求事項確實是在籍投票，並不是不在籍投票。故相對人所辯稱在監獄設置投票所是不在籍投票類型，應於總統選罷法及公職選罷法明文規範，以避免爭議，法院不應侵害權力分立原則云云，與上開法律規定不符，並無可採。

⑵、相對人花選會認為如在監所內設置投票所，是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云云。惟查，聲請人戶籍設在○○監獄，聲請人請求的是落實其受總統選罷法、公職選罷法所保障的在籍投票權利，相對人花選會就此部分理應甚為明瞭，相對人花選會依法本就有義務在選舉人戶籍所在地之選舉區選定地點設置投票所，以利該選舉區之選舉人投票，這就是在籍投票，毫無疑義。至於戶籍不設在○○監獄的收容人，依法本來就不得在○○監獄所在地的投票所投票，無論投票所是否設在○○監獄內，因此，若在○○監獄內設置投票所，本來就只能讓戶籍設在○○監獄的收容人得以投票，相關法律規定甚為明確，故相

對人花選會所謂在○○監獄設投票所是不在籍投票云云，在本案的脈絡之下，顯然是誤解法律。

２、聲請人有公法上請求權請求相對人花選會在○○監獄設置投票所

⑴、依憲法第1條規定：「中華民國……為……民主共和國。」第2條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」第17條規定：「人民有選舉……權。」第129條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」第130條前段規定：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權……。」可知憲法一方面規定中華民國之政體為民主共和國及國民主權原則，另一方面保障人民享有平等的選舉權，投票方法須為普通、平等、直接及無記名，以確保國民均得享有選舉權，表達人民的自由意志，以便落實國民主權原則，確保人民得以參與民主共和國之政治事務。

⑵、又按「憲法第17條規定之選舉權之保障內涵，除保障投票與不投票之自由、投票對象之選擇自由等外，解釋上也包括依自己意願選擇在何處投票之自由……。」【65】「選舉乃多數人民透過集中意志，決定民意代表或各級政府首長之行為，人民參政權為民主政治與專制政治最關鍵之不同處，選舉尤為人民參政權中最核心之權利，透過人民選舉賦予民意代表或各級政府首長行使國家權力之正當性。我國憲法第1條明定民主共和國原則，第2條明定國民主權原則，係採民主政治體制。是憲法第17條所保障之選舉權，乃民主國家中人民最基本之政治參與權利之一，其保障符合法定資格之選舉人，均得於公平、公正、公開之選舉中參與投票，選出回應多數民意之各種民選公職人員，以具體實現憲法第1條及第2條所揭示之民主原則。選舉制度之設計固屬立法形成之自由，惟不得違背民主原則及憲法第129條至第132條之規定意旨，自屬當然。」【60】「鑑於選舉為民主國家中，公民

參與政治最重要之管道，人民之選舉權自應受高度保障；選舉既為落實民意政治、責任政治之民主基本原則不可或缺之手段，並同時彰顯主權在民之原則，則所定選舉方法仍不得有礙民主共和國及國民主權原則之實現，亦不得變動選舉權、平等權之核心內涵（司法院釋字第721號解釋參照）。……」【61】（憲法法庭112年憲判字第11號判決意旨參照）可知依自己意願選擇在何處投票之自由屬於憲法第17條選舉權之保障範圍，有鑑於我國現行法律原則上僅採取在籍投票，所以人民基於選擇在何處投票之自由而選擇登記其戶籍地時，自然是希望國家能夠使其獲得在該戶籍地選舉區行使投票權的「機會」。而國家為了使憲法規定之民主共和國及國民主權原則得以實現，以及憲法選舉權之規定所課予國家的尊重義務（也就是國家不應當以積極行為或消極不作為之方式侵害人民的選舉權）與促進義務（也就是國家負有採取一切必要措施以促進人民選舉權之實現），應當竭盡所能使人民享有平等的「機會」，可以在其戶籍地之選舉區行使選舉權。

⑶、再依公政公約第2條規定：「（第1項）本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。（第2項）本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。（第3項）本公約締約國承允：㈠確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；㈡確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；㈢確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。」可知公政公約第2條第1項規定了國家尊重及確保公政公約規定權

利的義務，具有立即適用的性質（參照公政公約第31號一般性意見第5段），並不是國家可以推遲或緩步實現的義務，又公政公約第2條第2項有關採取步驟實現公政公約權利的規定是無條件且立即生效的，國家不應把政治、社會、文化或經濟方面的考量，作為拒絕履行義務的理由（參照公政公約第31號一般性意見第14段）。

⑷、國家依據公政公約第2條第2項規定，應採取必要步驟在國內制度中實行公政公約所承認的權利，如果國內法與公政公約發生衝突，必須修訂國內法律或慣例，以達到公政公約實質性保障措施所規定的標準（參照公政公約第31號一般性意見第13段）。公政公約第2條第3項規定，除了有效保障公政公約權利之外，締約國必須保證個人能得到有效的救濟以維護這些權利（參照公政公約第31號一般性意見第15段）。政府的所有部門(行政、立法及司法)以及國家、區域或地方各級的公立或政府機關(構)均應承擔締約國的責任（參照公政公約第31號一般性意見第4段）。司法部門可適用許多不同方式以有效保證人民享有公政公約所承認的權利。其中包括：直接執行公政公約、實施類似憲法或其他法律規定，或在實施國內法時對公政公約予以解釋適用（參照公政公約第31號一般性意見第15段）。綜上，國家的司法部門在審理侵害公政公約權利的案件時，同樣負有落實公政公約的義務，應當依據公政公約的規範意旨去審查國家是否有違法侵害公政公約所保障的權利。

⑸、由於公政公約具有立即適用的性質，採取步驟實現公政公約權利的規定是無條件且立即生效的，國家不得以政治、社會、文化或經濟方面的考量拒絕履行公政公約的義務。因此，在國家以消極不作為方式使人民的公政公約權利無法實現時，即屬侵害權利的一種樣態，人民自可訴請司法審查救濟，請求法院以裁判命國家作成一定內容的行為或給付，使人民得以行使公約權利，確保其權利獲得有效救濟。在本件聲請在○○監獄設置投票所之脈絡下，性質上屬於一種事實

行為而非行政處分，依行政訴訟法第8條第1項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因……請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。……」，而行政法院於依公政公約意旨審查後，認為人民對於行政機關享有公法上請求權（主觀公權利），可請求國家作成行政處分以外之一定內容的行為或給付，使人民得以行使公約權利者，行政法院自得以裁判命行政機關作成行政處分以外之一定內容的行為或給付，使人民權利獲得有效救濟。

⑹、另依公政公約第25條第2款規定：「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……。」可知每位公民都有權利及機會享有平等的投票權，不受無理限制，若其投票權利或機會受侵害，公民應能獲得有效救濟，主管當局應執行准予救濟之裁判。而由公政公約第25條同時規定投票的權利與「機會」（the right and the opportunity），可知公民不只享有投票權，而且必須要有「機會」得以行使投票權，以免因欠缺「機會」而無法有效落實權利。是公政公約第25條明確賦予公民請求國家作成提供投票機會的請求權，使人民得以實現第25條的投票權利，就如何之請求權內容及要件有明確規定。可知公政公約第25條第2款平等不受歧視或無理限制之公民投票權利及機會之規定，就如同公政公約第24條第2項兒童之出生登記及取得名字規定，及經社文公約第13條第2項第1款義務免費之初等教育之明確規定，均得作為人民之請求權依據。

⑺、再查，「1.《公約》第25條承認並保護每個公民……選舉……的權利。無論現行憲法或政府採取何種形式，《公約》要求各國透過必要的立法和其他措施，確保公民具有有效的機會，享受《公約》保護的權利。第25條是基於人民的同意和符合《公約》原則的民主政府的核心。」「3.第25條保護『凡屬公民』的權利……。公民在享受這些權利方面，不得受到基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他

主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。」「10.投票權和公民投票權必須由法律規定，僅受合理的限制，例如為投票權規定的最低年齡限制。以身體障礙為由或強加識字、教育或財產要求來限制選舉權都是不合理的……。」「11.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……。」（參照公政公約第25號一般性意見第1、3、10、11段）可知除法律有合理規定以外，每個公民都應享有平等無歧視的投票權，國家有義務採取有效措施，確保每個公民都能行使投票權。如果國家未採取有效措施，使得公民因為受監禁、身心障礙、不識字等原因而事實上無法行使投票權，形同事實上的剝奪公民權，即屬侵害公政公約第25條規定的投票權。

⑻、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第6條規定：「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」我國從101年開始參照聯合國條約監督機構（treaty body，例如人權事務委員會負責公政公約、經濟社會文化權利委員會負責經濟社會文化權利公約）審查各締約國報告的模式，邀請具有聯合國條約監督機構或人權機制（例如人權理事會的禁止酷刑特別報告員、適足居住權特別報告員）經驗的國際人權專家，運用普遍接受的國際人權標準，審查我國的國家報告並出具結論性意見與建議。最近一次的111年兩公約第3次國家報告的結論性意見與建議第91段略以：「審查委員會感到關切的是，正如第3次國家報告第262段所述，數以千計的受刑人及被羈押者根據中華民國（臺灣）法律享有投票權，但事實上他們卻無法行使此一權利。公政公約第25條明確規定，所有公民都有權利及『機會』（the opportunity）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所（polling booths）等方式，為受刑人及被拘留者提供實際的機會（a realistic opportunity），以行使

此一重要的政治權利。委員會建議，應立即在所有選舉及公民投票，創造行使投票權的有效機會（an effective opportunity）。」可知國際專家注意到我國監所的收容人依法雖有投票權，卻因為沒有投票的「機會」，所以事實上無法行使投票權。而國際專家所建議的在監所設立投票所，毫無疑問是符合現行法律規定的在籍投票，卻因相對人長期持續性的不作為，以及現在明顯曲解法律規定，拒絕落實此項國家義務，將持續導致戶籍設在監所的收容人無法「有機會」在戶籍所在地之選舉區行使投票權。另參照聯合國人權事務委員會對於英國（CCPR/C/GBR/CO/7，17 August 2015）、愛沙尼亞（CCPR/C/EST/CO/4，18 April 2019）、巴拉圭（CCPR/C/PRY/CO/4，20 August 2019）、越南（CCPR/C/VNM/CO/3，29 August 2019）、塞內加爾（CCPR/C/SEN/CO/5，11 December 2019）、土庫曼（CCPR/C/TKM/CO/3，12 April 2023）等公政公約締約國的定期報告審查所出具的結論性意見，締約國如果在法律上或事實上不提供收容人投票機會或不保障收容人投票權，就被認為是違反公政公約而需要改進至符合公政公約第25條、第25號一般性意見之程度。由此亦可得知我國邀請的國際專家確實是運用普遍接受的國際人權標準，認定我國監獄收容人因為無法投票而損及其受公政公約第25條第2款所保障之權利。

⑼、聯合國大會1990年12月14日A/RES/45/111號決議通過之受監禁者待遇基本原則（Basic Principles for the Treatment of Prisoners）第5點規定：「除可證明屬監禁所必要之限制外，所有受監禁者均保有其在世界人權宣言，以及（如各該國為後列公約之締約國者）經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約及其任擇議定書所規定之人權及基本自由，並包括聯合國其他公約所規定之其他權利。」（Except for those limitations that are demonstrably necessitated by the fact of incarceration, all prisoners shall retain the human rights and fundamental free

doms set out in the Universal Declaration of Human Rights, and, where the State concerned is a party, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the International Covenant on Civil and Political Rights and the Optional Protocol thereto, as well as such other rights as are set out in other United Nations covenants.）查，受監禁者待遇基本原則第5點曾為司法院釋字第756號解釋所引用，用以論證「法律使受刑人入監服刑，目的在使其改悔向上，適於社會生活（監獄行刑法第1條參照），並非在剝奪其一切自由權利。受刑人在監禁期間，除因人身自由遭受限制，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制外，其與一般人民所得享有之憲法上權利，原則上並無不同。」（釋字第756號解釋理由書第5段參照）。因此，受監禁者之人身自由於監禁期間遭受限制，其居住與遷徙自由雖會附帶遭受限制，但這不表示可以剝奪其他一切自由權利。而公政公約已成為我國內國法，人民受公政公約第25條所保障的權利，亦不因其受監禁之身分而當然遭受剝奪，反而應該注意受監禁者不應因為人身自由受限制，而附帶無法獲得有效的投票機會，以致實質上受到歧視。

⑽、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第3條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」第4條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」第8條規定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」可知兩公約已是包含法院在內的各機關可以直接適用的國內法律，並且應以符合

兩公約意旨的方式予以解釋適用，遇到國內法令與兩公約意旨有所牴觸時，應將國內法令作成符合兩公約意旨的解釋。而各級政府機關之行使職權應避免以消極不作為而侵害人權，並應負起積極促進各項人權之實現。

⑾、總統選罷法第53條第1、2項分別規定：「（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。（第2項）前項之投票所應選擇具備無障礙設施之場地，若無符合規定之無障礙場地，應使用相關輔具或器材協助行動不便者完成投票。選舉委員會應視場所之無障礙程度，適度增加投票所之工作人力，主動協助行動不便者。」總統選罷法施行細則第24條第1項規定：「本法第五十三條第一項所定之投票所，由直轄市、縣（市）選舉委員會設置、編號，於投票日十五日前公告之，並分別載入選舉公報。」公職選罷法第17條規定：「（第1項）選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。（第2項）投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一選舉區，並在同一直轄市、縣（市）為限。」第57條第1至3項分別規定：「（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。（第2項）前項之投票所應選擇具備無障礙設施之場地，若無符合規定之無障礙場地，應使用相關輔具或器材協助行動不便者完成投票。選舉委員會應視場所之無障礙程度，適度增加投票所之工作人力，主動協助行動不便者。（第3項）原住民公職人員選舉，選舉委員會得斟酌實際情形，單獨設置投票所或於區域選舉投票所內辦理投票。」公職選罷法施行細則第30條第1項規定：「本法第五十七條第一項、第三項所定之投票所，由直轄市、縣（市）選舉委員會設置、編號，於投票日十五日前公告之，並分別載入選舉公報。」可知依目前公職選罷法、總統選罷法之規定，投票所係設置在選舉區內，且選舉人投

票，除另有規定外，以在籍投票為原則。僅公職選罷法第17條第2項、總統選罷法第13條第1項就投票所工作人員設有不在籍投票之例外規定。另選舉委員會於設置投票所時，應考量選舉區廣狹、選舉人分布情形、身心障礙者、原住民之投票需求，擇定機關（構）、學校、公共場所或其他「適當」處所。

⑿、依監獄行刑法第28條規定：「（第1項）受刑人之祖父母、父母、配偶之父母、配偶、子女或兄弟姊妹喪亡時，得經監獄長官核准戒護返家探視，並於二十四小時內回監；其在外期間，予以計算刑期。（第2項）受刑人因重大或特殊事故，有返家探視之必要者，經報請監督機關核准後，準用前項之規定。」第29條第1項規定：「受刑人在監執行逾三月，行狀善良，得報請監督機關核准其於一定期間內外出。但受刑人有不適宜外出之情事者，不在此限。」第30條規定：「監獄得遴選具有特殊才藝或技能之受刑人，於徵得其同意後，報請監督機關核准，戒護外出參加公益活動、藝文展演、技職檢定、才藝競賽或其他有助於教化之活動。」可知受刑人是在監執行其刑期，監獄行刑法所允許外出的事由，並不包括外出投票。但是依照公職選罷法、總統選罷法之規定，收容人戶籍設在監所者，依法仍享有在戶籍地投票所投票的權利，收容人長期未能行使投票權的原因是沒有投票的「機會」，而監獄行刑之目的在於「達監獄行刑矯治處遇之目的，促使受刑人改悔向上，培養其適應社會生活之能力」（監獄行刑法第1條參照），原則上是以在監所內服刑作為矯正模式。又考量戒護人力不足、收容人外出投票時之安全維護、遭受攻擊、劫囚、逃跑、其他人民之投票安全等因素，以及戒護外出投票欠缺法源依據等情，故相對人所謂由監所戒護收容人前往該監所所在地之投票所投票云云（本院卷一第75、78頁），於法律上與事實上難認可行，毫無可採。可知在○○監獄設置投票所，應是相對安全之作法，相對人花選會既無其他選擇可能，應認其裁量已減縮至零。

⑬、從而，相對人花選會依據總統選罷法第53條第1項、公職選罷法第57條第1項規定，雖於設置投票所之地點選擇有其裁量權限，但仍應綜合依據前述憲法、公政公約、公政公約一般性意見、國際專家的結論性意見、監獄行刑法之規範意旨，作成合義務之裁量。有鑑於設籍於監獄的收容人未曾有「機會」行使投票權，此為公眾周知之事實，相對人就此情形卻明顯誤解法律，一方面推卸責任給輔助參加人，另一方面主張不是在籍投票，可知相對人顯然不僅僅是不願意作成合義務之裁量，根本是拒絕行使裁量權限，故意不提供收容人投票之「機會」。這使得收容人的投票權利與機會與其他在籍投票之人民有著無正當理由的差別待遇，顯屬恣意，構成對於收容人行使投票權獲得投票機會之歧視，是一種違法的行政不作為。

⑭、至於相對人辯稱如果允許聲請人在○○監獄的投票所投票，對於其他戶籍不在○○監獄的受刑人是一種不公平，只准許○○監獄而不准許其他監獄設置投票所，對設籍於其他監所的受刑人也不公平云云。查，我國是採取在籍投票為原則，適用於所有公民，在監服刑之收容人亦不例外，因此，戶籍不在○○監獄的受刑人，本來就不能在非戶籍地的投票所投票，並無不公平可言。而相對人花選會在○○監獄設置投票所，依法本來就只能讓戶籍設在○○監獄的收容人進行投票，如果讓非設籍於○○監獄的收容人投票，不僅是違反現行法律的違法行為，而且對於監獄外其他不能在籍投票的公民而言，也是不公平。至於其他監所設置投票所部分，目前本院已經受理的案件，其中本院112年度全字第50號假處分事件，已於112年10月12日裁定命桃園市選舉委員會在法務部矯正署臺北監獄設置投票所，使受刑人得以行使投票權。再者，相對人中選會本應儘速規劃在各監獄內設置投票所，使受刑人有投票之「機會」，而不應該一再以不符合憲法義務、公政公約義務的理由持續其違法不作為，致受刑人實質投票權利遭受違法剝奪（參照落實兩公約第3次國家報告國

際審查會議結論性意見與建議之行動回應表，本院卷一第411-416頁）。故相對人所辯並無可採。

⑮、綜上，本院認為依據前述憲法、憲法裁判、公政公約、公政公約一般性意見、結論性意見與建議、總統選罷法、公職選罷法、總統選罷法施行細則、公職選罷法施行細則、監獄行刑法之規範意旨，包括本件聲請人在內設籍於監獄的受刑人空有投票權，實質上卻從無機會行使，公政公約第25條第2款明確規定公民均有權利與機會在選舉中投票，另一併參照我國總統選罷法、公職選罷法原則上採取在籍投票、監獄行刑法並無受刑人外出投票規定的脈絡之下，可見聲請人主張其確實享有請求相對人花選會在○○監獄設置投票所的主觀公權利，相對人花選會亦應作成在○○監獄設置投票所之決定，才是符合憲法民主共和國、國民主權、民主原則、公政公約的合義務裁量，其本案訴訟有甚高之勝訴可能性等情，應非無據。

㈢、本件有為防止發生重大之損害及避免急迫之危險的必要性：

１、查，依據憲法規定的民主共和國、國民主權、平等權、選舉權、普通、平等、直接及無記名投票方法，以及憲法法庭112年憲判字第11號判決意旨，可知人民經由平等不受歧視的選舉權，表達人民的自由意志，透過選舉賦予民意代表或各級政府首長行使國家權力之正當性。鑑於選舉為民主國家中，公民參與政治最重要之管道，人民之選舉權自應受高度保障，並應提供投票「機會」，亦不得變動選舉權、平等權之核心內涵。而包括聲請人在內設籍於監獄之收容人，長期以來因為欠缺投票之機會，實質上於在監期間形同被剝奪投票權，而聲請人無法行使投票權，應歸咎於相對人花選會之違法不作為，不在○○監獄設置投票所，聲請人就沒有投票之機會，其選舉權受到歧視，聲請人無法於系爭選舉投票，其選舉權於投票期間屆滿即已喪失，屬於無可回復之權利損害。再者，依據系爭選舉之選務辦理流程，112年11月20日前就會公告總統、副總統、立法委員選舉投票所設置地點

（本院卷一第483頁、卷二第26頁），可知時間上確屬急迫，且相對人對於在監獄設置投票所仍持反對立場，可知其目前並無相關規劃。而本院如果不准許本件聲請，則聲請人發生重大之損害及急迫之危險可能性甚高，可知本件有為防止發生重大之損害及避免急迫之危險的必要性。

２、本件經利益衡量認為有定暫時狀態之必要

⑴、關於是否准許本件聲請之利益衡量方面，本院認為，本件事實與證據已大致調查完畢，兩造已就各自主張詳為舉證與說明，其中相對人甚至還引用本院依職權提供的另案筆錄（本院112年度全字第52號假處分事件112年9月7日訊問筆錄，本院卷一第477-486頁），可知其本案訴訟應無須再經繁瑣之證據調查程序，本件已大致可以判斷聲請人本案勝訴可能性不低，相對人因為明顯誤解法律、歧視性之不作為、怠於作成合義務之裁量而本案訴訟敗訴之可能性較高。又考量聲請人可因本件准許裁定將可與其他人民平等行使選舉權，改正相對人過往長期的違法行為，具有重大人權進展之意義。至於投票所應如何設置於○○監獄的戒護區或非戒護區、戒護人員、收容人、監票人員之進出管制、監票作業等細節性事項，有待相對人花選會與輔助參加人勘查現場與協商，且關於投票所之投票、監票、開票事宜，本就有相關法規予以規定，在監獄設置投票所仍適用相同法規，並無差異，難認有何窒礙難行之處。

⑵、關於投票人數是否過少的問題，查，以第15任總統副總統及第10屆立法委員選舉為例，各地方選委會設置之投票所亦有選舉人數少於100人者，例如新北市石碇區豐田里第2280投票所之選舉人數為95人（本院卷一第293頁）、南投縣仁愛鄉榮興村第0474投票所之選舉人數為57人（本院卷一第294頁）、嘉義縣阿里山鄉十字村第0512投票所之選舉人數為74人（本院卷一第295頁）、宜蘭縣大同鄉太平村第0411投票所之選舉人數為64人（本院卷一第296頁）、花蓮縣鳳林鎮森榮里第0232投票所之選舉人數為95人（本院卷一第297

頁）、臺東縣長濱鄉樟原村第0182投票所之選舉人數為28人（本院卷一第298頁）、澎湖縣湖西鄉太武村第0069投票所之選舉人數為93人（本院卷一第299頁）等情，有相對人中選會之選舉及公投資料庫列印資料可參。而112年4月份設籍於○○監獄之收容人共計85人，經輔助參加人陳述在卷，有本院112年9月26日準備程序筆錄可參（本院卷一第445頁），若與上述投票所之選舉人數相比，○○監獄的投票人數還比4個投票所多，實難認有人數過少的問題。而人數是否過少，本來就不是相對人設置投票所時的決定性因素，相對人所應考慮的是憲法、人權公約、總統選罷法、公職選罷法所揭示的人民享有平等不受歧視的選舉權，國家因此負有不侵害選舉權之尊重義務與竭盡所能提供投票機會、排除投票阻礙的促進義務。

⑶、又查，輔助參加人雖無設置投票所之法定權限，但仍積極表示會配合相對人中選會、花選會辦理，輔助參加人可以直接戒護收容人至投票所，開票時只要畫面未涉及收容人隱私或監獄特殊畫面者，輔助參加人都可配合，過去曾經配合衛生所對收容人做C肝檢測抽血之需要，而在○○監獄內選定適合抽血的地方實施長達2、3周之分區抽血，所以還是要請相對人到○○監獄實地勘察場地，與輔助參加人研議是否符合人員進出之管制規範，最大困境在於戒護人力的問題，也要考慮未設籍於○○監獄之收容人無法投票之不公平問題等語，有112年9月26日準備程序筆錄（本院卷一第433-454頁）、法務部112年10月5日法矯字第11204008180號函所附陳述意見狀（本院卷二第5-8頁）可參，是輔助參加人配合設置投票所，應無疑問。

⑷、再者，本件的脈絡實質上所反映的是設籍於監獄的收容人群體長期無法投票的事實，所以適合以全國監獄收容人之投票權與機會作為考量，比較能貼近現實大眾之觀感，不致淪於法學理論的形式操作，而相對人之長期違法不作為，看不出來其係基於何種之公益。縱使嗣後聲請人之本案訴訟敗訴確

定，但聲請人確實是有系爭選舉之投票權，其票數不會因本案敗訴而被認為應予剔除，應當不致於影響投票結果，故僅需考慮相對人可能支出的是設置投票所之人力與金錢成本。惟聲請人既然享有投票權，設置投票所之各項成本實亦難認為所受損害。又監獄收容人固然是因其等為違法行為而必須入監服刑接受懲罰，但監獄行刑矯治處遇之目的，是「促使受刑人改悔向上，培養其適應社會生活之能力」，不應該是在所受刑期宣告之外另外剝奪收容人的其他權利、降低人權保障之程度、或是予以污名化。而本件相對人長期不提供收容人在監獄投票之機會，已經被我國邀請的國際人權專家認定為違反公政公約第25條第2款，甚為明確，聲請人如依本件聲請而得行使投票權，促使國家遵守公政公約之義務，也足以再度向國際社會宣示我國遵守國際人權標準的意願，對於國家形象具有正面意義。是本院經由上述利益衡量，認為本件有定暫時狀態之必要。

㈣、關於備位請求

核其提起者係預備合併之聲請，必先位之聲請無理由，法院始應就備位之聲請為裁判，如先位之聲請有理由，法院即毋庸就備位之聲請為裁判。是本件聲請人之先位聲請既有理由，而獲准許，本院自毋庸就其備位之聲請加以裁判，併此敘明。

五、綜上，聲請人先位請求事項請求相對人花選會於本案行政訴訟確定前，應暫先准予於聲請人所在○○監獄內，設置第16任總統、副總統與第11屆立法委員選舉之投票所，供聲請人行使前開選舉之投票權，為有理由，應予准許。聲請人追加變更部分應予駁回。裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　　31　　日

審判長法　官　高愈杰

法　官　林淑婷

法　官　郭銘禮

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.抗告人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.抗告人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　　31　　日

書記官　林淑盈