

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

112年度訴字第954號

115年1月29日辯論終結

原告 賴清和

送達代收人 陳惠敏

訴訟代理人 陳宜均 律師（法扶律師）

被告 花蓮縣選舉委員會

代表人 顏新章（主任委員）

被告 中央選舉委員會

代表人 吳容輝（代理主任委員）

共同

訴訟代理人 湯文章 律師

上列當事人間選舉事件，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

一、本件被告中央選舉委員會（下稱中選會）之代表人原為李進勇，於訴訟進行中變更為吳容輝，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷二第419-421頁），核無不合，應予准許。

01 二、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被
02 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形
03 之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之
04 請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111
05 條第1項及第3項第2款分別定有明文。本件原告於起訴時聲
06 明：「一、先位聲明：(一)被告花蓮縣選舉委員會（下稱花選
07 會）應於原告所在之法務部矯正署花蓮監獄（下稱花監）
08 內，設置第16任總統、副總統與第11屆立法委員選舉（下稱
09 系爭選舉）之投票所，供原告行使前開選舉之選舉權。(二)訴
10 訟費用由被告花選會負擔。二、備位聲明：(一)確認被告中選
11 會有使原告得以行使系爭選舉之選舉權之義務存在。(二)訴訟
12 費用由被告中選會負擔。」（本院卷一第11-13頁）。嗣於
13 訴訟進行中數次變更，最後變更訴之聲明為：「一、先位聲
14 明：(一)確認被告花選會有於原告所在之花監內，設置系爭選
15 舉之投票所或以其他適當方法供原告行使前開選舉之選舉權
16 的義務。(二)確認被告花選會原告所在之花監內，設置第17任
17 總統、副總統與第12屆立法委員選舉（下稱系爭次屆選舉）
18 之投票所或以其他適當方法供原告行使前開選舉之選舉權的
19 義務存在。(三)訴訟費用由被告花選會負擔。二、備位聲明：
20 (一)確認被告中選會有使原告得以行使系爭選舉之選舉權之義
21 務存在。(二)確認被告中選會有使原告得以行使系爭次屆選舉
22 之選舉權之義務存在。(三)訴訟費用由被告中選會負擔。」
23 （本院卷二第435-436頁）經核原告上揭訴之變更，其請求
24 基礎事實同一，與行政訴訟法第111條第3項第2款規定尚難
25 謂未合，且尚無礙於訴訟終結及被告防禦，爰予准許。

26 貳、爭訟概要：

27 原告年滿20歲，現於花監執行並設有戶籍。被告中選會定於
28 民國113年1月13日辦理系爭選舉。原告委請訴外人社團法人
29 監所關注小組（下稱監所關注小組）以112年3月23日監注字
30 第2023032325號函（下稱112年3月23日函）請被告花選會於
31 舉行系爭選舉時，在花監設置投票所，並同時副知被告中選

會。經被告花選會以112年3月28日花選一字第1120000317號函（下稱112年3月28日函）略以：「…四、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。原告遂於112年8月11日對被告花選會、被告中選會提起本件訴訟。

參、原告起訴主張及聲明：

一、主張要旨略以：

(一)讓設籍於花監的原告依行使選舉權並不需另行立法，於監所投票亦不違反開票之公開原則及秘密投票原則。於花監設置投開票所僅屬行政技術事項，毋庸另訂法律，且可兼顧「公開」與「秘密」原則。就公開原則而言，無論設於戒護區外之行政大樓，或設於區內並輔以媒體轉播，均合乎公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）第57條第5項及總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）第53條第4項之規定。就秘密原則，依最高法院104年度第14次刑事庭會議決議及學者董保城、法治斌之見解，此原則之核心在於保障投票自由意志，且該投票所亦可供一般民眾與工作人員使用，非僅原告一人，故無違無記名原則。綜上，被告透過行政規劃即足確保選舉公正，倘仍有疑慮，懇請准予依原告之聲請勘驗花監。

(二)選舉權乃憲法保障之權利，又依總統選罷法第53條第1項及其施行細則第24條第1項、公職選罷法第57條第1項及其施行細則第30條第1項（下合稱系爭規定），原告是系爭規定保護對象，然被告未曾提供於監所內的原告行使選舉權的機會，原告受到事實上無從行使選舉權之侵害；系爭選舉經原

01 告請求欲行使其選舉權後仍遭被告拒絕，被告之行政作為剝
02 奪原告行使選舉權之機會，同時違反平等原則（平等權）及
03 比例原則，並有裁量瑕疵。受刑人之選舉權不應因自由刑而
04 予以限制，且行使該權利有助於其復歸社會，此經司法院釋
05 字第756、755號解釋、刑法第36條修法理由、本院112年度
06 訴字第969號判決及學者林政佑闡釋甚明；國家對此負有提
07 供必要組織與程序之積極助成義務，亦有蘇彥圖研究員、公
08 民與政治權利國際公約（下稱公政公約）第25號一般性意見
09 及國際審查委員會結論可據。被告未於花監設置適當之投開
10 票所，實屬裁量怠惰與濫用（司法院釋字第462、553號意旨
11 參照），被告辯稱受刑人缺在地認同、資訊不足或造成相對
12 剝奪感等理由均出於錯誤涵攝且違反法律保留，蓋受刑人遭
13 制度性剝奪與一般人因故無法投票不同（憲法法庭113年憲
14 裁字第7號不同意見書意旨參照），相較軍人得請假投票，
15 二者相比，顯失公平。查全台受刑人約55,285人，設籍監所
16 者3,297人，屬孤立少數，被告基於行政便宜而全面剝奪其
17 選舉權，手段與目的欠缺實質關聯，違反平等原則（憲法法
18 庭112年憲判字第11號、司法院釋字第760號意旨參照）及比
19 例原則（司法院釋字第766號意旨參照），且現行受刑人外
20 出實施辦法條件嚴苛致原告無從行使權利，均足見被告等違
21 反義務之違法情事。

22 (三)綜上，被告之行政行為既有上開違法情事，且事實上已剝奪
23 原告之選舉權，而被告本應有提供原告與其他選舉權人以相
24 同方式投票的義務，惟經被告否認，則就原被告間此一權利
25 義務之法律關係是否存在，原告應具有請求本院確認如訴之
26 聲明所載之確認利益，且符合補充性原則。另依中研院蘇彥
27 圖研究員見解，否定投票權之公法請求權性質將導致公權力
28 對權利之剝奪脫離司法審查，且不應混淆「權利侵害」與
29 「救濟手段」，誤認受刑人係請求創設「特殊投票制度」，
30 蓋國家對投票權之有效行使本負有助成義務，基此原告有權
31 請求國家使其能與其他選舉權人以「相同方式」投票；本件

01 聲明旨在確認被告依法有義務提供原告與他人相同之投票機
02 會，並非要求特殊程序，故原告就此法律關係之存否確有公
03 法上請求權，亦具確認利益並符合補充性原則。

04 二、聲明：

05 (一)先位聲明：

- 06 1.確認被告花選會有於原告所在之花監內，設置系爭選舉之投
07 票所或以其他適當方法供原告行使前開選舉之選舉權的義
08 務。
09 2.確認被告花選會原告所在之花監內，設置系爭次屆選舉之投
10 票所或以其他適當方法供原告行使前開選舉之選舉權的義務
11 存在。
12 3.訴訟費用由被告花選會負擔。

13 (二)備位聲明：

- 14 1.確認被告中選會有使原告得以行使系爭選舉之選舉權之義務
15 存在。
16 2.確認被告中選會有使原告得以行使系爭次屆選舉之選舉權之
17 義務存在。
18 3.訴訟費用由被告中選會負擔。

19 肆、被告中選會答辯要旨及聲明：

20 一、答辯要旨略以：

- 21 1.原告提起「確認公法上法律關係成立」，係在確認過去及將
22 來之法律關係之存在，核與確認之訴以確認現在之法律關係
23 存否為限之構成要件不符。又確認之訴之提起以有「公法上
24 法律關係」存在為前提，但兩造間並無任何公法上法律關係
25 存在，因此，原告之訴並不合法，請逕行駁回原告之訴。
26 2.選舉權雖受憲法第17條保障，然其行使需賴國家建立制度。
27 憲法第129條及第130條雖規定普通、平等、直接、無記名投
28 票及年滿20歲有「依法」選舉之權，但具體行使方式（如地
29 點、方法）屬立法者裁量範疇。憲法僅作原則性規範，選舉
30 制度之完整建構（含對權利行使之合理限制）須由立法者

01 「依法」形成。在立法者尚未制定完整規範前，人民並不具
02 備請求特定投票方式（如監獄設投票站）之實體法權利。

03 3.依公職選罷法第17條、第57條及總統選罷法相關規定，現行
04 選舉制度採「戶籍地投票」及「公開場域設站」。其核心精
05 神在於「公開投票、現場轉為開票所、公眾即時監督」，以
06 確保選舉之公正與秘密性。因監獄屬管制封閉場所，無法滿
07 足「不特定公眾得見聞、見證開票」之制度設計；若強行設
08 站，無論是供受刑人投票或開放一般民眾進入，皆與現行立
09 法共識之公開透明機制有違。故監獄設站涉及選舉制度之重
10 大變更，非僅屬行政機關之技術性執行細節，而應由立法者
11 通盤考量如何解決封閉場所之公正性與防弊問題。

12 4.我國目前關於不在籍投票，僅於公職選罷法第17條第2項針
13 對「投票所工作人員」設有例外規定，立法者尚未制定或授
14 權受刑人得實施不在籍投票之規範。受刑人投票涉及戶政造
15 冊、矯正管理及選務職權之整合，必須等待立法者修法確立
16 依據。若法院在缺乏法律授權下逕行介入個案，將有違權力
17 分立之憲法架構。

18 5.依公職選罷法第7條、第57條及總統選罷法第6條、第53條規
19 定，被告中選會僅負「指揮監督」之責，實際設置投票所之
20 義務機關為「各直轄市、縣（市）選舉委員會」。原告逕向
21 非執行機關之被告中選會請求，法理上顯有未合。此外，若
22 准許於監獄內設站，如僅原告一人投票將違反秘密投票原
23 則；如與其他人混同投票，則有選票辨識困難及選務管理之
24 高度風險，故在實務上亦難准許。

25 二、聲明：原告之訴駁回。

26 伍、被告花選會答辯要旨及聲明：

27 一、答辯要旨略以：

28 1.依公職選罷法第17條第1項、第57條第1項及總統選罷法第13
29 條第1項、第53條第1項等規定，選舉以「在籍投票」為原
30 則，現行法令僅針對投票所工作人員設有不在籍投票之例
31 外，立法機關並未制定受刑人不在籍投票之規範。受刑人投

票涉及戶政、矯正及選務等多方職權，應待立法者修法，法院不應在缺乏法令依據下介入，以免違反權力分立。此外，公政公約、經濟社會文化權利國際公約雖具國內法效力，但如公政公約第25條並未明確規定具體請求權內容，原告無法直接據此主張設置投票所之公法請求權。

2. 被告花選會並非本案適格當事人，且無權單獨決定設站。選舉人名冊編造屬戶政機關職權，非被告法定職掌。監獄設投票站涉及選舉之普通、平等、秘密等核心原則，非僅屬技術性執行問題，行政機關不能超越立法者之決定。雖法律規定應視情形設置「適當」處所，但所謂「適當」係指對整體選舉而言，非針對個別選舉人便利性，否則即應採居住地投票而非戶籍地投票。原告既無主觀公權利，且被告無權處置，該請求在法律上顯無理由。

3. 於監獄內設投票站將違反法定之「公開」原則。依總統選罷法第53條第4項及公職選罷法第57條第5項等規定，投票所於投票完畢後須即刻改為開票所，當眾唱名開票並供民眾參觀。此「公開」意指不特定多數人均得共見共聞。然監獄屬封閉戒護場域，一般民眾無法自由進出監督，若在內設站，將導致開票過程無法落實法律要求之公開透明，不僅違反法令，亦將損及人民對選舉結果之信賴。

4. 監獄設站亦有違憲法第129條之「無記名投票（秘密投票）」及「平等」原則。若監所投票人數過少，特定人之投票內容極易曝光；且若僅獨厚原告，對於其他因病、交通或留守軍營而無法返鄉投票者，顯有違平等原則。被告考量監所具封閉性、受刑人缺乏在地連結、競選宣傳受限致資訊不對稱、工作人員招募困難及維安風險等因素，認定監所非「適當」處所，乃合法裁量權之行使。現行法制採戶籍地投票且禁止移動票匱，在立法者未增設不在籍投票制度前，司法機關不宜越俎代庖。

二、聲明：原告之訴駁回。

01 陸、爭訟概要欄所載事實，有原告戶籍謄本（本院卷一第115-11
02 7頁）、監所關注小組112年3月23日函（本院卷一第131-133
03 頁）及112年3月28日函（本院卷一第135-137頁）等在卷可
04 稽。

05 柒、本院之判斷：

06 一、應適用之法律及法理

07 (一)按憲法第17條明文保障人民享有選舉權與罷免權，憲法第13
08 0條則明定，中華民國國民年滿20歲者，有依法選舉之權；
09 而人民有依法選舉之權，始有依法罷免之權。是人民關於選
10 舉與罷免投票權之具體行使，均須以相關選舉與罷免制度存
11 在為前提。鑑於憲法就選舉與罷免制度僅為有限之規範，且
12 自憲法第17條所保障之人民選舉權與罷免權中，尚無法直接
13 導出特定之選舉或罷免實施方式與程序等內容，因此國家應
14 立法形成各種選舉與罷免制度，明定選舉與罷免投票之實施
15 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
16 與罷免權。立法者制定涉及人民選舉或罷免投票權之實施或
17 救濟程序等法規範時，享有一定立法形成空間（憲法法庭11
18 2年憲判字第18號判決意旨參照）。總統選罷法第13條第1項
19 規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。
20 票。」公職選罷法第17條第1項規定：「選舉人，除另有規
21 定外，應於戶籍地投票所投票。」均係有關選舉人行使投票
22 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
23 計之一環。依此，現制下，除投票所工作人員於符合法定要
24 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
25 項及公職選罷法第17條第2項規定參照），選舉人均應於戶
26 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
27 籍地投票所投票，則非所問。究其立法目的，應係為維護選
28 舉或罷免投票之公平與公正性，其規定難謂有何違憲之處
29 （最高行政法院114年度上字第411號判決意旨參照）。

30 (二)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
31 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

01 細則第30條第1項規定，選舉人應於戶籍地投票所投票，且
02 投票所係由直轄市、縣（市）選舉委員會（下稱選務機關）
03 視選舉區廣狹及選舉人分布情形，就機關（構）、學校、公
04 共場所或其他適當處所分別設置。所稱「適當處所」雖未排
05 除監所，然受刑人之投票權行使，亦不得脫離依總統選罷法
06 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
07 票之意志，且不特定公眾得以監督開票流程之選舉制度。由
08 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
09 戒護出監投票，如何考量監所之物理環境、人員配置及選務
10 作業之可行性，在兼顧選舉公正、公平及可信賴之條件下，
11 實現受刑人之投票權，仰賴立法機關通盤評估。立法機關須
12 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
13 情形（例如是否設籍於監所，或監所與戶籍地是否位於同一
14 選區）、選區規模及選舉性質（例如選舉為全國性或地方
15 性）等；在程序上，自得考量使選舉程序可受信賴、維持選
16 舉公正性等因素，設置確保受刑人自由投票之意志、不特定
17 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
18 （最高行政法院114年度上字第411號判決意旨參照）。

19 二、經查，本件原告先位聲明1、2，係在立法機關就在監投票權
20 未為特別規定之情形下，直接依系爭規定請求確認被告花選
21 會在花監內設置系爭選舉、系爭次屆選舉投票所或以其他適
22 當方式供其行使系爭選舉及系爭次屆選舉之選舉權之義務，
23 鑑於選舉制度須由立法機關為通盤考量後形成，非花選會得
24 於全無立法之情況下自行作成決定，本於司法權之性質，行
25 政法院自無從直接確認選務機關應以特定方式供受刑人投票
26 之決定，原告依系爭規定並無請求花選會於花監內設置系爭
27 選舉、系爭次屆選舉投票所或其他適當方式供其行使選舉權
28 之公法上請求權，故而，原告所為主張自所無據，是以原告
29 主張被告花選會得基於行政規劃或於戒護區外或於戒護區內
30 設置投票所義務之主張亦無足採。

01 三、又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
02 請求權，仍應視公政公約之各別規定，對請求權內容及要件
03 有無明確規定而定。依公政公約第25條規定：「凡屬公民，
04 無分第2條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及
05 機會：……(二)在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必
06 須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意
07 志之自由表現。」公政公約第25號一般性意見第11點規定：
08 「國家必須採取有效措施，保證有投票權的所有人能行使這
09 項權利。……」可知，並未明確規定受刑人行使選舉權之內
10 容及要件，尚難認原告因此具有請求花選會在花監設置投票
11 所供其行使選舉權之公法上權利。另「對中華民國（臺灣）
12 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
13 過的結論性意見與建議」第91點固載明「公政公約第25條明
14 確規定，所有公民都有權利及『機會』在真正的定期選舉中
15 投票，不應遭受任何歧視。這表示，政府有義務透過不在籍
16 投票、通訊投票或在監獄、其他拘留設施以及人們被剝奪自
17 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
18 留者提供實際的機會，以行使此一重要的政治權利。」等
19 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
20 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
21 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
22 第25條規定，固應研議制定受刑人行使選舉權相關法制，以
23 確保受刑人選舉權之實現，惟基於權力分立原則，人民與行
24 政機關間有關如何行使選舉權，仍應由實體法規範形成，尚
25 無從由法院預為介入（最高行政法院114年度上字第411號判
26 決意旨參照）。是以，自難認原告得依公政公約第25條規定
27 為本件先位聲明之請求。

29 四、又監所受刑人如何妥適行使選舉權，以確保其依自由意旨行
30 使權利，並得維護選舉投票之公平與公正性，乃需經立法機
31 關通盤考量建制適當之受刑人投票制度後，方得以具體實

01 現，此間尚涉及監所矯正權責機關如何配合管理之問題，非
02 僅選務機關單方之權責，現行公職選罷法、總統選罷法或其
03 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
04 之實施方式及程序，即難逕認被告中選會已有使原告於系爭
05 選舉及系爭次屆選舉，均得以行使選舉權之義務存在，原告
06 備位聲明亦無理由。

07 五、再者，本件先位聲明2及備位聲明2所提之訴訟屬預先提起確
08 認訴訟，然選舉制度應由我國立法者形成，監獄受刑人之投
09 票權應如何行使及其具體要件，亦應由我國立法者制定或修
10 正相關法制後，法院始能獲得依法裁判之法令依據，從而在
11 目前立法者尚未制定或修正監獄受刑人投票相關法制之情形
12 下，原告並無請求選務機關應於其設籍之監所內或適當處所
13 設置投票所之公法上請求權存在，已如前述，至於未來於系
14 爭次屆選舉舉行時，是否已有法令依據，亦非提前提起預防
15 性確認訴訟之際司法權即得予以事先預判者，故原告先位聲
16 明2及備位聲明2應屬無據。

17 六、綜上，原告先位聲明請求被告花選會應於花監設置系爭選
18 舉、系爭次屆選舉之投票所或以其他適當方法供原告行使前
19 開選舉之選舉權，備位聲明請求確認被告中選會有使原告得
20 以行使系爭選舉、系爭次屆選舉之選舉權之義務存在，均無
21 理由，應予駁回。

22 七、至原告依憲法訴訟法第55條、第57條之規定，聲請本院停止
23 審理並向憲法法庭聲請審查合憲性（見本院卷二第259-276
24 頁），然如前所述，因本件原告具體請求內容，經認定係無
25 理由，即難認仍有依此規定辦理之必要，併此敘明。

26 八、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳
27 加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影
28 響，爰不逐一論述。至原告聲請勘驗花監，及聲請傳訊專家
29 證人部分（見本院卷二第67頁），核無調查之必要，併此敘
30 明。

31 九、結論：原告之訴無理由。

中華民國 115 年 3 月 12 日

審判長法官 鍾啟煌

法官 蔡如惠

法官 李毓華

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴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
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當	1. 上訴人之配偶、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。

01

者，亦得為上
訴審訴訟代理
人

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. 上訴人為公法人、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(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上
訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋
明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 3 月 12 日

03

書記官 許婉茹