

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

112年度訴字第962號

113年8月22日辯論終結

原告 林祐良

訴訟代理人 陳宜均 律師(法扶律師)

被告 桃園市選舉委員會

代表人 蘇俊賓(主任委員)

訴訟代理人 邱瑞朝

林家綺

被告 中央選舉委員會

代表人 李進勇(主任委員)

上二人共同

訴訟代理人 顏碧志 律師

輔助參加人 法務部

代表人 鄭銘謙(部長)住同上

訴訟代理人 李家銘

陳信价

上列當事人間選舉事件，原告提起行政訴訟，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

一、程序事項：

01 (一)本件輔助參加人之代表人原為蔡清祥，於訴訟進行中變更為
02 鄭銘謙，茲據輔助參加人新任代表人鄭銘謙具狀聲明承受訴
03 訟（本院卷二第237至238頁），核無不合，應予准許。

04 (二)按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被
05 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」及「有下列情
06 形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的
07 之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……」行政訴訟法
08 第111條第1項及第3項第2款分別定有明文。原告提起本件訴
09 訟時，原係先位聲明：被告桃園市選舉委員會（下稱被告桃
10 園選委會）應於原告所在之輔助參加人所屬矯正署臺北監獄
11 （下稱臺北監獄）內，設置第16任總統、副總統與第11屆立
12 法委員選舉（下合稱系爭選舉）之投票所，供原告行使前開
13 選舉之選舉權。備位聲明：確認被告中央選舉委員會（下稱
14 被告中選會）有使原告得以行使系爭選舉之選舉權之義務存
15 在（本院卷一第11頁）。嗣於訴訟進行中，於民國113年1月
16 18日（本院收文日）以行政訴之變更追加暨調查證據聲請
17 狀，變更先位聲明第1項為：「1.先位聲明：(1)確認被告桃
18 園選委會有於原告所在之臺北監獄內，設置系爭選舉之投票
19 所或以其他適當方法供原告行使前開選舉之選舉權的義
20 務。」並追加先位聲明及備位聲明第2項：「1.先位聲明：
21 ……(2)確認被告桃園選委會有於原告所在之臺北監獄內，設
22 置系爭選舉之後總統、副總統與立法委員選舉之投票所或以
23 其他適當方法供原告行使前開選舉之選舉權的義務存在。2.
24 備位聲明：……(2)確認被告中選會有使原告得以行使系爭選
25 舉之後總統、副總統與立法委員選舉之選舉權之義務存
26 在。」（本院卷一第425至426頁）。復於113年4月1日（本
27 院收文日）以行政訴之變更聲請暨準備(二)狀，變更先位聲明
28 第2項為：「1.先位聲明：……(2)被告桃園選委會應於原告
29 所在之臺北監獄內，設置第17任總統、副總統與第12屆立法
30 委員選舉之投票所，或以其他適當方法，供原告行使前開選
31 舉之選舉權。」（本院卷二第107頁）。經查，原告上開訴

之變更，核其變更之訴與原起訴請求之基礎相同，本院亦認屬適當，是揆諸前揭規定，於法並無不合，爰予准許，合先敘明。

二、事實概要：

緣被告中選會擬訂於113年1月13日辦理系爭選舉。原告為年滿20歲之國民，現於臺北監獄執行，戶籍遷入臺北監獄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（下稱監所關注小組）以112年3月20日監注字第2023032001號函請被告中選會、被告桃園選委會於舉行系爭選舉時，於臺北監獄設置投開票所。經被告中選會以112年3月27日中選務字第1120021603號函（下稱被告中選會112年3月27日函）、被告桃園選委會以112年3月28日桃選一字第1120005309號函（下稱被告桃園選委會112年3月28日函，並與被告中選會112年3月27日函合稱原處分）復略以：「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，惟此尚涉及輔助參加人權責。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。」原告不服原處分，遂提起本件行政訴訟。

三、原告之主張及聲明：

(一)原告先位聲明第1項及備位聲明第1項及第2項，符合確認訴訟之實體判決要件：

1.原告為總統選罷法第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）之保護對象，依據系爭規定及憲法第17條選舉權主觀權利之給付功

01 能，原告為具有系爭選舉選舉權之選舉人，系爭規定屬於保
02 護規範，原告自有請求被告桃園選委會於原告戶籍所在地即
03 臺北監獄設置系爭選舉投票所之公法上權利，具備本件訴訟
04 之當事人適格主體。系爭選舉業已舉辦完畢而無請求實益，
05 然因被告桃園選委會長期不作為，未於臺北監獄內設置投票
06 所，致原告無法行使包含前開選舉在內之任何選舉、罷免及
07 公投投票權，而選舉權性質上屬於重複發生之權利，且原告
08 得為反覆行使之情形，原告仍可藉由確認訴訟，以釐清被告
09 桃園選委會在臺北監獄內設置投開票所或其他方法使原告得
10 以投票的公法上之義務存在與否，一次解決將來可能發生之
11 具體爭議，又原告已無法透過其他種類之訴訟請求，僅得透
12 過一般確認之訴加以確認被告桃園選委會有此義務。本件仍
13 有提起確認之利益，具有權利保護必要，具備提起確認訴訟
14 之確認利益，且符合補充性原則。

15 2.依照憲法、總統選罷法及公職選罷法等規定，被告中選會負
16 有使包含原告在內之系爭選舉及第17任總統、副總統選舉及
17 第12屆立法委員選舉之選舉人，得於戶籍所在地之投票所就
18 此等公法所保障原告之選舉權，屬公法上法律關係。原告預
19 先確認被告中選會有使原告實際行使第17任總統、副總統及
20 第12屆立法委員選舉之選舉權之義務存在，方能有效地確保
21 原告就系爭選舉以後選舉之選舉權實際可得且有效行使，其
22 提起本件預防性確認訴訟應具有權利保護必要性，亦即有即
23 受確認判決之法律上利益，即具有確認利益，且屬較為有效
24 之救濟方法，並未違反備位性原則。

25 (二)原告有請求被告桃園選委會於原告所在之臺北監獄內，設置
26 系爭選舉投票所之公法上請求權：

27 1.原告為年滿20歲之中華民國自由地區人民，並於中華民國自
28 由地區繼續居住6個月以上，戶籍現設於桃園市龜山區宏德
29 新村2號（即臺北監獄），為第16、17任總統、副總統選舉
30 及第11、12屆立法委員之選舉人。依司法實務見解、學者學
31 術見解及比較外國立法例觀之，受刑人或受死刑判決確定者

於監禁期間，其憲法上所保障之權利，除因人身自由之限制外，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制外，其他所享有之憲法上權利，包含選舉權在內，原則上與一般人民並無二致。是以，原告雖為收容人，即便在監禁期間，依現行總統選罷法、公職選罷法相關規定仍為系爭選舉之選舉人，其受憲法第17條所保障之選舉權，在無任何法律明文規定，且係基於符合監獄行刑目的且符合比例原則之必要措施外，不得因其收容人之身分而遭限制或剝奪。原告為合法之選舉權人，則依憲法平等原則、選舉普通原則，應與其他選舉權人同樣有機會在選舉中行使其選舉權；又依憲法之民主原則、國民主權原則，透過包含原告等所有選舉權人透過定期行使選舉投票之權利，具體展現民意決定，並賦予國家權力機制及權利行使民主正當性之核心機制，乃民主政治根基所在。由此可見，依現行總統選罷法第53條、公職選罷法第57條規定之選舉方法，係由選舉權人親自到戶籍地投票所投票，則依合憲性解釋設置投票所之規定，國家自應確保投票所之設置能讓所有選舉權人都有平等之機會能行使渠等投票權，而本件被告桃園選委會基於其設置投票所之權責，針對原告等設籍於臺北監獄之收容人，應在臺北監獄設置投票所，原告方有機會行使選舉權，在在可證，被告桃園選委會有於臺北監獄設置投票所供包含原告在內等收容人投票之義務。

- 2.總統選罷法第53條第1項、公職選罷法第57條第1項之「…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」文義解釋上可包含「選舉日為公開場所」，而非限縮解釋為「平日均為公開場所」。觀諸過往選舉實務，投票所多設置於學校，或平日非為公開場所之民宅、一般社區，亦足證之。次按「當眾唱名開票」，文義解釋應可包含「以全程直播方式當眾唱名開票」，而非限縮解釋為「現場當眾唱名開票」。蓋「以全程直播方式當眾唱名開票」可供更多人透過電腦、電視、手機等科技設備進入轉

01 播平台觀覽唱名開票過程，更可貫徹當眾、公開、公平、公
02 正與公眾監督之立法意旨，合乎目的解釋。並符合司法院大
03 法官釋字第445號解釋及憲法法庭112年度憲判字第11號判決
04 意旨，亦合乎合憲性解釋。

05 3.憲法第129條「無記名（秘密）投票」原則之作用在於保護
06 投票行使投票權之自由，賦予投票人秘密投票之保障，讓選
07 舉人得以在無所顧忌的情況下，依其自由意志在選票上做出
08 決定，非謂原告一人投票即為違反無記名投票原則。遑論，
09 設籍在臺北監獄內之收容人約有123人，全國設籍在監所的
10 收容人更達3,297人，若被告桃園選委會於臺北監獄內設置
11 投票所，自應提供予其他設籍於臺北監獄之收容人行使選舉
12 權，方符合選舉權之一般原則（普通原則），進而無被告所
13 擔憂無記名投票原則之違反可能；再者，如於臺北監獄內設
14 置投票所，被告亦可依總統選罷法第13條第2項、公職選罷
15 法第17條第2項規定，安排投票所工作人員於前開投票所投
16 票，而不違反無記名投票原則。況且，以往選舉實務上，20
17 20年原住民山地立法委員投票所選舉人數少於2人的有3,019
18 處投票所，同年的平地立法委員投票所選舉人數少於2人的
19 有2,960處投票所，被告亦未曾因此剝奪該投票所投票權人
20 的投票機會，反觀在監所內設籍的收容人人數遠高於此，本
21 無違反無記名投票原則之虞。

22 4.原告係請求被告桃園選委會於臺北監獄內設置投票所，使原
23 告於總統、副總統及立法委員選舉時得以在該投票所投票，
24 該投票所即為指定原告投票之投票所，只要被告桃園市選委
25 會於臺北監獄內設置投票所，原告即得在選舉日到指定之投
26 票所親自投票，自非不在籍投票，本院112年度訴字第969號
27 判決亦肯認收容人請求在監所內設置投票所為現行選舉制度
28 之在籍投票。被告稱原告主張屬不在籍投票，應經修法解決
29 云云，顯屬無據。再者，本件被告桃園選委會、中選會的行
30 政不作為所導致包含原告在內之受刑人等受國家拘束人身自
31 由者的選舉權事實上受到侵害，應屬於國家系統性的剝奪受

刑人之選舉權，並非僅僅是個人因素（如生病住院、軍警值勤、出國旅遊等）所導致選舉權行使之困難。何況勤務所需必須留營之軍人、因病住院者其戶籍也非設在軍營、醫院之中，因此留營軍人、住院者無法投票是因為涉及「不在籍投票」的問題，與原告係設籍於臺北監獄之「在籍投票」有所不同。又國軍軍士官請假規則第6條第1項第2款及國軍軍官士官士兵休請假作業規定，營區軍人在符合特定要件仍可請假外出投票或可透過輪休方式至投票所投票，此與受刑人無法外出投票，倘未在監所設立投票所，在監期間將永無行使投票權之機會，兩者迥然有別，被告援以比較顯有不當。

5. 總統選罷法、公職選罷法文義之「適當」處所應指該處所除須符合憲法第129條普通、平等、直接、無記名原則及公平、公正及公開等選舉原則外，並應具有「可接近性」。亦即當地方選舉委員會將於該處所設置投票所，必須確保所有在籍選舉人均得前往其所設置之投票所行使選舉權，並且可於投票時間內於投票所內行使選舉權，方符合普通原則。因此，被告依總統選罷法、公職選罷法規定必須考量「選舉人分布情形」設置投票所，亦即應考量設置足夠數量投票所、投票所安排之選舉人人數不能過多、選舉人得盡量於鄰近戶籍地之投票所進行投票，凡此都是考量投票所之可接近性，便利選舉人得以就近投票，避免逾越選舉時間。另考量身心障礙者之情況，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，地方選委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等等，均為適當處所之「可接近性」之適例。故依總統選罷法第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項規定，被告桃園選委會應有於臺北監獄設置投票所供包含原告在內等設籍於臺北監獄之收容人投票之義務。

01 (三)被告裁量權之行使導致原告之選舉權被剝奪，違反比例原
02 則，顯有裁量怠惰與裁量濫用之違法：

03 1.原告於法律上及事實上均不可能出監投票。因受刑人外出制
04 度係為強化其就業職能、才藝或技能，使其得以提早復歸社
05 會，達到矯正更生之效果為目的，核與行使參政投票權無
06 涉，且其尚應符合『在監執行逾3月』與『行狀善良』或
07 『具特殊才藝或技能』之外出要件。如受刑人未符合上開外
08 出要件，自無法依規定外出。至受刑人戒護外出，依監獄行
09 刑法第28條第1項、第2項及第60條第1項，分別針對返家奔
10 喪、重大或特殊事故而有返家探視之必要、受傷或罹患疾病
11 而有醫療急迫或經診治認有必要等特定情事規定，不論戒護
12 及無戒護受刑人外出等規定，係針對特定事由，且為使受刑
13 人早日回歸社會，強化其職能或技能而設，核與投票權行使
14 無涉，被告顯係增加投票權行使上法律所無之限制。又臺北
15 監獄在籍受刑人眾多，如採行戒護外出方式投票，所耗人
16 力、物力甚高，臺北監獄近5年在監收容人數達4千名上下，
17 則投入相當人力戒護受刑人外出後，獄中管理人力更為吃
18 緊。故原告之所以行使選舉權，並非來自立法之不作為，實
19 係因被告桃園選委會之行政不作為所致，其未依法為在籍選
20 舉權人原告等設置適當之投票所，即公告在其監獄戶籍地設
21 置投票所，致原告無法投票。

22 2.被告桃園選委會裁量將投票所設置於三信社區活動中心，顯
23 未審酌原告因國家限制其人身自由在法律上、現實上都無法
24 抵達臺北監獄外之投票所投票，甚至原告請求被告於臺北監
25 獄設置投票所，亦遭被告桃園選委會及被告中選會拒絕，導
26 致同樣為選舉權人，非收容人得前往其戶籍所在地之投票所
27 投票，但收容人卻自始無法前往其戶籍所在地之投票所投
28 票，已構成以「收容人身分」為區分標準之行使選舉權的差
29 別待遇，並且業已達到對於具有收容人身分者選舉權之完全
30 剝奪之情形，核為憲法平等權、普通選舉原則所不容許，更
31 牴觸比例原則，亦已違反行政程序法第6條、總統選罷法第2

01 條及公職選罷法第3條之選舉普通原則，被告桃園選委會之
02 裁量顯然已有裁量怠惰、裁量濫用之違法。

03 (四)被告桃園選委會設籍地之裁量權，應有裁量收縮至零之情
04 形，應將投票所設置於臺北監獄為唯一的合義務裁量：

05 依據憲法第17條與公民與政治權利公約（下稱公政公約）第
06 25條等規定，被告桃園選委會應採取有效、積極措施，提供
07 有選舉權之原告現實之機會行使其選舉權，被告桃園選委會
08 既為設置投票所之主管機關，應負有使原告有於戶籍所在之
09 適當投票所享有行使選舉權之機會，今針對設籍於臺北監獄
10 之原告而言，因原告等收容人之人身自由受國家限制之事實
11 狀況，被告桃園選委會必須將原告設籍該區之投票所設置在
12 臺北監獄，否則將無法達成依選舉人分布情形，分設投票所
13 之法定任務，且將造成原告等收容人選舉權此等涉及我國民
14 主原則根本之重要法益受到剝奪之嚴重危害，依司法實務見
15 解，應認此時被告桃園選委會之裁量權已收縮至零，必須在
16 臺北監獄設置投票所供原告投票。原告並得基於公政公約、
17 選罷法之規定，請求被告桃園選委會於臺北監獄設置投票
18 所。

19 (五)聲明：

20 1.先位聲明：

21 (1)確認被告桃園選委會有於原告所在之臺北監獄內，設置系爭
22 選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
23 權的義務。

24 (2)被告桃園選委會應於原告所在之臺北監獄內，設置第17任總
25 統、副總統與第12屆立法委員選舉之投票所，或以其他適當
26 方法，供原告行使前開選舉之選舉權。

27 2.備位聲明：

28 (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
29 存在。

30 (2)確認被告中選會有使原告得以行使系爭選舉之後總統、副總
31 統與立法委員選舉之選舉權之義務存在。

01 四、被告中選會及桃園選委會之答辯及聲明：

02 (一)原告提起確認訴訟，欠缺實體判決要件：

03 1.公職選罷法及總統選罷法僅規定總統、副總統與立法委員
04 「選舉之舉辦」係由被告中選會掌理，乃機關權限劃分之規
05 定，並未在被告中選會與原告間創設公法上法律關係，更未
06 規定被告中選會對原告負有何等公法上義務。至被告中選會
07 是否負有法律所定之公法上義務、有無違反上開法令規定，
08 俱屬事實問題，而非法律關係，均非得循行政訴訟程序提起
09 確認訴訟請求確認之對象（參最高行政法院100年度判字第2
10 263號判決意旨參照）。

11 2.原告先位請求被告桃園選委會於准予原告所在臺北監獄內，
12 設置系爭選舉之投票所，倘法院認先位請求無理由，則縱准
13 予原告備位請求聲請，亦非賦予原告得請求被告中選會於特
14 定地點設置投票所之公法上請求權，遑論上開請求之內容僅
15 有確認效力而無執行力，是原告因在監執行，事實上無法至
16 戶籍地投票所投票之危險，無法以訴訟除去，難認有即受確
17 認判決之正當利益，而無保護之必要。又原告因在監執行，
18 事實上無法前往戶籍地投票所投票，原告欲達成在監所投票
19 之目的，以一般給付訴訟訴請被告桃園選委會於臺北監獄內
20 設置投票所即為已足，殊無請求確認被告中選會有使原告得
21 以行使系爭選舉之選舉權之義務存在之必要，故原告之備位
22 請求，違反行政訴訟法第6條第3項所規定之確認訴訟補充性
23 原則。

24 (二)原告並無請求被告桃園選委會在臺北監獄內設置投票所或以
25 其他方法供原告行使投票權之主觀上公權利，被告均無當事
26 人適格：

27 1.總統選罷法第53條第1項及公職選罷法第57條第1項規定所謂
28 「適當」處所，應係指「適於選舉」之處所而言，而非適於
29 「個別選舉人」之處所，否則理應設置於居住地而非戶籍
30 地，又人人皆有其不同之需求，便於部分選舉人行使，恐不
31 便於他部分選舉人行使，永不可能對所有選舉人均為適當，

是上開規定要非保護規範，難認有賦予個別選舉人請求直轄市暨縣市選舉委員會於特定處所設置投票所之主觀公權利。又公職選罷法及總統選罷法，對於特定身分或特殊情狀之選舉人所為特別規定，僅分別於公職選罷法第17條第2項及總統選罷法第13條第2項、第3項就「投票所之工作人員」及「返國行使選舉權之選舉人」為特別規定，其餘均為劃一之規制。換言之，就受刑人事實上不便行使投票權，公職選罷法及總統選罷法既未為特別規定，乃立法之選擇，若須就類如受刑人等特定身分或特殊情狀之選舉人為特別處置，應待立法者制定或修正相關法制後，被告始有權處置，原告亦始有權請求，法院亦始能獲得依法裁判之法令依據，法院倘於個案中以一般給付訴訟之方式預為介入，顯與權力分立之憲法架構相違。至公政公約僅係就基本人權為抽象原則之宣示，指導締約國之政策走向，就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，仍有待締約國各自具體立法落實，並非身為行政機關之被告桃園選委會所能越俎代庖，尚難認原告得逕以上開公約規定，據為其公法上之權利或法律所保護之利益權源，而為本件請求，且觀諸公政公約第25條之文義，與憲法第129條所定普通、平等、直接及無記名原則相同，實無法推論出原告有權請求選務機關於特定處所設置投票所供其投票之公法上請求權。

2. 觀諸最高行政法院112年度抗字第397號裁定、同院112年度抗字第437號裁定、憲法法庭112憲裁字第146號裁定及黃昭元大法官提出許志雄大法官加入之協同意見書之意旨可知，公職選罷法及總統選罷法並未賦予人民有請求在戶籍所在區域為其個人因素，於性質上為管制封閉之場所例如矯正機關內（監獄）設置投票所，供收容人（含監獄受刑人）或因此牽涉要求同一戶籍區域之一般民眾進入該投票所投票，或以特殊方式供收容人行使投、開票之公法上請求權。況且本案原告於上開最高行政法院裁定後復提經憲法法庭112憲裁字第146號裁定不受理，益證本件原告並無特定地點設置投票

01 所或以其他方法供原告行使投票權之公法上請求權，故其提
02 起本訴，欠缺訴訟權能，當事人不適格。

03 3.依公職選罷法第17條第2項、總統選罷法第13條第2項、第3
04 項之規定可知，現行法制下，對於特定身分、情狀所為特別
05 規定，僅「投票所之工作人員」及「返國行使選舉權之選舉
06 人」，其餘均為劃一之規制。換言之，就受刑人事實上不便
07 行使投票權，既未為特別規定，乃立法之選擇，此屬立法者
08 就投票方法之制度形成及原則決定，依司法實務見解，被告
09 桃園選委會或被告中選會並無權為受刑人特設投票所或其他
10 行為供原告行使投票權，是原告先位請求被告桃園選委會在
11 臺北監獄內設置投票所，備位請求被告中選會有使原告得以
12 行使選舉權之義務，尚非對於適格之被告為請求（最高行政
13 法院110年度上字第673號判決及本院111年度訴字第1439號
14 判決意旨參照）。再者，能使原告得於監所行使投票權之實
15 施方式，除涉及被告等選務機關，尚涉及戶政機關及輔助參
16 加人之權責，非經輔助參加人同意，被告桃園選委會亦無法
17 為之，尚非被告並無單獨作成特定行政事實行為之職權，且
18 被告中選會必須依據法律，獨立行使職權，然依現行法制，
19 實不存在任何不違背總統選罷法與公職選罷法之適當方法可
20 供原告於系爭選舉行使投票權，於立法機關修法增設其他投
21 票方式前，被告中選會無法使原告得以於系爭選舉行使投票
22 權，自非本件適格之被告。

23 (三)被告裁量權之行使，並非出於恣意，行政法院應尊重選務機
24 關之裁量：

25 1.原告因在監執行事實上無法前往戶籍地投票所投票，並非被
26 告之行為所致，且原告請求於監所設置投票所供其投票，亦
27 違反公職選罷法及總統選罷法相關規定，退步言之，投票所
28 之設置亦屬選務之核心事項，被告經評估不宜於監所設置投
29 票所，應尊重被告之決定。總統選罷法第53條第1項及公職
30 選罷法第57條第1項規定所謂「適當處所」非即等於「方便
31 原告投票之處所」，不能因被告桃園選委會未在臺北監獄設

置投票所，即謂原告行使投票權受被告桃園選委會限制，原告係因在監執行，事實上無法前往戶籍地投票所投票，此乃受刑人因人身自由遭限制所必須忍受之附帶結果，並非被告有何行政行為致使原告遭受損害，如同因重病住院無法下床之人，亦因事實上之因素無法前往戶籍地投票所投票，要難謂被告未設法使其得以投票，對伊造成何等損害。且現行法制並未設計得以讓受刑人投票之制度，此乃立法者之選擇，若未准予原告請求，原告固然無法在監所投票，然此不過係維持原告原本在監執行之狀態，矧原告於執行完畢後恢復人身自由，即可參與往後之選舉投票，難認原告有何難以回復之損害可言。特設投票所乃立法抉擇，現行法下並無允許為受刑人特設投票所，為受刑人特設投票所，已影響選舉之平等原則，此允宜由民意機關，綜合考量其他投票日因公務執勤（如在營軍人）、工作及就學等因素而無法親自前往投票所投票之選舉人投票權益考量，修法解決。是以，投票所之設置屬選務之核心事項，選擇適當之處所分設投票所，亦屬公職選罷法及總統選罷法賦予被告之權責，是經被告評估不宜於監所設置投票所，應尊重被告之判斷與裁量。被告桃園選委會依法為合目的性裁量，本即不得於臺北監獄設置投票所，如依原告所請於臺北監獄設置投票所，反而逾越法律所授權之裁量範圍，而構成裁量逾越與濫用，故本件殊無裁量減縮至零情形。

2. 各監所受刑人人數不一，倘均設置投票所，當人數過少時，可能暴露受刑人投票秘密，又如投票結果偏向特定政黨，亦可能衍生爭議。設籍於監所之受刑人，與非設籍於監所之受刑人，均係身體自由受拘束，附帶受限制而無法前往戶籍地投票所投票，如僅就部分設籍監所的受刑人在監所內設置投票所，對其他未設籍監所之受刑人恐產生相對剝奪感，亦不公平。因監所情況特殊，不利投開票所工作人員招募，輔助參加人又認為戒護人員擔任投開票所工作人員恐有角色衝突疑慮，投開票所工作人員如何招募及遴派，現實亦有困難。

01 監所受刑人係因案收容，欠缺對於當地之瞭解，恐與公職選
02 罷法第15條、總統選罷法第12條設置居住期間規定之立法意
03 旨未符。受刑人在監所內雖可透過閱聽收音機、電視、書報
04 及錄影之政見發表會等取得選舉資訊，然在監所內不得使用
05 網路，政黨及候選人不得進入監所內從事宣傳，以現行競選
06 活動宣傳方式，使用社群網路從事宣傳活動日增，對部分資
07 力較小之政黨及候選人，亦較難購買廣播電視媒體之廣告從
08 事宣傳，監所上開限制措施應係基於戒護安全考量，且法律
09 又未例外開放政黨及候選人得進入監所從事宣傳，惟此對受
10 刑人能否及時、充分及完整取得選舉資訊應有所影響，亦影
11 響選舉之公平性。輔助參加人基於監所戒護維安之考量，認
12 如於監所內設置投票所，一般選舉人不得進入監所內投票、
13 監票。縱能進入，一般選舉人進入監所時須經高規格安全檢
14 查，亦恐降低一般選舉人之投票或監督意願。監所性質特
15 殊，非但封閉且為一般民眾所厭惡。且屬關押受刑人之場
16 域，即便是假日，依舊仍需實行關押受刑人之公務。考量風
17 險，不管是在監獄戒護區或非戒護區均臨關押人犯之處，若
18 有動亂也會提高監獄監禁破防之風險，尚非學校機關可相比
19 擬。被告桃園選委會因此認監所（含臺北監獄）並非總統選
20 罷法第53條第1項、公職選罷法第57條第1項所稱設置投票所
21 之「適當」處所。

- 22 3. 不論總統選罷法第53條第4項、公職選罷法第57條第5項均規
23 定，於投票所於投票完畢後即改為開票所，當眾唱名開票，
24 並於開票完畢即依投開票報告表宣布開票結果，係為使選舉
25 過程公開、透明，受不特定多數人之監督，凡人民欲觀看監
26 督者，不限資格，均可為之，俾使人民相信選舉非特定人所
27 操控，信賴選舉之結果。然監所乃封閉、不公開之場域，且
28 有戒護受刑人之必要，無法使不特定人民自由進出並監督選
29 舉過程，若於監所設置投票所投票將違反公職選罷法第57條
30 第5項、總統選罷法第53條第4項規定之公開、透明意旨，亦
31 戕害整體選舉制度及人民對選舉結果之信任。又監所乃封

01 閉、不公開之場域，非有法定或特殊事由，任何人均不得進
02 入矯正機關戒護區，是如於監所戒護區內設置投票所供原告
03 投票，投票完畢後，不特定民眾並無法進入開票所參觀開
04 票、共見共聞並予監督，顯與總統選罷法、公職選罷法及其
05 施行細則所定「於投票完畢後，即改為開票所，當眾唱名開
06 票。」、「公開查驗票匱後加封」、「開票應公開為之」、「
07 「設置參觀席，備民眾入場參觀開票。」等要求未合。至原
08 告所提其餘使原告得以投票之方法，如延長投票、提前投
09 票、移動式投票、通訊投票等方式，均違反總統選罷法與公
10 職選罷法之規定，選務機關無從採用。原告因受監禁事實上
11 因素，無法前往被告新北市選委會設置之投票所投票，屬不
12 在籍投票，應待立法者制定或修正相關法制後，法院始能獲
13 得依法裁判之法令依據。

14 4.本件判決效力僅及於原告一人，則特設投票所使原告投票，
15 依前述公職選罷法第57條第5項、總統選罷法第53條第4項規
16 定，須立即轉為開票所開票，則不啻將原告之投票內容公諸
17 於世，違反無記名投票（秘密投票）之規定。又若本案判決
18 准許原告於臺北監獄投票，然其他同樣因事實上因素無法行
19 使選舉權之人，例如其餘仍因監禁之附帶效果未能行使投票
20 權之受刑人、因重病住院無法下床之人、留守軍營無法外出
21 投票之軍人，及其他因交通不便或個人因素，不便於選舉當
22 日至戶籍地投票所投票之選舉人等，均未能如原告般，享有
23 得要求直轄市、縣市選舉委員會於便利自己投票之特定處所
24 設置投票所之優待，亦顯然違反平等原則。

25 5.監獄行刑法第29條第1項、第30條明定須事先徵得其同意，
26 報請監督機關核准，並全程派員戒護下始得為之等語，可知
27 受刑人外出制度係為提升就業職能、減少再犯，以減緩受刑
28 人從監禁機關回到自由社會所產生的衝擊，或使受刑人能藉
29 由外出參與公益活動、藝術表演，甚至參加競賽活動之機
30 會，獲得自信與榮譽，俾以培養積極進取之態度及再社會化
31 能力，實與投票權之行使無涉，且外出投票亦非監獄行刑法

01 規定受刑人得申請外出之理由，故於現行法制下，受刑人並
02 無可以外出投票之法律依據。又受刑人只要離開戒護區，即
03 屬「外出」，輔助參加人亦認為使受刑人離開戒護區投票，
04 沒有法律授權，無法執行，且矯正機關實際上亦沒有足夠的
05 戒護人力戒護受刑人至非戒護區投票。既然受刑人只要離開
06 戒護區即屬「外出」，則在監獄之非戒護區設置投票所供受
07 刑人投票，即因欠缺法律依據而不可行。

08 (四)聲明：原告之訴駁回。

09 五、輔助參加人之陳述：

10 (一)以原告戶籍在監所之情形，依目前監獄行刑法第28、29、30
11 條規定並沒有得請求戒護外出投票之規定，而同法第26條應
12 該不適用於受收容人選舉，故無法請求警察人員協助戒護。

13 (二)關於於監所內戒護區或非戒護區設置投票所之可行性，主要
14 係考量受收容人之安全、隱私及監所秩序，且戒護人力非常
15 吃緊，至警察、選務人員若須進入戒護區都須經過事先申請
16 且須接受檢查，對於人數也會做掌控。相關單位於112年5月
17 8日、10月16日分別於台北看守所及臺北監獄有召開相關協
18 商會議，針對收容人的投票進行討論，參加人的立場是配合
19 及尊重但前提是須符合監獄行刑法的規定，維護收容人的隱
20 私權。

21 (三)民眾要進入監所戒護區須事先提出申請並登記，且有應接受
22 監所的必要管制措施之義務，如安全檢查，如其拒絕檢查，
23 監所得拒絕其進入。至於進入非戒護區雖不須事先申請但有
24 管制，會探詢進入的目的，須出示證件並且登記，如有必要
25 會再進行安檢，只是安檢的程度與進入戒護區的安檢程度有
26 所不同。另監所禁止政黨、公職候選人及支持者，於競選期
27 間進入監所辦理造勢活動或拉票。因受刑人禁止上網，所以
28 僅有選舉公報部分會以郵寄方式寄送至個別收容人。

29 六、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘
30 為兩造所不爭執，並有：被告中選會112年3月27日函（本院
31 卷一第83至85頁）、被告桃園選委會112年3月28日函（本院

卷一第77至78頁）、戶籍謄本（本院卷一第67至68頁）、系爭選舉投票日期及工作進程序表（本院卷一第69至74頁）、監所關注小組112年3月20日監注字第2023032001號（本院卷一第75至76頁），及被告中選會112年10月18日中選務字第1123150434號函暨「研商矯正機關收容人行使投票權方式事宜會議紀錄」（本院卷一第371頁、第373至388頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：(一)原告是否有請求被告桃園選委會於臺北監獄設置投開票所之公法上請求權？被告桃園選委會認定臺北監獄並非總統選罷法第53條第1項、公職選罷法第57條第1項所指「適當」之投票處所，有無裁量怠惰與裁量濫用之違法？有無裁量萎縮至零之情況？(二)原告先位聲明第1項及備位聲明提起確認訴訟，是否具有確認利益？是否有權利保護必要？是否符合確認訴訟補充性原則？

七、本院之判斷：

(一)本件應適用之法令：

1.按憲法第 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；而人民有依法選舉之權，始有依法罷免之權。是人民關於選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在為前提。鑑於憲法就選舉與罷免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與罷免權中，尚無法直接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）。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。」係有關選舉人行使投票權處所之規定，乃立法者就選舉或罷免投票之實施所為相關制度設計之一環。依此，

01 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
02 地投票所投票外（同條第 2 項規定參照），選舉人均應於
03 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
04 戶籍地投票所投票，則非所問。究其立法目的，應係為維護
05 選舉或罷免投票之公平與公正性，其規定難謂有何違憲之
06 處。又同法第57條第1項規定：「公職人員選舉，應視選舉
07 區廣狹及選舉人分布情形，就機關（構）、學校、公共場所
08 或其他適當處所，分設投票所。」係立法者命選務機關依選
09 舉區與選舉人分布之具體情形，擇適當處所，分設投票所之
10 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
11 規定（憲法法庭113年憲裁字第7號裁定意旨參照）。

12 2.次按一般給付訴訟之要件，仍須以其對該行政機關享有公法
13 上之請求權（主觀公權利）始得為之。行政機關表現於外部
14 之事實行為所據之行政法規範意旨倘未賦予人民公法上請求
15 權者，則不能僅因該行政行為性質上屬事實行為，即謂人民
16 得提起一般給付訴訟向行政機關請求應為該事實行為。依公
17 職選罷法第17條第1項規定：「選舉人，除另有規定外，應
18 於戶籍地投票所投票。」同法第57條第1項規定：「公職人
19 員選舉，應視選舉區廣狹及選舉人分布情形，就機關
20 （構）、學校、公共場所或其他適當處所，分設投票所。」
21 總統副總統選舉罷免法第13條第1項、第53條第1項、第75
22 條、公民投票法第24條亦分別設有相類規定。足見依目前公
23 職選罷法、總統選罷法及公民投票法之規定，投票所係設置
24 在選舉區內，且選舉人投票，除另有規定外，以在籍投票為
25 原則。立法機關尚未制定或授權主管機關訂定其他得辦理不
26 在籍投票之具體規範。而關於受刑人不在籍投票之實施方
27 式，關涉戶政機關（選舉人名冊之編造）、矯正機關及選務機
28 關等各機關之職權，應待立法者制定或修正相關法制後，法
29 院始能獲得依法裁判之法令依據，法院倘於個案中以一般給
30 付訴訟之方式預為介入，顯與權力分立之憲法架構相違。公
31 職選罷法第17條第1項原即設有「除另有規定外」之明文，

01 已預留其就不在籍投票制度之立法形成自由的空間，目前關
02 於受刑人不在籍投票之相關法制空缺，並非公職選罷法第17
03 條第1項規定本身違憲所致。又公民與政治權利國際公約
04 （下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社
05 文公約）所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，
06 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
07 權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要
08 件有無明確之規定而定。有明確規定者，例如公政公約第24
09 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1
10 3條第2項第1款義務免費之初等教育規定，始得作為人民之
11 請求權依據。至公政公約第25條第1項第2款規定：「凡屬公
12 民，無分第2條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權
13 利及機會：……（二）在真正、定期之選舉中投票及被選。
14 選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保
15 證選民意志之自由表現。」就如何之請求權內容及要件，並
16 未明確規定，不得據以認為人民有就設置投票所部分享有公
17 法上之請求權（最高行政法院110年度上字第673號判決意旨
18 參照）。

19 (二)原告欠缺請求被告桃園選委會於臺北監獄設置投開票所之公
20 法上請求權：

21 1.經查，被告中選會訂於113年1月13日辦理系爭選舉。原告為
22 年滿20歲之國民，現於臺北監獄執行，戶籍遷入臺北監獄6
23 個月以上，無其他遭剝奪選舉投票權之情形，為系爭選舉之
24 選舉權人，其前委由監所關注小組以112年3月20日監注字第
25 2023032001號函請被告中選會、被告桃園選委會於舉行系爭
26 選舉時，於臺北監獄設置投開票所。經被告中選會及被告桃
27 園選委會以原處分函復略以：「有關監所收容人如戶籍已遷
28 至監所，其在戶籍地投票所投票可能方式，包括由監所戒護
29 收容人外出前往該監所所在地之投票所投票，惟此尚涉及輔
30 助參加人權責。至如在監所內設置投票所，屬於特設投票
31 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，允應於總統選罷法及公職選罷法明文規範，以避免爭議。」原告不服原處分，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，原告另提起先位聲明第2項之一般給付訴訟，請求被告桃園選委會應於原告所在之臺北監獄內，設置第17任總統、副總統與第12屆立法委員選舉（下稱次屆選舉）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，故應為審究之前提要件即為其有無此公法上給付請求權，參諸原告援引為請求權基礎之系爭規定，公職選罷法及總統選罷法均僅規定選舉人應於戶籍地投票所投票，至於投票所之設置則授權地方選委會斟酌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，就其授權之意旨應係基於選舉區範圍及選舉人數之分布涉及投票所數量及位置之選擇，尤應綜合考量行政資源之有限性、選舉人投票之便利性及可能性，以求取一般選舉人均可普遍接受之最大公約數，作妥善之分配及規劃，至選舉人個人之特殊狀況則非必要審酌之因素，此可觀諸憲法法庭前揭裁判意旨益明。是基於前述立法之授權，被告桃園選委會對於投票所數量規劃及位置之選擇，應有視選舉區範圍及選舉人數分布之狀況，為整體考量後判斷，而享有判斷餘地或合目的性裁量權限，法院原則應予尊重，合先敘明。

2.次查，原處分以前開情詞為由，認監所之情況特殊不宜設置投票所，本院基於下列之理由認此應屬被告桃園選委會基於上開法律授權因素之政策考量所為因地制宜之規劃及判斷，屬行使判斷餘地或合目的性之裁量權限，符合公職選罷法及總統選罷法前揭規定授權之目的，並無裁量萎縮至零或裁量違法瑕疵等情況，本院自應予尊重：

(1)按公職選罷法第3條第1項：「公職人員選舉，以普通、平等、直接及無記名單記投票之方法行之。」第57條第5項：

「投票所於投票完畢後，即改為開票所，當眾唱名開票。開票完畢，開票所主任管理員與主任監察員即依投開票報告表宣布開票結果，除於開票所門口張貼外，並應將同一內容之投開票報告表副本，當場簽名交付推薦候選人之政黨，及非經政黨推薦之候選人所指派之人員……。」第63條：「（第1項）選舉之投票，由選舉人於選舉票圈選欄上，以選舉委員會製備之圈選工具圈選一人。但全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉，圈選一政黨。（第2項）選舉人圈選後，不得將圈選內容出示他人。……」第65條第3項、第4項：「除執行公務外，任何人不得攜帶行動電話或具攝影功能之器材進入投票所。但已關閉電源之行動裝置，不在此限。任何人不得於投票所以攝影器材刺探選舉人圈選選舉票內容」同法施行細則第31條第1項：「投票所投票匭，應由主任管理員會同主任監察員於投票開始前公開查驗後加封。」第33條：「（第1項）投票完畢後，主任管理員應會同主任監察員將投票匭密封，並即將投票所改為開票所。（第2項）開票應公開為之，逐張唱名開票，並設置參觀席，備民眾入場參觀開票。」等規定（總統選罷法第2條、第53條第4項、第59條、第61條第3、4項；同法施行細則第25條第1項及第27條有相類規定），可知公職選罷法及總統選罷法形成之選舉制度，係在公眾得見聞之公開場域設置投票所，透過不特定多數人監督選務，兼有保障選舉權人投票與不投票自由之效應，並使前往投票所之選舉人可在無顧忌之自由環境下，以無記名方式投票，投票所內嚴禁攝影器材（秘密投票）。投票時間一截止，採取各投票所各別開票，即各投票所選務機關必須保全該投票所投票完畢之現狀，立即原封不動將投票所改為公眾得監督之公開、透明之現場開票所，而在不特定公眾可見聞、見證整個開票過程之場景下，當場清點選舉人名冊領票人數及用餘票數，查驗投票匭及開封每一投票匭，當眾唱名開票、記票、核對及宣布各開票所之開票結果，以確保每張以自由意志投入票匭之選票，自始至終受到公開、

01 公平、公正與公眾監督之保障，而能直接完整且真實呈現每
02 位投票者之意志，此為民意機關立法者形成之選舉制度。從
03 而，被告桃園選委會依前揭公職選罷法及總統選罷法規定之
04 授權，就機關（構）、學校、公共場所或其他適當處所，選
05 擇分設投票所時，有關所謂「適當處所」，自應符合前揭法
06 律規定之選舉制度，即在公開場域設置之投票所可供選舉權
07 人秘密投票，並可立即將各別投票所直接轉為不特定公眾得
08 見聞、見證之各別開票所，進行現場公開唱票、記票之選舉
09 權行使方式而言。

10 (2)原告於本院審理中固主張：在監獄內也有非戒護區，可供一
11 般人民自由進出，可作為投票所的設置，即使於戒護區內也
12 有適當的處所可供設置，只要可透過讓一般民眾事先申請得
13 以進入觀看開票，再輔以直播開票過程，例如：禮堂或律見
14 區等地，就可以當作投票所等語，惟對照監獄行刑法第21
15 條：「（第1項）監獄應嚴密戒護，並得運用科技設備輔助
16 之。……（第3項）為戒護安全目的，監獄得於必要範圍
17 內，運用第1項科技設備蒐集、處理、利用受刑人或進出人
18 員之個人資料。（第4項）監獄為維護安全，得檢查出入者
19 之衣類及攜帶物品，並得運用科技設備輔助之。……」第8
20 條：「監獄得依媒體之請求，同意其進入適當處所採訪或參
21 觀；並得依民眾之請求，同意其進入適當處所參觀。」同法
22 施行細則第7條：「（第1項）民眾或媒體依本法第8條規定
23 請求參觀時，應以書面為之。（第2項）前項書面格式由監
24 督機關定之。（第3項）監獄應事先審慎規劃參觀動線，以
25 避免侵害受刑人之隱私或其他權益。（第4項）監獄於民眾
26 或媒體參觀前，應告知並請其遵守下列事項：一、提出身分
27 證明文件，並配合依本法第21條規定所為之檢查。……（第
28 5項）參觀者有違反前項規定之行為者，監獄得停止其參
29 觀。（第6項）未滿18歲之人請求參觀者，應由其法定代理
30 人、監護人、師長或其他適當之成年人陪同為之。」第8
31 條：「（第1項）媒體依本法第八條請求採訪，應以書面申

請，經監獄同意後為之。書面格式由監督機關定之。（第2項）境外媒體請求採訪或採訪內容於境外報導時，監獄應陳報監督機關核准後為之。……」第18條：「（第1項）監獄為達本法第21條第1項嚴密戒護之目的，應依警備、守衛、巡邏、管理、檢查等工作之性質，妥善部署。（第2項）出入戒護區者應接受檢查。但有緊急狀況或特殊事由，經監獄長官之准許，得免予檢查。……」準此，可知監所（含原告主張之臺北監獄）為刑事執行機關，為了戒護之安全及受刑人之隱私，設有各項維護安全之嚴密管理措施，一般民眾或媒體如要進入戒護區均需事先提出申請，獲准後始得進入，且出入戒護區均需接受安全檢查，如拒絕安全檢查或違反應遵守之事項者，監所得拒絕其進入；至進入非戒護區雖不須事先申請，但仍有出入管制，須出示證件並且登記，於必要情形尚須進行安檢（參見輔助參加人於本院準備程序筆錄，本院卷二第17頁、第120至121頁）。又監獄為戒護安全目的，得於必要範圍內，運用科技設備蒐集、處理、利用受刑人或進出人員之個人資料，以隨時掌控突發狀況，故其監視器設備之利用與一般機關（構）、學校、公共場所相較性質特殊，且不因舉行選舉而使其性質改變，監視設備架設密度高，甚至開放一般民眾進出監所是否可能提高戒護之風險，亦非毫無疑慮。是綜合前述監獄行刑法之規定、監所之性質及現況以觀，在監所內設置投票所，一般民眾進入投票依規定至少均需登記並接受安全檢查，且監所性質上本係封閉之場所，監視設備無所不在，一般民眾、媒體無法自由進出，顯無從營造不特定多數人得以共見共聞之環境，遑論使公眾得以監督選務，此與其他設在一般機關（構）、學校或公共場所之投票所相較實有天壤之別，前往監所投票所投票之一般民眾是否可在無顧忌之自由環境下，以無記名方式投票，容有可議；又限制事先申請民眾始得進入參觀開票及輔以直播等方式，是否符合公職選罷法及總統選罷法「開票應公開為之」規定，暨如此開票之結果是否足以令人信服，均非無

01 疑；況且，縱在監所內之非戒護區可設置投票所，然使受刑
02 人離開戒護區外投票即已等同外出，暫不論戒護外出投票之
03 行政資源是否足以因應，依現行監獄行刑法規定，對於受刑
04 人外出設有諸多條件限制（監獄行刑法第28條至第30條規定
05 參照），但並無受刑人得請求戒護外出投票之法源依據，此
06 業據本院當庭與輔助參加人確認無訛（參本院卷二第12
07 頁）。易言之，縱認在監所之非戒護區內有適當處所可供設
08 置投票所，受刑人請求戒護外出至非戒護區投票，依現行法
09 令規定而言，亦屬於法無據。是綜合前揭考量，被告桃園選
10 委會認定監所（含臺北監獄）因不能符合現行選舉制度所要
11 求公開、秘密及平等投票等要求，及在現行法令之限制下，
12 故非設置投票所之「適當處所」，尚非無憑。

13 (3)再者，所謂不在籍投票，其含意係指選舉人於選舉投票日，
14 因特殊因素無法至戶籍地指定之投票所親自投票時，可事先
15 向其戶籍所在地之選務機關申請以其他合法方式行使投票權
16 之一種制度，此制度之目的在於方便選民行使投票權。又承
17 前所述，投票所之指定與設置係屬地方選務機關之裁量權
18 限，而監所（含臺北監獄）因不能符合現行選舉制度所要求
19 公開、秘密及平等投票等要求，及囿於監獄行刑法等相關法
20 令規定之限制下，非設置投票所之「適當處所」，故地方選
21 務機關在現行法令之框架下，實際上並無在監所設置投票所
22 之可能。是以，以原告而言，其現於臺北監獄執行中，戶籍
23 雖已遷入臺北監獄，但臺北監獄目前並非亦無可能成為原告
24 戶籍地經指定之投票所，故倘依其要求在監投票，僅有在臺
25 北監獄特設投票所一途，此情形自亦屬不在籍投票之一種
26 （詳後述），原告於本院審理中僅憑其戶籍已遷入監所乙
27 節，主張其屬在籍投票，與憲法法庭113年度憲裁字第7號等
28 案例事實不同云云，容有誤會。

29 (4)原告雖另主張：原告與其他受刑人一樣為受到國家拘束人身
30 自由的人民，不能自由的進出監所，關於投票所的設置，基
31 於保護規範理論，投票本來就是要保護所有選舉人的選舉

01 權，於受刑人無法自由外出的情形下，投票所應設置於受刑
02 人可以投票的監所內，就此部分的裁量權應有收縮至零的情
03 形等語，惟按公職選罷法及總統選罷法均僅規定選舉人，應
04 於戶籍地投票所投票，至於有關投票所之設置則授權地方選
05 委會斟酌選舉區廣狹及選舉人分布情形，尤應綜合考量行政
06 資源之有限性、選舉人投票之便利性及可能性，儘可能求取
07 一般選舉人均可普遍接受之最大公約數，作妥善之分配及規
08 劃，至選舉人個人之特殊狀況則非必要審酌之因素，業如前
09 述，對於某些選舉人堪屬便利之投票所規劃，相應亦可能造
10 成其他部分投票人行使投票權之不便甚或妨礙可能，是要求
11 投票所之設置必須滿足所有選舉人之需求實屬緣木求魚。且
12 選舉人因個人因素無法至戶籍地投票所投票者不勝枚舉，而
13 不僅有在監服刑但未受褫奪公權之受刑人，尚有例如：因工
14 作、就學、服役、服特殊公勤務，或因疾病、身心障礙等因
15 素，而無法在籍投票之人，其中亦不乏有因國家公權力行使
16 或特別法令限制而無法外出投票（例如因染疫而遭隔離或禁
17 止外出者），其等之需求，及事實上暨法律上所需克服之限
18 制均各不相同，國家亦有對於此等因特殊個人因素無法在籍
19 投票之選舉人，公平給予相同關照之必要。惟如何形塑不在
20 籍投票制度，目前現行法僅有針對投票所工作人員及返國行
21 使權舉權之選舉人，設有不在籍投票之例外規定（總統選罷
22 法第13條及公職選罷法第17條規定參照），至其餘具體規範
23 則仍付之闕如，而關於不在籍投票之實施方式可能包含通訊
24 投票、提前投票、移轉投票、代理投票及設置特別投票所
25 （針對特定身分之選舉人，在其工作或生活場所設置特別投
26 票所，以方便此類選舉人投票，常適用於受刑人、醫院或療
27 養機構之老人及身心障礙者或軍人）等，甚或包含原告於本
28 院審理中所主張其他適當方法，例如：移動式票匭等（參本
29 院卷二第13頁筆錄），且其牽涉諸多機關之權責及利益衝突
30 之權衡，既公職選罷法第17條第1項及總統選罷法第13條第1
31 項就不在籍投票制度，均定有「除另有規定外」之立法自由

01 形成之空間，就此等選舉制度之核心事項及利益衝突之權
02 衡，自應由立法者斟酌現行選舉制度前述重要原則之實踐，
03 為統合性及一致性之制度設計，而非僅係選務機關為執行選
04 罷法規定之技術性、細節性方法，此可參諸由立法院議事暨
05 公報資訊網查詢113年度有關不在籍投票之相關立法議案迄
06 今已多達15筆，益徵有關不在籍投票之爭議亟待以立法明文
07 之方式解決，為目前朝野立法者之共識，核屬立法通盤考量
08 之裁量範疇，在有關受刑人不在籍投票具體內容之立法共識
09 形成前，尚難得出原告有依系爭規定，請求被告桃園選委會
10 在其戶籍所在區域即臺北監獄為其個人因素設置投票所，或
11 以其他特殊方式供其行使投票權之請求權。原告以被告桃園
12 選委會裁量權應已收縮至零的理由，請求被告在臺北監獄內
13 設置次屆選舉之投票所，或以其他適當方法，供其行使前開
14 選舉之選舉權，無異課予被告法無明文之義務，且未慮及同
15 選區一般民眾投票權益之保障，難認可採。從而，原告提起
16 先位聲明第2項之一般給付訴訟，欠缺公法上請求權，前開
17 請求為無理由。至原告另聲請勘驗臺北監獄（含戒護區
18 外），以釐清監所是否為設置投票所之適當處所，及聲請傳
19 訊蘇彥圖教授等專家證人云云，核無調查之必要，併此敘
20 明。

21 (三)本件原告所提確認訴訟欠缺確認利益，且不符合確認訴訟補
22 充性原則：

23 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
24 之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起
25 之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違
26 法之訴訟，亦同。」行政訴訟法第6條第1項定有明文。可
27 知，我國行政訴訟法第6條規範之確認訴訟訴訟類型，包含
28 確認行政處分無效、確認公法上法律關係成立或不成立（存
29 在或不存在）及確認已消滅之行政處分為違法等三類型，並
30 此三類型之確認訴訟，起訴之原告均須有即受確認判決之法
31 律上利益。至所謂即受確認判決之法律上利益，係指原告之

01 權利或法律上利益，有因該無效之行政處分或法律關係成立
02 或不成立（存在）或已消滅之違法行政處分而受侵害之危
03 險，且得以確認判決予以除去者而言（最高行政法院96年度
04 裁字第1657號裁定）。又所謂公法上法律關係係指行政法上
05 之法律關係而言，乃指特定生活事實之存在，因法規規範之
06 效果，在兩個以上之權利主體間所產生之權利義務關係，或
07 產生人對權利客體（物）間之利用關係，行政法上法律關係
08 有直接基於法規規定者，亦有因行政處分、行政契約或事實
09 行為而發生者，但法規、行政行為及事實行為均非法律關係
10 之本身，皆不得以其存否作為確認訴訟之標的。

- 11 2. 本件原告援引系爭規定主張有請求被告桃園選委會於原告所
12 在之臺北監獄內，設置系爭選舉投票所或以其他適當方法供
13 其行使系爭選舉之選舉權的公法上請求權，及被告中選會負
14 有使包含原告在內之系爭選舉及次屆選舉之選舉人，得於戶
15 籍所在地之投票所行使選舉權之義務，暫不論其主張是否有
16 理由，其主張之權利義務關係既係源自系爭法令規定之規範
17 效果，為法律規範之內容，本不待確認，且被告桃園選委會
18 是否負有在臺北監獄內設置系爭選舉之投票所或以其他適當
19 方法供原告行使選舉權之義務，及被告中選會是否負有使原
20 告得以行使系爭選舉選舉權之義務，均非法律關係本身，依
21 上述規定及說明，尚非得循行政訴訟程序提起確認訴訟請求
22 確認之對象，原告訴請確認，與確認訴訟要件已有未合。況
23 從兩造攻擊防禦之內容觀之，本件爭點應在於如何使原告克
24 服在監執行之困難而得行使選舉權之問題，乃涉及選舉方式
25 之爭議，至被告中選會對於其負有使原告可得行使選舉權之
26 義務，則未曾否認，兩造間亦無爭議，又從原告備位聲明以
27 觀，亦難以特定其所欲確認之公法上法律關係究竟為何，經
28 本院依職權闡明後，仍未見其敘明或補正（參本院卷二第12
29 3頁筆錄），自難認其與被告中選會間有何法律關係陷於不
30 明之狀態，有使其權利或法律上之利益受侵害之危險，而得

01 以確認判決除去之。從而，原告所提前揭確認訴訟難認有確
02 認利益。

03 3.原告另主張：被告桃園選委會長期不作為，未於臺北監獄內
04 設置投票所，致原告無法行使選舉權等權利，而選舉權性質
05 上屬於重複發生之權利，仍可藉由確認訴訟，以釐清被告桃
06 園選委會在臺北監獄內設置投開票所或其他方法使原告得以
07 投票的公法上之義務存在與否，一次解決將來可能發生之具
08 體爭議，故本件仍有提起確認之利益，具有權利保護必要，
09 且符合補充性原則等語。惟按行政訴訟法第6條第3項規定：
10 「確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務
11 訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效
12 之訴，不在此限。」可知行政訴訟法所規定的確認訴訟乃人
13 民就特定公法上法律關係的存在與否以及其內容請求行政法
14 院予以確認的訴訟，惟基於訴訟經濟及最大法律保護原則之
15 要求，如得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟
16 者，不得提起確認訴訟。查原告自108年9月6日入臺北監獄
17 服刑，其刑之執行預計至118年6月10日執行完畢，業據本院
18 當庭與兩造確認無訛（參本院卷二第12、120頁筆錄），並
19 有原告之臺灣高等法院被告前案紀錄表附卷可查（本院卷二
20 第541至551頁），是原告所謂防止被告桃園選委會行政不作
21 為反覆發生之可能性，就其剩餘未執行完畢之在監期間而
22 言，至多僅指系爭選舉之次屆選舉而言，原告就次屆選舉既
23 得提起一般給付訴訟（先位聲明第2項），業如前述，已足
24 以滿足其權利救濟之目的，原告復提起先位聲明第1項之確
25 認訴訟，顯有違確認訴訟補充性原則甚明。

26 八、綜上所述，原告以前開情詞依先位聲明第1項及備位聲明分
27 別對被告桃園選委會及被告中選會提起確認訴訟，核均非得
28 循行政訴訟程序提起確認訴訟請求確認之對象，且無受確認
29 判決之法律上利益，欠缺行政訴訟法第6條第1項前段確認訴
30 訟之要件，此外，亦違反確認訴訟補充性原則，起訴不合法
31 ；至先位聲明第2項則屬無理由，原應分別以裁定、判決

駁回之，惟原告前後聲明基於同一社會事實，資料相同，為求卷證齊一，爰併以判決駁回之。

九、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 9 月 12 日

審判長法官 陳心弘

法官 畢乃俊

法官 鄭凱文

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。

01

	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者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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 113 年 9 月 12 日

03

書記官 高郁婷