

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981號

115年1月8日辯論終結

原告 康裕民 現於法務部矯正署臺北監獄執行中
訴訟代理人 曾彥傑 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 謝欣蓉
邱瑞朝
林家綺

被告 中央選舉委員會

代表人 吳容輝（代理主任委員）

訴訟代理人 唐效鈞
賴宗佑
張乃文

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：

（一）本件被告中央選舉委員會（下稱中選會）代表人於訴訟進行中由李進勇變更為吳容輝，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷四第5至6頁），核無不合，應均予准許。

01 (二)按「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他
02 訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。(第
03 3項)有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：
04 ……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不
05 變。」行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款分別定有明
06 文。本件原告於起訴時，其先位聲明為被告桃園市選舉委員
07 會(下稱桃選會)應於原告所在之法務部矯正署臺北監獄
08 (下稱臺北監獄)內，設置第16任總統、副總統與第11屆立
09 法委員選舉(下稱系爭選舉)之投票所，供原告行使系爭選
10 舉之選舉權；備位聲明係確認被告中選會有使原告得以行使
11 系爭選舉之選舉權之義務存在(本院卷1第11頁至12頁)。
12 嗣於訴訟進行中數次追加及變更，最後追加及變更先位聲明
13 : 1.確認被告桃選會有於原告所在之臺北監獄內，設置系爭
14 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
15 權的義務。被告桃選會應於原告所在之臺北監獄內，設置第
16 17任總統、副總統與第12屆立法委員選舉(下稱下屆選舉)
17 之投票所，或以其他適當方法，供原告行使前開選舉之選舉
18 權；備位聲明：1.確認被告中選會有使原告得以行使系爭選
19 舉之選舉權之義務存在。2.確認被告中選會有使原告得以行
20 使系爭選舉之後總統、副總統及立法委員選舉(下稱嗣後歷
21 屆選舉)之選舉權之義務存在(本院卷2第293頁至294
22 頁)。經核原告上揭訴之追加及變更，其請求之基礎不變，
23 復有因情事變更而以他項聲明代最初聲明之情事，尚與行政
24 訴訟法第111條第3項第2款、第3款規定相符，且尚無礙於訴
25 訟終結及被告防禦，爰予准許。

26 二、事實概要：

27 緣被告中選會定於民國113年1月13日辦理系爭選舉，原告已
28 年滿20歲，現於臺北監獄執行中，並設籍在臺北監獄6個月
29 以上，且無其他遭剝奪選舉權之情事，為系爭選舉之選舉權
30 人。原告委請訴外人社團法人監所關注小組(下稱監所關注
31 小組)函請被告桃選會於舉行系爭選舉時，在臺北監獄設置

01 投票所。經被告中選會以112年3月27日中選務字第11200216
02 03號函（下稱被告中選會112年3月27日函）回復略以：「有
03 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
04 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
05 票所投票，惟此尚涉及法務部權責。至如在監所內設置投票
06 所，屬於特設投票所，即選務機關針對特定身分之選舉人，
07 在特定地點設置投票所，以方便行使投票權的一種投票方
08 式。特設投票所為不在籍投票類型之一，考量監所情況特
09 殊，於監所特設投票所，允應於總統副總統選舉罷免法（下
10 稱總統選罷法）及公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）
11 明文規範，以避免爭議。」等語，並告知包含被告桃選會在
12 內之所有地方選舉委員會（下稱選委會）。嗣被告桃選會依
13 相同意見，以112年3月28日桃選一字第1120005309號函（下
14 稱被告桃選會112年3月28日函）回復監所關注小組，即均未
15 同意於臺北監獄設置系爭選舉之投票所。原告不服，認其勢
16 必難以於上開投票日行使系爭選舉之投票權，遂對於被告桃
17 選會、中選會分別提起本件訴訟。

18 三、本件原告主張略以：

19 (一)先位聲明部分：

- 20 1.依現行總統選罷法、公職選罷法規定，原告為系爭選舉之選
21 舉人，即便在監禁期間，其受憲法第17條所保障之選舉權，
22 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
23 比例原則之必要措施外，要不得因其收容人之身分而遭限制
24 或剝奪。再者，依總統選罷法第53條第1項及其施行細則第2
25 4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
26 項規定等保護規範，原告亦有權請求被告桃選會在臺北監獄
27 設置系爭選舉之投票所，卻遭拒絕。惟如被告桃選會未在臺
28 北監獄設置投票所，則原告無法行使投票權，實質上形同剝
29 奪原告之選舉權，對於原告之選舉權造成嚴重之危害。且依
30 公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）第25條及其一般
31 性意見第11點、第12點、「對中華民國（臺灣）政府關於落

實國際人權公約第3次報告之審查—國際審查委員會通過的
結論性意見與建議」第91點等規定，被告桃選會已無不作為
之裁量空間，已構成「裁量減縮至零」之情形，故原告依上
揭法律規定請求被告桃選會於臺北監獄設置系爭選舉之投票
所，被告桃選會不得拒絕。

2.依總統選罷法及公職選罷法相關規定可知，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，地方選委會則係「投票所之設置及管理」之義務機關。
原告本件請求為「在籍投票」，並非不在籍投票之特設投票
所，亦即請求被告桃選會履行其「在位於選舉區內的臺北監
獄設置投票所」之義務，使原告得以實際行使系爭選舉之選
舉權，即原告有請求被告桃選會於原告所在之臺北監獄內，
設置系爭選舉投票所之公法上請求權。

3.系爭選舉業已於113年1月13日舉行完畢，被告桃選會卻不作
為，將系爭選舉投票所設置於桃園市龜山區三信社區活動中
心，顯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
於臺北監獄設置投票所亦遭拒絕，導致同樣為選舉權人，非
收容人得前往其戶籍所在地之投票所投票，但收容人卻自始
無法前往其戶籍所在地之投票所投票，已構成以「收容人身
分」為區分標準之行使選舉權的差別待遇，並且業已達到對
於具有收容人身分者選舉權之完全剝奪之情形，核為憲法平
等權、普通選舉原則所不容許，更牴觸比例原則，被告桃選
會之裁量顯然已有裁量怠惰、裁量濫用之違法。因被告桃選
會長期不作為，未於臺北監獄內設置投票所，致原告無法行
使包含前開選舉在內之任何選舉、罷免及公民投票投票權，
而選舉權性質上屬於重複發生之權利，且原告得為反覆行使
之情形，原告仍可藉由確認訴訟，以釐清被告桃選會在臺北
監獄內設置投開票所或其他方法使原告得以投票的公法上之
義務存在與否，一次解決將來可能發生之具體爭議，又原告
已無法透過其他種類之訴訟請求，僅得透過一般確認之訴加

01 以確認被告桃選會有此義務。本件仍有提起確認之利益，具
02 有權利保護必要，具備提起確認訴訟之確認利益，且符合補
03 充性原則。

- 04 4.臺北監獄之行政大樓係位於監獄範圍內之非管制區，性質上
05 應屬符合各項選舉原則要求並具有可接近性之公開場域，且
06 臺北監獄之行政大樓亦為法務部認為可設置系爭選舉投開票
07 所之適當處所，故原告請求被告桃選會於臺北監獄內設立投
08 票所，自屬有據。若認上開情形仍有疑義，爰聲請至臺北監
09 獄進行勘驗。

10 (二)備位聲明部分：

- 11 1.原告為系爭選舉之選舉人，其選舉權應受前開規定所保障；
12 而被告中選會為系爭選舉規劃及監督之主管機關，應有使包
13 含原告在內之系爭選舉之選舉人，得於戶籍所在地之投票所
14 實際行使系爭選舉之選舉權之義務。然原告請求確認被告中
15 選會有供其行使系爭選舉選舉權之義務，卻遭拒絕。因被告
16 中選會目前採取之意見及措施，且系爭選舉業已舉辦完畢，
17 原告已無法實際行使系爭選舉之選舉權，因此原告與被告中
18 選會就總統選罷法與公職選罷法相關規定應如何適用，即存
19 有公法上法律關係（權利義務關係）之爭執。
- 20 2.上開公法上法律關係，兩造對此義務之存否存有不同意見，
21 因系爭選舉舉辦完畢，任何事後之權利救濟均無法使原告得
22 以行使系爭選舉之選舉權，因此事後之權利救濟不具期待可
23 能性，顯然具有難於回復之損害。原告起訴請求確認被告中
24 選會有使原告得以行使嗣後歷屆選舉之選舉權義務，事涉戶
25 籍設在監所之原告得否行使之後選舉權，是以，原告提起本
26 件預防性確認訴訟應具有權利保護必要性，有即受確認判決
27 之法律上利益，具有確認利益，未違反備位性原則。
- 28 3.系爭選舉之主管機關係被告中選會，而原告係起訴請求確認
29 被告中選會有使原告得以行使系爭選舉之選舉權之義務，事
30 涉戶籍設在監所（臺北監獄）之原告得否行使系爭選舉之選
31 舉權，自屬對於系爭選舉事務之進行政序、計畫及綜合規

劃，亦涉及相關選務事項法規訂定或修正，自應以系爭選舉之主管機關即被告中選會為確認對象。

(三)先、備位聲明共同部分：

- 1.憲法法庭112年憲裁字第146號、113年度憲裁字第7號不受理裁定，均係程序裁定，不涉及實體審認，自不會對機關與人民產生拘束力；且憲法法庭112年憲裁字第146號裁定意旨有意不就實體爭點為具體評斷，保留各級法院自主審判空間，甚至留待日後憲法法庭有更充裕時間審理，另113年憲裁字第7號裁定，係針對「不在籍」受刑人投票，與本件為「在籍」受刑人投票，迥然不同，自無從加以引用。
- 2.最高行政法院112年度抗字第397號、112年度抗字第463號裁定，均僅係法院依暫時權利保護制度之特性所為之略式審查，並未針對本案爭點進行詳細調查，故本件訴訟自無庸受拘束。
- 3.至於最高行政法院113年度上字第221號、113年度上字第63號判決、113年度上字第149號、113年度上字第386號判決，所涉及之爭議事實，均非原告得否請求於戶籍所在之「臺北監獄」設立投票所，故縱令上開判決認定於臺北監獄外之其他監獄不適宜設立投票所，亦非表示於臺北監獄設立投票所，不符合公正、公平、公開原則，當無從比附援引。
- 4.倘本件認並非被告裁量怠惰，而係因總統選罷法、公職選罷法未制定受刑人行使投票權方式之規範，造成原告有投票權但長年無行使在籍投票權之機會，聲請本件依憲法訴訟法第55條規定，裁定停止本件訴訟程序，並針對立法不作為聲請憲法訴訟進行違憲審查。

(四)是原告聲明：

1.先位聲明：

- (1)確認被告桃選會有於原告所在之臺北監獄內，設置系爭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的義務。

01 (2)被告桃選會應於原告所在之臺北監獄內，設置下屆選舉之投
02 票所，或以其他適當方法，供原告行使前開選舉之選舉權。

03 2.備位聲明：

04 (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
05 存在。

06 (2)確認被告中選會有使原告得以行使嗣後歷屆選舉之選舉權之
07 義務存在。

08 四、被告答辯略以：

09 (一)依公職選罷法第17條第1項、第57條第1項、總統選罷法第13
10 條第1項、第53條第1項規定，可知選舉人之投票，以在籍投
11 票為原則，並由各直轄市、縣市選委會除考量選舉區之人口
12 分布、選舉區廣狹外，尚需對於投票位置、交通便利性、人
13 員進出動線、無障礙空間等各項因素考量，始決定設置投票
14 所之地點，是各直轄市、縣市選委會「設置投票所」之行
15 為，性質上應屬各直轄市、縣市選委會之職權範圍，更應為
16 各地選委會裁量權之行使範圍。審諸公職選罷法及總統選罷
17 法規定及立法意旨，立法者均未有賦予人民得對主管機關請
18 求應在特定地點設置投票所之公法上請求權之規範意旨。

19 「設置投票所」固屬被告桃選會之法定義務，但法律並未明
20 文要求被告桃選會應於何一特定地點設置投票所，亦未明文
21 賦予一般民眾享有請求於特定地點設置投票所之權利；被告
22 桃選會於考量投票位置、交通便利性、人員進出動線、無障
23 礙空間等因素，而決定設置投票所之地點，此等關於投票所
24 設置地點之選擇，應屬被告桃選會之裁量權。再揆諸公政公
25 約第25條第1項第2款規定，亦未就實現投票之方式，亦即投
26 票所之數量及地點、要如何設置等為明確規定。故原告亦難
27 據該公約而主張享有於特定地點設置投票所之公法請求權。
28 從而，原告並無請求被告桃選會於臺北監獄設置投票所之主
29 觀公權利。

30 (二)事實上，受刑人為選舉人，各地戶政單位本即編列選舉人名
31 冊，亦送交選舉通知單至戶籍地點。又受刑人固然遭判刑而

01 人身自由依法受到限制，無法自由移動外出，然而事實上若
02 有如奔喪等之特殊情事，實務上仍可以透過申請外出。是以
03 受刑人事實上應有可以透過申請外出參與投票之管道，亦無
04 因此而致被告桃選會就設置投票所一節有裁量減縮至零之情
05 形。又被告桃選會依法於各地設置適當之投票所，且已於原
06 告戶籍所在之三信社區活動中心設置投票所，該活動中心設
07 有無障礙設施，交通便利，民眾可隨時入內參觀開票過程，
08 顯見被告桃選會就投票所之設定，亦未違背裁量合法性。原
09 告因在監執行無法投票乃其人身自由受限制所必須忍受之附
10 帶結果，其於刑期執行完畢後即可參與往後之選舉投票，難
11 認其無法於系爭選舉行使投票權，有何難以回復之損害。

12 (三)在監所內設投票所，恐無法達成以公正、公平、公開原則辦
13 理選舉的要求，亦有侵蝕政治社群成員自我治理之民主原則
14 之虞，亦恐無法達成憲法第129條無記名投票之要求，影響
15 選舉結果信任之公益遠大於私益：

16 1.依監獄行刑法規定，受刑人受有相當程度拘束，監獄、看守
17 所亦非所有人均得自由進出，故作為選舉人之已設籍受刑人
18 是否均得自由選擇是否接觸，以及決定如何接觸被選舉人所
19 欲提供之資訊，又受刑人能否自由選擇所欲接觸之傳播媒
20 體，並非無疑。且為符合公職選罷法第57條第5項及總統選
21 罷法第53條第4項規定，於選舉當天投票完畢後，投票所必
22 須立刻改為開票所，並當眾唱名開票，至開票完成，故監所
23 內人員無法自由進出之戒護區，勢必已無法作為投票所，但
24 所有監所之非戒護區是否均有得設為投票所之適當場所，原
25 告所設籍之臺北監獄究竟是否有符合法規要求之場所以得設
26 置投票所，均生疑義。

27 2.其次，即使是設籍在監所之受刑人，在設籍期間自始至終仍
28 僅在監所內生活，與監所所在地之政治社群並無關連性。若
29 以相關選舉制度上之「居住」要件來理解，實質意義上該等
30 已設籍之受刑人仍非實際居住在該地，尚無法建立參與社群
31 治理之正當性理由。系爭選舉為立法委員及總統、副總統選

01 舉，總統、副總統為全國選區，立法委員之選區也較大，前
02 述侵蝕政治社群成員自我治理之民主原則之問題可能較不顯
03 著；但若面對如村里長選舉之小選區選舉，即使設籍監所之
04 受刑人人數不多，仍有可能對村里長選舉結果造成相當影
05 響，此恐將侵蝕掉前述民主原則。

06 3.憲法第129條規定無記名投票原則即秘密投票原則，就是除
07 外在必須有使選舉人不受任何物理或心理壓力影響之投票環
08 境外，選票上亦不得有足以判別投票者身分之識別或標誌，
09 使投票者得以在不受任何人指使、威脅或強迫之情形下，真
10 正展現自己內心之投票意志。惟在監所內設投票所，為戒護
11 受刑人投票，勢必大幅增加監所管理人員的工作量，則受刑
12 人為避免自己的累進處遇成績受到影響，避免造成管理戒護
13 人員的困擾，勢將導致盡量不投票之心理壓力，同時，也極
14 有可能形成盡量配合其他人投票意向之從眾效應，此等將有
15 害於秘密原則之維護。此外，若將投票所設於監所內，可能
16 將輕易判別監所受刑人之投票意向，除可能因此間接強化前
17 述從眾效應外，亦不符合前述秘密投票原則之要求。

18 (四)被告中選會依法辦理系爭選舉並落實普通、平等、直接及無
19 記名投票原則，原告業經戶政單位依法列入選舉人名冊，仍
20 具有行使投票權之權利及資格，原告之選舉權並未遭被告中
21 選會及桃選會剝奪或否認。至原告事實上能否行使選舉權，
22 包含原告身體狀況、監所管理權之行使等，原因甚多，此等
23 因素無法提前確認，原告遽行提起本件訴訟，訴請確認被告
24 中選會有使原告行使選舉權之義務，實無理由。

25 (五)是被告聲明：駁回原告之訴。

26 五、前揭事實概要欄所載，有原告戶籍謄本（本院卷一第65至66
27 頁）、監所關注小組112年3月20日監注字第2023032001號函
28 （本院卷一第73至74頁）、112年3月20日監注字第20230320
29 02號函（本院卷一第75至76頁）、被告中選會112年3月27日
30 函（本院卷一第77至79頁）、被告桃選會112年3月28日函
31 （本院卷一第81至82頁）、桃園市龜山區戶政事務所（下稱

01 龜山戶所) 114年3月14日桃市龜戶字第1140001898號函(下
02 稱龜山戶所114年3月14日函)附遷入戶籍登記申請書、臺北
03 監獄109年11月4日北監總籍字第10923049750號函(下稱臺
04 北監獄109年11月4日函)、同意書(本院卷三第131頁及證
05 物袋內)在卷可稽,堪信為真正。

06 六、本院查：

07 (一)憲法第17條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之
08 權。」憲法第130條規定：「中華民國國民年滿二十歲者，
09 有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十
10 三歲者，有依法被選舉之權。」是人民關於選舉投票權之具
11 體行使，均須以相關選舉制度存在為前提。鑑於憲法就選舉
12 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
13 中，尚無法直接導出特定之選舉或實施方式與程序等內容，
14 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
15 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 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
17 時，享有一定立法形成空間(憲法法庭112年憲判字第18號
18 判決意旨參照)。總統選罷法第13條第1項規定：「選舉
19 人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」公職選罷法
20 第17條第1項規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地
21 投票所投票。」均係關於選舉人行使投票權處所之規定，乃
22 立法者就選舉投票之實施所為相關制度設計之一環。依此，
23 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
24 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1
25 7條第2項規定參照)，選舉人均應於戶籍地投票所投票，至
26 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
27 非所問。究其立法目的，應係為維護選舉投票之公平與公正
28 性，其等規定難謂有何違憲之處。

29 (二)依總統選罷法第53條第1項規定：「總統、副總統選舉，應
30 視選舉人分布情形，就機關(構)、學校、公共場所或其他
31 適當處所，分設投票所。」同法施行細則第24條第1項規

01 定：「本法第五十三條第一項所定之投票所，由直轄市、縣
02 （市）選舉委員會設置、編號，於投票日十五日前公告之，
03 並分別載入選舉公報。」公職選罷法第57條第1項規定：
04 「公職人員選舉，應視選舉區廣狹及選舉人分布情形，就機
05 關（構）、學校、公共場所或其他適當處所，分設投票
06 所。」同法施行細則第30條第1項規定：「本法第五十七條第
07 一項、第三項所定之投票所，由直轄市、縣（市）選舉委員
08 會設置、編號，於投票日十五日前公告之，並分別載入選舉
09 公報。」及前揭總統選罷法第13條第1項、公職選罷法第17
10 條第1項之規定（以上規定下合稱系爭規定），選舉人應於
11 戶籍地投票所投票，且投票所係由直轄市、縣（市）選委會
12 （下稱選務機關）視選舉區廣狹及選舉人分布情形，就機關
13 （構）、學校、公共場所或其他適當處所分別設置。所稱
14 「適當處所」雖未排除監所，然受刑人之投票權行使，亦不
15 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
16 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
17 流程之選舉制度。由於受刑人之活動範圍受拘束於監所，現
18 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
19 境、人員配置及選務作業之可行性，在兼顧選舉公正、公平
20 及可信賴之條件下，實現受刑人之投票權，仰賴立法機關通
21 盤評估。立法機關須通盤考量在監所可行之投票方式與條
22 件，例如受刑人之設籍情形（例如是否設籍於監所，或監所
23 與戶籍地是否位於同一選區）、選區規模及選舉性質（例如
24 選舉為全國性或地方性）等；在程序上，自得考量使選舉程
25 序可受信賴、維持選舉公正性等因素，設置確保受刑人自由
26 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
27 當投票規範及程序。本件原告主張其依保護規範理論所為之
28 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
29 下，直接依據系爭規定請求確認被告桃選會在臺北監獄設置
30 投票所或以其他適當方法（此之所謂「其他適當方法」，依
31 原告陳述，其係舉例如在臺北監獄內非管制區公開轉播之方

01 法，且是指在臺北監獄內設置投票所，並無要求自臺北監獄
02 戒護外出投票，本院卷二第305頁準備程序筆錄參照）供原
03 告行使前開選舉之選舉權的義務，並提起將來給付之訴，請
04 求被告桃選會應於原告所在之臺北監獄內設置下屆選舉之投
05 票所，或以其他適當方法供原告行使前開選舉之選舉權等
06 情。經查，原告於起訴時已年滿20歲，在臺北監獄執行中，
07 並於該處設有戶籍，為系爭選舉之選舉權人等情，已有其戶
08 籍謄本、龜山戶所114年3月14日函附遷入戶籍登記申請書、
09 臺北監獄109年11月4日函、同意書等件在卷足憑，為兩造所
10 不爭執，自堪信實。然鑑於選舉制度須由立法機關為通盤考
11 量後形成，非被告桃選會得於全無立法之情況下自行作成決
12 定；另本於司法權之性質，行政法院自無從直接作成選務機
13 關應以於監所內設置投票所之特定方式，或依原告上述主張
14 之「（於臺北監獄內）以其他適當方法」之決定供其投票。
15 至於被告中選會舉辦下屆選舉前，原告是否仍在臺北監獄內
16 執行，及立法機關是否業已就此受刑人投票爭議進行總統選
17 罷法、公職選罷法相關修法等情，均屬無法可得特定，是其
18 所提將來給付訴訟一節，亦乏依據。

19 (三)公政公約所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，
20 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
21 權，仍應視公政公約之各別規定，對請求權內容及要件有無
22 明確規定而定。依公政公約第25條規定：「凡屬公民，無分
23 第2條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機
24 會：……(二)在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須
25 普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志
26 之自由表現。」公政公約第25號一般性意見第11點規定：
27 「國家必須採取有效措施，保證有投票權的所有人能行使這
28 項權利。……」均可知並未明確規定受刑人行使選舉權之內
29 容及要件，尚難認原告因此具有請求被告桃選會在臺北監獄
30 設置投票所供其行使系爭選舉或將來行使下屆選舉投票之公
31 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，自難認原告得依公政公約第25條規定為本件之請求。原告主張被告中選會、桃選會均未依上開公政公約及相關意見書之誠命，將國內法中系爭規定解釋為原告之主觀公權利，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，顯有不適用法規或適用不當之情事等語，自無可採。

(四)至於原告提起備位之訴，請求確認被告中選會有使原告得以行使系爭選舉及嗣後歷屆選舉之選舉權之義務存在一節。惟依前所述，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，即難逕認被告中選會已有使原告在系爭選舉及嗣後歷屆選舉均得以行使選舉權之公法上義務存在，故原告備位聲明亦無理由。

七、綜上所述，依本件原告主張之事實，其所提起之先位之訴及備位之訴，均無理由，應予駁回。

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。至原告聲請勘驗臺北監獄，確認戒護區內外有設置投票所可行性，核無調查之必要；又本件並無適用法律牴觸憲法之疑義，尚無裁定停止訴訟程序聲請憲法法庭裁判之必要，均併此敘明。

九、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 115 年 2 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。	

中 華 民 國 115 年 2 月 12 日

書記官 黃倩鈺