臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第一庭
112年度全字第50號

聲　請　人　林〇良

訴訟代理人　陳宜均　律師（法扶律師）
相　對　人　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
　　謝欣蓉
相　對　人　中央選舉委員會

代　表　人　李進勇（主任委員）

訴訟代理人　顏碧志　律師
輔助參加人　法務部
代　表　人　蔡清祥（部長）
訴訟代理人　劉興國
　　陳信价

上列當事人間聲請假處分事件，本院裁定如下：

主　文

相對人桃園市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臺北監獄內，設置第16任總統、副總統與第11屆立法委員選舉之投票所或其他適當方法，供聲請人行使前開選舉之投票權。

聲請訴訟費用由相對人桃園市選舉委員會負擔。

理　由

一、緣相對人中央選舉委員會（下稱相對人中選會）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）。聲請人為年滿20歲之國民，現於法務部矯正署臺北監獄（下稱臺北監獄）執行，戶籍於108年12月遷入臺北監獄，無其他遭剝奪選舉投票權之情形，為系爭選舉之選舉權人，惟先前未能實際行使投票權。聲請人委由社團法人監所關注小組函請相對人中選會、相對人桃園市選舉委員會（下稱相對人桃委會）於舉行系爭選舉時，在臺北監獄設置投票所。相對人中選會以112年3月27日中選務字第1120021603號函（下稱112年3月27日函）、相對人桃委會以112年3月28日桃選一字第1120005309號函（下稱112年3月28日函）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，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及公職人員選舉罷免法明文規範，以避免爭議。」聲請人認於系爭選舉之投票日，仍難以行使投票權，向本院提起本案訴訟(本院112年度訴字第962號選舉事件)，並聲請定暫時狀態之處分。

二、聲請人聲請略以：

(一)聲請人為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）所規定之系爭選舉選舉人，入監服刑仍有憲法第17條規定之選舉權。聲請人得依總統選罷法第53條第1項及其施行細則第24條第1項規定、公職選罷法第57條第1項及其施行細則第30條第1項規定等保護規範請求相對人桃委會在臺北監獄設置投票所，卻遭拒絕。如相對人桃委會未在臺北監獄設置投票所，則聲請人無法行使投票權，形同剝奪選舉權，依公民與政治權利國際公約（下

稱公政公約）第25條及其一般性意見第11點、第12點等，相對人桃委會已無不作為之裁量空間，否則即違反普通、平等等選舉原則、民主原則、國民主權原則、法律保留原則、比例原則，因此，本件與相對人桃委會間存有爭執之公法上法律關係。

(二)依憲法訴訟權保障、權利保護有效性、依法行政原則、行政訴訟法第2條規定，應認預防性確認訴訟為行政訴訟法第6條規定之類型，而聲請人得否在戶籍地行使系爭選舉之選舉權，該法律關係涉及憲法、憲法增修條文、總統選罷法、公職選罷法保障之選舉權，固屬公法上法律關係，亦屬系爭選舉事務進行程序及計畫事項等。又系爭選舉規劃及監督之主管機關為相對人中選會，故聲請人得請求確認相對人中選會有供其行使系爭選舉之選舉權之義務，卻遭拒絕，該法律關係之存否有爭執，是本件與相對人中選會間有爭執之公法上法律關係存在。

(三)聲請人聲請假處分供暫時性權利保護。如未獲准許，則聲請人於本案訴訟縱獲勝訴時，系爭選舉亦已結束，除導致聲請人之選舉權受到無法回復之損害外，亦造成國家統治權之民主正當性受到損害，侵害公益；若已獲准許，聲請人之本案訴訟縱獲敗訴，相對人之損害按第15任總統、副總統選舉及第10屆立法委員選舉計算損害，設置投票所之選務費用新臺幣（下同）2萬1,500元占選舉總經費22億6,783萬3,000元之比例甚微，並且實際上各地選委會設置投票所亦有少於100人，應不致產生過多費用。

(四)相對人中選會定於113年1月13日辦理系爭選舉，又相對人桃委會依總統選罷法施行細則第24條第1項及公職選罷法施行細則第30條第1項規定，須於投票日15日前公告之即可。倘等到本案訴訟確定，系爭選舉已結束，則未獲准許為定暫時狀態處分，本案訴訟將無實益，而具急迫之危險。

(五)本件請求不論先、備位聲明，均不會使本案訴訟失去審理實益，蓋依總統選罷法第53條及公職選罷法第57條規定，於選

舉結束後各地選委會會保存各投開票所之選票至少6個月，如有涉訟更會延長至判決確定後3個月。如法院准許先位聲明，縱本案訴訟敗訴，系爭選舉之票數亦可直接剔除設置在臺北監獄投票所之選票，假處分內容因而有回復可能。就備位聲明而言，相對人中選會仍可充分考量及評估各種供聲請人可以實際參與系爭選舉之投票方式與規劃，作出較為適切之決定。

(六)並聲明：

1. 先位請求之事項：相對人桃委會於本案行政爭訟程序確定前，應暫先准予於聲請人所在臺北監獄內，設置系爭選舉之投票所或其他適當方法，供聲請人行使前開選舉之投票權。
2. 備位請求之事項：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。

三、相對人桃委會陳述略以：

(一)相對人桃委會設置投票所，乃自選舉開始所長期累積經驗，無違法亦無不當，聲請人僅以受刑人之身分要求修改作業流程，於法無據而強人所難。相對人合法設置投票所，聲請人因喪失自由無法到投票所投票，涉及矯正機關無法戒護外出投票之考量，相對人對此無可置喙。

(二)既然矯正機關不願戒護聲請人外出投票，顯然聲請人應向矯正機關提出申請，非請求相對人在監獄設置投票所。聲請人請求相對人在監獄設置投票所，何以矯正機關就非得同意相對人在監獄設置投開票所？涉及不相隸屬機關間之法定權責，聲請人之請求已逾越相對人之法定職權，無法做到。

(三)相對人如在監獄戒護區設置投票所，因監獄本身之管制需求，致無法由外部監督，而遭受黑箱作業之嫌疑，如不設在戒護管制區，則矯正機關仍需派人戒護投票。且在監獄內設置投票所如何做到當眾唱名開票?又如何召募願意在監獄工作之選務人員，並維護選務人員安全?矯正機關人員如何同意配槍的警察進入監獄執行勤務？監獄需有監視器，惟投票所投開票時，依規定不得以攝影器材刺探選舉票內容，且受

刑人投票時，矯正機關人員亦無法陪同進入投票所，是否會成為管理漏洞？再者，受刑人於投票時出現違法行為，如何移送法辦?以上均是實際選務工作會遇到的難題，若未有法律明文規範前，聲請人要求相對人在監獄開設投開票所，在技術上顯不可行。

(四)如何保障受刑人選舉權，是需全國一致性辦理之事項，為中央之權責，非相對人桃委會所能解決。與本件相同之案例，有最高行政法院109年度裁字第1091號裁定可參，依相同之事務應為相同之處理原則，本件聲請人之請求即顯無理由。

(五)如要談特殊性，千萬不要忘了國軍官兵，每每在選舉投票日都需要為了保家衛國而留守軍隊維持戰備，因而無法返鄉投票，投票權就犧牲了，選務機關對無法保障國軍官兵投票權之事，是一個承重的壓力。試想若國軍官兵要求選務機關進到營區設置投票所，相較聲請人因受刑人遭限制人身自由之身分而言，國軍官兵的要求是否更為正當、合理？營區跟監獄在形式上有封閉、管制、秘密、不對外開放等性質，所以在營區或監獄設置投票所有其實質之困難而不可行，要解決該問題，需例外使用到不在籍投票之方式，惟目前無明文規定，當只得由立法機關修法或授權選務機關設置通訊投票，否則目前依法無據，聲請人之請求自屬無理。

(六)並聲明：聲請人之聲請駁回。

四、相對人中選會陳述略以：

(一)法無明文依據得特設投票所，相對人中選會、相對人桃委會非本案適格之相對人。聲請人主張總統選罷法第6條第1項、第7條、第10條及其施行細則第5條規定、公職選罷法第6條、第7條第1項、第10條、第133條及其施行細則第4條第1項、第6條、第14條、第59條、中央選舉委員會組織法第1條、第2條、直轄市縣市選舉委員會組織準則第1條、第2條、第6條等規定，惟前述規定為法律明文之內容，本不待確認，亦細譯之，屬機關權責劃分之規定，未規定相對人中選會對聲請人負有何公法上義務。相對人中選會有無違反聲

請人主張之規定，是否負有法定之公法上義務，均屬事實問題，不得提起確認訴訟請求確認。

(二)如本院認聲請人之先位請求無理由，則縱准予聲請人之備位請求，亦非賦予聲請人得請求相對人中選會在特定地點設置投票所之公法上請求權。況聲請人備位請求內容僅有確認效力而無執行力，故聲請人在監執行，事實上無法至戶籍地投票所投票之危險，無法以備位請求除去，欠缺即受確認判決之法律上利益，自無權利保護必要。

(三)聲請人欲達成在監所投票之目的，以先位請求即為已足，殊無為備位請求之必要，有違反確認訴訟補充性原則。

(四)聲請人入監服刑，事實上無法到投票所投票，乃因人身自由受到限制所必須忍受之附帶結果，非相對人中選會有何行政行為致聲請人受到損害，難謂相對人中選會未設法使其得以投票，對聲請人造成何損害。現行法制並未設計得以讓受刑人投票之制度，此為立法之選擇，並無賦予人民得對主管機關請求應在特定地點設置投票所之公法上請求權，聲請人不能藉由提起本案訴訟達成救濟目的，其本案權利存在之蓋然性甚低，其聲請應予駁回。況聲請人刑之執行完畢後，即可參與選舉投票，難認有何難以回復之損害。

(五)並聲明：聲請人之聲請駁回。

五、輔助參加人陳述略以：

(一)聲請人現於臺北監獄執行，亦設籍在臺北監獄，會送達聲請人相關投票資料。矯正機關相關外出辦法是對受刑人在監外作業，使受刑人改悔向上、適於社會生活之矯正處遇為目的，不是針對投票與否而為規定，況相對人桃委會設置監外投票所人潮車潮眾多，難以戒護至該票所投票，戒護人力捉襟見肘，風險極高，亦依法規定，戒護人員非屬得進入投票所之人員，無法陪同受刑人進入投票所投票，易造成社會反彈。本件聲請人所爭執者為不得差別待遇，相對人應以受刑人行使投票權為全盤判斷，在監所設投票所可解釋為適當之處所，並非特設投票所，投票所也可設置在行政大樓、接見

室、會客室等監所的非戒護區。以目前狀況，最簡單方式是在監所內設置投票所。

(二)前未曾接獲中選會通知在監所設立投票所藉以協助辦理受刑人選舉事務，未來依法尊重中選會權責配合辦理，並認為可以在臺北監獄設置投票所，戒護受刑人出來投票。

六、本院之判斷：

(一)按行政訴訟法第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。」同條第3項規定：「前項處分，得命先為一定之給付。」可知，定暫時狀態之假處分係於爭執之公法上法律關係尚未經確定終局裁判前，作成暫時擴張聲請人法律地位之措施。易言之，聲請人於准許定暫時狀態之假處分裁定後，在本案執行前，可依該裁定所定暫時狀態實現其權利，相對人亦應暫時履行其義務。惟聲請定暫時狀態之假處分，須以有本案請求為前提，且定暫時狀態之假處分，本即在一定範圍內會造成達到本案勝訴判決之相同結果，因而依行政訴訟法第298條第2項規定聲請為定暫時狀態之假處分，必聲請人有爭執之公法上法律關係，而有防止發生重大之損害或避免急迫之危險之必要時，始得為之。所謂爭執之公法上法律關係，係指為假處分所保全之本案行政爭訟標的之公法上法律關係而言，必以自己對於相對人現在或將來有基於本案請求提起本案訴訟之可能為前提要件，否則將使欠缺本案訴訟當事人適格之人，卻得以定暫時狀態假處分之方式，達成本案訴訟請求之目的，有違定暫時狀態假處分之規範目的。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。又如個案中，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。

(二)關於先位請求

1.係屬公法上之爭議

⑴按憲法第1條規定：「中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。」第2條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」並於第17條規定人民有「選舉權」等參政權。基本權利依第22條規定，於不妨害社會秩序公共利益者，受憲法之保障，及第23條規定，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。受刑人只是穿著囚服之國民，在監禁期間，雖人身自由及附帶之居住、遷徒等權利遭受限制，其他如選舉等基本公民權利，於未受法律合比例之限制，仍受憲法所保障，與其他國民並無二致（司法院釋字第755號解釋，許宗力大法官提出之協同意見書參照）。司法院憲法法庭112年憲判字第11號判決更闡述：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。我國採民主政治體制，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及國民主權原則。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）。國家如基於特定之考量，採取管制手段，而涉及限制部分人民選舉權之行使，則其目的須為追求特別重要之公共利益，所採取達成該目的之手段須屬侵害最小之手段，且對選舉權施加限制所造成之不利益，不得大於所欲維護之公共利益，始符合憲法第23條比例原則之要求。

⑵刑法第36條原規定（24年1月1日制定、24年7月1日施行）：「褫奪公權者，褫奪左列資格：一、為公務員之資格。二、公職候選人之資格。三、行使選舉、罷免、創制、複決四權之資格。」，後於94年2月2日修正、95年7月1日修正施行為：「褫奪公權者，褫奪下列資格：一、為公務員之資格。二、為公職候選人之資格。」立法理由：「依現行褫奪公權制度係剝奪犯罪行為人三種資格，就社會防衛立場觀之，咸認第1款限制被告擔任公務員及第2款擔任公職候選人之資格，尚屬適當。惟第3款之行使選舉、罷免、創制、複決四權之資格，係不分犯罪情節、犯罪種類，齊頭式的剝奪人民選舉權之行使，似與受刑人之再社會化目的有悖，則迭遭質疑其與預防犯罪之關係。為兼顧預防犯罪及受刑人再社會化之理想，宜修正褫奪公權內涵，將選舉、罷免、創制、複決等參政權行使之限制，移於公職選罷法、總統選罷法中規範，以與憲法第23

條以法律限制基本權利行使之必要性、比例原則相契合。」現行總統選罷法及公職選罷法業於95年5月30日修正刪除受褫奪公權宣告者限制其選舉權之規定，故現行法上，經判處罪刑而入監執行徒刑之受刑人，其行使選舉之投票權並不會喪失。

⑶總統選罷法第2條規定：「總統、副總統選舉、罷免，除另有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」第4條第1項規定：「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6條第1項規定：「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。……。」第7條規定：「中央選舉委員會辦理下列事項：一、選舉、罷免之公告事項。二、選舉、罷免事務進行程序及計畫事項。……。」第9條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）選舉委員會分別辦理下列事項：一、投票所、開票所之設置及管理事項。二、選舉、罷免票之印製事項。三、選舉人名冊公告閱覽之督導事項。四、選舉公報之印製事項。……。（第2項）直轄市、縣（市）選舉委員會就下列選舉、罷免事務，指揮、監督鄉（鎮、市、區）公所辦理：……二、投票所、開票所設置及管理之辦理事項。三、投票所、開票所工作人員之遴報事項。……。」第11條規定：「中華民國自由地區人民，年滿20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6個月以上者。」第13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。」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。」其施行細則第24條第1項及第2項規定：「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。」「總統、副總統選舉與他種公職人員選舉同日舉行投票時，其投票所合併設置。」

⑷公職選罷法第3條第1項規定：「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4條第1項規定：「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6條規定：「公職人員選舉、罷免，由中央、直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。」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。」第11條規定：「（第1項）各級選舉委員會分別辦理下列事項：……六、投票所、開票所之設置及管理事項。……。（第2項）直轄市、縣（市）選舉委員會就下列各種公職人員選舉、罷免事務，指揮、監督鄉（鎮、市、區）公所辦理：……二、投票所、開票所設置及管理之辦理事項。三、投票所、開票所工作人員遴報事項。……。」第14條規定：「中華民國國民，年滿20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4個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。」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。」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。」其施行細則第30條第1項及第2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。」「二種以上公職人員選舉同日舉行投票時，其投票所合併設置。」

⑸查聲請人於69年0月出生，戶籍於108年12月遷入桃園市龜山區宏德新村2號即臺北監獄，設籍迄至113年1月13日之

投票日將逾4年，因此聲請人為年滿20歲之中華民國國民，並於國內繼續居住6個月以上，且於現行制度下，受刑人無論是否受褫奪公權之宣告皆可行使選舉權，又其於系爭選舉投票日時，仍在監執行等情，有聲請人戶籍謄本、中選會系爭選舉投票日期及工作進行程序表、臺灣高等法院在監在押全國紀錄表暨前案紀錄表在卷可稽（本院卷第67-74頁及外放卷），並為當事人所不爭執，相對人桃委會陳稱：之前及以後均會將聲請人列入選舉人名冊，並將投票通知單及選舉公報等寄給選舉人等語，輔助參加人並稱：投票單等資料會送給受刑人等語（本院卷第500頁）。是依前揭規定及說明，聲請人為系爭選舉之戶籍在臺北監獄之選舉權人，應無疑義。

⑹選舉人之選舉權係受憲法保障之基本權，基本權除有對抗來自於國家侵害之消極防禦功能，也有請求國家給付之積極受益功能，尤以程序性之給付與保障為是，國家應提供一定之軟體法制及硬體建置，確保人民得以實現其基本權利。基此，總統選罷法與公職選罷法明文規定國家應辦理相關選舉，供人民行使參政權，若聲請人之選舉權遭受不合理限制，聲請人自得請求除去，如國家未依法提供遂行實現權利，自得依法請求國家給付，據此而生相關爭議，應屬公法上之爭議。

⑺相對人中選會為系爭選舉事務進行程序及計畫之主管機關，並指揮監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。而臺北監獄設在桃園市，桃園市系爭選舉之投票所、開票所之設置及管理事項，依總統選罷法第9條及其施行細則第24條、公職選罷法第11條及其施行細則第30條規定，屬相對人桃委會之職掌及應辦理事項。因此，就是否提供設置投票所等適當之投票方法，供聲請人行使選舉權之公法上法律關係，應於聲請人與相對人桃委會間認定之。

⑻聲請人陳明過去近4年來因現行法制無法以投票為由外出，而監所內又未依規定設置投票所，致實際上無法行使

投票權等語，為輔助參加人所不爭執（本院卷第500、502頁），相對人等也不爭執過往未在監所設置投開票所等情。針對即將進行之系爭選舉，相對人中選會以112年3月27日函、相對人桃委會以112年3月28日函覆聲請人委託之社團法人監所關注小組略以：「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，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及公職人員選舉罷免法明文規範，以避免爭議。」（本院卷第75-84頁），相對人等陳稱：目前無法在監獄設置投票所，也未規劃等語（本院卷第503、506頁）。足認聲請人過去未獲提供投票所等適當之投票方法，以供投票，而聲請人就即將舉辦之系爭選舉欲在其戶籍地行使選舉權，相對人桃委會仍未依前揭選罷法「就機關……或其他適當處所，分設投票所」規定，提供設置投票所等適當之投票方法保障聲請人選舉權。是聲請人與相對人桃委會間，就是否應提供設置投票所等適當之投票方法，供聲請人行使選舉權之公法上法律關係，確有爭執。

2. 聲請人有聲請權能

⑴按聲請人基於法律明定之條件下，得否提起本件假處分所保全之本案行政訴訟請求救濟，以其有主觀公權利受損害為前提，亦即，應以其對於相對人現在或將來有基於本案請求提起本案訴訟之可能性，於具當事人適格可適法請求法院裁判為前提。而此主觀公權利受害與否、得否提起訴訟之可能性判斷，有仰賴「保護規範理論」為界定，亦即，如法律已明確規定「特定人」得享有權利，或對符合法定條件而「可得特定之人」，授予向行政主體或國家機

關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障「特定人」之意旨時，即應許其依法請求救濟，此觀司法院釋字第469號解釋理由書自明。

⑵直轄市暨縣市選舉委員會依總統選罷法第13條第1項、第53條第1項及公職選罷法第17條第1項、第57條第1項規定，有設置「適當」之投票所，供選舉人得於其「戶籍地」投票行使選舉權之義務，且關於投票所之設置，法律並要求應視「選舉區之廣狹」及「選舉人分布」情形，於「機關（構）」、學校、公共場所或「其他適當處所」，進行合義務裁量設置投票所，俾在籍之選舉人得以行使投票權。相對而言(權利與義務係相對)，應認上開法律已明確規定「在籍之選舉權人」此等特定人，得享有向直轄市暨縣市之選舉委員會，請求在戶籍地適當處所設置投票所，供其行使選舉權之權利，及請求除去所施加之不合理限制。是前揭法律之規範目的在於保障聲請人之選舉權應屬甚明。

⑶至相對人桃委會辯稱受刑人可以外出規定申請出來投票乙節。惟依監獄行刑法第29條第1項規定：「受刑人在監執行逾3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。」立法理由揭示：受刑人刑期屆滿，終要復歸社會，故受刑人如能在半自由狀態及高度支持機制下提早外出，可有效減緩受刑人從監禁機關回到自由社會所產生的衝擊，是以，為協助受刑人提升就業職能、減少再犯，受刑人日間外出制度，多為犯罪學者所肯定，且為國外多數先進國家所採行等語，同法第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。」立法理由明揭：受刑人

除符合前條要件可經監督機關法務部矯正署核准外出外，為使受刑人能藉由外出參與公益活動、藝術表演，甚至參加競賽活動之機會，獲得自信與榮譽，俾以培養積極進取之態度及再社會化能力等語。因此，受刑人外出制度係為強化其就業職能、才藝或技能，使其得以提早復歸社會，達到矯正更生之效果為目的，核與行使參政投票權無涉，且其尚應符合「在監執行逾3月」與「行狀善良」或「具特殊才藝或技能」之外出要件。如受刑人未符合上開外出要件，自無法依規定外出。然而，受刑人縱使不符合外出要件，仍享有投票權，國家仍應以其他方式（例如依法設置適當投票所）保障其投票權。如前所述，一般國民具在籍之選舉權人身分者，並毋須「行狀善良」或「具特殊才藝或技能」始得投票，同理，穿著囚服的國民(受刑人)亦毋須具備上述品性或技能即可投票，是相對人桃委會所述，顯係增加投票權行使上法律所無之限制，自不可採。

⑷查聲請人本案訴訟係請求相對人桃委會：「應於原告（即聲請人，下同）所在之法務部矯正署臺北監獄內，設置第16任總統、副總統與第11屆立法委員選舉之投票所，供原告行使前開選舉之選舉權」，因設置投票所係屬事實行為，是提起一般給付訴訟，則其聲請以保全程序中之定暫時狀態處分之假處分制度，以提供暫時權利保護，並無不合。

⑸聲請人為戶籍在臺北監獄之選舉人，設籍已近4年，過往選舉，未曾能至監獄外之投票所行使其投票權，相對人桃委會過往未曾在監所設置投開票所等情。且系爭選舉日即將屆至，相對人業陳明目前無法在監獄設置投票所，也未規劃等情，已如上述。輔助參加人復表明近期調查設籍在臺北監獄之受刑人約123名，如外出投票，符合有脫逃之虞之要件，應用戒具，並需以2名人員戒護1名受刑人之配置，戒護人力捉襟見肘，未外出之在監人犯也要安撫，風險極高等語（本院卷第498、499、508頁）。堪認主管機

關對於如何讓聲請人投票之方法，未有共識，聲請人於即將舉辦之系爭選舉其選舉權仍無法行使，因此，其選舉投票之基本權利明顯立即會受到侵害。而相對人桃委會係設置及管理投票所之主管機關，有設置適當投票所，供有選舉權之聲請人得於戶籍地投票之法定義務。總統選罷法第13條第1項及公職選罷法第17條第1項規定，臺北監獄為聲請人設籍處，並依總統選罷法第53條第1項及公職選罷法第57條第1項規定，臺北監獄為可設置投票所之「機關」，是聲請人應可依該等規定主張，透過司法救濟請求實現其投票權利。從而，本件聲請人於本案訴訟終局裁判前，聲請本院作成暫時保障其法律地位之措施，請求相對人桃委會在聲請人設籍之臺北監獄機關設投票所等適當之方法，供其行使系爭選舉之投票權，應屬適格。

⑹相對人桃委會以112年3月28日函表示並辯稱：聲請人之請求已逾越相對人之職權，受刑人選舉權為全國一致性事項，此為中央權責，相同案例，業經最高行政法院109年度裁字第1091號裁定駁回，在監獄設投票所係特設投票所，法律僅有針對選務人員定有規定，其他特殊身分者，並無明文，應立法解決，否則將造成投票法制變動云云。惟本院遍查總統選罷法及公職選罷法，並無「特設投票所」之相關規定，相對人中選會也表示此為學理上稱呼，並無法規規定等語（本院卷第496頁），當無以非法律明文之方式限制人民行使選舉基本權，否則即違反法律保留原則。遑論，保障人權、授予人民利益之事項，縱法律並未規定細節作法，行政機關本得自主為之，不能以法無明文而卸其保障人民權利之責。現行總統選罷法第13條第1項、第53條第1項及公職選罷法第17條第1項、第57條第1項既明文課予相對人桃委會在選舉人設籍地之機關等處所設置投票所，且臺北監獄就是政府機關，於監獄機關設置投票所，自符合上開規定，並無超乎法定範圍而造成「特設」可言。且法律規定未區分選舉人之身分，只要其在戶

籍地設籍，相對人桃委會均應於適當處所設投票所供在籍選舉人投票，換言之，並無因聲請人之身分為受刑人即排除適用。若受刑人遭排除適用，實際上形同剝奪其在籍選舉權，亦違反平等原則。準此，受刑人在籍投票，並無立法空缺，亦非法所不許，且受刑人在其設籍監獄投票，係合於現行法律文義範圍，更無逸脫或造成既有法制之變動。何況，相對人桃委會陳明：本件法律規定並無漏洞，是否在監獄設置係涉及裁量權等語（本院卷第497頁），是以，相對人桃委會辯稱將變動投票法制云云，難謂有理。至最高行政法院109年度裁字第1091號裁定係針對受刑人「不在籍投票」認係屬立法空缺，核與本件聲請人係屬「在籍投票」之情形迥異，要難比附援引。

3. 聲請人勝訴可能性並不低

⑴聲請人為戶籍在臺北監獄之選舉人，對於即將舉行之系爭選舉有選舉權卻無法行使，其投票權直接受到侵害。而相對人桃委會依法為管理設置投票所之機關，聲請人依總統選罷法第13條第1項、第53條第1項及公職選罷法第17條第1項、第57條第1項規定，有請求相對人桃委會在臺北監獄設置投票所供其行使投票權之權利，以排除侵害。且聲請人據以為本案之請求，合於上開法律規定在選舉人戶籍地之機關分設投票所等要件，均如前述，則其本案訴訟勝訴之可能性難謂為低。

⑵相對人桃委會雖辯稱每位選舉人應克服自己問題到監獄外投票所投票，且由監所戒護外出投票即可達到目的云云。然受刑人在監執行，人身自由受到限制，並非徒憑己力即得以克服監獄圍牆之物理限制。如前所述，受刑人外出之規定，係為使受刑人早日回歸社會，為強化其職能或技能而設，核與投票權行使無涉，不符合外出要件之受刑人，其投票權仍應受保障，自無以受刑人外出規定，解免相對人桃委會就近設置投票所讓其投票之法定義務。且輔助參加人業陳明近期調查設籍在臺北監獄之受刑人約123名，

如外出投票，符合有脫逃之虞之要件，應用戒具，並需以2名人員戒護1名受刑人之配置，戒護人力捉襟見肘，未外出之在監人犯也要安撫，風險極高等語，並表明會配合桃委會在監獄設置投票所等語（本院卷第469、495、506頁）。因此，聲請人所在之臺北監獄在籍受刑人眾多，如採行戒護外出方式投票，所耗人力、物力甚高，且臺北監獄官方網站顯示近5年在監收容人數達4千名上下（本院卷第591頁），則投入相當人力戒護受刑人外出後，獄中管理人力更為吃緊。又相較於戒護受刑人外出投票，要面臨人犯脫逃之危險，讓經挑選之選務人員入監工作或為數不多的民眾進入監獄內適當處所投票（觀諸109年第15任總統副總統選舉，有為數不少投票所之選舉人數為28名至227名不等，本院卷第307-319頁），對於監獄內管理秩序及監獄外社會秩序所造成風險均顯然較低。是由相對人桃委會在臺北監獄內適當處所設置投票所供在籍受刑人投票，相較於由監獄人力戒護在籍受刑人至監獄外投票所投票，顯更能降低行政成本與意外風險，而有效達成行政目的符合比例原則之方法。益徵聲請人之本案勝訴可能性不低。

4. 聲請人即發生重大損害並有急迫危險

⑴聲請人就即將舉行之系爭選舉有選舉權卻無法行使，形同受到剝奪，實屬重大之損害。

⑵相對人桃委會雖辯稱未拒絕聲請人投票。惟政府有保障人民基本權之義務，如依法應為而不作為，仍屬侵害基本權之行為，已如上述。按兩公約（公政公約及經濟社會文化權利國際公約所合稱）施行法於98年4月22日制定公布，並自同年12月10日施行，其中第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。」公政公約第25條規定：「一凡屬公民，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：（一）直接或經由自由選擇之代表參與政事；（二）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；……。」

⑶國際審查委員會於去年（111年）5月13日出具對我國關於落實國際人權公約第三次報告之審查結論性意見與建議（下稱兩公約審查意見與建議），針對公政公約第25條有關投票權部分，亦指出：「審查委員會感到關切的是，正如第三次報告第262段所述，數以千計的囚犯和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，所有公民都有權利和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現實的機會，以行使此一重要的政治權利。委員會建議，應立即為所有公民在選舉和投票中行使投票權提供有效的機會。」（本院卷第235-248頁）。更顯示本件聲請人因在監執行，依現行實務事實上無法行使投票權，基本權已因相對人桃委會之消極不作為而受侵害。相對人桃委會未依法確實提供聲請人得實現其選舉權之方法，卻以所謂未拒絕聲請人投票為由空言爭辯，實無可採。

⑷復系爭選舉於113年1月13日即將舉行，距今僅剩3個月。相對人桃委會表示：今年5月進行投票所清查評估，系爭選舉選務人員已招募到98%，主任監察員已選任訓練完成，選務作業按部就班進行，已進行總統連署審查，接著是候選人登記審查、編制選舉公報及印選票等語（本院卷第501頁），可知選舉時程業已依往例安排。倘待本案訴訟結果確定，相對人桃委會就投票所之設置極可能已經完

成而難以變動，甚至，系爭選舉已經結束，造成聲請人投票權無法行使。縱嗣後本案訴訟勝訴，也無從再行使本次選舉權，權利將無法回復，堪認有急迫之危險。

5.有防止重大損害及避免急迫危險之必要

⑴本院衡量聲請人之先位請求，如未准其聲請，因選舉持續迫近，聲請人勢必一如過往4年無法享有投票的機會，其選舉權持續受侵害，即使本案訴訟於選舉後勝訴確定，選舉權受侵害之結果已無法回復，有害於憲法保障民主原則、國民主權與人民基本權利之公益，且造成相對人桃委會未踐行立法者課予設置在籍投票所義務之公益危害。對相對人桃委會所代表的行政利益而言，駁回本件聲請，雖可享有一如往常，繼續讓聲請人的投票權落空而不必有所作為，達到節省行政機關因要首次籌設或增設在監投票所，而較無經驗或新增加作業勞費的利益。然施政凡事一如往常，並無對基本權保障及民主制度公益有何積極提升之效果。雖在邏輯上，可省下設置投票所的作業與預算開支，但其數額(例如增設投票所、票匭及選務人員所需經費，以第15任總統副總統及第10屆立法委員選舉實錄記載為例，選舉人數500人以下之投票所，每一投票所配置主任管理員1人、主任監察員1人、管理員4人、監察員2人、警衛1人、預備員0.5人，依中央選舉委員會選舉工作費支給表據以計算：3,400+2,800+2,200×4+1,700×2+2,200+1,800×0.5，選務人員經費估計為2萬1,500元，本院卷第297-302頁)，實非顯著，對國庫預算或政府公益之促進與維護，效果甚微。況本件保全程序如予駁回，而本案訴訟在系爭選舉前，聲請人可能勝訴，則到時離系爭選舉更為迫近，相對人桃委會始在監設置投票所，將更加措手不及，屆時所應投入之匆忙作業及開支，反會大幅增加，如因作業不及而致聲請人無法行使選舉權，對公益之損害當變本加厲，對政府信譽之危害(如：未能履行法院之裁判)更為加劇。從而，經上述利益衡量結果，聲請人先位請求因定

暫時狀態處分所得防免確保基本權不受侵害且深化民主之利益，應大於及早增設投票所將產生行政作業經費支出等有限公益之損害，應有保全之必要。

⑵徵諸司法院憲法法庭112年憲判字第11號判決揭示之意旨，區域選舉，一般民主國家多以有在該選舉區實際居住作為與該選舉區之連結因素，其理據是惟有實際居住當地始可發展與其他社群成員休戚與共之網絡，進而表達對政治社群之認同，此正是人民自我治理之民主原則之體現。基於憲法第17條保障人民選舉權之意旨，所謂「實際居住」，隨著社會變遷，不應再侷限於以居家生活或住宿理解之傳統「居住」概念。所謂政治社群之界定範圍也應更加具有彈性，社群自我治理之民主正當性，自然不應僅侷限於傳統上所理解之居家生活與住宿事實；人民基於持續就業而與所處地區實質上建立政治社群之歸屬與認同感，也應成為承認其在工作場所所在選舉區擁有選舉權，參與政治社群自我治理之另一種正當性基礎。因此，公職選罷法第15條第1項所稱「居住」或「實際居住」之認定，應擴及在某選舉區持續就業之事實。是只要在某選舉區長期就業，該地區亦屬其日常生活重心所在，故將戶籍遷入就業所在之選舉區，其長期持續就業之事實必然亦得建構與選舉區成員休戚與共之網絡而成為政治社群之一員，當可因而認定具有「實際居住」事實。基此，受刑人不僅每天24小時實際居住在監獄，甚至，監獄同為其作業工作之處所（監獄行刑法第五章參照），監獄之於受刑人而言，不僅只是日常生活重心，更可說是日常工作生活之全部。因此，相較於一般僅居住於其選舉區或僅工作於其選舉區之選民而言，受刑人以監獄作為與該選舉區之連結因素，更有社群自我治理之民主正當性，並可藉由選舉權之行使，促進其對居住及工作之監獄生活圈之認同與提升(如：關心監獄教化成效與改善矯正制度之相關競選政見)，俾以培養再社會化能力，更容易復歸社會，達到矯正之目的。

是以，本件如准聲請人所請，由相對人桃委會在受刑人之生活(戶籍)中心也是工作(就業)地點之監獄機構內，設置投票所讓其投票，更能建立該監獄選區社群之歸屬認同感，提高社群自我治理之民主正當性，提升民主價值與國民參政之效能，促使公職候選人重視來自更多元的社區選民關注之公共意見及政策心聲。比起一般工作地點生活重心不在戶籍地之國民，本件准許聲請人投票，更能發揚選舉法制欲追求之民主精神及國民實現自我治理之參政價值。

⑶參以美國早於40多年前之西元1980年(以下省略西元)，田納西州聯邦地方法院(United States District Court, W.D. Tennessee)在TATE v. COLLINS案中（本院卷第593-599頁），因政府對於有選舉資格之受刑人未能提供切實之方式讓其行使投票權，特別闡述憲法保障符合選舉資格之人民行使投票權，州政府必須提供可行方法供有投票資格之受刑人能行使選舉權。當時州法已有不在籍投票制度供一般選民投票，卻不包含受刑人，法院認為州法未讓受刑人行使不在籍投票權，實際上受刑人無法投票，係違反憲法保障之平等權，而判決該州受刑人因受監禁致無法採不在籍方式投票之州法現狀違憲，並下令該州選舉委員會應向法院提出具體之計畫，積極確保提起集團訴訟之原告(含受刑人、受羈押人、即將入監者等人)投票權得以行使。反觀40多年後之我國，本件聲請人係在籍選民，身分單純，聲請人所求者僅是行使在籍投票權，在現行法早已長久實施的在籍投票制度下，選舉主管機關卻遲未依在籍投票法律明文之要求，切實提供並協助在籍之受刑人得以投票，對我國民主、法治與人權制度性之公益侵害，也不可謂輕。

⑷放眼世界上先進國家，針對監獄受刑人，不論為在籍或不在籍，多採在監獄設置投票所或通訊投票方式，供其投票。所謂不在籍投票之實施方式至少包含通訊投票（選民

以一般或電子郵寄方式投票）、代理投票（選民委託他人投票）、特別投票所投票（例如針對不在籍受刑人、軍人等特別設置投票所供其投票）、提前投票（選民向選務機關申請於投票日前投票）及移轉投票（選民向選務機關申請在其他如工作、就學等地之投票所投票）等具體態樣。復關於在監獄設置投票所之國家與方式，諸如法國於2019年，實施受刑人在監獄設置投票所投票，投票後之選票彌封送至獄外特定處所開票；加拿大之受刑人經登記申請投票後，於選前在監獄進行投票，選舉委員會會於投票日前收取選票送至該會計票；菲律賓也有採在監獄設置投票所方式辦理（詳註1）。至於美國，如前所述，不在籍投票制度早行之有年，有投票資格受刑人可運用通訊投票方式投票已非問題，惟為更周全保障受刑人投票權之行使(例如受刑人不知其在監仍可投票、不會使用網路登記投票)，近年反而倡議在監設置投票所供受刑人投票之做法，也有多數州採行，例如伊利諾州庫克縣（Cook County）監獄於2020年設置投票所，Will縣監獄於2022年設置投票所；華盛頓哥倫比亞特區（the District of Columbia）於2012年即讓受刑人在監投票所親自投票；科羅拉多州丹佛（Denver）縣監獄和看守所於2020年設置投票所；德州哈里斯（Harris）縣監獄於2019年提出在監設置投票所措施，並於2021年實施；加州洛杉磯（Los Angeles）縣於2020年讓受刑人在監投票所投票（詳註2）。另歐州各國受刑人於即將舉行之歐州議會選舉，經調查也有丹麥、希臘、克羅埃西亞、義大利、賽普勒斯、拉脫維亞、立陶宛、波蘭等國，採取在監所內設置投票所供有投票權者投票之方式（詳註3）。綜此，足見在監獄設投票所供受刑人投票，屬更能確保受刑人投票權行使之方式，早為各國採行，相關經驗均可參考，非難以執行。相對人桃委會依既有規定，即有責任設置投票所供在籍受刑人投票，卻仍不作為，違悖行政權之積極、主動特性，

任令如聲請人之在籍國民有關憲法保障之選舉權長期落空，只能訴請法院救濟，本件如不予准許所請，對民主法制及基本權制度保障之危害均鉅。

⑸再者，相對人桃委會有設置管理投開票所之義務，為保障聲請人行使投票權，並無不在監所設置投票所之裁量餘地，否則違反比例原則（相較於在監設置投票所，戒護外出投票捨近求遠，風險大增，在監所就近投票，始符合比例原則），及平等原則（應與其他在籍投票權人相同，提供在籍受刑人法定可用之投票所），已如前述。而相對人桃委會依總統選罷法第53條第1項及公職選罷法第57條第1項規定，如何「視選舉人分布情形」設置投票所，則為其行政裁量權行使之範疇。詳言之，只要能確保選舉達到公平、公正之目的，不違反「普通、平等、直接、無記名」之前提（總統選罷法第2條及公職選罷法第3條第1項規定參照），監獄投票所在籍居民之劃設，擬限於在籍受刑人或尚包括周遭一定範圍之居民，應由相對人桃委會裁量劃定，非本院所能置喙。且投開票所之設置，可否參採前述法國、加拿大做法，在獄內設置投票「分」所，於投票完成後，票匭密封即刻以全程錄影方式最短時間送至獄外最近投票所以保公正，並同步播放合併開票等運用科技設備方式，以符合總統選罷法第53條第4項及公職選罷法第57條第5項「當眾唱名開票」之規定，也非無裁量空間。聲請人並陳明，只要能讓聲請人投票之方式，都願意等語（本院卷第505頁）。因此，本院審酌相對人桃委會提供聲請人於系爭選舉投票權行使之方式，有除在臺北監獄設置投票所外，尚容有其他適當方式之行政裁量空間，以確保其投票權之行使，爰裁定如主文。

⑹相對人桃委會雖辯稱：監獄可否讓民眾入內投票及看開票是一問題；監獄為管制區，如何受外部監督，也為問題；維護選務人員安全及警察入監執行勤務，亦有問題；依規定投開票不能錄影，但監獄有監視器，也是問題；受刑人

進行投票時，無法他人陪同，仍是問題；伊與輔助參加人之職權會產生衝突云云。然監獄投票所在籍選舉人之劃設，依法係屬相對人桃委會裁量權限，若最終規劃僅限受刑人可在監投票，亦屬適當之處所，如欲將獄外眾多在籍民眾劃入監獄選區範圍，自應解決獄外民眾入監投開票之問題。何況，監獄作為一個政府機關，其建物、附屬建物及機關坐落土地與房舍之管領範圍內，並非全屬戒護管制區。輔助參加人業已陳明：監獄有民眾可進入之接見室、會客室及行政大樓等非戒護區場所等語，甚至依政府建築的常態設計，機關內可供臨時設投票所之處，尚含大門內之中庭、廣場、走廊、庭院、停車場、庫房等各類空間。在這些諸多非管制區內，擇一適當場所供獄外民眾入內投票與開票(如同洽公一般)，同時也供受刑人在建物圍牆內就近到場投票(如同出公差一般)，並非不可行。況且，一名選舉人投票所需時間不過數分鐘，監獄投票所的選民人數勢必較少，且受刑人身分已十分特定，毋庸費時查證，受刑人集體行動，從步出牢房管制區至行政區域投票所投票，整體投票所需時間不多，可得控制。至受刑人投票時之戒護措施及投票所安全秩序之維護，輔助參加人均表明會配合辦理等語，已如前述，並多次於兩公約審查意見與建議回應表中表示對於受刑人投票方式會配合辦理等語(本院卷第445-466頁)。且投開票所之維安作業，相對人桃委會本得基於行政程序法第19條行政協助規定、總統選罷法第54條第3項及公職選罷法第58條第3項之規定，請求其他機關與警察機關協助處理，並無窒礙。而外部監督部分，也可參前所述，並運用科技設備方式輔助之，亦非無法辦理。另投票祕密及現在到處是監視器之問題，非監獄此公家機關所獨有或難以克服。以上相對人桃委會所述諸多問題，之所以看似成為問題，恐因將監獄各處空間都解讀為等同管制區，也就是予人「監獄=牢房」之印象，自然令人產生「在監獄設投票所=在受刑人監禁室內設投票

所」之違和感，而得出在監獄設投票所係窒礙難行之結論。然監獄作為政府機關，並非只有牢房、隔離或管制區，監獄機關內之諸多公共設施空間或洽公場所，亦非絕對禁止民眾或選務人員使用，仍可供民眾及受刑中之聲請人就近依序到場投票，均如前述。是其所辯監獄為管制區，民眾或選務人員或警察入監執勤辦理選務會產生很多問題，是如何不可行云云，有所偏失，洵非可採。

6.至有關本案事先裁判，即本案先取之疑慮。然按，前揭行政訴訟法第298條第3項之立法理由揭示：「定暫時狀態，如有暫時實現本案請求之必要者，得命先為一定之給付，爰設第3項規定，俾資適用。」已明文表示定暫時狀態處分可達到本案事先裁判程度之正當性。況刑事訴訟對於尚未經判刑確定應執行徒刑之嫌疑人，於一定要件下，國家可先行羈押剝奪其人身自由權利，待裁判確定後再行折抵刑期，而達到本案先取之目的，惟於最後判決無罪時，其受剝奪之人身自由已無可回復，僅能透過國家以金錢給付方式補償。舉重以明輕，國家對於造成人民自由權利侵害甚嚴重例如羈押之本案先取情形，既為法制所許且實務經常採行，則對於純係保障人民權利之授益型本案先取，以達到人民權利救濟之及時有效性，當無不許之理。況立法者於承認本案先取之同時已制定上開定暫時狀態處分之要件，透過司法審查把關，而聲請人之先位請求業已符合所有保全要件，自應准許。

(三)關於備位請求

聲請人表明：若先位聲請為有理由，備位聲請即無需審酌（本院卷第504頁），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。

七、綜上，聲請人先位請求所爭執之公法上法律關係，有聲請權能，且其本案請求的勝訴可能性不低，所涉投票權得否於即

將舉行之系爭選舉日確實獲得行使之機會，有基本權落空之重大損害及時間上急迫危險之防止及避免侵害之必要，爰認聲請人請求相對人桃委會於本案行政訴訟確定前，應暫先准予於聲請人所在臺北監獄內，設置系爭選舉之投票所或其他適當方法，供聲請人確實能夠行使前開選舉之投票權，為有理由，應予准許。相對人桃委會應確保聲請人對系爭選舉之投票權實際上得以行使。

八、依行政訴訟法第104條，民事訴訟法第95條及第78條規定，裁定如主文。

中　華　民　國　112　年　10　月　12　日

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　林秀圓

法　官　羅月君

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
(一)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。

(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.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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　華　民　國　112　年　10　月　12　日

書記官　陳又慈

註1：朱群芳，受刑人投票權-以世界各國經驗為借鑑，刑事政策與犯罪防治研究專刊，2022年12月。本院卷第601-634頁。

註2：Nicole D. Porter, *Voting in Jail*, 2020年5月7日, https://www.sentencingproject.org/policy-brief/voting-in-jails/ 。 Naila Awan, *Jail-based polling locations: A way to fight voter disenfranchisement*, https://www.prisonpolicy.org/blog/2022/10/25/jail_voting/ 。本院卷第551-573頁。

註3：*Prisoners' voting rights in European Parliament elections*, 載於https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751459/EPRS_BRI(2023)751459_EN.pdf 。本院卷第575-588頁。