臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第七庭
114年度全字第52號

聲　請　人　柯文哲
訴訟代理人　鄭深元　律師
　　陸正義　律師
　　蕭奕弘　律師
相　對　人　臺北市選舉委員會

代　表　人　李泰興(主任委員)

訴訟代理人　辛克照
相　對　人　法務部矯正署臺北看守所

代　表　人　詹益鵬(所長)

訴訟代理人　汪承漢

上列當事人間因公職人員選舉罷免法事件（案號：114年度訴字第714號），聲請人聲請假處分，本院裁定如下：

主　文

一、聲請駁回。

二、聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、緣中央選舉委員會擬訂於民國114年7月26日辦理第11屆立法委員(臺北市第6選舉區)羅智強罷免案投票(下稱系爭投票案)，並由相對人臺北市選舉委員會(下稱北市選委會)辦理投票所、開票所之設置及管理事項。聲請人為年滿20歲之國民，為系爭投票案之投票權人，惟因其違反貪污治罪條例等案件(臺灣臺北地方法院113年度金訴字第51號，下稱刑事另案)，現經該院裁定羈押於相對人法務部矯正署臺北看守所(下稱臺北看守所)，並禁止接見通信，無法依投票通知單之

指定時間及指定投票處所(臺北市第550號投票所)前往投票。聲請人遂向本院提起一般給付訴訟(114年度訴字第714號)，並依行政訴訟法第298條規定聲請定暫時狀態處分。

二、聲請意旨略以：聲請人為年滿20歲之國民，且無其他遭剝奪罷免投票權之情形，為系爭投票案之投票權人，惟因刑事另案羈押於相對人臺北看守所，於投票日因人身自由受限，未能實際至指定投票處所行使投票權，致使原得行使之投票權有不能實現或甚難實現之虞，已向本院提起行政訴訟，為免勝訴後因投票時間結束而無法實現，有聲請定暫時狀態處分之必要，請求相對人以適當方法予聲請人完成系爭投票案之投票，以維其投票權之行使。國際人權公約審查委員會111年5月13日出具對我國關於落實兩公約第3次報告之審查結論意見，建議我國政府應依公民與政治權利國際公約第25條規定，為受羈押之人行使投票權提供有效機會，聲請人願遵本院裁定之方式，以最便於相對人執行行政任務之方式為之，為降低選務負擔，並兼顧保障受羈押之人的投票權。參考世界各國選務安排大致有：透過戒護方式至指定投票所完成投票、在監所設投票所、通訊投票3種適當方式；其中通訊投票作為無法到場投票之替代方案，相對人北市選委會可將選票經相對人臺北看守所轉交聲請人，由聲請人完成投票封緘後，再由相對人臺北看守所交付相對人北市選委會之選務人員，投入系爭投票案之票匭，以此通訊方式完成聲請人在戶籍地所在投票所投票，藉此確立人身自由遭剝奪之國民，亦有參與投票之權利，促使通訊投票政策之實現。本件聲請人雖受監禁，仍享有憲法保障之投票權，與一般國民並無二致，兩造間就是否應提供適當之投票方法供聲請人行使選舉權之公法上法律關係有爭執，係屬公法上之爭議，又依公職人員選舉罷免法(下稱選罷法)第89條準用第17條第1項規定，聲請人對本案訴訟及本件聲請具有主觀公權利，且本案勝訴可能性不低，有勝訴可能性；聲請人就即將舉行之系爭投票案有權利，卻因相對人之消極不作為而無法行使，致基

本權受侵害，為免本案訴訟勝訴，投票權受侵害之結果無法回復，有防止重大損害及避免急迫危險之必要等語，並聲明：請求相對人於本案訴訟確定前，應准予聲請人以適當方法完成系爭投票案之投票。

三、相對人北市選委會陳述略以：罷免投票權之行使，除投票行為外，必須搭配獲得民意共識之投票及開票制度，確保投票制度受到公開、公平、公正與公眾監督之保障，係立法形成自由之範疇。選罷法第17條第1項規定之不在籍投票，僅限於經立法者另為特別規定者，惟立法機關尚未制定或授權主管機關訂定其他得辦理不在籍投票之具體規範，現行法令並未賦予相對人北市選委會得自行決定通訊投票之投票方法，在未經立法前，聲請人尚乏請求在戶籍地外，於矯正機關內以通訊投票或其他特殊方式供其行使投票權之法律依據，並無公法上之請求權。又聲請人具有行使罷免投票權之權利及資格，經戶政事務所編入投票人名冊，相對人北市選委會亦依法寄發投票通知，其罷免投票權並未遭剝奪或否認。至能否行使投票權，因涉法務部對監所管理權之行使等事實問題，究難謂被剝奪或否認聲請人之罷免投票權。聲請人並無受判決之法律上利益，且亦無法達到請求在矯正機關內通訊投票之目的，屬欠缺訴之利益而無權利保護之必要，所提聲請並無理由。

四、相對人臺北看守所陳述略以：羈押法尚無受羈押之人得外出投票之規定。因投開票所維安困難，須動用之戒護人員及警力甚鉅，恐致投票作業難以周全進行，矯正機關戒護人力亦無法負擔戒護外出投票勤務，且戒護大批受□押之人外出，其戒具施用是否可能妨礙投票之進行，亦或貶抑渠等人格尊嚴，均應納入考量，且戒護人員得否隨行戒護受□押之人進入投開票所，不無疑義。又相對人臺北看守所非選務工作之權責機關，縱贊同具投票權之受羈押之人可依法投票，仍應配合內政部及中央選舉委員會等主管機關，依其專業就矯正機關相關規定，研擬解決方案及配套措施規劃辦理。另保障

投票權行使，有關單位應考量所有具投票權受羈押之人，避免影響矯正機關囚情，以符公平原則。綜上，聲請人之聲請為無理由。

五、本院查：

㈠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。聲請人於准許定暫時狀態處分裁定後，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，而在一定範圍內會造成達到本案勝訴判決之相同結果。因此，必須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。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，聲請人就假(定暫時狀態)處分請求及原因，應釋明其與相對人間有爭執之法律關係，及對於為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要性，使法院得對聲請事件之事實為略式審查，並自事實及法律觀點判斷，形成本件訴訟勝訴可能性較高之心證，及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。聲請人如未能釋明，其聲請即難以准許。

㈡選罷法第3條規定：「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。……。公職人員罷免，由原選舉區之選舉人以無記名投票之方法決定。」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14條規定：「中華民國國民，年滿20歲，有選舉權。」第17條規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。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18條第1項、第2項及第3項規定：「(第1項)選舉人投票時，應憑本人國民身分證領取選舉票。(第2項)選舉人領取選舉票時，應在選舉人名冊上簽名或蓋章或按指印，按指印者，並應有管理員及監察員各1人蓋章證明。選舉人名冊上無其姓名或姓名不符者，不得領取選舉票。……(第3項)選舉人領得選舉票後應自行圈投。……。」第19條第1項規定：「選舉人應於規定之投票時間內到投票所投票；逾時不得進入投票所。……。」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。」第63條第1項及第2項規定：「(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。……(第2項)選舉人圈選後，不得將圈選內容出示他人。」第89條規定：「罷免案之投票人、投票人名冊及投票、開票，準用本法有關選舉人、選舉人名冊及投票、開票之規定。」

㈢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投票權。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號判決參照)。選罷法第17條第1項明定，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，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地投票所投票外(同條第2項參照)，選舉人均應於戶籍地投票所投票，至選舉人因個人狀況而事實上得否於其戶籍地投票所投票，則非所問。究其立法目的，應係為維護選舉或罷免投票之公平與公正性，其規定難謂有何違憲之處；再者，選罷法第57條第1項明定，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；第89條明定，罷免案之投票人、投票人名冊及投票、開票，準用本法有關選舉人、選舉人名冊及投票、開票之規定，其中第57條第1項係立法者命選務機關依選舉區與選舉人分布之具體情形，擇適當處所，分設投票所之規定，性質上係針對選務機關之選務行政所為之羈束性授權規定；第89條則為立法者為精簡立法所為準用規定，兩者均未直接涉及人民選舉權或罷免投票權之行使，亦未違憲(憲法法庭113年度憲裁字第7號裁定理由參照)。本件聲請人為受刑事另案羈押之被告，有刑事另案裁定可參(見本院卷第87、90頁)，與前揭憲法法庭裁定係為受刑人相同，均係無法離開矯正機關前往其戶籍所在地投票所投票之人，然依前開憲法法庭裁定意旨，立法者未給予未在籍投票，及未於矯正機關設投票所供無法離開機關之收容人行使投票權，係為維護投票之公平與公正性，立法者享有形成自由，其等不會因此致其受憲法第17條保障之選舉及罷免投票權等遭到實質剝奪。

㈣本件聲請人主張其依選罷法第17條第1項及第89條規定，具有主觀公權利，得請求相對人北市選委會及臺北看守所「以適當方法完成系爭投票案之投票」等語，惟依選罷法第6條及卷附投票通知單(見本院卷第21頁)可知，系爭投票案係由北市選委會負責辦理，臺北看守所並非選罷法相關選務之辦理機關，其並無法定職權得以決定受羈押之聲請人得否行使或以何方式及程序完成系爭投票案之投票事務，綜觀刑事訴訟法及羈押法相關規定，亦無何確保受羈押之刑事被告關於投票權利行使之規範，聲請人亦坦稱本件無涉及因羈押所生

之公法上爭議，臺北看守所之作為義務僅係協助配合選務機關即北市選委會辦理(見本院卷第56頁)，準此以觀，聲請人與臺北看守所間並不存在行政訴訟法第298條第2項所稱「有爭執之公法上法律關係」。另就相對人北市選委會部分，聲請人陳明聲請事項所指之以適當方法完成系爭投票案之投票，可能之方法有：在監所設投票所、通訊投票、透過戒護方式讓聲請人至指定投票所完成投票3種方式等語(見本院卷第56頁)。然經本院略式審查，選罷法第3條第1項、第57條第5項及第63條等規定形成之選舉制度，係在公眾得見聞之公開場域設置投票所，透過不特定多數人公眾監督選務，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(秘密投票)。投票時間一截止，各投票所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，並各別開票，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、公平、公正與公眾監督之保障，而能直接完整且真實呈現每位投票者之意志，此為民意機關立法者形成之選舉制度。選罷法第17條第1項及第57條第1項尚不得脫離前揭立法共識形成而為人民預見之選舉制度，從而尚難得出人民有依該等規定，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(含看守所)設置投票所，供受羈押之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、開票之請求權。矯正機關受羈押之人等各種特殊情況選舉權人應如何及以何種程序保障其以自由意志行使選舉權，乃至包括立法者將如何看待並預防在類此封閉管制場所，發生例如刑法第2編第6章所列之妨害選舉權公開及公平競爭之特定行為，而為周全之保障，核屬立法通盤考量之裁量範疇，此為選舉權行使制度之重要事項，非

行政機關之技術性、細節性之執行方法，且法院倘於個案中以定暫時狀態處分之方式預為介入，會與權力分立之憲法架構有違(最高行政法院112年度抗字第472號裁定參照)。

㈤聲請人又主張選罷法第89條準用第17條第1項規定並未規定投票方式應該「親自投票」，故以通訊投票即將選票，經相對人臺北看守所轉交聲請人，由聲請人完成投票封緘後，再由臺北看守所交付相對人北市選委會之選務人員，投入系爭投票案之票匭之方式，應屬適宜有效之方法等語。惟選罷法第17條第1項規定選舉人除法律另有規定外，應於戶籍地投票所投票；第18條第1項規定，投票時應憑本人國民身分證領取選舉票，同條第3項規定，選舉人領得選舉票後應自行圈投；第19條第1項規定選舉人應於規定投票時間內到投票所投票，準此以觀，同法第3條第3項罷免之方法雖未揭示以「直接投票」之方式行之，依上開各規定亦可知必須由投票人親自至指定投票所，於罷免票圈選後投入票匭中，是本件若准聲請人以前述方式進行，即有違直接投票之程序規定；稽之看守所之受羈押之人原選舉區可能各異，如何能確保每個投票之受羈押之人均得以自由意志將罷免票進入票匭，並自始至終受到公開、公平、公正與公眾監督之保障，立法技術複雜，需要由立法與行政機關制定配套制度，始能實現。至於透過戒護方式讓聲請人至指定投票所完成投票，觀諸羈押法全文並無相關規範可供看守所遵循，戒護過嚴侵害受羈押之人之人格權；過寬則升高脫逃可能性等維安困難度，損及公益。凡此，均待受理本案法院審酌兩造之主張並依調查結果綜合判斷，本院尚無法在本件定暫時狀態處分之緊急程序，形成聲請人本案訴訟勝訴可能性較高之心證。

㈥更況倘聲請人事後本案敗訴，其已藉由定暫時狀態處分達成本案訴訟之目的，另行所提之本案裁判亦隨之失其意義，如嗣後本案判決認聲請人所提給付訴訟之訴求為無理由而予駁回，致有選舉無效之情形，同一投票所之其他選舉權人甚至有重行投票之可能，更見對其他投票權人之權利及原投票結

果之罷免公益有重大影響。經綜合衡量比較本件如暫時准許聲請人定暫時狀態處分之聲請，影響選舉結果公益所造成之重大損害，遠甚於未准聲請人之聲請而其事後獲本案勝訴所生之個人損害，自難認本件有定暫時狀態處分之必要性。

㈦綜上，依聲請人所述事實，聲請於本案確定前，准予聲請人以適當方法完成系爭投票案之投票，惟難認聲請人已釋明其本案勝訴之可能性較高，及有定暫時狀態處分之必要，核與行政訴訟法第298條第2項所定要件未符，聲請人之聲請，應予駁回。

六、結論：本件聲請為無理由，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　25　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　傅伊君

法　官　郭淑珍

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　　114　　年　　7　　月　　25　　日

書記官　劉聿菲