

憲法法庭言詞辯論意旨書

案 號 107 年度憲二字第 96 號

聲 請 人 蘇榮輝等 12 人

訴訟代理人 陳憲裕律師

蘇振文律師

茲就憲法法庭民國 112 年 1 月 3 日憲庭力會台 9433 字第 1122000003 號公告爭點題綱，提辯論意旨書：

一、系爭規定二(意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者)所處罰之不法行為為何？其是否涉及人民之選舉權、遷徙自由、居住自由或其他憲法上權利？

(一)系爭規定二所處罰之不法行為為何？

1. 主觀上意圖某特定候選人當選。

2. 客觀上未實際居住於某地，將戶籍遷徙於該地，並於投票日為投票之行為。

(二)系爭規定二是否涉及人民之選舉權、遷徙自由、居住自由或其他憲法上權利？

1. 系爭規定二係禁止人民意圖使某特定候選人當選，將戶籍登記於未實際居住地，而取得選舉人資格，於投票日前往投票。然人民為選舉的目的，將戶籍登記於非實際居住地，因而取得投票權，並前往投票，將受刑事處罰，關涉人民得於何地行使投票權，此屬人民受憲法保障之選舉權；人民為取得某地之投票權，要將戶籍登記於某地，並應實際居住於該地，始得免於刑罰，涉及人民憲法上遷徙自由及居住自由。

2. 憲法保障長期定居國外之僑胞回國投票之權利，允許僑胞「住」「籍」分離者可使投票權，系爭規定二卻處罰國內「住」「籍」分離者行使投票權；處罰為行使投票權而「虛偽遷徙戶籍」之「選舉幽靈人口」，卻不處罰為取得候選人資格之「候選幽靈人口」；處罰為選

1 舉而「虛偽遷徙戶籍」之「選舉幽靈人口」，卻不處罰為節稅、子女
2 就學、領取福利、保席次等因素而「虛偽遷徙戶籍」之其他幽靈人
3 口，涉及憲法保障之平等權。

4 二、系爭規定二就上述憲法上權利，是否違反比例原則或平等原則？尤請
5 析論以下問題：

6 (一)系爭規定二之立法目的及其憲法正當性為何？

7 1. 系爭規定二之立法目的：

8 96年刑法修訂增加系爭規定二，其理由謂：「一、公職人員經由
9 各選舉區選出，自應獲得各該選舉區居民多數之支持與認同，始具實
10 質代表性，若以遷徙戶籍但未實際居住戶籍地之方式，取得投票權參
11 與投票，其影響戕害民主選舉之精神甚深。二、為導正選舉風氣，爰
12 增訂第二項：『意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權
13 而為投票者，亦同。』三、現未實際居住於戶籍地者有數百萬人，其
14 因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，或為子女學區、農保、
15 都會區福利給付優渥、保席次或其他因素而遷籍於未實際居住地，其
16 原因不一。然此與意圖支持特定候選人當選，進而遷徙戶籍之情形不
17 同，並非所有籍在人不在參與投票均須以刑罰相繩，是以第二項以意
18 圖使特定候選人當選虛偽遷徙戶籍投票者，為處罰之對象。四、原第
19 二項改列為第三項，並將句首之『前項』修正為：『前二項』。」

20 由以上立法理由可知，系爭規定二之立法目的：為導正選舉風
21 氣，公職人員應獲得實際居住於當地之居民多數之支持與認同，始具
22 實質代表性，以維護民主選舉之精神。

23 惟上揭立法理由認因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，
24 或為子女學區、農保、都會區福利給付優渥、保席次或其他因素而
25 「住、籍」分離者，當其為支持特定候選人行使投票權，並未否定該
26 特定候選人當選後之實質代表性，卻認意圖使特定候選人當選，將戶
27 籍遷徙於未實際居住地而行使投票權者，其所選出之公職人員不具實
28 質代表性，其立法理由已自相矛盾。

1 2. 系爭規定二之立法目的不具有憲法正當性：

2 (1) 依憲法規定，總統、副總統之選舉人不以實際居住於國內為必要：

3 中華民國憲法增修條文第 2 條第 1 項後段規定：「總統、副總統
4 由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在
5 選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。」而總統副總統選舉罷免法第 12 條規定：「前條有選舉權人具下列條件之一者，為選舉人：
6
7
8
9

10 一、現在中華民國自由地區繼續居住六個月以上者。

11 二、曾在中華民國自由地區繼續居住六個月以上，現在國外，持有
12 有效中華民國護照，並在規定期間內向其最後遷出國外時之原戶
13 籍地戶政機關辦理選舉人登記者。

14 前項第二款在國外之中華民國自由地區人民申請返國行使選舉權登記查核辦法，由中央選舉委員會會同外交部、僑務委員會另定
15 之。」

16
17 爰中央選舉委員會會同外交部、僑務委員會頒布「在國外之中華民國自由地區人民申請返國行使總統副總統選舉權登記查核辦法」，依該辦法第 4 條之規定，在國外之中華民國自由地區人民僅需
18 自中央選舉委員會發布在國外之中華民國自由地區人民申請返國行使總統、副總統選舉權登記公告之日起至投票日前 40 日止，將所規定之書件寄達或送達其最後遷出國外時之原戶籍地鄉（鎮、市、
19 區）戶政事務所，即可取得行使總統副總統選舉人之資格。顯然憲
20 法增修條文明定，總統、副總統之選舉人資格，不以實際居住於臺
21 澎金馬地區為必要。較一般公職人員重要之總統、副總統選舉，尚
22 不以實際居住於選舉區域為必要，舉重足以明輕，一般公職人員之
23 代表性更不應僅以獲得實際居住於該選區選舉人之認同為限，故系
24 爭規定二，為維護民主選舉之精神，以獲得實際居住於當地之居民
25
26
27
28

1 多數之支持與認同，始具實質代表性云云，與憲法規定不符，自不
2 具有憲法正當性。

3 (2)就中央民意代表而言，「你有權力決定我的事務，我就有權利決定
4 你的去留」，始為責任政治的真諦：

5 中華民國為民有民治民享之民主共和國，其主權屬於全體國民，
6 憲法第 1 條及第 2 條明文揭示民主國原則，主權屬於全體國民，而民
7 主國原則最核心的價值就是統治必須經過被統治者的同意，任何國
8 家統治權的行使，必須取得人民的授權，始具有統治的正當性。又
9 按「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」憲法第 17 條定有明
10 文，為落實民主國原則，必須進行有意義的選舉，而有意義的選舉
11 就是選舉過程有競爭，選舉結果不確定，且定期改選，始能維護民
12 主選舉之精神。所以，選舉權是人民參與政治、決定公共事務，最
13 基礎、最重要、也是最核心的基本權利，選出優秀的公職人員，淘
14 汰差勁的政客，讓所有的希望與改變成為可能。

15 全國有 73 席區域立法委員，依各直轄市、縣市人口比例分配，
16 並按應選名額劃分同額選舉區選出（中華民國憲法增修修文第 4 條
17 第 1 項第 1 款及第 2 項）與全國不分區及僑居國外國民 34 席及平地
18 及山地原住民 6 席（中華民國憲法增修修文第 4 條第 1 項第 2 款及
19 第 3 款）（全國不分區及僑居國外國民以全國為選舉區；平地及山地
20 原住民以平地原住民、山地原住民為選舉區¹，其選出與戶籍地及實
21 際居住地無關，尚與本案無涉，姑不論之），組成立法院，為國家最
22 高立法機關，代表人民行使立法權，有議決法律案、預算案、戒嚴
23 案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權（憲
24 法第 62 條及第 63 條參照）。各選舉區選出的立法委員，依憲法組成
25 立法院，代表人民共同決議國家上開重要事項，人民不論實際居住
26 於何選舉區均受其決議效力之拘束及影響，人民當然有權決定每一

¹ 公職人員選舉罷免法(下稱選罷法)第 35 條第 1 項第 2 款、第 3 款參照。

1 席立法委員之去留，與人民實際居住於何選舉區無關，這是落實民
2 主國原則責任政治的具體表現。所以，系爭規定二以公職人員應獲
3 得實際居住於當地之居民多數之支持與認同，始具實質代表性云
4 云，實係阻止人民積極行使參政權，與民主國原則不符，過於偏
5 狹，有害民主選舉之精神，不具有憲法正當性。

6 (3)就地方公職人員而言，「無代表，無納稅(no taxation without
7 representation)」；同理，「有納稅就有權決定代表」。系爭規定
8 二，以公職人員應獲得實際居住於當地之居民多數之支持與認同，
9 始具實質代表性云云，過於狹隘，不具有憲法正當性：

10 人民依法納稅，其所繳納的稅，不論是國稅或直轄市及縣(市)
11 稅，如何分配，尚與其設籍地有關，而與實際居住地無關。

12 ① 國稅，如：

13 A. 所得稅 10%列入中央統籌分配款，依比例分配予各地方自治團體直
14 轄市、縣(市)、鄉(鎮市)(財政收支劃分法第 8 條第 2 項)，其中普
15 通統籌分配款算定可供分配直轄市之款項後，應參酌受分配直轄
16 市……其轄區內人口及土地面積等因素，研訂公式分配各直轄市
17 (財政收支劃分法第 16 條之 1 第 2 項第 4 款)。

18 B. 遺產及贈與稅，應以在直轄市徵起之收入百分之五十給該直轄
19 市；在市徵起之收入百分之八十給該市；在鄉(鎮、市)徵起之
20 收入百分之八十給該鄉(鎮、市)(財政收支劃分法第 8 條第 3
21 項)。如全球第 9 大輪胎廠「正新輪胎」，創辦人羅結的妻子於
22 2010 年過世時，繳交給戶籍地彰化縣大村鄉遺產稅有新臺幣(下
23 同) 10 億 2500 萬；2019 年羅結病逝，其戶籍所在地彰化縣大村鄉
24 分得遺產稅高達 20 億，此有網路公開訊息可茲參照。

25 C. 菸酒稅，應以其總收入百分之十八按人口比例分配直轄市及臺灣
26 省各縣(市)；百分之二按人口比例分配福建省金門及連江二縣
27 (財政收支劃分法第 8 條第 4 項)。

28 ② 直轄市及縣(市)稅，如：

1 使用牌照稅(財政收支劃分法 12 條第 1 項第 3 款)，分別為直轄市
2 收入(財政收支劃分法附表一收入分類表、丙、一、稅課收入：(三))
3 及縣(市)收入(同上附表一收入分類表、丁、一、稅課收入：(三))，
4 車主、駕駛人依規定向公路監理機關申領之車輛牌照、駕駛執照，
5 係以戶籍地址為登記地址(公路監理電腦系統車輛車籍及駕駛人駕
6 籍增設住居所或就業處所地址作業注意事項第 1 條)。依上，使用
7 牌照稅的歸屬，係以車主、駕駛人之戶籍地為準，與實際居住地無
8 關。

9 據上，人民將戶籍設於某地即在該地繳稅，而公共事務最重要
10 的就是資源分配，地方公職人員是否稱職、守法、善用稅款等，也
11 不會只攸關該地居民的利害，人民雖未實際居住於戶籍地，但戶籍
12 地與納稅息息相關，為何不能參與與其納稅有關之戶籍地之資源分
13 配？系爭規定二以公職人員應獲得「實際居住」於當地之居民多數
14 之支持與認同，始具實質代表性云云，過於狹隘，不具有憲法正當
15 性。

16 (4)以公職人員應獲得實際居住於當地之居民多數之支持與認同，始具
17 實質代表性云云，與選罷法及選舉實務不相符合：

18 以目前網路時代及傳播科技，要了解一個地方的公共事務及公
19 職人員表現之良窳，並不以實際居住於當地為必要，且與選罷法第 4
20 條之規定不符，選務機關於認定選舉人資格係以戶籍登記為準，而
21 非以實際居住地，也從不查核選舉人有無實際居住於選區。況，從
22 選前各政黨鼓勵在外遊子返鄉投票，正足以證明選舉人不以實際居
23 住該區域為必要，會不辭舟車勞頓而返鄉投票的就是關心戶籍地的
24 公共事務。同理，關心某地公共事務的公民，不論其實際居住於何
25 地，是國內或海外，於山之巔或海之濱，都可透過科技設備了解當
26 地的事務；不關心的，縱實際居住於當地，連左鄰右舍也不認識，
27 所以實質代表性與實際居住無關。

1 鼓勵沒有實際居住於戶籍地的異鄉遊子返鄉投票，積極行使參
2 政權，改變家鄉命運，同理，為何不能動員沒有實際居住於某地的
3 人將戶籍遷徙於某地，以取得該地的投票權而參與該地的公共事
4 務，選出優秀的公職人員，淘汰差勁的政客，改變該地區的命運，
5 進行有意義的選舉，以維護民主選舉之精神，讓所有的希望與改變
6 成為可能，避免該區域被政黨壟斷、被派系把持，以落實民主國原
7 則？

8 況，人民為何不能居住於生活品質較好的地方，前往工作機會
9 較多的第三地工作，設籍在稅制(或福利)較有利的地方，參與當地
10 公職人員的選舉，選出優秀之公職人員，讓戶籍地的生活品質變
11 好，讓戶籍地有更多的工作機會，成為正向循環，以落實國民主權
12 原則？

13 (5)綜上，系爭規定二之立法目的為導正選舉風氣，認公職人員應獲得
14 實際居住於當地之居民多數之支持與認同，始具實質代表性，以維
15 護民主選舉之精神云云。然就總統、副總統選舉而言，與憲法規定
16 不符；就中央民意代表而言，悖於民主國責任政治原理；就地方公
17 職人員而言，與「有納稅就有權決定代表」的民主原理不符；就選
18 罷法及目前臺灣選舉實務而言，公職人員之代表性，不以獲得實際
19 居住於當地之居民多數之支持與認同為限。故系爭規定二之立法目
20 的，阻止人民積極行使參政權，無助於導正選舉風氣，且不符維護
21 民主選舉之精神，不具憲法正當性。

22 (二)選舉公告日、候選人登記與取得選舉投票權之戶籍登記，其時序關係
23 對系爭規定二所處罰行為之「不法性」之構成有無影響？有何影響？
24 (背景說明：可取得公職人員選舉投票權之戶籍登記最終日，原則上
25 均早於選舉公告日；候選人登記與確定則更晚於選舉公告日)

26 按選舉公告……應於公職人員任期或規定之日期屆滿前40日前發
27 布之；候選人登記應於投票日前20日前公告之；有選舉權人在各該選
28 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，

1 選罷法第 38 條第 1 項第 1、2 款及第 15 條第 1 項分別定有明文。可
2 知，為取得某選舉區之選舉人資格，須於投票日前 4 個月前將戶籍遷
3 入該地，然遷徙戶籍當時選舉公告尚未發布，更遑論候選人登記，即
4 選舉人為取得投票權遷徙戶籍時，選舉尚未公告，更無候選人登記，
5 故人民於遷徙戶籍時，尚不存在「意圖某特定候選人當選」之意圖，
6 自無從該當系爭規定二之不法要件。

7 (三)民主選舉制度下，以選民支持特定候選人當選之意向作為犯罪主觀構
8 成要件要素，是否具有憲法上之正當性？

9 如前所述，選舉係民主國家人民行使主權最核心的行為，支持特
10 定（優秀）候選人當選，淘汰差勁政客，是所有改變與希望的開始，
11 可以改變政治文化，打破政黨壟斷，終結派系分贓，讓政治煥然一
12 新。人民支持特定候選人當選，係憲法所保障的「選舉」基本權，是
13 所有改變的開始，本身具有公益性，沒有不法性，亦不具有法益侵害
14 性，以之作為犯罪主觀構成要件要素，與憲法第 23 條「人民自由權
15 利，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
16 公共利益所必要者外，不得以法律限制之」之規定不符，無憲法上之
17 正當性。

18 如有候選人主張「司法公信力不彰，是因司法雖獨立但卻流於獨
19 裁，要防止司法獨裁可透過兩個途徑：第一，法官必須針對當事人所
20 主張逐一說明可採或不可採的理由，為避免法官就當事人主張的理由
21 做選擇性回應，應將裁判書及當事人主張同時公布在司法院網站接受
22 全民監督。第二，應推動確定裁判檢討機制，當法官知道確定裁判會
23 受到監督，才會真正重視當事人的主張，依據經驗法則、論理法則作
24 為採證標準，才不會恣意做出悖離經驗法則、論理法則的裁判。例
25 如，一對男女從酒窖飲酒出來步行 150 公尺穿越馬路進入飯店辦理住
26 宿，神經外科專業醫師就該女子酒後之意識狀態是否意識不清，以昏
27 迷指數(Glasgow)作為評量標準，即眼神、動作、語言，分數為 3-15
28 分，滿分 15 分為清醒，其中若有自主動作即可認定為滿分，依監視器

1 畫面判讀該女子全程均自由行走，表示其昏迷指數為滿分，法院裁判
2 卻認為因監視畫面無法看到該女子之眼神，認為神經外科專業醫師鑑
3 定不可採，但該女子既可全程行走，難道是閉著眼睛走？這種悖離經
4 驗法則、論理法則的裁判應該受到監督審查！」為政見，選舉權人受
5 此政見吸引，意圖使這位候選人當選，臺灣的司法改革才有希望，而
6 遷徙戶籍於該選區，以支持其當選，這不僅沒有敗壞選風，且維護民
7 主選舉的精神，更是公民意識的展現，處罰此種行為豈有憲法上之正
8 當性？

9 (四)公職人員選舉之選舉人，其選舉投票權之取得要件、選舉人資格取得
10 之依據及其法律屬性為何？其與系爭規定二所處罰之不法行為之關係
11 為何？

12 1. 選罷法第 15 條第 1 項：「有選舉權人在各該選舉區繼續居住四個月以
13 上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。」其中所稱之「繼續居
14 住四個月以上」要件的意義，已為同法第 4 條所定義，該條規定：
15 「選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，均以算至投票日前一日為
16 準，並以戶籍登記資料為依據（第一項）。前項居住期間之計算，自
17 戶籍遷入登記之日起算（第二項）。重行投票者，仍依原投票日計算
18 （第三項）。」亦即，所謂「繼續居住四個月以上」之認定，係以戶
19 籍登記資料為據，而非以實際居住之事實為判斷基礎。故選舉權人依
20 戶籍法規定申請將戶籍登記於某地，經戶政機關完成登記後，為確認
21 之行政處分，依選罷法規定，於 4 個月後取得選舉人資格。

22 2. 選舉人名冊，由鄉（鎮、市、區）戶政機關依據戶籍登記資料編
23 造……投票日前二十日已登錄戶籍登記資料，依規定有選舉人資格
24 者，一律編入名冊；投票日前二十日以後遷出之選舉人，仍應在原選
25 舉區行使選舉權。原住民選舉人名冊，其原住民身分之認定，以戶籍
26 登記資料為準，由戶政機關依前項規定編造（選罷法第 20 條第 1 項、
27 第 2 項）。選舉人名冊，應於投票日十五日前公告，其公告期間，不得
28 少於三日（選罷法第 20 條第 1 項）。選舉人名冊經公告閱覽期滿後，鄉

1 (鎮、市、區)公所應將原冊及申請更正情形，送戶政機關查核更
2 正。選舉人名冊經公告、更正後即為確定，並由各直轄市、縣(市)
3 選舉委員會公告選舉人人數(選罷法第23條第1項及第2項)，戶政機
4 關依據戶籍登記資料，於投票日前二十日已登錄戶籍登記資料，依規
5 定有選舉人資格者，一律編入選舉人名冊，由選務機關公告之，確定
6 該選舉權人具有某地之選舉人資格，此為形成之行政處分。

7 3. 選舉權人已依選罷法規定，以「戶籍登記」為準，取得某地選舉人資
8 格，並經選務機關公告確定，具有構成要件的效力，自有拘束其他國
9 家機關之效力，普通法院不能再以「未實際居住於戶籍地」為由，處
10 罰已依選罷法規定取得戶籍地選舉人資格者。

11 (五)系爭規定二僅就特定態樣(即意圖使特定候選人當選而虛偽遷徙戶
12 籍)之選舉人「住、籍分離」情形而為處罰，其手段是否適於上開第
13 1點所稱立法目的之實現？

14 1. 「住、籍分離」為社會普遍現象，並為法律所容許：

15 依我國戶籍法之規定，人民僅能登記一戶籍地，然而一人同時有
16 數個實際居住地為社會普遍常見之現象，並為法律所容許，如民法規
17 定人民得同時有住所或居所；民事訴訟法規定得設寄寓地；依戶籍法
18 得選定戶籍地。按住所、居所係作為民法上法律行為的準據，並與寄
19 寓地同為發生各種民事上之法律效力；戶籍則為行政法上的準據，主
20 要作為選舉、兵役、教育等公法上行為之準據。就某人而言，住所與
21 戶籍地二者在事實上可能同一，亦可能相異。是人民得依其需求，同
22 時設立住所、居所、寄寓地及戶籍地。

23 學者亦多認為戶籍地址之登記，應採取形式主義之原則，不應要
24 求人民有將生活重心地登記為戶籍地址之義務。如學者李惠宗認為：
25 「強制人民將生活重心之地，登記為戶籍地址，並作為一種法定義
26 務，係屬專制國家控制人民行動自由的制度，民主法治國家不必如共
27 產國家以控制人民行止為務，不但制度上無此種必要，實務上亦非如

1 是持續執行。」²學者廖元豪認為：「我國民法通說早已確認，『設籍
2 地』與『住所』、『居所』均有不同。『設籍地』可以既無居住之事
3 實，又無久住之意思，似乎又指涉『遷徙登記』可以是純粹是當事人
4 為了發生特定行政法效果，選擇特定地點而為之遷入或遷出登記。此
5 種登記純屬『形式主義』，與現實居住事實無關。」³前大法官許玉秀
6 亦認為：「不在出生地、死亡地或實際住所地登記戶籍，不會影響權
7 義主體的得喪，不在住所地登記離婚或結婚，也不會影響婚姻關係所
8 產生的權益得喪，從一般社會生活事實來看，為了符合多元化社會生
9 活機能的需求，必須准許人民任意選擇發生權利義務關係的地點，戶
10 籍制度的設計，尤其是每個人之所以只能擁有一個戶籍的制度（戶籍
11 法第3條第3項），至少考慮了兩種主要功能：行政管理上的便利和人
12 民互相往來的公信力。只要人民之間互相溝通、交換資訊的定點明
13 確，就能滿足這兩種功能，這使得戶籍的設立可以脫離人的具體存在
14 空間，也就是戶籍形式主義。」⁴因此，在合憲性解釋下，將「實際繼
15 續居住地」登記為戶籍地，不應為戶籍法上之要求。

16 因此，課予人民將「實際繼續居住地」登記為「戶籍地」之義
17 務，冠以「虛偽遷徙戶籍」之罪名處以刑罰，不但與社會實際狀況不
18 符，亦與自由法治國原則有違。

19 況如何決定「實際繼續居住地」，而人民有義務將之登記為戶籍
20 地？不無疑義，如：

² 李惠宗，「論『選舉幽靈人口』的罪與罰—最高法院八十八年度台上字第
五八九五號刑事判決及台南地檢署有關幽靈人口法律問題座談意見評
釋」，台灣本土法學雜誌第9期，頁29-48。

³ 廖元豪，「刑法第一四六條第二項合憲性意見書」，元豪的憲法夢想論
壇：法律是顛覆的基地 ([http://mypaper.pchome.com.tw/liaobruce/post/
1332093311](http://mypaper.pchome.com.tw/liaobruce/post/1332093311))

⁴ 許玉秀，「幽靈人口妨害投票罪？」輔仁法學，第22期，2001年12月，
頁24、17-31。

1 (1)某甲因工作周一至周五在新竹，周末至台北與父母或妻兒同住，從
2 停留的時間長短來看應以新竹為「實際繼續居住地」，但從「家」
3 之所在來看，應以台北為「實際繼續居住地」，則究竟應登記何地
4 為戶籍地，才是其真實戶籍？

5 (2)某乙因父母分居而須兩地(如父在新北市新店區、母在台北市中山
6 區)居住奉養父母，究竟應以新北新店區為戶籍地或是台北中山區為
7 戶籍地，才不是虛偽戶籍？

8 (3)某丙自小在台南長大，成年後在台北獨自租屋求學與工作，一年中
9 只有連假才返回台南，其餘三百多日都在台北，但是戶籍地一直登
10 記在台南，這樣算不算是虛偽登記戶籍？

11 更有甚者，戶籍地與「實際繼續居住地」不一致者，在臺灣甚為
12 普遍，刑法第 146 條第 2 項之修正理由即稱有「數百萬人」。除了本
13 條項所處罰之「選舉幽靈人口」外，常見者如為適用自用住宅稅率而
14 為遷入登記之「稅捐幽靈人口」、為子女就學目的而為遷入登記之
15 「就學幽靈人口」、為領取老人津貼或生育補助之「福利幽靈人
16 口」，甚至為申請學校宿舍的「宿舍幽靈人口」等，已有戶籍法第 76
17 條「人民故意提供各級主管機關及戶政事務所不實之資料者」處以罰
18 鍰之規範，不必特別再對為選舉而遷徙戶籍者，科處刑罰。

19 2. 處罰為取得投票權而遷徙戶籍於未實際居住地者，無助導正選風，與
20 維護民主選舉之精神無關：

21 系爭規定二立法理由稱：「一、公職人員經由各選舉區選出，自
22 應獲得各該選舉區居民多數之支持與認同，始具實質代表性，若以遷
23 徙戶籍但未實際居住戶籍地之方式，取得投票權參與投票，其影響戕
24 害民主選舉之精神甚深。二、為導正選舉風氣，爰增訂(系爭規定
25 二)」，然而，為何「未實際居住戶籍地」而「遷徙戶籍」，將造成
26 「其影響戕害民主選舉之精神甚深」之後果，則未言明。

27 本件原因案件臺灣高等法院臺南分院 105 年度選上訴字第 121 號
28 刑事判決就上述立法意旨背後之意涵，有較為清楚之說明。該判決認

1 為：「自積極層面言，欲藉繼續居住四個月之期間，以建立選舉人和
2 選舉區之地緣與認同關係，產生榮辱與共、切身利害感覺，進而使其
3 地方生活與政治責任相結合，本於關心地區公共事務，及對於候選人之
4 理解，投下神聖一票，選賢與能之目的克以實現；另則在於消極防
5 弊，倘非繼續居住相當期間，而純為選舉之目標，製造所謂『投票部
6 隊』之『幽靈人口』，自外地遷入戶籍，勢必危害選舉之公平、公正
7 和純潔性。」

8 然而，此一只有由「實際繼續居住四個月以上」的居民行使投票
9 權，方能達到「選賢與能之目的」，並維護「選舉之公平、公正和純
10 潔性」的論理，其實非常之薄弱。首先，「實際繼續居住四個月以
11 上」之定義十分模糊，已如前述；其次，如某丙老家在台南，工作在
12 台北之例，雖然一年三百多天在台北租屋處，但是連鄰居是誰都不認
13 識，對於台南老家鄰里之事，卻可能瞭如指掌。此時，某丙的地緣與
14 認同關係，有榮辱與共、切身利害感覺之地，恐怕在一年回去不超過
15 三十天的台南而非台北。此時，如某丙如由台北租屋處遷籍回台南老
16 家，真的違反「選賢與能之目的」，破壞「選舉之公平、公正和純潔
17 性」，而「影響戕害民主選舉之精神甚深」嗎？

18 又例如平時居於台南市安平區，但在善化區擁有農舍作為假日休
19 閒處所之某丁，因農舍所在之處所，路燈不亮、水溝不通、柏油路不
20 平，屢向里長反應，均遭敷衍了事，不見改善，某丁認為現任里長表
21 現太差，乃於選前四個月，意圖使現任里長之對手當選，自台南安平
22 區遷籍於善化區；或反之，農舍所在之里長，服務到位，關心當地環
23 境品質，組織家園巡守隊，力阻不法砂石車進入該里內傾倒廢棄物或
24 於農地回填廢爐渣，但有廢棄物清理業者為掃除障礙，乃支持具有黑
25 道背景之人出來與現任里長競選，某丁認同現任里長之理念，認不能
26 讓惡勢力得逞，乃於選前四個月，意圖使現任里長當選，自安平區遷
27 籍於善化區。此不正是與「選舉區之地緣與認同關係，產生榮辱與
28 共、切身利害感覺，進而使其地方生活與政治責任相結合，本於關心

1 地區公共事務，及對於候選人之理解，投下神聖一票，選賢與能之目
2 的克以實現」嗎？

3 再者，雖非天天居住於戶籍地，但與設籍地具有經濟上或情感上
4 之連繫關係，該設籍地之興衰榮枯影響自身及其親人之生活品質、資
5 產價值之漲跌等，自會關心該地區公共設施是否齊備、在意當地公職
6 人員是否適任等。換言之，遷徙戶籍者與設籍地具有經濟上（如工
7 作、資產管理、農保、社會福利……）或情感上（如出生地、成長
8 地、有一定親等的親屬居住該地或有祖厝、有祭拜祖先的需要……）
9 之連繫關係，其參與當地公職人員選任及公共政策之決定，亦是當地
10 民意之真實展現，符合民主政治之真諦，並不以天天居住於當地為必
11 要。

12 甚且，如前大法官許玉秀所舉之例：「某人居住於台北縣，戶籍
13 也在台北縣，卻認為台北縣所有候選人，包括地方首長或民意代表候
14 選人都是天下烏鴉，實在無法引起投票慾望，倒是屏東縣的縣長候選
15 人，籌辦鮪魚觀光季，辦理登大武山成年禮，創意十足，既有人文關
16 懷，又有經濟頭腦、觀光意義，如果能連任是屏東地方之福，於是不
17 甘心在台北縣白白浪費一票，把戶籍遷到屏東，甚至呼朋引伴，吆喝
18 不少人前去助陣，究竟屏東縣民應該感謝他幫忙選出一位能造福鄉里
19 的縣長？或是該處罰他干涉他們屏東縣的資源分配？又如有台北縣選
20 出的立委，因為立委任內表現良好，政黨徵召參選台北市長，過去支
21 持他的民眾，希望支持他更上層樓，集體遷移戶籍到台北市行使投票
22 權，台北市民是否該痛斥他們干涉市政？」⁵最後，認為只有在某選舉
23 區域實際居住四個月以上之人，才對該選舉區域有「榮辱與共、切身
24 利害感覺」，也涉及對於新遷入住民之歧視⁶。

⁵ 許玉秀，前揭註4，頁21-22。

⁶ 廖元豪，前揭註3。

1 更而甚者，有某位立法委員每天在國會殿堂與敵對國家唱合，恫
2 嚇臺灣人民。於選舉時，人民為何不能將戶籍遷徙於該選區，支持其
3 對手，將之趕出立法院，以落實主權在民的原則，為何要實際居住於
4 該立委選區之人民始得決定其去留？

5 由上可知，以刑罰之手段處罰「未實際繼續居住達四個月以上」
6 而「虛偽遷徙戶籍」，與達成「導正選舉風氣」及「維護民主選舉之
7 精神」之規範目的並無關連。

8 (六)系爭規定二之刑罰手段，就實現上開第 1 點所稱立法目的而言，是否
9 具有不可替代性？有無其他侵害較小之法律手段，如不予列入選舉人
10 名冊或選舉前撤銷選舉人資格等行政管制手段？

11 系爭規定二以刑罰手段處罰為取得投票權而遷徙戶籍於未實際居
12 住地者，無助導正選風，與維護民主選舉之精神無關，不具有正當
13 性。且基於國民主權原則，有納稅就有代表原則，並落實責任政治，
14 人民有權遷籍於未實際居住地，取得投票權，參與該地公共政策之形
15 成，並決定該地公職人員之去留。倘容許國家機關得將未實際居住於
16 戶籍地者不予列入選舉人名冊或選舉前撤銷選舉人資格，與選罷法規
17 範及臺灣選舉實務不符，且無助導正選風，與維護民主選舉之精神無
18 關，不合於比例原則之適當性原則，自非可容許之侵害最小手段，而
19 無必要。

20 況，刑事之處罰涉及人民之生命、身體、財產與名譽之侵害，釋
21 字第 646 號解釋稱：「人民身體之自由與財產權應予保障，憲法第八
22 條及第十五條定有明文。如以刑罰予以限制者，係屬不得已之強制措
23 施，具有最後手段之特性，自應受到嚴格之限制。」如前所述，「未
24 實際繼續居住達四個月以上」而「虛偽遷徙戶籍」者，不必然就是對
25 於遷入戶籍地沒有「地緣與認同關係，產生榮辱與共、切身利害感
26 覺」，甚至，實務上多為支持親友而由遷居之外地，遷回老家之戶
27 籍。縱使認為此一遷居之行為對於選情有所影響，亦不具有可非難
28 性，更毫無必要動用到刑罰之手段予以處罰。事實上，在認為戶籍地

1 應與實際遷入地相符之見解下，對於違反者，已有戶籍法第76條之規
2 定可處「新臺幣三千元以上九千元以下罰鍰」，此一處罰手段應足以
3 達成目的。動用刑罰之手段，處罰為選舉而「虛偽遷徙」戶籍之行
4 為，正是「以大砲打小鳥」，違反刑罰最後手段原則與憲法上之比例
5 原則。

6 (七)綜上所述，刑法第146條第2項以刑罰之手段處罰「未實際繼續居住
7 達四個月以上」而「虛偽遷徙戶籍」，不僅與達成「導正選舉風氣」
8 及「維護民主選舉之精神」之規範目的欠缺關聯性，亦非達成上述目
9 的之最小侵害手段，違反比例原則；並如前開一、(二)2.所述，違
10 反平等原則。

11 三、系爭規定二之處罰構成要件，是否有違刑罰法律明確性原則？

12 釋字第636號解釋理由書謂：「基於法治國原則，以法律限制人民
13 權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行
14 為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，
15 以保障規範目的之實現。依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，
16 其意義依法條文義及立法目的，如非受規範者難以理解，並可經由司
17 法審查加以確認，即與法律明確性原則無違（本院釋字第四三二號、
18 第四九一號、第五二一號、第五九四號、第六〇二號、第六一七號及
19 第六二三號解釋參照）。又依前開憲法第八條之規定，國家公權力對
20 人民身體自由之限制，於一定限度內，既為憲法保留之範圍，若涉及
21 嚴重拘束人民身體自由而與刑罰無異之法律規定，其法定要件是否符
22 合法律明確性原則，自應受較為嚴格之審查。」

23 本條項為刑罰之規範，對於違反者得處以五年以下有期徒刑，自
24 應受到最嚴格之審查。本條項以「虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投
25 票」作為客觀構成要件，而處人民以刑罰。然則，何謂「虛偽遷徙戶
26 籍」？其內涵實不明確。如前所述，一人同時有數個實際居住地為臺
27 灣社會普遍現象，並為現行法體系所容許，且現代多元之社會型態，
28 已經難以單一實際居住地認定戶籍地。如遷入之戶籍地(如本案中將

1 戶籍遷回祖厝並管理該地之財產；遷與丈夫同籍並常回探視公婆、父
2 親；遷與父親或祖父同籍並常回探視並管理財產)，一星期回去一兩
3 天(如周末)算不算非實際居住而為虛偽遷徙戶籍？如認定為虛偽，則
4 眾多往返工作地(或學校)與戶籍地之人民皆為虛偽遷徙或不遷徙戶
5 籍，而應受到刑法或戶籍法之處罰。如果認為周末回戶籍地非虛偽遷
6 徙，則何以一個月到戶籍地一次，甚或一年回戶籍地數次算是虛偽遷
7 徙戶籍？基於刑罰明確性原則，究竟在戶籍地「實際居住」之頻率要
8 有多高或是時間要有多久，才算是「實際居住」？才不算是「虛偽遷
9 徙戶籍」？

10 在實務上認定「實際居住」之標準即有難以服人之疑慮。以94年
11 間連江縣縣長選舉為例，福建連江地方法院檢察署即向立榮航空股份
12 有限公司與新華航業股份有限公司調閱一年內往返臺灣與馬祖之旅客
13 資料，以選舉前一年內遷入戶籍於連江縣，且往返次數少於五次以下
14 者為偵查起訴之對象⁷。則一年以內，往返五次以下的標準如何產生？
15 完全係恣意決定，毫無論理之依據。連江縣之往來紀錄尚有客觀資料
16 可查，臺灣本島內各縣市之間人民往來頻繁，則如何取得非實際居住
17 之資料？如為達到確實調查是否有實際居住之事實，將使臺灣陷入如
18 戒嚴時期全面監管人民生活狀態之警察國家狀態。而在無出入選舉區
19 域之客觀資料狀態下，如何啟動偵查？應於何時啟動偵查？選前1個
20 月、6個月或1年、2年？又如何認定是否有實際居住？一切亦皆淪於
21 恣意，甚至淪為檢警介入選舉之工具。

22 由上可知，在現今多元社會生活型態下，以實際居住為前提而對
23 「虛偽遷徙戶籍」之行為處以刑罰，實有違法律明確性原則。

⁷ 陳振均，「刑法妨害投票罪合憲性之研究-以選舉幽靈人口之處罰為中心」，東海大學法律學研究所碩士論文，頁16-17，2013年12月。

1 四、系爭規定一(以詐術或其他非法之方法，使選舉產生不正確之結果或
2 變造投票之結果者)之處罰構成要件，是否有違刑罰法律明確性原
3 則？

4 系爭規定一，其要件「詐術」依文義及一般人之理解，是以欺罔
5 的手段，使人陷於錯誤，尚無疑義。然，何謂「其他非法之方法」？
6 依上開司法院釋字，其文義難以理解，且人民無從預測刑罰所要禁止
7 的行為為何？法院亦無從建立標準以供審認，人民將無所適從，不符
8 前揭刑罰明確性原則。在法學方法上雖有「同類解釋原則」，係指立
9 法者先列舉數種不法行為態樣，之後為概括規定（如其他非法之方
10 法），依同類解釋原則，該概括規定應與其所列舉者同一種類，人民
11 得自立法者所列舉之行為類型，理解其概括條款之文義，並預測刑罰
12 所要禁止的「其他非法之方法」為何，司法亦得自立法者所列舉之行
13 為態樣，建立標準以供審認。然系爭規定一，只列舉其一「詐術」，
14 人民無法從所列舉的單一行為態樣去理解，並預測刑罰所要禁止的
15 「其他非法之方法」為何，法院亦無從據以建立標準而供審認，故系
16 爭規定一，不符前揭刑罰明確性原則。

17 五、系爭規定一及二之不法行為間之關係為何？系爭規定二之犯罪，是否
18 必然為系爭規定一所涵蓋？

19 系爭規定一「詐術或其他非法之方法」，係以立法的方式，列舉
20 單一不法行為類型，並於列舉不法行為（詐術）之後為概括規定（其
21 他非法之方法），人民無從預測刑罰所要禁止的行為為何，已如前
22 述。而系爭規定二「意圖使特定候選人當選，虛偽遷移戶籍而取得投
23 票權而為投票者」，因人民有選舉權及居住、遷徙自由，故「意圖使
24 特定候選人當選，虛偽遷移戶籍而取得投票權而為投票者」，並非詐
25 術或其同類型之非法方法，無法為系爭規定一所涵蓋，立法者認為有
26 處罰此種行為之必要，故以立法方式將系爭規定二擬制為「其他非法
27 之方法」的一種行為態樣，故系爭規定一無法涵蓋系爭規定二。

1 六、系爭規定三(即系爭規定二之未遂行為)所處罰之不法行為為何？其是
2 否有不同於系爭規定二之合憲或違憲理由？

3 系爭規定三係處罰系爭規定二之未遂行為，除有與系爭規定二相
4 同之違憲理由外，系爭規定二之未遂行為係指未為投票者，既然未前
5 往投票，如何判斷其遷移戶籍係為取得投票權？又如何判斷其遷移戶
6 籍係「意圖使特定候選人當選」？形同將未實際居住而遷移戶籍者，
7 從戶籍法第 76 條之行政不法，提升為刑事不法，實不具正當性。又
8 「實際居住」違反刑罰明確性原則，已如前述，於「未投票者」之情
9 形，更易使法院於判斷是否有「使特定候選人當選」之意圖時，流於
10 恣意，尤不符刑罰明確性原則。

11 七、綜上所述：

12 (一)系爭規定二，認公職人員應獲得實際居住於當地之居民多數之支持與
13 認同，始具實質代表性，以維護民主選舉之精神云云。但其立法理由
14 認因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，或為子女學區、農
15 保、都會區福利給付優渥、保席次或其他因素而「住、籍」分離者，
16 當其行使投票權支持特定候選人時，並不否定該特定候選人當選後之
17 實質代表性，卻認以選舉為目的而「住、籍」分離者，其所選出之公
18 職人員不具有實質代表性，已自相矛盾。況，就總統、副總統選舉而
19 言，與憲法規定不符；就中央民意代表而言，悖於民主國責任政治原
20 理；就地方首長及地方民意代表而言，與「有納稅就有權決定代表」
21 的民主原理不符；且阻止人民積極行使參政權，與選罷法及目前臺灣
22 選舉實務乖離，無助導正選舉風氣，亦不能維護民主選舉之精神，實
23 不具憲法正當性。

24 (二)倘選舉權人認為候選人提出司法改革之政見，讓人民看到司法的希望
25 所在，意圖使這位候選人當選，而遷徙戶籍於該選區，以支持其當
26 選，這不僅沒有敗壞選風，且維護民主選舉的精神，更是公民意識的
27 展現，處罰此種行為豈有憲法上之正當性？

1 (三)戶籍地址之登記，應採形式主義，國家無權要求人民申報實際居住
2 地，人民亦無義務將實際居住地登記為戶籍地。況，何謂實際居住
3 地？一年居住幾天才是實際居住地？有違刑罰明確性原則。

4 (四)又系爭規定一「或其他非法方法」，人民無從預測該規定所要禁止的
5 行為為何？法院亦無從據以建立標準而供審認，違反刑罰明確性原
6 則。

7 (五)據上，系爭規定一（「或其他不法方法」部分）、系爭規定二及系爭規
8 定三，均違憲。

9 此 致

10 憲法法庭 公鑒

11 中 華 民 國 1 1 2 年 3 月 1 0 日

12 聲 請 人 蘇榮輝等12人

13
14 訴訟代理人 陳憲裕律師

15 蘇振文律師