

憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決摘要

說明：本摘要係由憲法法庭書記廳依判決主文及理由摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成本判決的一部分。

聲請人：

胡靈智（聲請人一）

李毅強（聲請人二）

劉汝松（聲請人三）

李玉鳳（聲請人四）

李艷婷（聲請人五）

蘇榮輝等 3 人（聲請人六）

蘇建豪等 9 人（聲請人七）

劉惠宗等 3 人（聲請人八）

聲請人姓名詳如判決所示。

言詞辯論日期：112 年 4 月 11 日

判決宣示日期：112 年 7 月 28 日

案由：

本件計有 20 位人民提出共 5 件聲請案，聲請人一、三、六至八均因意圖使特定地方選舉區之特定候選人當選，分別於當年選舉日四個月前以虛偽遷徙戶籍（下稱虛遷戶籍）至該選區之方式取得該選區之投票權，惟均未實際居住於該戶籍地，其中，聲請人一、三、六及聲請人八均於選舉日為投票既遂，聲請人七則因未為投票行為而未遂。聲請人二之犯行為協助他人代辦虛遷戶籍之手續，聲請人四及五之犯行則是同意其等戶籍地供他人虛偽遷入，嗣經檢察官偵查起訴，並均受刑事有罪判決確定。聲請人一至七主張其等所受不利確定終局判決所適用之刑法第 146 條第 1 項（下稱系爭規定一）、第 2

項（下稱系爭規定二）或第 3 項關於第 2 項部分（下稱系爭規定三）等規定違憲，分別向本庭聲請解釋；聲請人八就系爭規定二及最高法院 111 年度台上字第 1861 號刑事判決（下稱系爭確定終局判決五）聲請法規範及裁判憲法審查（各原因案件詳參聲請書）。

判決主文

1. 刑法第 146 條第 1 項規定：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果……者，處 5 年以下有期徒刑。」尚未違反刑罰明確性原則。
2. 同條第 2 項規定：「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，亦同。」未違反憲法第 23 條比例原則及刑罰明確性原則，亦未構成憲法所不容許之差別待遇，與憲法第 17 條保障選舉權及第 7 條保障平等權之意旨，均尚無抵觸。
3. 同條第 3 項關於第 2 項部分規定：「……之未遂犯罰之。」與憲法比例原則及罪刑相當原則亦尚屬無違。
4. 聲請人一至八關於上開規定之法規範憲法審查之聲請為無理由，均予駁回。
5. 最高法院 111 年度台上字第 1861 號刑事判決廢棄，發回最高法院。
6. 聲請人一至五其餘聲請不受理。

判決理由要旨

1. 一、系爭規定一尚未抵觸刑罰明確性原則〔第 50 段〕

刑罰明確性原則固不當然限制立法者依其刑罰規範建構之需，衡酌立法相關因素而選擇適當之法律概念與用語，包括適當

運用不確定法律概念而建構刑罰構成要件，然其客觀可罰性範圍，須具有得以法律解釋方法予以解釋、限定之可能性，亦即得以其所屬法律規定脈絡下之相關要素予以限定，從而使刑事法院於審查、判斷個案事實是否該當系爭不確定法律概念所繫之構成要件時，客觀上有一定共同遵循之適用指標，俾於解釋適用相關刑罰規定時，得以之為據而盡可能排除刑事法律可罰性範圍之不明確疑義，始符合刑罰明確性原則。
〔第 54 段〕

2. (二) 系爭規定一尚未違反刑罰明確性原則〔第 55 段〕

系爭規定一，即刑法第 146 條第 1 項明定：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果……者，處 5 年以下有期徒刑。」係以施行「詐術或其他非法之方法」作為犯罪行為之客觀構成要件。其中「詐術」一詞，於刑法分則之犯罪處罰規定中尚非罕見，依據一般人民日常生活與語言經驗，以及法院實務見解，係指使人認知錯誤之蓄意欺騙手段，就受規範對象而言，其意義並非難以理解。而「其他非法之方法」固屬不確定法律概念，惟其意涵除可藉由「詐術」之例示而理解外，尚可藉由選舉投票等相關法律規定而進一步具體化，亦即所謂「非法之方法」，當指選舉投票等相關法律所不許之操縱投票結果之方法。〔第 56 段〕

3. 系爭規定一雖以不確定法律概念作為犯罪行為之構成要件，惟從其文義意涵、結果犯構成要件之體系理解以及法體系之整體關聯性觀點觀之，立法者就系爭規定一所涉之行為可罰性要件，已設有合宜之解釋適用之參考基準，並以此限定行為可罰性範圍；受規範對象除可依此預見其行為之可罰性外，刑事法院亦得據以解釋適用系爭規定一，就個案行為之構成要件該當性為適當之審查、判斷，是系爭規定一尚未違反刑罰明確性原則。〔第 57 段〕
4. 二、系爭規定二尚未抵觸憲法第 17 條保障選舉權、第 7 條保障平等權及刑罰明確性原則之意旨〔第 58 段〕

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。選舉制度之設計固屬立法形成之自由，惟不得違背民主原則及憲法第 129 條至第 132 條之規定意旨，亦不得變動選舉權、平等權之核心內涵。國家如基於特定之考量，採取管制手段乃至於刑事制裁，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。〔第 60 及 61 段〕

5. 其管制手段如有構成差別待遇之情形，則應視形成該差別待遇之分類標準是否屬於可疑分類，以及該差別待遇所涉基本權利之重要性而採取不同之審查基準。若所涉基本權利基於個人人格自主發展、人性尊嚴或與公共生活秩序之形塑密切相關者，原則上應至少採中度審查。選舉既為公民參與民主政治最重要之管道，涉及人民透過參政權以達成自我實現與形塑公共生活秩序，則對於選舉權之管制手段形成差別待遇，即便該分類標準並非可疑分類，本庭就該差別待遇以中度審查基準判斷其合憲性，亦即除其目的須為追求重要之公共利益外，所採差別待遇之手段與目的之達成間亦須有實質關聯，始與憲法保障平等權之意旨相符。〔第 62 段〕
6. (二) 系爭規定二尚未抵觸憲法第 17 條保障選舉權之意旨〔第 63 段〕

憲法第 17 條規定之選舉權之保障內涵，除保障投票與不投票之自由、投票對象之選擇自由等外，解釋上也包括依自己意願選擇在何處投票之自由。系爭規定二所稱「虛偽遷徙戶籍」，根據戶籍法規定，應係指遷徙戶籍後未實際居住於戶籍地，亦即「籍在人不在」之情形，並以刑事禁止規範，禁止人民基於支持特定候選人當選之意圖，以遷徙戶籍而未實際居住戶籍地之方式，取得投票權而為投票。是系爭規定二涉及對人民受憲法第 17 條所保障選舉權，尤其是依自己意願選擇在何選舉區投票之自由之限制。〔第 65 段〕

7. 系爭規定二之目的係為確保選舉具有民主正當性與公正性之特別重要公益〔第 66 段〕

立法者增訂系爭規定二之主要理據，係認為選舉產生之公職人員之實質代表性，係來自各該選舉區實際居住之居民之投票支持與認同，未實際居住各該選舉區之選民，不足以提供選舉產生之公職人員之實質代表性，所追求目的乃在於維護選舉之民主正當性與公正性。〔第 68 段〕

8. 區域選舉，無異於一個政治社群之選舉，一般民主國家多以法律對選舉權設定住民資格限制，亦即以有在該選舉區實際居住作為與該選舉區之連結因素，用來確認政治社群之成員範圍，並只允許社群成員參與投票，作成集體決策。〔第 69 段〕

9. 立法者乃於公職人員選罷法第 15 條第 1 項規定要求以實際居住於各該選舉區為取得選舉人資格之條件，並以戶籍遷入登記之日起算 4 個月，作為判斷繼續居住 4 個月之標準。上開規定藉由實際居住 4 個月以上之要求界定政治社群成員範圍，作為賦予選舉權之條件，目的在維護政治社群民主之自我治理原則之實踐，自可認係為追求特別重要之公共利益，核屬正當。〔第 70 及 71 段〕

10. 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。隨著交通工具與人際互動科技發展日新月異，工作地與住家分處不同選舉區之情形所在多有，因長期工作而與工作場所所在之選舉區生活密切關連，亦足以產生社群共同體之認同，已屬不容否認之事實。是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，公職人

員選罷法第 15 條第 1 項以在選舉區居住 4 個月以上為取得該選舉區選舉權之資格要件之規定，所稱「居住」或「實際居住」之認定，基於憲法保障選舉權之意旨，即不應侷限於以居家生活或住宿理解之傳統「居住」概念，而應擴及在某選舉區持續就業之事實。〔第 72 段〕

11. 系爭規定二所採取之刑事處罰手段，乃屬最小侵害，與人民選舉權之限制，尚屬相稱〔第 73 段〕

系爭規定二所欲處罰者，乃係妨害選舉之公開及公平競爭秩序之特定行為，而若非以刑事處罰予以制裁，則別無其他侵害更小且相同有效之手段。行政機關事前所採之各種宣導、預防及查核等措施，雖亦有助於減少違法行為發生，且侵害較小。惟究其實卻不必然屬可以相同有效達成目的之替代手段，民主選舉公正性是維護民主制度於不墜所不可或缺之礎石，一旦發生危險，遭到動搖，即使破口只發生在基層選舉，難免產生滑坡效應，其所產生損害極可能是鉅大乃至難以回復，是危險之發生即使未必能證明急迫，只要其發生並非不可能，司法部門仍宜尊重政治部門之政治風險評估與風險管理決策。系爭規定二採事後刑罰制裁手段，可謂是政治部門經風險評估後所作風險管理決策，司法部門若無堅實反對理由，實無不予尊重之理。是系爭規定二所採刑事禁止規範之手段，尚符合最小侵害之要求。〔第 74 及 75 段〕

12. 最後，系爭規定二所採刑事禁止規範手段固構成對人民選舉權行使之限制，然相較於對選舉民主正當性與公正性此特別重要公共利益之維護，其所失與所得無疑應尚屬相稱。〔第 76 段〕

13. 綜上，選舉人如有系爭規定二之行為者，係以非法之方法取得投票資格並進而投票，其行為自具有相當之可非難性。系爭規定二透過刑事處罰以避免虛遷戶籍而為投票行為對選舉制度與民主秩序之重大傷害，自有助於達成維護前揭特別重要公共利益之目的，其手段較戶籍制度檢核等其他手段而言，

仍屬最小侵害，與人民選舉權之限制尚屬相稱，尚未抵觸憲法第 23 條比例原則。至系爭規定二形式上雖處罰虛遷戶籍而投票之行為，實質上並未就人民自由設定住居所及遷徙等權利予以限制，人民選擇戶籍地並加以登記之權利，並未因此受到影響，與人民受憲法第 10 條保障之居住遷徙自由無涉，併此指明。〔第 78 段〕

14. (三)系爭規定二尚未抵觸憲法第 7 條保障平等權之意旨〔第 79 段〕

人民因生活、就學等各種不同因素，致發生實際居住地與戶籍地不同之情形，固所在多有，並非意圖使特定候選人當選而取得投票權所為之行為，與系爭規定二所欲維護之選舉公正與民主正當性之目的並不相關，則是否處罰，即屬立法者就刑事處罰範圍之裁量，尚不能因未列入處罰範圍，即指摘系爭規定二違反平等原則。〔第 81 段〕

15. 至聲請人六及八主張系爭規定二僅處罰選舉人虛遷戶籍而不及於候選人而有不合理之差別待遇部分，候選人先遷徙戶籍至擬參選選舉區成為選舉人，其戶籍地若非實際居住地，自亦屬系爭規定二之處罰範圍。然候選人於遷徙戶籍後，必然於選舉區積極從事競選等相關活動，縱每日活動結束後返回戶籍地以外居住地休憩或住宿，惟其於遷徙戶籍登記後，其密集競選活動無疑已與選舉區建立實際連結，如同於選舉區從事長期工作之情形，即應認定符合實際居住之要件，而未構成系爭規定二所謂虛遷戶籍，自非選舉人單純為取得投票權而將戶籍地遷出實際居住地之行為可相提並論，不生是否違反憲法保障平等權意旨之問題。〔第 82 段〕

16. 三、系爭規定三與比例原則及罪刑相當原則尚屬無違〔第 86 段〕

按系爭規定三就系爭規定二部分，係針對人民以虛遷戶籍取得投票權而為投票之未遂行為，加以處罰，其所欲追求者與

系爭規定二並無二致，乃在於確保選舉具有民主正當性與公正性，核屬追求特別重要之公共利益，其目的應有正當性。
〔第 87 及 88 段〕

17. 就系爭規定二之未遂犯部分，行為人一旦基於使特定候選人當選之意圖，而虛遷戶籍，即構成系爭規定二之著手行為，其對於後續完成投票行為之危險實現，具有高度蓋然性，是從危險有效防免之目的以觀，系爭規定三之未遂犯處罰，其手段與目的之達成間具有實質關聯，與憲法比例原則及罪刑相當原則亦尚屬無違。〔第 89 段〕
18. 五、系爭確定終局判決五違憲，應予廢棄，發回最高法院〔第 92 段〕

系爭確定終局判決五及臺灣高等法院 110 年度上更一字第 172 號刑事判決（下稱臺高院刑事更審判決）均從公職人員選罷法第 15 條之立法目的出發，而認為「繼續居住」須有「實際居住」之事實；然就聲請人八因居家生活、住宿不在戶籍地桃園市，系爭確定終局判決五及上開臺灣高等法院刑事判決無視聲請人八於桃園市工作長達二、三十年之事實，仍認定其不符合「實際居住」4 個月之要件，從而該當系爭規定二之「虛偽」遷徙戶籍。〔第 97 段〕

19. 然如本判決前揭就憲法保障選舉權意旨之詮釋，居家生活或住宿理解之傳統「居住」事實固足以建立參與社群治理之正當性理由，上開臺灣高等法院刑事判決未考慮到長期工作亦足以建構在長期工作地享有選舉權之正當性基礎，雖不否認聲請人八在桃園市長期工作二、三十年之事實，仍認其該當系爭規定二所稱「虛偽遷徙戶籍」之要件，顯係基於對選舉權之意義及保護範圍錯誤之理解而適用系爭規定二，而實質影響個案之裁判，侵害人民受憲法保障之選舉權。〔第 99 及 100 段〕
20. 系爭確定終局判決五就長期工作地並不等於實際居住地，為

取得投票權而將戶籍遷徙至長期工作地，是否構成系爭規定二虛遷戶籍之見解，係延續最高法院 110 年度台上字第 1054 號及臺高院刑事更審判決之見解。然而臺高院刑事更審判決未正確考量憲法保障人民選舉權之意旨妥為解釋與適用系爭規定二所定「虛偽遷徙戶籍」之概念，而實質影響個案之裁判，侵害人民受憲法保障之選舉權，既如前述，則援引並維持所採此一見解之系爭確定終局判決五，自有相同之違憲之理由。〔第 104 段〕

21. (四) 本件應將系爭確定終局判決五廢棄，發回最高法院〔第 105 段〕

系爭確定終局判決五所持法律見解違反憲法，本件聲請人八之聲請就此而言亦為有理由，依憲法訴訟法第 62 條第 1 項前段規定，自應將系爭確定終局判決五廢棄。最高法院有透過審級制度，對下級法院進行審級監督，並統一法律見解之權責。為使本判決之意旨，能充分落實於整體刑事審判體系，並尊重最高法院就本件原因案件是否該當於本判決所闡示之「實際居住」之要件，得依法獨立判斷，以及最高法院對下級法院審級監督及統一法律見解之權責，爰將本件發回最高法院，依本判決意旨重行審判。〔第 106 段〕

本判決主文第一項及第六項部分由蔡大法官宗珍主筆。

本判決主文第二項至第四項部分由許大法官宗力主筆。

本判決主文第五項部分由呂大法官太郎主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同意大法官	不同意大法官
主文第一項	全體大法官一致同意	無
主文第二項	許大法官宗力、蔡大法官焯燉、黃大法官虹霞、吳大法官陳鏗、蔡大法官明誠、許大法官志雄、黃大法官瑞明、詹大法官森林、	林大法官俊益、張大法官瓊文、黃大法官昭元、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍（共 5 位）

	謝大法官銘洋、呂大法官太郎 (共 10 位)	
主文第三項	許大法官宗力、蔡大法官焯燉、 黃大法官虹霞、吳大法官陳鑾、 蔡大法官明誠、許大法官志雄、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎 (共 10 位)	林大法官俊益、張大法官瓊文、 黃大法官昭元、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍 (共 5 位)
主文第四項	許大法官宗力、蔡大法官焯燉、 黃大法官虹霞、吳大法官陳鑾、 蔡大法官明誠、許大法官志雄、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎 (共 10 位)	林大法官俊益、張大法官瓊文、 黃大法官昭元、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍 (共 5 位)
主文第五項	蔡大法官焯燉、黃大法官虹霞、 吳大法官陳鑾、蔡大法官明誠、 許大法官志雄、黃大法官瑞明、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎 (共 8 位)	許大法官宗力 (同意法規範合憲、裁 判理由違憲，不同意發回最高法院)、 林大法官俊益、張大法官瓊文、 詹大法官森林 (裁判合憲)、 黃大法官昭元、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍 (共 7 位)
主文第六項	全體大法官一致同意	無

黃大法官虹霞 (蔡大法官焯燉、蔡大法官明誠、許大法官志雄、謝大法官銘洋加入)、許大法官志雄 (蔡大法官明誠加入)、黃大法官瑞明、呂大法官太郎分別提出協同意見書

林大法官俊益 (張大法官瓊文、蔡大法官宗珍加入)、詹大法官森林、黃大法官昭元、蔡大法官宗珍 (林大法官俊益、張大法官瓊文、楊大法官惠欽加入) 分別提出部分不同意見書