

憲法訴訟言詞辯論意旨書

聲請人 姓名或名稱：劉惠宗

姓名或名稱：趙剛

姓名或名稱：朱良駿

訴訟代理人 姓名：周宇修

稱謂/職業：律師

姓名：周政

稱謂/職業：律師

姓名：劉冠廷

稱謂/職業：律師

聲請線上查詢案件進度，陳報E-Mail如下：

1 為人民聲請法規範暨裁判憲法審查提出言詞辯論意旨事：

2 茲就 鈞庭所列爭點題綱為回應。由於本件為併案審理，他案另涉刑法  
3 第146條第1、3項之爭點，惟本件聲請人所挑戰之法規範標的主要為中華民  
4 國刑法第146條第2項：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票  
5 權而為投票者，亦同。」(即 鈞庭整理題綱之系爭規定二)，是以下主要針  
6 對與系爭規定二有關爭點為回應。

7 壹、系爭規定二所處罰之不法行為為何？其是否涉及人民之選舉權、遷徙  
8 自由、居住自由或其他憲法上權利？

9 一、系爭規定二限制人民投票予以特定候選人之機會，並課予違反者刑事  
10 處罰，侵害人民之參政權：

11 (一) 系爭規定二違反憲法所保障之參政權意旨：

12 1. 按憲法第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」而  
13 狹義參政權指由人民以集體權之方式，直接對國家政事作成有具體  
14 影響之決定之法律地位。準此，參政權應當是一種主動且積極的權  
15 利，亦即人民有權決定或否定一定之人選，人民本有基於自由意願  
16 而在政治上作自由意思的表達，是為支持其屬意候選人能夠當選，  
17 而以追隨的心態，將戶籍遷徙至該選區內，以便得將一票投給其屬  
18 意之候選人，此種情形，應當是參政權最具體的表現。

19 2. 因而，系爭規定二以「使特定候選人當選」作為主觀構成要件，限  
20 制人民表達對於候選人的支持，無法對於統治權的合法性表示同意，  
21 同時使其喪失參與政治之機會，進而無法行使其身為選舉權人應享  
22 有之權利，而有違反國民主權之疑慮，且系爭規定二之刑事處罰尚  
23 包含褫奪公權，更影響人民參政權之實現。

24 (二) 系爭規定二違反憲法所保障之選舉自由原則意旨：

25 1. 選舉自由雖未明白規定於憲法第 129 條各種原則之中，然若無法保  
26 障自由選舉，則普通、平等、直接、無記名選舉將喪失其意義。又  
27 選舉自由，包括「是否投票」、「在哪裡進行投票」及「投票給誰」

1 的自由。選舉戶籍只不過是技術上的一種安排，人民應有依循自己  
2 意願選擇在何處行使其選舉權之自由。申言之，人民本即享有行使  
3 投票權與否及支持哪位候選人之自由，並享有依其自由意願，選擇  
4 在何處行使投票權之自由。而限定只能在實際居住的處所設籍，即  
5 限制了選舉權的行使範圍，由於選區的劃定，同時劃定選舉對象，  
6 也就是劃定民意決定事項的範圍，如果選民不能自由決定表達意見  
7 的範圍和對象，也就限制了選舉自由、限制了人民表達政治意見的  
8 自由。

9 2. 據此，系爭規定二以「行為人為表達自己對於某候選人支持而遷徙  
10 戶籍之行為」作為處罰對象，實屬侵害人民本於自由選舉原則得享  
11 有之「自由決定於何處行使投票權」及「自由決定表達意見的範圍  
12 和對象」之權利，自屬侵害選舉自由原則。

13 (三) 再者，系爭規定二與公職人員選舉罷免法相關規定相結合後，將形  
14 同完全剝奪人民之選舉權，嚴重侵害憲法所保障之參政權：

15 1. 按，公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）第 15 條第 1 項規定：「有  
16 選舉權人在各該選舉區繼續居住四個月以上者，為公職人員選舉各  
17 該選舉區之選舉人。」是以，有選舉權之國民，須有設籍並繼續居  
18 住四個月以上之事實，始可取得該特定選舉區之投票權。次按選罷  
19 法第 17 條第 1 項規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票  
20 所投票。」亦即，原則上選舉權人僅能於設立戶籍地行使投票權。

21 2. 依此，前開選罷法規定與本案系爭規定二相結合後之法律效果，將  
22 形同使任何在選前四個月內辦理戶籍遷入或遷出之國民，喪失投票  
23 選舉、行使選舉權之資格。選舉權是參政權最基本的權利，而選舉  
24 亦是現代民主國家統治權的基礎。由此可知，剝奪人民之選舉權，  
25 形同否定人民享有參政權最核心之權利，無異架空憲法所保障之基  
26 本權利。

27 二、系爭規定二限制人民得隨意決定戶籍地之自由，並課予違反者刑事處  
28 罰，侵害人民之居住遷徙自由：

1 (一) 人民本就具有選定住居及遷徙的自由，加上法律對於戶籍地設定，  
2 並非恆定不可變更，且住居的變更，除法律別有特殊規定之外，乃  
3 屬於人民自由決定事項，法律既無法任意加以干預，也不能假借任  
4 何理由予以限制。即使遷徙的目的是為特定的政治目的，也不能因  
5 此即認定有出籍入刑的問題存在。

6 (二) 查我國戶籍制度的設計，尤其是每個人之所以只能擁有一個戶籍的  
7 制度（戶籍法第3條第3項），主要是考慮行政管理上的方便和人民  
8 互相往來的公信力。然現實上，戶籍的設立和人的具體存在空間是  
9 可以脫離的，亦即，戶籍登記的意義，在於表彰權利義務主體的存在、  
10 消滅以及該主體使各種切身權利義務關係得喪變更的意思，而  
11 從一般社會生活現實來看，為了符合多元化社會生活機能的需求，  
12 必須准許人民任意選擇發生權利義務關係的地點。所謂繼續居住的事  
13 實，不可能是戶籍登記的必要條件，如果不能任意選擇戶籍地，  
14 而必須遷就實際居住的事實，遷徙自由即受到不符合多元社會生活  
15 機能需求的限制。

16 (三) 綜上，系爭規定二係以「遷徙戶籍」作為構成要件，亦即，當行為  
17 人遷徙戶籍即該當系爭規定二之行為，又「戶籍」概念與實際居住  
18 事實相互牽連，導致人民自由設定住居所、依個人意願自由遷徙之  
19 權利受到侵害，違反憲法第10條居住遷徙自由之意旨甚明。

20 三、系爭規定二僅對於「意圖使特定候選人當選」而「虛偽遷徙戶籍」者  
21 課處刑罰，而未就「意圖當選」而「虛偽遷徙戶籍」處罰，造成差別  
22 待遇，侵害憲法第7條之平等權：

23 (一) 依司法院歷來解釋，憲法第7條平等權並非指絕對、機械之形式上  
24 平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等（參司法院釋字675  
25 號解釋）。是以，法律是否創造合理差別待遇，即為是否侵害平等  
26 權之重要判準。而法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取  
27 決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與  
28 規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（參司法院

1 釋字第 682、694、701 號解釋)。質言之，以抽象法規範所為差別待  
2 遇，其目的係合於憲法，且立法機關所採取之手段與立法目的之達  
3 成具有一定程度之關聯性，始可謂該法規範所為之差別待遇與平等  
4 原則並無牴觸。

5 (二) 系爭規定二明文僅對於「主觀上意圖使特定候選人當選，客觀上虛  
6 偽遷徙戶籍而取得投票權」處以刑罰，然卻未將同樣侵害系爭規定  
7 二所欲保護之維持民主選舉原則法益（暫不論其憲法上正當性）的  
8 行為規定於刑法中。舉例而言，長期居住在外縣市、僅於選舉時期  
9 返鄉投票給特定候選人者，所為係「同屬『虛偽』登記戶籍，目的  
10 均為投票而『虛偽不遷徙』」之行為，其同樣係未實際居住於該選  
11 舉區而投票，且亦可能會造成各選舉區所選出之公職人員不具有實  
12 質代表性，卻未見將此類行為規定於刑法中予以處罰，顯然造成差  
13 別待遇。

14 (三) 再者，我國選舉多有所謂「空降」之候選人，亦即在選舉前未設籍，  
15 開始參與選舉後方遷移戶籍之行為，該候選人亦未因遷移戶籍後，  
16 即生有應居住於該戶籍地之義務；且觀公職人員選舉罷免法第 31 條  
17 第 4 項之規定：「經登記為候選人者，於登記後將戶籍遷出其選舉區  
18 者，不影響其候選人資格，並仍在原選舉區行使選舉權。」可知，  
19 候選人於登記後，縱使將戶籍遷出該選區，亦不影響其身為候選人  
20 之資格，仍然可以在該選區行使其參政權。雖立法目的係為配合  
21 「經登記為候選人者，不得撤回其候選人登記」之原則，然此即造  
22 成選舉人及候選人同為行使參政權，卻產生前者生有刑事責任，後  
23 者卻無之恣意差別待遇，自屬對平等權之侵害。

24 (四) 甚者，以本件為例，聲請人於民國（下同）111 年 7 月 14 日至臺灣  
25 桃園地方檢察署告發桃園市長參選人張善政、林智堅、賴香伶選前  
26 遷戶籍，主張賴、張、林 3 人與桃園的關係遠遠不及在地勞工，為  
27 了讓自己當選，取得投票權和被選舉權，才將戶籍遷到桃園，「試  
28 圖讓自己當選」，依最高法院標準，顯已違反刑法第 146 條，沒道

1 理桃園在地工人遷戶籍違法被判刑，而政治人物為權力考量和選舉  
2 算計即遷戶籍投入選舉，豈不是典型「只准州官放火、不許百姓點  
3 燈嗎？」的雙重標準？益證系爭規定二確實存在差別待遇甚明。

4 貳、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？

5 一、系爭規定二之立法目的及其憲法正當性為何？

6 (一) 鑑於系爭規定二所干涉之參政權屬於人民核心之基本權利以實踐民主，另關於受侵害之居住遷徙自由乃與個人參與公共事務及個人任意移居或旅行各地密切相關之權利，上開二者均對於基於憲法民主國原則的民主表現與參與實現具有重大意涵，屬於政治性基本權，無疑為重要之基本權，對此等權利之侵害，原則上應受最嚴格之審查。依照 鈞庭 111 年憲判字第 1、4 號之意旨，於最嚴格之審查下，系爭規定之目的須為追求憲法上特別重要公共利益，所採手段應有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，且其對基本權利之限制與其所欲追求之特別重要公共利益間應具相稱性，亦即手段與目的間需要絕對且必要之關聯程度，始與憲法第 23 條之比例原則無違。

7 (二) 系爭規定二之立法理由略為：「公職人員經由各選舉區選出，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，取得投票權參與投票，其影響戕害民主選舉之精神甚深。是以，為導正選舉風氣，爰增訂（刑法第 146 條）第二項。」是以，依重視立法原意之主觀解釋方法，系爭規定二之立法目的為：導正選舉風氣！

8 (三) 然而，什麼是「選舉風氣」？怎麼樣的「選舉風氣」需要被導正？又怎麼樣的「選舉風氣」應該被鼓勵或維繫？如果對此一問題以規範層次間而為體系解釋之觀察，系爭規定二係接續系爭規定一（即刑法第 146 條第 1 項：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者，……。」）而來，查系爭規定一之本意，應指選舉之進行與結果有其客觀、公正、真實反映投票人意

1 志之重要功能，故對以詐術等違法方式導致投票結果不正確之行為，  
2 有以刑法相繩藉以嚇阻之必要性。若然，則接續而來之系爭規定二  
3 所稱「選舉風氣」，應也同指創造一個「客觀、公正、真實」的選  
4 舉文化秩序，也就是維繫過程或結果都不受詐術等非法方式影響的  
5 選舉程序，此乃本條規範所欲維繫的重要價值。

6 (四) 然而，如以此一方式理解系爭規定二之「選舉風氣」，則此已屬於  
7 系爭規定一已然涵蓋之目的，系爭規定二本身並不存在一個「溢出」  
8 或「不同」於系爭規定一之規範目的。易言之，倘系爭規定一與系  
9 爭規定二之規範有分別獨立存在之理由，而於系爭規定一與系爭規  
10 定二之規範目的皆相同之情下，則系爭規定二的檢驗重點即僅在於  
11 「手段」。然系爭規定二之手段運用，及其與目的關聯性之檢驗上，  
12 亦完全得由系爭規定一所包攝與涵蓋（詳見後述），也就是立法者  
13 所欲規範之非法選舉手段，個案中均得以系爭規定一處理，致使系  
14 爭規定二之存在顯得累贅，反造成打擊過廣或過度之情形層出不窮。

15 (五) 相反而論，如不以系爭規定一作為探究系爭規定二目的為何之前提  
16 基礎，而認為系爭規定二有其獨立之公益目的，亦即其存在有追求  
17 選舉「客觀、公正、真實性」以外之別的「選舉風氣」意義（例如  
18 選民要對實際居住地之選舉高度參與等選舉文化塑造云云），則此  
19 種特定意識或價值形態之「選舉風氣」，僅僅是個人好惡之表達問  
20 題，或者個別政治偏好的訊息釋放，而非國家應強加形塑的價值秩  
21 序。國家面臨人民行使參政權此一重大憲法權利，自應以中立、寬  
22 容之立場面對不同意見，而非透過嚴峻刑罰「導正」人民之意識表  
23 達，有此可知，導正選舉風氣實非屬特別重要之憲法目的甚明。

24 (六) 詳言之，系爭規定二所追求之「導正選舉風氣」，如認同於系爭規  
25 定一之「選舉公正性」之目的，結合手段檢驗，則顯見系爭規定二  
26 之存在空洞與累贅，形同「沒有特殊目的」（因其所追求之目的及  
27 所採手段均可於系爭規定一所涵蓋）；若認系爭規定二有與系爭規  
28 定一截然不同之立法目的，亦即非為追求一個客觀、公正、真實意

1 志之選舉文化，而有其他文化價值形塑之意涵存在，除於規範體系  
2 解釋上難以自圓其說外（同一刑事條文卻於不同項次追求不同法益  
3 或目的之保護？），亦找不到有其他憲法上得以支持國家以刑事規  
4 範介入「選舉風氣」之基礎，尤有甚者反恐容易落入國家或執政者  
5 之主觀偏好，家長主義式的對人民民主參與之文化與方式下指導棋。

6 （七）進一步說，國家當然可以鼓勵甚或導正某種選舉風氣，但除了維繫  
7 選舉之客觀、公正、意志真實的價值外，其餘之「文化風氣」應該  
8 以「教育」（例如良好的民主智識培養、鼓勵大家積極參與投票）、  
9 「資訊」（提供人民足夠且完善之選舉參與資訊）、「程序」（建制便  
10 利可近的投票機制與流程）等多元方式促進，而非率以限制禁止規  
11 範，甚至是刑事制裁手段，來導正一個「虛無飄渺」、「說不清楚」、  
12 「說不上來」的「選舉風氣」。基上，系爭規定二不具足夠程度之  
13 公益目的，欠缺憲法上正當性，自應受違憲宣告。

14 二、手段檢驗之一：選舉公告日、候選人登記與取得選舉投票權之戶籍登  
15 記，其時序關係對系爭規定二所處罰行為之「不法性」之構成有無影  
16 響？有何影響？又民主選舉制度下，以選民支持特定候選人當選之意  
17 向作為犯罪主觀構成要件要素，是否具有憲法上之正當性？

18 （一）由於可取得公職人員選舉投票權之戶籍登記最終日，原則上均早於  
19 選舉公告日，而候選人登記與確定則更晚於選舉公告日，是投票權  
20 人在遷徙戶口並為戶口登記之當下，並無法確定其所支持之候選人，  
21 最後是否會前往登記參選，或必然符合參選資格，是以「戶籍登記」  
22 之行為，作為其有意圖使特定人當選之不法「意圖」之認定，尚嫌  
23 疏離。

24 （二）或有論者認為，選民可依現實狀況預測其所支持之候選人是否會在  
25 之後登記參選，足見其戶籍登記時即存有不法「意圖」。然事先知  
26 預測與實際往往存在諸多變數，尤其台灣詭譎多變的選舉文化，各  
27 政黨政治版圖時刻變化，「空降部隊」或「脫黨參選」也時有所聞，  
28 原先呼聲極高的潛在候選人，非到最後一刻（登記參選）都難謂



1 「確定」參選了（甚至即使確定參選，也可能因特定事件而退選，  
2 進而造成選區候選人之變更，例如去年受論文事件影響的桃園市長  
3 選舉）。然而，僅因人民「預測」並做出遷徙戶口之「行動」，即認  
4 定其該當系爭規定二之不法意圖，豈不是一種於構成要件上「超級  
5 前置」的處罰模式？雖系爭規定二並非標準危險犯之規制結構態樣，  
6 但形同預設了遷徙戶口者的「預測」+「遷戶口行動」，就是對  
7 「選舉文化」的潛在危害，且不論最後其所支持的候選人實際是否  
8 參選或選舉結果為何，均不影響其「意圖」之存在，致使系爭規定  
9 二所設計之處罰模式，個案中無論就對象或方式言，均有打擊範圍  
10 過廣之問題。

11 （三）亦有論者主張，現今選舉文化各黨候選人、各路人民均會早早鋪路，  
12 搶先造勢，選民其實於選舉登記日前，很早就涉入或沈浸於該次選  
13 舉之氛圍，對於特定支持者通常有所偏好云云。然而，提前造勢宣  
14 傳的方式只要不在法規禁止之範圍內，即並無任何不法（此涉及競  
15 選活動期間之「競選活動」究竟如何認定，然因與本案爭點無涉，  
16 不多討論）。則為何非屬「競選活動」之提前造勢或宣傳沒有違法，  
17 因受提前造勢宣傳影響而對特定候選人有明確支持意向之選民，卻  
18 因遷徙戶口至非居住地，就必然構成系爭規定二之違法事由？縱使  
19 認為這樣的提前造勢文化不是好的選舉風氣，那要導正的也是候選  
20 人的造勢文化，而不是將鏢靶射在選民身上；又如果認為系爭規定  
21 二的規範重點不在選民提前對於候選人支持意向的表態，而係其行  
22 動方式的限制（遷徙戶口於非實際居住地），那要深入探究的，即  
23 是戶口制度與實際居住地間之關聯性與可罰性問題，此也是系爭規  
24 定二合憲性檢驗的關鍵所在（詳如後述）

25 （四）綜上所述，系爭規定二先以「戶籍登記」作為基準，再以實際居住  
26 地作為驗證判斷，遽認非實際居住的戶籍遷徙，就是「意圖」特定  
27 候選人當選。然人民於戶籍變更登記之時，候選人等均尚未確定，  
28 兩者間之連結性實相去甚遠，而遑論此一手段對所謂「選舉風氣之

1 導正」有何實際上之助益？選舉公告日、候選人登記與取得選舉投  
2 票權之戶籍登記間，其時序關係之觀察，確實對系爭規定二所處罰  
3 行為之「不法性」構成影響。申言之，由於選舉人戶籍登記時間點  
4 遠早於候選人登記時點，在選民難以確定最終出線的候選人究竟是  
5 誰的情況下，預設選民的戶籍遷徙就是為了破壞「選舉風氣」，甚  
6 至會導致不正確之結果，其實是立法者的過度想像！

7 (五) 甚者，就導致不正確結果言，在候選人都尚未確定的情況下，投票  
8 人遷徙戶口之行為，不要說是未遂，連預備犯都稱不上（況無論系  
9 爭規定一、二都不罰預備犯，也不該罰預備犯），所以實務上才把  
10 遷徙戶口直接作為構成要件之認定。但是，無論基於何種理由，人  
11 民遷徙戶口何錯之有？人民戶口之登記與實際居住地不符，難道不  
12 是社會現實與常態？類似事件只因為選舉程序參與其中，就突然將  
13 被社會現實常態所接受且無高度管制之行為（至多為戶籍法第76條  
14 之行政責任），打入極為嚴苛之刑事制裁，並藉由構成要件之設計  
15 與認定上之寬鬆，使人民遷徙戶口之行為，相當容易構成系爭規定  
16 二之既遂要件（該條並納入未遂犯之處罰），卻說不出這樣的行為  
17 到底破壞了什麼選舉風氣？系爭規定二所採之手段顯然與目的間顯  
18 然不具絕對且必要關聯性即使不採最嚴格之審查，恐怕連實質或最  
19 低程度之合理關聯，都過不了關。

20 三、手段檢驗之二：系爭規定二僅就特定態樣（即意圖使特定候選人當選  
21 而虛偽遷徙戶籍）之選舉人「住、籍分離」情形而為處罰，其手段是  
22 否適於上開所稱立法目的之實現？

23 (一) 首先，意圖使人當選並沒有錯，更沒有違法，每一個投票人的一票，  
24 都是真真實實地傳達想讓其所支持的候選人能夠當選的強烈意願，  
25 此也正是民主參與的核心表現。系爭規定二卻對於同樣屬民主表現  
26 形式的投票行為作出截然不同的判斷，主要關注點在於：因「遷至  
27 與實際居住地不同之戶籍地登記」之行為而意圖使人當選。所以回  
28 過頭來，我們於憲法上要探究其實是：人民實際居住地與戶籍不同

1 這件事，究竟有無處罰之正當性？當居住地與戶籍地相異之情形涉  
2 入選舉程序時，是否該不同之評價？又縱使有管制或處罰之必要，  
3 是否需動用到刑事手段方得達成目的？

4 (二) 細繹系爭規定二實際處理的個案情形，受該條處罰之投票人，除了  
5 沒有「實際居住於戶籍地」外，是「真的」有去遷戶口、「真的」  
6 有領得投票單、「真的」有前往投票處所、也「真的」有投下該投  
7 的一票，「真的」表達了其對特定候選人的支持意向。此處其實形  
8 成了一個弔詭的價值判斷：當司法官機關認定其行為該當系爭規定  
9 二之要件時，認定其有「虛偽遷徙戶籍投票」之意圖，其實也等於  
10 「確立」了該投票人有對特定候選人表達支持的真實意願，並且付  
11 諸行動！也就是說，在這麼多個均為「真實」的事實狀態下，這些  
12 「真的」的表現與其他「正常的」民主參與形式之表現其實並無不  
13 同，受系爭規定二相繩之投票人，與一般的投票人相比，其實只有  
14 「居住地」是否「與戶籍登記地」相同的差異而已，那不禁令人深  
15 思：系爭規定二到底在處罰什麼？又到底在保護什麼法益或目的？

16 (三) 究其規範設計的本質，其實是因為「秘密投票制度」的設計，使得  
17 國家無法得知投票人究竟投給哪一個候選人，但為了解決部分現實  
18 上不公平、不合理的投票結果（例如較小選區的基層選舉，數百甚  
19 至數十人的票數可能對選情都有關鍵性），只好「推定」甚至「視  
20 為」遷徙戶籍至非實際居住地的投票人，都是有意以不正當方式或  
21 虛偽方法來參與選舉活動。實際上，這些遷徙戶口前往投票的人，  
22 大多數一點都不虛偽，都是「真實」地表達他的政治傾向，他們並  
23 沒有要改變現實上居住地，但有意以遷徙戶籍之方式，表達其對特  
24 定選區事務與特定候選人之關懷與支持，此種高度民主參與表現，  
25 反受系爭規定二所非難。確實個案中不乏有透過遷徙戶口動搖選舉  
26 公正性之事例（例如上述小選區情形，透過動員地方住民遷徙戶口  
27 的方式，來把持選舉結果等），然此等情形，本可以系爭規定一相  
28 繩，實無需再創設系爭規定二，將所有遷徙戶口至非實際居住地之

1 投票人「一網打盡」。

2 (四) 再者，在已有系爭規定一的情況下同時制定系爭規定二，恐將造成  
3 國家機關對於事實調查與舉證的卸責。由於系爭規定一的規範結構，  
4 國家對於人民是否有以詐術或其他非法方式影響選舉結果，應負主  
5 要之調查義務與舉證責任。然系爭規定二接續系爭規定一之結構獨  
6 立存在，法律效果又完全同於系爭規定一，將使國家機關對於前述  
7 相類案例，僅須舉證人民「虛偽遷徙戶口」即足，並以此推斷人民  
8 有違法之「意圖」，完全無需對於該次戶口之遷徙是否屬於詐術之  
9 實施、是否涉及非法方式為合理的調查或舉證，也無需判斷是否導  
10 致不正確之選舉結果，此種不合理現象以本件確定判決所涉之背景  
11 事實與判決理由可見一斑。換言之，系爭規定二的存在，降低國家  
12 機關對於投票人是否以不正當或方式影響選舉之調查與舉證責任，  
13 然此與前開立法目的之追求無涉，反容易造成打擊錯誤或打擊過廣  
14 之冤獄情形，犧牲的代價係剝奪人民實現民主參與的多元表現形式。  
15 基上，系爭規定二所採手段既不適合也不必要，於公益與私益之間  
16 的衡量更難謂均衡，違反比例原則甚明。

17 (五) 此時又回到本件涉及一個更為核心問題：在提高住民自治與地方治  
18 理的理想下，我們同意地方住民對該地事務應有較高之關心，有鼓  
19 勵積極參與地方事務之必要。但為何對於特定地方事務之關心，一  
20 定限於「實際居住」該地的居民，而不能包括長期於該地「工作」、  
21 「求學」甚至「生活」的人民？他們均與該地有一定程度的連結性。  
22 國內所採戶政管理制度之「戶籍制度」，並非強制或強迫人民需一  
23 定「住」在戶籍地不可，是以法律上「戶籍」與「住居所」乃係兩  
24 個不同之概念。戶籍地與實際居住地不同者所在多有，戶籍制度在  
25 於戶政管理之必要，其功能並無乘載人民居住地之選擇與判斷效果，  
26 更無法與人民對於戶籍所在地之親密程度、情感狀態、認同程度與  
27 參與意願相連結。姑不論戶籍制度存在之必要性，如僅以「戶籍」  
28 所在地為何處，藉以觀察甚至判斷該人民對於該地區的聯繫與認同

1 程度，顯非適合且必要手段，就此而言，系爭規定二亦違反比例原  
2 則甚明。

3 (六) 聲請人此處之主張，參諸臺灣高等法院 109 年度上訴字第 114 號刑  
4 事判決意旨即相當清楚：「司法院大法官會議釋字 398 號解釋，擺脫  
5 完全以戶籍住址作為定農民健康保險是否繼續存在的唯一依據，亦  
6 認為戶籍與住址並非同一，則應如何判斷有無『居住事實』？尤其  
7 現代生活型態多樣，家庭生活於甲地，工作場所在乙地的情形非常  
8 普遍，法律上很難單純以民法的住所，或居所作為認定居住事實的  
9 唯一標準。若再考量選舉人資格，以在選舉區繼續居住 4 個月以上  
10 為要件的實質理由，在於唯有實際居住的事實，才能建立選舉權人  
11 與選舉區事務的最低連結，使其被認定為該選舉區之政治共同體成  
12 員之一，則在現代多元化之生活型態下，完全否認個人對於工作地  
13 點的公共事務欠缺最低限度關聯性，似乎並不符合前揭立法者以繼  
14 續居住事實作為取得選舉人資格要件的實質理由。」、「因此，考量  
15 本罪的立法意旨，配合現代生活型態，就有無『居住事實』的判斷  
16 標準，應持較為寬鬆、彈性的認定標準，在行為人基於工作，而與  
17 工作地實質上存在密切關聯性之情形下，應認其在工作地有居住事  
18 實。且採取彈性寬鬆的『居住事實』概念來認定行為人是否有『虛  
19 偽遷徙戶籍』，仍在構成要件可能的文義範圍內，並未違反類推禁  
20 止原則。另外，從刑罰的最後手段性而言，透過較為彈性寬鬆的  
21 『居住事實』概念，對『虛偽遷徙戶籍』構成要件要素做限縮解釋，  
22 亦有其合理性。此與行為人和遷入地並無任何淵源，或與遷入地只  
23 有『短暫』的連結關係，或並無上開彈性寬鬆的居住事實，僅係單  
24 純意圖使特定候選人當選，而以虛偽遷徙戶籍取得投票權，並為投  
25 票之情形顯然不同，自不能相提併論，混為一談，而應明其界線，  
26 而有所區別。」(參本件聲請人聲請書附件 7)

27 (七) 再者，現行選罷法係以戶籍登記作為，每個人只能在一個地方投票，  
28 人民有可能居住地、工作地、生活重心地均在不同縣市，例如住家

1 位於台北市、白天在桃園市工作，每天晚餐回家陪住在新北市之父  
2 母吃飯，此時對於這三個縣市或許均有強烈的關懷與理解程度，也  
3 有參與表達之意願。縱使我們將戶籍地的概念廣義解釋，包括住居  
4 所以外之工作地等，最後人民還是只能選擇其中一個縣市為投票，  
5 而不會有多重投票之狀況。是系爭規定二執意限制並限縮人民參與  
6 公共事務的物理場域（縣市區劃），是否存在憲法上正當性與必要  
7 性？如果我們同意居住某地、或於某地工作、或長期生活於某地的  
8 人民，貼近該地事務，都是關切地方事務的一種可能或重要的表現  
9 型態，則系爭規定二其實預設了「只有實際居住該地的人民，對地  
10 方事務的參與關懷才是真實，其他均不在民主參與的保障範圍內」  
11 的意涵（亦即個人的居住地的民主參與價值優於其工作地或實際生活  
12 地的民主參與價值），然此是否悖於社會生活現實？是否窄化民主  
13 參與程序？是否剝奪人民對地方事務的關懷與表態之自主選擇自由？  
14 在在顯見系爭規定二所採手段，與其所追求之目的間，不具絕對且  
15 必要關聯性而屬違憲。

16 （八）另者，縱以立法目的所稱「避免影響戕害民主選舉」為觀察之意義，  
17 系爭規定二所採手段與該目的仍無足夠之關聯性。避免戕害民主選  
18 舉且又能夠保障人民基本權之手段甚多，如要求遷徙戶籍之民眾於  
19 遷徙戶籍後，提出實際居住之事證供查核後可取得投票權，即可避  
20 免以系爭規定禁止人民移動戶籍、剝奪投票權且又給予刑事制裁之  
21 手段，系爭規定二自非鈞庭所認為又別無其他相同有效達成目的而  
22 侵害較小之手段可資運用之情形。

23 （九）末者，在現實生活中，基於便利的交通、工作型態的複雜化，一人  
24 在二地以上均有真實生活並非難以想像，且確實發生。故所謂居住，  
25 自應實質認定而不應被戶籍法一人不得有二以上戶籍之機械式規定  
26 綁架。畢竟，基於選舉自由，只要不違反一人一票之原則，人民自  
27 有權決定以何地作為行使投票權之權利甚明。質言之，系爭規定之  
28 立法理由將確有實質代表性之選舉區居民，直接與前述定義未臻明

1 確之未實際居住戶籍地畫上等號，導致人民本可自由決定如何行使  
2 之參政權，受到重大限制，使系爭規定二不僅不能避免，反造成影  
3 響戕害民主選舉至鉅。足見系爭規定二所採之禁制手段對基本權利  
4 之限制與其所欲追求之特別重要公共利益間，顯不具相稱性。

5 四、手段檢驗之三：系爭規定二之刑罰手段，就實現上開所稱立法目的而  
6 言，是否具有不可替代性？有無其他侵害較小之法律手段？

7 (一) 首按，司法院釋字第 669 號解釋理由書表示，刑罰對人身自由之限  
8 制與其所欲維護之法益，仍須合乎比例之關係。司法院釋字第 791  
9 號解釋則指出，以刑事處罰對人民造成之限制所致之損害若顯然大  
10 於其目的所欲維護之利益，而有失均衡時，即非合憲。

11 (二) 申言之，是否動用刑事手段限制人民權利，仍需視動用刑罰之必要  
12 性，亦即有無其他手段可達到相同目的，並選擇其中對基本權侵害  
13 最小之手段；以及所謂「過度禁止原則（衡平性）」則，即採取限  
14 制基本權之刑事手段與所造成之損害之間是否失衡。

15 (三) 系爭規定關於刑事處罰部分欠缺必要性：

16 1. 觀諸刑罰動輒即對人民之人身自由、財產權等造成程度不等之侵害，  
17 若有其他法律規定對於同樣不法行為已有規制，且足以抑制該不法  
18 行為及維持社會秩序，則此時即不應選擇刑罰作為制裁手段。此亦  
19 為刑事立法政策上，對於違法行為，向來秉持之「謙抑精神」，從  
20 而貫徹「刑罰最後手段性」原則。

21 2. 查，戶籍法第 71 條規定：「戶政事務所得派員查對校正戶籍登記事  
22 項。」及同法第 23 條前段規定：「戶籍登記事項自始不存在或自始  
23 無效時，應為撤銷之登記。」亦即，戶籍機關對於戶籍登記事項有  
24 實質審查權限，且對於不實登記者，可為撤銷登記。

25 3. 次查，戶籍法第 76 條規定：「申請人故意為不實之申請或有關機關、  
26 學校、團體、公司、人民故意提供各級主管機關及戶政事務所不實  
27 之資料者，處新臺幣三千元以上九千元以下罰鍰。」是以，若有不  
28 實戶籍登記事項，即可依本條規定處以行為人九千元以下之罰鍰。

1 4. 準此，若有事實足認行為人有「不實登記」，而處以罰鍰九千元及  
2 予以撤銷登記之裁罰性不利處分，應即可有效阻止行為人日後出於  
3 使特定候選人當選而投票之行為，倘戶籍機關捨此不為，而任憑行  
4 為人編入選舉人名冊，並經公告確定後，日後再指摘行為人遷徙戶  
5 籍係屬非法，並依系爭規定處以刑罰，不但浪費司法資源，更不合  
6 乎「刑法最後手段性」之本質，與最小侵害原則之意旨相背。<sup>1</sup>

7 5. 末查，人民以遷徙戶籍住址方式，取得特定選舉區之選舉人資格之  
8 行為，縱使可能造成選戰局勢某種程度的優勢，但此亦屬選民意志  
9 的真正反映，倘選舉人投票行為並未經人脅迫或以不正利益交換，  
10 縱使選舉人遷移戶籍住址，確屬經人動員，亦即選舉人係為支持某  
11 特定候選人而遷移戶籍住址之結果，其仍屬選民之意志的真正反映。  
12 是以，禁止人民以遷徙戶口之方式行使參政權，並對於虛遷戶籍之  
13 行為人科以刑罰，無疑可能是對於展現民主選舉精神之行為加以處  
14 罰。此一手段懲處之對象射程範圍過廣，並未緊密貼合原先所欲達  
15 成之維持民主選舉原則之立法目的，故有違最小侵害原則。

#### 16 (四) 系爭規定關於刑事處罰部分欠缺衡平性：

17 再退萬步言，雖系爭規定所欲維護之利益可能為導正選舉風氣，然  
18 如前述，導正選舉風氣實非屬重要利益；且系爭規定所侵害者，乃  
19 憲政體制下核心之參政權及居住遷徙自由，據此，衡諸系爭規定所  
20 侵害及維護之利益，顯然輕重失衡，而有違前述比例原則之衡平性  
21 原則，應屬違憲。

#### 22 五、手段檢驗之四：系爭規定二是否顯然造成不合理之差別待遇？

23 (一) 首按，立法者對於「意圖支持特定候選人當選而遷徙戶籍」相較於  
24 其他同樣侵害法益之行為須以刑罰相繩應盡合理的說明義務，然觀  
25 系爭規定之立法理由，顯已對於多數人未實際居住於戶籍地之事實  
26 有所認知，卻僅以其他「籍在人不在參與投票」情形與系爭規定

<sup>1</sup> 李惠宗，前註4文，頁48；董武全，前註5文，頁30。



1 「為使特定候選人當選而遷徙戶籍」情形不同而無庸予以刑罰作為  
2 其無須處罰之理由，其應盡之說理義務顯付之闕如，對於差別待遇  
3 之原因亦未置一詞，究竟系爭規定所採差別待遇與目的之達成間有  
4 無任何實質關聯更不得而知，自難謂已符平等原則所保障之意旨。

5 (二) 退萬步言，縱認系爭規定就字面內容而言，並未違反平等原則之內  
6 涵，惟系爭規定經實務判決解釋而形成之不平等，亦與平等原則相  
7 違背：

8 1. 最高法院 97 年度台上字第 6856 號刑事判決以「為支持其配偶、父  
9 母競選，將戶籍遷回者，與非家庭成員，意圖使特定候選人當選而  
10 虛偽遷徙戶籍者迥然有別」為由，而認前者情形「於情、於理、於  
11 法應為社會通念所容許，且非法律責難之對象」；最高法院 100 年度  
12 台上字第 4940 號刑事判決亦認為：「所圖使當選之特定候選人，係  
13 屬家庭成員間為支持其配偶、父母或子女競選，而將戶籍遷回所形  
14 成之籍在人不在情形，衡諸社會通念，可認為因欠缺實質違法性，  
15 而非法律責難之對象」。前開二判決至今仍經多數判決所援引，可  
16 謂已成實務上對於系爭規定一貫之見解。

17 2. 觀諸系爭規定之條文內容並未就「為使當選之特定候選人」的「候  
18 選人身分」有所區分，惟前開判決卻認若該候選人屬於家庭成員，  
19 則行為人該當於系爭規定構成要件之行為可例外不具非難性而落於  
20 系爭規定適用範圍之外。此種見解徒增系爭規定所無之例外，進而  
21 實際運用下構成對於非家庭成員間支持競選行為之差別待遇，若為  
22 此種差別待遇之目的乃訴諸於社會倫理價值，顯無法達到重大公益  
23 之標準，則對於非屬家庭成員之遷徙戶籍行為所造成之前開權利侵  
24 害，亦難謂無違背平等原則之意旨。

25 3. 未有敘明，如前所述，依國內政治生態，常有候選人雖非選舉區之  
26 居民，而於選前遷入戶籍以取得候選人資格，然依臺灣高等法院 98  
27 年重選上更(三)字第 154 號刑事判決之見解，似認因候選人有了  
28 解地方事務、從事在地服務而有在地方活動之事實，尚不違反民主

1 運作、地方自治之原理而不具系爭規定之不法性，惟此更加彰顯以  
2 戶籍作為選舉有無實質代表性之基準實不足採，蓋縱無實際居住之  
3 事實，該地方公共事務亦可對己身息息相關，而得對其表達意見，  
4 實務上將候選人遷入戶籍以取得候選人資格情形排除於刑事處罰範  
5 圍之外，亦未說明此種差別待遇之正當性為何，要與平等原則之意  
6 旨不符。

7 參、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？

8 一、依照司法院釋字第 432 號解釋意旨，以法律限制人民之身體自由，其  
9 限制之構成要件應受嚴格之法律明確性原則審查，使受規範者能預見  
10 其行為之法律效果，並得經由司法審查加以確認，始符法律明確性之  
11 要求。

12 二、次按，若涉及限制憲法第 8 條規定，其法定要件是否符合法律明確性  
13 原則，自應受較為嚴格之審查。如司法院釋字第 636 號解釋：「又依前  
14 開憲法第八條之規定，國家公權力對人民身體自由之限制，於一定限  
15 度內，既為憲法保留之範圍，若涉及嚴重拘束人民身體自由而與刑罰  
16 無異之法律規定，其法定要件是否符合法律明確性原則，自應受較為  
17 嚴格之審查。」及司法院釋字第 777 號解釋：「核上開二規定為涉及拘  
18 束人民身體自由之刑罰規定，是其構成要件是否明確，自應受較為嚴  
19 格之審查，其判斷爰應僅以該規定文義及刑法體系整體關聯性為準，  
20 不應再參考其他相關法律。」

21 三、承上，系爭規定關於「虛偽」之要件，顯然違反法律明確性原則，依  
22 照前述解釋之意旨當屬違憲：

23 (一) 查，違反系爭規定二者將面臨 5 年以下有期徒刑，自屬重大涉及人  
24 民身體自由之法律規定，依前揭司法院釋字第 636、777 號解釋之意  
25 旨，系爭規定二自應受較為嚴格之法律明確性原則審查。

26 (二) 次查，所謂虛偽遷徙戶籍，自係真正遷徙戶籍之相對概念，然何謂  
27 虛偽？何謂真正？目前司法實務見解多以「實際居住」之概念作為  
28 判斷標準，而謂「有實際居住」於遷入戶籍地者，即為真正遷徙戶

1 籍；反之，「未實際居住」於遷入戶籍地者，則屬虛偽遷徙戶籍。

2 (三) 然查，何謂「實際居住」？如何判斷「有無實際居住」？實無存在  
3 一既定且可資遵循之抽象法規範或任何司法實務見解，自非受規範  
4 者可得理解或預見，而與法明確性原則有違。

5 (四) 再查，依教育部重編國語辭典修訂本之解釋，「居住」之釋義為  
6 「住」，而「住」之釋義為「長期居留」或「歇宿」，而「居留」之  
7 釋義又為「居住停留」，「歇宿」之釋義則又為「住宿」，然「住宿」  
8 之釋義卻又為「在外歇宿過夜」，顯見前開各字詞互相循環解釋，  
9 殊難解答「何謂居住」此項問題。由此益徵，現行司法實務徒以  
10 「有無實際居住」作為「是否虛偽遷徙戶籍」之判斷標準，恐有循  
11 環論證、套套邏輯之嫌。

12 (五) 實則，所謂戶籍並非自然事物，而係戶籍法所創造之法律概念，故  
13 於探討何謂「虛偽遷徙戶籍」時，吾人不妨回歸戶籍法之規範架構  
14 及意旨，予以觀察。按「中華民國人民戶籍之登記，依本法之規  
15 定。」、「戶籍登記，以戶為單位。在一家，或同一處所同一主管人  
16 之下共同生活，或經營共同事業者為一戶，以家長或主管人為戶長；  
17 單獨生活者，得為一戶並為戶長。一人同時不得有二戶籍。」此為  
18 戶籍法第1、3條所明定。由前揭條文可知，戶籍之意義在於「標記  
19 人民之生活地」，理論上「生活」在何處，「戶籍」便在何處。

20 (六) 然而，進一步的疑問是，何謂「生活」？戶籍法本身未能提供答案，  
21 若再度求諸於教育部重編國語辭典修訂本之解釋，所謂「生活」之  
22 釋義為「生存」、「泛指一切飲食起居等方面的情況、境遇」、「物  
23 品」、「生計」或「工作」。由此可知，「生活」之概念可謂無所不包，  
24 非僅人民之存在本身，即是人民之生活，人民所從事之一切活動，  
25 亦是人民之生活。

26 (七) 問題在於，戶籍法限制「一人同時不得有二戶籍」，縱謂此係國家  
27 行政管理之不得不然，然在人民於複數地區均有真實生活之情況下，  
28 試問如何一刀切的認定人民戶籍登記於何處算是「真實」、何處又

1 算是「虛偽」？由上說明可知，本罪所稱「虛偽遷徙戶籍」，實為  
2 非常曖昧、不明確之要件，此與憲法上「法律明確性原則」及刑法  
3 上「構成要件明確性」均有所齟齬。

4 (八) 是以，系爭規定使用「虛偽」一詞，其意義為受規範者所無法理解  
5 或預見，且亦無從經司法審查加以確認，系爭規定不符法律明確性  
6 原則之要求，當屬違憲。

7 肆、本件聲請人除主張系爭規定二違憲外，尚有裁判憲法審查之聲請，  
8 詳細理由已於聲請書所述（頁 16-23），於此不再贅述，謹請 鈞庭  
9 併為參考審酌。

10 伍、綜上所述，系爭確定判決及所適用之刑法第 146 條第 2 項有違比例原  
11 則，與憲法第 7 條平等權、第 10 條居住遷徙自由及第 17 條參政權意  
12 旨有違，聲請人基此祈請 鈞庭依照聲請事項作成判決，以維人權  
13 ，至為感禱。

此致

憲 法 法 庭 公 鑒

中 華 民 國 1 1 2 年 3 月 3 1 日

具狀人 劉惠宗

朱良駿

趙 剛

撰狀人 周宇修律師

周政律師

劉冠廷律師

