

中央選舉委員會第五九四次會議紀錄

時間：中華民國 112 年 10 月 20 日下午 4 時

地點：臺北市徐州路 5 號 10 樓會議室

出席委員：李主任委員進勇

陳副主任委員朝建

許委員惠峰（請假）

黃委員秀端

邱委員昌嶽

陳委員月端

林委員超琦

蒙委員志成

陳委員恩民

王委員韻茹

許委員雅芬

列席人員：謝主任秘書美玲

張處長玳綺

蔡處長金誥（公假）

蔡主任穎哲

楊主任智傑

林主任美婉

張主任銘耀

王副處長曉麟

葉高級分析師志成

唐專門委員效鈞（公假）

廖科長桂敏

陳科長瑩竹

陳科長怡芬（公假）

陳科長宗蔚

張科長乃文

朱科長曉玉

主席：李主任委員進勇

紀錄：李偉能

甲、報告事項

一、宣讀第五九三次會議紀錄。

決定：准予備查。

二、第五九三次會議決定事項執行情形報告，報請公鑒。

決定：准予備查。

三、各處室報告

(一) 人事室

案由：本會所屬選舉委員會112年9月16日至112年10月13日重要人事異動案，報請公鑒。

人事案件依行政程序法規定免予公開。

(二) 選務處

案由：有關第11屆區域立法委員選舉各選舉區名稱及其所轄行政區域範圍一案，報請公鑒。

說明：

- 一、查依公職人員選舉罷免法第35條第3項規定，直轄市、縣（市）選出之立法委員，其名額分配及選舉區以第7屆立法委員為準，除本法或其他法律另有規定外，自該屆立法委員選舉區變更公告之日起，每10年重新檢討一次，如有變更之必要，應依第37條第3項至第5項規定辦理。復依同法施行細則第21條之1規定，本法第35條第3項所定直轄市、縣（市）選出之立法委員其名額分配及選舉區以第7屆立法委員為準，自該屆立法委員選舉區變更公告之日起，於每10年重新檢討立法委員選舉區變更之期間內，遇有縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，或村（里）之編組及調整時，由中央選舉委員會公告調整立法委員選舉區名稱及其所轄行政區域範圍。
- 二、依本會所定「第16任總統副總統及第11屆立法委員選舉工作進程序表」規定，第11屆立法委員選舉

，定於112年11月7日由本會發布選舉公告。依公職人員選舉罷免法第38條第1項第1款規定，選舉公告須載明選舉種類、名額、選舉區之劃分、投票日期及投票起、止時間。為應辦理發布第11屆立法委員選舉公告作業需要，本會前以112年8月2日中選務字第1123150274號函請應選名額2人以上之直轄市、縣選舉委員會查復第11屆區域立法委員選舉之選舉區所轄行政區域範圍。經彙整上開直轄市、縣選舉委員會查復結果，除桃園市第1選舉區、第3選舉區及第4選舉區有須調整之情形，其餘各選舉區所轄行政區域範圍均無須調整。上開調整情形，謹說明如下：

(一) 桃園市第1選舉區：

所轄行政區域「桃園區會稽里」、「桃園區寶山里」，依桃園市政府110年8月25日府民自字第11002022371號公告，自111年3月1日起分別新增「桃園區檜樂里」、「桃園區寶民里」，爰配合調整該選舉區所轄行政區域範圍。

(二) 桃園市第3選舉區：

所轄行政區域「桃園區洽溪里」、「桃園區復興里」、「桃園區忠福里」，依桃園市政府110年8月25日府民自字第11002022371號公告，自111年3月1日起分別新增「桃園區青溪里」、「桃園區興華里」、「桃園區興福里」，爰配合調整該選舉區所轄行政區域範圍。

(三) 桃園市第4選舉區：

所轄行政區域「桃園區新埔里」，依桃園市政府110年8月25日府民自字第11002022371號公告，自111年3月1日起新增「桃園區經國里」，爰配合調整該選舉區所轄行政區域範圍。

三、第11屆區域立法委員選舉各選舉區名稱及其所轄行政區域範圍，擬於112年11月7日發布之第11屆立法委員選舉公告中予以載明。

四、報請公鑒。

決定：准予備查。

（三）選務處、法政處

案由：有關臺北高等行政法院112年度全字第50號聲請人林○良與桃園市選舉委員會、本會間聲請假處分事件之裁定一案，報請公鑒。

說明：

一、查聲請人林○良現於法務部矯正署臺北監獄執行，戶籍已於108年12月遷入法務部矯正署臺北監獄。渠認於第16任總統、副總統及第11屆立法委員選舉投票日難以行使投票權，向臺北高等行政法院提起訴訟並聲請定暫時狀態假處分。其中定暫時狀態假處分先位請求事項略以：（一）相對人桃園市選舉委員會於本案行政爭訟程序確定前，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，供聲請人行使前開選舉之投票權。（二）聲請費用由相對人桃園市選舉委員會負擔。備位請求事項略以：

(一) 於本案行政訴訟確定前，暫時確認相對人中央選舉委員會有使聲請人得以行使第16任總統、副總統與第11屆立法委員選舉之選舉權之義務存在。

(二) 聲請費用由相對人中央選舉委員會負擔。

二、案經臺北高等行政法院就上開假處分之聲請，於112年10月12日裁定准許先位請求，並發布新聞稿。上開臺北高等行政法院裁定主文以：「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。」至有關裁定理由要旨，謹摘要如下：

(一) 本件係屬公法上之爭議

1. 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，確保人民得以實現基本權利。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，聲請人得依法請求國家給付，據此而生相關爭議，應屬公法上爭議。
2. 聲請人過去近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。針對即將進行之系爭選舉，相對人說明且陳稱目前無法在監獄設置投票所，也未規劃。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。是兩造間，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。

（二）聲請人有聲請權能

1. 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，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。
2. 相對人桃委會雖辯稱受刑人可依外出規定申請出來投票。惟依監獄行刑法第29條第1項規定及第30條規定暨立法理由，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。
3. 遍查選罷法，並無「特設投票所」規定，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。選罷法既明文課予相對人桃委會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，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，更未造成既有法制之變動。

(三) 聲請人勝訴可能性並不低

1. 聲請人本案之請求，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，其本案訴訟勝訴之可能性難謂為低。
2. 輔助參加人（法務部）業陳明戒護外出風險極高，會配合在監獄設置投票所等語。如採行戒護外出方式投票，所耗人力、物力甚高，且要面臨人犯脫逃之危險，相較於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而言，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。在臺北監獄內適當處所設置投票所供在籍受刑人投票，相較於戒護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。

(四) 聲請人即發生重大損害並有急迫危險

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。系爭選舉於 113 年 1 月 13 日即將舉行，倘待本案訴訟結果確定，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。

(五) 有防止重大損害及避免急迫危險之必要

1. 衡量聲請人之先位請求，如未准其聲請，聲請人勢必一如過往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危害。對相對人桃委會代表的行政利益而言，駁回本件聲請，雖邏輯上，可省下設置投票所的作業與預算開支，但其數額實非顯著。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。

2. 司法院憲法法庭112年憲判字第11號判決揭示，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之意旨。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，俾以培養再社會化能力，更容易復歸社會，達到矯正之目的。
3. 相對人桃委會依上開選罷法規定，如何「視選舉人分布情形」設置投票所，為其行政裁量權之範疇。且投開票所之設置，可否參採法國、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57條第5項及公職選罷法第53條第4項「當眾唱名開票」之規定，也非無裁量空間。
4. 監獄投票所在籍選舉人之劃設，依法係屬桃委會裁量權限，若最終規劃僅限受刑人在監投票，也屬適當之處所，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，輔助參加人業已陳明監獄有民眾可進

人之接見室、會客室及行政大樓等非戒護區場所等語，監獄作為一個政府機關，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，擇一適當場所供獄外民眾入內投票與開票，同時也供受刑人在建物圍牆內就近到場投票，並非不可行。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，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、總統選罷法第54條第3項及公職選罷法第58條第3項等規定，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，也可參前述運用科技設備方式輔助之，非無法辦理。

(六) 聲請人先位聲請為有理由，本院自毋庸就其備位對相對人中選會之聲請加以裁判。

三、針對臺北高等行政法院裁定，桃園市選舉委員會將依法提起抗告。惟為因應倘確有於矯正機關內設置投票所必要，本會於112年10月16日邀集內政部民政司、內政部警政署、法務部矯正署、法務部矯正署臺北監獄、桃園市選舉委員會等召開會議，就有關投開票所設置場所、投開票所設置地點勘查、佈置及民眾出入投開票所配套作業規劃、工作人員招募、投票所維安及受刑人投票戒護、收容人取得選舉資訊配合事項及收容人行使選舉權之其他適當方法

等進行會商，有關會議紀錄初稿已函請出席機關確認中。

決定：本案准予備查，並請法政處彙整委員意見，提供律師以為應訴之參考。

乙、討論事項

第一案：有關第 11 屆區域及原住民立法委員選舉候選人競選經費最高金額訂定一案，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

- 一、依公職人員選舉罷免法第 41 條第 1 項及其施行細則第 25 條規定，各種公職人員競選經費最高金額，除全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉外，應由主管選舉委員會依規定計算，於發布選舉公告之日同時公告。
- 二、立法委員選舉候選人競選經費最高金額之計算方式，依公職人員選舉罷免法第 41 條第 2 項第 1 款規定，立法委員選舉為以各該選舉區之應選名額除選舉區人口總數百分之七十，乘以基本金額新臺幣 30 元所得數額，加上一固定金額之和。前開所定固定金額，依同法條第 3 項及第 4 項規定，立法委員選舉定為新臺幣 1 千萬元。競選經費最高金額計算有未滿新臺幣 1 千元之尾數時，其尾數以新臺幣 1 千元計算之。復依同法條第 5 項規定，前開所稱選舉區人口總數，係指投票之月前第 6 個月之末日該選舉區戶籍統計之人口總數。
- 三、第 11 屆區域及原住民立法委員選舉，經依上開規定及內政部統計之 112 年 7 月 31 日戶籍統計之人口數計算，

候選人競選經費最高金額計算如附表一、附表二。

辦法：提請委員會議審議通過後，於第 11 屆立法委員選舉公告中載明。

決議：審議通過，於 112 年 11 月 7 日發布第 11 屆立法委員選舉公告中載明。

第二案：有關郭璽先生於 112 年 5 月 26 日所提「65 歲以上住民在公開合法場所打麻將輸贏新台幣一千元以內排除刑法第 266 條第 3 項但書條文處罰」全國性公民投票案，業經提案人之領銜人於法定期限內補正到會，是否合於規定，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、本案前經本會 112 年 8 月 25 日第 592 次委員會議決議：
「一、依據公民投票法第 10 條第 3 項規定，本案應敘明理由函知提案領銜人為補正。二、補正要旨如下：（一）本案依其主張應是「立法原則之創制」，而非領銜人所勾選之「立法原則之複決」，爰依公民投票法第 30 條第 1 項第 2 款規定之立法意旨，僅能為概括「立法原則」而非「具體」修正條文之創制，爰應為合於公民投票法第 2 條第 2 項第 2 款「立法原則」屬性之補正。（二）本案理由書中闡述支持賭博除罪化理念，惟應與主文為立場一致之論述；又本公投案之一千元小額麻將賭金究應如何計算？是否有次數限制？領銜人稱此公投係為老人健康及照顧所為之公投，然何以獨厚打麻將此一種賭博方式？是否有現行合法且無涉賭博之其他娛樂方式可達相同目

的？等等，容有提案內容未臻明確疑慮，應作合於公民投票法第 9 條第 3 項及第 10 條第 3 項第 5 款之補正。(三) 本案委員會議議程及擬議意見併請卓參。」並以 112 年 8 月 28 日中選法字第 1123550286 號函請提案領銜人於 30 日內補正，以釐清相關爭點，補正函於同年 8 月 30 日送達，補正期限為同年 9 月 29 日。

二、依公民投票法（下稱公投法）第 10 條第 3 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於六十日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並以一次為限，屆期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案違反前條第四項所定辦法之規定。三、提案不合第一條第二項或前條第八項規定。四、提案有第三十二條規定之情事。五、提案內容不能瞭解其提案真意。」同條第 4 項規定：「主管機關依前項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人之領銜人進行必要之補正。」

三、提案領銜人未具日期文號函（本會於 112 年 9 月 19 日收文）補正到會，其補正內容略述如下：

（一）原主文為「您是否同意：65 歲以上住民，在公開合法場所打麻將輸贏新台幣一千元以內，應該視為符合刑法第 266 條第 3 項賭博罪但書之規定，排除該條文處罰？」經補正後更改為「您是否同意，於特定公共場所，在一定金額下可以打麻將，以增進全體國民智力

及心理健康？」

(二) 理由略述如下：

- 1、麻將為一技術性、競技性之活動，參與者需具備策略、判斷力、記憶力和技巧。可帶來的益處包含增強思維、策略能力、增加社交互動機會、提升注意力、專注力及記憶力等，而對長者而言，更可帶來預防老化、失智的效果，但現行法尚乏麻將之定義或明文，其行為亦常遭汙名化，認為係屬射倖性之賭博行為，但麻將除如上功能外，屬於一技術性、競技性之見解已逐漸被接受，政府更應依循時代變遷有所變動，推動相關政策，使人民明確於特定公共場所，在一定金額下可以打麻將，以增進智力、判斷力、反應力等，照顧全體人民之健康。
- 2、主文使用「於特定公共場所」之措辭，旨在提供政府機關於推動本案政策時，有更彈性實施之空間；「在一定金額下」亦同，另將一定金額納入打麻將活動中，可助活動之有效運作（增加競爭性、增進社交、鼓勵技術提升及獎勵優秀表現等…）。

(三) 原主文理由書及補正後之主文理由書詳如對照表。

四、本案擬議事項如下：

(一) 本案是否符合「立法原則之創制」及不能了解其提案真意：

按「立法原則之創制」，僅能為概括「立法原則」而非「具體」修正條文之創制，領銜人之補正主文，將原主文之「一千元以內」修正為「一定金額下」，另將「公

開合法場所」修正為「特定公共場所」，並將之保留彈性交由立法者裁量，與立法原則之創制似尚無違背。惟刑法所稱之賭博行為，並無方法之限制，而係指「以偶然事實之成就與否，決定財物輸贏之射倖行為」，故雖有以偶然事實之成就與否決定輸贏之行為（如體育競賽、撲克牌遊戲、電動玩具遊戲等），如並非以此決定財物得喪變更之輸贏，即與刑法之賭博罪無涉，觀領銜人補正後之理由書，一再言明麻將為一技術性、競技性之活動，並舉臺灣臺北地方法院 102 年易字第 496 號刑事判決為依據，惟細研該判決內容，個案無罪之緣由，係因行為並無上揭射倖之成份，純屬競賽性質，並以每月累積之積分換取獎品或取得特定比賽參加之資格，是以無刑事之違反。但領銜人所提立法原則之創制，仍屬具財物輸贏之射倖行為，依公民投票法第 9 條第 3 項後段及全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法（下稱用詞語法辦法）第 7 條規定，與其理由之論述顯屬不一，此其一；原主文之「一千元」改為「一定金額」，雖避免流於具體文字之創制，惟補正函文所提之一定金額究應如何計算？是否有次數限制？仍付之闕如，依用詞語法辦法第 4 條第 3 項規定，仍有失諸寬泛或簡略之疑慮，此其二；另「於特定公共場所」之措辭，似將原刑法第 266 條第 1 項之公共場所再為限定，惟「特定」之用意為何？同屬公共場所，何以經特定之公共場所即可除罪，以外之公共場所仍屬刑事違法，

未見領銜人於理由書說明區別之緣由，仍有公投法第 10 條第 3 項第 5 款提案內容不能了解其提案真意之疑慮，此其三；領銜人於理由書一再重複宣揚打麻將好處，惟領銜人所述，似未達必以推動本公投案，並由立法機關立法將打麻將除罪化之正當性，蓋麻將做為賭博工具之一種，亦可能成為詐騙賭客財物之利器，且三五好友相約家中打麻將怡情會友，亦所在多有，是否必需於「特定」公共場所，在一定金額下賭博財物，才能達到領銜人追求之增進全體國民智力及心理健康之目的？是否有現行合法且無涉賭博之其他娛樂方式可達相同目的？原補正函文所提此部分疑義，尚乏論述，仍有提案內容未臻明確疑慮，此其四。

(二) 補正後主文使用正面引導性語句，於法不合：

按公民投票法第 9 條第 3 項前段及用詞語法辦法第 4 條第 4 款規定：「主文應簡明、清楚、客觀、中立，其用詞語法，除依前條規定外，並應合於下列規定：…四、所敘述之事務，不得隱含正面或負面的意涵；亦不得使用以附隨正面或負面認知之特殊標語或引導性語句。領銜人補正後主文後段改為「……，以增進全體國民智力及心理健康？」，欲就民眾投票意向引導為同意本公投案，非以立場中立之文字，明顯不符上開用詞語法辦法之規定。

五、檢附原提案、本會補正函文及領銜人補正文書、112 年 7 月 17 日聽證紀錄、第 592 次委員會議紀錄節錄、補正前後主文理由書對照表及臺灣臺北地方法院 102 年易字

第 496 號刑事判決各 1 份。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案經補正後仍不符公民投票法規定，附具理由予以駁回。

第三案：為國風傳媒有限公司及其代表人張果軍與本會間因總統副總統選舉罷免法事件（110 年度上字第 757 號）第二審判決結果，研議後續處理事宜，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、事實：

民眾檢舉國風傳媒有限公司（下稱國風公司）於民國（下同）109 年第 15 任總統副總統選舉期間，在其網頁上設立「我們與候選人的距離」之互動遊戲（下稱系爭遊戲），發布有關候選人之民意調查統計資料，涉嫌違反行為時（即 112 年 6 月 9 日修正公布前，下稱修正前）總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）第 52 條第 2 項規定，本會乃函請臺北市選舉委員會（下稱臺北市選委會）先行查復，經臺北市選委會第 221 次監察小組委員會議決議建議各裁處國風公司及其代表人張果軍（下稱張君）新臺幣（下同）50 萬元罰鍰，並提經臺北市選委會第 331 次委員會議照案通過，連同相關卷證陳報被上訴人。嗣經本會第 546 次委員會議決議，認定國風公司確有違反修正前總統選罷法第 52 條第 2 項規定，被上訴人遂依修正前總統選罷法第 96 條第 4 項、第 5 項規定，分別以 109 年 7 月 16 日中選法字第 1093550325 號裁處書（下稱原處分

1)、109 年 7 月 16 日中選法字第 10935503251 號裁處書（下稱原處分 2，與原處分 1 合稱為原處分），各裁處國風公司、國風公司代表人即張君罰鍰 50 萬元。受裁處人不服，循序提起行政訴訟，聲明：（一）國風公司部分：原處分 1 及該部分之訴願決定均撤銷；本會應返還國風公司 50 萬元。（二）張君部分：原處分 2 及該部分之訴願決定均撤銷；本會應返還張君 50 萬元。經臺北高等行政法院（下稱原審）110 年度訴字第 29 號判決駁回後，提起上訴。最高行政法院於 112 年 8 月 7 日宣判主文如下：「一、原判決廢棄。二、訴願決定及原處分均撤銷。三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。」。

二、判決理由要旨

法院駁回本會上訴主要理由為總統選罷法已於 112 年 6 月 9 日公布修正，雖系爭遊戲確實違反修正前總統選罷法第 52 條第 2 項規定，但依行政罰法第 5 條規定，應適用對受處分人較有利之新法重為處分。重點摘述如下：

- （一）從系爭遊戲最後於測驗結果統計頁面中，彙整所有參與遊戲之網頁閱覽者於遊戲一開始選擇之候選人數據，以統計量化圖表之方式呈現等情觀之，系爭遊戲之統計結果，清楚明確顯示出遊戲者於遊戲一開始所選擇的候選人之相關數據、百分比及長條圖等，且依該統計圖表顯示，呈現不同候選人間支持度高低差距，外觀上無異於修正前總統選罷法第 52 條第 2 項所定義之「民意調查資料」。上訴意旨猶執前詞，就原審認定事實之職權行使事項，再執其主觀之見解為指

摘，所訴固難採取。

(二) 惟本件行為發生於 109 年 1 月間，原處分作成於 109 年 7 月間，其後本件所應適用之法令已有局部修正，而經比較裁罰依據之修正前總統選罷法第 96 條第 4 項及第 5 項、修正後總統選罷法第 96 條第 6 項及第 8 項所規定之裁罰額度，已將「政黨、候選人、罷免案提議人、被罷免人及其受僱人、代理人或使用人」以外之人，從「50 萬元以上 500 萬元以下罰鍰」修正為「10 萬元以上 100 萬元以下罰鍰」之裁罰額度，足認修正後總統選罷法第 96 條第 6 項及第 8 項規定對於上訴人較為有利，依行政罰法第 5 條規定，本件原處分自應適用修正後總統選罷法第 96 條第 6 項及第 8 項規定予以裁處。原處分、訴願決定及原判決未及適用修正後總統選罷法第 96 條第 6 項及第 8 項規定，自有適用法規不當之違法。上訴意旨求為廢棄原判決，雖未以此指摘，但此為本院應依職權調查之事項，仍應認上訴為有理由。又因裁罰金額涉及被上訴人（即本會）之裁量權，爰將原判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分，由被上訴人另為適法之處分。

(三) 另當事人就脫漏部分聲明不服者，以聲請補充判決論，行政訴訟法第 218 準用民事訴訟法第 233 條第 2 項定有明文。本件上訴人於原審起訴聲明，除訴請撤銷訴願決定及原處分外，並聲明求為判決被上訴人即本會應返還國風公司、張君各 50 萬元，且於原審 110 年 7 月 13 日、同年 8 月 3 日行準備程序、同年 8 月 26 日

行言詞辯論程序時，仍表明上開訴之聲明，惟原審就上訴人上開訴之聲明漏未裁判（未調查上訴人此部分聲明之請求權依據及上訴人是否已依原處分內容而繳納罰鍰），上訴人提起本件上訴，既已就此部分聲明不服，自應由原審另為補充裁判。

三、研析意見

（一）本案應適用行政罰法第 5 條「從新從輕原則」

- 1、按行政罰法第 5 條：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」
- 2、另參法務部 112 年 8 月 23 日法律字 11203509600 號函釋意旨略以：「1、行政罰法第 5 條（下稱系爭規定）所謂『裁處時』，除行政機關第一次裁罰時，包括訴願先行程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分時之法律狀態，均應加以比較衡量，進而適用較有利於受處罰者之法規。2、系爭規定所謂『行為後法律或自治條例有變更』限於已公布或發布且施行之實體法規之變更，且不論是義務規定或處罰規定之變更，因均足以影響行政罰之裁處，皆屬之。3、行為人違反兩選罷法所定行政法上義務規定，經審認其行為終了後，發生義務規定或處罰規定變更之情事，除兩選罷法有特別規定外，自應就具體個案比較新舊法規之構成要件及法律效果何者對受處

罰者最有利，予以審認決定。至於訴願審議時，仍有系爭規定之適用，得本於權責以新法修正認為訴願有理由，撤銷原處分，並發回原處分機關依新法另為適法之處分。」

- 3、本案經最高行政法院審認，系爭遊戲因審理期間適逢總統選罷法於 112 年 6 月 9 日修正發布，依行政罰法第 5 條規定之立法意旨，有從新從輕原則之適用，應依修正後之相關規定予以裁處。

(二) 撤銷原處分，另為適法之處分

- 1、按現行總統選罷法第 52 條第 3 項規定：「政黨及任何人自投票日前十日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布、報導、散布、評論或引述前二項資料。」(係將修正前第 2 項移列第 3 項，並酌作文字修正)；修正後第 96 條第 6 項第 2 款及第 8 項分別明文「違反第五十條或第五十二條規定者，依下列規定處罰；違反第五十條規定，經制止不聽者，按次處罰：二、前款以外之人：處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。」、「政黨、法人或非法人團體違反第四十八條第一項或第三項規定者，依第一項規定，併處罰其代表人及行為人；違反第五十條或第五十二條規定者，依第六項規定，併處罰其代表人及行為人。」
- 2、系爭遊戲經最高行政法院審認，於測驗結果統計頁面中，呈現不同候選人間支持度高低差距，外觀上無異於修正前總統選罷法第 52 條第 2 項(即修正後

第 3 項) 所定義之「民意調查資料」，自有總統選罷法第 52 條第 3 項規定之違反，依修正後第 96 條第 6 項第 2 款及第 8 項規定，分別對受處分人及其代表人處以 10 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。

3、至原審漏判一節，112 年 9 月 26 日臺北高等行政法院準備程序期日中，法院已諭知本會儘速依最高行政法院判決見解另為適法之處分，並同時曉諭國風公司等撤回訴訟，惟該公司表示仍希望本會先為適法處分後再撤回，併予敘明。

四、檢附最高行政法院 110 年度上字第 757 號判決、法務部 112 年 8 月 23 日法律字 11203509600 號函各 1 份。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：據最高行政法院判決確認，本案違反總統副總統選舉罷免法第 52 條第 3 項規定，依同法第 96 條第 6 項第 2 款及第 8 項規定，分別對國風傳媒有限公司及其代表人張果軍處新臺幣 20 萬元之罰鍰，由本會開具違反總統副總統選舉罷免法案件處分書；並依行政程序法規定之程序通知限期繳納。

第四案：有關民眾檢舉第 10 屆立法委員臺北市第 3 選舉區缺額補選候選人吳怡農於 111 年 12 月 24 日違法發布民調，涉嫌違反公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）第 53 條第 1 項規定，經本會第 593 次委員會決議再為釐清本案民調發布內容及相關事實後，再提委員會議討論一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、事實經過

- (一) 有民眾於 111 年 12 月 24 日、27 日分別以電子郵件及紙本向本會檢舉，112 年第 10 屆立法委員臺北市第 3 選舉區缺額補選候選人吳怡農於 111 年 12 月 24 日（該次選舉投票日為 112 年 1 月 8 日）以「吳怡農辦公室」名義發布其所謂「內部民調」（下稱系爭民調），然僅載明「此份民調於本月 21 至 22 日執行，訪問對象為中山區及北松山 20 個里，20 歲以上具有投票權公民，完成數為 1027，在 95%的信心水準下，抽樣誤差約為正負 3.1%」（檢舉資料風傳媒網頁報導內容），「……依據最近一次所做的電話民調，吳怡農的支持度僅落後對手王鴻薇 4.5 個百分點……」（檢舉資料吳怡農競選辦公室新聞稿內容）而未載明調查單位及主持人，涉嫌違反公職選罷法第 53 條第 1 項規定，經本會以 111 年 12 月 28 日中選法字第 1110002772 號、110002773 號等函請臺北市選舉委員會（下稱臺北市選委會）先行查證後報會。
- (二) 臺北市選委會於 112 年 3 月 8 日發函請吳員陳述意見，經吳員於 112 年 3 月 22 日函復該會略以，系爭民調已於 111 年 12 月 26 日公開場合對媒體說明為委託民進黨中央黨部執行之成果，並依公職選罷法第 53 條第 1 項規定列應載事項。
- (三) 嗣臺北市選委會經其第 239 次監察小組委員會議決議：「一、依公職選罷法第 53 條第 1 項之立法目的，

係為提高民調公信力，乃明定應載明調查單位等事項（中央選舉委員會 101 年 1 月 9 日中選法字第 1010020059 號函）。二、候選人吳怡農以『吳怡農辦公室』名義，於 111 年 12 月 24 日發布之民意調查資料，未依公職選罷法第 53 條第 1 項規定載明調查單位及主持人等事項，惟該候選人隨即於 111 年 12 月 26 日公開場合對媒體補充說明，此民意調查資料是委託『民進黨中央黨部』執行，並完整說明該條文所列應載明事項。三、吳員已依該條文所列應載明事項發布民意調查資料，並未違反規定，建議不予裁罰，提本會委員會議通過後，陳報中央選舉委員會。」惟 112 年 7 月 27 日臺北市選舉委員會第 361 次委員會議審議決議略以：「一、候選人吳怡農以『吳怡農辦公室』名義，發布『內部民調』，並未依公職選罷法第 53 條第 1 項規定載明全部事項。二、依 112 年 6 月 9 日修正之公職選罷法第 110 條第 6 項規定……三、依行政罰法第 18 條第 1 項規定……同條第 3 項規定……四、建議裁處候選人吳怡農新臺幣 10 萬元罰鍰，並陳報中央選舉委員會。」

（四）112 年 9 月 22 日本會第五九三次委員會議審議本案，經委員會議決「請法政處釐清本案民調發布內容及相關事實後，提下次委員會議討論。」

二、相關法規

行為時之公職選罷法第 53 條第 1 項規定，政黨及任何人自選舉公告發布之日起至投票日 10 日前所為有關候選人

或選舉民意調查資料之發布，應載明負責調查單位或主持人、辦理時間、抽樣方式、母體及樣本數、經費來源及誤差值。違者，依同法 110 條第 5 項，處新台幣 50 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰；又現今公職選罷法（112 年 6 月 9 日修正公布）第 53 條第 1 項規定雖有修正，惟內容未變動，僅酌作文字修正。。同法第 2 項規定，未載明前項應載事項及其他各式具民意調查外觀之選舉罷免資料，於前項期間，均不得發布、報導、散布、評論或引述。但參選之政黨、候選人、提議人之領銜人或被罷免人自行推估者，不在此限。違者，依同法 110 條第 6 項，政黨、候選人、罷免案提議人之領銜人、被罷免人及其受僱人、代理人或使用人等，處新臺幣 20 萬元以上 2 百萬元以下罰鍰（第 1 款）；前款以外之人，處新臺幣 10 萬元以上 1 百萬元以下罰鍰（第 2 款）。

三、研析意見：

- （一）公職選罷免法第 53 條立法理由（105 年 12 月 14 日修正公布）：「……二、為避免以不實民調誤導選民，提高民調公信力，第 1 項爰明定自選舉公告發布之日起至投票日 10 日前所為有關該次選舉民意調查資料之發布，應載明負責調查單位或主持人、辦理時間、抽樣方式、母體及樣本數、經費來源及誤差值。三、參照總統副總統選舉罷免法第 52 條第 2 項規定，明定投票日前 10 日起至投票時間截止前，政黨及任何人不得發布有關候選人或選舉之民意調查資料，對於該民意調查資料加以報導、散布、評論或引述者亦應予以禁止，

爰為第 2 項之規定。」可知，行為時公職選罷法第 53 條第 1 項之規範目的，旨在以供公眾檢證，提高民調公信力及選舉公正之考量，規定投票日 10 日前民意調查資料之「發布」者，有應載明調查單位等事項之資訊註釋義務。（最高行政法院 107 年度判字第 412 號）。

(二) 承上，本案吳員行為時為立法委員補選之候選人，以其辦公室名義，於 111 年 12 月 24 日發布系爭民調，卻未依公職選罷法第 53 條第 1 項規定載明調查單位及主持人等事項，其雖於 111 年 12 月 26 日公開場合對新聞媒體補充說明，惟系爭民調「發布」時的確未完成載明調查單位等事項之資訊註釋義務，其行為之違法結果已明，應有公職選罷法第 53 條第 1 項之違反。且該條項之立法體例屬行為犯而非結果犯，意即行政違失於行為結束時即產生，而非待行為結果之出現始違法，應予辨明。

(三) 又本案前次提出討論時或因資料排序問題肇致事實容有不明。惟依檢舉人所提 111 年 12 月 24 日吳怡農競選辦公室新聞稿內容：「……依據最近一次所做的電話民調，吳怡農的支持度僅落後對手王鴻薇 4.5 個百分點……」並交叉比對當日網路新聞報導內容「吳怡農競總表示，此份民調於本月 21 至 22 日執行，訪問對象為中山區及北松山 20 個里，20 歲以上具有投票權公民，完成數為 1027，在 95% 的信心水準下，抽樣誤差約為正負 3.1%」，可知吳員當日確實有以競選辦公室名義發表系爭民調，且發表時未同時說明負責調查單

位或主持人及經費來源等，而係遲於 111 年 12 月 26 日始於公開場合對媒體補充說明（吳怡農辦公室 112 年 3 月 22 日函），經審案內事證，應已可確知前開違規事實。

- (四) 末應討論者為公職選罷法 112 年 6 月 9 日修正公布，行為後法律有修正，按行政罰法第 5 條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」本件行為發生於 111 年 12 月間，其後本件所應適用之法令已有構成要件及法律效果之修正，而比較裁罰依據之修正前公職選罷法第 110 條第 5 項、修正後公職選罷法第 110 條第 6 項第 1 款所規定之裁罰額度，雖將「候選人」作為加重處罰對象，惟整體結果卻從「50 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰」修正為「20 萬元以上 2 百萬元以下罰鍰」之裁罰額度，足認修正後公職選罷法第 110 條第 6 項第 1 款規定對於行為人較為有利，依行政罰法第 5 條規定，本件自應適用修正後公職選罷法第 53 條第 1 項、第 110 條第 6 項第 1 款規定予以裁處。
- (五) 據上，吳員身為候選人，於 111 年 12 月 24 日發布系爭民調之行為，因未同時載明調查單位或主持人等，已有公職選罷法第 53 條第 1 項選舉民調資訊註釋義務之違反，當依同法第 110 條第 6 項第 1 款予以裁處。爰提請審議；至檢舉人另附之風傳媒報導所載之民調應載事項雖有缺漏，因屬「報導」性質，未符修正前

公職選罷法第 53 條第 1 項要件，尚無適法性疑慮，併予敘明。

四、檢陳相關文件影本。

辦法：依決議辦理。

決議：本案違反公職人員選舉罷免法第 53 條第 1 項，依同法第 110 條第 6 項第 1 款規定，應處吳怡農新臺幣 20 萬元之罰鍰，由本會開具違反公職人員選舉罷免法案件處分書；並依行政程序法規定之程序通知限期繳納。

丙、臨時動議

丁、散會（下午 5 時 35 分）