

訴願人伍〇〇因投票日前 10 日內引述民調事件，不服嘉義市選舉委員會（下稱原處分機關）112 年 4 月 24 日嘉市選四字第 1123450039 號處分（下稱原處分），提起訴願案，本會決定如下：

主 文

原處分撤銷，發回原處分機關另為適法之處分。

事 實

一、訴願人伍〇〇為台灣警訊時報股份有限公司（下稱警訊公司）之代表人，該公司所經營之網路媒體「警政時報」，於 111 年 12 月 13 日（嘉義市第 11 屆市長重行選舉投票日前 10 日內）發布標題為「黃敏惠民調高票太多透出詭異！| 李俊佺葫蘆裡賣什麼藥？藍營嚴陣以待」之網路新聞（下稱系爭新聞），內容提及『嘉義市長選舉延長賽進入倒數計時，諸多媒體封關前的民調數字，出現黃敏惠輾壓李俊佺的局面…』，經民眾檢舉涉嫌違反公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）規定，案經原處分機關第 330 次委員會議審議已違反修正前公職選罷法第 53 條第 2 項（下稱系爭規定）規定，爰依修正前同法第 110 條第 5 項及第 6 項規定，併裁處訴願人新臺幣（下同）50 萬元罰鍰。訴願人不服，提起訴願。

二、訴願意旨略謂

（一）系爭新聞標題雖有民調，然事實上係報導受訪者談論選情之個人看法，並有引述民調封關前已發生之部分民調，主觀意圖係談論歷史，並非意圖影響選舉之公信力及公正性，且封關前相關民調論述，非系爭規定規範範

疇。

- (二)又系爭新聞係劉治強自行發布之電子新聞，標題係吸引點閱，然其內容實質上未有任何發布民調或引述之數字與違反選罷法規定之事實、犯意動機，退萬步言，縱有違反修正前公職選罷法第 53 條第 2 項之客觀行為，亦僅為劉治強之個人行為，與訴願人無涉。又系爭新聞經檢舉後，已於第一時間下架。
- (三)今訴願人已於警政時報積極持續加強內部記者法治觀念之提升，惟原處分機關仍忽略上開情節，逕為裁處訴願人 50 萬元之罰鍰，顯然與行政罰法第 18 條規定不符，自應予撤銷。

三、原處分機關答辯意旨略謂

- (一)參照中央選舉委員會(下稱中選會)100 年 12 月 21 日中選法字第 1000003814 號函釋，修正前公職選罷法第 53 條第 2 項規定所稱「候選人或選舉之民意調查資料」，係指將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計公開之行為而言，至於其彙計方法與公開之形式，則非所問(中央選舉委員會 85 年 3 月 13 日第 220 次委員會議決定)。故藉由平面、網路、廣播及電視等媒體，發布、報導、散布、評論或引述候選人或選舉之民意調查資料者，均有上開規定適用。另以非學理所稱民意調查方法取得，或持不實資料，以具民意調查性質之外觀，將有關候選人或選舉之資料予以發布，仍有該條規定之適用(中選會 103 年 12 月 1 日中選法字第 1030002746 號函釋)。

- (二) 又參照中選會 101 年 1 月 9 日中選法字第 1010020059 號函釋，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。至修正前同條第 2 項規範目的，則係為保障選舉之公平與公正，避免任何人在選舉最後階段，藉由民意調查資料影響選民之判斷，進而影響選舉結果，故無論民調資料是否已載明第 1 項之應載事項，一律禁止「發布」；另於投票日前 10 日內，以「報導、散布、評論或引述」民調者，選民已無足夠時間分辨，其他候選人亦無充分時間釐清，其影響選舉公平與公正與「發布」者同，故亦明列禁止。
- (三) 有關修正前公職選罷法第 53 條第 2 項之處罰，係於選舉禁止發布民調期間發布、報導、散布、評論、引述之「行為」為主，而未區分民意調查資料係何時作成。所稱「民意調查資料」非以正式民調為限(中選會 111 年 5 月 17 日中選法字第 1110022316 號函釋)，且自涵括投票日 10 日內或 10 日前已發布之民意調查資料(中選會 111 年 6 月 6 日中選法字第 1110022637 號函釋)。因此，無論民意調查資料作成於投票日前 10 日內或之前，均適用前揭規定，訴願人主張新聞民調之引述，係民調封關前相關民調論述，非前揭規定期間所為之民意調查資料或評論，為其對法條規範意旨及適用有所誤解，並不足採。
- (四) 另訴願人主張本件新聞內容無任何發布民調或引述民調之數字，未有違反前揭規定之事實部分，按前揭立法目的，旨在「防止投票日前 10 日內，有人利用民調，操縱民意，影響選情，侵犯選民冷靜、理性之思考空間，以

維護選舉之公正性。(中選會 103 年 12 月 1 日中選法字第 1030002746 號函釋)。」若無數據及百分比之民調並不在規範內，將予投機者可乘之機，則難以達成前揭立法目的。且細究其內容「嘉義市長選舉延長賽進入倒數計時，諸多媒體封關前的民調數字，出現黃敏惠輾壓李俊偉的局面……」，其中引述媒體封關前的民調數字，已具民意調查性質之外觀，並明確表達兩位候選人差距係民調差距所產生之結果，足使選民將該次市長重行選舉候選人支持度相連結，而影響其判斷，進而影響選舉結果，與修正前公職選罷法第 53 條第 2 項立法目的所欲禁制行為相符，違反規定事證明確。

(五) 訴願人雖主張該則新聞係撰稿記者自行發布之電子新聞，為其個人行為，與訴願人無關，惟訴願人為報社負責人，若相關新聞內容有違法令之虞，其有權決定刊登與否及負監督之責，不得因主張由撰稿記者自負責任，即免除訴願人監督之責。因此，法人(公司)違反修正前公職選罷法第 53 條第 2 項規定，依修正前同法第 110 條第 5 項規定予以裁罰，訴願人為法人(公司)之代表人，依同法第 110 條第 6 項規定併受處分，並無違誤，且答辯機關考量情節，處訴願人罰鍰最低額度 50 萬元，認事用法並無不合。

理 由

一、按修正前公職選罷法第 52 條第 2 項規定：「政黨及任何人於投票日前 10 日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布有關候選人、被罷免人或選舉、罷免之民意調查資料，

亦不得加以報導、散布、評論或引述。」第 110 條第 5 項、第 6 項規定：「違反……第 53 條規定者，處新臺幣 50 萬元以上 500 萬元以下罰鍰；……」「政黨、法人或非法人團體……違反……第 52 條規定者，依前項規定，併處罰其代表人及行為人。」112 年 6 月 9 日修正公布（下稱修正後）公職選罷法第 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（指民意調查資料）。」（係將修正前第 2 項移列第 3 項，並酌作文字修正，其立法理由參照）第 110 條第 6 項、第 8 項規定：「違反……第 53 條規定者，依下列規定處罰；……：一、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：處新臺幣 20 萬元以上 200 萬元以下罰鍰。二、前款以外之人：處新臺幣 10 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。」「政黨、法人或非法人團體……違反……第 53 條規定者，依第 6 項規定，併處罰其代表人及行為人。」其立法理由為：「現行第 5 項移列為第 6 項，又因違反第 53 條……係處新臺幣 50 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，歷年來類此案例，多以最低之新臺幣 50 萬元裁罰，該額度對一般無意間違反規定者，實屬過苛，爰作適度調降，並衡酌政黨、候選人、罷免案提議人、被罷免人及其受僱人、代理人或使用人違反上開規定，係有藉以動搖他人投票意向，影響選舉、罷免結果，與渠等以外對象之違法多屬一時不察，違法之惡意及影響程度容有差異，爰依該 2 類對象分別定明罰鍰之上下限；……。」故系爭規定修正後規範構成要件並無二致，

僅處罰之對象及額度有所調整，合先敘明。

二、次按行政罰法第 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。」惟裁處時點是否包含訴願程序中，似有疑義。本會 112 年 6 月 29 日以中選法字第 1123550189 號函詢法務部就行政罰法第 5 條「裁處時」之認定時點疑義，該部於 112 年 8 月 23 日以法律字第 11203509600 號函復略以：「按 111 年 6 月 15 日總統公布修正之行政罰法（下稱本法）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。』係採『從新從輕』之處罰原則，核其修正意旨，將行為後法規變動之法規適用時點自『行政機關最初裁處時』，修正為『裁處時』，即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（本法第 5 條立法理由參照）。又所謂『行為後法律或自治條例有變更』者，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，故皆屬本法第 5 條之『法規變更』。準此，倘行為人違反兩選罷法所定行政法上義務規定，經貴會審認其行為終了後，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，如上所述仍有第 5 條之適用，貴會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。」

三、末按訴願法第 67 條第 1 項「受理訴願機關應依職權或囑託有關機關或人員，實施調查、檢驗或勘驗，不受訴願人主張之拘束。」、第 3 項「受理訴願機關依職權或依申請調查證據之結果，非經賦予訴願人及參加人表示意見之機會，不得採為對之不利之訴願決定之基礎。」併予敘明。

四、本件訴願意旨陳稱系爭新聞僅報導受訪者就選情之個人看法，其主觀意圖係談論歷史，並非意圖影響選舉之公信力及公正性，且引述之封關前民調並非公職選罷法第 53 條第 2 項；另系爭新聞為劉治強之個人行為，與訴願人無涉，且事發後已有下架、加強記者法治觀念等補救行為為仍遭原處分機關裁罰云云。顯屬對法條規範意旨及適用有所誤解，說明如下：

(一)修正前公職選罷法第 53 條第 2 項(修正後為第 3 項)規定之構成要件，不包括行為人主觀上須有影響選舉結果之意圖，亦不以客觀上發生影響選舉之具體結果為必要。亦即立法者所規範禁制者，係「抽象危險屬性」之違章行為，只要有發生不正確選舉結果之抽象危險，即該當裁罰要件(最高行政法院 109 年度裁字第 777 號裁定參照)。又系爭規定投票日前 10 日起至投票時間截止前，政黨及任何人均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，亦予禁止。其所謂所謂「民意調查資料」，法文既未明定以同條第 1 項所定「載明負責調查單位或主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、樣本數及誤差值、經費來源」之民意調查資料為限，且參酌系爭規定之立法目的，係為保障選舉之公平與公正，避免任何人在選舉最後階段，藉由民意調查資料影響選民之判斷，進而影響選舉結果，若認非屬同條第 1 項之非正式民意調查資料不在規範之內，將予投機者可乘之機，致立法目的無以成就，因此解釋上自應認為系爭規定之「民意調查資料」並不以公職人員選舉罷免法第 53 條第 1 項所定者為限，自包含訴願人所謂封關前之民調相關評論在內。

(二) 訴願人主張系爭新聞之發布，均為劉治強個人行為，與訴願人無涉。惟系爭規定所禁止之行為，係民調資料之「發布、報導、散布、評論或引述」，劉員所撰擬之系爭新聞既透過警訊公司經營之「警政時報」網路平台發布，而使不特定多數人得以透過網頁瀏覽，即構成系爭規定之散布行為。至於系爭新聞係由何人撰稿、何人發布，並不影響系爭新聞所論述民調資料之「散布行為人」的判斷。從而，訴願人身為警訊公司之代表人，系爭規定依修正前公職選罷法第 110 條第 6 項（修正後為第 8 項）既有併罰規定，訴願人前述主張，顯係個人歧異之法律見解，尚無可採。另訴願人主張系爭新聞發布後

已於第一時間下架並加強記者法治觀念等云云。惟公職選罷法乃至行政罰法並無以所謂違章行為後犯後態度或補救行為作為裁罰時之酌減事由，故訴願人此部主張，顯為卸責之詞。

- (三)承上，原處分機關以警訊公司違反公職選罷法第 53 條第 2 項之行為，依同法第 110 條第 5 項及第 6 項規定併罰其代表人即訴願人，原處分機關考量本案情節核處最低額罰鍰 50 萬元，並無不妥，原處分似應予維持。惟系爭規定於 112 年 6 月 9 日有修正，本件行為發生於 111 年 12 月間，原處分作成於 112 年 4 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公職選罷法第 110 條第 5 項及第 6 項、修正後公職選罷法第 110 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，足認如適用修正後公職選罷法第 110 條第 6 項及第 8 項規定對於上訴人較為有利。依前開法務部對行政罰法第 5 條「裁處時」之解釋並參考高行政法院 110 年度上字第 757 號判決略以：「……行政罰法第 5 條於 111 年 6 月 15 日修正公布……立法說明以：『……二、然查，從新從輕原則之法理在於當國家價值秩序有改變時，原則上自應依據新的價值作為衡量標準，且查提起行政救濟係受處罰者之權

利，自不宜避免受處罰者因為期待法規未來會做有利之變更，任意提起救濟為理由，而以行政機關最初裁處時之法律或自治條例作為適用，爰修正行為後法律或自治條例有變更者，原則上適用裁處時之法律或自治條例，但是如舊的價值秩序係有利於人民者，不應讓人民受到不可預見之損害，以維護法的安定性，故若行為後至裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，例外適用最有利受處罰者之規定。三、又所謂裁處時，除行政機關第 1 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等時點……』是本院於裁判時對於法律或自治條例之變更，亦應一併注意而為適用。經查，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……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……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……」均有相同意旨。故本件原處分自應適用修正後公職選罷法第 110 條第 6 項及第 8 項規定予以裁處。另

本件訴願意旨雖未提及法律之變更，惟此係對訴願人有利之變更，訴願審議時得依訴願法第 67 條第 1 項、第 3 項意旨逕為適用。

(四)綜上所述，本件因行為後法律有變更，應適用裁處時之法律，訴願有理由，原處分應予撤銷，並發回原處分機關依新法另為適法之處分。

五、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條第 1 項規定決定如主文。