

法規範憲法審查及裁判憲法審查聲請書

案 號

聲 請 人 姓 名：鍾淑姬

國民身分證統一編號：

出生年月日：

住 居 所：

電 話：

送達代收人 姓 名：陳素芬律師

地 址：

訴訟代理人 姓 名：陳素芬律師

地 址：

電 話：

姓 名：何剛 律師

地 址：

電 話：

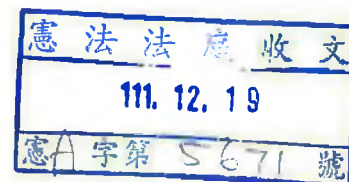
☐ 聲請一般查詢案件審理進度

☒ 聲請線上查詢案件進度，陳報 E-Mail(以一組為限)如下：

E-Mail：

茲依憲法訴訟法第 59 條之規定，聲請法規範憲法審查及裁判
憲法審查：

主要爭點



- 一、公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項後段禁止任何人於選前散布「民意調查資料」，其未區分禁止期間內「尚未發布之民意調查資料」或「已發布之民意調查資料」；及未區分利用「大眾媒體」或「社群媒體」之「散布」行為方式有無違反憲法法律明確性、比例原則？
- 二、公職人員選舉罷免法第 110 條第 5 項就前條所生之行政罰鍰未區分禁止期間內「尚未發布之民意調查資料」或「已發布之民意調查資料」；且未區分利用「大眾媒體」或「社群媒體」之行為方式，一律處以最低新台幣 50 萬元罰鍰，有無違反憲法責罪相當性原則？

原因案件或確定終局裁判案號

最高行政法院 111 年度上字第 460 號裁定。

審查客體

- 一、確定終局裁判所適用之法規範：公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項。
- 二、確定終局裁判所適用之法規範：公職人員選舉罷免法第 110 條第 5 項。

應受判決事項之聲明

- 一、公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項及第 110 條第 5 項應受違憲宣告，並自本判決宣示或公告之日起失效。
- 二、最高行政法院 111 年度上字第 460 號裁定因所適用之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項及第 110 條第 5 項應受違憲宣告，並廢棄發回最高行政法院。

事實上及法律上之陳述

- 壹、聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查之目的：

為聲請人違反公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）事件，認最高行政法院 111 年度上字第 460 號裁定，及該判決所適用之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項及 110 條第 5 項規定，有牴觸憲法第 11 條、第 15 條、第 23 條比例原則及責罪相當原則，為此聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查。

貳、基本權遭受不法侵害之事實，及所涉憲法條文或憲法上之權利：

（一）憲法上所保障之權利遭受不法侵害之事實：

聲請人於民國（下同）109 年 1 月 1 日上午 7 時許，因轉傳「新竹市立委參選人高鈺婷 109 年 12 月 31 日發表於其臉書之民調資料」，遭民眾檢舉，案經中央選舉委員會（下稱中選會）依公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項及第 110 條第 5 項對聲請人作成新台幣（下同）50 萬元罰鍰之行政處分。

（二）所經過之訴訟程序：

本案聲請人向行政院提起訴願，前經行政院 111 年 4 月 14 日院臺訴字第 1100170846 號訴願駁回；嗣經臺北高等行政法院 110 年度訴字第 674 號駁回聲請人之訴；聲請人不服上開判決，依法提起上訴，惟經最高行政法院 111 年度上字第 460 號駁回上訴而確定。

聲請人於 111 年 8 月 9 日收受確定終局裁判書，並於 111 年 12 月 19 日提出本聲請書向憲法法庭聲請裁判憲法審查及法規範憲法審查，屬確定終局裁判送達後 6 個月不變期間內所為之聲請。

（三）確定終局判決所適用之法律或命令之名稱及內容：

公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項規定：「政黨及任何人於投票日前十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。」及同法第 110 條第 5 項規定：「違反第五十三條或第五十六條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五十六條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」。

參、確定終局裁判所適用之法規範或該裁判違憲之情形

一、確定終局裁判所適用之法規範（法律或命令）牴觸憲法：

確定終局判決所適用之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項及第 110 條第 5 項規定，允許中選會對聲請人處以 50 萬元罰鍰，侵害聲請人之言論自由、財產權，關涉有無牴觸憲法法律明確性原則、憲法第 23 條規定所依據之比例原則，以及違反憲法法庭第 641 號、第 761 號及 748 所闡釋之責罪相當原則。

二、確定終局裁判牴觸憲法：

確定終局判決：「……考量原告係初犯且違規情節並非重大，裁處公職選罷法第 110 條第 5 項所規定之法定最低罰鍰 50 萬元，其裁量結果並未逾法定裁量範圍，亦無有出於不相關動機之裁量濫用，自難認有何違法裁量情事。……」，該判決認中選會之處分並無不當，而適用選罷法規定，侵害聲請人之言論自由、財產權，關涉有無牴觸憲法法律明確性原則、憲法第 23 條規定所依據之比例原則以及違背憲法法庭第 641 號、第 761 號及 748 所闡釋之責罪相當原則。

三、聲請人對本案所主張之立場及見解：

(一) 公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項之規定（下稱系爭規範一），不能通過形式合憲性之法律明確性要求：

系爭規範一構成要件有關「民意調查資料」、「散布」之用語，違反法律明確性原則：

1. 按「基於法治國原則，以法律限制人民權利，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，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，其意義依法條文義、立法目的及法體系整體關聯性，須為受規範者可得理解，且為其所得預見，並可經由司法審查加以確認，始與法律明確性原則無違。」（憲法法院第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 617 號、第 623 號、第 636 號、第 690 號及第 777 號解釋參照）。揆諸憲法法院所揭櫫之明確性原，法律規範應使受規範者可得理解、得以預見並得經司法加以審查，故就本案系爭規範一之明確性而言：

(1) 就受規範者「可否理解」及「可否預見」之部分：

系爭規範一所規範者非限於具有特別身分之民眾，故其受規範者於一般人民即有適用，合先敘明。而文義解釋上，系爭規範一前段所禁止者為投票日前十日之（下稱禁止期間）「發布」行為，而後段方有「散布」之規範，立法者是否區分禁止期間前「尚未發布之民調資料」，或「已發布之民調資料」，一般人民無法理解與預見。

再者，就所謂「散布」行為之方式，應以可非難性等同利用「大眾媒體散布」之行為相繩為必要。歷史解釋上，立法者即無以預見「社群媒體」結合科技產品此散布資訊方式，則當人民於社群媒體單純「分享」、「轉傳」之行為，難謂一般人民能以理解與預見該當系爭規範一之「散布」行為。

而就兩者合併觀之，一般人民更難以理解及預見，運用「社群媒體」單純「分享」、「轉傳」禁止期間前「已發布之民調資料」之客觀資訊，此簡單不具主觀犯意之行為竟為法律所禁止，並與主觀利用「大眾媒體」散布禁止期間前「尚未發布之民調」同受至少 50 萬元之重罰。

(2) 就「司法可審查」部分：

所謂「民意調查資料」實務上亦有裁判疑義，而認未區分禁止期間前或禁止期間內發布者，將生裁判疑義者：

「審酌該條文謂「……不得以任何方式，『發布』……之民意調查資料，亦不得『加以』報導、散布……」之文義，是否以第 2 項規定『投票日前 10 日起至投票時間截止前』之期間內發布者為限，始禁止『加以』報導、散布，至於『投票日 10 日前』已發布者之民調資料，既未受禁止發布，自不在禁止『加以』報導、散布之範圍，就文義解釋而言，實有模糊不清之疑義。」（高雄高等行政法院 111 年度訴字第 66 號行政判決參照）。

爰此，系爭規範一之規定，一般受規範者已無法從就文義上理解及預見何謂「民意調查資料」時效範圍；司法者更有認未區分禁止期間前或禁止期間內發布「民調資料」，將生裁判矛盾者。由此可知，司法者為對此不確定法律概念，不但未有統一見解，亦難以就具體個案作出適法之裁判，既司法者在認事用法上存有裁判矛盾，則難謂司法者可加以確認審查，甚有跳脫法律文義之恣意造法，違反處罰法定原則，故其規範實不合法律明確性之要求，不合形式合憲性之要求。

（二）本案應採最嚴格審查基準

1. 按「政黨及任何人於投票日前十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。」、「違反第五十三條或第五十六條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五十六條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」。公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項規定及同法第 110 條第 5 項定有明文。
2. 次按「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障。鑒於言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障」（憲法法庭字第 509 號、第 644 號、第 678 號、第 734 解釋理由

書參照)、「憲法第 11 條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之言論自由，其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述。國家法律如強制人民表達主觀意見或陳述客觀事實，係干預人民之是否表意及如何表意，而屬對於人民言論自由之限制。」(憲法法庭 111 年憲判字第 2 號裁判意旨參照)。

3. 末按「其中有關時間、地點及方式等未涉及集會、遊行之目的或內容之事項，為維持社會秩序及增進公共利益所必要，屬立法自由形成之範圍，於表現自由之訴求不致有所侵害，與憲法保障集會自由之意旨尚無牴觸。」、「言論自由，在於保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。其中非關公意形成、真理發現或信仰表達之商業言論，尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀。」(憲法法庭第 445 號解釋文、第 414 號解釋理由書參照)。
4. 揆諸上開憲法法庭之解釋意旨，立法者固然對於維持社會秩序及增進公共利益所必要有立法形成空間，惟倘涉及特別重要基本權之剝奪，司法審查之密度應採嚴格或較嚴格之標準。又言論自由基本權，攸關人民實現自我、追求真理、維持民主政治之重要功能，屬憲法上特別重要基本權乃自明之理。而倘立法者系爭對人民言論自由為「內容上」、「政治性」限制，依照憲法法庭第 445 號、第 414 號所採取之「雙軌」、「雙

階，類型化解釋意旨，司法機關面對此高價值言論應給予最大限度之保障，並應採最嚴格之審查基準。

5. 經查，選罷法系爭規範一及系爭規範二，限制人民於投票日十日前發布、報導、散布、評論或引述任何民意調查資料，違反者並課以最低 50 萬元行政罰鍰，實已涉及人民對於言論自由之「內容上」限制；且「民意調查資料」為人民表達民主政治環境之組成型態、政策支持率、政治監督效率等資訊，固屬「政治性言論」無疑，此種政治性言論乃實現法治國及民主國原則不可或缺之重要基本權，如予以限制無異使人民失去最基本之公民權，故審查密度不宜從寬；再者，政治性言論常與其他重要基本權競合（如人民之參政權），限制人民選前呈現客觀民調資訊，似將造成人民寒蟬效應，及對民主政治之冷漠，已形同對人民言論自由與參政權之完全剝奪。故國家以法律限制人民之政治性言論，應有較高且嚴格之憲法上正當性基礎，爰此，聲請人認為應採嚴格之違憲審查基準，方為適當。

（三）系爭規範一未就投票日前十日之禁止期間區分「已發布之民調資料」或「尚未發布之民調資料」，同時未區分利用「大眾媒體」或「社群媒體」之「散布」行為，有違憲法第 23 條之比例原則：

1. 按「政黨及任何人於投票日前十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。」選罷法第 53 條第 2 項定有明文。

2. 揆諸本條之立法目的，無非係以避免任何人在選舉最後階段發布民意調查資料影響選民原有之正確判斷，進而影響選舉結果，其目的固有助於社會重要公益達成。
3. 惟手段上，將禁止期間前「已發布之民調資料」納入系爭規範一之構成要件範圍，並無助於前揭社會重要公益之達成。蓋從目的解釋而論，立法者既就前段先以限制禁止期間「發布」民調資料，後段再以限制「加以……散布」做為系爭規範一之構成要件，顯見立法者所欲規範者應係針對禁止期間前「尚未發布之民調資料」行為，認方具有擬制成抽象危險必要。換言之，禁止期間前「已發布之民調資料」既已公開揭露，該資料對於動搖選情之風險，即不具有明顯而立即性，選舉人自可透過民調資料之作成時間加以判斷，被選舉人也可輕易的澄清該民調資料為「舊」民調資料，否則立法例上，立法者更應要求禁止期間前「已發布之民調資料」應於禁止期間開始後「下架」或「刪除」，然立法者顯然並未有此配套立法，足證立法者未擬制禁止期間前「已發布之民調資料」之危險性。
4. 其次就所謂「散布」行為之方式，系爭規範一雖有以「不得以任何方式」明定，但此應係指「發布」之行為，合先敘明。而就「散布」行為之方式，系爭規範一之立法脈絡，無非是以在資訊尚未普及的年代，民調資料參差不齊，民眾之媒體近用權僅有「大眾媒體」如電視、電台、報章雜誌等，不論「查證」或「散布」

也僅有此「大眾媒體」管道，因此以專業大眾媒體之方式「散布」民調資料為系爭規範一之構成要件範圍固亦有助於系爭規範一之立法目的達成。

5. 惟利用「社群媒體」方式「散布」民調資料，此非但立法之初所得預見，其「分享」、「轉傳」之行為亦多為現代民眾無意識、不帶感情作為「社交目的」之習慣，此以「社群媒體」經營「自媒體」所擔保之資訊，不論與「大眾媒體」之專業性、即時性、修正性相比，實不足以動搖選情結果。反之過度限制民眾利用此具強烈人格權特性之「社群媒體」散布資訊，更有若入執政者發動國家機器箝制言論自由，破壞民主發展之口實。爰此，限制人民利用「社群媒體」「散布」民調資訊並無助於系爭規範一之目的達成。
6. 進言之，單就不區分禁止期間前「已發布之民調資料」與不區分利用「社群媒體」「散布」行為，縱使可通過合憲性之檢驗，然當兩者合併觀察時，利用「社群媒體」「散布」禁止期間「已發布之民調資料」之行為，僅系將一個客觀中性資訊，再此提供予他人見聞，行為人並無增加影響選情之危險性，且資訊接收者自可透過該行為人於「社群媒體」之政治性向，判斷該民調資料之參考價值並即時查證。此利用「社群媒體」「散布」禁止期間「已發布之民調資料」對於選情產生不利結果之危險已經過雙重稀釋，立法者未加以區分而一律限制此等行為實無法達成系爭規範一之立法目的。

(四) 系爭規範二未區分禁止期間前「尚未發布之民意調查資料」或「已發布之民意調查資料」；且未區分利用「大眾媒體」或「社群媒體」之行為方式，一律處以最低新台幣 50 萬元罰鍰，有違憲法責罪相當性原則：

1. 按「違反第五十三條或第五十六條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；」選罷法第 110 條第 5 項定前段有明文。
2. 次按「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當。立法者針對特別應予非難之違反行政法上義務行為，為求執法明確，以固定之方式區分違規情節之輕重並據以計算罰鍰金額，而未預留罰鍰之裁量範圍者，或非憲法所不許，惟仍應設適當之調整機制，以避免個案顯然過苛之處罰，始符合憲法第二十三條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨。」（憲法法庭第 641 解釋理由書、第 716 解釋文參照）。
3. 末按「立法者針對應予非難之違反行政法上義務行為給予處罰，而預留視違規情節輕重而予處罰之範圍，固屬立法形成自由，原則上應予尊重。惟所設定之裁量範圍仍應適當，以避免造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形。」（憲法法庭第 786 號解釋理由書參照）。
4. 揆諸前揭憲法法庭所揭櫫意旨，於違反行政法義務而課予之罰鍰，自應符合憲法比例原則下之責罪相當性，

且應就個案兼顧實質正義、調整機制，更應審查立法之裁量範圍有無不當，否則即有個案情輕法重之情形，而過度侵害人民之財產權¹。

5. 經查本案中，系爭規範一未就何時「發布之民意調查資料」及「散布」行為方式作區分，無法通過手段有助於目的達成之合憲性，已如前述。然退言之，縱使系爭規範一有助於目的之達成，法律效果上，立法者未就個案「民調資訊」與「散布」行為之影響力調整，以系爭規範二之立法，手段上一律處以行為人最低 50 萬元之裁罰，實以違反責罪相當原則。
6. 具體而言，禁止期間「尚未發布之民意調查資料」相較「已發布之民意調查資料」其可查證性、更新性、被選舉人之澄清機會等，皆較後者來的低，故對選情之影響力較大；而就利用「大眾媒體」相較「社群媒體」之「散布」行為方式，前者專業性較高、更新性低、民調之作成較嚴謹，背後亦有媒體集團擔保，民眾對其之信任度亦較高，故影響力自然也較後者來的大。爰此，行為影響力應作為立法者區分與裁量範圍之基準，聲請人試擬以下行為組合：
 - (1) 利用「大眾媒體」「散布」禁止期間前「尚未發布之民意調查資料」，此可非難性最重，蓋一般民眾對於「大眾媒體」、「新」民調之作成，難以即時判斷其品質而作出正確判斷；
 - (2) 利用「社群媒體」「散布」禁止期間前「尚未發布

¹ 參黃俊傑，責罰相當與個案過苛－最高行政法院 109 年度判字第 82 號判決，月旦裁判時報，108 期，2016 年 6 月，頁 5 以下。

之民意調查資料」，此可非難性次之；

(3) 利用「大眾媒體」「散布」禁止期間前「已發布之民意調查資料」，此可非難性再次之；

(4) 利用「社群媒體」「散布」禁止期間前「已發布之民意調查資料」，此可非難性最薄弱，蓋一般民眾對於「社群媒體」上「轉傳」、「分享」，「舊」民調之資訊，除能快速的查證，更能有效的選擇與判斷。

7. 然上開不論何種行為分類，立法者皆課予最低 50 萬元之行政裁罰，難謂就個案行為之影響力及可非難性兼顧實質正義最密切手段。在過去資訊傳遞尚未發達時期，立法者考量民調資料一經發布、散布，因人民對媒體近用權低，難以輕易分辨民調資料之品質，故對投入高成本，利用「大眾媒體」「散布」禁止期間前「尚未發布之民意調查資料」之行為人課予高額裁罰，尚屬符合法律風險；然近晚人民媒體近用權多元，社群媒體作為管道之一，其資訊傳播力雖快速，但同時也賦予人民更多的選擇與查證能力，也因此當行為人僅須利用手邊電腦、手機媒介，低成本利用「社群媒體」「散布」「已發布之民意調查資料」民調資料，立法者亦應降低可非難性裁罰，方符合法律風險與責罪相當性。換言之，立法者如認利用「社群媒體」散布禁止期間前「已發布之民調資訊」同具有影響選情結果之危險性，則立法者更應考量「社群媒體」所展現的功能與影響力，一般民眾早已能透過更充足之言論自由市場加以查證、判斷。故不論從文義、歷史、目

的解釋，難以為系爭規範二尋求其立法不足之合憲正當性，則再再體現，現行系爭規範二難謂最小必要手段，與其目的之達成欠缺實質關聯。

8. 聲請人試擬立法建議，手段上立法者除可考慮降低行政罰鍰之裁量範圍，增列行為類型之區分，亦可利用「法院裁量權」立法例套用於系爭規範二中²，使法院能依具體個案情況，判斷對於行為人是否有課以重罰之必要，例如考量行為人利用媒體影響力之高低、行為持續之長短，避免「情輕法重」之情況發生。

(五) 本件聲請人之案件確實存有上開情輕法重之情事，酌請大法官一併衡量：

1. 聲請人於 109 年 1 月 1 日上午 7 時許（為限制發佈民調資訊之受日），因利用臉書社群媒體轉傳禁止期間前已發布之「新竹市立委參選人高鈺婷 109 年 12 月 31 日發表於其臉書之民調資料」，遭民眾檢舉，案經中選會依公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項及第 110 條第 5 項對聲請人作成 50 萬元罰鍰。
2. 聲請人固因助眠劑藥物影響，在神智並非清楚的身心狀況下鑄成違法，惟倘僅因上開選罷法不合時宜之立法，連動影響聲請人之財產權，無疑是先對聲請人之言論自由否定，再就聲請人之人性尊嚴否定，而裁處機關中選會與原審法院卻礙於立法者之裁量範圍，未能將上揭因素併列檢視而予以審酌，其處分與裁判是

² 另有論者認，可透過「設置獨立民意調查管制委員會」、「增設制裁手段」、「強化獨立執法機關獨立性與執法效能」等相關規範。參李雅村，選前禁止發布民意調查資料規定之研析，立法院議題研析，立法院網站，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=174364>（最後更新日 111 年 11 月 7 日）。

否妥適，即非無疑義，難認符合憲法對人民之權利保障目的。

3. 爰請 鈞院准予宣告上開公職人員選舉罷免法違憲，以維人權，不勝感激。

供證明或釋明用之證據

證據編號	證據名稱或內容	備註

附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
1	最高行政法院 111 年度上字第 460 號裁定。	
2	行政院 110 年 4 月 14 日院臺訴字第 1100170846 號訴願書。	
3	黃俊傑，責罰相當與個案過苛－最高行政法院 109 年度判字第 82 號判決，月旦裁判時報，108 期，2016 年 6 月，頁 5-16。	
4	李雅村，選前禁止發布民意調查資料規定之研析，立法院議題研析。	

此 致

憲法法庭 公鑒

聲請人：鍾淑姬

代理人：陳素芬律師

何剛 律師

中 華 民 國 111 年 12 月 19 日

聲請解釋憲法 委 任 狀

原裁定案號：111 年度上字第 460 號 治股

	委 任 人	受 任 人
姓 名 或 名 稱	鍾淑姬	陳素芬律師
出生年月日		
國 民 身 分 證 統 一 編 號		
職 業		
住 居 所 或 營 業 所、郵 遞 區 號 及 電 話 號 碼		國際通商法律事務所

委任人因 聲請解釋憲法 案件，依憲法訴訟法第 8 條規定，委任受任人為訴訟代理人。

謹 呈

司法院憲法法庭 公鑒

委 任 人 鍾淑姬 

受 任 人 陳素芬律師 

中 華 民 國 111 年 12 月 19 日

聲請解釋憲法 委 任 狀

原裁定案號：111 年度上字第 460 號 治股

	委 任 人	受 任 人
姓 名 或 名 稱	鍾淑姬	何 剛律師
出生年月日		
國 民 身 分 證 統 一 編 號		
職 業		
住 居 所 或 營 業 所、郵 遞 區 號 及 電 話 號 碼		何剛法律事務所

委任人因 聲請解釋憲法 案件，依憲法訴訟法第 8 條規定，委任受任人為訴訟代理人。

謹 呈

司法院憲法法庭 公鑒

委 任 人 鍾淑姬 

受 任 人 何 剛律師 

中 華 民 國 111 年 12 月 19 日



最 高 行 政 法 院 裁 定

111年度上字第460號

附
件
1

上 訴 人 鍾淑姬

訴訟代理人 陳素芬 律師

被 上 訴 人 中央選舉委員會

設臺北市中正區徐州路5號10樓

代 表 人 李進勇

住同上

上列當事人間公職人員選舉罷免法事件，上訴人對於中華民國111年3月24日臺北高等行政法院110年度訴字第674號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主 文

上訴駁回。



上訴審訴訟費用由上訴人負擔。



理 由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同法條第2項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第243條第1項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院大法官解釋，則應揭示該解釋之字號或其內容。如以行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、民眾檢舉上訴人於民國109年1月1日7時許在其個人臉書轉傳「新竹市立委參選人高鈺婷108年（被上訴人109年9月3日中



選法字第1093550415號裁處書〔下稱原處分〕之事實欄誤植為109年）12月31日發表於其臉書之民調資料」（下稱系爭貼文）。經被上訴人第549次會議審議結果，認為上訴人於第10屆立法委員選舉禁止發布民調期間即109年1月1日零時起至109年1月11日16時止散布有關選舉之民意調查資料，違反公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）第53條第2項規定，依同法第110條第5項規定，以原處分處上訴人罰鍰新臺幣（下同）50萬元。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）110年度訴字第674號判決（下稱原判決）駁回後，提起上訴。

三、上訴人對原判決提起上訴，雖以該判決違背法令為由，主張略以：上訴人之臉書僅開放給好友觀看，並非不特定多數人得以共見共聞，其散布範圍甚小，更無影響力可言，再徵諸上訴人行為時因失眠之苦而使用助眠藥物致產生精神不振及夢遊症狀之可能意識薄弱狀態而欠缺主觀違法意識等情事，原處分率以50萬元裁罰，顯輕重失衡。選罷法第53條第2項後段涵蓋之行為樣態甚廣，包括報導、散布、評論或引述，同法第110條第5項之罰則，如適用於大眾媒體或明確之故意散布行為，或屬合理，但立法當時，並未預見今日社群媒體之普及，對於一般人於個人臉書等平臺對朋友為簡單的按鍵轉傳，其主觀違法意識及客觀可能影響皆屬輕微，卻因選罷法第110條第5項未區分行為態樣或影響程度，一律以50萬元罰鍰為最低裁罰金額，致不論情節重大與否，均施以重罰，有違司法院釋字第716號及第614號解釋闡示之比例原則，並對憲法第15條所保障之人民財產權形成過度侵害等語。

四、惟查，原判決已敘明：上訴人以臉書轉傳系爭貼文違規行為時，是否因藥物副作用而處於夢遊狀態之事實，有真偽不明之情形。因該事實之存在，攸關上訴人得否適用行政罰法第9條第3項規定不予處罰，係有利於上訴人之免責事由，且足以影響判決結果，自應由上訴人負客觀舉證責任，而上訴人



並未對此提出舉證，即應由其承受不利益結果。又上訴人曾任國大代表，截至110年6月24日止，尚未計入追蹤者，臉書好友已達4100人，並曾參選103年新竹市南區市議員，亦為環保運動人士、台灣維新第1屆執行委員，活躍於新竹市；上訴人以臉書轉傳系爭貼文之狀態為「公開」，亦即除朋友外，追蹤者及任何人均得在上訴人之臉書看到系爭貼文，且觀看者不一定會按讚，因此從系爭貼文之按讚數回推本案客觀上對選舉公正性，難認不會產生影響等情，足認被上訴人審酌上訴人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響等行政罰法第18條第1項所定因素，並考量上訴人係初犯且違規情節並非重大，裁處選罷法第110條第5項所規定之法定最低罰鍰50萬元，其裁量結果並未逾法定裁量範圍，亦無有出於不相關動機之裁量濫用，自難認有何違法裁量情事等語甚詳。經核上訴意旨無非重述其在原審提出而為原審所不採之主張，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並執其一己之主觀見解，就原審已論斷或指駁不採其主張之理由，泛言原判決違背法令，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第243條第2項所列各款之情形，難認對原判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首揭規定及說明，應認其上訴為不合法。

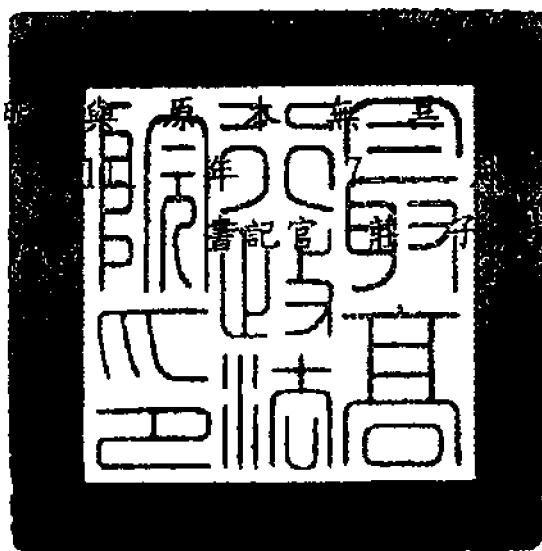
五、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 111 年 7 月 28 日

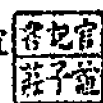
最高行政法院第三庭

審判長法官	胡	方	新
法官	簡	慧	娟
法官	蕭	惠	芳
法官	林	惠	瑜
法官	曹	瑞	卿

以 上 正 本 證 明
中 華 民 國



29 日



行 政 院 訴 願 決 定 書 院臺訴字第 1100170846 號

訴願人：鍾○姬

訴願代理人：陳○芬

訴願人因公職人員選舉罷免法事件，不服中央選舉委員會 109 年 9 月 3 日中選法字第 1093550415 號處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、原處分機關中央選舉委員會以第 10 屆立法委員選舉禁止發布民調期間 109 年 1 月 1 日零時起至 109 年 1 月 11 日 16 時止，訴願人於 109 年 1 月 1 日 7 時許，在個人臉書轉傳「新竹市立委參選人高鈺婷 108 年（誤繕為 109 年）12 月 31 日發表在其臉書之民調資料」（以下稱所爭民調資料訊息），違反公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項規定，依同法第 110 條第 5 項規定，以 109 年 9 月 3 日中選法字第 1093550415 號裁處書，處訴願人罰鍰新臺幣(下同)50 萬元。
- 二、訴願人提起訴願並到院陳述意見意旨：

- (一)訴願人長期受失眠所苦，依醫囑服用助眠藥物(STILNOX)，早上都在 8、9 點起床，被檢舉 7 點轉發所爭民調資料訊息，不符訴願人的生活習慣，或有可能臉書帳號被盜用，或受藥物副作用影響致精神不振，而在

夢遊情況下轉發所爭民調資料訊息，事後始驚覺有此事件。原處分機關以實難想像訴願人在沒有意識之狀態下，在立法委員候選人高鈺婷的原始文章或訴願人臉書朋友分享該篇原始文章之貼文按下分享按鈕，輸入前述「最後10天了，你決定了嗎？」文字，再按下確認以分享至自己臉書首頁，而於事後全然無知且不復記憶等情，所為事實認定與目前醫學上對於安眠藥造成之夢遊副作用之基本理解牴觸。衛生福利部食品藥物管理署於109年4月公告含有eszopiclone、zaleplon、zolpidem及zopiclone成分安眠藥品可能出現夢遊之風險。訴願人轉貼所爭民調資料訊息時，確實處於主觀上辨識能力薄弱情形。

(二)訴願人103年間參與選舉落選後，即甚少關注臉書，臉書僅成為閒聊、玩遊戲、轉貼趣聞、分享生活照片等私人帳號，而與政治無關。訴願人臉書只開放給好友觀看，所爭民調資料訊息僅7人按讚，散布範圍甚小，不具影響力，並未對選舉公平公正造成危害，處罰鍰50萬元顯然過重，非訴願人所能負擔。而依新竹市選舉委員會109年6月29日第262次會議紀錄記載，該委員會曾建議減輕罰鍰金額二分之一或三分之一；原處分機關函致新竹市選舉委員會，有關民眾檢舉網友10人疑違反總統副總統選舉罷免法第52條第2項及公職人員選舉罷免法第53條第2項規定，但只有處罰訴願人一人，並不公平

。

(三)從公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項之構成要件來看，在個人臉書貼文是否屬於散布行為，尚有爭議。雖實務上或法院見解均認為在臉書貼文，亦屬公共場合之情形，然該立法係在處理大眾媒體之散布行為，僅因現在個人臉書發達，而有適用上述規定之必要，因此產生法重情輕之現象，是應考量個案情境給予適當調整減輕。訴願人因服用藥物、意識不清之情況下，在臉書轉發所爭民調資料訊息之行為，應針對客觀情節、主觀意圖及對社會造成的危害等因素，審酌行政罰法第 18 條規定之適用外，並考量是否依行政罰法第 9 條規定減輕或免除罰責。

三、原處分機關答辯意旨：

(一)依檢舉人提供所爭民調資料訊息截圖，該次立法委員選舉候選人高鈺婷原始文章上方之「最後 10 天了，你決定了嗎？」文字，按照臉書分享文章機制，應為訴願人在分享時自行打字加上。檢舉人在立法委員候選人高鈺婷的原始文章上選取「○次分享」按鈕，顯示「轉貼這個連結的人」並予以截圖，亦顯示訴願人臉書帳號名稱及自行繕打之「最後 10 天了，你決定了嗎？」文字。復依照臉書機制，此分享動作，必須是訴願人在立法委員候選人高鈺婷的原始文章或訴願人臉書朋友分享該篇原始文章之貼文上按下分享按鈕，輸入前述文字，並按下確

認，該原始文章才會呈現在訴願人臉書而成為所爭民調資料訊息，訴願人臉書帳號名稱才會出現在檢舉人所提供轉貼這個連結的人之截圖中，是難想像訴願人在沒有意識之狀態下，於立法委員候選人高鈺婷的原始文章或訴願人臉書朋友分享該篇原始文章之貼文按下分享按鈕，輸入前述「最後10天了，你決定了嗎？」文字，再按下確認以分享至自己臉書首頁，而於事後全然無知且不復記憶。

(二)訴願人說詞前後反覆且不斷變更主張，先稱在還沒有清醒的狀態下按下同意分享所爭民調資料訊息，後稱對此事全然不復記憶，嗣又稱是在夢遊狀態下分享所爭民調資料訊息，復未能舉證證明所爭民調資料訊息係訴願人在夢遊狀態下所分享，所訴自不可採。

(三)訴願人於投票日前10日起至投票時間截止前，在個人臉書分享立法委員高鈺婷之民調數據，違反公職選罷法第53條第2項規定，事證明確。原處分機關考量訴願人係初犯，且情節非重大，依據公職人員選舉罷免法第110條第5項規定，處以最低罰鍰額度50萬元，認事用法並無違誤。

理 由

一、公職人員選舉罷免法第53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 項規定，違反第 53 條規定者，處 50 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。

二、公職人員選舉罷免法第 53 條之立法目的，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（參照臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2594 號判決要旨）。

三、第 10 屆立法委員選舉禁止發布民調期間 109 年 1 月 1 日零時起至 109 年 1 月 11 日 16 時止。訴願人經人檢舉於 109 年 1 月 1 日上午 7 時許，在臉書轉發所爭民調資料訊息：新竹市立委參選人高鈺婷 108 年 12 月 31 日發表在其臉書之民調資料。原處分機關以檢舉人提供所爭民調資料訊息截圖，依照臉書分享文章機制，所爭民調資料訊息上方之「最後 10 天了，你決定了嗎？」文字，應為訴願人在分享時自行打字加上。以訴願人於 109 年 1 月 1 日 7 時許發布所爭民調資料訊息，違反公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項之規定，並無不妥。

四、所訴受藥物副作用影響致精神不振，在夢遊情況下無意識轉發所爭民調資料訊息云云，參照最高行政法院 109 年度判字第 143 號判決意旨，主張有利之事實者，應負舉證責任，善盡協力義務。訴願人檢附之康健雜誌 109 年 5 月 4 日報導、衛生福利部食品藥物管理署 109 年 4 月 27 日公告等資料，均僅表示服用 STILNOX 可能會夢遊，另乙種診斷證明書，醫囑亦表示病人長期使用 STILNOX，可能出現精神不振或夢遊的

症狀，上述資料尚難據以證明所爭民調資料訊息係訴願人在夢遊狀態下所分享，難謂訴願人已盡舉證義務。

訴稱所爭民調資料訊息僅 7 人按讚，散布範圍甚小，不具影響力，未對選舉公平公正造成危害云云，以訴願人曾任國大代表，臉書好友 4 千餘人，參選 103 年新竹市南區市議員，亦為環保運動人士、臺灣維新第一屆執行委員，活躍於新竹市，有訴願人維基百科資料可查。所爭民調資料訊息狀態為公開，除朋友之外，追蹤者及任何人均得在訴願人臉書觀看，所爭民調資料訊息應具備一定觸及度及影響力。原處分機關委員會於審議本案時，依據全般事實，以訴願人難謂因服用安眠藥致辨識行為能力達顯著降低之程度，未符合行政罰法第 9 條第 4 項、第 18 條第 3 項等規定；考量訴願人違規情節並非重大，依據公職人員選舉罷免法第 110 條第 5 項規定，處以最低罰鍰額度 50 萬元。

以上，業經原處分機關 109 年 10 月 21 日中選法字第 1090002376 號函附訴願答辯書、109 年 11 月 12 日中選法字第 1093550557 號函附訴願補充答辯書辯明。所舉民眾同時檢舉違反規定者共 10 人，僅訴願人被處罰一節，以其他違法情節與本案是否有別，要屬另案，非本案審究之範圍，且不法本身並非法律所保障之範圍，亦不得以不法行為主張平等原則之適用。訴稱僅因個人臉書發達，即適用公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項規定處罰，有法重情輕之現象一節，係屬立法政策範疇，亦非訴願所應審究，所訴核不足採。原處分

應予維持。

五、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項
決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 林秀蓮

委員 蔡茂寅

委員 郭麗珍

委員 林春榮

委員 沈淑妃

委員 黃育勳

委員 林明鏘

委員 程明修

委員 呂理翔

中 華 民 國 1 1 0 年 4 月 1 4 日

如不服本決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。