最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第605號

上　訴　人　中央選舉委員會

代　表　人　李進勇
訴訟代理人　唐效鈞
　　張凱棣
　　賴錦珖
被 上訴 人　石○仁

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5月26日臺北高等行政法院110年度訴字第1098號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、爭訟概要:

緣被上訴人是第○○屆○○○○選舉（下稱系爭選舉）新北市板橋區候選人，上訴人以其於系爭選舉投票日即民國109年1月11日12時56分，在FACEBOOK（下稱臉書）社群網站之「韓國瑜粉絲專頁」發布如附表所示之貼文（下稱系爭貼文），文末記載「新北市第六選區親民黨提名板橋西區○○○○候選人石○仁博士關心您！」（下稱系爭結語），有選區、候選人姓名、選舉種類及推薦政黨等，於109年10月16日經第551次會議決議，認有於投票日從事競選活動，違反公職人員選舉罷免法（下稱選罷法，並均指行為時之選罷法）第56條第2款規定，依同法第110條第5項規定，以109年11月4日中選法字第1093550549號裁處書（下稱原處分），處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）50萬元。被上訴人不服，循序向臺北高等行政法院(下稱原審)提起行政訴訟，聲明「訴

願決定及原處分均撤銷」，經原審依被上訴人聲明為判決，上訴人不服，提起本件上訴。

二、被上訴人起訴之主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審撤銷訴願決定及原處分，是以：㈠系爭貼文是以被上訴人臉書帳號名義發表，被上訴人雖稱該貼文非其所為，但未能舉有利證據足以證明，且起訴狀內自陳對自己臉書帳號採放任聽憑他人管理態度，亦可認有同意以其名義於系爭選舉投票當日發布系爭貼文內容之意，其空言主張系爭貼文乃由不認識管理員發表，並不足採。㈡依選罷法第56條第2款規定（下稱選罷法系爭規定），被上訴人固不得於選舉當日從事競選行為，但不表示被上訴人於選舉當日須噤若寒蟬而不受憲法言論自由所保障。系爭結語雖載有被上訴人所屬政黨及○○○○選區之文字，但乃單純就其身分背景之描述，「關心您」一詞則僅表達善意關心閱讀者之意，僅止於人情溫暖、善意關懷之舉，未爭取選民支持，無涉選舉激情，與上訴人所舉候選人於投票日穿著選區及姓名之競選背心，易藉該背心辨識候選人身分，通常僅為選舉目的之情形不同，並未破壞選舉秩序或影響選舉權人行使投票權，系爭結語應受言論自由保障，不該當選罷法系爭規定禁止之競選活動等語，為其判斷之基礎。

四、本院按：

(一)言論自由為憲法第11條明定應予保障之基本權利，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的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，國家固應給予最大限度之保障。惟為保護個人名譽、隱私等法益及維護公共利益，國家對言論自由尚得依其傳播方式為適當限制（司法院釋字第509號解釋參照）。選罷法系爭規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：……二、於投票日從事競選、助選或罷免活動。」同法第110條第5項前段規定：「違反第53

條或第56條規定者，處新臺幣50萬元以上500萬元以下罰鍰；……。」其目的在設定選舉罷免活動公平齊一之截止底限，投票當日留予投票權人（下稱選民）相對平和、冷靜之政治環境，不再受外界選舉罷免活動之勸誘，本於自己自由意志而理性抉擇投票，而得自由行使其選舉、罷免權之政治參與權利，並能預防惡質選舉罷免活動濫用政治參與自由，利用即將於投票日決定結果之當日，以虛偽不實或引人錯誤之訊息，在短時間內無從查證，也無法利用更多言論及理性討論以糾錯之急迫情形下，使選民受誤導作出不合理性之政治判斷與投票，斲傷言論自由所具「促進合理政治、社會活動及維持民主多元社會正常發展」之功能。選罷法系爭規定立法意旨既如上述，則該規定所謂「競選活動」當指任何使公職人員候選人自己當選為目的或可能具此效果之作為。故若公職人員候選人於選舉投票日，在通常作為政治性言論意見交流平臺上，以其候選人之身分公開發表與政治議題相關之言論，更將其參選選區予以表明，藉以使閱聽言論之選民，在認同言論內容甚或政治傾向之餘，得以知悉該投票日應如何投票支持以使其當選，依此發言場合及言論內容之整體脈絡，以一般社會通念整體觀察，顯具有爭取選民投票支持而使自己當選之目的及效果者，當屬選罷法系爭規定於投票日所禁止從事之競選活動，為維護上述公益，此等投票日之言論依法本應受適當的限制，對於違法者，自得依該規定處以罰鍰。

(二)經查，被上訴人是系爭選舉新北市板橋區候選人，其開設並管理使用之臉書帳戶於系爭選舉投票日12時56分，有在政治人物韓國瑜（下稱韓君）之粉絲專頁上發布系爭貼文，該貼文文末之系爭結語，不僅提及被上訴人參與系爭選舉的選區、提名推薦政黨、姓名等資訊（下稱系爭參選訊息），並有傳遞善意關懷問候之意的「關心您！」字樣等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。依此，被上訴人於系爭投票日在全國性知名政治人物韓君於臉書社群網站所經營

粉絲專頁的言論平臺上，公開表達如附表所示對選舉投票制度優劣評價及改進方向之政治性言論，文末的系爭結語，除向閱覽之政治取向社群傳遞其善意關懷問候之語外，更帶入顯明其政治傾向（提名推薦政黨）的系爭參選訊息，由此發言場合及言論內容整體脈絡，以一般社會通念整體觀察，顯具有爭取閱讀之潛在選民，因認同系爭貼文內容或被上訴人表露之政治傾向，而促使其等在發文當日即投票日，依此認同及所知系爭參選訊息，旋即投票支持被上訴人而使其當選之目的及效果，參照前開說明，當屬選罷法系爭規定所稱之競選活動。至於系爭結語之「關心您」問候語，僅附帶傳達被上訴人以候選人身分關懷選民之意，用意顯為提升閱讀者對其好感而有利於爭取選民之認同投票支持，而非降低或沖淡系爭貼文的競選效果，自不因此附帶問候之語，阻礙系爭貼文該當於選罷法系爭規定之競選活動。惟原審未詳究上情，無視系爭貼文內含系爭參選訊息所具爭取選民投票支持以使被上訴人當選之目的及效果，僅因系爭結語附帶之問候語，逕認系爭貼文僅屬被上訴人對閱讀者表達善意關懷、人情溫暖之言論，應受言論自由保障，不該當選罷法系爭規定所禁止之競選活動而不得受罰，其認定事實違反論理法則及經驗法則，也有法律涵攝事實不當之違誤，自有適用法規不當之違法。

(三)行政罰法第5條於111年6月15日修正公布：「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。」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……。」承上論，本件原判決認系爭貼文未違反選罷法系爭規定，上訴人非得對被上訴人處以罰鍰，固有前述適用法規不當之違誤。惟查，系爭貼文之競選活動發生於109年1月間，原處分作成於109年11月間，其後本件所應適用之選罷法已有局部修正公布，經比較裁罰依據之修正前選罷法第110條第5項，以及修正後現行選罷法第110條第6項第1款等規定，已將候選人違法之裁罰額度，從「50萬元以上500萬元以下罰鍰」修正為「20萬元以上200萬元以下罰鍰」之裁罰額度，足認現行選罷法第110條第6項第1款規定對於被上訴人較為有利，依行政罰法第5條規定，本件自應適用現行選罷法第110條第6項第1款規定予以裁處。上訴人未及適用現行上開選罷法規定作成原處分，訴願決定未及糾正，自有適用法規不當之違法，且因裁罰金額涉及上訴人之裁量權，非行政法院所得替代決定，應由上訴人另為適法之處分，則原判決將訴願決定及原處分併予撤銷，因結論並無不合，仍應予以維持。

(四)綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，結論並無違誤，上訴意旨求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　113　年　3　月　28　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　曹　瑞　卿

法官　林　惠　瑜

法官　李　君　豪
法官　梁　哲　瑋

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異
中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　28　　日
書記官　曾　彥　碩

附表：系爭貼文內容
民主政治的精神在於投票!
整個配套措施是不是很公平呢?
增加許多投開票所
也增加圈選處
可以分散人流
比兩年前稍微有一點點進步!
身分證健保卡悠遊卡汽車機車駕駛執照護照與自然人憑證可以考慮六卡合一
就會實質的提升行政效率以及投票速度!
新北市第六選區親民黨提名板橋西區○○○○候選人石○仁博士關心您！