

訴願人因未於競選宣傳品上親自簽名事件，不服臺北市選舉委員會 114 年 11 月 11 日北市選四字第 1143450282 號裁處書，本會決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、緣臺北市大同區○○里第 14 屆里長選舉競選活動期間，由陳○○撰擬未親自簽名之競選宣傳品（下稱系爭宣傳品），再由邱○○支付影印費用，交予梁○○影印，並於手機招工軟體上僱傭第三人吳○○於 111 年 11 月 25 日晚間，隨機投放在該里居民信箱內。案經該里里長候選人楊○○向臺灣士林地方檢察署告訴系爭宣傳品涉有刑法第 310 條第 2 項加重誹謗罪及違反公職人員選舉罷免法第 104 條意圖使候選人不當選，經該署偵查終結後為不起訴處分，並移送原處分機關臺北市選舉委員會，就未親自簽名而印發競選宣傳品，涉有違反公職人員選舉罷免法第 52 條第 1 項（下稱系爭規定）及同法第 110 條第 1 項規定部分，請原處分機關依法裁處。原處分機關第 371 次委員會議決議以陳○○、梁○○、邱○○及吳○○4 位行為人已共同違反系爭規定，依同法第 110 條第 1 項，各裁處新臺幣（下同）10 萬元，至訴願人因未參與系爭宣傳品製作、影印及發放，並未違反上述規定，不予裁罰；其後陳○○、梁○○、邱○○及吳○○均不

服裁處，向本會提起訴願，經本會審議後以吳○○主觀上尚無與他人互相利用他方行為作為己用之意而構成「共同違法實施行為」，系爭宣傳品亦非由其印製，將原處分撤銷，餘 3 人則訴願無理由，駁回訴願；其後梁○○就前開處分及訴願決定提起行政訴訟，經臺北高等行政法院於 114 年 5 月 19 日以 113 年度簡字第 448 號判決駁回起訴。嗣有檢舉人據上開臺北高等行政法院調查之證據及臺灣士林地方檢察署 111 年選偵字第 48 號刑事偵查程序內容，於 114 年 9 月 17 日檢舉訴願人與本案其他行為人合意共同分擔實施發放系爭宣傳品，涉有違反系爭規定。經原處分機關第 257 次監察小組委員會議及第 387 次委員會議決議訴願人已共同違反系爭規定，依同法第 110 條第 1 項，裁處 10 萬元。裁處書於 114 年 11 月 12 日送達，訴願人不服，於 114 年 12 月 4 日向原處分機關提起訴願。

二、訴願意旨略謂

- (一) 訴願人業經臺灣士林地方檢察署詳查，系爭宣傳品之撰寫、印製、出資及發放均係由他人分工所為，原處分機關於未有新事證情形下與檢察機關為相異之認定，認事用法顯有違誤。
- (二) 系爭宣傳品之印製及發送者係梁○○，訴願人未參與印製或分發，客觀上不該當系爭規定。
- (三) 臺北高等行政法院 113 年度簡字第 448 號審理提示之 LINE 對話截圖所載訊息不合邏輯，有造假疑慮，且訴願人曾明確表示反對發送系爭宣傳品，主觀上不符合

行政罰法第 14 條故意共同實施要件。

- (四) 原處分與檢察機關及法院為相反之認定，合法性顯有疑義，應按訴願法第 93 條第 2 項規定停止執行。
- (五) 選舉文宣應有以明確選舉目的為要，通常包含支持或反對特定候選人並影響選民投票意向內容，系爭宣傳品非屬選舉文宣。
- (六) 原處分裁處之 10 萬元罰鍰金額，未審酌訴願人身分，參與程度、實際行為、有無對選舉公平性造成實質影響，亦未評估是否有較輕微之替代手段，違反比例原則及裁量濫用。

三、原處分機關答辯意旨略謂

- (一) 訴願人所提之臺北高等行政法院 113 年度簡字第 448 號判決卷附 LINE 對話截圖之證據真實性疑義，自前揭證據觀之，該留言日期應為 111 年 11 月 21 日(週一)前，自無訴願人所言於週一稱「週一給您」之對話不合邏輯，有遭竄改之疑慮。
- (二) 按臺北高等行政法院 113 年度簡字第 448 號判決書及其提示之 LINE 對話紀錄之證據資料以觀，訴願人確有參與確認、討論並加以修改，共同撰擬系爭競選宣傳品，主觀上明知亦有預見其發生，而其發生並不違背其本意之不確定故意存在，自屬本件故意違規行為之共同行為人，客觀上與他人合意共同分擔實施，構成「共同違法實施行為」。
- (三) 原處分機關依據臺灣士林地方檢察署檢察官 111 年度選偵字第 48 號不起訴處分書，僅對陳○○等 4 人裁處

罰鍰，惟依據前開臺北高等行政法院判決及 LINE 對話紀錄之新增證據資料提交委員會議作成處分，已就有利及不利事項一律注意，並無率斷違誤。

- (四) 臺灣士林地方檢察署檢察官 111 年度選偵字第 48 號不起訴處分書，係以訴願人涉及刑法第 310 條第 2 項加重毀謗罪及公職人員選舉罷免法第 104 條意圖使候選人不當選而散布不實事項為偵查之結果；臺灣士林地方法院 113 年度訴字第 2233 號民事判決書，該案爭點在於被告○○股份有限公司是否於刊載新聞報導前，盡新聞媒體所應負之合理查證義務，均與本處分審查訴願人是否構成故意共同實施於競選活動期間印發未親自簽名之系爭競選宣傳品，尚屬有間。
- (五) 訴願法第 93 條第 1 項規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。」原處分非屬合法性顯有疑義，亦無執行將發生難以回復之損害之情形，應無該條第 2 項有關停止執行規定之適用。
- (六) 依據一般社會通念，為自己競選或為特定候選人助選之方式不一，藉由貶抑競爭者以達到比較凸顯出特定候選人的優點，形成反向為特定候選人助選之效果者亦為競選宣傳手段，系爭宣傳品所涉內容，亦符合「競選」宣傳品，原處分機關對於系爭宣傳品屬競選宣傳品之事實認定應無違誤。

理 由

- 一、 訴願法第 93 條第 2 項規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者，或…，受理訴願機關或原行政處分機關得依職

權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」所謂行政處分之合法性顯有疑義，指依行政處分之形式觀之，不待調查即足以懷疑其合法而言；若行政處分尚須經調查審理始得判斷是否合法，即非屬之（最高行政法院 114 年度抗字第 158 號裁定參照）。按前開裁定意旨，原處分尚無不待調查即可認定違法之情事，無停止執行之事由。

二、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。」本案適用法規因訴願人為 111 年地方公職人員選舉候選人，涉於 111 年 11 月 25 日發送未簽名之系爭競選宣傳品，系爭規定於 112 年 6 月 9 日修正，修正前後對於候選人印發競選宣傳品規範之客觀構成要件均以「印發以文字、圖畫從事競選、罷免之宣傳品，應親自簽名」為要，修正前規定並無更有利受罰者情事，故本案應依現行法規作為裁罰依據。

三、按系爭規定：「政黨及任何人印發以文字、圖畫從事競選、罷免之宣傳品，應親自簽名；其為非候選人、罷免案提議人之領銜人或被罷免人者，並應載明其住址或地址；其為法人或團體者，並應載明法人或團體之名稱與其代表人姓名及地址。宣傳品之張貼，以候選人競選辦事處、政黨辦公處、罷免辦事處及宣傳車輛為限。」所稱之競選宣傳品，法律上並無解釋性規定，參酌系爭規定及同法施行細則第 29 條規定，應係指以含有競選宣傳

內容之文字、圖畫為主體，並使用紙類印刷方式呈現之文宣物品，前經本會 100 年 12 月 2 日中選法字第 1000024682 號函解釋在案；又考其歷次修正之立法理由，於 72 年 7 月 8 日總統（72）台統（一）義字第 3742 號令修正公布第 51 條第 1 項：「候選人印發傳單，應親自簽名。」立法理由固在於「為防止印發惡意攻訐之無頭傳單，宜由候選人親自簽名，以保障候選人之權益。」而於 78 年 2 月 3 日總統（78）華總（一）義字第 0646 號令修正公布第 51 條第 1 項：「候選人印發以文字、圖畫從事競選之宣傳品，應親自簽名。」而其立法理由在於「為使候選人對於競選活動期間印發之文宣物品負責，爰將第 1 項配合修正。」亦即將（72 年 7 月 8 日修正公布）原僅「為防止印發惡意攻訐之無頭傳單，由候選人親自簽名，以保障候選人之權益。」之目的，再次（78 年 2 月 3 日修正公布）修正擴大為「為使候選人對於競選活動期間印發之文宣物品負責」，容非僅在於「為防止印發惡意攻訐之無頭傳單，以保障候選人之權益。」之目的而已；則上訴人既未在其發放之系爭宣傳品上簽名，即屬未負責任之行為，本即屬公職人員選舉罷免法第 52 條第 1 項規範之對象（臺北高等行政法院 104 年度簡上字第 140 號判決參照）。又系爭規定既以政黨及任何人為規範之主體，則所稱之「競選」宣傳品自不僅限以為己（候選人）競選之宣傳品，解釋上亦包含非候選人而為他人（候選人）助選之宣傳品，方符系爭規定之立法意旨；又依據一般社會通念，為自己競選或為特定候選人助選

之方式不一，有以候選人自己或特定候選人為正面宣傳者（如：宣揚該候選人在品格、誠信或能力上的優點），亦有以對其他角逐競選者為負面宣傳（如：批評攻訐競爭對手之品格、誠信或能力上的缺點），藉由貶抑競爭者以達到比較凸顯出特定候選人的優點，形成反向為特定候選人助選之效果者（臺北高等行政法院 111 年度訴字第 100 號判決參照）。

四、又按「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」為行政罰法第 14 條第 1 項所規定。依該條規定之立法理由，行政法上共同違法之規定，不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，所謂「故意共同實施」，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言。換言之，行政罰法關於共同違法，係採共犯一體概念，不再區分共同「正犯」、教唆、幫助，只要對違反義務之構成要件的實現有助益，且對於義務之違反具有故意者，均予處罰，處罰之輕重，則依各個參與人之情節定之。又所謂故意，包括直接故意與不確定故意（學理上有稱之為未必故意、間接故意者），前者係指行為人對於構成行政罰之事實（包括行為與結果），明知並有意使其發生者；後者則指行為人對於構成行政罰之事實，預見其發生，且其發生不違背行為人之本意而言。（臺北高等行政法院 112 年度簡更一字第 24 號判決、最高行政法院 104 年度判字第 627 號判決意旨參照）。

五、查臺北高等行政法院 113 年度簡字第 448 號案件審理時

提示之 LINE 對話紀錄，梁○○與訴願人對話「週一給您那個文字內容我們比較斟酌小心」已讀時間為 11:52，後訴願人回答「好」已讀時間為 12:02，其後系統方顯示 2022 年 11 月 21 日一，梁○○之訊息顯係於 2022 年 11 月 21 日週一前即發送之，訴願人所稱內容為「週一給您…」係週一當日所發，不合邏輯顯有造假疑慮情事，應係誤解。

六、 111 年臺北市大同區○○里里長候選人係楊○○及訴願人，系爭宣傳品之內容，將使閱讀者形成尋求連任之楊○○所言不實、使用人頭收取管理費、喜歡檢舉、未實際居住於該里長選舉區、為了尋求選票以鄰長職位交換等個人形象及政治上負面評價，並於 111 年 11 月 25 日晚間（同月 26 日為該選舉投票日）隨機投放於該里居民信箱，由此系爭宣傳品之發送時間及內容整體脈絡，以一般社會通念整體觀察，顯屬對楊○○為負面宣傳，於比較下凸顯訴願人之優點，降低潛在選民支持楊○○轉而支持訴願人形成為其競選之效果，且使楊○○因時間緊迫不及自清，助選之效果及目的兼具，應屬系爭規定之競選宣傳品，按系爭規定自應由印發者簽名以示負其文責。

七、 綜觀前開 LINE 對話紀錄、臺灣士林地方檢察署檢察官 111 年度選偵字第 48 號偵查筆錄及臺北高等行政法院 113 年度簡字第 448 號判決所載內容，系爭宣傳品係由陳○○起稿撰擬後，交由訴願人審視其內容，並由梁○○於修改後再經訴願人檢視，始由邱○○出資，梁○○

影印並於手機軟體僱傭吳○○於競選活動期間（111 年 11 月 25 日晚上）發送，系爭宣傳品既屬競選宣傳品，依系爭規定應由渠等參與印製發送之人簽名，方屬適法，則訴願人除知悉該文宣之內容，亦參與文宣內容之修改，縱於 LINE 對話有「我不想發」之語，惟其後仍以「但是○○媽說○○都寫了還是發噢」，顯見該未簽名競選宣傳品之發送亦不違背訴願人之本意，具有間接故意，是訴願人就違反系爭規定之行為，主觀上明知，且容任其實行，客觀上與他人合意共同分擔實施行為，構成「共同違法實施行為」，應依系爭規定及行政罰法第 14 條規定處罰。

- 八、公職人員選舉罷免法第 110 條規定「違反…第 52 條第 1 項…規定者，處新臺幣 10 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。」查原處分裁處訴願人 10 萬元罰鍰之金額，已屬法定罰鍰最低額度，訴願人復未提出行政罰法上減輕或免除處罰事由之相關事證，原處分機關依行政罰法第 18 條第 1 項規定，於審酌訴願人參與程度及共同分擔違規行為之各項情狀後裁罰 10 萬元罰鍰，尚無違反比例原則或有裁量濫用情事。
- 九、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定決定如主文。