

## 調查意見

壹、案由：中央選舉委員會於99年及103年地方選舉時，對預備行賄罪經法院判處有期徒刑確定後逃匿，仍兩度容任新北市議員候選人蔡錦賢參選，似有違公平正義原則，選務選政機關有無違失等情，均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

曾於民國(下同)100年間擔任馬英九、吳敦義暨吳育昇淡水競選總部主任委員之前中國國民黨籍蔡錦賢，前犯預備行賄罪經法院判處有期徒刑確定後逃匿，而未入監服刑，俟行刑權罹於時效不得再執行刑罰後回國，於99年及103年兩度以無黨籍身分參選新北市議員<sup>1</sup>，中央選舉委員會(下稱中選會)竟兩度審定其具候選人資格，是否因政黨考量而偏頗失職，有深入瞭解之必要。案經本院向中選會調閱審定蔡錦賢候選人資格過程之完整原卷全宗詳核，並函詢行政院、內政部、法務部相關疑義及調閱卷證資料，嗣於107年5月31日詢問中選會時任法政處處長賴○琬、內政部民政司司長林○淇、行政院綜合業務處副處長羅○卿、法務部檢察司主任檢察官古○珍與法制司檢察官賴○清等，曾參與公職人員選舉罷免法(下稱選罷法)第26條適用疑義及修法過程之相關機關人員，已調查竣事。茲臚列調查意見如下：

- 一、新北市議員蔡錦賢前於87年間犯預備行賄罪經法院判處有期徒刑確定後逃匿，俟行刑權罹於時效而不得再執行刑罰後始回國，並於99年及103年兩度參選新北市議員，衍生是否符合選罷法第26條第4款「尚未執行或執行未畢」之疑義，中選會雖負有審定直轄市議員候選人資格權責，然上開疑義併涉選舉制度之規定及政策釐定事

---

<sup>1</sup> 新北市第1屆、第2屆議員選舉公報(第1選舉區)，新北市選舉委員會編印。

項，為選罷法主管機關內政部之法定職掌，中選會於函詢法務部未獲明確結論後，認有法律適用疑義且有修法必要，卻未於事前會商內政部意見，即於99年7月13日第404次委員會議決議：「不因不得再執行刑罰而認不得登記為候選人」，使蔡錦賢得以兩度參選市議員，固係本於法律見解之確信所為決議，惟引發違反公平正義原則之議論，且該會決議前未會商主管機關內政部之作法，程序上難謂審慎周延。

- (一)選罷法第26條明定：「有下列情事之一者，不得登記為候選人：一、動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經依刑法判刑確定。二、曾犯貪污罪，經判刑確定。三、曾犯刑法第142條、第144條之罪，經判刑確定。四、犯前三款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但受緩刑宣告者，不在此限。……」按上開規定，犯刑法第144條投票行賄罪經判刑確定者，依選罷法第26條第3款規定為終身不能參選，而犯選罷法第97條第3項及第99條第2項之預備行賄罪，經判處有期徒刑以上之刑確定者（受緩刑宣告除外），非屬該條前3款規定情形，依同法第4款規定，為附條件具參選資格，亦即服刑完畢，始得登記為候選人。
- (二)依內政部組織法第10條第3款規定，公職人員選舉、罷免業務，為該部民政司掌理事項，選舉制度之規定及政策釐定事項，為內政部固有業務，包括：選舉權及被選舉權資格之取得與行使、候選人及候選人申請登記方式、選舉期程調整、強化排黑及賄選處罰等。而依選罷法第11條第1項第3款、第7條第1項規定，各級選舉委員會辦理候選人資格之審定事項。直轄市議員選舉，由中選會主管，並指揮、監督直轄市選舉委員會辦理之，同法第34條第1項規定，各種公職人員選舉

候選人資格，應由主管選舉委員會審定公告；另依中選會處務規程第7條規定，該會法政處掌理候選人消極資格之查證，故依上開規定，直轄市議員候選人資格之審查作業及公告，係屬中選會權責。

(三)經查，87年間蔡錦賢因違反當時選罷法第90條之1第2項之預備行賄罪（現行法第99條第2項），經臺灣基隆地方法院88年度訴字第10號判處有期徒刑7月，褫奪公權2年，蔡錦賢不服，提起上訴，嗣經臺灣高等法院88年度上易字第4090號刑事判決駁回其上訴確定。蔡錦賢經判刑確定後，逃匿至中國大陸多年，行刑權罹於時效消滅後始回國。嗣於99年5月18日函詢中選會得否參選，該會先於同年5月25日函復蔡錦賢略以<sup>2</sup>，有關選罷法第26條第4款之適用疑義，該會將另徵詢相關機關意見，並提請委員會審議後再行函復。嗣該會於同年5月31日函詢法務部意見<sup>3</sup>，法務部於同年7月1日函復該會略以<sup>4</sup>，請中選會本諸權責依立法目的及文義解釋妥處或循修法途徑解決，以求明確。該會法政處遂彙整相關資料並提同年7月13日第404次委員會議討論，委員會議作成蔡員符合參選資格，並建議內政部修法之決議。嗣該會於99年7月26日函復蔡錦賢<sup>5</sup>，如無其他消極資格條件限制，仍得申請登記為候選人，並於同年7月26日行文內政部建議修正選罷法第26條規定<sup>6</sup>。99年的地方公職人員選舉候選人登記期間係同年9月13日至17日，蔡錦賢於該期間申請登記為新北市議員第1選區候選人，該會於登記期間截止後，連同其他登記參選人之資料，函請原臺灣高等法院檢察署、臺灣高等法院、國防部、公務員懲戒委員會及內政部

---

<sup>2</sup> 中選會99年5月25日中選法字第0990004072號函。

<sup>3</sup> 中選會於99年5月31日中選法字第0993500070號函。

<sup>4</sup> 法務部99年7月1日法檢字第0999024548號函。

<sup>5</sup> 中選會99年7月26日中選法字第0993500109號函。

<sup>6</sup> 中選會99年7月26日中選法字第09935001091號函。

警政署等5機關，協查其有無選罷法第26條規定不得登記參選之消極資格事由。協查機關查復後，轉送該會所屬選委會進行初審，所屬選委會於初審完畢後函報該會，由該會選務處及法政處進行初步審查，並依據前揭法務部函釋及該會第404次決議意旨，認定蔡錦賢符合規定，併同其他登記候選人作成初步審查結果，提報該會同年10月19日第407次委員會議審議，經委員會決議審定通過。

(四)次查，103年地方公職人員選舉之候選人登記期間為同年9月1日至5日，蔡錦賢於同年9月2日申請登記為新北市議員第1選區候選人，該會於登記期間截止後，連同其餘登記參選人之資料，於同年9月3日函請臺灣高等法院檢察署等機關，協查其有無選罷法第26條規定不得登記參選之消極資格事由。該會收受前揭協查機關回復資料後，將其轉送所屬選委會進行初審完畢後函報該會，由該會選務處及法政處進行初步審查，以蔡錦賢前案紀錄與99年度地方公職人員選舉時並無不同，且選罷法第26條亦尚未修法納入行刑權罹於時效之情形，認定蔡錦賢符合規定，併同其餘登記候選人提請103年10月15日該會第456次委員會議審議，經決議審定通過。

(五)中選會於99年7月13日第404次委員會議（第五案）作成決議前，該會法政處擬議意見認為，蔡錦賢候選人資格疑義案，究係逕依文義解釋不允當事人參選，或基於保障當事人參政權利依規範目的從寬解釋，各有所據。然不為該會委員會所採，該會第404次委員會議決議：「一、公職人員選舉罷免法第26條第4款就因行刑權罹於時效而消滅者之參選資格規定並不明確，考量限制終身不得參選者，以有同法第26條第1款至第3款規定之情事者為限，故本案不因不得再執行刑罰而認

不得登記為候選人。二、曾犯選罷法第26條第4款規定之罪，因追訴時效或行刑權時效消滅致依法不得再執行者究得否參選，建議內政部修法以資明確。」茲就中選會法政處之擬議意見摘略如下：

- 1、按刑法第84條及第85條所定行刑權時效，係謂科處刑罰之裁判確定後，因在時效內未執行，其行刑權即歸於消滅，對於裁判所宣告之刑不得再執行，惟其罪刑之宣告依然存在，因而衍生是否有選罷法第26條第4款所稱有期徒刑「尚未執行或執行未畢」之適用疑義，若認其罪刑之宣告依然存在而不得登記為候選人，則與曾犯第26條第1款至第3款之罪，始限制終身不得參選之規定意旨相左，似損及當事人之參政權利，為期慎重，該會於99年5月31日函請法務部表示意見<sup>7</sup>，該部於同年7月1日函復該會略以<sup>8</sup>，行刑權罹於時效而消滅者，僅是不得再執行刑罰，並非表示刑罰已執行完畢或是免於執行。又因已不得再執行刑罰，故與單純刑罰「尚未執行」或「執行未畢」之情形，亦有不同。本案是否該當「尚未執行或執行未畢」之要件，涉及旨揭法律規定之解釋適用與政策決定，應由該會本於權責，依該規定之立法目的及文義解釋妥處，或循修法途徑解決，以求明確。
- 2、次按選罷法第26條所定消極資格要件，關涉人民被選舉權，如因法律未明致生疑義時，宜作有利於當事人之解釋，始能保障當事人之權利。上開法務部意見，未予明確結論，無從逕為參採。因之，仍須依據規範目的意欲指引之方向而為理解。
  - (1) 就被選舉權之本質而言：

---

<sup>7</sup> 中選會99年5月31日中選法字第0993500070號函。

<sup>8</sup> 內政部99年7月1日以法檢字第0999024548號函。

按人民有選舉、罷免、創制、複決之權，為憲法所明定，其中選舉權之性質，分為權利說、公務說與權利與公務二元說，通說係採權利說，但復分為自然權利說及公民權利說之別，後者係認為主權者始有行使主權之權利，與無條件之自然權利說有間。至被選舉權之性質與選舉權不同，通說認為不是權利而是一種資格，其理由乃為「人們不能因為自己有被選舉權，要求別人必須選舉自己」之權利。上開見解似就要求選民對已投票之權利，與要求參與選舉之權利混淆，惟將選舉權與被選舉權作差別對待，立法對被選舉權作某種程度更嚴格之限制，似為實務上一致之見解。易言之，現行消極資格之限制規定，尚不致對人民權利造成重大侵害。

(2) 就立法沿革而言：

查選罷法消極資格之限制，襲自36年制定之國民大會代表會選舉罷免法、立法院立法委員選舉罷免法等選罷法規，上開法律列舉限制參選規定，包括犯內亂外患罪、貪污罪、褫奪公權、受禁治產宣告、精神病患及吸用鴉片或其代用品者計6款。嗣動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法（61年制定）刪去後2款，惟增列犯其他刑罰之罪經判刑確定，尚未執行或刑期未滿，亦不得參選，但執行易科罰金或受緩刑之宣告者，則不在限制之列。69年公職選罷法制定後，將限制參選之規定，增列第8款，亦即新增受保安處分、破產宣告及停止任用或受休職處分等3款限制規定；72年為防止賄選，端正選風，增列犯強暴、脅迫、妨害選舉罪。行賄罪等納入為終身不得參選；80年則將強暴、脅迫、妨害選舉等罪刪

去不納入為終身不得參選之列，迄今。此外96年公職選罷法修正時，原欲比照總統選罷法將消極資格限制條款擴大為11款，惟未獲立法院通過。依上開立法歷程消極資格之限制範圍，似有擴大之趨勢。

(3) 就規範目的而言：

限制經判刑確定者，尚未執行或執行未畢者，不得參選，本條款於69年制定之初，其立法說明僅載「本條規定候選人之消極資格」，其立法目的無從詳明，惟其係基於事實上不能之原因，當不難理解，蓋自由刑為拘置犯人於監獄，剝奪其自由之刑罰，既已剝奪其自由，束縛其身體，自無允其仍有被選舉權，可於服刑監所自由參選之理，至經判處有期徒刑，雖未及執行，仍不允其參選，此因裁判自確定時發生拘束力、確定力與執行力，即便尚未執行，惟仍因負確定該判決之確定力，故應自該時點即不允其參選，以免當選後入監服刑，仍應依地方制度法解除其職權。本案當事人既不得再執行刑罰，故無因受拘禁致使事實上不能參選或當選就職之情事，惟犯投票行賄罪為終身不得參選，本案當事人所犯為該罪之預備犯，判刑確定後，似無懊悔之意，逕為逃匿，是故是項犯罪加上犯罪後之行為，應否排除第26條第4款而非不得依第26條第3款予以評斷，自不無虞慮。

(六)中選會第404委員會決議作成後，使蔡錦賢於99年與103年得以兩度參與新北市議員選舉，不僅輿論認為不符國民法感情，法院實務亦有不同見解。經查103年蔡錦賢2度登記參選新北市第2屆市議員，當選後有同選區候選人向法院提起蔡錦賢當選無效之訴，一審臺灣士林地方法院103選字第3號民事判決即不參採中選會

上開決議，判決蔡員當選無效，該號判決指出：「1、（1）文義解釋：……行刑權時效，係指有罪之科刑判決確定後，由於法定期間之經過，而未執行其刑罰者，對於此等犯人之刑罰執行權即歸於消滅之制度；行刑權時效完成，並無消滅刑罰宣告之效力，僅對之不得再執行刑罰而已，原確定判決所宣告之罪刑，依然存在，自不得依刑法第74條第1項第1款宣告緩刑；又行刑權時效消滅，與執行完畢或赦免不同，亦無依同條項第2款宣告緩刑之餘地（最高法院102年度台非字第311號刑事判決意旨可資參照）。（2）……選罷法第26條第4款之『尚未執行或執行未畢』係檢察機關欲對行為人執行，亦能執行或正在執行之情況。然檢察機關之『能』、『不能』執行，均不影響被告之刑罰『尚未執行』之客觀事實狀態，是『單純尚未執行』與『已罹時效尚未執行』均為法條規定之『尚未執行』；又『尚未執行或執行未畢』之反面文義解釋係『已執行完畢』，揆諸前揭法條規定及最高法院判決意旨，足認被告之刑罰，雖因行刑權消滅而不能執行，但並非已執行完畢。（3）是依選罷法第26條第4款所規定，『尚未執行或執行未畢』之文義並無任何不明之處。故適用此法律規定時，自不得就候選人參選資格之消極限制恣意為限縮解釋，而排除行刑權罹於時效致不能執行之情形。易言之，即依本款規定，除受緩刑宣告之情形外，須待犯罪行為人之徒刑執行完畢，方得登記為候選人，應屬無疑。……2、目的解釋及體系解釋：……選罷法第26條第4款之立法理由，並未明示規範之目的，確如被告所稱僅在於杜絕候選人因判處有期徒刑以上之刑確定者，致其身體自由事實上將遭受拘束而不得自由參選、或當選後入監服刑時，仍應依地方制度法解除其職務者之弊端。況地方制度法係於88年1月25日方

制定公布，而選罷法早於69年5月14日制定時，即於第34條第3款定有：『有左列情事之一者，不得申請登記為候選人：……犯前兩款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但受緩刑宣告者，不在此限。』益徵立法者制定聲請登記為候選人消極要件之初，並非單純以聲請登記候選人之人事實上得否參選、或當選就職後，尚可能需依地方制度法解除其職務者之情形而為考量。更遑論依選罷法第26條第4款但書之規定，已將受緩刑宣告者明文加以排除。蓋若候選人判處有期徒刑以上之刑確定，受緩刑宣告而經撤銷緩刑者，則其刑之宣告仍不失其效力，是候選人係受緩刑宣告而參選者，若於參選中或當選就職後，因緩刑宣告被撤銷時，即需入監服刑。亦徵判處有期徒刑以上之刑確定之候選人，事實上得否參選或就職，應非選罷法第26條第4款之單一規範目的。」而二審臺灣高等法院104選上字第24號民事判決，則以上訴人蔡錦賢因行刑權罹於時效而不得再執行，不屬選罷法第26條第4款「尚未執行或執行未畢」之範疇內，而得登記為候選人等為由，廢棄原判決，並駁回第一審之訴。是以，法院實務見解存在歧異之處。

- (七)經核，蔡錦賢候選人之資格審定所衍生法律適用疑義，法院實務見解既有歧異，則中選會本於法律見解之確信，所為「不因不得再執行刑罰而認不得登記為候選人」之決議內容，尚難據以指摘有所違誤，惟查，中選會既認法律規定不明確且有修法之必要，此等爭議已涉及選舉制度之規定及政策釐定事項，依內政部組織法第10條第3款規定，為內政部民政司掌理事項，為該部固有權責，中選會雖有審定候選人資格之權責，但核心業務係選務規劃與候選人資格審定，對於法律解釋之重大爭議，依法當徵詢主管機關內政部意見，

以示尊重與審慎，詎料該部於函詢法務部意見未獲明確結果後，逕自作成上開決議。雖據中選會函復本院表示<sup>9</sup>：選罷法之主管機關固為內政部，惟該法有關候選人消極資格要件，因涉及刑事政策以及刑事罰規定，原均由法務部擬議，該部發生適用疑義，往例均詢法務部意見，故未再函詢內政部等語。惟從中選會第404次的決議內容以觀，該會既認選罷法之規定不明確，涉及政策及法律適用之釐定，且有請內政部修法之必要，當應事前徵詢內政部意見以求審慎周延，該會略未會商主管機關內政部之作法，程序上難謂妥適。

(八)綜上論述，新北市議員蔡錦賢前於87年間犯預備行賄罪經法院判處有期徒刑確定後逃匿，俟行刑權罹於時效而不得再執行刑罰後始回國，並於99年及103年兩度參選新北市議員，衍生是否符合選罷法第26條第4款「尚未執行或執行未畢」之要件疑義，中選會雖負有審定直轄市議員候選人資格之權責，然上開疑義併涉選舉制度之規定及政策釐定，為選罷法主管機關內政部之法定職掌事項，中選會於函詢法務部未獲明確結論後，認有法律適用疑義且有修法必要，卻未事前會商內政部意見，即於99年7月13日第404次委員會議決議：「不因不得再執行刑罰而認不得登記為候選人」，使蔡錦賢得以兩度參選市議員，固係本於法律見解之確信所為決議，惟引發違反公平正義原則之議論，且該會決議前未會商主管機關內政部之作法，程序上難謂審慎周延。

二、內政部於99年7月29日針對中選會所提選罷法第26條修法建議案，函復將於日後修法納入研議，該部明知該條修法的重要性與急迫性，卻時隔1年半，於101年3月30日始函請中選會表示修法意見，復拖延3年至104年1月6日

---

<sup>9</sup>中選會107年4月2日中選法字第1070021477號函。

始邀請中選會、法務部等相關機關研商選罷法第26條修正案，取得「將賄選預備罪納入終身不得參選之條件」修法共識後，又以須通盤檢討研議為由擱置，嗣後卻以即刻召開會議研商為由列為施政績效。105年11月1日該部召開研商會議復推翻前次修法決議，其後即未再針對該條研議修法，嗣因立法院內政委員會於106年12月27日初審通過蔡易餘委員提案修法，該部始於107年2月13日行政院政務委員召開選罷法部分條文修正草案時，參酌上開立法院內政委員會初審決議，提出再修正條文，增列「行刑權罹於時效消滅而未執行，為候選人消極資格」，內政部自99年7月函復中選會將研議修正選罷法第26條後，歷時8年，數次延宕，迄107年2月始增列提出該條修法草案，該部雖稱出於通盤檢討整部法律之修法考量，惟查上開期間選罷法已歷經8度修法，該部貽誤修法契機，使犯預備行賄罪之人逃匿致行刑權罹於時效不得再執行刑罰後，鑽法律漏洞而具有候選人資格，有違公平正義原則，核有行政怠惰之違失。

(一)行政機關須遵守依法行政原則，法律規定的良窳，直接攸關政府施政的權責，犯選罷法第99條第2項預備行賄罪者，所為顯已損害選舉之公正性，敗壞選風，為達到端正選風及挑選適當人才擔任公職之重大公益目的，內政部本應適時檢討選罷法究有無法律漏洞，妥速修法，方謂善盡主管機關職責。

(二)內政部99年7月29日函復中選會將研議修正選罷法第26條規定，其後時隔1年半始於101年3月30日函請中選會表示修法意見，此前未見具體研議修法作為：

經查，中選會於99年7月26日行文內政部，說明選罷法第26條候選人消極資格限制規定，因行刑權罹於時效，致依法不得再執行者究得否參選，未臻明確，

亟待修法以杜爭議<sup>10</sup>。內政部於同年月29日函復該會：將於日後研修選罷法及總統副總統選舉罷免法（下稱總統副總統選罷法）時納入研議」<sup>11</sup>。惟查，內政部遲至101年3月30日始函請中選會對上開兩項選罷法表示修法意見，此前對於該條未有具體研議修法之積極作為。

- (三)內政部遲至104年1月6日始邀集相關部會研商選罷法第26條修正草案事宜，終經協商達成決議「將賄選預備罪納入終身不得參選之條件」，其後竟又以須通盤檢討整部選罷法為由，暫緩提報行政院，拖延近2年，復於105年11月1日召開跨部會研商會議推翻前次關於第26條修法方式之決議，其後即未見研議該條修法事宜：
- 1、經查，內政部遲至104年1月6日始邀集行政院綜合業務處、行政院法規會、法務部、中選會等機關研商選罷法與總統副總統選罷法兩項選罷法第26條修正草案事宜，該次會商結果，基於賄選預備犯與既遂犯或未遂犯，本質上皆屬行賄罪，僅係行為階段不同，爰將賄選預備行為列為候選人之消極資格，另考量犯賄選預備罪已納入終身不得參選之條件，為避免民眾因微罪行刑權罹於時效消滅致終身不能參選，爰不予增列行刑權罹於時效消滅為限制參選條件，上開事實有該次研商會議紀錄及內政部民政司同年1月13日簽呈為憑。依據上開簽呈說明，內政部該次研商會議針對選罷法第26條修法草案，已審慎會商行政院綜合業務處、中選會及法務部取得一致性意見，決議「將賄選預備罪納入終身不得參選之條件」<sup>12</sup>，該部民政司並於上開簽呈內說明：「旨揭

<sup>10</sup> 中選會99年7月26日中選法字第09935001091號函。

<sup>11</sup> 內政部99年7月29日台內民字第0990154467號函。

<sup>12</sup> 中選會於104年1月6日內政部召開之研商會議中發言表示，第5款增列行刑權因罹於時效消滅者不得登記為候選人之規定，為該會建議增修條文。

兩項修正草案，係近日高度受社會各界關注之議題，為彰顯政府貫徹杜絕賄選政策立場，具修法之急迫性……重整後條文亦已送請相關機關協助檢視完竣，為爭取時效……」擬將選罷法第26條修正草案函報行政院核轉立法院審議。案經時任內政部長陳威仁批示「請納入通盤檢討中研議」而擱置。然而，105年5月17日公布之內政部104年施政績效報告竟載：「因應地方公職人員選舉於103年舉行投票後，各界關注選罷法第26條，行刑權因罹於時效而消滅者之參選資格未有明確規範，致使個案利用行刑權罹於時效，規避法律限制參選等爭議，內政部即刻召開會議研商，研擬修法意見。」該部既已擱置卻列為施政績效，前後顯然矛盾。

- 2、內政部嗣於105年11月1日啟動選罷法通盤檢討作業，邀集司法院、行政院綜合業務處、行政院法規會、法務部、中選會、臺北市等六都市議會及臺北市政府等機關研商選罷法部分條文修正草案事宜，該次會議修法草案第26條原將犯賄選預備罪，列為候選人消極資格。惟詢據內政部表示：司法院、法務部、中選會及新北市議會，認賄選預備罪相較未遂犯對選舉結果公正性影響較小，復以犯其他刑度較重之罪者，其刑執行完畢後，係仍得參選，如限制賄選預備罪終身不得參選，恐過度限制人民參政權，該部爰參酌上開機關意見，刪除賄選預備罪不得登記為候選人之規定。其後，該部將選罷法部分條文修正草案於106年12月25日函送行政院審議，然該修正草案，並未增列行刑權罹於時效而消滅者及賄選預備罪為不得登記為候選人之限制規定。
- 3、內政部上開兩次針對選罷法修法之研商會議決議反覆，於本院詢問時表示：第2次研商是通盤檢討，且

尊重與會機關對於選罷法第26條之修法意見等語。惟核，法務部、中選會等機關前、後二次與會所持意見反覆，不免令人質疑該等機關對於重大修法問題之評估有欠審慎，而內政部第2次研商會議對於選罷法第26條之修法態度亦欠堅決；此外，依內政部104年1月6日研商會議紀錄及內政部民政司同年月13日簽呈內容，104年研商會議時，選罷法第26條修正草案之所以未將「行刑權罹於時效消滅列為限制參選條件」乃是基於當時決議已將「犯賄選預備罪納入終身不得參選之條件」，爰不增列是項規定，則內政部縱於105年11月1日研商會議中尊重與會機關意見而決議刪除第26條修法草案中有關「賄選預備罪不得登記為候選人之規定」，亦宜再詳予研議評估是否改於該條修法草案增列「行刑權罹於時效而消滅者不得登記為候選人之限制規定」之必要性。

(四)內政部迄至107年2月13日行政院政務委員召開選罷法部分條文修正草案時，復參酌立法院內政委員會初審決議，提出再修正條文，增列「行刑權時效消滅而未執行，為候選人消極資格」：

- 1、內政部106年12月25日函送行政院審議之選罷法部分條文修正草案，並未增列行刑權罹於時效而消滅者及賄選預備罪為不得登記為候選人之限制規定，已詳如前述。
- 2、經查，立法院內政委員會於106年12月27日初審通過立法委員蔡易餘等人提案增列犯內亂罪、外患罪、貪污罪及賄選以外之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定，因行刑權罹於時效消滅，列為候選人消極資格。107年2月13日行政院政務委員羅秉成召開選罷法部分條文修正草案時，該部才參酌立法院內政委員會初審決議，提出再修正條文，增列「行刑權時

效消滅而未執行，為候選人消極資格」之規定。惟截至本院107年5月31日詢問時，內政部與行政院綜合業務處均表示：該修法草案業經行政院政務委員會議審查通過，俟行政院院會審議通過，將核轉立法院審議。

- 3、有關選罷法第26條候選人消極資格限制規定，因行刑權罹於時效，致依法不得再執行者，究得否參選之法律適用爭議，內政部自99年允諾修法後，歷時8年，遲至107年2月始針對該法第26條提出修法，雖據內政部於本院詢問時陳稱：修法緩慢，係因98年至100年間，以推動不在籍投票為修法重點，101年賡續推動不在籍投票修法作業，且修法須整部選罷法通盤檢討，不宜針對單一法條修法，其他機關又有不同意見等語。惟依內政部民政司上開簽呈內容所示，該部明知選罷法第26條亟待修法，且社會高度關注，攸關貫徹賄選政策，明顯具有修法之急迫性，然而內政部自99年7月函復中選會將研議修正選罷法第26條迄今，選罷法已分別於99年9月1日、100年5月25日、103年5月28日、104年2月4日、105年4月13日、105年12月7日、105年12月14日、107年5月9日歷經8次修法（以上均為修法公布日期），內政部推動修法時程牛步緩慢，實難認積極妥適。

(五)綜上論述，內政部於99年7月29日針對中選會所提選罷法第26條修法建議案，函復將於日後修法納入研議，該部明知該條修法的重要性與急迫性，卻時隔1年半，於101年3月30日始函請中選會表示修法意見，其後復拖延3年至104年1月6日始邀請中選會、法務部等相關機關研商選罷法第26條修正案，取得「將賄選預備罪納入終身不得參選之條件」修法共識後，又以須通盤檢討研議為由擱置，嗣後卻以即刻召開會議研商為由

列為施政績效。105年11月1日該部召開研商會議復推翻前次修法決議，其後即未對該條研議修法，嗣因立法院內政委員會於106年12月27日初審通過蔡易餘委員提案修法，該部始於107年2月13日行政院政務委員召開選罷法部分條文修正草案時，參酌上開立法院內政委員會初審決議，提出再修正條文，增列「行刑權時效消滅而未執行，為候選人消極資格」，內政部自99年7月函復中選會將研議修正選罷法第26條後，歷時8年，多次延宕，迄107年2月始增列該條修法草案，該部雖稱遲未提出該條修法草案乃出於通盤檢討整部選罷法之修法考量，惟查該期間選罷法已歷經8度修法，該會貽誤修法契機，使犯預備行賄罪之人逃匿致行刑權罹於時效不得再執行刑罰後，鑽法律漏洞而具有候選人資格，有違公平正義原則，核有行政怠惰之違失。

三、賄選預備罪本質上仍屬行賄罪，僅係行為階段不同，又依司法實務見解，行刑權消滅後，原確定判決所宣告之罪刑，仍屬存在，賄選預備罪因逃匿致行刑權罹於時效，所生不利效果自應歸責於己，容任類此情形得登記為候選人，不僅不符國民法感情，亦與公平正義原則有違，在選罷法第26條規定完成修法前，宜請行政院督促中選會審慎斟酌現行行政解釋之妥適性，依據法律審定候選人資格，倘認確有修法必要，則應儘速研提修法草案送立法院審議，以防堵法律漏洞，展現政府選賢與能，貫徹杜絕賄選之決心。

(一)司法院82年3月30日廳刑一字第05283號函示：「行刑權消滅後，僅對之不得再執行刑罰而已，原確定判決所宣告之罪刑，仍屬存在。」法務部99年7月1日法檢字第099024548號函示：「行刑權罹於時效而消滅者，僅是不得再執行刑罰，並非表示刑罰已執行完畢或是免於執行。」最高法院102年度台非字第311號刑事判決

意旨亦指出：行刑權時效完成，並無消滅刑罰宣告之效力，僅對之不得再執行刑罰而已，原確定判決所宣告之罪刑，依然存在，自不得依刑法第74條第1項第1款宣告緩刑；又行刑權時效消滅，與執行完畢或赦免不同，亦無依同條項第2款宣告緩刑之餘地。

- (二) 賄選預備罪本質上仍屬行賄罪，僅係行為階段不同，又依司法實務見解，行刑權消滅後，原確定判決所宣告之罪刑，仍屬存在，賄選預備罪因逃匿致行刑權罹於時效，所生不利效果自應歸責於其己，容任類此情形得登記為候選人，不僅不符國民法感情，亦與公平正義原則有違。內政部民政司司長黃麗馨曾於103年12月30日接受媒體訪問時表示，蔡錦賢個案凸顯法律漏洞，不符合公平正義原則。
- (三) 中選會99年7月13日第404次委員會議作成「不因不得再執行刑罰而認不得登記為候選人」之決議，固非全然無見，惟依文義解釋、目的解釋及體系解釋，均非無斟酌之餘地，法院實務見解亦尚無定見。
- (四) 截至本院107年5月31日詢問內政部與行政院綜合業務處時，選罷法第26條修法草案雖經行政院政務委員會通過，惟尚待該院院會審議通過，仍未函送立法院審議，在選罷法第26條規定完成修法前，行政院仍宜督促中選會審慎斟酌現行行政解釋之妥適性，依據法律審定候選人資格，倘認確有修法必要，應儘速研提修法草案送立法院審議，以防堵法律漏洞，展現政府選賢與能，貫徹杜絕賄選之決心。



參、處理辦法：

- 一、調查意見二，提案糾正內政部。
- 二、調查意見一、三，函請行政院督促所屬確實檢討改善見復。

調查委員：陳師孟、蔡崇義