臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
114年度簡字第398號
115年8月6日辯論終結

原　　告　羅碩文
被　　告　中央選舉委員會
000000000000000000
代　表　人　游盈隆
訴訟代理人　唐效鈞
　　張乃文
　　劉尚瑋

上列當事人間總統副總統選舉罷免法事件，原告不服行政院中華民國114年6月25日院臺訴字第1145011925號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠本件原告起訴後，被告代表人於訴訟進行中變更為游盈隆，其聲明承受訴訟（見本院卷第125-126頁），核無不合，應予准許。

㈡本件係因原告不服行政機關所為新臺幣（下同）50萬元以下罰鍰處分（本件罰鍰金額10萬元），依行政訴訟法第229條第2項第2款之規定，應適用同法第2編第2章之簡易訴訟程序。

二、事實概要：

第16任總統、副總統選舉投票日為民國113年1月13日（下稱系爭投票日），原告於第16任總統副總統選舉期間，分別於同年月7日在Facebook網路平台以「羅文好公民」帳號及同年月8日在Threads網路平台以「winlaw8888」帳號，發表有

關民調之評論，內容載有「如果柯的民調真的有如美麗島之前的民調只有10幾%，為什麼選前7天了，賴侯都還在拼命打柯？如果柯的民調那麼低，那賴侯應該直接無視柯，他們兩個專心互打就好，選民自動就會棄保，為什麼要理一個民調只有10幾%老三？就是因為柯的民調越來越高，賴侯的票漸漸被分走，急了才要這麼高分貝的罵柯。市話民調在全台灣，覆蓋人口低於5成，手機民調在全台灣，覆蓋人口高於9成，手機民調準確率必定大於市話，況且最嚴重的是，市話民調調查不到年輕人的意見，而偏偏絕大部分的年輕人挺柯，所以那些全市話，或是市話佔大多數的民調，直接無視即可。今年大選就是要讓，這些還在堅持全市話的民調公司大地震的選舉」等文字（下稱系爭貼文）。被告經民眾檢舉並調查後，審認系爭貼文，屬於系爭投票日前10日起至投票時間截止前散布有關總統候選人民調資料之行為，已違反總統副總統選舉罷免法第52條第3項規定（下稱系爭規定），依同法第96條第6項第2款規定，以114年2月5日中選法字第1143550068號裁處書(下稱原處分)，處原告10萬元之罰鍰。原告不服，循序提起本件訴訟。

三、原告起訴主張：

㈠系爭貼文僅屬選情評論，欠缺具體民調外觀，難認屬系爭規定所禁之行為，此條文所稱之「民意調查資料」並非漫無邊際，必須具備一定的外觀與內容要件，方能適用，最高行政法院97年度判字第214號判決意旨認民意調查資料係指「將民眾有關候選人或選舉之意見加以彙計並公開」之資料。至於如何彙計、如何公布，並非該條款規範重點。相對而言，若僅屬於個人自行推測、預估得票數或概括性評論，則不構成該條所稱之「民意調查資料」。換言之，判斷是否落入該條適用範圍，關鍵在於是否「引據具體民調資料」，而非僅形式上出現「數字或百分比」用語。系爭貼文中確有「美麗島之前的民調只有10幾%」之語，表面上似涉數字。但此僅為籠統之概括描述，既未揭示確切百分比，亦無樣本數、調

查時間抽樣方式等民調資料應有之要件，難認為具體之民調數據。其性質更接近於對選情氛圍之評論與對市話/手機調查方法之批判，而非發布或引述完整之民調資料。倘若僅因貼文出現「民調」二字及模糊數字，即推定違反系爭規定，則將所有涉及民調方法或選情分析之言論一概禁止，顯非立法目的所欲，亦違反比例原則。又系爭規定未區分「具體民調數據」與 「方法論討論」，以一刀切方式在最關鍵之政治言論期間加以全面禁止，違反憲法第23條比例原則與第11條言論自由保障等語。

㈡爰聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

㈠系爭貼文發布時間正值系爭投票日前10日起至投票時間截止前期間(即選前禁止發布民調之期間)，觀諸系爭貼文內容，原告明確提及特定民調機構「美麗島」之調查結果，並具體引述該民調顯示某候選人民調「只有10幾%」之數據。此外，原告更進一步對民意調查之方法進行評論，包括主張「市話民調在全臺灣涵蓋人口低於5成」、「手機民調涵蓋人口高於9成」、「手機民調準確率必定大於市話」，以及評論「事實上現在柯賴侯三人，就是在民調的誤差範圍內」、「市話民調調查不到年輕人的意見」等論述，原告甚至明確建議選民「那些全市話或是市話佔大多數的民調，直接無視即可」，並預測「今年大選就是要讓這些還在堅持全市話的民調公司大地震」。除論及先前民意調查資料名稱、民調數字並分析評論該民調之不準確等，亦呈現民眾有關候選人支持或認同度所為之意見表達情形，足以使一般智識之社會大眾相信此為有關選舉之民意調查資料及其分析評論，堪認原告已有評論選舉民意調查資料之行為，系爭貼文內容既有引述民調資料，並就引述民調作出評論，違反總統副總統選舉罷免法第52條第3項規定事證明確，自應依法論處。雖然原告使用「10幾%」此一概略性描述，而非精確數字，惟此仍屬在其後的評論內容中對民意調查結果之引述。蓋法

律禁止者，並未限定須為完整、精確之數據，凡涵蓋民調結果之描述或轉述，無論是否完整揭露調查方法、樣本數或誤差範圍，均屬規範所稱行為；且系爭規定符合憲法第23條比例原則，未違反憲法第11條言論自由保障等語。

㈡並聲明：原告之訴駁回。

五、本院判斷：

㈠應適用法令及法理：

1.按「(第1項)政黨及任何人自選舉公告發布或罷免案宣告成立之日起至投票日十日前所為有關候選人、被罷免人或選舉、罷免民意調查資料之發布，應載明負責調查單位、主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、樣本數、誤差值及經費來源。(第2項)未載明前項應載事項及其他各式具民意調查外觀之選舉罷免資料，於前項期間，均不得發布、報導、散布、評論或引述。但參選之政黨、候選人、提議人之領銜人或被罷免人自行推估者，不在此限。(第3項)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。」「違反第五十條或第五十二條規定者，依下列規定處罰；…二、前款以外之人：處十萬元以上一百萬元以下罰鍰。」總統副總統選舉罷免法第52條、第96條第6項第2款分別訂有明文。

2.又總統副總統選舉罷免法第52條第1項、第2項規定及其立法意旨，目的係為利選舉資訊之流通及提高民調公信力，乃規定自選舉公告發布之日起至投票日10日前所為有關該次選舉民意調查資料之發布，有載明出處之附隨義務，而未備載出處來源之民意調查及其他各式具備民意調查外觀之資料，有誤導選民使之無從辨識此類出處來源不明資訊之真確性，自應禁止其發布、報導、散布、評論或引述。又同條第3項規定，係針對投票日前10日起至投票時間截止前即民調禁制期，禁止政黨及任何人以任何方式發布、報導、散布、評論或引述前2項之民意調查及其他各式具備民意調查外觀之資料，以保障選舉之公平與公正，避免任何人在選舉最後階

段，藉由任何民意調查及其他各式具備民意調查外觀之資料影響選民之判斷，並預防虛偽不實或引人錯誤之資料誤導選民，進而影響選舉結果。準此，總統副總統選舉罷免法第52條所規範之資料，不限具備調查單位、主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、樣本數、誤差值及經費來源之學理上民意調查所取得之資料，而包含非正式之民意調查資料，亦即所有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，至其彙計之方法與公開之形式，是否合於學理上所稱「民意調查」之定義，即非所問；否則，即無法達成該規定所欲達成之立法目的，而與其立法意旨不符。是縱以非學理所稱「民意調查」之方法取得，甚或持不實資料，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（最高行政法院102年度判字第321號判決意旨參照）。

3.按言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家固應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制(司法院釋字第509號解釋參照)。總統副總統選舉罷免法第52條係在追求選舉之公正，又其限制之範圍具有期間限制，其第1項、第2項僅限於自選舉公告發布之日起至投票日10日前，只要依法載明負責調查單位及主持人等出處來源即可發布，而非全面禁止民意調查，又同條第3項則以投票日前10日內為期限，全面禁止民意調查及其他各式具備民意調查外觀之資料，而所採取之限制手段有助於避免誤導選民或操縱選情之公共利益，核與上述立法目的相符，符合憲法第23條規定之意旨。

㈡上揭事實概要欄所載事實，已經兩造分別陳述在卷，並有系爭貼文(原處分卷第7-11頁、第59-61頁)、原處分(本院卷第17-18頁)、訴願決定(本院卷第19-26頁)、被告113年1月15日函及113年1月26日函(原處分卷第2及4頁)、被告114年1月

17日第611次會議紀錄節本(原處分卷第85-92頁)、被告112年9月12日公告等在卷可稽（見訴願卷第88-89頁），洵堪認定。

㈢系爭貼文屬總統副總統選舉罷免法第52條規定之具民意調查外觀選舉資料，原告違規事實明確：

原告不爭執有於113年1月7日至8日間，分別在Facebook網路平台以「羅文好公民」帳號及在Threads網路平台以「winlaw8888」帳號發布系爭貼文，且原告發布系爭貼文時，距第16任總統、副總統選舉113年1月13日投票日僅5至6日，亦有被告112年9月12日公告在卷可稽，此部分事實應堪認定。觀以原告所發布之系爭貼文明確提及「柯的民調真的有如美麗島之前的民調只有10幾%」；「事實上現在柯賴侯三人，就是在民調的誤差範圍內」等論述，且系爭貼文所指柯賴侯3人，為第16任總統、副總統選舉之候選人，亦為兩造所不爭執，觀以上開內容已明確提及特定民調機構及民調百分比，是系爭貼文中之上開言論內容自屬引述民意調查及其他各式具備民意調查外觀之資料之行為；又系爭貼文中之「市話民調調查不到年輕人的意見」、「那些全市話或是市話佔大多數的民調，直接無視即可」，並預測「今年大選就是要讓這些還在堅持全市話的民調公司大地震」等內容，亦具有評論市話民意調查資料之性質，依當時投票在即，已充斥選舉議題之社會氛圍，更可見系爭貼文意在表達對第16任總統、副總統選舉候選人民調之意見，其客觀上亦足以使一般智識大眾得以認識理解為與該次選舉之民調有關，是系爭貼文核屬具有評論民意調查外觀選舉資料之性質。綜上所述，原告於投票日前10日內，在社群媒體發表系爭貼文，明確提及民調數字，並對市話民調與手機民調之準確性進行評論，主張手機民調準確率高於市話民調、市話民調無法反映年輕人意見，甚至建議選民對特定民調應直接無視等，已符合系爭規定所定「評論」民意調查資料之構成要件；又民調禁制期之相關規範已行之有年，原告為高中公民老師（參見

本院卷第135-137頁）自難諉為不知，原告卻仍以系爭貼文，發布有關候選人之民意調查資料，依行政罰法第7條規定，原告縱無故意，亦有應注意系爭貼文有可能構成違反系爭規定有關發布具民意調查外觀選舉資料之要件，原告具有能注意，而不注意之過失。從而，被告依總統副總統選舉罷免法第96條第6項第2款規定，對原告裁處法定最低罰鍰10萬元，即無違誤。

㈣原告固主張系爭貼文係選情評論，欠缺具體民調外觀，系爭規定違反憲法第11條言論自由保障及比例原則等語。惟查：

1.系爭貼文，具有民意調查性質外觀，業如前述，衡以系爭貼文並非原告個人自行推測或單純評論選情，而係多次提及特定民調公司之特定候選人民調數字、候選人間之民調差距及民調公司公布民調數字之真實性，當屬發布、引述、評論具備民意調查外觀資料之行為，且在選舉最後階段，系爭貼文有關「市話民調調查不到年輕人的意見」、「那些全市話或是市話佔大多數的民調，直接無視即可」、「今年大選就是要讓這些還在堅持全市話的民調公司大地震」之內容，自足以影響選民就民調資料之判斷或誤導選民，進而影響選舉結果，是綜合上開事證，可徵系爭貼文顯非單純之選情評論，原告所述難認可採。

2.又系爭規定在於限制競選及助選活動，避免任何人在選舉最後階段以民意調查資料影響原有之正確判斷，進而影響選舉結果，立法者遂以投票日前10日起至投票時間截止前為期限，禁止任何政黨、法人或自然人發布、報導、散布、評論或引述關於選舉或候選人民意調查資料，係基於公共利益之保護而設，符合憲法第23條規定之意旨；又該條規定之立法目的，係在追求選舉之公正，自符合憲法第23條限制權利之目的，且其限制之範圍並非漫無邊際，僅限於與選舉或候選人有關之民調，始不得發布，並非所有民調資料均不得發布，且限制之期間更僅限於總統副總統選舉投票前10日內，是系爭規定之限制，其手段係屬輕微且適當，為達成公正選

舉之目的所必要，乃符合適當性原則及比例原則，亦無違背憲法保障言論自由之精神，原告此部分之主張，復無可取，原告主張原處分應予撤銷云云，自屬無據。至於原告主張系爭規定違反比例原則，提請憲法法庭審查乙節，然本件所涉及系爭規定無違比例原則已如前所述，是就系爭規定並無違憲確信，自得於本案適用系爭規定，故本院認原告所請並無必要，爰併予駁回。

六、綜上所述，原告上開主張各節，均無足採。原處分認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及所提證據，經審酌後認均無礙判決之結果，爰不予一一論述。

八、訴訟費用負擔之依據：行政訴訟法第98條第1項前段。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　10　　日

法　官　陳宣每

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　14　　日

書記官　方偉皓