

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

114年度簡字第430號

115年6月25日辯論終結

原告 鄒依珊

被告 中央選舉委員會

代表人 游盈隆

訴訟代理人 劉尚瑋

張乃文

唐效鈞

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7月23日院臺訴字第1145013144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：

(一)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341頁），核無不合，應予准許。

(二)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：

緣第16任總統、副總統選舉投票日為民國113年1月13日，原

告於113年1月9日至10日間在Instagram網路平臺發布個人穿著白、綠、藍等3色之比基尼泳裝照(參被告書狀附件1、見本院卷第311至313頁)，進行標題為「2024不負責調查」票選活動(下稱系爭票選活動)，選項包括「白色我柯以」「綠色也不賴」「藍色侯哩讚」等3種，並於113年1月10日在Instagram及Threads等網路平臺發表投票結果(參被告書狀附件2、見本院卷第315至317頁)。原告於投票日前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，經被告依同法第96條第6項第2款規定，以114年2月5日中選法字第1143550061號裁處書(下稱原處分、見本院卷第55頁)，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：

原告多次舉辦比基尼之調查，以提升個人Instagram曝光度，系爭票選活動與總統大選無關，未揭示本次參選候選人全名、政黨名、政見內容或競選主張，難認與選舉有直接相當關聯，亦未有擾亂視聽而有妨礙及影響選舉結果之情形，此票選活動僅為娛樂性質，目的為與粉絲進行互動之行銷策略，而當時原告參選四季溯溪理事，故係以幽默之手法自嘲係溯溪理事候選人之比基尼民調，且一般人不可能將此資訊當作候選人支持度的參考，純屬玩樂無實質民調效果。被告僅以主觀意見，認為係候選人投票連結，非客觀事實，被告已違反行政程序法第36條、第43條、行政罰法第4條等規定，原處分顯屬違法。爰聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

系爭票選活動發布時間正值投票日前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)，而當時3組總統候選人之號次順序、姓氏及政黨代表恰為「柯姓(台灣民眾黨/白色)」、「賴姓(民主進步黨/綠色)」及「侯姓(中國國民黨/藍色)」，依一般社會通念與經驗，以及總統選舉期間民眾對選舉事務之關注熱度，同時出現「特定姓氏」與「特定政黨

代表色」之3組對應組合，巧合機率微乎其微，一般普通知識經驗之社會大眾，觀閱該則網路調查時，直觀反應即是連結至總統大選候選人，此與單純發布泳裝照片之情形截然不同，亦與溯溪理事選舉無關，已足認系爭票選活動實與各候選人民意支持度有關，外觀已無異於一般選舉候選人支持度民意調查資料。而依最高行政法院102年度判字第321號判決意旨，民意調查資料不以學理上嚴格定義之民意調查為限。原告既將系爭票選活動得票數及百分比予以彙計並於113年1月10日在Instagram及Threads等網路平臺發表投票結果，已違反總統副總統選舉罷免法第52條第3項規定。原告不能以使用代號或諧音影射、娛樂趣味性或開玩笑等，作為違法行為之藉口，否則任何違規者皆可任意發布民調資訊，法律規範將形同虛設。原告明知選前禁止發布民調之期間，仍發布系爭票選活動，以其擁有4萬名粉絲之身分，自有未盡注意之義務，對於選舉法規之遵守顯有過失，自難免其違反行政法上義務之責任。爰答辯聲明：原告之訴駁回。

五、本院判斷：

(一)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：處新臺幣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。

01 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
02 意旨，目的係為利選舉資訊之流通及提高民調公信力，乃規
03 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
04 民意調查資料之發布，有載明出處之附隨義務，而未備載出
05 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
06 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
07 應禁止其發布、報導、散布、評論或引述。又同條第3項規
08 定，係針對投票日前10日起至投票時間截止前即民調禁制
09 期，禁止政黨及任何人以任何方式發布、報導、散布、評論
10 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
11 料，以保障選舉之公平與公正，避免任何人在選舉最後階
12 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
13 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
14 民，進而影響選舉結果。準此，總統副總統選舉罷免法第52
15 條所規範之資料，不限具備調查單位、主持人、辦理時間、
16 抽樣方式、母體數、樣本數、誤差值及經費來源之學理上民
17 意調查所取得之資料，而包含非正式之民意調查資料，亦即
18 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
19 開之行為，至其彙計之方法與公開之形式，是否合於學理上
20 所稱「民意調查」之定義，即非所問；否則，即無法達成該
21 規定所欲達成之立法目的，而與其立法意旨不符。是縱以非
22 學理所稱「民意調查」之方法取得，甚或持不實資料，以具
23 民意調查性質之外觀，將有關候選人或選舉之資料予以發
24 布，仍有該條規定之適用（最高行政法院102年度判字第321
25 號判決意旨參照）。

26 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
27 家固應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追
28 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
29 顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言
30 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
31 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。

(二)系爭票選活動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：

1.原告於113年1月9日至10日間在Instagram網路平臺發布之系爭票選活動頁面主題「2024不負責調查」，下方為橫條目錄方式標列「1.(白色愛心圖示)白色我柯以」「2.(綠色愛心圖示)綠色也不賴」「3.(藍色愛心圖示)藍色侯哩贊」等標語，並依序顯示原告個人穿著白、綠、藍等顏色之3張比基尼泳裝照，下方分別標註「1.白」「2.綠」「3.藍」，供不特定多數人點選投票，有系爭票選活動列印資料可參(即被告書狀附件1、見本院卷第311至313頁)。原告發布系爭票選活動時，距第16任總統、副總統選舉113年1月13日投票日已僅4日，原告將3種顏色比基尼泳裝照與參選上開選舉之總統候選人及所屬政黨，透過精心設計含有候選人姓氏及所屬政黨顏色之「1.(白色愛心圖示)白色我『柯』以」、「2.(綠色愛心圖示)綠色也不『賴』」、「3.(藍色愛心圖示)藍色『侯』哩贊」各標語之巧妙方式，使3種顏色比基尼泳裝照與3位總統候選人相連結，且上述號次與中央選舉委員會公告第16任總統、副總統選舉候選人之號次完全相同，有中央選舉委員會公告1份在卷可稽(見本院卷第209頁)，復依當時投票在即，已充斥選舉議題之社會氛圍，益見，系爭票選活動意在使參與投票者表達對第16任總統、副總統選舉候選人之支持意見，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議題有關，而系爭票選活動所指之候選人事實上亦不言自明。是系爭票選活動參與者傳送資料自屬民眾有

01 關候選人所為之意見表達，核屬民意調查資料，具有民意調
02 查性質外觀。又原告於113年1月10日在Instagram及Threads
03 等網路平臺發表點選投票之最後統計結果，彙整所有參與投
04 票選擇各號次之數據，以統計量化圖表之方式呈現，有投票
05 結果頁面列印資料在卷可佐(即被告書狀附件2、見本院卷第
06 315至317頁)，自屬彙計公開民意調查資料之發布行為，不
07 因系爭票選活動之參與者投票動機為何、是否具有投票權，
08 而會有不同之認定。

09 2.原告固主張：系爭票選活動係比基尼之調查，非調查選舉意
10 向，未具備正式民意調查即包含調查單位、主持人、辦理時
11 間、抽樣方式、母體數、樣本數、誤差值及經費來源等要
12 件，純屬玩樂無實質民調效果，未有擾亂視聽而有妨害或影
13 響選舉結果之情形等語。惟查：

14 (1)系爭票選活動，具有民意調查性質外觀，業如前述，且倘如
15 原告所辯僅係比基尼之調查，原告僅需張貼各張泳裝照片並
16 編號即可，何需費心設計含有候選人姓氏及所屬政黨顏色之
17 上述標語。參諸原告提出其過往在Instagram舉辦之比基尼
18 票選活動頁面(彩色版見訴願照片卷、同本院卷第29頁)，
19 標題為「哪件好雖然我猜得到」，下方有標註「左57%」
20 「右43%」之橫條圖數據，頁面背景則為左右2張原告穿著不
21 同款式之比基尼泳裝照，簡潔表達提供網友票選照片之投票
22 活動情形，與原告於系爭票選活動精心巧妙設計標語及顏色
23 之態樣，顯有不同，可徵原告系爭票選活動另有所圖。又如
24 僅係比基尼調查之娛樂性質，與選舉議題無關，對結果自無
25 需驚訝，則原告為何在公布統計結果頁面張貼「確定不是投
26 給比基尼？這結果蠻訝異的(笑臉圖示)」等語(見本院卷第3
27 15頁)。而原告陳稱長期經營社群，網路形象皆以比基尼等
28 照片為主題，以提高社群曝光度等語，並提出其社群照片為
29 佐(彩色版見訴願卷，影印外放另編訴願照片卷，同本院卷
30 第95、145頁)。觀諸該等社群照片，可知原告尚有咖啡色、
31 藍白條紋相間、黑色、豹紋、迷彩等款式之比基尼泳裝，則

01 系爭票選活動為何特意僅挑選代表各政黨顏色之比基尼泳裝
02 照為投票標的，其居心不言可喻。是綜合上開事證，可徵系
03 爭票選活動顯非單純之比基尼票選娛樂活動灼明。至原告另
04 以「柯」「賴」「侯」係指演藝圈3位各該姓氏之女藝人，
05 並提出社群截取資料指稱該3位女藝人與白、綠、藍各顏色
06 之關聯(見本院卷第17、31、33頁)，惟該等資料僅為藝人宣
07 傳戲劇或經營社群所發形象、穿搭等一般照片，實難與白、
08 綠、藍各顏色建立強烈聯結，原告所述甚為牽強而無足取。

09 (2)又依前揭說明，總統副總統選舉罷免法第52條所規範之資
10 料，不限學理上民意調查所取得之資料，而包含非正式之民
11 意調查資料，此因隨著科技之進步及時代之演變，民意調查
12 之方法不斷推陳出新，「民意調查」自不應拘泥於傳統字面
13 文字之意義。否則，立法者透過法律文字之規範意義有其侷
14 限性，民意調查之方式卻日新月異，倘透過調查分析方式略
15 加調整改變，即可規避前開規範之拘束，豈非使民意調查不
16 受任何限制，民眾亦無從對其客觀性進行任何檢證，而輕易
17 淪為特定人誤導選民或操弄選戰之工具，即無法達成該規定
18 所欲達成之立法意旨。是縱以非學理所稱「民意調查」之方
19 法取得，甚或持不實資料，以具民意調查性質之外觀，將有
20 關候選人或選舉之資料予以發布，仍有該條規定之適用。此
21 由該條文之文義已明白規定，民意調查及其他各式具民意調
22 查外觀之選舉資料均在規範之列，亦可明之。又該條第3項
23 關於民調禁制期之立法目的，係在維護選舉之公正，蓋於投
24 票日前10日，選民透過政見發表會、媒體報導及文宣資料之
25 流傳，應大致已得確定其支持之人選，為避免投票日前10日
26 內，另因民意調查或具備民意調查外觀資料之發布、報導、
27 散布、評論或引述，左右或主導選民之選舉意向，並動搖選
28 民之主觀信念，不論該等資料是否屬實或客觀，於投票日前
29 10日內發布，選民並無足夠之時間予以分辨，其他候選人亦
30 無充分時間得以釐清，如放任其散布，自與維護選舉之公正
31 及公平有違。又該規定意旨係在禁止任何民意調查或具備民

01 意調查外觀資料之發布、報導、散布、評論或引述，至該等
02 行為是否發生實際損害或危險之結果，則在所不論。是原告
03 聲請調查案發期間各民調機構公布之支持度調查資料、分析
04 報導、實際民意趨勢等資料(見本院卷第245頁)，即與本件
05 前開事實認定無涉，其聲請調查證據部分，核無必要，於此
06 敘明。基上，原告執前揭情詞主張系爭票選活動非民意調查
07 資料，無影響選舉結果，不構成違規行為云云，洵非可採。

08 3.又第16任總統、副總統選舉訂於113年1月13日舉行，而原告
09 於113年1月9日至10日發布系爭票選活動，顯然係在該選舉1
10 13年1月13日投票日前10日至投票時間截止前之民調禁制期
11 間內。是以，原告確有違反總統副總統選舉罷免法第52條第
12 3項規定甚明。而民調禁制期之相關規範已行之有年，原告
13 自難諉為不知，原告卻仍以系爭票選活動，發布有關候選人
14 之民意調查資料，依行政罰法第7條規定，原告縱無故意，
15 亦有應注意系爭票選活動有可能構成違反總統副總統選舉罷
16 免法第52條第3項規定發布具民意調查外觀選舉資料之要
17 件，並能注意，而不注意之過失。從而，被告依總統副總統
18 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
19 鍰10萬元，即無違誤。原告主張被告違反行政程序法第36條
20 未依職權調查情事、違背行政程序法第43條經驗法則，且擴
21 張解釋處罰範圍，違反行政罰法第4條規定，原處分應予撤
22 銷云云，顯有誤會，自屬無據。

23 (三)綜上所述，原告上開主張各節，均無足採。原處分認事用法
24 並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如
25 訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

26 六、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及所提證據，
27 經審酌後認均無礙判決之結果，爰不予一一論述。

28 七、結論：

29 (一)原告之訴為無理由。

30 (二)訴訟費用負擔之依據：行政訴訟法第98條第1項前段。

31 中 華 民 國 115 年 7 月 24 日

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 7 月 24 日
書記官 盧姿妤