臺北高等行政法院判決

110年度訴字第29號

）FKT64W1Z1X5L0;@110年8月26日辯

原　　告	國風傳媒有限公司	
兼代表人	張果軍（董事）	住同上
共　　同		
訴訟代理人	簡榮宗	律師
	廖璧軒	律師
	王智灝	律師
上　一　人		
複代理人	臧璟	律師
被　　告	中央選舉委員會	
代　表　人	李進勇（主任委員）	
訴訟代理人	唐效鈞	
	黃宗馥	

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109 年11月12日院臺訴字第1090194735號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告國風傳媒有限公司（下稱國風公司）於民國109 年第15任總統副總統選舉期間在網頁設立「我們與候選人的距離」之互動遊戲（下稱系爭遊戲），發布有關候選人之民意調查統計資料，涉嫌違反總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷

法）第52條第2項規定，經被告函請臺北市選舉委員會（下稱臺北市選委會）先行查復，該會於其第221次監察小組委員會議（下稱監察小組第221次會議）決議建議裁處原告及其代表人各新臺幣（下同）50萬元罰鍰，並提經臺北市選委會第331次委員會議（下稱臺北市選委會第331次會議）照案通過，連同相關卷證陳報被告。嗣經被告第546次委員會議（下稱被告第546次會議）作成決議，認定本件違規事證明確，原告國風公司確有違反總統選罷法第52條第2項規定。被告遂依總統選罷法第96條第4項規定，以109年7月16日中選法字第1093550325號裁處書（下稱原處分一），裁處原告國風公司罰鍰50萬元；另依總統選罷法第96條第5項規定，以109年7月16日中選法字第10935503251號裁處書（下稱原處分二，與原處分一合稱為原處分），裁處原告國風公司代表人即原告張果軍罰鍰50萬元。原告不服，合併提起訴願，經決定駁回後，原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

9、原處分及訴願決定之作成違反正當法律程序：

被告為原處分前未依行政罰法第42條及行政程序法第102條規定給予原告陳述意見之機會，而逕為處罰，業與行政程序法第9條規定之客觀性義務有違。又原告已依訴願法第65條規定向訴願機關即行政院申請言詞辯論，詎料行政院竟以「本案事證明確，所請言詞辯論一節，並無必要」等語，逕行駁回原告言詞辯論之申請，顯已剝奪原告聽審及救濟之權利，是被告之裁處程序及行政院之訴願審議程序均與正當法律程序有違，原處分及訴願決定均應撤銷。

8、原處分違反行政行為明確性原則以及行政程序法第96條第1項第2款之規定：

被告以系爭遊戲涉有公布民意調查資料之情，而作成原處分課予原告財產上之不利益，依行政程序法第96條第1項第2款規定，被告自應於原處分中，敘明原告之違規事實及其認定理由，惟遍覽原處分之內容，均未敘明被告如何認定系爭遊戲為「民意調查資料」之理由及其依據。至被告固於訴願答辯書中辯稱原處分之詳細內容記載於被告第546次會議紀錄等語，然而，被告為合議制機關，其第546次會議紀錄僅為內部行為，並非行政處分，縱該會議紀錄於網路上公開揭露，亦僅為被告本於政府資訊公開法制上之義務，而與原處分之內容無涉。準此，原處分顯然有違行政程序法第5條之行政行為明確性原則。

7、系爭遊戲並非民意調查資料，原處分有違處罰法定主義：

依總統選罷法第52條第1項規定，可知所稱之民意調查資料應備有「調查單位」、「主持人」、「抽樣方式」、「母體及樣本數」、「經費來源及誤差值」等要件，故總統選罷法第52條第2項所稱之民意調查資料應與同條第1項為相同之解釋。然而，系爭遊戲僅為單純協助民眾了解候選人政策之遊戲，任何民眾均可點選遊玩（即自願樣本），參加者既不限年齡，故縱不具備選舉權之人亦得參加，且未限制參加者不得重複遊玩，故自非屬非機率抽樣，該結果並無任何科學性，亦無預測值及信心水準，其目的在使民眾自省是否確實知悉候選人政見，而非調查玩家之政治傾向，是自非屬民意調查資料，被告不察，率予裁罰，自有違行政罰法第4條所揭櫫之處罰法定主義。至被告所援引之被告85年3月13日第220次委員會議（下稱被告第

220 次會議）決議、最高行政法院102 年度判字第321 號判決意旨，竟增加法律所無之限制，業已違反法律保留原則，自不得適用。

6、原處分對原告之新聞自由及言論自由造成干預，違反比例原則：

系爭遊戲目的在於促進選民思辨，屬高價值之政治性言論，被告率以原處分予以裁罰，業已戕害言論自由、新聞自由，更破壞審議式民主，自有違反比例原則之違法及不當。又本件既涉及原告之言論自由及新聞自由，自應採「強烈性審查基準」，以審查原處分之合憲性及合法性。再者，原處分之目的雖在於事後追懲於選前發布民意調查資料之違章行為，惟其所處罰之違章事實竟為與民意調查資料無涉之遊戲內容，故原處分已無助於目的之達成，而有違反行政程序法第7 條第1 款之適當性原則。況且，系爭遊戲能促使民眾充分思辨各候選人之政策優劣，如被告率以「民意調查資料」之違章行為相繩，日後將形成「寒蟬效應」，舉凡新聞媒體、社會民眾均不敢製作此類遊戲、發布相似言論，進而有破壞民主制度之虞。是以，原處分造成之損害甚鉅，有違必要性及衡平性至明，顯已違反比例原則。

（二）聲明：

9、原告國風公司部分：

－原處分一及該部分之訴願決定均撤銷。

—被告應返還原告國風公司50萬元。

8、原告張果軍部分：

－原處分二及該部分之訴願決定均撤銷。

—被告應返還原告張果軍50萬元。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

9、原處分之作成並無違背正當程序：

被告於109年1月5日接獲民眾檢舉函後，即依各級選舉委員會執行監察職務準則（下稱職務準則）第10條第1項規定，函請臺北市選委會先行查復，經臺北市選委會調查證據後提109年3月4日監察小組第221次會議審議通過，建議裁處原告及其代表人各50萬元罰鍰。嗣臺北市選委會於109年3月11日函請原告陳述意見，原告並於同年月20日（收文日）提出陳述意見書，相關資料併提109年4月1日臺北市選委會第331次會議審議，原告並於當日派員到場陳述意見，嗣臺北市選委會會議決議仍維持監察小組第221次會議決議之建議，裁處原告及其代表人各50萬元罰鍰。其後，臺北市選委會連同相關資料陳報被告。因臺北市選委會於委員會審議前已通知原告陳述意見，且被告認為本件就臺北市選委會查復資料及原告陳述意見書等現有資料，客觀上已足判斷本件是否違反總統選罷法第52條第2項規定，依據行政程序法第103條第5款規定，並無函請原告再次陳述意見之必要，遂依據現有資料判斷審議，作成決議裁處原告及其代表人各50萬元罰鍰，認事用法並無違誤，原告主張被告未予原告陳述意見而逕為處罰，違背正當程序，原處分應予撤銷一節，容有誤解，其主張應不可採。

8、原處分並無違背行政行為明確性及處罰法定原則：

－原處分於109年7月16日作成，內容並記載裁處之主旨、事實、理由及法令依據，已足使原告明瞭其於投票日前10日起至投票時間截止前發布有關候選人之民意調查資料，

違反總統選罷法第52條第2項規定，無違行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定之情事。至於原處分之論事用法則詳細記載於被告第546次會議紀錄，該次紀錄並於109年7月13日上傳至被告網站委員會會議紀錄專區。因此，原告訴稱原處分未敘明裁處理由及事證一節，應屬推諉之詞，顯不足採。

㈡有關總統選罷法第52條所稱「有關候選人或選舉民意調查資料」，係指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。又系爭遊戲之統計結果，已清楚明確顯示出遊戲者於遊戲一開始所選擇之候選人宋楚瑜、韓國瑜及蔡英文之相關數據、百分比及長條圖等，且依據該統計圖表顯示，支持宋楚瑜者約略4萬人，支持韓國瑜者約略將近5萬人，支持蔡英文者約略22.5萬人，呈現出不同候選人間支持度高低差距。此統計資料，外觀上已無異於一般選舉候選人支持度之民意調查資料，其透過不特定網友遊玩系爭遊戲，蒐集其所支持之該次總統候選人數據，並予以彙計公開，符合「民意調查資料」之定義。準此，原告既於該次總統大選投票日前10日至投票時間截止前之禁止發布民調期間，於其網站上建置系爭遊戲供不特定網友遊玩，並蒐集遊戲者所支持候選人等相關數據，予以彙計公開相關統計結果，已該當總統選罷法第52條第2項之構成要件，故被告以原處分予以裁罰，並無違誤。

7、原處分並無侵犯言論自由權，亦無違反適當性及比例原則：

立法者為為保障選舉之公平與公正，避免任何人在選舉最

後階段，藉由民意調查資料影響選民之判斷，或以不實之民調誤導選民，侵犯選民冷靜理性之思考空間，進而影響選舉結果，特訂定公職人員選舉罷免法第53條及總統選罷法第52條規定，以法律明文規範關於候選人或選舉之民意調查資料等相關事項，符合憲法第23條規定及司法院釋字第414 號、第509 號、第577 號、第617 號及第623 號等解釋意旨。因此，只要符合公職人員選罷法第53條及總統選罷法第52條規定之構成要件，即認為有干擾選民判斷進而影響選舉之公平公正，主管之選務機關即應依法予以裁處。原告所為既該當總統選罷法第52條第2 項規定之構成要件，則被告以原處分予以裁罰，尚無違反憲法保障人民言論自由權之疑慮，亦無原告所稱原處分有違適當性、比例原則之情事。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）系爭遊戲是否屬總統選罷法第52條第2 項規定之民意調查資料？原告有無違反總統選罷法第52條第2 項之規定？

（二）原處分及訴願決定有無違反正當法律程序及行政行為明確性原則？

（三）原處分有無侵害言論自由、新聞自由？有無違反適當性原則及比例原則？

五、本院之判斷：

（一）前提事實：

如爭訟概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有原處分（原處分卷〈可閱，下同〉第5 頁、第7 頁）、臺北市選委會109 年4 月10日北市選四字第1093450125號函（原處分卷第13至14頁）、臺北市選委會109 年3 月10日北市選

四字第1093450090號函檢送監察小組第221次會議紀錄（節錄）（原處分卷第15至18頁）、臺北市選委會109年4月8日北市選一字第1093150086號函檢送該會第331次會議紀錄（節錄）（原處分卷第19至22頁）、被告109年1月17日中選法字第1090020207號函（原處分卷第23頁）、系爭遊戲資料頁面（原處分卷第24至36頁）、臺北市選委會109年3月11日北市選四字第1093450092號函（原處分卷第37至38頁）、原告陳述意見書（原處分卷第39至44頁）、被告第546次會議紀錄（節錄）（原處分卷第53至58頁）、訴願決定（本院卷第31至38頁）在卷可稽，自堪信為真實。

（二）系爭遊戲屬總統選罷法第52條第2項規定之民意調查資料，原告確有違反總統選罷法第52條第2項規定之違規行為：

9、按總統選罷法第52條規定：「（第1項）政黨及任何人自選舉公告發布之日起至投票日10日前所為有關候選人或選舉民意調查資料之發布，應載明負責調查單位或主持人、抽樣方式、母體及樣本數、經費來源及誤差值。（第2項）政黨及任何人於投票日前10日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布有關候選人或選舉之民意調查資料，亦不得加以報導、散布、評論或引述。」第96條第4項、第5項規定：「（第4項）違反第50條或第52條規定者，處新臺幣50萬元以上500萬元以下罰鍰；……。（第5項）政黨、法人或非法人團體……違反第50或第52條規定者，依前項規定，併處罰其代表人及行為人。」又總統選罷法第52條第1項「有關候選人或選舉民意調查資料」，係指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 號判決要旨參照。而總統選罷法第52條第1項及第2 項之差別在於規範民意調查資料之發布期間的不同，亦即該條第1 項係規範期間為選舉公告發布日起至投票日10日前；同條第2 項則規範投票日前10日起至投票時間截止前。除此之外，該條兩項所欲規範之民意調查資料定義，即應作相同解釋。再參酌總統選罷法第52條第2 項規定之立法目的，係為保障選舉之公平與公正，避免任何人在選舉最後階段，藉由民意調查資料影響選民之判斷，進而影響選舉結果，若認非屬同條第1 項之非正式民意調查資料不在規範之內，將予投機者可乘之機，致立法目的無以成就，因此解釋上自應認為上述之「民意調查資料」並不以總統選罷法第52條第1 項所定「載明負責調查單位或主持人、抽樣方式、母體及樣本數、經費來源及誤差值」者為限，尚包含非正式之民調資料在內。

8、次按行政罰法第7 條規定：「（第1 項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。（第2 項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」由此可知，違反行政法上義務之行為人，其主觀責任條件有故意及

過失之分，且須因故意或過失致有違反行政法上義務之行為，始得加以處罰。而所稱故意是指人民對違反行政法義務行為之事實，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違背其本意；至所稱過失則係指人民對違反行政法義務之事實，按其情節應注意，並能注意，而不注意，致其發生；或預見其發生而確信其不發生者而言。

7、經查，系爭遊戲首頁乃列出3個候選人之畫像，並記載「2020總統大選」、「不看顏色只看政見！」、「『我們與候選人的距離』幫你找出最佳候選人」、「理性選舉、認真選舉」、「你還在靠顏色決定投票對象嗎？醒醒吧！別讓顏色矇蔽你的雙眼。現在就透過這個互動遊戲來檢視政見，選出你心目中理想的候選人吧！」次頁即立即詢問網頁閱覽（遊戲）者：「如果明天就是投票日，你會選擇哪位總統候選人？」該頁面依序顯示宋楚瑜、韓國瑜及蔡英文等3人供網頁閱覽者點選，右下角並有測驗結果供不特定多數人檢閱。之後可圈選9項關心之議題，點選測驗結果統計，呈現「起始選擇和結果統計」、「宋楚瑜的支持者分析」、「韓國瑜的支持者分析」、「蔡英文的支持者分析」、「網友最關注的議題」等統計資料，此有系爭遊戲網頁列印資料附卷足稽（參本院卷第193至201頁）。而從系爭遊戲最後於測驗結果統計頁面中，彙整所有參與遊戲之網頁閱覽者於遊戲一開始選擇之候選人數據，以統計量化圖表之方式呈現等情觀之，系爭遊戲之統計結果，清楚明確顯示出遊戲者於遊戲一開始所選擇的候選人宋楚瑜、韓國瑜及蔡英文之相關數據、百分比及長條圖等。且依據該統計圖表顯示，支持宋楚瑜者約略4萬人，支持韓國瑜者約略將近5萬人，支持蔡英文者約略22.5萬人，呈

現出不同候選人間支持度高低差距。此統計資料，外觀上已無異於一般選舉候選人支持度之民意調查資料，且其透過不特定網友遊玩系爭遊戲，蒐集其所支持之該次總統候選人數據，並予以彙計公開，揆諸前揭說明，系爭遊戲自符合前揭所定義之「民意調查資料」，並不會因系爭遊戲之目的在使遊戲參與者審視其初始之選擇與各候選人之政見是否一致，且參加者不限年齡，亦可重覆遊玩之設計，而會有不同之認定。是以，原告主張系爭遊戲僅為單純協助民眾了解候選人政策之遊戲，非屬民意調查資料云云，即非可採。

6、次查，第15任總統副總統選舉係於109年1月11日舉行，而民眾係於109年1月5日檢舉原告於網頁上設立系爭遊戲涉嫌違反總統選罷法第52條第2項規定，而觀諸被告提出之遊戲網頁列印資料係於109年1月9日所列印（參本院卷第105頁），由此足認系爭遊戲於第15任總統副總統選舉109年1月11日投票日前10日起至投票時間截止前之期間確仍在進行中。是以，原告確有違反總統選罷法第52條第2項規定甚明。又原告係於102年7月17日設立（參本院卷第7頁），迄第15任總統副總統選舉之投票日已6年餘，而總統選罷法第52條第2項之相關規範亦行之有年，則身為媒體之原告自難諉為不知。是以，原告明知上開規定，卻仍以系爭遊戲之方式，發布有關候選人或選舉之民意調查資料，揆諸前揭說明，原告縱無故意，亦有應注意系爭遊戲有可能構成總統選罷法第52條第2項規定「發布有關候選人或選舉之民意調查資料」之要件，並能注意，而不注意之過失。從而，被告依總統選罷法第96條第4項、第5項規定，對原告及其代表人各裁處法定最低罰鍰

50萬元，即無違誤。原告主張原處分有違處罰法定原則云云，即非可採。

（三）原處分及訴願決定並無違反正當法律程序及行政行為明確性原則：

9、原告主張：被告未依行政罰法第42條及行政程序法第102條規定給予原告陳述意見之機會，而逕為處罰，且原告已依訴願法第65條規定向訴願審理機關即行政院申請言詞辯論，詎遭行政院駁回，顯已剝奪原告聽審請求權及救濟權利，是被告之裁處程序及行政院之訴願審議程序均與正當法律程序有違。又原處分並未敘明被告係如何認定系爭遊戲為民意調查資料之理由及其依據，顯然違反行政程序法第96條第1 項第2 款所揭櫫之說理義務及行政程序法第5條之行政行為明確性原則等語。

8、按行政罰法第42條第6 款規定：「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：……六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。」行政程序法第102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」第103 條第5 款規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」經查，被告於109 年1 月5 日接獲民眾檢舉函後，即依職務準則第10條第1 項規定，函請臺北市選委會先行查復，經臺北市選委會調查證據後提109 年3 月4 日監察小組第221 次會議審議通過，建議裁處原告及其代表人各50萬元罰鍰。嗣臺北

市選委會於109年3月11日函請原告陳述意見，原告乃於同年月20日（收文日）提出陳述意見書，相關資料併提109年4月1日臺北市選委會第331次會議審議，原告並於當日派員到場陳述意見，臺北市選委會第331次會議決議仍維持監察小組第221次會議決議之建議，決議裁處原告及其代表人各50萬元罰鍰。其後，臺北市選委會連同相關資料陳報被告等情，有被告109年1月17日中選法字第10900202 07號函（原處分卷第23頁）、臺北市選委會109年3月11日陳述意見通知書（原處分卷第37至38頁）、監察小組第221次會議紀錄（原處分卷第16至18頁）、原告國風公司109年3月20日陳述意見書（原處分卷第39至44頁）、臺北市選委會第331次會議紀錄（原處分卷第20至22頁）、臺北市選委會109年4月10日北市選四字第1093450125號函（原處分第13至14頁）附卷足憑，且為原告所不爭執。由此可知，臺北市選委會於委員會審議前已通知原告陳述意見，而原告除提出陳述意見書外，並於該次委員會議到場陳述意見，是被告為原處分前已由臺北市選委會給予原告陳述意見之機會，原告之程序利益已受到保障。嗣被告根據臺北市選委會查復資料及原告國風公司之陳述意見書等現有資料，客觀上已足判斷原告是否違反總統選罷法第52條第2項規定，依據行政罰法第42條第6款及行政程序法第103條第5款規定，亦無函請原告再次陳述意見之必要。是以，原告主張被告未依行政罰法第42條及行政程序法第102條規定給予原告陳述意見之機會，即逕為處罰，有違正當法律程序云云，即非可採。

7、次按訴願法第56條第1項規定：「訴願應具訴願書……」第63條規定：「（第1項）訴願就書面審查決定之。（第

2項）受理訴願機關必要時得通知訴願人、參加人或利害關係人到達指定處所陳述意見。（第3項）訴願人或參加人請求陳述意見而有正當理由者，應予到達指定處所陳述意見之機會。」第65條規定：「受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於必要時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。」由上開規定可知，訴願程序原則上採書面審理原則，且訴願人於訴願程序已提出訴願書就其對原處分合法性陳述其意見，訴願決定書面審查原則並未侵害訴願人受憲法保障之聽審權，其應受正當行政程序之保障已符合憲法誡命之要求。且訴願法第63條第2項及第65條僅係規定訴願機關「得」給予當事人陳述及言詞辯論之機會，而非「應」給予當事人到場陳述及言詞辯論之機會，訴願機關依其合義務裁量，認訴願人之書面陳述意旨已臻明確，故未通知訴願人到場陳述意見，其程序尚非違法（最高行政法院109年度判字第83號判決參照）。而觀之本件訴願決定書於其理由欄第6點已記載：「……本件事證明確，所請言詞辯論一節，核無必要。……」足認訴願機關已經審認相關事證，認無進行言詞辯論之必要，是原告主張訴願機關剝奪其聽審權及救濟權利云云，亦非可採。

6、再按行政程序法第5條規定：「行政行為之內容應明確。」第96條第1項第2款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」第114條第1項第2款、第2項規定：「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由

已於事後記明者。……（第2項）前項第2款……之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」前揭所謂「事實、理由及其法令依據」，乃行政機關為處分時，斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，適用法令，作成決定即「主旨」之所由依據，故行政處分依規定應記明理由者，如未經記明，即罹有瑕疵，惟此一瑕疵，依上揭行政程序法第114條第1項第2款，得因事後即應經訴願之前置程序者，於訴願程序終結前；得不經訴願程序者，於相對人向行政法院起訴前記明而補正（行政處分之「補記理由」）。倘書面行政處分所記載之「事實、理由及其法令依據」，已足使受處分之相對人瞭解該處分之決定（主旨）所由之原因事實及其依據之法令，且不影響處分之結果者，縱其事實與理由之「記載稍欠完足」，尚難謂為理由不備或違反行政行為內容之明確性原則；於此情形，為處分之機關非不得於訴願或事實審行政法院行政訴訟程序中，就作成行政處分時即已存在、且不改變行政處分之性質及不妨礙當事人防禦之前提下，為事實或理由之補充（追補理由），供受理訴願機關或事實審行政法院調查審酌（最高行政法院103年度判字第432判決意旨參照）。查本件原處分一、二業已分別載明其主旨為：「受處分人（即原告國風公司）違反總統副總統選舉罷免法……第52條第2項規定，依法處新臺幣50萬元罰鍰。」「國風傳媒有限公司違反總統副總統選舉罷免法……第52條第2項規定，受處分人為其代表人，依同法第96條第5項規定併處新臺幣50萬元罰鍰。」其後並有相關事實與理由及法令依據之記載（參原處分卷第5、7頁），

已足使原告明瞭其於投票日前10日起至投票時間截止前發布有關候選人之民意調查資料，違反總統選罷法第52條第2項規定，而原告張果軍為原告國風公司之代表人，應一併處罰等情，是原處分並無不明確之情形，難認有違行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定之情事。至於原處分關於系爭遊戲屬「民意調查資料」一節固未敘明其認定之理由，然被告業於訴願審議時以答辯狀敘明其認定系爭遊戲屬「民意調查資料」之理由，揆諸前揭說明，原告主張原處分有違行政行為明確性原則等語，要非可取。

（四）原處分並無侵害言論自由、新聞自由，亦無違反適當性原則、比例原則：

原告主張系爭遊戲目的在於促進選民思辨，屬高價值之政治性言論，被告率以原處分予以裁罰，業已戕害言論自由、新聞自由，更破壞審議式民主，且有違反適當性原則、比例原則等語。惟按憲法第11條保障人民之言論自由，乃在保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。惟憲法之保障並非絕對，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，而立法者於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制者，自應符合比例原則之要求（司法院釋字第623號及第509號解釋意旨參照）。又總統選罷法第52條第2項規定，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，是總統選罷法第52條第2 項規定之限制，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。從而原告此部分之主張，復無可取。

六、綜上，原告確有違反總統選罷法第52條第2 項規定，故被告依同法第96條第4 項、第5 項規定分別以原處分一、二裁罰原告國風公司、張果軍各50萬元，即無違誤。訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1 項前段、第104 條，民事訴訟法第85條第1 項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　23　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　林麗真

法　官　林秀圓

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

	4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合　、　之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出　所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　4　　日

書記官　張正清