

新聞放大鏡

緊急限制刊播令草案評析

編目：行政法

【新聞案例】^{註1}

行政院會今（16）日通過「總統副總統選舉罷免法」及「公職人員選舉罷免法」部分條文修正草案，針對企圖影響選舉罷免的不實廣告，要求即時下架，參選人得向法院聲請緊急限制刊播令，法院須在3天內做出裁定。

政院上午討論「公職人員選舉罷免法」第51條之3、第110條之1修正草案及「總統副總統選舉罷免法」第47條之3、第96條之1修正草案後通過，內政部說明，這次修正草案主要是對於遏止不實競選罷免廣告之散布，增列選舉公告發布或罷免案宣告成立之日起至投票日前1日止，大眾傳播媒體業者收費刊播之廣告，擬參選人、候選人、被罷免人或罷免案提議人如認有散布謠言或傳播不實訊息之情事，侵害其權利或影響選舉罷免結果之虞，得向法院聲請「緊急限制刊播令」移除內容，且法院應於3日內裁定，要求刊播業者下架或做必要處分。

內政部表示，這次草案主要是參酌法國的「反資訊操控法」，規定選舉日前3個月期間，檢察官、候選人、政黨或政治團體及利害關係人，如果認為有詐騙或不精確的引述資訊，透過公眾傳輸大量散布，有害於投票正確性之虞，得向法院請求緊急處分，以停止散布，且這項規定也已經法國憲法法庭裁決合憲。

而這次修正草案擬定不履行法院裁定的怠金規定，只有在未依法院裁定將相關廣告移除或停刊(播)時，才會受到法院的處分，至於廣告內容是否不實，將交由法院認定，未課予媒體的事前審查義務，媒體業者無須擔心刊播廣告即受處分。

最後，內政部強調，選舉罷免不實訊息影響民主選舉罷免制度甚鉅，並具有不可逆性，因此，比照法國「反資訊操控法」建立制度，希望藉此端正

^{註1}引自 2019-5-16〈政院通過「緊急限制刊播令」法院須在3天內做出裁定〉新頭殼。
<https://newtalk.tw/news/view/2019-05-16/247205> (最後瀏覽日:2020-3-13)

選風，如能即時順利完成修法，最快明年第15任總統、副總統選舉及第10屆立法委員選舉就能適用修正後的條文。

【相關爭點】

- 一、資訊揭露義務作為競選活動之管制手段，其管制目的正當性及管制手段正當性為何？
- 二、試評析行政院之緊急限制刊播令草案

【案例解析】

- 一、資訊揭露義務作為競選活動之管制手段，其管制目的正當性及管制手段正當性為何？

按管制競選活動之目的，係基於憲法第2條之國民主權原則，所有國家權力皆須源自人民。為了落實民意政治及責任政治，選舉必須遵循一定之投票規則，而若要有效確保投票行為之民主正當性，立法者即應保障前階段競選程序的開放性、透明性、公正性及活躍度。而資訊揭露義務作為競選活動管制手段之一，其目的正當性及手段正當性為何，以下謹申論之：

(一)管制目的正當性

資訊揭露義務之目的係確保競選程序的透明性及公正性。但強制揭露此種手段究竟要追求哪些立法目的，仍要視揭露之資訊內容進行認定。

1.私人捐獻競選經費

競選經費之管制，不僅是為了防止候選人在當選後的決策腐敗（高額捐贈者對候選人之國家決策施加不當影響），也同時具有保障競選程序之功能，以建立政黨公平競爭環境、確保政治活動公平及公正。

另外，由於競選經費的資訊往往較能反映受捐贈政黨、候選之利益網絡及價值立場，因此競選經費的資訊揭露也同時具有提供選民投票指引的內在價值。

2.散播特定競選言論

資訊揭露義務之主要目的在追求競選程序透明性，使選民能取得正確資訊以作成理性決策的選民權能考量，例如：競選廣告、文宣、民調的實名制要求，有助於確保選民獲知言論之來源，從而正確判斷言論之散播動機與資訊價值。

另外，競選言論特別是廣告及民調，對資金有高度依賴性，因此競選廣告刊播及競選民調發布經常會牽涉競選經費之管制。故有效的競選經費

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

管制，必然要包含有償性競選言論之來源及金額資訊揭露要求。

(二)管制手段正當性

相較於競選活動的實體及形式管制，**競選資訊揭露在管制效果上會導致相對較低的人權及行政成本，從而在狹義比例原則的操作上，較易獲得合憲判斷。**

然而，資訊揭露義務的管制規範能否達成其立法目的，需進一步從人性、利益、選舉文化等現實脈絡出發，分析資訊揭露義務的規範是否、如何影響選民、候選人、捐贈者或出資者的決策動機。

在特定脈絡下，更有可能會產生管制的反效果，蓋立法者之所以認為資訊揭露義務得有效嚇阻高額獻金的捐贈及收受，係預設選民厭惡候選人收受高額獻金。但在實務運作上，選民普遍無能自行挖掘資訊，更甚者，候選人的豐沛財源可能反被正面評價為選舉實力的展現。前述偏離甚至悖反立法者預測的管制反效果，將影響資訊揭露義務作為管制手段的適當性與衡平性判斷。

二、試評析行政院之緊急限制刊播令草案

行政院於 2019 年提出緊急限制刊播令修法草案後，司法院隨即發布新聞稿²回應，表示不認同該草案，理由大致有三：法官保留不適用於不實廣告刊播限制、法院並非第一線事實查核之最適機關及法院不宜過早介入民主政治進程。而文獻上對草案亦多有批判，以下謹就兩種批評方向申論之：

(一)緊急限制刊播令草案與理論未合

從競選活動管制之脈絡出發，吾人可知競選廣告之所以會成為競選經費管制及公民權能保障之一環，係因為其有償性格而非訊息內容。且**競選廣告資訊揭露之管制利益，正是將廣告內容之評價責任轉移予選民自主判斷，以內容不實性作為聲請限制刊播之標準，反削弱了競選廣告管制架構之基礎。**

另外，所謂的「影響選罷結果」若是指破壞選罷程序的公平競爭，這項集體法益也難以證成由具有私人利益之參選人、候選人、被罷免人獨占聲請權之手段正當性。

小結：緊急限制刊播令草案之提出本是為了解決問題，但反而產生新的規範矛盾。

²參司法院新聞稿，不實選罷廣告之刊播限制，不宜由法院擔任第一線審核機關，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=459197>(最後瀏覽日：2020-3-16)。

(二)緊急限制刊播令可能導致法院公信力崩潰

另有文獻認為我國人民對於司法程序仍缺乏應有的法治認知，倘若法院以釋明或調查結果不足以獲致心證為由，駁回限制刊播令之聲請，正確的認知應為：該資訊法院無法確認是否為杜撰不實。

但社會大眾在被有心人操弄下，容易將其解讀為「因為法院駁回限制刊播令之聲請，故此一資訊為真」，使得法院的駁回裁定猶如為一方擔保之效果。但一旦選後水落石出，證實該資訊為虛構，法院勢必將付出公信力崩潰之代價。

小結：緊急限制刊播令草案之法制設計過於高風險，解決假新聞不當影響選舉之藥方，仍須倚賴選民自己對選舉資訊建立警戒意識。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！