

重要論文選 ③

假訊息管制與資訊揭露義務

——以選罷法、公投法及其修正草案為中心

編目：公法

出處	月旦法學雜誌，第 292 期，頁 42-59	
作者	蘇慧婕教授	
關鍵詞	競選言論、假訊息、資訊揭露、實名制	
摘要	<p>一、著眼於總統選罷法、公職選罷法與公投法以假訊息管制為目標的修正草案內容，本文探討廣告資訊揭露是否為對抗選罷公投假訊息的適足管制手段。透過資訊揭露在選罷公投法規範架構中的體系定位，本文指出政治獻金和廣告、民調、文宣等競選言論的資訊揭露，皆具有維護國家行為公正性、競選程序公正性和競選程序透明性的功能。</p> <p>二、現行法的管制手段設計，充斥著規範價值的衝突和管制客體的闕漏。行政院提出的兩選罷法及公投法草案，一定程度上修正了現行法的缺失，但與資訊揭露義務之規範邏輯矛盾的緊急限制競選廣告刊播令，不僅無法達到假訊息管制目的，同時也削弱了競選廣告的管制架構。</p>	
重點整理	緒論	<p>本文將針對「廣告資訊揭露是否為對抗選罷公投假消息之適足管制手段」之問題討論，並循以下架構論述。首先就現行法關於競選活動管制的體系分析出發，就資訊揭露之規範進行理論定性，藉此評判台灣以競選廣告資訊揭露作為假訊息管制主軸的修法取徑，最後指出未解之爭議。</p>
	競選活動管制體系下的資訊揭露	<p>一、競選活動管制之目的</p> <p>基於國民主權原則，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，且若要有有效確保投票行為之民主正當性，立法者應保障前階段競選程序的開放性、透明性、公正性及活躍度。</p> <p>二、競選活動管制之手段</p> <p>在競選程序趨向專業化、負面操作、媒體導向、候選人中心的此刻，透過競選活動管制以維護選舉公正性的重要性，也就不言可喻。以我國的公職選罷法為例，競選程序之相關規定可區分為以下幾種類型：</p> <p>(一)形式管制</p> <p>競選活動的形式管制客體，涵蓋了對於競選活動之時間、地點、方式（政見發表會、媒體、噪音</p>

重點整理

競選活動管制體系下的
資訊揭露

管制、暴力禁止、不當競爭禁止)之管制。

(二)實體管制

競選活動的實體管制包含言論主體及言論內容之管制，相關規範為辦理選務人員禁止從事宣傳、各級機關禁止從事宣傳、競選言論之禁止、違反競選言論規範之處罰、誹謗言論之處罰。

(三)資訊揭露

在公職選罷法中，競選廣告、文宣必須實名制，民調資料之公布則有揭露調查人、調查時間、調查方式及經費來源等資訊之義務。

(四)競選經費管制

綜觀公職選罷法及政治獻金法之相關規範，競選活動的經費支出不得超過固定的金額上限，經費收入分別來自公費補助及私人捐獻，其中就私人捐獻定有來源禁止、最高金額、支出用途、資訊揭露等管制規範。

(五)小結

- 1.競選活動管制的規範體系，是為了追求競選程序和平性、開放性、公正性、透明性等重大政府利益，而從各層次競選活動之不同面向出發所採取的不同管制手段。
- 2.追求競選程序透明性的管制手段，可再區分為資訊申報及資訊公開兩個層次；追求競選程序公正性的管制手段則包含國家中立性之維持、外國資金干預的排除、媒體的公平近用及候選人的公平競爭。

三、資訊揭露義務作為競選活動的管制手段

(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

(1)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。

(2)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

重點整理

競選活動管制體系下的資訊揭露

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

(1) 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。

(2) 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

1. 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。

2. 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。

3. 在特定脈絡下，更有可能會產生管制的反效果，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。

【高點法考】
四、小結：資訊揭露義務內容的類型化

(一) 資訊揭露的義務主體

行為有引發政府決策腐敗之嫌，或為選民提供知情投票決策之指引者。例如：逾越門檻金額的政治獻金捐贈者及競選廣告刊播者、競選文宣散布者等散布競選言論之人。

	<p>競選活動管制體系下的資訊揭露</p>	<p>(二)資訊揭露的義務客體</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.申報 資訊揭露義務人向政府機關提出防止國家決策腐敗所必要，且有助於競選經費規範執行的資訊內容，例如：捐贈、競選廣告託播、支出競選經費等行為人之身分等。但立法者亦得豁免落選人、小黨、獨立候選人及未逾一定金額門檻之捐獻與資訊散布行為的申報義務。 2.公開 受理資訊申報之政府機關或廣告刊播者，把提供選民投票決策指引的資訊內容，提供予一般公眾近用。考量到捐贈者、競選廣告託播者等行為人之隱私權及言論自由，行為人身分揭露應以一定金額門檻為要件。 <p>(三)資訊揭露的時間</p> <p>資訊揭露應即時向選民公開，至遲必須在投票前向選民公開。</p>
<p>重點整理</p>	<p>競選活動的資訊揭露義務： 現行法及修正草案評析</p>	<p>一、競選活動管制之規範體系：選罷法與公投法的二元體系</p> <p>(一)公職選罷法針對競選活動制定各種形式及資訊揭露之管制規範，這在總統選罷法中也得以找到大致對應之規定（二者合稱為兩選罷法）。</p> <p>(二)而公職及總統選罷程序中的私人競選經費捐贈，主要適用政治獻金法之規定，故兩選罷法及政治獻金法共同組成了選罷活動的管制架構。而公投法對公投活動及經費募集另有一套獨立而密度較低之管制規定。但競選活動資訊揭露管制充滿規範間的價值衝突及邏輯矛盾，以下申論之：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.選罷法及公投法之規範密度極其失衡，公投法對於公投宣傳言論的管制可謂全面棄守。 2.其次，兩選罷法在各自的規範中，亦欠缺競選活動管制之整體觀照，具體來說，根本問題是兩選罷法忽視了有償性競選言論及競選經費管制間的關聯性，而未將出資者及刊播金額納入資訊揭露之範圍，明顯無法實現強化競選經費管制之立法目的。 3.政治獻金之申報時點訂在投票日後，可見立法者否定政治獻金資訊的投票指引功能。從而選民知情投票之政府利益，僅能透過競選廣告實

重點整理

競選活動的資訊揭露義務：現行法及修正草案評析

名制、民調實名制及總統選罷法中的競選文宣實名制獲得些許保障，但公職選罷法全面禁止匿名競選文宣所導致的寒蟬效應恐怕將摧毀此處的些許保障。

4.簡言之，出於對整體競選活動管制體系的欠缺認識，現行規範所建構之資訊揭露義務，難以被評價為追求國家行為正當性及競選程序透明性的適當手段。

二、兩選罷法及公投法修正草案之評析

為因應假訊息問題，行政院於 2018 年 11 月 24 日選舉後 7 個月內，數度提出公職選罷法、總統選罷法、公投法的修正草案，以下將討論之。

(一)競選廣告的來源禁止

為了防止被排除於政治獻金之外的境外資金以廣告託播的方式流入選罷、公投宣傳程序，總統選罷法草案第 47 條之 1、公投選罷法草案第 51 條之 1、公投法草案第 20 條之 2 皆統一擴張競選廣告刊播媒體之概念，同時禁止媒體接受外國人直接及間接的刊播委託。

(二)競選廣告的資訊揭露

透過廣告刊播媒體概念的擴大，公職選罷法草案第 51 條第 1 項、總統選罷法草案第 47 條第 1 項、公投法草案第 20 條之 1 亦擴張競選廣告資訊揭露的義務人範圍，同時亦將出資者列為應揭露資訊。

(三)競選廣告的限制刊播

1. 為避免不實選罷廣告破壞選舉制度公平公正性，造成難以回復之損害，公職選罷法草案第 51 條之 3 及總統選罷法草案第 47 條之 3 引入競選廣告的緊急限制刊播令。總體來說，當媒體刊播的選罷廣告，其不實內容可能侵害擬參選人、候選人、被罷免人或罷免案提議人之個人權利或影響選罷結果時，上述之人在符合一定形式程序後，得向法院聲請移除內容、停止刊播等必要處置，而法院須在 3 日內作成裁定。

2. 然而，若從競選活動管制之脈絡出發，可知競選廣告係因其有償性格而非訊息內容，成為競選經費管制及公民權能保障之一環。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

	<p>競選活動的資訊揭露義務： 現行法及修正草案評析</p>	<p>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。</p> <p>3.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。</p> <p>(四)小結 本次修正草案係以競選廣告管制改革為主軸，主要是管制漏洞之補全及競選廣告緊急限制刊播令，前者方向正確，而後者則反而產生新的規範矛盾。</p>
	<p>結論</p>	<p>一、現行兩選罷法、公投法、政治獻金法，在規範之間存有價值衝突及邏輯矛盾。修法草案雖進行細部修補，但並未碰觸到非誹謗性不實競選言論之可罰性的關鍵爭議，從而無法確切回應「廣告資訊揭露是否為選罷公投假訊息之適足管制手段」之提問。</p> <p>二、蓋資訊透明能否有效確保程序公正的關鍵，仍取決於規範體系對不實資訊是否引發法益迫切傷害的現實預設及規範判斷。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>我國憲法第 2 條揭示國民民主權原則。試問國民民主權原則與民主國原則之關係？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、吳秦雯（2019），〈假新聞之控制〉，《月旦法學雜誌》，第 292 期，頁 30-41。</p> <p>二、黃銘輝（2019），〈假新聞、社群媒體與網路時代的言論自由〉，《月旦法學雜誌》，第 292 期，頁 5-29。</p> <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！