

# 辯論意旨書

案號：112 年度憲民字第 383 號

聲 請 人：震傳媒股份有限公司 均詳卷

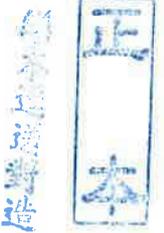
兼法定代理人：謝家鼎

上 二 共 同

代 理 人：謝震武律師

上 二 共 同

代 理 人：王嘉翎律師



謹遵照 鈞庭諭示之言詞辯論爭點題綱，提呈說明如后：

一、中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項禁止於選前十日發布、報導、散布、評論或引述民意調查資料，是否抵觸憲法第 11 條人民言論自由之保障？

(一)憲法第 11 條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。而，選舉民調的發布，本即屬於言論自由應受保障之範疇，為人民所享有受憲法保障之權利，因此，在憲法保障言論自由之限度下，若擬對於人民言論自由加諸禁制與裁罰，必有其高於憲法保障言論自由之精神與價值，始得禁

制之。

(二)選前禁止公布民調，且禁制期間過長，均違反憲法保障之自由權等基本人權：

選前禁止公布民調，係對於人民言論自由加諸禁制與裁罰，已牴觸憲法第 11 條人民言論自由之保障及憲法第 22 條包括資訊自由權等自由與權利之保障。且，禁制期間過長，亦違反憲法保障之自由權等基本人權。

於 112 年 6 月 9 日修正公布公職人員選舉罷免法第 53 條第 3 項之前，行政院內政部擬具該條條文之修正草案時，立法院曾發表「選前禁止發布民意調查資料規定之研析」之研究成果報告，指出我國法規範就選前民意調查發布之「禁止期間過長」，恐有違「比例原則」而難以通過合憲性檢驗(請參聲證十)。即呼應 2002 年由中央研究院法律研究所陳淳文教授所為之「表意自由與選前民調發布之禁止：總統副總統選舉罷免法第四十七條第二項評析」壹文中所指出「我國的具體規定，因……禁止期間過長，有高度的違憲嫌疑」(請參聲證十一)，咸認我國選舉法規對於選前民調發布所定之十日禁制期間過長(包括現行規定、及中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項，禁制期間均為十日)，已違法憲法保障言論自由等自由權及其他基本人權之精神與價值。

(三)選舉前禁止發布民調，亦使選民獲得正確民調資料之權利亦遭受限制，使民眾「知的權利」受到阻礙，亦即「資訊自由

權」因此而受到阻礙，雖憲法第 11 條並未明定資訊自由權，然，「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」為憲法第 22 條所明定，此處之「其他自由及權利」，應即包括人民在不妨害社會秩序公共利益之情形下，有從一般可以接觸之來源獲得資訊之權利。因此，獲得正確的民調資料，亦屬人民「知的權利」亦即「資訊自由權」所保障之範圍。

承前，以現代科技發展迅速，媒體與文字之傳播能力無遠弗屆，必有民眾在語言能力或財力方面，具有相當能力可以取得來自國外之管道或來源的資訊，即可透過該等國外之管道或來源取得民調資訊，而該等在國外發布或散布民調之行為，非國內法所得規範，因此，在人民之間即造成「資訊不平等」之情形。

(四)又，公職人員選舉罷免法對於民調發布禁制期間(現行法規規定於第 53 條第 3 項，中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法規定於第 53 條第 2 項)之立法精神，當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(此立法精神有臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2594 號判決可資參照)，是，必該民調之發布有引導或影響選舉罷免案進行或結果之主觀意圖，及，該民調作成之時間點，為禁制期間內作成之民調，始為受到憲法所保障言論自由權利受到禁制之行為，始符合立法精神。若對於並無引導或影響選

舉罷免案進行或結果主觀意圖之言論，一概加以禁制，甚或，對於禁制期間以外所作成的民調，可能為禁制期間一日前、一月前、一年前、甚至十年前，亦一概加以禁制，顯然無限擴大對於憲法第 11 條對人民言論等自由權保障之箝制。

二、中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項所稱「發布」與「散布」之文義，是否不明確而違法律明確性原則？

(一) 中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項禁止於投票日前十日起至投票時間截止前散布者，當為投票日前十日起至投票時間截止前始發布之民調，並無疑義，法院不應為條文文義以外之擴大解釋。

(二) 由中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項之條文，與現行公職人員選舉罷免法第 53 條第 3 項之條文互相對照，顯然可知 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項之條文所禁止者「不包括」「禁制期間以外」之時間點所發布之舊民調：

(1) 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項之條文乃：

「政黨及任何人於投票日前十日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布有關候選人、被罷免人或選舉、罷免之民意調查資料，亦不得加以報導、散布、評論或

引述」。

依照中華民國教育部編纂之教育部辭典之統一釋義，「發布」之意即為：「頒布、頒發、宣布」（請參先前所呈聲證九），因此，105年12月14日修正公布之公職人員選舉罷免法第53條第2項所稱「發布」之民意調查資料，當係指「投票日前十日起至投票時間截止前」期間內所做成之民調，該條項後段所稱之「亦不得加以報導、散布、評論或引述」即指對於前段所稱「投票日前十日起至投票時間截止前」期間內所發布之民調，不得加以報導、散布、評論或引述。

(2)現行公職人員選舉罷免法第53條第3項條文則為：

「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。」

準此可知，現行條文將105年12月14日修正公布之公職人員選舉罷免法第53條第2項之規定針對於投票日前十日起至投票時間截止前之禁制期間內發布之民調「亦不得加以報導、散布、評論或引述」，修改為將報導、散布、評論或引述均與發布平行列舉為獨立之行為，而不再如105年12月14日修正公布之公職

人員選舉罷免法第 53 條第 2 項條文僅針對禁制期間內發布之民調始不得加以報導、散布、評論或引述；且，現行公職人員選舉罷免法第 53 條第 3 項條文明訂不得發布、報導、散布、評論或引述者係指「前二項資料」，觀之該條第一項即指「投票日十日前(亦即禁制期間之外)」之民調，第二項則為第一項民調未載應載事項者，即知現行公職人員選舉罷免法第 53 條第 3 項始將「投票日十日前(亦即禁制期間之外)」納入明訂為該條所禁止之民調。

換言之，依現行公職人員選舉罷免法第 53 條第 3 項之規定，受到禁止之民調始涵括「投票日十日前(亦即禁制期間之外)」之民調，而 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項並未有現行條文涵括「前項資料(投票日十日前(亦即禁制期間之外))」之規定，亦未如現行條文將報導、散布、評論或引述均與發布平行列舉為獨立之行為，均足見 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項條文禁止之民調顯然為禁制期間內所做成之民調，而不包括投票日十日前(即禁制期間之外)所做成之舊民調。

(三)再者，自「中央法規標準法」及「行政程序法」之條文觀之，「發布」的意義顯指第一次對外公開之意義：

中央法規標準法第 3 條：

各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

中央法規標準法第 7 條：

各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。

中央法規標準法第 13 條：

法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。

行政程序法第 157 條：

(第一項) 法規命令依法應經上級機關核定者，應於核定後始得發布。

(第二項) 數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布。

(第三項) 法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。

由上均知，「發布」的意義顯指「第一次」對外公開之行為，就法令而言，法令既經發不後，第二次及往後再提及時，即為「適用」或「援引」，而非「發布」。準此，當民調資料做成第一次對外公開時，當屬「發布」，第二次及往後再次使用該民調資料時，應為「散布」、「報導」、「引述」、「評論」至明。足見 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員

選舉罷免法第 53 條第 2 項條文禁止之民調顯然為禁制期間內所做成之民調，而不包括投票日十日前(即禁制期間之外)所做成之舊民調。本件確定終局裁判擅為擴大解釋，顯然抵觸憲法第 11 條規定對人民言論自由之保障。

三、中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 110 條第 5 項未區分所禁止者，係「已發布之民調資料」或「尚未發布之民調資料」，亦未區分係利用「大眾媒體」或「社群媒體」而為散布等行為，一律處罰最低新台幣 50 萬元之罰鍰，是否違反憲法第 23 條比例原則及第 15 條財產權保障意旨？

(一)誠如前項之詳細說明，中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項禁止於投票日前十日起至投票時間截止前散布者，當為投票日前十日起至投票時間截止前始發布之民調，當無疑義，「並非」未區分所禁止者係「已發布」或「尚未發布」之民調資料。

(二)退萬步言之，倘若 鈞庭認定 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項禁止於投票日前十日起至投票時間截止前散布者，包括投票日前十日「已發布」或「尚未發布」之民調資料，則中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 110 條第 5 項未區分所禁止者係「已發布之民調資料」或「尚未發布之民調資料」，一律處罰最低新台幣 50 萬元之罰鍰已違反憲法第 23 條比例原則及第 15 條財產權保障意旨。此由現行 112 年 6 月 9 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 110 條第 6 項(原第 5 項移

列為第 6 項)之立法理由：「該額度(最低之新臺幣五十萬元罰鍰)對一般無意間違反規定者，實屬過苛，爰作適當調整，並衡酌政黨、候選人、罷免案提議人之領銜人、被罷免人及其受僱人、代理人或使用人違反上開規定，係有藉以動搖他人投票意向、影響選舉、罷免結果，與渠等以外對象之違法多屬一時不察，違法之惡意及影響程度容有差異，爰依該二類對象分別定明罰鍰之上下限」，可知，對於禁制期內發布民調之處罰，應就不同情況而有所區別，因違法之惡意與影響程度容有差別，基於相同之精神，「已發布之民調資料」或「尚未發布之民調資料」之違法惡意與影響程度，亦顯然有所差別，然以現行法(包括 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 110 條第 5 項亦同)對於禁制期間以外所作成的民調(可能為禁制期間一日前、一月前、一年前、甚至十年前)，均一律以相同標準予以處罰，顯然違反憲法第 23 條比例原則及第 15 條財產權保障意旨。

四、選前民調對選舉結果之影響為何？其是否會因距離選舉日之遠近，而有不同？禁止選前公布民調，是否有助於選舉之公正性？

(一) 禁止選前公布民調，基於保障選舉之公平與公正之目的，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，進而影響選舉結果之立法精神，在合適之天數期間內禁止公布民調，限制憲法第 11 條保障人民之言論自由，尚可謂有其價值，惟，若距離選舉日尚遠(亦即禁止期

間過長)，則如前述所援引之立法院發表之「選前禁止發布民意調查資料規定之研析」研究成果報告，2002 年中央研究院法律研究所陳淳文教授所為之「表意自由與選前民調發布之禁止：總統副總統選舉罷免法第四十七條第二項評析」，咸認我國選舉法規對於選前民調發布禁制期間十日，已違法憲法保障言論自由之精神與價值。

- (二) 選前禁止發布民調最早制定於總統副總統選舉罷免法，最主要原因乃認為民意調查的資料結果會遭到政黨或候選人操弄棄保效應，影響選情，擾亂視聽，有害選舉公平性。嗣後，於公職人員選舉罷免法亦仿照總統副總統選舉罷免法增訂選前禁止發布民調，然而，公職選舉制度複雜，不能全然與總統副總統選舉等同視之，選區大小、選民結構、選舉時間等，無不為影響投票結果之複雜因素。選民接收到民調資料後，不同的人面對同一個民調資料，可能會做出截然不同的決定，有人對於所支持的候選人在民調資料中居於落後時，會轉向支持領先而有當選把握的候選人，有人會出於同情而支持民調資料中顯示落後的候選人，更有人是隨著整個選情局勢的氣氛而決定支持對象，有些人則是受到競選廣告營造的氛圍、事件或節目風向、或琳瑯滿目的競選文宣、站台助選者、造勢晚會或選前之夜的內容或喊話等等，而決定支持的傾向。因此，選舉結果受到太多複雜因素之影響，前述包括競選廣告、事件、節目、競選文宣、站台助選者、造勢晚會或選前之夜等所

有競選活動都會影響選舉結果，卻無任何實證或可靠之研究結果證明選前民調對於選舉的公平性造成何等損害，因此，相較於憲法保障之言論自由、資訊自由等其他自由權，對於選前民調禁止發布、且禁制期間長達十日，顯有違反憲法對於言論等自由權保障之精神。

(三) 選前禁止發布民調，除前述違反憲法保障之言論自由、造成資訊不平等外，亦與民主精神產生矛盾。選舉既為民意之展現，候選人在公開原則下從事競選活動，選民亦應在公開的資訊下，投票做出選擇。在民主精神下，應相信選民在公開資訊下，能做出理性選擇，倘若認為選民會受民調資料所操弄，亦即不相信選民，何以能實施民主選舉？倘若選民會受民調資料所操弄，何以其他競選活動(如節目、廣告、文宣、造勢晚會等)便不致於影響或操弄選民之投票決定？所有選舉活動均會影響選舉，選前公布民調雖對於選民亦會造成某程度影響，但與選舉之公平性並無關聯。

(四) 在資訊多元化的現代社會下，選前禁止發布民調，限制了言論自由、資訊自由，反而使不可靠的民調在台面下流竄，讓謠言耳語影響選民正確的判斷，反而傷害選舉公正性。

(五) 退萬步言，倘若認為 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項禁止於選前發布、報導、散布、評論或引述民意調查資料，並未抵觸憲法第 11 條人民

言論自由之保障，則上開法令(含現行法)禁制期間過長，顯有違憲之情！

於公職人員選舉罷免法尚未增訂禁止選前發布民調規定之前，於總統副總統選舉罷免法於八十四年八月九日制定時，當時立法委員蔡同榮即建議總統選舉前五天不得公布民意調查結果(請參聲證十二立法院公報第 84 卷第 45 期第 59~60 頁)，亦未達十日之久。

(六) 依據世界民意研究學會 (World Association for Public Opinion Research, WAPOR) 公布之「發布民調的自由度調查(The Freedom to conduct and publish opinion polls)2023 年版」，選舉前禁止民調公布之國家比例最高者為拉丁美洲，但，拉丁美洲國家發布民調之禁制期間之中位數為 7 日，而選舉前禁止民調公布之國家比例第二高之區域為歐洲，但其中一半的國家之發布民調之禁制期間僅有 2 到 3 日(請參聲證十三)。足見我國十日之禁制期間已遠超過其他國家，對於憲法保障之言論自由基本權利顯有重大侵害，亦為前述立法院議題研析與中研院法研所陳淳文教授專文所指出之違憲情事！

(七) 又，根據前開世界民意研究學會 (World Association for Public Opinion Research, WAPOR) 公布之「發布民調的自由度調查(The Freedom to conduct and publish opinion polls)2023 年版」中之統計，在全球 157 個國家中，選前公布民調完全沒有限制之國家有 34%，限制選前不得公布民

調之禁制期間從 1 到 6 天者有 25%，7 日以上者僅有 18%，足見我國對於發布民調之 10 日禁制期間，已遠高於全球 6 成之國家(請參聲證十四表格)。

(八) 自該學會之調查報告中指出，越接近選舉日，民意調查就越準確(請參聲證十五)，競選活動最後一周之民意調查。變得更加準確(請參聲證十六)，該報告亦提出了若長時間禁止公布民調資料將造成負面影響，包括(請參聲證十六)：

- 在選舉的關鍵時刻禁止了可靠的民意調查資訊，將會使選民只能接觸到來自其他來源而且無法核實的錯誤資訊。
- 選民在沒有選前民調資訊的情況下，根本沒有機會為計票時發生之狀況做好準備；宏都拉斯 2017 年大選即為一例，原本初期明顯落後之候選人，開票後反倒領先，因為選前禁止發布民調，故缺乏選前民調可以讓民眾知悉競爭的接近程度，雙方陣營都聲稱選舉舞弊，甚至抗議演變為暴力活動。

五、綜上所述，懇請 鈞庭賜為宣告 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項違憲並失效。並賜宣告最高行政法院 111 年度上字第 594 號裁定及最高行政法院 111 年度上字第 792 號裁定因所適用之公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項應受違憲宣告，並廢棄發回最高(行政)法院。

謹 狀

司法院憲法法庭 公鑒

附件及證物

聲證十：立法院「選前禁止發布民意調查資料規定之研析」之研究成果報告。

聲證十一：表意自由與選前民調發布之禁止：總統副總統選舉罷免法第四十七條第二項評析(2002年，中央研究院法律研究所陳淳文教授)。

聲證十二：立法院公報第84卷第45期第59~60頁。

聲證十三：世界民意研究學會（World Association for Public Opinion Research，WAPOR）公布之「發布民調的自由度調查(The Freedom to conduct and publish opinion polls)2023年版。

聲證十四：Table 2:“How many days, prior to an election, is the publication of polls not permitted?”

聲證十五：Executive summary，p.13，The Freedom to conduct and publish opinion polls 2023。

聲證十六：Executive summary，p.10，The Freedom to conduct and publish opinion polls 2023。

中 華 民 國 1 1 3 年 5 月 6 日

具狀人：震傳媒股份有限公司

兼法定代理人：謝家鼎

代理人：謝震武律師

王嘉翎律師

