

言詞辯論意旨書（一）

案號：111年度憲民字第4196號、112年度憲民字第383號

相對人 鍾淑姬等

關係機關 中央選舉委員會

代表人 李進勇主任委員

訴訟代理人 許惠峰

陳恩民

王韻茹

1 為本會為關係機關因鍾淑姬等聲請法規範暨裁判憲法審查事
2 依言詞辯論爭點題綱提出言詞辯論意旨如下：

3

4 壹、中華民國105年12月14日修正公布之公職人員選舉罷免
5 法第53條第2項禁止於選前10日發布、報導、散布、評
6 論或引述民意調查資料，是否抵觸憲法第11條言論自由
7 之保障？

8

9 一、民意調查資料屬於言論自由之保護範圍

10 憲法第11條明文保障言論自由，其具有實現自
11 我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利、形成
12 公意及促進政治社會活動之功能（司法院釋字第509號

1 參照)。保障該自由之目的在於透過言論之自由流通，
2 使人民得以從多元言論市場獲得資訊，且形成意見、
3 觀點等而得加以表達，從而實現自我、促進發現真
4 理、社會之溝通思辨，並得以有效監督政府，健全民
5 主政治之發展（113年憲判字第3號判決參照）。言論自
6 由保障之內容包含事實陳述與意見表達，也延伸至資
7 訊之交換與取得，亦即資訊之流通。客觀事實陳述與
8 主觀意見表達均屬於言論自由之保護範圍，惟兩者受
9 有保障結果之程度有所不同，因兩者將涉及得否以及
10 如何以科學方法檢證其真實性。對於意見形成之必要
11 前提在於獲取相關的資訊，在今日資訊科技發達情況
12 下，資訊自由流通對於言論自由保障具有重要意義。

13 民意調查資料係指透過調查問卷之方式，對人民
14 意見所為之調查，經整理、統計與分析後所得出的結
15 果，其中包含單純的問卷本身所呈現資料或者統計資
16 料而屬於事實陳述，亦有包含闡述統計結果，亦即問
17 卷與結果之關聯性而可能屬於意見表達，兩者都屬於
18 言論自由之保護範圍。從民意調查資料之功能而言，
19 尤其是本案所涉及之選舉罷免民意調查資料，其應作
20 為形成政治意見前獲取相關資訊之前階段，換言之其
21 功能為選舉言論市場流通的一部分，其亦受言論自由
22 之保障。

23 24 **二、禁止於選前10日發布民意調查資料係對於言論自由之** 25 **行使方式的限制**

26 言論自由保障意見之自由流通，使人民有充分取
27 得資訊及自我實現之機會，但不是指任何言論均受到



1 絕對保障，而不受任何限制。言論在特定脈絡下，亦
2 可能損害他人權利或公共利益。立法者得權衡此一情
3 形，而對言論採取適當之管制。對於言論之管制方
4 式，有對於言論內容本身所為之限制，亦有對於言論
5 發表之時間、地點及方式，而未涉及言論之目的或內
6 容之事項的限制，前者對於言論自由之限制程度較後
7 者為大，應受較為嚴格之司法審查。

8 本案的限制方式係對於投票日10日前禁止選舉民
9 意調查資料，從管制方式來看，應屬於對於發表言論
10 之時間、地點、方式所為之限制，而非屬於對言論內
11 容的管制。首先，從立法目的而言，係為選舉公正目
12 的，投票日10日前禁止選舉民意調查，並非自始限制
13 選舉民意調查資料之言論內容，而是在投票日10日前
14 禁止對外公布或散布資料，亦即對於此種言論在一定
15 時間內禁止流通，而非自始排除於言論市場之外，亦
16 未事前針對該內容進行審查。其次，從立法體系來
17 看，在選舉公告至投票日10日前，得發布選舉民意調
18 查資料，但立法者要求必須載明特定事項，亦即，負
19 責調查單位、主持人、辦理時間、抽樣方式、母體
20 數、樣本數、誤差值及經費來源，換言之，對於該言
21 論內容之正確性提供驗證真實之資料，更可看出選舉
22 民意調查資料之資料正確性的重要性。綜上所述，投
23 票日10日前禁止選舉民意調查資料，應係在這段期間
24 內暫時停止這項資料在言論市場之流通，並非對於特
25 定內容加以限制，故屬於對於言論流通之時間、方式
26 與地點之限制，毋須提高司法審查密度。

27



1 三、投票日10日前禁止散布民意調查資料之規定具有憲法 2 第23條限制之正當性

3 以法律限制人民行使言論自由，須遵守憲法第23
4 條之規定，始符合憲法保障言論自由之意旨。國家基
5 於追求特別重要之公共利益，限制人民言論自由之手
6 段，所採取達成該目的之手段應屬於侵害最小之手
7 段，且對言論自由施加限制所造成之不利益，不得大
8 於所欲維護之公共利益，始符合憲法第23比例原則之
9 要求。

10 從民國96年增訂公職人員選舉罷免法第53條之立
11 法資料顯示，該條立法理由為避免以不實民意調查資
12 料誤導選民，提高民調公信力，故一方面要求在選舉
13 公告發布之日起至投票日10日前發布之民意調查資料
14 應載明特定事項，確保資料正確性，另一方面則是在
15 投票日前10日至投票時間截止前，禁止發布選舉民意
16 調查資料。由於本條項是立法委員自行提案，在草案
17 總說明中，亦明白指出，民意調查資料被用以作為競
18 選或助選手段，影響選情甚鉅，提及選舉民意調查資
19 料作為「公器」，卻被「私器」化，在選前之一段時間
20 內，禁止選舉民意調查資料之流通是為了避免影響選
21 情，擾亂選民視聽，妨礙選舉的公平性，可知立法者
22 所設定之公益目的為選舉公正性之確保。

23 由於選舉是民主政治重要的一環，選舉是彰顯主
24 權在民，落實民意政治與責任政治之必要手段，更是
25 民主政治之根基所在（112年憲判字第18號判決參
26 照）。民意代表或各級政府首長透過選舉取得行使國家
27 權力之正當性，以公平、公正與公開選舉，選舉出多



1 數民意支持的民選公職人員，具體實現民主原則（112
2 年憲判字第11號判決參照）。立法者所形塑之選舉制
3 度，亦即公平、公正與公開之選舉保障不應僅限於投
4 票日當日，也包含選舉公告日開始至投票日結束。在
5 這段期間，透過各種資訊之自由流通創造民主思辨環
6 境，選舉人藉此得以行使其選舉權，加深民主政治之
7 發展，然而，立法者基於自身社會與政治發展，考量
8 選舉民意調查資料的流通對於民主思辨溝通過程有所
9 妨礙，尤其是接近於投票日時，因而禁止於選舉前一
10 定時間內發布該項資料，其公益目的應係為了保障貫
11 徹民主原則與實現公平選舉，屬於重要之公益考量。

12 外國立法例多有對於選舉前一定時間內禁止發布
13 民意調查資料之規定，但時間長短不一，例如德國規
14 定投票日當日、法國規定投票日前1日與當日、西班牙
15 規定投票日前5日、韓國規定總統投票日前23日以及公
16 職人員投票日前17日等。對於選舉前一定時間內限制
17 散布特定資訊之規定被稱之為「安靜期」(silent
18 period)，其目的主要在於使選舉活動能以民主思辨方
19 式進行，因此將可能對選舉活動或秩序有所干擾的特
20 定資訊「暫時」排除於自由流通之管道。但必須釐
21 清，此禁止非以長期禁止發布特定言論內容，而是在
22 特定時間內限制該資訊之流通。這項暫時性禁止流通
23 特定資訊之方式應有助於選舉活動以公正方式進行。
24 由於僅是暫時禁止流通特定資訊，而非以禁止特定言
25 論內容為管制，其侵害程度難謂重大。論者或以安靜
26 期規定非較小侵害手段，而主張強化發布民意調查資
27 料之說明義務或者資料真實性之義務屬於較小侵害手



1 段。惟對於民意調查資料課與之真實性義務或說明義務
2 是否屬於同樣有效達成目的之手段，不無疑慮，因
3 這項說明義務之行為主體應課與何人，且其說明義務
4 程度為何，對於選舉前各種競選活動或助選活動的頻
5 繁進行，無論是參與選舉的候選人或者選民，甚至於
6 選務機關，在眾多的選舉資訊中應如何判斷有無說明
7 義務或真實性義務之違反，甚至有無事先審查言論之
8 疑慮，故此一管制手段難謂同樣有效的較小侵害手
9 段。

10 安靜期規定所欲達成之公益目的與限制資訊流通
11 之自由是否有顯失比例之情形，應涉及安靜期之長短
12 以及禁止流通特定資料之範圍，在此應肯認各國立法
13 者考量自身的政治選舉環境與因素而有其自由形成之
14 空間，如以台灣選舉過程加以觀察，立法者認為選民
15 需要冷靜判斷的時間為10日，除了選舉民意調查資料
16 之外其餘的選舉資訊仍可自由流通於言論市場，因此
17 本案僅是將禁止流通之特定資料限縮於選舉民意調查
18 資料以及限縮於投票日10日前，亦難謂有過度侵害言
19 論自由而與所欲達成實現民主公正選舉之目的顯失比
20 例。

21
22 **貳、中華民國105年12月14日修正公布之公職人員選舉罷免**
23 **法第53條第2項所稱「發布」與「散布」之文義，是否**
24 **不明確而違反法律明確性原則？**

25
26 **一、法律明確性原則**

27 依據鈞院對於法律明確性原則之闡釋，「係指立



1 法者制定法律時，得衡酌法律所規範生活事實之複雜
2 性及適用於個案之妥當性，選擇適當之法律概念與用
3 語。如其意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點
4 觀察非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範
5 之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由法院審
6 查認定及判斷者」，即無違反明確性原則（司法院釋
7 字第432號、第799號、第803號、111年憲判字第13號
8 判決、113年憲判字第3號判決參照）。

10 二、本條項文義符合法律明確性原則

11 中華民國105年12月14日修正公布之公職人員選舉
12 罷免法第53條係屬於對選舉及罷免活動之管制規定。
13 從規範結構上來看，該條第1項規範選舉公告發布之日
14 至投票日10日可發布民意調查資料，但必須載明特定
15 事項，而第2項則是規範投票日前10日至投票時間截止
16 前，禁止發布民意調查資料。從立法內容而言，立法
17 者所規範之客體是民意調查資料，而受限制之行為態
18 樣則有發布、散布、報導、評論或引述民意調查資
19 料。首先，從文義上來說，發布的意義是指為使不特
20 定人得以共見共聞之公開行為，而報導、散布、評論
21 或引述則是在發布後以其他行為態樣持續公開或流通
22 民意調查資料。從立法目的與體系而言，受限制之行
23 為與民意調查資料之對外流通有關，亦即對外使多數
24 人得以知悉民意調查資訊之行為。然而必須指出，從
25 規範結構與體系上來看，本條第1項與第2項並無從屬
26 關係，亦即第2項規範的民意調查資料並非以第1項所
27 要求之正式的民意調查資料為限，亦即必須具備「調



1 查單位、主持人、辦理時間、抽樣方式、母體及樣本
2 數、經費來源」等事項，兩者規範事項並不相同。綜
3 上，對一般民眾而言，難謂無法預見該條規定之發布
4 或散布的文義範圍，因此本條所規範之發布或散布之
5 文義並無違反法律明確性原則。

6
7 **參、中華民國105年12月14日修正公布之公職人員選舉罷免**
8 **法第110條第5項未區分所禁止者，係以「已發布之民調**
9 **資料」或「尚未發布之民調資料」，亦未區分利用「大**
10 **眾媒體」或「社群媒體」而為散布等行為，一律處罰最**
11 **低新台幣50萬元之罰鍰，是否違反憲法第23條比例原則**
12 **及第15條財產權保障意旨？**

13
14 **一、選前禁止發布選舉民調資料之目的與必要性**

15 中華民國105年12月14日修正公布之公職人員選舉
16 罷免法第53條規定係規範管制選舉期間發布選民民意
17 調查資料之構成要件，違反之法律效果則規定於同法
18 第110條第5項。立法例上亦有以刑罰禁止發布選舉民
19 意調查資料，我國立法者選擇以行政罰，因此個案亦
20 應適用行政罰法。此一題綱問題雖僅提及法律效果之
21 規定，但實際上似乎是與構成要件中關於受規範客
22 體，亦即民意調查資料，以及散布使用之傳播媒介有
23 關，故仍必須將前述兩條法律規定同時納入討論範
24 圍。

25 首先，立法者限制選舉民意調查資料僅以距離投
26 票日之時間區分行為態樣，在選舉公告至投票日10日
27 前得發布記載特定項目之選舉民調資料，以及在投票



1 日前10日至投票日時間截止前禁止發布選舉民意調查
2 資料。對於在投票日前10日已發布之民意調查資料，
3 是否應排除於第2項投票日10日前禁止發布民意調查資
4 料，論點係以既已發布過之民意調查資料何以該當再
5 次發布，此理解係將發布限於理解為第一次公開之行
6 為。惟從立法目的與體系上可知立法者將投票日前10
7 日的期間設定為安靜期，希望選民在這段期間不受到
8 選舉民意調查資料之干擾，而得以形成自身對於選舉
9 之立場或政治意見，因此此條項之選舉民意調查資料
10 應涵蓋已發布過或者尚未發布(公開)之資料。由於此
11 項限制僅限於特定期間內(安靜期)，而非廣泛地涵蓋
12 整個選舉過程甚至是選舉前之政治活動，因此難認為
13 有過度限制選舉民意調查資料之流通。

14 對於受管制的對象是否應區分大眾媒體或社群媒
15 體所為之散布行為而為不同法律評價，亦有討論必
16 要。主張應為不同法律評價之論點為，社群媒體上所
17 為「轉傳」與「分享」選舉民意調查資料之可非難性
18 最低，因閱聽者可以快速查證以及有效的選擇與判
19 斷，然而此種說法應僅係以網際網路個別使用者之理
20 解出發，而與現實狀況不符。從客觀上而言，社群媒
21 體平台對於資訊取得之影響力與傳播，大眾媒體恐早
22 已望其項背。如前所述，立法者對於選舉前10日禁止
23 發布選舉民意調查資料係以提供選民選前冷靜判斷選
24 舉相關資訊，而欲對於過分干擾選情之資料有限期地
25 排除於流通管道之中，無必要區分大眾媒體與社群媒
26 體，加上考量社群媒體今日已非純粹的資訊提供平
27 台，對於兩者之媒介方式加以不同對待亦無正當性基



1 礎。

3 二、罰鍰之裁罰正當性

4 從比較法上來說，追究違反選前一定期間內不得
5 散布選舉民意調查資料的行為，有採取刑事處罰亦有
6 採取行政罰之立法例。首先，立法者採取行政罰之手
7 段程度上不若刑事處罰嚴重。其次，立法者對於此一
8 違反行為採取50萬至500萬罰鍰之處罰是否有過度侵害
9 人民財產權，在此應考量的是行政罰本有嚇阻違法行
10 為之目的，考量民主選舉中，故意以發布選舉民意調
11 查資料作為競選或助選手段，而將此一罰鍰當作是競
12 選或助選成本，則罰鍰高低應由立法者綜合考量後加
13 以規定。況且行政罰法對於個案若有減罰或者不罰亦
14 訂有相關規定可資適用。

16 肆、選前民調對選舉結果之影響為何？其是否會因距離投票 17 日之遠近而有不同？禁止選前公布民調，是否有助於選 18 舉之公正性？

20 一、選舉公正作為公益目的意涵

21 有認為禁止選前公布民調是以確保選舉結果之正
22 確性，然而這是擷取立法過程中，立法資料中提及
23 「以發布民意調查資料為競選或助選手段，影響選情
24 甚鉅」，或者是從實證研究提出民調將對選民造成棄
25 保效應、西瓜效應與信心效應而影響選舉結果扭曲民
26 主制度。然而，從前述討論可知，立法者對於所有競
27 選或者助選之言論，在選前10日禁止散布選舉民意調



1 查資料，亦即禁止該項資料之暫時流通，應係從選舉
2 經驗過程中，認定該項資料在選舉過程中對於民主言
3 論之溝通過程會產生干擾，故在選前10日內禁止流通
4 該項資訊，而並非是以選舉結果作為唯一考量。選前
5 10日禁止民調之公益目的在於確保選舉公正，而所謂
6 選舉公正不是只有選舉結果之正確性，也包含在選舉
7 過程中確保所有候選人均受到均等的參與機會，選前
8 民調資料將無法確保所有候選人在過程中得與選民進
9 行有效之溝通。

11 二、提高選舉公正與社會信賴效果

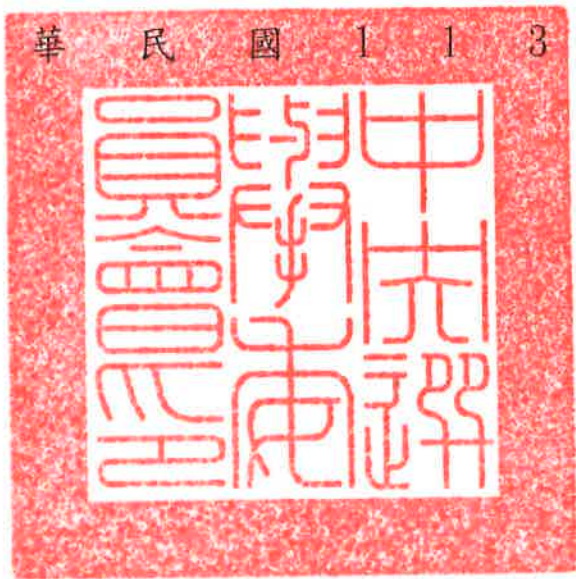
12 禁止選前公開民調之立法例所在多有，僅在於規
13 定內容有所差異，例如安靜期長短之規定。就此應可
14 推知，各國因選舉期間或選舉活動之管制有所差異，
15 而使得有長短不一的安靜期規定，故此處應留給立法
16 者形成空間。在台灣全面民主選舉經驗將近三十多年
17 的實踐中，對於選舉活動之管制規定是否應採取寬鬆
18 甚至不施加任何管制，則與民主實踐與深化程度有
19 關。即使台灣的選舉開票制度採取公開唱票開票程
20 序，仍然在每一次的選舉結果公布後，出現質疑程序
21 公正性之不正當資訊。管制選舉活動的目的在於提高
22 選舉公正性以及人民對於民主選舉之信賴，就此本案
23 所涉及選前10日禁止發布民調之規定，至少在現階段
24 選舉過程中有助於提高選舉公正性與民主信賴之目
25 的。



1 此致
2 憲法法庭 公鑒

3 中 華 民 國 1 1 3 年 5 月 3 日

4
5
6



具狀人：中央選舉委員會
代表人：主任委員 李進勇
撰狀人：王韻茹



王韻茹