

## 憲法法庭 函（稿）

地 址：100203臺北市中正區重慶南路  
一段 124 號

承辦人：陳淑婷

電 話：02-23618577轉770

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國 112 年 11 月 07 日

發文字號：憲庭力111憲民4196字第1120000044號

速別：

密等及解密條件或保密期限：

附件：如文

附件已上檔

主旨：為本庭審理當事人聲請法規範及裁判憲法審查案，請於文到30日內，就說明二及四所列事項，提供意見及相關資料惠復。

說明：

- 一、依憲法訴訟法第19條第1項規定辦理。
- 二、民國105年12月14日施行之公職人員選舉罷免法第53條第2項規定：「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。」其立法理由為何？
- 三、關於選前禁止發布民意調查資料之規定，貴部有無相關研究報告？有無相關外國立法例可供參考？如有，請惠予提供參辦。
- 四、請就附件聲請人之聲請意旨，提供貴部意見。

正本：內政部

副本：

憲法法庭

審判長 許 ○ ○

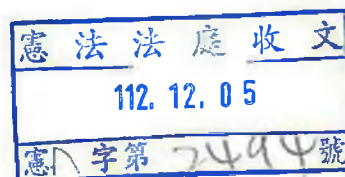


檔 號：  
保存年限：

## 內政部 函

地址：100218臺北市中正區徐州路5號  
聯絡人：章法琪  
聯絡電話：02-2356-5066  
傳真：02-2356-6217  
電子信箱：moi2015@moi.gov.tw

受文者：憲法法庭



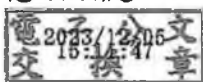
發文日期：中華民國112年12月5日  
發文字號：台內民字第1120142276號  
速別：普通件  
密等及解密條件或保密期限：（ ）  
附件：如主旨 (301000000A112014227601-1.pdf)

主旨：有關貴庭函詢公職人員選舉罷免法第53條第2項規定疑義1案，檢陳本部意見1份，復請查照。

說明：復貴庭112年11月7日憲庭力111憲民4196字第1120000044號函。

正本：憲法法庭

副本：



憲法法庭 1121205



\*TCCA1120056069\*

# 憲法法庭為審理當事人聲請法規範及裁判憲法審查案 內政部意見

112.11.27

## 一、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項規定之立法理由

- (一) 105年12月14日修正公布之公職人員選舉罷免法(以下簡稱公職選罷法)第53條第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、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。」之規定係96年公職選罷法全文修正時，參照總統副總統選舉罷免法(以下簡稱總統選罷法)第52條第2項規定增列一致禁止規範，105年公職選罷法復再增列將罷免等同選舉為相同之規範(如附件1)。
- (二) 至上開總統選罷法第52條規定，則係84年制定之時由立法委員提案增列(如附件2)。其立法理由為：「鑑於近年來選舉期間候選人、政黨、個人、法人代表以發布民意調查資料為競選或助選手段，影響選情甚鉅。因此，為不使民意調查之『公器』成為候選人及政黨之『私器』，並兼顧新聞媒體反應確實民意之必要性，本條以列舉之方式規定：投票前……不得發布候選人得票數或得票率預估值、候選人聲望或選民認同排名、選民政黨認同及其他選民政治態度……等足以影響選情之民意調查資料，以維護選舉之公平性。」(如附件3)。嗣92年擴大其規制範圍，除維持選前10日不得發布選舉民調外，亦明定不得加以報導、散布、評論或引述；另外，為避免不實民調誤導選民，提高

民調公信力，增列自選舉公告發布之日起至投票日 10 日前，雖可發布選舉民調，惟應載明相關事項(如附件 4)。

## 二、選前禁止發布民調之規定，貴部有無相關研究報告？有無相關外國立法例可參考？

- (一) 有關選前禁止發布民調之規定，卷查本部檔存資料，並無相關研究報告。
- (二) 至外國立法例部分，經查中央選舉委員會 105 年 6 月 16 日召開之「選舉民意調查有無規制必要性公聽會」會議資料所載(如附件 5)，我國選舉公告發布後至投票日 10 日前，選舉民調之規制應係參酌法國立法例。依據法國 1977. 7. 19 第 77-808 號法律§11，法國每 1 輪選舉投票日之前 1 個星期及投票進行中不得以任何方式發表散布或評論民意調查結果。發表或散布與公民投票、總統選舉、選舉法所適用之各種選舉、歐洲共同體大會代表選舉直接及間接相關之民意調查時，執行單位應向民意調查委員會報備，未依規定報備前不准發表或散布民意調查結果，其報備應包括下列說明：1. 調查目的。2. 被訪者挑選方法樣本選擇及組成。3. 執行訪問情形。4. 問卷全文。5. 每項問題之未回答人數比例。6. 對所發表結果在解釋上之限制。7. 如有必要，所發表之間接結果以及其推論方法。民意調查委員會得要求民意調查發表或散布者，公開說明其全部或部分內容。民意調查委員會認為必要時，執行單位應保留其據以發表或散布民意調查結果之資料。民意調查委員會應確認各民意調查單位或人士

在準備發表或散布之民意調查中，並無任何形式或為任何利益之共同研商、共識、明文或默認之協議、或結盟，以阻止或妨礙其他人士或單位辦理相同之民意調查。

### 三、聲請人之聲請意旨，本部回應意見：

- (一) 公職選罷法第 53 條第 2 項規定之「民調資料」，無論係散布「尚未發布之選舉民調資料」或「已發布之選舉民調資料」，均應受該條規範限制。

有關聲請人主張公職選罷法第 53 條第 2 項規定之「民調資料」，未區分禁止期間內「尚未發布之民調資料」或「已發布之民調資料」1 節，鑑於該條之立法目的，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，爰規定政黨及任何人於「投票日前 10 日起至投票時間截止前」之期間內，禁止「發布、報導、散布、評論或引述」任何有關候選人或選舉之民意調查資料，違反者，自應依法論處。至於所發布的選舉民意調查資料係何時作成，則非所問。

另參照高雄高等行政法院 111 年度訴字第 66 號判決意旨，該院認為無論「投票日 10 日前」已發布或「投票日前 10 日內」發布之選舉民調資料，倘經人「加以」報導、散布、評論或引述，使該資料訊息流通於選民輿論中，均無法排除其將對選民投票意向及選舉投票結果發生干擾作用之可能性。如從寬採不予禁止，則只要於第 1 項期間之「投票日 10 日

前」之 1、2 日先行發布，即可於第 2 項「投票日前 10 日起至投票時間截止前」之期間內，任意加以報導、散布、評論或引述，而不受法規禁止，將創設放任有心人恣意操作選舉民調以干擾投票結果之空間，有違立法者之本意。

準此，公職選罷法第 53 條第 2 項規範禁止之行為，係「投票日前 10 日起至投票時間截止前」期間內，「發布、報導、散布、評論或引述」選舉民調資料即該當該規定之違規行為，至選舉民調資料何時作成、有無發布過，均不影響違規行為之成立。聲請人投票日前 10 日內散布之選舉民調資料，早於「投票日 10 日前」已作成、發布，仍屬上開規定禁止之選舉民調資料散布行為，以符合立法規制目的。

**(二) 公職選罷法第 53 條第 2 項規定之「散布」行為，無論係利用「大眾媒體」或「社群媒體」，均應受該條規範限制。**

有關聲請人主張公職選罷法第 53 條第 2 項規定之「散布」，未區分利用「大眾媒體」或「社群媒體」1 節，按公職選罷法第 53 條第 2 項對於大眾傳播媒體之管制規定，係著重在個案的特定行為規範，並未預先定義行為人之特定行為係利用何種「媒介」型態從事違規行為。類似立法模式如公職選罷法第 104 條規定意圖使人當選或不當選之散播不實，及第 56 條規定政黨及任何人不得於投票日從事競助選或罷免活動，均未預先定義何種「媒介」型態，行為人利用大眾傳播媒體、網際網路或其他社群媒體為該

違規行為，即屬該當法條射程所及之規範範圍，均屬適例。聲請人利用新興型態媒介如臉書散布選舉民調，自屬選舉民調限制規範之適用範圍，至為明確。

**(三) 公職選罷法第 53 條第 2 項規定係為達成選舉公平與公正之公益目的，對於聲請人言論所為合理之限制，符合比例原則且無侵害憲法保障言論自由。**

有關聲請人主張言論自由應採最嚴格審查基準 1 節，言論自由為人民之基本權利，憲法第 11 條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、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(司法院釋字第 509 號參照)。

公職選罷法第 53 條第 2 項規定及其立法目的在於追求選舉之公正，係基於公共利益之保護而設，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投票前 10 日內，公職選罷法第 53 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，符合比例原則，亦無違背憲法保障言論自由之精神(臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1825 號判決、臺北高等行政法院 106 年度訴字第 515 號判決參照)。

**(四) 違反公職選罷法第 53 條規定之處罰，中央選舉委員**



會可就個案情況加以審酌裁處，另本部已調降違反規定者之罰鍰額度，並依不同對象分別定明罰鍰之上下限。

105年12月14日修正公布之公職選罷法第110條第5項規定，違反第53條規定者，處新臺幣50萬元以上500萬元以下罰鍰。上開規定定有10倍罰鍰區間，賦予裁罰機關在罰鍰額度內有裁量空間。又查行政罰法第18條第1項規定，裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。同條第3項亦有減輕處罰之規定，中央選舉委員會可就個案情況加以審酌裁處。另衡酌政黨、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，112年6月9日修正公布之公職選罷法第110條第6項規定，已依該2類對象分別定明違反第53條規定者，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，處新臺幣20萬元以上200萬元以下罰鍰；前款以外之人，處新臺幣10萬元以上100萬元以下罰鍰，併予敘明。

附錄：附件列表

附件1、公職選罷法第53條法條沿革(節錄)

附件 2、84 年立法院公報第 84 卷第 47 期院會紀錄(節錄)

附件 3、84 年立法院議案關係文書趙永清委員等 23 位提案增  
訂總統選罷法草案(節錄)

附件 4、92 年行政院函請審議公職選罷法部分條文修正草案  
(節錄)

附件 5、「選舉民意調查有無規制必要性公聽會」會議資料