研究論文
《中研院法學期刊》第 31 期
頁 255-329（2022 年 9 月）

假訊息與臺灣司法之回應*
—— 評析我國法院2007年至2020年7月社維法第63條第1項第5款適用情形

林春元**

摘 要

假訊息對於民主政治的威脅逐漸受到重視，各國思考立法與行政的因應對策之餘，可能低估司法回應假訊息的功能。臺灣於1991年制定社會秩序維護法提供法院回應假訊息的法律基礎，同時也引發箝制言論自由的質疑。社會秩序維護法散佈謠言條款究竟是延續威權的言論控制，或是在民主化的過程中發展出新的內涵？法院如何解釋適用，以平衡民主防衛需求與言論自由限制的衝突？

本文以司法院法學資料檢索系統資料庫收錄資料為範圍，整體分析法院假訊息案件的相關裁定。本文發現，早期法院呼應民主化的需求而限縮解釋社會秩序維護法的適用，近年來在假訊息與疫情的發展下，在散佈查證義務、公共安寧的認定以及疫情緊急的審查標準等三個問題上出現分歧見解。本文認為，法院面對假訊息的分歧回應，提供三個重要的思考方向：(1)持續捍衛人民言論自由；(2)脈絡敏感的言論自由法學；(3)平衡聽聞者權益的言論市場。

關鍵詞：假訊息、法院、社會秩序維護法、言論自由、查證義務。

---

* 投稿日：2020年9月8日；接受刊登日：2021年7月5日。〔責任校對：盧又瑄〕。
作者感謝學生助理林哲宇、田雨昕、徐柏棠、葉庭瑄協助蒐集整理資料，同時感謝兩位匿名審查人的寶貴意見。一切文責由作者自負。
** 中原大學法學院財經法律學系副教授。
穩定網址：https://publication.iias.sinica.edu.tw/70417022.pdf。

目 次

壹、前言
貳、假訊息的新挑戰與舊歷史
一、歷史上的謠言管制與司法回應
二、新瓶裝舊酒，或新酒裝舊瓶？
三、社維法第63條第1項第5款的整體趨勢
參、2017年以前的裁定分析
一、限縮構成要件解釋的努力
二、有限的裁罰案件回應恐慌？
三、2017年以前之裁定的論理走向
肆、2018年後的假訊息衝擊與分歧法院
一、阻擋假訊息管制的多數觀點
二、分歧觀點一：網路時代的查證義務要求
三、分歧觀點二：疫情緊張的審查標準
四、分歧觀點三：對民主政治的影響屬於公共安寧？
伍、被低估的司法途徑
一、捍衛人民多元意見表達自由
二、脈絡敏感的司法解釋
三、聽聞者權益的言論自由法學
四、司法回應的有限性
陸、結論

壹、前言

假訊息對民主的威脅近年來受到大量的重視與討論[1]。從美國2016年的總統大選到東歐部分民主國家的選舉，都被認為受到來自

1 媒體與學者間對於此現象的用語有所不同。中文有用假新聞或假訊息、不實資訊、虛假資訊等指稱，英文則有fake news, misinformation, disinformation, non-information等用語。前述的用語概念都有可能被社會秩序維護法散佈謠言條款的「謠言」所包含。本文所稱假訊息，包含行為人刻意捏造、以傷害他人為目的之不實訊息（disinformation），以及非惡意捏造但是內容有誤的錯誤訊息（misinformation），二者皆為社會秩序維護法第63條第1項第5款的「謠言」所涵蓋。國內相關討論請見如黃銘輝，假新聞、社群媒體與網路時代的言論自由，月旦法學雜誌，292期，頁7（2019年）；蘇慧婕，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，月旦法學雜誌，292期，頁42-59（2019年）。

外國如中國與俄羅斯的內容農場（content farm）製造大量假訊息攻擊，導致選民投票的扭曲。臺灣的假訊息現象，則是從2018年關西機場事件開始受到社會的重視。2018年燕子颱風造成日本關西機場關閉，關於臺灣駐外單位協助國人返臺、安置等事項的不實資訊引發社會激烈的批評，甚至被認為是導致駐日外交官輕生的原因之一。這個事件引發臺灣社會對於假訊息威脅的討論，才注意到原來臺灣從2013年開始即為全球受到境外假訊息攻擊最嚴重的國家[2]。假訊息的攻擊在2018年的縣市長選舉與公投期間大量出現，引發社會的不安與執政者的關注。面對假訊息的衝擊，蔡英文總統於2019年4月7日回應：

> 臺灣言論自由的邊界正在被侵蝕，社會的信任紐帶正在瓦解，假訊息正給臺灣的民主和自由帶來嚴峻的挑戰。……自由從來就不是理所當然，它可能遭受威脅，更有可能倒退。所以必要的時候，我們必須要挺身而出，勇敢的捍衛自由。利用臺灣的言論自由，侵蝕我們所擁有的自由，這種事情我沒有辦法接受，我相信臺灣人民也都不能接受[3]。

蔡總統的宣示，一方面推促修法與立法，建立假訊息的管制規範；另方面責令警察機關利用既有法制積極打擊假訊息[4]，其中最

---

2 簡惠茹，瑞典最新調查資料：台灣受假新聞危害程度世界第一，自由時報，2019年4月10日，https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2754163（最後瀏覽日：2020年7月29日）。

3 王鼎棫，懸在天平兩端的言論自由與民主保障，法律白話文運動，2019年6月30日，https://plainlaw.me/2019/06/30/freedom-of-speech/（最後瀏覽日：2020年7月29日）。

4 2018年九合一選舉中，刑事局共移送146件、182人以處置假新聞對選舉的影響。2019年1月22日，刑事局更成立「假訊息查處小組」。2020年新冠肺炎防疫期間，警政署於3月4日的記者會說明，至少已偵辦與肺炎相關假訊息案件178件，移送79件、112人。請見，陳偉婷、吳欣紜，武漢肺炎假訊息多 已112人遭移送，中央社，2020年3月4日。轉載自，臺南市政府防災資訊服務網，災防新聞，2020年3月4日，https://web.tainan.gov.tw/publicdisaster/News_Content.aspx?n=21183&s=7641504（最後瀏覽日：2022年8月11日）。

主要的法律基礎之一，即是社會秩序維護法（以下簡稱社維法）第63條第1項第5款。其規定「散佈謠言，足以影響公共之安寧者」處3日以下拘留或新臺幣3萬元以下罰鍰。

警察機關的動員偵查與移送，引發不少質疑，認為社維法散佈謠言條款不明確的構成要件，容易限制過廣而賦予政府審查人民言論的權力，造成言論的寒蟬效應[5]。面對社會的質疑，內政部警政署回應：「鑒於網路假訊息案件，影響社會治安並易引起民眾恐慌及事實誤認，警政署在前年（按：2018年）11月1日已訂定網路假訊息案件流程，從警察機關受理或接受舉（告）發假訊息案件、製作筆錄、涉及其他行政機關移請認定訊息真偽，以及最後移（函）送地檢署或法院後續偵審的流程。[6]」

警政署嘗試用來平息大眾質疑的說法，點出了在因應假訊息現象關鍵卻被低估的角色：法院。由於社維法第45條採取法官保留模式，警察機關即使認為有散佈謠言之行為，僅得移送法院，由法院決定是否裁處。藉此，法院可以節制行政濫權，以平衡管制假訊息

---

5 例如周錫瑋在2020年1月6日招開記者會，提出警政機關內部的「查處網路假訊息工作細部執行計畫」公文，質疑警政機關藉獎懲辦法，逼迫基層員警查處網路假訊息，嚴重侵害人民言論自由。議員游淑慧特別指出，警察辦假訊息，最後法院判定有處罰的僅1成，有9成都是無罪，但公文內容顯示，就算無罪也有1分獎勵，等同於是鼓勵員警和調查局胡亂傳喚，最後麻煩的就是人民。面對批評，警政署回應前述細部執行計畫是縣市警察局自訂，非警政署擬定。執政黨則是指謫，將傳遞假訊息的案例用來指控政府「查水表」，是惡質的政治操作，更是在鼓勵造謠和假訊息。請見鄭婞，藍曝公文怒批：警署祭獎懲逼打假，聯合報，2020年1月6日A2版；丘采薇、廖炳棋、蕭雅娟，警政署急滅火：查假執行計畫 地方自訂，聯合報，2020年1月6日A2版。

6 周錫瑋等人指出，警政署讓各分警局訂定細部計畫，訂定抓假訊息的積分與抓賄選的積分一樣都是10分，造成警方積極抓假訊息，有侵犯言論自由之虞。請見林良昇，抓假訊息積分與抓賄選相同 國民黨疑警方侵犯言論自由，自由時報，2020年1月5日，https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3030295（最後瀏覽日：2020年7月29日）；邱俊福，駁斥辨藍不辨綠 刑事局：秉持行政中立查辨假訊息，自由時報，2020年1月2日，https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/3027453（最後瀏覽日：2022年7月4日）。

與言論自由間的衝突[7]。更有趣的是，從1991年制定社維法以來，法院審查散佈「謠言」的相關案例並作出決定。換言之，當世界各國的立法者與學者還在爭辯假訊息如何規範、管制之時，臺灣的法院已經累積一些經驗與論理。儘管案件數有限，簡易裁定也偶而說理不足，但整體的觀察分析仍可能提供當代假訊息法律因應的借鏡參考。值得探究的問題是，在假訊息威脅與人民言論自由保護之間，法院如何平衡？法院是會傾向將人民散佈假訊息的行為解釋為該條款之非行，還是會以言論自由保護的論理拒斥該法之裁處？當假訊息的新趨勢可能侵蝕言論自由憲法論述之基礎時，法院如何回應、如何發展論理？

管制謠言的規範散見於不同法律，其中不乏採用刑罰手段者。除了前述的社維法之外，還有如總統副總統選舉罷免法第90條、公職人員選舉罷免法第104條、傳染病防治法第63條與嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第14條等。儘管如此，社維法的規範仍有研究的獨特性。相較於維護選舉公平與傳染病防治等相對清楚而重大的公益目的，並且以足生損害於公眾或他人的具體危險犯規範方式，社維法第63條第1項第5款的「公共安寧」目的，更為不明確而容易成為行政機關濫用而限制人民權利的依據。因此，本文以「社會秩序維護法第63條第1項第5款」為關鍵字，搜尋司法院法學資料檢索系統資料庫的簡易案件。資料庫收錄簡易案件的範圍從2001年開始，不過與社維法第63條第1項第5款相關的案件從2007年之後才出現，總共搜尋到的案件數量為438件[8]。本文進而觀察法院在民主化之後如何解釋適用相關法律以回應社會脈絡。

---

7 例如學者劉定基即指出，假新聞的管制交給司法機關處理，「對言論自由較有保障」。請見陳洧農，吳秦雯X劉定基X蘇慧婕｜當假新聞踩到法律紅線！防治假新聞：立法管制的困難險阻，卓越新聞電子報，2020年2月18日，https://www.feja.org.tw/50647（最後瀏覽日：2020年7月29日）。

8 司法院法學資料檢索系統僅收錄2001年之後的簡易案件。

本文以下先回顧假訊息管制的歷史與社維法第63條第1項第5款的沿革，繼而檢視法院解釋適用該條款的實際情形。為了釐清法院面對假訊息民主威脅的態度是否有轉變，本文以假訊息大量出現而開始被認為威脅民主的2018年1月1日為分界，分析法院對社維法前述條款的裁定。希望藉此探究法院如何透過解釋此條款，在臺灣民主變遷與社會轉變的過程中平衡言論自由的保護與民主健全。須先說明的是，不同地方法院各自獨立審判，見解未必相互承襲或必然的一致邏輯，本文對法院見解的整理，乃是研究者的觀察與詮釋[9]。本文注意到臺灣可供假訊息管制的法律基礎不僅限於社維法，惟囿於研究能力無法通盤檢討。選擇社維法第63條第1項第5款作為研究範圍，有兩個考量：一、該條款延續違警罰法規定從1991年實施至今，經歷民主轉型與假訊息的挑戰；二、該條款文義空泛，可能涵括各種內容的假訊息，處罰的範圍最廣，也引起社會最多的質疑與批評[10]。

---

9 臺灣管制謠言相關的法規不只社維法第63條第1項第5款，還包括刑法第153條第2款、第310條、第313條、公職人員選舉罷免法第104條、總統副總統選舉罷免法第90條、災害防救法第53條第3項、傳染病防治法第63條、嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第14條、證券交易法第155條第1項第6款、第171條第1項及第2項等。依據其他法律裁處的假訊息案件顯示，社維法仍為假訊息取締查處的主要依據。

10 相關爭議請見：洪盛興，社群媒體言論自由界限研究——兼論社會秩序維護法禁止散佈謠言條款，國立高雄大學政治法律系碩士論文（2020年）；葉慶元，是打假新聞，還是打壓異己、禁止批評？，觀策站，2020年1月7日，http://bit.ly/30eyG62（最後瀏覽日：2020年7月30日）；社會秩序維護法修惡？網友批：替電視上造謠名嘴解套，自由時報，2018年6月11日，https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2454251（最後瀏覽日：2020年7月30日）；寇德曼，假新聞關三天？社維法的謠言管制，是維護秩序或寒蟬效應？，鳴人堂，2020年11月25日，https://opinion.udn.com/opinion/story/11678/5041929（最後瀏覽日：2021年3月30日）；管中祥，警察認定「謠言」 台灣民主越倒退，公民行動影音紀錄資料庫，2020年1月15日，https://www.civilmedia.tw/archives/91918（最後瀏覽日：2020年7月30日）；周冠汝、邱伊翎，火網評論：社維法懲假消息傷害社會信任，蘋果日報，2019年5月14日，https://tw.appledaily.com/headline/20190514/3HYDMET7KTND3SSAF33JNQC3OY/（最後瀏覽日：2020年7月30日）；平民法學急診室，【蘇宏達事件】言論自由的那條

貳、假訊息的新挑戰與舊歷史

假訊息的問題已久，但這一波的假訊息隨著網路社群媒體的發展、臺灣政治的極化對立以及全球化的商業政治利益相互加乘，產生對民主政治的嚴重影響。

首先，假訊息不再僅來自個人的好玩或惡意，而是與政治利益、經濟利益連結，發展出系統性製造假訊息的內容農場。為了點擊率或背後的業主，內容農場製造大量胡亂拼湊、憑空捏造的訊息[11]。當大量錯誤與扭曲的資訊充斥民主制度重要的公共資訊來源——包括社群媒體與網路，即會對民主程序的理性思辨與決策品質產生嚴重的負面影響[12]。內容農場的背後更連結有敵意的非民主國家利用民主社會保障的開放網路和言論自由環境，透過假訊息進行「資訊戰」，用以削弱並打擊民主國家[13]。2018年10月19日，美國國家情報首長辦公室、國土安全部、司法部、聯邦調查局發表聯

線：謠言與社維法，ETtoday雲論，2020年1月6日，https://forum.ettoday.net/news/1618815（最後瀏覽日：2020年7月30日）。

11 關於內容農場與中國滲透，已有許多報導，請見如孔德廉、柯皓翔、劉致昕、許家瑜，打不死的內容農場——揭開「密訊」背後操盤手和中國因素，報導者，2019年12月26日，https://www.twreporter.org/a/information-warfare-business-content-farm-mission（最後瀏覽日：2020年7月30日）；劉致昕、柯皓翔、許家瑜，LINE群組的假訊息從哪來？跨國調查，追出內容農場「直銷」產業鏈，報導者，2019年12月26日，https://www.twreporter.org/a/information-warfare-business-disinformation-fake-news-behind-line-groups（最後瀏覽日：2020年7月29日）；羅世宏，真民主與假新聞——台灣該如何守護民主，對抗紅色統戰？，天下獨立評論，2019年3月29日，https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/462/article/7893（最後瀏覽日：2020年2月5日）。

12 例如印度最高法院在1995年即指出，真正的民主需要人民參與國家事務與體制運作，但如果人民對基礎的事實（basic facts）與不同觀點無法充分知情，參與的權利是沒有意義的。「當資訊的媒體被受政黨影響的中央權力或私人或組織寡占時，只有單邊的資訊、不實資訊（disinformation）、錯誤資訊（misinformation）與非資訊（non-information）都平等地製造不知情的民眾，且會使民主成為一場鬧劇。」The Secretary, Ministry of Information & Broadcasting v. Cricket Association of Bengal & Anr, (1995) 2 SCC 161 (India).

13 羅世宏（註11）。

合聲明，警示俄羅斯、中國、伊朗等外國勢力，利用社群媒體和購買廣告，在移民、槍枝、貿易衝突等議題散播假訊息操控輿論，破壞國內團結，威脅民主政治[14]。臺灣是遭受來自境外假訊息攻擊最嚴重的國家，中國甚至成立專責機構策劃對臺灣的假訊息攻擊[15]。資訊戰的假訊息針對民主而來，企圖透過民主制度來破壞民主。

假訊息得以成為民主威脅的另一個原因，是透過社群媒體的演算法在同溫層內快速散佈特定立場的訊息。社群媒體透過演算法為民眾選擇其可以看到的訊息，形成所謂的過濾泡，使人民置身在與自己立場及喜好相同的資訊環境中。民眾不易接觸多元訊息，而以為自己的立場都是對的，進而產生群體極端化的現象[16]。群體極端化又會使成員暴露在相同立場的訊息中，欠缺不同立場的結果，更容易使群體的成員相信相同立場的假訊息而快速散佈，容易在言論市場藉由理性思辨而淘汰錯誤訊息的功能發揮前，即已造成大規模的傳布與傷害。群體極端化現象容易與假訊息相互加乘，導致團體間的不信任與對立。

面對假訊息的威脅，許多民主國家開始思考管制因應之道。法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）在2018年聯合國網路論壇大會中說：「確保人民能接近正確而有品質的資訊，是民主國家中保護人民免於暴政的關鍵。……如果政府不積極與市民社會及私部門發展出對抗假訊息的規範，人民會持續仰賴全球的壟斷私人行動者，

---

14 *See* Jeff Seldin, *US Intelligence Report: Russia, China, Iran Sought to Influence 2018 Elections*, VOANEWS (Dec. 21, 2018), https://www.voanews.com/a/us-intelligence-report-russia-china-iran-sought-to-influence-2018-elections/4711497.html.

15 廖昱涵，犯罪學者沈伯洋警告：中國啟動資訊戰，不用出兵就能併吞台灣！，沃草，2019年5月13日，https://musou.watchout.tw/read/ZA1PItoONEl4elSJbSWi（最後瀏覽日：2019年11月13日）；Paul Huang, *Chinese Cyber-Operatives Boosted Taiwan's Insurgent Candidate*, FOREIGN POLICY (June 26, 2019), https://foreignpolicy.com/2019/06/26/chinese-cyber-operatives-boosted-taiwans-insurgent-candidate/.

16 黃銘輝（註1），頁5、17。*See generally* CASS SUNSTEIN, WHY SOCIETIES NEED DISSENT (2003).

或者轉向強權國家的模式」[17]，法國並於2018年11月通過「反資訊操縱法」（Law No. 2018-1202 of 22 December 2018 on Combating the Manipulation of Information）[18]。德國也在2017年6月通過「社交網路強制法」（Netzwerkdurchsetzungsgesetz）因應假訊息的挑戰。即便是最強調言論自由的美國也都不乏主張管制假訊息者，認為不管制假訊息的結果將會任由敵人憑藉憲法第一修正案侵蝕美國民主，使美國民主成為社群媒體資訊戰的首要犧牲者[19]。

假訊息的來源包括境外與境內，製造或散佈者可能是個人，也可能是外國政府、企業、宗教團體與非政府組織，訊息來源與散佈主體對於假訊息可能帶來的民主威脅程度可能不同。對臺灣而言，威脅最大的應屬於中國以影響臺灣民主政治為目的而製造散佈的假訊息[20]。學者沈伯洋指出，基於與中國在歷史、地理、經濟與政治各方面的密切又複雜的關聯，加上內部政治對立，臺灣容易遭受到來自中國的假訊息攻擊[21]。Belfer Center for Science and International

---

17 *See* French President Emmanuel Macron, Speech at Internet Governance Forum (IGF) 2018 (Nov. 12-14, 2018), https://igf2018.fr.

18 LARRY DIAMOND, ILL WINDS: SAVING DEMOCRACY FROM RUSSIAN RAGE, CHINESE AMBITION, AND AMERICAN COMPLACENCY 1 (2019).

19 Jill Goldenziel & Manal Cheema, *The New Fighting Words?: How U.S. Law Hampers the Fight Against Information Warfare*, 22 U. PA. J. CONST. L. 81, 167, 170 (2019). *See also* Siva Vaidhyanathan, *Facebook Wins, Democracy Loses*, N.Y. TIMES (Sept. 8, 2017), https://www.nytimes.com/2017/09/08/opinion/facebook-wins-democracy-loses.html.

20 Varieties of Democracy（V-Dem）是設立在瑞典的獨立研究機構，分析衡量各國的民主發展與威脅。其從內國政府散佈不實訊息、內國政黨散佈不實訊息、外國政府散佈不實訊息、外國政府廣告四個面向分析臺灣從2000年以來的不實訊息趨勢，發現從2011年開始，外國政府製造的不實訊息與廣告是假訊息主要來源。*See* Emily Walsh, *Disinformation in Taiwan: International Versus Domestic Perpetrators*, V-DEM (Jan. 20, 2020), https://v-dem.net/weekly_graph/disinformation-in-taiwan-international-versus.

21 針對德國2017年國會選舉的研究指出，人民越相信社群媒體的假資訊，會減低其對於新聞媒體與政治的信心。然而同時，認為網路與社群媒體訊息不值得相信者，也同樣展現對政治的不信任。尤其，有特定政治立場者有敵意地散佈假訊息，可能會傷害民主決策的程序以及對民主的信任。沈伯洋，中國政府如何

Affairs of the Harvard Kennedy School的研究，中國對臺灣的不實訊息攻擊嘗試透過以下幾種方式破壞臺灣民主。政治方面，不實資訊可以破壞執政當局威信、扶植傾中候選人、提升中國在臺灣形象；經濟方面，不實資訊有助於說服臺灣人正向的兩岸關係有助於經濟繁榮，而對立的局勢有害臺灣的經濟前景並造成年輕世代的財務困境。整體而言，中國嘗試重塑政治、經濟與社會景象，以帶來統一[22]。綜言之，假訊息對民主的主要威脅，是侵害健全民主政治理性選擇與思辨的資訊基礎。尤其非民主國家或政治人物以破壞民主體制穩定為目的，而製造散佈的假訊息，可能侵蝕公眾輿論與審議的基礎、影響選舉的公正性，傷害民主制度的健全運作。境外的假訊息通常攻擊與中國立場相左的政黨、族群個人，也可能促使被攻擊群體或支持者反擊，激發更多的假訊息相互攻擊，惡化社會對立。甚至是民主制度本身的信任，嚴重者可能威脅民主體制的存續[23]。

利用假消息影響臺灣選舉，上報，2019年11月16日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=75337（最後瀏覽日：2020年7月30日）；*See also* Fabian Zimmermann & Matthias Kohring, *Mistrust, Disinforming News, and Vote Choice: A Panel Survey on the Origins and Consequences of Believing Disinformation in the 2017 German Parliamentary Election*, 37 POL. COMM. 215, 215-37 (2020); David A. Graham, *Some Real News about Fake News*, THE ATLANTIC (June 7, 2019), https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/06/fake-news-republicans-democrats/591211/; Knight Foundation, *Public Trust in the Media Is at an All-Time Low. Results from a Major New Knight-Gallup Report Can Help Us Understand Why*, MEDIUM (Jan. 16, 2018), https://medium.com/trust-media-and-democracy/10-reasons-why-americans-dont-trust-the-media-d0630c125b9e; Brian Ball, *Defeating Fake News: On Journalism, Knowledge, and Democracy*, 8 MORAL PHIL. & POL. 5, 5-26 (2021); 李怡，「後真相時代」如何自處，DIVA CHANNEL，2018年7月27日，http://www.etnet.com.hk/www/tc/diva/art/oneminreading/36829（最後瀏覽日：2019年10月17日）。

22 Casey Corcoran, Bo Julie Crowley & Raina Davis, *Disinformation Threat Watch: The Disinformation Landscape in East Asia and Implications for US Policy*, BELFER CENTER FOR SCIENCE AND INTERNATIONAL AFFAIRS (May 2019), https://www.belfercenter.org/sites/default/files/2019-06/PAE/DisinfoWatch%20-%202.pdf.

23 自由之家（Freedom House）2017年的報告指出，假訊息可能影響18個國家的選舉；由歐盟機構進行跨會員國公共意見調查的Eurobarometer報告指出，高達

在前述的背景之下，政府以維護民主之名展開對假訊息的管制，對象不只限於境外製造的假訊息。諸多的修法草案正在進行中，例如災害防救法、糧食管理法、農產品市場交易法、傳染病防治法、廣播電視法、總統副總統選舉罷免法等修法草案。管制假訊息的立法與行政動員，引發社會的不安，擔心民主化好不容易爭取的言論自由又面臨威脅。而在爭論當中，法院被期待成為節制公權力，保障言論自由的重要防線。然而，以維護民主之名的假訊息因應，即使有司法機關審查，真的令人放心嗎？

一、歷史上的謠言管制與司法回應

假訊息的名詞或許是近年才流行，但謠言與不實訊息的管制卻由來已久。國際與臺灣歷史上，都不乏以捍衛民主為名的「假訊息」言論箝制的慘痛經驗。在1940到1950年代間，許多西方民主國家相信共產主義不只會透過軍事力量掠奪民主，更會利用民主國家的言論自由、新聞自由與自由選舉，透過假訊息與政治宣傳，從民主社會的內部破壞民主。例如美國在1950年代透過「反顛覆法」（Anti-Subversive Laws）來監視共產主義的出版品，並且以維護民主精神為名，進行忠誠檢驗[24]。事實上，臺灣1948年修正公布的

83%的歐洲公民認為不實訊息造成民主的威脅。PAUL BUTCHER, DISINFORMATION AND DEMOCRACY: THE HOME FRONT IN THE INFORMATION WAR, at 4, EPC (Jan. 30, 2019), http://aei.pitt.edu/97066/1/pub_8984_disinformation.pdf; *New Report - Freedom on the Net 2017: Manipulating Social Media to Undermine Democracy*, FREEDOM HOUSE (Nov. 13, 2017), https://freedomhouse.org/article/new-report-freedom-net-2017-manipulating-social-media-undermine-democracy; European Commission, *Flash Eurobarometer 464: Fake News and Disinformation Online*, EUROPEAN UNION (Mar. 2018), https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2183. *See generally* Spencer McKay & Chris Tenove, *Disinformation as a Threat to Deliberative Democracy*, 74 POL. RES. Q. 703, 703-17 (2020); Terry Lee, *The Global Rise of "Fake News" and the Threat to Democratic Elections in the USA*, 22 PUB. ADMIN. & POL'Y: ASIA-PAC. J. 15, 17-20 (2019).

24 *See generally* TIMOTHY SNYDER, THE ROAD TO UNFREEDOM: RUSSIA, EUROPE, AMERICA (2018).

「戒嚴法」及次年公布「戒嚴令」，使「造謠惑眾者」得以處以死刑，也以肅清匪諜、避免赤化為由[25]。1949年5月20日臺灣省警備總司令部，根據「戒嚴令」第3條第6項「嚴禁以文字標語，或其他方法散佈謠言」，與第4條「戒嚴期間，意圖擾亂治安」的規定，制定「臺灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法」。將「為共匪宣傳之圖書文字」、「足以淆亂視聽，影響民心士氣，或危害社會治安之言論」與「挑撥政府與人民情感之圖書文字」等言論，一律以謠言或擾亂治安為由禁止之。

1955年8月15日，國防部總政治部以「揭穿共匪對臺灣滲透分化陰謀活動」為題，寫下：

> 潛伏在臺灣的匪諜，則以所謂「爭取民主自由」，假借「民主自由」招牌，進行顛覆活動，並採取「間接利用」，「幕後鼓動」的方式，進行製造地方派系，挑撥本省與外省籍同胞間的感情等分化、離間、滲透、腐蝕的各種陰謀活動，其目的在製造社會不安，打擊我民心士氣，妄想先「從內部瓦解」我們[26]。

以防衛民主之名的訊息管制，使社維法前身的違警罰法第54條成為當時政府箝制言論法律工具[27]，更於1949年形成懲治叛亂條例第6條，處罰人民散佈謠言或傳播不實消息的行為[28]。威權時期，

---

25 陳誠，臺灣省政府 臺灣省警備總司令部佈告戒字第壹號，台灣新生報，1949年5月19日1版。

26 總政治部發表專文 揭穿共匪對台陰謀，聯合報，1955年8月17日2版。

27 聲請人因為在戒嚴時期，被指控散佈「不自由、不民主等謠言，足以影響公共安寧」，遭當時臺灣省臺北市警察局以違警罰法所定之妨害秩序行為，裁罰拘留5日，欲依據戒嚴時期人民受損權利回復條例第6條之規定尋求司法救濟。法院雖然駁回原告申請，但本案事實卻反應出人民當時可能不乏受到違警罰法的迫害。臺灣臺北地方法院91年度賠字第163號刑事決定書參照。

28 該法規定：「散佈謠言或傳播不實消息，足以妨害治安或搖動人心者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑」。

以維護民主之名的法律賦予政府管制謠言的權限，使政府可以將任何可能影響政權基礎的言論，都扣上「謠言」或叛亂的罪名而予以控制壓抑。在戒嚴法與懲治叛亂條例的大框架下，許多以「非法顛覆政府」為罪名者，經常是言論賈禍[29]。可惜的是，原本應該制衡行政濫權的法院，在威權時期未能取得獨立審判的空間，反而屈服於威權。學者研究指出，威權時期透過黨國體制的控制，司法服務威權統治[30]。不僅未能制衡行政濫權，反而戕害人民言論自由。

這些歷史提醒我們，以保護民主之名的言論管制，即使是以不實消息或謠言為對象，都可能賦予執政者決定言論價值或意義的權力，可能形成對言論自由的侵害與限制控制。臺灣的戒嚴歷史，即藉由謠言與擾亂治安的管制擴張言論管制，將任何與共產主義、左派思想相關的資訊與知識，都冠上「顛覆政府、為匪宣傳」等罪名而予以重懲，造成大量的人權侵害。

二、新瓶裝舊酒，或新酒裝舊瓶？

解嚴後廢除違警罰法，取而代之的是1991年制定的社維法，其第63條第1項第5款乃是承襲違警罰法第54條第1項第1款，目的在以維護公共安寧之名，擴大警察權力[31]。社維法並未定義何為「謠言」，不過立法理由指出：「謠言，乃無事實根據憑空捏造，無的放矢之謂。散佈之方式，不問出於口頭或文字，且不以發生實害為必

29 陳百齡、楊秀菁，50年代新聞自由與人權保障調查研究案：新聞工作者涉及白色恐怖案件之調查研究結案報告，頁77（2015年）。

30 根據劉恆妏的研究，黨化司法的情形一直到1993年12月，立法院通過人民團體法第50條之1，才在法律上明令政黨退出法院。司法官黨籍與政治活動方面則是一直到1995年司法院頒訂法官守則第5條，並且對違反的法官施以行政懲處，才減少法官參與政黨活動。請見劉恆妏，戰後臺灣的「黨化司法」——1990年代之前國民黨對司法人事的制度性掌控及其後續影響，中研院法學期刊，24期，頁1-86（2019年）。

31 請見管中祥（註10）。違警罰法第54條第1項第1款原來的條文規定：「有左列各款行為之一者，處七日以下拘留，或五十圓以下罰鍰：一　散佈謠言，足以影響公共之安寧者。」二者構成要件完全一樣。

要」[32]。在立法理由的定義下，包含了行為人刻意捏造、以傷害他人為目的之不實訊息（disinformation），以及非惡意捏造但是內容有誤的錯誤訊息（misinformation），都可能構成此條款所稱的「謠言」[33]。再加上此條款處罰的範圍及於捏造與單純散佈的行為，也不論行為人是否故意或過失，難免引致威權壓抑言論、執政者打壓言論、懲罰異己的擔憂。不過，在本條款制定施行時，臺灣已經開啟民主轉型與憲法變遷，不僅經歷了中央民代與總統的全面改選、政黨輪替而成功轉型為民主國家。法制上廢除戒嚴法與臺灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法等過去箝制人民言論與出版自由之法令，司法院大法官也做成一系列解釋，確立憲法言論自由的高度標準[34]。可惜大法官至今沒有機會審查社維法第63條的合憲性。令人好奇的是，法治與社會的變遷是否促使法院實質改變該條款的解釋與適用。在民主轉型後的臺灣，社維法第63條第1項第5款究竟是新瓶裝舊酒，在民主外衣下持續威權言論控制；還是新酒裝舊瓶，使威權遺緒的法律因為民主化進程而產生新意義？當假訊息成為新的民主威脅，法院如何調整民主與言論自由的衝突？

三、社維法第63條第1項第5款的整體趨勢

司法院法學資料庫收錄的簡易案件從2001年開始，至2020年7月為止，總共的438個案件中，其年度案件量、不罰與處罰案件數

---

32 立法院公報，80卷22期，頁84-85，院會紀錄（1991年）。

33 從法院裁定的案件事實來看，警察移送的案件包括刻意捏造的不實訊息，以及未經查證的錯誤訊息。部分法院有刻意區分二者並予以不同評價，例如臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第3號刑事裁定。

34 重要解釋包括司法院釋字第364號解釋、司法院釋字第445號解釋「本於主權在民之理念，人民享有自由討論、充分表達意見之權利，方能探究事實，發見真理，並經由民主程序形成公意，制定政策或法律。因此，表現自由為實施民主政治最重要的基本人權。」司法院釋字第509號、第644號、第718號解釋參照。臺灣民主轉型與司法院大法官的動態分析，請見葉俊榮，從國家發展與憲法變遷論大法官的釋憲機能：一九四九至一九九八，臺大法學論叢，28卷2期，頁1-63（1999年）；葉俊榮、張文貞，路徑相依或制度選擇？——論民主轉型與憲法變遷的模式，問題與研究，45卷6期，頁1-31（2006年）。

以及裁罰比例，可以下表呈現。

表1 社維法第63條第1項第5款的司法裁定案件量與裁罰比例

年度	裁定案件數	不罰	處罰	不受理	裁罰比例	法院受理社維法案件終結數	謠言案件佔當年總案件數比例
2007	1	1	0	0	0%	7,512	0.00013
2008	0	0	0	0	0%	7,146	0
2009	0	0	0	0	0%	6,294	0
2010	0	0	0	0	0%	4,140	0
2011	0	0	0	0	0%	1,049	0
2012	3	2	1	0	33%	888	0.0033
2013	10	7	3	0	30%	781	0.0128
2014	7	3	3	1	43%	778	0.0089
2015	12	8	2	2	16%	1,174	0.0102
2016	9	8	0	1	0%	1,568	0.0057
2017	10	7	2	1	20%	2,057	0.0048
2018	19	9	10	0	52%	2,762	0.0068
2019	152	117	35	0	23%	4,363	0.0348
2020/1-7	215	163	52	0	24%	無資料	
總數	438	325	108	5	24%		

資料來源：作者自製。

從上表可知，相關案件從2007年開始出現，一直到2017年為止，案件量都非常少，每年幾乎都維持在10件以下[35]。2009年到2011年三年間甚至完全沒有案件。從2001年到2017年之間僅有52個

35 司法院法學資料庫收錄的簡易案件中，依據社維法第63條第1項第5款而為的裁定，最早的一筆資料為桃園簡易庭96年度桃秩字第477號刑事裁定。以下為行文方便，以此簡化方式引用各地方法院簡易庭字號。

案件，顯示警察單位相當節制地使用本條款，沒有大規模地移送民眾。第一件依據社維法第63條第1項第5款裁罰的案件為臺中簡易庭101年度中秩字第69號刑事裁定[36]。

若以謠言案件佔法院受理社維法案件數的比例來看，2019年謠言案件佔法院受理警察機關移送社維法案件總數比例突然增高。雖然比例變化不若絕對數量顯著，但反映2019年打擊假訊息政策驅使警察機關移送更高比例的謠言案件。

在裁罰率方面，2017年之前的整體裁罰率都相當低，佔約22%，而裁罰數額多在1,000~3,000元之間，沒有處以拘留者。顯示即使警察機關移送少數的案件，法院也不受制於移送機關的主張，並且傾向不予以處罰。這樣的現象顯示2017年之前，社維法的散佈謠言條款不被重視，幾乎沒有被使用。

2018年的案件有微幅成長，裁罰比例突然衝高到52%。從2019年開始，案件大量成長。2019年一年的案件數比過去十年所有案件數總和更多2倍以上，2020年光是上半年就比2019年一整年更高。下圖可以更清楚呈現案件成長趨勢與裁罰比例的變化。

36 該案涉及被移送人廖女於途中受男子搭訕，因情緒起伏及曾在網路上看過類似文章而激動的認為與伊之遭遇相同，所以在同日晚上捏造不實之訊息並上傳於網路Facebook上供人閱覽。被移送人蔣男為其男友，將原貼文添註「我女朋友今天在台中火車站遇擄人勒贖，還好上帝保佑。讓一個巡邏察騎機車經過。她馬上大叫，歹徒馬上上車逃逸（我女朋友因私人因素已將權限關閉，請各位幫忙轉貼一次！不要讓互徒繼續為非做歹下去！）……」之訊息貼文（下稱該不實貼文）轉載而人閱覽分享。移送機關透過監視器調查，證實貼文內容為虛構，被移送人於警詢時亦坦承未有原貼文所載情節。法院認定廖女捏造不實訊息，蔣男過失散佈，其貼文有上萬民眾按讚轉載，已經影響公共安寧，故予以裁罰各1千元。

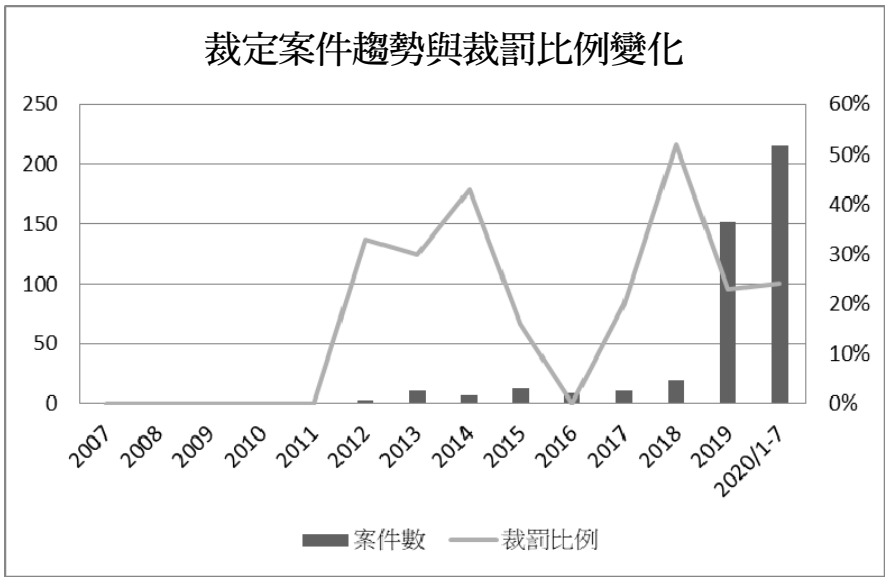

圖1 社維法第63條第1項第5款裁定案件趨勢與裁罰比例變化

資料來源：作者自製。

從上表可以清楚發現，社維法第63條第1項第5款的司法裁定案件以2018年為分水嶺，開始急速成長。2017年之前，警察機關移送的案件相當少，裁罰比例雖然在2012年到2015年間較高，不過由於案件數太少，只要有一兩件裁罰案件，就會使裁罰率攀高，因此在統計上的意義有限。

2018年的案件突然升高為19件，而裁罰率達到史上最高的52%。2019年後的案件大量增加，反映了執政黨在2018年底縣市長選舉後，執政黨要求警察單位加強以社維法第63條第1項第5款為依據的偵查處置及移送。有趣的是，2019年之後的裁罰比例反而相較於2018年大幅降低，維持在二成左右，意味著法院仍然傾向不依據該條款處罰散佈不實訊息者。

以媒體形式而言，近年來以透過臉書與LINE群組散佈謠言為最大宗。以臉書方式散佈謠言者共有146件，其次是涉及以LINE軟體者共有91件，同時涉及兩者有9件。從裁罰率而言，涉及臉書之案件量略高於涉及LINE之案件與使用其他媒介散佈謠言之案件。法院並未因為在裁定理由中說明，臉書的公開性與LINE群組的封閉性是否影響其判斷。臉書訊息的裁罰率略高於LINE散佈之訊息，可能與臉書訊息相對容易蒐證有關。不過，從公共安寧的立法理由而言，公開的網路平臺散佈之訊息，相較於封閉型的社群，比較容易對公眾產生影響。使用兩種媒體的案件相關數量變化與裁罰率如下表。

表2 以臉書或LINE媒體散佈謠言的案件統計

媒體	2007-2017	2018	2019	2020/1-7	總件數	裁罰件數	裁罰率
臉書	15	5	46	79	146	39	26.7%
LINE	7	3	32	49	91	20	21.9%

資料來源：作者自製。

如果將社維法的案件，與依據其他法律裁處的假訊息案件相比，則可以看出警察機關在2018年之後打擊假訊息的政策主要是依據社維法，其他類型案件並未因為警察機關依據社維法打擊假訊息動作而有顯著的消長。例如總統副總統選舉罷免法第90條之案件，於2018年警察機關查緝假訊息的前兩年都是0件，於2020年受到總統選舉影響而微幅增加為16件。與過去2012年1件，2016年3件相比，案件量相較為高。傳染病防治法案件的趨勢類似，於2018、2019年沒有顯著變動，2020年新冠肺炎疫情影響後增加。從數字上來看，比較受到影響者，乃是公職人員選舉罷免法的案件。於政府宣示打擊假訊息後，2018年及2019年案件顯著增加，不過於2020年後又趨緩，並未因為立法委員選舉而顯著增加。

表3 社維法第63條第1項第5款案件與依據其他法律裁處假訊息案件的消長

法律依據	社維法第63條第1項第5款		總統副總統選舉罷免法第90條		公職人員選舉罷免法第104條		傳染病防治法第63條	
	案件數	裁罰率	案件數	裁罰率	案件數	裁罰率	案件數	裁罰率
2007-2017	52	22%	26	34.6% (9/26)	0	/	8	87.5% (7/8)
2018	19	52%	0	/	12	91.7% (11/12)	1	0%
2019	152	23%	0	/	60	61.7% (37/60)	0	/
2020/1-7	215	24%	16	6.25% (1/16)	16	50% (8/16)	14	92.9% (13/14)

資料來源：作者自製。

由上表可知，2018年之後警察機關積極以社維法第63條第1項第5款取締假訊息，並未顯著影響其他以不同法律依據取締假訊息案件。比較特殊的是總統副總統選舉罷免法的案件，案件數不高而裁罰率很低。究其原因，總統副總統選舉罷免法的案件多涉及賭博，而法院認為開設賭盤不構成散佈謠言或影響選舉公平性。

然而，需要進一步分析的是，社維法的案件反映了何種社會事實，而法院又如何建構論理而維持此類案件相當低的裁罰率？2018年之後，面對假訊息的發展，法院的態度與判斷標準是否又產生了不同變化？這些問題都必須進一步檢視裁定的案件事實與理由，才能進一步探究。

參、2017年以前的裁定分析

2007年到2017年間相當低的裁罰率，並非理所當然。從社維法第63條第1項第5款的歷史、文義與立法理由來看，解釋上只要行為人以口頭或文字散佈無事實根據的資訊，不需要有明知與散佈故意，也不用發生「影響公共安寧」的實害，都構成本條款之非行而得以裁罰。從實證資料來看，法院並非受到警察機關移送意見之拘束，甚至有部分法院透過較為詳細的論理，以限縮本條款構成要件的適用範圍。法院嘗試在法律的框架侷限內，透過解釋納入言論自由法學與民主思維，避免該條款成為政府審查人民言論的工具，也賦予該條文在民主時代的新生命。即使裁罰的案件，也多僅受到1,000~3,000元不等的輕微罰鍰，未見嚴重的裁罰。有趣的是，就目前資料未見有法官質疑本條款的合憲性，而嘗試聲請釋憲者，反而是費盡心力地透過解釋，控制個案結果在合理的範圍，減少對言論自由的過度限制。

一、限縮構成要件解釋的努力

桃園簡易庭96年度桃秩字第477號刑事裁定是早期裁定限縮構成要件解釋，並提供相對完整說理者。本案被移送人是保全公司經理，獲報某社區供水起泡泡，向他人散佈此事，並說「還有人下藥勒！」此事又經由他人繼續傳布[37]。如果依照法條文義與立法理由之解釋，行為人以口頭散佈無事實根據的訊息，即使沒有故意也未發生實害，都屬於本法可以裁罰的對象。然而，法院一方面回應民主化以來司法界對於刑事程序正義的重視，以社維法第92條準用刑事訴訟法的證據法則，要求必須要有自白外的其他證據始得做成有罪判決[38]。另方面，法院限縮解釋社維法第63條第1項第5款的構成

37 桃園簡易庭96年度桃秩字第477號刑事裁定參照。
38 同前註。

要件，指出「所謂『散佈』者，乃散發傳布於公眾之意，是本條項款之非行，必須行為人須於主觀上基於將明知為不實事實散發傳布於公眾之目的，並於客觀上先以語言或文字等意思表示將該不實事實捏造以謠言呈現，再以語言或文字等傳播方式將該謠言散發傳布於公眾，且該散佈謠言之內容足以使聽聞者心生畏懼與恐慌，而有影響公共安寧之情形，始構成本條項款之非行。[39]」法院進一步指出「若行為人僅因私人間戲謔對談，並無上開散佈之主觀認識與客觀行為存在，則該戲謔對談因第三人在旁無意聽聞後，第三人基於己意散佈該戲謔對談，致生有散佈謠言之情形，仍難認行為人係有違反本條項款之非行。[40]」

法院的解釋限縮本條款的主觀要件與客觀要件，相當程度地限制本條款的適用範圍。主觀上，法院強調行為人必須「明知」其散佈之資訊為不實，且有散佈於公眾之「意圖」，排除本條款處罰戲謔對談的行為。客觀上，行為人散佈的語言文字必須足以使聽聞者心生畏懼與恐慌，才會構成「影響公共之安寧」要件。參照本條款的立法理由「不以實害為必要」，此裁定將條款中抽象難以理解的「公共安寧」要件進一步具體化，透過聽聞者是否心生畏懼與恐懼的反應，建立本條款「公共安寧」的認定標準。

然而，前述裁定並未探討行為人因為過失而不知訊息錯誤而散佈者，是否處罰與如何認定的問題。如果行為人應該有合理懷疑資訊不實，卻未為查證即散佈，是否該當本條款之故意或過失？潮州簡易庭102年度潮秩字第11號刑事裁定持否定看法[41]。法院指出本

39 同前註。

40 同前註。

41 該案涉及被移送人於個人臉書網頁上，依序張貼：「大家～注意囉～尤其是大人有帶小孩的～！最近常在～屏東三地門. 水門. 涼山. 萬金. 還有附近的村落～！出現～有集團專門在綁架小孩子的～請有小孩子的大人們～到附近遊玩～多留意一下～他們綁走小孩～都去賣小孩子器官～！多留意奇怪的車子～身材高大壯碩～的男生～他們都拿麻布袋～！已有多位小孩被綁走了～！！」等文

條款「規範目的乃在禁止人民對於合理懷疑之事，未經查證，即散佈『不實』言論或文字，造成社會大眾恐慌，……該以訛傳訛之行為人，已逾越合憲秩序範圍而有妨害公共秩序之實，始受本款之規範。」即使行為人散佈之資訊確應有合理懷疑之處，法院卻指出「如論被移送人行為果因合理懷疑未加查證，驟認其散佈謠言，而以上開法律相繩，則媒體報導社會周知之同類言論，豈非均為散佈謠言之行為？[42]」進而拒絕要求人民在散佈言論之前有查證義務。

桃園簡易庭96年度桃秩字第477號刑事裁定的論理模式經常被後續法院沿用為裁定不罰之依據[43]。不過，社維法第7條規定，處罰違反該法之過失犯，只是不得罰以拘留，並得減輕而已。那麼，法院面對行為人雖非明知，卻散佈應該有合理懷疑為不實之資訊時，應該如何解釋適用社維法第63條第1項第5款？由於社維法第7條規定「不問出於故意或過失，均應處罰」，早期案件幾乎都未清楚區分行為人主觀上的故意或過失。一直到臺灣新竹地方法院102年度竹秩字第13號刑事裁定，才看到較為精緻化的過失判斷標準。該案涉及被移送人散佈新竹市隨機綁小孩的傳言[44]，法院指出：

> 本條項款之非行，必須行為人主觀上基於明知為不實事實，將之散發傳布於公眾之目的，以語言或文字等意思表

字。潮州簡易庭102年度潮秩字第11號刑事裁定參照。

42 潮州簡易庭102年度潮秩字第11號刑事裁定參照。

43 例如高雄簡易庭101年度雄秩字第39號刑事裁定，法院沿用前述裁定的文字，以「行為人須於主觀上基於將明知為不實事實散發傳佈於公眾之目的，並於客觀上先以語言或文字等意思表示將該不實事實捏造以謠言呈現，再以語言或文字等傳播方式將該謠言散發傳布於公眾，且該散佈謠言之內容足以使聽聞者心生畏懼與恐慌，而有影響公共安寧之情形，始構成本條項款之情形」，進而認為事證不足尚難證明被移送人主觀上有何明知為不實事實散發傳布於公眾之意，諭知不罰。早期其他裁定援用相似解釋者，請參閱臺北簡易庭101年度北秩字第43號刑事裁定、臺灣新竹地方法院102年度竹秩字第16號刑事裁定、臺灣彰化地方法院102年度秩字第18號刑事裁定、臺灣新竹地方法院103年度竹秩字第18號刑事裁定、臺灣新竹地方法院104年度竹秩字第10號刑事裁定等。

44 臺灣新竹地方法院102年度竹秩字第13號刑事裁定參照。

> 示將該不實事實捏造以謠言呈現，再以語言或文字等傳播方式將該謠言散發傳布於公眾，或依據一般人之注意義務均會合理懷疑係不實事實捏造之謠言，猶將之散發傳布於公眾之，且該散布謠言之內容足以使聽聞者心生畏懼與恐慌，有影響公共安寧之情形，始構成本條項款之情形[45]。

在新竹地方法院的解釋下，違反社維法第63條第1項第5款的行樣態有二。第一種故意犯，亦即行為人明知資訊不實，而以散發傳布於公眾之目的，並且以謠言形式散佈。第二種是過失犯，必須是行為人以一般人注意義務都會合理懷疑為不實之訊息，散發傳布於公眾，才會該當本條款主觀要件。無論是故意或過失，在客觀上都還必須造成聽聞者心生畏懼與恐慌的結果，始得裁罰。該法院特別援引美國最高法院的論理，指出即使言論有錯誤，也應該讓更多的言論進入言論市場進行良性競爭，而非強迫沉默。據以強調，如果不實資訊的散佈未能引起立即而明顯的危險者，國家不應處罰[46]。

新竹地方法院也首次針對網路訊息查證義務提出見解，援引美國法上的「寒蟬效應（chilling effect）」說法，主張不應課予行為人對網路訊息的高度查證義務，其指出：

> 現今網路工具發達，各項訊息充斥其間，個人利用各項傳輸工具所接受之訊息難以計數，實難苛責接受訊息之當事人逐一過濾清查所接收之訊息為真實後，始可轉貼傳布，且如賦予轉貼網路訊息者高度查證或注意訊息真實性之義務，恐將有害於現代社會的資訊流通。蓋在社會生活複雜、需求快速資訊的現代生活中，若要求行為人必須確認所發表資訊的真實性，其可能必須付出過高的成本，或因為這項要求而畏於發表言論，產生所謂的「寒蟬效果」

45 同前註。
46 同前註。

（chilling effect）。無論何種情形，都會嚴重影響自由言論所能發揮的功能，違背了憲法保障言論自由的意旨[47]。

儘管社維法第63條第1項第5款的不明確構成要件有限制過廣的擔憂，但法院早透過解釋，限縮本條款的適用。主要將處罰的主要對象限於明知訊息不實而有散佈於眾之目的者，過失犯的處罰也限一般人均會合理懷疑為不實之資訊卻仍未查證而散佈於眾，並且導致聽聞者心生畏懼與恐懼之情形[48]。前述桃園地方法院與新竹地方法院裁定發展的論理與標準被後續法院頻繁援引以限縮社維法第63條第1項第5款之解釋與適用[49]。整體而言，2017年之前的裁罰案件，法院多將裁處案件限於行為人捏造事實並故意散佈的情形，即使故意捏造的案件，也經常以未引起公共安寧之影響而不罰[50]。甚至有法院認為，即使散佈的謠言內容有可能導致聽聞者心生畏懼，

47 同前註。

48 法院的論理其實與近年來法學論述回應假新聞的兩組概念相符，亦即內容有錯誤，但並沒有惡意的錯誤訊息，以及內容有錯誤，故意且為了傷害特定對象而散佈的不實訊息。法院以惡意之不實資訊為主要處罰對象。相關論述請見 ANDREA RENDA, THE LEGAL FRAMEWORK TO ADDRESS "FAKE NEWS": POSSIBLE POLICY ACTIONS AT THE EU LEVEL, at 7-10, EU PARLIAMENT (June 2018), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/619013/IPOL_IDA(2018)619013_EN.pdf.

49 例如臺灣基隆地方法院106年度基秩字第41號刑事裁定、臺灣屏東地方法院107年度秩抗字第2號刑事裁定，幾乎是複製臺灣新竹地方法院102年度竹秩字第13號刑事裁定之內容，指出「是本條項款之非行，必須行為人主觀上基於明知為不實事實，將之散發傳布於公眾之目的，以語言或文字等意思表示將該不實事實捏造以謠言呈現，再以語言或文字等傳播方式將該謠言散發傳布於公眾，或依據一般人之注意義務均會合理懷疑係不實事實捏造之謠言，猶將之散發傳布於公眾之，且該散布謠言之內容足以使聽聞者心生畏懼與恐慌，有影響公共安寧之情形，始構成本條項款之情形。」

50 例如臺灣花蓮地方法院107年度花秩字第30號刑事裁定，法院認為行為人「明知該不實貼文為其所杜撰，仍於網路Facebook上張貼並載有『幫忙分享出去』等文字，而為公眾不特定之多名網友按讚及轉載分享之散佈行為，足以影響公共安寧。」相反的，臺灣新竹地方法院107年度竹秩字第63號刑事裁定，涉及謊報天氣預報，法院則以「無從認定被移送人主觀上有捏造散佈謠言之意」、「不足以認定被移送人上舉已使聽聞者產生畏懼或恐慌等負面心理」兩個理由，裁定不罰。

只要有關政府單位即時澄清，即不足以影響公共安寧[51]。值得注意的是，2017年前的案件，未能發現法院直接以行為人違反一般人注意義務為由而裁罰的案例，不過部分理由簡略難以判斷。

二、有限的裁罰案件回應恐慌？

2017年前有限的裁罰案件，究竟是意味著該等法院對社維法散佈謠言條款有不同的見解，或者在已經限縮構成要件的情形下，法院仍認為該案事實該當非行？這個問題不易從裁定理由中得知確切答案，因為2017年之前裁罰案件的簡略理由，多僅形式化地略述本條款的構成要件即做成決定。

不過從案例事實所反映的社會脈絡或許可以探究可能的解釋。此時期的裁罰案件沒有反映出特定議題，案件稍多的是天災（如地震）或兒童安全[52]。可能的解釋是：當社會的脈絡氛圍對特定不實訊息容易過度反應或造成恐慌時，法院則傾向處罰以減少社會恐慌[53]。以臺灣嘉義地方法院89年度秩抗字第1號刑事裁定為例，該

---

51 例如在臺灣新竹地方法院102年度竹秩字第16號刑事裁定中，法院認為由於新竹市政府立即澄清訊息之真偽，因此「無足使聽聞者因上開不實事項產生畏懼或恐慌等負面心理，難認有何影響公共安寧之情。」

52 與地震相關的案件即有屏東簡易庭105年度屏秩字第8號刑事裁定、高雄簡易庭105年度雄秩字第16號刑事裁定與臺南簡易庭106年度南秩字第21號刑事裁定。涉及擄人傳言者，如宜蘭簡易庭102年度宜秩字第2號刑事裁定與臺中簡易庭101年度中秩字第69號刑事裁定。

53 關於愛滋議題的有臺南簡易庭97年度南秩字第36號刑事裁定，涉及行為人在「奇摩知識」網站上，捏造散佈「夜市扎針得愛滋」等謠言。法院裁定短短一頁，以(1)被移送於警詢時之自白；(2)被移送人於Yahoo奇摩知識刊載之內容；及(3)刊載者之帳號資料及IP位址裝設資料為證據，即認定行為人散佈謠言，足以影響公共安寧，處罰鍰新臺幣6,000元。法院沒有提供任何關於系爭條文構成要件解釋或本案事實的涵攝。兒童安全的案例如宜蘭簡易庭102年度宜秩字第2號刑事裁定，涉及行為人在臉書社群網路中張貼「聽說～抓小孩集團已經來到宜蘭了，隨意在學校領走小孩後取出器官變賣再把小孩隨意丟棄或賣到國外……頭城已抓到3位了，蘇澳1位～有小孩的家長們要多留意或告知校方喔！恐怖喔！……」，警方認為此舉使閱聽者關注擄人勒贖的謠言，足影響公共安全，而移送。法院以行為人坦承不諱，又有該貼文內容證據與不特定人的檢舉信件，依據社維法第63條裁處。簡短的裁定內並未對於該法與警方偵查處置可

案涉及抗告人廣發預言臺灣天災人禍的文宣，法院裁定應罰[54]。除了認定傳單內容不實之外，法院特別指出「適逢台灣經歷九二一大地震、十二一大地震等重大災害，社會大眾對於地震天災之發生充滿驚懼之際，抗告人以此作為宣傳，顯然足以影響公共之安寧；此亦可由抗告人於警訊中陳稱有民眾當面詢問如何才能躲過二千年的大災難等問題可證，足認已有民眾對於被告所宣傳之內容，產生畏懼」[55]。從有限的理由中，本案法院對於該不實訊息可能影響公共安寧的判斷標準，似乎是基於剛經過重大地震災害的臺灣民眾，容易因為天災相關的訊息而恐慌之故。不過，有限的案例與裁定理由，無法提供更多的資料證實此種看法。

三、2017年以前之裁定的論理走向

檢視2017年之前法院對於社維法第63條第1項第5款的解釋適用情形，可以看到法院已經跳脫過去威權時期服務威權、配合警察機關的態度，較少附和警察單位的移送。法院發展較為完整論述的案件為數不多，卻顯示出積極限縮本條款適用範圍、減少警察機關濫

能引起對言論自由的限制有特別的著墨，僅就社維法第63條第1項第5款的構成要件分析本案。然而，裁定對於如何定義該法的「謠言」與「公共安寧」少有說明，僅以「依本件被移送人係於臉書之社群網站為上揭發文乃為不實，應屬散佈謠言之行為，又其內容足以造成民眾恐慌不安，影響公共之安寧」為由。對於此類裁定處罰，一個合理的推測是法院鑑於臺灣社會當時對於愛滋的恐慌與對兒童安全的重視，透過裁定減少社會恐慌。臺南簡易庭97年度南秩字第36號刑事裁定與宜蘭簡易庭102年度宜秩字第2號刑事裁定參照。

54 該案傳單內容大致為印有「全台唯一能預測天災地震的奇能異士——香慧法師」、「話說八十六年起三年之內天災人禍不斷……」、「自八十七年六月以來，其就得知八十七年的台灣將是天災人禍將不斷而來……」、「二〇〇〇年總統選舉的各項活動必須全面暫停……」等語。臺灣嘉義地方法院89年度秩抗字第1號刑事裁定。

55 臺灣嘉義地方法院89年度秩抗字第1號刑事裁定參照。另外臺灣彰化地方法院106年度秩字第29號刑事裁定，涉及行為人於臉書公開社團張貼「今天半夜將發生比921地震還嚴重的災難要來了」等文字。法院僅略稱「被移送人散佈上開謠言，致瀏覽之群眾誤以為將發生重大地震災害事件，足以影響公共之安寧。」裁處被移送人2千元罰鍰。

權的可能，呼應臺灣民主化後對言論自由的高度需求與重視。

提供較多說理的裁定，經常引用司法院釋字第445號、第509號等解釋所建立的言論自由法學，來調整社維法第63條第1項第5款的適用範圍。其中最早而提出較完整論述者，要屬臺灣新竹地方法院102年度竹秩字第13號刑事裁定。法院引用司法院釋字第509號，重申言論自由對民主社會與人性尊嚴的重要性，指出：

> 國家原則上理應儘量確保人民能在開放的規範環境中，發表言論，不得對其內容設置價值標準而加以監督，應儘量讓言論市場自行節制，俾維持社會價值層出不窮的活力。而在為保護個人名譽、隱私等法益及維護公共利益，國家對言論自由為適當限制時，也必須在法律所規定之可罰範圍內作嚴格之認定，始符合憲法保障言論自由之基本精神[56]。

在此標準下，法院取得嚴格認定社維法散佈謠言條款的正當性，更進一步提出明顯而立即危險的標準，來限縮社維法條款的「公共安寧」要件，只有謠言已經構成立即明顯危險，始受裁罰。法院在本裁定中清楚地借用美國聯邦最高法院的著名判決論理，闡釋言論市場概念與明顯立即危險原則[57]：

---

56 臺灣新竹地方法院102年度竹秩字第13號刑事裁定參照。

57 以市場比擬言論自由，以及明顯而立即危險的原則，都是源自於美國聯邦最高法院的判決。Oliver Wendell Holmes大法官於*Abrams v. United States*一案的不同意見書中提出觀念言論市場的理論（market place of ideas theory)，指出「真理的最佳測試，即是該想法足以在市場的自由競爭中被接受。」Holmes大法官又於*Schenck v. United States*建立出明顯而立即危險原則。*See* Abrams v. United States, 250 U.S. 616 (1919); Schenck v. United States, 249 U.S. 47 (1919). 另請參照林子儀，言論自由與新聞自由，頁21（1999年）。在1969年的*Brandenburg v. Ohio*一案，美國聯邦最高法院以民主政治健全的觀點論述言論自由的保護，指出必須被教唆者有被迫採取立即行動才會構成明顯而立即危險。儘管如此，美國聯邦最高法院似乎依據不同的案件類型採取不同標準。對於政治性言論的限制，美國最高法院傾向嚴格審查，不過從*Dennis v. United States*一案開始，法院

> 言論發表後，實際弊害發生前，如果還有時間經由討論而將虛偽錯誤予以揭發，則打擊此具有危害言論內容的方式，將是以更多的言論進入言論市場進行良性競爭，而非強迫沉默，惟有發表言論者主觀係以煽動他人從事立即之非法行為，或以產生非法行為為目標，而其主張確實可能煽動或產生此種立即之非法行為時，則此言論內容可能產生起的危害立即而明顯，且在該言論被充分討論前，該危害即已發生，該言論內容才具有可罰性[58]。

新竹地方法院的裁定呼應司法院大法官解釋與美國聯邦最高法院的看法，傾向認為應該盡量避免國家干預，讓言論市場自行運作，用更多的言論治癒不良言論、淘汰錯誤言論[59]。

儘管2017年前，多數裁定並未詳述其理由，也未就社維法及言論自由間的衝突多所論述。然而，前述零星裁定的論述顯示，法院審慎地審查警察機關移送的謠言案件，嘗試在社維法的規範下，援用司法院釋字與外國相關論述與先例，平衡對言論自由的保護。

傾向支持行政機關對國家安全的判斷，而正當化國家以國家安全為由的言論自由限制。*See* Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969); Dennis v. United States, 341 U.S. 494 (1951). 我國司法院大法官解釋中，也援用「明顯立即危險原則」嚴格審查對人民表現自由的限制。換言之，國家盡可能保護言論自由，但若言論可能產生明顯立即危險，其限制繩可以通過憲法之審查。

58 臺灣新竹地方法院102年度竹秩字第13號刑事裁定參照。

59 這個想法最早由彌爾（John Stuart Mill）提出，其認為自由就是讓個人可以依據自己想要的方式生活，而其中思想與言論自由是關鍵。人們之發現真理必須透過讓言論自由競爭、激發，因此沒有人可以為他人斷定對錯，也沒有人有權排除他人的判斷。此種言論自由理論強調對政府的不信任，並反映對人民的高度信心。*See* JOHN GRAY & G. W. SMITH EDS., J.S. MILL'S ON LIBERTY IN FOCUS (1991).

肆、2018年後的假訊息衝擊與分歧法院

從整體發展趨勢來看，2018年是關鍵的分水嶺。2018年的19個案件雖然是微幅增加，但也創下歷年來單年度最多案件的一年。不僅如此，該年的案件中有高達10件裁定裁罰，裁罰率超過一半，也是前所未見。啟人疑竇的是，裁罰率突然升高的原因為何？從案件事實背景，看不出特定的議題與脈絡[60]。突然增高的定罪率，可能有兩個解釋。其一，法院多年來發展的標準與論理，促使警察機關僅將明顯有違法疑慮之案件予以移送，加上網路電子訊息較容易截圖追蹤作為證據，因此提高法院處罰率。另一種可能是，法院裁罰率的提高反映的是2018年開始在臺灣社群媒體中大量出現的假訊息涉入政治攻擊的現象，促使法院改變審查的標準。儘管欠缺充分的

60 當年度裁罰案件的假訊息內容涉及謠傳大樓倒塌、謊稱搶案地點、謊稱軍演、淹水影片、抱小孩、拿刀被捕、性騷擾、以感冒藥假冒毒品吸食影片、假冒兇殺、搶劫預告等，看不出有特定的意義。案件包括：板橋簡易庭107年度板秩字第280號刑事裁定，被移送人於社群網站「Facebook」之「爆料公社」社團，登載「高雄剛剛海邊港務大樓倒塌」之文字並附有疑似照片；桃園簡易庭107年度桃秩字第168號刑事裁定，被移送人收受不詳之男子「小張」傳送之106年4月中國廣東省汕頭市銀行強盜殺人案件影片，未詳加查證，即於臉書社團布「聽說發生在八德介壽路……」之貼文及該影片；內湖簡易庭107年度湖秩字第60號刑事裁定涉及被移送人以在其臉書社群網站之個人專頁，公開張貼一段淹水影片，並散佈「……請看看網友傳來的昨天在員林的正港流水席」之謠言；板橋簡易庭107年度板秩字第145號刑事裁定涉及被移送人在Facebook——孕婦交流區張貼小孩被偷抱走的文章；新店簡易庭107年度店秩字第29號刑事裁定涉及被移送人於網路電子佈告欄PTT張貼標題為「北捷16:10有人拿刀被捕」的文章與錯誤截圖；中壢簡易庭107年度壢秩字第54號刑事裁定涉及被移送人以感冒藥粉假冒三級毒品愷他命粉末吸食，並將過程錄製成影片放在網路供公眾瀏覽；臺北簡易庭107年度北秩字第82號刑事裁定涉及被移送人將不詳男子遭擊斃倒臥在地滿身是血之相片，上傳社群軟體臉書爆料粉絲團；臺北簡易庭107年度北秩字第34號刑事裁定涉及被移送人向臺灣新光商業銀行敦南分行行員及保全人員散佈內容為「於明（27）日早上10點半銀行會被搶」之謠言；內湖簡易庭109年度湖秩字第99號刑事裁定涉及被移送人於電視節目謊稱中國軍事包圍；性騷擾案件有兩件，新店簡易庭108年度店秩字第96號刑事裁定中行為人於臉書發表「文山區是台北市性騷擾案件最多的地方」；臺灣基隆地方法院106年度基秩字第41號刑事裁定涉及行為人謊稱搭計程車受到性騷擾。

資料證實，不過合理的推測是2018年假訊息在公投與選舉造成的衝擊，相當程度地暴露出不加管制的假訊息可能造成的社會危害，而促使法院對假訊息的態度趨於保守。

2018年底縣市長大選與公投開始大量出現的假訊息政治攻擊，促成2019年後案件的大幅增加。2019年單年度152件，是2018年的8倍，比過去所有案件總和更多。2020年光上半年案件量就達到215件，除了延續之前的政治攻擊之外，新冠肺炎疫情緊張也帶動另一波假訊息，其中不乏連結對政府施政的批評與攻擊。這些案件背景事實反映大量以臉書網頁或LINE群組散佈假訊息的政治攻擊。攻擊的對象主要針對蔡英文總統與民進黨，少部分則涉及選舉制度、政府機關與韓國瑜個人。如果以案件含有「蔡英文」、「韓國瑜」、「民進黨」、「國民黨」、「選舉」等五個關鍵字分開搜尋相關案件，會發現含有關鍵字的案件從2019年開始大幅增加。固然可能與警察機關積極取締有關，但也反應2019年以後假訊息連結政治攻擊的現象。政治性案件的趨勢與類型分佈如下圖所示[61]：

61 假訊息案件的內容各有不同，難以有清楚明確的標準界定何謂「政治性」案件。本文透過案件內容涉及對主要政治人物、政黨與選舉的搜尋統計，期待可以映照假訊息案件涉入政治爭議與競爭的趨勢，並非以此定義假訊息案件的政治性。

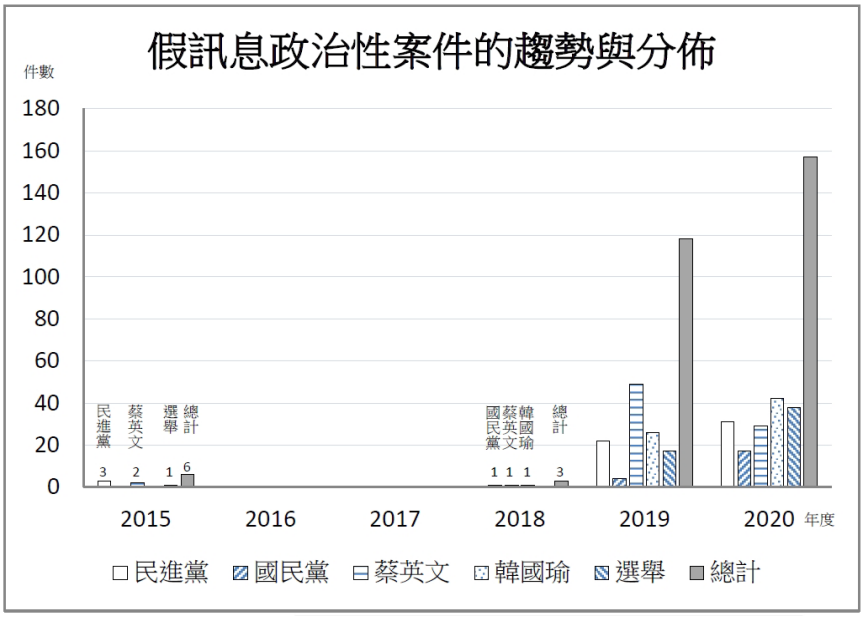

圖2 假訊息政治性案件的趨勢與分佈

資料來源：作者自製。

最大量的假訊息攻擊是針對蔡英文總統個人，全部總共81件，但有79件集中在2018年至2020年6月底間。2019年49件，2020年有26件。訊息內容諸如行為人在臉書公開網頁發布「臺灣農民真幸福！么壽蔡英文政府政策買票？」貼文；公開張貼發表經變造製作之總統蔡英文上吊圖片並附上「叛國賊的下場」等文字；發布「一定要轉出這訊：蔡政府掏空農漁會七千億，借給南向國家」等訊息[62]。以執政的民進黨為攻擊對象者則為第三多（次於蔡英文總統

62 臺灣苗栗地方法院108年度苗秩字第37號刑事裁定、臺灣新竹地方法院108年度竹秩字第84號刑事裁定與臺灣彰化地方法院108年度秩字第118號刑事裁定參照。另外的案件則包括「蔡英文在第98位NO!論文沒通過」之文字與圖片；公開張貼「爛蔡的魔爪已經整個掌控大法官和縣市檢察長，反正要辦誰就辦誰，哪個檢察官敢不聽話！這些不學無術的綠營爛官員有恃無恐，個個都囂張跋扈目中無人，70天後就幫爛蔡政府辦告別式吧！讓這群畜生變成過街老鼠」。也

與韓國瑜）。2019年22件，2020年有31件。相較於同時期涉及國民黨的假訊息，2019年4件，2020年17件，攻擊執政黨的顯然較多。如「施政好不好？下個雨就知道。怎麼？這次下雨都是綠獨縣市（屏東、新竹、臺南、桃園、基隆）淹水」之貼文；於臉書網站公開發布「【毒】看看無恥的民進黨。開放毒品進校園。沒有超過一定的量。學生吸毒無罪」等文字[63]。第三類的案件刻意攻擊選舉制度或政府機關者。裁定內容包含「選舉」二字的案件，2019年17件，2020年有38件。如以「臉書」帳號以中央選舉委員會公告封頁並加註「有詭」二字；於臉書分享貼文「剛剛有進中選會網站查看，是真的（圖片為中央選舉委員會公告）公投案12/16悄悄於中選會網站公告通過成立，怎麼沒有在各新聞媒體公告？及宣佈投票日期？有無故意偷偷綁在2020.01.11大選中，讓全民措手不及？連公聽會也沒有公告周知？」等[64]。政治攻擊案件中涉及非執政黨政治人物

有於LINE群組張貼散佈「不是政府的錯？蔡英文竟然說：發生的油罐車失火造成橋面斷裂」之文章，「這已經不是常識問題，而是智商……」、「原來他才是草包」之圖片；「偉大大的蔡英文到海地才四小時、就送了四拾五億、高雄要滅登革熱五千萬才給二千多萬！媽的！什麼政府」等言論。對蔡英文總統的攻擊連結公投時期對同性戀族群的污名，如於臉書分享張貼標註：「淫亂台灣同性同婚愛滋樂園不知羞恥」等文字之總統蔡英文照片；張貼附有「淫亂台灣同性同婚愛滋樂園不知羞恥」、「修官邸1億2千萬超過前3任16年總和8千萬買車4千萬」等文字之蔡英文總統照片。請參照臺灣宜蘭地方法院108年度秩字第52號刑事裁定、臺灣花蓮地方法院109年度花秩字第5號刑事裁定、臺灣基隆地方法院108年度基秩字第125號刑事裁定、臺灣花蓮地方法院108年度花秩字第33號刑事裁定、臺灣臺中地方法院108年度秩抗字第7號刑事裁定與臺灣基隆地方法院108年度秩抗字第1號刑事裁定等。

63 臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第14號刑事裁定與臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第3號刑事裁定參照。其他攻擊民進黨的案件包括：「臺灣買F-16V戰機的均價比英國買F35還貴，另外彈藥還要另外購買，大家覺得執政黨這樣亂搞，有天理嗎」；以個人臉書帳戶分享「民進黨已經通過毒品條例了，校園可以擁有50克毒品，才被視同販毒」等言論。臺灣基隆地方法院108年度基秩字第110號刑事裁定與臺灣新北地方法院109年度板秩抗字第7號刑事裁定參照。

64 臺灣花蓮地方法院109年度花秩字第4號刑事裁定與臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第2號刑事裁定參照。其他相關案件也有涉及對總統與執政黨攻擊者，如張貼散佈「民進黨輸不起，作票奧步一一浮現！！！全民監票，中選會已準備要作票，他們已找好自己人，訓練他們如何作票，請大家集思廣益，如何防

的案件，以涉及韓國瑜者為最多，佔所有種類案件的第二多。2019年有26件，2020年高達42件。例如在個人臉書頁面轉貼分享「韓導沒有經過父母同意，就對嬰孩又親又抱」[65]、張貼「韓國瑜手按啤酒箱」圖片[66]。涉及韓國瑜個人的高案件量，反映2018年到2020年間其個人連續參加高雄市長與總統大選引發的政治熱潮，也顯示假訊息的政治攻擊不只來自境外，國內敵視韓國瑜的個人或政黨也使用假訊息進行政治攻擊。然而，這樣的發現並不與前述境外假訊息對民主威脅的前提脈絡相左。境外假訊息攻擊的目的之一，即在激發內部對立。受到假訊息攻擊的政黨與其支持者，可能會以假訊息反制，助長假訊息濫用的風氣，而由內部破壞民主審議空間[67]。

2020年新冠肺炎又帶來一波假訊息散佈，總共53個案件涉及與肺炎相關的假訊息，其中部分也涉及對防疫政策與政府的批評。例如在臉書之網路頁面公開張貼「今天才知道政府2月就出口8百萬副口罩給日本，卻不准家長寄布口罩給在海外求學、工作的小孩……」等訊息及圖片；張貼「我剛到台灣，親戚說金門居家隔離100多個……」[68]。疫情的恐慌也連帶引發所謂「衛生紙之亂」，散

堵？（原選務人員都不用，用學生，一定有鬼）」；發布內容為「請大家參考：有消息傳來，今年投票，中選會使用油性印泥，不容易乾，蓋完選票折疊時會染到旁邊，開票時祇要是韓國瑜就是廢票，蔡x文就是有效票，如此做弊太無恥，大家告訴大家，廣傳出去，投票時要注意！稍為吹乾再折疊！」等。臺灣苗栗地方法院108年度苗秩字第39號刑事裁定與臺灣基隆地方法院109年度基秩字第8號刑事裁定參照。

65 臺灣基隆地方法院109年度基秩字第7號刑事裁定參照。

66 臺灣彰化地方法院108年度秩字第144號刑事裁定參照。關於非執政黨人物的攻擊較少，究竟是警察機關的選擇性執法，還是針對韓國瑜個人攻擊的假資訊較少，則有待查證。

67 來自中國的假訊息容易促動臺灣國內的政治對立，進而引發更多內國的假訊息攻擊。*See* J. Michael Cole, *TDB Vol. 1 No. 10: Taiwan Confirms China's "Black Hand" Behind Anti-Reform Protests*, TAIWAN DEMOCRACY BULLETIN (July 18, 2017), https://bulletin.tfd.org.tw/tdb-vol-1-no-10-china-black-hand-protests/ (last visited June 21, 2020).

68 臺灣臺北地方法院109年度秩抗字第7號刑事裁定與福建金門地方法院109年度秩抗字第1號刑事裁定參照。其他關於疫情假訊息案件，包括：張貼「連假後

佈衛生紙、衛生棉、紙尿布等相關產品可能缺貨的訊息，導致大眾不理性的搶購囤積。例如在臉書社群網站張貼內容下回覆「現在口罩管制了，大家趕快去買衛生棉……不然……下禮拜會買不到又」之內容[69]。

前述的趨勢反應，警察機關對假訊息案件的動員移送，大量增加社維法第63條第1項第5款的司法案件，也突顯假訊息對臺灣民主的威脅。假訊息的威脅引發社會不同立場的辯論政府機關積極研究管制假訊息的策略之外，許多學者也開始提議管制假新聞[70]。儘管不乏學者或人權團體提出管制假新聞的違憲顧慮，臺灣法院長久以來以自由主義為基礎建立的言論自由法學，已經受到相當的挑戰[71]。由於假訊息攻擊對象主要是針對執政的民進黨與總統，管制

接下來兩週　台灣抵死不篩，一律診斷是流感　會讓多少人死得不明不白　有掛嗎？沒有篩檢，就沒有確診　沒有確診，就沒有疫情　有掛嗎？大家好自為之　希望你不是死亡率的那2%　有掛嗎？」；LINE通信軟體之內容「行政院宣布全臺9縣市明天起實施COVID-19新型冠狀病毒假期兩個星期，從2020年 3月18日開始，所有上班族、學生（強制性）休假，以免傳播……」之文詞；在屬大眾交通運輸工具之葛瑪蘭客運上向服務人員佯稱：我昨天從日本回來云云；於其所經營之網購平臺LINE群組中發布「現在為什麼要團購衛生紙的目的是因為原物料都拿去生產口罩了」、「所以之後衛生紙也可能會缺貨」等訊息。請見臺灣彰化地方法院109年度秩字第60號刑事裁定、臺灣基隆地方法院109年度基秩字第42號刑事裁定、臺灣宜蘭地方法院109年度秩字第17號刑事裁定與臺灣宜蘭地方法院109年度秩字第22號刑事裁定等。

69 臺灣嘉義地方法院109年度秩抗字第1號刑事裁定參照。

70 例如：楊惟任，假新聞的危害與因應，展望與探索，17卷12期，頁95-116（2019年）；廖義銘，假消息管制之立法問題，台灣法學雜誌，372期，頁107-114（2019年）；羅承宗，虛假訊息與法律管制——我國現況與建議，台灣法學雜誌，369期，頁47-62（2019年）。

71 鑑於戒嚴時期政府的言論箝制，司法院在民主化之後透過一系列大法官解釋（例如司法院釋字第407、414、509、577、617號解釋等），建立言論自由的憲法論述。這一系列的大法官解釋，強調言論自由受憲法保障，國家應給予最大限度之維護。大法官在多號解釋中，呼應美國最高法院發展的言論自由論述，引進所謂雙軌雙階理論，一方面區分是否針對言論內容之限制，另方面以言論價值區分審查標準，嘗試減少政府管制對人民言論自由的限制。美國最高法院的言論自由論述，建立在自由主義者如彌爾的論述之上、強調個人言論自由的最大保障，傾向嚴格審查政府對人民言論自由限制的法律。對臺灣假訊息管制的質疑，請見【聲明】管制不實訊息，應兼顧言論自由，台灣人權促進會，2020年1月13

假訊息的立場也可能受到政黨傾向影響而顯得更為複雜且對立。在社會兩極立場間，法院是會以過去的論理阻擋管制假訊息的社會壓力，還是會順應社會壓力調整，以促成假訊息的管制？抑或，法院會在二者衝突之間尋找可能的平衡，而建構新的論述與法學？

表面上，2018年似乎突然提高裁罰率以促成社會與政府打擊假訊息的聲音，可惜當年度裁定理由都非常簡略，無法了解法院是否調整社維法構成要件的解釋適用。有趣的是，2019年之後裁罰比例並未因為案件量暴增而提高，反而於回歸常態，有將近80%的案件諭知不罰。更有趣的是，在不罰案件與裁罰案件中，法院似乎出現分歧的論理。這些論理如何反映法院的態度與策略，須先檢視兩種論理的內容，始得窺知一二。

一、阻擋假訊息管制的多數觀點

面對假訊息大量出現的趨勢，2018年不罰案件的論理仍多延續法院過去的標準，不過相關裁定幾乎都沒有詳述其理由。2019年之後，有高達將近八成的假訊息案件諭知不罰，其論理大致延續自由主義傳統，展現對自由言論市場的高度信心，相信假訊息造成的市場失靈可以用更多的言論矯正。換言之，當假訊息已經產生對臺灣社會的民主警覺時，多數法院仍承襲一貫的言論自由理論以對抗、回應社會管制假訊息的社會壓力。

2018年之後不罰的案件，基本上承襲過去法院的論理與標準，主觀上要求要有明知不實而以散佈於眾之目的，客觀上必須造成聽聞者心生畏懼或恐慌的影響。

以主觀要件不符諭知不罰者，多以行為人沒有散佈謠言之故意為由，即使行為人在轉發前未經查證也不構成故意。例如臺灣基隆

日，https://www.tahr.org.tw/news/2593（最後瀏覽日：2020年2月25日）；吳秦雯，假新聞之控制，月旦法學雜誌，292期，頁30-41（2019年）；黃銘輝（註1）。

地方法院108年度基秩字第110號刑事裁定[72]與臺灣新竹地方法院109年度竹秩字第15號刑事裁定，法院援用司法院大法官解釋強調言論自由之外，認為行為人轉發之文字並非自己杜撰，因此沒有憑空捏造虛構不實的謠言[73]。法院傾向維持其過去立場，認為未經查證轉發並不構成故意。臺灣花蓮地方法院109年度花秩字第4號刑事裁定，法院認為「被移送人縱有未詳加查證或判斷錯誤即率爾轉貼之情形，尚不足以據此推論其主觀上係出於故意散佈謠言而為之」[74]。

法院也承襲過去對客觀要件的解釋，以是否足以使聽聞者心生畏懼與恐慌為標準判斷「足以影響公共安寧」[75]。例如當年引起關

---

72 本案涉及被移送人於臉書社群網站發文：「臺灣買F-16V戰機的均價比英國買F35還貴，另外彈藥還要另外購買，大家覺得執政黨這樣亂搞，有天理嗎。」、「敬告世界各國請注意，請勿對台宣戰，臺灣F-16V一架37億，打壞了你們賠不起」等訊息。臺灣基隆地方法院108年度基秩字第110號刑事裁定參照。

73 本案被移送人在「韓國瑜後援會」臉書社團內張貼發表「抓到了！王立強平時由民進黨眷養在香港，本來要在明年總統大選前幾天才對韓國瑜出奧步抹紅，因為反送中事件外逃到澳洲才曝光——與黃昆松和賈霸」之留言並引用一張有標註「王立強」名字之林飛帆餐聚照片。法院認為「可知前開文字係被移送人轉貼分享他人之文章，而非被移送人所撰寫，得否遽認被移送人係憑空捏造虛構不實之謠言，自非無疑。」臺灣新竹地方法院109年度竹秩字第15號刑事裁定參照。相似看法，請見如臺灣彰化地方法院108年度秩字第118號刑事裁定。該案涉及被移送人於網路群組發佈「一定要轉出這訊：蔡政府掏空農漁會七千億，借給南向國家」等訊息，法院認為，行為人未可知悉系爭訊息為不實訊息，諭知不罰。

74 移送人以個人申請之「臉書」帳號以中央選舉委員會公告封頁並加註「有詭」二字。臺灣花蓮地方法院109年度花秩字第4號刑事裁定參照。臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第2號刑事裁定同此見解，該案涉及被移送人於臉書社團內分享貼文：「剛剛有進中選會網站查看，是真的（圖片為中央選舉委員會公告）公投案12/16悄悄於中選會網站公告通過成立，怎麼沒有在各新聞媒體公告？及宣佈投票日期？有無故意偷偷綁在2020.01.11大選中，讓全民措手不及？連公聽會也沒有公告周知？」被移送人聲稱：「我只是無意間得知這個消息，我以為這消息是真的，所以想讓社團內更多人知道，我沒有散佈不實內容貼文的意思」。法院則以「被移送人單純未查證或判斷錯誤而轉貼他人分享內容之過失，實不足推論其主觀上係出於散佈謠言之故意為之」，諭知不罰。

75 例如臺灣彰化地方法院108年度秩字第144號刑事裁定，涉及張貼「韓國瑜手按啤酒箱」圖片，法院認為「系爭訊息內容……縱引起回應、分享，乃至討論，亦無足使聽聞者因而產生畏懼或恐慌等負面心理，且依卷內資料，亦無證據足認系爭訊息之內容足使聽聞者產生畏懼或恐慌，而有影響公共安寧之情事」，

注的關西機場事件，法院固然確認被移送人捏造訊息，卻認為該訊息不至於引起公眾恐慌，指出「惟對當時人在中華民國領域內之民眾而言，既未身處日本大阪，該謠言自不足使民眾心生畏懼或恐慌」[76]。法院仍在裁定理由中展現其對於言論市場修復錯誤訊息的信心，例如臺灣新竹地方法院108年度竹秩字第84號刑事裁定，涉及行為人在臉書社群網站公開張貼發表經變造製作之總統蔡英文上吊圖片，並有「叛國賊的下場」等文字於圖上[77]。法院指出：「自貼文之圖片及未有其他網站使用者於該篇貼文下方留言之情互核以觀，既未見有其他網站使用者因被移送人之貼文而起疑，甚至引發貼文是否真實及有關政黨政治之討論，遑論有網友表示擔憂、害怕、驚慌、惶恐等狀況，自難遽論上揭貼文已導致聽聞者之恐慌」[78]。

從上所述，面對假訊息的攻擊，法院多是延續過去論理與標準，儘可能避免動用社維法限制人民言論自由。無論是疫情的緊張，或是假訊息可能造成的社會對立與政府不信任，都不足以影響法院捍衛言論自由市場的立場。法院相信保障言論自由市場，市場仍可發揮其淘汰錯誤資訊的功能，因此只要不實訊息影響程度，尚在社會可得容許並得由參與社會之群體進行討論、辨證、自行加以修復之範圍，法院即選擇優先保障言論自由而不罰假訊息散佈之行為[79]。

諭知不罰。相似見解，如臺灣雲林地方法院108年度虎秩字第30號刑事裁定。

76 南投簡易庭（含埔里）107年度埔秩字第4號刑事裁定參照。

77 臺灣新竹地方法院108年度竹秩字第84號刑事裁定。

78 同前註。

79 臺灣基隆地方法院108年度基秩字第125號刑事裁定，被移送人於通訊軟體LINE之群組（成員約88人）內張貼散佈「不是政府的錯？蔡英文竟然說：發生的油罐車失火造成橋面斷裂」之文章，配上字幕「這次斷橋事件是油罐車失火引起」、「哇、假新聞、該不該罰」之影片等不實訊息。法院認為「被移送人所發佈訊息內容觀之，其並無煽動或蠱惑人心而產生明顯而立即之危險，其所發表之訊息，縱使事後被確認係虛偽捏造，仍可透過其他言論將其虛偽不實之錯誤予以揭發，並無足以影響公共安寧之具體事證」。其他相同見解的裁定，如臺灣雲林地方法院109年度六秩字第2號刑事裁定、臺灣基隆地方法院109年度基秩字第8號刑事裁定、臺灣基隆地方法院109年度基秩字第7號刑事裁定、臺灣新竹地方法院109年度竹秩字第15號刑事裁定、臺灣新竹地方法院108年度竹秩

法院延續過去的觀點並不意外，一方面基於司法系統依循前例的傳統，另一方面也回應臺灣民主化的持續需求。不過上述案件顯示，法院並非無視於網路訊息轉發或真或假的現象而沿用過去標準，而是在清楚網路的發展後所做的選擇。當社群媒體轉發訊息已經成為一種網路世代新的社交行為，法院見解似乎反映人們對轉發訊息的容忍，包括真偽難辨的訊息。

不過，在多數見解之外，少數裁罰案件加強對假訊息的管制，也發展其獨特而值得重視的說理。少數觀點與多數意見的分歧主要表現在三個面向：分別是查證義務、疫情緊張的審查標準與政治影響是否構成公共安寧的評價。

二、分歧觀點一：網路時代的查證義務要求

（一）不應要求查證義務的多數意見

延續過去的論理，多數法院不認為應該要求言說者的查證義務。面對網路時代的變化，法院強調查證義務要求在網路時代的困難。以臺灣花蓮地方法院109年度花秩字第5號刑事裁定為例，法院指出：「衡諸現今網路工具、電子媒體發達，講求快速，爭取時效，網際網路遍布世界每一角落，各項訊息充斥其間，個人利用各項傳輸工具所接受之訊息難以計數，亦即在資訊爆炸的時代，如何查證資訊之正確與否、如何辨識虛實真假的資訊，執行上均有一定之困難及障礙，實難要求一般閱覽者對各項資訊均具有絕對之資訊判斷及查證能力……」[80]。法院傾向認為在快速資訊需求的社會中，行為人不需確認發表資訊的正確性。

臺灣彰化地方法院106年度秩字第27號刑事裁定甚至認為，資訊爆炸的網路時代使得網路資訊真偽難辨，反而使人們對錯誤言論

字第84號刑事裁定。

80 臺灣花蓮地方法院109年度花秩字第5號刑事裁定參照。

有更高的容忍度，其指出：「尤其是在特定事件甫發生之初，因資訊尚未完全或完整公開、流通，然為求儘量周知大眾，此時立即傳布之資訊有高度錯誤之可能，乃在所難免，且應大眾所能接受……」[81]。換言之，多數法院認為，網路資訊爆量難以期待人們在轉發資訊前進行查證，有其困難，可能導致寒蟬效應，而違背憲法保障言論自由的意旨[82]。同時社會也調適而提高對網路資訊的容忍，沒有必要增加法律所無的查證義務要求。

（二）查證義務的重視與精緻化

不過，法院對查證義務的重視有逐漸強化的趨勢。2018年開始有零星的裁定提及查證義務，但多欠缺論述。在2019年之後，法院越來越多裁定探討查證義務的問題。如果加上「查證」二字搜尋所有案件，發現2018年之前法院裁定很少提到「查證」，從2018年有6件開始，2019年大量增加為65件，2020年有113件。數量的增長顯示，隨著案件量增多，法院也更為頻繁地面對查證義務的議題。歷年提及查證的案件數與裁罰率趨勢如下表所示：

81 臺灣彰化地方法院106年度秩字第27號刑事裁定參照。

82 如臺灣雲林地方法院109年度六秩字第5號刑事裁定指出「衡諸現今科技發達，獲取新知管道多元，各項訊息充斥其間，個人利用各項傳輸工具所接受之訊息難以計數，實難要求一般閱覽者對各項資訊均具有絕對之判斷及查證能力，尤在特定事件甫發生之初，因資訊尚未完全或完整公開、流通，然為求儘量周知大眾，此時立即傳布之資訊有高度錯誤之可能，乃在所難免，且應為大眾所能接受，即便是訓練有素之報章傳媒，亦常有於刊出後發出更正啟事之情形。」相同看法如臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第3號刑事裁定、臺灣苗栗地方法院108年度苗秩字第37號刑事裁定、臺灣花蓮地方法院108年度花秩字第33號刑事裁定與臺灣基隆地方法院108年度基秩字第125號刑事裁定。

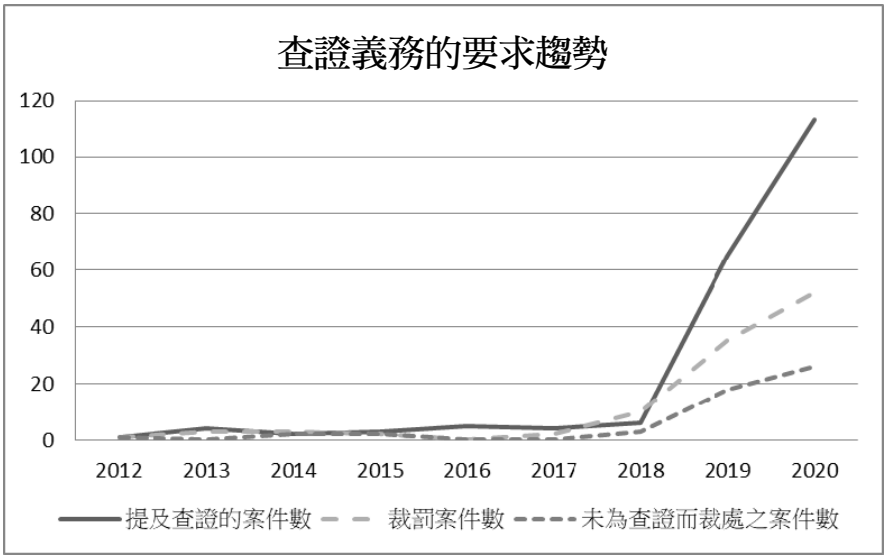

圖3 法院於社維法假訊息案件中對查證義務要求的案件數與裁罰數

資料來源：作者自製。

從趨勢圖來看，關於查證的討論幾乎與案件量的增加成等比，2019年之後有4成以上的案件會討論查證義務。進一步檢視裁罰案件中，以未為查證為由裁定處罰者約佔一半，顯示查證義務的要求已經成為法院認定行為人違犯本條非行的重要基礎。不過，在提及查證義務的案件中，2019年裁罰率34%與2020年27%，僅比這兩年平均的23-24%高出一些。顯示法院即使注意到查證義務，也並沒有廣泛地以行為人未為查證為由裁定處罰。法院避免濫用查證義務要求的方式有二：一是區分事實與評論，將查證義務限於事實，另一是考量行為人的查證能力。

1. 查證義務僅適用於得以查證的「事實」

法院區分評論與事實的差異，對前者予以高度的保障，而將查

證義務限制於可以查證的「事實」。法院認為行為人的評論，即使不受歡迎，都受到言論自由保障[83]。例如臺灣彰化地方法院109年度秩字第60號刑事裁定，針對行為人不滿未為普篩發表「……沒有篩檢，就沒有確診　沒有確診，就沒有疫情　有掛嗎？大家好自為之　希望你不是死亡率的那2%　有掛嗎？」的文字，法院認為前述文字，是對我國當時未進行普篩之防疫策略，可能造成新冠肺炎患者誤診為流感所提出之質疑，因此屬於對於政策的不滿與評論，屬於言論自由保障的範圍而不罰[84]。

不過，法院認為言論自由並不保障行為人捏造無根據的事實。例如臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第3號刑事裁定中，法院承認網路特性難以要求一般大眾區分真偽或課以查證義務，卻強調：「人類社會邁入資訊時代，個人均能自由傳遞、取得各項資訊，其中雖不乏未臻精確或與事實不符之錯誤資訊（misinformation），惟此與基於誤導、欺瞞大眾之目的，故意虛構捏造並加以散佈傳播之不實資訊（disinformation），仍屬有別。[85]」同樣的，臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第17號刑事裁定，法院指出「陳述事實與發表意見不同，不實的虛假訊息並不受憲法上言論自由的保障……評論仍應立基於事實，才符合保障言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利等目的之真諦」[86]。

---

83 持同樣看法如：臺灣苗栗地方法院108年度苗秩字第37號刑事裁定、臺灣花蓮地方法院108年度花秩字第33號刑事裁定、臺灣新竹地方法院108年度竹秩字第80號刑事裁定。

84 臺灣彰化地方法院109年度秩字第60號刑事裁定參照。法院指出：「配合防疫措施固然係防疫之重點，但防疫政策之決定，本有諸多不同之考量面項，人民對政府政策同意、不同意、批判或讚揚，甚或從民間形成策略共識而促成中央政策之形成，均屬民主多元社會正常發展不可或缺之機制。被移送人所使用之文字或許並不討喜，然仍為言論自由所應保障之範疇」。

85 臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第3號刑事裁定參照。

86 該案涉及被移送人投稿發表〈登革熱發大財〉一文提及：「登革熱患者最低只要口服三西西巴拉刈，數小時內便可將病媒蚊叮咬的機率下降至趨近於零，且患者因登革熱死亡之機率也會大幅下降……」等內容。臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第17號刑事裁定。法院指出，行為人「於臺灣社會開始盛行登革熱

2. 查證能力的前提

除了限於得查證之事實外，法院也不期待行為人就超過其能力範圍的訊息進行查證。臺灣新北地方法院109年度板秩抗字第7號刑事裁定以有正常智識為標準[87]，認為「抗告人為具正常智識能力及相當社會生活經驗之人之成年人，應具查證系爭訊息真實與否之可能性及能力，然抗告人未經查證即將……此與事實不符之言論分享於臉書之行為……並非以善意發表言論，亦非對可受公評之事而為適當之評論，又不能證明與事實相符，自不受言論自由之保障」[88]。當訊息內容涉及一般人不易理解的領域，法院則不處罰行為人未為查證的訊息散佈。如臺灣彰化地方法院108年度秩字第127號刑事裁定，涉及行為人於Facebook臉書張貼散佈「偉大大的蔡英文到海地才四小時、就送了四拾五億、高雄要滅登革熱五千萬才給二千多萬！媽的！什麼政府」之訊息。法院延續言論自由保障避免寒蟬效應的論理，指出本案訊息涉及外交金援等議題「實難要求一般閱覽者對各項資訊均具有絕對之資訊判斷及查證能力」[89]。儘管在少數案件中，法院會特別提及行為人的學歷或專業背景，但對於查證能

傳染的6月底，以臺灣大學生物科技研究所研究生的名義發表文章，在頂著生物科技（生物資源暨農學）專業人士的頭銜之下，一般民眾在網路世界求速、求快且崇信專家的迷思下……前述藉由投書所散佈……的謠言，確實足以使聽聞的一般社會大眾因『急病亂投醫』而生混亂，因陷入錯誤而使用巴拉刈防治登革熱，並因而影響公共秩序的安寧。」

87 抗告人即被移送人利用其個人臉書帳戶分享文章，內容為「民進黨已經通過毒品條例了，校園可以擁有50克毒品，才被視同販毒」等言論。臺灣新北地方法院109年度板秩抗字第7號刑事裁定參照。

88 臺灣新北地方法院109年度板秩抗字第7號刑事裁定參照。另臺灣苗栗地方法院109年度苗秩抗字第1號刑事裁定則已指出「現今網際網路訊息傳遞甚為快速，許多資訊經轉載、改寫後，極有可能與原始訊息之真意相悖，實屬現今資訊社會之常情，而抗告人既為大專畢業之成年人……屬具備通常生活經驗、智識能力之人，應有查證上開訊息是否真實之能力，竟未為查證，率然在閱覽上開貼文後，以公開方式張貼系爭言論，足供不特定人均得以見聞，尚難認係以善意發表言論，亦非對可受公評之事而為適當之評論，又不能證明與事實相符，自不受言論自由之保障」。

89 臺灣彰化地方法院108年度秩字第127號刑事裁定參照。

力的認定，原則上是以正常智識為評斷。例如臺灣士林地方法院109年度秩抗字第2號刑事裁定中，法院提及行為人「為大專畢業之成年人且為機械設計工程師之專業人士」，不過仍以其「具備相當智識能力及社會經驗之人，應有蒐集相關資料、詢問有關單位，以查證上開訊息是否真實、可靠性如何之能力」為由，裁定處罰[90]。

評論與事實經常相互連結而不易區分，多數法院傾向將之認定為評論而予以保障，不過近來有部分法院主張：如果評論建立在事實基礎上，那麼行為人在評論前應該就有合理懷疑之事實進行查證。例如臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第14號刑事裁定，法院強調言論自由應該受到國家最大程度之保障，卻進一步指出「惟發表言論與陳述事實不同，意見為主觀之價值判斷，無所謂真實與否，在民主多元社會，各種價值判斷均應容許，而受言論自由之保障，僅能藉由言論之自由市場機制，使真理愈辯愈明而達到去蕪存菁之效果……惟事實陳述本身涉及真實與否，雖其與言論表達在概念上偶有流動，有時難期涇渭分明，若言論係以某項事實為基礎，或發言過程中夾論夾敘，將事實敘述與評論混為一談，在評價言論自由與保障個人名譽權之考量上，仍應考慮事實之真偽。[91]」本案法院進一步指出，該貼文之內容只要稍加查證即可辨識真偽，而行為人有查證能力卻未查證。「其所為並非以善意發表言論，亦非對可受公評之事而為適當之評論，又不能證明與事實相符，自不受言論自由之保障」[92]。

---

90 臺灣士林地方法院109年度秩抗字第2號刑事裁定則以行為人「為大專畢業之成年人且為機械設計工程師之專業人士，乃具備相當智識能力及社會經驗之人，應有蒐集相關資料、詢問有關單位，以查證上開訊息是否真實、可靠性如何之能力」為由，認為其公開張貼與事實不符之訊息，不受言論自由之保障。另外，臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第17號刑事裁定特別指出行為人的專業背景，乃是基於其專業身分容易使大眾誤信而生公共安寧之損害，並非用來認定查證能力之標準。

91 臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第14號刑事裁定參照。

92 同前註。

相對於前述不罰案件中法院對於查證義務的寬容，少數案件認為網路假訊息普遍的現象，應該使得人們更為警覺，並且由於人們容易透過網路查證而知悉資料真偽，因此行為人散佈資訊前應該查證。不過，欠缺查證究竟是構成故意或過失，法院則有不同看法。主張故意者，如板橋簡易庭107年度板秩字第280號刑事裁定，法院指出「網路上錯誤資訊繁多，為一般大眾所明知，被移送人為具備正常智識能力之成年男子，對於上開顯示大樓鋼骨疑似傾倒之照片及逕指照片上之建物為高雄港務大樓之資訊正確性，亦即該資訊可能為謠言等情，自不能諉為不知，其未詳加查證即將大樓倒塌之訊息散佈於公眾，應認其知悉所散佈者可能為謠言，具備散佈謠言之故意」[93]。相對的，同樣是以未為查證為由裁罰，部分法院則以過失相繩。如桃園簡易庭107年度桃秩字第168號刑事裁定指出：「案發當時即有相關新聞報導及影片截圖，僅需稍加查證即可知悉，且現今網路資訊傳播迅速，如有搶案影片流出卻無任何新聞報導，顯與常情不符而屬可疑，被移送人未為相當查證率將該等與事實不符之資訊發布於臉書，供不特定多數人觀看及分享，致影響公共之安寧，當具過失……」[94]。

儘管網路訊息可能透過封閉群組或公開平臺散佈，整體觀察看不出法院明顯區分二者而有不同的查證義務標準。

三、分歧觀點二：疫情緊張的審查標準

新冠肺炎的緊張疫情，於2020年初在臺灣形成強大的社會壓力，希望大家先放下對政策的批評，肯定、配合指揮中心指揮官的指示，才能利於防疫治理。在此氛圍下，散佈關於防疫的謠言或訊息，容易引起社會的恐慌與撻伐[95]。實際分析發現，在與肺炎疫情

93 板橋簡易庭107年度板秩字第280號刑事裁定參照。
94 桃園簡易庭107年度桃秩字第168號刑事裁定參照。
95 類似看法請見劉紹華，後疫情時代的後見之明與具體研究，天下獨立評論，

相關的66個假訊息案件中，裁罰與不罰的主張勢均力敵。主張裁罰的案件有30件，不罰的則有36件，形成相當的分歧。

若進一步以月份統計，可以發現與疫情相關假訊息從2月出現，裁罰率則於3月升高，在疫情逐漸控制後裁罰率有下滑趨勢[96]。由於案件量不多，裁罰率的變動也有限，前述裁罰率升高又略降的趨勢，雖然可能反映法院受到疫情的社會緊張氛圍影響而以較寬鬆標準認定裁罰，但些微的裁罰率增長也可能顯示疫情對法院整體的審查標準影響很有限。

表4 與新冠肺炎疫情相關之案件趨勢

2020年月份	非與新冠肺炎疫情相關案件數（裁罰案件/非關疫情案件數）	裁罰率	新冠肺炎疫情相關案件數（裁罰案件/疫情相關案件數）	裁罰率
1	6/56	10.7%	0/0	0
2	3/52	5.7%	1/4	25%
3	1/15	6%	4/8	50%
4	5/17	29%	13/22	59%
5	0/8	0%	7/19	37%
6	1/8	12.5%	4/10	40%
7	2/11	18%	1/3	33%

資料來源：作者自製。

（一）疫情緊張不影響法院對行為人主觀之審查標準

主張不罰的案件，認為不應該因疫情緊張而改變其對社維法第63條第1項第5款解釋。大部分案例延續過去的解釋，審查散佈的言

2020年7月8日，https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/406/article/9654（最後瀏覽日：2020年7月29日）。

96 若以指揮中心停止召開每日記者會疫情趨緩之6月7日為指標，則本文研究範圍無法具體分析疫情趨緩後的趨勢。

論是否為故意，以及訊息是否導致聽聞者心生畏懼或恐慌。在主觀要件上，法院仍依行為人是否有捏造事實的故意為裁罰標準。如果僅是未經查證轉發，法院則會依據散佈訊息之內容，審視行為人是否應該有合理懷疑與查證能力。例如於散佈口罩生產導致衛生棉缺貨的訊息，臺灣嘉義地方法院109年度秩抗字第1號刑事裁定指出：「民生用品產量或庫存量是否充裕，倘非生產業者或是主管機關，本就無從有明確之認識，或具有絲毫無差之辨識、查證能力……未事先就國內衛生棉之產能、產線是否充足、是否會受口罩生產之影響進行進一步查證，有過於輕率之情形，但仍難以認定上開內容是全然毫無根據而憑空捏造、無的放矢之詞，或者依一般人注意義務均會合理懷疑。」換言之，嘉義法院認為一般人無從認識也不易查證衛生棉的庫存量，因此沒有散佈不實資訊的故意[97]。

客觀要件的判斷上，法院也延續過去的解釋，以是否引起聽聞者心生畏懼與恐慌為標準[98]。只有當謠言在案件脈絡中，已經相當確定會引發具體特定人的恐慌或損失時，法院才會認定處罰。例如臺灣宜蘭地方法院109年度秩字第17號刑事裁定，涉及行為人在公共交通工具上向服務人員偽稱自己剛從日本回來，法院認為「此消息顯然自足以造成司機、其他乘客擔憂傳染病之防治、傳染情況，而使人民因擔心身體健康將受到威脅，而心生畏懼與恐慌，足以影響社會之安寧，此就被移送人散布上開言論後，該營業大客車隨即返回駐地進行全車消毒工作，並進行車上其餘乘客退換票事宜，即

97 臺灣宜蘭地方法院109年度秩字第22號刑事裁定中，同樣涉及散佈衛生紙缺貨的消息，法院僅簡略指出「本件被移送人上開行為，乃係將未經查證之不實謠言散佈於公眾，足以引起社會公眾關注與不安，該當於散佈謠言之要件」，其理由則未能加以論述。

98 法院認為散佈的不實資訊，「未見有其他成員表示擔憂、害怕、驚慌、惶恐等狀況，尚不足以引起閱覽者心生畏懼或恐慌等負面心理，而有影響公共安寧之情形。」臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第9號刑事裁定參照。同此見解的案件，如臺灣基隆地方法院109年度基秩字第42號刑事裁定。

明確可見。[99]」法院因此裁罰2萬元，是目前可見案件中裁罰最高者。

法院注意到疫情緊張時刻社會對於不實訊息的忍受度較低，容易引致不滿與恐慌，卻認為不應因此課以人民難以期待的查證義務，反而強調政府應該主動的澄清說明以強化信任[100]。臺灣臺北地方法院109年度秩抗字第7號刑事裁定中特別強調：

> 人民對公共事務之議論，不因處於防疫或承平時期，而使政府對人權保障之議題異其態度，且當以政府、民間對於民主自由秩序的尊重，而就防疫決策過程及判斷因素主動說明及適時澄清，始能構成全民對防疫政策之信賴，而非以移送裁罰使其噤聲[101]。

（二）疫情緊張使假訊息容易造成社會恐慌、影響公共安寧

部分法院基於新冠肺炎的威脅，提高對行為人注意義務的要求，並且更容易認定假訊息會造成社會恐慌與影響公共安寧。以岡山簡易庭109年度岡秩字第19號刑事裁定為例，法院認為「任何人在發佈關於新冠病毒肺炎訊息前，應盡更高度之注意義務，尤以我國已針對新型冠狀病毒之疫情成立『中央流行疫情指揮中心』，且現今新聞管道多元即時，僅略為查證即可知曉系爭訊息之真實性；然被移送人卻未為任何查證，即率爾在多數人可輕易瀏覽之通訊軟體LINE群組上發佈系爭訊息，當屬散佈謠言」。

---

99 臺灣宜蘭地方法院109年度秩字第17號刑事裁定參照。

100 唯一例外是金門法院的裁定。行為人散佈金門有100多人隔離的訊息，金門法院認為行為人有足夠的智識與能力查證訊息真偽，未為查證而散佈即違犯此法。法院指出：「抗告人正值青壯，也懂得開設臉書利用網際網路從事社交，其智識程度與常人無異，且傳染病之防治非僅衛生主管機關之責，故其辯稱『居家檢疫』、『居家隔離』乃醫學專有名詞，不知其間差異尚屬合理云云，核屬抗告人單方片面之認知而已，既不足採」。福建金門地方法院109年度秩抗字第1號刑事裁定參照。

101 臺灣臺北地方法院109年度秩抗字第7號刑事裁定參照。

法院也認為，在疫情緊張之際，相關的假訊息容易造成社會公共安寧的影響，指出：「正值社會大眾對於新冠狀病毒之傳染充滿驚懼之際，任何對於疫情及防疫物資等資訊之不實消息，均足以造成人心惴惴不安。被移送人於全民對抗武漢肺炎之緊張時刻，恣意發表上開謠言，造成民眾恐慌，當足以影響公共之安寧無訛。」

法院相關的意見也確實反映了疫情期間期待民眾遵守指揮中心、強化政府信任的社會氛圍。中壢簡易庭109年度壢秩字第121號刑事裁定指出：「社會大眾對於新型冠狀病毒充滿驚恐，亟待國家機關防制疫情擴大，被移送人上開未經查證之不實言論，如有民眾誤信謠言，將使民眾不信任嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心之資訊，甚而恣意不配合國家機關頒布之防疫措施，影響疫情控制，顯然足以影響公共之安寧」。臺北簡易庭109年度北秩字第376號刑事裁定也持類似看法，指出「任何對於疫情及防疫物資之不實資訊，均足以造成人心惶惶、驚恐不安，嚴重影響社會安寧，被移送人於政府及民間均戮力防疫之重要當下，竟未經查證即於臉書上散佈不實訊息，此舉無異挑動政府與民間對於防疫之信賴基礎」。相同的，豐原簡易庭109年度豐秩字第23號刑事裁定認為：「新冠狀病毒如今已橫掃全球，正值社會大眾對於新冠狀病毒之傳染充滿驚懼之際，被移送人此番文字及言論，如有民眾誤信謠言，將使民眾不信任嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心發布之訊息，甚至不配合防疫措施，影響疫情控制，顯然足以影響公共之安寧」。

四、分歧觀點三：對民主政治的影響屬於公共安寧？

由於2019年之後，有相當比例的假訊息案件涉及對於政治人物、政黨或政府機關的攻擊，被認為可能影響選舉的公平、惡化社會對立或影響人民對政府的信任而破壞民主。這些政治影響與可能的民主威脅是否應該納入社維法「足以影響公共安寧」的範圍而予

以裁罰，法院之間也有不同的看法。

（一）多數觀點：延續過去標準

多數法院延續過去的論理，以「是否使聽聞者心生畏懼與恐慌」作為判斷足以影響公共安寧的標準，因此激化社會對立、破壞對政府信任與影響選舉等政治影響，都不構成本條非行。例如臺灣宜蘭地方法院108年度秩字第52號刑事裁定，法院認為「內容縱可能引發網友之討論，或使公眾對立情緒升高，而有礙社會之和諧發展」，卻仍延續過去的標準，認為並不足以引起閱覽者心生畏懼或恐慌，而有影響公共安寧之情形[102]。又如臺灣花蓮地方法院108年度花秩字第38號刑事裁定，法院指出「系爭貼文之內容足使公眾對立情緒升高，有礙社會之和諧發展等語……而造成社會大眾對立、影響社會和諧等情，本質上與使社會大眾畏懼、恐慌之狀態顯然迥異，益見移送機關並未認為系爭貼文有足以使聽聞者心生畏懼與恐慌，而有影響公共安寧之情形。[103]」對於可能影響人民對政府機構信心的訊息，法院認為「雖可能造成人民對政府之不信任，然人民之不信任感是否會轉化成畏懼、恐慌等負面心理，尚屬有疑……不足以認定已使觀看者產生畏懼或恐慌，致有影響公共安寧之情事」[104]。換言之，無論是引發社會對立、政府的不信任，法院都以聽聞者是否心生恐懼與恐慌為標準，將大部分案件諭知不罰。

（二）少數觀點：政治影響納入公共安寧

少數法院透過解釋，將假訊息造成的政治影響納入社維法條款

---

102 法院指出：「行為人主觀上須有將明知為不實事實散發傳佈於公眾之目的，並於客觀上先以語言或文字等意思表示將該不實事實捏造以謠言呈現，再以語言或文字等傳播方式將該謠言散發傳布於公眾，且該散佈謠言之內容足以使聽聞者心生畏懼與恐慌，而有影響公共安寧之情形，始構成本條項款之非行。」臺灣宜蘭地方法院108年度秩字第52號刑事裁定參照。

103 臺灣花蓮地方法院108年度花秩字第38號刑事裁定參照。

104 臺灣新北地方法院108年度重秩抗字第5號刑事裁定參照。

「足以影響共安寧」範圍內。裁罰案件中，法院直接將假訊息對民主政治影響納入「公共安寧」範疇內而予以裁罰者，總共有20件。集中在兩種類型：一種是攻擊選舉公平性，假訊息直接攻擊民主選舉的公平性或正當性，共有5件；第二是影響政府機關的威信，攻擊政府特定單位或政策的立場，企圖破壞人民對政府信任而降低政府施政的遵行，共有13件，其中有9件涉及疫情。部分案件攻擊中選會，固然是對於政府單位的攻擊，但就其目的是在破壞人民對選舉公正性的信賴，本文將之歸類為「攻擊選舉公平性」[105]。以下分別說明。

1. 攻擊選舉公平性

有些假訊息攻擊民主制度，例如選舉制度公平性。法院認為此種攻擊足以構成本條款非行。例如臺灣彰化地方法院108年度秩字第192號刑事裁定，涉及行為人指涉執政黨收買中華電信而導致民調不實的情形[106]。法院未論及言論自由保護之憲法要求，亦未承襲過去法院的嚴格標準，而逕以上開貼文「明顯屬於謠言，且該謠言之目的，在於使瀏覽之群眾認中華電信有洩漏及不當使用用戶個資等違法行為，且使人認國家機器介入政爭，使總統選舉產生競選過程不公平違法狀態，破壞人民對於政府辦理總統大選之公信，已嚴重影響公共安寧，復使群眾對於個人資訊安全感到恐慌不安，故該

105 有兩件案件無法歸類為政府威信或選舉公平性的攻擊，主要涉及族群對立或對弱勢的仇視。例如有散佈「遊民領的補助比公務員薪水還多」的訊息，法院認為「確實足以引起社會上不同行業別間之對立與隔閡，而影響公眾安寧。」由於此種類型案件過少，裁定理由也未能詳述，難以判斷是否僅為個別法院例外見解。

106 本案涉及被移送人於家族LINE群組中發現「中華電信收集SIM卡資料掌握住了……」、「韓國瑜的民調快速下滑，就是因為中華電信控制了這些民調電話的母數，當民調公司需要做民調時，他們必須向中華電信請求提供電話號碼做為母數，而這些韓粉的電話資料就會被過濾掉，所以韓粉們根本接不到民調電話」等訊息後，未經查證轉貼於公開臉書社團，點讚人數已逾6,519人，分享次數已逾3,014次。臺灣彰化地方法院108年度秩字第192號刑事裁定參照。

行為確足影響公共安寧。」相似的，臺灣士林地方法院109年度秩抗字第2號刑事裁定，法院認為散佈未經查證的訊息而可能使人不信任民主政治，引起社會仇恨與對立，足以構成本條款非行。法院指出：「本案言論明白指稱特定之人透過擔任公職集體貪污巨大金額，並用以操縱社會運動、選舉活動等等指陳，將使他人誤認國內民主政治活動，確有當權之人透過貪污犯罪加以操縱，致生公眾之疑懼與憂慮，並造成不同立場、黨派人民之對立與仇恨，已足影響公共安寧，至為明確。[107]」

兩個案件的訊息攻擊中選會，雖然涉及政府威信的攻擊，但目的在於破壞大眾對民主選舉公正性的信賴。在臺灣苗栗地方法院108年度苗秩字第39號刑事裁定中，法院指出：「被移送人散佈『中選會準備要作票』等語之謠言於眾，其意顯在使中華民國中央選舉委員會之公信蕩然無存，致無法順利執行選務，而恐損及社會秩序及公眾利益，當足以引影響公共之安寧。[108]」相同的，臺灣苗栗地方法院109年度苗秩抗字第1號刑事裁定，法院除了認為抗告人有能力查證資訊來源，未查證而任意轉發，顯非善意之外，也認為「系爭言論若再經不特定人轉傳，將使他人誤認中央選舉委員會確有作票之事，顯然有礙於選舉程序、結果之適法性、公正性，並造成不同立場、黨派人民之對立與仇恨，已足影響公共安寧，至為明確。[109]」

---

107 臺灣士林地方法院109年度秩抗字第2號刑事裁定參照。

108 本案涉及行為人在「天怒人怨　官逼民反　2020下架蔡英文」公開社團內，張貼而散佈「民進黨輸不起，作票奧步一一浮現！！！全民監票，中選會已準備要作票，他們已找好自己人，訓練他們如何作票，請大家集思廣益，如何防堵？（原選務人員都不用，用學生，一定有鬼）」等語。臺灣苗栗地方法院108年度苗秩字第39號刑事裁定參照。

109 抗告人即被移送人在Facebook社群網站「天怒人怨官逼民反2020下架蔡英文」公開社團內，張貼而散佈「民進黨輸不起，作票奧步一一浮現！！！全民監票，中選會已準備要作票，他們已找好自己人，訓練他們如何作票，請大家集思廣益，如何防堵？（原選務人員都不用，用學生，一定有鬼）」等語。臺灣苗栗地方法院109年度苗秩抗字第1號刑事裁定參照。

有一個案件，法院認為攻擊特定選舉候選人可能導致影響選舉公平，而予以裁罰。臺中簡易庭109年度中秩字第37號刑事裁定，行為人指涉投給草包將被中共統一，法院指出「擔心被中共統一等語，亦可知被移送人張貼系爭言論之目的即在喚起社會上擔心被中共統一之人前往投票給某特定總統候選人，此言論自足以使關心此議題之聽聞者心生畏懼與恐慌等負面心理，而有影響公共安寧之情形。」

2. 影響政府威信

攻擊政府威信的案件中，有部分以中選會為攻擊對象，已如前述。此外，在疫情緊張時期，假訊息對政府信任的影響也成為重要的裁罰原因，相關裁罰案件中，有高達9件直接提及疫情時刻，假訊息對政府威信的影響，屬於對公共安寧的破壞。例如中壢簡易庭109年度壢秩字第121號刑事裁定「社會大眾對於新型冠狀病毒充滿驚恐，亟待國家機關防制疫情擴大，被移送人上開未經查證之不實言論，如有民眾誤信謠言，將使民眾不信任嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心之資訊，甚而恣意不配合國家機關頒布之防疫措施，影響疫情控制，顯然足以影響公共之安寧」。

目前僅有一例與疫情及選舉無關，但攻擊政府威信而受裁罰的案件。臺灣彰化地方法院109年度秩字第24號刑事裁定涉及行為人散佈執政黨放任毒品流通校園的不實言論，法院認為：「被移送人散佈上揭不實訊息於眾，將使閱覽群眾誤以為國家機關容認毒品於校園流竄，並減損執法機關查緝毒品之威信，復使群眾對於毒品流通、氾濫感到恐慌不安，或使閱覽者誤認法令已允許施用毒品，使施毒者更有恃無恐，認可大肆公然合法施用毒品，已嚴重破壞法秩序及社會公共安寧秩序」[110]。

110 臺灣彰化地方法院109年度秩字第24號刑事裁定參照。

目前為止，對於攻擊政治人物或政黨的假訊息事件，即使可能造成個人名譽或政治紛擾，法院仍採取傾向不罰。以攻擊蔡英文個人的案件為例，總共81個案件中，有70件諭知不罰，裁罰率僅有14%。裁罰的案件中，有5件同時涉及對弱勢族群的歧視與污名，例如臺灣高雄地方法院108年度鳳秩字第112號刑事裁定涉及行為人散佈「台灣悲哀（同志雜交），感染（愛滋病）非常高，難怪蔡英文硬要綠營通過同婚法、讓台灣成愛茲島、這樣中裕製藥才能大撈特撈」的訊息[111]。另有3件涉及選舉公平者，如行為人在「天怒人怨　官逼民反　2020下架蔡英文」公開社團內，張貼而散佈「民進黨輸不起，作票奧步一一浮現！！！……中選會已準備要作票，他們已找好自己人，訓練他們如何作票……」之訊息[112]。因此，真正因為攻擊蔡英文個人而受裁罰之案件，僅有3件，而這三件的裁定書未能提供清楚完整的說理[113]。

法院傾向不罰攻擊個別政治人物之假訊息，一方面可能是該類案件可能可以透過其他保護個人的法律，如民法或刑法處理，另方面法院有意識地透過欠缺查證能力、屬於可受公評之事與移送機關舉證不足等理由，認定對個別政治人物的攻擊不罰。這樣的處理，可以將本條款的處罰限制在會直接攻擊選舉與動搖民主基礎制度的案件類型，避免使社維法的條文成為當權者鎮壓異己之工具。

---

111 臺灣基隆地方法院108年度秩抗字第1號刑事裁定、臺灣臺中地方法院108年度豐秩字第50號刑事裁定、臺灣基隆地方法院108年度基秩字第104號刑事裁定、臺灣新北地方法院108年度北秩字第624號刑事裁定、臺灣臺中地方法院108年度秩抗字第7號刑事裁定參照。

112 攻擊蔡英文而涉及選舉公平的假訊息裁罰案件有：臺灣橋頭地方法院108年度岡秩字第51號刑事裁定、臺灣苗栗地方法院108年度苗秩字第39號刑事裁定、臺灣桃園地方法院109年度壢秩字第15號刑事裁定。

113 臺灣新北地方法院108年度重秩字第101號刑事裁定、臺灣基隆地方法院108年度基秩字第94號刑事裁定（蔡英文竟然說「小三通通三小」）、竹北簡易庭（含竹東）109年度竹北秩字第6號刑事裁定（「我是一個小老百姓轉貼網路上的文章居然被遠從屏東的檢察官告說我言語上的言論及防害自由防害它人的生命財產被約談了」）。

伍、被低估的司法途徑

許多民主國家已經注意到假訊息的衝擊而展開管制立法的爭論。由於假訊息的型態、內容、來源與可能衝擊各有不同，以立法方式管制假訊息，容易管制不足或過度限制言論自由。如何管制假訊息而同時能維護個人言論自由，形成立法者與學者的難題。相較於抽象性一般立法管制的困難，法院能隨著社會脈絡與科技環境的改變，在個案脈絡中權衡個案假訊息危害與個人言論自由保護，而逐漸累積發展出因應假訊息的法律論述與原則。在臺灣，社維法第63條第1項第5款使得法院有機會持續面對不同社會環境中的謠言案件，調整言論自由與謠言管制的平衡。法院歷年來累積的論述，潛在地提供未來立法討論的重要基礎，卻未受到充分的重視。

前述的分析展現法院的主動性與創造性，隨著臺灣的民主化與社會變化，持續平衡言論自由的保護與社會需求。儘管社維法廣泛的構成要件容易使國家過度限制人民言論自由，法院嘗試引入言論自由的價值，而捍衛人民意見表達的機會。法院也注意到謠言的衝擊會因為社會脈絡而不同，也會探測個案脈絡與社會環境而調整其審查的寬嚴標準。最值得注意的是法院近年來因應大量假訊息政治攻擊而發展的論述及要求，可能提供不同觀點以促使未來假訊息的管制與討論能有更完整而在地的基礎。

一、捍衛人民多元意見表達自由

在2018年假訊息現象還未嚴重威脅民主之前，無論是警察機關或法院都節制使用社維法以裁處人民的散佈謠言。2018年的假訊息現象導致當年度裁警察機關的移送數量大增，然而，法院的裁罰率並沒有大幅提升。從裁罰案件的基礎來看，2017年之前的案件都是因為故意捏造或散佈謠言才受罰，2018年之後的案件才有因為注意義務違反而處罰過失犯的趨勢。仔細探究，早期警察機關移送的案

件少有涉及非故意捏造或散佈者，是否意味法院刻意不處罰過失案件，不易論斷。2019年後徒增的案件量，反映了警察機關的積極取締與移送，其中涉及對執政黨與總統個人攻擊的確實高過於其他案件，確實可能喚起人們對政府審查言論的擔憂。不過從裁定結果來看，到目前為止，法院基本上還是努力持守界線，避免打擊假訊息造成人民言論自由過度侵害。如同本文前述所提及對蔡英文總統個人攻擊的案件數雖然相當高，但裁罰率卻低於平均，且裁罰案件中多數涉及引發社會對立或人民對選舉公平性質疑，顯示法院甚少為當權者的利益而裁罰人民，甚至可能是更為寬容。

這些案件反映法院從民主化以來言論自由的立場，其經常援用司法院釋字第509號解釋「憲法第十一條規定，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」為由，而限縮社維法第63條第1項第5款的解釋，避免對行為人與社會造成言論箝制的效果[114]。

114 光是2019年之後直接援用司法院釋字第509號解釋而諭知不罰的案件，至少就有22件。2019年包括臺灣苗栗地方法院108年度苗秩字第37號刑事裁定、臺灣基隆地方法院108年度基秩字第125號刑事裁定、臺灣花蓮地方法院108年度花秩字第33號刑事裁定、臺灣新竹地方法院108年度竹秩字第80號刑事裁定、臺灣士林地方法院108年度秩抗字第10號刑事裁定、臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第20號刑事裁定、臺灣彰化地方法院108年度秩字第127號刑事裁定。2020年則有臺灣花蓮地方法院109年度花秩字第28號刑事裁定、臺灣宜蘭地方法院109年度秩字第28號刑事裁定、臺灣彰化地方法院109年度秩字第60號刑事裁定、臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第15號刑事裁定、臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第16號刑事裁定、臺灣嘉義地方法院109年度秩抗字第1號刑事裁定、臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第9號刑事裁定、臺灣雲林地方法院109年度六秩字第5號刑事裁定、臺灣花蓮地方法院109年度花秩字第4號刑事裁定、臺灣花蓮地方法院109年度花秩字第15號刑事裁定、臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第4號刑事裁定、臺灣苗栗地方法院109年的苗秩字第5號刑事裁定、臺灣苗栗地方法院109年度苗秩字第3號刑事裁定、臺灣花蓮地方法院109年度花秩字第5號刑事裁定、臺灣新竹地方法院109年度竹秩字第15號刑事裁定等。

即使面對假訊息的威脅而開始重視查證義務，法院也強調事實與評論的區分，而賦予後者最高程度的保障，以確保人民能保有多元意見的表達。對於評論的確保一直是言論自由的核心，讓不同的意見相護辯論，淘汰錯誤不佳的意見，並且使公共事務持續受到關心與監督，促成民主社會的多元包容。如前述臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第14號刑事裁定，法院強調言論自由應該受到國家最大程度之保障，並指出「意見為主觀之價值判斷，無所謂真實與否，在民主多元社會，各種價值判斷均應容許，而受言論自由之保障，僅能藉由言論之自由市場機制，使真理愈辯愈明而達到去蕪存菁之效果」[115]。法院對評論自由的重視，延續民主化以來的自由主義式論理，要求國家應盡可能減少對於個人評論的管制與審查。管制假訊息而同時避免對人民多元評論造成威脅的論理，與當代民主國家的發展相呼應。例如歐洲議會在因應假訊息的決議中，強調區分評論（criticism）與政治宣傳（propaganda）、不實資訊（disinformation）的差異，而呼籲避免管制評論[116]。

二、脈絡敏感的司法解釋

法院裁定整體分析也看到法院在捍衛言論自由的基本立場外，也有因為社會脈絡的變化而調整其個案裁決標準。

早期有限的案件，謠言內容多關於擄小孩、搶銀行、詐騙與災害等，多半被法院認為不足以影響公共安寧。少數的裁罰案件集中在擄小孩、災害與愛滋有關。雖然相關裁定幾乎沒有說理，但從極少數案件的說理似乎透露法院認為當時社會氛圍脈絡，比較容易因為這些謠言而發生恐慌。2018年之後升高的案件，主要集中在政治攻擊與疫情謠言兩類型案件，反映了臺灣近年來重要的社會脈絡變動。

---

115 臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第14號刑事裁定參照。

116 Resolution on EU Strategic Communication to Counteract Anti-EU Propaganda by Third Parties, EUR. PARL. DOC. P8_TA(2016)0441 (2016).

新冠肺炎疫情相關案件的裁罰比例是所有類型案件中最高的。有將近一半的法院認為，與疫情相關的假訊息容易造成社會恐慌，包括造成不理性消費與囤積、破壞人民對指揮中心之信賴或不願意配合政策，而造成防疫困難。法院也注意到疫情相關假訊息會「令主管機關於防疫之外、另陷疲於匡正視聽之煩，實有削弱防疫能量之虞」[117]。許多關於疫情的研究顯示，人們面對快速散播而有高度致死率的疾病，容易因為恐懼而無法理性消化資訊，此時謠言與錯誤訊息更容易使人誤信進而產生對個人或社會的危害。換言之，疫情恐慌脈絡，謠言更容易衝擊個人情緒與社會安寧。法院呼應了疫情的社會脈絡，而傾向容易認定謠言散布符合社維法第63條第1項第5款的「足以影響公共安寧」或法院的「使人心生畏懼與恐慌」的要件。因此在相關案件中，法院一方面主張言說者應該提高其注意義務，更謹慎確認其散佈資訊是否正確；另方面基於社會恐慌的氛圍，認為疫情相關的假訊息「足以影響公共安寧」。

與政治假訊息相關案件數量的提高則反映近年來政治性假訊息的系統性發展。大量假訊息不僅試圖影響民主選舉與決策、破壞人民對民主信任，更有許多攻擊是來自於中國與海外內容農場的資訊戰，進而對臺灣民主產生相較於其他國家假訊息更為嚴重的威脅。此外，法院也注意到從2018年起政治性假訊息對於民主的威脅。僅管多數案件仍諭知不罰，但仍有20件假訊息政治影響被法院詮釋為「足以影響公共安寧」。法院的回應可以理解為對當代臺灣社會對於假訊息民主威脅的擔憂。換言之，社維法第63條第1項第5款空泛、不明確的構成要件，反而提供法院得以將民主制度的整全、民主信任等民主價值納入「公共安寧」解釋的空間，可以說是一種賦予社維法防衛民主功能的轉化機制。目前為止，法院大致謹慎地使用社維法來防衛民主。多半是涉及直接攻擊民主制度的假訊息，例如對

117 臺灣桃園地方法院109年度桃秩字第99號刑事裁定參照。

選舉制度、政府信任與社會對立等影響，才被法院解釋為對公共安寧有影響。對個別政治人物或政黨攻擊的案件，多數是諭知不罰。

由於以法律規定一般性限制有害民主的假訊息，可能因為難以明確的定義，而造成模糊、限制過廣的言論自由寒蟬效應。就此而言，司法回應的模式容許法院在個案中權衡事實、綜合判斷各種因素，來確認政府介入管制謠言的正當性，可以避免一般性管制對言論造成的過度影響，並允許個案權衡累積發展出類型化的論理，未必不是漸進調適的因應模式。然而，法院回應社會脈絡而調整對社維法案件的審查，仍可能對人民言論自由產生過度影響，其適當性與正當性都還需要廣泛深入的討論。例如，疫情相關的訊息如何認定不實與社會安寧之影響，又如何認定攻擊民主選舉的假訊息真的導致選舉不公平或引發對民主的不信任等等問題。很可惜的是，法院就疫情及選舉相關的案件，多仍僅提供簡略的裁定理由，難以進一步檢視比較法院是否因應案件類型採用不同審查標準及其背後之具體理由與基礎。

三、聽聞者權益的言論自由法學

法院回應假訊息威脅而展露其查證義務的意義，也可能提供假訊息管制與言論自由平衡的不同觀點。課予言說者發言前的查證義務，可能形成壓抑或限制言論自由的效果，卻可能是平衡聽聞者權益，而更能兼顧言論市場健全的觀點。

內湖簡易庭107年度湖秩字第60號刑事裁定即明確指出稱「被移送人並未盡最基本之查證，即以公開方式散佈上開訊息在臉書社群網站上，……因聽聞者無從判別上開訊息之真實性，若該則謠言不斷經人分享轉載，將使人心惶惶誤認該地區有淹水之情」[118]，以聽聞者無從辨識而可能經由轉發造成社會恐慌為由而主張未為查證

118 內湖簡易庭107年度湖秩字第60號刑事裁定參照。

的謠言散佈應受處罰。從整體趨勢來看，涉及社維法第63條第1項第5款的法院裁定中，特別提及「聽聞者」的案件在數量與比例上都有增加趨勢。2007年至2017年間總共52個案件中，有38件側重聽聞者權益（73%）；2018年19個案件中，有12個案件提及「聽聞者」（63%）；2019年的152個案件中，提及聽聞者的案件有119件（78%）；2020年7月為止的215個案件中，有190個裁定提及聽聞者（88%）。聽聞者觀點的重視，可能是言論自由法學調整、適應網路巨量假訊息時代的重要契機。在平衡聽聞者權益的觀點下，法院提出的查證義務沒有嚴格地將未查證而發言的行為人都繩之以法。未為查證散佈假訊息會受到法院裁罰，必須符合幾個條件：(1)只有不屬於公共評論的「事實」才需要查證；(2)必須是一般人會合理懷疑為虛假的訊息才有注意義務；(3)查證的能力依據個人背景與議題而不同即便上述要件都符合，還必須是散佈的內容足以影響公共安寧，法院才會做成裁罰之決定。

自由主義式的言論自由法學，旨在對抗威權政府的言論箝制。一方面強調保護言說者暢所欲言的自由，以保全公共溝通管道的暢通；另方面主張言論市場應該盡可能開放，使聽聞者能暴露在更充分而多元的資訊與意見中，才能在正確的資訊上決定[119]。由於過去發言者多半欠缺媒體資源，其發言即使錯誤不當或者說謊，也只產生有限的負面衝擊。相較於政府管制對言論的箝制，使謠言或錯誤意見經由言論市場討論與淘汰，是健全民主政治較佳的選擇。早期

119 美國聯邦最高法院在*Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council*一案中，開始從聽聞者權益角度強化言論自由的保障。該案涉及維吉尼亞州法律禁止刊登處方藥的價格是否違憲的爭議。最高法院認為關於處方藥價格的廣告可以提供消費者資訊，幫助其做成更好的決定。因此從聽聞者的角度，此種言論仍有其憲法保障的價值。後續的法院也依循此脈絡，主張去除管制，使聽聞者可以接收到最多、最完整的資訊。當時聽聞者角度的論述，著眼於資訊的管制會導致閱聽人接收不完整的資訊，而可能無法進行完整思考或做出錯誤決策。*See* Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council, 425 U.S. 748 (1976).

言論自由法學未注意到的聽聞者觀點，也未能注意到數位科技帶來的資訊爆炸，所引發過多假訊息破壞聽聞者思辨、阻礙民主審議的可能[120]。

近年來美國學界對美國最高法院向言論的自由放任主義靠攏，有相當的批判。例如Charles R. Lawrence, III批評，美國的言論自由市場促成種族主義成為市場熱門的商品[121]。Cass Sunstein批評，言論自由市場理論預設的積極公民參與、發言者與閱聽者的相對平等、利益團體的過度影響，與當代現實相去甚遠[122]。Ari Ezra Waldman認為，該理論預設的公民過於理想化，忽略人之所以為人的各種情緒、偏執、文化、利他心與恐慌，使人民未能理性地區分言論的好壞與價值[123]。Jack M. Balkin則主張數位科技的發展改變了公共討論的社會條件，也可能對民主的程序與思辨造成威脅，因此介入管制可能是必要的[124]。

Tim Wu特別指出：「稀少的不再是言論，而是聽聞者的注意。……科技變化漸漸被利用來形成公共論述的威脅……言論的低成本，弔詭地使言論可以變成控制言論的武器。不幸的事實是，低廉的言論可能被利用來攻擊、騷擾並使人噤聲，一如其可以促成討論。[125]」

---

120 *See, e.g.*, Julie E. Cohen, *The Regulatory State in the Information Age*, 17 THEORETICAL INQ. L. 369, 384 (2016); Edward L. Glaeser & Cass R. Sunstein, *Does More Speech Correct Falsehoods?*, 43 J. LEGAL STUD. 65, 65-93 (2014); Tim Wu, *Is the First Amendment Obsolete?*, 117 MICH. L. REV. 547, 547-81 (2018); Helen Norton, *Robotic Speakers and Human Listeners*, 41 SEATTLE U. L. REV. 1145, 1145-51 (2018).

121 Charles R. Lawrence, III, *If He Hollers, Let Him Go: Regulating Racist Speech on Campus*, 1990 DUKE L.J. 431, 468 (1990).

122 CASS SUNSTEIN, DEMOCRACY AND THE PROBLEM OF FREE SPEECH 192-93, 214-16 (1993).

123 Ari Ezra Waldman, *The Marketplace of Fake News*, 20 U. PA. J. CONST. L. 845, 854-55 (2018).

124 *See* Jack M. Balkin, *Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society*, 79 N.Y.U. L. REV. 1, 1-55 (2004).

125 Wu, *supra* note 120, at 548-49.

Sunstein主張社群媒體的發展使人們傾向與自己立場相接近的人溝通，逐漸形成同溫層，而越來越難以接觸到與自己立場相反的觀點或資訊，容易造成公共領域的碎裂化與極端化。同溫層的現象使人們傾向不懷疑同溫層流傳資訊的真假，更不容易區辨假資訊，並且可能不願意去學習真的資訊[126]。他也指出過去強調「知的權利」的資訊揭露或強制標示，導致資訊氾濫，未必對人民有益，重點是釐清資訊的用途與功能[127]。換言之，言論自由的意義從來不只在保護言說者。言論自由被視為民主最重要的權利，是因為賦予人民充分的表現自由，才能夠促成公共政策辯論，人民也才能解脫他人統治而自我治理，使民主成為最具正當性的政府形式[128]。因此，言論自由的重點不是政府可不可以干預市場，也不只在於讓言說者暢所欲言，而是在於維持健全的言論環境，讓保護言說者與聽聞者得以自由思考而進行政治溝通辯論[129]。這些學者的看法均指向一個問題：美國最高法院的聽聞者途徑，未能注意到數位科技的資訊爆炸如何影響聽聞者資訊消化的能力。更多的資訊是否促成聽聞者權益，與聽聞者分辨與消化資訊的能力有關。當假訊息過多而超過聽聞者得以消化分辨的能力，聽聞者容易疲於分辨真假，進而對資訊冷感，反而破壞聽聞者思辨、阻礙民主審議的可能[130]。

---

126 *See* CASS SUNSTEIN, #REPUBLIC: DIVIDED DEMOCRACY IN THE AGE OF SOCIAL MEDIA 93-136 (2017); Cass Sunstein, *Is Social Media Good or Bad for Democracy?*, META (Jan. 22, 2018), https://about.fb.com/news/2018/01/sunstein-democracy/.

127 *See generally* CASS SUNSTEIN, TOO MUCH INFORMATION: UNDERSTANDING WHAT YOU DON'T WANT TO KNOW (2020).

128 Erwin Chemerinsky與Howard Gillman強調言論自由在憲法的優先價值，是因為表現自由成為民主自治的基礎。ERWIN CHEMERINSKY & HOWARD GILLMAN, FREE SPEECH ON CAMPUS 23 (2017).

129 Robert C. Post認為，言論自由保護的核心價值不在於自我實現，而在保護與公共相關的意見。美國聯邦最高法院在*Garrison v. Louisiana*一案也指出「對於公共事務而言，言論的意義不只在於個人表達；更是自治（self-government）的基本條件。」ROBERT C. POST, DEMOCRACY, EXPERTISE, AND ACADEMIC FREEDOM: A FIRST AMENDMENT JURISPRUDENCE FOR THE MODERN STATE 10-12 (2012); Garrison v. Louisiana, 379 U.S. 64, 74-75 (1964).

130 *See, e.g.*, Cohen, *supra* note 120, at 384; Glaeser & Sunstein, *supra* note 120; Wu,

有鑑於此，學者Seana Shiffrin提出「思考者基礎」的言論自由（thinker-based approach to freedom of speech），主張言說者與聽聞者同樣被當成思考者對待，承認他們思考、溝通與作為道德主體的自由。在尊重其他人同為思考者的角度下，個人應該表達真實的自我信念，包括他們的思考、以及個人存在與互動的環境特色與影響力，因為每個聽聞者都在相信他人真誠表達與真實資訊的基礎上才能有意義地自由思考。不真誠而刻意說謊即破壞了聽聞者信賴的理性基礎，甚至侵蝕以他人真實表達為基礎的集體自由思考空間與溝通環境，也因此管制非出於真誠的說謊或假訊息，以保障聽聞者的思考能力，不違反憲法保障言論自由的精神[131]。Robert C. Post也認為，要提升民主的素養（democratic competence）必須看到在形成公共言論的過程，包括在形成公共意見之前，真正的知識如何形成並且被提供。除非言論市場能讓人民能聽聞知悉相關知識，否則真正公共政策不會產出。換言之，如果民主社會中基本的事實都混淆不清，那麼言論市場不可能有意義的運作，也就失去健全民主政治的功能[132]。

在網路時代，偏重保護言說者的言論自由法學，製造與散佈假訊息的言說者取得與聽聞者不對等的權力，也破壞了言論市場健全公共思辨的功能。當民主敵人透過商業利益結合網路社群媒體，大

---

supra note 120, at 548-49; Norton, *supra* note 120.

131 Seana Shiffrin, *A Thinker-Based Approach to Freedom of Speech*, 27 CONST. COMMENT. 283, 291 (2011); SEANA SHIFFRIN, SPEECH MATTERS: ON LYING, MORALITY, AND THE LAW 80, 84-85 (2014); *see also* Geoffroi G. Castro, *A Thinker-Based Perspective on Free Speech and Fake News*, 19 HONORS PROJECTS (2019).

132 POST, *supra* note 129, at 34. 另外如印度最高法院所指出的：「除非所有市民都有權參與國家的事務與體制，否則真正的民主無法存在。然而，除非人民能對事物的不同觀點充分知情，參與國家事務的權利是無意義的。只有單邊的資訊、不實資訊（disinformation）、錯誤資訊（misinformation）與非資訊（non-information）都平等地製造不知情的民眾，且會使民主成為一場鬧劇。」The Secretary, Ministry of Information & Broadcasting v. Cricket Association of Bengal & Anr, (1995) 2 SCC 161 (India).

量散佈假訊息，公共領域的聽聞者淹沒在大量假訊息中而無法辨識真偽，甚至根本聽不到真實的聲音。從聽聞者的角度而言，如果言論市場中充斥過多的假訊息，可能使聽聞者無法在正確資訊基礎上思考、評論，或者使聽聞者面對巨量無法查證的資訊而難以消化，甚至不信任媒體、惡化社會對立、對公共事務冷漠，可能進一步破壞言論市場透過理性思辨治癒與淘汰錯誤言論的功能，導致民主難以深化。網路巨量訊息而真假難辨的現象，可能提供政府必須介入以保全公共辯論的整全（integrity）的正當性，使聽聞者能適當接觸到正確的資訊與知識，並能暴露在多元意見與價值之中[133]。如同消費者保護法嘗試矯正自由市場中消費者受到的權力不平衡，也如憲法承認政府管制媒體資源與強制菸品警示的正當性，重點不只是發言權，還必須平衡聽聞者的權利。保護聽聞者在可信賴資訊正確的環境中自由思考的利益，甚至可能高於發言者任意發言的利益[134]。聽聞者觀點的提出，有助於矯正當代言論市場中的權力不均等，提供建構假訊息時代中言論自由法學與民主的思考方向[135]。

法院的累積努力，強調言說者的意見表達自由的高度保障，卻也提醒資訊散佈者應注意到錯誤資訊可能對聽聞者及言論市場的負面影響，要求基本的查證義務。此種論理強化處罰假訊息製造者與

---

133 Owen M. Fiss, *Free Speech and Social Structure*, 71 IOWA L. REV. 1405, 1416 (1986).

134 Daniela C. Manzi, *Managing the Misinformation Marketplace: The First Amendment and the Fight against Fake News*, 87 FORDHAM L. REV. 2623, 2640 (2019).

135 類似見解，*See also* Wu, *supra* note 120, at 571; CHEMERINSKY & GILLMAN, *supra* note 128, at 23; Alvin Goldman & Daniel Baker, *Free Speech, Fake News and Democracy*, 18 FIRST AMEND. L. REV. 66, 85-86 (2019); Alexander Tsesis, *Marketplace of Ideas, Privacy, and the Digital Audience*, 94 NOTRE DAME L. REV. 1585, 1585-1630 (2019); Leslie Kendrick, *Are Speech Rights for Speakers?*, 103 VA. L. REV. 1767, 1767-1808 (2017); Eugene Volokh, *Freedom of Speech in Cyberspace from the Listener's Perspective: Private Speech Restrictions, Libel, State Action, Harassment, and Sex*, 1996 U. CHI. LEGAL F. 377, 377-436 (1996). 另請參見，陳柏良，AI時代之分裂社會與民主——以美國法之表意自由與觀念市場自由競爭理論為中心，月旦法學雜誌，302期，頁109-126（2020年）。

散佈者的正當性，也透過行為人查證義務的要求，減少假訊息管制廣泛地造成言論的寒蟬效應。法院累積的努力，突顯了假訊息立法爭論中被低估的司法途徑。目前法院論理與標準的精緻度仍相當不足，不過聽聞者權益與查證義務的發展，呼應了前述對言論自由理論的反省，也為當前假訊息管制的立法爭論注入新的可能性。

四、司法回應的有限性

法院如何解釋適用社維法第63條第1項第5款，不僅影響人民言論自由的保護，也提供假訊息趨勢下，平衡民主防衛機制與言論自由的可能性。臺灣法院就一般人均可能有合理懷疑之訊息，要求人們在散發傳布之前，應該就自己能力所及適當查證，應該可以提高公共領域資訊的可信度，也應該較能通過比例原則的審查，減少政府過度管制的疑慮。本文研究揭露法院在平衡言論自由保護與民主變遷中被低估的角色與功能，也反映過去言論自由論述的不足。基於歷史脈絡，傳統言論自由專注於發言者的自由，面對公共領域假訊息充斥所導致的聽聞者盲目與疏離，法院提出的脈絡敏感與查證義務的言論自由法學，值得參考與進一步研究討論。

誠然，臺灣法院因應假訊息現象所發展出來的查證義務與民主防衛機制，是否適當、完整，當然還有待更多的討論與努力。本文也在研究過程中發現，部分裁罰案件欠缺適當的說理，難以說服公眾。法院究竟透過怎樣的理論與思考，發展出前述的裁定結論？法院應否區分假訊息散佈平臺的公開性與封閉性？是否因為製造、散佈或單純轉貼的不同言說者而區分查證義務的程度？應否將可能危害民主的政治性假訊息與其他類型區分？這些問題都有待法院透過更完整的說理，累積發展更妥適的理論與標準，以平衡言說者與聽聞者的權力。

儘管本文嘗試肯定目前司法的努力，並不意味著肯定社維法第63條第1項第5款必然可以通過合憲檢驗[136]。林孟皇、蔡英雌與趙書郁法官於臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第17號刑事裁定中，援引公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）與聯合國人權事務委員會第34號一般性意見[137]，指出國家「有義務提供法定保護，使人們免受不真實的言論對其名譽或聲譽的有意侵害」，進而主張社維法第63條第1項第5款該目的正當，其行政罰手段亦符合比例原則，並未違憲[138]。然而，該條文空泛的構成要件，仍保留司法藉此箝制人民言論自由的可能性。法院目前尚未發展出穩定而統一的見解，而且可能受到社會氛圍的影響，例如因應疫情或政治擔憂強化本條款的裁罰，也使得司法的不穩定性開啟該條文過度限制人民言論自由的可能。

即便司法能節制該條文的適用，警察與行政機關的取締移送，仍相當程度造成箝制人民言論自由的危險[139]。從前述的分析可以看到過於概括的構成要件，確實有開啟警察機關箝制異己的可能。蔡英文總統於2019年推動打擊假訊息的政策，確實帶來更高的案件量與警察機關移送比例。移送的案件中，也包括部分針對執政者為公

136 在司法院釋字第689號解釋中，李震山大法官與許玉秀大法官也指出，法官保留的程序保障，仍不足以救濟社維法的違憲疑慮。請見司法院釋字第689號解釋李震山大法官部分不同意見書、許玉秀大法官一部協同一部不同意見書。社維法的相關條文也引起見解不統一的批評。監察院的報告指出，社維法的簡易庭與不服抗告的制度設計，使得不同法院難以統一見解，可能導致不公平。參見警察機關辦理散佈謠言案逾裁罰時效仍送審、未依法院建構不罰之審查原則過濾、異地傳訊違反管轄規定等違失 監察委員仉桂美、劉德勳、包宗和要求警政署檢討改進，監察院，2020年7月9日，https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&s=18056（最後瀏覽日：2021年7月24日）。

137 UNHRC, General Comment No. 34, CCPR/C/GC/34.

138 臺灣臺北地方法院108年度秩抗字第17號刑事裁定參照。

139 2018年以來警察機關對於謠言的調查移送，仍受到移送門檻過度寬鬆的質疑。請見葉乃爾，【投書】台灣想追求什麼樣的「社會安寧」？從《社維法》爭議談謠言執法與言論自由，報導者，2020年1月20日，https://www.twreporter.org/a/opinion-law-for-maintaining-social-order-dispute（最後瀏覽日：2021年7月24日）。

共評論的情形[140]。社維法第63條第1項第5款不明確的構成要件與對於過失犯的處罰，仍可能讓執政者透過警察機關的調查移送，產生箝制異議、壓迫言論自由的效果。換言之，即使可以承認該條文在法院限縮解釋的努力下，取得暫時性的合憲空間，並可能發展出重要的論理與標準，但仍應注意到社維法第63條第1項第5款可能被濫用的風險，以建置更完整的假訊息管制立法，平衡假訊息之挑戰與言論自由之保護。

陸、結論

民主不是靜態的平衡系統，經常需要動態調整[141]。法院也是。面對外在壓力，司法也會發展因應的態度與策略，法院可能順應外在壓力而調整內部運作，也可能企圖以內部機制控制外在變化，使其回歸系統之下[142]。法院甚至可能面對挑戰，發展論述或建立新的價值體系，以引導社會的發展。

藉由社維法第63條第1項第5款的司法裁定分析，本文發現，解脫了威權時期黨國體制的掣肘，法院發展出獨立性，調整社維法的

---

140 例如中壢簡易庭108年度壢秩字第144號刑事裁定一案，行為人在臉書貼文內容「蔡英文帶她家的貓去看獸醫，沿途警員道路交通管制及隨扈維安人員，還不如他們家的那隻貓」；臺灣新竹地方法院108年度竹秩字第80號刑事裁定，行為人貼文「總統車隊又要換了，蔡英文換車換上癮，四年不到換三次車，老百姓的納稅錢真的很好花」；臺中簡易庭108年度中秩字第228號刑事裁定，行為人於臉書貼文指涉陳明文涉及公務員費罪，「但綠蛆壓住調查局，不准他們依法叫陳明文去作筆錄，因為陳明文是腐敗民進黨的挺英大將」等案件，其背景事實可能接近對執政者的公共評論意見，卻受相關機關移送。

141 李忠憲，當敵人用民主手段摧毀民主：假新聞充斥下的言論自由，想想論壇，2018年9月16日，https://www.thinkingtaiwan.com/content/7179（最後瀏覽日：2020年7月29日）。

142 葉俊榮，從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第二六一號與第四九九號解釋的解釋風格與轉型脈絡，收於：民主轉型與憲法變遷，頁209-210（2003年）。

解釋以回應社會的需求及變遷。2017年之前，法院積極限縮社維法構成要件的解釋並且引進言論自由憲法論述，以回應民間社會對言論自由的重視，避免威權言論箝制。2018年之後，面對假訊息的威脅，法院開始出現分歧的看法，一則更強調言論自由不受政府干預，另外則有部分法院擴張構成要件解釋以對抗假訊息威脅。本文認為，儘管社維法的先天不足，暗藏了容許政府箝制人民言論、甚是壓抑異己的風險，但法院基本上延續民主化以來高度保障言論自由的立場，卻同時發展出策略矯正假訊息充斥而造成的市場失靈，包括納入民主防衛的機制與平衡聽聞者權益的查證義務，以維護言論市場的公共論述空間，強化民主政治的發展。

就此而言，一般法院在因應假訊息威脅的功能與角色，嚴重被低估了。早在立法與行政嘗試回應假訊息威脅之前，臺灣法院已經累積相當多的案例與論述，嘗試回應假訊息的威脅。在社維法的框架下，法院解釋構成要件以回應社會的變化與期待。作為威權遺緒的法律產物，社維法散佈謠言條款的空泛構成要件，反而成為法院得以解釋與建構的基礎，可以協調社會發展與政府、境外威脅的法律機制，以持續回應臺灣民主化的需求與挑戰。法院不僅持續扮演促成民主化的功能，更因為顧慮其正當性仰賴法治基礎與社會支持，而亦步亦趨地在法律框架中透過解釋以調整社會需求，反而可能創造出一個平衡法治、民主與言論自由保護的論述架構，可以提供日後假訊息因應立法與政策參考，以深化臺灣民主。

誠然，法院的回應是在社維法的條文基礎上建構發展的。社維法的條文過於空泛的構成要件，賦予國家在言論市場運作之前即可審查、管制人民的言論，本身即是爭議對象。納入民主防衛的價值是否會使該條文過度承載，要求人們查證義務是否會引發網路言論的寒蟬效應等問題，都仍有待進一步思考與檢視。本文並非美化社維法的功能，也並非無視於少數法院的恣意或理由未備，然而法院在社維法第63條第1項第5款的框架下，持續平衡民主發展與言論自

由的努力，卻不應該被忽視。其因應假訊息挑戰而發展出來的論理與標準，也值得提供決策者與法學研究者的參考。

不過，儘管部分法院的努力減少了社維法第63條第1項第5款的危害，甚至暫時性地提供了回應假訊息的法律基礎，不過社維法過於空泛的構成要件，仍然可能在執政者不適當地使用下，造成人民言論自由的威脅。例如2018年以來警察機關對於謠言的調查移送，仍受到移送門檻過度寬鬆的質疑[143]。

143 參見葉乃爾（註139）。

參考文獻

1. 中文部分

吳秦雯（2019），假新聞之控制，月旦法學雜誌，292期，頁30-41。

林子儀（1999），言論自由與新聞自由，臺北：元照。

洪盛興（2020），社群媒體言論自由界限研究——兼論社會秩序維護法禁止散佈謠言條款，國立高雄大學政治法律系碩士論文。

陳百齡、楊秀菁（2015），50年代新聞自由與人權保障調查研究案：新聞工作者涉及白色恐怖案件之調查研究結案報告，新北：國家人權博物館。

陳柏良（2020），AI時代之分裂社會與民主——以美國法之表意自由與觀念市場自由競爭理論為中心，月旦法學雜誌，302期，頁109-126。

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，292期，頁5-29。

楊惟任（2019），假新聞的危害與因應，展望與探索，17卷12期，頁95-116。

葉俊榮（1999），從國家發展與憲法變遷論大法官的釋憲機能：一九四九至一九九八，臺大法學論叢，28卷2期，頁1-63。

———（2003），從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第二六一號與第四九九號解釋的解釋風格與轉型脈絡，收於：民主轉型與憲法變遷，頁209-252，臺北：元照。

葉俊榮、張文貞（2006），路徑相依或制度選擇？——論民主轉型與憲法變遷的模式，問題與研究，45卷6期，頁1-31。

廖義銘（2019），假消息管制之立法問題，台灣法學雜誌，372期，頁107-114。

劉恆妏（2019），戰後臺灣的「黨化司法」——1990年代之前國民黨對司法人事的制度性掌控及其後續影響，中研院法學期刊，24期，頁1-86。

羅承宗（2019），虛假訊息與法律管制——我國現況與建議，台灣法學雜誌，369期，頁47-62。

蘇慧婕（2019），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，月旦法學雜誌，292期，頁42-59。

2. 外文部分

Balkin, Jack M. 2004. Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society. *New York University Law Review* 79:1-55.

Ball, Brian. 2021. Defeating Fake News: On Journalism, Knowledge, and Democracy. *Moral Philosophy and Politics* 8(1):5-26.

Butcher, Paul. 2019. *Disinformation and Democracy: The Home Front in the Information War*. In *EPC*, http://aei.pitt.edu/97066/1/pub_8984_disinformation.pdf.

Castro, Geoffroi G. 2019. A Thinker-Based Perspective on Free Speech and Fake News. *Honors Projects* 19.

Chemerinsky, Erwin, and Howard Gillman. 2017. *Free Speech on Campus*. New Haven, CT: Yale University Press.

Cohen, Julie E. 2016. The Regulatory State in the Information Age. *Theoretical Inquiries in Law* 17:369-414.

Corcoran, Casey, Bo Julie Crowley, and Raina Davis. 2019. *Disinformation Threat Watch: The Disinformation Landscape in East Asia and Implications for US Policy*. In *Belfer Center for Science and International Affairs*, https://www.belfercenter.org/sites/default/files/2019-06/PAE/DisinfoWatch%20-%202.pdf.

Diamond, Larry. 2019. *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage,*

Chinese Ambition, and American Complacency. New York, NY: Penguin Press.

Fiss, Owen M. 1986. Free Speech and Social Structure. *Iowa Law Review* 71:1405-1425.

Glaeser, Edward L., and Cass R. Sunstein. 2014. Does More Speech Correct Falsehoods?. *The Journal of Legal Studies* 43:65-93.

Goldenziel, Jill, and Manal Cheema. 2019. The New Fighting Words?: How U.S. Law Hampers the Fight Against Information Warfare. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 22:81-170.

Goldman, Alvin, and Daniel Baker. 2019. Free Speech, Fake News and Democracy. *First Amendment Law Review* 18:66-141.

Gray, John, and G. W. Smith. 1991. *J.S. Mill's On Liberty in Focus*. New York, NY: Routledge.

Kendrick, Leslie. 2017. Are Speech Rights for Speakers?. *Virginia Law Review* 103:1767-1808.

Lawrence, Charles R. III. 1990. If He Hollers, Let Him Go: Regulating Racist Speech on Campus. *Duke Law Journal* 1990:431-483.

Lee, Terry. 2019. The Global Rise of "Fake News" and the Threat to Democratic Elections in the USA. *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal* 22:15-24.

Manzi, Daniela C. 2019. Managing the Misinformation Marketplace: The First Amendment and the Fight against Fake News. *Fordham Law Review* 87:2623-2651.

McKay, Spencer, and Chris Tenove. 2020. Disinformation as a Threat to Deliberative Democracy. *Political Research Quarterly* 74:703-717.

Norton, Helen. 2018. Robotic Speakers and Human Listeners. *Seattle University Law Review* 41:1145-1151.

Post, Robert C. 2012. *Democracy, Expertise, and Academic Freedom: A*

first Amendment Jurisprudence for the Modern State. New Haven, CT: Yale University Press.

Renda, Andrea. 2018. *The Legal Framework to Address "Fake News": Possible Policy Actions at the EU Level*. In *EU Parliament*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/619013/IPOL_IDA(2018)619013_EN.pdf.

Shiffrin, Seana. 2011. A Thinker-Based Approach to Freedom of Speech. *Constitutional Commentary* 27:283-307.

———. 2014. *Speech Matters: On Lying, Morality, and the Law.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Snyder, Timothy. 2018. *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America.* New York, NY: Tim Duggan Books.

Sunstein, Cass. 1993. *Democracy and the Problem of Free Speech.* New York, NY: Free Press.

———. 2003. *Why Societies Need Dissent.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

———. 2017. *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

———. 2020. *Too Much Information: Understanding What You Don't Want to Know*. Cambridge, MA: MIT Press.

Tsesis, Alexander. 2019. Marketplace of Ideas, Privacy, and the Digital Audience. *Notre Dame Law Review* 94:1585-1630.

Volokh, Eugene. 1996. Freedom of Speech in Cyberspace from the Listener's Perspective: Private Speech Restrictions, Libel, State Action, Harassment, and Sex. *University of Chicago Legal Forum* 1996:377-436.

Waldman, Ari Ezra. 2018. The Marketplace of Fake News. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 20:845-870.

Wu, Tim. 2018. Is the First Amendment Obsolete?. *Michigan Law*

Review 117:547-581.

Zimmermann, Fabian, and Matthias Kohring. 2020. Mistrust, Disinforming News, and Vote Choice: A Panel Survey on the Origins and Consequences of Believing Disinformation in the 2017 German Parliamentary Election. *Political Communication* 37:215-237.

Misinformation, Disinformation and the Courts' Response in Taiwan:

An Analysis of the Social Order Maintenance Act Cases from 2007 to July 2020

*Chun-Yuan Lin**

Abstract

Misinformation and disinformation have become a severe threat to democratic politics. While governments are considering legislative and administrative countermeasures, the potential of judicial response has been underestimated. In Taiwan, the Social Order Maintenance Act was enacted to replace the Act Governing the Punishment of Police Offences as a tool of social control. Article 63, Section 1, Paragraph 5, which punishes rumor-spreading behavior, has become a legal basis to combat misinformation and disinformation, yet invites serious criticism at the same time. Is the said Article a way to continue the authoritarian social control from the past, or is it another step towards achieving further democratization? How have the courts responded to the challenges of misinformation and disinformation based on this Article?

This article conducts an empirical study on relevant judicial rulings available in the Judicial Yuan database and finds that the courts have been carefully protecting the freedom of speech in Taiwan's changing society. Facing the challenges of disinformation and misinformation, the courts have developed divergent opinions. These developments suggest an underestimated role of courts in combating misinformation. Furthermore, the empirical study on judicial responses also sheds light

* Associate Professor, Department of Financial and Economic Law, Chung-Yuan Christian University.

on the legal response to misinformation: while protecting free speech is indispensable, the theory of free speech can be adapted to new contexts with efforts aimed at balancing the needs of listeners in the marketplace of ideas.

KEYWORDS: misinformation, disinformation, courts, the Social Order Maintenance Act, freedom of speech, the duty of fact-checking.