

調 查 報 告

壹、案由：據悉，為法務部調查局(下稱調查局)桃園市調查處(下稱桃園市調查處)發函要求臺北市政府警察局南港分局(下稱南港分局)調查，臺灣大學政治系教授蘇宏達涉及散佈謠言之違反社會秩序維護法第63條等規定案件，調查程序疑涉有違失等情。究調查主體為何？桃園市調查處指揮南港分局進行調查之法律依據為何？又南港分局通知蘇教授接受詢問前，有無檢視系爭案件是否已罹於裁罰時效？如已罹於時效，系爭通知行為是否確有必要？有無違反比例原則？另警察機關及調查局調查違反社會秩序維護法第63條等規定之散佈謠言相關案件，其發動調查之標準及依據為何？前揭發動標準有無衡酌言論自由與相關法益之界限分際？為保障法律程序正義及人民言論自由權益，實有詳予探究及瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據悉，為法務部調查局(下稱調查局)桃園市調查處(下稱桃園市調查處)發函要求臺北市政府警察局(下稱臺北市警局)南港分局(下稱南港分局)調查，臺灣大學政治系蘇教授涉及散佈謠言而違反社會秩序維護法(下稱社維法)第63條等規定案件，調查程序疑涉有違失等情。究調查主體為何、桃園市調查處指揮南港分局進行調查之法律依據為何、又南港分局通知蘇教授接受詢問前，有無檢視系爭案件是否已罹於裁罰時效、如已罹於時效，系爭通知行為是否確有必要、有無違反比例原則、另警察機關及調查局調查違反社維法第63條等規定之散佈謠言

相關案件，其發動調查之標準及依據為何、前揭發動標準有無衡酌言論自由與相關法益之界限分際、為保障法律程序正義及人民言論自由權益，實有詳予探究及瞭解之必要案，爰立案調查。案經國家安全局(下稱國安局)¹、調查局²、內政部警政署(下稱警政署)³、臺北市警局⁴檢送相關資料；嗣於民國(下同)109年5月1日詢問司法院刑事廳吳副廳長、國安局安全作業中心楊主任、調查局資通安全處吳處長及資安工作站張主任、警政署刑事警察局(下稱刑事局)黃局長、臺北市警局黃副局長、臺北市警局刑事警察大隊(下稱臺北市刑大)鄭隊長、李組長、南港分局胡副分局長等相關人員，已調查完畢。茲臚列調查意見如下：

- 一、按社維法第31條規定，原則上自違反該法行為成立之日起算逾2個月者，警察機關不得訊問、處罰，並不得移送法院。臺灣大學蘇教授於107年11月16日在其臉書網路平台之個人粉絲團公開貼文發表言論及影片，評論國立故宮博物院(下稱故宮)前院長於107年11月14日自由時報專訪一文，桃園市調處於108年12月2日發函至臺北市警局，指稱蘇教授上開臉書貼文行為疑涉違反社維法第63條第1項第5款散佈謠言之規定，經臺北市警局函轉南港分局查處，南港分局於同月20日詢問蘇教授時，距其貼文行為時間已逾2個月裁處時效，依上開規定不得移送法院，卻仍於詢問完後移送臺灣士林地方法院(下稱士林地院)審理。臺北市警局及南港分局雖主張該影片至調查時仍置於蘇教授臉書頁面供不特定人觀看，行為疑有持續之狀

¹ 國安局109年2月17日律敏字第1090001600號書函。

² 調查局109年2月17日調資肆字第10900035380號函。

³ 警政署109年2月18日警署刑偵字第1090052149號函。

⁴ 臺北市警局109年2月18日北市警刑科字第1093033713號函。

態，故應未罹於時效，惟警政署函復本院明確表示僅係不法狀態之繼續，並非散佈行為之繼續，其裁處時效之計算仍於「行為完成時」即行起算。警政署應將該法律見解通令所轄，各級警察機關在處理散佈謠言案件時應遵守裁處時效，如已逾越時效者，不得再移送法院。

(一)社維法第31條有關裁處時效規定及警政署認定同法第65條第1項第5款散佈謠言行為之裁處時效應自「行為完成」時起算：

1、按社維法第31條規定：「違反本法行為，逾2個月者，警察機關不得訊問、處罰，並不得移送法院。(第1項)前項期間，自違反本法行為成立之日起算。但其行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起算。(第2項)」

2、據警政署函復表示，行政罰之裁罰權起算時點，依行為人違反行政法上義務之行為，究屬行為之繼續或狀態之繼續而定。(參照法務部108年10月4日法律字第10803514920號函)：

(1)「狀態之繼續」：係指1個行為造成不法狀態，實現構成要件後(即既遂)，同時該行為亦已完成(終了、結束)，故自行為完成時起算時效，類如刑法上之殺人、傷害、毀損、竊盜、重婚、誹謗等(參照雲林地院108簡上73、臺高院101上易84意旨)。

(2)「行為之繼續」：係指1個行為雖已造成不法狀態，實現構成要件(即既遂)，但該行為並未完成(終了、結束)，而因行為人之意志繼續實行(一段期間)，致進一步加深或擴大法益危害；亦即繼續行為，自始至終僅有1個行為，僅該行為在性質上通常均繼續進行一定期間始完

成(終了、結束)，以致構成要件既遂時點與不法行為完成時點不一致，此種情形裁罰權時效自「行為終了時」起算，類如刑法上之妨害自由罪、擄人勒贖、私行拘禁、侵入住宅、略誘等罪，即為行為之繼續，屬繼續犯之單純一罪(基隆地院107原訴7意旨)。

- 3、據警政署函復表示，臺南高分院107上易463意旨，「加重誹謗罪」為即成犯(狀態犯)，於散布行為完成時犯罪即屬成立，所散布之文字圖畫繼續存在，乃狀態之繼續，並非行為之繼續。社維法第63條第1項第5款對於謠言之「散佈」行為，與上開判決意旨類同，是應認行為人將足以影響公共安寧之謠言，加以散播傳布時，除已實現構成要件(即既遂)外，同時散佈行為亦已完成(終了、結束)，至於其後以謠言形式所呈現之文字、圖畫、聲音、影像等情狀之繼續存在，僅係不法狀態之繼續，並非散佈行為之繼續，其裁處時效之計算仍於「行為完成」時即行起算。(102壠秩13、108壠秩134參照)。

(二)臺灣大學蘇教授於107年11月16日在其臉書網路平台之個人粉絲團公開貼文發表言論及影片，評論故宮前院長於107年11月14日自由時報專訪一文：

- 1、自由時報專訪故宮前院長陳其南(任職期間107年7月至108年1月)，標題為「【藝術文化】故宮只能在臺北嗎？」一文⁵。陳其南前院長就新故宮計畫應朝向國家博物院轉型、國家博物院不在臺北不行嗎、三階段完成故宮轉型目標3個主題分別回答。

⁵ <https://ent.ltn.com.tw/news/paper/1246517>。

- 2、蘇教授於107年11月16日在其臉書網路平台之個人粉絲團(下稱臉書粉絲團)公開貼文發表言論影片，標題為「誰在消滅我們的故宮？你所不知道的民進黨文化大革命！」⁶評論故宮陳前院長於107年11月14日自由時報專訪一文：「故宮只能在臺北嗎？」以下摘錄影片中的重點內容：
- (1) 前陣子新聞在吵臺北故宮要封館3年，把故宮文物全部遷到南院，結果引來劇烈的反彈。故宮還特別開了記者會，說朝不封館的方向去研擬，好像沒有這回事了。但我發現故宮在放煙霧彈，因為後來自由時報，特別去專訪了故宮的陳其南院長，陳其南侃侃而談說：他有一個「三階段完成故宮轉型的藍圖」，來處理所謂的故宮問題。在我看來那根本是民進黨要在2025年之前，完成消滅故宮的「文化大革命」。
 - (2) 第一階段是2019-2020年，是以扶植南院的國際化為幌子，把臺北故宮所有展出的內容全部南移。這些文物在3年以後，臺北故宮整建完以後，也不會全數回來。第二階段是2021-2025年，民進黨在中部找一個地方成立新的「東方書畫美術館」和「東方工藝美術館」，典藏故宮最精華的工藝品和書畫。注意了，新的美術館名稱叫做「東方」。第三也是以2025年為期限，要把整建完成的臺北故宮改為「東方文書館」，把原本的圖書文獻近70萬冊藏在這裡，完成了所謂了消滅故宮的文化大革命！
 - (3) 合理的懷疑，陳其南的計畫就是要消滅故宮！因為故宮是中華文化在臺灣最具代表性的象徵

⁶ <https://www.gvm.com.tw/article/54890>。

跟連結，只要實質上把故宮改成了東方，改成了東亞文物館，就完成了民進黨去中國化的文化大革命！所有珍惜文化的人，應該都站出來保護我們的故宮，保護這些得來不易的珍貴文物！

3、故宮官網於107年11月19日發出嚴正駁斥「2025年消滅故宮」言論澄清聲明稿⁷：

- (1) 故宮典藏是世界及人類文明重要的文化資產，故宮團隊一直以來秉持博物館專業守護故宮文物，嚴正駁斥外界以「2025年消滅故宮」、「消滅故宮的文化大革命」等政治語言操作輿論議題。故宮呼籲，請將文化歸文化，政治歸政治，外界相關討論請回歸博物館專業，勿以過度政治解讀引發大眾誤解。
- (2) 有關陳其南院長受平面媒體專訪時，提出理想上由三階段改造策略完成故宮擴大及轉型目標等內容。故宮表示，該理念僅屬初步構想的願景藍圖，既未列於106年經行政院核定之「新故宮計畫」，亦未列於故宮任一計畫項目。
- (3) 故宮重申，不論是行政院核定版「新故宮計畫」或故宮任一計畫項目，其中皆無「故宮書畫、器物典藏永久移置中部」及「北院定位為東方文書館，以圖書文獻文物為主要展示」等計畫。尤其南院庫房空間有限，無法容納北院近70萬組件文物，更無可能「北院典藏文物全數移至南院不再北返」。
- (4) 目前故宮首要之務是積極落實行政院核定版「新故宮計畫」，其主要內容以工程計畫為主，

⁷ <https://www.npm.gov.tw/zh-tw/Article.aspx?sNo=04010461>。

目標在於改善北院正館陳年老舊及南院展示典藏空間不足等問題。故宮再次強調，未來北院整擴建期間將同時對外開放參觀，亦如同現在展出器物、書畫、圖書文獻等故宮典藏文物。

(三)桃園市調處於108年12月2日發函至臺北市警局，指稱蘇教授上開臉書貼文行為疑涉違反社維法第63條第1項第5款散佈謠言之規定：

- 1、調查局桃園市調處向調查局假訊息防制中心提報之線索資料，略以：李姓網民於108年10月20日在臉書社團「村長 全國粉絲團」發布故宮見解影片，並於社群媒體流傳，疑涉違反社維法之不實訊息。該疑似不實訊息之故宮影片，經李姓網民發布後又遭轉分享446次，該局溯源發現該影片係起源於臺灣大學政治系蘇教授臉書個人頁面(即107年11月16日蘇教授臉書個人頁面所發內容)，且故宮已於網站澄清蘇教授所發故宮見解影片非屬事實，呼籲民眾勿轉發假訊息，另蘇教授臉書有1萬餘人追蹤，該影片內容如「政府將以文化大革命方式消滅故宮」，故意假造政府政策及故宮作法等，亦遭轉分享1萬1千餘次，散佈程度可謂廣泛。時值選舉期間，恐造成選舉不公；惟蘇教授是否違反社維法，並非該局權責範圍，故要求桃園市調處將相關資料逕函送本案主管機關臺北市警局參處。
- 2、據警政署函復表示，依社維法第33條規定，行為地或行為人之住所、居所或所在地之警察機關有管轄權；另同法第39條規定，警察機關因警察人員發現、民眾舉報、行為人自首或其他情形知有違反本法行為之嫌疑者，應即開始調查。對於調查局桃園市調處函請臺北市警局南港分局就蘇

教授案件查處，應屬上開法律規定之狀況。

- 3、據臺北市警局函復表示，本案係調查局桃園市調處108年12月2日來函，指稱蘇教授之行為疑涉違反社維法相關規定，爰請該局辦理(調查局已於108年8月8日成立「假訊息防制中心」，故針對是類案件應有認定違法與否之權責)；又因涉案人住居所為南港區，南港分局依法調查，應屬合理。該局收到桃園市調處來文後，隨即以108年12月5日北市警刑司字第1083108160號函轉由南港分局依權責查處。

(四)南港分局於108年12月20日詢問蘇教授時，距其貼文行為時間107年11月16日已逾2個月裁處時效，卻仍於詢問後移送士林地院審理：

- 1、蘇教授於108年12月31日在其臉書上指出南港分局於12月10日派員到其家中「查水表」，主要是因為其於107年11月在其臉書粉絲團批評故宮的政策。當時其剛從歐洲回臺灣，警方就找上門來，聲稱其在臉書上的言論，被控違反社維法第63條第1項第5款之散佈謠言，還說即使此案已經超過社維法能裁罰的2個月時間，警方仍要他前往分局應訊等語⁸。
- 2、南港分局為調查蘇教授涉違反社維法案件，於108年12月17日發通知書請其至該分局偵查隊說明案情。南港分局於同月20日上午詢問蘇教授後將其案件移送⁹士林地院審理。據移送書記載蘇教授涉案情形及證據如下：

(1) 涉案情形：緣桃園市調處於107年11月16日在社群網站FACEBOOK個人頁面，發布「誰在消滅

⁸ <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3025379>。

⁹ 南港分局108年12月23日北市警南分刑字第10830480612號違反社維法案件移送書。

我們的故宮，你所不知道的民進黨文化大革命！」為題之影片，影片內容指稱「民進黨計畫在2025年之前消滅故宮」、「如果讓民進黨繼續執政下去，這個消滅故宮的文化大革命終究會到來」，且相關內容已由故宮專頁澄清，蘇民所指稱內容顯非事實，且足以影響公共之安寧，遂函請南港分局依規定辦理，經查該影片仍置於蘇民個人頁面供不特定人瀏覽，復由南港分局於108年12月20日9時35分，通知其至該分局偵查隊製作筆錄，並據以續辦。

(2) 證據：

〈1〉行為人蘇教授調查筆錄及資料來源：蘇教授稱該影片係由渠本人錄製並上傳至社群網站臉書個人頁面，影片中所提內容原係於網路上看到流傳相關訊息，遂進行查證並找到自由時報於107年11月14日前故宮院長陳其南之專訪全文紙本，渠相信自由時報專訪全文之真實性等語，錄供在卷。

〈2〉行為人蘇教授之社群網站臉書文章結圖。

〈3〉故宮專業澄清頁面截圖。

3、由於蘇教授於108年12月31日在臉書貼文指稱距其上傳影片已逾社維法第31條規定2個月時效，警方仍要他前往分局應詢，是因為「調查局否決了警局的報告，要求繼續查處」、「行政院下令調查局處理」及不顧時效強行求供等情。對此，警政署於同日在其官網發布新聞稿澄清係「依法行政」¹⁰，內容如下：

(1) 於偵訊過程中，南港分局均依相關法令規定進

¹⁰ <https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/ct?xItem=95183&ctNode=11745&mp=1>。

行偵查，對蘇教授有利及不利之陳述，均載明於偵查卷宗，並依違反社會秩序維護法罪嫌移送臺灣士林地方法院內湖簡易庭裁處。

- (2) 南港分局表示，有關已逾追溯期部分，以該影片至今仍置於蘇教授臉書頁面供不特定人觀看，行為有連續及繼續之狀態，且屬法院職權，警察機關無權逕行認定，遂於108年12月23日檢具相關資料移送士林地院內湖簡易庭裁處。
 - (3) 蘇教授於108年12月31日在個人臉書網頁再次PO文，指稱距其上傳影片已逾2個月時效，仍遭警方通知應詢，是因為「調查局否決了警局的報告，要求繼續查處」、「行政院下令調查局處理」及不顧時效強行求供等情，此均非事實，特此澄清。
- 4、另南港分局吳分局長於媒體訪問時表示：此案是桃園市調處經網路巡邏發現的案子，雖然蘇教授發表該言論是1年前的事情，但這言論迄今仍有人散佈，時間性有模糊空間，故仍傳蘇教授前來分局應訊。¹¹
 - 5、又臺北市警局函復表示：社維法所指2個月時效，係自違法行為成立之日起算，然該影片至調查時仍置於蘇教授臉書頁面供不特定人觀看，行為疑有持續之狀態，故應未罹於時效；復本案之裁定屬法院職權，警察機關亦無權逕行認定構成要件及時效是否符合社維法規定，故仍須檢具相關資料移送士林地院內湖簡易庭裁處，是為允當。

¹¹ <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3025379>。

(五)惟前已述及，警政署已認定社維法第63條第1項第5款對於謠言之「散佈」行為係屬即成犯(狀態犯)，因此其裁處時效之計算應於「行為完成」時即行起算。臺北市警局及南港分局在蘇教授一案中對於裁處時效之計算顯誤解社維法第31條之規定，固應檢討改進，惟更重要的是如何避免類似不應移送法院之案件爾後仍被送至法院審理，形同擾民，更浪費司法資源。警政署為全國最高警察機關，應速將上開社維法第31條裁處時效之法律見解通令所轄，各級警察機關在處理散佈謠言案件時應遵守裁處時效，如已逾越時效者，不得再移送法院。

(六)綜上，南港分局於108年12月20日詢問蘇教授時，距其於臉書貼文行為時間已逾2個月裁處時效，依上開規定不得移送法院，卻仍於詢問完後移送士林地院審理。臺北市警局及南港分局雖主張該影片至調查時仍置於蘇教授臉書頁面供不特定人觀看，行為疑有持續之狀態，故應未罹於時效，惟警政署函復本院明確表示僅係不法狀態之繼續，並非散佈行為之繼續，其裁處時效之計算仍於「行為完成時」即行起算。警政署應將該法律見解通令所轄，各級警察機關在處理散佈謠言案件時應遵守裁處時效，如已逾越時效者，不得再移送法院。

二、士林地院審理蘇教授所涉散佈謠言一案，於109年1月6日作成109年度湖秩字第5號裁定「不罰」，該裁定確立審查原則包括(一)如「有所本」即非謠言；(二)政府政策攸關公共利益可受公評；(三)個人意見表達與合理評論自屬言論自由；(四)縱引起不特定人瀏覽、回應、分享、討論、爭議亦難認定有影響公共安寧之情事，上開審查原則各地院裁定亦多有援用為不罰之理由。108年間警察機關移送涉散佈謠言案件被法院

裁定不罰率達72%，警政署應督促各級警察機關在查處散佈謠言案件時，確依上開原則檢視，要件不符者不應任意移送法院，以免侵害人民依憲法第11條享有之言論自由及造成寒蟬效應。

(一)士林地院內湖簡易庭109年度湖秩字第5號裁定蘇教授不罰之理由：

1、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，社維法第63條第1項第5款固有明文。惟所謂謠言，乃無事實根據憑空捏造，無的放矢之謂(立法理由參照)；是本條款之非行，須行為人主觀上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佈於公眾，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，始足當之。復按，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。惟為保護個人名譽、隱私等法益及維護公共利益，國家對言論自由尚非不得依其傳播方式為適當限制(司法院釋字第509號解釋理由書參照)。倘屬言論自由應予保障之範疇，亦無構成散佈謠言之餘地。

2、經查(4原則)：

(1)事實有所本：第查，故宮前院長陳其南確曾於107年11月間接受自由時報專訪，陳述三階段完成故宮轉型目標計畫等情，有卷附同年月14

日自由時報系爭專訪報導及監察院調查報告影本可憑。

- (2) **政策可受公評**：故宮院長接受媒體專訪所為有關故宮未來計畫之表述，涉及政府政策，自攸關公共利益，屬可受公評之事項，要無疑義。
- (3) **言論自由保障**：復檢視系爭專訪之報導內容，主要係以問答方式呈現，陳述表達清晰，客觀上，足令讀者信任屬實。再觀諸上述FB專頁暨系爭影片畫面影本，於系爭影片上方，同時載有「自由時報專訪報導請看網址…（故宮博物院院長陳其南專訪）」之文字，顯然可知系爭影片係被移送人本於對系爭報導之理解與判斷，而為個人意見表達與合理評論，自屬言論自由保障之範疇。縱認其所為意見表達或評論之用語，可能令人對執政黨產生負面觀感，或引致觀點不同者不快，仍不影響其為合理評論之性質，亦不足認定被移送人主觀上確有明知不實憑空捏造之犯意。至於移送機關雖另以相關內容已由故宮專頁澄清云云為其論據，並提出該澄清頁面影本為憑。然被移送人發布系爭影片在先，故宮專頁澄清文稿在後，自不得據此推論被移送人於發布時明知不實；且系爭影片既係本於系爭報導而為意見表達及合理評論，自不因事後相關單位之澄清而變更其性質。
- (4) **不影響公共安寧**：系爭影片公開所為之意見表達及評論，其觀點及表達內容本身，亦屬可受公評之事項，聽聞者非不得本於各方之報導、故宮所為澄清等綜合判斷，縱引起不特定人瀏覽、回應、分享，抑或討論、爭議，亦難認定足以使聽聞者產生畏懼或恐慌等負面心理，而

有影響公共安寧之情事。

(二)上開審查原則各地院裁定亦多有援用為不罰之理由，舉數例說明：

1、新竹地院新竹簡易庭102年度竹秩字第13號裁定指出要求行為人確認資訊真實性可能必須付出過高的成本或產生「寒蟬效果」，違背了憲法第11條保障言論自由的意旨：

(1) 社維法第63條第1項第5款處罰之對象係限制人民言論自由，而**憲法第11條規定，人民之言論自由應予保障**，鑒於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，形成公意，促進各種合理之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(司法院釋字第509號解釋意旨參照)。是言論自由既攸關人性尊嚴此項憲法核心價值的實現，在多元社會的法秩序理解下，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。是對於違反本條文之過失行為人，不宜賦予太高之注意義務，應以一般人之注意義務為宜，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。

(2) 經查：

- 〈1〉被移送人並未故意捏造不實之謠言：此訊息在被移送人甲貼文予乙之前，即在網路中流傳，顯見此訊息並非被移送人自行憑空捏造，無的放矢之所為，足認被移送人甲、乙均非謠言製造者。而警方未積極尋找發表此訊息之源頭，以至無從判斷訊息之真偽。
- 〈2〉被移送人於網路上所轉貼或發布之訊息並未違反一般人之注意義務：被移送人甲在無法完全排除此訊息可能為真實情況下，基於提醒網友關注自家小孩之動機下，未自行添加任何不實之訊息，全文轉貼予被移送人乙，被移送人乙收到此訊息後，於該訊息前加註「網友反應」張貼於社區網站「我住新竹市」，以提醒有小孩之網友注意家中小孩之安全等行為，難認有何違反一般人之注意義務而有過失。
- 〈3〉被移送人所轉貼或發布之訊息並非明顯而立即的危險：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。然從被移送人所轉貼及發布訊息內容觀之，其主要之目的僅提醒家長關注自己的小孩，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。

- 〈4〉要求行為人確認資訊真實性可能必須付出過高的成本或產生「寒蟬效果」：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」(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。是只要轉貼傳布訊息者並非故意捏造虛偽事實，或並非違反一般人之注意義務而散發傳布虛偽不實事實，以影響公共安寧之故意，即不能以此法條之裁罰相責。

2、臺中地院臺中簡易庭106年度中秩字第19號裁定

指出被移送人非憑空捏造事實、個人意見及評論屬言論自由、言論不足以影響公共安寧、警察機關應善盡舉證責任等原則：

- (1) **非憑空捏造事實**：被移送人於警詢時堅持否認有散佈謠言之意圖，並陳稱：伊僅就媒體報導政府處理年金改革新聞，並對總統府發言人就「總統府憲兵換裝」發表說明，因總統府發言人指出：「非以開槍而不能阻止維安狀況的話，那就是用槍時機」等字句，又其中「那就是用槍時機」之言詞又恰與監督聯盟絕食抗議之新聞畫面一併放置，致伊認為兩則新聞具有關聯性，進而發表上開言論，並自新聞媒體擷取總統府發言人就上開說明字句之新聞畫面，同時張貼於臉書監督年金改革行動聯盟社團，伊就上開新聞畫面均未為任何之加工或變造等語，核與附卷之刑事警察局於臉書監督年金改革行動聯盟社團所擷取之文字及新聞媒體畫面相符；另依卷附同年1月17日至同年1月19日之電子媒體報導內容亦可知，總統府發言人並不否認確曾發表上開言論，僅再澄清上開言論並非針對反對年金改革者之發言，堪信被移送人所辯為真實，而難認被移送人確有憑空捏造不實事實之情事存在。
- (2) **個人意見及評論屬言論自由**：此外，觀諸被移送人在監督年金改革行動聯盟社團中張貼系爭言論之前後全文為：「0123國際媒體頭版標題：臺灣政府武力鎮壓退休軍公教勞抗爭！」，係對數日後媒體標題可能之預測，而非對當下「不實之事實」加以捏造，益徵系爭言論僅係被移送人就媒體報導總統府發言人之新聞內

容及年金改革等相關社會議題所作出之個人意見及評論，應屬言論自由之表現，且並未逾越言論自由之範疇。

- (3) 不足以影響公共安寧：再者，被移送人於張貼系爭言論隔日後即主動刪除系爭言論，則依系爭言論張貼時間之久暫及前述系爭言論之前後文句，亦無從認定系爭言論有何足以影響公共安寧之情。
- (4) 警察機關未盡舉證責任：本件刑事警察局及移送機關既均未證明被移送人主觀上有何故意或違反一般人之注意義務捏造虛偽不實事實散發傳布於公眾之意，僅以被移送人於網路之臉書社團張貼系爭言論，並據此認定被移送人有違反社維法第63條第1項第5款之規定，實屬速斷。

3、高雄地院岡山簡易庭108年度岡秩字第62號裁定指出言論自由保障與公共安寧維護間之利益衡量界線、對政府施政政策表示不滿或質疑不足影響公共安寧：

- (1) 言論自由保障與公共安寧維護間之利益衡量界線：對於社維法第63條第1項第5款之構成要件該當性，自應考量言論自由保障及該條所欲保護之公共安寧維護間之利益衡量，而作限縮解釋。亦即，前揭社維法之違序行為必須以行為人主觀上明知為不實事項、卻捏造謠言散發傳布於公眾，且將之散發傳布於公眾之目的，即在製造聽聞者之畏懼與恐慌，其散佈謠言之內容亦足以使聽聞之公眾心生畏懼與恐慌，有害於公眾安全者，始屬相當。
- (2) 不影響公共安寧：本件被移送人於調查筆錄中

坦承確有於前揭時間，將「蔡政府掏空農漁會七千億，借給南向國家」訊息圖片轉傳予社團臉書群組，且有相關臉書截圖列印畫面附卷可證，此部分之事實固堪認定。惟被移送人辯稱：伊是經由立委高金素梅發佈於YOUTUBE的質詢影片而轉傳該訊息圖片，僅欲使民眾知悉政府南向政策的錢是怎麼花的，內容是否屬實可由大家自行判斷等語。復觀諸上開訊息圖片及文字內容，雖易使聽聞者對於訊息所指之特定黨派產生負面觀感，然此終與社維法前揭條項所規定須引起公眾之畏懼及恐慌有別，自難以社維法前揭法條相繩。又上開訊息內容或亦可能衍生人民對政府之某程度不信任感，然此部分是否會轉化成公眾之畏懼或恐慌等負面心理，尚屬有疑。另依卷附臉書截圖貼文內容所示，被移送人所轉貼之圖片內容文字，實非涉及恐怖或攻擊，主要是針對政府施政政策表示不滿或質疑，尚不足使觀看者產生畏懼或恐慌，致有影響公共安寧之情事。

- 4、宜蘭地院簡易庭108年度秩字第52號裁定：上開貼文之內容，雖指涉現任總統蔡英文之學歷問題，然此非涉社會經濟、民生、醫療等影響公共秩序及社會安寧之事項，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，然難認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。
- 5、桃園地院中壢簡易庭108年度壢秩字第166號裁定指出政府施政屬可受公評之事，張貼訊息屬言論自由保障之範疇：
 - (1) 對可受公評事項表達之意見屬言論自由：觀被

移送人散布之訊息內容，主要針對目前執政黨政府體制或施政之缺失，其中提及之「私菸案」亦為公眾所周知之事，而前揭訊息內容固易使人對總統蔡英文產生負面觀感，惟執政黨之作為屬可受公評之事，被移送人就張貼之系爭訊息，尚屬言論自由保障之範疇。

- (2) 無法證明被移送人明知為不實事項：被移送人雖有散布上開不實內容之謠言事實，然依卷內資料，尚無從證明被移送人於發表時，係明知為不實事實而故意散發傳佈於公眾。
- (3) 不影響公共安寧：又被移送人未經查證即散布上開不實內容，雖屬不當，但被移送人張貼之訊息內容，既有臺灣事實查核中心查證內容不實，有事實查核報告1份在卷可參，亦足信上開訊息內容引發之輿論尚不致使聽聞者因上開不實情事產生畏懼或恐慌等負面心理，而有何影響公共安寧之情。

6、臺南地院臺南簡易庭108年度南秩字第140號裁定指出被移送人非故意捏造謠言、總統學經歷可受公評、發表之意見及評價屬言論自由、不影響公共安寧：

- (1) 非故意捏造謠言：上開「政經關不了」節目公開探討我國總統博士論文爭議問題已持續多時，一般民眾均可至該網站觀看得知相關訊息，被移送人因相信該節目內容，而於其通訊群組轉貼系爭訊息，核與故意捏造不實謠言而為散佈之行為，顯然不符。
- (2) 對可受公評事項表達之意見屬言論自由：又我國總統之學經歷，乃可受公評之事，被移送人轉傳公開節目所發表之意見及評價，應屬憲法

保障言論自由之範疇。

- (3) 不影響公共安寧：縱其訊息內容涉及負面評價，或容有不實情節，亦不足使見聞者產生畏懼或恐慌，而認有影響公共安寧之情事。

7、臺中地院臺中簡易庭108年度中秩字第231號裁定指出對於公共事務之評論屬言論自由、不影響公共安寧：

- (1) 言論自由：被移送人係對國立中正紀念堂之迴廊琉璃瓦更新工程所發表之言論，被移送人認中正紀念堂為古蹟不容任意變更所為之評論及單純反應，應屬憲法保障言論自由之範疇。
- (2) 不影響公共安寧：況被移送人認國立中正紀念堂之迴廊琉璃瓦更新工程耗費不合理而張貼系爭貼文，尚難認定有何使公眾信其為真、畏懼恐慌，而達影響公共安寧之程度。

8、高雄地院橋頭簡易庭108年度橋秩字第97號裁定指出「有所本」原則：被移送人在個人臉書中發表「剛剛日本電視播到臺灣3天2夜才日幣2萬，台幣5千多，離譜吧！政府在貼錢讓日本人玩嗎？上網查詢還真的有勒：每團補助1萬元等……」之言論。惟「政府確於106年11月18日起至107年2月18日止，對於3人以上團體，且入住3晚以上之日本國人，每人補助日幣3,000元，此亦有法務部調查局高雄市調查處108年10月4日高市資字第10868594820號函在卷可佐」。被移送人於其個人臉書發表前揭內容之文字，縱錯載前揭補助之要件、金額，有使人誤會政府補助內容，並引發民眾對政府補助海外旅客多於國內旅遊之不平等心理，造成國人對政府不滿之可能，然政府既確實有補助日本國人來臺旅遊之措

施，此本屬可受公評事項云云。

9、彰化地院刑事簡易庭108年度秩字第127號裁定指出「有所本」原則：

- (1) 被移送人在臉書社群平台之個人頁面上，張貼散佈「偉大的蔡英文到海地才4小時、就送了45億、高雄要滅登革熱5千萬才給2千多萬！」之訊息。經「查我國確有提供1.5億美元(約新臺幣45億元)之貸款予海地興建電網」，被移送人於108年7月16日上午10時25分許轉貼系爭訊息，總統府則在108年7月18日發佈新聞稿澄清，被移送人轉貼系爭訊息時，總統府尚未發出澄清新聞，則被移送人就此一般人均不深諳之外交領域事務，是否可知悉系爭訊息為不實訊息，實非無疑；又高雄市登革熱疫情之撥補經費一事，高雄市政府曾於108年6月15日以新聞稿表達「…行政院過往都同意提列核撥補助，唯獨今年不予同意…敬請中央不要因人設事…分別於2月19日及5月21日兩次在行政院重要蚊媒傳染病防治會議上，提出疫情分析及需求請求補助，然皆未獲同意…」之旨，有卷附高雄市政府新聞局108年6月15日發布之新聞稿可參。依上開新聞稿內容，確足以令閱覽者相信行政院曾未同意高雄市政府有關登革熱疫情防治補助款之申請，而有主觀上認知之混淆，進而誤信系爭訊息內容。
- (2) 況被移送人係單純轉貼他人所發表之系爭訊息，並非故意捏造虛偽事實，且依卷內證據均無證據可證明被移送人於轉貼系爭訊息時，係明知為不實事實而仍散發傳佈於公眾，自難認被移送人於行為時，主觀上係基於將明知為不

實事實散發傳佈於公眾之目的。

10、雲林地院斗六簡易庭109年度六秩字第5號裁定指出「有所本」原則：

(1) 被移送人登入其臉書帳號，於其個人動態頁面發表「各位口罩不要買有毒」之謠言，經指出：經查被移送人於109年1月30日所發表關於「口罩有毒」之貼文前，「行政院消費者保護處即曾於108年1月30日前購樣市售25件防霾口罩（一般口罩21件、醫用口罩4件）進行檢測查核，行政院消費者保護會並於108年1月30日公告檢測查核結果，其中品質檢測結果有17件不符合規定，標示查核結果有22件不符合規定，部分口罩所含偶氮色料超標，可能致癌等情，迭經媒體報導在案」，此有行政院消費者保護會新聞稿、網路新聞頁面列印資料在卷可參，而時至109年1月間，亦不乏網路媒體重新整理報導，並於近期新型冠狀病毒防疫期間教導民眾如何選購口罩之文章，標題為「連呼吸的空氣都驗出塑化劑！口罩戴錯防不了肺病還致癌」等，洽與被移送人為上開貼文之時間相近，被移送人稱其自新聞得知訊息等語，應非虛詞。則被移送人主觀上是否認知所散佈之事確屬不實謠言，已有疑問，遑論主觀上有基於捏造、散佈不實謠言之故意或過失，進而擅予或誤予散佈明知為不實內容之事。

11、新北地院板橋簡易庭108年度板秩字第217號裁定指出：被移送人在社群網站臉書粉專內，張貼「巴拉刈是劇毒致癌農藥，蔡政府決定再延用1年」之訊息。既已見諸相關新聞報導及政府機關網站，且被移送人僅係針對該訊息予以張貼，應

非散布無事實根據而憑空捏造不實之謠言。

12、臺北地院臺北簡易庭109年度北秩字第320號裁定指出散佈總統選舉疑似舞弊影片係言論自由、不影響公共安寧：

(1) 社維法第63條第1項第5款之構成要件：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佈於公眾，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，始為本條規範對象。

(2) 對政黨評論及選務工作質疑係屬言論自由：衡以被移送人固未經查證下即散佈上開內容，然觀諸影片內容，係針對政黨之評論及選務工作不當的說明，依其發言係質疑開票過程換票及計票灌水等情，查各投開票所於投票日有各政黨推薦之監察員監督，且投票開票過程都公開透明，包括投票進行前展示空票匭、開票時公開計票，允許民眾公開錄影，故據此表達其質疑、不安與政黨之個人評價屬於言論自由之範疇。

(3) 不影響公共安寧：退萬步言，縱令有誤導情事（假設語氣），尚難認上開內容引發之輿論足使聽聞者因上開不實事項產生畏懼或恐慌等負面心理，而有何影響公共安寧之情。

(三) 108年間警察機關移送涉散佈謠言案件被法院裁定不罰率達72%，警政署應督促各級警察機關在查處散佈謠言案件時，確依上開原則檢視，避免任意移送法院而被裁定不罰之比率過高：

1、據警政署函復表示，警察機關於106年至108年依社維法第63條第1項第5款移送情形如下，可見被法院裁定不罰之比率偏高，甚至108年度高達七成以上，108年間移送案件量與過去2年相比亦成長數倍之多：

- (1) 106年移送之件數為12件，法院裁定不罰者8件(佔66.7%)，裁定處罰者3件，駁回1件。
- (2) 107年移送之件數為21件，法院裁定不罰者10件(佔47.6%)，裁定處罰者11件。
- (3) 108年移送之件數為151件，法院裁定不罰者109件(佔72.2%)，裁定處罰者37件，駁回2件，不受理1件，管轄錯誤2件。

2、司法院刑事廳吳副廳長於本院詢問時表示：

- (1) 今天聽到移送的警察機關原則上沒有經過過濾，個人對此也很驚訝，在解讀上社維法案件雖然不經過檢察官，畢竟移送程序類似起訴情況，依照「違反社會秩序維護法案件處理辦法」相關規定還是要舉證，仍要檢附事實及證據才能移送至簡易庭¹²。
- (2) 社維法第63條第1項第5款案件裁判不罰的數量，相較刑事案件起訴被法院判決無罪數量，比例上是有偏高情形，可能如前面其他機關幾位先進所提及，警察機關認知無過濾案件功能，假如有一個機制可以作內部自我審查，就像檢察官能為不起訴處分或行政簽結，也不會造成人民權利受到不利影響外，也避免司法資

¹² 違反社會秩序維護法案件處理辦法第30條第1項規定：「違反本法行為之事實，應依證據認定之。」第31條第1項規定：「證據，應由警察機關依職權審慎調查；行為人或嫌疑人亦得請求調查。」第33條第1項規定：「警察機關依本法移送案件時，應檢具證物或其他可供參考之資料，並以移送書載明下列事項：……二、具體事實。……四、對本案之意見。……。」

源浪費。

(四)綜上,108年間警察機關移送涉散佈謠言案件被法院裁定不罰率達72%,警政署應督促各級警察機關在查處散佈謠言案件時,確依上開原則檢視,要件不符者不應任意移送法院,以免侵害人民依憲法第11條享有之言論自由及造成寒蟬效應。

三、社維法第33條明定:「違反本法之案件,由行為地或『行為人之住所、居所或所在地』之地方法院或其分院或警察機關管轄。」108年間媒體報導有多起民眾面臨警察機關異地傳訊之情事,警政署函復表示調查過程中若查得民眾住於他轄,得移請當地警察機關進行後續查處。另該署104年7月22日即已通令,如受理非本轄案件,應即依規定移送管轄警察機關依法查處。為避免類似異地傳訊情事頻傳,警政署應落實督導所轄依社維法第33條規定辦理。

(一)109年1月6日聯合報報導:「『查水表』爭議不斷 藍議員爆:警方跨轄查辦根本擾民」¹³。有北投的居民,居然在晚上9點多鐘,收到桃園市警察局平鎮分局的通知書,要求跨區應訊、偵辦,根本就是擾民又擾警。臺北市刑大表示,警方辦案大部分都是有所本,大多都是接獲民眾檢舉,又或是機關提告,由哪一個分局得到消息,就開始做偵辦,最後也會疑送到有管轄權的法院做審查。在調查過程,如果民眾有需求,可以向警方反映,改在居住地的警局偵辦,不用到處跑。

(二)警政署函復表示:

1、按社維法第33條規定:「違反本法之案件,由行為地或行為人之住所、居所或所在地之地方法院

¹³ https://udn.com/news/story/120905/4270037?from=udn-referralnews_ch2artbottom。

或其分院或警察機關管轄。」次按行政罰法第31條規定：「一行為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之。(第1項)第1項及第2項情形，原有管轄權之其他機關於必要之情形時，應為必要之職務行為，並將有關資料移送為裁處之機關；為裁處之機關應於調查終結前，通知原有管轄權之其他機關。(第4項)」是以數警察機關查獲違反社維法第63條第1項第5款案件時(管轄權衝突)，應依行政罰法第31條第1項及第4項辦理。

- 2、又有管轄權警察機關於有行政程序法第19條「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。(第1項)行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助：一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。四、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。六、其他職務上有正當理由須請求協助者。(第2項)」情形時，應可囑託他警察機關代為調查行為人或關係人。
- 3、準此，違反本法之案件，原則上由行為地或行為人之住所、居所或所在地之警察機關管轄，惟因網路案件之高匿名性，較難立即掌握帳號身分資料，故調查過程中若查得民眾住於他轄，得就近協請當地警察機關協助製作筆錄，或視案件情狀

移請當地警察機關進行後續查處。

4、該署104年7月22日警署刑司字第1040004886號函說明二(一)：「依社維法第33條規定，違反本法之案件，由行為地或行為人之住所、居所或所在地之警察機關管轄，如受理非本轄案件，應即依規定移送管轄警察機關依法查處」，請各直轄市、縣(市)政府警察局確實轉知所屬照辦。

(三)臺北市警局書面說明：因網路之高匿名性，較難立即掌握帳號身分資料及所在地，故調查過程中若查得對象民眾住於他轄，於案情許可前提下，宜協請當地警察機關就近製作筆錄或協助查處。

(四)綜上，108年間媒體報導有多起民眾面臨警察機關異地傳訊之情事，警政署函復表示調查過程中若查得民眾住於他轄，得移請當地警察機關進行後續查處。另該署104年7月22日即已通令，如受理非本轄案件，應即依規定移送管轄警察機關依法查處。為避免類似異地傳訊情事頻傳，警政署應落實督導所轄依社維法第33條規定辦理。

四、就涉違反社維法第63條第1項第5款案件內容相同或相似者，因分由不同地方法院簡易庭審理卻產生裁定結果相反之情事，雖法官獨立審判，實務上卻形同一個條文法官各自解讀，將導致受規範者難以預見何種行為會該當該款規定，有違「法律明確性」之要求，宜請司法院研議是類簡易案件裁定確定見解歧異情形發生時，將透過何種管道使各地方法院見解趨於一致，以維裁判之安定性及可預測性。另請該法主管機關內政部針對社維法第63條第1項第5款規定構成要件進行檢討，以因應現代網路訊息傳遞迅速所衍生問題，對人民言論自由保障與社會秩序維護兩者間之平衡兼顧。

(一)立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，始符法律明確性原則之要求：

1、司法院釋字第432號解釋：按法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。

2、司法院釋字第777號解釋：88年4月21日增訂公布之刑法第185條之4規定「駕駛動力交通工具肇事，致人死傷而逃逸者，處6月以上5年以下有期徒刑。」其中有關「肇事」部分，可能語意所及之範圍，包括「因駕駛人之故意或過失」或「非因駕駛人之故意或過失」（因不可抗力、被害人或第三人之故意或過失）所致之事故，除因駕駛人之故意或過失所致之事故為該條所涵蓋而無不明確外，其餘非因駕駛人之故意或過失所致事故之情形是否構成「肇事」，尚非一般受規範者所得理解或預見，於此範圍內，其文義有違法律明確性原則，此違反部分，應自本解釋公布之日起失其效力。

(二)就涉違反社維法第63條第1項第5款案件內容相同或相似者，因分由不同地方法院簡易庭審理卻產生裁定結果相反之情事，舉數例說明：

1、有關散佈新型冠狀病毒假期兩個星期之言論：

(1) 裁處罰鍰見解：

- 〈1〉新北地院板橋簡易庭109年度板秩字第185號裁定：本件被移送人雖辯稱伊只是出於單純有趣的心情，沒有任何惡意，而且從伊PO文到收回的時間僅有30分鐘左右，而且是在特定群組內，應該不至於影響公共安寧等語，然查，被移送人於前揭時地發送該則訊息，為被移送人於警訊時供承在卷，並有被移送人貼文擷圖在卷可參。衡諸常情，被移送人應知其所在LINE群組之人數多達220人，其若發送該則訊息，將為不特定多數人所知悉，然被移送人仍發送該則訊息，應有散布之意。而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，顯然足以影響公共之安寧，是被移送人前開所辯，尚非可採。本件被移送人乃係將未經查證之不實謠言散佈於公眾，其內容已足以使聽聞者心生畏懼與恐慌，有影響公共安寧之情形。是核被移送人所為，係違反社維法第63條第1項第5款散佈謠言，足以影響公共安寧之規定，應依法處罰。（裁處罰鍰1萬元）
- 〈2〉臺北地院臺北簡易庭109年度北秩字第304號裁定：本件被移送人所張貼之訊息，有前開事證可資證明與事實相符，且被移送人於警詢時亦自承其係因連結點進去後，就看到猩猩比中指的畫面，認為只是好笑的作弄訊息，沒什麼好查證的等語，準此，足認被移送人確於Line群組上散佈未經查證且與事實不符之謠言，洵可確定。審酌目前肺炎疫情甚為嚴峻，各國無不傾力防阻疫情蔓延，

舉世如此，我國亦然，任何對於疫情之不實資訊，均足以造成人心惶惶、驚恐不安，嚴重影響社會安寧，被移送人未經查證，即於Line群組上散佈不實訊息，足以引起社會大眾恐慌，是移送人上開違反社維法第63條第1項第5款規定之事實，應堪認定。(裁處罰鍰8千元)

- 〈3〉臺中地院臺中簡易庭109年度中秩字第71號裁定：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要。又憲法第11條雖保障人民有言論自由，然為兼顧公共利益之維護，法律尚非不得對言論自由予以一定之限制，又一般人為提供具有新聞價值之資訊於眾，或為促進公共事務討論以監督政府所為之行為，亦應受有適當之限制，此為司法院釋字第509號及第689號解釋所明文揭櫫在案。因此，惡意散佈謠言或傳播不實之言論，轉述散播不符合事實之內容，而害及公共利益者，自應予合理之限制及處罰。目前國際間新型冠狀病毒之傳染，來勢洶洶，各國無不傾力防止疫情蔓延。在疫情亟需控制、消滅之情況下，一切與疫情相關之資訊允宜審慎、正確、真實，以保障全體國人之生命身體健康權益。任何人在發佈關於新冠病毒肺炎訊息之前，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」。現今網路資訊發達，其上錯誤資訊繁多，為一般大眾週知。本件「中央流行疫情指揮中心」並未發布系

爭訊息，顯見系爭訊息為不實之謠言，被移送人為具備正常智識能力之人，自難推諉不知。本件被移送人率爾發表在多數人可輕易瀏覽之臉書社群網路，以臉書發佈系爭訊息，當屬散佈謠言。衡以新型冠狀病毒橫掃全球，正值社會大眾對於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病毒之緊張時刻，恣意發表上開謠言，造成民眾恐慌，當足以影響公共之安寧。（裁處罰鍰6千元）

- 〈4〉臺中地院豐原簡易庭109年度豐秩字第20號裁定：被移送人雖辯稱伊不小心轉傳，沒有任何惡意，然查，被移送人於前揭時地發送該則訊息，為被移送人於警訊時供承在卷，並有被移送人貼文擷圖在卷可參。衡諸常情，被移送人應知其所在LINE群組之人數達44人，其若發送該則訊息，將為不特定多數人所知悉，然被移送人仍發送該則訊息，應有散布之意。而冠狀病毒如今已橫掃全球，正值社會大眾對於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，是被移送人前開所辯，尚非可採。本件被移送人乃係將未經查證之不實謠言散佈於公眾，其內容已足以使聽聞者心生畏懼與恐慌，有影響公共

安寧之情形。核被移送人所為，係違反社維法第63條第1項第5款散佈謠言，足以影響公共安寧之規定，應依法處罰。(裁處罰鍰5千元)

- 〈5〉屏東地院屏東簡易庭109年度屏秩字第19號裁定：被移送人雖辯稱連結內為搞笑圖片，伊沒有多想就傳上去了，不知道會觸犯社維法等語，然查，被移送人於前揭時地發送該則訊息，為被移送人於警訊時供承在卷，並有被移送人貼文擷圖在卷可參。衡諸常情，被移送人應知其於網路論壇Dcard上若發送該則訊息，將為不特定多數人所知悉，然被移送人仍發送該則訊息，應有散布之意。而新型冠狀病毒如今已橫掃全球，正值社會大眾對於新型冠狀病毒之傳染充滿驚懼之際，被移送人此番文字及言論，顯然足以影響公共之安寧，是被移送人前開所辯，尚非可採。本件被移送人任意將未經查證之不實謠言散佈於公眾，其內容已足以使聽聞者心生畏懼與恐慌，有影響公共安寧之情形。是核被移送人所為，係違反社維法第63條第1項第5款散佈謠言，足以影響公共安寧之規定，應依法處罰。(裁處罰鍰3千元)

(2) 裁定不罰見解：

- 〈1〉臺北地院新店簡易庭109年度店秩字第52號裁定：經點入該連結，乃出現大猩猩比中指之畫面，可見系爭訊息乃基於娛人自娛而發。被移送人於警詢陳述：因為朋友傳給我，發現連結是大猩猩比中指，覺得滿好笑、有趣的，沒有惡意，我清楚系爭訊息為不實

訊息，但我不是為了散播不實訊息，大家都知道是假的，而且我同學都有把連結裡面的照片傳出來給大家看，大家都了解連結內容，都是娛樂的心態看這件事情等語，可堪採信。被移送人並非基於誤導、欺瞞大眾之目的予以轉載，自不足推論被移送人主觀上有散佈謠言之故意而為上開行為。且觀系爭訊息之內容，亦不足以認定已使聽聞者產生畏懼或恐慌等負面心理而有影響公共安寧之情形。依上開說明，被移送人所為與社維法第63條第1項第5款之構成要件不符，應為不罰之諭知。

- 〈2〉苗栗地院苗栗簡易庭109年度苗秩字第9號裁定：經查被移送人有於上開時間、LINE群組內，張貼移送意旨所載之內容等情，業據被移送人於警詢時坦承不諱，且有張貼系爭文字之截圖畫面附卷可稽，是此部分事實首堪認定。惟該群組內成員欲知悉「強制休假」之縣市，勢需點開此一連結以查閱，惟該連結經開啟後，網頁僅呈現一隻猩猩手比中指之圖片，並無任何與所謂「強制休假」有關之訊息，有MyGoPen網頁查詢資料可佐，是一般民眾於開啟連結當下，應可立即發覺此為一惡作劇連結，而非政府機關之公告網頁，且群組內成員亦於被移送人張貼系爭文字之1分鐘後留言：「欠檢舉ㄟ」，復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。再參酌被移送人於警詢時自陳：張貼系爭文字10

分鐘後即自行收回，其過程短暫，未生過大之波瀾或釀成更大之風波，此部分亦無證據證明有公序安寧混亂之其他情形。

- 〈3〉基隆地院基隆簡易庭109年度基秩字第42號裁定：被移送人確於上揭時間將載有上開內容之文章張貼於LINE通信軟體傳送之事實，亦有被移送人警詢筆錄1件、嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心109年5月5日函、電子檢舉函、上開LINE通信軟體之內容之截圖畫面影本各1件在卷可稽。是此部分之事實，應堪認定。惟上開事實之貼文內容是否真實，及否屬於不實之謠言，僅有檢舉人片面之指述，是否可信，並非無疑。況且，上開「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」之內容，係可受公評查證之事實，任何之上班族、學生，並不會因上開內容致自動(強制性)休假，必會等待有權決定機關之通知或自行查證；再者，是否(強制性)休假，亦非上開LINE通信軟體傳送內容，即可有權決定，因此，有多少上班族、學生(強制性)休假之受影響，因而影響公共之安寧之事證，是本件警方並未證明被移送人所散佈者係為謠言。警方亦未舉證證明被移送人所張貼之上開貼文內容，係如何「足以影響公共之安寧」之事證，有哪些「公共之安寧」，受到如何「影響」，其「影響」程度如何達到「足以影響公共之安寧」者，是本院自無從僅憑檢舉人片面之指述，即遽認

被移送人有移送意旨所指之「散佈謠言，足以影響公共之安寧」情事。

- 〈4〉士林地院士林簡易庭109年士秩字第57號裁定：被移送人確於上開時間，在社群媒體LINE群組張貼上開訊息，有LINE群組對話截圖在卷可稽。然細繹該訊息內容，上開文字及連結應係他人所製作，而為被移送人所轉載分享，再者，被移送人所張貼於群組內之上開訊息包括文字及連結，依訊息內文字內容，其群組內成員如欲知悉「強制休假」之縣市，勢須點開網址之連結以查閱，惟依被移送人所陳，點開該連結後為「大猩猩比中指」之圖案，則一般有正常智識程度之人均可輕易透過連結而發現此訊息並非為真實，純係戲謔之作，尚不至於信以為真，被移送人之群組內亦隨即有人回應稱「這87%假的」、「絕對是假消息」等語，其後被移送人即主動收回該訊息，亦有LINE擷取畫面可憑，遍查全卷亦未見有任何聽聞者因被移送人上開言論而產生畏懼或恐慌，實難認有何影響公共安寧之情。從而，被移送人所傳佈之資訊雖屬錯誤資訊，然並無證據足認該等文字係被移送人故意虛構捏造並散佈傳播，且觀諸該訊息文字及連結圖案，被移送人辯稱其係認為該訊息有趣而分享至群組等語，應屬非虛，亦無證據足認被移送人係基於誤導、欺瞞大眾之目的而轉載上開訊息，即尚不足推論被移送人主觀上係出於散佈謠言之故意而為上開行為。從而，被移送人上開行為尚與社維法第63條第1項第5款規定之構成要件不

符，此外，復無其他證據足以證明被移送人有移送機關所指之違序行為，自應為被移送人不罰之諭知。

2、有關散佈總統到海地才4小時就送45億元之言論：

(1) 裁處罰鍰見解：

新北地院三重簡易庭108年度重秩字第101號裁定：於張貼上開文字內容時並未查證，已據被移送人於警詢時陳明在卷，且上開文字內容並非事實，亦有總統府於108年7月18日所發聲明可參，則被移送人明知所轉貼者乃係未經查證無根據之不實事實，當已構成謠言之要件，又被移送人使用Line通訊軟體轉發該則謠言，亦該當於散佈謠言之要件，且亦引起社會公眾關注與不安，上開非行業據被告於警詢時坦承不諱，並有Line通訊軟體對話紀錄之翻拍畫面附卷可稽，核被移送人所為，係違反社維法第63條第1項第5款散佈謠言，足以影響公共之安寧之非行。(裁處罰鍰3千元)

(2) 裁定不罰見解：

〈1〉彰化地院刑事簡易庭108年度秩字第127號裁定：查我國確有提供1.5億美元(約新臺幣45億元)之貸款予海地興建電網，被移送人於108年7月16日上午10時25分許轉貼系爭訊息，總統府則在108年7月18日發佈新聞稿澄清，被移送人轉貼系爭訊息時，總統府尚未發出澄清新聞，則被移送人就此一般人均不深諳之外交領域事務，是否可知悉系爭訊息為不實訊息，實非無疑。況被移送人係單純轉貼他人所發表之系爭訊息，並非故意捏造

虛偽事實，且依卷內證據均無證據可證明被移送人於轉貼系爭訊息時，係明知為不實事實而仍散發傳佈於公眾，自難認被移送人於行為時，主觀上係基於將明知為不實事實散發傳佈於公眾之目的。再觀系爭訊息內容，尚難認已足使聽聞者因而產生畏懼或恐慌等負面心理，且依卷內證據資料，亦無證據可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。

- 〈2〉新竹地院竹北簡易庭108年度竹北秩字第19號裁定：本件觀之被移送人所張貼上開文章下方尚有「偉大的蔡英文到海地才四小時、就送了45億、高雄要減登革熱五千萬才給二千多萬！」等文字，有前開網頁擷圖可稽，由其整體貼文內容觀之，被移送人所張貼「民進黨政府胡作非為，五鬼搬運掏空臺灣！……」等文字，乃是針對政府有無金援海地45億一事而來。而針對政府有無金援海地45億一事，雖經政府官方澄清為「貸款」性質，此有自由時報電子報、今日新聞網頁列印資料在卷可參，惟先前確曾有TVBS新聞網標題為「金援海地45億蓋電廠 網怒：臺灣也缺電啊！」、自由時報標題為「金援海地45億鄉民轟『國際盤子』 外交部：創造三贏」之相關新聞報導，此有各該新聞網頁列印資料在卷可考。足認被移送人所辯其係轉貼他人之文章乙情，應非虛詞，堪可採信。被移送人所張貼上開言論應係針對先前有關政府「金援海地45億蓋電廠」之相關新聞報導而來，所憑據之基礎事實縱屬有誤，然觀

其貼文內容顯係因主觀上相信上開新聞報導屬實，就我國高額金援海地蓋電廠一事所為之質疑及抒發不滿情緒，應係對該事件之評論，尚難認係故意捏造不實謠言而為散佈。是故被移送人所為，尚非屬明知為不實事實而捏造謠言散發傳佈於公眾。又我國政府是否對於友邦國家提供資金、以何方式提供資金等議題，涉及政府預算花費，攸關國家公共利益，自屬可受公評之事，則被移送人上開貼文對於公共事務所發表之意見及評價，縱用語較為尖酸刻薄或甚為負面貶抑，仍應屬憲法所保障之言論自由，況其評論內容，亦不足以認定已使見聞者產生畏懼或恐慌等負面心理，而有影響公共安寧之情形。

〈3〉新北地院板橋簡易庭108年度板秩字第221號裁定：本件張貼「偉大的蔡英文到海地才四小時，就送45億」等內容，雖非屬事實。惟我國確有提供1.5億美元(約45億臺幣)之貸款予海地興建電網，並要求此建設必須由臺灣廠商參與，不僅協助友邦發展，也創造海外商機等情，此有總統府及外交部之澄清聲明可證。被移送人於其主觀上認為此筆貸款無法收回，等於是送錢，固屬見識不足。但此乃其個人對公共事務所發表之意見及評價，屬言論自由之核心，理當予以尊重，是就此部分尚難認其主觀上係出於散佈謠言之故意為之。

〈4〉臺北地院新店簡易庭108年度店秩字第73號裁定：被移送人辯稱留言不是我創作的，純

粹是轉貼別人在網上的留言，刪除不雅字句後再張貼上去，且經過看新聞報導查證後，根據事實才轉貼，張貼時，總統府還沒澄清，所以張貼內容才沒有加入借貸等語，並提出轉貼來源之翻拍照片為證，足認被移送人所辯其係轉貼他人之留言內容乙節，堪以採信，是故被移送人所為，尚非屬明知為不實事實而捏造謠言散發傳佈於公眾。且上開文字內容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，誠屬有疑。再者，依卷附貼文內容所示，雖有網友就貼文內容進行討論，然尚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，自不得單憑被移送人刊載上開文字內容之事實，即謂其有散佈謠言足以影響公共之安寧之非行。

(三)上開幾個案例證明一個條文法官各自解讀之現象，將導致受規範者難以預見何種行為會該當該款規定，有違前揭「法律明確性」之要求：

- 1、司法院刑事廳吳副廳長於本院詢問時表示：所謂謠言是指和真實有出入，何謂「真實」？就是涉及真偽判斷之事實。如果是意見或針對事實基礎所做評論，算是可受公評事項，應屬言論自由保障範疇，儘管受評論者聽了有些不痛快，認為有被羞辱到，其可能必須忍受。因此，謠言是指意見和評論以外的事實，行為人講出來某件客觀上的事情，需要有積極證據證明其所述為真實。如言論涉及事實真偽，言論行為人對於虛偽事實是否有散佈意圖，依司法院釋字第509號解釋所揭示真實惡意原則，亦即行為人雖不能證明言論內

容為真實，但依其所提證據資料，認為行為人有相當理由確信其為真實者，即不能認定構成社維法第63條第1項第5款。言論製造者或轉貼者如不能證明其有相當理由確信其為真實者，該言論即屬於謠言，此時才會進入社維法第63條第1項第5款後段「足以影響公共之安寧者」要件做判斷。

- 2、由於簡易庭裁定後不服仍向該地方法院普通庭提起抗告，各地方法院間並無共同上級法院可資統一見解，宜請司法院研議是類簡易案件裁定確定見解歧異情形發生時，將透過何種管道使各地方法院見解趨於一致，以維裁判之安定性及可預測性。依目前體制，經由高等法院每年都會舉辦之法院法律座談會或許是一個可能的選項，座談會紀錄中「審查意見」是高等法院審查小組之意見，「研討結果」是與會各法院代表投票結果。結論雖不能拘束法官，但至少可提供承審法官瞭解多數法官所採見解加以參考。

(四)該法主管機關內政部(由警政署負責)針對社維法第63條第1項第5款規定構成要件應速進行檢討，在未完成修法前，應通令各級警察機關參酌目前法院多數不罰見解審慎處理該款案件：

- 1、據警政署提供詢問書面資料表示：鑑於不實訊息或謠言明顯危害社會、國家或個人乃至民主法治，加上資訊科技進步與傳播技術發達之推波助瀾，使不實訊息或謠言之危害更為迅速、廣大、深遠及嚴重；復審慎考量該款處罰規定，涉及國家限(管)制人民言論之內容(即並非表達言論之管道、方法、時間或地點等非內容限制)，是為節制管制言論內容之嚴屬性，降低箝制言論自由之可能性，該署已於108年12月11日召開「修正

社維法第63條第1項第5款」諮詢研商會議，邀集專家學者，參據行政院假訊息定義、最高法院裁判見解、現行其他涉及謠言或不實訊息之專業領域法律，及法院裁判社維法案件之多數見解等，草擬旨揭第63條第1項第5款條文修正草案完竣，已於109年3月3日提送內政部法規委員會審查。

- 2、該署亦於108年12月31日以警署刑偵字第10800078561號函轉知各警察機關偵辦假訊息案件時，須秉持行政院召集相關部會所訂定之「惡、假、害」三要件，並經查證已達影響公共安寧之虞者，有違反社維法第63條第1項第5款之事實，始辦理移送，俾在保障言論自由之前提下，維護社會安寧秩序。
- 3、另為避免警察機關受理違反社維法第63條第1項第5款案件時，其事證未調查完備即行移送，導致法院裁定不罰，爰該署彙整分析近期法院針對旨揭案件之通說裁判見解，以109年5月6日警署刑司字第1090002634號函轉請各警察機關調查旨揭案件時參處。

(五)綜上，就涉違反社維法第63條第1項第5款案件內容相同或相似者，因分由不同地方法院簡易庭審理卻產生裁定結果相反之情事，雖法官獨立審判，實務上卻形同一個條文法官各自解讀，將導致受規範者難以預見何種行為會該當該款規定，有違「法律明確性」之要求，宜請司法院研議是類簡易案件裁定確定見解歧異情形發生時，將透過何種管道使各地方法院見解趨於一致，以維裁判之安定性及可預測性。另請該法主管機關內政部針對社維法第63條第1項第5款規定構成要件進行檢討，以因應現代網路

訊息傳遞迅速所衍生問題，對人民言論自由保障與社會秩序維護兩者間之平衡兼顧。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請警政署檢討改進並自行列管。
- 二、調查意見四，函請司法院及內政部參處並自行列管。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、司法及獄政委員會聯席會議審查。

調查委員：仇桂美

劉德勳

包宗和

中 華 民 國 1 0 9 年 7 月 9 日