

立法院第 11 屆第 5 會期內政委員會

「國家安全法」修法公聽會  
第 2 場  
書面報告

報告機關：內政部  
中華民國 115 年 3 月 26 日

主席、各位委員、專家學者女士、先生：

有關本次國家安全法修法公聽會本部應邀列席報告，深感榮幸。今日公聽會所列討論題綱，謹將本部意見依序說明如下，敬請各位先進指教：

**討論提綱一、行政院草案擬針對鼓吹戰爭言論增訂裁罰條款，行政機關在裁罰時應如何區分「危害國安之主觀故意」與單純「政治表達自由」？在未經法院審理程序下，逕由行政機關認定言論違法並處以行政罰，是否有行政職權僭越司法權之虞？**

- 一、鼓吹敵對勢力具體從事以戰爭或非和平手段消滅我國主權，已展現出積極欲直接消滅我國主權之主觀故意，已非單純之政治表達。
- 二、按我國憲法並未規定，違反言論自由之處罰專屬司法權，是違反法律上義務之制裁，究應採刑事罰或行政罰，本屬立法裁量之權限（司法院釋字第517號解釋參照）。立法權倘欲以行政罰規範，依行政罰法規定，原則上由行政機關掌有調查及裁處之權限。受處分人如有不服，得循訴願法及行政訴訟法提起救濟。行政權及司法權各有所掌，並無所謂行政權僭越司法權之虞。

**討論提綱二、現行刑法外患罪已針對通謀開戰行為設有重懲，國家安全法修法針對鼓吹戰爭言論增設行政罰是否有其必要性？**

按所謂通謀係指表意人與相對人互相為意思表示；而鼓吹、倡議則為表意人單方面之意思表示行為，二者要件有別。符合刑法第 103 條規定者，通常國家已面臨極高危害，此時縱以刑法相繩，亦可能為時已晚。單方面鼓吹、倡議戰爭言論，具有升高社會對立氛圍、危害國家安全與社會安定之虞。因此，鑑於維護國家主權之重要性，將處罰時點提前，應屬必要。另《公民與政治權利國際公約》第 20 條第 1 項規定，任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之，此次國家安全法修正草案(以下簡稱國安法草案)將此情形納入，亦符合上開公約之要求。

討論提綱三、依司法院釋字第 445 號、第 644 號解釋意旨(原提綱所載釋字第 544 號應為誤植，蓋第 544 號解釋並非以言論自由限制為核心，與「明顯而立即之危險」之審查標準無直接關聯，應為釋字第 644 號解釋)，限制言論應以具備「明顯而立即之危險」為前提，若對未達具體急迫的政治性言論處以重罰，是否構成國家權力對言論範疇之過度干預？

一、查司法院釋字第 445 號解釋係宣告當時集會遊行法第 11 條第 1 款至第 3 款為違憲，係因主管機關於許可集會、遊行以前，得就人民政治上之言論而為審查，以及在無明顯而立即危險之事實狀態，僅憑將來有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者，作為集會、遊行准否之依據部分，與

憲法保障集會自由之意旨不符。依此可知，所謂「明顯而立即危險」係針對法律若欲事前限制人民之表現自由而為之合憲要件，與國安法草案係針對鼓吹戰爭而違反該條構成要件之事後追懲有所不同。

二、復依憲法法庭 113 年憲判字第 3 號判決意旨，國家應給予言論自由最大限度之保障，並不意謂任何言論均應絕對保障，而不受任何限制。於言論損及他人權益或公共利益之情形，立法者仍得權衡他人權益及公共利益之類型及重要性，與表意人之故意過失、言論類型及內容、表意脈絡及後果等相關情形，於符合憲法第 23 條規定之要件下，對言論採取適當之管制，以事後追究表意人應負之民事、刑事或行政法責任。因此，公然鼓吹戰爭言論已對國家主權造成侵害，立法規定以行政罰給予表意人適當之處罰，應無所謂國家權力對言論自由過度干預之虞。

討論提綱四、行政院草案賦予內政部自行認定「錯假訊息」，並得逕令網路服務提供者「封網」之權限，此等由行政機關進行網路內容實質審查之做法是否符合正當法律程序？

一、基於保障人民自由及權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程

序，以及於基本權利受干預時提供適時之救濟途徑，除憲法就人身自由已於第 8 條所明定者外，其餘程序規範，仍應符合法治國之正當法律程序原則，始與憲法保障人民自由及權利之意旨無違（司法院釋字第 797 號解釋參照）。依上可知，所謂正當法律程序乃在要求行政機關或法院為各種實體決定時，須依循足夠保障人民權利之程序。

二、行政機關為各種行政行為時應依循行政程序法，國安法草案規定本部原則上須會商各相關機關後，始得對錯假訊息為一定之處置，復依行政程序法相關規定，本部須對當事人一切有利不利事項皆予注意、於作成處分前通知相對人陳述意見或舉行聽證，此皆為正當法律程序之體現。又於本部作成封鎖處分後，相對人亦可循相關行政救濟管道，請求法院審判，以保障訴訟權。

**討論提綱五、針對如何在「維護國家安全」與「保障言論自由」之間取得平衡，是否有其他兼顧人權保障的替代方法或修法建議？**

保障言論自由固為憲法所規定之重要基本權利，惟亦必須有國家之存在，乃能實現保護人民言論自由之權利，亦即保障人民言論自由之權利，須由行政權、立法權及司法權等國家各機關共同踐履。因此，當個人行使言論自由本質上已侵害國家主權時，國家機關自得予以適當

之制裁，以保護多數人之公共利益。此次國安法草案，乃係針對公開鼓吹戰爭以消滅我國主權者所為之處罰，於要件上已限定於「公開」，而於法律效果上則係採「行政罰」，而非刑事罰，已相當減輕對侵害人民權利之疑慮，參以現今客觀現實環境，該草案規定已屬現階段於維護國家安全與保障言論自由間之適當手段，且對人民權利侵害較小之手段。

以上說明，敬請各位委員及學者先進指教，謝謝！