

大法官保護了誰？

—釋字第 689 號的初步觀察

編目：憲法

出處	月旦法學雜誌第 197 期，頁 47~61	
作者	劉靜怡教授	
關鍵詞	新聞自由、新聞採訪、隱私權、一般行動自由、社會秩序維護法	
摘要	本號解釋之重要性，在於其是大法官首度直接面對「新聞採訪自由」，並為其在憲法層次上的實質內涵予以定位的機會；然而細究之下，對社會秩序維護法作成「合憲性解釋」的釋字第 689 號，不僅大法官意見紛陳，其解釋文和解釋理由也都留下不少令人深感疑惑之處，其影響程度如何，有待後續觀察。	
重點整理	受理程序的詮釋	就本案而言，應適用司法院大法官審理案件法第 4 條第 2 款，亦即「關於法律或命令，有無抵觸憲法之事項」之規定，應屬釋憲實務上的基本常識。大法官既已受理本案並召開憲法法庭行言詞辯論程序，其審理對象即為「社維法第 89 條第 2 款」此一有違憲疑義的法律，其個案具體事實為何，實非重點。 再者，就本案應否受理此一爭議而言，雖然相關機關內政部主張大法官應不受理本件釋憲聲請案，但正如許宗力大法官所言，系爭規定雖然是「適用於新聞媒體」有無違憲之疑義，不過這正是「因法令適用所產生的違憲疑義，在合適的個案中可能得予適度地轉化為法令規範本身是否違憲的抽象問題」，因此，大法官不因本件釋憲聲請案主要是屬於「適用上的違憲爭議」而拒絕受理本案，應是「正確的決定」，也等於是為釋憲實務上涉及「適用上的違憲爭議」之釋憲聲請案，如何由「適用上違憲」轉化為「規範本身之違憲」此一技術問題，提供了解答。
	系爭規定所保障之權利為何	大法官認為社維法第 89 條第 2 款規定所保障的被跟追人權益，包括了「行動自由」、「身體權」、「公共場域中得合理期待不受侵擾之自由」和「個人資料自主權」。 其中大法官指出生活私密領域不受侵擾之自由及個人資料之自主權，屬憲法所保障之權利，經釋字第 585 號、第 603 號解釋在案，並且說明是以「基於人性尊嚴之理念，個人主體性及人格之自由發展，應受憲法第 22 條保障」的出發點，而有「人民隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，自在一般行為自由保障範圍之內」此一推論結果。
重點整理	系爭規定所保障之權利為何	釋字第 689 號解釋對受新聞自由保障的「對象」和「新聞採訪行為」，賦予比較寬鬆的定義，亦即本號解釋文中所說的「新聞自由所保障之新聞採訪自由並非僅保障隸屬於新聞機構之新聞記者之採訪行為，亦保障一般人為提供具新聞價值之資訊於眾，或為促進公共事務討論以監督政府，而從事之新聞採訪行為。」 另值得注意的是，雖然大法官正面承認了「新聞採訪自由」在憲法上受到保障的地位，但也同時指出「惟新聞採訪自由亦非絕對，國家於不違反憲法第 23 條之範圍內，自得以法律或法律明確授權之命令予以適當之限制」。
	憲法保障之新聞採訪自由內涵	



	<p>「社會通念」和「公益性」限制下的新聞採訪自由</p>	<p>本號解釋中，大法官認為新聞採訪行為並非不得以「跟追」方式為之，只是，新聞採訪時所使用的「跟追」方式，必須是依「社會通念」來判斷是否能夠容忍。若是社會通念能夠容忍，便是具有「正當理由」，不受社維法系爭規定之處罰。</p> <p>許是為避免過於抽象起見，釋字第 689 號提出 6 種例示情況，亦即：犯罪或重大不當行為之揭發、公共衛生或設施安全的維護、政府施政的妥當性、公職人員執行職務與適任性、政治人物言行的可信任性、公眾人物影響社會風氣的言行六種例示，藉此說明何謂具有正當事由之跟追採訪，並闡明系爭規定的解釋適用，的確可以依照被跟追人和跟追人之身分，以及跟追目的之差異，而有所不同，藉此在新聞自由的保障和被跟追人的權益二者之間求取適當的平衡。</p>
	<p>警察機關裁罰下的正當法律程序爭議</p>	<p>本號釋字最末段特別指出：由於「跟追行為是否侵害被跟追人於公共場域中得合理期待不受侵擾之私人活動領域」、「跟追行為是否逾越依社會通念所認不能容忍之界限」、「所採訪之事件是否具有之公益性」和「新聞採訪自由與個人不受侵擾自由之具體內涵」等，應「權衡新聞採訪自由與個人不受侵擾自由之具體內涵，始能決定」，「鑑於其所涉判斷與權衡之複雜性，並斟酌法院與警察機關職掌、專業、功能等之不同，為使國家機關發揮最有效之功能，並確保新聞採訪之自由及維護個人之私密領域及個人資料自主，是否宜由法院直接作裁罰之決定，相關機關應予檢討修法，或另定專法以為周全規定」。</p>
<p>重點整理</p>	<p>公共場域隱私期待、個人行動自由與新聞採訪自由的權衡</p>	<p>林子儀、徐璧湖兩位大法官聯名的意見書中，強調新聞採訪自由與個人於公共場域中之不受侵擾自由均屬憲法上基本權利，受憲法保障之程度，並無軒輊，應採取「利益衡量」的模式來解決二者間之衝突。</p> <p>由於系爭規定「非直接以限制新聞採訪行為」為規範對象，僅在因限制跟追行為時，而「間接地限制到以跟追方式進行新聞採訪之行為」，所以就系爭規定可能限制新聞採訪自由是否合憲之審查，不應採取嚴格審查標準，而是應該採取「中度審查標準」予以審查，而多數意見僅以「係追求重要公益，且所採手段與目的之達成間具有實質關聯」輕輕帶過、未明確指出採取何種審查標準，有所不同。</p>
	<p>「公益性」判斷的影響</p>	<p>林徐兩位大法官的意見書，另就採訪內容是否具有「公益性」之判斷，補充多數意見從事件性質或當事人身分而作的舉例說明，指出「如採訪之新聞屬公眾合理或正當關切者或具新聞價值者，即具有公益性。惟公眾有興趣之事物，並非即屬公眾合理或正當關切之事物，亦不因此即屬具公益性」。</p>



	警察最適功能之考量與正當法律程序要求	<p>本號解釋最值得注意處之一，在於有數位大法官均以協同意見書或部分不同意見書的形式，針對「系爭規定賦予警察機關裁罰權限，是否符合正當法律程序要求」，表達不同立場。其主要關切，幾乎均出自於「警察機關最適功能」的考量，正如林徐兩位大法官所言：「就新聞採訪跟追行為涉及是否侵害被跟追人於公共場域不受侵擾自由之情形，系爭規定警察機關進行裁罰，已超出警察最適功能範圍，不符正當法律程序之要求」。</p> <p>在李震山大法官所提出的不同意見書裡也指出：「由誰處罰」及「該處罰是否足以保護相應的基本權利」，乃是關鍵所在，「處罰之輕重則非審查重點」。正因為錯用了國家與人民間純粹公法上之「兩面關係」，本解釋才會推論出「該限制經利益衡量後尚屬輕微，難謂過當……核與憲法第 23 條比例原則尚無抵觸」此一結論。</p>
重點整理	警察最適功能之考量與正當法律程序要求	<p>許宗力大法官也有類似的看法，其認為在多數意見的邏輯下，「意謂第一線值勤的警察，必須根據個案事實當機立斷決定正當理由存否」，而如果是「在不涉及新聞採訪跟追的通常情形，本席相信根據一般社會通念警察機關應足以妥善執法，但「當個案涉及媒體跟追採訪的正當性，如按多數意見所指出的標準操作，執行上則變得相當複雜……如此一來，不啻要求警察具體判斷採訪對象的公共性，以及採訪議題的公益性等，某程度上已使警察介入新聞採訪的內容，而與事前審查新聞內容無異。」。</p>
	系爭規定「保護不足」的先天缺陷無從彌補	<p>究其實際，社維法系爭規定對於「跟追者」與「被跟追者」的基本權利保護，原本就都各有不足之處，而釋字第 689 號的解釋結果，應該也無助於此等保護不足的情況之緩解，這也是林徐兩位大法官意見書，明確表達「對於被跟追人可能形成嚴重侵害之跟追行為，系爭規定所提供之保護已有不足之處，宜檢討改進」此一看法的緣由。</p>
	結語：如何理解本號解釋？	<p>釋字第 689 號對社維法系爭規定作成「合憲性解釋」之餘，雖然也肯定以「跟追」方式進行之新聞採訪行為，屬於憲法第 11 條所保障之新聞採訪自由，但對於社維法系爭規定採取了過於寬容的立場。尤其是當大法官在解釋文中宣示系爭規定合憲，但在解釋理由書末段卻質疑系爭規定恐不符正當法律程序此一現代法治國家的基本要求，進而責令相關機關應該就此予以檢討修正時，等於是自曝其迴避現實的怯懦態度。</p> <p>當釋字第 689 號解釋未能遵守警察法上的輔助性原則和職務協助原則，而是轉而採取了幾乎等同於賦予警察判斷記者採訪正當性及其他跟追行為正當性的權力此一立場時，不但限縮了跟追人的權利，也等於無視於遭受現行危害的被跟追人真正需要的，是警察機關透過行政執行手段立即介入保護，而非行政裁罰。甚且是如許宗力大法官所言一般，帶來「警察箝制採訪的危機」，亦即大法官極可能在「保護善意」的驅使下，不知不覺掏空了新聞「採訪自由」的實質內涵。</p> <p>那麼，究竟一個現代的立憲主義國家，是否應該揚棄社維法系爭規定這種落伍法制，根本無庸再以任何善意作為藉口，繼續耽溺於「保護」的虛假想像中，答案似乎也就不難瞭然於心了。</p>
考題趨勢	釋字第 689 號解釋，可說是我國憲法明白承認對新聞自由與隱私權保障的重要里	



	<p>程碑，其對於相關學術討論及國家考試命題之重要性不言而喻。本文作者對釋字第 689 號解釋作出通篇的整理及分析，並將幾位大法官的意見書中對本號解釋多數意見的批評及補充，以互相比較的方式呈現其討論之重心所在。對於隱私權議題有興趣的同學，務必詳加研讀本文，更何況許多爭點於國家考試或研究所考試中出現的機率很高。</p>
<p>延伸閱讀</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.劉靜怡(2009)，〈數位時代的記者特權—以美國法制之發展為論述中心〉，《新聞學研究》，第 98 期。 2.劉靜怡(2010)，〈說故事的自由？—從歐洲人權法院近年隱私權相關判決談起〉，《台灣法學雜誌》，第 146 期。 3.劉靜怡(2012)，〈媒體是亂源？—新聞採訪自由與隱私保護〉，《月旦法學雜誌》，第 205 期。

