

社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定， 使新聞採訪者之跟追行為受到限制，違憲？ — 釋字第 689 號解釋與評析

編目：憲法

<目次>

壹、釋字第 689 號之介紹

- 一、事實
- 二、解釋文
- 三、解釋理由書

貳、評析

- 一、系爭規定主要是適用於新聞媒體有無違憲之疑義，而非規定本身之違憲，但本院仍有受理空間
- 二、系爭規定解釋上是否適用於媒體之跟追？
- 三、保護法益是否及於個人資料自主權？
- 四、系爭規定適用在記者採訪行為的疑慮與限度
- 五、新聞自由與個人於公共場域中之不受侵擾自由，發生衝突時，應依具體個案情形，採取利益衡量(balancing test) 之方法判斷之
- 六、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

<摘要>

本號解釋大法官採取寬鬆審查標準而為合憲性解釋，惟於解釋理由書末就系爭規定之裁罰機關為警察機關乙事，認因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，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。

關鍵詞：新聞自由、工作權、個人資料自主權、法律明確性、比例原則、正當法律程序



壹、釋字第 689 號之介紹

一、事實

緣聲請人爲蘋果日報社記者，主跑娛樂演藝新聞；分別於中華民國 97 年 7 月間二度跟追神通電腦集團副總苗華斌及其曾爲演藝人員之新婚夫人，並對彼等拍照，經苗某委託律師二度郵寄存證信函以爲勸阻，惟聲請人復於同年 9 月 7 日整日跟追苗某夫婦，苗某遂於當日下午報警檢舉；案經臺北市政府警察局中山分局調查，以聲請人違反系爭規定爲由，裁處罰鍰新臺幣 1500 元。聲請人不服，依同法第 55 條規定聲明異議，嗣經臺灣臺北地方法院 97 年度北秩聲字第 16 號裁定無理由駁回，全案確定。

聲請人認上開裁定所適用之系爭規定，有牴觸憲法第 11 條新聞自由、第 15 條工作權、第 23 條法律明確性、比例原則及正當法律程序等之疑義，爰提本件聲請。

二、解釋文

社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定，旨在**保護個人之行動自由、免於身心傷害之身體權、及於公共場域中得合理期待不受侵擾之自由與個人資料自主權**，而**處罰無正當理由，且經勸阻後仍繼續跟追之行爲，與法律明確性原則尙無牴觸**。新聞採訪者於有事實足認特定事件屬大眾所關切並具有一定公益性之事務，而具有新聞價值，如須以跟追方式進行採訪，其跟追倘**依社會通念認非不能容忍者，即具正當理由**，而不在首開規定處罰之列。於此範圍內，首開規定縱有限制新聞採訪行爲，其限制並未過當而符合比例原則，與憲法第 11 條保障新聞採訪自由及第 15 條保障人民工作權之意旨尙無牴觸。又系爭規定以警察機關爲裁罰機關，亦難謂與正當法律程序原則有違。

三、解釋理由書

基於人性尊嚴之理念，個人主體性及人格之自由發展，應受憲法保障（本院釋字第 603 號解釋參照）。爲維護個人主體性及人格自由發展，除憲法已保障之各項自由外，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，人民依其意志作爲或不作爲之一般行爲自由，亦受憲法第 22 條所保障。人民隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由（本院釋字第 535 號解釋參照），自在一般行爲自由保障範圍之內。惟此一行動自由之保障並非絕對，如爲防止妨礙他人自由，維護社會秩序所必要，尙非不得以法律或法律明確授權之命令予以適當之限制。而爲確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資



訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第 11 條所保障。新聞採訪行為則為提供新聞報導內容所不可或缺之資訊蒐集、查證行為，自應為新聞自由所保障之範疇。又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。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。**社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定，無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者，處新臺幣三千元以下罰鍰或申誡（即系爭規定）。依系爭規定之文字及立法過程，可知其係參考違警罰法第 77 條第 1 款規定（三十二年九月三日國民政府公布，同年十月一日施行，八十年六月二十九日廢止）而制定，旨在**禁止跟追他人之後，或盯梢婦女等行為，以保護個人之行動自由。**此外，系爭規定亦寓有保護個人身心安全、個人資料自主及於公共場域中不受侵擾之自由。

系爭規定所保護者，為人民免於身心傷害之身體權、行動自由、生活私密領域不受侵擾之自由、個人資料之自主權。其中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，迭經本院解釋在案（本院釋字第 585 號、第 603 號解釋參照）；免於身心傷害之身體權亦與上開闡釋之一般行為自由相同，雖非憲法明文列舉之自由權利，惟基於人性尊嚴理念，維護個人主體性及人格自由發展，亦屬憲法第 22 條所保障之基本權利。對個人前述自由權利之保護，並不因其身處公共場域，而失其必要性。在公共場域中，人人皆有受憲法保障之行動自由。惟在參與社會生活時，個人之行動自由，難免受他人行動自由之干擾，於合理範圍內，須相互容忍，乃屬當然。如行使行動自由，逾越合理範圍侵擾他人行動自由時，自得依法予以限制。在身體權或行動自由受到侵害之情形，該侵害行為固應受限制，即他人之私密領域及個人資料自主，在公共場域亦有可能受到干擾，而**超出可容忍之範圍，該干擾行為亦有加以限制之必要。**蓋個人之私人生活及社會活動，隨時受他人持續注視、監看、監聽或公開揭露，其言行舉止及人際互動即難自由從事，致影響其人格之自由發展。尤以現今資訊科技高度發展及相關設備之方便取得，個人之私人活動受注視、監看、監聽或公開揭露等侵擾之可能大為增加，個人之私人活動及隱私受保



護之需要，亦隨之提升。是個人縱於公共場域中，亦應享有依社會通念得不受他人持續注視、監看、監聽、接近等侵擾之私人活動領域及個人資料自主，而受法律所保護。惟在公共場域中個人所得主張不受此等侵擾之自由，以得合理期待於他人者為限，亦即不僅其不受侵擾之期待已表現於外，且該期待須依社會通念認為合理者。系爭規定符合憲法課予國家對上開自由權利應予保護之要求。

系爭規定所稱跟追，係指以尾隨、盯梢、守候或其他類似方式，持續接近他人或即時知悉他人行蹤，足以對他人身體、行動、私密領域或個人資料自主構成侵擾之行爲。至跟追行爲是否無正當理由，須視跟追者有無合理化跟追行爲之事由而定，亦即綜合考量跟追之目的，行爲當時之人、時、地、物等相關情況，及對被跟追人干擾之程度等因素，合理判斷跟追行爲所構成之侵擾，是否逾越社會通念所能容忍之界限。至勸阻不聽之要件，具有確認被跟追人表示不受跟追之意願或警示之功能，若經警察或被跟追人勸阻後行爲人仍繼續跟追，始構成經勸阻不聽之不法行爲。如欠缺正當理由且經勸阻後仍繼續為跟追行爲者，即應受系爭規定處罰。是系爭規定之意義及適用範圍，依據一般人民日常生活與語言經驗，均非受規範者所難以理解，亦得經司法審查予以確認，尙與法律明確性原則無違。

又系爭規定雖限制跟追人之行動自由，惟其係為保障被跟追者憲法上之重要自由權利，而所限制者為依社會通念不能容忍之跟追行爲，對該行爲之限制與上開目的之達成有合理關聯，且該限制經利益衡量後尙屬輕微，難謂過當。況依系爭規定，須先經勸阻，而行爲人仍繼續跟追，始予處罰，已使行爲人得適時終止跟追行爲而避免受處罰。是系爭規定核與憲法第 23 條比例原則尙無抵觸。至系爭規定對於跟追行爲之限制，如影響跟追人行使其他憲法所保障之權利，其限制是否合憲，自應為進一步之審查。考徵系爭規定之制定，原非針對新聞採訪行爲所為之限制，其對新聞採訪行爲所造成之限制，如係追求重要公益，且所採手段與目的之達成間具有實質關聯，即與比例原則無違。新聞採訪者縱為採訪新聞而為跟追，如其跟追已達緊迫程度，而可能危及被跟追人身心安全之身體權或行動自由時，即非足以合理化之正當理由，系爭規定授權警察及時介入、制止，要不能謂與憲法第 11 條保障新聞採訪自由之意旨有違。新聞採訪者之跟追行爲，如侵擾個人於公共場域中得合理期待其私密領域不受他人干擾之自由或個人資料自主，其行爲是否受系爭規定所限制，則須衡量採訪內容是



否具一定公益性與私人活動領域受干擾之程度，而為合理判斷，如依社會通念所認非屬不能容忍者，其跟追行為即非在系爭規定處罰之列。是新聞採訪者於有事實足認特定事件之報導具一定之公益性，而屬大眾所關切並具有新聞價值者（例如：犯罪或重大不當行為之揭發、公共衛生或設施安全之維護、政府施政之妥當性、公職人員之執行職務與適任性、政治人物言之可信任性、公眾人物影響社會風氣之言行等），如須以跟追方式進行採訪，且其跟追行為依社會通念所認非屬不能容忍，該跟追行為即具正當理由而不在系爭規定處罰之列。依此解釋意旨，系爭規定縱有限制新聞採訪行為，其限制係經衡酌而並未過當，尚符合比例原則，與憲法第 11 條保障新聞採訪自由之意旨並無牴觸。又系爭規定所欲維護者屬重要之利益，而限制經勸阻不聽且無正當理由，並依社會通念認屬不能容忍之侵擾行為，並未逾越比例原則，已如上述，是系爭規定縱對以跟追行為作為執行職業方法之執行職業自由有所限制，仍難謂有違憲法第 15 條保障人民工作權之意旨。

憲法上正當法律程序原則之內涵，除要求人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之機會與制度，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序。按個人之身體、行動、私密領域或個人資料自主遭受侵擾，依其情形或得依據民法、電腦處理個人資料保護法（九十九年五月二十六日修正公布為個人資料保護法，尚未施行）等有關人格權保護及侵害身體、健康或隱私之侵權行為規定，向法院請求排除侵害或損害賠償之救濟（民法第 18 條、第 195 條、電腦處理個人資料保護法第 28 條規定參照），自不待言。立法者復制定系爭規定以保護個人之身體、行動、私密領域或個人資料自主，其功能在使被跟追人得請求警察機關及時介入，制止或排除因跟追行為對個人所生之危害或侵擾，並由警察機關採取必要措施（例如：身分查證及資料蒐集、記錄事實等解決紛爭所必要之調查）。依系爭規定，警察機關就無正當理由之跟追行為，經勸阻而不聽者得予以裁罰，立法者雖未採取直接由法官裁罰之方式，然受裁罰處分者如有不服，尚得依社會秩序維護法第 55 條規定，於五日內經原處分之警察機關向該管法院簡易庭聲明異議以為救濟，就此而言，系爭規定尚難謂與正當法律程序原則有違。惟就新聞採訪者之跟追行為而論，是否符合上述處罰條件，除前述跟追方式已有侵



擾被跟追人之身體安全、行動自由之虞之情形外，就其跟追僅涉侵擾私密領域或個人資料自主之情形，應須就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一定之公益性等法律問題判斷，並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，併此敘明。

貳、評析

本號解釋有諸多重點，應為本年度考試之熱門考題，介紹如下：

一、系爭規定主要是適用於新聞媒體有無違憲之疑義，而非規定本身之違憲，但本院仍有受理空間

許宗力大法官認為，由於本件聲請人在聲請書中指摘系爭規定未考量採訪之必要性，而將記者採訪新聞之特殊狀況排除於規範射程範圍外，因而侵害新聞自由云云，正是法令適用所產生的違憲疑義，得以轉化為法令規範本身是否違憲之抽象問題的典型例子，其情形與本院釋字第 656 號解釋之聲請人主張，民法第 195 條所稱「回復名譽之適當處分」，因未明文排除強迫登報道歉作為回復名譽之手段而違憲之情形相當，本院自無不予回應、拒絕受理之理。何況即使不談所謂「適用上違憲」轉化為「規範本身之違憲」的技術問題，本件聲請書已對系爭規定之文義有否違反明確性原則、其處罰是否過當而違反比例原則等爭點有所爭執，就此本院也應予以回應。

二、系爭規定解釋上是否適用於媒體之跟追？

許宗力大法官認為，法律之解釋應該在文義許可的範圍內，配合社會情事變遷，賦予法律與時俱進的新內涵。雖然系爭規定所在之章名揭示系爭規定所保護者主要是「身體」法益（包括身體安全與行動自由），因此媒體跟追確非立法者立法當時所能預見，但至少當媒體跟追行為達到影響被跟追人身體安全與行動自由的程度時，例如：持續飛車追逐、近身包圍、推擠接觸被採訪者等，其既已侵及系爭規定所欲保障之法益，自無不許適用該規定之理。多數意見顯然認為，保留權衡判斷的機制，綜



合考量跟追理由的正當性是否足以合理化特定的跟追行為，較為符合系爭規定的本旨，從而媒體採訪之跟追亦須一體適用，不能作為必然正當之理由。

林子儀、徐璧湖大法官亦認為隨著社會發展變遷，人際關係與社會活動日趨複雜，跟追行為之態樣已非僅止於立法當時所設想之典型。而因跟追行為致身心安全受到危害，有需要藉由系爭規定加以保護之對象，實際上亦非僅限於立法者最初所預設之「婦女」而已，被跟追者之性別、年齡均非今日判斷國家是否應予保護之區分基準，而應擴及至一般人。兩位大法官更認為系爭法規實已不敷現狀所需，立法者應依據社會發展實際需要，考量是否對嚴重侵擾行為處以刑罰制裁，並參酌保護令制度之設計，儘速通盤檢討修正相關規定或訂定專法以為規範。

三、保護法益是否及於個人資料自主權？

許宗力大法官認為，系爭規定所保護之「身體」法益，解釋上可包括「身體安全」（相當於一般所稱之身體權）及「身體行動自由」（或簡稱行動自由），而所謂身體安全，包含了生理上身體安全與精神安寧二者，因為「身體」應廣義地理解為「身心」—除了有形的、生理的身體外，也包含人的精神與心理狀態。綜此，多數意見主張系爭規定旨在保護人民之「免於身心傷害之身體權、行動自由、生活私密領域不受侵擾之自由」，就結論言，應是可以支持的。

惟多數意見主張系爭規定之保護法益亦及於被跟追者之「個人資料自主權」，則不免牽強。固然有關個人行蹤與行動的個人資訊，可能因為他人不法之跟追，而在違反本人意願的情況下被迫揭露予他人知曉，使其資訊自主受侵犯。但是，個人行蹤與行動之資訊本身，終究與上述身體法益所包涵的行動自由、身體安全及精神安寧三者之權利內涵有明顯差別，是以本席認為不宜含混地將個人資料自主權界定為系爭規定的保護法益之一。

然林子儀、徐璧湖大法官認為，因科技發展而使影音取得、追蹤及資訊處理等之成本大幅降低，且易於取得而為大眾廣泛利用，若一般人民於公共場域中之行為舉止或行蹤不斷曝露於他人監看下，不啻形成對其私人生活之干擾，而對個人生活條件帶來與日俱增之威脅。系爭規定之立法原意雖在保護個人依其自主意志隨時前往他方或停留一定處所之行動自由，但亦寓有保護個人身心安全及於公共場域中免於他人侵擾之意。



是可認為系爭規定所保護之法益亦應包括免於身心傷害之身體權、不受侵擾之自由及個人資料自主權。

四、系爭規定適用在記者採訪行為的疑慮與限度

許宗力大法官認為過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，至少涉及以下人、事、時、地、物的判斷：包括跟追人是否確屬於新聞從業人員？被跟追人之身分是不是公眾人物或政治人物？採訪議題為何，其公益性高低？又將採訪之對象與議題與跟追人所採取的具體手段（如跟追的時間、地點、相距距離、使用器材、期間長短等）對被跟追人所造成的實際侵擾程度，相互權衡後，是否已「逾越社會通念所能容忍範圍」？而其中所謂社會通念所能容忍範圍之標準，復因被採訪者之身分及採訪目的不同而有別，亦即如係對公眾人物、政治人物或公益性議題進行採訪，被採訪者必須對跟追有較大的容忍（如記者追溯食品內含塑化劑之來源、追查政治人物是否違反對配偶之婚姻忠誠義務並對選民謊稱其事等等）。

但如此一來，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（即如內政部代表所主張者），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。本席對此疑慮頗深，不能苟同，故本席認為媒體跟追可罰與否，警察應只能據跟追行為對被跟追人所造成的危險性判斷：有危險者得適用系爭規定保護被跟追人，無立即危險者即應容許。

五、新聞自由與個人於公共場域中之不受侵擾自由，發生衝突時，應依具體個案情形，採取利益衡量(balancing test) 之方法判斷之

林子儀、徐璧湖大法官指出多數意見所言新聞採訪之跟追行為是否逾越社會通念所能容忍之界限，該判斷標準實即為美國司法實務在解決類似之侵權行為時，所據以判斷之標準，亦即對於個人私密領域之侵擾，是否構成侵權行為，端視該侵擾之行為是否為一合理之人(a reasonable person)認屬過度冒犯(highly offensive)之行為而定。多數意見採用該標準時，幾經斟酌法制移植之用詞及概念比較，而決定以「依社會通念所認能否容忍」之文字以為描述。關於以跟追方式進行之新聞採訪，與個人於公共場域中不受侵擾之自由發生衝突時，多數意見提出應綜合判斷相關因素進行利益衡量後，以新聞採訪之跟追行為是否逾越社會通念所能容忍之界限，作為解決二者衝突之標準。在此標準之下，新聞採訪工作者仍有



相當大的空間得以跟追方式進行新聞採訪，亦適度地保障一般大眾於公共場域中不受干擾之自由。

而就採訪內容是否具一定公益性之判斷，多數意見從事件性質或當事人身分而分別舉例說明，惟仍有予以補充說明之必要：

(一)就新聞採訪所擬採訪之事件是否具有公益性而言，如所採訪之新聞屬**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，並非當然即屬公眾合理或正當關切之事物，亦不因此即屬具公益性。

(二)所謂之公眾人物約略分成三類。第一類為**一般公眾人物**，係指任何在社會各行各業中享有盛名，並受媒體持續注意，而對公共事物之討論或社會生活型態或價值觀之選擇等，具有相當程度影響力之人而言。第二類則為**因參與特定公共議題，而一時成為矚目焦點之一時性之公眾人物**。第三類，則為**因具有新聞價值之事件而非自願地成為社會矚目之非自願性之公眾人物**。除了第三類非自願性之公眾人物外，其他二類之公眾人物與公職人員及政治人物相同，均係**自願地曝光於眾**，故而其於公共場域中之隱私權保障，即少於一般大眾。

(三)然此並非謂此類人物在公共場域中即全無不受干擾之自由，同時也並非謂此類人物之所有言行舉止當然即屬公眾合理或正當關切之對象，與其有關之新聞並不當然即具有公益性。誠然，此類人物言行舉止之新聞，較之一般大眾者而言，比較可能具有公益性，但一般大眾之言行舉止，亦非即不具公益性。是否具有公益性之判斷，仍應**衡酌個案情形具體判斷**，是否屬公眾合理關切及具新聞價值而定。

六、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

就非達緊迫程度，並無立即危及被跟追人之身心安全之新聞採訪跟追行為，而屬侵擾他人私密領域或資訊自主者，其採訪跟追行為是否應予限制及處罰，林子儀、徐璧湖大法官認為須就：**(一)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；(二)跟追行為是否逾越一般人不能容忍之界限；(三)所採訪之事件是否具一定之公益性等法律問題予以判斷。**

前揭所應權衡判斷之因素甚為繁雜，包括跟追人與被跟追人之身分、跟追動機與目的、所採跟追行為之態樣、行為時之相關情況，以及對被跟



迫人造成之干擾程度等因素。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於公共場域中不受干擾之自由，**應由法院直接作裁罰之決定，方符合正當法律程序**。就此而言，系爭規定以警察機關進行裁罰，已超出警察最適功能範圍，不符正當法律程序之要求。

