

憲法判解

禁止無故跟蹤他人與新聞採訪自由

司法院大法官釋字第689號

【實務選擇題】

某報社記者A緊迫公眾人物B婚外情之發展，連日緊迫盯人跟拍，B不堪其擾乃報警處理，警察雖3次勸離記者A依舊日夜亦步亦趨跟拍B私生活，警方乃依據社會秩序維護法第八十九條第二款規定「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。」對A處以1500元罰鍰，根據司法院大法官釋字之見解，下列何者有誤？

- (A) 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，應受憲法第十一條所保障
- (B) 新聞自由所保障之新聞採訪自由僅保障隸屬於新聞機構之新聞記者之採訪行為
- (C) 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
- (D) 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，要不能謂與憲法第十一條保障新聞採訪自由之意旨有違。

答案：B

【釋字理由書內容節錄】

一、所涉及之基本權利保障範圍：

- (一) 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（釋字第六〇三號解釋參照）。為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，人民依其意志作為或不作為之一般行為自由，亦受憲法第二十二條所保障。人民隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由，自在一般行為自由保障範圍之內。

【高點法律專班】

版權所有，翻製必究！

(二) 為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，應受憲法第十一條所保障。

(三) 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。

二、社會秩序維護法第八十九條第二款規定，「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（以下稱系爭規定）」之立法目的，與基本權利衝突。

(一) 系爭規定之文字及立法過程，可知其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，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。

(二) 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。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。

(三) 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。……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。

三、針對法律明確性、比例原則、正當法律程序與法官保留之審查。

(一) 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為。至跟追行為是否無正當理由，須視跟追者有無合理化跟追行為之事由而定，亦即綜合考量跟追之目的，行為當時之人、時、地、物等相關情況，及對被跟追人干擾之程度等因素，合理判斷跟追行為所構成之侵擾，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為人仍繼續跟追，始構成經勸阻不聽之不法行為。如欠缺正當理由且經勸阻後仍繼續為跟追行為者，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，尚與法律明確性原則無違。

(二) 系爭規定之制定，原非針對新聞採訪行為所為之限制，其對新聞採訪行為所造成之限制，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。

1. 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，要不能謂與憲法第十一條保障新聞採訪自由之意旨有違。

2. 新聞採訪者之跟追行為，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，其行為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、政治人物言行之可信任性、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。

3. 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，與憲法第十一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。

(三) 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。……系爭規定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五十五條規定，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。

【學說速覽】

一、保障新聞自由之理論基礎：

保障新聞自由理論基礎，⁴¹常見的說法認為基於「第四權理論」。

(一) 第四權理論：

1. 第四權理論 (the fourth estate theory) 之簡介：

新聞傳播媒體在現代民主社會中具有重要功能，憲法保障新聞自由之目的在於保障一個有組織的新聞傳播媒體，可以成為政府三權分立以外的「第四權」，以監督政府，防止政府濫權，發揮制度性功能，因此又稱為「監督功能理論」。第四權理論有以下幾項重點：

- (1) 從民主理論出發，政府若濫權會發生極大弊端，因此必須監督政府。
- (2) 該理論從事實與經驗出發，肯定現代新聞媒體足以在現在民主社會中，負擔監督政府的功能或角色。
- (3) 憲法保障言論自由條款解釋為一種制度性的組織條款，憲法所保障的新聞自由，就是要保障新聞媒體的自主性，使其成為政府三權以外的第四權，以發揮監督功能。⁴²

2. 基於第四權理論所建構之新聞自由內容，認為新聞自由具有以下幾項特性：⁴³

- (1) 新聞自由是一種制度性的基本權利 (an institutional right)，而非一般個人性的權利。因此，是賦予新聞媒體機構的權利而非一般人民。
- (2) 享有新聞自由之權利主體為「新聞媒體」而非一般大眾，基於監督政府的功能，必須具有一定身分才可享有。此說並非排斥一般人扮演監督角色，而是因為要監督具有龐大組織的政府機關，必須仰賴結構健全、具

⁴¹ 相關介紹可參見，張永明，大眾傳播自由權之憲法基礎，收錄於氏著，《新聞傳播之自由與界限》，18頁以下。

⁴² 林子儀，新聞自由的意義及其理論基礎，收錄於氏著《言論自由與新聞自由》，元照，1999年9月，初版，73-81頁。

⁴³ 林子儀，前揭文，81-84頁。

有提供充分資訊的新聞媒體機構

(3)新聞自由是一種工具性的基本權利。

(4)新聞自由並非保障或促進新聞媒體自身利益為中心，而是強調讓新聞媒體可以產生傳遞訊息、意見，始能提供人民有足夠資訊和理論或激發民眾，去挑戰或對抗政府的部分行為。因此，新聞自由主要是以視聽大眾實踐民主理念的利益為中心。

(二)反對第四權理論之觀點：

雖然吾人熟知新聞媒體自由的「第四權理論」，但仍不乏有反對此理論之見解，反對意見主要可整理如下：

1. 並無明顯的證據可證明新聞媒體的輿論，對於社會有顯著的影響力。
2. 言論自由是否真的不同於「新聞媒體自由」，新聞媒體發表言論與一般人民藉由言論、講學、出版等方式散佈意見，本質上並無不同。
3. 如何界定屬於「新聞媒體」的範圍，形同享有新聞自由前，可能需要先具備媒體執照或許可，如此，本質上與憲法保障新聞自由或言論自由的理念不符。
4. 給予新聞媒體特殊保障待遇是否合理？如此，反而讓新聞媒體處於「社會菁英地位」，且具有一定身分方可享有新聞自由，違反「任何人」皆可平等享有基本權利的基本理念。⁴⁴
5. 國內亦有學者指出，基於新聞自由將媒體視為「第四權」，以監督行政、立法、司法三權，本身在語意概念上即有問題，因三權分立是指國家「權力」行使，新聞媒體所享有的新聞自由是「權利」，兩者概念性質不同，不宜混淆。因此，以「第四權」稱新聞媒體並不妥當。⁴⁵

(三)綜觀本號大法官釋字內容，大法官多數意見似乎不採用「第四權理論」⁴⁶，而認為「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，」應受憲法第十一條言論自由所保障。並進認為「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

⁴⁴ 林子儀，前揭文，85-86頁。

⁴⁵ 法治斌、董保城，《憲法新論》，元照，2005年三版，56頁。

⁴⁶ 雖然林子儀大法官早年著作中，贊成第四權理論，可參見，前揭文，86頁以下。

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。」

二、社會秩序維護法禁止無故跟追行為，因而可能限制「新聞採訪自由」及跟追者的「人身自由」，是否應有「法官保留原則」適用。

(一) 不需法官保留原則：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五十五條規定，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，尚難謂與正當法律程序原則有違。

(二) 應有法官保留原則適用：

1. 個案涉及媒體跟追採訪的正當性，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。
2. 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。為避免警察干涉新聞自由之內涵乃至涉入政治，此際實則最宜仿效家庭暴力防治法核發保護令之制度，修法轉由法官判斷媒體跟追採訪行為的界線。⁴⁷
3. 有效果的禁止跟追命令，所限制的是人民的行動自由，屬於對人身自由的限制，依據憲法第八條規定對正當法律程序的要求，應該遵守法官保留原則。為彰顯人民是司法程序的主體，處理跟追禁止令狀的正當法律程序，應由被跟追人向法院聲請，由被跟追人啟動司法程序，而且能避免司法過度介入人民彼此之間的生活互動。⁴⁸

三、禁止新聞媒體跟拍所欲保障之隱私權與新聞自由衝突之衡量：

大法官在本號釋字解釋理由書中，對於在「公共場所」中新聞自由與公眾人物之隱私，究竟何者優先保障，提出具體利益衡量的標準，「新聞採訪者之跟追

⁴⁷ 本號解釋，許宗力大法官部分協同、部分不同意見書。

⁴⁸ 本號釋字許玉秀大法官，一部協同一部不同意見書。

行為，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，其行為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。」此外在學理上，德國學界曾提出所謂「領域理論」(Sphärentheorie)，將人格權保障分為「社會領域」(Sozialsphäre)、「個人領域」(Individuulsphäre)與「私密領域」(Intimsphäre)。

49

- (一) 社會領域指群居社會生活之人，必須對他人公開之部分，此領域沒有隱私權可言。
- (二) 私密領域是指對於任何人皆無須對外公開的部分，且縱使當事人願意，亦不得對外公開，否則可能觸及妨害風化等罪。
- (三) 個人領域則介於前述兩者之間，原則上由當事人自行決定是否對外公開。

【大法官釋字研討評析】

本號釋字大法官用心良苦，程序上罕見的以憲法法庭形式召開言詞辯論，可見對於新聞自由保障與人民一般行動自由、隱私權等重視，值得肯定。針對新聞自由概念雖然釋字沒有採用學理上「第四權理論」的見解，承襲過去大法官一貫的見解，認為屬於言論自由保障範圍。但，大法官仍清楚指出「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。」蓋現代社會資訊與網路科技的迅速發展，部落格(Blog)、網誌或網路即時通訊功能讓一般人民或不隸屬於任何機構的「公民記者」皆成為「新聞採訪自由」享有的主體，⁵⁰且其影響力不小於傳統組織體的媒體而存在，中東茉莉花革命的殷鑑即為例證。

站在保障新聞自由與兼顧人民隱私權的角度，寄望以社會秩序維護法第八十九條第二款規定，「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。」即可獲得解決是為德不卒。畢竟當初立法並非針對限制新聞採訪行為而設，誠如學者所指出仍有賴專法規範方可解決，⁵¹即便大法官認為「跟追行為是

⁴⁹ 學說詳細介紹可參見，張永明，隱私權與資訊公開作為基本人權之法律地位，收錄於氏著，《新聞傳播之自由與界限》，171頁以下。

⁵⁰ 劉靜怡，大法官保護了誰？——釋字第六八九號的初步觀察，《月旦法學》，2011年10月，第197期，51-52頁。

⁵¹ 張永明，狗仔跟拍之憲法議題，《月旦法學》，2011年10月，第197期，32頁以下。因為社會秩序維護法對於新聞自由或隱私權都有保護不足的問題，相關評論可參見，劉

否具有正當理由」要符合「社會通念」或「公益性」，但社會通念或公益性仍舊過於抽象難以具體判斷。

【關連性試題】

報社記者甲，主跑娛樂演藝新聞；分別於中華民國97年7月間二度跟追A集團副總乙及其曾為演藝人員之新婚夫人丙，並對彼等拍照，經乙委託律師二度郵寄存證信函以為勸阻，惟甲復於同年9月7日整日跟追乙丙夫婦，乙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，以甲違反社會秩序維護法第八十九條第二款規定，「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。」為由，裁處罰鍰新臺幣1500元。甲不服，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。

- (一) 試論述保障新聞採訪自由之理論依據為何？
 (二) 某甲若委託你／妳擔任聲請釋憲律師，應如替其主張？
 (三) 依據歷來大法官釋字之見解，若某甲「非新聞報社記者」，僅是一般網路上「公民記者」，可否主張新聞自由？ (模擬試題)

◎ 答題關鍵：

請參照上述學說討論。

【關鍵字】

新聞自由、新聞採訪自由、一般行為自由、隱私權。

【相關法條】

社會秩序維護法第89條、憲法第22條、憲法第11條。

【參考文獻】

1. 陳清秀，〈新聞記者跟追他人處罰規定合憲性之探討〉，《月旦法學》，2011年7月，第195期，36-63頁。
2. 蔡震榮，〈新聞採訪跟拍權與憲法爭議之探討〉，《月旦法學》，2011年7月，第195期，5-35頁。
3. 劉靜怡，大法官保護了誰？——釋字第六八九號的初步觀察，《月旦法學》，2011年10月，第197期，47-61頁。

靜怡，前揭文，59頁以下。特別是相較於美國或外國立法而言，外國相關法制介紹與本號釋字批評可參見，黃維幸，新聞採訪與隱私的衝突與平衡，《月旦法學》，2011年10月，第197期，5頁以下。

【高點法律專班】

版權所有，翻製必究！