

## 保成最新增修法規補給站 …

釋字第 689 號 (100.07.29)

### ■事實摘要：

緣聲請人為蘋果日報社記者，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裁苗華斌及其曾為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為勸阻，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為由，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。

### ■解釋爭點

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？

### ✦解釋文

社會秩序維護法第八十九條第二款規定，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為，與法律明確性原則尚無牴觸。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為，其限制並未過當而符合比例原則，與憲法第十一條保障新聞採訪自由及第十五條保障人民工作權之意旨尚無牴觸。又系爭規定以警察機關為裁罰機關，亦難謂與正當法律程序原則有違。

### ●解釋理由書

本件係因王煒博認臺灣臺北地方法院九十七年度北秩聲字第一六號裁定所適用之社會秩序維護法第八十九條第二款規定(以下簡稱系爭規定)有違憲疑義，聲請解釋憲法，經大法官議決應予受理，並依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定，通知聲請人及訴訟代理人、關係機關內政部指派代表及訴訟代理人，於中華民國一〇〇年六月十六日在憲法法庭行言詞辯論，並邀請鑑定人到庭陳述意見。

本件聲請人主張系爭規定違反法律明確性原則、比例原則及正當法律程序原則，侵害人民受憲法所保障之新聞自由及工作權，其理由略謂：一、新聞記者得自由蒐集、採訪並查證新聞資料之權利，為憲法第十一條所保障：(一)依據憲法第十一條所謂之「出版」自由，參以司法院釋字第六一三號解釋意旨，新聞自由應為憲法第十一條所保障之基本權利。(二)新聞之產生流程，包括採訪行為及其後之編輯、報導行為，新聞自由之保障範圍應及於為蒐集查證資訊來源所必須進行之採訪行為，否則將形同架空憲法保障新聞自由之意旨。(三)應受新聞自由保障之新聞，除政治、經濟相關資訊以外，娛樂新聞亦在保障範圍內，故蒐集查證娛樂新聞資訊之採訪行為，亦應受新聞自由所保障。(四)凡從事新聞工作之每個個人，無論其在新聞產生過程之分工為何，均應為新聞自由所保障之主體，又因現代化新聞經營多採企業組織方式為之，該組織亦享有新聞自由之保障。二、系爭規定所限制者，包括新聞記者之採訪自由及工作權：(一)新聞記者持續近距離接觸新聞事件之被採訪者，以便觀察、拍攝或訪問，乃新聞採訪所必要之行為，而系爭規定所禁止之跟追他人行為，即對新聞採訪自由形成限制。(二)系爭規定限制新聞記者之採訪行為，因而同時涉及新聞從業人員之工作

權限制。三、系爭規定違反法律明確性原則：(一)依系爭規定立法說明，無法具體得知系爭規定所欲保護之法益究為他人之行動自由、人身安全、抑或免於恐懼之自由，其規範目的是否為一般人民所能理解，不無疑問。(二)系爭規定之行為規範要件包括「跟追他人」、「經勸阻不聽」及「無正當理由」，雖以跟追他人為中心，然系爭規定未言明須由何人以何種方式勸阻，以及如何情況下始可勸阻，且所謂正當理由之有無，須透過利益衡量判斷，惟系爭規定所欲保護之法益模糊不清，則受規範之一般人民顯然難以預見須受規範處罰之跟追行為為何，其違反法律明確性原則甚明。四、系爭規定違反比例原則：(一)於本件聲請，系爭規定所干預者，至少包括新聞採訪自由。(二)縱認系爭規定所欲保護者，係被跟追者之行動自由、人身安全或隱私，其所採取手段未將對於新聞採訪自由之干預效果降至最小，例如區分跟追手段是否具備高度攻擊性或侵入性，而限縮處罰要件，形成過度侵害新聞採訪自由，而與比例原則有違。五、系爭規定違反正當法律程序原則：與外國立法例相較，系爭規定有關裁罰之規定，係循行政程序而非司法程序進行，並將衡量採訪自由與被跟追者權益之責全然委諸警察機關判斷，程序保障顯有不足，難謂符合正當法律程序原則等語。

關係機關內政部略稱：一、聲請人主張基於新聞採訪之理由而跟追他人，不應受系爭規定所規範云云，係爭執系爭規定於該個案之解釋適用，並非系爭規定是否抵觸憲法之疑義，與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不合，應不予受理。二、系爭規定符合比例原則：(一)依立法理由可知，系爭規定所保護之法益為個人之隱私及人格權、行動自由與決定自由權等，應受憲法第二十二條所保障，且依世界人權宣言、公民與政治權利國際公約及歐洲人權公約規

定，私人生活領域有不受他人任意干涉之權利，國家負有積極的保護義務，應提供法律保護，以免個人之私人生活領域遭受不當干涉，是系爭規定之目的殊屬正當。(二)系爭規定所處罰之跟追，係故意或惡意對被跟追人重複緊追不捨之行為，形成被跟追人恐懼、不安；各國對於惡意跟追行為，若侵犯他人之基本權利，嚴重干擾被跟追人之生活作息，或對身體、生命法益形成威脅者，多以刑罰手段加以制裁，相對而言，系爭規定處以申誡或新臺幣三千元以下之行政罰鍰，可認對隱私權之保護密度較為寬鬆，而提供個人隱私權最基本之保障，既符合刑罰謙抑原則，亦未逾越必要性及適當性之要求，而與比例原則無違。三、系爭規定仍應適用於新聞記者之採訪行為，並採合憲性解釋方式，而非全面排除適用，以保護他人自由權利：(一)新聞自由係一制度性基本權利，乃為保障新聞媒體自主獨立，免於政府干預，以發揮監督政府之功能，而與為維護人性尊嚴所設之其他人民基本權利有所不同。(二)新聞媒體雖享有新聞自由，其為蒐集、查證新聞資料而採跟追方式進行採訪，雖在所難免，惟若因此侵害他人權利行使，仍應受必要之限制。(三)新聞採訪之自由雖以真實報導為目的，但其手段方法仍應合法正當，本於誠信原則為之。系爭規定適用於新聞採訪行為侵害他人隱私，僅於以下情形，新聞記者得主張免責：1. 被跟追人明示或默示的同意；2. 被跟追人於公共場所參與社會公共活動。(四)新聞採訪自由與隱私權界限之判斷標準，主要應以事件公共性為區分界限，並參酌美國聯邦最高法院之見解，以下列因素為基準：1. 新聞價值之有無；2. 區分公眾人物與公共事務之關聯度，而採寬嚴不同的審查基準，關聯度愈高，隱私權保障愈為限縮；3. 是否具有正當公共關切等語。

本院斟酌全辯論意旨，作成本解釋，理由如

## 保成最新增修法規補給站 …

下：

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（本院釋字第五三五號解釋參照），自在一般行為自由保障範圍之內。惟此一行動自由之保障並非絕對，如為防止妨礙他人自由，維護社會秩序所必要，尚非不得以法律或法律明確授權之命令予以適當之限制。而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。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二十三條之範圍內，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七十七條第一款規定（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（本院釋字第五八五號、第六〇三號解釋參照）；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，亦屬憲法第二十二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

## 保成最新增修法規補給站 …

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。

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為，對該行為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尚屬輕微，難謂過當。況依系爭規定，須先經勸阻，而行為人仍繼續跟追，始予處罰，已使行為人得適時終止跟追行為而避免受處罰。是系爭規定核與憲法第二十三條比例原則尚無抵觸。至系爭規定對於跟追行為之限制，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。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。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。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，與憲法第十一條保障新聞採訪自由之意旨並無抵觸。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，仍難謂有違憲法第十五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

## ⚖ 保成最新增修法規補給站 ...

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(民法第十八條、第一百九十五條、電腦處理個人資料保護法第二十八條規定參照)，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。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。