

# 1. United States v. American Library Association, Inc.

539 U.S. 194 (2003)

劉靜怡 節譯

## 判 決 要 旨

1. 由於公立圖書館使用過濾軟體，並未侵犯其讀者受憲法增修條文第1條保障的權利，所以兒童網際網路保護法(Children's Internet Protection Act, 簡稱CIPA) 並未導致圖書館違憲，而且兒童網際網路保護法此一立法是屬於國會合法有效行使的預算權。

(Because public libraries' use of Internet filtering software does not violate their patrons' First Amendment rights, CIPA does not induce libraries to violate the Constitution, and is a valid exercise of Congress' spending power. )

2. 國會為促成其政策目標，對於接受聯邦經費補助者，掌有寬廣的裁量空間，可以附加其獲得聯邦經費補助的條件，但是，國會所附加的條件，則不應該「導致」接受聯邦經費補助者「從事違憲行為」的結果。

(Congress has wide latitude to attach conditions to the receipt of federal assistance to further its policy objectives, but may not "induce" the recipient "to engage in activities that would themselves be unconstitutional" .)

## 關 鍵 詞

Discounted rates under E-rate program (上網費用折扣計畫) ; Library Services and Technology Act (圖書館服務與科技法) ; Children's

Internet Protection Act (兒童網際網路保護法) ; filtering software (過濾軟體) ; Internet pornography (網路色情) ; child pornography (兒童色情) ; obscenity (猥褻) ; the First Amendment (憲法增修條文第1條) ; Internet access (網際網路接近使用) ; content-based restriction (基於內容而採取之管制措施) ; federal assistance (聯邦經費補助) ; Spending Clause (預算支出條款) ; public forum principles (公共論壇原則) ; traditional public forum (傳統公共論壇) ; designated public forum (具有特定目的之公共論壇) 。

(本案判決由大法官Rehnquist主筆撰寫)

## 事實

有兩種聯邦措施，協助公立圖書館幫助讀者接近使用網際網路：一為E-rate計畫下的上網費用折扣措施，以及依據圖書館服務與科技法 (the Library Services and Technology Act, 簡稱LSTA) 所提供的補助經費。但是，由於包括未成年人在內的圖書館讀者上網的目的，往往是為瀏覽網路色情，並且讓這些色情圖像顯示在圖書館的網際網路終端機上，或者從圖書館的印表機上列印出來，使得其他的圖書館讀者也暴露在這些色情圖像之下，所以，國會便制訂兒童網際網路保護法。本法通過之後，被上訴人即

起訴挑戰其合憲性。被上訴人是一個由圖書館、圖書館使用者、網站架設者及相關人士所組成的團體，此一團體對政府提起訴訟，挑戰CIPA過濾條款的合憲性。地方法院認為CIPA自字面意義上即可直接判斷其為違憲，政府不得因圖書館不遵守CIPA系爭規定而拒絕提供聯邦經費補助。地方法院特別指出：國會系爭立法已經超出憲法中預算支出條款賦與國會的權限。因為，任何採取符合CIPA系爭要求作法的公立圖書館，必然會違反憲法增修條文第1條的規定。其次，CIPA所規定的過濾軟體，構成基於內容而對公共論壇的接近使用予以限制的措施，因此，應該適用嚴格的審查標準；再者，雖然政府系

爭措施的目的在於防範猥褻、兒童色情或者對未成年人有害資料的散佈，而此一目的也具有重大迫切的利益，然而，使用系爭過濾軟體，不能被認為促進此一重大迫切利益的最適手段。本案進一步上訴至本院。

## 判 決

上訴有理由，原判決撤銷。

## 理 由

為處理在公共圖書館中可以讀取網際網路色情資訊的問題，國會立法通過兒童網際網路保護法（簡稱CIPA），地方法院認為國會系爭立法已經超出憲法中預算支出條款賦與國會的權限，而且CIPA所規定的過濾軟體，構成了基於內容而對公共論壇的接近使用予以限制的措施，因此，應該適用嚴格審查標準，判斷其為違憲。本院在審查本案之後認為：由於公立圖書館使用過濾軟體，並未侵犯其讀者受憲法增修條文第1條保障的權利，所以CIPA並未導致圖書館違憲，而且CIPA此一立法是屬於國會合法有效行使的預算權。國會為促成其政策目標，對於接受聯邦經費補

助者，掌有寬廣的裁量空間，可以附加其獲得聯邦經費補助的條件。但是，國院所附加的條件，則不應該「導致」接受聯邦經費補助者「從事違憲行為」的結果。為了判斷圖書館使用符合CIPA系爭規定的過濾軟體，是否會因而違反憲法增修條文第1條的規定，本院必須首先檢視圖書館的社會角色。

公立圖書館所追求的是完成其促進學習以及豐富文化的重要任務。公立圖書館在決定要提供那些資料給讀者時，事實上具有相當寬廣的裁量權可言。過去至今，本院針對政府決定何種私人言論可為公眾近用時，在兩種類比的脈絡下，認定政府在基於內容進行判斷一事上，擁有寬廣的裁量空間，參見Arkansas Ed. Television Comm'n v. Forbes, 523 U. S. 666, 672-674 (1998)。在此一判決中，本院判決認定：在公共電視台就其呈現給閱聽人的私人言論，行使編輯判斷權方面，公共論壇原則一般而言並無適用之餘地。

同樣地，在National Endowment for Arts v. Finley, 524 U. S. 569, 585-586 (1998)此一判決中，本院也認為：藝術經費補助計畫要求國家獎勵藝術基金會

(National Endowment for the Arts, 簡稱NEA)使用基於內容進行判斷的裁量標準,作成是否提供經費補助的決定,並無違憲之處。

以上Forbes和Finley兩個判決所適用的原則,同樣也適用於公共圖書館決定要提供哪些資訊給其讀者的判斷上。換言之,公立圖書館在內容選擇的裁量空間方面,與前述公共電視台以及國家獎勵藝術基金會所扮演的角色頗為類似,因此,既然公共論壇分析和嚴格司法審查基準兩者,跟公共電視台與國家獎勵藝術基金會兩者所扮演的角色,並非互相吻合,那麼,公共論壇分析和嚴格司法審查基準,也應該同樣不適用於公立圖書館必須掌有相當程度的裁量空間,方能完成其傳統任務的情況。公立圖書館的館員,在作成圖書館的館藏決定時,必然需要考慮內容,而且也享有寬廣的裁量空間。

所以,在本案的情況下,地方法院根據公共論壇原則作成其判決,乃是未考慮本案具體脈絡的引喻失義作法。在公立圖書館裡使用網際網路,既不是「傳統」的公共論壇,也不是具有「特定目的」(designated)的公共論壇。首先,本案系爭資源並

非自不可考的久遠時代以來,即以供一般大眾使用為目的之資源,例如使用於一般公民的集會、思想溝通和討論公共議題等目的之資源。

再者,公共圖書館裡所提供的網際網路使用資源,也不符合本院「特定目的公共論壇」的定義。要建立特定目的公共論壇,政府必須主動做出選擇,將自己的財產開放,做為公共論壇使用。在Rosenberger此一判決中,本院審查維吉尼亞大學除以宗教內容為訴求的學生刊物不予以補助之外,均提供補助經費給學生出版物的「學生活動基金」(Student Activity Fund)相關爭議。本院認為此一基金乃是將公共經費提供給希望從事出版的學生團體,創設了限制性目的的公共論壇,不得基於觀點進行差別待遇。與Rosenberger判決中系爭「學生活動基金」不同的是,公共圖書館設立網際網路終端電腦的目的,並不是用來創造出讓網際網路出版者表達意見的公共論壇,而公共圖書館收藏圖書的目的,也不是要提供給書籍的作者一個可以發表言論的公共論壇。公共圖書館提供上網設備給讀者使用的意義,並不是要「鼓勵來自於私人言論發表者的多樣化觀

點」。但是，其和公共圖書館提供其他圖書館服務的意涵，是相同的：提供給讀者必要且適當品質的資料，以便利研究、學習和娛樂等用途。

本案地方法院的判決認為：在決定哪些網際網路資源應該可以為公共圖書館內的讀者接近使用時，圖書館所掌握的裁量權力，不應和其選擇圖書館所應收藏哪些圖書的裁量權力相提並論，也就是圖書館在前者的情況下，裁量權力應該比較小。然而，本院對此則是不以為然，認為此種區分在憲法上根本不具有相關性。本院指出：公共圖書館之所以必須針對其館藏圖書行使選擇的裁量權，在於其必須稱職扮演找出適當且具有價值的圖書此一傳統角色。當其轉而針對網際網路上的資訊行使選擇的裁量權時，其必須扮演此一角色的需求，並未因而減弱。大部分的圖書館都已經決定不將色情書刊納入其印刷品的館藏當中，因為圖書館認為這類刊物並不適合包括在內，而本院並未讓這類決定受比較嚴格的標準審查。所以，基於同樣的理由，對於圖書館阻擋網際網路色情的判斷，並沒有理由用不同的標準予以審查。

再者，因為網際網路上資料

量的龐大，而且改變相當迅速，圖書館不可能一一區分適合納入或者不適合納入的資料。雖然圖書館可以將本身的網際網路館藏，限定在其認為具有價值者時；不過，圖書館達成此一目的的可能手段，也必然必須以排除其無法審查的大量有價值的資訊，做為代價。由於有此一成本效益消長關係，因此公立圖書館不逐一審查所有資料是否具備必要且適當的品質，而是在不作個別判斷的情況下，排除某些類型的內容，自屬完全合理。

本案地方法院判決認為過濾軟體有過度過濾的傾向，本判決的不同意見書也提出相同的看法。換言之，過濾軟體傾向於錯誤地「過度阻擋」（overblock）掉落在軟體使用者本欲阻擋的內容類型以外、為憲法所保障的言論類型，是不同意見書所關切之處。然而，由於CIPA系爭立法明確允許圖書館管理人員可以停用過濾軟體，以方便真正的研究和其他基於合法目的使用網際網路資料行為，所以此一疑慮也應該不成問題。雖然，地方法院判決特別指出：讀者主動要求圖書館管理員停用過濾軟體，過於尷尬，所以讀者很可能會躊躇不前。不過，憲法並不保證個人在

公共圖書館中行使取得資訊的權利時，毋需冒著遭遇尷尬場面的風險，則是當然之理。

上訴人主張：CIPA系爭規定使得接受聯邦E-rate計畫和LSTA補助的圖書館，必須承擔讓渡出其憲法增修條文第1條的權利，也就是讓渡出提供公眾接近取用憲法所保障的言論的權利，做為接受補助的條件，乃是對於圖書館加諸違憲的條件。相對地，政府則是主張政府機關本身並無憲法增修條文第1條所保障的言論自由權利可資主張，所以上訴人上述主張應不成立。針對此一爭議，本院認為：法院不須決定系爭立法有無附加違憲條件的問題，其理由在於：即使上訴人可以主張附加條件違憲，其主張亦無實質理由可言。在相當廣泛的範圍內，當政府撥用公共經費設立某一計畫時，政府應該可以界定該計畫的範疇，參見 *Rust v. Sullivan*, 500 U.S. 173, 194 (1991)。在 *Rust* 此一判決中，本院指出：政府要求其所提供的公共經費應該使用於其所授權的特定目的上，並不是對任何人拒絕提供利益。本案情形便如同 *Rust* 案一般，政府在此並非否定特定人的利益，而只是單純主張公共經費必須用於其所授權的特定目的

上：亦即幫助公立圖書館達成其取得必要且品質適當的資料，以追求其教育與資訊目的之傳統角色。尤其，因為公立圖書館傳統上便排除將色情資料做為圖書館館藏，所以使得國會可以在其協助上網的計畫裡，設定相應的限制規定，也應該是合理的作法。使用過濾軟體有助於上述計畫的執行，依據 *Rust* 案所建立的原則來判斷，這個要求應該是可容許的限制。

被上訴人主張，依據 *Legal Services Corporation v. Velazquez*, 531 U.S. 533, 542-543 此一判決，CIPA所規定的過濾條件，扭曲了公立圖書館的一般功能。然而，本院認為此一主張並不足採。*Velazquez* 案和 *Rust* 案兩者的差別，在於 *Velazquez* 案所涉及的，是政府提供法律服務的協助給貧窮民眾的計畫，在該計畫中，律師所扮演的是代表貧窮民眾，針對福利給付，和政府對抗爭執的重要角色，是以應當以免於政府的控制，作為假設前提。所以，本院在 *Velazquez* 案判決中作成的結論，乃是：對於律師在涉及福利給付的訴訟代理上受系爭限制，將扭曲法律專業以及上述律師在聯邦與州法院出庭時的正常運作。相對於 *Velazquez* 案是律師

對貧窮者提供法律協助，公立圖書館並不是和政府處於對立的角色，也並不是如 *Velazquez* 案一般，受補助者預期自己必須能夠不受經費提供者所設定的資金使用條件拘束，兩者不可相提並論。

綜合以上所述，原判決應予以撤銷。

### 大法官Kennedy之協同意見書

如果圖書館可以因應成年讀者的需求，在沒有太多遲延推託的情況下，移除過濾系統的阻礙，或者停用網路過濾軟體，那麼系爭限制似乎極其輕微，而政府所主張者，的確就是事實。……如果某些圖書館沒有能力移除對特定網站的阻擋機制，或者沒有能力停用網路過濾軟體，或者證明成年讀者選擇瀏覽受憲法所保障的網路內容，會因而必須擔負某種不適切的沈重負擔，那麼，本案爭執重點，就應該是適用層次的違憲爭議，而非系爭規定從表面上直接判斷即屬違憲的爭議。

在本案中，確實有實質的政府利益可言：保護未成年的圖書館使用者，免於受到不適合未成年人觀覽的不當資訊侵擾，是正當的政府利益，甚至可能是具有

迫切性重大政府利益，這似乎是本院所有成員所肯認的。基於此一政府利益，以及無法證明成年的圖書館使用者，其接近使用的權利會被加諸任何不適切的沈重負擔，因此系爭法律並無違憲之虞。倘若某些圖書館確實缺乏移除對特定網站的阻擋機制或停用過濾軟體能力，或者證明成年讀者選擇瀏覽受憲法所保障的網路內容，會因而必須擔負某種不適切的沈重負擔，那麼，也應該主張適用層次（*as-applied challenge*）的違憲，而非系爭規定從表面上直接判斷即屬違憲（*facial challenge*）。

### 大法官Breyer之協同意見書

針對多數判決意見公共論壇原則在本案中並無適用餘地，以及系爭法律之過濾軟體條款並不違反憲法增修條文第1條的主旨的判決結果，大法官Breyer表示同意，但是其得出此一相同結論的理由，卻不相同。大法官Breyer指出：在判斷本案系爭規定是否合憲時，由於其直接涉及對公眾接收資訊權利的限制，而且是涉及對於兩種重要的資訊管道——透過公共圖書館連接上網際網路——的使用施加負擔，因此，我們在審查系爭規定時，不應該採取將

其當做並未引發憲法增修條文第1條言論自由爭議——而是像租稅性管制或經濟性管制一般——的立場來進行審查，只適用「合理審查標準」而已，同時，我們也不該接受政府的主張，認為應該適用假定系爭規定合憲的假設前提，而是應該適合比較嚴格的審查標準。

但是，大法官Breyer也同時指出：在本案的情況下，也不是必然要使用「嚴格審查標準」來進行審查。就其本質而言，系爭規定是一種「選擇圖書館館藏」的限制，其所影響者乃是圖書館可以呈現給其使用者的資訊種類和資訊類型，而圖書館通常也都能以適當的方式從事選擇圖書館館藏，無論其是基於必要性，抑或基於規劃，來進行館藏的選擇工作。倘若針對圖書館選擇館藏的工作，適用嚴格的審查標準，那麼，如此限制嚴格而僵硬的標準，將會對圖書館「選擇」其館藏的裁量空間，造成不當的干預。比較可行的作法，是比照本院在審查其他涉及言論限制的法律之合憲性時所使用標準一樣——提高審查強度（heightened）的（但非「嚴格的」）審查標準——這種提高審查強度的審查標準，可以適用於系爭議題，本質上乃

是涉及複雜且互相競逐的憲法利益的情況下，或者涉及言論的損害，可能因為不尋常的強烈政府利益而獲得正當化的情況。此類案件的關鍵問題，通常是目的與手段兩者之間的適切性有無之問題。

在諸如此類的案件裡，本院過去已經從正當化理由以及其他替代手段的觀點，考量過對於言論相關利益所造成的損害，是否有不成比例的情況產生的問題。本院並且已就系爭法律所欲達成的目標正當性、系爭法律達成目標的程度高低、所採手段是否為達成目標的最小侵害手段，以及對言論相關利益所造成的損害是否與所欲達成的目標不成比例等，進行考量，系爭法律所規定的限制，均滿足這些合憲性要求。系爭法律所欲達成的目標為限制接近使用猥褻資料、兒童色情、對未成年人相對有害的資料，該目標乃是「正當」的目標，而且的確經常具有「迫切性」。除了網路過濾軟體之外，也沒有明顯比優越或比較適切的替代手段可供選擇。再者，系爭法律尚包括一項重要的例外，亦即允許圖書館讓任何成年的讀者接近使用遭到「過度阻擋」的網站，或者因為成年讀者提出要求



而停用整個過濾軟體，雖然提出上述請求，並非毫無負擔可言，然而，這個例外規定，已經使得系爭規定對於言論所造成的侵害，因而有所限縮，系爭法律對於言論所造成的侵害，實難以認定為不成比例的侵害。

### 大法官Stevens之不同意見書

為完成其傳統使命，公共圖書館在決定要提供給其使用者哪些資訊的選擇上，應該具有廣泛的裁量權，大法官Stevens同意多數判決意見的見解，亦即認為地方圖書館嘗試使用過濾軟體的方式，限制未成年人接近使用展示具有明白性意味的圖片的網站，既無不適當之處，也並非違憲之舉。同時，我也同意多數判決意見所提出的看法，亦即2000年時，有百分之七的公共圖書館決定在其所有的網際網路終端機上使用這類過濾軟體，並非違法的行為。然而，美國國會對於其他百分之九十三的公共圖書館施予限制措施，是否違憲，則是另一個完全不同的問題。

系爭立法CIPA並不是讓各地的決策者可以規劃設計他們對於當地問題的回應方式，相對地，CIPA是明確地以涵蓋全國的方式，對於成年人接近使用數量龐

大的有價值資訊的權利，加以限制，而個別的圖書館館員，根本無法審查這些具有價值的資訊。而其中絕大部分的資訊，都是應該受到憲法保障的言論。因此，在大法官Stevens的觀點下，認為系爭限制是違憲的立法。

首先，大法官Stevens認為本案的過濾軟體具有重大的瑕疵，由於過濾軟體是仰賴關鍵字詞的使用，來阻擋不應該呈現出來的網站，並沒有影像辨識科技可以精確地排除阻擋掉某些特定類型的圖像。因此便產生兩層面的問題：一是「阻擋不足」（underblock）的問題：也就是由於各式網站所提供的明顯具有性意味的免費資訊，數量龐大，且手法日新月異，而在這些資訊當中，相當大的一部分不會被過濾掉。這使得系爭法律讓父母產生錯誤的安全感，但是卻沒有解決制訂系爭立法時預期解決的問題。另一則是「過度阻擋」（overblock）的問題，也就是過濾軟體會導致許多原本完全適合成人和未成年人瀏覽的網站被篩選阻擋掉。在大法官Stevens的觀點裡，系爭立法如此輕率地導致大規模的「過度阻擋」結果，是侵犯憲法增修條文第1條所保障的言論自由。過度阻擋所造成的結

果，等於是將數以千計的受憲法保障的資訊，隔絕於全國圖書館的終端電腦之外。無論系爭立法的初衷，是箝制不法的言論，或者是保護未成年人免於有害未成年人身心的言論戕害，都無法正當化對成年人接近使用受憲法保護言論予以過度限制的缺陷。

大法官Stevens也認為，和系爭立法相較之下，仍有許多侵害性更小的替代手段可以使用，其中一個替代手段，便是為地方法院和學者所共同肯認的手段，亦即透過地方自行裁量，而非透過國會立法進行全國性的強制規範為之。同時，系爭法律規定可以基於使用者的要求而停用過濾軟體之機制，並不足以治癒系爭立法在合憲性上的薄弱之處。除非過濾軟體被移除掉，否則使用者不會知道有哪些網路資訊是被隱藏在過濾機制之下的，因而也就不會知道是否應該要求要移除過濾軟體。這樣一來，將會使得作者讓其作品被不特定觀眾流覽的權利，遭到侵犯。再者，對於圖書館使用者所提出的移除過濾軟體的要求，究竟應該如何處理，可能會因各個圖書館的差異而有所不同，除非我們把系爭規定當做僅僅是一個單純的象徵而已。否則，在閱讀之前必須得到政府

的同意，系爭規定無疑是對成人接近使用受憲法保障的言論的權利，施以事前限制（prior restraint）。

大法官Stevens並且指出，系爭法律乃是對接受聯邦政府經費補助的圖書館之憲法增修條文第1條的權利，施以違憲的限制。針對圖書館沒有在每台電腦終端機上安裝過濾軟體的行為，加以處罰，是違憲的作法。然而，大法官Stevens也指出：憲法增修條文第1條也同樣保護圖書館不因此而無法接受聯邦政府經費補助的權利：因為，不提供補助給這些圖書館，以及其對言論所造成的威脅，與使用刑罰箝制言論，是相當的作法。雖然，政府可以選擇補助其所欲倡導的言論，但是E-rate和LSTA也並不屬於政府在倡導某種類型的言論；或者，即使把CIPA當做是政府在補助無色情、對未成年人無害的言論類型，安裝過濾軟體也無法達成此一目的。因此，大法官Stevens認為：本院自不應允許透過聯邦補助的手段，來執行如此對於憲法增修條文第1條造成廣泛限制，而且又非達成目標之必要手段的措施。

大法官 Souter 主筆，大法官

### Ginsburg聯署之不同意見書

大法官 Souter 認為，本案的爭點在於：公立圖書館是否能對於圖書館中的公用電腦，進行內容篩選，而無違憲之虞。大法官 Souter 認為答案應該是否定的。因為，阻擋對未成年人身心有害的網站，使得成人不得觀看，是一種基於內容所做的管制。本案

多數意見把阻擋比喻為圖書館篩選館藏的裁量權，但是，大法官 Souter 卻認為這是一種內容審查，應該適用嚴格審查標準，來審查成人讀者的憲法增修條文第1條的權利，是否遭受侵害的問題。再者，系爭立法要求受聯邦政府經費補助的圖書館所為之行為，本身就是違憲的作法。