

釋憲案言詞辯論補充理由狀

案號：

關係機關： 內政部

法定代理人 江宜樺（部長）

委任代理： 劉文仕（內政部參事兼法規會執行秘書）

訴訟代理人：陳清秀教授

有關聲請人王煒博君就社會秩序維護法第 89 條第 2 款提出釋憲案，關係機關內政部之訴訟代理人，謹就聲請人所提出之聲請書所述各點，補充言詞辯論之理由如下：

一、事實摘要

緣聲請人王煒博君為蘋果日報記者，於民國 97.7.19 及同年月 25 日，無正當理由跟追檢舉人苗君，經檢舉人委託律師以存證信函二次勸阻不聽，又於 97.9.7 跟追檢舉人及女性友人藝人孫小姐整日，檢舉人於同日下午三點四十分報警檢舉，經台北市政府警察局中山分局，以王君違反社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定：「有左列各款行為之一者，處新臺幣三千元以下罰鍰或申誡：-----

二、無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者。」，科處罰鍰新台幣 1,500 元。

王君不服，主張其為新聞記者，主跑娛樂新聞，須就報導事件，向相關人事物進行查證採訪，以善盡查證採訪義務。因檢舉人與藝人孫小姐二人先前已傳出結婚消息，該二人屬於演藝界及商場上知名人物，有娛樂報導之必要性，其跟追行為有正當理由。故向法院聲明異議。

案經台北地方法院 97 年北秩聲字第 16 號裁定聲明異議駁回。其理由指出本件檢舉人等對於記者採訪不置可否、未予理會，「聲明異議人自應循其他方式進行採訪報導，不得繼續尾隨查訪，況且聲明異議人所為行為，並非僅有『查證』，尚包括以相機拍攝他人日常生活之行為，又 97 年 9 月 7 日為星期日，檢舉人與孫○○於周末假期進行休憩行為，並無接受記者採訪之義務，聲明異議人以『查

證』為由，於不同時段不同地點持續追訪檢舉人及孫○○，可謂已侵害該二人於假日外出休憩及個人隱私；聲明異議人雖稱其無『跟追』行為，然其未舉證如何事先查之檢舉人及孫○○可能出現地點，卻可於不同時段、地點對檢舉人及孫○○進行訪問，顯見聲明異議人確有『跟追』行為無疑。」

本案新聞記者王君認為原確定裁定所適用之社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定，侵害其受憲法保障之新聞自由權利與記者之採訪工作權，因此聲請司法院大法官解釋。

本案涉及釋憲法律問題，經司法院提示如下：

1. 社維法 89 條第 2 款規定，目的是在保障被跟追人何種權益？是否屬憲法所保障的基本權利。

2. 新聞媒體工作者的新聞自由或工作權，是否會因前述社維法規定受到怎樣的限制。

3. 社維法 89 條第 2 款規定，是否應依被跟追人或跟追人的身分、跟追目的的差異有所不同，以平衡新聞自由及被跟追人的權益。

4. 如果認為新聞媒體工作者的採訪行為，在一定條件下不在前述社維法規定適用範圍內，該如何界定「新聞媒體」及「新聞採訪行為」。

二、本件程序上應不受理

按司法院大法官審理案件法第五條規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：-----二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。-----聲請解釋憲法不合前二項規定者，應不受理。」

又依據民國 100 年 5 月 20 日 大院大法官第 1373 次會議議決不受理案件之決議指出，如果聲請解釋憲法之聲請書內容：「查其所陳，聲請人僅就法院認事用法之當否有所爭執，惟依現行法制，法院判決所表示之見解，尚不得為聲請憲法解釋之對象。是本件聲請均核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，依同條第三項規定，應不受理。」、「查其所陳，僅係就事實

認定及證據調查之法院認事用法為爭執，對於確定終局判決所適用之何種法令如何抵觸憲法，則未客觀具體敘明。關於聲請解釋憲法部分，僅係爭執法院認事用法之當否，並未具體敘明確定終局裁定所適用之何項法令於客觀上有何抵觸憲法之處，且法院裁判本身及其適用法律所表示之見解，依現行法制，並非得為聲請解釋之客體。」、「關於聲請人爭執系爭規定違憲部分，核聲請人所陳，僅係以個人主觀見解爭執系爭議決認事用法有所違誤，並未具體敘明系爭議決所適用之系爭規定客觀上究有何抵觸憲法之處。」

本件從聲請人聲請解釋憲法之聲請書內容觀察，聲請人主張其並無持續跟追行為，而僅係前往採訪，不符合社維法所謂「無正當理由」之要件等語，並主張其採訪行為屬於社維法之「正當理由」，應可免罰乙節，核其所陳，僅就法院認事用法之當否有所爭執，亦即對於事實認定及證據調查之法院認事用法為爭執，對於確定終局判決所適用之何種法令如何抵觸憲法，則未客觀具體敘明，則依現行法制，法院判決所表示之見解，尚不得為聲請憲法解釋之對象。是其聲請均核與司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款規定不合，依同條第3項規定，應不受理。爰懇請 大院程序上不受理，駁回本件聲請案件。

三、本案法規背景分析—跟追行為之意義、態樣

(一) 跟追行為之意義

跟追行為可以被定義為故意反覆的追隨、注視(監視)及或騷擾他人之行為。大部分情形，其跟追目的在於企圖強制與被跟追人發生連繫關係，而該他人並無意願。通常跟追是在一段時間內之一連串發生的舉動。跟追行為也是騷擾行為之一種。如參照性騷擾防治法(98.01.23.修正公布)第2條規定所稱「性騷擾」，係指性侵害犯罪以外，對他人實施違反其意願而與性或性別有關之行為，且有下列情形之一者：---二、以展示或播送文字、圖畫、聲音、影像或其他物品之方式，或以歧視、侮辱之言行，或以他法，而有損害他人人格尊嚴，或造成使人心生畏怖、感受敵意或冒犯之情境，或不當影響其工作、教育、訓練、服務、計畫、活動或正常生活之進行。」跟追騷擾行為，乃違反受害人之意願，進行跟追使受

害人心生畏怖、感受敵意或冒犯（不舒服）之情境，或不當影響其私人活動或正常生活之進行。

（二）跟追行為之態樣

跟追行為（Nachstellung, Stalking）之動機，可能不只一端，據研究，概有下述類型：

1. 被拒絕者之跟追行為（Rejected stalkers）：

行為人與受害人間未必均認識，多數情形，因以往認識，而在結束朋友關係（男女朋友分手）或婚姻關係（離婚或分居）之後，產生跟追行為；

2. 交友或求愛之跟追行為（Intimacy seekers）：

在拒絕行為人之交往關係之邀約後，產生跟追行為。

3. 準備犯罪之跟追行為：

為準備攻擊侵害被害人而進行跟追行為（例如性侵害或搶劫被害人）。

4. 報復性跟追行為（Resentful stalkers）

基於職業上顧客交易、病患或當事人，因自認為是諮詢、治療或法律爭訟等之受害人，而對於從事該等職業者而進行跟追騷擾報復；又有可能在特殊領域之競爭者，因為不服比賽結果，而成為跟追騷擾者，或員工不滿雇主之解雇而進行跟追報復。

5. 政治上目的之跟追行為（Political stalker）

有些為謀求政治上目的，採取跟追脅迫性行為，以使被害人心生畏懼而節制及或捲入某些政治活動¹。

由上述跟追行為之態樣種類繁多可知，均足以造成被害人之精神或肉體上之困擾、不安，影響人民行動自由，因此，立法者對於跟追行為進行管制處罰，通常並不限於上述其中某一類型之跟追行為。

四、各國對於跟追騷擾行為之處罰

（一）美國及加拿大立法例

¹ 以上參見West's Encyclopedia of American Law: Stalking, in: <http://www.answers.com/topic/stalking>。

在美國由於以往曾經發生多起婦女被跟追嗣後被謀殺案件，引起社會大眾注意，而首先在 1990 年加州以法律規定採取「刑罰制裁」跟追騷擾之行為，其後各州也跟進處罰。以明尼蘇達州為例，其州法規定對於違法跟追行為（無庸證明行為人之特殊意圖）造成受害人之恐懼或困擾者，處 5 年以下有期徒刑或科或併科 1 萬美元以下罰金（Minn. Stat. § 609.749. Stalking; Penalties. (2010)）

2

² 該條規定要旨如下：「*Subdivision 2. Stalking crimes.* A person who stalks another by committing any of the following acts is guilty of a gross misdemeanor:

- (1) directly or indirectly, or through third parties, manifests a purpose or intent to injure the person, property, or rights of another by the commission of an unlawful act;
- (2) follows, monitors, or pursues another, whether in person or through any available technological or other means;
- (3) returns to the property of another if the actor is without claim of right to the property or consent of one with authority to consent;
- (4) repeatedly makes telephone calls, sends text messages, or induces a victim to make telephone calls to the actor, whether or not conversation ensues;
- (5) makes or causes the telephone of another repeatedly or continuously to ring;
- (6) repeatedly mails or delivers or causes the delivery by any means, including electronically, of letters, telegrams, messages, packages, through assistive devices for the visually or hearing impaired, or any communication made through any available technologies or other objects; or
- (7) knowingly makes false allegations against a peace officer concerning the officer's performance of official duties with intent to influence or tamper with the officer's performance of official duties.

Subdivision 3. Aggravated violations.

- (a) A person who commits any of the following acts is guilty of a felony and may be sentenced to imprisonment for not more than five years or to payment of a fine of not more than \$10,000,

加拿大刑法典第 264 條規定也以刑罰制裁跟追騷擾行為 (" *criminal harassment*")。

澳大利亞各州也在 1994 年以後陸續制定刑罰法律處罰跟追騷擾行為³。

(二) 德國立法例

德國在 2007. 3. 31 修正生效之刑法第 238 條規定跟追行為之處罰。其刑法法典第 238 條文內容如下：「 (跟蹤)

(1) 擅自 (*unbefugt*) 跟蹤他人，執意的

1. 侵探其置身場所，
2. 意圖利用電信工具、其他通訊方法或透過第三人以與之接觸，
3. 濫用他人個人資料為其訂購貨品或服務，或利用第三人與之接觸，
4. 威脅傷害被害人或其親近人員之生命、身體、健康或自由，或
5. 作出其他類似行為，

因而嚴重影響其生活作息安排 (*seine Lebensgestaltung schwerwiegend beeinträchtigt*) 者，處三年以下有期徒刑或罰金。

(2) 如因行為人之上述跟蹤行為，而導致被害人本人、家人或親近人員之死亡之危險或嚴重健康損害者，處三個月以上、五年以下有期徒刑。

(3) 如因加害人之行為，而導致被害人本人、家人或親近人員之死亡者，處一年以上、十年以下有期徒刑。

or both:---」

(http://www.ncvc.org/src/main.aspx?dbID=DB_Minnesota212 , 瀏覽日期 100.6.5)

³ 參見 West's Encyclopedia of American Law: Stalking, in: <http://www.answers.com/topic/stalking>.

(4)第(1)項情形之行為，須告訴乃論。但刑事追訴機關，基於特別的公共利益，認為有必要主動依職權介入者，不在此限。」⁴

本條之保護法益有二：一為個人的自由領域，亦即因為跟追行為而侵害受害人之行動自由與決定自由。二為保護受害人免於恐懼之自由。亦即保障其一般人格權，保護其個人之生活和諧安寧（個人的法的和平）⁵。

⁴ § 238 Nachstellung (1) Wer einem Menschen unbefugt nachstellt, indem er beharrlich

1. seine räumliche Nähe aufsucht,
2. unter Verwendung von Telekommunikationsmitteln oder sonstigen Mitteln der Kommunikation oder über Dritte Kontakt zu ihm herzustellen versucht,
3. unter missbräuchlicher Verwendung von dessen personenbezogenen Daten Bestellungen von Waren oder Dienstleistungen für ihn aufgibt oder Dritte veranlasst, mit diesem Kontakt aufzunehmen,
4. ihn mit der Verletzung von Leben, körperlicher Unversehrtheit, Gesundheit oder Freiheit seiner selbst oder einer ihm nahe stehenden Person bedroht oder
5. eine andere vergleichbare Handlung vornimmt

und dadurch seine Lebensgestaltung schwerwiegend beeinträchtigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren ist zu erkennen, wenn der Täter das Opfer, einen Angehörigen des Opfers oder eine andere dem Opfer nahe stehende Person durch die Tat in die Gefahr des Todes oder einer schweren Gesundheitsschädigung bringt.

(3) Verursacht der Täter durch die Tat den Tod des Opfers, eines Angehörigen des Opfers oder einer anderen dem Opfer nahe stehenden Person, so ist die Strafe Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren.

(4) In den Fällen des Absatzes 1 wird die Tat nur auf Antrag verfolgt, es sei denn, dass die Strafverfolgungsbehörde wegen des besonderen öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung ein Einschreiten von Amts wegen für geboten hält.

⁵ Kinderhäuser/Neumann/Paeffgen[Hrsg.], Strafgesetzbuch, Band

德國刑法第 238 條規定跟追行為之處罰範圍，並未排除新聞媒體記者之採訪行為，仍一體適用，亦即對於記者強制跟追行為以及媒體的調查活動，仍不排除其適用。但因該條文以跟追行為導致重大危害被跟追人之生活安排為要件，因此，如果媒體記者之跟追行為，尚未構成重大危害被跟追人之生活安排時，尤其是為維護重大公共利益而為行為時，則可以免罰。因此，應衡量受害人因為跟追行為遭受損害之嚴重性，與媒體記者經由言論自由及新聞自由所受保護之法益，二者比較衡量⁶。依據 2007 年德國警方統計，經報案跟追案件有 11,401 件（2008 年有 29,273 件），犯罪嫌疑人中 82.1%（7,711 件）為男性，17.9%（1,678 件）為女性，因此多數被害人為女性。

（三）日本立法例

日本因為發生女大學生被長時間跟追騷擾，並被謀殺案件，於 2000 年制定「有關跟蹤行為等之規制之法律」之特別法（ストーカー行為等の規制等に関する法律（平成 12 年法律第 81 号））以刑事處罰跟追騷擾行為。其立法目的在保護相對人之身體安全、住居等安寧或名譽不受傷害、行動自由安全等，防止個人之身體、自由及名譽之危害發生，並保障國民生活安全與平穩（參照該法律第 1 條及第 3 條）。

同法第 2 條規定，本法所稱「跟蹤等」，係指對於特定人充滿戀愛感情或其他好意感情，或對此未被滿足之人充滿怨恨感情為目的，對於該特定人或其配偶、直系親屬或同居親屬或其他與該特定人有社會生活上密切關係之人，而為下列各款之一之行為：

- 一、跟蹤、埋伏、在道路上阻礙通行、在住居所、上班地點、學校或其他通常所在之處（以下簡稱住居等）之附近徘徊，或在住居等碰撞。
- 二、告知受監視其行動之事項、或使其得知受監視之狀態。

2, 3Auf1., 2010, §238 Rn. 13, 14.

⁶ Kinderhäuser/Neumann/Paeffgen[Hrsg.], Strafgesetzbuch, Band 2, 3Auf1., 2010, §238 Rn. 50.

三、要求會面、交友、或行其他無義務之事。

四、使用顯然粗野或暴力言行。」

五、撥打電話而不出聲或電話被拒絕後，仍連續撥打電，或使用傳真裝置送信。

六、送交污穢物品、動物屍體或其他使人顯然感覺不愉快或嫌惡之物品。或使其處於得知之狀態。

七、告知妨害名譽事項，或使其處於得知之狀態。

八、告知有害於其性的羞恥心之事項，或使其處於得知之狀態，或送交有害於其性的羞恥心之文書、圖畫或其他物品，或使其處於得知之狀態。

本法所稱「跟追行為 (Stalking)」，係指對於同一人，反覆進行跟蹤等（關於前項第 1 款至第 4 款之行為，限於使人感覺身體安全、住居等之平穩或名譽，遭受傷害，或行動自由顯然受侵害之不安全感之方法行之）之行為。

同法第 3 條規定：「任何人不得進行跟蹤等、妨害其相對人之身體安全、住居等之平穩或名譽，或使其感覺行動自由顯著遭受妨礙之不安全感。」

同法有關跟追行為之罰則如下：

第 13 條 為跟追行為者，處罰 6 月以下之有期徒刑或 50 萬日圓以下罰金。

前項之罪，非經告訴，不得提起公訴。

第 14 條 違反禁止命令等（限於第 5 條第 1 項第 1 款因跟蹤行為等被警告制止

不從者，由警察機關發禁止命令），而為跟追行為者，處罰 1 年以下有期徒刑或 100 萬日圓以下罰金。

第 15 條 前條規定外，其他違反禁止命令等之行為，處罰 50 萬日圓以下罰金。

（四）我國社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定：「有左列各款行為之一者，處新臺幣三千元以下罰鍰或申誡：-----二、無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者。」對於跟追行為科處「行政秩序罰」，與上述美國、日本及德國等其他國家科處「刑罰」（短期自由刑）不同。又秩序罰的金額僅有新臺幣 3,000 元以下之小額罰鍰，將其視為「輕微違反社會秩序行為」。在被害人之保護上，明顯不

足。未來應參考其他國立法例，提高罰則，在被制止不從後，應可考慮引進「刑事制裁」手段，才能充分保障被害人之權益免於非法侵害。

五、社維法 89 條第 2 款規定，乃基於國家照顧保護人民義務，對於跟追行為處罰，其目的在保障個人私人生活及家庭生活自由安寧，不受干擾之憲法所保障基本權利

(一) 人權公約之私人生活自由權利與國家保障義務

世界人權宣言第 12 條規定：「任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。」公民與政治權利國際公約第 17 條規定：「一、任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的榮譽和名譽不得加以非法攻擊。二、人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。」

又「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」（簡稱兩公約施行法）於民國 98.4.22 制定公布，自 98 年 12 月 10 日施行後，該兩公約有關人權保障規定，也具有國內法效力。兩公約施行法第 4 條也規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」因此個人的私生活領域以及家庭生活領域，均有不受任意干涉之權利，並有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。因此，國家負有「照顧保護義務」，提供法律保護，以法律制裁處罰跟追騷擾行為，以免任何人的私生活及家庭遭受不當干涉或攻擊。

換言之，依據上述人權公約，國家有義務保障個人之私人生活領域不受干擾之權利，包括負擔積極義務，採取有意義的適當措施，以確保人權公約所定保護私人生活免受干涉或攻擊⁷。此種國家保護義務，也包括適當保護國民自己之肖像免於被媒體公開。

⁷ 參見歐洲人權法院 1986.10.17 判決以及 1990.2.21 判決，引自 Christoph Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl., 2008, S. 222.

(二) 基於憲法人格權保障與隱私權保障，國家有義務提供法律保護，讓人民免於私人生活遭受干涉及免於恐懼之自由保障，對於跟追騷擾行為進行處罰

中華民國憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」有關上述個人私人生活及家庭生活之保障，既屬於人權公約保障之基本權利範圍，則依據憲法第 141 條規定尊重條約之意旨，基於符合人權公約之解釋原則，在解釋憲法及相關法令規定時，應參照兩公約之人權保障規定而為解釋，故個人之私人生活及家庭生活自由之保障，自應認為其亦屬於上述憲法保障之其他自由權利範圍。

大院釋字第 603 號解釋亦認為：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照）。」也肯定隱私權屬於受憲法第 22 條所保障之基本權利。而社會秩序維護法第 89 條第 2 款關於無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽之處罰規定，即是為保障被跟追人之個人生活私密領域免於他人侵擾之隱私權保護規定。

(三) 社會秩序維護法第 89 條第 2 款之立法目的與保護法益

社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定處罰無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽之違規行為，其立法理由指出：「本條第二款參考違警罰法第七十七條第一款規定，禁止跟追他人之後。或釘梢婦女等行為，以免妨害他人自由行動。」而早年違警罰法（80.06.29.廢止）第 77 條第 1 款規定：「有左列各款行為之一者，處五日以下拘留或三十圓以下罰鍰：一、無故強人會面或跟隨他人，經阻止不聽者。」從上述立法理由可知，本條款之立法目的在保障個人私人生活及家庭生活自由安寧，不受干擾之自由基本權利。

本條之保護法益解釋上應包括：

1. 保護個人的私人及家庭生活作息之自由領域，亦即保護受害人之行動自由與決定自由，免於因為跟追行為而受侵害。進而保護被跟追人及其關係人之身體、健康及自由。

2. 保護受害人「免於恐懼之自由」。亦即保障其一般人格權，保護其個人之生活和諧安寧（個人的法的和平）與生活品質。進而保護被害人可以自由進出住宅及工作場所，追求幸福圓滿生活之權利。

故上述跟追處罰規定，正是具體落實上述人權宣言與人權公約之個人私人生活、家庭隱私權保障不受他人干擾之規定，也是體現釋字第 603 號解釋維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，保護受憲法第 22 條所保障隱私權所不可或缺之手段。

六、新聞媒體工作者的新聞自由或工作權，是否會因前述社維法規定受到怎麼樣的限制。

（一）新聞自由仍應受法律之必要限制，以保護他人自由權利，並維護公共利益

按新聞自由屬於言論及出版之表現自由之一種，新聞自由包括 1. 報導自由，2. 取材自由。3. 播送自由。報導自由乃是報導事實，使社會公眾知悉，以實現國民知的權利為目的。亦即「新聞機構之報導，乃是在民主主義社會中，對於國民關心及參與國家政治事務，提供重要的判斷資料，以滿足國民知的權利。」而取材自由包括取材及編輯、發表等一連串行為自由，不受公權力干涉。

司法院大法官釋字第 509 號解釋理由書亦謂：「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。」

釋字第 623 號解釋也承認：「憲法第十一條保障人民之言論自由，乃在保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、

宗教及商業言論，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。商業言論所提供之訊息，內容為真實，無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法言論自由之保障。」

然而有關發表意見之表現自由(包括新聞自由)權利之行使，並非毫無限制，仍得以法律加以必要之限制。公民與政治權利國際公約第 19 條即規定：「一、人人有權持有主張，不受干涉。二、人人有自由發表意見的權利；此項權利包括尋求、接受和傳遞各種消息和思想的自由，而不論國界，也不論口頭的、書寫的、印刷的、採取藝術形式的、或通過他所選擇的任何其他媒介。三、本條第二款所規定的權利的行使帶有特殊的義務和責任，因此得受某些限制，但這些限制只應由法律規定並為下列條件所必需：(甲) 尊重他人的權利或名譽；(乙) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。」

該條第 3 款規定可以限制表現自由(包括新聞言論自由)之情形，包括：

1. 尊重他人的權利或名譽；
2. 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。

又歐洲保障人權和基本自由公約(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)」第 10 條也規定：「(1) 每人均有表現自由之權利。此一權利包括自由表達意見以及接收及傳遞資訊以及思想觀念，而不受政府機關之干涉，並不考慮界限。本條並未防止國家要求廣播、電視或電影事業之許可執照。(2) 此一表現自由之行使，應履行其義務及責任，而應受到法律規定之形式要求、條件、限制或處罰限制，而該法律以在民主社會中為維護國家安全、領土完整或公共安全、防止違反秩序或犯罪，為保護健康或道德，或為保護他人之名譽或權利，防止秘密資訊之洩露、或為維護司法之權威及公正性，有必要者為限。」⁸

⁸ Article 10 - Freedom of expression

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of

其中特別規定為防止違反秩序或犯罪，為保護健康或道德，或為保護他人之名譽或權利，防止秘密資訊之洩露，得限制表現自由（新聞自由）。

釋字第 509 號解釋理由書亦謂：「為保護個人名譽、隱私等法益及維護公共利益，國家對言論自由尚非不得依其傳播方式為適當限制。至於限制之手段究應採用民事賠償抑或兼採刑事處罰，則應就國民守法精神、對他人權利尊重之態度、現行民事賠償制度之功能、媒體工作者對本身職業規範遵守之程度及其違背時所受同業紀律制裁之效果等各項因素，綜合考量。以我國現況而言，基於上述各項因素，尚不能認為不實施誹謗除罪化，即屬違憲。況一旦妨害他人名譽均得以金錢賠償而了卻責任，豈非享有財富者即得任意誹謗他人名譽，自非憲法保障人民權利之本意。」釋字第 623 號解釋也指出憲法第 11 條雖然保障人民之言論自由，惟憲法之保障並非絕對，立法者於符合憲法第 23 條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制，業經釋字第 414 號、第 577 號及第 617 號解釋在案。

釋字第 678 號解釋理由書也認為：「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑒於言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障（本院釋字第五〇九號解釋參照）。——。惟憲法對言論自由及其傳播方式之保障，並非絕對，應依其特性而有不同之保護範疇及限制之準則，國家尚非不得於符合憲法第二十三條規定意旨

frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

之範圍內，制定法律為適當之限制（本院釋字第六一七號解釋參照）。」⁹亦即享有媒體新聞自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉新聞自由妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制（釋字第 364 號解釋理由書）。

例如「藥物廣告之商業言論，因與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，自應受較嚴格之規範。」（釋字第 414 號解釋理由書），「國家為保障消費者獲得真實而完整之資訊、避免商品標示內容造成誤導作用、或為增進其他重大公益目的，自得立法採取與目的達成有實質關聯之手段，明定業者應提供與商品有關聯性之重要商品資訊。」（釋字第 577 號解釋理由書），亦即商品標示為提供商品資訊客觀方式，應受言論自由之保障，惟「為重大公益目的所必要，仍得立法採取合理而適當之限制」¹⁰。

⁹ 同說，司法院 96.01.26. 大法官釋字第 623 號解釋：「憲法第十一條保障人民之言論自由，乃在保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。商業言論所提供之訊息，內容為真實，無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法言論自由之保障。惟憲法之保障並非絕對，立法者於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制，業經本院釋字第四一四號、第五七七號及第六一七號解釋在案。促使人為性交易之訊息，固為商業言論之一種，惟係促使非法交易活動，因此立法者基於維護公益之必要，自可對之為合理之限制。」

¹⁰ 大法官余雪明教授在本件解釋之協同意見書中引用美國法院之裁判見解，表示：「Central Hudson 對商業言論限制的審查密度定調為中度審查基準，其具體內容包括以下四步驟：（1）言論須合法且無誤導；（2）政府利益有實質重要性（governmental interest is substantial）；（3）規範直接有助於提昇所稱之政府利益（regulation directly advances the governmental interest asserted）；以及（4）規範並不過當（it is not more extensive than is

故新聞自由雖屬於言論自由之一種，受憲法第 11 條所保障，惟仍應受憲法第 23 條規定之限制，國家為保護個人名譽、隱私等法益及維護社會安寧與公共利益，對新聞採訪自由尚非不得為適當而合理之限制。

(二) 參照歐洲人權法院判決先例，有關隱私權之保護，應優先於新聞自由之保障

歐洲保障人權和基本自由公約 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)」，第 8 條規定私人及家庭生活之保障：「一、每一個人均有權利受到尊重有關其私人的生活以及家庭生活與其通信。二、政府機關不得妨害人民行使此一權利。但依據法律規定，而且在民主社會中為維護國家安全、公共安全、地方經濟福祉之利益，防止擾亂秩序或犯罪，為保護健康或道德或為保護他人之權利及自由，有必要時，不在此限。」¹¹

有關個人私人生活之保障，包括個人有關自己身體、肖像、姓名以及其他有關個人及其家庭之資訊之自主決定權，有權自己決定在哪些範圍內，以何種方式對於社會大眾公開或保密。個人可以自由安排其生活方式（包括自由選擇其服裝儀容、髮型、飲食、散步、登山、海水浴、騎乘自行車等之個人行為自由），不受他人干涉，以追求幸福生活之權利。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，「乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以

necessary to serve that interest)。最高法院院長 Rehnquist 指稱此標準操作起來實際已無異於一般之言論。」

¹¹ Article 8 - Right to respect for private and family life

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」（參見釋字第 603 號解釋）。因此如果新聞取材公開內容涉及：1. 私人生活之事實或類此事實將有洩漏之虞，2. 以一般人感受之基準，立於該私人立場可認為不願公開之資訊，3. 該項資訊目前為一般社會大眾所尚未知悉者，即屬構成隱私權之侵害¹²。

歐洲人權法院在 *Hannover v. Germany* (Application no. 59320/00) 一案中，對於雜誌媒體偷拍摩納哥公主私人生活照片並加以評論一案，於 2004. 6. 24 作成裁判認定德國法院裁判(摩納哥公主聲請禁止雜誌繼續刊登其私人生活照片之請求，被德國法院裁判駁回)，違反歐洲人權公約第 8 條有關隱私權保障規定。該判決指出：

「64. 雖然公眾在某些特殊情形，有知悉的權利（此為民主社會之重要權利），而得擴張其知悉範圍及於公眾人物之私人生活之事項，尤其是政治人物被關切的事項。但本案並非屬於此一情形。本案情形並未涉及任何政治上爭論或公眾爭論事項，因為本案公布私人照片與附隨之評論，完全僅涉及聲請人之私人生活細節事項。

65. 如同在另案類似案例中，本法院認為出版公布照片及記事，其唯一目的僅在於滿足特殊讀者群對於本案聲請人之私人生活細節之好奇心而已，仍不得認為對於社會之公共利益的任何爭論有所貢獻（儘管聲請人屬於被公眾所知悉之人物）（參照 *mutatis mutandis, Campmany y Diez de Revenga and Lopez Galiacho Perona v. Spain* (dec.), no. 54224/00, ECHR 2000-XII; *Julio Bou Gibert and El Hogar Y La Moda J.A. v. Spain* (dec.), no. 14929/02, 13 May 2003; and *Prisma Presse*, cited above).）。

66. 在此情形，表現自由應採取較為狹隘之解釋（參照 *Prisma Presse*, cited above, and, by converse implication, *Krone Verlag GmbH & Co. KG*, cited above, § 37).」

¹²參見東京地方法院昭和 39 年 9 月 28 日對於「宴之後」小說（宴のあと）事件判決，引自蘆部信喜/高橋和之，憲法第 4 版，2007 年，岩波書店，頁 119 以下。

69. 本法院從每個人的人格發展觀點，強調保護私人生活之基本的重要性。此項保障如前所述，擴張及於私人家庭生活圈以外，也包括社會的生活面向。本院認為任何人，即使其為社會大眾知悉之名人，也必須能夠享受「合法的期待」彼等私人生活受到保護以及尊重。

結論

76. 如前所述，有關私人生活之保護與表現自由的權衡關鍵點，應取決於本案出版的照片及其記事，導致對於公共利益之討論，有無貢獻。明顯的在本案中，既然聲請人並未行使政府功能，而系爭照片及其記事完全僅涉及她的私人生活細節，足證此類照片及記事並未對於公共利益之討論作出貢獻。

77. 再者，本院認為公眾並無合法利益去知悉聲請人現在在什麼地方以及在她的私人生活中，通常有何動作。縱然她出現的地方，並不總是被認為與世隔絕，以及她是公眾知悉人物。」

由該判決可知，新聞自由仍應受隱私權之限制，新聞媒體不得主張言論取材自由而為所欲為，仍應尊重保護人民之私人生活之秘密自由權利。在毫無公共利益之貢獻下，不得僅基於滿足讀者好奇心，以及商業娛樂目的，而任意刺探揭露他人隱私事項。且個人之私人生活領域，並不限於私人隱密場所，也擴張及於私人家庭生活圈以外，包括社會的生活面向。亦即任何人，即使其為社會大眾知悉之名人，也必須能夠享受「合理的期待」彼等私人生活受到保護以及尊重。

德國憲法法院於2008年2月26日針對媒體報導漢諾威公主私人生活照片作出判決認為：「53 為符合憲法保障人格權以及歐洲人權公約第8條第1項保護個人的私人生活，應取向於個人的、社會的及經濟上關係，而構成個人的私人生活。此項權利之保護範圍，應斟酌個人可正當合理期待私密性(der berechtigten Privatheitserwartungen des Einzelnen)之有關情況範圍。歐洲人權公約第8條第1項規定也可以導出一項請求權，請求國家保護其個人之日常生活照片不被公開。在具體案件之範圍，應考量歐洲人權公約第10條之言論自由以及同條第2項規定之限制，而以利益衡量方式決定之。---

96 聯邦最高法院已經斟酌認為，如果私人生活照片是在特別負擔情況下，蒐集取得，例如經由攝影記者以不正當方法或持續跟追拍照取得時，則憲法上人格權之保護應立於優先地位。---聲請人再指摘其違反歐洲人權法院判決，並無理由。」¹³

由上述判決可知，個人之私人生活保障以及人格權之保護，在不涉及公共利益事項部分，應優先於新聞自由之保障，尤其是媒體記者以不正當方法或持續強行跟追之違法行為拍照取得時，則憲法上人格權之保護應立於優先地位。

(三) 新聞取材自由仍應採取合法正當手段，本於誠信原則為之，不得違反比例原則

1. 新聞取材手段應以最小侵害隱私權之原則為之

按有關新聞資訊之取得，是否允許或被禁止，並非新聞自由之保護範圍問題，而是屬於新聞自由之限制層面問題。一般可取得之資訊來源，屬於資訊自由之保護範圍，而非新聞自由之範圍，在此於限制範圍層面上，通常受到人格權之限制¹⁴。亦即有關新聞自由之限制，通常因為基於個人的人性尊嚴、一般人格權以及個人資訊自主決定權，構成新聞自由之限制。即使是政治人物或當代知名人物，也保護其私人生活領域之資訊及照片，不受公開之權利。但經徵得其同意後可以公開¹⁵。

新聞媒體採訪內容及手段，如果涉及蒐集、保管、運用及公開個人的資訊，而涉及有無侵害人民受憲法保障之隱私權發生爭執時，考量對於個人隱私權之侵害，經常影響到個人的人格生存根源（例如跟追偷拍，報導他人隱私，僅單純滿足人們好奇心，或僅基於提高銷售量之商業營利目的，但卻導致其被跟追偷拍之被害人個人或家庭或與其親近之人之名譽、甚至身體、健康或生存權，終身蒙受重大傷害），因此，在通常情形，應採取「最嚴格的審查基準」，對於隱私權之

¹³ BVerfG, 1 BvR 1602/07 vom 26.2.2008, Absatz-Nr. (1 - 109),
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080226_1bvr160207.html.

¹⁴ Friedhelm Hufen, Staatsrecht II, Grundrechte, 2007, C.H.Beck, §27Rn.5.

¹⁵ Friedhelm Hufen, Staatsrecht II, Grundrechte, 2007, C.H.Beck, §27Rn.17.

侵犯之正當性基礎，其目的必須具備必要不可欠缺之重大利益（例如重大公共利益），而其侵犯手段，則限定於達成該目的所必要之最小限度之範圍之基準，進行合憲性判斷¹⁶。因此，媒體記者如果基於新聞資訊公開之需要（價值）與所追求之一般社會公共利益，而進行新聞取材手段，仍應以最少侵害私人生活領域之「比例原則」方式為之。

2. 新聞取材手段，應限於合法的「正當業務行為」

按新聞取材自由雖以真實報導為目的，但其取材手段方法仍應合法及正當，本於誠信原則為之，不得違反比例原則。上述德國憲法法院於 2008 年 2 月 26 日判決也認為媒體記者不得以不正當方法或跟拍偷拍方式進行取材。有關媒體記者之採訪手段，參照整體法律秩序之精神，應具有相當性，而在社會觀念上所被承認。換言之，取材手段應屬於合法的「正當業務行為」¹⁷（。

就此日本最高法院在昭和 53 年 5 月 31 日裁判即指出：「報導機關出於真正報導之目的，其手段及方法參照整體法律秩序之精神，在社會觀念上可認為相當的範圍內，可認為屬於實質上欠缺違法性之正當的業務行為。然而雖然是報導機關，關於取材，也不得享有不當侵害他人之自由及權利之特權，固不待言。關於取材手段，以伴隨贈與賄賂、脅迫、強要等一般刑罰法令處罰之行為，固不待言；即使其手段及方法並未抵觸一般刑罰法令，但取材對象之個人的人格尊嚴，有顯然加以蹂躪等情事，參照整體法律秩序之精神，在社會觀念上並不被承認時，即屬超越正當取材範圍，而應認為具有違法性。---本件每日新聞社記者自始為獲得機密文件之目的，而利用維持與外交部女性官員發生肉體關係，導致該女官員陷入難以拒絕洩漏外交秘密文件之心理狀態，而乘機取得該秘密文件，嗣後因已無利用價值而斷絕與該女性官員之關係，棄之於不顧，此一始亂終棄之行為，不能不認為顯然蹂躪該官員之個人的人格尊嚴，類此本件記者的取材行為，其手段及方法，參照整體法律秩序之精神，在社會觀念上究竟無法加以承認，而屬於不

¹⁶ 參見蘆部信喜/高橋和之，憲法第 4 版，2007 年，岩波書店，頁 119 以下。

¹⁷ 參見蘆部信喜/高橋和之，憲法第 4 版，2007 年，岩波書店，頁 173 以下。

相當行為，故應認其踰越正當取材活動之範圍。」因此維持第二審有罪判決，駁回記者之上訴抗辯新聞自由與取材自由之答辯主張¹⁸。

1. 依據個人資料保護法規定，不得違法蒐集資料

依據個人資料保護法第 19 條規定：「非公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：

一、法律明文規定。

二、與當事人有契約或類似契約之關係。

三、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。

四、學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。

五、經當事人書面同意。

六、與公共利益有關。

七、個人資料取自於一般可得之來源。但當事人對該資料之禁止處理或利用，顯有更值得保護之重大利益者，不在此限。

蒐集或處理者知悉或經當事人通知依前項第七款但書規定禁止對該資料之處理或利用時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。」有關新聞取材手段，如涉及個人資料之隱私權時，應遵守上述法律規定，一方面必須其內容與公共利益有關，且屬於取自於一般可得之來源。

又參照政府資訊公開法第 18 條規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：——六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」可見政府資訊公開或提供，原則上也不得有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權之情形，有關個人資訊保密之隱私權，原則上優先於資訊公開，而受法律保護。則新聞媒體縱然處於第四權地位，類似於公權力主體，其有關個人之資訊蒐集與公開報導，也不得侵犯他

¹⁸ 參見日本最高法院昭和 53.5.31 刑集 32 卷 3 號 457 頁，引自戶松正典/初宿正典編著，憲法判例，第 5 版，2007 年，頁 187 至 189。

人隱私權。

因此，如果新聞報導或取材，有妨礙他人之自由權利時，尤其採取跟追他人之手段，進行偷拍他人私人生活等採訪活動，干預人私人生活之行動自由與隱私權時，即不得「將其新聞自由，建立在別人的痛苦之上」，故得以法律加以限制。社會秩序維護法第 89 條第 2 款關於無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽之處罰規定，即是為保障被跟追人之個人生活私密領域免於他人侵擾之生活自由保護規定，而對於新聞工作者之報導及取材自由加以限制，應屬正當合理，為保障基本人權所必要。

（四）基於個人私人生活自由保障，得對於職業工作自由加以限制

有關工作權與職業自由，依據司法院大法官歷年來之解釋，其違憲審查標準採取「層級化的違憲審查基準」：「人民之工作權受憲法第十五條所保障，其內涵包括選擇及執行職業之自由，以法律或法律明確授權之命令對職業自由所為之限制是否合憲，因其內容之差異而有寬嚴不同之審查標準。」（釋字第 682 號解釋）

1. 關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由之限制，採取寬鬆的一般公益標準

釋字第 649 號解釋理由書：「關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。」

2. 對於選擇職業應具備之主觀條件加以限制，採取「重要公益」基準

釋字第 634 號解釋理由書：「人民之職業與公共福祉有密切關係，故對於選擇職業應具備之主觀條件加以限制者，於符合憲法第二十三條規定之限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制，惟其目的須為重要之公共利益，且其手段與目的之達成有實質關聯，始符比例原則之要求。」

釋字第 649 號解釋理由書：「至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，

須有重要公共利益存在。」

又釋字第 637 號解釋理由書亦謂：「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。因上開規定限制離職公務員於一定期間內不得從事特定職務，有助於避免利益衝突或利益輸送之情形，且依上開規定對離職公務員職業自由之限制，僅及於特定職務之型態，尚非全面禁止其於與職務直接相關之營利事業中任職，亦未禁止其自由選擇與職務不直接相關之職業，而公務員對此限制並非無法預見而不能預作準備，據此對其所受憲法保障之選擇職業自由所為主觀條件之限制尚非過當，與目的達成間具實質關聯性，乃為保護重要公益所必要，並未抵觸憲法第二十三條之規定，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背。」

3. 對於人民選擇職業應具備之客觀條件之限制，採取最嚴格標準：應以保護特別重要之公共利益始得為之

釋字第 649 號解釋理由書：「人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違。」

本件禁止記者跟追行為，僅是對於記者執行採訪「工作方法及時間地點之限制」，並非全面禁止記者從事一般正常採訪工作，亦未禁止新聞記者自由從事記者報導之職業工作，並不涉及對於人民選擇職業應具備之客觀條件或主觀條件之限制，故立法者為追求一般公共利益（亦即維護社會秩序，保障社會大眾之隱私權與行動自由及生活安寧不受干擾之公共利益），以免被跟追者之行動自由遭受侵犯以及免於被監視之恐懼，非不得予以適當之限制，此乃是維護他人基本人權所必要。被限制之記者對於此種違法跟追行為並非無法預見，而不能預作準備，避免觸法，據此對其所受憲法保障之選擇職業自由與工作權保障所為之限制尚非過當，與目的達成間具實質關聯性，乃為保護一般公益所必要，並未抵觸憲法第 23 條之規定，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背。

七、社維法第 89 條第 2 款規定，是否應依被跟追人或跟追人的身分、跟追目的的差異有所不同，以平衡新聞自由及被跟追人的權益。

(一) 對於「在公共場所參與社會公共活動」之人，為採訪目的，以適當方式加以跟追，不影響其生活作息安排與行動自由者，可能認為有正當理由，免予處罰

個人如果脫離私人生活領域範圍，而進入出現在社會公眾活動領域，在當事人可以預測的範圍，則個人隱私權之保護即可受到限制¹⁹。此參照個人資料保護法第 51 條第 1 項第 2 款規定：「有下列情形之一者，不適用本法規定：-----二、於公開場所或公開活動中所蒐集、處理或利用之未與其他個人資料結合之影音資料。」亦可明瞭。

因此，新聞工作者如果是身處在「公共場所」，對於「在公共場所參與社會公共活動」之第三人，為採訪目的，以適當方式加以跟追，不影響其生活作息安排與行動自由者，可能認為有社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定之「正當理由」，而阻卻該條款之構成要件之該當性。亦即可排除該條款之處罰規定之適用。

(二) 如並非對於「在公共場所參與社會公共活動」之人，進行跟追他人，縱然是基於採訪目的，仍將不當干擾他人私人生活自由，應無正當理由，仍應有處罰規定之適用

按個人生活領域應受保護，不受國家或他人干預，此一保護範圍原則上也應包括在公共空間可以自由行動而不受監視的權利。此觀個人資料保護法第 2 條第一款規定個人資料包括「自然人之社會活動」之個人資料，即可明瞭。又參照歐洲人權法院 2004. 6. 24 判決所持見解：「個人之私人生活領域，並不限於私人隱密場所，也擴張及於私人家庭生活圈以外，包括社會的生活面向。亦即任何人，即使其為社會大眾知悉之名人，也必須能夠享受「合理的期待」彼等私人生活受到保護以及尊重。」也可參考。換言之，私人生活領域在地理上並不受限制，因

¹⁹ Vgl. Christoph Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl., 2008, S. 194.

此，並不限於自己住宅家中，也包括可能在住宅外，自己個人可以進出之領域，例如在海濱舉行慶生會，在飯店請客用餐，可以自己決定哪些人可以參加等，均屬之²⁰。

因此，如果被跟追人處在私人生活領域（包括在餐廳，與家人或私人朋友聚會聊天等），並未參與社會公共活動時，則其基於人性尊嚴以及人格尊重，自當享有經營自由思考、安靜和諧的私人生活、並不受干擾之隱私權利，此一基本權利，新聞工作者也應加以尊重及維護。故於此情形，即不得再假藉新聞採訪之名，跟追他人，而行不當干預他人之私人生活及家庭生活之實（參見刑法第 310 條第 3 項：「對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰。但涉於私德而與公共利益無關者，不在此限。」也認為與公共利益無關之私人生活事項，不得干預）。如果人民倘若不論身處何地，均隨時隨地被長期「跟蹤監視」拍照、監聽及採訪，將處於恐懼不安狀態，喪失其依據憲法享有「免於恐懼被跟蹤偷拍之自由」以及「追求幸福圓滿生活」之權利。

且倘若媒體記者可以隨時隨地如影隨形般跟拍，則被跟追者及其親近人員為避免跟追，勢必採取對抗逃脫手段，而容易發生在道路上競逐超速駕駛等情形，以致於發生危害生命及身體健康之危險，甚至於發生公共危險。例如，歷史上著名的英國黛安納王妃為避免狗仔隊跟追，而超速行車肇事以致死亡之悲劇。故於此情形，即屬於「無正當理由」，如經勸阻不聽者，即該當處罰要件。此所以德國立法例特別明定因為跟追導致被害人發生傷亡危險者，應加重其刑，即考量其強行跟追行為所衍生之後果，可能相當嚴重。

又如事先徵得被採訪人之同意，自得於任何「特定時間及特定地點」進行採訪。其新聞取材自由仍可適當行使，並不受影響。

故經由「正當理由」之法律構成要件概念用語之解釋，即足以保障新聞自由與採訪自由。本件聲請人主張其如適用本條款結果，將損害其新聞自由乙節，應無可採。

²⁰ Friedhelm Hufen, Staatsrecht II, Grundrechte, 2007, C.H.Beck, §27Rn.22.

（三）「在公共場所參與社會公共活動」與「私人生活空間應受隱私權保護範圍」之界定判斷標準

至於上述「在公共場所參與社會公共活動」得自由採訪與「私人生活空間應受隱私權保護範圍」之界定判斷標準，應依據該社會習慣及社會通念定之。

有關私人生活空間應受隱私權保護範圍的判斷標準，在此可採取「一般人之感受基準」，亦即應可參照至聖先師孔子所說：「己所不欲，勿施於人。」之標準，如果一般人在相同情況，立於被跟追人之處境時，均不願受到干擾或不願受到監視監督，而可「合理期待」享受自由安寧生活（採取所謂「合理期待基準」），而不願被跟追騷擾或採訪公開資訊時，則基於社會上「同理心」之道德要求，媒體工作者即不得為採訪目的，而再跟追他人，以致造成被跟追人之嚴重精神困擾，影響其正常作息以及自由安寧生活之基本權利²¹。上述德國憲法法院於2008年2月26日判決認為憲法保障人格權以及歐洲人權公約第8條第1項保護個人的私人生活，應取向於個人的、社會的及經濟上關係，而構成個人的私人生活。此項權利之保護範圍，應斟酌個人可正當合理期待私密性之有關情況範圍。此一見解，可供參考。

（四）對於政治人物採訪自由及其限制

又國外學說上雖然有主張政治人物（具有公職身分之社會知名人物），係屬於接受公眾委託之人，也具有公益代表人性質，如果其私人生活之情況，與公共利害關係有密切關聯時，則為參與公共議題之討論，基於公共利益之目的，應可適當取材報導，於此情形，其隱私權即比較一般人民相對受到限制。亦即如果媒體工作者對於政治人物進行跟追採訪個人生活領域事項，如果可對於一般公共利益之討論，具有貢獻（例如涉及違法行為，而可受公評者），而其跟追方法，也符合比例原則，未曾逾越必要程度，則在社會通念上認為合理範圍內，應可認為有正當理由，而得阻卻違法。

²¹ 參見長谷部恭男，憲法，第3版6刷，2007年，頁157至159。

但由於跟追採訪手段較為激烈，政治人物也應享有追求個人私人生活及家庭生活圓滿幸福空間之基本權利。因此，應以有相當理由（依客觀、合理判斷）足認該政治人物之私人生活事項行為涉及重大公益事項，而於公共場所或公眾得出入之場所進行跟拍，且符合遵守比例原則，不得逾越必要程度（參照釋字第 535 號解釋）。其跟追採訪目的，如果不涉及與重大公共利益有關之事項，或如果採取二十四小時跟監模式，則其手段欠缺社會通念之相當性，違反比例原則與相當性原則，仍應認為構成採訪自由之濫用，而欠缺社維法第 89 條第 2 款規定之正當理由，不得阻卻違法。

歐洲人權法院也認為公眾知名人物也應有純粹的私人生活²²。就此歐洲人權法院在 2001 年 2 月 6 日即針對 Tammer 一案件，作出判決認為雜誌記者報導批評某一位離婚女性部長是婚姻破壞者以及拋棄小孩的不負責任母親等語，被愛沙尼亞法院判處罰金 220 愛幣（相當於其 10 日所得），人權法院認為雖然該部長屬於公眾人物，但其使用有爭議的報導敘述，涉及其個人的私人生活領域，很難被認為有助於公共利益，而且其刑罰處罰額度相當輕微，因此並未違反新聞自由，而為法之所許²³。可見政治人物仍應受隱私權保障，不得以新聞自由加以侵犯。

在此情形，就具體個別情形，可導入「比較利益衡量基準」。比較透過新聞自由所被保護之公共利益與因跟追行為導致受害人之私人生活自由蒙受損害之嚴重程度，進行利益衡量。而如果報導內容與社會公益無涉，無關形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能（參見釋字第 644 號解釋）時，則利益衡量結果，縱使屬於國際知名人物，也享有私人生活領域（例如個人與朋友度假之照片）之隱私權，而得請求禁止散佈（參見德國聯邦最高法院裁判見解）²⁴。故於此情形，跟追拍照私人生活照片，應為法所不許。

²² 廖福特，個人影像隱私與新聞自由之權衡，收於顏厥安、林鈺雄主編，人權之跨國性司法實踐－歐洲人權裁判研究（一），2007 年，頁 247 以下。

²³ Vgl. Christoph Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl., 2008, S. 273.

²⁴ BGH NJW 2008, 749 (750); Jens Petersen, Medienrecht, 4. Aufl., 2008, S. 67f.

八、如果認為新聞媒體工作者的採訪行為，在一定條件下不在前述社維法規定適用範圍內，該如何界定「新聞媒體」及「新聞採訪行為」。

（一）新聞媒體

媒體意指資訊傳播的媒介，即資訊傳播中傳播者與接受者之間任何傳遞訊息的物質與工具。大眾傳播媒體之特徵有三：1. 傳播精神的內容、視覺的內容以及聽覺的內容。2. 使用超越地域的技術手段進行傳播活動。3. 針對多數人（一般大眾）進行傳播²⁵。媒體範圍包括報紙、電影及廣播。也包括網際網路多媒體以及個人的通訊與電信通訊。其任務在於使資訊廣泛流通、反映多元的各種意見，並形成自己的意見²⁶。

從新聞自由保障觀點而論，其基本權利主體應包括所有從事新聞媒體業務活動之自然人與企業，包括法人及其他團體組織，也包括外國人。而且並不以主要職業的新聞活動為準。除出版外，也包括編輯、其他出版工作同仁²⁷。

（二）新聞採訪行為

新聞自由保護新聞作品資訊之取得及產生，並保護新聞之種類、編排、內容及形式之決定。其保護範圍，包括對於各項資訊（情報）及各項意見，從蒐集取得、到發行散佈之一系列有關新聞工作之活動²⁸。

有關新聞採訪行為，乃是指新聞從業人員（例如文字記者及攝影記者）為傳播新聞之目的，而對於特定人、事、時、地、物，進行資訊及意見之搜集活動。

九、本件應採取「合憲性解釋」

按基於法律規定之「合憲性解釋」原則，如果法律規定有數種解釋可能，其中某種解釋結果將導致違憲，而其他解釋結果則符合憲法規定意旨時，則該法規

²⁵ Frank Fechner, Medienrecht, 8. Aufl., 2007, S. 4.

²⁶ Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. §5 Rn. 23.

²⁷ Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. §5 Rn. 28.

²⁸ BVerfGE 20, S. 162, 176; Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. §5 Rn. 27.

範仍然合憲，並應採取符合憲法之解釋²⁹，亦即可採取推定合憲。本件對於社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定：「有左列各款行為之一者，處新臺幣三千元以下罰鍰或申誡：-----二、無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者。」中之構成要件「無正當理由」，參照憲法保障新聞表現自由之意旨，進行解釋，認為對於「在公共場所參與社會公共活動」之任何人，為採訪目的，以適當方式加以跟追，不影響其生活作息安排與行動自由者，可能認為有正當理由，免予處罰。亦即可排除該條之處罰規定之適用。因此，本件上述法律規定，基於合憲性解釋原則，並無抵觸憲法侵害人權之違憲情事。

（一）有關違反社會秩序行為應如何制裁處罰，原則上屬於立法裁量範圍

參照司法院 97.09.05. 大法官釋字第 646 號解釋理由書：「人民身體之自由與財產權應予保障，憲法第八條及第十五條定有明文。如以刑罰予以限制者，係屬不得已之強制措施，具有最後手段之特性，自應受到嚴格之限制。如為保護合乎憲法價值之特定重要法益，且施以刑罰有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，而刑罰對基本權之限制與其所欲維護法益之重要性及行為對法益危害之程度，亦合乎比例之關係者，並非不得為之（本院釋字第五四四號、第五五一號解釋參照）。惟對違法行為是否採取刑罰制裁，涉及特定時空下之社會環境、犯罪現象、群眾心理與犯罪理論等諸多因素綜合之考量，而在功能、組織與決定程序之設計上，立法者較有能力體察該等背景因素，將其反映於法律制度中，並因應其變化而適時調整立法方向，是立法者對相關立法事實之判斷與預測如合乎事理而具可支持性，司法者應予適度尊重。」

有關對於跟追他人行為以致於受害人生活自由產生干預困擾，是否施以行政罰制裁，以維持公共秩序，乃屬於立法裁量範圍，立法者對相關立法事實之判斷與預測，既有上述合乎事理而具可支持性，司法機關應予適度尊重。

（二）對於新聞記者違法跟追行為加以處罰，與保護隱私權之管制目的間具有合理關聯性

²⁹ BVerfGE 88, 203, 331 ; 74, 297, 347.

在對於新聞採訪自由之法規限制，其合憲性（正當性）審查標準，可採取下述標準：

- （1）規範基礎：具有限制新聞採訪自由之形式法律基礎（法律保留原則）。
- （2）規制（管制）目的（立法目的）之正當性（正當目的）。
- （3）規制手段符合比例原則。亦即規制手段（立法目的達成手段）與規制目的間，具有合理的關連性。且
- （4）經由規制所得之利益與因此所失之利益，應維持均衡³⁰。

本件對於跟追行為之處罰，有法律明文依據，符合法律保留原則。其管制目的在保護人民之私人生活自由與隱私權，具有目的正當性。其管制手段科處罰鍰，與管制目的具有合理關聯性，且為保護個人生活自由及免於騷擾恐懼所必要，並無逾越比例原則，應屬合憲。

就處罰比例原則與相當性原則而言，衡酌本件記者跟追行為危害社會秩序之可歸責程度及所生危害結果（本件被害人兩次委託律師發函制止，委託律師費用按照一般台北律師收費行情計算，估計即高達數萬元以上，加上被害人精神上及行動自由受到傷害，損害更重），加上其違規行為所得不法利益經常獲利數十萬元以上（狗仔隊本身也是一門賺錢的行業，一幅震撼性的照片，在歐洲、美國等地可賣得價錢數以萬美元計³¹），與本件處罰嚴重程度（處新臺幣 3 千元以下罰鍰或申誡，實際上處罰新臺幣 1,500 元），其處罰相較於國外立法例科處 3 年以下有期徒刑比較，應屬輕微，不僅並無違反比例原則，甚至處罰過輕，無法發揮遏阻效果。

（三）本件處罰規定，符合處罰明確性原則

有關人民行為準則及處罰之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法院審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違

³⁰ 蘆部信喜/高橋和之，憲法第 4 版，2007 年，岩波書店，頁 197 以下。

³¹ 引自維基百科網站關於狗仔隊之敘述，參見 <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%8B%97%E4%BB%94%E9%9A%8A>，瀏覽日期 100.6.5.

(參照司法院 86.07.11. 大法官釋字第 432 號解釋)³²。亦即處罰規定如果具備下列要件：1. 其意義可理解。2. 受規範者所得預見。3. 可經由司法機關審查加以確認。即可認為符合明確性原則。本件無正當理由之跟追行為之處罰，其意義可被一般國民具有通常判斷能力者所能理解；在具體情形，其跟追行為是否無正當理由而被處罰，也是受規範者所得預見，而有判斷可能³³；且嗣後如有爭議，也可經由司法機關進行審查加以確認。故符合處罰明確性原則之要求。從而符合行政處罰之處罰法定主義之要求，並無違憲。

十、結語

按記者以跟追方式進行偷拍，俗稱「狗仔隊」，是一個專門拍攝名人隱私的記者。一般認為：「狗仔隊通常會駕駛摩托車或私家車，在目標人物出沒地方守候，進行拍攝或偷拍，並貼身跟蹤目標人物的車輛。他們甚至會搜索目標人物住過的酒店房間，連丟棄的垃圾也不放過，務求知道目標人物不為人知的生活習慣及喜好。狗仔隊對目標人物造成很大的困擾，除了跟隨不捨帶來的麻煩外，亦侵犯了目標人物的私隱，令目標人物仿如 24 小時活在公眾的監察之中。狗仔隊本身也是一門賺錢的行業，一幅震撼性的照片，在歐洲、美國等地可賣得價錢數以萬美元計。」³⁴由上述可知，記者跟追他人進行蒐集資訊或採訪，以揭發他人生活隱私為目的，並非屬於良善的正當業務行為，不僅違反新聞倫理，也妨害社會善良風俗，無法達成新聞媒體所擔當之「淨化人心」與「改善社會風氣」之神聖

³²例如：會計師法第 39 條第 6 款規定：「其他違反本法規定者」，以違反會計師法為構成會計師之懲戒事由，其範圍應屬可得確定。同法第 17 條規定：「會計師不得對於指定或委託事件，有不正當行為或違反或廢弛其業務上應盡之義務」，係在確立會計師之行為標準及注意義務所為之規定，要非會計師作為專門職業人員所不能預見，亦係維護會計師專業素質，增進公共利益所必要，與法律明確性原則及憲法第 15 條保障人民工作權之意旨尚無違背（釋字第 432 號解釋）。

³³ 參見日本最高法院昭和 50 年 9 月 10 日大法庭判決（德島市公安條例事件），引自蘆部信喜/高橋和之，憲法第 4 版，2007 年，岩波書店，頁 192 以下。

³⁴ 引自維基百科網站關於「狗仔隊」之敘述，參見 <http://zh.wikipedia.org/wiki>，瀏覽日期 100.6.5.

使命。

本件社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定對於無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽之行為，進行處罰，其目的在保護人民之私人生活領域，免於他人干涉，並保護被跟追人之行動自由，免於被跟監恐懼之自由，屬於保護他人權益所必要之措施，對於新聞自由所為適當及合理之必要限制，並無違憲疑義。

如新聞從業人員在公共場所對於「在公共場所參與社會公共活動」之人，為採訪目的，以適當方式加以跟追，不影響其生活作息安排與行動自由者，可認為有正當理由，免予處罰。惟此係在具體個案裁判上，有關上開法律規定之解釋適用問題，相關機關於進行裁處時，自應注意及之，然此並不涉及法律規定有無違憲疑義。