

會台字第 9109 號王煒博聲請案
中華民國 100 年 6 月 16 日憲法法庭
鑑定報告書

鑑定人：石世豪教授

記者跟追名人的必要性與法律界限

石世豪*

內容

導言.....	2
壹、聲請釋憲緣由.....	4
貳、解釋憲法必要.....	5
參、實體爭議焦點.....	7
肆、自由權利釋義.....	7
一、跟追行為相關自由權利.....	8
(一) 緒論：媒體記者與當代社會.....	8
(二) 一般行動自由.....	8
(三) 資訊獲取自由.....	9
(四) 新聞工作自由.....	9
(五) 相關權利之一：媒體事業營業自由.....	10
(六) 相關權利之二：出版自由或「新聞自由」.....	10
(七) 相關權利之三：滿足知的權利或窺視自由.....	11
(八) 相關權利之四：公共領域守望或代守望權.....	12
(九) 相關權利之五：依通常程序受公平審判權.....	12
二、不受跟追相關自由權利.....	12
(一) 緒論：群居秩序與自由社會.....	13
(二) 人身安全.....	13
(三) 近身空間支配權.....	14
(四) 私領域不受干涉自由.....	15
(五) 相關權利之一：肖像權及自我形象再現權.....	15
(六) 相關權利之二：個人資訊隱私自主控制權.....	16
(七) 相關權利之三：道德自主及人格發展自由.....	16
三、第三人權益或公共利益.....	17
(一) 促進對話塑造相互尊重氛圍.....	17
(二) 探知人類社會生活真實面貌.....	17
(三) 凝聚共同關注焦點形成時尚.....	17
(四) 民主政治所需公共監督機制.....	18

* 作者為德國漢堡大學法學博士，曾任國立政治大學新聞系教授、國家通訊傳播委員會創會委員兼副主任委員，現任國立東華大學財經法律研究所教授。

(五) 具政治社會功能的新聞自由.....	18
伍、自由權利衝突.....	18
一、實現一權利即須犧牲另一權利.....	19
二、增益一權利導致另一權利減損.....	19
三、和諧或互利所需事實條件欠缺.....	19
陸、憲法規範的抽象調和.....	20
一、界分自由權利效力範疇.....	20
(一) 依衝突發生空間或情境.....	20
(二) 依權利或義務主體身分.....	21
(三) 循既有習慣或市場機制.....	21
(四) 依目的或典型社會功能.....	22
二、擇一優先再比例式權衡.....	22
三、社會工程式規範建構論.....	23
四、相關憲法原則.....	24
(一) 法治原則.....	24
(二) 民主原則.....	24
(三) 平等原則.....	25
(四) 比例原則.....	26
(五) 培力原則.....	26
柒、往返抽象具體之間.....	27
一、系爭規範是否限制相關自由權利及其合憲基礎.....	27
二、當事人與關係人互動情境.....	28
(一) 被跟追者身分所涉情境差異.....	28
(二) 跟追者身分及跟追目的.....	30
(三) 跟追場合及擬取得資訊手段.....	32
三、回歸本案原因事實.....	33

導言

不同於言論自由，已經納入國際人權規範中獲得正式保障，例如：聯合國《公民與政治權利國際公約》第 19 條及《歐洲人權公約》第 10 條規定，成為現代自由民主社會的普世價值重要環節；新聞自由（freedom of the press）或媒體自由（Medienfreiheit），其規範內涵及具體實踐方式，不僅在一度因冷戰而相互對峙的不同政治體制之間存在極大差異¹，即使在普遍重視上述自由的西方民主國家

¹ 一般說明，參閱：Siebert/ Peterson/ Schramm (1956): FOUR THEORIES OF THE PRESS, Univ. of Illinois

中，針對不同種類媒體所涉及的繁複管制問題，尤其，面對個人隱私與媒體採集或報導新聞相關活動之間的緊張關係，各國法制的處理方式向來各有特色²。

相較之下，我國媒體法制除廣播電視法及其後陸續制定的有線廣播電視法、衛星廣播電視法，透過執照制度建構細密管制的目的事業管理架構之外，近來立法者也不斷在其他並非以媒體為主要規範對象的法律之中，例如：兒童及少年福利法³、氣象法等⁴，增訂關於媒體報導行為的管制規範或擴張其範圍，使得媒體管制法令架構益形龐雜。此外，刑法第 235 條、310 條、第 315 條之 1 以下各條及民法第 195 條第 1 項等不以傳播內容為規範對象的「一般法律規定」，由於並未區分適用對象為媒體事業及其人員或一般人，對於經常從事蒐集並散布文字、圖畫的媒體事業及其人員，是否已超越其所能或所應承擔的法律責任，以致妨害其所應發揮的重要政治及社會功能，至今已多次涉及憲法層級的法律爭議問題。司法院大法官釋字第 407 號解釋、釋字第 509 號解釋、釋字第 617 號解釋、釋字第 656 號解釋，即曾就相關問題，反覆借用比較法上的外國憲法釋義框架試圖加以釐清⁵。

我國自從解除報禁、廢止出版法之後，報業生態丕變；在激烈的商業競爭之下，不少新進業者與經營多年的既有報社，陸續停刊部分報紙或甚至歇業。原本以香港為主要市場的華人零售報業集團壹傳媒⁶，則在 2003 年 5 月 2 日開始發行台灣版《蘋果日報》，帶動國內報紙另一波輿論及廣告競爭，其他各報隨之感染該報視覺化的版面呈現方式，內容方面則增加與目標讀者群日常生活話題有關的報導題材，逐漸蔚為一股「蘋果化」的報業風潮。由於零售報或「小報」內容大量取材於日常生活話題，呈現方式又偏重於視覺化要素，名人或與報導內容相關人物的親口說法及實況照片，於是成為其新聞取材所不可或缺的重要標的，記者或所謂「狗仔」跟拍引發爭議，時有所聞。

由於歷來大法官解釋涉及出版或平面媒體在憲法上所受自由保障者，主要針對既已刊載的內容管制標準，或就其所造成他人權利損害應負民事及刑事責任，並未針對媒體事業及其人員蒐集報導材料相關活動的憲法保障及合法限制釐清彼此界限，嚴格而言，記者跟拍所引發爭議在我國迄今仍欠缺憲法位階的明確規

Press.

² 一般說明，參閱：E. Barendt, ed.(2009): FREEDOM OF THE PRESS, Ashgate..

³ 參照：該法第 27 條、第 30 條第 12 款、第 55 條第 4 項等規定。

⁴ 參照：該法第 19 條、第 24 條第 3 項等規定。

⁵ 相關說明，參閱：石世豪（2010）：《重塑媒體在憲法上的應有形象——一個大法官至今「顧左右而言他」的嚴肅命題》，發表於：司法院大法官九十九年度學術研討會。

⁶ 不同於傳統報業以較為穩定的訂閱讀者為其發跡根據，零售報業主要通路則為街頭報攤或便利商店，以非固定訂戶隨機零星購買及伴隨高發行份數而來的廣告為其財務基礎，因此其內容較少嚴肅新聞，呈現手法也偏重於照片或圖畫等視覺要素而非文字，藉以吸引零售市場的讀者目光；德文稱之為 Boulevard Press，英文稱之為 tabloid press，就字源而言，與此類報紙最初問世時所採取的叫小版面規格有關，但主要係指（美國）伴隨此類小報常出現的犯罪新聞、星象占卜、名人八卦等偏重煽情內容。國內中譯大多循英文意譯，稱之為「小報」，所指涉重點也是其內容偏重煽情，並非藉以指涉其版面規格較小。

範準則。因此，如何自我國憲法成文規定及憲法解釋所續造的合憲秩序中，演繹或歸納出關於媒體事業及其人員蒐集報導材料所涉及的新聞自由或媒體自由憲法保障及其合法限制界限，以及，是否及如何借用比較法上的外國憲法釋義框架，抑或直接根據在地憲政實踐經驗具體化我國憲法上相關規範，在當前立法者不斷透過非以媒體為主要規範對象的法律管制媒體活動之際，尤其值得探究。

壹、聲請釋憲緣由

蘋果日報記者王煒博，於 2008 年 9 月 7 日（星期日）下午 2 時至 3 時，在台北市、路髮廊門口，採訪名主持人暨雜誌編輯孫正華，關於她與聯華神通集團負責人苗豐強之子苗華斌二人結婚消息；同日下午 6 時至 7 時，又在台北市國賓飯店大廳採訪苗華斌及孫正華二人，並對孫正華拍照；當日傍晚，又到苗華斌住處等待。案經苗華斌於當日下午 3 時 40 分許，向台北市警察局中山分局檢舉，謂王煒博無正當理由，無故跟追他人，經勸阻不聽，違反社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定；台北市警察局中山分局於 2008 年 9 月 30 日，以刑字第 09733179300 號處分書，以「王煒博於 2008 年 7 月 19 日與 25 日無正當理由，跟追告訴人苗華斌，經告訴人委託律師許姿萍郵寄存證信函勸阻不聽，復於 97 年 9 月 7 日跟追告訴人整日」為由，裁處王煒博罰鍰新台幣 1500 元。

王煒博不服，向台北地方法院聲明異議，經該院於 2008 年 10 月 28 日，以 97 年度北秩聲字第 16 號裁定駁回而確定。台北地方法院裁定駁回王煒博聲明異議，主要理由大致有如下各點：

(1)關於爭點一「聲明異議人身為報社記者，主跑娛樂演藝新聞，需就所報導事件，向報導中之相關人、事、物進行查證採訪，自亦需要查知被報導公眾人物之行程或前往地點，前往採訪被報導人…聲明異議人僅係為採訪報導需要，查知檢舉人與孫正華可能出現地點，前往進行採訪，為正當行為…」，法院認為：A.「聲明異議人所為行為非僅有『查證』，尚包括以相機拍攝他人日常生活之行為」，B.「97 年 9 月 7 日為星期日，檢舉人與孫正華於週末假期進行休憩行為，並無接受記者採訪之義務」，因此認定「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正華，可謂已侵害該 2 人於假日外出休憩及個人隱私」；

(2)關於爭點二「聲明異議人查知檢舉人及孫正華可能出現地點後，前往採訪，並無跟追行為…」，法院認為：「聲明異議人…未舉證如何事先查知檢舉人及孫正華可能出現地點，卻可於不同時段、地點對檢舉人及孫正華進行訪問，顯見聲明異議人確有『跟追』行為無疑」；

(3)關於爭點三「聲明異議人於採訪檢舉人及孫正華時，該 2 人並未表示不

得跟追或採訪，僅未予以回應…」，法院認為：「檢舉人及孫正華既已於該日下午 2 時至 3 時對聲明異議人採訪不置可否、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」；

(4)關於爭點四「檢舉人先前所寄發之存證信函，均非以聲明異議人為寄發對象…」，法院認為：「檢舉人於 97 年 9 月 7 日之前，有 2 次以存證信函發函蘋果日報報社制止報社記者為跟追行為，聲明異議人亦坦承公司有將存證信函轉達記者等情，是檢舉人所為勸阻應係對全體報社記者而言，自亦包括聲明異議人本人」；

(5)此外，法院進一步認為：「社會秩序維護法第 6 條所列禁止、勸阻之書面，該要式規定之立法目的在於配合秩序罰力求『即發即決』之特性，規定需以書面為之，俾謀舉證之便利以昭慎重。既已有經書面勸阻之證明，自可據法論罰，至於是否為警察機關所為禁止、勸阻，在所不問」。

綜合以上各點理由，法院因此結論：「聲明異議人既經檢舉人以存證信函多次書面勸阻而不聽，處分機關依據社會秩序維護法第 89 條第 2 款而處 1,500 元罰鍰，於法並無違誤」。

對於台北地方法院上述刑事終局裁定，適用社會秩序維護法第 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：...無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者」，王煒博認為涉有牴觸憲法第 11 條保障新聞自由、憲法第 15 條保障人民工作權意旨、憲法第 23 條比例原則及正當法律程序等疑義，於 2008 年 11 月 20 日向大法官聲請解釋。

貳、解釋憲法必要

本件聲請解釋案，依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條規定，無論程序或程式要件皆已具備，大法官依法得予受理，進而作成解釋。此外，本件聲請案就其中所涉實體憲法爭議問題，亦即，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：...無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者」，透過處罰無正當理由跟追行為的一般秩序維護規範，藉以保護被跟追者「行動自由」不受非法干擾⁷，在通常情況下似乎屬於憲法第 23 條「防止妨礙他人自由」或「維持社會秩序」所必要的法律限制規範；警察機關及法院執行上述規定，也正是落實憲法保障被跟追者（一般）行動自由不受干擾，以及，貫徹社會秩序維護規範所表彰共同生活秩序的公權力

⁷ 該款於行政院 1987 年所提出的草案中原為第 96 條第 2 款規定，立法院於 1991 年三讀通過該法時雖變更條序，但條文內容並未更動；依當時原提案中的立法理由說明，該款係「參考違警罰法第 77 條第 1 款規定，禁止跟追他人之後，或盯梢婦女等行為，以免妨害他人之自由行動」。

必要措施。然而，一旦跟追者具有特殊身分，或跟追行為出於特定目的，在憲法上另有保障規範或應受到更高評價，例如，在本件聲請書中所強調的新聞自由、工作權等自由權利或憲法價值，上述立法及執法機關相關公權力措施在通常情況下的合憲性假設，是否仍能屹立不搖，不無疑問。就此而言，針對本件聲請案所提出憲法爭議問題，即有必要作成解釋加以釐清。

其次，關於出版或平面媒體相關自由在我國應受保障的憲法理由，釋字第 407 號解釋理由書沿襲釋字第 364 號解釋闡明「以廣播及電視方式表達言論之自由」的論證模式，認為「出版自由為民主憲政之基礎，出版品係人民表達思想與言論之重要媒介，可藉以反映公意，強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展」；然而，有鑑於「出版品無遠弗屆，對社會具有廣大而深遠之影響，故享有出版自由者，應基於自律觀念，善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉出版品妨害善良風俗，破壞社會安寧、公共秩序等情形者，國家自得依法律予以限制」。釋字第 509 號解釋固然未區分一般人與媒體事業及其人員所涉誹謗爭議，一概以言論自由之名認定「國家應給予最大限度之保障」之際，同時也闡明「保護個人名譽、隱私等法益」得為立法限制「言論自由」的合憲理由；在判斷立法者所採取的限制手段是否妥適時，該號解釋並且顧及「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」。上述解釋意旨，一旦適用範疇從的刊載、散布既已編輯完成的報刊內容，轉而延伸至距離「言論（表達）」較遠的媒體事業及其人員蒐集報導材料相關活動之上，是否也將獲得相同結論，值得探究。

另一方面，歷來大法官解釋關於隱私權的憲法釋義，主要以資訊隱私為其保護範疇⁸，涉及個人私領域（private sphere; Privatheit）不受干擾者，其相對應的不作為義務主體又僅限於國家機關及其所屬人員⁹；關於類似本件聲請案係另一私法人或其人員因跟拍涉及侵犯他人私領域，國家透過立法介入保護被跟拍者不受干擾（to be let alone）自由所涉及的法律及其執行措施合憲性問題，則迄今尚未成為大法官解釋主旨，其中牽涉多項自由權利相互衝突時如何權衡或調和等憲法上重要議題，也有必要藉由本件聲請案加以闡明。

綜上所論，本件聲請解釋案確實有必要依法受理，並就其中所涉憲法規範上相關爭點作成解釋，藉以釐清歷來大法官解釋未曾釋疑之處，俾利我國憲法規範進一步具體化，續造更符合在地憲政實踐經驗的合憲秩序。

⁸ 參照：釋字第 603 號解釋文，並請對照：釋字第 585 號解釋、釋字第 509 號解釋、釋字第 293 號解釋。

⁹ 參照：釋字第 535 號解釋。

參、實體爭議焦點

針對本件聲請釋憲案，司法院大法官決議進行言詞辯論，其議題為以下 4 項：

1. 社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定旨在保障被跟追人何種權益？是否屬憲法所保障之基本權利？
2. 新聞媒體工作者之新聞自由或工作權，是否因上開規定而受到如何之限制？
3. 上開規定之解釋適用，是否應依被跟追人或跟追人之身分，或跟追目的之差異，而有所不同，以平衡新聞自由及被跟追人之權益？
4. 若認新聞媒體工作者之採訪行為在一定條件下不在上開規定之適用範圍內，則應如何界定「新聞媒體」及「新聞採訪行為」？

為完整回覆上述議題，以下分別就本件聲請案所涉相關自由權利的憲法釋義、自由權利衝突、相關憲法原則、調和相關自由權利衝突的 3 類方式依序分析，再就本件聲請案原因事實及相關在地憲政實踐經驗，與規範面上一般原則相互對照辯證，然後導出本文結論與建議。相應於上述 4 項議題，以下肆之二大致回應議題 1；肆之一、伍、柒之一則回應議題 2；肆之三、陸、柒則從不同層面處理議題 3 相關問題，歸納性的說明則聚焦於柒之二（一）、柒之三；至於議題 4 相關分析，先後置於柒之二（二）、柒之三，並於柒之三中提出歸納性的說明。

肆、自由權利釋義

由於本件聲請案涉及違憲爭議的社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定，其立法目的係為保護被跟追者「行動自由」不受妨害而施以行政制裁，國家機關因執行此項對於其他人民的保護規範，造成跟追者自由權利受公權力限制而形成公法上的三方關係；此種情形，與國家機關為維護公共利益介入干預私人活動，直接造成其相對人自由權利受限制的典型「國家—人民」兩造模式並不相同。面對此種公法上三方關係所涉及保護規範及其執行措施的合憲性爭議，自應就作為前提問題的被保護對象及被干預對象相關自由權利及其內涵先予釐清。

以下關於記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追他人所涉及之自由權利釋義，皆從當代社會組織及個人互動結構出發，先後分析以個人為核心的相關自由權利，漸次開展至超越個人的集體共同生活秩序。至於自由權利的概念內涵、性質及其彼此關係，係根據歷來大法官解釋意旨及其中曾經參考借用的比較法上外國憲法釋義框架，儘可能納入我國憲法成文規範體系之中。基本上，比較偏向

概念體系化的自由權利釋義，主要借用德國憲法上關於基本權的釋義框架作為對照摹本；比較偏向經驗事實及社會功能的個別自由權利論述，則兼從歐洲人權法院及美國聯邦最高法院相關判例中獲得啟示。

一、跟追行為相關自由權利

跟追他人如果欠缺正當理由，並經勸阻不聽者，依社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定即構成應予處罰的不法行為，易言之，屬於立法者授權警察機關及法院依法加以處罰的應予制裁行為類型。然而，上述規定授權執法機關藉由裁罰措施加以限制者，既可能是基於個人興趣或甚至公共利益注意他人行動，進而持續在一定距離內加以觀察、尋求互動或利用機械設備予以紀錄的常規社會事實，也可能屬於憲法上相關自由權利所保障範疇；尤其，當跟追者具有特定身分或基於特定目的時，其跟追行為的憲法上評價即可能有所不同。

（一）緒論：媒體記者與當代社會

當代社會得以依其現況運作的資訊基礎，除了通訊傳播設備、機構化的組織傳播之外，經由個人面對面互動所進行的資訊交換及傳遞，已經大幅由媒體所取代或補充。相較於歷來大法官解釋多次闡釋的媒體報導內容規範問題，媒體事業及其人員蒐集報導材料相關活動，例如：調閱資料、趕赴現場拍攝畫面、價購通訊社或自由工作者所取得消息及畫面、採訪當事人或目擊者、向具有特殊經驗或專業知識人士徵求意見或評論等，更是媒體事業得以源源不斷取得素材，據以建構大眾所認知世界圖象或所謂「客觀」座標的關鍵環節。記者採訪當事人、關係人或拍攝畫面，固然可能出於調查（*investigation; Recherche*）需要或專業化的個人興趣，更是其反覆執行的職業內涵，構成其依契約負有給付義務的工作項目之一。透過不同媒體事業統合蒐集、編輯及傳播龐大資訊內容所需物質及人力資源，在其彼此之間既競爭又合作的產業生態型塑之下，當代社會所不可或缺的大眾傳播體系及其所建構的整體世界圖象於是成形。將記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追他人試圖加以採訪或拍攝畫面的相關行為，置於上述經驗事實的背景理解（*Vorverstehen*）之中，則其中所涉自由權利的釋義內涵及其彼此關聯，將以較為多元的形貌完整呈現。

（二）一般行動自由

跟追他人試圖加以採訪或拍攝畫面的記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者，除了具備專業工作者身分及相應的職業訓練之外，對應於可能介入干預的政

府機關及其執法措施，同時也具有一般人民的憲法地位。記者無論出於何種動機或目的，皆能自由選擇何時、以何種方式前往或停留在特定地點從事何種行為，即使恰巧處於特定他人近距離範圍之內或刻意跟追他人，政府機關也不得任意干預或甚至加以處罰。就此，大法官釋字第 535 號解釋意旨、憲法第 8 條第 1 項及第 22 條規定，可供參照，並可對照聯合國《公民與政治權利國際公約》第 9 條第 1 項規定。

（三）資訊獲取自由

記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追他人，往往基於採訪或拍攝畫面目的，此類搜尋、接收資訊相關行為如由一般人所為，在國際人權規範上被認為與資訊及觀念的分享（impart）密切相關，因此納入意見表達自由（freedom of expression）所保障範圍之中，政府機關不得任意加以干涉¹⁰。如上所述，記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追他人以獲取資訊的自由，即使出於專業化的個人興趣而非職業需要，就其所兼具一般人民的憲法地位而言，也應基於人權的普世價值一體予以保障。

至於大法官釋字第 509 號解釋理由書首段中所稱「知的權利」，泛指一般人民透過他人已表達言論所得以滿足的權利或法律上利益，其憲法釋義框架與德國聯邦基本法第 5 條第 1 項第 1 句後段規定「任何人得自一般開放來源（allgemein zugängliche Quelle）獲取資訊，不受干擾」類似，係針對已公開資訊規定應任由人民自由接收而言¹¹，屬於下述（七）的範疇，與此項專為自己後續表達意見需求而搜尋及接收資訊相較之下，僅其行為主動性及目的積極性較不明顯而已。

（四）新聞工作自由

由於在媒體事業內部分工中擔任採訪及拍攝工作的記者，無論透過新聞專業養成教育或其他方式，取得擔任採訪及拍攝工作所需知識及實際執行能力，皆屬於向媒體事業提供勞務換取生活所需收入的新聞工作者。因此，記者為執行新聞工作者在職業上的常規活動，尤其，當其執行職業內涵依法令或同行專業標準要求必須就擬報導事實向當事人查證，因而跟追他人試圖加以採訪或拍攝畫面，應屬於憲法第 15 條規定工作權所保障的職業選擇及執行自由範疇。相較於上述一般人民皆享有的一般行動自由或資訊獲取自由，由於新聞工作者的執行職業自由

¹⁰ 參照：聯合國《公民與政治權利國際公約》第 19 條第 2 項規定；並請對照：《歐洲人權公約》第 10 條第 1 項規定，其中並未包含「搜尋」資訊與意見，但特別強調公部門不得任意加以干涉。

¹¹ 關於媒體事業及其人員蒐集資訊自由，則依其媒體種類分別納入同條項第 2 句報業自由（Pressefreiheit）及以廣播電視報導之自由（Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk）所保障範疇中，亦即，屬於下述（六）的範疇。

進一步具體化其內涵，因而具有特別規範地位而應於判斷干預行為是否構成侵害時優先適用¹²。就此，釋字第 584 號解釋意旨，可供參照，並可對照聯合國《經濟社會文化國際公約》第 6 條第 1 項規定。

（五）相關權利之一：媒體事業營業自由

與上述記者執行職業自由密切相關，但彼此間仍可能存在對立關係者，即為媒體事業負責人或其他經營管理人員，依內部分工要求記者從事採訪及拍攝工作的營業自由。由於媒體事業分派所屬人員從事蒐集報導材料相關活動，或轉而價購通訊社或自由工作者所取得消息及畫面，與後續編輯、報導、發行及廣告業務等共同構成媒體事業營業內涵，其整體績效及伴隨而來的盈虧結果須由媒體事業承擔¹³；在此範圍內，媒體事業就其營業內涵自由安排調整的營業自由，也應包含指派記者從事採訪及拍攝工作並就其工作方式給予指示在內。就此，大法官釋字第 538 號解釋意旨，可供參照。

（六）相關權利之二：出版自由或「新聞自由」

面對上述以個人自由權利為基礎所開展的繁複、甚至隱含內在衝突的媒體事業及其人員相關自由權利，我國學者有借鏡於美國學者 Stewart 見解¹⁴，以「新聞自由」概念予以統合為一套制度性自由的體系化論述，並據以闡釋我國憲法第 11 條規定：「人民有...出版之自由」所應有的規範內涵者¹⁵。究其內容，與德國聯邦憲法法院關於聯邦基本法第 5 條第 1 項第 2 句前段規定：「報業自由（Pressefreiheit）應受保障」的裁判實務見解頗為神似¹⁶；尤其，新聞媒體作為監督民主政治運作的「第四階級（fourth estate）」，不應由政府直接干預其事業運作及內容編輯，與德國憲法法院針對媒體自由所闡釋的「遠離國家」（Staatsferne）原則¹⁷，可謂異曲而同工。至於其間所存在的顯著差異則是：德國憲法裁判實務上並不區分新聞或其他類型內容，凡是具備報導與傳播意見等媒體功能者，即使

¹² 此為德國聯邦憲法法院裁判實務上所採取的通說見解，參照：BVerfGE 58, 385/ 363; BVerfGE 68, 193/ 216, 223 f.; BVerfGE 70, 1/ 32; BVerfGE 77, 84/ 118。然而，依大法官釋字第 584 號解釋理由書首段意旨，立法者得於優越公共利益存在時對於人民執行職業自由施以必要限制，其所提供的憲法保障強度未必大於一般行動自由或資訊獲取自由。

¹³ 比較法上，德國聯邦憲法法院所謂「」

¹⁴ 參閱：Potter Stewart (1975): Or of the Press, Hastings Law Journal, 26, pp. 631-37。

¹⁵ 參閱：林子儀（1992）：新聞自由的意義及其理論基礎，收錄於氏著（1999）：言論自由與新聞自由，頁 61 以下

¹⁶ 參照：BVerfGE 20, 162; BVerfGE 50, 234; BVerfGE 52, 283; BVerfGE 66, 116。

¹⁷ 關於 Staatsferne 一詞譯為「遠離國家」，參照：釋字第 678 號解釋大法官陳新民協同意見書。德國學者闡述此一概念時，也有稱之為「不受國家干預自由（Staatsfreiheit）」者，參閱：Jarass/Pieroth (1995): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 3 Aufl., Art. 5 Rn. 35; vgl. BVerfGE 83, 238/ 322。在報業自由方面，須比較：BVerfGE 80, 124/ 131。

被認為價值較低的醜聞或煽動性報紙也同受保護¹⁸。

就此，大法官釋字第 617 號解釋承襲第 407 號解釋理由書意旨，闡明「憲法第十一條保障人民之言論及出版自由，旨在確保意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及實現自我之機會。性言論之表現與性資訊之流通，不問是否出於營利之目的，亦應受上開憲法對言論及出版自由之保障。惟憲法對言論及出版自由之保障並非絕對，應依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則，國家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」，雖然該號解釋主要針對出版物散布流通等傳播活動，並未觸及記者為蒐集報導材料而跟追他人等前階段行為，在「憲法對言論及出版自由之保障」範疇內，理應作一致性的憲法解釋。

（七）相關權利之三：滿足知的權利或窺視自由

由於媒體事業並非僅供其負責人或其他工作人員表達個人意見之用，在滿足大眾接收資訊的相關需求同時，商業媒體更須取得其提供內容的對價或廣告等收入，公營媒體則須依其設立目的執行所承擔的公共任務，藉以維持媒體事業自身正常運作。因此，無論大法官釋字第 509 號解釋理由書首段中所稱「滿足人民知的權利」，或者，眾多分散在不同角落的個別閱聽人，普遍懷抱「眼見為憑」心理、耽溺於視覺所伴隨而來的支配感或窺視樂趣，皆可能促使媒體事業積極蒐羅事件當事人、名流影像及採訪紀錄，力求在激烈的競爭環境中生存發展¹⁹。

就此，對於媒體事業滿足閱聽大眾接收資訊的相關需求，歷來大法官解釋雖然皆予以肯定，但始終認為媒體事業所提供的相應內容須「兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護」²⁰，「為維護社會多數共通之性價值秩序所必要」²¹，「依其傳播方式為合理之限制」²²，可供參照。

¹⁸ 參照：BVerfGE 34, 269/ 283; BVerfGE 66, 116/ 134。至於與本件聲請案無直接關聯的廣播電視自由，其所涉及的「積極秩序（positive Ordnung）」或客觀法面向，向來建立在廣播電視不同於報業的「特殊狀況（Sondersituation）」基礎上，導致聯邦基本法第 5 條第 1 項第 2 句中段規定「以廣播電視報導之自由」，其憲法釋義架構與同句前段「報業自由」頗為不同，相關說明，參閱：石世豪（2000）：從司法院大法官釋字第三六四號解釋論廣播電視自由之客觀法與基本權利雙重性質，收錄於「憲法解釋之理論與實務」研討會（二）論文彙編，頁 377-438。

¹⁹ 關於媒體提供他人私密活動的影像紀錄所生問題及其成因，參閱：Clay Calvert 原著，林惠嫻、陳雅汝譯（2003）：偷窺狂國家——媒體、隱私權，與現代文化中的偷窺現象。

²⁰ 引自：釋字第 509 號解釋文首段。

²¹ 引自：釋字第 617 號解釋文次段。

²² 引自：釋字第 509 號解釋文首段，並請對照：釋字第 617 號解釋文次段。

（八）相關權利之四：公共領域守望或代守望權

就一般跟追行為而言，跟追者也可能基於個人興趣或甚至公共利益而注意他人行動，已如上述；一般人就其居住或日常活動場所附近，基於親友安全考量或以社區成員身分關注週遭人們行動，對於他人引人側目的特殊舉動持續觀察進而跟追監視，遇有必要時主動介入提供救助或打擊不法，正是見義勇為或西方近代「公民勇氣（civil courage; Zivilcourage）」概念的人倫根本，亦即為公共領域彼此守望相助的人類群居美德。由於當代社會高度分工及都市化，一般人往往將守望週遭環境的工作交給專業人員、特化的制度及科技設備，轉而退居個人或家庭不再過問公共領域相關事務；其中，媒體事業及其人員就可能扮演代為守望週遭環境的重要角色。

就此，釋字第 509 號解釋文所稱「監督各種政治或社會活動之功能」，雖然連結在「言論自由」之後，由於該號解釋原聲請案件之一涉及政論雜誌誹謗政務官遭判決有罪有關憲法疑義²³，在本件聲請案中仍可供參照。

（九）相關權利之五：依通常程序受公平審判權

本件聲請解釋案原確定終審裁判，係由地方法院依社會秩序維護法第 55 條規定聲明異議程序所作成裁定；依同條第 2 項規定，管轄法院係由簡易庭以獨任制法官擔任審判工作，且依同法第 57 條第 3 項規定，異議程序係屬一審即終局確定的特別救濟管道。就此，聲請書中雖概略提及「涉有牴觸…正當法律程序…之疑義」，卻並未附理由說明如何違反正當法律程序。就此，台北地方法院原裁定理由之末，也僅就社會秩序維護法上勸阻程序從速確定的制度設計加以說明。倘若從本件聲請案所涉上述實體自由權利救濟所必需的相應程序保障，或由憲法第 16 條關於人民訴訟權保障角度出發，則是否聲請人得就類似案件應受通常程序受公平審判為由提請解釋憲法，仍有探究空間。

二、不受跟追相關自由權利

社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定的主要立法理由，係透過處罰規定禁止跟追或釘梢行為「以免妨害他人之自由行動」，已如上所述。該法制定於 1991 年，迄今 20 年間，僅於 2010 年修正刪除與菸害防制法牴觸的原第 79 條第 1 款規定，大體延續舊違警罰法以來的實體處罰要件。相對於歐美各國自從 1997 年

²³ 參照：釋字第 509 號解釋黃○仁、林○秋二人聲請書。

8月31日前英國威爾斯王妃黛安娜死於巴黎一場飛車追逐之後²⁴，紛紛制定所謂「反狗仔隊法案 (Anti-Paparazzi Bill)」²⁵，以及，國際人權法院相關判決重視個人私領域保護的實務發展趨勢²⁶，社會秩序維護法第 89 條第 2 款上述立法目的及其執法方式，顯然有必要重新審視對於被跟追者相關自由權利的保障是否妥適。

(一) 緒論：群居秩序與自由社會

人類群聚而居所形成的密切互動情境，難免升高個體之間因彼此磨擦而產生各類衝突的發生機率；在當代高度都會化及交通繁忙的生活環境中，個人固然擁有原則上不受限制的一般行動自由，但動機不明或揮之不去的跟追行為，尤其容易引起被跟追者關於其人身安全的顧慮及近身空間遭受侵擾的焦慮。另一方面，人類群居守望相助、彼此觀察的共通需求，已如上所述。然而，過於頻繁的彼此接觸或無所遁形的相互監控，卻會嚴重擠壓個人行動及言論等自由空間。在當代錄影、錄音、微型化、遙控、聯網科技及電腦設備強大資料儲存與運算能力支援之下形成的監控機制兩端不對等凝視 (unequal gaze)，由邊沁 (Jeremy Bentham) 在 1785 年所設計的圓形監獄 (Panopticon) 概念，將成為傅柯 (Michel Foucault) 所描述的所有個體被迫內化群體紀律 (internalization of disciplinary individuality) 噩夢²⁷。

(二) 人身安全

由於跟追者未必揭露其真實身分或動機，卻與被跟追者保持在一定距離以內，隨時得以進行觀察、尋求互動或利用機械設備予以紀錄，被跟追者持續處於跟追者在短時間之內即可親身或藉由機械設備接觸的狀態之下，其人身安全勢必因此遭受一定程度的威脅。社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定的處罰要件除跟追之外，另包括無正當理由、經勸阻不聽兩項，符合該款規定的跟追行為對於被跟追者人身安全所形成的潛在危險，顯然又較一般恰巧處於特定他人近距離範圍之內

²⁴ 當時因黛安娜王妃與 Ritz 集團負責人之子 Dodi Fayed 過往甚密，八卦媒體及自由工作者 (free-lancer) 爭相追逐兩人行蹤，並且試圖拍下獨家畫面；1997 年 8 月 31 日，兩人因所乘坐的私家轎車撞上巴黎公路地下道樑柱，傷重不治死亡，狗仔隊因而遭到各方指責。2008 年間由英國司法單位所公布的正式調查顯示：雖然狗仔跟追導致悲劇發生，但死者未繫安全帶、所乘坐車輛高速行駛且駕駛使用毒品，則是造成兩人死亡的直接原因。

²⁵ 例如：加州最近於 2010 年由州眾議員 Bass 提出的第 2479 號法案，再次補強該州已有的反狗仔隊法案，對於為商業目地侵犯他人私領域以取得錄音錄影者，處以 5000 至 50000 美元罰鍰。

²⁶ 其中最著名者，首推加洛琳公主 (Caroline Princess of Monaco) 不斷遭受八卦媒體及狗仔隊騷擾，經過重重司法救濟關卡之後，歐洲人權法院終於作成 Von Hannover vs. Germany 一案判決，認定德國司法機關所作判決已侵犯原告受《歐洲人權公約》第 8 條所保障人權。

²⁷ 上述概念，出自傅科名著《規訓與懲罰——監獄的誕生 (Surveiller et punir: Naissance de la prison, Paris: 1975)》(中譯本：劉北成譯，桂冠出版，台北：1992)。

的情形進一步具體化。

關於人身安全應由國家公權力介入加以保護的憲法規範意旨，大法官釋字第 630 號解釋可供參照；至於確保人身安全不受侵害的憲法基本理念應於民事裁判中納入考量，則可參照釋字第 372 號解釋、憲法增修條文第 10 條第 6 項規定。關於人身安全應予保障所具有的普世人權價值地位，並請對照：釋字第 372 號解釋理由書首段、聯合國《公民與政治權利國際公約》第 9 條第 1 項、《歐洲人權公約》第 5 條第 1 項規定。

（三）近身空間支配權

由於跟追者持續在一定距離內對被跟追者進行觀察、尋求互動或利用機械設備予以紀錄，除非利用遠端遙控裝置或聯網科技，否則跟追者極易與被跟追者在近身空間的支配上發生衝突。當跟追者與被跟追者彼此都利用交通工具時，則可能另外在使用道路優先權上發生衝突。

1. 獨自支配

跟追者侵入被跟追者的近身空間，倘若在法律上係由被跟追者獨自支配，例如：住家、旅館房間或自用交通工具乘坐空間，則跟追者將侵犯被跟追者受法律保障的空間支配權；其中最典型者，首推我國刑法第 306 條規定所處罰的無故侵入住居罪，英美侵權行為法上的近似概念則為非法侵入（trespass to land）。此類近身空間獨自支配權限，往往從民事法上的所有權或占有等物權衍伸而來，被跟追者可以基於上述物權或家主權（Hausrecht），直接以實力排除跟追者的侵擾行為，必要時也可依法請求政府機關及其人員介入排除侵害。

2. 共享利用

倘若被跟追者對於當時身處的近身空間無權獨自支配，必須與同處於該空間的其他人分享空間利用權限者，例如：公共場所、大眾運輸工具或道路，由於彼此皆有權利用同一空間，難免相互迫近或與其他共同利用者之間形成複雜的互動關係，在具體威脅其人身安全之前往往唯有容忍他人行為一途。除此之外，被跟追者也僅能就跟追者違背法定或已經成為習慣的空間利用規範行為，視具體狀況分別依法採取正當防衛²⁸、緊急避難²⁹、自助行為³⁰，或向政府機關檢舉俾促使其

²⁸ 參照：民法第 149 條、刑法第 23 條規定。

²⁹ 參照：民法第 150 條、刑法第 24 條規定。

³⁰ 參照：民法第 151 條規定。

依法取締³¹。

(四) 私領域不受干涉自由

跟追者持續在一定距離內觀察被跟追者，試圖尋求互動或利用機械設備予以紀錄，無論在被跟追者在法律上獨自支配的近身空間內、公共場所，甚至在相當距離以外利用機械設備持續對其行動加以監控、紀錄，一旦侵擾被跟追者依其自己意願將本身從公共領域區隔（seclude）開來的相對自主領域，就已經構成對其私領域的干涉。就此，歷來大法官解釋中，釋字第 603 號解釋為闡釋資訊隱私權意義，借鏡自德國聯邦基本法第 1 條與第 2 條第 1 項「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展」概念所演繹而來「個人生活私密領域免於他人侵擾」的「隱私權」保障，可供參照。此外，個別大法官意見書中，出現借鏡不同外國法制的「私生活」、「私領域」、「個人私密領域」等概念釋義，在本案中也可提供對照比較³²。

關於比較法制上須特別說明者：固然各國因其法律制度及社會文化不同，關於私領域不受干涉自由的具體內涵及其保障界限皆有細微差異，通常也容許基於公共利益或透過合法執行公權力措施加以限制；然而，不但國際人權規範普遍對個人私領域不受干擾自由加以保障，並不限於個人私密或甚至親密（intimacy; Intimität）範圍內的活動，且不以個人獨自支配的空間為其保障界限，所謂在群眾之中不被注目的自由（civil inattention），也屬於個人私領域不受干擾自由所保障範圍，例如：在開放一般人出入的餐廳與家人共同用餐，仍可能被納入個人私領域加以保障³³。就此，國際規範如聯合國《公民與政治權利國際公約》，其中第 17 條第 1 項規定任何人皆享有隱私不被恣意或非法侵擾的權利，同條第 2 項並進一步規定任何人皆有權利依法請求保護其隱私不受侵擾；至於《歐洲人權公約》第 8 條規定雖然文字略有出入，但歐洲人權法院裁判實務上也認為會員國有積極保護人民私生活不受他人非法侵擾的作為義務，皆可供對照比較。

(五) 相關權利之一：肖像權及自我形象再現權

從釋字第 603 號解釋認為係自由民主憲政秩序之核心價值的「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展」或更廣義的英美法上隱私權（privacy）概念中，尚可推衍出個人就其自己形象於公共領域中如何呈現的自我決定權，亦即肖像權（Recht am

³¹ 例如：道路交通管理處罰條例第 58 條第 1 款規定汽車駕駛人「不依規定保持前、後車距離」者，處新台幣 600 元以上 1200 元以下罰鍰。

³² 借鏡自德國法者，例如：釋字第 552 號解釋大法官蘇俊雄協同意見書；借鏡自美國法並完整比較德國、歐盟及英國法，詳細說明其間概念與法制異同者，例如：釋字第 603 號解釋大法官余雪明部分協同部分不同意見書。

³³ 歐洲人權法院重要裁判，詳請參照：Von Hannover vs. Germany, EGMR, Beschwerde-Nr. 59320/00, (EGMR NJW 2004, 2647 ff.)。

eigenen Bild) 及更一般化的自我形象再現權³⁴。由於被跟追者原本得以自己可以接受的容貌及外觀呈現於大眾眼前，以及，準備充分之後或選擇適當時機接受採訪以利於在大眾眼前塑造自我形象，尤其，倘若考量記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追所獲得的採訪內容或影像紀錄，極可能經過後續編輯流程之後對外公開傳播，則記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追他人試圖加以採訪或拍攝畫面，對於其肖像權及自我形象再現權極可能造成不小侵擾³⁵。此外；當代媒體運作實務上，常有突襲式採訪或趁人不備時拍攝畫面，甚至在報導對象明確拒絕之後持續跟追試圖加以採訪或拍攝畫面情形，對於被跟追者的肖像權及自我形象再現權傷害顯然更為嚴重。

(六) 相關權利之二：個人資訊隱私自主控制權

跟追者持續在一定距離內觀察被跟追者或利用機械設備予以紀錄；尤其，跟追者係記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者時，往往在事前、跟追過程中或事後整理既有及新增資訊時，皆有可能逐步拼湊組合出關於被跟追者身分、外觀特徵及日常活動情形等資訊。倘若跟追者上述蒐集、拼湊組合被跟追者個人資料相關行為，違反個人資料保護法相關規定³⁶，即可能構成對被跟追者個人資料隱私及其自主控制權的不法侵犯。就此，大法官釋字第 603 號解釋意旨：「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。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制」，可供參照³⁷。

(七) 相關權利之三：道德自主及人格發展自由

對於被跟追者而言，跟追除了增加人身安全上的顧慮、侵擾近身空間或干擾私領域之外，長久以往，甚至導致被跟追者不堪煩擾而被迫放棄原有作息模式、

³⁴ 根據德國聯邦憲法法院裁判見解，「應容許個人決定在第三人或公眾之前如何呈現自己，其社會形象應如何營造，第三人對其人格是否及在多大範圍內有所掌握，從而決定其人格是否及在多大範圍內成為公共討論議題」，參照：BVerfGE 63, 131/ 142; BVerfGE 35, 202/ 220; BVerfGE 54, 148/ 154)。

³⁵ 由於德國著作權法 (Urheberrechtsgesetz) 及其前身藝術著作權法 (KUG) 明文禁止未經同意散布他人肖像，並對於違反規定者施以刑事制裁；基於罪刑法定主義原則，刑事法院基本上並非針對拍攝肖像相關行為本身，轉而以後續刊登或播送肖像行為論斷其刑事不法。至於民事法院審理記者拍攝他人肖像相關案件，則往往容許被拍攝者訴請銷毀尚未刊登的相片及底片，藉以保護其人格權不受侵害；相關說明，參閱：Jörg Soehring (1995): Presserecht, § 9 Rn. 9.3 ff.。

³⁶ 參照：該法第 5 條至第 9 條 (尤其，該條第 2 項第 5 款規定) 及第 19 條至第 21 條相關規定。

³⁷ 關於資訊隱私權所保護的資訊，無須具備「私密而不欲人知的特性」，釋字第 603 號解釋大法官林子儀協同意見書尤其值得參考對照。

避開易於被跟追的場所，進而影響其生活態度及人格發展。猶有甚者，當跟追者係記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者時，被跟追者尚須擔憂在後續的媒體報導中，肖像可能遭不當連結、採訪內容被斷章取義，因而造成形象或名譽受損，或者，個人資料經由媒體披露，個人隱私處於不特定多數人得以輕易近用的公開狀態。固然記者、媒體事業或閱聽大眾可能出於守望公共領域的正當目的，但被跟追者隱然遭受跟追者及其後龐大窺視機制不對等凝視的窘迫處境，就如同傅科透過「圓形監獄」隱喻所指出者，終將損及其個人道德自主及人格發展自由。

三、第三人權益或公共利益

在上述跟追者與被跟追者相關自由權利之外，記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追他人試圖加以採訪或拍攝畫面，係在當代社會及其所不可或缺的大眾傳播體系之中進行，難免牽涉更多第三人相關權益或公共利益，以下僅概略例示其中數個面向以供參考。

（一）促進對話塑造相互尊重氛圍

記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追他人，通常可以讓報導對象透過採訪表達意見或由拍攝畫面呈現其自身狀況，因而有助於促進報導對象與其他受訪者及閱聽大眾間接對話。然而，違背被跟追者意願所勉強進行的採訪及拍攝畫面，所紀錄者毋寧係被跟追者處於窘迫狀態下的言論及肖像，雖有促進對話的表象，但閱聽大眾畢竟無須面對被跟追者，更可能抱持暗中窺視他人窘境的旁觀心理消費媒體內容，其實並無助於塑造相互尊重的社會氛圍。

（二）探知人類社會生活真實面貌

記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追他人，通常可以在未經安排或導演的真實情境下加以採訪或拍攝畫面，因此紀錄下被跟追者的真心想法及真實面貌。然而，違背被跟追者意願所勉強進行的採訪及拍攝畫面，既非被跟追者正常情境下的意見表達及自我形象再現，媒體事業在後續編輯與刊登時的文字篩選或視覺化處理，更可能讓閱聽大眾獲得過度簡化或誇張呈現之後的扭曲印象，未必有助於探知人類社會生活的真實面貌。

（三）凝聚共同關注焦點形成時尚

記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追事件當事人或名人，透過符合新

聞專業要求的採訪及影像紀錄，通常可以為閱聽大眾發掘共同關注議題、引導輿論聚焦，進而形成流行時尚。然而，演藝人員、意見領袖或其他企圖成為公眾知名人物者，不乏炒作話題或甚至與媒體事業相互利用以拉抬聲勢者；至於一方選擇性揭露，他方選擇性取材，則媒體所呈現的話題或影像未必反映大眾品味，跟追者與被跟追者之間關於採訪界線或拍攝時機的爭議也較少觸及公共利益。

（四）民主政治所需公共監督機制

記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追執法人員或政治人物，透過符合新聞專業要求的採訪及影像紀錄，通常可以為當代大眾民主政治提供其所不可或缺的公共監督機制。然而，政府機關制式化的發言機制未必吸引媒體完整報導，突襲式提問、以未經證實的傳言恣意試探政治人物，伴隨事件化設計的政黨領袖或政府首長公開行程，卻反而替記者跟追及其後續報導增添儀式化及即興娛樂色彩。

（五）具政治社會功能的新聞自由

即使在當代媒體產業上述運作實務影響之下，記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者跟追他人試圖加以採訪或拍攝畫面的相關行為未必皆能達成其預設功能，甚至可能伴隨其他副作用而造成額外爭議，新聞工作者及媒體事業蒐集報導材料所不可或缺的採訪及拍攝相關行為，畢竟不能完全仰賴事件當事人、名人、政府機關或政黨領袖主動配合，否則勢必淪為各方發聲管道或宣傳工具，從而失去「第四階級」或「自由報業（freie Presse）」所應有的自主地位及其政治暨社會功能³⁸。如何維護被跟追者及閱聽大眾相關自由權利，同時兼顧新聞專業及媒體產業正常運作所需的自主空間，正是將新聞自由或媒體自由概念具體化於合憲秩序中所不可迴避的重要當代民主政治課題之一。

伍、自由權利衝突

從以上關於跟追行為及不受跟追相關自由權利的釋義說明中，不難發現其彼此間常處於相互對立、消長互見的緊張關係。然而，跟追者與被跟追者各立於利害關係雙方，並不意謂兩者實際互動時上述自由權利就處於無法化解的對立或矛盾之中。以下先在抽象層次上，將上述自由權利彼此衝突的可能形態加以分類，

³⁸ 關於言論（出版）自由的政治及社會功能，參照：釋字第 509 號解釋文首段及其理由書首段；至於德國聯邦憲法法院早期裁判中即出現「自由報業」的制度保障概念，並請對照：BVerfGE 20, 162/ 175 f.。

俾利後續導入相關憲法原則及調和憲法規範時，可以藉由較為清晰的對比架構依序分析其中所涉不同層面議題。

一、實現一權利即須犧牲另一權利

自由權利彼此之間互相以對方不存在為本身實現條件，如此極端的自由權利衝突形態或許在概念上可能發生；然而，憲法終須具有相當程度的內在一致性，制憲機關即使內部意見分歧而難免將相互矛盾的規範納入憲法之中，歷經多年憲政實踐之後，互不相容的自由權利勢必在規範具體化過程中彼此妥協、相對化。上述關於跟追行為及不受跟追相關自由權利中，跟追者的一般行動自由與被跟追者的近身空間獨自支配權之間，以及，公共領域守望或代守望權與道德自主及人格發展自由之間，純就抽象概念層次而言，似乎最接近此種衝突形態；至於相關自由權利衝突的實際情形如何，仍須於具體情境中根據事實加以判斷。

二、增益一權利導致另一權利減損

自由權利之間也可能形成此消彼長的相反比例關係，如此相反相成的自由權利衝突形態正是歷來大法官解釋中最常見者。上述關於跟追行為及不受跟追相關自由權利中，純就抽象概念層次而言，除上述一所例示兩組，以及，僅間接相關的媒體事業營業自由、涉及制度建構的出版自由或「新聞自由」、兼及於程序基本權面向因此較為獨特的依通常程序受公平審判權之外，其他分屬跟追者及被跟追者的相關自由權利彼此之間，似乎都可以歸入此種衝突形態；至於相關自由權利實際衝突及此消彼長情形如何，仍須根據具體情境中的事實狀況加以判斷。

三、和諧或互利所需事實條件欠缺

自由權利之間通常在概念上並不存在此消彼長的衝突關係，然而，在自由權利主體所處外在條件惡化或突如其來的窘迫情境下，也可能例外導致兩項自由權利不能同時實現；倘若促成兩項自由權利彼此和諧或相輔相成所需的事實條件有所欠缺，則其彼此之間也可能在例外的窘迫情境下相互衝突。上述關於跟追行為及不受跟追相關自由權利中，僅間接相關的媒體事業營業自由、涉及制度建構的出版自由或「新聞自由」、兼及於程序基本權面向因此較為獨特的依通常程序受公平審判權三者，在制度發展尚未臻於完備、相應社會組織不夠健全的事實條件下，極易與其他自由權利陷入此種例外發生的衝突形態之中。

陸、憲法規範的抽象調和

上述關於跟追行為及不受跟追相關自由權利彼此之間的衝突，在憲法規範的層次上，即可透過憲法內在價值秩序及其中跨越個別自由權利的共通原則抽象予以調和。以下分別根據衝突形態不同可資參考的 3 種調和方法：界分自由權利效力範疇、擇一優先或比例式權衡、社會工程式規範建構論，以及，抽象予以調和時可供參照的相關憲法原則概要加以說明。

一、界分自由權利效力範疇

在上述「實現一權利即須犧牲另一權利」的自由權利衝突形態中，跟追者的一般行動自由與被跟追者的近身空間獨自支配權之間，以及，公共領域守望或代守望權與道德自主及人格發展自由之間，在抽象概念層次上既然彼此不相容，調和其彼此衝突的可行之道就在於界分各自效力範疇。如此一來，除了所謂「邊界案件（Grenzfälle）」之外，個別自由權利於其效力範疇內即可避免與另一項自由權利相互衝突。至於界分自由權利彼此效力範疇所得參考的要素或指標，以下分別就發生場合或情境、權利義務主體身分、既有習慣或市場機制、跟追目的或社會功能 4 類分別加以說明。

（一）依衝突發生空間或情境

首先，就跟追者的一般行動自由與被跟追者的近身空間獨自支配權彼此間相互衝突而言，由於被跟追者同時擁有民事法上的所有權、占有權源，或由系爭空間管理權限衍生而來的家主權，得直接以實力排除跟追者的侵擾行為，必要時也可依法請求政府機關及其人員介入排除侵害，因此，以此獨自支配權範圍劃定跟追者不得逾越的一般行動自由界線，參照刑法第 306 條規定並無疑義。

至於跟追者的一般行動自由與被跟追者的近身空間共享利用權限彼此間相互衝突，由於跟追者或第三人皆得以自由進出或停留於系爭空間，被跟追者原則上僅能就跟追者違反空間利用規範的行為，借助系爭空間管理者如公共場所負責人、公車司機或列車長、公路管理機關介入處理，或就跟追人違反其他強制或禁止規定的其他行為依法救濟。因此，於系爭空間之內，跟追者顯然保有一般行動自由原有內涵，並不因被跟追者的近身空間共享利用權限而受額外限制。

從上述被跟追者就系爭空間僅有共享利用權限的自由權利界分說明中可以發現：跟追者是否以符合空間利用規範及一般強制或禁止規定的和平方法進行跟追，顯然可以作為補充空間支配權歸屬的第二項界分標準；即使劃歸跟追者一般

行動自由範疇內的近身空間共享利用權限情形，也能以一般行動自由原本所受限制，劃定被跟追者應受尊重的「行動自由」範疇。此外，徵得被跟追者同意、告知以提醒被跟追者注意等，足以降低跟追的強迫或突襲色彩者，也可以作為判斷跟追方法是否和平的參考指標。就此，刑法第 304 條關於強制罪的處罰要件規定，可供參照比較。

（二）依權利或義務主體身分

其次，就跟追者自動或代替一般人守望公共領域與被跟追者的道德自主及人格發展自由彼此間相互衝突而言，前者可以視為上述跟追者一般行動自由範疇內的特殊行為，即使涉及侵犯家主權或違反空間管理規範及一般強制禁止規定，尚能從緊急避難或自助行為等法理中另覓阻卻違法事由；然而，倘若跟追者具有記者或其他被賦予守望專責的特殊身分，卻可以為其干擾系爭空間秩序及和平的行為，提供更強而有力的正當理由，無形中也使其跨出一般行動自由所受保障範疇，相對縮小被跟追者的道德自主及人格發展自由空間。

至於被跟追者基於職務、職業上要求或其前行為所導致結果，依法或依習慣必須容任他人進入近身空間尋求互動者，例如：政府機關發言人、演藝人員、車禍肇事者，就其負有於特定地點（例如：記者招待室、歌迷簽名會場、車禍現場）容任他人為特定行為（例如：訪問、拍攝影像）義務的範圍內，其道德自主及人格發展自由空間固然暫時受到擠壓。然而，由於道德自主及人格發展自由屬於人性尊嚴的重要內涵，自不得僅憑自由權利主體基於職務、職業或前行為負有容任第三人為特定行為義務，就全面且持續否定被跟追者就此與一般人同受憲法保障的平等地位。另一方面，具有特定職務或社經地位的被跟追者，例如：中央或地方政府首長、上市公司負責人、演藝人員，即使在其與他人共享利用權限的空間中，也往往借助於系爭空間管理者、隨扈或保全人員以實力排除他人接近，強化其餘系爭空間中不受干擾的一般行動自由。

（三）循既有習慣或市場機制

由於跟追者自動或代替一般人守望公共領域與被跟追者的道德自主及人格發展自由彼此間相互衝突，無法以空間支配權限歸屬、權利義務主體身分兩類指標，明確界分自由權利各自效力範疇加以調和，已如上所述。因此，依循特定專業常規或社會習慣界分自由權利各自效力範疇，甚至放任市場機制汰除不適合大眾消費趨勢者，雖然消極而且容易招致批評³⁹，卻也不失為務實可行的妥協辦法。

³⁹ 參閱：Calvert 著，前揭書，第五章。

(四) 依目的或典型社會功能

相較於上述循既有習慣或市場機制消極接受現況，依跟追他人目的或後續採訪及拍攝畫面相關行為的典型社會功能，界分相關自由權利彼此效力範疇，藉以調和跟追者自行或代替一般人守望公共領域與被跟追者的道德自主及人格發展自由彼此間相互衝突，理由固然頗具有說服力，執法標準卻相對模糊難以預見⁴⁰。對於新聞工作者或媒體事業日常蒐集報導材料相關活動而言，難免增加違法遭受處罰的額外不確定因素。

二、擇一優先再比例式權衡

跟追者的一般行動自由、資訊獲取自由、新聞工作自由、滿足自己或大眾知的權利或窺視自由、自行或代替一般人守望公共領域等自由權利，與被跟追者的人身安全、近身空間支配權、私領域不受干涉自由、肖像權及自我形象再現權、個人資訊隱私自主控制權、道德自主及人格發展自由等自由權利之間，倘若在具體個案中形成此消彼長的相反比例關係，則國家機關對於一方請求限制他方以保護其自由權利，同時面對他方抗辯其所受限制已超過國家機關擬加以保護的對方自由權利時，最典型用以調和雙方自由權利衝突的方法就是比例原則。亦即，先就雙方相關自由權利在憲法規範層次上或法律實體規定中，何者具有優先地位加以比較，再就經判定具有優先地位者加以保護或保障對於他方自由權利造成何種減損予以權衡，然後綜合判斷他方所可能減損情形相應於對方可得增益程度是否必要且相當。

如上所述，此類相反相成的自由權利衝突形態正是歷來大法官解釋中最常見者，關於比例原則內涵及其應用於不同自由權利時的釋義重點，歷屆大法官也已留下多號解釋詳予闡釋。在本件聲請案中所涉及的媒體事業及其人員蒐集報導材料相關行為，關聯性最為接近的大法官解釋意旨，首推以往針對媒體內容侵犯他人權益時，是否及在何種程度內加以限制的必要性判斷。然而，跟追係以高度互動狀態下所進行的各種肢體活動為主，與表意及呈現為主的報導或編輯不同之處所在多有；尤其，跟追當時採訪或拍攝畫面等行為尚在進行，未來是否及如何在媒體內容中呈現更在未定之天，關於上述優先或損益的比較與權衡，能否借用釋字第 407 號解釋、釋字第 509 號解釋及釋字第 617 號解釋意旨或應於何處修正調整，不無斟酌餘地。另一方面，大法官歷來關於隱私權的憲法釋義，主要以資訊隱私為其保護範疇，本件聲請案則同時涉及被跟追者私領域不受干涉自由；由於

⁴⁰ 參照：Von Hannover vs. Germany；歐洲人權法院相關案例的整理分析，參閱：劉靜怡（2010）：說故事的自由？——從歐洲人權法院近年隱私權相關判決談起，台灣法學雜誌第 146 期，頁 64-65。

資訊隱私與個人人身安全及人格發展自由之間的關聯性終究較為間接而幽微，遠不及私領域直接與個人一般行動自由及道德自主緊密連結，類似釋字第 603 號解釋容許國家機關以「重大公益」為由犧牲部分個人資訊隱私的價值權衡結論，是否也能一體轉用，不無疑問。

三、社會工程式規範建構論

媒體事業營業自由、出版自由或「新聞自由」、依通常程序受公平審判權等與制度建構高度相關的自由權利，與其他跟追者或被跟追者相關自由權利之間，原則上未必發生衝突；當此類自由權利與其他自由權利和諧或互利所需事實條件欠缺時，卻極易陷入彼此衝突的狀態之中，已如上所述。尤其，跟追係以高度互動狀態下所進行的各種肢體活動為主，除一般法律規範之外實際上深受當事人間互動情境影響；至於經由跟追所取得關於被跟追者的採訪或影像紀錄，以報導材料形態進入媒體事業及其人員撰述、編輯等常規作業範疇後，又將以媒體內容形態透過當代大眾傳播體系提供不特定對象取用，甚至輾轉流入其他資訊傳輸網絡如人際傳播或網路傳播之中不斷改編、反覆再現，遠遠超越跟追當時的近身互動情境規範所能約束範疇。

面對跟追及其後續媒體事業與新聞人員相關作業涉及法律、專業倫理、媒體事業常規、產業管制實務、國民媒介使用（*Mediennutzung*）習慣及媒體識讀（*literacy*）等多元規範併行的事實背景，傳統法律中心主義及針對單一行為制定賞善罰惡規範的「命令—控制（*command and control*）」思維，其實早已陷入治絲益棼、捉襟見肘的規範脫節窘境。正視多元規範併存事實，並不當然歸結出立法無用或因循既有習慣、放任市場機制的消極釋憲立場。就此，我國在地憲法釋義方法研究上所發展出的「部門憲法」取徑⁴¹，可以提供另一種較為積極的務實主義釋憲觀點，藉以促成法律規範與其他併存多元規範在客觀釋實基礎上進行有機整合的社會工程，逐步化解因制度發展尚未臻於完備、相應社會組織不夠健全所衍生的相關自由權利衝突。

就此，比較法制上將相關自由權利以報業自由（*Pressefreiheit*）為中心加以統合，使報業及其人員資訊獲取自由、言論自由、營業自由、執行職業自由以此中心聚合，與讀者、作者、投書者及被報導者相關自由權利之間的衝突也得以體系化方式調和，形成一套兼含主觀公權利及客觀法秩序的完整釋義框架⁴²，可供對照參考。

⁴¹ 相關說明，詳請參閱：蘇永欽：部門憲法 — 憲法釋義學的新路徑？；並請比較：張家尹：憲法、憲法變遷與憲法釋義學 — 對「部門憲法論述」的方法論考察，兩篇皆收錄於：蘇永欽編（2005）：部門憲法，頁 3-31，頁 33-61。

⁴² 參閱：Jarass/ Pieroth, a. a. O., Art. 5 Rn. 19。

四、相關憲法原則

我國憲法規定中，蘊含不少超越個別自由權利而可供調和其彼此衝突之用的共通規範原則，以下簡要摘錄其中抽象調和跟追行為及不受跟追相關自由權利彼此衝突時可供參照者，大法官針對相關憲法條文及其中所包含憲法原則的解釋意旨，也可以一併參照。

（一）法治原則

法治原則又可以再細分為以下 3 原則：

1. 法律保留原則

憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利…以法律限制之」。

2. 法律優越原則

憲法第 172 條：「命令與…法律牴觸者無效」。

3. 憲法效力至上

憲法第 171 條第 1 項：「法律與憲法牴觸者無效」、憲法第 172 條：「命令與憲法…牴觸者無效」。

（二）民主原則

憲法第 1 條：「中華民國…為民有民治民享之民主共和國」。民主原則又可以再藉由以下 4 原則予以補強：

1. 主權在民原則

憲法第 2 條：「中華民國之主權屬於國民全體」。

2. 責任政治原則

憲法增修條文第 2 條第 1 項：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之」、憲法增修條文第 3 條第 2 項：「行政院…對立法院負責」、憲法增修條文第 4 條第 1 項：「立法院立法委員自第四屆起…依左列規定選出之…自由地區…每縣市至少一人…自由地區平地原住民及山地原住民…全國不分區…」、憲法第 17 條：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」、憲法第 129 條：「…各種選舉…以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之」、第 131 條：「…各種選舉之候選人，一律公開競選」、133 條：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之」。

3. 價值多元主義

憲法增修條文第 10 條第 11 項：「國家肯定多元文化」。

(三) 平等原則

平等原則又可再細分為以下 2 原則：

1. 法律形式平等

憲法第 7 條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」、憲法第 159 條：「國民受教育之機會，一律平等」。

2. 合理實質平等

憲法第 147 條：「中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助…省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助」、第 153 條第 2 項：「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護」、憲法第 159 條：「國民受教育之機會，一律平等」、憲法第 163 條：「國家應注重各地區教育之均衡發展…邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之」、憲法第 168 條：「國家對於邊疆地區各民族…於其地方自治事業，特別予以扶植」、憲法第 169 條：「國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟、社會事業，應積極舉辦，並扶助其發展…」、憲法增修條文第 10 條第 6 項：「國家應…消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等」、憲法增修條文第 10 條第 12 項：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟

土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展…對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同」。

（四）比例原則

憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。參考行政程序法第 7 條規定⁴³，比例原則又可以細分為：1.目的導向行政；2.最小干涉原則；3.效能極大原則。

（五）培力原則

所謂培力（或賦權：empowerment），係透過提供資源、協助及合作，調整制度與改善事實條件等非直接干預手段，強化自由權利主體個別或集體防護本身權益、自主守望社區環境、參與公共事務治理，降低政府介入管制必要而言；我國憲法上已有零星規定觸及培力原則：

1. 國民個人培力

憲法第 158 條：「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能」。

2. 團體或族群培力

憲法第 14 條：「人民有集會及結社之自由」、憲法第 121 條：「縣實行縣自治」、憲法第 168 條：「國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障，並於其地方自治事業，特別予以扶植」、憲法增修條文第 10 條第 12 項：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展…對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同」。

⁴³ 依該條規定，「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」。

3. 社會自治培力

憲法第 145 條第 2 項：「合作事業應受國家之獎勵與扶助」、憲法第 154 條：「勞資雙方應本協調合作原則…勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之」。

柒、往返抽象具體之間

本件聲請解釋案本身及其所凸顯同類案件適用系爭規範所涉及憲法疑義，既有個案層次上的當事人自由權利救濟實益，也有通案層次上關於媒體事業及新聞工作者相關行為規範的憲法原則重要性。以下鑑定意見，嘗試就相關問題往返於抽象與具體之間反覆推衍解析，儘可能兼顧個案及通案兩個層次。

一、系爭規範是否限制相關自由權利及其合憲基礎

社會秩序維護法第 89 條第 2 項規定（系爭規範）：「有左列各款行為之一者，處新臺幣三千元以下罰鍰或申誡：…無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者」，直接限制（一）跟追者自由選擇何時、以何種方式前往或停留在特定地點從事何種行為的一般行動自由；同時也直接限制（二）跟追者搜尋、接收資訊的資訊獲取自由；另一方面，也直接限制（三）跟追者自行或代替一般人守望公共領域；跟追者同時也具備記者或其他為媒體事業蒐集新聞畫面者的身分時，也將造成（四）跟追者執行職業自由的直接限制。除此之外，（五）出版自由或「新聞自由」內涵雖因系爭規範而有再予具體化於配套規範中的必要，但並未因此受到限制；（六）閱聽大眾滿足知的權利或窺視自由雖未因系爭規範受到限制，但是，倘若出版自由或「新聞自由」內涵未針對系爭規範再予具體化，則將連帶遭受不利影響。至於（四 a）跟追者選擇從事新聞工作的自由、（七）媒體事業營業自由，則並未因系爭規範而受到限制。

雖然，系爭規範直接限制上述（一）（二）（三）（四）各項自由權利，並造成（五）（六）兩項自由權利須配合具體化或連帶遭受不利影響，但是，系爭規範基於（ㄅ）強化被跟追者人身安全保護實效、（ㄆ）得衍生為被跟追者私領域不受干涉自由的例外救濟工具、（ㄇ）補強被跟追者肖像權及自我形象再現權保護實效、（ㄎ）有助於促進被跟追者道德自主及人格發展自由的實現，因此具有憲法上的正當目的。至於（ㄈ）被跟追者近身空間支配權、（ㄉ）個人資訊隱私自主控制權，於其他法規中已另有保護規定，系爭規範允宜配套調整，俾利極大化相關自由權利的保護實

效。

立法者針對「無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽」者，選擇以較低額度罰鍰及「即發即決」的裁罰程序施以制裁，並規定一級一審的簡易訴訟程序為其救濟管道，核與憲法意旨尚無不符。然而，系爭規範採取禁止特定行為並加以處罰的規範形態，而非直接提供被跟追者週延保護措施，且針對不法行為構成要件未適當區別是否具有危險結果，或另具有合憲或合法目的，分別賦予不同法律效果等節，按諸憲法保護人民人身自由、私領域不受干涉自由、肖像權及自我形象再現權，俾利其道德自主及人格自由發展意旨，仍有檢討改進空間，允宜兼顧憲法保障人民一般行動自由、資訊獲取自由、新聞人員工作權，並滿足人民知的權利及守望公共領域的需求，由主管機關另依法律授權訂定處理辦法，具體落實於執法措施之中。

二、當事人與關係人互動情境

上述對於系爭規範的憲法評價，在事實面上仍須考量以下關於當事人與關係人之間的互動情境，進一步予以細分：

（一）被跟追者身分所涉情境差異

系爭規範保護被跟追者相關自由權利，並未區分其身分及所涉情境差異，主管機關依社會秩序維護法第 93 條第 1 項規定訂定「違反社會秩序維護法案件處理辦法」亦未觸及；未來修正上述辦法，或警察機關為行使本法相關職權訂頒解釋性規定及裁量基準，訂定內部行政規則時，允宜考慮增訂必要規範加以區別。

1. 公職人員及執行公務人員

被跟追者倘若係公職人員及執行公務人員，於其職務相關事項經媒體事業及其人員告知擬進行採訪或拍攝畫面者，基於政府事務除受民意機關監督外，仍須經由大眾媒體接受人民監督的當代民主政治理念，原則上即應儘量親自或指派適當人員代理，接受媒體事業及其人員採訪要求，倘若採訪時間地點等細節無法與媒體及其人員達成協議，則可以書面方式回復其採訪議題；至於拍攝畫面則可以基於個人原因加以拒絕。因此，在上述應儘量接受採訪要求的範圍內，即使公職人員及執行公務人員拒絕，媒體事業人員以和平方式跟追俾利採訪及拍攝畫面，仍應視為具有正當理由而不罰；對於配有隨扈而隨時得以實力排除跟追者，尤其不應透過系爭規範處罰跟追者。

針對公職人員及執行公務人員個人事務且與其職務無關者，擬予採訪或拍攝畫面而進行跟追，或於其下班後或上班前於非公共場合加以跟追者，仍有系爭規範適用餘地，但警察機關允宜就其後續處罰妥為裁量，不必處以較高額罰鍰。

2. 演藝人員及時尚代表人物

一般閱聽大眾極感興趣的演藝人員及時尚代表人物，雖然經常藉由媒體事業及其人員報導與其個人相關資訊的需求，就關於其私領域事務接受採訪或影像紀錄，以利其宣傳之用；此一事實也僅止於其資訊隱私的合理期待較一般人低，並不影響其私領域不受干涉自由與一般人同受保障。

另一方面，由於演藝人員及其經紀人與媒體事業及其人員之間原有較為密切的互動關係，長久以來也已就採訪及影像紀錄形成職業上的習慣或業內常規；因此，除非跟追方式已經顯非和平，警察機關或後續審理裁罰異議聲明的法院，針對跟追演藝人員涉及違反系爭規範案件，宜請跟追兩造以書面或其他適當方式表示意見之後再作裁處。

3. 公眾矚目事件的關鍵人物

公眾矚目事件的關鍵人物平時與一般人無異，僅就該事件在媒體報導中居於類似執行公務人員的地位。因此，就無關該事件採訪或於非公共場合中加以跟追者，原則上仍應根據具體情形適用系爭規範酌予裁處。

4. 政商名流或社會知名人士

政商名流或社會知名人士與時尚代表人物類似，同為閱聽大眾極感興趣的對象。然而，名流或名人除非與演藝人員類似，與媒體事業及其人員之間因往來密切而就採訪及影像紀錄發展出互動常規，在此範圍內得比照跟追演藝人員涉及違反系爭規範案件的處理模式。除此之外，政商名流或社會知名人士被跟追所涉法律問題，與一般人之間並無重大差異，僅於其自聘保全人員而隨時得以實力排除跟追者時，宜與公職人員配有隨扈者作類似處理。

5. 一般人

跟追一般人如違反系爭規範者，依立法目的及比例原則，宜儘速協助被跟追者依法勸阻，並根據具體情形適用系爭規範酌予裁處。

6. 受法規特別保護者

性侵害事件被害人、兒童及少年、身心障礙者、證人等身分資料及其他隱私權益受法規特別保護者，除應適用各該法規加以保護之外，也應妥善運用系爭規範及勸阻手段，補強各該法規所應發揮的保護實效。

(二) 跟追者身分及跟追目的

系爭規範處罰跟追者無正當理由且經勸阻不聽的跟追行為，也未區分其身分及所涉情境差異，因而構成本件聲請解釋案件主要理由所在；因此，未來修正「違反社會秩序維護法案件處理辦法」，或警察機關為行使本法相關職權訂頒解釋性規定及裁量基準，訂定內部行政規則時，亦應考慮增訂必要規範加以區別。

1. 媒體聘僱人員或自由工作者

媒體事業聘僱人員與拍攝畫面求售的自由工作者就其身分而言，同為蒐集報導材料的新聞工作者，在憲法上同受工作權及新聞工作者執行職業自由所保障。然而，就其實際工作條件及職業常規而言，前者另受媒體事業內部指揮監督，媒體事業並就其工作成效間接依（廣播電視）媒體目的事業管理法規承擔相關行政管制後果；因此，針對媒體事業聘僱人員業務上跟追他人行為，適用系爭規範裁處其違法行為時，應特別注意媒體事業內部自律問題，例如：在本件聲請案中，法院認為：「檢舉人所為勸阻應係對全體報社記者而言，自亦包括聲明異議人本人」，即屬合於事務本質的適當區別。正因為有此區別實益，警察機關處理媒體事業聘僱人員跟追他人涉及違法案件，也須督促其所屬媒體事業補強內部自律，並就此與媒體目的事業主管機關相互協力，藉以提升彼此執法實效。

2. 專業新聞記者或非專業人員

由於我國幾乎未曾實施新聞記者證照制度⁴⁴，因此，跟追者無論是否曾受新聞專業訓練或以何種管道取得擔任採訪及拍攝工作所需知識及實際執行能力，一旦實際從事相關新聞工作的執行職業活動，即受工作權及新聞工作者執行職業自由所保障。然而，就其實際工作能力及關於專業倫理的理解及遵行情形而言，受

⁴⁴ 新聞記者法於 1943 年初制定，隨即於 1945 年明令暫緩施行，及至 2004 年初始正式公布廢止；該法第 1 條規定：「本法所稱新聞記者，謂在日報社或通訊社擔任發行人、撰述、編輯、採訪或主辦發行及廣告之人」；同法第 2 條規定：「依本法聲請核准領有新聞記者證書者，得在日報社或通訊社執行新聞記者之職務」。

有完整專業訓練，尤其，積極參與專業結社活動者，例如：台灣新聞記者協會⁴⁵，相對上較具有新聞專業自主意識而不同於媒體事業其他聘僱人員，並非僅依媒體事業內部分工及管理階層指揮機械性履行契約義務，對於媒體內容娛樂化或媒體事業背離新聞專業的商業化營業模式也抱持批判立場。就此，涉及制度建構的出版自由或「新聞自由」保障，也需要借助於專業新聞工作者及其專業結社持續培力，才能積極創造相關自由權利彼此和諧或相輔相成所需的事實條件。

3. 提供媒體事業或非媒體事業

新聞工作者跟追他人所擬蒐集的報導材料，無論提供媒體事業或非媒體事業後續刊載所需，由於在跟追當時尚未確定擬蒐集的報導材料內容及其後續傳播管道，因此，原則上其跟追他人行為適用系爭規範的結果並無不同。然而，由於歷來大法官解釋關於（言論及）出版自由應有功能及其限制的解釋意旨，主要從媒體內容立論，但跟追當時採訪或拍攝畫面等行為尚在進行，未來是否及如何在媒體內容中呈現更在未定之天，在新聞工作實務上不易根據大法官相關解釋意旨落實為跟追及其他蒐集報導材料的自律規範。亦即，倘若跟追他人所擬蒐集的報導材料將提供媒體事業使用，則針對跟追他人所訂頒行為規範尚可根據媒體事業營業常規預擬其具體內涵；相較之下，提供非媒體例如非營利的個人網站利用，極有可能逸出媒體事業及新聞工作常規之外，引發不同問題因而面對其他法律規範或目的事業管制措施，例如：著作物合理使用等智慧財產權相關爭議⁴⁶。

4. 蒐集報導材料或為其他目的

跟追他人究竟為蒐集報導材料或其他內容素材，或甚至另有其他目的，就適用系爭規範是否涉及新聞工作者的執行職業自由、出版自由或「新聞自由」至為關鍵；原則上，對於為蒐集其他內容素材或甚至另有其他目的而跟追他人者，皆與上述新聞工作者的執行職業自由、出版自由或「新聞自由」無關，跟追他人甚至不為蒐集其他內容素材而另有其他目的者，則連資訊獲取自由也不得主張，僅涉及一般行動自由及其他一般人民所擁有的自行守望公共領域及滿足個人知的權利等自由權利。在上述無關蒐集新聞報導材料的跟追他人案件類型中，系爭規範並無特別加以檢討修正的必要。然而，單就跟追當時狀況加以判斷，其目的是否在於蒐集新聞報導材料或其他內容素材，其實難以從行為外觀上認定，似可從跟追者是否具有記者身分、所攜帶工具是否適於採訪或影像紀錄等其他情形進行綜合判斷。

⁴⁵ 該會同時也是國際記者聯盟（IFJ）的團體會員，關於該會介紹，可參閱其官方網站，網址：<http://www.atj.org.tw/>。

⁴⁶ 請比較：著作權法第 49 條規定。。

5. 出版媒體、廣播電視媒體或另類媒體

跟追他人擬蒐集的報導材料後續提供出版媒體、廣播電視媒體或另類媒體使用，由於出版法已經廢除，因通訊技術快速進步所形成的另類新興媒體，則尚未納入目的事業管理法規中加以管制，因此，系爭規範及其執行能否與目的事業管理法規相互搭配，目前僅就廣播電視媒體方面有其適用，得透過後續媒體內容管制補強系爭規範的保護實效；就此，實與上述（二）之 1. 所述互為表裡。

（三）跟追場合及擬取得資訊手段

系爭規範處罰無正當理由且經勸阻不聽的跟追行為，並未進一步區分其跟追場合及擬取得資訊手段差異，並未顧及被跟追者受波及的自由權利類型不同，因此所承受風險不一，構成要件及法律效果單一而僵化；基於比例原則考量，未來修正「違反社會秩序維護法案件處理辦法」，或警察機關為行使本法相關職權訂頒解釋性規定及裁量基準，訂定內部行政規則時，亦應增訂必要規範加以區別。

1. 公開場合或私人支配空間

於公開場合跟追他人者，如上所述，跟追者與被跟追者通常共享系爭空間利用權限，此時另有空間利用規範可以俾補系爭規範關於界分彼此行動自由範疇所不足之處；就此，系爭規範允宜搭配公共空間管理規範例如公園或大學管理規則、道路交通管理處罰條例相關規定，俾利補強其保護實效。至於私人支配空間中跟追他人者，倘若系爭空間依法由被跟追者獨自支配，固然得由其直接以實力排除跟追者的侵擾行為，必要時也可依法請求政府機關及其人員介入排除侵害；倘若系爭空間依法由第三人支配，被跟追者須透過該第三人協助排除侵害，或依行政執行法第 40 條規定促請警察機關發動及時強制措施，就此，警察職權行使相關法規宜配合調整，俾利補強系爭規範保護實效。

2. 蒐集資訊手段的干擾程度

跟追他人以蒐集報導材料，其手段是否維持和平，對於被跟追者及第三人干擾程度如何等，對於被跟追者相關自由權利的保護頗為重要，依系爭規範條文卻與不法行為成立與否無關，似不符該條保護被跟追者「行動自由」的立法目的；倘若勉強納入系爭規範另一不法要件「無正當理由」加以解釋，並據此解釋結果處罰行為人，則顯然超出文義解釋最大可能範圍，將涉及法律保留原則爭議。

3. 是否告知並經當事人同意

跟追者以適當方式告知當事人並經其同意，方進行跟追或後續採訪及影像紀錄相關行為，應不構成違法行為；系爭規範雖已明訂「經勸阻不聽」為其處罰要件，解釋上應已將跟追者事前告知及經當事人同意者排除在外。然而，對於事前未及告知或當事人事前拒絕以致執法機關已預為勸阻，但其後經跟追者告知並經當事人事後同意者，實務上並不罕見且顯然不屬於系爭規範原擬處罰的不法行為類型，自應就「經勸阻不聽」為限縮解釋，以免處罰過濫妨害跟追者相關自由權利。

三、回歸本案原因事實

在本件聲請解釋案原因事實中，跟追者係出版媒體所聘僱專職記者，基於報導當時閱聽大眾頗感興趣的名人聯姻新聞的目的，於假日跟追當日同行的政商名流與演藝人員，並先後於商店門口及飯店大廳採訪其中一人並拍照，又於晚間到達另一人住處附近，擬再進行採訪而未果。整體而言，跟追者具有記者身分且受出版媒體聘僱，其跟追擬報導對象試圖採訪並作影像紀錄相關行為，雖受新聞工作者執行職業自由保障，但立法者仍得基於保護被跟追者「行動自由」或私領域不受干涉自由制定法律加以限制。系爭規範雖制定於我國隱私保護相關法制未備時期，關於出版自由或「新聞自由」應受憲法保障的觀念當時也不發達，但法院基於跟追人所屬出版事業已受送達從寬認定跟追人「經勸阻」，且於假日連續跟追以致被跟追者中一人再向警察機關檢舉，因而符合「不聽」的不法要件，至此，法院適用系爭規範並無任何違憲疑義。針對本件聲請案原因事實的法院終局裁定中，最具有憲法疑義的問題焦點，主要集中於：(a) 為報導不具民主政治公共事務監督重要性的名人聯姻新聞，因而一再於假日跟追當事人，是否構成「正當理由」而得免適用系爭規範受罰？(b) 跟追人或與其所處情境類似的新聞工作者，因所屬出版事業內部分工及管理人員指示，反覆為同類行為，依系爭規範及其執法實務，將有經常受罰的風險，是否已侵害其受憲法所保障的新聞工作者執行職業自由，甚至已侵犯出版自由或「新聞自由」？

關於以上兩個問題，本件鑑定意見就(a)而言，傾向於附條件予以肯定；但仍認為：法院所作裁定就其結果而言並無違憲疑義，問題在於系爭規範立意雖佳，但立法技術不當，將導致其立法目的無法實現。就(b)而言，傾向於肯定；但此與系爭規範立法不當有關，法院所作裁定僅屬個案，尚不足以推論如此嚴重的後果。

以上各點
僅供參考