

王煒博先生就社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定有違憲疑義聲請憲法解釋

鑑定意見

鑑定人：李念祖 教授

中華民國一〇〇年六月十六日於司法院憲法法庭

壹、前言

本案事實略為：聲請人王煒博先生為報社記者，其曾為進行採訪，於民國 97 年 7 月間於不同場合跟追苗華斌先生與孫正華小姐（惟聲請人否認此事實，其主張當時進行採訪者並非其本人），苗華斌先生因此委託律師二次代發存證信函加以勸阻，然王煒博先生復於民國 97 年 9 月 7 日分別於髮廊門口與飯店大廳向孫小姐及苗先生表示記者身份並欲進行採訪且對孫小姐拍照（聲請人主張孫小姐並未拒絕），苗先生因此以聲請人違反社會秩序維護法第 89 條第 2 款為由，向臺北市警察局中山分局提出檢舉。社會秩序維護法第 89 條規定：「有左列各款行為之一者，處新台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。」臺北市警察局中山分局認為聲請人於 97 年 7 月間之跟追行為無正當理由，且經苗先生委託律師寄發存證信函勸阻不聽，又於 97 年 9 月 7 日整日跟追苗先生，於 97 年 9 月 30 日作成處聲請人罰鍰新台幣 1,500 元之處分，聲請人向臺灣臺北地方法院聲明異議，但於 97 年 10 月 28 日遭臺灣臺北地方法院以 97 年度北秩聲字第 16 號裁定駁回。

王煒博先生以上開臺灣臺北地方法院確定裁定所適用之法律有抵觸憲法之疑義，依據司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請大院解釋憲法。

以下謹先就本案之核心問題進行討論，次分析大院秘台大二字第 1000012149 號函所示之言詞辯論爭點，敬提鑑定人意見如后。

貳、本案核心問題

案例一：因欽慕而跟追

就讀高中的小英非常傾慕高年級的某學長已久，於是每天放學

後就偷偷跟在學長後方，想要知道學長的去向，希望可以藉此更了解學長的生活，雖然非常花費時間，而且小英也沒有勇氣去跟學長自我介紹，但是她並不在意，只希望能默默地看著學長的背影。

案例二：因好奇而跟追

高山上的小村莊來了一個年輕外國男子，因為平時很少有陌生人來訪，再加上是個藍眼睛高鼻子的外國人，村裡的孩子們都感到很好奇，成群結隊地跟著這位男士，想要知道他的來意。

案例三：因採訪而跟追

新聞台記者張小姐得知某部長經常在下班後到一位商業聞人的私人招待所「開會」，張小姐及她的同事為了追蹤這則消息，每天輪班緊跟著部長，他們有時會試圖採訪部長、有時只是暗中跟著他行動。

案例四：因追查而跟追

債權人得知「出國深造」多年的債務人現身於高雄，委任偵信社跟蹤債務人，想要了解債務人目前的工作情形與財產狀況。

案例五：因執行公權力而跟追

調查局根據密報得知某毒品大盤商之住處，因為尚未有足夠的證據申請搜索狀，只好先派人緊盯該大盤商之活動，日夜在其住處附近輪班監視。

案例六：因崇拜而跟追

全球當紅藝人 Lady Gaga 終於來臺演唱，崇拜她許久的粉絲小花不但去機場接機，還一路包車跟著 Lady Gaga，希望能近距離觀察 Lady Gaga 的一舉一動。

以上六個案例中，跟追者都是不間斷地跟追特定的對象，以日常生活的用語而言，跟追就是「跟蹤」或「盯梢」。這些在社會生活中每天都可以見到的行為，均可能適用社會秩序維護法第 89 條第 2 款之規定，而有必要討論該條規定能否通過憲法檢驗。斯為本件所欲提供大院思考的核心問題。

一、 審查客體

本件解釋案之審查客體為社會秩序維護法第 89 條第 2 款，根據該款規定，無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者，應受主管機關處罰。自其文義以觀，本款規定之預設立場為，跟追盯梢如無正當理由，是應被限制之行為，換言之，如盯梢者無法說明正當理由何在，即不得於受制止後繼續跟追他人。本條規定之文義，尚非在限制跟追之後所為出版傳播或公開表述之行為。

本解釋案的關鍵在於：跟追或盯梢行為是否受我國憲法所保障？其所侵犯之權利為何？法律要求跟追盯梢行為需要正當理由是否合憲？附帶的問題是：法律要求跟追者向被跟追者或國家（及代表國家的政府主管機關）交代其跟追的理由是否合憲？

二、 跟追盯梢與搜集資訊之權利

本案聲請人王煒博先生其職業為報社記者，其因於公共場所為採訪而受到臺北市警察局中山分局之處罰，然而，受到社會秩序維護法第 89 條第 2 款限制者，實際上非僅有新聞從業人員，而尚包括前述六項案例中心懷欽慕的少女、村落裡好奇的孩子、調查人員、追星一族等等，所以跟追盯梢他者，既然都是為了搜集資訊（其中最基本而不可或缺的資訊就是被跟追者何去何從的資訊），限制跟追盯梢的法律規定，必然就在限制資訊自由。易言

之，本款條文並非單純針對新聞自由之規定，其所限制的，是所有上述人員於公共場所搜集資訊的自由。本意見書起首舉出之六個假設案例，均是跟追盯梢的行為，也均是為搜集被跟追盯梢之特定對象的相關資訊而跟追盯梢。其中為採訪而跟追盯梢，只是多種跟追盯梢行為的一種。採訪是行使新聞自由、傳播自由的環節，位於發表與傳播行為的前端。系爭法律並未限制公開發表與傳播行為，而僅限制為採訪而跟追盯梢，固不能謂不足以發生限制新聞傳播之效果，惟其立法目的畢竟不在限制新聞傳播，而在限制以跟追盯梢為手段之資訊搜集。如僅從新聞傳播自由而不從資訊自由出發，評價系爭規定是否違憲，恐有失焦之虞；所幸資訊自由為較新聞自由更廣泛之基本權利項目，保障資訊自由，恆能有利於新聞傳播自由之維護，本意見書乃以資訊自由作為論述重心，合先陳明。

作家高行健先生在諾貝爾文學獎得獎演說中引述自己十年前的一篇短文：「所謂作家，無非是一個人自己在說話，在寫作，他人可聽可不聽，可讀可不讀，作家既不是為民請命的英雄，也不值得作為偶像來崇拜，更不是罪人或民眾的敵人，之所以有時竟跟著作品受難，只因為是他人的需要。」¹在不能給旁人聽到的情形下，仍然要說給自己聽，是在極端壓抑的時候僅有的自我實現方法，而「說」與「聽」正是一個人為言論表述時雙重的基本需求，憲法保障言論自由，乃所以同時保障說（表述）與聽（知的權利），也就是同時保障傳遞與獲取資訊的自由，即所謂資訊自由。

在討論與憲法言論自由保障相關之議題時，發生爭議的部分通常是對於言論內容或表達方式的限制。然而，應先確立者，搜集事實及他人的意見亦應是憲法上言論自由所保障的範疇，如果不能自由的搜集資訊，即無法向更多的人傳播，也無法加以整理、消化，以形成自己的意見，促進自我的實現。如果不能自由的搜

¹高行健，受獎演說〈文學的理由〉，《聯合文學》，17卷4期(196)，頁16-24，2001年2月。

集資訊，如何能夠使公民社會有效運作，讓每個人都有能力對政府之政策進行評估，發揮憲法保障言論自由促進民主社會發展之功能？²就此而言，搜集資訊的自由既是手段，也是目的。正如美國聯邦最高法院在 1972 年的 *Branzburg v. Hayes* 案所指出，如果憲法不保障搜集資訊之權利，言論自由的保障即淪為空談。³

本案系爭法律條款所禁止的跟追，看似只與盯梢人的行動自由有關，然所謂盯梢行為，是以同等或較快的速度跟隨於他人後方，以追蹤其去向或與之交談或互動，目的無非係透過跟追行為搜集與被盯梢者有關之資訊，而依據大院釋字第 414 號解釋，我國憲法第十一條所保障之言論自由基本權包括取得資訊之權利。就此而言，本條條文雖看似僅涉及個人的行動自由，卻是不折不扣針對資訊自由設限之規定。本案所應適用之違憲審查標準，較諸審查一種為保護迫切或重要公共或政府利益而限制一般行動自由，但又僅是偶然影響言論自由之立法，所應適用之違憲審查標準，乃應是更為嚴格之標準⁴。

參、爭點分析

一、立法者制定社會秩序維護法第 89 條第 2 款之目的，在於保障被跟追者不被他人知道去向、不被他人盯梢跟追的權利。此種權利之性質為何？是否受我國憲法所保障？

（一）立法目的

根據社會秩序維護法之立法說明，第 89 條第 2 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

² JEROME A. BARRON & C. THOMAS DIENES, *HANDBOOK OF FREE SPEECH AND FREE PRESS* 409 (1979).

³ *Branzburg v. Hayes*, 408 U.S. 665, 681 (1972).

⁴ 美國聯邦最高法院對於此種非針對言論內容、但對言論產生限制之情形，採用「O'Brien Test」，亦即需討論國家施以該限制是否有足夠重要的政府利益、該限制是否與壓制言論無關、對於言論自由所附帶產生的限制效果是否未及於促進該公共利益之必要。見 *O'Brien v. United States*, 391 U.S. 367, 377 (1968)。

為，以免妨害他人之自由行動。」⁵據此，本款制定之目的係為保障被跟追人的行動自由，是則跟追行為如不侵犯被跟追人的行動自由，即不應受到本條之處罰。前述六個例子中，除調查局之偵查員可能繼跟追之後進一步限制被跟追者之行動以外，其他各例都將因為並無物理上妨礙被跟追者行動之情事，而不受此規定處罰。

臺北地方法院於駁回王煒博先生聲明異議之裁定中提到：「聲明異議人...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」，可見法院認為本案中苗華斌先生夫婦受到系爭法律保護的是其個人的隱私權。與上述立法理由相連結，似可認為社會秩序維護法第 89 條第 2 項所欲保護者，為涉及行動自由之隱私。然本案並無以跟追在物理上妨礙他人行動之情形，卻仍然受法院依本條予以制裁，顯係認為本條所欲保障的法益並不限於立法者於立法理由中說明的行動自由部分，而包括與行動自由無關之隱私權在內，因此有必要討論受我國憲法或法律保障之隱私權範圍究竟為何。

（二）隱私權範圍

應值注意者，系爭條文之立法理由雖特別提及保障婦女安全，但自法條文字以觀，本款規定不並限於被跟追人為女性之情形，且本案之被跟追人亦非女性。又系爭條文之文字僅言限制跟追，但並非一切之跟追都會侵犯人身自由，系爭條文使用之文字顯已超越立法目的之範圍。同時，系爭條文並非針對新聞自由限制之規定，其實質上是在限制資訊自由（詳後）。

由 Samuel D. Warren 與後來擔任美國聯邦最高法院大法官之 Louis D. Brandeis 合著、啟發美國憲法實務與學界關於隱私權討論之文章「The Right to Privacy」中，作者主張個人應享有可對抗外

⁵立法院公報第 80 卷第 22 期，頁 116。

在世界、不受干擾之隱私權（the right to be let alone）。⁶於我國，隱私權雖非憲法明文保障之權利，但基於人性尊嚴、個人主體性之維護、人格發展之完整性並保障個人生活秘密領域之必要，應承認隱私權為我國憲法第 22 條所保障之基本權利，此有大院大法官釋字第 509、535、585 及 603 號等項解釋之解釋文可稽。

我國憲法所保障之隱私權範圍及其應受保護之程度為何，因法無明文規定，故仍有待案例及司法解釋之累積。釋字第 293 號解釋指出客戶與銀行之往來情形資料屬於應受保障之隱私；第 509 號解釋認為言論自由固為憲法所保障之權利，然為達成對於人民名譽及隱私之保護，法律並非不得限制言論之傳播方式；第 535 號解釋認為警察所實施之臨檢對於人民隱私權之影響甚鉅；根據第 585 號解釋，立法院行使調查權對於人民之隱私有一定程度之侵害；第 603 號解釋指出指紋為重要之個人資訊，受資訊隱私權之保障。除此之外，釋字第 585 及第 603 號解釋並明確指出隱私權之範圍應包括「保障個人生活秘密空間免於他人侵擾」及「個人資料之自主控制」（我國刑法第 315 條之 1 對於窺視、竊聽之處罰，亦為保障隱私(個人秘密生活空間)之適例）。然而，上述經大院明確承認之隱私權似皆與社會秩序維護法第 89 條第 2 款所欲保障之權利有所差異，均在防止政府對私人之侵害，而社會秩序維護法系爭條文所涉及者，為個人在公共場合是否有不被他人跟追之權利，並未專就政府行為為加設限制。

（三）摩納哥的卡洛琳公主案

自 1990 年代起，摩納哥的卡洛琳公主即因數家德國雜誌刊登未經其同意之照片（包括卡洛琳公主購物、騎馬、在海邊遊玩、滑雪等照片）而在德國提起了一連串的訴訟，卡洛琳公主認為這些照片違反了歐洲人權及基本自由保障公約（下稱「歐洲人權公約」）第 8 條所保障之隱私權，然而，德國法院都以雜誌未侵害卡洛琳公主的隱私權為由而駁回。卡洛琳公主因此上訴到歐洲人

⁶ Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, *The Right to Privacy*, 4 HARV. L. REV. 193, 205-213 (1890).

權法院。

2004年9月，歐洲人權法院對於卡洛琳公主之上訴做成判決，認為既然卡洛琳公主並未擔任公職，德國雜誌所刊登的照片對於公共利益之討論並無任何助益，雖然卡洛琳公主是知名人物，但公眾並無權利了解她的私生活，即便是她在公共場合的行為，也是如此。因此，歐洲人權法院認為德國法院對卡洛琳公主所做的敗訴決定違反了歐洲人權公約第8條之規定。⁷歐洲人權法院認為雖然歐洲人權公約第8條之目的在於防止公權力對於私人的不當侵害，但國家的義務不應限於消極面，除了消極不侵害人民之外，國家有積極保障人民隱私權的義務，德國法院之判決違反了此項義務。

值得注意者為，此案所涉及者為王室成員，而未必當然即是公眾人物，亦可能不是自願之公眾人物，本案之判決乃可視為專就此種人物之隱私權保障所為者，而未必即可視為針對一般性質之隱私權所為之判決。

（四）憲法層級的隱私權？

抑有進者者，系爭社會秩序維護法之條文如係保障個人之隱私權，究係憲法層級之隱私權，抑或法律層級之隱私權？我國法院是否如同上述歐洲人權法院之見解，有積極保護人民隱私權之憲法義務？基本權利保護義務可分為兩個層面：一方面為國家積極採取保護措施之義務，另一方面為權利主體可請求國家採取保護措施之義務。⁸按照我國憲法增修條文第十條第六項，國家應積極維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等；又如憲法第十五條規定國家有保障人民生存權、工作權及財產權之義務，以實現提供制度性保障之意旨，

⁷ Judgment of September 24, 2004 (Von Hannover v. Germany), Eur. Ct. H.R.

⁸ 李建良，〈基本權利與國家保護義務〉，收入《憲法解釋之理論與實務（第二輯）》，頁364（2000年）。

而其他基本權利條文如第十條則僅規定人民有居住遷徙之自由，自字面以觀，固可推論國家有積極保障人民工作權、生存權與財產權之憲法上義務，惟由於憲法並未標明隱私權之保護，如何推論國家負有積極以立法或司法保障隱私權之憲法上義務，即非無困難，況大院歷來解釋隱私權為受憲法保障之基本權利的多項解釋中，亦無一以為國家尚負有以積極立法或司法行為保障隱私權之憲法上義務者。系爭條文如係以保障人身安全為目的，固可以之為實現國家保護義務之規定，但若係欲保護隱私權，特別是公共場所之隱私權，即非國家保護義務之範圍。且我國不是歐洲人權公約之締約國，上述歐洲人權法院之見解是否當然適用，亦值得斟酌。也不能謂社會秩序維護法第 89 條第 2 款之規定，係屬立法者善盡憲法要求之義務保護憲法上之隱私權。

憲法所保障之基本權利，旨在排除政府對權利之侵犯；而且將私人對私人之侵犯，原則上交由一般法律之規定加以防範規制。本案之情節，正係涉及私人是否侵犯私人隱私權之判斷，而非涉及政府侵犯私人之隱私權，亦即系爭之權利係屬法律層級之隱私權；又本案系爭法律之性質為行政法，若跟追者係政府執行公務之人員，其所加施之跟追，為公法上政府之跟追，受國家賠償法與行政程序法、訴願法之規範，並不在本案系爭行政法之適用範圍。換言之，政府人員依其職務所為之跟追盯梢並非本案系爭法律所限制的對象。系爭法條所欲保障者，並非憲法層級的隱私權，而為法律層級的權利，道理甚明。本意見書於起首處提出之六項案例中，乃僅有執行政府公務之調查人員所為之跟梢一例，不在本條規制之範圍。至本案所涉及者，尚非憲法所保障之兩種基本權利相互衝突之情形，而是憲法所保障的資訊搜集權利，是否可受法律為保障某項權利（隱私權或人身自由）而加以限制的問題。

社會秩序維護法第 89 條第 2 款所禁止的，是經被盯梢人發現並加以勸阻之跟追行為，如未被被盯梢人發現而暗暗地在後跟隨，依照系爭規定之意旨，此種行為顯然不受處罰，其所限制者則僅限於可為被跟追者察覺之資訊搜集行為，亦即向被跟追者表

明跟追意向之盯梢跟追行為，此亦可顯示立法者係專欲限制一種表意行為（向被跟追者表明跟追意向之跟追）。此種表意行為，乃係憲法第十一條所欲保障之言論表述（expression）之範圍所及，可不待言。本案系爭法條實質上無異係為保障被跟追者之權利而限制憲法第十一條所保障之言論表述。惟因系爭法律並不保障被跟追者在公共場所拒絕受他人為隱密性跟追盯梢的權利，而隱藏的盯梢行為對於被盯梢者的隱私權利侵害，可能更為嚴重，因此在當事人並未察覺的情形下，盯梢人往往更易得到被跟追者不欲他人搜集的資訊。如果說系爭法律本款條文所欲保障的，是被跟追人之隱私權，但卻不限制未被發現的盯梢行為，無異明察秋毫而不見輿薪，是其立法手段已難謂為足以達成其立法目的；又因其僅限制表意跟追而不限制隱密性跟追，能否謂其立法目的確係在保護被跟追者之隱私權，亦非無疑。

公民與政治權利國際公約第 17 條規定：「一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。」此處所保障之隱私權僅限於在私人領域之活動。社會秩序維護法系爭法條於本案所涉及之「隱私權」係在公共場所主張隱私權，相對於私密場所中所主張之隱私權，為一種態樣特殊的隱私權。

本案系爭法條限制跟追盯梢，主要之規範範圍，當係於人人得以出入之公共場所從事跟追盯梢，蓋於私密場所中原無所謂之跟追及盯梢。而本案所顯現的事實，亦均是於人人得以出入的公共場所進行跟追盯梢，因受到被跟追者阻止乃為法律所限制而為法院所不許。本條果係在保障隱私權者，所保障之隱私即為於公共場所主張之隱私。

我國已受保障之隱私權類型中，與本案有關者為「個人生活秘密空間免於他人侵擾」之隱私權。然而，在公共場合的行為舉止，既然都已暴露於眾人眼光之中，言生活「秘密」空間，非無扞格。有謂平等自由主義（egalitarian）者可能會認為個人在公共場所之

行為，如無明示或默示同意他人觀看，他人應無觀看（即搜集資訊）之權利者。⁹然而，美國聯邦最高法院曾指出，喪失隱私權是參與公共事務的代價之一，¹⁰並且，在文明社會中生活不可避免的必需放棄某程度的隱私，這在一個強調保障言論自由及新聞自由的社會中，是難以避免的風險。¹¹其見解可資參考。

在公共場所中，每個人的行為皆暴露於他人眼前，是否可以禁止他人觀看自己在公共場合的舉動？警察於執行勤務時，在不翻動物品而單以眼光搜尋之情形下，於其目光所及範圍內所看到的應扣押物，皆可予以扣押，而不生侵犯隱私權之問題，此為刑事訴訟法中的一目瞭然原則（plain view）。簡言之，憲法顯未保障個人在公共場所中排除他人為一目瞭然的觀望權利。不僅如此，我國刑法第 234 條規定，意圖供人觀覽而公然猥褻係屬犯罪行為；所限制者，為在公眾共場所中受他人一目瞭然視線所及之被觀看的行為，而非限制他人在公共場所觀看他人的視線。如果本案系爭法條規定係在排除公共場所中不受同意的觀看視線，以保障個人於公共場所中不受他人任意觀看的「隱私權」，刑法第 234 條將毫無用武之餘地。個人在公共場所中既然沒有禁止別人觀看視線的隱私權，那麼本款規定所要保護的顯然不能是在公共場所中不受他人觀看的「隱私權」。

若欲辨識本案系爭法條所欲保障之隱私權範圍，乃不無困難。按欲排除公共場所中之跟追盯梢，非排除跟追盯梢者之觀看視線不為功，既無於公共場所中排除他人一目瞭然任意觀看的權利，又將基於何種權利做為排除公共場所中為跟追盯梢之基礎？是為本案中建立被跟追者於公共場所中享有不受跟追隱私權論據的真正困難所在。

或有認為本條所保護的，是免於恐懼的權利，然而，所謂免於

⁹ DAVID A. J. RICHARDS, FREE SPEECH AND THE POLITICS OF IDENTITY, 27-28 (1999).

¹⁰ *Bartnicki v. Vopper*, 532 U.S. 514, 534 (2001).

¹¹ *Time In. v. Hill*, 385 U.S. 374, 388 (1967).

恐懼的權利，從憲法的角度而言，應是免於政府隨時會侵害自己的恐懼權利，而非對於其他私人的恐懼。¹²否則，政府應立法禁止駕車與騎摩托車，因為馬路上橫衝直撞的汽車常常造成摩托車騎士的恐懼，而摩托車騎士撞傷行人的事件也是每天都在上演。

跟追行為包括兩個要素，第一是「不移開的視線」，第二是「靠近中的腳步」。社會秩序維護法第 89 條第 2 款所欲禁止的究竟是其中何者？或者兩者皆是？如僅在限制「跟追」，即係同時限制「不移開的視線」與「靠近中的腳步」，是一回事，惟若亦同時限制「跟而不追」，當即只限制「不移開的視線」而已，則又是一回事。在後者之情形（只限制「跟而不追」），辨識所欲保障之權利，困難尤其顯著。

可以想像的是，如跟追人過度靠近被跟追人，確有可能影響被跟追人之行動自由，甚至其人身或財產之安全者，就此層面而言，跟追行為受到法律之限制，應屬合理，然此非屬本案（或前舉各例）之情形。按一般跟追他人之目的無非是身體上保持相當之距離而以眼光盯視被跟追人以搜集資訊，惟此種不間斷的盯視是否應受到禁止？跟而不追既然不影響他人行動自由，是否應受社會秩序維護法之處罰？僅以不移開的視線注視他人雖不至於影響他人的行動自由，然而可能使人心理上感到冒犯，甚至有受到騷擾的感覺，而社會秩序維護法第 89 條第 2 項所欲保護的，是否是在保障某種不被他人眼神騷擾或冒犯的權利？此種權利是否果有可能在法律上存在？如認為人人皆有不被他人以眼神冒犯或騷擾之權利，則此種視線不移轉的盯視行為，其法律上之成立要件為何？如何證明？是否必需滿足時間長度的要求，例如限制不可長於幾秒？如果盯視之人把眼光移開，是否就足以中斷？又或者被冒犯的感覺完全取決於被盯視者的主觀感受，是否人人都可以隨時於公共場所中主張旁人的眼光構成冒犯，而要求主管機關或法院加

¹² 「免於恐懼之自由（freedom from fear）」來自美國羅斯福總統 1941 年的國情咨文演說，羅斯福總統於演說中說到，人有四種最重要的自由權：言論自由、信仰自由、免於匱乏與免於恐懼的自由。而所謂免於恐懼的自由，根據羅斯福總統之定義，係指全世界各國皆徹底減少武裝，使得沒有國家有能力侵害其鄰近國家或世界上的任何其他國家之權利。

以處罰？若真如此，則前述六個案例中，幾乎每個被跟追人都可以主張跟追人侵犯了其不被騷擾冒犯的權利。下此結論，似乎過於簡單而並不合乎生活現實環境。

既然社會秩序維護法第 89 條第 2 款所保障的並非憲法上的隱私權，又由於「不讓他人知道去向、不讓他人近距離觀察自己的權利」之權利內容甚為模糊，則可以確定者，此項內容不夠明確的權利，既不會是憲法所保障之基本權利，充其量只是立法者欲以立法創設之某種法律層級的權利而已。或可姑且將之歸類為某種範圍不明的隱私權或「人格權」¹³。

（五）法律層級的人格權

民法第 18 條第 1 項規定：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害，有受侵害之虞時，得請求防止之。」依照本條規定，如被盯梢人認為跟追行為侵害其人格權，可請求法院排除侵害或防止將發生之侵害行為，如欲制止跟追人於訴訟中之跟追情形，亦得根據民事訴訟法第 532 條聲請假處分。既然依民法規定，當事人之人格權已可得獲得相當保障，為何立法者要透過社會秩序維護法賦予行政機關對於同一事件的處罰權力？是否認為司法救濟不夠有效？或者根本不認為法院會依民法規定制裁此類行為？如是前者，則應檢討司法體系的功能是否未能正常發揮，而非另賦予行政機關就同一事裁罰之權力；如為後者，既然法院不認為有侵害情形存在，行政機關又為何可以介入處罰跟追人？

或有主張外國立法例常見以刑法處罰不當跟追之情形，然而刑法尚有「告訴乃論」與「非告訴乃論」之區別，對社會或國家法益侵害較小之犯罪（例如跟追行為），經常是告訴乃論，然而社

¹³ 根據民法第 195 條之規定，人格權包括身體權、健康權、名譽權、自由權等權利以及「其他人格法益」。而「其他人格法益」係指一般人格權中未經明定為特別人格權者，其範圍可能依據人格自覺、社會進步、侵害的增加而有所擴張，見王澤鑑，「侵權行為法」（第一冊），頁 155（2003 年）。

會秩序維護法第 89 條第 2 款既賦予行政機關施以行政罰之權利，不論當事人是否提出告訴或檢舉，行政機關皆可隨時介入處罰，顯與以刑法加以制裁之程序有異。且自「最後手段性」原則以觀，以刑法作為介入私人之間權利衝突之手段，尚可能產生過度限制其中一方之權利之結果。¹⁴

社會秩序維護法第 89 條第 2 款所欲保護的法益既已為民法所涵蓋，該款卻賦予政府公權力介入私人爭議之權利，並賦予行政機關裁量空間對其中一方施以行政罰，實無必要之理由。此條文如不審慎運用，徒將造成執法者得依其主觀好惡武斷選擇性處罰特定人士或團體之危險，例如僅處罰沒有「後台」的市井小民，或者在媒體與名人的爭執中，只處罰與執政黨政治傾向不同之媒體，或者當被跟追人分別為執政黨官員或反對黨人士時，選擇性執法；就新聞記者之跟追而言，執法的主要對象，則可能是用來防制媒體跟追政府人員。

換一角度言，設若以為社會秩序維護法第 89 條第 2 項之規定乃立法者利用其立法形成自由界定民法人格權之範圍，清楚宣示不受跟追之權利為民法所保障，於是因有此條規定存在，個人即得據此請求法院依民法第 18 條排除或防止侵害情形者，則以系爭規定尚在立法者裁量之範圍，似亦非無若干道理存在。然如此果為立法者所欲達成之目的，立法者應於立法理由中明白加以揭示，不能僅以行動自由一語輕輕帶過。其實真欲為民法保護之人格權確立新的態樣，於法律中明確宣示人人皆有不因他人跟追而被影響行動自由之權利即可，不需另行賦予行政機關處罰之權力。若謂社會秩序維護法系爭規定既有上述功能，而其處罰甚為輕微，其存在自亦有其意義，不應宣告違憲者，惟依大院釋字 509 號解釋之邏輯，僅以金錢作為制裁手段，反使得享有財富者即得任意侵害他人權利，亦不足取。

¹⁴ 註 8，頁 368-369。

綜上，社會秩序維護法第 89 條第 2 款並非保障憲法上隱私權之條文，主在限制「靠近中的腳步」，不在單獨限制「不中斷的視線」，所保護之隱私應係只與個人在公共場所中自由地行動有關者（例如靠近他人身體妨礙其行進或為近距離觀察而妨擾其行動），或僅能將之歸類為民法第 18 條所保護的「其他人格法益」。

二、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？

如前所述，社會秩序維護法第 89 條第 2 款並非專係針對新聞媒體的限制，所有想要在公共場合搜集資訊的人，依該款規定都需有正當理由始可進行盯梢行為。而新聞自由亦僅為憲法第十一條所保障之言論自由的一種表現，因此似無必要特別針對新聞媒體工作者之新聞自由進行討論。

（一）搜集資訊的權利

本條規定所限制者，為私人在公共場所搜集資訊之活動，且與前述卡洛琳公主案不同的是，社會秩序維護法系爭規定並不處罰王煒博先生出版因跟追行為所拍得的照片或所取得的資訊，而是處罰王煒博先生搜集資訊的行為。

當然，應強調的是，雖然鑑定人認為個人在公共場合應有搜集資訊之自由，但盯梢行為應限於一般人可容忍之方式，否則即使單純搜集資訊之行為，亦有可能違反民刑法之規定致受制裁，而為憲法所許。如美國聯邦最高法院大法官於 *Zemel v. Rusk* 案之判決中所言：「發表言論與出版之權利不代表不受限制地搜集資訊之權利。」¹⁵惟因系爭法條所制裁者若不以已受民刑法律所制裁者為限時，即有討論其專以限制跟追盯梢一節是否合憲之理由。

¹⁵ *Zemel v. Rusk*, 381 U.S. 1, 17 (1965).

（二）表意自由與行動自由

除資訊搜集自由外，前面已經提到，由於社會秩序維護法第 89 條第 2 項僅處罰經被跟追人察覺的跟追行為，而不處罰隱藏的跟追行為，造成跟追人如果表明自己跟追之意向反而可能被罰的情形，實已限制了跟追人受憲法第十一條所保障的表意自由。

本款規定要求以有正當理由為限，始得跟追他人，已然限制跟追人在公共場所之行動自由，亦屬顯然。

（三）工作權

又如跟追人係為執行業務之必要而進行跟追，例如前引各例中之記者或私家偵探，則社會秩序維護法第 89 條第 2 項又限制了其因選擇所執行業務而受憲法保障之工作權（釋字第 514 號解釋參照）。又大院釋字第 404 號解釋之解釋理由書謂：「憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，故人民得自由選擇工作及職業，以維持生計。惟人民之工作與公共福祉有密切關係，為增進公共利益之必要，對於人民從事工作之方法及應具備之資格或其他要件，得以法律為適當之限制，為憲法第二十三條所明定。」就此而言，社會秩序維護法第 89 條第 2 項即為限制人民從事工作方法之法律規定。

綜上，於跟追人非為職業之需要而跟追之情形，社會秩序維護法第 89 條第 2 項所限制者為其搜集資訊自由、表意自由及行動自由；如跟追係屬職業上所需要，則所被限制之權利尚應加上工作權。

（四）「正當理由」

另依社會秩序維護法第 89 條第 2 項之規定，跟追他人需有正當理由，否則即有受罰之可能，然前面所舉的六個案例中，除了調查局之調查行為係屬政府公權力之行為不必於此討論之外，其他例子的跟追理由如好奇傾慕崇拜等等，是否足以構成該條所稱之正當理由，均非無疑。就新聞記者之採訪行為而言，其跟追動機可能來自於閱聽大眾的傾慕、好奇或崇拜，也可能來自於自身調查真相的目的，從系爭規定之「正當理由」四字，很難謂為足使被規範者理解其意義及立法目的，如何可由司法者加以理解，也不能無疑（大院釋字第 432、669 號解釋參照）。更重要的是，就不涉及人身自由之跟追而言，為何需先交代「正當理由」？尤其當跟追人之跟追係在憲法所保障的資訊自由、表意自由、行動自由及工作權範圍之內時，可否只因法律創設了被跟追人在公共場所不受任何跟追的人格權或隱私權，即當然接受跟追係屬非法，而只在具有立法者亦未指明的正當理由時，才為合法，實有違憲之顧慮。

系爭立法規定跟追人非有正當理由，經被跟追者制止時，即不得跟追，事實上已將限制於公共場所所為之一切跟追行為確立為基本原則，而將具備意義不明之「正當理由」跟追，做為例外，乃應由跟追者證明其內容不明之「正當理由」確實存在；相較於立法者原可條列不得於公共場所對他人為侵犯人格權之跟追的具體情狀，亦即採負面表列之方式，以由被跟追者指明跟追之態樣確屬立法禁止之情形，實為捨棄較少之限制手段不用的立法方法，業已違反了憲法第二十三條規定之比例原則。

（五）法官保留與正當法律程序

若將系爭立法採取行政罰之手段，與民法及刑法規定之制裁方法相比，即令刑罰是較為嚴重之處罰，刑事制裁與民事制裁均有一相同之特徵而為行政罰所不及者，亦即在民刑法之制裁，必先經法院審問程序，始能付諸執行，行政法制裁如本案系爭法條之

規定者，¹⁶則係採取罰鍰之手段達到實質限制跟追，同時限縮行動自由、資訊自由、表述自由、工作自由等基本權利，卻不必事前受到法院之審問，實已違反了憲法第八條及大院釋字 392、631 號解釋所要求之法官保留原則與正當法律程序。

三、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？

原則上，跟追人與被跟追人之身份與盯梢行為之正當性未必當然有關。在跟追人與被跟追人之權利互相衝突時，本案衡量取捨之關鍵應為系爭法律所欲矜全之權利是否應向公共利益讓步。按系爭法條如不僅在於保障人身自由，而尚有維護人格隱私之用意者，則應注意保障隱私權之基本原則恆應衡量其與公共利益之調和（如刑法第 310 條第 3 項但書僅保障與公共利益無關之私德是），遑論本案又涉及於公共場所中主張人格隱私。公共場所先天上乃是以公共利益為優先考量之場域，個人既已自發性地進入公共場所，卻又欲主張隱私權，已與隱私權之本質係在矜護獨處之權利非無距離；此時隱私權之射程，實甚短淺微弱。雖然吾人不能武斷地認為在公共場所即毫無主張隱私權之餘地，惟在公共場所，跟追之目的，如是為了搜集與公共利益有關之資訊，人格隱私權之保障更有退讓之理由。

此處需討論者為，純粹出於好奇心的盯梢行為是否亦有可能涉及公共利益而要求隱私權退讓之可能。不應忽視的社會生活實況是，一般人因為好奇心而於公共場所自由張望的舉動，可能是維持社會公共道德、秩序、促使大眾遵守社會規範的重要元素。正因為會被別人看到，所以一般人不願或不敢在公共場合做出逾矩、不雅或非法的行為。好奇本身，亦有可能是出於公益之理由，

¹⁶ 依社會秩序維護法第 44 及 57 條之規定，因第 89 條第 2 款被處罰之人得向簡易庭聲明異議，但簡易庭得僅以書面審理，其程序過於簡單，不應認為符合憲法第八條規定之「審問」要求。

舉例而言，我國施行多年的陽光立法，其制定之理由實際上就是因為社會大眾對於公務人員財產狀況之好奇，想要了解公務員所有之財產是否與其收入相稱。就此角度以觀，在判斷跟追人或跟追人孰應優先受到保護時，雖然需檢視跟追之原因是否與公共利益有關，但公共利益之認定標準應盡量寬鬆，且公共場所原為言論自由市場提供資訊的重要場域，在公共場所搜集資訊之權利乃應優先受到保障。

（一）跟追人之身份

憲法保障基本權的重要目的之一為禁止國家對人民權利的不當侵害。就此而言，社會秩序維護法第 89 條第 2 款若為求保護憲法上之隱私權，則於跟追人為國家或私人時原應有不同的適用標準，亦即，對於國家的跟追行為採取較為嚴格之限制，而對私人相對寬鬆。然而，社會秩序維護法第 89 條第 2 款並不適用於政府實施之跟追，已如前述。因此，對於非為保護憲法上基本權利而限制他人之憲法上基本權利，其適用應更加謹慎。

由私人於公共場所所進行的盯梢，尚可分為因工作職務關係進行之跟追（例如新聞記者與私家偵探）與和工作職務無關之跟追（例如好奇的路人），蓋因前者又涉及憲法上工作權之保障，而更非立法者所得任予限制其跟追盯梢之行為；如還涉及公共利益之實現，益有要求隱私權退讓之理由。媒體記者之採訪，即多與公共利益有關，蓋因涉及公眾知的權利之故。公共場所中公眾之好奇心之所在，往往即是採訪活動所涉公共利益之所在，也往往即是其與被跟追對象在公共場所所得主張之隱私權之天然界限。此中尚有討論所謂「新聞價值」(newsworthiness)是否為適當之判斷標準的空間，惟本案並不在過問何者為媒體所得報導之範圍問題，而是報導之前階段的、為採訪而跟盯之行為，採訪尚未發生，自無從論及所為之採訪應否只從有無新聞價值決定其行為可否受到限制。記者單純地於公共場所跟盯一特定對象，如不涉及人身

自由或個人在公共場所合理之自由活動空間之侵犯，恐無容許立法者以法律限制記者為採訪而在公共場所對他人施以「不移開的視線」，卻不限制一般人之「不移開的視線」的理由。然而，系爭法條若係欲限制一般人在公共場所對於他人施以「不移開的視線」，誠難解釋其合理性，已如前述。在公共場所對於他人施以「不移開的視線」，或許不甚禮貌，惟若竟以行政法加課處罰，至少就為實現行動自由、資訊自由、新聞自由、言論自由與工作自由之記者而言，難謂無適用上違憲之可言。

（二）被跟追人之身份

美國聯邦最高法院在討論誹謗及隱私權侵害時，將公眾人物區分為三種，第一種是因其所屬地位而對社會有全面性影響力之人；第二種是有限的公眾人物，亦即因參與特定社會議題而於有限的範圍內成為公眾人物；第三種公眾人物則係非自願性的公眾人物。¹⁷美國聯邦最高法院並認為公眾人物所享有的隱私權是受到相當限制的。¹⁸然而，聯邦最高法院亦曾經指出：「如果一事與公共利益有關，其不會因為有私人牽涉其中，或該私人非因自己意願牽涉其中，而變成與公共利益無關。公共利益決定於事件本身...而與參與者有名與否無涉。」¹⁹

按照與先前相同的邏輯，在判斷跟追行為是否具有正當性時，重點仍在於跟追之原因事件、所欲達成之目的。不可否認的是，被跟追人如為公眾人物，則被跟追之原因或與公共利益發生關連之可能性較高，然被跟追人如非公眾人物，卻並不代表其被跟追

¹⁷ Gertz v. Welch, 418 U.S. 323, 344-345 (1974).

¹⁸ 關於隱私權與公共利益之衡平，美國聯邦最高法院之 *Bartnicki v. Vopper* 案中，原告 *Bartnicki* 為賓州當地教師公會首席談判代表，當教師公會正與地方教育委員會進行協商，賓州的地方電台透過合法管道取得了 *Bartnicki* 與他人電話討論協商事宜的錄音帶並於節目中播出，聯邦最高法院認為電台播出該錄音之權利屬憲法所保障之言論自由，其所採之理由之一為此通電話所涉內容與當地教師薪資協商有關，而此事具有重大之公共利益，在此情形下，公眾知的權利應較 *Bartnicki* 的隱私權更值得保障，且 *Bartnicki* 為教師公會的主要談判代表，其既因此事成為公眾人物，隱私權受到限制係合理的結果。

¹⁹ *Rosenbloom v. Metromedia*, 403 U.S. 29, 43 (1971).

之原因即與公共利益毫無干係，仍需視跟追人盯梢之原因而定。

同時，法院於衡量資訊搜集自由與人格權之衝突時，應考慮到自願性的公眾人物所得享有的人格權保障範圍應較限縮，蓋自願性的公眾人物往往企圖利用曝光之機會，建立正面之公共形象，以達成其私人目的，公眾應有權了解公眾人物利用媒體及其他各種公共管道為自己塑造之形象是否為真實；即有容許他人透過搜集與該公眾人物有關之資訊，更全面地了解其生活與言行的理由，乃所以有助於促進公益、發現真相；事實上公眾人物比一般人有更多的機會可以透過公眾管道澄清不實之訊息，公眾人物之身份有助於其發聲以伸張自己權利之機會²⁰；且公眾人物（特別是政府官員、民意代表）在企圖成為公眾人物之前，即應了解伴隨名聲而來的，是社會更嚴格的檢驗。

反觀非自願性的公眾人物，因其並未自願投入公共活動，亦並未自願接受公眾之檢驗，其所受到的人格權保障應與一般人相似，因此於審酌於其是否應受並未涉及公共利益之跟追時，給予較大的保護，似乎更有理由。然而本案系爭法條限制不涉公共利益而跟追他人的規定是否當然合憲，仍不可一概而論。本意見書起首提及之例一（因欽慕而跟追）例二（因好奇而跟追）例四（因調查而跟追），均是不涉及公共利益之跟追，例六（因崇拜明星而跟追）是否可因跟追者較多而可認為涉及公共利益，亦非無疑。然則此中仍有單純限制「不移開的視線」之「跟而不追」的立法難以認定為合憲的問題，雖然皆與系爭案件之事實情形有間，而未必是本解釋案所欲涵蓋的範圍，然若系爭立法限制此等跟追行動，尚且不足以通過憲法之檢驗，則限制記者採訪行為之跟追，更難以之為合憲。

四、若認新聞媒體工作者之採訪行為在一定條件下不在上開

²⁰ 同註 17。不同見解，參見許宗力，〈談言論自由的幾個問題〉，收入《法與國家權力（二）》，元照，頁 222（2007 年）。

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」？

如認為新聞媒體工作者在一定條件下不需適用社會秩序維護法第 89 條第 2 款之規定，或許是根據「第四權理論」²¹認為新聞自由與一般私人所享有的言論自由之範圍以及受保障之程度，均不相同之故。茲者應先釐清第四權理論在我國憲法上是否適用的問題，如不適用，則本題所預設之前提已不成立，即無加以分析之必要。

（一）保障言論自由之目的

言論自由為我國憲法所保障之基本權利之一，依據我國憲法第十一條之規定，人民有言論、出版、講學及著作之自由。大院大法官曾以釋字第 414、445、509、577 等多號解釋闡釋言論自由之內涵與保障範圍，其中釋字第 509 號解釋指出，為實現保障言論自由之目的，國家應對言論自由給予最大限度之維護。

憲法保障言論自由之目的為何？採一元論者，固有認為憲法保障言論自由係以「實現自我」為唯一或主要目的者²²；惟上引多項大院解釋，向來未循單一之保障目的理解我國憲法保障言論自由之義理，顯係從多元論者之觀點以為，除實現自我以外，言論自由之保障亦有促進真理之發現、健全民主發展等功能。

²¹ 第四權理論原指早期組成英國國會的三種勢力－宗教、貴族及平民以外，尚有輿論構成第四勢力或階級，後常被論者借用指稱為政府立法、行政、司法三權以外的第四權。美國聯邦最高法院 Potter Stewart 大法官所提的第四權理論，認為憲法所以保障新聞自由的目的是在於保障一個有組織的新聞傳播媒體，使其能成為政府三權以外的一種第四權，以監督政府，防止政府濫權，發揮制度性的功能。憲法其他的基本權利條款，都是保障個人的一些特定的基本權利或自由權，相對地，新聞自由則是保障一種制度性的組織，也就是新聞媒體。憲法保障新聞自由的主要目的，是要維護新聞媒體的自主性，以保障新聞媒體能成為政府三權以外的第四權，使其能發揮監督政府之制度功能。參見林子儀，〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，收入氏著《言論自由與新聞自由》，月旦，頁 73-76（1993 年）。

²² 林子儀，〈言論自由之理論基礎〉，收入前註，頁 7-9（1993 年）。

一元論者對真理發現此一功能曾提出強烈質疑，認為追求真理若是成功，保障言論自由之目的豈非不再存在？真理若是終不可得，則保障言論自由有何意義？然而所謂「真理」應區別「事實」與「意見」兩個面向，「事實」雖然具有可從客觀加以驗證之性質，但客觀真相的發現，仍然可能是無窮無盡的過程，在某一時間地點所發生的某一事件，往往是由千千萬萬個人物關係的細節事實相互影響、作用而發生，因此永遠不可能發掘完盡所有的世間事實真相。而「意見」，則是個人對於某一事件的看法，往往只對個人有效，不論如何壓制強迫，主觀的意見永遠不可能期待得到統一，因此追求了解他人的意見亦是永遠追求不完的。憲法透過保障言論自由促進真理追求，實有助於事實及意見之傳播，使每個個人能自由的接觸資訊（即事實及意見），以了解真相，並間接透過了解更多的事實及他人的意見型塑自己的主張，進而實現自我。

言論自由的保障對象是少數人的言論，而少數意見與多數意見之溝通與衝擊即為民主社會之基石。正如吳庚前大法官於釋字第407號解釋協同意見書所說：「民主社會之存續及發展有賴於組成社會成員之健全，一國國民只有於尊重表現自由之社會生活中，始能培養其理性及成熟之人格，而免教條式或壓抑式言論之灌輸，致成為所謂單面向人（one-dimensional man）。」可見，言論自由之保障除實現自我外，亦可達到健全民主社會等功能。

言論自由之所以受到保障，並非僅為了保障人民實現自我之權利，而亦包含其他對於社會不斷發展與進步係屬必要之要素。誠如大院大法官於釋字509號解釋所說，憲法第十一條保障言論自由之目的為「實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動」。就此而言，新聞自由所能達成之效果與言論自由基本權係相同的，其應僅為言論自由的一種表現形式，而非一獨立於言論自由以外的基本權。前揭第六個案例中，粉絲跟追偶像之權利應與記者跟追新聞人物之權利受到相同的保護，蓋記者的採訪原是為了滿足讀者而進行，亦與讀者的跟追行為等價。因此，

「第四權理論」將言論自由與新聞自由兩分，是否合宜，尚值商榷。

（二）採行第四權理論之前提問題

又如依照「第四權理論」認為新聞自由係憲法賦與機構性的權利，其目的在使新聞傳播媒體能成為政府三權以外之第四權，以達到監督政府、防止濫權之任務，惟憲法保障基本權利，本不以個人之權利為限，私人從業組織或事業機構亦得主張有憲法基本權利之保護（大院釋字 486 號解釋參照）。新聞機構本已得主張言論出版自由，在第四權理論出現前已受憲法保護。又第四權理論假設媒體有監督政府之功能，一旦被理解為媒體在憲法上之任務，則對於負有憲法「任務」之媒體，將可能產生是否應比照憲法對於其他憲法機關之限制，使其負有一定的憲法義務，並使其不得任意侵犯私人的基本權利，或是對於第四權之行使，憲法是否應有另一套監督制衡措施的問題。此皆有待全面性的理論建構，惟因此亦不免有治絲益棼之虞。「第四權理論」之基礎為媒體負有監督政府之功能與任務，然而，並非所有的媒體都是出於監督政府的立場進行報導，媒體可能在特定的議題上，或是特定的時空條件下，基於不同的理由，以支持政府之政策作為其基本立場，亦不妨其應受憲法保障之地位。新聞媒體亦可能對政府政策毫無興趣，而只為了娛樂消息而跟追，凡此皆與第四權理論之運用顯得無關。

釋字 509 號解釋之聲請人當年即曾以第四權理論為基礎，主張基於憲法保障新聞自由之意旨，刑法第 310 條第二項之加重誹謗罪應該論為違憲，未邀採納。及於今日已然進入透過一隻手機、一台相機、一部電腦，人人都可以透過網路傳播而成為記者的年代之，新聞媒體的範圍變得相當模糊，報紙、廣播電台、電視台固然都是可以主張受到憲法新聞自由保障的機構，網路上眾多的部落格與網站，亦莫不可視為媒體，恐已無強為區分言論自由與新聞自由為不同之人權項目之必要。

在這些問題未獲得充分解決之前，主張第四權理論在我國有所適用，爭議頗多，所幸憲法保障言論自由之精義但能獲得充分闡揚者，即使暫不採取第四權理論之運用，亦未必不足以保障新聞傳播自由，本案或即可為一例，或可省略如何區分「新聞從業人員」與「非新聞從業人員」、「採訪行為」與「非採訪行為」之討論。

結論

1. 系爭條款規定主要係在排除公共場所之跟追，公共場所中雖非一定無主張法律上之隱私權應受保護的餘地，惟此種隱私權得受保障而足以排除資訊自由之範圍，將遠較私密場所所得主張者為小為狹，且非受我國憲法所保障。此種「於公共場所不讓他人知道去向、不讓他人近距離觀察自己的權利」，可以認為係立法者所創設的、法律層級的人格權。
2. 社會秩序維護法系爭條文如依立法理由所述，僅適用於妨礙跟追人行動自由與被跟追婦女之安全之情形，原有存在之必要。惟就其適用情形以觀（例如本案系爭臺北地方法院確定裁定），本款規定顯已超出立法理由所宣示之行動自由與婦女安全。且以「正當理由」此一不確定法律概念限制在公共場所的跟追行為，一般人亦即受規範人難自法條文義理解預見「正當理由」之範圍，有違法律明確性原則。
3. 本條所限制的對象為憲法第十一條所保障的資訊自由、亦為憲法同條所保障的表意性行動，以及跟追人在公共場所之行動自由。如跟追人為工作需要（如採訪或調查）而於公共場所中跟追，尚限制了跟追人的工作權。
4. 人格權既已受民法第 18 條等條文所保障，主張受到侵害之人原可請求法院除去侵害，系爭法條另外賦予行政機關

不經法院審問而可藉財產罰限縮跟追人在公共場所的行動自由、資訊自由、工作自由與表述自由之權利，已違反法官保留原則。且立法者不但要求必需有「正當理由」始可跟追，又未採取較小限制手段（例如明確列出「正當理由」範圍），而准許行政機關加以處罰，亦顯有違反比例原則之虞。

5. 本條條文涉及法律創設之私人權利與私人之憲法上權利衝突時如何平衡之問題，重點在於何者的權利較有受到保護之必要，跟追人與被跟追人之身份皆與此未必有直接關連，而應視跟追之原因而定。
6. 第四權理論於我國尚無適用前例，因此新聞媒體與非新聞媒體適用本條規定之程序與範圍應無不同，而無區分媒體與非媒體、採訪行為與非採訪行為之必要。

綜上，社會秩序維護法第 89 條第 2 款不問原因，一律禁止人民在公共場合搜集資訊之權利，顯然與我國憲法第十一條保障資訊自由之意旨有違，大院有理由宣告其違憲，不再予以適用；若認為尚有為合憲性解釋之空間，亦得細繹立法者之原始目的，採取合乎憲法要求之解釋方法，避免系爭條文因文義不明而過度擴張其適用範圍，傷及受憲法保障於公共場所所以合理方法搜集資訊之自由。

此呈

司法院大法官公鑒

鑑定人： 李念祖 教授

中華民國一〇〇年六月十六日於司法院憲法法庭