

針對薩爾蘭邦「新聞法回應報導權」

新規定提起憲法訴願之合法性裁定

BVerfGE 97, 157

Verfassungsbeschwerde gegen das neue
Gegendarstellungsrecht im Saarländischen
Pressegesetz

聯邦憲法法院第一庭 1998. 1. 14 裁定

- 1 BvR 1995, 2248/94 -

張永明 譯

裁判要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 爭點

I 薩爾蘭邦新聞法第 11 條規定

II 訴願提起人之主張

III 各方見解

1. 薩爾蘭邦議會之見解

2. 薩爾蘭邦政府之見解

3. 其餘單位之見解

B. 合法性

I 法案合憲性審查之案件

1. 訴願提起人本人現時且直接地被涉

2. 補充性原則之具備

II 具體個案之合法性審查

1. 切身、現時與直接地被

涉及條件已具備

2. 抵觸補充性原則

裁判要旨

本憲法訴願裁定，涉於一項直接針對新聞法條文規定，而提起之憲法訴願程序是否合法之問題。

案由

憲法訴願案 1 由薩爾蘭日報與印刷廠有限公司提起，由經理人代表，訴訟代理人為律師 Konrad Redeker 博士教授與合夥律師，地址為 Büschstraße 12, Hamburg - 卷宗案號為 1 BvR 1995/94，訴願案 2 由 a) P 先生，b) G 先生，c) E 女士，d) T 先生，e) B 先生，f) S 先生，g) W 先生，h) B 女士提起，訴訟代理人為 Herbert Bethge 博士教授，地址為 Innstraße 40, Passau，卷宗案號為 1 BvR 2248/94。上揭訴願程序均係針對 1994 年 5 月 11 日公布薩爾蘭邦新聞法與廣電法修正法，編號 1335，第 1 部英文字母 b 與 c 之薩爾蘭邦新聞法更新法（SpresseG，公報彙編第 834 頁）第 11 條第 3 項第 1、2、4 與 5 目，以及第 11 條第 4 項第 6 目規定之合憲性。

裁判主文

兩宗憲法訴願案均被駁回。

理由

A.

兩宗憲法訴願案，均係針對薩爾蘭邦新聞法中有關回應報導權規定之變更：

1.

1965 年 5 月 12 日制定之薩爾蘭邦新聞法第 11 條(公報彙編第 409 頁，最近更正日期為 1992 年 3 月 15 日，公報彙編第 838 頁)規定，因 1994 年 5 月 11 日薩爾蘭邦新聞法 (SPresseG) 與薩爾蘭邦廣電法 (邦廣電法) 更正法第 1 部 (公報彙編第 834 頁) 之公布，內容作如下之變更 (更新部份以斜字體標示)：

§ 11

回應報導請求權

(1)週期性印刷品負全責之編輯與出版人，負有義務刊載被其印刷品中所出現之事實陳述涉及之個人或單位所撰寫之回應報導文章。此項義務及於含有事實陳述內容之所有附屬出版品。

(2)當回應報導文章之篇幅不適中，或受爭議之廣告純供商業用途時，刊載回應報導文章之義務得被免除。當回應報導文章未超越受爭議報導之篇幅，即屬適中。回應報導文章必須限於事實之陳述 (刪除部分為：以及不得有犯罪內容)。回應報導文章必須有書面形式，並且

由被涉及者本人或其法定代理人簽名。被涉及者或其法定代理人請求登載時，必須毫無遲延地立即將回應報導文章送達至負責編輯或出版人處，並至遲於爭議文章公布後三個月內為之。

(3)回應報導文章必須於收到後，於最近一期尚未排版終結之刊物之具同等價值、與受爭議報導所居頁數相當之位置，以相同大小之字體與相同之標題（迄今為：於印刷品之相同部位，以如同受爭議報導般之字體），未作任何添加或割捨之方式登載出來（刪除者為：其不得以讀者投書之形式被刊載出來）。當受爭議之報導使用圖表或攝影方法，而被涉及之個人或機關有值得保護之正常權益時，回應報導文章應該以含有同等價值之圖表或攝影成份之方式被登載。回應報導文章之登載為免費。不得於回應報導文章上添加任何字句。針對回應報導文章所為之回應不得於相同之版頁為之，當其於同一期之刊物或同一天出現時，必須侷限於事實之敘述（迄今：任何人欲於同一期刊物就回應報導文章有所陳述，必須侷限於事實之論述。）。當回應報導文章之內容明顯不正確、含有犯罪之內容或其方式將破壞公眾之和平、或其以他人之血統或隸屬於某個倫理或宗教團體為由，加以歧視性之攻擊，以致損害其人性尊嚴時，則回應報導文章登載之請求得被拒絕。當負責之編輯或出版人已自行公開登載更正啟事時，則回應報導文章登載之請求權消

滅。

回應報導文章登載請求權之訴訟救濟途徑為一般民事法院。應被涉及者之請求，法院得裁定負責編輯與出版人必須依第三項規定之格式登載回應報導文章。裁定程序適用民事訴訟法臨時處分程序之規定。訴訟時不需證明請求權之行使受到危害。對此請求法院不進行實體審查。被涉及者無第 2 項第 4 與第 5 目規定之限制情形時，得於臨時處分程序進行中變更登載之請求。

薩爾蘭邦新聞法第 22 條之規定未作變更，其內容如下：

§ 22

秩序罰

(1)故意或過失為下列行為，為違反秩序罰規定：

- 1.與 2. ...，
3. 牴觸第 11 條第 3 項第 3 目規定之義務，
4. ...。

(2)至 (4) ...。

綜上可知，回應報導請求權之變更重點為：

— 回應報導文章之登載，必須於與引發爭議之第一次報導相稱之同值位置，以相同標題之方式為之（薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項第 1 目），

— 於被涉及者有得受保護之正當利益情況，必須容許使用具有相同視覺效果之圖表或攝影之表達方式（薩

爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項第 2 目)，

— 編輯不得緊隨於回應報導文章之後，為任何之眉批或註記(薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項第 4 與第 5 目)，

— 容許於臨時處分程序中變更回應報導文章之內容(薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 4 項第 6 目)。

於官方版之修法草案理由中，提及新規定之目的在於將回應報導請求權，作為一項個人對抗媒體侵犯其受憲法保護個人領域之有效手段(邦議會公報 10/1764，第 1 頁)。

II.

訴願提起人(1)為薩爾蘭邦之報社，訴願提起人(2)為「薩爾蘭日報」之負責編輯群。訴願提起人之憲法訴願均直接針對薩爾蘭邦新聞法之增修規定，其指摘該規定侵害其受基本法第 5 條第 1 項第 2 目所保障之新聞自由基本權。

訴願提起人就其憲法訴訟程序之合法性，提出之主張主要如次：

繫爭變更之法律規定係現時地與直接地涉及其本身，基於其從事報業出版與負責編輯工作之職業行使，其為薩爾蘭邦新聞法規定之相對人。自從該修正法生效以來，其即現時地受到波及，此外，他們也是直接被涉及，蓋薩爾蘭邦新聞法第 11 條之規定無需其他額外之執行行為配合即可直接被適用。

訴願提起人（1）於其他虛擬之案例以外，以 1994 年夏天發生之個案為例指出，於該案例中其必須於報導一位受丈夫虐待之女士之後，以不作任何編輯眉批與註記添加之方式，登載當事人之回應報導文章，其後隔一天，因該回應報導於一篇編輯撰作中被處理，因此當事人再度請求登載另一個回應報導文章。於此情況下，閱讀訴願提起人所出版「薩爾蘭日報」之讀者，即面臨兩篇不能由編輯於同一版頁提及其不正確處之錯誤回應報導文章。訴願提起人（2）聲稱，薩爾蘭邦新聞法第 11 條之規定，對其而言，隱含直接的、非取決於具體回應報導請求之法律效果，蓋該規定重新架構一個法定之關係，規定其對任何人負有特定之義務。

訴願提起人權利之被涉及性，於該法律之規定中即已產生，蓋薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項規定，係受該法第 22 條第 1 項第 3 款秩序罰構成要件規定，以罰鍰之處罰作為履行擔保。雖然該規定因議會立法之疏失而喪失其原先之完整內容，以致目前實際上不能科處任何罰鍰，但可以期待的是，邦議會之立法者將於繫爭之憲法訴願決定作成之後，很快地矯正該項法律之編輯失誤，因此訴願提起人目前即必須並且考慮其將來之行為受罰鍰處分之可能性。

此外，新的回應報導請求權法已導致編輯工作之改變，因為回應報導文章對於報紙之形象具有負面影響力，

其存在之可能性對編輯形成心理壓制。因此對於大眾具有高度新聞價值，但涉及人事之事實報導，將不再被當作報紙之頭條新聞，或於封頁上以其他吸引注目之方式被刊載出來，除非報社甘冒封頁被「徵收」用以登載回應報導文章之風險，而此種情形於回應報導文章中亦得使用圖表或攝影方法之現行規定下，更形加劇。薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項第 4 與第 5 目所涉及之規定，諸如禁止所謂之編輯尾巴（編輯眉批與註記）、強制規定欲對回應報導文章為反駁者，必須於日報之另一頁或於其他之期數為之，以及編輯之註記不再被視為對抗不真實回應報導登載之正當保護手段等等，均可從中看出欲建立一套預先之紀律約束制度之趨勢。

一項如同薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項第 1 與第 2 目規定所含有如此嚴重地侵害編輯作業之法律規定，已對新聞自由之行使形成震撼與紀律約束之效果。新聞選擇與編排之自由決定權，因回應報導請求權之不必要擴張以及違反基本權方式之強化，而受到直接之限制。因此憲法訴願於補充性觀點之考量下，亦不能視為不合法，蓋不能期待訴願提起人，先等候臨時處分程序之裁判出現之後，才提出憲法訴願。

訴願提起人（2）補充說明，新版之回應報導請求權不需專業法院事前之解釋，修正法之字義已經足夠明確且無誤解之餘地，新法完全無留存給司法任何之解釋空

間。

依據薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 4 項第 6 目規定，回應報導之請求於法庭臨時處分之簡易程序中可以毫無限制地變更，如此不僅牴觸聯邦法律層級之民事訴訟法關於訴之變更或請求之變更之規定，同時亦不符合從程序保障基本權觀點衍生之種種要求。回應報導請求權之義務人必須能夠拒絕不符合法定條件之回應報導請求，或者對於再次之合法回應報導請求保有自願配合之可能性。然而薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 4 項第 6 目卻規定，義務人雖然有權利拒絕原始之回應報導文章，但亦有可能被依變更之臨時處分請求判決，並且負擔訴訟費用。

此種程序法上地位之惡化直接肇因於法律規定，並且對於將來所有之回應報導法庭程序均有適用，薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 4 項第 6 目規定為薩爾蘭邦立法者整體設計之一部分，立法者有意針對行使新聞自由權時，客觀產生之攻擊性聲音，施加震撼與紀律約束之效果。對於訴願提起人而言，當回應報導文章於法庭簡易程序中變更時，不能期待其於以快速為基本訴求之回應報導法庭程序上，一再指責薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 4 項第 6 目規定之違憲性。

由於類推適用聯邦憲法法院法第 90 條第 2 項第 2 目之規定，聯邦憲法法院先行裁決之條件已然具備，因此補充性原則之例外亦因此而存在。本憲法訴願具有一般

性之意義，其一方面涉及回應報導請求權於憲法上之根本問題，另一方面聯邦憲法法院之判決將為將來無數案例之法律地位帶來明確之答案，其間亦涉及薩爾蘭邦回應報導請求權規定之先鋒角色功能問題，其他邦之立法者是否有必要模仿薩爾蘭邦之規定。

III.

薩爾蘭邦議會、基民黨黨團、薩爾蘭邦政府、德國新聞協會、私營電台與通訊業者協會、德國報業出版人協會與德國記者協會均就此憲法訴願案，發表個白之立場聲明如下：

1.薩爾蘭邦議會認為憲法訴願不合法，雖然訴願提起人本身有可能被新規定波及，但非現時與直接地被涉及。訴願提起人應該等待實際衝突發生之後，才能聲稱該法具有如何之違憲效果。倘若憲法訴願程序並不因為前述之理由而為不合法，亦不符合憲法訴願之補充性原則，蓋受爭議之條文規定不僅得為專業法院解釋之對象，亦需專業法院之解釋。

2.薩爾蘭邦政府亦以直接性與補充性之觀點，質疑憲法訴願程序之合法性。然而薩爾蘭邦政府亦因訴願提起人對新修正薩爾蘭邦新聞法規定所提起之違憲指責，而有快速澄清之需求。

3.其餘單位之見解，均僅針對爭議條文規定之合憲性問題。

B.

憲法訴願程序不合法。

I.1. 依據聯邦憲法法院一貫之判決，針對一項法律規定提起憲法訴願，其程序之合法性條件為，訴願提起人本人之基本權被繫爭法律條文現時且直接地涉及（參聯邦憲法法院判決 E 1, 97 【101 ff.】）：當訴願提起人為繫爭法律規定之相對人時，本人被涉及性之條件即已具備（參聯邦憲法法院判決 E 74, 297 【318】）；而當法律規定之效力對訴願提起人而言，係當時的且不僅是重點式之影響時，現時性之條件即具備（參聯邦憲法法院判決 E 1, 97 【102】），關於現時之被涉及性，聯邦憲法法院認為於下列情況下，亦屬之：即當法律規定將來產生之效力，對受規範之相對人將出現事後無法更正之判決時（參聯邦憲法法院判決 E 43, 291 【387】），或者當訴願提起人將來是否會被該規定涉及以及如何被涉及，已經可以清楚地預測時（參聯邦憲法法院判決 E 74, 297 【320】）；至於當繫爭之條文規定不需要其他進一步之執行行為，即改變訴願提起人之法律地位時，直接地被涉及性條件即屬具備，此時訴願提起人必須能夠證明，其基本權即是因該條文規定，而非因規定之執行而受侵害（參聯邦憲法法院判決 E 1, 97 【102 f.】）。當條文規定於具體執行行為之前，即對於受規範相對人產生事後無法再更正處分之效果時，直接被涉及性亦被承認存於（參聯邦憲法法院判

決 E 43, 291 【386】)。當法律關係之雙方當事人非一方為國民他方為國家，而是雙方均為私權主體，即並無狹義之執行規定時，直接之被涉及性是否存在，乃取決於在雙方當事人間直接發生效力之法律狀態之改變，或者為適應新法律狀態而有相對應行為之必要性（參聯邦憲法法院判決 E 88, 384 【399 f.】；91, 294 【305】）。

2. 補充性原則於對法律規定提起憲法訴願場合亦有適用，當於得被期待情況下，訴願提起人可藉由向法院起訴而獲得權利救濟時，一項由基本權人以本身現時地與直接地被某法律規定侵害為由，而提起之憲法訴願，即屬程序不合法（參聯邦憲法法院判決 E 68, 319【325 f.】；74, 69 【74】）。藉此，聯邦憲法法院始得免除於事實或法律基礎不明確下，依然必須作出無數判決之情形（參聯邦憲法法院判決 E 79, 1 【20】）。因此當繫爭之法律規定賦予法院裁判之空間，而該裁判權限對於該法律規定合憲與否問題具有重要地位時，訴訟途徑之指定即格外地重要（參聯邦憲法法院判決 E 71, 25 【34 f.】），當然補充性原則並不要求當事人於提起憲法訴願之前，先違反刑罰或行政罰之法律規定，然後再於刑罰或行政罰程序中，就該法律規定之合憲性提出質疑（參聯邦憲法法院判決 E 81, 70 【82 f.】）。

II.

1. 訴願提起人被薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項規

定，切身地、現時地與直接地涉及。其身為出版人與負責編輯，乃法律規定之相對人，因此切身涉及性之條件已然具備；而訴願提起人亦現時地被涉及，雖然該法律規定之法律效果並不立即出現，而必須當訴願提起人被請求針對某特定報導登載回應報導文章時，始產生，但如此案例之出現乃為可確定之事。此外，該規定之效力並不僅止於對具體爭議案件為規定，其乃一項於特定回應報導請求之先期領域，即對於新聞事業從業者之行為產生影響力之規定。相較於其他邦之新聞法規定，由於新修定之回應報導請求權具有強烈限制新聞自由之作用，因此訴願提起人事先即必須調整報導方式，盡可能地避免回應報導請求權被提出之可能。鑑於新聞媒體法律地位已發生變動，因此即不能否認訴願提起人受基本法第 5 條第 1 項第 2 目規定保障之基本權被直接涉及。

相對之下，依據薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 4 項第 6 目之規定，裁定聲請人於程序中有權變更回應報導文章，並未產生致使訴願提起人之權利被現時地與直接地涉及之效果，蓋該規定既不能以類似薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項規定之方式，對編輯工作產生不利之影響，其被適用案例之出現，大概亦未如薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項規定般之確定；至於訴願提起人所擔心之訴訟費用問題，更不足以作為現時與直接涉及性之理由。

2. 即使訴願提起人被繫爭之條文規定切身、現時與

直接地涉及，本憲法訴願程序亦因與補充性原則抵觸，而不合法：訴願提起人得藉由一般法院程序獲得救濟，當其拒絕一項回應報導文章登載之請求時，民事法院即依被報導涉及者之聲請，裁定其是否有權請求登載。此時受理聲請之民事法院必須審察該規定法律基礎之合憲性，必要時並向聯邦憲法法院提出法規違憲審查之聲請。若審理之法院認為繫爭規定與基本法不符，則其於解釋與適用薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項規定時，即必須注意訴願提起人受基本法第 5 條第 1 項第 2 句保障之基本權(參本日作成之另一個裁定 1 BvR 1861/93)¹。

繫爭條文亦留待足夠之判斷空間，供作考慮相關之基本權規定之用：該條文之規定並未具有高度之強制性，以致其於具體爭議個案中之適用結果，得事先毫無保留地被確定。相反地，法院必須去解釋，於同值、與受爭議之第一次報導相稱之位置，以相同之字體與相同之標題登載回應報導文章之義務(薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項第 1 句)，究竟意謂什麼，以及於其解釋與適用當中，如何適當地均衡新聞自由權之要求，以及被新聞報導涉及者之人格權保護。

同樣地，當媒體之報導使用圖表與攝影技術以豐富內容時，亦有義務讓回應報導文章利用同值之圖表或攝

¹ BVerfGE 97, 125.

影成份(薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項第 2 目)。此項義務涉及者不僅僅是一個應該如何作為之規定，即於具體個案中有極大之空間，得自由考量相對立之利益與狀態，其亦取決於被涉及者是否有正當之利益，但非於條文中進一步規定，一項如此之利益何時得被承認存在。同樣地，禁止為任何添加以及反駁之限制，依其意義與目的，亦仍有解釋之空間。

責令訴願提起人等候專業法院之解釋，亦是可期待之事，新聞法中新修定部份所產生操控行為之作用，無論如何均未嚴重要到成為，因此得提請聯邦憲法法院作出先決判決之正當化理由。訴願提起人對於依其傳播觀點認為值得報導之內容，不可能單純因畏懼回應報導請求權之被強化，而放棄不登載。雖然訴願提起人於為報導附加標題與排定位置時，可能會慮及於新法規定下，必須面臨回應報導文章登載請求之後果，但無論如何，此種限制編輯作業之程度，絕未達到足使責令其採取民事法院之救濟途徑成為不可期待之事，至於民事法院裁判勝負之風險，乃訴願提起人必須忍受之義務。

對於訴願提起人為不能期待之罰鍰風險，事實上並不存在：雖然薩爾蘭邦新聞法第 22 條第 1 項第 3 款規定，違反該法第 11 條第 3 項第 3 目規定者，將被處以罰鍰，但此項罰鍰處分之規定，卻已不存在。雖然，另一方面薩爾蘭邦新聞法第 11 條第 3 項第 3 目規定，登載回應報

導文章應免費，但此項規定之不一致性係肇因於立法時之疏失，即當時修訂新聞法時，未注意薩爾蘭邦新聞法第 22 條第 1 項第 3 款規定之適用所致。倘若於解釋適用本規定時，借用舊法第 3 項第 3 目所規定者，則將因牴觸基本法第 103 條第 2 項規定而違憲，因此不需將之納入期待可能性之衡量中。

兩項憲法訴願案即使依聯邦憲法法院法第 90 條第 2 項第 2 目規定所代表之普遍重要性觀點，亦無需要作出立即之裁決。雖然兩項憲法訴願均觸及聯邦憲法法院判決中所未回答之問題，尤其是眉批禁止迄今尚未受憲法法院之審查，但單單該禁令並無法為兩項憲法訴願帶來任何普遍性之意義，迄今於適用新聞法規定時，眉批禁止之規定並非造成多數案例之爭議或懷疑對象。因此，於此觀點下亦無需替補充性原則創造一個例外。

(簽名法官)	Grimm	Kühling	eibert
	Jaeger	Haas	Hömig
	Steiner		