人 U8 說明言論自由或新聞自由對於民主社會運作的重要性。

一、　人 U8 整體說明

言論自由為民主憲政之基礎，其保障個人的內在精神的意見與思想能自由地對外表達，才能使實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。在訊息自由流通的環境下，公民對於社會的公共事務才能有所知情，表達民意且向執政者問責，進而使民主制度順利地運作。而為了滿足人民接受訊息或知的權利，則必須保障媒體的公共性與新聞自由，維持媒體的自主與獨立，方能提供資訊與形成公意，使人民得以接近使用而能監督政府施政，提升民主的品質。我國經歷了長達38年的戒嚴，言論自由曾遭到嚴重打壓。教師應教育學生，言論自由的保障並非一蹴可幾，而是民主化過程中許多人的犧牲與爭取所得來，若喪失則民主體制即無法正常運作。而近年來隨著資訊科技的發達與媒體型態的變遷，各種與言論自由相關的新興議題也不斷被討論與發展(如媒體所有權的壟斷、假新聞與言論管制的衝突等)。教師應予以關注，並適時與學生進行討論。

二、　人 U8 重要概念補充說明

（一）　何謂「言論自由」？

1.　言論自由的內涵

《中華民國憲法》第11條規定，人民有言論、講學、著作及出版之自由。該條憲法保障人民有積極表意的自由，及消極不表意的自由，其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述(釋字577、釋字656)。《世界人權宣言》(UDHR)第19條，人人有權享有主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介與不論國界尋求、接受和傳遞消息和思想的自由。

2.　言論自由的界線與管制

人權教育應教導言論自由之價值以及捍衛言論自由之重要性，然而在極為特定之條件下，言論自由可能受到一定程度的限制，惟如此的限制，仍不可侵犯人性尊嚴。《公民與政治權利國際公約》(ICCPR)第19條保障了人人有發表自由之權利，亦規範了言論自由的界線，即**在「尊重他人權利或名譽、保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。」的條件下，國家得以透過法律限制言論之自由，但不得有害此項權利本身**。甚至，在第20條規定「鼓吹戰爭之宣傳」或「鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張而構成煽動歧視、敵視」，均應以法律禁止之。

我國對於言論自由的法律規範，分散在許多現行法中，例如兒童及少年性交易防制條例、刑法的誹謗罪等。

大法官認為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。而透過刑罰的手段，限制人民傳布任何以兒童少年性交易或促使其為性交易為內容之訊息，或向兒童少年或不特定年齡之多數人，傳布足以促使一般人為性交易之訊息。是一種達成防制、消弭兒少性交易事件的國家重大公益目的，並不違憲。(**釋字623**)

而對於誹謗罪是否違憲的爭議，大法官則認為言論自由為人民之基本權利，憲法第十一條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。即便行為人不能直接證明言論內容為真實，但若行為人提出的證據資料，有相當理由確信，其所發表的言論為真，那麼法院就不能以誹謗罪處罰。(**釋字509**)

此外，憲法第14條規定人民有集會之自由，此與憲法第11條規定之言論、講學、著作及出版之自由，同屬表現自由之範疇。以法律限制集會、遊行之權利，除應遵守憲法第二十三條必要性原則外，尚須符合明確性原則，使主管機關於決定是否限制人民之此項權利時，有明確規定其要件之法律為依據，人民亦得據此，依正當法律程序陳述己見，以維護憲法所保障之權利。

因此，集會遊行法第11條中有關「主張共產主義或分裂國土」被認定為事前審查政治性言論。第2款「有事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者」與第3款「有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者」也被認為欠缺具體明確性而違憲。(**釋字445**)

最後，《公民與政治權利國際公約》(ICCPR)第34號一般性意見對於限縮言論自由的說明，簡列如下：

（1） 由於行使言論自由帶有特殊義務及責任，因此允許（但也只限於）對此權利設定兩方面的限制：a.涉及尊重他人權利或名譽；b.涉及保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德（第19條第3項）。締約國如對行使言論自由設定限制，這些限制「不得危害該權利本身」、「不得反轉權利與限制，以及規範與例外之間的關係」。（**參考第21段**）

（2） 對言論自由權的限制必須符合三個具體條件：a.限制必須由「法律規定」（亦即需經國會正式立法，不得僅憑行政命令限制）；b.只能出於第19條第3項第1款及第2款的限制；c.必須符合關於必要性及比例性的嚴格判斷標準。（**參考第22段**）

（3） 絕不能將第19條第3項作為打壓宣導多黨民主制、民主原則及人權

的理由。（**參考第23段**）

（二） 何謂「新聞自由」？

大法官認為廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，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，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第十一條所保障之範圍。(釋字364)已故的美國聯邦最高法院Potte Stewart大法官在耶魯大學法學院所發表的一篇演說提出了「第四權理論」(the fourth estate theory)。認為憲法須保障新聞傳播媒體，使其能成為政府三權之外的另一種權力，以監督政府，防止濫權，發揮其制度性的功能。

此外，針對新聞報導自由，則有大法官釋字第689號解釋，「新聞採訪行為則為提供新聞報導內容所不可或缺之資訊蒐集、查證行為，自應為新聞自由所保障之範疇。又新聞自由所保障之新聞採訪自由並非僅保障隸屬於新聞機構之新聞記者之採訪行為，亦保障一般人為提供具新聞價值之資訊於眾，或為促進公共事務討論以監督政府，而從事之新聞採訪行為。惟新聞採訪自由亦非絕對，國家於不違反憲法第二十三條之範圍內，自得以法律或法律明確授權之命令予以適當之限制。」大法官雖然認為新聞從業人員的採訪行為受到新聞自由保障，但仍因注意是否有違反憲法第23條的範圍情形。

此外，憲法第14條規定人民有集會之自由，此與憲法第11條規定之言論、講學、著作及出版之自由，同屬表現自由之範疇。以法律限制集會、遊行之權利，除應遵守憲法第二十三條必要性原則外，尚須符合明確性原則，使主管機關於決定是否限制人民之此項權利時，有明確規定其要件之法律為依據，人民亦得據此，依正當法律程序陳述己見，以維護憲法所保障之權利。

因此，集會遊行法第11條中有關「主張共產主義或分裂國土」被認定為事前審查政治性言論。第2款「有事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者」與第3款「有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者」也被認為欠缺具體明確性而違憲。(**釋字445**)

※參考資料

專書論文

林子儀(2002)，〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，《臺大法學論叢》第 22 卷 1 期，頁 59-103。

政府資料

司法院釋字第 364 號解釋（民 83 年 9 月 23 日）。

司法院釋字第 445 號解釋（民 87 年 1 月 23 日）。

司法院釋字第 509 號解釋（民 89 年 7 月 7 日）。

司法院釋字第 577 號解釋（民 93 年 5 月 7 日）。

司法院釋字第 623 號解釋（民 96 年 1 月 26 日）。
司法院釋字第 656 號解釋（民 98 年 4 月 3 日）。
司法院釋字第 689 號解釋（民 100 年 7 月 29 日）。