

反恐作為之政府資訊公開與媒體傳播界限 —以白宮公布突襲狙擊賓拉登照片談起—

朱敏賢[※]

目次

壹、前言	參、媒體反恐資訊傳播之自律與他律
貳、反恐資料之公開與其界限	一、新聞自由之憲法基礎及其界限
一、政府資訊公開制度簡介	二、新聞傳播之自律與他律
二、反恐資訊之豁免與公開	三、新聞傳播於反恐作為之調和
三、反恐資料公開決定之外部及 內部界限	功能
	肆、結論

壹、前言

美軍特種部隊海豹突擊隊（Seals）於今（2011）年5月2日突襲位於巴基斯坦境內之蓋達組織首領賓拉登（Osama bin Laden）藏身處時，美國總統歐巴馬及其國安團隊於「白宮戰情室」（White House Situation Room）內，透過突擊隊直播攝錄影機裝備，全程即時監看事件經過，嗣後並由白宮公布現場照片，資以證明該攻擊行動確定成功無誤，及為杜外界質疑悠悠之口，雖認為公布賓拉登屍體照片可能觸及敏感議題，然仍考慮予以揭露，嗣後全球各地媒體無不轉載及討論當時可能發生之各種情節。

美國公布該照片之實際理由，各方猜測不一，但美國猶如以勝利之姿，炫耀其戰報。白宮發言人卡尼（Jay Carney）表示，美國將繼續公布可與外界分享之資料，俾全世界及美國人民瞭解實際情況。如此反恐事件發生於國內，以此理由公布消息，是否妥適；又媒體廣泛性之報導，對於恐怖活動之和平收場，有無負面效應，復應如何規制，始屬正鵠，似均值深究。

誠如吾人所知，恐怖主義不受地緣限制，且具全球性聯結之現象¹。由於我國向來係以美國友邦自居，或因如此，即使我國處於恐怖攻擊活動肉搏戰場之邊緣，卻無從置身於外。以近日所見為例，臺北市政府警察局於今年9月14日上午9點許，接獲署名「Aryan nation」（「雅利安國民」）組織寄發之恐嚇郵件，該電子郵件揚言將於臺北市101大樓、

※ 國立政治大學法學博士、國立臺北教育大學文教法律研究所兼任助理教授、清華大學科技法律研究所兼任助理教授、國防管理學院法律研究所兼任助理教授。

¹ 陳佩修，〈東南亞的恐怖主義演進與安全形勢變遷〉，臺灣東南亞學刊7卷2期，頁72。

臺北市新光摩天大樓、高雄市長谷世貿大樓、高雄市85大樓等重大地標建築物，放置具毀滅性化學物質²，儘管最終並無不幸發生，且可能僅係一惡作劇，然此正足徵我國並非恐怖攻擊事件之免疫國度。

誠如吾人所悉，國家為人民權益保障之擔保者，為能善盡其照顧義務，在對於前述恐怖活動，除事變之應變機能外，尤應深思其預防機能及降低風險之機制。基此，即便上述反恐作為並非發生在我國，然實為我國演練相關反恐作為之適當教材。該反恐照片公開與否，除盱衡政治策略、國安機制、治安考量等因素外，本於法治國原則，此國家作為仍不能逸脫於法治。又媒體對於該照片，應如何善盡其公器之社會義務，始得既不失給予人民正確之資訊，亦得兼顧國家反恐作為，使國家能有效發揮國安機能？本文試由法制切入觀察，並提出建言，以就教各方大家。

貳、反恐資料之公開與其界限

一、政府資訊公開制度簡介

現代法治國家無不將政府資訊公開制度視為一陽光法案，但曩者，行政機關蒐集之資訊曾被認為係公務員之獨占物，其公開則視為恩賜或行政機關之裁量事項，從而，公務員獨占資訊同時成為政權維繫其社會統治地位之重要武器，質言之，資訊亦為一種權力之表徵³。

關於現代資訊權之法制化，雖早於1766年瑞典即將人民請求政府資訊公開之權利入憲，然世界各國有較成熟之實定法，則仍為晚近之事。考諸我國憲法，並未將資訊權具體臚列於列舉之基本權清單中，政府資訊公開法之立法，則更係至94年底始公布，可謂至遲。

政府資訊公開之基本思維，係以自由主義為其基本思考，亦即認為自由理性之人民須仰賴充分之資訊，方能於市民社會及市場經濟中作成理性之決定⁴。尤其在現代之資訊社會中，多數人有保護個人資訊或其隱私之需求，同時本於知的渴望，且期以將資訊之獲得定位為法所保障之權利⁵。

茲首由憲法學之角度言之，資訊權應具憲法基本權之位階⁶，業為學界之共識，尤其從國民主權及民主原則以觀，行政機關所蒐集之資訊，本應視為全民所有，基於此行政資訊人民共有論之角度而論⁷，政府經人民付託及同意下，為達成國家目的，特別係為達成保障人民自由權利及促進人民福祉之目的，職此而有蒐集、運用龐大資訊之必要性，國家從而成為最大資訊之蒐集及擁有者；惟現代民主法治國家，人民始為國家主權之擁有者。是以，基於民主國原則，為俾人民有效監督政府，及國民民主參與亦有賴豐

² <http://news.chinatimes.com/society/110503/112011091500187.html>

³ 阿部泰隆，《行政法解釋學 I》，有斐閣，2011年1月，頁517、519。

⁴ 葉俊榮，〈超越資訊公開〉，收錄於臺灣行政法學會主編，《資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢》，元照出版有限公司，2010年9月，頁102。

⁵ 李震山，〈資訊權—兼論監視錄影器設置之法律問題〉，收錄於氏著，《多元、寬容與人權保障—以憲法未列舉權之保障為中心》，元照出版有限公司，2005年10月，頁188。

⁶ 李震山，〈論行政資訊公開之法理基礎及其法制整備〉，收錄於黃宗樂教授祝壽論文集編輯委員會，《黃宗樂教授六秩祝賀—公法學篇（一）》，學林文化事業有限公司，2002年5月，頁143-144。

⁷ 阿部泰隆，前揭書《行政法解釋學 I》，頁517。

富且正確之國家資訊，故而，即使憲法並未明文規定資訊權為憲法所保障之人民主觀公權利，然本於前述國民主權之憲法原理，學說上不乏主張應將資訊權列為憲法保障之權利，將資訊權入憲，暨以其基本權地位，消極地防禦國家之侵害外，並應由此發揮資訊公開之給付權或分享政府資訊之權，課予立法者積極立法之義務，以使政府除主動公布政府資訊外，另有被動公布之義務，以實現保障人民資訊請求權⁸。從而，期以明定其為憲法基本權之列舉清單⁹。

由於我國基本權清單中無資訊權之明文，是以，其法源基礎即成爭議。學者有認為憲法之基礎，或可由憲法第22條中導出¹⁰；惟司法院大法官釋字第509號解釋認為資訊權具有滿足人民知的權利，與實現自我、追求真理及形成公意等機能，故應並列為言論自由之一。不論如何，毋庸爭議者，係作為具基本權地位之資訊權往往尚與其他基本權間具緊密之關聯性¹¹。至資訊公開所具主觀公權利之機能重要性，與其他憲法上基本權幾屬無異，準此，德國學者通說乃認為對於資訊自由權之限制，須基於更加優越之公共利益，始得限制之，相關之限制且應依法律為之，於法律明確性之要求下，其內容亦須遵守比例原則¹²，應可贊同。

政府開放資訊，不祇便利人民共用及公平利用政府之資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與¹³。政府資訊公開法第1條揭櫫政府資訊公開制度係為便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，可謂與學說見解相呼應。

而自比較法上觀察，日本之行政機關資訊公開法¹⁴第1條則規定：「本法基於國民主權之理念，務期因行政文書公開請求之規定等，增進行政機關保有資訊之公開，以促使政府對國民善盡其所為各種行政活動之說明責任，並於國民適切之理解與批評之基礎上，促進行政之公正民主為目的。」尚明確揭櫫政府資訊公開乃基於現代民主國家之國民主權理念，此實堪為我國法制之參考。

承上所言，政府資訊公開乃具憲法位階之地位，故而，有學者主張應將政府資訊公開法定性為一基本法¹⁵，此論自有所本，但實務幾認為其僅係資訊公開制度之普通法

⁸ 李震山，〈論資訊自決權〉，收錄於李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會，《現代國家與憲法—李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，月旦出版社，頁709-755；李震山，〈論憲法意義下之「資訊權」〉，收錄於翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會，《當代公法新論（上）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，元照出版有限公司，2002年7月，頁71-83；李震山，前揭文〈資訊權—兼論監視錄影器設置之法律問題〉，頁192-195。

⁹ 湯德宗，〈政府資訊公開請求權入憲之研究〉，收錄於湯德宗、廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務第五輯》，中央研究院法律學研究所籌備處，1997年3月，頁271以下。

¹⁰ 林明鏞，〈公務機密與行政資訊公開〉，國立臺灣大學法學論叢第23卷第1期，82年12月，頁51-86。

¹¹ 法治斌、董保城，《憲法新論》，元照出版有限公司，2010年9月，頁241。

¹² 黃錦堂，〈政府資訊公開法的立法目的、基本原則和理論基礎〉，收錄於臺灣行政法學會主編，《資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢》，元照出版有限公司，2010年9月，頁140以下。

¹³ 陳愛娥，〈政府資訊公開法制的憲法基礎〉，月旦法學雜誌第62期，89年7月，頁24以下；黃錦堂，前揭文〈政府資訊公開法的立法目的、基本原則和理論基礎〉，頁125。

¹⁴ 即行政機關の保有する情報の公開に関する法律；關於該國法制，請參見林素鳳，〈日本政府資訊公開法制之施行與成效〉，收錄氏著，《行政爭訟與行政法學（二）》，中央警察大學出版社，2005年10月，頁127以下。

¹⁵ 學說上，亦有認為係一基準法或基本法性質。湯德宗，〈政府資訊公開法改進之研究〉，法務部委託研究案中報告，98年6月，頁25；同氏著，〈政府資訊公開法比較評析〉，臺大法學論叢第三五卷第六期，95年11月，頁51；林明鏞，〈資訊公開與行政程序—評政府資訊公開法與

¹⁶，蓋同法第2條係規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」可見一斑。而此所謂其他法律另有規定者，諸如法院組織法第83條、食品衛生管理法第8條、藥事法第78條第1項、土地法第46之3、都市計畫法第19條、環境影響評估法第8條、電腦處理個人資料保護法第10條、公職人員利益衝突迴避法第22條等。

政府資訊因屬全體人民公共財之一種，自不能由國家所壟斷之觀點¹⁷，依學界及各國通例概認為除法律有規定不得公開者外，應公開之¹⁸。政府資訊公開法第5條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」又同法第6條復規定：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」秉此，尚可徵政府資訊公開制度除可建構人民知的權利及人民資訊請求權外，更隱含人民有接近資訊之權利。

惟政府並非應完全不設防，故政府資訊不可能完全公開、透明¹⁹。政府資訊公開法第18條乃有豁免條款之規定，其列舉如下之不應公開事項：「（第1項）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：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。四、政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。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。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。（第2項）政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」然為避免從寬解釋所造成政府資訊公開立法本旨遭淘空，是故，前開例外之豁免規定，應從嚴限制適用²⁰。

政府資訊公開法賦予人民此公法上之主觀公權利，與行政程序法第46條第1項規定之申請閱覽卷宗請求權，本質上，尚有差異。固然行政程序法上述規定之申請閱覽卷宗請求權亦為政府資訊公開之一環，惟其係指特定之行政程序中當事人或利害關係人於行

國家機密保護法草案〉月旦法學雜誌第62期，2000年7月，頁47；林素鳳，〈我國政府資訊公開法制初探〉，月旦法學雜誌第136期，95年9月，頁42以下。

¹⁶ 陳耀祥，〈政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度〉，收錄於臺灣行政法學會主編，《資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢》，元照出版有限公司，2010年9月，頁163。

¹⁷ 李震山，前揭文〈論行政資訊公開之法理基礎及其法制整備〉，頁141。

¹⁸ 李震山，《行政法導論》，三民書局，2005年10月，頁259。

¹⁹ 法治斌，〈迎接行政資訊公開時代的來臨〉，收錄於廖義男教授祝壽論文集編輯委員會編，《新世紀經濟法制之建構與挑戰—廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集》，元照出版有限公司，2002年9月，頁191。

²⁰ 法治斌，前揭文〈迎接行政資訊公開時代的來臨〉，頁192。

政程序進行中，常因資訊地位之不對等，因此，為使人民得瞭解程序進行之情形，掌握案情資料，主張或維護其法律上利益之必要，有向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之權利，此為武器平等原則之落實，並使人民與政府間之資訊地位得予平衡化。此種資訊公開之對象，並非一般大眾，僅限行政程序中之當事人或利害關係人，故屬行政程序中之「個案資訊公開」，與具有憲法上基本權地位，基於「人民有知的權利」之政府資訊公開法「一般性資訊公開」制度有別，從而，在權利救濟之設計上，是亦殊異。行政程序法第174條前段規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。」惟政府資訊公開法第20條則規定：「申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟。」

二、反恐資訊之豁免與公開

從資訊之需求面言之，近年，由於恐怖主義與天然巨災頻傳，使各國政府及民間均深刻體認掌握資訊之重要性；以政府之立場而論，對於恐怖主義活動及天然災害之因應，更可能涉及國家緊急權力之發動，此時，相關資訊之蒐集及掌控皆為政府研判情勢與擬定對策之基礎，亦可能涉及國家機密保護機制之運作，從而，資訊不僅為平時政府推行國家政策及提升公共服務之重要依據，亦為國家面對國家緊急情勢時不可或缺之基本工具²¹。是以，資訊安全之管理與因應，亦成為資訊公開制度發展上之重要條件，而在國際反恐作為中，則尤屬日趨重要之課題²²。

國家安全是否重於公眾知的權利²³，或應如何達其均衡²⁴，乃本文所欲關注之課題。以本文所探討之反恐作為而論，基於反恐之特殊目的要求，顯然政府須有更高之資訊蒐集及保密需求，相關政府資訊公開應有較嚴格之限制，政府就此資訊公開與不公開之調控，尤須建構一獨特類型之機制²⁵，始較妥適。

按政府資訊公開法第18條第1項第1款規定，政府資訊屬於經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者，應限制公開或不予提供之。學者稱此為國安資訊之豁免公開²⁶，各國就此有採核定制，如美國法；亦有授權行政機關個案認定者，如日本、英國及澳洲等²⁷。揆諸上開規定，足見我國係採前者，其核定權責，依國家機密保護法第7條規定為之²⁸，但前述核定規定，僅係對國家機密之絕對

²¹ 葉俊榮，前揭文〈超越資訊公開〉，頁102。

²² 葉俊榮，前揭文〈超越資訊公開〉，頁111。

²³ 劉燕生，〈「國家安全」大於公眾「知之權利」—美國最高法院對中央情報局一案的判決〉，收錄氏著，《國家安全與公眾知之權利》，黎明文化事業股份有限公司，1988年10月，頁1-23。

²⁴ 劉燕生，〈再論美國「社會公眾知之權利」與國家安全均衡問題〉，收錄氏著，《國家安全與公眾知之權利》，黎明文化事業股份有限公司，1988年10月，頁67-89。

²⁵ 黃錦堂，前揭文〈政府資訊公開法的立法目的、基本原則和理論基礎〉，頁155。

²⁶ 湯德宗，〈行政程序法〉，收錄翁岳生，行政法（下），元照出版有限公司，2006年10月，頁144。

²⁷ 同前註。

²⁸ 本條規定：「國家機密之核定權責如下：一、絕對機密由下列人員親自核定：（一）總統、行政院院長或經其授權之部會級首長。（二）戰時，編階中將以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。二、極機密由下列人員親自核定：（一）前款所列之人員或經其授權之主管人員。（二）立法院、司法院、考試院及監察院院長。（三）國家安全會議秘書長、國家安全局局長。（四）國防部部長、外交部部長、行政院大陸委員會主任委員或經其授權之主管人員。（五）戰時，編階少將以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。三、機密由下列人員親自核定：（一）前二款所列之人員或經其授權之主管人員。（二）中央各院之部會及同等級

機密、極機密、機密等各項等級，定其權責機關，尚無法解說是否所有反恐作為均為國家機密？是否可能僅屬一般執法資訊？抑或部分資訊亦可能祇為一般之行政資訊，此類資訊是否亦可豁免公開？縱反恐作為已達國家機密層級，但其應屬何等級之國家機密？更有甚者，係何謂國家機密，究屬高度之不確定法律概念，此概念是否等同於國家安全事項？此不單係政府資訊公開法並無明確之界定，縱觀諸其特別法之國家機密保護法，恐亦難逕下斷言。

從行政法之觀點而論，此不確定法律概念之確定過程，固然必有且當有便宜原則之適用，及賦予行政機關高度之裁量權限，然此不確定法律概念亦非無法治上之弊端，蓋此極寬鬆之構成要件，易成為國家脫免公開政府資訊之藉口，而實質架空人民知的權利之憲法上基本權。

即或依國家安全法第3條第2項第2款規定：「人民申請入出境，有左列情形之一者，得不予許可：……二、有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。但曾於臺灣地區設籍，在民國三十八年以後未在大陸地區設籍，現居住於海外，而無事實足認為有恐怖或暴力之重大嫌疑者，不在此限。……」之反面解釋，倘有事實足認申請入境者有實行恐怖行為重大嫌疑，入出國之主管機關得不許可入境，然此規定亦與反恐作為是否即屬國家安全事項之判斷無涉。承上觀之，依現行法制，反恐作為得否豁免公開，實乏具體明確之法源可憑。

其次，政府資訊公開法第18條第1項第2款規定：「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：……二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。」此為執法資訊之豁免公開規定。固然恐怖活動屬犯罪活動之新興類型，惟該條款項之豁免規定，是否可謂已明確且足以承擔反恐政府資訊公開制度之法律保留依據，則容有研求餘地。

相較於政府資訊公開法第18條第1項第1款、第2款等規定，日本行政機關資訊公開法第5條第2款第3目、第4目係分別規定行政機關首長於有相當理由，足認因資訊公開，有致生損害於國家安全、與他國或國際機構信賴、或致他國與國際機構間交涉之不利益者（同條款第3目），或有礙於犯罪之預防、壓制或搜索、公訴之維持、刑之執行或其他公共安全與秩序維持者（同條款第4目），不得公開。我國與日本之規定，其內容雖相近，然日本法制顯較我國法符合法之明確性原則及具規範之全面性，蓋日本行政機關資訊公開法將國家機密中，特定於國家安全事項，始具豁免公開之權限，且以本文所關注之反恐作為論之，反恐作為若事件性質已達國家安全程度時，以反恐作為須借重國際合作之事實，日本法中，猶規定政府資訊之公開果有不利於本國「與他國或國際機構信賴」及「致他國與國際機構間交涉」時，亦在豁免之列，實較具國際觀，且合於國際聯合反恐之需求，我國政府資訊公開法制於未來修正時，容有參照餘地。當然，為防免國家以前述名目掩飾其不願公開資訊之意圖，日本學者即指出而從原則公開之制度以觀，係課予行政機關負舉證責任²⁹，此亦當然應為我國政府資訊公開法適用上解釋論之參考。

再細言之，基於前開所述，反恐作為之政府資訊，應依其事物本質，訂一判斷基準，

之行、處、局、署等機關首長。（三）駐外機關首長；無駐外機關首長者，經其上級機關授權之主管人員。（四）戰時，編階中校以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。前項人員因故不能執行職務時，由其職務代理人代行核定之。」

29 阿部泰隆，前揭書《行政法解釋學 I》，頁534。

以俾核定主管得清楚、正確核定，其屬豁免公開或應公開之政府資訊，並正確適用法律依據。而在屬豁免公開者，顯然除個別該當於政府資訊公開法第18條第1項第1款、第2款等規定外，亦可能有前開各條項款規定競合適用之可能，亦即豁免公開之反恐資訊可能為依法核定之國家機密，或屬有礙犯罪偵查、追訴之資訊，或併屬之。進言之，若認係屬國家機密，則其究為國防機密或國家安全機密，應先分析反恐具體作為，並予定性，蓋屬國防機密者，則應依國防機密之相關法制為之³⁰；屬國家安全機密者，則為國家安全相關法制為之。現行法猶疑之標準，其實形同無標準。

三、反恐資料公開決定之外部及內部界限

現代法治國家，須依法行政。依法行政，不僅從權力分立原則，認為法律對行政權具有優越地位，因此，行政權至少須形式上不得牴觸法律之規定外，更須進一步要求行政作為須具實質之正當性及妥當性；是以，前者被稱為形式之依法行政，而後者則為實質之依法行政。

前文所述，係關於反恐資訊之法律優位課題，可謂其外部界限，惟現有法制，就此之外部性規範，並不精確，主管機關如欲主張豁免資訊公開，殆僅得以政府資訊公開法第18條第1項第1款、第2款為其法源依據。如本例中美國之反恐攻擊行動若發生在我國，則其豁免公開與否，自須視其為國家機密保護法第7條之何種等級，並由主管人員核定之，並不予公開。總統或國家安全相關機構、人員於戰情室內之相關活動照片、影像等，無論是否涉及指揮、監督或僅係一般之關注，實均一體同視，均屬豁免公開之範疇，本不宜揭露。此不單係國安行動隱密性之考量，亦慮及相關人士因身分識別外露，復有生命安全之疑慮。

在上開公布之照片中，尚有現場之血腥場面，如觀以政府資訊公開法第18條第1項第6款規定：「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。」即便在此單一反恐行動中係立於勝利者之姿，但基於前述隱私之尊重，及為避免對立發生之公益考量，依該條項款規定，亦屬不應該開之政府資訊。

在實質正當性及妥當性之判斷上，行政決定應遵守憲法及行政法一般原理原則，行政程序法第4條至第10條業有明定³¹，雖同法第3第3項第1款已明文國家安全保障事項之行為，不適用該法之程序規定，但並非國家安全保障事項及反恐作為完全不可或不宜遵守上述憲法及行政法之一般原理原則，反之，應認為部分原理原則係無可排斥，如裁量原則、便宜原則及比例原則等。

承上所述，反恐主管機關在決定是否得公開或提供，基於其專業判斷，可依便宜原則及裁量原則決定公開之時間、地點、手段、方法等。惟反恐作為之實施者與其對抗之對象間，存有嚴重之文化及價值之差異及對立，準此，任何絲毫反恐作為倘刺激恐怖活動份子心理上之紅線，難免激化再度激起對抗或更加強化對立，實無助於和平。從而，在比例原則之遵守，則更顯其重要性，亦即其判斷應選定採取有助於反恐目的達成之方

³⁰ 蔡志方，〈資訊不公開—我國國防機密法制之研究〉，收錄於法治斌教授紀念論文集編輯委員會，《法治與現代行政法學—法治斌教授紀念論文集》，元照出版有限公司，2004年5月，頁213-232。

³¹ 具體之原理原則，包括第5條之明確性原則、第6條平等原則、第7條之比例原則、第8之誠信原則、第9條之有利不利均注意原則、第10條之裁量原則。

法、內容，並係產生整體社會資源及人民權益損害最少之方法、內容，且該方法、內容所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。以公布首開之反恐活動武裝攻堅影像及受擊斃之恐怖活動首領相關死傷照片等，雖可展現反恐成果及抑制恐怖份子氣焰，然相對而言，更可能激起恐怖份子同黨之同仇敵愾，恐非合於比例原則之舉。

參、媒體反恐資訊傳播之自律與他律

一、新聞自由之憲法基礎及其界限

我國憲法11條僅規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」並未明白將新聞自由列為憲法基本權保障之列舉清單中，國內學說有傾向認為新聞自由亦為言論自由之一之觀點³²；有認為新聞自由係獨立於言論自由外之基本權，且應為憲法第11條之出版自由所包含³³；有認為新聞自由之發展早於言論自由，言論自由之理念，亦源自新聞自由，其即使一國之憲法未予明文，然其必為憲法所保障之基本權，其雖與言論自由有密切關係，但應為獨立於言論自由以外之基本權，其法源應為憲法第11條規定之出版自由³⁴；有認為出版類之新聞自由應為憲法第11條之出版自由³⁵；有認為新聞自由係以言論自由為前提及延伸，於憲法第11條雖亦可導出，但基於與憲法第22條之關聯性，故應認為係一獨立之基本權³⁶，始足予傳播媒體最完整之保護，及釐清新聞自由與言論自由之關係³⁷。

釋字第364號解釋謂：「以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第11條所保障言論自由之範圍。」又釋字第613號解釋理由書則指出「憲法第11條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由。通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。」另釋字第689號解釋理由書亦指出：「為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第11條所保障。」³⁸而誠如釋字第509號解釋所言，憲法第11條所保障之言論自由，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。

³² 吳庚，《憲法的解釋與適用》，自版，2004年6月，頁209-217；許宗力，〈談言論自由的幾個問題〉，收錄氏著，《法與國家權力（二）》，元照出版有限公司，2007年1月，頁195-205。

³³ 林子儀，〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，收錄於氏著，《言論自由與新聞自由》，元照出版社，1994年10月，頁69以下頁70、129。

³⁴ 林子儀，前揭文〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，頁69以下；法治斌、董保城，前揭書《憲法新論》，頁238。

³⁵ 許育典，〈多元文化國下通訊傳播自由的建構〉，東吳法律學報第20卷第1期，頁34。

³⁶ 陳慈陽，《憲法學》，元照出版有限公司，2004年1月，頁503。

³⁷ 翁曉玲，〈新聞報導自由與人格權保護〉，收錄於翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會，《當代公法新論（上）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，元照出版有限公司，2002年7月，頁92-93。

³⁸ 釋字第509號解釋本亦得就新聞自由予以申論，但該解釋並未將言論自由與新聞自由予以區分，更未進一步敘明新聞自由因具特殊功能，而須依規範手段之必要性與法益衡量之比例原則判斷，予以更高之保障。張嘉尹，〈新聞自由的界限〉，月旦法學教室第17期，頁9。

新聞媒體作為公共意見之媒介及公共監督政府權力之平台，若國家欲壓制輿論，控制媒體要為國家機構篩檢言論及製造寒蟬效應(chilling effect)之最有效手段。最鮮明之例，莫如已廢止之出版法第34條規定：「戰時或遇有變亂，或依憲法為急速處分時，得依中央政府命令之所定，禁止或限制出版品關於政治軍事外交之機密，或危害地方治安事項之記載。」在威權統治時代，主管機關幾率以保護國家機密及危害治安為藉口，封殺新聞媒體，出版法亦成為新聞自由之制式殺手。在民主化過程中，為抵抗國家之暴力，主張新聞自由即成為對抗新聞檢查制度之重要思想憑藉³⁹。

迄今，關於新聞自由作為憲法所保障之基本權之一，學界已無爭議，學者更指出其為具有制度性保障之基本權性質。惟應注意者，係此基本權並非源於個人之地位，毋乃係基於新聞媒體工作者之身分而來，故屬具工具性之基本權。而其基本權之保障範圍，不僅包括新聞媒體之成立、經營、出版或傳播本身，舉凡其前置準備作業或措施、資訊取得、編輯、報導等相關聯行為，亦均屬之⁴⁰，換言之，新聞媒體之傳播自由或出版自由，應包括報導自由及採訪自由、編輯自由。

細析之，新聞自由之基本權內涵，誠如美國Baker教授所論，尚可歸納為防禦性權利(defensive rights)、表意性權利(speech rights)及外求性權利(offensive rights)三大類⁴¹。所謂防禦性權利係指新聞媒體得據以防免政府干預之權利，此與國人所熟知之基本權防禦功能之意涵無異；所謂表意性權利係謂基於維護新聞媒體得自由傳達其所選擇之訊息或意見之權利，免於禁止報導或事前限制措施羈束之權利，此復與吾人所悉之傳統言論自由保護範疇該當；至所謂外求性權利則指提供新聞媒體取得資訊之特別機會，以增進其發揮效能之權利，諸如取得政府資訊權利、免於禁止侵入他人財產限制之權利。

然誠如憲法第23條規定之反面解釋，人民之自由權利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，得以法律限制之，從而，新聞媒體之通訊傳播自由，自非可全然脫免法之制約。

釋字第364號解釋曾闡釋：「廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、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。」乃揭露新聞媒體之他律機制，確認對妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等外部他律之合憲性外，復兼容媒體之自律原則。

釋字第613號解釋理由書另謂，通訊傳播自由屬憲法第11條之言論自由，為形成公共意見之媒介與平台，且具有監督國家權力、政黨等公共功能；鑑於前述功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。是依憲法之意旨，傳播媒體應確保其意見之多元。

³⁹ 石世豪，〈新聞自由及其界線－最高法院九十三年台上字第八五一號判決與新聞報導應有規範〉，月旦法學雜誌第112期，2004年9月，頁188。

⁴⁰ 翁曉玲，前揭文〈新聞報導自由與人格權保護〉，頁92；陳耀祥〈論廣播電視的節目自由與人性尊嚴的保護－以德國的窺視性電視節目Big Brother為例〉，收錄於黃宗樂教授祝壽論文集編輯委員會，《黃宗樂教授六秩祝賀－公法學篇（一）》，學林文化事業有限公司，2002年5月，頁82、84。

⁴¹ 林子儀，前揭文〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，頁99以下。

釋字第678號理由書復指出：「無線電波頻率屬於全體國民之公共資源，為避免無線電波頻率之使用互相干擾、確保頻率和諧使用之效率，以維護使用電波之秩序及公共資源，增進重要之公共利益，政府自應妥慎管理。」⁴²「為保障憲法第11條規定之言論自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配。鑒於無線電波通訊技術之研發進步迅速，主管機關並應依科技發展之情況，適時檢討相關管理規範」⁴²，是以，在有資源稀少性之新聞傳播媒體，主管機關係可依法適當分配此公共資源，以確保和諧及效率。

司法院最近公布之釋字第689號解釋，其解釋文則闡論：「新聞採訪者於有事實足認特定事件屬大眾所關切並具一定公益性之事務，而具有新聞價值，如須以跟追方式進行採訪，其跟追倘依社會通念認非不能容忍者，即具正當理由，而不在首開規定處罰之列。於此範圍內，首開規定縱有限制新聞採訪行為，其限制並未過當而符合比例原則，與憲法第11條保障新聞採訪自由及第15條保障人民工作權之意旨尚無牴觸。又系爭規定以警察機關為裁罰機關，亦難謂與正當法律程序原則有違。」其理由書更謂：「確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第11條所保障。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23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。」⁴³

二、新聞傳播之自律與他律

從傳統之權力分立構造中，國家之立法、行政、司法乃處於監督制衡機制，惟新聞媒體則被認為係監督立法、行政、司法等傳統權力分立國家權力作用之第四權，而得廣泛地監督政治權力及社會。本此第四權（the fourth estate）之作用，新聞自由更須以實踐民主理念為其核心，從而，新聞自由並非以保障或促進其自身之利益出發⁴⁴，而係強調其服務人民知的權利之機能⁴⁵，故新聞媒體當自知其公器係具有相當程度之公共功能。準此而論，不論係基於上述民主理念，抑或憲法第23條規定，吾人確實可知，憲法之所以保障新聞自由，乃為達成一定之公共利益，職此，倘為追求較大之公共利益，而限制新聞自由，不當然構成違憲⁴⁶。如在成立之限制上，美國聯邦政府1934年通過之通

⁴² 對於廣播電視之管制正當化之事由，在學理上有資源稀少性理論及社會影響說不同之見解（安西文雄、岩切紀史、齊藤愛、佐々木弘通、宍戸常壽、林知更、卷美矢紀、南野森等著，《憲法學の現代的論点》，有斐閣，2009年8月30日，頁404-409），本號大法官解釋似傾向資源稀少性理論。但所謂資源稀少性理論，對出版形式之新聞媒體即無法以此理由予以管制（林子儀，前揭文〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，頁121-122）。

⁴³ 相關討論參見李建良，〈新聞採訪自由與個人生活保護的衝突與調和？—簡評釋字第689號解釋〉，臺灣法學雜誌第184期，2011年9月，頁29-49；劉靜怡，為德不卒的釋字第689號，同刊，頁50-55；王文玲，「跟追」689號解釋，同刊，頁56-62；汪文豪，公民記者是否受新聞自由保障？，同刊，頁63-68。

⁴⁴ 林子儀，前揭文〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，頁83以下。

⁴⁵ 蘆部信喜著，李鴻禧譯，《憲法》，元照出版有限公司，1997年5月，頁178。

⁴⁶ 林子儀，前揭文〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，頁67。

信法（Communications Act）⁴⁷，授權聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission, FCC）於核發廣播電視執照時，應平衡公眾之利益、便利及必要等（public interest, convenience, and necessity）之規制權限⁴⁸。國會有權經由對廣播電視之管制，使廣播電視媒體提供閱聽者平衡及多元化之資訊，成為該委員會之主要職責；相同之管制標準，學者則認為對以出版為形式之新聞媒體，亦同有適用⁴⁹。

惟違憲審查者對於新聞媒體之他律規制手段，則容有謹慎而為之必要。以釋字第689號解釋為例，因對該解釋多數意見之疑慮，許宗力大法官在部分協同、部分不同意見書中指出，多數意見不啻要求警察具體判斷採訪對象之公共性及採訪議題之公共性，某種程度已使警察介入新聞採訪內容，將與事前審查新聞內容無異，實非無據。另有學者直指該解釋顯係承襲被告宣告違憲之違警罰法而立之社會秩序維護法警察國家思維遺緒，成為大法官無法與警察國家保守思想臍帶切斷之具體表徵⁵⁰，言之鏗鏘，殊值大法官未來違憲審查形成基準之參考。

廣播電視法第25條：「電臺播送之節目，除新聞外，主管機關均得審查；其辦法由主管機關定之。」係對新聞自由所為之保障，若政府欲事先限制新聞自由，應負舉證正當理由之責任⁵¹。

至針對媒體播報內容之規制，日本放送法第4條第1款亦規定，廣播內容不得妨礙公安、善良風俗。然學界通說認此為僅係精神上之倫理性規定⁵²。我國大法官於釋字第509號解釋曾指出，為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由，依其傳播方式為合理之限制。

對媒體傳播內容之規範，涉及傳播者之言論自由及閱聽者之資訊自由，基於言論自由對個人人格發展及民主政治運作之重要性，須有特別之正當化理由，方得限制之，如基於對未成人之保護、性別或種族歧視之禁止、人格權或國民健康權維護等⁵³。質言之，原則上應採不涉及言論或表意內容之管制措施（content-neutral regulations）⁵⁴。廣播電視法第21條規定：「廣播、電視節目內容，不得有左列情形之一：一、損害國家利益或民族尊嚴。二、違背反共復國國策或政府法令。三、煽惑他人犯罪或違背法令。四、傷害兒童身心健康。五、妨害公共秩序或善良風俗。六、散佈謠言、邪說或淆亂視聽。」同法第43條第1項第2款、第44條第1項第3款，就違反首開規定者，分別有處罰之規定。觀其內容，其規制條件繁雜，且多充滿不確定法律概念（如國家利益、民族尊嚴、邪說、混淆視聽）及不合時宜之處罰要件（如反共復國國策），綜合以觀，顯見其尚有威權統治時期法制之餘風。

⁴⁷ 該法為當時美國傳播產業全國性發展及民主原則法治要求下對立下之政治妥協產物，安西文雄、岩切紀史、齊藤愛、佐々木弘通、宍戸常壽、林知更、卷美矢紀、南野森等著，前揭書《憲法学的現代的論点》，頁309。

⁴⁸ 山口いつ子，《情報法の構造》，東京大學出版會，2010年3月10日，頁217。

⁴⁹ 林子儀，前揭文〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，頁121。

⁵⁰ 劉靜怡，〈錯失「憲法時刻」的釋字第689號〉，在野法潮第11期，2011年10月，頁10。

⁵¹ New York Times Co. v. U.S.；李志鵬，〈美國聯邦最高法院言論自由判例之研究〉，收錄於《司法院大法官釋憲四十週年紀念論文集》，司法週刊雜誌社，1988年9月，頁224-227。

⁵² 安西文雄、青井未帆、安西文雄、岩切紀史、齊藤愛、佐々木弘通、宍戸常壽、林知更、卷美矢紀、南野森等著，前揭書《憲法学的現代的論点》，頁402。

⁵³ 張永明，〈傳播生態變遷下的傳播自由與媒體責任〉，月旦法學雜誌第170期，2009年7月，頁51-52。

⁵⁴ 林子儀，前揭文〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，頁123。

廣義而言，除國家之規制行政外，人民有接近使用媒體權亦可謂係新聞媒體他律機制之一環。釋字第364解釋所揭之人民有接近使用媒體權，係謂對於媒體之制約，在承認新聞媒體自由之前提下，為保障相關人之權益，受報導之對象應有接近使用媒體權，令一般民眾得一定條件，得要求傳播媒體提供版面或時間，容許其行使表達意見，以促進媒體報導或評論之確實、公正。廣播電視法第24條已明文規定：「廣播、電視評論涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，被評論者，如要求給予相等之答辯機會，不得拒絕。」基於人民接近媒體使用權，受報導相對人享有回應報導權（或稱反論權）。然應指明者，係此回應報導權不在確認媒體傳播內容之無價值，或給予非難，而係賦予被報導者或受評論者得以利用原傳播管道，質疑原報導或評論之真實性或可被接受性，基於雙方之資訊交流，由閱聽者決定其價值判斷⁵⁵。承認此回應報導權，除係因媒體具有社會之責任外，其法源則為憲法上之人格權及兼顧媒體與受報導者雙方之表現自由⁵⁶。

茲為避免新聞自由橫遭不必要之限制，在規制手段上，目前民主先進國家之法制多朝向行政管制極小化及法規制之緩和等方向發展⁵⁷，此方係正鵠，而不可或缺者，毋寧係建構合理、有效之自律機制。

如上所陳，新聞自由基本權有其客觀價值決定功能，且應由此形塑制度性之保障機能，其中，自當包括命國家為新聞媒體形成具獨立傳播自由之自治空間，除在消極面上，要求國家不得干預新聞媒體外，在積極面上，新聞傳播應具有自我決定之自治餘地，亦即，關於對新聞媒體之制約，首推由其內部自行規範與管理，方能適度達成監督政府之效能⁵⁸。資此，為避免言論表現自由為之閉塞，應賦予新聞媒體自治之契機，始可謂較妥適之社會管制手段。當然，新聞媒體或其從業人員雖依憲法及相關新聞法規享有傳播之自由，且因新聞媒體作為第四權之必要，而有較高之自主性，惟猶應基於自律之觀念，以善盡其社會責任，更不得有濫用其自由。

學者曾指出表現自由實隱含自己實現與自己制約之一體兩面價值，前者為私的價值，而後者則為公的價值⁵⁹。媒體除得對國家主張新聞自由之基本權外，自我制約以實現公益，更係媒體所應盡之自律義務。

媒體須展現其於寬容社會中之言論自由典範⁶⁰，是以，媒體內容之不偏不倚、真實、實現公共福祉等應為媒體自身行使權利之自我界限，亦應為其自律規範之本旨。廣播電視法第1條：「為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，特制定本法。」本條規定雖僅係立法目的之宣示，並無實質之規範意義，但基於其為立法目的，故自應為該法整體秩序之解釋歸臬。而同法除本條規定外，並無其他專業自主之規定，基此而論，洵得據此認為除該法所定之禁止或誠命規定外，應可認為率為廣播電視專業自主之事項。

前述廣播電視法第1條所謂之公共利益，乃高度之不確定法律概念，本文認為除一

55 張永明，前揭文〈傳播生態變遷下的傳播自由與媒體責任〉，頁54。

56 韓永學，《報道被害と反論權》，明石書店，2005年12月，頁32-40。

57 稻葉一將，放送行政の法構造と課題，日本評論社，2004年2月，頁181以下。

58 許育典，前揭文〈多元文化國下通訊傳播自由的建構〉，頁42-43。

59 阪口正二郎，〈表現の自由の原理論における「公」と「私」—「自己統治」と「自律」の間〉，長谷部恭男・中島徹編，《憲法の理論を求めて：奥平憲法学の繼承と展開》，日本評論社，2009年6月15日，第40-41頁。

60 山口いつ子，前揭書《情報法の構造》，頁127以下。

般公法學所指之公共利益外，新聞媒體尚應踐行公正⁶¹、寬容⁶²、多元⁶³等責任。不祇美國聯邦最高法院即曾認為媒體提供立場不同或對立之資訊，對公共福祉至為重要⁶⁴，我國前揭大法官解釋亦所見略同，學者亦有認為內容均衡及多元實為表彰媒體自由之基本水準⁶⁵。

三、新聞傳播於反恐作為之調和功能

關於危險領域應同時兼顧危險之前顧慮及危險預防，而國家對於危險源之控管難免造成對人民自由權利之侵害，就此自由與安全間之調整關係，仍須以憲法保障人權之規定及意旨為基準，並依法治國原則進行分配，尤其係法律保留原則及比例原則，以使自由與安全達到均衡，並避免法治國家之空轉⁶⁶。如媒體取得政府不應公開之資訊，是否即違反新聞自由，學理上雖有不同見解⁶⁷，惟日本最高裁判所即曾於西山記者事件乙案中，認為若其目的確係在於報導，且其手段及方法與整體法律秩序相當，又為社會觀念所肯認者，則屬正當業務行為，而得阻卻違法⁶⁸。

而在反恐新聞之報導上，新聞媒體多聚焦於恐怖活動造成危害之客觀結果一隅，較少關注於衝突根源之分析。此將造成閱聽者一面倒地對恐怖活動之嫌惡，而缺乏正確認知、體會及判斷之權利，因此，雙方支持者之陣營無法建構理解及溝通之途徑，若長期欠缺對話之境況，必然使一方須潛藏於隱形，以保護其自身安全，危險反存於無形。尤以，如新聞媒體不求甚解，不求真實，一味引用特定來源之說詞，極可能遭利用、隱瞞、誤用，而所有衝突及造成之傷害，均成為操弄者刀俎下之魚肉。

於針對一般受報導者，吾人或未忘應有接近媒體使用權，以供其有機會回應、反論，以建立平等之言論市場；然就恐怖活動而言，媒體似乎早已驟下定論，以其為無法理性溝通之人，而少能容許平衡、多元報導，更難能以寬容之心態接受相對意見之陳述。想像上，媒體應係盱衡其是否為恐怖份子所利用，反成為其發聲工具，然正因如此，基於媒體自律機制，新聞媒體有審慎篩選之自我決定空間及專業判斷餘地。

另一值得深究者，係媒體之自律，如無妥善之監督機制，則仍有失靈及失控之虞，尤其我國多為商業之媒體，其情形則已至嚴重。相對而言，日本媒體則可為我國媒體同業效法之師。以日本媒體於今年3月11日發生地震海嘯複合性災難時，NHK電視台報導事件之自律態度，廣受國內傳播學者讚揚，並進而批判國內媒體有將災難戲劇化及不尊重受害者等不當現象⁶⁹。就此，行政院國家通訊傳播委員會（NCC）副主委陳正倉曾表

61 美日學者所強調之公平原則（fairness doctrine），亦係出於確保多元觀點之思考。安西文雄、岩切紀史、齊藤愛、佐々木弘通、宍戸常壽、林知更、卷美矢紀、南野森等著，前揭書《憲法學の現代的論点》，頁415-416。

62 許育典，前揭文〈多元文化國下通訊傳播自由的建構〉，頁1以下。

63 憲法第10條第11項業有保障多元文化國之明文規定；又通訊傳播基本法第1條規定：「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。」、第5條：「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展。」

64 Associated Press v. U.S.

65 陳耀祥，前揭文〈論廣播電視的節目自由與人性尊嚴的保護—以德國的窺視性電視節目Big Brother為例〉，頁85。

66 小山剛，〈「安全」と情報自己決定権〉，辻村みよ子・長谷部恭男編，《憲法理論の再創造》，日本評論社，2011年3月20日，第382-384頁。

67 林子儀，前揭文〈新聞自由的意義及其理論基礎〉，頁107以下。

68 蘆部信喜著，李鴻禧譯，前揭書《憲法》，頁180-181。

69 <http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS1/6210339.shtml>。

示，NCC不會干涉新聞報導自由，但對於國內各媒體大量重複報導日本地震災情新聞，甚至出現部分報導誇大實際災情，加重民眾對於災情的恐慌感，新聞台業者應自律，亦期盼衛星公會自律委員會得引導電視台業者在報導災難新聞時有所取捨⁷⁰。

災害發生初期，媒體之主要功能在於提供資訊，發揮告知及守望等功能，提供正確資訊給閱聽人的正軌⁷¹，固然前述災難事件與恐怖活動新聞之性質有其相異之處，然媒體之報導基於其社會公器地位，應遵循之原則及有守有為之自律，則應歸於一。惟觀諸我國媒體對於題旨所述之新聞事件，係取材自外國之資訊來源，自此即以滾動播報方式，不斷重覆報導，似無再確認之能力，更未見斟酌如此播送方式，是否有助於事件之和平（降低對立與紛爭解決）、是否擴大或深化恐怖份子對我國之仇恨，而鎖定我國成爲報復之對象？

四、結 論

本文自人民知的權利之基本權出發，簡述反恐作爲於國安資訊豁免與公開、新聞媒體報導之他律及自律等面向之相關問題。我國政府資訊公開法第18條第1項第1款固規定：「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：一、經依法核定爲國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。」但因反恐作爲相關資訊並非當然等同於國家機密，且反恐作爲多賴國際合作，因此，實有參照日本法制，建議將前開條項款規定修正爲：「經依法核定爲國家安全、反恐重要事項、與他國或國際機構信賴、或致他國與國際機構間交涉之不利益或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。」至於具體實踐上，反恐之主管機關於決定資訊之公開與提供，有便宜原則及裁量原則之適用，但更應注意比例原則之判斷，以保障各關係人之權益、隱私及國家安全。

次以，代表人民言論自由另一面向之新聞自由，國家應予最大之保障，除必要之他律規制外，應充分賦予自律之空間，使媒體可公正、真實地報導，促成意見及價值多元之寬容社會。而在媒體自律之國度中，媒體應有其專業及良知，不應濫用、誤用或不正確適用自律，而成爲恣意。此外，新聞媒體對社會影響廣大且深遠，其在反恐作爲中，亦得扮演調和之作用，尤其應謹慎自我審查傳播內容是否引發對立，而影響國家安全及人民之權益。

⁷⁰ <http://www.worldpeoplenews.com/news/1/2011-03/12107>。

⁷¹ 羅慧雯，從日本地震報導看台灣媒體，<http://www.epochtimes.com/b5/11/4/25/n3238180.htm>。