

司改國是會議第一分組第三次會議
「避免媒體不當報導或輿論公審現象
(含妨害司法公正罪之評估)」

法務部 提

106.03.28

壹、問題與爭點——媒體報導造成輿論公審妨害司法公正所引生之問題¹

觀察現今的犯罪報導，大致上有三個現象：(一) 過分依賴偵查機關提供之單方資訊，一開始即對被告或犯罪嫌疑人採取「視同犯罪行為人」的報導模式(以下稱「有罪視報導」)，引導整體公民及輿論未審先判。(二) 伴隨著媒體競爭日益激烈，為搶獨家或深度報導，所產生之過度報導模式，衍生出濫權與冤屈報導。(三) 有特定立場媒體，對於特定人、事操作輿論，造成社會預斷，甚至企圖主導法院公正審判。

不當的犯罪報導侵害人權的模式及對於司法程序產生的影響，大概可分為以下面向：

一、不當犯罪報導，侵害人格、隱私權：

- (一) 普遍實名報導之習性，造成嫌疑人肖像權、姓名權等人格權之侵害。
- (二) 有罪視報導倘若誤報，造成無辜者名譽權及隱私權之侵害。
- (三) 過度實名報導之浮濫，造成嫌疑人家族名譽及隱私權之侵害。
- (四) 重複實名報導之凌遲，造成更生人社會復歸權之侵害。

二、犯罪報導侵害正當法律程序：

- (一) 有罪視報導之公開預斷，侵害被告在公平受審之權利。
- (二) 意識形態報導之有意操作，壓縮法院公平審判之超然空間。
- (三) 預告性報導之高度期待，讓法院難以抗拒輿論公審之力量。
- (四) 密集性報導之集體非難，讓被告對外難以蒐集有利事證進行辯護。

人格權及正當法律程序權都屬憲法保障層次之權利，故有關媒體不當報導侵害基本人權之問題，近期學者皆認應從傳統刑事法學僅著重在犯罪報導對被報導人名譽及隱私侵害之問題，更深及於刑事被告

¹ 資料來源：司改講堂會議綜述專刊，第十一講：媒體報導與公平審判，朱朝亮檢察官發言。

正當法律程序權遭侵害及妨害司法公正之問題。再歸結犯罪報導侵害被告人格權及隱私權之原因，係肇因媒體之「實名報導」，侵害被告正當法律程序權之原因，則肇因媒體之「有罪視報導」。

貳、研究與數據

- 一、司法院所做的「105 年一般民眾對司法認知調查報告」²中顯示，民眾獲得司法消息或資訊的主要管道，前三名依序是「電視」(73.1%)、「網際網路」(39.7%)及「報紙」(29.6%)，另外，選擇「書籍」、「雜誌」的民眾亦分別有 8.7%與 8.6%。由此可知民眾對於司法案件之認知或理解，確實大部分來自媒體。因此，媒體如何報導司法案件，毫無疑問，當然會影響民眾的看法。
- 二、財團法人民間司法改革基金會於 105 年 5 月 4 日至 5 月 20 日，在其官方網站上辦理投票，就「最迫切需要解套的司法問題」邀請全民投票，其中「偵查中的不當報導，造成輿論公審」、「媒體未確實查證做出錯誤報導，傷害司法與當事人」2 個選項分別獲得 1367 票、1364 票，高居所有選項的第一、二名³，其問題之嚴重性可見一斑。

參、可能解決方向——增訂妨害司法公正罪之可行性評估

近來迭有主張引入妨害司法公正罪（媒體藐視法庭罪），解決媒體不當報導或評論干擾司法程序，妨害被告公平受審權利之方式⁴，但這真的是一個適合的方式嗎？以下析述之。

一、他國立法例：

（一）英國：

- 1、英國是世界上公認法律對媒體懲罰及限制最為嚴格國家。其《刑事法庭法》限定媒體只能簡略地報導犯罪嫌疑人的姓名、地址、涉嫌犯罪、開庭時間等 9 項內容，除非法院許可，否則必須等審判結束始可詳細報導。若媒體有下列惡意影響司法公正之不適度報導行為，即構成藐視法庭罪：（1）播出圖

² 資料來源：<http://www.judicial.gov.tw/juds/u105.pdf>，司法院 105 年一般民眾對司法認知調查報告（調查對象：5265 位臺灣地區 20 歲以上民眾）

³ 資料來源：<http://justice.care/step1>

⁴ 資料來源：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1834530>「名嘴上節目討論案件 許宗力：考慮訂妨害司法罪」

像或評論，可影響到涉及審訊的人士（證人、法官、陪審員、律師和控辯雙方等等）。例如，在審訊活躍期內播出可能在案中提及的證供詳細內容，便有藐視法庭的危險。（2）播出可令控辯兩方其中一方改變應訊策略的資料。（3）在審訊完結之前播出與證人的訪問。（4）與證人們有所洽商（例如做訪問，或商議是否可能做訪問）以至可能影響或被認為可能影響他們的證供。（5）與一宗案件的陪審員談及該案。對於陪審員與訪問者而言，如他們討論陪審團在會議室的退庭商議內容（諸如作出的表述，發表的意見，提出的論據或表決的結果），就會涉及嚴重罪行，無論相關言論報導與否都屬違法。（6）報導曾被法官下令禁止報導之資料（披露已用代稱之受害人姓名）。（7）揣測案件審訊之結果。（8）評論行將重審之案件。（9）報導關於法庭一般性質資料，足以損害人們對法庭公正審理某宗案件之信任。（10）覆述陪審團退席期間法庭內之陳詞。

- 2、1979年「泰晤士報訴英國」案：一家藥廠因生產的鎮靜劑使許多婦女產下畸形兒而成為被告。《泰晤士報》準備發表一篇文章，以表明製藥廠在製藥過程中未盡謹慎義務。經檢察官聲請，初級法院對此文章發出禁令(1974)A.C. 273, 307。經上訴上議院法庭，仍維持頒布禁令的判決。《泰晤士報》再上訴歐洲人權法院。歐洲人權法院判決英國上議院法庭頒布的禁令違反了《歐洲人權公約》。理由是：「根據公約及判例法，對作為基本人權的表達自由的限制，只能由法律予以設定，但相關限制在民主社會中必須與其相關正當目的符合，否則該限制便不能成立。本案上議院法庭適用藐視法庭原則，其維護司法權威的目的本身是正當的，但它過分限制了言論自由，與其目的並不相稱，非民主社會中維護司法公正所必須的…蓋傳媒功能在於傳播資訊和觀點，讓公眾有權獲得資訊，則對於例外的、不容許言論自由情況，應在盡限定在可能小程度上。」因此，英國於1981年重新制定《藐視法庭法》。
- 3、1981年《藐視法庭法》將普通法確立的「媒體不得評論未決案件」原則，在本法第1條中修改為「對正在進行中的司法程序發表有失公正的評論」始構成藐視法庭罪，且如新聞媒

體報導縱有失公正的評論，但如未造成「現實實質性危險」，則新聞媒體可免責。這種危險是指「與訴訟程序有關的司法過程不僅受到了阻礙或損害，而且其受到阻礙或損害的性質必須達到嚴重的程度」。法官在評價這種危險時，必須考慮相關報導誤導陪審員的可能性，但通常可能誤導陪審員的可能性是很難證明的。上述歐洲人權法院即因認為相關報紙報導並未造成現實實質性危險，才作出上述違反《歐洲人權公約》之判決。此外，1981年修改的《藐視法庭法》還規定記者或新聞媒體在下列情況下可以免責：（1）「合理注意」：《藐視法庭法》第3條規定：「…如果出版商已盡合理注意義務，仍不知道也沒有理由懷疑有關的訴訟正在進行，不構成藐視法庭罪。」（2）「公正、善意」：同法第4條第1款：「媒體如果只是【公正、精確、善意】地報道一個公開訴訟程序，其行為不構成嚴格責任規則下的藐視法庭罪。」（3）「公共利益」。同法第5條對新聞媒體討論公共事務訂立保護條款規定，新聞媒體只要善意地報導案件或其他有益於公共利益者，即使有妨害訴訟程式或對陪審員造成偏見的危險，且這種後果只是附隨性時，就不構成藐視法庭罪。

- 4、由於修改後的1981年《藐視法庭法》對法官處罰媒體或記者設置了很高的門檻，僅限新聞報導已實質誤導陪審團之判斷，且法官須能證實有誤導陪審之客觀事實，致難以對媒體定罪。故實務上，在上世紀90年代後的「麥肯案」和「泰勒案」中，英國法官皆改採將新聞報導影響陪審團之事實，僅作為被告個案上訴和改判理由，不再採取對媒體直接限制報導和處罰之作法。

（二）美國：

美國獨立後，原全盤繼承了英國普通法有關藐視法庭罪之規定。但進入18世紀，隨著印刷術和出版業的興起，藐視法庭罪與憲法第一修正案確立的「言論自由和出版自由」就時常發生衝突，聯邦最高法院最終通過一系列判例明確表示：判斷新聞報導是否構成藐視法庭，不能光看其言詞是否激烈，措辭是否合理，而是要看它是否破壞了人民對司法公正的信任，因為設立藐視法庭罪的初衷，並不是要保護法官的個人權利，而是要維護司法的整體尊嚴和秩序。

(三) 香港：

依其 1981 法律改革委員會對香港有關藐視法庭罪法例，曾建議如下：

- 1、仿英國 1981 年藐視法庭法第 2 條第 2 款的規定：只有在有關訴訟中甚有可能引致阻止或嚴重妨礙司法公正時，方可使用絕對責任的藐視法庭罪。但如刊物是參與合法討論公眾關注事項，只是附帶地對有關訴訟造成妨礙的可能性，或能證實所發表的文章，是以誠意對公開法庭在發表時期舉行的訴訟作公正和準確報導，則該刊物不應視作藐視法庭論。不過，凡把有關陪審團商討情形的資料發表或披露或求取此種資料的披露，均屬藐視法庭。受保障的資料包括陪審員所作的陳述、發表的意見、提出的論據或所投的票。但除非是得到律政司的許可或由有權審訊此類事情的法庭動議，否則不應對此類藐視進行訴訟程序。
- 2、仿英國藐視法庭法第 4 條第 2 款規定：法庭得在任何公開之法庭訴訟程序中，認媒體報導可能危及該訴訟或其他將審階段之公正審訊者，必要時得命令有關這些訴訟之報導或部分報導，延遲至法庭認為適當的時期之後，始可發表。

二、建議：

報導自由權，不論從昔日之天賦人權理論、言論市場理論到今日民主促進理論及第四權理論，皆認新聞媒體之報導自由權，其在憲政上之定位，不僅僅只是媒體或私人言論自由之「說的權利」保障問題，更是公民參與民主政治之「知的權利」保障問題，是民主社會國民參與政治過程中被賦予的政治性權利。亦即，憲法基本原理之國民主權、市民自治原理，是以人人皆能對政治、經濟等種種議題，都能充分討論為前提始能下正確判斷。為讓全體市民對所有政治、經濟、社會現象有充分訊息可供使用，報導自由即屬必要工具性權利，故公民之「公知權」及「自由資訊流通權」即有必要給予最大限度之保障。這種權利是民主社會的根基，屬憲法構造上極為重要且不可或缺的權利，如果任予不當限制，勢必會危及民主、自由主義之精義，即使個人基本人權有保護必要，亦不得對新聞自由予超過必要之制約。故縱認為現今媒體自律功能不彰，亦不代表適合以他律之方式限制其報導內容，況刑法本有其最後手段性，若動用

刑罰手段規制媒體報導，戕害新聞自由甚烈，故不建議制定妨害司法公正罪（媒體藐視法庭罪）。

再者，由上述介紹可知，本罪係英美法系國家產物，我國目前仍採取改良式當事人進行主義，法官在刑事程序中之定位與功能，與英美法系法官有相當區別，英美法系法官僅為純粹的聽眾，但我國的法官負有一定程度的真實發現義務，在法制不同之情況下，是否適合引進？更容有疑義⁵。

肆、可能解決方案—其他替代措施

一、消息面加強管理——對於「偵查不公開」原則之改善措施

承前所述，因媒體報導自由有其憲法上之重要地位，即使個人基本人權有保護必要，亦不得對新聞自由予超過必要之制約。故而，在報導面較難使用法令規制之狀況下，對於偵查中案件，對於偵查機關消息釋出面加強管理，應屬較為可行且無爭議之改革方式。

（一）加強行政監督責任

法務部著手邀集臺灣高等法院檢察署（下稱臺高檢署）、法務部調查局、法務部廉政署等研議「法務部所屬檢察、調查及廉政機關防制違反偵查不公開實施方案」⁶（名稱暫定，尚屬內部研議階段），以強化行政監督及究責機制之方式，落實「偵查不公開」原則。除要求各檢察、調查及廉政機關均應將「偵查不公開」列為常態性業務，並應指定檢察機關之（襄閱）主任檢察官、調查及廉政機關副首長專責督導；對於在外交往複雜，涉及商業、股市不當投資及金錢往來，或支出與薪資收入顯不相當者，均應納入密切注意人員。如機關所屬人員違反偵查不公開規定，除追究行為人刑事與行政責任外，另視個案情節追究單位首長、主管之監督責任，作為考績與升遷之重要參考，暨列入單位年度績效考評之缺點。

（二）建立偵查案件之資訊管理與防制洩密措施

因刑事案件簡繁有別，個案情節不同，建立所有案件一體適用之作業程序有實際上之困難，惟法務部現已開始研議就特

⁵ 資料來源：司改講堂會議綜述專刊，第十一講：媒體報導與公平審判，許恆達教授發言。

⁶ 本方案之規範主體不及於非法務部所屬之司法警察機關（例如內政部警政署）。

定類型案件，建立偵查資訊之管理與防制洩密措施。例如，針對上市櫃公司因案遭偵辦消息外洩，致其股票遭禿鷹集團放空套利之情形，責成臺高檢署邀集金融監督管理委員會、臺灣證券交易所股份有限公司、財團法人中華民國證券櫃臺買賣中心、法務部調查局等單位，研擬「臺灣高等法院檢察署所屬各地方法院及其分院檢察署偵辦重大經濟犯罪避免上市櫃公司股票遭異常放空交易相關防制洩密措施」（名稱暫定，尚屬內部研議階段），規範案件應由單一窗口受理、案件資料應密件收送或專人傳遞、相關偵查作為應採取之具體保密措施等。

二、強化媒體自律⁷

（一）犯罪報導以匿名為原則，實名報導為例外⁸

實名的犯罪報導，尤其在偵查中的實名報導，對於犯罪嫌疑人人格與名譽權之侵害以及無罪推定原則之確保有極大傷害，故犯罪報導應以匿名為原則。例外在承認民眾公知權優越於被告基本人權前提下，實名報導縱使侵害被告基本人權，但如其報導為確保民眾公知權利所必要者，仍應許實名報導。

析言之，當公民社會認有將該犯罪作為一個社會問題或政治議題而為討論或判斷必要時，此時因有知悉犯罪者實名之需要，應許實名報導。反之，犯罪者是誰即使不知，公民社會不會因此不便討論、判斷時，因沒有知悉實名之必要性，即不得主張報導自由之優越性，應採匿名報導。何謂公民社會行使公知權所必要之犯罪報導事項，具體而言，一般小市民之通常犯罪，犯罪者是誰即使不知，將之作為社會問題而討論判斷時，並無困難，原則上應不許為實名報導。從而日常生活發生之大部分犯罪應採匿名報導。反之，與民主社會公民自治有關，應受嚴格監視之公眾人與事，諸如政治家、高級公務員、社會意見領袖等公眾人物之犯罪，特別是高權犯罪者，當然是市民社會應公知之對象，為使公眾公知其人是誰，自應採實名報導。

⁷ 監察院於 99 年 5 月曾發布「偵查不公開原則落實問題之檢討專案調查研究報告」，曾提出五點建議，其一即為國家通訊傳播委員會宜強化媒體自律功能或引進共管 (co-regulation) 制度，以提升媒體處理司法新聞之品質，並確保人格權及偵查程序之順遂。

⁸ 「電視學會新聞自律公約」第 7 點、「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會新聞自律執行綱要」參、一、第 1 點：基於「無罪推定原則」，犯罪嫌疑人未經法院判決確定，採訪、報導時應保護其人權。

再者，事件雖屬重大，或新奇特殊，但市民社會沒有公知其人是誰之必要時，如連續殺人之重大案件，或電腦犯罪之新奇異性犯罪，縱不知其人是誰，但市民社會仍得作為一個社會問題而深入探討判斷。仍應為匿名報導。最後，犯罪報導涉及被告家族、被害人等關係人之名譽、隱私時，如該事件是一個社會問題時，為對之探討及判斷而有知悉關係人姓名之必要時，仍得允許實名報導，反之沒有此必要時，則應以匿名報導為之。

(二) 避免「有罪視報導」

由於無罪推定原則於犯罪報導仍有適用，故新聞媒體適用無罪推定原則時，不是指傳播媒體「不能報導犯罪」，或對被告犯罪行為只能為「無罪視報導」，而是指不能作「有罪視報導」。則為避免犯罪報導成為「有罪視報導」，那些事項或內容應該注意⁹？

- 1、媒體對於偵查機關單向傳播之資訊，如果可能應予被告辯解之機會，併作適度平衡報導，以避免犯罪報導成一面倒之「有罪視報導」。
- 2、刑事案件如非重大，且非屬公民社會有必要公知範圍之事項，為免犯罪報導妨害被告公平審判權益實現之虞，原則上即應為匿名報導或以「嫌疑人XXX」稱之。
- 3、當犯罪報導許可實名報導之場合，應注意報導內容不可造成「被告確定就是犯罪者」之「有罪視預斷」，更不可以「人間惡魔、高權貪官、不肖奸商、地方惡霸等用語，宛如被告已判決確定似評斷其罪行，進行實質輿論審判，甚至以意識形態鼓動民粹，意圖操控法院審判結果。
- 4、個案縱有追蹤實名報導之必要時，仍應按該程序進行之「階段性嫌疑」為報導，故不能作超出該程序之「階段性罪嫌」為報導，特別是不應做出「等同已證明有罪」之報導。

三、考量建立特殊受害個案之救濟與處理機制

(一) 個案救濟義務之法理

聯合國公民與政治權利國際公約第14條明定：「人人在法院或法庭之前，悉屬平等。任何人受刑事控告或因其權利義務涉

⁹ 資料來源：人權會訊第113期，「犯罪報導與基本人權—從正當法律程序保障談犯罪報導侵害之救濟」（朱朝亮檢察官）

訟須予判定時，應有權受獨立無私之法定管轄法庭公正公開審問。」我國於 98 年公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，規定該兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力，且各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。故而，人民受公平審判之權利應由國家保障。

依日本學者主張之「正當法律程序受侵害國家處理義務說」，不但正當法律程序侵害歸責原因在國家機關時，有權主張免罰。縱侵害正當法律程序之原因不在國家，惟國家已經發覺被告之正當法律程序權利實質已受侵害，而國家未盡其及時防止或維護被告適正程序之保護義務時，亦得主張免罰。故國家於追訴被告犯罪時，不僅不能有違反正當法律程序之情事，還有防止或維護被告之正當法律程序之義務¹⁰。

（二）建議

就犯罪報導對正當法律程序之侵害，參酌外國立法例，在我國較為可行救濟或處理方式，大致計有¹¹：

- 1、指定辯護人：因被告之防禦能力已經因媒體報導弱化，有必要由辯護人在刑事訴訟程序中協助被告主張權利，由審判長援引刑事訴訟法第 31 條第 6 款之規定，依職權為被告指定辯護人。
- 2、承審法官迴避：若有事實證明承審法官於審理前或審理中，已對外公開表示其對本案有罪、無罪之意見時，足認其執行職務有偏頗之虞，得聲請法官迴避。
- 3、延後裁判時間：如延後時間過久，有可能抵觸憲法被告受迅速審判之權利，且證人記憶會因時間經過而淡忘，結果對被告反而不利益。但如果延後期間不長，則適度延後審判，迨輿論民粹冷卻時再進行審判，應有助於提高審判之公平性，似非不可考量。
- 4、以法院預斷為由，撤銷有罪判決：美國聯邦法院的數個判決均予認同，若事後引進人民參與審判制度，尤其是陪審制，此為最重要且有效的救濟方法。

¹⁰ 同註 8

¹¹ 同註 8

5、限制檢察官、被告、辯護人、證人等訴訟參與者發表有關訴訟資訊之言論與訊息：應屬可行，惟應審慎否則仍有侵害公知權之虞。