

國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所



碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Studies

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

公共隱私權之研究—以政府設置監視器為中心

A Study on Public Privacy-Focus on Video Surveillance

Controlled by Government

楊雨凡

Yu-Fan Yang

指導教授：李建良博士

Advisor: Chien-Liang Lee, Ph.D.

中華民國 109 年 7 月

July 2020



誌 謝

台大科法所的奇幻旅程，隨著這本論文的誕生，終於在 2020 劃下句點。囿於個人能力、身體的負擔和巨大的工作壓力，在短暫的半年內完成論文，實非易事，能走到這裡，除了最愛的老師、同學、家人，還是要拍拍自己的肩，跟自己說聲辛苦了。

首先要感謝的是我的論文指導老師李建良教授，對學生一視同仁、有教無類，體諒我全職工作的辛勞，提供論文題目擇選的建議，最終還是給予我最大的研究自由，讓我寫有興趣的題目而非工作相關的業務研究。過程中也不斷給予我支持和關心，讓學生在焦慮的寫作過程中相當安心，有如吃了定心丸一般的助力，也讓我得以在工作壓力緩解的同時，順利在一個月內完成所有畢業程序，簡直神一般的存在。另外也感謝劉靜怡老師和詹鎮榮老師兩位口試委員，拙作能夠讓兩位法學界的大師指導，真的是我莫大的榮幸，在口試時突破了學生很多盲點，提供許多寶貴的思考方向和修改建議，讓學生受益良多、如沐春風，敬佩滿懷。

再來要謝謝台大科法所 R04 的好麻吉們，雯雯、言言、阿梅、梓琳、志洋、阿達、顥安、凱鈞、毛毛、大皓、莎拉、軒宇、秀榛、杰翰、京翰、麗莎、易昕、良家，認識你們是這幾年除了法律之外最大的收穫，一起在科法教室笑笑鬧鬧、跟大家開始變熟的花蓮班遊、一起出國但是沒有吵架的釜山行、期中期末考前崩潰的啃書、瘋瘋癲癲的日常生活，都是我最完美的回憶，最喜歡你們了，R04ever<333

最後要感謝的是我的家人，謝謝爸媽支持我離開工作回去學校唸書，快要念不完了也溺愛的怕小孩太辛苦，覺得沒有完成也無所謂，謝謝姐姐偶爾的關心跟敦促。謝謝枕邊人我老公傑克，在我國考的時候、寫論文的時候默默支持，在我想要廢、想出去玩的時候悉聽尊便，一直陪在我身邊，謝謝你滿足我所有願望，給我想要的生活，多給我一個家關心我、照顧我，愛你。另外感謝當年職場上挺我的長官和同事，讓我無後顧之憂的留停來念書，人事雖非，情誼常在。

總算要完成人生的一個里程碑，下個路口，直走或轉彎還未知，希望自己保持樂觀，求知若渴，不放棄學習，我畢業了！

楊雨凡 謹誌於台大萬才館 2020 年 8 月 16 日



摘要

隨時代發展，科技不斷進步，政府機關利用科技設備維護公共安全、預防偵查犯罪所在多有，遍布大街小巷隨處可見的錄影監視系統即是其中之一，執法人員與錄影監視系統相輔相成，利用不間斷攝錄的監視器，作為預警、嚇阻犯罪事件發生的象徵，還可約制人民，避免觸犯交通法規，降低生命財產損失的危險行為和交通事故發生率。在事件發生後，調閱監視器是民眾期待警察機關偵辦案件時主要手段之一，監視器畫面可彌補人類在事件發生當下不會注意的細節，作為偵查及犯罪證據之用，警察局更廣泛搭配運用各種偵查技術及數位科技，進行比對、清查、分析，以尋求破案契機，使監視器有了「破案神器」之美名。

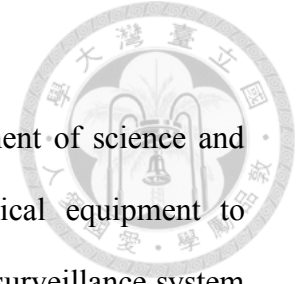
維護治安雖是政府的重要任務，然而在公共場所四處設置錄影監視系統，對於憲法保障人民的基本權利，如隱私權、資訊隱私權、公共隱私權及一般行動自由均有造成侵害之疑慮，故於錄影監視器之法制配套措施上，如何在維護公共利益之必要限度內，與人民基本權保護之間取得平衡，一直是亟待解決的難題。依照我國實務及司法院大法官相關解釋，隱私權乃係不讓他人無端干預其個人私的領域之權利，此種人格權乃是在維護個人尊嚴，保障追求幸福所必要而不可或缺者，並肯認個人縱於公共場域中，亦應享有依社會通念得不受他人侵擾之私人活動領域及個人資料自主，確立了公共隱私權的存在。因此，隱私權被認為是和科技不斷角力中成長的基本權，其定義和保障範圍須與科技持續進步息息相關，始能維護個人主體性及人格發展之完整。

本文從隱私權的發展談起，依據美國的見解和我國實務判決見解，整理隱私權的定義及功能，進一步分析衍生而來的公共隱私權保障；接著探討我國現行政府設置錄影監視器之相關法源依據，輔以臺北市目前設置錄影監視器的實際現況進行分析，瞭解其對於提高犯罪偵查率及降低犯罪發生率的影響，並針對警察機關設置監視器的主要依據-警察職權行使法第 10 條進行合憲性檢討，是否足以在治安維護及人民隱私權保障間取得衡平。此外，秉持他山之石可以攻錯之精神，

整理英國、日本、德國對於錄影監視系統相關規範，期能作為未來錄影監視器或其他相關科技執法設備之立法參考，在強化犯罪預防、治安維護的同時，強化人民隱私權之保障。最後，形成結論，並提出相關修法建議，提供主管機關未來檢討研修相關法制及改進實務作法之參考。

關鍵詞：錄影監視器、隱私權、資訊隱私權、公共隱私權、警察職權行使法

Abstract



With the development of the times and the continuous advancement of science and technology, government agencies use scientific and technological equipment to maintain public safety, prevent and investigate crimes. The video surveillance system that can be seen everywhere in the streets is one of them. Law enforcement officers and video surveillance systems complement each other. Intermittently recorded monitors, as a symbol of warning and deterring crimes, can also restrain the people, avoid violating traffic laws, and reduce the risk of life , property loss and the incidence of traffic accidents. After the incident, access to the monitor is one of the main means which the public expects the police to investigate the case. The monitor screen can make up for details that humans will not pay attention to at the moment of the incident. With the use of various investigative techniques and digital technologies, comparisons, investigations, and analysis are carried out to find opportunities for solving crimes, giving the monitor the reputation of "the magic weapon for solving crimes."

Although maintaining public order is an important task of the government, setting up video surveillance systems in public places is being doubted for infringements on the basic rights of the people protected by the Constitution, such as privacy, information privacy, public privacy and general freedom of action. Regarding the legal support measures for video surveillance systems, how to strike a balance between the protection of the basic rights of the people within the necessary limits of safeguarding public interests has always been a problem that needs to be resolved. According to Taiwan's practice and the relevant interpretations of the justices of the Judiciary, the right to privacy is the right to prevent others from unwarrantedly interfering in their private areas. This kind of personality right is to safeguard personal dignity and protect those who are necessary and indispensable for the pursuit of happiness. It also determines

that individuals, even in the public domain, should also enjoy private activities and personal data autonomy that are not disturbed by others according to social concepts, which establishes the existence of public privacy rights. Therefore, the right to privacy is regarded as the basic right to grow in the constant struggle with science and technology. Its definition and scope of protection must be closely related to the continuous progress of science and technology in order to maintain the integrity of individual subjectivity and personality development.

This research starts with the development of privacy rights, based on the opinions of the United States and Taiwan's practical judgments, sorts out the definition and functions of privacy rights, and further analyzes the derived public privacy protection; and then discusses the relevant laws of Taiwan's current government setting up video monitors source basis, supplemented by analysis of the actual situation of the current installation of video monitors in Taipei City, to understand its impact on increasing the rate of crime detection and reducing the incidence of crimes. Then analyzing the main basis for setting up video surveillance system for police agencies-Article 10 of Police Power Exercise Act by constitutional review procedure, to certify if the Article is sufficient to achieve a balance between the protection of public order and the protection of people's right to privacy. In addition, upholding the spirit that an ass in Germany is a professor in Rome, sort out the relevant regulations of video surveillance systems in UK, Japan, and Germany, hoping to be used as a legislative reference for future video surveillance systems or other related technology law enforcement equipment, strengthening crime prevention and public security maintenance. At the same time, strengthen the protection of people's right to privacy. Finally, relevant amendments are proposed within the conclusion, expecting that the competent authority could review and take advantage to improve relevant legal systems and practical practices in the future.

Key words : video surveillance system 、privacy 、information privacy 、public privacy 、

Police Power Exercise Act





目 錄



第一章 緒論	1
第一節 問題意識	1
第二節 研究目的	3
第三節 研究範圍及架構	5
第二章 隱私權概述	7
第一節 隱私權的保護範圍	7
第二節 隱私權的定義	10
第一項 區隔的和控制的	11
第二項 資訊的和概括的	11
第三節 我國相關實務見解	12
第四節 公共隱私權之意涵	17
第一項 資訊隱私權和資訊自決權	17
第二項 公共隱私權	18
第三項 隱私之合理期待	19
第四項 公共隱私權於大法官解釋之發展	22
第三章 監視器之設置現況與合憲性檢討	26
第一節 警察機關錄影監視系統相關設置依據與目的	26
第一項 警察職權行使法	26
第二項 道路交通管理處罰條例	27
第三項 臺北市錄影監視系統設置管理自治條例	28
第二節 警察機關錄影監視系統設置現況	30
第一項 中正二分局轄區簡介	31
第二項 設置情形	32
第三項 錄影監視系統簡介	34
第四項 錄影監視系統攝影畫質	35
第五項 錄影監視系統設置與刑案破獲率分析	35
第三節 錄影監視系統造成之基本權利侵害	39
第一項 資訊隱私權或資訊自決權	39
第二項 公共隱私權	40
第三項 一般行為自由	41

第四節 合憲性檢討	44
第一項 國家設置之錄影監視器	44
第二項 私人設置之錄影監視器	67
第四章 公共隱私權強化之國際趨勢	70
第一節 英國設置錄影監視器之相關規範	70
第二節 日本設置錄影監視器之相關規範	77
第三節 德國設置錄影監視器之相關規範	79
第五章 結論	83
參考文獻	89



第一章 緒論

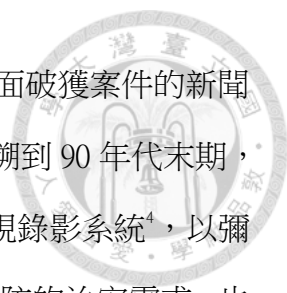
第一節 問題意識

2019 年底中國武漢肺炎「2019 新型冠狀病毒」(COVID-19, 以下簡稱新冠病毒)肆虐全球,疫情持續升溫,確診病例不斷上升。疫情發跡地中國武漢也從 2020 年 1 月 23 日起封城,嚴格禁止民眾上街避免新冠病毒傳染給更多人。許多新聞報導指出,為了遏止疫情持續擴散,中國官方出奇招,推出「防疫空拍機」搭配擴音喇叭,專門監督路人出門要戴上口罩,否則就盡量待在室內。政府除了可以透過「防疫空拍機」監視人民、出聲對其政策宣導,如果人民不聽勸阻還可以遠端操控一路跟隨,直到他回家¹。對於官方這種作法,中國網民反應兩極,有表示贊同政府監控者,認為高科技設備讓人民生活更便利了,也有人認為這是種「歐威爾主義 Orwellism²」的展示,亦即極權國家式的管理方式。

上述的作法如果出現在講究民主法治社會及人權保障的台灣,勢將引發極大論戰,縱使這樣的監控行為係基於防疫的正當的目的及為維護公共利益,對人民的隱私與行動自由帶來衝擊。其實細想,舉目觀望四周,不論學校、社區、公家機關出入口、銀行提款機的空間等,處處設置著錄影監視器(Closed Circuit Television, 簡稱 CCTV),除了不像「防疫空拍機」有跟隨或擴聲提醒功能,不也是時時刻刻在記錄著監視範圍所及的一切?然而我國人民卻從不曾對監視器有質疑或怨言,甚至因為周遭有錄影監視器而感到更加有安全感。

¹ 參閱三立新聞網(01/30/2020),〈空拍機加入防疫!抓到沒戴口罩癡亂跑 「魔性碎念」網笑翻〉, <https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=680626> (最後瀏覽日:04/12/2020); 蘋果日報(02/03/2020),〈中國防疫監控出奇招 派無人機裝大喇叭把民眾趕回家〉, <https://tw.appledaily.com/international/20200203/Y7Q6ZTYK5THKRWHP4X2XFVKLBA/> (最後瀏覽日:04/12/2020)。

² 所謂「歐威爾主義(Orwellism)」,是指現代專制政權藉由嚴厲執行政治宣傳、監視、故意提供虛假資料、否認事實和操縱過去歷史的政策以控制社會。其係源自於已故英國作家喬治歐威爾(George Orwell),涵義出自他 1949 年所出版、描繪未來世界反烏托邦極權國家的知名小說「1984(Nineteen Eighty-Four)」,參閱維基百科網站,〈歐威爾主義〉, <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E5%A8%81%E7%88%BE%E4%B8%BB%E7%BE%A9> (最後瀏覽日:04/12/2020)。



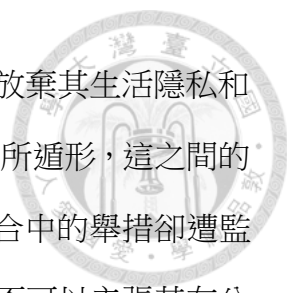
每天翻開報紙，打開電視，都可以看到利用錄影監視器畫面破獲案件的新聞³，我國警察機關將科技設備或措施納入執法過程，其實可以回溯到 90 年代末期，內政部開始有計畫的在公共場所及鄰里之街道、巷弄，裝設監視錄影系統⁴，以彌補警察人力不足。警察機關設置錄影監視器，不只是為了犯罪偵防的治安需求，也廣泛應用在交通違規事件的執法，甚至不乏失智長者走失、因債務問題尋短的失蹤人口、協助外籍旅客找回掉落物品等為民服務的案例。近幾年來，許多受到社會矚目的重大刑事案件都靠著監視器的輔助破案，如臺北市雨衣大盜銀行搶案、高鐵炸彈案、嘉義醃頭案、臺北夜店殺警案、第一銀行 ATM 跨國盜領案等，甚至讓監視器有了「破案神器」的美名。

確實，從結果來看，執法人員與監視器相輔相成，利用不停歇的監視器畫面或可作為預警、嚇阻犯罪事件發生的象徵，還可約制人民，避免觸犯交通法規，降低生命財產損失的危險行為和交通事故發生率。在事件發生後，調閱監視器是民眾期待警方偵辦案件時主要手段之一，監視器畫面可彌補人類在事件發生當下不會注意的細節，作為偵查及犯罪證據之用等，警察局更廣泛運用各種偵查技術及數位科技，進行比對、清查、分析，以尋求破案契機，似無一處不是。又各縣市為了積極打擊犯罪、除暴安良，於治理區域內廣設監視器，而自 2013 年起，內政部警政署為了全臺逃亡的通緝犯或偷車賊等，開始整合全臺 19 個縣市，超過 7 萬支監視器，警察機關不再受到轄區限制，而能夠跨區調閱監視器影像。以偵辦偷車案件來說，警察找出偷車嫌犯之後，能夠透過監視器的影像，沿路追查嫌犯的行蹤，再用辨識技術，先辨別影像中人的性別，或者如在 1 小時的影片當中，若只有 10 分鐘有人經過，也可以用電腦軟體辨識出來，車輛車牌亦可透過辨識，供警方搜尋正在通緝中的車輛，大幅增進警方的辦案效率⁵。

³ 甚至臉書上的社團-爆料公社也時常有人以自行設置的錄影監視器畫面來協尋路人或者使路人接受公評的貼文。

⁴ 黃郁文（等著）（2013），〈建構臺北市治安電子城牆—新一代錄影監視系統工程實務〉，《中華技術》，100 期，頁 205。

⁵ 參閱 iThome（01/15/2017），〈警政署下一步靠大數據分析破案，整合 7 萬支監視器全臺大追緝〉，<https://www.ithome.com.tw/people/110990>（最後瀏覽日：07/20/2020）。

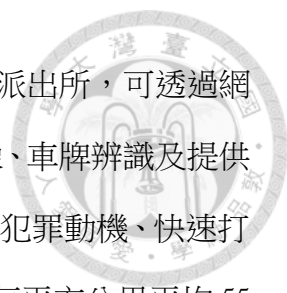


然而，為了這些所謂「公共利益」的目的，所有行人必須放棄其生活隱私和移動自由，因應新科技帶來的行政效率，卻使人民於全國足跡無所遁形，這之間的損益是否衡平？又人民雖自願出現在公共場合，然其在公共場合中的舉措卻遭監視器全都錄，甚至讓檢警作為呈堂供證，在這種情況下，人民是否可以主張其在公共場所的行為屬於私人領域事務而受隱私權保護？國家作為憲法執行者，以治安維護之名對人民執行 24 小時不間斷的監控，直接侵害憲法賦予人民的基本權利是否適當？警察機關在監視器設置規劃過程中，有無建立關於錄影監視器蒐集資料後所應配套之使用、管理機制？國家裝設錄影監視器侵害人民基本權利甚鉅，故於錄影監視器之法治配套措施上如何在「公共利益」之必要限度內，與人民基本權保護之間取得平衡，一直是亟待解決的難題。

第二節 研究目的

隨著政府職能擴充成長，搖身一變成為福利國家，為了能達到妥善服務人民的宣稱，必須以完整蒐集人民個資並充分利用為前提，對於資訊隱私的衝突，更是無法逃避的憲法課題。警察機關向來將錄影監視系統視為完善社區治安網路之一環，除定期維持錄影監視系統高妥善率及整合，運用錄影監視系統破獲刑案亦為警察局的重要亮點業務。警察機關不斷推動建置科技執法，利用科學儀器執行交通違規取締（包含測速、違規停車、高架道路多功能科技執法等），適度彌補了警力的不足並增進行政效率。同時隨著科技的進步，錄影監視器之功能不再侷限只有錄放，還可以結合智慧影像分析、車牌辨識等技術，警察機關已經可以藉由監視器畫面來鎖定特定人員，或與車牌號碼結合的相關資料，尤其這些影像都是在公共場所拍攝，再對蒐集的畫面進一步加值應用，其對個人之隱私侵害程度已非一般人所能想像。

以首都臺北市為例，除率全國之先於 1999 年與內政部合作，於鄰里的街道巷弄、公共場所裝設監視錄影系統，後續並利用 5 年期間將老舊錄影監視系統汰舊換新，藉由最先進的電子科技，數位錄放監控設備及傳輸網路，打造臺北市的治安電



子城牆，於 2013 年完工，以利臺北市警察局及所屬分局、派出所，可透過網路傳輸有效蒐集完整即時影像資訊，掌握治安要點動態即時影像、車牌辨識及提供事件發生之歷史影像調閱或查詢，可立即還原當時影像，以預防犯罪動機、快速打擊犯罪及提升破案率⁶；第 1 期完成驗收計 1 萬 3,699 支監視器，每平方公里平均 55 支錄影監視器，號稱是目前臺灣地區密度最高的城市⁷；2014 年又增設第二期 1,717 支監視器，且第二期設置之後，每平方公里涵蓋監視器平均多達 57 支⁸。面對民眾質疑：「裝這麼多監視器是否會侵犯民眾隱私權？」臺北市府則回應請民眾不用擔心，監視器的設置是從保護市民的善意為出發點，而且公共場所並非個人合理期待的隱私空間，例如英國設置監視器的數量就高達 420 萬支，但英國民眾並不會認為密集設置的監視器，會對隱私權構成侵害⁹。用所謂立意良善的出發點，作為政府長時間監控人民的理由，似難以說服人，而以其他國家人民的觀點來類比我國人民的想法，顯然無法周全維護人民的基本權利。

身為一介小市民，認知到主要的生活空間中，一舉一動時時刻刻都有可能被錄影監視器所捕捉，電子城牆儼然成了電子監獄。姑且不論監視器設置密度與犯罪偵防成效的相關性，國家身為最高公權力，用人民賦與國家的治理權力及納稅錢，讓警察機關有能力全面監控人民生活，如果沒有相對的資訊保護法制規範政府部門從事資訊蒐集、利用及處理等行為，恐合理化國家機關侵害人民隱私權的行為，無限上綱所謂維護治安這項公共利益。本文主要探討目的，即想從公共隱私權之建構開始，探討個人在公共空間中有無主張隱私權保護的空間，如可主張公共空間中的隱私權，國家於公共空間設置高密度的錄影監視器是否與憲法所保障人民的基本權利---隱私權相扞格，抑或有合理的法律依據可以適度範圍內監控人民生活，而

⁶ 黃郁文（等著），前揭註 4，頁 205-206。

⁷ 中央警察大學（2015），《臺北市錄影監視系統運用於犯罪偵防效能研究》，頁 2，臺北市府警察局委託研究。

⁸ 參閱 ETtoday 新聞（06/16/2019），〈街角守護神！北市破萬支監視器組「天網」 搶奪破案率 100%〉，<https://www.ettoday.net/news/20190616/1465506.htm>（最後瀏覽日：07/20/2020）。

⁹ 許麗芬（2012），〈臺北市關鍵畫面 關鍵畫面全都錄 犯罪證據一把抓〉，臺北市府（編），《臺北市年鑑 2011》，頁 35，臺北：臺北市府秘書處。

得限制干預人民基本權利，期能在國家保護人民生活安全及保障人民基本人權間取得雙贏。



第三節 研究範圍及架構

不論是由國家或私人所發起，對個人的監視、定位、追蹤等行為，都有可能造成隱私權侵害問題，不過若是這些行為發生在開放空間中，因我國人常有「平日不做虧心事，半夜不怕鬼敲門」的心態，認為如果沒做犯法的事，為什麼怕人看？故在不特定人可共見共聞的公共空間中，行使上述行為，常被認為非侵害他人隱私，我國部分法院實務判決亦採此見解，認為隱私保障係以「獨處生活領域」受到侵擾為前提，在公共空間中無法主張享有隱私權。本文以為，在公共空間中尚非不能主張隱私權保障，蓋隱私是個人主體性及人格完整發展的防護罩，容許與外界分割，而保有做自己的隱密空間。惟定位、追蹤等行為較具特定人針對性，也較具隱密性，故本文乃以公共空間中無處不架設的錄影監視器為研究範圍，並以錄影監視器設置密度最高的臺北市為主軸，探討錄影監視系統在便民服務與犯罪偵防之效益及其設置依據之合憲性。此外，錄影監視器所攝錄取得的畫面，與個人資料息息相關，涉及個人資料搜集、處理及利用，因而會討論到個人資料保護的目的拘束原則、目的外利用之限制等概念，惟本文主要著重隱私權的保護面向，將不多作深入探討。

又本文所提及錄影監視器係以為維護治安之必要，在公共場所（包含道路）所裝設之固定式監視器為對象，並可用於拍攝鄰里巷道、車牌辨識及車道情形，而未及於警察職權行使法第 9 條及第 11 條，警察拍攝公共活動參與者資訊及跟監之錄影科技工具，或警察執行勤務時身上配戴之錄影設備。

本文架構欲從隱私權的發展談起，依據美國的見解和我國實務判決見解，整理隱私權的保護範圍、定義及功能，進一步分析衍生而來的公共隱私權保障；接著探討我國現行政府設置錄影監視器之相關法源依據，輔以臺北市設置錄影監視器的實際現況進行分析，瞭解其對於提高犯罪偵查率及降低犯罪發生率的影響，並針對



警察機關設置監視器的主要依據-警察職權行使法第 10 條進行合憲性檢討，是否足以在治安維護及人民隱私權保障間取得衡平。此外，秉持他山之石可以攻錯之精神，整理英國、日本、德國對於錄影監視系統相關規範，期能作為未來錄影監視器或其他相關科技執法設備之立法參考，在增進犯罪預防、治安維護的同時，強化人民隱私權之保障。最後，形成結論，並提出相關修法建議，提供主管機關未來檢討研修相關法制及改進實務作法之參考。

第二章 隱私權概述



我國憲法並未明文隱私權為人民的基本權利，隱私權的內涵亦不明確，每個人對於隱私的範圍也不完全一致，更會隨著科技的進步而改變其權利內涵或所欲保護範圍，故本章先從最早將隱私權予以權利化的美國法相關理論切入，再論述我國隱私權保障的發展。

第一節 隱私權的保護範圍

隱私早在成為一受法律所保護的權利前即已存在，作為群居動物的人類，必須與其他人接觸、交往以獲取資訊，既有人際互動的需求，也有「獨處」、不欲人知的需求。最早為隱私權作定性，而且廣為人知的，是 1890 年 Samuel D. Warren 和 Louis D. Brandeis 發表之「隱私權(The Right to Privacy)」一文¹⁰，引用 Cooley 法官的名言「the right to be let alone」，即隱私權為「不受侵擾」的權利。

如同現代社會充斥狗仔和花邊新聞，Warren 和 Brandeis 二人身處的社會，群眾對於名人的私生活也有著無法解釋的好奇心，加上工業化時代來臨、教育普及，以及攝影技術及印刷技術的進步，報紙因而興盛起來，使得人們能夠輕易取得資訊，而報業為了取悅群眾，增加廣告來源，大量報導腥羶色的消息，諸如各種犯罪、醜聞和上流社會的私生活來吸引讀者購買。Warren 在上述的時空背景下深受其害，家庭生活因報紙的報導而公開在大眾面前，於是與 Brandeis 合著「隱私權(The Right to Privacy)」這篇文章，主張隱私權應該受到保障，並提出隱私權的界限，本篇文章的論點為後來的學說及實務見解帶來重要的立基。

有學者認為¹¹，隱私權是和科技不斷角力中成長的基本權，來說明隱私權與科技持續進步息息相關，從 *Olmstead v. U.S.*¹²案判定執法人員實施私人電話監聽非屬

¹⁰ Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, *The Right to Privacy*, 4 HARV. L. REV. 193, 195 (1890).

¹¹ 參王明禮（2014），〈論資訊隱私：科技與商業發展脈絡下的觀察〉，《中原財經法學》，32 期，頁 67-70。

¹² *Olmstead v. U.S.*, 277 U.S. 438 (1928).

美國憲法增補條文第 4 條的搜索，到 1967 年 Katz v. U.S.¹³案更改見解，認為該案中
之當事人使用公共電話應受到保障，政府監聽的行為侵害人民的隱私權，構成增補
條文第 4 條的搜索，必須有正當理由及具備令狀，才符合增補條文第 4 條的要求。
但是新的科技只會帶來新的爭執，在 Katz 案後，飛行科技及網路興起，以往無法
由人類顯觀察或記錄的事物，漸漸地都能透過像是攝影機、監視器、空拍機、衛星
等器材進行錄存、備份、立即傳輸，甚至成為偵查工具，因此，對於隱私權的保障
亦應隨科技與時俱進。

在前述 Warren 和 Brandeis 提出隱私權的概念後，美國司法實務並未立即承認
該項新權利，而是經過反覆爭執及許多訴訟案例後，才經由各州立法及判決，確立
其法律地位。而以往的案例主要在爭論隱私是否應成為依受法律保護之權利、隱私
權存在與否，在為隱私權作定義之前，應該先確定隱私權的內容，再進一步歸納其
核心意義。

根據以往的研究整理，隱私權的內容可分為三部分，分別如下¹⁴：

一、個人空間隱私權，包含個人的物理空間和心理空間不受侵擾的權利

首先，個人的物理空間包含對於他人住宅、處所和身體，均有不受侵擾的權利。
住宅和處所係每個人生活的場所，家是每個人最能安心放鬆的所在，本即為法律所
涵蓋，具體化為對住家安寧和財產自由的保障。而個人身體完整性，即對於自身呼
吸、血液、尿液和 DNA 等體內物質具有自我控制權，如有未經同意強制進行的呼
吸測試、尿意檢驗、血液檢驗等，即構成對個人身體空間的侵犯。

再者，隱私權也保障對於個人的精神領域不受侵擾干預，針對街上廣播器、公
車上的廣播節目導致的強迫收聽，美國法院均曾有過判決，並以強迫收聽者當下的
場所是在家中或公共場所來區分，其所受的隱私權保護程度不同，比起作為乘客在
大眾交通工具上，個人在家中的隱私權保障要周密得多。

¹³ Katz v. U.S., 389 U.S. 347 (1967).

¹⁴ 詹文凱（1998），《隱私權之研究》，頁 47，國立臺灣大學法律系研究所博士論文。



二、資訊隱私權，包含個人資料和通訊內容不被揭露的權利；

資訊隱私的侵害主要來自於個人資料的蒐集利用及人與人之間資訊的交流，簡單來說前者涉及個人利益、後者涉及通訊雙方的利益。

從學者見解和各國立法來看，個人資訊所指的是「個人特徵和歷史的紀錄，與個人成為一獨立存在之個體息息相關」，從我國「個人資料保護法」第3條第1款定義之個人資料，包含自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料均屬之。因此隱私權實為個人自由的本質，保障隱私權就是保障其人性尊嚴及個人不可侵犯之人格。

況且個人資訊¹⁵往往是與公共事務無關且非公開的，甚或是不欲人知的事情，如果不想讓他人得知的事情被蒐集並公開，必定會對個人造成精神上的困窘及痛苦。如果欠缺相當的法律理由，個人對於其自身資訊應該有排除政府或他人檢視的控制權，故而衍生出資訊自決權的概念。

至於通訊內容不被揭露之權利，意指為秘密通訊權，包含是否同意通訊、與何人通訊、以何種方式通訊及決定是否揭露。最為常見的爭議發生在郵件秘密性和監聽，因常涉及以公權力搜索行為、公共利益與隱私權的拉鋸。在電子科技進步的現代，監控變得極為輕易，通訊隱私的保護範圍也隨著通訊方式更加多元而逐漸受到擴充。

三、個人自主性隱私權，即個人私生活的自我決定權，包含生育、家庭和個人切身事務等三方面之自主權。

¹⁵ 對於個人資訊侵害的型態及案例豐富，諸如個人之影像和聲音、過去之經歷、醫療紀錄、財務資料、一般人事資料、犯罪被害人資料、改編誤導情節等，可參考詹文凱，前揭註14，頁66-78。



美國隱私權的發展自侵權行為法開始，主要在討論個人資訊的不當揭露及非法搜索扣押，直到 1965 年 *Griswold v. Connecticut* 案¹⁶以後，隱私權的內容開始走向個人「自主性(Autonomy)」領域的保障。「自主性」指的是自己事務的決定權，包含生育自主性（避孕、中止懷孕、懷孕和生育等）、家庭自主性（子女教養、結婚和離婚、家庭關係等）、個人自主性（性行為、藥物使用、個人形象、選擇死亡的權利等）。

第二節 隱私權的定義

保護個人資訊隱私的理由，基本上乃是要透過隱私權保障的賦予，維護個人自主性（personal autonomy）以及個人的身分認同（personal identity），達到維護個人基本尊嚴（personal dignity）的目的¹⁷。如同前述章節的整理，隱私權的保護範圍相當廣泛，從個人空間隱私到個人生活的自主決定都包含於其中。最初 Warren 和 Brandeis 二人在界定隱私權時，所採用的定義「不受干擾」(to be let alone)雖適用在所有不欲他人刺探或打擾的個人事務，但仍太過抽象，沒有明確的判斷標準，於是後來的學者出現百家爭鳴的狀況，紛紛針對隱私權提出自己的最佳見解。隨著時代變遷與科技發展，隱私權保護理論發展相當多元，也與「個人資料」交錯結合成緊密的關係。而根據研究歸納出各家見解，對於隱私權可區分為兩類¹⁸。

¹⁶ *Griswold* 是 Connecticut 州生育計畫聯盟的執行董事，因和一名醫師教導已婚夫妻避孕的知識而被控違反該州生育管制的法令，並處以罰金。大法官在判決中指出，隱私區域（Zones of Privacy）是由憲法增補條文第 1 條、第 4 條、第 5 條及第 9 條等多項憲法保障所構成，在這些規定的「暈影」（penumbra）中，都包含了隱私權的保障。本案所涉是一項禁止使用避孕方法的法令，如果准許執行這些法律，等於是准許警察進入夫妻的臥房去搜索使用避孕方法的證據，此種作法將抵觸人們對於婚姻關係隱私的觀念，*Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965)。

¹⁷ 劉靜怡（2006），〈第一講 隱私權的哲學基礎、憲法保障及其相關辯論—過去、現在與未來〉，《月旦法學教室》，46 期，頁 41。

¹⁸ 有關隱私權定義的詳細論述，參詹文凱，前揭註 14，頁 127-135。

第一項 區隔的和控制的

區隔的（separation-based）著重在排除他人對個人事務的干擾，在公眾和個人之間保有區隔，早期的定義多屬於此類，偏向消極、防禦性的概念，「不受干擾」（to be let alone）為一典型。傳統的隱私權觀念，主要在於界定「國家公權力」與「個人私人領域」之間的界限，強調個人所得控制的固有私人領域，不受不當的入侵¹⁹。控制的（control-based）則著重在對個人事務的控制和自主決定權，亦即個人可以主動決定自己與他人的關係或接近的空間，保有其在個人領域內的自由。該研究也認為，區隔本身只是保護隱私的方法，也無法用來確定隱私的保護範圍，相對的，控制的定義較為積極，隱私權就是控制力本身，私人可以決定哪些領域是公眾或他人沒有具備正當理由能涉入的，故而比起排除侵害能提供更周全的保護，也就是類似今日「資訊自決」的概念。

第二項 資訊的和概括的

隱私權早期被認為匡限在個人資訊方面，但隱私既為不欲人知的私人領域，在有形的空間、無形的資訊上，以及個人的自我決定上，都應被納入隱私的保護傘下。自主性案例如避孕、墮胎、同性戀、自殺等與不欲人知的私人領域看似有很大的差異，但上述選擇往往與社會主流價值不同，如果這些資訊被揭露並公開在大眾眼前，可能會遭遇強制性的制止，將會使被侵害者無法隨心所欲的生活、造成極大的精神痛苦，因為其私人領域的事務必須接受社會的觀看、公評甚至是批判，將使被侵害者自我決定生活方式的權利受到干擾，壓縮了自我形成的空間。

個人資訊和個人自主決定都是形塑個人生活的重要部分，隱私權可確保個人自主性、有助提升自我價值及提升自我評價，受到隱私權的保障，才能使各個生命形態保有獨一無二的自我，並且排除公眾介入私人領域，進一步保障其人性尊嚴及個人不可侵犯之人格。

¹⁹ 劉靜怡，前揭註 17，頁 41。



本文認為，隱私的範圍如與私人領域事務相當，可解釋為不欲他人分享的個人資訊、空間及自主決定，隱私權應該同時包含區隔的和控制的權力，使個人除了可以排除公眾介入私人事務，也涵括決定何人可以接近、接近到何種程度，使個人與他人發生何種關係，才能使隱私的保護趨於完整。隱私既然與人格發展密不可分，隱私權保護的內容所涉及私人領域事務包山包海，單純以此定義作為隱私權保障的定義仍不夠具體明確且難以操作，後續將就如何判斷人民行為或資訊是否受隱私權保障的判斷準則進行探討。

第三節 我國相關實務見解

我國有關隱私權的法律保障，在行政法方面有個人資料保護法²⁰，保障足資識別個人的相關資料不受非法處理、利用，在民法第 195 條明文將隱私納入侵權行為法保護範圍，刑法上則有妨害秘密罪章針對非法竊錄、竊聽等行為處以刑事處罰，立法者在其他法律也設立了隱私保障的條款。然我國法院實務見解多在探討私人間行為是否構成隱私權侵害，以下簡要介紹數則經典判決，進一步建構我國隱私權的保護機制。

- 1、在隱私權受到法律明文保障之前，最早出現在 1992 年 3 月 13 日公布之司法院釋字第 293 號解釋之中，是司法院大法官首次提及隱私權之解釋。該號解釋文略以：「……78 年 7 月 17 日修正公布之銀行法第 48 條第 2 項規定：『銀行對於顧客之存款、於款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密。』旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之**隱私權**。」本號解釋是針對客戶與銀行往來紀錄、資料之保護，並未明確交代憲法保障人民隱私權之基礎與保障理由，且係針對銀行法的一般法律解釋而非憲

²⁰ 個人資料保護法前身為 1995 年 8 月 11 日制定的「電腦處理個人資料保護法」，提供個人資料一般性的保障，是我國對於隱私權保障的重要里程碑。

法解釋，僅以司法院釋字第 293 號解釋內容，還不足以證明大法官認為隱私權係我國憲法所保障的權利。

2、最高法院 93 年度台上字第 1979 號民事判決略以：「按所謂隱私權，乃係不讓他人無端干預其個人私的領域之權利，此種人格權乃是在維護個人尊嚴，保障追求幸福所必要而不可或缺者。人的尊嚴是憲法體系的核心，人格權為憲法的基石，是一種基本權利。」²¹上開判決為隱私及保障其不受他人干預的隱私權做了定義，並明確指出隱私權為一人格權，此種人格權係為維護人性尊嚴，故而為基本權。

3、臺灣臺北地方法院 95 年度重訴字第 250 號民事判決略謂：「隱私權之態樣可區分為(1)侵擾他人獨處生活領域（如侵入他人住宅安裝監視器、非法搜索隨身行李）；(2)公開揭露使他人難堪的私人事務或個人祕密（如將私人難堪的犯罪紀錄拍成電影等）；(3)公開某事故，致他人遭公眾誤解（如誤將他人列入刑事犯罪前科記錄）；(4)行為人為自己利益未經他人同意，而使用他人的姓名或特徵（如拍攝他人照片作為廣告）。準此可知，若非揭露他人難堪之私人事務或造成公眾誤解，隱私權必須以「獨處生活領域」為保障之要件，是以雖為私人活動，然活動之場合卻為不特定人得共見共聞之情形時，則此私人活動因不具有隱密性而欠缺合理之隱私期待。……其拍攝地點或在停車場、教堂內或馬路上，均屬於公眾得自由出入之場所或公眾得共見共聞其行為之地點，要無具有隱密性，則依上說明，被告於上列各該地點所拍攝原告之照片，原告因無合理期待之隱私可言，故被告拍攝原告上列照片，自無侵害其等隱私至明。」²²本件判決引用了美國學者 Willam Prosser 於 1960 年發表的論文「Privacy」中所提出的四種侵權行

²¹ 最高法院 93 年度台上字第 1979 號民事判決。

²² 臺灣臺北地方法院 95 年度重訴字第 250 號民事判決，本件當事人嗣再提起上訴，爰有臺灣高等法院 95 年度上字第 679 號民事判決，針對媒體偷拍名人生活做成判決略謂：「……且該新聞報導並未將上訴人（名人配偶）等住所之地址或門牌揭露於眾，亦未記載上訴人使用之汽車車號，亦無任何足資使一般讀者得以按圖索驥而特定渠等住居所在地之資訊，更無揭露使上訴人難堪之私人事務或造成公眾誤解。是以被上訴人上開報導並刊載上開照片並未侵害上訴人之隱私權。」

為類型，指出除了揭露私人事務或誤導行為外，隱私權之保障係以「獨處生活領域」受到侵擾為前提。故在公共場合、不特定人可共見共聞的狀態下，因喪失隱密性，個人對於其一舉一動已無不被窺視的期待，故無法主張自己擁有隱私權。

- 4、臺灣臺北地方法院 92 年度訴字第 3769 號民事判決略謂：「至所謂之隱私權，乃係不讓他人無端地干預其個人私的領域的權利，著重在私生活之不欲人知，係屬於個人於其私人生活事務與領域享有獨自權，不受不法干擾，免於未經同意之知悉、公開妨礙或侵犯之權利，此種人格權，乃更是維護個人尊嚴、保障追求幸福所必要而不可或缺。而在比較法上，隱私權依其保護法益之不同，可分為四種態樣：侵犯隱密(intrusion upon seclusion)、揭露(disclosure)、不實曝光(false light)、商業使用姓名肖像(appropriation of name or likeness)。此四種態樣成立要件各不相同，前述第一、二種須侵犯他人之隱密事務，第二、三種須有為公開行為，第三種須有不實陳述，第四種須加害行為人獲取商業利益。其中所謂侵犯隱密係指一個人於無明顯社會或經濟之理由或依據時，不受重大冒犯性侵犯其個人之隱密，免於不合理侵犯。蓋個人享有其獨自權，以決定其思想、感覺與心理是否傳達與他人，法律即在保護個人自我事務之秘密性，不受他人窺探之眼或耳之不法侵入，以防止使用不當侵入方法以侵犯個人秘密事務。此種侵犯態樣比較具體的定義為：故意以有形或無形侵犯他人之隱秘或獨處，或其私人事務或關係，如該侵犯以一般合理客觀之大眾地位判斷屬於高度冒犯性，即為該當。因此，其要件為：侵犯隱私所取得者為秘密性消息，且構成不合理侵犯。例如：無故竊聽住宅談話、竊聽電話、窺視居室活動，甚至以望遠鏡窺視他人室內活動，不論有無不法侵入場所，因該等侵犯行為均非一般人可合理期待者，自為法律所禁止。應究明者為此項隱私權所保護之私密性法益乃人之私密性，而非場所之私密性。另所謂揭露是指公開揭發他



人因窘私事而言，亦即，將有關他人私人生活事務為公開，所公開或揭發之事務內容具有冒犯性，且有新聞性、新聞價值。至所稱新聞價值之界定，則係凡是有關公共利益的事務，足以激起大眾探知的慾望和權利，以及促使媒體或其他資訊管道報導者即具之。新聞價值之存否，不得不回歸新聞自由之基礎，即公共的領域，以公共事務或與公共相關之事務為新聞價值之必要條件，如此始不致使媒體在人類無盡的好奇心驅使下，侵入了原屬於私人的私領域。新聞價值有無之判斷，不得以大眾好奇心為標準，蓋由於人類常有窺探他人私密的習性，如此將使得隱私幾乎無任何保障可言。……核該等行為態樣已涉及原告私人事務之活動，該活動內容自具有相當之私密性。準此，被告壹傳媒公司之記者未經原告同意，隱於鄰地高處竊錄原告私人活動，雖非以物理性侵入原告所在住宅之方式為之，但仍屬對原告個人隱私空間之侵犯，構成侵犯隱密之侵害隱私權態樣之一。」

²³上述判決提出了一嶄新觀點，乃「隱私權所保護之私密性法益乃人之私密性，而非場所之私密性」。即不以有無物理侵入場所為侵犯隱私的要件，如無故竊聽、窺視住居活動，只要所侵犯者為個人私密性事務或關係，且不具備正當理由者，因此種行為以「一般合理客觀之大眾地位判斷屬於高度冒犯性」，自構成隱私權之侵害。

- 5、臺灣臺北地方法院 92 年度訴字第 4312 號民事判決謂：「隱私權指一個人於其私人生活事務與領域享有獨自權(the right to be alone)，不受不法干擾，免於未經同意之知悉、公開妨礙或侵犯之權利。……應究明者為此項隱私權所保護之私密性法益乃人之私密性，而非場所之私密性。此參諸刑法第 315 條之 1 規定更可明瞭。……原告與友人之聚會場所為私人住宅，且有門牆、樹木等防閑設施，場地及活動均非他人任意可得進入或參與，又倘非經由攀爬至高處之方法，並非可輕易觀察至別墅內、游泳池畔

²³ 臺灣臺北地方法院 92 年度訴字第 3796 號民事判決。

相關活動。……綜前所載該聚會舉行地點之現場狀況，可認為原告主張其對於舉行聚會時之活動有不受他人窺視之合理期待等語，即屬可採。……核該等行為態樣已涉及原告私人事務之性活動，該活動內容自具有相當之私密性。準此，被告未經原告同意，隱於鄰地高處竊錄原告私人活動，雖非以物理性侵入原告所在住宅之方式為之，但揆諸前揭之說明，仍屬對原告個人隱私空間之侵犯，構成侵犯隱密(intrusion upon seclusion)之侵害隱私權態樣之一。」²⁴

- 6、臺灣臺北地方法院 92 年度訴字第 4314 號民事判決謂：「按所謂隱私權者，乃指個人之人格利益可免於受不法僭越侵害及未經同意之知悉、公開、妨礙、侵害之權利，個人之私事如與公眾利益無關，他人不得違背其自由意志妄予公開發佈；亦即個人之私密活動，可免於他人以可能造成當事人精神痛苦或感覺羞辱之方式非法入侵之權利。換言之，隱私權之內容包涵排除他人接近其身體或侵入其私人空間場所之權（身體隱私權）、可自由決定是否公開個人資料（資訊）之權（個人資訊隱私權）、自由選擇並決定自身私人事務不受他人干預之權（自主決定隱私權）等，舉凡對他人私密空間事務之侵入(intrusion)、公開揭露使人覺得尷尬不堪之私密事務(public disclosure of private facts)等均屬對個人隱私權之侵害。……次按侵害身體隱私權之「侵入」，係指侵犯個人隱私空間、個人隱居、個人私事而言，亦即指未經同意以實體或其他方式，侵入他人獨居地點、私人事務或私人關係等當事人合理期待為隱私範圍者而言。而侵入行為之態樣，或以物理侵入方式（例如：潛入他人住處，安裝隱藏式針孔攝影機攝影他人屋內私密活動）為之，或非以物理侵入方式（例如於遠處以長鏡頭相機或攝錄影機攝錄他人屋內私密活動）為之，惟不論何者，其對於個人隱私空間、隱居、私事之侵犯，則無不同，是本件被告未經原告同意，隱於鄰地高處竊

²⁴ 臺灣臺北地方法院 92 年度訴字第 4312 號民事判決。



錄原告私人活動，雖非以物理侵入原告所在住宅之方式為之，仍屬對原告個人隱私空間、私事之侵犯。」²⁵上開兩則判決，針對從高處可使不特定人共見共聞私人居所內發生的一切，然對個人而言，在個人住家內本具有不受他人窺探的合理隱私期待，未經同意、縱使是利用長鏡頭攝錄等非物理性的侵害行為，仍屬對個人隱私空間、隱居、私事之侵犯。並界定個人私事與公益無關，任何人不能任意公開，使其私密活動得免於遭精神痛苦或感覺羞辱，且指出隱私權有身體隱私、資訊隱私、自主決定隱私等三類型。

綜合上述判決，可以歸納隱私權所保障者係「個人私領域相關事務之自主性」，強調個人有自由選擇並決定自身私人事務不受他人干預之權（自主決定隱私權），如與公共利益無關，他人亦不得恣意公布。此外，上述判決亦強化了「隱私權所保護之私密性法益乃人之私密性，而非場所之私密性」這項概念，推翻了以往實務以「場所」作為隱私權是否受侵害的判斷標準，不再以「獨處生活領域」為要件。本文以為，隱私權既作為一種人格權而受到憲法層次的保障，則應保障個人對其私生活事務與領域等有不受有形、無形不法侵擾或未經同意知悉之獨自權，亦即當事人合理期待之隱私範圍，而非單單僅以活動場合是否係不特定人所共見共聞為界限。準此，在科技時代下，發展出「公共隱私權」的概念，及個人在公共空間中就能否主張隱私權保障？沒有了「獨處生活領域」的要件，應如何去判斷他人的行為是否係侵害隱私權之行為？又哪些事務可以被納入保障的範圍，下文將作更詳細的探討。

第四節 公共隱私權之意涵

第一項 資訊隱私權和資訊自決權

隱私權保障的賦與，乃係為維護個人自主性及個人身分認同，以達到其維護人格尊嚴之目的，已如前述。隱私權過去被認為是消極的保障自我領域、空間不受他

²⁵ 臺灣臺北地方法院 92 年度訴字第 4314 號民事判決。



人侵擾，但隨著科技所提供的便利服務，人民的資訊自我決定更顯得重要。資訊隱私權和資訊自決權²⁷兩種概念內涵是否相同眾說紛紜，本文以為兩者概念是相輔相成、殊途同歸，最終個人對其資訊的掌握操之在己。而人民對於個人的肖像、影像和隱私等個人資訊的自我決定自由，學說上則歸類為我國憲法第 22 條所保障之「人民之其他自由及權利」，此一基本權利，應該包括個人可以自主決定和自己有關的生活事實資訊，在何時何地與何種限度下應該被公開並呈現在他人眼前的權利²⁸，也就是個人可以根據其自我的意志決定個人資料該於何時、在何地、向何人展示，作何種處理使用，此係保障個人行為自由不可或缺之一環。

而本文認為，公共隱私權是憲法保障資訊自決權的一種變體，任何與個人相關的私領域事務，不因是否處於公共場所中，而喪失與他人分享自我決定權，而且享有不受侵擾的權利。

第二項 公共隱私權

本章前節介紹到我國法院實務對於隱私權之見解，可以看出仍是以當事人所在「場所」作為判斷隱私存在與否的標準，認為在公眾得自由出入之場所或公眾得常見見共聞之地點，因不具有隱密性，個人並無合理之隱私期待可言²⁹。然而現在科技發展迅速，以往判決對於隱私的判斷標準亦應順應科技發展作出適當改變，否則無法對於個人隱私權、其人格權有完整的屏障。

本章節探討的是隱私及保障其免於受侵害之隱私權，強調個人事務及領域有免於受他人無正當理由的不當侵擾之權利，然而同時須強調的是，人類自古以來就以群居的型態生存下來，所有人都無法獨善其身不靠他人的幫助在這世界上生存³⁰，

²⁷ 資訊隱私（information privacy）是美國法上的用語，資訊自決（informationelles Selbstbestimmungsrecht）是德國法上的用語。

²⁸ 劉靜怡，前揭註 17，頁 43。

²⁹ 採此見解如臺灣臺北地方法院 95 年度重訴字第 250 號民事判決、臺灣高等法院 98 年度上字第 108 號民事判決。

³⁰ 撇開流落孤島的極端案例不談，就連在任天堂遊戲動物森友會之中，在無人島生活都必須與動物交朋友得到所需物資，邀請朋友來家裡作客等等，來提高生活水準，遑論真實世界。

故人與社會的互動、人在公共場所中的行為，也在個人主體性及其人格發展扮演著不可或缺的角色，因個人不能免於公共場域中活動。

以往人類在公共空間中活動，雖可期待在該場所之人可以觀看道自己行為舉止，然而人眼目視無法非常精確，生理感官和人類的記憶力亦有其界限，且在一般正常狀況下，甚至可以隱沒在人群之中不受到注目。但在現在科技發展日新月異的時代，一個人的一舉一動可能在無自覺的狀況下就被紀錄下來，不管是路人的手機、路上的監視器、呼嘯而過的汽車車上行車記錄器等等，個人在公共空間中的行為，不只能被清楚地記錄下來，還能放大檢視、隨時回放抑或是透過網路分享給其他不在當事人所處空間中的任何人，其對當事人隱私之侵害不可謂不大。個人在公開場合可能因為一時需要或認定他人不會加以注視而做出不雅動作，如果時時刻刻有受他人觀看、注視或有被分享出去的危險，個人之言行舉止必會因此而調整以順應社會規範，將會影響個人行為的自主決定和人際互動，使人類成為道德的囚犯，因為不能再擁有一塊隱私領域可以自由表達自我、卸下偽裝，如此將嚴重影響其人格之自由發展。為了維護私人領域的自主性，在公共空間中能否主張私人領域的存在？亦即在非隱密性的地方可否主張個人隱私不可侵害？其主張隱私不受侵害有無界限？針對這項議題，有學者提出「公共隱私權（public privacy）」作為解決方式³¹。我國實務則在司法院釋字第 689 號解釋公布後，肯認人們即便處在公共場所，亦享有隱私權保障。以下介紹判斷公共隱私權是否存在的檢驗準則，並透過我國相關大法官解釋瞭解其逐步建構出來之隱私權空間意涵。

第三項 隱私之合理期待

在隱私權爭議發生時，為確認系爭權利是否受隱私權所保障，亦即隱私權是否存在，通常會採用「合理隱私期待（reasonable expectation of privacy）」判斷準則作

³¹ Andrew McClurg 教授於 1995 年首先提出「公共隱私權」（public privacy）之概念，肯認在過去總是被法院稱為「公共場所」之處所所為的行為應受侵權行為法上隱私權之規範。See Andrew J. McClurg, *Bringing Privacy Law out of the Closet: A Tort Theory of Liability for Intrusions in Public Places*, 73 N.C. L. REV. 989, 1025-36, 1055-58 (1995).



為判斷隱私權是否受到侵害的量尺。上開判斷準則，最早是在美國 1967 年 Katz 案中由 Harlan 大法官於協同意見提出，並成為後續美國司法實務在審理憲法增修條文第 4 條³²之案件時，用以衡量政府的扣押、搜索行為，是否侵害當事人之隱私，而得適用該條有關正當程序的規範。隱私合理期待之判斷準則，包含兩項要件：

（一）當事人對其所主張的隱私必須展現出真正的主觀期待（二）該期待必須是社會認為合理的。同時 Harlan 大法官在本案中亦提出「清楚觀看原則（plain view）」作為限制隱私期待的原則，認為旁觀者如果可以看清楚且輕易看見之事物，即不具有隱私權保障。值得一提的是，該判斷準則最初提出的目的是為了要擴大隱私權的保障，使其從有形的物品，擴大到無形的通訊，從私人處所，擴大到公共空間中，這項標準後續受到許多判決所援引，然均以「場所」作為決定有無合理隱私期待之重要因素，認為只要是在公共場所發生的事件，並無隱私權的侵害，反而壓縮了人民在公共空間中的隱私權。

分析 Harlan 大法官最初提倡之合理隱私期待判斷準則，係先從人民有「主觀上」的隱私期待，而後從「客觀上」觀點判斷其主觀上的隱私期待是否為社會大眾所接受，且該二要件需同時成立。然而不論是美國法院判決或我國實務見解，在操作上述判斷準則時均未針對主、客觀要件加以論證，例如，我國實務判決中常引用之概念：「為不特定人得共見共聞之情形不具有合理隱私期待」，是因個人處在此一狀態之下即自願放棄隱私利益而可認其主觀不具有隱私期待？或認其雖有隱私期待，但依照客觀一般常理而認為在光天化日之下，此一主觀期待並不合理？對此從未見我國實務判決具體說明³³。亦有論者謂，判斷一項事務是否屬於隱私，應以個人領域和公共領域之區分為標準，即使主觀上無隱私期待，如果事務之性質屬個人領域，與公共利益無關者，仍屬隱私的範圍。而判斷是否屬於隱私權保護之範圍，事

³² 美國憲法增修條文第 4 條原文：” The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.”

³³ 趙佳儀（2009），《資訊化時代隱私權概念之再思考—以公共隱私權為中心》，頁 101，司法官 48 期學員法學研究報告。



務只要屬於客觀上應給予保護者，即應加以保護，係客觀的事實和法律問題，將主觀的因素放入保障範圍的判斷是多餘的³⁴。另也有研究認為，隱私範圍之認定應係屬於個人的權限，而非概以「合理之隱私期待」作為「客觀」之判準而交付社會大眾決定，只要個人能證明該事務係具有個人特徵或與人格發展呈現有密切關連，則該事務對其而言即為隱私，而不應以此事務是否為社會認為屬於隱私作為唯一判斷標準³⁵。

上述論點均言之成理，本文較為支持後者之見解，蓋所謂隱私的功能，係對私人領域之承認及尊重，使個人得以自主決定與他人之間的互動關係，進而能夠維護個人主體性及人格發展之完整。正因為人的存在本身即為目的，每個人的思考、生活方式、價值觀均不可能與任何人完全相同，其對於自我、個人領域的範圍定義也將南轅北轍，可以說隱私包含了某種程度的主觀性因素在內，無法自立於客觀事實之外，況僅以客觀場所或客觀事實為合理隱私期待之判準，與隱私之概念係個人對於自身事務的控制和自主性有所扞格。又因每個人的隱私界限不同，所構築出來的個人領域亦不相同，惟如果以個人主觀上的隱私期待這樣單一的觀點作為隱私權的保護範圍，可能使得隱私範圍被無限上綱，事事主張隱私權，會使得人與人之間交往不便，無法正常的進行社交活動，恐導致社會運行阻滯，故此時必須運用客觀的社會行為規範³⁶來判定其隱私期待是否合理，以折衷調和來決定當事人隱私之合理期待成立與否。故本文主張合理隱私期待之兩項判斷要件缺一不可，相輔相成，使得個人可以自主決定其私生活領域，又能符合社會整體對個人隱私的認識，進而可以尊重其隱私範圍。

³⁴ 詹文凱，前揭註 14，頁 177-178。

³⁵ 林建中（1999），《隱私權概念之再思考—關於概念範圍、定義及權利形成方法》，頁 65-67，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

³⁶ 所謂社會行為規範，是基於人我彼此相互尊重與禮儀，就人我互動時應有之界線，也就是社會共識所發展出來的規範，但不等於社會多數人的觀點。這樣的行為規範，在不同社會、或在同一社會的不同時代，因為當前社會文化的不同而有所不同。林子儀（2015），〈公共隱私權〉，國立臺灣大學法律學院、財團法人馬氏思上文教基金會（編），《第五屆馬漢寶講座論文彙編》，頁 7-62，臺北：財團法人馬氏思上文教基金會。

第四項 公共隱私權於大法官解釋之發展

隱私權雖未明文規範於我國憲法條文中，但為維護個人主體性及人格發展，排除他人對私人領域的不當侵擾及對於個人資料之自主控制，隱私權乃不可或缺之權利，我國大法官亦透過數項解釋，承認隱私權係受憲法第 22 條所保障的基本權，並確立隱私權的保障範圍包含個人生活私密領域及個人資訊自主控制兩個面向，進而肯認個人在公共場所中也享有隱私權之保障，延伸了個人生活秘密空間。

1、司法院釋字第 293 號解釋

最早出現隱私權相關論述的大法官解釋為釋字第 293 號解釋，係屬法令統一解釋而非憲法解釋，所涉議題為議會要求臺北市銀行提供逾期放款之詳細資料是否牴觸銀行法第 48 條第 2 項規定。本號解釋將重點放在議會可以要求的資料範圍，如有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會之決議，在銀行不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下，銀行應予提供客戶資料，以兼顧客戶隱私權及議會對公銀銀行之監督權。本號解釋僅提及銀行法第 48 條第 2 項規定：「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，其立法意旨係在保障人民隱私權，惟對於隱私權之依據、內容，及如何決定資訊公開的範圍並未釐清。

2、釋字第 535 號解釋

本號解釋係審理法律是否違憲，有關警察勤務條例中的臨檢規定有無違憲，大法官認為：「……臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則。實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符憲法保障人民自由權利之意旨。」從本號解釋的審查標的與大法官將隱私權跟財產權並列的行文脈絡觀察，這一號解釋確認了隱私權為憲法權利³⁷。然而此號解釋與釋字第 293 號解釋，仍處於

³⁷ 葉俊榮（2016），〈探詢隱私權的空間意涵-大法官對基本權利的脈絡論證〉，《中研院法學期刊》，18 期，頁 7。



隱私權權利基礎與內涵不明的階段，均未述及隱私權的憲法依據及其內涵，惟點出了人民擁有此項權利仍有其意義，後續的大法官解釋則逐漸擴充隱私權的概念、內涵、依據及保障理由。

3、釋字第 585 號解釋

本號解釋係就「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」之組織、職權範圍、行使調查權之方法、程序與強制手段等相關規定，是否符合憲法之意旨所為之法律解釋。在解釋理由書中，大法官首次承認隱私權為憲法第 22 條概括規定範圍內的基本權利：「……隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為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，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障。」不但肯定了隱私權在憲法位階上的地位，也明確指出隱私權保障之目的與個人主體性與人格發展息息相關，並劃出隱私權的內涵包含個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料自主控制兩個面向。此號解釋就隱私權的依據、目的及內涵有較為完整的說明，也受到後續有關隱私權的解釋不斷引用。

4、釋字第 603 號解釋

本號解釋處理戶籍法以按捺指紋作為核發國民身分證之要求是否違憲的爭議，著重資訊自主的面向。除重申釋字第 585 號解釋所定義的隱私權外，大法官尚就自主控制個人資料之資訊隱私權作詮釋：「……乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」且因指紋所具備的特性「個人身體之生物特徵，因其具有人各不同、終身不變之特質，故一旦與個人身分連結，即屬具備高度人別辨識功能之一種個人資訊。由於指紋觸碰留痕之特質，故經由建檔指紋之比對，將使指紋居於開

啟完整個人檔案鎖鑰之地位。」，故而指紋係重要之個人資料，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障。



5、釋字第 631 號解釋

本號解釋針對 88 年 7 月 14 日制定公布之通訊保障及監察法第 5 條第 2 項規定，國家對人民的通訊進行監控是否合憲來作解釋。其主要爭點為私人間的通訊是否屬於私人領域，或可被認定為資訊而受到資訊隱私權保護？「……憲法第 12 條規定：『人民有秘密通訊之自由。』旨在確保人民就通訊之有無、對象、時間、方式及內容等事項，有不受國家及他人任意侵擾之權利。此項秘密通訊自由乃憲法保障隱私權之具體態樣之一，為維護人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於國家、他人侵擾及維護個人資料之自主控制，所不可或缺之基本權利。……」本號解釋直接從憲法第 12 條規定切入，而非透過憲法第 22 條未列舉權延伸，認為人民享有秘密通訊之自由，且該自由係隱私權的具體展現，以維護人性尊嚴及人格發展之完整。然除此之外大法官未對隱私權的範圍加以詮釋，又將未見於憲法的隱私權作為憲法明定通訊自由權的上位概念，似有探討空間。

6、釋字第 689 號解釋

本號解釋涉及社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定，使新聞採訪者之跟追行為受到限制受否違憲。公共場所中記者跟追行為是否造成之隱私侵害，引發了在公共空間中是否能主張隱私權保障之爭論。如果從上述幾號解釋的邏輯推導，在公共場所中的行為因非屬個人生活秘密空間而免於他人侵擾，而在公共場所中的活動遭他人攝錄後之資訊，似難認屬可控制的個人資料範圍。從社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定旨在保障「個人之行動自由、免於身心傷害之身體權、及於公共場域中得合理期待不受侵擾之自由與個人資料自主權」，其範圍包含「人民免於身心傷害之身體權、行動自由、生活私密領域不受侵擾之自由、個人資料之自主權」，對於公共空間中的活動是否可主張隱私保護，除



身體權及行動自由外，大法官認為：「他人之私密領域及個人資料自主，在公共場域亦有可能受到干擾，而超出可容忍之範圍，該干擾行為亦有加以限制之必要。蓋個人之私人生活及社會活動，隨時受他人持續注視、監看、監聽或公開揭露，其言行舉止及人際互動即難自由從事，致影響其人格之自由發展。尤以現今資訊科技高度發展及相關設備之方便取得，個人之私人活動受注視、監看、監聽或公開揭露等侵擾之可能大為增加，個人之私人活動及隱私受保護之需要，亦隨之提升。是個人縱於公共場域中，亦應享有依社會通念得不受他人持續注視、監看、監聽、接近等侵擾之私人活動領域及個人資料自主，而受法律所保護。惟在公共場域中個人所得主張不受此等侵擾之自由，以得合理期待於他人者為限，亦即不僅其不受侵擾之期待已表現於外，且該期待須依社會通念認為合理者。」

司法院釋字第 689 號解釋，對於隱私權保障推進了一大步，大法官以隱私權的功能為立論基礎，將個人生活秘密空間延伸解釋，並引入美國實務發展出的隱私合理期待判斷準則，使個人在公共場所中，可以以合理隱私期待主張，排除他人不當注視、監看、監聽等侵擾，以維護其人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整。同時為了避免個人主張的隱私期待過於廣泛、模糊，從而加諸個人主觀隱私期待需表現於外，且該期待係可通過社會通念檢驗的，作為合理隱私期待的制衡工具。

從司法院釋字第 603 號解釋，發展到此號解釋，大法官也意識到現今資訊科技高度發展及相關設備之方便取得，在公共空間中的個人活動可能被記錄並散佈於眾，導致傳統適用的隱私權保護範圍已形成保障不周的狀況，從而擴張個人合理期待的適用範圍。當私密空間的概念逸脫於私有住所或房間，當個人資料不再為外界所不能及，隱私得保護也就因此必須在個人的期待、外界的互動、社會的通念之間相互辯證妥協³⁸。可想而知，未來的科技將會越來越發達，對於隱私的侵害程度也逐漸在變形、增強，隱私的定義及其保障的範圍，將不斷在既有的概念下重新詮釋、成長。

³⁸ 葉俊榮，前揭註 37，頁 18。

第三章 監視器之設置現況與合憲性檢討

第一節 警察機關錄影監視系統相關設置依據與目的

第一項 警察職權行使法

我國關於規範警察機關錄影監視系統之設置、管理，以及透過錄影監視系統所取得影音資料之保存、處理、利用等項之法律，目前僅有係警察職權行使法有相關規定。而警察職權行使法關於錄影監視相關規範亦僅有三條，依照管制目的分別為第 9 條集會遊行的錄影監視、第 10 條於經常發生犯罪案件之公共場所設置監視器（為本文主要探討之錄影監視系統），及第 11 條之動態監視（類似於跟監）三種態樣。

依警察職權行使法第 1 條規定以，該法制訂目的，為規範警察依法行使職權，以保障人民權益，維護公共秩序及保護社會安全。關於監視系統之設置，作為警察達成法定任務之手段，劃歸為警察職權之一，依警察職權行使法第 10 條規定：「（第 1 項）警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關（構）裝設監視器，或以現有之攝影或其他科技工具蒐集資料。（第 2 項）依前項規定蒐集之資料，除因調查犯罪嫌疑或其他違法行為，有保存之必要者外，至遲應於資料製作完成時起一年內銷毀之。」依上述規定，警察設置監視器之地點，為與犯罪案件發生高度關聯之公共場所或公眾得出入之場所，並以「維護治安之必要」為設置目的，得協調相關機關裝設。而經由裝設監視器所蒐集取得之資料，除了有犯罪調查之保存必要，應於 1 年內銷毀之，簡要明確地就警察機關設置監視器之目的、場所及資料保存時間所為規範。除此之外，警察對於蒐集而來的資料，其利用應於法令職掌之必要範圍內為之，並須與蒐集之特定目的相符（警察職權行使法第 17 條）。且警察依法取得之資料對完成任務不再有幫助時，除資料之註銷或銷毀將危及被蒐集對象值得保護之利益，應予註銷或銷毀，不得傳遞，亦不得為不利於被蒐集對象之利用，除法律另有規定外，至遲應於資料製作完成時起 5 年內註銷或銷毀之（警察職權行使法第 18

條)。準此，監視器所取得資料，保存期限原則為 1 年，除法律另有規定外，最慢 5 年內應予註銷或銷毀，以避免資料無限期永久保存。



第二項 道路交通管理處罰條例

道路交通管理處罰條例（以下簡稱道交條例）第 1 條即明示其目的，係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全。針對汽車、慢車和行人違反道交條例的行為，共有三種舉發類型：當場舉發、逕行舉發及民眾舉發三類。考量稽查人員僅有於當場舉發之情形，方有機會藉由與違規行為人互動，釐清違規事實，且即時排除違規狀態，有效達到「維護交通秩序，確保交通安全」之目的，故應以當場舉發為原則，例外情形方以民眾舉發或逕行舉發為輔助³⁹。

對於違反道交條例而得以科學儀器舉發者，定於道交條例第 7 條之 2：「（第 1 項第 7 款）汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發：……七、經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規。（第 2 項）前項第七款之科學儀器應採固定式，並定期於網站公布其設置地點。但汽車駕駛人之行為屬下列情形之一者，不在此限：一、蛇行、危險方式駕車或二輛以上之汽車競駛或競技。二、行駛路肩。三、違規超車。四、違規停車而駕駛人不在場。五、未依規定行駛車道。六、未依規定變換車道。七、未保持安全距離。八、跨越禁止變換車道線或槽化線。九、行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速限。十、汽車駕駛人或乘客未依規定繫安全帶。十一、機車駕駛人或附載座人未依規定戴安全帽。……」依據上開規定，透過科學儀器之資料舉發行為人，仍需以符合「當場不能或不宜攔截」為前提，且該科學儀器之設置須採固定式，定期於網站公布其地點，使用路人提前有防備，避免突襲，除有但書各款情形發生，則可例外以非固定式儀器取得證據逕行舉發。

³⁹ 李寧修（2019），〈警察存取預防性資料之職權與個人資料保護〉，《臺大法學論叢》，48 卷 2 期，頁 404。

然而，道交條例除未明定「科學儀器」之種類，並未訂定監視器架設地點的選擇標準，或是課以設置機關以適當方法釋明等要件，亦缺乏對運用監視器攝錄資料之明確規範，包括事後告知、保存期限等⁴⁰，均缺乏對於道路監視器的配套管理措施，如將監視器作為嚇阻人民違反交通規則之手段，除違反一般人在路上有不受監視的合理隱私期待，亦缺乏明確法律依據，有違法治國原則。

第三項 臺北市錄影監視系統設置管理自治條例

按地方自治之制度乃將國家之任務，劃歸為屬於中央及地方各自或共同之權責，因此，地方自治團體針對某些事項，即享有立法及執行之權限。憲法針對中央與地方權限之劃分，於第 108 條第 1 項第 17 款將警察制度列為由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項；由於憲法第 118 條明定直轄市之自治，由法律另為規範，故結合地方制度法第 18 條共同觀察，其中第 11 款關於公共安全事項下，包括直轄市警政、警衛之實施，屬直轄市得自為立法並執行之自治事項⁴¹。基於上述法規，臺北市政府對於其警政、公共安全事項之實施，在不違反中央立法方針之前提下，得以法律明定並執行。臺北市政府對於所屬各機關錄影監視系統之設置管理，定有臺北市錄影監視系統設置管理自治條例（以下簡稱監視系統自治條例）加以規範，其前身為臺北市政府於 93 年 4 月頒訂之「臺北市錄影監視系統設置管理暫行辦法」，於臺北市重新規劃於治安要點設置監視錄影監視系統之際，應市議員之要求，臺北市政府應訂立臺北市錄影監視系統設置管理自治條例，以維公正性及合法性，以確保民眾隱私⁴²。

上開自治條例第 1 條規定：「臺北市為健全臺北市政府所屬各機關錄影監視系統之設置管理，維護治安，保障人民權益，特制定本自治條例。」可查知該法亦係以維護治安為主要訂定目的。第 4 條又規定，錄影監視系統之設置，「應以維護公

⁴⁰ 李寧修，前揭註 39，頁 406。

⁴¹ 李寧修，前揭註 39，頁 406。

⁴² 參臺北市錄影監視系統設置管理自治條例之立法總說明。

共安全、社會秩序、犯罪預防及偵查為目的，並兼顧人民權益，以適當方法為之，不得逾達成目的之必要限度。」亦將比例原則之精神融入。以本文係以臺北市政府之錄影監視系統進行探討，以下對其設置依據及配套措施做較詳細拆解：

1. 錄影監視系統之設置目的：應以維護公共安全、社會秩序、犯罪預防及偵查為目的（監視系統自治條例第 4 條）。
2. 主管機關：臺北市政府警察局（監視系統自治條例第 2 條）。
3. 設置主體：臺北市政府所屬各機關應向警察局提出申請並經核准後始得設置。但情況緊急者，不在此限（監視系統自治條例第 5 條）。
4. 設置場所：錄影監視系統之主要攝影方向，應以公共場所為主，不得針對特定私人處所設置（監視系統自治條例第 4 條）。
5. 設置程序：臺北市政府所屬各機關申請設置錄影監視系統，應填具申請書向臺北市政府警察局提出申請。臺北市政府警察局會同相關機關辦理現場會勘後，於受理後 30 日內通知設置許可之准駁結果。設置機關應於接到核准設置通知 30 日內完成設置，並通知臺北市政府警察局現地查核。臺北市政府警察局應於收到設置完成通知之日起 14 日內完成查核，並通知使用許可之准駁結果。監視系統設置後若設置目的、監控範圍、監視器數量、設置地點及攝影方向有變更，應再向臺北市政府警察局申請，並再辦理會勘後，予以准駁（監視系統自治條例第 6 條至第 9 條）。
6. 設置公告：錄影監視系統之設置區位，臺北市政府警察局及設置機關應每半年公告之（監視系統自治條例第 10 條）。
7. 處理及利用：原則上，錄影監視系統影音資料應予保密，非依法定程序，不得處理及利用（監視系統自治條例第 11 條）。公務機關因執行職務之需要，得向設置機關申請調閱錄影監視系統影音資料，必要時並得複製、利用。申請應以書面載明法令依據、調閱目的、範圍及用途。當事人或利害關係人有調閱錄影監視系統影音資料之必要時，得向公務機關申請。錄影

監視系統影音資料之處理、利用辦法，得由設置機關另定之⁴³（監視系統自治條例第 12 條）。

8. 保存期間：錄影監視系統影音資料，除其他法律另有規定或因調查犯罪及其他違法行為，有繼續保存之必要者外，至遲應於 1 年內銷毀之（監視系統自治條例第 13 條）。
9. 定期查核：臺北市政府警察局應每年至設置機關查核錄影監視系統管理、調閱、複製、利用及影音資料保存情形，設置機關不得拒絕（監視系統自治條例第 14 條）。
10. 廢止設置：若經臺北市政府警察局查核發現違法行為，如設置內容與核准事項不符、錄影監視系統為維持正常運作或違反定期公告、保密義務、資料銷毀之規定等，得要求設置機關限期改善，屆期仍未改善者，得廢止其設置及使用許可，並要求設置機關自行拆除錄影監視系統設備；屆期仍未拆除者，得逕予拆除（監視系統自治條例第 16 條、第 17 條）。

從監視系統自治條例相關規定可發現，其對於錄影監視系統之設置、許可、處理及利用、後續保存時間等，均較警察職權行使法和道交條例來得詳盡，惟該自治條例規範對象不限於警察機關，且申請設置須經由臺北市政府警察局審核，似有球員兼裁判之虞。

第二節 警察機關錄影監視系統設置現況

據臺北市政府警察局錄影監視系統官方網站之宣導短片介紹⁴⁴，臺北市政府在 2009 年起建置新式錄影監視系統，其主要目的有四，分別為防制犯罪發生、還原案發現場、精確警力派遣、提升辦案效能，以增加各類刑案破獲機率，尤其在 2012

⁴³ 臺北市政府警察局為確保錄影監視系統影音資料處理、利用之一致性，並兼顧民眾權益，訂定「臺北市政府警察局監視系統影音資料處理利用要點」。其他設置機關如臺北市政府社會局、產業發展局、都市發展局等，亦有訂定類似處理利用要點。

⁴⁴ Taipei cctv (2017)，臺北市新錄影監視系統簡介【影片】，
<https://www.youtube.com/watch?v=i8l714NMBAs&feature=youtu.be>（最後瀏覽日：05/04/2020）。

年至 2014 年，搶奪案件的破獲率突破 100%，成效卓著，讓市民能在層層防護網下，安心的享受快樂的城市生活。

依據官方的統計數據，我國各縣市警察錄影監視系統統計數及覆蓋率，以臺北市為最高，錄影監視器數量為 14,617 支，覆蓋率每平方公里為 53.78 支錄影監視器，其次為嘉義市 52.57 支，第三名為新竹市 42.86 支。又臺北市 12 個行政區中，裝設支數方面，以中正區 1,678 支最多，其次為大安區，錄影監視器總數為 1,579 支，第三名為士林區，總數為 1,382 支。至於覆蓋率方面，第一名也是中正區，其覆蓋率為每平方公里達 221 支最高，其次為大同區，140 支，第三名為大安區，覆蓋率為 139 支。裝設支數最多、覆蓋率最高者為中正區，共有 1,678 支，覆蓋率為每平方公里 221 支⁴⁵。又因臺北市政府警察局中正第二分局（以下簡稱中正二分局）之網站資料較詳細，本文擬以覆蓋率最高之中正二分局轄區為例檢視該轄區目前錄影監視系統之設置現況，並輔以覆蓋率最低之北投分局轄區及臺北市全區相關數據進行比較。

第一項 中正二分局轄區簡介

中正二分局轄區位處臺北市西南方（如下圖一），東以羅斯福路與大安分局為界，西以新店溪與新北市永和分局相望，北以愛國西路及中華路與中正第一、萬華分局為界、南以基隆路與文山第二分局為界，轄內計有 21 個里，劃分 5 個派出所（思源路派出所、廈門街派出所、南昌路派出所、南海路派出所、泉州街派出所）、106 個警勤區。概略面積約為 3.98 平方公里。

⁴⁵ 該數據為 2011 年 9 月底之統計數，中央警察大學，前揭註 7，頁 2-3。截至 2019 年底，臺北市錄影監視系統總數量為 15,416 支，有不減反增的趨勢，參臺北市議會（2020），〈臺北市警察局工作報告〉，臺北市議會第 13 屆第 3 次定期大會。



圖一 臺北市政府警察局轄區概況

第二項 設置情形

臺北市政府警察局於 2013 年 3 月啟用「臺北市錄影監視系統」，大幅增加錄影監視系統鏡頭之設置，而攝影機架設地點著重在治安需求，依據治安要點分佈設

置攝影機，一旦案件發生即可透過錄影監視系統調閱清晰影像，追查嫌犯容貌、特徵、車牌與逃逸路線，提升破案率，並且能加速案件審理效能。除了考量各分局轄區過去「竊盜」與「暴力刑案」發生處所外，尚須考量人口密度及轄區面積；市民、鄰里長及民意代表等需求，其設置原因可分為七大類，如下表一所示⁴⁶：

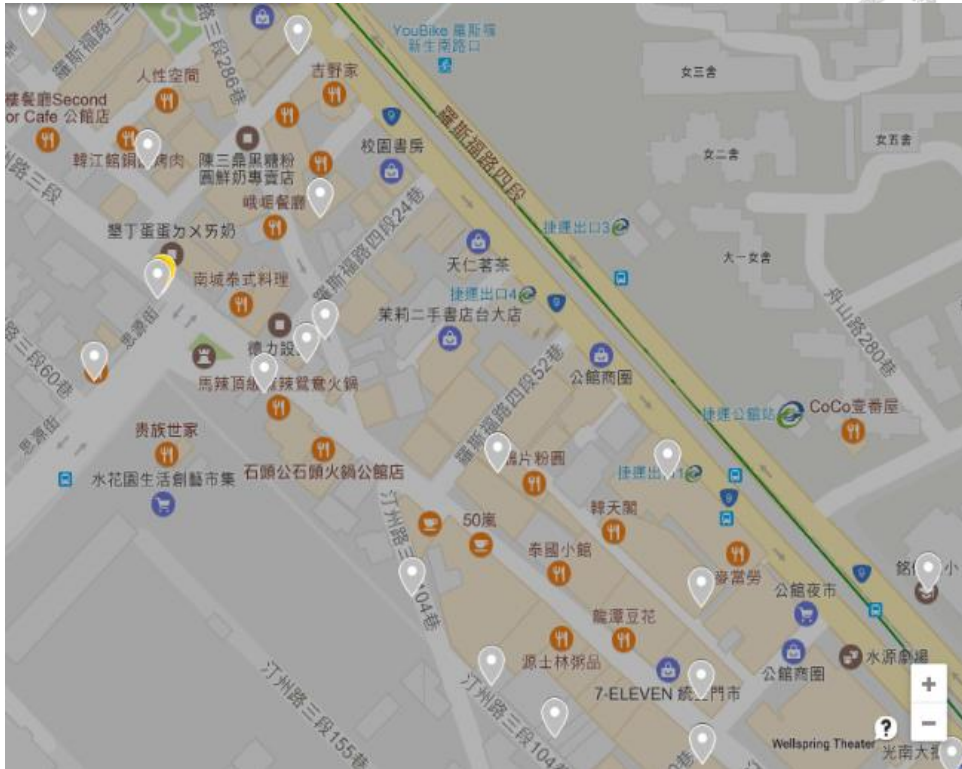
代號	設置原因	數量	比例
A	曾經發生(強盜、搶奪等)暴力犯罪處所，經評估可能再次發生者（如偏僻地點或巷弄等）	1,176	10.2%
B	住宅竊盜、汽、機車失竊案發生率密集之區域	4,451	38.7%
C	治安顧慮要點（如金融機構、公務機關及重要處所等）路段	2,551	22.2%
D	重要道路、幹道交叉路口及堤防出入口	2,426	21.1%
E	聯外橋梁、道路	225	2.0%
F	行人地下道	55	0.5%
G	其他處所	616	5.4%

表一 臺北市政府警察局錄影監視器設置原因及比例

由上述設置原因可以得知，2013 年設置支監視器約有 4 成集中在住宅竊盜、汽、機車失竊案發生密集之區域，其次為治安顧慮要點路段如金融機構、公務機關等重要處所，再次為重要道路、幹道交叉路口及堤防出入口，再來才是曾經發生強盜、搶奪等刑案之暴力犯罪處所，約占一成比例。

再來，依據中正二分局官方網站錄影監視系統專區所載監視系統設置明細表，該轄區內共設置 847 支監視器（資料統計為時間 2019 年 12 月 5 日），每平方公里約設置 212.8 支。如下圖二所示，灰色標記為監視器所在位置，可以發現在幹道、人潮往來及店家聚集地，監視器設置的密度也較高。

⁴⁶黃郁文（等著），前揭註 4，頁 206-207。



圖二 中正二分局轄區錄影監視器分布示意

第三項 錄影監視系統簡介

臺北市政府警察局於 2012 年完成設置之新式錄影監視系統，主要採用的規格如下⁴⁷：

- 1、鄰里攝影機(TYPE A)：以拍攝鄰里嚮導即時全景畫面為主，拍攝車牌為輔，主要係為了解人和車等移動物體與周遭環境的互動關係。
- 2、車牌攝影機(TYPE B)：以拍攝肉眼辨識行進中汽車車牌為主，安裝時應考量拍攝區光線、拍攝角度及高度、安裝位置，使汽車車牌達到可肉眼辨識的程度。
- 3、百萬畫素攝影機：分為固定式（TYPE C）和旋轉式（TYPE C-1）兩種，前者用於三車道道路、車速較快且照明不足的路段，以拍攝三車道全景為主，車牌畫面為輔。後者只裝設在 80 處重要路段，另增加旋轉台籍奠定身雖鏡頭組成具有旋轉功能之百萬畫素攝影機，並以拍攝全景為主。
- 4、車牌辨識系統：於臺北市聯外橋樑、重要道路設置，以一個車道為拍攝涵蓋範圍。

⁴⁷ 黃郁文（等著），前揭註 4，頁 207-209。

第四項 錄影監視系統攝影畫質

依據監視系統自治條例第 11 條規定，錄影監視系統取得之影音資料原則上應予保密，但需用機關、當事人及利害關係人有必要時得向設置機關申請。故臺北市所設置的錄影監視系統，尚非如即時路況查詢系統，隨時對社會大眾公開，只要連上網頁隨時可取得臺北市各地路況。惟仍有部分監視器畫面透過新聞媒體披露（如下圖三），且與即時路況系統僅為提供用路人查詢車流量，畫質非常模糊不同，可以發現警察機關的監視器畫面十分清晰，甚至車牌型號都可一目瞭然，已毋須再透過其他方式進一步辨識，僅需進一步將車號輸入系統即可查詢車主資料。



圖三 警察機關提供新聞媒體報導之監視器畫面⁴⁹

第五項 錄影監視系統設置與刑案破獲率分析

許多人認為，錄影監視系統可以強化個人在公共空間中的安全性，從理論上而言，潛在犯罪人會因為認知到自己在公共場所的行跡將一覽無遺，被逮捕的風險提高後，降低其犯罪的意圖，進而減少受監視區域內犯罪之數量。那麼在事實層面，

⁴⁹ 中時電子報（02/13/2020），〈典當機車想討回 男異想天開報失竊〉，
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200213004428-260402?chdtv>（最後瀏覽日：
05/04/2020）。

政府或警察機關設置更多的錄影監視系統，真的有達到降低犯罪及提高犯罪偵查成效的初衷嗎？

本文以中正二分局之轄區範圍為調查標的，經由比較該轄區透過錄影監視器破獲刑案數量與全般刑案破獲數，來實證錄影監視系統對於刑案破獲率是否有達到其設置之目的之一，即提高犯罪偵查率和偵防成效。查詢「臺北市警政統計查詢系統」⁵⁰之統計資料中，中正二分局透過錄影監視器破獲之刑案類型，與資料庫中其他刑案發生數及破獲數之統計分類，共有竊盜、暴力犯罪、毀棄損壞及公共危險四類統計資料分類一致，故僅以此四分類進行比較；其中竊盜類型尚包含重大竊盜、普通竊盜、住宅竊盜、汽車竊盜、機車竊盜等類型，暴力犯罪類型尚包含故意殺人、強盜、搶奪、擄人勒贖、強制性交、重大恐嚇取財獲得利，並因從 103 年 8 月以後始有相關統計數據，故以 2014 年 8 月至 2020 年 3 月之統計資料為範圍，整理如下表二：

年度	四類全般刑案 發生數(件)	四類全般刑案 破獲數(件) (A)	透過監視器 破獲數(件) (B)	比例 (B/A)
2014 年 8-12 月	392	356	93	26.12%
2015 年	871	810	177	21.85%
2016 年	747	745	185	24.83%
2017 年	677	733	205	27.97%
2018 年	649	684	202	29.53%
2019 年	587	619	265	42.81%
2020 年 1-3 月	117	130	84	64.62%

表二 中正二分局錄影監視器破案比率（2014.8-2020.3）

⁵⁰ 由臺北市政府警察局官網及各分局官網，均可連結至「臺北市警政統計查詢系統」查詢相關警政統計之公開資料，參臺北市政府警察局網站，〈臺北市警政統計查詢系統〉，<https://statdata.police.taipei/Pxweb2007/Dialog/statfile9.asp>（最後瀏覽日：05/12/2020）。



一、提高犯罪偵查率之情形

除 2014 年及 2020 年無整年度數據，從上表數據可以得知，在竊盜、暴力犯罪、毀棄損壞及公共危險四類刑案中，藉由監視器的輔助，破獲率有逐年上昇的趨勢，也有穩定的破獲率，惟在這四類刑案中，透過監視器破獲率也僅佔三成左右，如果是拿全部種類的刑案件數來比較，以 2019 年為例，全般刑案破獲件數為 1,960 件，透過監視器破獲件數為 265 件，比率約僅為 13.52%。

二、降低刑案發生率之情形

再從此四類刑案之發生數來看，確實也有逐年降低的情形，雖然無法單從數據降低來推論是中正二分局廣設監視器的功勞，但應可部分歸因於監視器的設置，提升了犯案被攝錄的風險，從而降低潛在犯罪人的犯罪行為，似可驗證設置錄影監視系統對於維護治安之目的仍存有一定之正當基礎。

三、與臺北市監視器密度最低之北投區相較

根據研究，臺北市監視器密度最低的行政區為北投區⁵¹，監視器覆蓋率為每平方公里 20 支，覆蓋率僅為中正區的十分之一，同樣以前述四類刑案發生數及破獲數，分析 2014 年 8 月至 2020 年 3 月之統計資料如下表三：

年度	四類全般刑案 發生數(件)	四類全般刑案 破獲數(件) (A)	透過監視器 破獲數 (件) (B)	比例 (B/A)
2014 年 8-12 月	431	480	64	13.33%
2015 年	1,155	1,456	229	15.73%
2016 年	1,108	962	257	26.72%
2017 年	1,148	977	267	27.33%
2018 年	1,128	970	279	28.76%

⁵¹中央警察大學，前揭註 7，頁 2-3。

2019 年	911	791	343	43.36%
2020 年 1-3 月	211	195	86	44.10%

表三 北投分局錄影監視器破案比率（2014.8-2020.3）

在提高犯罪偵查率的部分，其趨勢與中正二分局轄區相當，有逐年提升的情形，可以推知近年來警察機關依賴監視器辦案的程度日增；而在降低刑案發生率的部分，並未如同中正二分局轄區，有逐年降低的趨勢，僅在 2018 年及 2019 年間有顯著減少的變化。

因此，從臺北市監視器設置密度最高及最低的行政區，分析相關統計資料可以得知，監視器設置密度較高的區域，其透過監視器破獲刑案的比率與設置密度較低的區域似無差異，因此在提高犯罪偵查率的部分，並非監視器越多越好、越有效；但在監視器設置密度高的區域，潛在犯罪人可能會因為監視器的存在而壓抑犯罪行為（抑或轉而至其他監視器密度沒那麼高的地方犯案），故而降低刑案發生數，確實發揮監視器嚇阻犯罪的功效。

四、與全臺北市利用錄影監視系統破獲數相較

依臺北市政府主計處主編之「臺北市近年來重要統計指標(2010-2019 年)」統計利用監視器破獲之取締查處案件⁵²，取締查處案件被歸類於「社會治安」統計類別中，自 2013 年臺北市政府全面升級錄影監視系統起開始有統計資料。擷取 2013 年至 2019 年臺北市政府利用監視器破獲案件數（如下表四），可以看出臺北市政府警察局利用監視器破獲案件數呈逐年增加的趨勢，2019 年的破獲案件數為 2013 年的 1.75 倍，著有顯著績效，且與前述中正二分局及北投分局利用錄影監視器破獲刑案數逐年增長的情形不謀而合。而根據研究指出，錄影監視系統廣泛普及後，警察人員在現場勘察採證時會環顧案發現場四周是否有裝設監視器，在犯罪偵查時皆會先調取案發現場及附近監視器

⁵² 依臺北市政府主計處網站定義，為利用該府警察局建置之錄影監視系統破獲之案件件數；取締查處案件包含違反社會秩序維護法分則第 1 章妨害安寧秩序、第 2 章妨害善良風俗、第 3 章妨害公務及第 4 章妨害他人身體財產等 4 種行為、取締賭博性電玩、酒後駕車舉發、查獲妨害風化、取締違規攤販、違反毒品防制條例等。

影像進行清查，不會因為案件大小、性質或犯案特性作為是否調取監視器影像資料的決定因素。可見在警政人員犯罪偵查中，調閱監視系統所拍攝之畫面進行過濾以提升案件破獲率已成為必要程序之一⁵³，蓋監視器畫面為最基礎資料，尚可結合智慧辨識、車牌辨識等功能掌握嫌疑人行蹤，透過監視器找線索已成為警方不可或缺的辦案手段。

年度	利用監視器破獲案件數（件）
2013	6,502
2014	6,591
2015	7,666
2016	8,437
2017	8,517
2018	9,499
2019	11,392

表四 臺北市政府利用監視器破獲案件數（2013-2019）

第三節 錄影監視系統造成之基本權利侵害

第一項 資訊隱私權或資訊自決權

個人之影像係屬「個人資料」無庸置疑，從尊重人格自我形塑的權利角度，個人資料的保護應包含消極面的資訊隱私不受侵犯，和積極面的個人資訊向何人公開之自我決定權⁵⁴。隱私權源自於人格權，不斷快速發展的電子資料處理科技，使得個人資訊可以輕易被蒐集、被永久儲存，還可經過處理、利用及傳遞，對個人隱私造成侵害之風險，將資訊隱私權或資訊自決權從人格權中獨立出來，以獲得更完整的保障，也是時勢所必然。

⁵³ 中央警察大學，前揭註7，頁36。

⁵⁴ 劉靜怡（2006），〈第一講 隱私權的哲學基礎、憲法保障及其相關辯論—過去、現在與未來〉，《月旦法學教室》，46期，頁49。



在司法院大法官釋字第 603 號解釋中，肯認隱私權為不可或缺之基本權利，也指出隱私權包含了個人資料向何人揭露的資訊自決權：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障（司法院釋字第 585 號解釋參照）。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第 23 條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」從上述解釋可以發現，個人的資訊自決權也不是毫無限制，在符合憲法第 23 條之要件（如增進公共利益等）的前提下，國家得以法律限制之。

從德國法之觀點，資訊自決權係植基於德國基本法第 1 條第 1 項人性尊嚴與同法第 2 條第 2 項一般人格權之中。就人性尊嚴，資訊自決權肯認每一個人對於涉及自己資料提供、利用之決定過程，皆有積極參與及形成自我決定之可能，並且尚得以作為抗拒他人恣意干涉之消極自由權，惟有如此，作為主體性之個人，其人性尊嚴，才不致受貶損⁵⁵。德國聯邦憲法法院認為只有在危及重大公益時，才可進一步限制所謂「資訊自決權」。我國警察機關基於警察職權行使法的規定，對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件的公共場所普設錄影監視器，是否關係重大公益之維護或是否能通過憲法第 23 條關卡的檢驗，必須接受周延且嚴謹的評估。

第二項 公共隱私權

人民雖然處於「公共場所」與處於非「公共場所」中其他較隱密的處所，對隱私保護的要求程度會有所不同，但並不能據此即認為，人民自願出現在「公共場

⁵⁵ 李震山（2004），〈從公共場所或公眾得出入之場所普設錄影監視器論個人資料之保護〉，《東吳法律學報》，16 卷 2 期，頁 59。



所」，就表示放棄個人隱私，或可推定不在乎「具侵犯性的眼睛」的注視⁵⁶。大法官在司法院釋字第 689 號解釋中，肯認個人在公共場域中，其私密領域與個人資料自主亦有受到干擾之可能性，並提出「合理隱私期待」作為人民在公共空間中隱私權保障之判準：「蓋個人之私人生活及社會活動，隨時受他人持續注視、監看、監聽或公開揭露，其言行舉止及人際互動即難自由從事，致影響其人格之自由發展。尤以現今資訊科技高度發展及相關設備之方便取得，個人之私人活動受注視、監看、監聽或公開揭露等侵擾之可能大為增加，個人之私人活動及隱私受保護之需要，亦隨之提升。是個人縱於公共場域中，亦應享有依社會通念得不受他人持續注視、監看、監聽、接近等侵擾之私人活動領域及個人資料自主，而受法律所保護。惟在公共場域中個人所得主張不受此等侵擾之自由，以得合理期待於他人者為限，亦即不僅其不受侵擾之期待已表現於外，且該期待須依社會通念認為合理者。」

政府設置之錄影監視器，縱然已向社會大眾公開告知或明白標示監視器設置處所的資料蒐集，但設置機關何時及如何利用該蒐集的影像，當事人根本無法知悉，無從監督，何況警察職權行使法並未有相關規定作任何預先告知與清楚標示（臺北市監視系統自治條例則有相關規定），對一般毫無心防路過錄影監視器的人民，根本無從衍生隱私的期待，更無法客觀的判斷該期待是否合理。又或者，警察職權行使法亦未針對事後加工利用蒐集而來的資料應踐行告知之義務訂有相關規範，可能違背當事人的意願，顯然已與人民於公共場所活動的合理隱私期待相違背，而造成其基本權利受侵害之風險。

第三項 一般行為自由

一般行為自由係德國聯邦憲法法院在詮釋基本法第 2 條第 1 項⁵⁷自由發展個人人格權利之規定時發展出來，由於個人如何發展自己之人格，出自於自己的決定，且主要以自己之積極與消極作為達成目標，因此，為能充分發揮保障個人人格發展

⁵⁶ 李震山，前揭註 55，頁 60。

⁵⁷ 德國基本法第 2 條第 1 項規定：「個人於不侵害他人權利，且不違反憲法秩序及道德律之範圍內，有自由發展自己人格之權利。」

之功能，受保障之標的應及於所有的人類行為模式，德國基本法第 2 條第 1 項保障之自由發展人格權，即被另以一般行為自由（allgemeine Handlungsfreiheit）或一般自由權（allgemeine Freiheitsrecht）稱之⁵⁸。然而除了確定任何人都可以享有依此種基本權利外，哪些行為屬於一般行為自由所保障之範疇，一直是爭議所在。曾有多數學說主張一切生活領域上的行為，意即一般行為（allgemeine Handlungsfreiheit）接受概括性保障，視為「一般行為自由說」；另亦有少數學者主張「人格核心說」，認為保障的對象應該予以限定，唯有涉及人格核心領域的高層次行為始受保障⁵⁹。德國聯邦憲法法院在 1989 年的「森林騎馬案」⁶⁰，做了有關一般行為自由的劃時代裁判，捨棄狹隘的必須與重要人格法益有關連始能受保障之對象的見解，改採只要能促成各自所認知之人格權利者，無論是積極之行為，或消極的不行為，均得援引基本法第 2 條第 1 項之規定⁶¹。

一般行為自由與隱私權，都是大法官曾經解釋過，是憲法未明文但受我國憲法第 22 條所保障的基本權。一般行為自由在司法院釋字第 689 號解釋理由書中首度有詳細的闡釋：「基於人性尊嚴之理念，個人主體性及人格之自由發展，應受憲法保障（司法院釋字第 603 號解釋參照）。為維護個人主體性及人格自由發展，除憲法已保障之各項自由外，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，人民依其意志作為或不作為之一般行為自由，亦受憲法第 22 條所保障。人民隨時任意前往他方或停留一定處所之行動自由（司法院釋字第 535 號解釋參照），自在一般行為自由保障範圍之內。惟此一行動自由之保障並非絕對，如為防止妨礙他人自由，維護社會秩序所必要，尚非不得以法律或法律明確授權之命令予以適當之限制⁶²」。

⁵⁸ 張永明（2018），〈一般行為自由與一般人格權作為憲法保障之基本權〉，《月旦法學雜誌》，273 期，頁 33。

⁵⁹ 許志雄（2016），《人權論：現代與近代的交會》，頁 161，臺北：元照。

⁶⁰ 「森林騎馬案（Reiten im Walde）」裁判的內容，參張永明（譯）（1999），〈【森林騎馬案】裁定〉，司法院大法官書記處（編），《德國聯邦憲法法院裁判選輯（八）—人性尊嚴與人格自由發展》，頁 284-319，臺北：司法院。

⁶¹ 張永明，前揭註 58，頁 33。

⁶² 參閱司法院釋字第 689 號解釋理由書。



有論者認為，國家在「公共場所」普設錄影監視器，若因而對一般人民通常生活習慣或行為產生一定程度以上的心理制約，由內而外的構成行為上的限制，就涉及對人之行為自由的干預⁶³。一個人行為或不行為的自由，植基於個人人格之自我形成權（Recht auf eigene Gestaltung）及自我決定權（Selbstbestimmungsrecht）。因此，公共場所設錄影監視器，造成有人不願意到公共場所的心理制約，即屬侵害行為自由。行為自由若因此萎縮，限制人民活動及生活的空間，比擬為新聞自由中的「寒蟬效應」亦不為過⁶⁴。

前往公共場所，屬於個人的行為自由已如前述，前往公共場所並參加戶外遊行集會，更有強烈展現個人意見、理念或訴求於外之意思。但基於事實足認公共活動或集會遊行參與者之行為，對公共安全或秩序有危害之可能性時，對渠等攝影、錄音或以其他科技工具，蒐集參與者現場活動資料，須有法律授權才可為之⁶⁵，旨在避免侵及人格權的肖像權與資訊自決權，方不會使人民懼於參與以行動為主之公共意見形成，而侵害其行為自由。舉重以明輕，對本無太大戒心的一般生活舉止，在預期自己可以透明化的公開場所，透過監視器予以錄影，豈不是更應該有法律明確授權的依據？一般行為自由強調的，不在於因為與特別人格有關的特別利益，而在於保障此種權利可保障人格自由發展，使個人享有自己決定生活方式形成的主動權，並且消極對抗國家的不法干預。爰此，警察機關在公共場所到處設置錄影監視器對於個人所產生的心理制約，已使個人決定自我生活方式之形成受到干預。

⁶³ 李震山，前揭註 55，頁 64。

⁶⁴ 李震山，前揭註 55，頁 65。

⁶⁵ 警察職權行使法第 9 條規定：「警察依事實足認集會遊行或其他公共活動參與者之行為，對公共安全或秩序有危害之虞時，於該活動期間，得予攝影、錄音或以其他科技工具，蒐集參與者現場活動資料。資料蒐集無法避免涉及第三人者，得及於第三人。」

依前項規定蒐集之資料，於集會遊行或其他公共活動結束後，應即銷毀之。但為調查犯罪或其他違法行為，而有保存之必要者，不在此限。

依第二項但書規定保存之資料，除經起訴且審判程序尚未終結或違反組織犯罪防制條例案件者外，至遲應於資料製作完成時起一年內銷毀之。」



第四節 合憲性檢討

公共場所錄影監視器之設置，尚可區分為設置主體為國家或私人的情形，本文主要探討重點在國家設置的部分，但司法實務上亦不乏私人架設錄影監視器引發的爭議及判決，故併同提出討論及比較之。

第一項 國家設置之錄影監視器

國家於公共場所設置錄影監視器，對於人民的集會自由、行動自由及隱私權均有影響，對於限制人民基本權利的公權力行為，其設置自應有明確的法律依據。前述警察職權行使法第 10 條針對警察機關得協調相關機（構）設置錄影監視器有明確的法律依據，各縣市政府對於轄區內的錄影監視系統也多有訂定相關法源（如自治條例、辦法等），來規範所屬機關或里辦公處監視器之設置管理及利用，且各該管理法規的主管機關均為警察局。以下針對警察職權行使法第 10 條之規定，從形式及實質兩個面向來檢討國家架設錄影監視器的法律合憲性。

第一款 形式審查

對於憲法所保障的人民基本權，並非絕對的保障，亦即國家尚非不得以法律或法律明確授權之命令予以適當之限制。警察機關在公共場所設置監視器，將影響個人的資訊隱私權、公共隱私權及一般行動自由，則針對其設置錄影監視器的法律依據：警察職權行使法第 10 條，本文以法律保留原則及法律明確性進行形式審查。

司法院釋字第 443 號解釋理由書已說明：「剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守刑法定主義，以制定法律方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確原則」準此，國家限制人民其他自由權利，也應有明確法律依據、或以法律授權之命令，始符合法律保留原則的要求。警察職權行使法第 10 條規定：

「（第 1 項）警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公



眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關（構）裝設監視器，或以現有之攝影或其他科技工具蒐集資料。（第2項）依前項規定蒐集之資料，除因調查犯罪嫌疑或其他違法行為，有保存之必要者外，至遲應於資料製作完成時起一年內銷毀之。」上開規定為警察機關以維護治安必要之目的，得在公共場所或公眾得出入之場所架設監視器，提供了明確的法律依據，尚可通過法律保留原則的檢驗。

在法律明確性原則的面向，大法官解釋中常提及法律明確性的功能及目的是在保障人民基本權利，其意義係指立法者制定法律時，其規範對象、規範行為及法律效果應盡可能明確可知，亦即構成要件應使受規範者能預見。歸納大法官解釋所提出的法律明確性判准，其概念包括「意義非難以理解」、「受規範者所能預見」、「可經由司法審查加以確認」等三項⁶⁶。然而，上開警察職權行使法第10條規定對於所謂「經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件」以及「公共場所或公眾得出入之場所」，都未再進一步作更細緻的規範，「經常發生」是以多久的時間頻率為斷？是以多大的區域來判斷？是跟全國比還是同期同區域相比？發生犯罪案件的類型為何，其意義雖非難以理解，然未有明確規範，對不同地域來說標準無法一致，如何能使受規範的人民得預見。又「經合理判斷可能發生」更係為一不確定法律概念，完全由警察機關來決定哪些區域是屬於經常發生犯罪案件的所在而裝設監視器，缺乏一致性的判斷模組，除將使人民無所適從，也缺乏制衡的力量。再者，「公共場所」的定義亦非具體，僅由警察機關作判斷似不合理。綜上，警察職權行使法第10條之規範，恐與法律明確性原則相違背。

第二款 實質審查

實質審查的部分，將先探討審查密度及審查標準，再針對警察機關之目的、手段，以及手段及目的間之關連性詳加分析。

一、審查標準

⁶⁶ 司法院釋字第432號、第491號、第525號、第594號解釋參照。



在釋憲實務上，限制人民自由權利的法律是否違憲，其中一個相當重要的原因，乃在於大法官所採取的究竟是嚴格或寬鬆的審查標準。審查標準在不同國家的釋憲實務上，往往發展出不同的脈絡。以美國違憲審查標準來說，有所謂的合理審查、中度審查與嚴格審查。「合理審查」要求目的須追求合法的政府利益，而且手段與目的之間應具有合理關聯性；「中度審查」則要求目的必須是追求重要的政府利益，而且手段與目的之間，必須具有實質關聯性；「嚴格審查」則更進一步要求目的必須是追求極為重要的政府利益，而且手段不僅是必要即可，也必須是對於人民自由權利侵害最小的手段，亦有學者稱之為「嚴密剪裁」。在審查與民主程序無關之經濟性基本權利或社會福利立法時，應採行「合理審查標準」以尊重立法與行政部門。倘若政府的立法或其他措施涉及與民主程序運作有關之基本權利（政治性基本權利），才應以「嚴格審查標準」予以審查。此外，與社會大眾分離隔絕的少數族群因並無法在多數決的民主程序中獲得公平參與機會，故凡此社會少數者的基本權利，不論是經濟性基本權利或政治性基本權利，法院均應以嚴格審查標準予以審查。美國中度審查之標準，以商業性言論之限制為例，需政府利益重要（substantial governmental interest），規範直接有助於提升所稱之政府利益，且規範並不過當。不過，規範並不過當並不同最小侵害之手段，手段與目的之契合（fit）不必完美，但須合理，即其與利益間需有比例之關係，手段雖不必為最小侵害手段，但須切合其所欲達到之目的（narrowly tailored），過關其實是相當困難⁶⁷。

鑑於警察機關設置之錄影監視器位於公共場所，人民在公共場所與在住家等私人空間的隱私期待本不相同，其隱私權保障亦有程度的差異，又所涉及之公共隱私權保障，因與個人主體性及人格發展高度相關，且非屬經濟性基本權或社會福利之立法，基於系爭基本權利之種類及受侵害的強度，本文

⁶⁷ 司法院釋字第 603 號解釋，大法官余雪明部分協同部分不同意見書。



認為應採中度審查標準，即國家所追求目的必須是追求重要的政府利益，而且手段與目的之間，必須具有實質關聯性。

二、目的

如同前述，警察職權行使法第 10 條明定警察機關設置監視器之目的，係為維護公共場所治安之必要。蓋警察作為人民的褓母，國家係以人民安居樂業為己任，以本文所採取中度審查標準，社會治安之維護、降低犯罪率確屬重要的政府利益。

三、手段與目的之關聯性檢驗

至於為了達成維護治安的政府重要利益，警察機關於公共場所廣設錄影監視器，所犧牲之人民公共隱私權，是否屬於不過當的規範，本文以比例原則檢驗之。

1、適當性

係指在一個特定目的的前提下，可達到該目的手段的選擇，亦即限制基本權利之措施，必須能夠達到所預期之目的，係屬目的取向的手段選擇⁶⁸。警察機關於公共場所設置監視器，對於維護治安是否確有助益呢？對於一般人民而言，有監視器的場所確實會讓人心安，認為在錄影監視器的掌控下，潛在犯罪人不敢恣意犯案，而可產生嚇阻功能，達到降低犯罪率的效果。從前述中正二分局統計數據來看，可以發現在部分類型的刑案如竊盜、暴力犯罪、毀棄損壞、公共危險以及車禍案件中，確實可以透過監視器達到破獲刑案、維護治安的目的，且破獲率逐年提升，而在犯罪率的部分也有逐年降低的情形。考量適當性原則並不要求手段對目的之達成完全有效，只要對目的之達成有部分助益或效果，而不是完全無效，就已滿足適當性原則之檢驗。

惟在適當性這層可以過關，為了維護治安，政府採取設置錄影監視器 24 小時監控人民之手段，其合理性仍有待商榷。於臺北市政府出版的許多政府

⁶⁸ 盧廷彰（2006），《警察職權行使法中錄影監視器設置管理之法律問題研究》，頁 84，東吳大學法律學系碩士在職專班法律專業組碩士論文。



政策宣導品，不斷吹捧錄影監視器的優點，視錄影監視系統為綿密的安全防護網，守護著臺北市民的安全，成為保護民眾生命財產安全的重要屏障，但卻沒有提醒民眾自己失去了多少隱私，又被政府掌控了多少資訊，會被利用、傳遞到哪裡去。從前述中正二分局及北投分局的刑案發生率及破獲率相關統計數據所得推論，刑案發生率可能會因錄影監視器設置數量的多寡而有差異，但破獲率卻不然，可知錄影監視器的設置對破案率的提升仍有其侷限性，既然治安維護無法一味仰賴錄影監視器這項「破案神器」，其設置密度就應該有其界限，例如規定一定面積內錄影監視器設置數量，不宜因有助於破案的理由，而逕由警察機關（或協調相關機關/構）無設限地在公共場所之治安熱點設置監視器。

2、必要性

係指從能達到目的的眾多手段中，選擇其中一個對於人民權利最少侵害的手段，亦即在相同目的下，手段與手段間的比較及選擇⁶⁹。亦即對於維護治安、降低犯罪率，設置錄影監視器是否為對人民侵害侵害最小的方法呢？首先從錄影監視器對於降低犯罪率和預防犯罪的成效來分析。根據研究指出，在 2008 年時，臺北市運用錄影監視系統所破獲的案件數僅 123 件，但自 2010 年 8 月開始運用新建置的錄影監視系統後，2011 年所破獲的案件數，大幅成長，2012 年又較前一年提升 4.2 倍達 3,864 件。而在暴力犯罪（不含妨害性自主）方面，2010 年 8 月錄影監視系統協助犯罪偵查前，破獲率約在 58%至 90%之間，但從 2010 年 8 月錄影監視系統開始運用後，破獲率不僅提升到 100%，也因為破獲其他縣市的案件以及過去的積案，而達到 112%，換言之，錄影監視系統對於暴力犯罪之破獲率高達九成以上，成效彰顯。其次，在竊盜犯罪破獲率方面，在 2010 年尚未完全運用錄影監視系統協助警察破獲竊盜案件前，竊盜案件破獲率約在 64%至 75%，但運用錄影監視系統協助破案後，破

⁶⁹ 盧廷彰，前揭註 68，頁 84。

獲率已上升至 2012 年的 97%。雖然詐欺犯罪成長幅度較小，但運用錄影監視系統協助後，詐欺犯罪的破獲率，從 2008 年的 76%，提升到 2012 年的 82%⁷⁰。

從上述數據來看，藉由錄影監視系統降低犯罪率與提升破案率的成效似乎十分驚人，突飛猛進，然而上開數據提升僅侷限於暴力犯罪、竊盜案及詐欺犯罪三類刑案。事實上，在臺北市警政統計查詢系統中，透過監視器破獲的案件亦僅有竊盜、暴力犯罪、詐欺、毀棄損壞、公共危險以及車禍案件（另有其他刑案的分類，應為數量太少或種類太分散而合為一類別統計）。在本文中中正分局的案例中，透過錄影監視器破獲的刑事案件僅僅只佔約十分之一（13.52%），對於暴力案件的破獲件數，大多為個位數，佔最大宗者則為公共危險案件。又臺北市政府警察局於 2020 年提出該市第一期錄影監視系統（即 2013 年度啟用之新式攝影機）汰舊換新案之總經費預估，將於三年內（至 2022 年度）花費新台幣 16 億 1,385 萬 7,456 元，包含定期保養及維修費預算、委託技術監造服務費以及工程費等⁷¹，耗費龐大的財政資源，卻只能達成區區十分之一的刑案破獲率⁷²，其所費成本與所達成效益顯不相當。

在必要性的部分，尚不需考慮耗費的經濟性成本，在監視器運作效能無虞的前提下，全年無休 24 小時運作不間斷的攝錄經過的路人，事後作為警察偵辦案件、蒐證追緝歹徒的工具，除將侵害其資訊自決權及公共隱私權，如有保存不當還有可能外流造成資訊保護的高度風險。那麼是否還有其他手段，比起錄影監視器對人民侵害更少，卻又與錄影監視器同等有效的呢？本文認為諸如強化守望相助與警民合作、加強暗處照明與加裝警報器減少社區治安死角等，用以製造危害行為遂行的障礙，增加潛在犯罪人當下被發現的風險；利用部分設置錄影監視器十幾億的經費，作為改善與強化檢警科學辦案的能

⁷⁰ 中央警察大學，前揭註 7，頁 6。

⁷¹ 109 年度臺北市政府警察局總經費 5,000 萬元（含）以上之新興繼續性計畫說明書，臺北市政府警察局網站，〈新興繼續性計畫說明書〉，<https://police.gov.taipei/cp.aspx?n=9F9BD77A786E90E1>（最後瀏覽日：05/18/2020）。

⁷² 確實，有許多知名重大刑案是透過警方調閱錄影監視器畫面取得關鍵紀錄而破獲，諸如雨衣大盜銀行搶案、一銀 ATM 盜領案，然而，大多數新聞報導的監視器案件為尋人、尋物等。

力與設備，均為對人民隱私權侵害較小的手段。警察機關如大量倚賴錄影監視器，將其視為維護治安的破案神器，即難通過必要性原則的審查。

3、狹義比例原則

又稱手段與目的間的衡平性，係指所選擇之手段，雖然是達成目的所必要的，但在此必須進一步考量是否所欲達成目的和採取該手段所引發對人民負擔間明顯超乎比例，若是如此，甚至可因而放棄該目的之執行⁷³。錄影監視器固然可以達成維護治安、預防犯罪及提高犯罪偵防率的目的，然其與人民資訊隱私權的維護間，如何取得衡平，值得省思。如同前述，警察職權行使法第 10 條錄影監視器的設置依據，充斥著不明確的設置要件，缺乏明確的判斷標準，也無任何監督機制，導致是否架設、如何架設完全訴諸於警察的自由裁量，球員兼裁判的結果，使得監視器易遭濫用，人民的公共隱私權也因此淪為國家的施捨⁷⁴。為了「事前預防」、遏阻「可能發生」的危害事件，打著全面性的治安防護網，而使所有路過的人自覺或不自覺間喪失其公共隱私權及資訊自決權，豈非全民之福。

隨著科技發展突飛猛進，警方利用科技來預防、打擊犯罪確實是現在進行式，科學辦案、科技執法也是我國政府單位持續在精進的一環，對人民來說，到處設有錄影監視器反而降低了被害恐懼感，而抱持著樂見與支持的態度。人們對政府提供保護的需求日增，在尋求「安全」與追求「自由」之前，往往傾向選擇安全而自願放棄自由。因而，在維護治安的前提下，為了避免政府權力過度擴張，警察機關對於透過錄影監視器蒐集而來的影像畫面，就應該有全面的程序規範或利用配套機制，否則難以通過狹義比例原則的檢驗。

⁷³ 盧廷彰，前揭註 68，頁 85。

⁷⁴ 鄧煜祥（2009），《從隱私權保障之觀點論鄰里監視器之合憲性—美國法之借鏡》，頁 78，司法官 48 期學員法學研究報告。



4.小結

綜合上述合憲性分析，形式審查的部分，依司法院釋字第 443 號解釋理由書，國家限制人民其他自由權利，應有明確法律依據、或以法律授權之命令，始符合法律保留原則的要求。警察職權行使法第 10 條是法律位階，可以符合法律保留原則，但作為侵害人民隱私權的設置依據，所謂「經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件」以及「公共場所或公眾得出入之場所」，均未有明確規範，有違法律明確性原則。

實質審查的部分，本文採取中度審查標準，警察職權行使法明定設置監視器的目的，係為維護公共場所治安之必要。而社會治安之維護、降低犯罪率確屬重要的政府利益。至於為了達成這項重要利益，警察機關於公共場所廣設錄影監視器的手段，所犧牲之人民基本權，是否屬於不過當的規範，從比例原則檢驗之；適當性這關，因設置監視器確實有助提升刑案破獲率，對社會治安維護的目的並非完全無效，因而可以通過適當性的考驗。惟在必要性這關，監視器 24 小時不間斷的攝錄公共場所的來往行人，但依照中正二分局的刑案統計分析，透過監視器破獲的刑案僅僅只占該分局全部刑案約十分之一（13.52%）。更何況還要考慮維護成本跟資料保存風險，本文認為還有其他對人民基本權侵害較小的手段，故無法通過必要性的檢驗。最後則是手段與目的間的衡平性，警察職權行使法設置依據，充斥著不明確的設置要件，也無任何監督機制，導致是否架設、如何架設完全訴諸於警察的自由裁量，球員兼裁判，只為了遏阻「可能發生」的犯罪案件，本文認為難以通過狹義比例原則的檢驗。

政府於大街小巷、公共場所設置錄影監視器，本文雖認為其警察職權行使法第 10 條之設置依據不具備憲法正當性，其手段與目的之間顯屬過當，惟考慮到錄影監視器給人民帶來無形的安全感、警察機關對於此種科技辦案的依賴程度日增，如因合憲性疑慮而暴力的將政府架設之監視器全部拆除，除



不切實際、不符行政成本，亦非最佳解決之道。較佳解決辦法，其實已由司法院釋字第 603 號解釋所釋示，參酌該號解釋之意旨，本文認為政府設置錄影監視器，應以法律明定其蒐集資料之目的，且蒐集應與重大公益目的之達成應具有密切關聯性，並明文禁止法定目的外之使用，另因應科技發展，應強化組織上暨程序上之必要防護措施，以完善配套措施降低政府侵害人民隱私權的強度，獲知政府如何蒐集、處理及利用其個人資料，使人民享有完整的資訊自決權，自我決定將多少訊息透露出來，本文於結論部分提出相關建議。

第三款 相關判決

依照司法院釋字第 603 號解釋之意旨，國家為重大公益目的大規模蒐集人民資料時，除必應以法律明定其目的，同時明文禁止法定目的外之使用，以避免政府機關因公務執行需要而恣意交換機關所掌握之人民資料，對人民隱私權造成多重傷害。

對於限制錄影監視器所蒐集影像資料只可特定使用目的之前提下進行處理，本文以「錄影監視器」及「隱私」為關鍵字搜尋相關判決，多為不服交通裁決處分提起行政訴訟案件，其餘多為僅以錄影監視器影像資料作為證據的判決。本文分別摘錄兩則政府機關利用「警察機關」及「便利超商」所設置之錄影監視器畫面對人民進行稅務及交通裁罰之判決案例：

- 一、桃園縣政府地方稅務局利用新竹縣政府警察局於道路設置之相機，所取得違規停車資料，作為對人民裁處漏稅後之行政罰之依據---臺灣桃園地方法院 102 年度簡字第 2 號行政訴訟判決

（一）案例事實

原告所有之車牌號碼 0000—KY 號自用小客車（下稱系爭車輛），因未繳納民國 100 年使用牌照稅新臺幣 11,230 元，經被告桃園縣政府地



方稅務局重新展延繳款期限自 100 年 7 月 11 日至 100 年 8 月 10 日止，該使用牌照稅繳款書並經郵政機關於 100 年 6 月 21 日送達原告位於桃園縣之戶籍地，因未獲會晤原告，亦無受領文書之同居人、受雇人或應受送達處所接收郵件人員，即依行政程序法第 74 條規定，將該送達文書寄存於新坡郵局，惟原告仍未於規定期限內繳納系爭 100 年度使用牌照稅。嗣原告於 100 年 9 月 21 日因使用公共水陸道路時，在竹北市高鐵七路段違反道路交通管理處罰條例之規定，於設有禁止停車標線之處所停車，經新竹縣政府警察局查獲，即依據「桃園縣政府 100 年使用牌照稅委託交通部公路總局新竹區監理所代徵契約」條款第壹之七，賦與公路總局新竹區監理所將違章裁處書列印移送之義務，由新竹縣政府警察局逕以「代違反道交通管理事件通知單」，查詢發現原告未於繳納 100 年度使用牌照稅，而通知被告機關，被告機關遂依使用牌照稅法第 25 條規定，於滯納期滿後，移送法務部行政執行署桃園行政執行處強制執行，原告遲至 101 年 1 月 12 日始繳納本稅及滯納金。因原告確實未繳納 100 年使用牌照稅，被告爰依使用牌照稅法第 28 條第 1 項規定，按 100 年度使用牌照稅應納稅額裁處一倍罰鍰。原告不服，申請復查，未獲變更，提起訴願，亦遭駁回，遂向提起行政訴訟。

（二）判決要旨

被告機關所以發現原告之系爭車輛在滯納期滿後仍有使用公共水陸道路之事實，係依據新竹縣政府警察局交通隊所舉發之違規停車資訊，此涉及該資訊是否屬個人資料保護法所規範之「個人資料」？而稅捐機關關係依據如何之法律依據，得以要求新竹縣政府警察局提供原告之違規停車資訊，或反之，新竹縣政府警察局係依據何項法律規定，必須以所謂「代違反道路交通管理事件通知單」，向被告即稅捐機關負有舉發義務？又如此行政作為是否有違個人資料保護法（本案時點應為修正前之

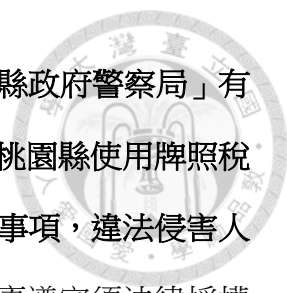
電腦處理個人資料保護法)？就無法律依據取得原告違規停車資訊之程序違法部分：

被告機關援用於桃園地方法院 101 年簡字第 20 號案件之抗辯，主張原告之停車資料格式為縣市代號、停車單號、道路名稱、停車日期、車號、廠牌名稱、顏色、車別名稱、停車時間及停車格號碼等，其內容涉及僅為「物」（車）之表徵及特定時間位於特定地點之事實狀態，無從逕以該資料格式直接或間接辨別個人，認與電腦處理個人資料保護法第三條第一款所稱個人資料意義不符。本院以為，**個人駕駛車輛於公共道路上，尤其是屬自己所有之車輛，更有對於自我表彰甚或社會地位之象徵。更重要者，此屬憲法第 22 條所保障資訊自主權或隱私權之範疇，自不能以辭害義，將個人使用車輛之社會活動資訊排除在個人資料保護之外。從而其屬「社會活動及其他足資識別該個人之資料」無疑，被告抗辯無理由。**

被告機關固不否認警察機關提供原告違規停車資料，作為本案處罰之事實依據，屬就交通局所蒐集或電腦處理之個人資料，為「特定目的外之利用」，惟主張所為符合上述修正前電腦處理個人資料保護法第 8 條第 1 款所定「法令明文規定者」，及同條第 4 款所定「為增進公共利益者」。所謂法令明文規定，係指稅捐稽徵法第 30 條第 1 項，稅捐稽徵機關為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示有關文件，被調查者不得拒絕之規定。而使用牌照稅法第 28 條第 1 項處罰規定，係就納稅義務人未依法納稅卻仍繼續使用牌照之違章行為處以行政秩序罰，以防止逃漏稅捐，維持課稅公平。參照司法院大法官釋字第 211、281、317、327、345、356、621 號解釋，均認防止逃漏稅捐，確保稅收，維持課稅公平，係屬「增進公共利益」事項。



稅捐稽徵法第 30 條第 1 項規定：「稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示有關文件，或通知納稅義務人，到達其辦公處所備詢，被調查者不得拒絕」。此即學說與實務所認同所謂「稅務協力義務」之法定依據，就行政機關間的相互協助而言，解釋上屬行政程序法第 19 條行政協助之特別規定。很顯然的，此處僅限於「課稅資料」之調查，而本案係漏稅後之行為罰，能否比附援引已有疑問，即使從寬解釋或逕以行政程序法第 19 條為依據，解釋上此僅屬「組織法」上之性質，亦即僅係規定稅務等機關有此權限之依據，惟如何於何種程度下之行使以及有無如何之限制，均應另有「作用法」之依據。換言之，必須有法律保留之授權依據，否則基於「組織法／作用法」二分原則，稅務主管機關自不能以法定上有此權限，即得「漫無邊際」的行使，此早據釋字第 367 號、第 394 號等解釋在案。而電腦處理個人資料保護法第 8 條第 1 款所指「法令明文規定者」，當屬「作用法」之依據，否則豈非任何行政機關均於其組織法規，明定類似稅捐稽徵法第 30 條第 1 項或行政程序法第 19 條之類似字眼，即得規避另制定職權行使依據及限制之義務。經查現行法規並無任何法律依據或法律授權之依據，賦與被告機關得經由警察機關提供事涉個人資料保護隱私權之授權依據，難認有所謂法令依據之存在。至被告主張依據使用牌照稅法第 3 條第 3 項規定、「桃園縣使用牌照稅徵收細則」之規定，有桃園縣政府公告委託代徵項目，被告因而與交通部公路總局新竹區監理所於每年度簽訂代徵契約作為此處法令依據。本院以為，上述所謂代徵契約之性質屬公法契約（行政契約）無疑，且屬得代替行政處分之公法契約，惟此處公法契約之授權依據均限於「使用牌照稅之稽徵」，可否及於漏稅後使用公共水陸道路之「處罰」等相關個人資料之蒐集與利用，甚為有疑。甚且「桃園縣政府」公告之



所謂「代徵契約」，又如何對於本案舉發機關「新竹縣政府警察局」有所拘束？不僅有超出法律（使用牌照稅法）或法令（桃園縣使用牌照稅徵收細則）授權範圍之嫌，且更有以細節性、技術性事項，違法侵害人民資訊自主隱私權之情。即令認為公法契約之簽訂無庸遵守須法律授權之法律保留原則（行政程序法第 135 條參見），惟此等兩造均屬政府機關之對等契約，其約定內容係涉及向人民徵收使用牌照稅及提供違章裁處書等不利處分，就前者徵收使用牌照稅之處分，尚有如上使用牌照稅第 3 條第 3 項之法律授權依據可憑；惟後者即由新竹區監理所提供違章裁處書之依據，法令上依據卻付之闕如，且此明顯不利第三人人民之資訊處分權及財產權（處以罰鍰），依據行政程序法第 140 條規定：「行政契約依約定內容履行將侵害第三人之權利者，應經該第三人書面之同意，始生效力」。兩者行政機關簽訂此對等契約，自行交換提供違章裁處書之汽車使用個人資訊，卻從無經車主之書面同意。事實上如非本院要求被告機關提出依據，連本院都未能得知，何況是一般民眾，原來警察機關與稅捐機關密切合作、互通人民個資的依據，竟是一紙行政契約？更遑論契約當事人之一方為新竹區監理所，又與新竹縣政府警察局何干？而新竹縣政府警察局如係逕行透過新竹區監理所之電腦，查詢原告之未稅資訊，其相關法令依據又何在，仍未見被告提出其合法合理之依據。是此處單憑行政契約自難作為處罰之合法依據，堪以明確。

綜上所述，被告機關無法提出其得以接受新竹縣政府警察局所提供之原告違規停車資料，作本案裁罰依據的目的外使用法律依據，更無法證明其等所為符合電腦處理個人資料保護法第 8 條所定的例外事由，其取得之停車資料，不論係合法或違規停車資訊，自均屬違法取得，衡其對於人民隱私權屬重大之侵害，自難以經由比例原則之衡量而取得合法之結論，自難作為本案裁罰事實之依據。



（三）本文見解

本案判決被告機關桃園縣政府地方稅務局，係依新竹縣政府警察局交通隊所舉發之違規停車資訊（並經由交通部公路總局新竹區監理所提供），認定原告於未繳納當年度使用牌照稅之滯納期期滿後，仍有使用水陸道路之事實，並處以罰鍰。然新竹縣政府警察局所設置之道路相機，其設置目的顯非為追查人民車牌資訊，並作為有無逃漏稅之用，卻得依桃園縣政府與監理所每年簽定之代徵契約條款，將可資識別個人之車牌資料，用於維護交通秩序目的以外，另與其他政府資料庫連結勾稽，進而對當事人催繳使用牌照稅及裁處漏稅罰鍰；且聲稱其作為係為確保稅收，維持課稅公平，屬「增進公共利益」事項，豈不與警察機關依據警察職權行使法第 10 條規定，於公共場所廣設錄影監視器，係為維護社會治安、促進公共利益之目的，不間斷蒐集人民資料用以防止可能發生之危險、以備不時之需有異曲同工之妙？

本文贊同個人駕駛車輛於公共道路上係屬社會活動資訊及其他足資識別該個人之資料而應受保護，始符合憲法保障人民公共隱私權、資訊自決權之精神。本案新竹縣政府警察局無法律依據或法律明確授權之依據即將個人資料移轉於其他公務機關，除係違法作目的外利用，並用以對人民作不利處分，顯對人民基本權利侵害甚鉅，而有極大檢討空間。本判決針對公務機關長久以來蒐集與使用處理個人資料的方式，提出隱私權、個人資料保護、目的外使用法律依據等面相之質疑，跳脫出行政法院與行政機關間官官相護的窠臼，殊值稱道。

對於類此行政機關間流用人民個人資料的行為，亦有學者曾為文批判，政府機關不顧「目的拘束原則」流用個資，不但於法無據，行政機關恣意提供個人資料給其他機關使用，甚至是當作執法證據的行為，從隱私保護的觀點來看，不但侵害個人資訊自主決定權，其因之產生的監



控效果與威嚇意義，也與違法通訊監察對於人民的侵害無異⁷⁵，在大政府的保護傘下，政府蒐集而來的大量人民資料如何妥適運用，始能在監控與自由間維持平衡，是不得不去深思的問題。

二、桃園縣政府警察局利用便利超商設置之錄影監視器畫面，作為對人民裁處拒絕酒測之駕車證據---臺灣桃園地方法院 102 年度交字第 228 號行政判決、臺北高等行政法院 104 年度交上字第 78 號判決

本案例雖非由政府所架設之監視器畫面為據，然針對個人駕駛車輛於公共道路上之社會活動資訊，是否屬於個人資料保護法（以下簡稱個資法）第 2 條所規定的所稱之「個人資料」，而得作為警察舉發交通違規之用，實務上有兩種見解，且正好見諸於上下級審，亦具參考價值：

（一）個人駕駛車輛於公共道路屬於個人之社會活動資訊，係個人資料保護法所保護的個人資料---臺灣桃園地方法院 102 年度交字第 228 號行政判決

1、案例事實

原告於 102 年 4 月 15 日晚上 10 時 28 分許，移動重機車至平鎮市環南路與金陵路之路口便利超商騎樓時，為桃園縣政府警察局平鎮分局北勢派出所警員認原告有「酒後駕車，提供純水並告知多次權利當事人明示拒絕酒測」之違規，遂當場舉發並填製舉發違反道路交通管理事件通知單（下稱舉發通知單），記載應到案日期為 102 年 4 月 30 日前，並移送被告處理。原告並於 102 年 4 月 24 日到案陳述不服舉發，經被告查證明確後，認原告確有「拒絕接受酒精濃度測試之檢定（無駕駛執照）」之違規事實屬實，爰依道路交通管理處罰條例第 35 條第 4 項及道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則等規定，以壢監裁字第裁 53—DB0000000 號裁決書（下稱原處分）裁處原告罰

⁷⁵ 劉靜怡（2015），〈違規取締與個人資訊自決權—桃園地方法院行政訴訟一〇三年度交字第五四號判決〉，《月旦裁判時報》，37 期，頁 12。

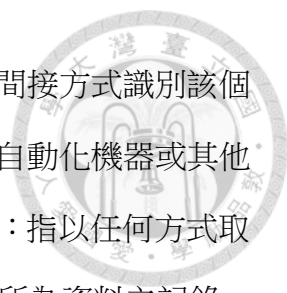
緩新臺幣 9 萬元，3 年內不得考領駕駛執照，並應參加道路交通安全講習。原告不服，遂提起本件行政訴訟。



2、判決要旨

查原告堅決否認有酒後駕車行為，當時是將機車牽到超商前面，警察在超商前就說他有酒駕等語。被告則提出舉發員警余宏智與所長陳昱帆執勤時目擊原告行駛環南路往中壢方向左轉至路口超商，見其行進間車身搖晃，攔停稽查，發現其滿身酒氣等語（參見桃園縣政府警察局平鎮分局 102 年 5 月 27 日平警分交字第 0000000000 號函說明二，本院卷第 21 頁背面），另提出警察翻拍自「7-11 統一便利商店監視錄影畫面」（下簡稱超商監視錄影）佐證原告確有駕駛行為。惟查被告或舉發機關所提出超商監視錄影之畫面，是否合法取得之證據，基於依法行政原則，更為保障人民的資訊自主權，本院認有檢驗其合法性之必要？是本案爭點在於：被告提出超商監視錄影的法律依據何在？是否有違處理個人資料保護法？

本院認為此處監視器攝錄光碟畫面之取得並無法律依據，因而侵害原告依個人資料保護法受保護之個人資訊，經權衡後認無證據能力：經查不論是舉發通知單或原處分作成時，個人資料保護法除第 6 條、第 54 條條文施行日期由行政院定之外，其餘條文已自 101 年 10 月 1 日施行，是以本案如涉及個人資料保護問題，應適用個人資料保護法。殊不論本院勘驗監視器攝錄光碟畫面結果，並無拍到車號及號誌，惟該車車型及輔以途經時、地觀之，足認係原告所駕系爭車輛。個人資料保護法第 2 條第 1 至 4 款，對於「個人資料」、「個人資料檔案」、「蒐集」及「處理」均有明定。所謂個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、



聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。而個人資料檔案：指依系統建立而得以自動化機器或其他非自動化方式檢索、整理之個人資料之集合。蒐集：指以任何方式取得個人資料。處理：指為建立或利用個人資料檔案所為資料之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送。本院以為，個人駕駛車輛於公共道路上，尤其是屬自己所有之車輛，更有對於自我表彰甚或社會地位之象徵。更重要者，此屬憲法第 22 條所保障資訊自主權或隱私權之範疇，自不能以辭害義，將個人使用車輛之社會活動資訊排除在個人資料保護之外。從而其屬個人資料保護法第 2 條第 1 款後段例示之「社會活動及其他足以直接或間接方式識別該個人之資料」；監視器攝錄光碟將原告駕車過程儲存集合，自屬第 2 款所稱「個人資料檔案」；被告機關自舉發機關處取得該資料檔案，並提出於本案做為證據使用，當然屬第 3、4 款所指「蒐集」與「處理」。

本院以為，隱私權係受憲法第 22 條所保障不可或缺之基本權利。而就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。固然如大法官釋字第 603 號解釋意旨所言，憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第 23 條規定意旨之範圍內，以「法律」明確規定對之予以適當之限制。另參見釋字第 443 號解釋理由書：「憲法第 7 條、第 9 條至第 18 條、第 21 條及第 22 條之各種自由及權利，則於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕



重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許」。足見資訊隱私權屬憲法第 22 條保障之基本權利，原則上受絕對法律保留原則之限制，亦即應以國會制定之法律始得限制或侵害之，如「以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則」。如釋字第 603 號解釋即明言：「國家基於特定重大公益之目的而有大规模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨」。

所謂「為增進公共利益者」，屬極為空泛的不確定法律概念。更遑論本件即令酒駕尚無造成任何人車生命、身體或財產損害。主要關鍵還是在：行政機關會承認其任何行政作為非為增進公共利益之必要嗎？正如許宗力、曾有田大法官於釋字第 603 號解釋共同提出之協同意見書所言：電腦處理個人資料保護法（即個人資料保護法前身）第 8 條明文容許政府機關對個人資訊得為特定目的外之使用，且所規定特定目的外使用之要件，諸如「有正當理由而僅供內部使用者」、「為維護國家安全」與「為增進公共利益者」等，也極為空泛、概括，實際上幾乎與空白授權無異，有使資訊隱私權有關「禁止為法定目的



外之使用」之要求淪為具文之嫌。試想，主管機關原先主張後又否認之「刑事偵查與維護治安」目的，均可輕易在「有正當理由」、「為維護國家安全」與「為增進公共利益者」等不確定法律概念的掩護下重新敗部復活，可見過於空泛、概括之使用目的規定，相較於完全沒有規定，對個人資訊隱私權之危險性並不遑多讓。是系爭規定在目的審查階段，就已難以在憲法保障人民資訊隱私權面前站得住腳。

綜上所述，被告機關無法提出憑何法律依據，系爭超商監視錄影的蒐集、處理，得提供給交通警察做為本案裁罰依據的目的外使用，更無法證明其等所為符合個人資料保護法第 16 條所定的例外事由，其取得之超商監視錄影，即屬違法取得，衡其對於人民隱私權屬重大之侵害，自難以經由比例原則之衡量而獲致合法之結論，自難作為本案裁罰事實之依據。

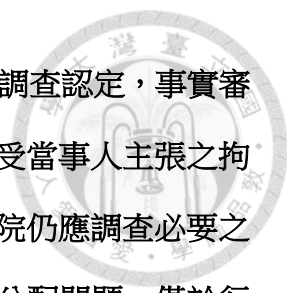
從而，經本院當庭勘驗超商店監視錄影結果，雖自畫面右上方看見有開啟頭燈之機車緩緩出現到畫面正上，有移動的跡象，及一名左腿有包紮行動不便的騎士（即原告）下車，停好機車後，約三、四秒鐘，一名警察出現，似乎跟該騎士說話之畫面，基於前述理由均不得做為證據。至被告另提出警察對原告盤查所為執勤上錄影，屬本案執勤目的之錄影資料，當然得為本案證據使用。經本院堪驗結果（略以）：「一、出現數名警察，有警察詢問上述騎士是否有喝酒，騎士否認，但其表示有喝保力達。二、該騎士承認從壢新醫院騎車到現場。三、警察要求騎士酒測，並在六分三十八秒至五十秒之間告知騎士拒絕酒測要吊銷駕照 3 年，不得考領，且處罰鍰 9 萬元，騎士仍不願意酒測，要求員警證明其有騎車之行為」。雖原告承認有騎車，惟仍否認飲酒，且其後於起訴至本院審理中均否認有喝酒及騎車，另以當時數名警察包圍原告詢問之情狀，難謂其自由意志不受拘束，且基於不

自證己罪原則，及類推刑事訴訟法第 156 條第 2 項自白法則之適用，被告機關無法提出其他得以證明自白為真的補強證據，以證明原告當時的坦承屬實，自不得僅據原告已爭執其坦承不實的自白，即認定有系爭違規行為。

綜上所述，本案僅有舉發警察之「目視」為據，在原告堅決否認酒駕違規，被告據以佐證之超商監視錄影資料證據，係違反個人資料保護法所取得，不得作為本案裁罰事實之證據使用；執勤錄影為臨檢原告之後的錄影，不能僅憑原告當時自承有騎車（未喝酒），其後爭執真實性之陳述，即認定原告有酒駕。是在警察僅以目視為證據之前提下，本件原處分之前提事實，即原告確有酒駕違規行為，難以認定，是原告拒絕酒測自屬於法有據。原告主張原處分違法，尚有理由，自應撤銷。

（二）個人駕駛自己所有車輛於公共道路上，因已自行揭露於眾，即非屬資訊自主或隱私權保障之範疇---臺北高等行政法院 104 年度交上字第 78 號判決

按「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」、「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」、「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。」行政訴訟法第 125 條第 1 項、第 133 條、第 189 條第 1 項前段分別定有明文。又依同法第 237 條之 9 第 1 項、第 236 條規定，上開規定於交通裁決事件準用之。揆諸前揭規定，可知我國行政訴訟係採取職權調查原則，其具體內涵包括事實審法院有促使案件成熟，亦即使案件達於可為實體裁判程度之義務，以確定行政處分之合法性及確保向行政法院尋求權利保護者能得到有效之權利保護。在撤銷訴訟，



行政機關如就行政處分要件事實之主要事證已予調查認定，事實審法院自應依職權查明為裁判基礎之事實關係，不受當事人主張之拘束，縱令當事人對其主張之事實不提出證據，法院仍應調查必要之證據，於此等訴訟，不生當事人之主觀舉證責任分配問題，僅於行政法院對個案事實經依職權調查結果仍屬不明時，始生客觀舉證責任之分配，事實審法院就個案事實未依職權調查並予認定，即屬未盡職權調查義務，而有不適用行政訴訟法第 125 條第 1 項及第 133 條規定之違背法令情事。

審諸個資法之制定係為避免人格權受侵害，實則寓有保障個人資訊自主權或資訊隱私權之意旨，故有關個人所有車輛之資訊，若可藉此直接或間接方式識別自然人而涉及個人資訊或隱私，符合前述個資法第 2 條第 1 款規定者，固有個資法之適用，惟個人駕駛自己所有車輛於公共道路上，因已自行將相關連結資訊揭露於眾，即非屬資訊自主或隱私權保障之範疇，原判決未予區辨，逕認個人駕駛所有車輛於公共道路之此一社會活動不能排除在個人資料保護之外，應屬個資法第 2 條第 1 款後段例示之個人資料，已有未洽。況系爭超商監視錄影光碟經原審 102 年 10 月 24 日準備程序期日當庭勘驗結果為「第一畫面：一、畫面右上方看見有開啟頭燈之機車緩緩出現到畫面正上方，有移動的跡象。二、一名左腿包紮行動不便之騎士下車，停好機車後，約 3、4 秒鐘，一名警察出現，似乎跟該騎士說話。」，並經原審認定並未拍到車牌號碼，則該超商監視錄影影像既無可得直接或間接識別車主之資料，揆諸前開說明，亦難認屬個資法第 2 條第 1 款所稱之個人資料，自無該法之適用。原判決以系爭超商監視錄影係屬非公務機關對個人資料之蒐集、處理，且為特定目的外之利用，復無個資法第 16 條所定例外事由，乃



上訴人違法取得，不得做為本案證據使用，其適用法令顯有違誤。再前揭勘驗結果並無任何關於攝錄畫面中該機車廠牌、型號、顏色及車牌號碼之記載，且遍觀全卷復無系爭車輛廠牌、型號、顏色等車籍資料可供比對，則原審勘驗系爭超商監視錄影後，認依「該車車型及輔以途經時、地觀之，足認係原告（按即被上訴人）所駕系爭車輛」，其認定事實與卷內證據亦有未符。

又本案係北勢派出所員警舉發，其所拒答辯報告書已詳細敘述其執行勤務時攔查被上訴人之經過，核與原審勘驗值勤錄影結果似無不符，且被上訴人於原審亦自陳「（問：你當天有無喝酒？）沒有，但我有喝保力達，保力達有酒精成份，我已經因為喝保力達酒測有超標，所以我本次才不願意酒測」等語在卷，原審未綜合上開證據依論理及經驗法則判斷事實，徒以舉發警員或因職務特性，或因內部管考、績效考評等因素，於取締交通違規事件上，立場難謂超然中立，而置舉發警員答辯報告書於不採（原審若對舉發警員答辯報告所載內容是否屬實可採有所疑義，亦應予以調查，如認有必要，並得通知舉發警員到庭作證，查明其現場所見情形），並在無任何證據且未經調查之情況下，逕認「以當時數名警察包圍原告詢問之情狀，難謂其自由意志不受拘束」，依不自證己罪原則並類推適用刑事訴訟法第 165 條第 2 項規定，以上訴人無法提出其他得以證明被上訴人自白為真的補強證據，證明被上訴人當時的坦承屬實為由，而為不利上訴人之認定，亦有不適用行政訴訟法第 125 條第 1 項及第 133 條規定之違誤。

綜上所述，原判決有如上所述適用法規不當及不適用法規之違法，且其違法情事足以影響判決之結論，故上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，即有理由。又因本件被上訴人究竟有無騎乘系

爭機車並拒絕接受酒精濃度測試檢定之行為，未據原審調查審認，本院尚無從自為判決，故將原判決廢棄，發回原審法院更為適法之裁判。



(三) 本文件解---自行曝露於公共場所中不等同於自我放棄隱私權

本案主要爭點在於，超商外設置的私人錄影監視器畫面是否有個資法之適用，及能否作為警察機關裁罰依據之目的外使用。前開案件嗣後發回原審，並未再由原審法官審理，亦未再對於監視器畫面是否係個資法適用範疇作論述，針對而該案原審法官在其他交通裁決案件中⁷⁶，再針對上述臺北高等行政法院 104 年度交上字第 78 號判決回應略以：「蓋個人駕駛自己所有車輛於公共道路上，固然對於車內影像或車號等資訊不無揭露於眾之可能，而得認並無合理隱私期待，但此限於使用道路的合理管制，不代表國家在無法律依據或法定事由，即得任意據此車牌查詢車主個人資訊隱私，更不代表國家可以超越法律之外，全程監控該個人駕車行蹤，個人駕車從何處出發，行經何處，欲往何處，正是個人行動自由所保障，更是個人行動資訊自主權，個人當然有權決定是否及於如何之程度公開於眾。換言之，個人駕車行蹤的交通資訊，與藉由車牌識別自然人資訊或隱私，同等重要。個人駕車上路，至多就是國家管制的車牌號碼不得無故遮掩，以利行車合法管制，怎麼會等於【已自行將相關連結資訊揭露於眾】？又怎麼會等於自願將駕車行蹤、來由去向曝露於國家監視與隨意掌控之下？」

上述兩種見解，實與本文第二章討論隱私權的相關實務判決類似，以是否處於公共場合、不特定人可共見共聞的狀態下，決定其是否放棄、喪失隱密性。惟本文以為，就個人行駛車輛於道路上，

⁷⁶ 參臺灣桃園地方法院 103 年度交字第 221 號行政判決。



而受道路監視器攝錄的畫面是否屬個人資料部分，臺灣桃園地方法院 102 年度交字第 228 號行政判決之見解較為有理，如肯認駕駛自己車輛於公共道路上，即為自行將個人資訊公諸於眾，而不再受到個資法保護，恐使人民的資訊自決權受到侵害。蓋錄影監視器設置於各大大道，警察機關若有心，甚至可利用同心圓及暴風路徑追蹤理論(concentric circles and stormy path tracing model)⁷⁷和打水漂理論(stone skipping model)⁷⁸，對於一般人民的行車蹤跡，透過監視器畫面所蒐集到的當事人特徵、交通工具種類及行駛方向進行追蹤，將嚴重侵害人民一般行動自由和公共隱私權，使人民生活在時時受監控的恐懼之中。況且超商設置的錄影監視器架設目的，為單純個人（超商）活動之防竊等目的，蒐集個人（超商）處所不特定人車物影像資料，何以得作為目的外利用而提供給警察機關證明其確有騎乘機車情事之證據，似已侵害人民隱私權及資訊自決權。

第二項 私人設置之錄影監視器

除上述警察機關所設置的錄影監視器，私人於公共場所所設置的監視器數量亦不亞於國家設置，如銀行、超商、社區門口、停車場等，無處不是錄影監視器的電眼，而目前針對私人於公共場所設置監視器的作為，其實是完全沒有相關法令規範的。相較警察機關設置錄影監視器有法律依據，有處理及利用甚至定期銷毀的規範，私人所架設的錄影監視器所攝錄的行人舉止，極有可能遭到濫用，實為不得不審慎思考的事。

⁷⁷ 參黃昇勇、吳敬田、江慶興（2013），《看見臺北治理—錄影監視系統偵查理論及實務運用》，臺北：臺北市政府警察局。根據此著作之定義，係指以刑案發生地為中心點（颱風眼），初期畫出 50 至 100 公尺之暴風圈，暴風圈範圍可依警察偵查經驗隨機調整，就像水中漣漪可逐漸漫開，抑或逐漸縮小，根據刑案現場所收集到的犯罪者特徵、交通工具種類與逃逸方向 調閱同心圓內所有錄影監視系統，讓犯罪者現蹤達到破案之目的。

⁷⁸ 參黃昇勇、吳敬田、江慶興，前揭註 77。根據此著作之定義，當警察局運用上述同心圓+暴風路徑追蹤理論辦案過程中，部分刑案遭遇瓶頸，經分析個案後發現，不相連貫之點對點或區域對區域之「跳躍調閱」方式，調閱其他不相連貫區域內的錄影監視系統，仍可以讓犯罪者再度現蹤，讓犯罪者繩之以法的犯案方式。



任由私人在公共空間架設監視器對著路人拍攝，在無法律規範的情況下，因已影響用路人的隱私權與資訊自決權，自無合憲空間可言。然而，為了居住安全、防盜需求或其他蒐證目的，民眾對於監視器的需求與時俱增。那麼，如何才能在自家架設監視器而不侵害他人的公共隱私權，可參考過去實務判決對於在住家周圍設置監視器之見解，是以「合理隱私期待」作為判準：

- 1、臺灣新北地方法院 103 年度簡上字第 404 號民事判決：「然本件爭執之監視器，係裝設於上訴人住所大門上方角落處，鏡頭面向公寓大廈樓梯，並未直接對被上訴人住處，攝錄範圍未包含被上訴人住處大門，足認被上訴人住處內之非公開活動，並未因此受到侵害。參以公寓大廈樓梯間乃周圍住戶等特定多數人得自由出入之途徑，得以共見共聞，非屬一般社會大眾所合理期待不為他人所見而具私密性之非公開活動場所，縱使被上訴人及其家人與訪客之出入可能遭攝影，惟其於公眾場所本不具有合理的隱私期待。從而，上訴人裝設之監視器既無攝錄被上訴人住家大門，自難謂侵害被上訴人個人尊嚴之人格權。」
- 2、臺灣臺中地方法院 106 年度訴字第 3783 號民事判決：「兩造房屋位於設有管理委員會、有門禁管制之社區，原告住家大門前方固直接銜接社區中庭，然亦僅有社區住戶及經住戶允許之人員得進入該區域，並非一般不特定之公眾均能自由出入之場所。故原告就其於住家大門前方之區域，仍存有隱私之合理期待，應屬原告之私領域空間。而由原告於其住家大門前方通行及使用等情形，足以知悉原告之生活作息動態、親友到訪、人際交往狀況等私人資訊，此種私人資訊依前揭說明乃屬私人活動領域內應受保護之權利，即應受隱私權保護之範疇，故被告於其住家窗戶上裝設系爭監視器，可獲取原告上開應受保護之私人資訊，則原告主張被告裝設系爭監視器，致其隱私權受侵害之事實，即堪採信。被告雖辯稱並無侵害原告隱私權之故意，惟被告裝設系爭監視器時，依其與原告房屋雙併毗鄰之狀態，應可認知如將系爭監視器



裝設於右側窗戶上，且以右側向外監看之方向，將會監看、攝錄到原告住家大門前方之區域，如將系爭監視器裝設於廣角窗之正面，以與其住家牆壁垂直之方向向外監看，則可避免拍攝角度涵蓋及於原告住家大門前方之區域，並仍可達被告裝設系爭監視器監看、攝錄其住家大門前方區域之目的，惟被告並未注意防免而造成原告隱私權受侵害，縱非出於故意，亦堪認為具有過失，仍不能解免其侵害原告隱私權之責任。」

上述兩則判決雖是以隱私合理期待作為受監視器攝錄之鄰居隱私侵害之判準，然卻出現兩種截然不同的判決結果，一則認為公寓大廈樓梯間周圍住戶等特定多數人得自由出入之途徑，得以共見共聞，非屬一般社會大眾所合理期待不為他人所見而具私密性之非公開活動場所，一則認為社區中庭僅有社區住戶及經住戶允許之人員得進入該區域，並非一般不特定之公眾均能自由出入之場所，而屬於住戶的私領域空間。本文以為，住所本為一個人生活空間中最核心、最私密的部分，縱於住所周遭係其他住戶可以經過踏足的半公開場所，於其住所周圍的隱私保護仍應較一般戶外開放的公共場所如銀行門口、超商門口為高，故樓梯間、中庭等只有住戶可以經過的場所，應有不受他人窺伺的隱私合理期待，自屬無疑，故私人如有防盜或其他類此目的的裝設需求，應避免針對特定門戶或特定人口出入的場所，以免有引發侵害他人隱私權之議。

第四章 公共隱私權強化之國際趨勢



前述第二章隱私權的概述從最早將隱私權予以權利化的美國法理論談起，本章節則針對英國、日本及德國錄影監視器設置管理規制及資訊隱私權保護之相關規範進行探討，以瞭解不同國家的作法及規範趨勢，擷取可資適用我國的優良制度參考之。

第一節 英國設置錄影監視器之相關規範

在許多文獻中提及，英國是最早、最廣泛使用錄影監視器的國家，英國被稱為世界上在公共場所中裝設錄影監視器數量與密度最高的民主國家。有研究認為⁷⁹，英國錄影監視器在使用目的上從早期以交通監控標誌到以治安防範為訴求，並促成其在英國各地集中設置，可大致歸類為四項因素，首先是恐怖份子與恐怖主義攻擊的盛行，包含以北愛爾蘭脫離英國為目標的愛爾蘭共和軍（Irish Republican Army, IRA）於 1970 年代以來不斷發起武裝行動，在倫敦接連發動炸彈攻擊，於 1993 年達到最高峰⁸⁰，2011 年的九一一事件，使英國隨時處於恐懼狀態之中；其次，歐洲的特有文化---足球流氓（Football Hooligans）⁸¹，以英國、德國、荷蘭球迷最惡名昭彰，多為中下層階級的民眾，他們的攻擊和破壞行為對民眾人身安全造成相當大的威脅；再者是 1993 年的利物浦幼童綁架事件，一位叫詹姆斯·布林傑（James Bulger）的 2 歲幼童被綁架，最終遭受綁架者的虐待而死亡，而綁架者卻是兩個 10 歲的學童。受害幼童的綁架過程被監視器拍下來，對著監視器哭喊的畫面震驚了英國的民

⁷⁹ 陳怡汝（2006），《日常生活的監視—以埔里鎮與日月潭國家風景區之監視器應用為例》，頁 54，國立暨南國際大學公共行政與政策學系研究所碩士論文。

⁸⁰ See 1993 Bishopsgate bombing, WIKIPEDIA, at https://en.wikipedia.org/wiki/1993_Bishopsgate_bombing (last visited Aug. 1, 2020).

⁸¹ 參閱轉角國際（06/16/2016），〈英國病：足球流氓，英格蘭紳士的暴力變身〉，https://global.udn.com/global_vision/story/8664/1763952（最後瀏覽日：08/01/2020）。

眾⁸²；最後則是 2005 年的倫敦地鐵連環爆炸案，造成 52 人死亡，透過警方清查案發當地鐵站內及附近監視器畫面，發現 4 名巴基斯坦嫌犯的行蹤⁸³。倫敦市長 Ken Livingston 因此事件而承諾施設更多的監視器保障市民安全並增加恐怖主義者的攻擊障礙。後續也有許多重大事件，如 2012 年倫敦夏季奧運會，均促使英國在公共場所如街道、醫院、學校等地大量設置監視器。

就其人民走在路上的同時，他們的臉龐都已被傳送至無人知曉的警察眼前，據新聞報導，英國有超過 600 萬台監視器，是除了中國之外，人均數量居全球之冠⁸⁵。在英國，人們的生物識別相片被作為罪犯資料比對用途，在民主國家裡，這是多麼難以想像的事。

透過監視器所錄存的影像，在英國是透過資料保護法規加以管制，英國的資料保護法（Data Protection Act 1998）原是將歐盟於 1995 年通過「個人資料保護指令（European Union's Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data）」相關規範內國法化之規定，並於 2018 年配合 2016/679 號「個人資料保護規則」（General Data Protection Regulation）修正，決定個人資料是如何被其他組織、企業或政府利用。個人資料使用者必須遵循嚴格的規範名為「個人資料保護準則（data protection principles）」，以確保個人資料的使用過程⁸⁶：

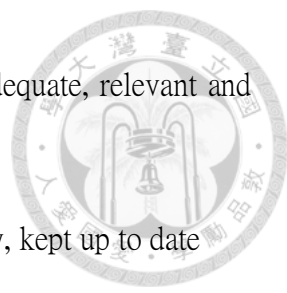
- 公平、合法及透明地使用 used fairly, lawfully and transparently
- 用於明確且特定的目的 used for specified, explicit purposes

⁸² 參閱風傳媒（01/24/2019），〈10 歲男孩聯手虐殺 2 歲幼兒.....小殺人犯故事改編電影入圍奧斯卡 受害者母親：我被迫再次經歷傷痛〉，<https://www.storm.mg/article/866856>（最後瀏覽日：08/01/2020）。

⁸³ 參閱維基百科網站，〈倫敦七七爆炸案〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%80%AB%E6%95%A6%E4%B8%83%E4%B8%83%E7%88%86%E7%82%B8%E6%A1%88>（最後瀏覽日：08/01/2020）。

⁸⁵ The News Lens 關鍵評論網（06/05/2019），〈原來黑鏡都是真的：英國的監視科技系統，越來越像中國〉，<https://www.thenewslens.com/feature/timefortune/120253>（最後瀏覽日：06/05/2020）。

⁸⁶ 英國政府網站對於個人資料保護之簡要介紹，可參考 *Data protection*, GOV.UK, <https://www.gov.uk/data-protection> (last visited June, 5, 2020)。

- 
- 以充分、相關且僅限必要的使用 used in a way that is adequate, relevant and limited to only what is necessary
 - 準確且必要時保持最新狀態 accurate and, where necessary, kept up to date
 - 保存時間不超過其必要期間 kept for no longer than is necessary
 - 在確保其適當安全性的前提下處理，包含防止非法定或非授權的取得、接近、遺失、破壞及損壞 handled in a way that ensures appropriate security, including protection against unlawful or unauthorised processing, access, loss, destruction or damage

對於個人資料中的敏感信息採取更強而有力的保護，如種族、民族背景、政治見解、宗教信仰、工會會員、遺傳資料、生物識別、健康資料、性生活和傾向，對於和刑事及定罪有關的個人資料，另有獨立的保護規範。在資料保護法（Data Protection Act 2018⁸⁷）的規範下，個人可以瞭解政府或其他組織保有哪些個人資料，這些權利包括：

- 被告知個人資料如何被使用 be informed about how your data is being used
- 取得個人資料 access personal data
- 更新不正確資料 have incorrect data updated
- 刪除資料 have data erased
- 限制或禁止取用個人資料 stop or restrict the processing of your data
- 數據可移植性，允許個人可取得將個人資料利用於不同的服務 data portability (allowing you to get and reuse your data for different services)
- 拒絕在特定情形下取得個人資料 object to how your data is processed in certain circumstances

⁸⁷ 該法內容可參考：*Data Protection Act 2018*, LEGISLATION.GOV.UK, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/contents/enacted> (last visited June, 5, 2020)。



以往英國對於隱私之保護十分不足，直到其將歐洲議會所通過之人權公約轉換為內國之 1998 年人權法案（Human rights Act）才漸漸顯露對隱私之實質保護，或者應該更進一步的說，是承襲歐盟於 1995 年通過個人資料保護指令，將其制定為 1998 年資料保護法（The Data Protection Act 1998）才開始重視個人隱私之問題。在此之前，對於錄影監視器運用之規制多依賴自發性訂定規則自我規範。英國對於准許設置錄影監視器與其操作運用無明確的合法制度存在，也許就是如此造就了英國成為錄影監視器普及率最高的國家⁸⁸。在英國，錄影監視器之普遍設置已是無法改變的事實，且錄影監視器對人民公共隱私權、資訊自決權和行為自由均有影響，則架設錄影監視器之相關規範更形重要。英國維護資訊權利的獨立機構資訊委員辦公室（Information Commissioner's Office；ICO）亦發布錄影監視器的實務準則（CCTV Code of Practice）⁸⁹，為錄影監視器使用組織提供建議，以幫助組織使用錄影監視器及處理個人資料或數據時，符合資料保護法和其他相關法定義務之規範。故以下就該實務準則的重要規範加以介紹：

一、確定監控攝影機的使用時機（Deciding when surveillance camera systems should be used）⁹⁰

使用監控系統有可能會侵犯隱私，因為其同時能夠監視大量守法民眾的日常生活動向，不應只以可能、負擔得起或得到公眾支持而合理化蒐集個人資料，也必須評估其必要性，是否設置監控系統就能有效解決問題，以及是否存在更優的解決方案。如果是本來已經在使用監控系統的組織，則必須定

⁸⁸ 彭旭成（2011），《國家設置、運用錄影監視器與資訊隱私權之衡平》，頁 157，天主教輔仁大學財經法律研究所碩士論文。

⁸⁹ 該實務準則全名為 In the picture: A data protection code of practice for surveillance cameras and personal information，且該準則開宗明義即說明，尚未依據 2018 年修正之資料保護法調整內容，然其資訊仍然是重要的，並將儘速配合修正以與最新規定相符，INFORMATION COMMISSIONER OFFICE (2017), IN THE PICTURE: A DATA PROTECTION CODE OF PRACTICE FOR SURVEILLANCE CAMERAS AND PERSONAL INFORMATION,

<https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1542/cctv-code-of-practice.pdf>。

⁹⁰ *Id.* at 9-10.

期評估是否有必要且適當的持續使用。例如，停車場的汽車經常在夜間遭到破壞及入侵，除了監控系統，也應考慮提升照明是否可有效改善上開問題。上述因素應該客觀的被考慮，並應進行隱私影響評估（privacy impact assessment），隱私影響評估應考慮設置監視系統所欲解決的緊迫需求，以及其使用是否具有合法基礎，是否合理、必要及適當。如果該系統已在使用中，相同的問題仍應考慮，或者應考慮是否可以使用對隱私的侵入性較小的方法，來解決緊迫的需求。

二、治理（Governance）

（一）確保有效的管理（Ensuring effective administration）⁹¹

為處理任何個人信息建立明確的基礎是非常重要的，如何處理從監視系統所收集與個人有關的信息也是。重要的是要確定何者能負責控制這些信息，例如，確定要記錄的內容，應如何使用該信息以及這些信息可能向誰披露。能做出這些決定的組織，就是數據控制者（data controller），並且應遵守資料保護法的相關規定。當有不只一個組織參與時，如果是共同決定某計畫的目的和實施過程，那麼整個組織都必須遵守資料保護法的規範。例如警察機關使用地方當局攝影機的「即時動態」，可能就是這種情形。

（二）資料儲存及利用（Looking after the recorded material and using the information）⁹²

錄影監視器記錄的資訊應以保持信息完整性的方式存儲。這是為了確保被監視系統所記錄到的個人，其權利得到保護，並且信息可以有效地用於其預期目的。為此，數據控制者需要仔細選擇信息的保存和記錄方式，並確保資料存取受到限制。並且還需要確保信息安全性，並在必要時進行

⁹¹ *Id.* at 10-12.

⁹² *Id.* at 12.

加密 (encrypted)。加密可以提供一種有效手段，以防止未經授權，存取監視系統中處理的圖像之行為。



(三) 訊息揭露 (Disclosure)⁹³

錄影監視系統的信息揭露必須被控制，其揭露並應與建立該系統的目的保持一致。例如，當系統的目的是預防和發現犯罪時，將監視信息披露給執法機構可能是適當的，但在大多數情況下，放置在網路上是不合適的，向媒體披露有關可識別個人的信息可能也不合適。不正確地在網路上放置此類信息，或未充分考慮類此行為，可能會導致個人數據和敏感個人數據的洩露。在嚴重的情況下，這可能會導致 ICO 採取強制措施。任何其他信息請求都應謹慎處理，因為更廣泛的公開信息可能對信息涉及之相關個人不公平。在某些有限的情況下，可能需要將信息發布給第三方，而第三方的需求要超過被記錄信息的個人的需求，始可為之。

當公開個人的監視器畫面時，尤其是在基於某種目的的請求時，需要考慮是否需要遮蓋該影像中其他任何人的標識特徵。在大多數情況下，對第三方個人的隱私入侵程度將是最小的，並且不需要遮蓋圖像，但仍應考慮素材的性質和背景。例如，監視器攝像機鏡頭涵蓋到毒品康復中心出入口，則應考慮遮蓋進入和離開該鏡頭的人員的影像，因為這可能被視為敏感的個人數據。這可能涉及不公正地侵入捕獲其信息的個人的隱私，並可能造成不必要的傷害或困擾。另一方面，個人進出書店的鏡頭幾乎不需要遮蓋。

⁹³ *Id.* at 15-16.



（四）資料主體使用權（Subject access requests）⁹⁴

被記錄了信息的個人有權獲得該信息，或者，如果他們同意，則可以查看該信息。信息提供必須在收到申請後的 40 個日曆日內完成。信息提供必須及時，特別是監視器畫面可能有一定保留期限的情況下，及時提供信息非常重要。

（五）資料保留（Retention）⁹⁵

資料保護法並未規範適用於所有系統或錄像的任何特定最小或最大保留期限。相反地，監視器影像保留期限應反映組織記錄信息的目的，保留期限應根據收集信息的目的，以及達到此目的需要多長時間。保留的時間不應超過必要的時間，而且應是達到其目的的最短時間，並不應僅由系統的存儲容量來確定。

資料保存的時間除不應超過滿足蒐集目的的時間，資料保留時間也依據不同情況而異，在執法機構正在調查犯罪並要求將影像保留下來的情況下，持有者可能需要保留較長時間的信息，以便他們有機會查看該信息，作為積極調查的一部分。如為防止在提款機上進行欺詐而安裝的監視系統，可能需要將影像保留幾週，因為可疑交易可能要等到受害者獲得銀行對賬單後才會被發現。至於酒吧中的小型錄影系統可能只需要將錄像保留較短的時間，因為事件很快就會曝光。但是，如果已向警察舉報了犯罪行為，則應保留資料，直到警察有時間蒐集它們為止。

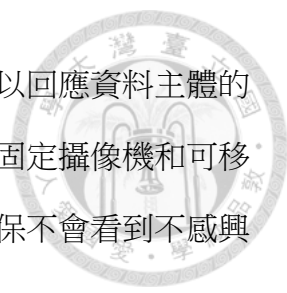
三、監控系統的位置選擇（Selecting and siting surveillance systems）⁹⁶

蒐集的信息必須足以滿足收集信息的目的。故所選擇的監視系統的類型及運行的位置也必須達到使用目的。監視系統使用者應該確保購買的任

⁹⁴ *Id.* at 17.

⁹⁵ *Id.* at 20-21.

⁹⁶ *Id.* at 24-25.



何監視系統之設計，都可以輕鬆地定位和提取個人數據，以回應資料主體的申請，並應設計為允許在必要時對第三方數據進行修訂。固定攝像機和可移動攝像機都應放置在位，並且影像拍攝應受到限制，以確保不會看到不感興趣且不打算作為監視對象的區域，例如個人私有財產。

四、義務（Responsibilities）⁹⁷

必須使人們認知到自己身處在錄影監視器運作的空間中，最有效的方法是在監視系統區域的入口處使用醒目的標誌，並在該區域內添加其他標誌來加強此注意事項。在監視系統非常謹慎的地方，或在人們可能不會期望對其進行監視的位置，清晰醒目的標誌尤其重要。通常，在人們不太可能期望通過監視系統監視的區域中，標誌應更顯眼且更頻繁，並且應根據是被行人或被駕車者觀看等具體情況選擇標示的尺寸。

第二節 日本設置錄影監視器之相關規範

在日本，目前與錄影監視器有關的唯一法制規範為 2003 年制定之「個人情報保護法」⁹⁸，而每個城市幾乎都有制定錄影監視器（防犯カメラ）的設置準則，作為安裝標準和指南。以日本法制而言，其係以個人情報保護法為主，針對公務部門另行制定行政機關個人情報保護法及獨立行政法人等個人情報保護法，其所共同構築的有關行政機關對於個人資料保護之制度，堪稱完善。

個人情報保護法第 1 條即明示立法目的有二，首先是個人資料之保護，其次則是使行政得以適當且圓滑地運作，即在兩者間取得適當之平衡。第 2 條即規定行政機關和個人情報之定義，第 3 條規定個人情報保有及取得之限制，原則上必須以

⁹⁷ *Id.* at 37-39.

⁹⁸ 為了保護不被攝錄的自由、不收集或管理有關私人生活的信息、政治活動的自由以及其他人的自由和權利，政府機關安裝錄影監視器必須受到規制，日本曾於 2003 年提出「行政機關正確設置錄影監視器法案（行政機關等による監視カメラの設置等の適正化に関する法律案）」，但於提交給眾議院後，因審查未完成故被廢棄。

達成其法定職掌事務所必要者為限。第 4 條規定行政機關從個人取得資料時，必須對其明示取得之目的⁹⁹。另規定機關對於保有之資料應採取適當的管理，第 8 條規定行政機關除法令有規定者外，不得對保有之資料為目的外之利用，且不得提供給其他機關或第三者。除非在本人同意或基於本人之利益或公共利益之前提，始得例外地作目的外之使用。此外，亦有針對與當事人有關的資料申請公開的規定，以及要求更正的權利和救濟規定。

設置錄影監視器除應符合個人情報保護法相關規定，日本學者前田雅英氏曾參酌實務判決及學者見解，對於在街頭、路口、公園等公共場所，提出設置要件如下¹⁰⁰：

一、設置目的之正當性

設置錄影監視器須除了具備抑制犯罪之效果，同時也有犯罪偵防、保存證據之刑事司法程序之利益考量。基於抑制犯罪的目的，需該場所有發生犯罪之可能性，並且應排除如滿足好奇心、或基於威脅目的而設置錄影監視器以蒐集特定個人資料的情形，同時，為了保存證據的目的，該場所應該是經驗上、紀錄上犯罪率高的危險處所。

二、設置之客觀必要性

客觀必要性與前述目的正當性相互關聯，為了避免個人隱私權受到不當限制，如是基於蒐集證據之目的而設置錄影監視器，其蓋然性就不能僅有「可能攝錄到」犯罪行為的程度，如此即不具有設置之客觀必要性。因此，本要件係規範設置、使用監視器之地點，犯罪之發生有一定程度以上之概然性，且有事實足以推定該當錄影監視系統之設置可以有效抑止犯罪者，始可為之。

三、設置狀況之相當性

⁹⁹ 洪家殷（2019），〈公務機關資料之蒐集與個人資料之保護〉，《東吳法律學報》，30 卷 4 期，頁 41。

¹⁰⁰ 參照前田雅英（2003），〈防犯カメラの役割と設置の要件〉，河上和雄先生古稀祝賀論文集刊行會（編），《河上和雄先生古稀祝賀論文集》，頁 511 以下，東京：青林書院。



錄影監視器的設置數量、設置角度、性能、解析度等，應加以規範，盡量降低對個人隱私權之干涉程度。設置目的在於抑制犯罪時，明示設置地點較能發揮威嚇抑制之效果，但如設置地點侵害他人隱私程度較高，須有合理之根據。如係為預防犯罪之目的，則錄影監視器具有 360 度迴旋機能，能做全程連續性對特定人追蹤者，即屬過當之設置，其餘如設置地點正對特定建築物、或能攝錄到建築物內人員舉動者，亦屬之。

四、所得情報之管理適格性

對於錄影監視器所蒐集之畫面，如何保存、保存期間、有權使用者、如何處理利用等，均應有明確法規範。

第三節 德國設置錄影監視器之相關規範

德國針對公共空間中錄影監視器的規範，見於 2001 年 5 月制定之聯邦個人資料保護法（Bundesdatenschutzgesetz），配合歐洲議會及歐盟理事會於 2016 年 4 月通過 2016/679 號「個人資料保護規則」（General Data Protection Regulation）及附屬規定，自 2018 年 5 月 25 日起於歐盟各會員國直接施行，該法亦配合修正，並於同日施行。德國聯邦個人資料保護法第 4 條中，針對在公眾得出入之場所（öffentlich zugängliche Räume）設置監視器，訂定一般性之規定，其適用對象同時及於聯邦層級之公務單位（öffentliche Stelle）及非公務單位。若監視器設置之地點，並非屬於公眾得出入之場所，則應回歸適用同法就運用個人資料所訂定之一般性要件¹⁰¹。該條規範如下¹⁰²：「

（第 1 項）以電子設備監視公眾得出入之場所（錄影監視），僅於下列情形而有必要，且未有事由足認當事人值得保護之利益應為優先時，方得為之：1.公務單位

¹⁰¹ 李寧修，前揭註 39，頁 411。

¹⁰² Federal Data Protection Act of 30 June 2017 (Federal Law Gazette I p. 2097), as last amended by Article 12 of the Act of 20 November 2019 (Federal Law Gazette I, p. 1626)., https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bdsg/englisch_bdsg.html#p0044.

為履行任務； 2.為維護家主權； 3.為具體確定之目的而保護合法利益。錄影監視使用於：1.公眾所得近用之幅員廣大設施，特別是如運動場、集會或娛樂場所，購物中心或停車場，或 2.交通工具及公眾所得近用之幅員廣大之公共火車、船舶及巴士站，對於停留於上述地點之人的生命、健康及自由之保護，屬特別重要之利益。

(第 2 項)應以適當之方式，儘早使人知悉監視之情況及負責單位之名稱及聯絡資料。

(第 3 項)儲存或使用依據第 1 項所蒐集之資料，以達成蒐集目的所必要者為限，且未有事由足認當事人值得保護之利益應為優先時，方得為之。第 1 項第 2 句準用之。基於其他目的為進一步之處理時，僅以防止國家或公共安全之危害或追訴犯罪所必要者為限。

(第 4 項)錄影監視所蒐集之資料與特定人比對者，其處理應依歐盟第 2016/679 號規則第 13 條及第 14 條通知該當事人。第 32 條準用之。

(第 5 項)該資料為達成目的已無必要，或繼續儲存違反當事人值得保護之利益時，應立即刪除之。」

上述規定對於在公眾得出入的場所設置錄影監視器有三種情形，且非基於維護治安之目的而設。第一種情形，若一般公務單位為履行其法定任務有必要者，可設置錄影監視器，例如，交通機關為達成維護交通安全目的，工務機關為維護工程建設之安全目的等。第二種情形，為維護非公眾得出入之空間之安全，得由所有權人或事實管領力之人，在相鄰公眾得出入場所設置錄影監視器。該空間可為私有亦可為公有，私有之家主權得依據民法規定，例如私有公寓、社區、百貨公司、大型賣場等。公有則依據公法，例如議會議長因議場之安全，即可行使家主權，在相鄰公共得出入之場所設錄影監視器。第三種情形，若目的明確，為維護合法利益，有必要亦得於公眾得出入之場所設錄影監視器。該項規定，僅適用於非公務單位，私有而公眾得出入之場所設置，而該項利益非由主觀上認定之利益而是客觀上有

理由的利益¹⁰³。同時，基於上述理由於公眾得出入之場所設置監視器，亦須通過比例原則中「必要性」的檢驗，且只有在當事人值得保護的利益未具備應受優先保障之充分事由時，始可為之，亦即從法益衡量的觀點，必須在設置監視器的利益優於一般人的利益時，才算有充足理由以支持設置。

再者，為確保個人資料當事人的資訊自決權，並提升錄影監視器設置之透明度，聯邦個人資料保護法第 4 條第 2 項即要求應以適當之方式，使一般人知悉錄影監視器的設置場所、監視情況、負責設置的單位及其聯絡方式。此乃透過程序保障基本權利的最佳表現，藉以讓人民得自由選擇，在監視下或不在監視下行為¹⁰⁴。後續的對於監視器畫面的儲存、處理或利用，也必須以達成蒐集的目的所必要者為度。聯邦個人資料保護法第 4 條第 3 項第 3 句，對於目的外處理及利用也有相關規範，只在以防止國家或公共安全之危害或追訴犯罪所必要者為限，限制相當嚴格。

錄影監視器的影像後續如須對特定人進行比對時，依聯邦個人資料保護法第 4 條第 4 項規定，應按照歐盟第 2016/679 號規則第 13 條及第 14 條¹⁰⁵之規範使該當事人知悉。最後，對於錄影監視的影像保存期限，依聯邦個人資料保護法第 4 條第 5 項規定，當該資料為達成目的已無必要，或繼續儲存違反當事人值得保護之利益時，就應該立即刪除。為確保前述規範之切實遵守，德國聯邦個人資料保護法要求不論公務單位或是非公務單位，凡是有自行或受託蒐集、處理或利用個人資料者，均應採行適當之技術與組織上必要措施，確保符合該法對於個人資料保護水準之期待¹⁰⁶，同時該法對於公務單位及非公務單位，均要求設置資料保護監察人（data protection officer），兼及自律和他律的方式，一方面分擔監督機關的部分責任，並

¹⁰³ 李震山，前揭註 55，頁 71。

¹⁰⁴ 李震山，前揭註 55，頁 72。

¹⁰⁵ 歐盟「個人資料保護規則」第 13 條及第 14 條，係要求個人資料之蒐集、利用、處理應向當事人公開，尤以彰顯「透明原則」（principle of transparency）。該原則要求關於個人資料處理之任何資訊或聯繫，應方便取得、易於理解、且應以清晰易懂之語言為之。透明原則尤其關注於向資料主體公開控管者之身分、其處理資料之目的及其他進一步資訊，用以確保對當事人公正及透明之個人資料處理。當事人應獲告知有關個人資料處理之風險、規範、保護措施及相關權利，如何行使其權利，權利被侵害時之救濟及其方式，詳細介紹及中譯可參考財團法人金融聯合徵信中心（編）（2017），《歐盟個人資料保護規則》，頁 184-191，臺北：財團法人金融聯合徵信中心。

¹⁰⁶ 李寧修，前揭註 39，頁 414。

立於從機關內部與監督機關溝通之角色，掌控內部個人資料保護的運作情況；一方面作為機關對外的個人資料保護專責單位，處理有關個人資料蒐集、處理和利用等衍生之事件，並配合科技與法律的最新發展確保個人資料保護的強度和密度。

德國為確保個人資料保護之落實，亦設置了獨立之個人資料保護專責監督機關，依據聯邦個人資料保護法(Bundesdatenschutzgesetz)以及聯邦資訊自由法(Informationsfreiheitsgesetz)於聯邦層次建置「聯邦個人資料保護及資訊自由監察官(Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, BfDI)」，專司監督資訊公開以及個人資料保護之監督，並提供各公務或非公務單位與此相關事務之諮詢與建議¹⁰⁷。

¹⁰⁷ 李寧修，前揭註 39，頁 414。

第五章 結論



在科技光速發展的年代，大街小巷隨處可見的錄影監視器，其所擷取的畫面涉及個人面貌及社會活動，進一步結合人工智慧、大數據、人臉辨識等先進技術，個人隱私權乃至保護之人格法益將蕩然無存，電影「全民公敵」的情節不再只在大螢幕上演，而是直接在你我身邊播放。尤其國家居於高權統治地位，保有人民最大量且最核心之機敏資料，其處理、利用、保存（密）以及刪除等規範更顯得重要。國家以廣泛蒐集個人資料作為治安維護之手段，雖係於公共場所發生，惟因涉及對於人民基本權利之限制和干預，仍應符合依法行政之法律保留原則，以使人民信任、放心，及避免高科技逸脫掌控。

錄影監視器帶來益處的同時，也影響人民的公共隱私權、資訊自決權和一般行為自由，從而限制個人主體性和人格完整自由發展之可能性，且從比例原則檢驗之，除合目的性可審查通過，其設置必要性及手段與目的間之衡平性均不具備正當性，遑論國家每年付出的設置、維護及管理等人力支出與財政成本，與錄影監視器所能產生的效益相比，顯不相當。然而，警察機關在公共場所設置錄影監視器維護治安已行之有年，除對不良宵小有嚇阻作用，對於預防犯罪、事後偵查、證據保存等犯罪偵防的目的確實功不可沒，對於協尋遺失物、尋人等人民裸母的服務面向也有助益，本文亦不否認其所帶來的貢獻。然誠如司法院大法官對於按捺指紋領取身分證的案例中，作成釋字第 603 號解釋文所揭示：「……為確保個人主體性及人格發展之完整，保障人民之資訊隱私權，國家就其正當取得之個人資料，亦應確保其合於目的之正當使用及維護資訊安全，故國家蒐集資訊之目的，尤須明確以法律制定之。蓋惟有如此，方能使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊，並進而確認主管機關係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資料。……國家基於特定重大公益之目的而有大规模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。」

主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨。」政府僅能在具有特定重大公益為目的之前提下，廣泛蒐集人民個人資料，且必須以法律明定其蒐集之目的，蒐集資訊之行為與目的達成間具有密切關聯，除此之外，完善的配套與防護措施亦不可少，以全方位保護人民資訊隱私權。

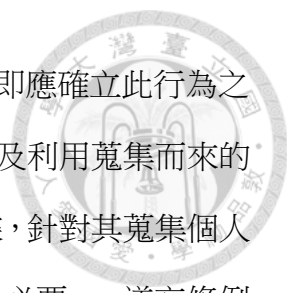
由此觀之，警察機關僅僅依據「警察職權行使法」第 10 條（監視器設置依據）、第 17 條（資料蒐集之特定目的）及第 18 條（資料銷毀）規定¹⁰⁸，即可在所謂「法令職掌之必要範圍內」就所蒐集而來的錄影監視器畫面進行處理、利用甚至傳遞，對人民資訊隱私權之侵害不可謂不大。事實上，在警察職權行使法公布施行之前，錄影監視器已遍佈你我周遭，於該法施行後等於是讓政府設置錄影監視器就地合法，學者亦不斷為文建議修正警察職權行使法此一設置錄影監視器之最高法源，然而這數年間均不見主管機關有任何作為，反而是錄影監視器的數量越來越多，成為名副其實的監視之島。自由與安全的衡平，一直是國家施政的終極目標，欲達成雙贏，則必須隨時間與科技的變遷不斷修正相關政策與規範，以消弭國家維護治安與維護人民基本權的差距，故本文就錄影監視器的運用與管制規範提出建議如下：

一、確立目的

在個人資料保護上，「目的拘束原則」(Zweckbindungssatz)具有相當重要之地位，並有稱之為個資法上之「帝王條款」者¹⁰⁹，其意指與個人有關的資料，只在具有合法目的之前提下，始可被蒐集及利用。國家設置錄影監視器之方式，攝錄公

¹⁰⁸ 警察職權行使法第 10 條：「（第 1 項）警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關（構）裝設監視器，或以現有之攝影或其他科技工具蒐集資料。（第 2 項）依前項規定蒐集之資料，除因調查犯罪嫌疑或其他違法行為，有保存之必要者外，至遲應於資料製作完成時起一年內銷毀之。」第 17 條：「警察對於依本法規定所蒐集資料之利用，應於法令職掌之必要範圍內為之，並須與蒐集之特定目的相符。但法律有特別規定者，不在此限。」及第 18 條：「警察依法取得之資料對警察之完成任務不再有幫助者，應予以註銷或銷毀。但資料之註銷或銷毀將危及被蒐集對象值得保護之利益者，不在此限。應註銷或銷毀之資料，不得傳遞，亦不得為不利於被蒐集對象之利用。除法律另有特別規定者外，所蒐集之資料，至遲應於資料製作完成時起五年內註銷或銷毀之。」

¹⁰⁹ 李惠宗（2013），〈個人資料保護法上的帝王條款-目的拘束原則〉，《法令月刊》，64 卷 1 期，頁 37-61。



共場所中人民的舉止作為，屬對個人資料之蒐集、處理及利用，即應確立此行為之目的，並基於該目的之範圍內蒐集必要之資料，並作為後續處理及利用蒐集而來的資料的使用界線。本文所提及的三種設置錄影監視器之法令依據，針對其蒐集個人資料之目的似有設立明確目的：警察職權行使法「為維護治安之必要」、道交條例「加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全」及臺北市錄影監視系統設置管理自治條例「維護公共安全、社會秩序、犯罪預防及偵查為目的」，然而上述規範之「必要」、「交通秩序」、「交通安全」、「公共安全」、「社會秩序」全都是難以提出一致性定義的概念，其目的的解釋權操之在國家，人民個人資料的蒐集、處理及利用將被無限上綱，只因凡事都可與維護國家安全、增益公共利益扯上關係，立法者在制定此種與人民基本權利相關之法律時，宜避免使用不確定法律概念作為設立依據。

又依據目的拘束原則，如欲就所蒐集之資料為目的外之利用，也必須是在合法的前提下。論及錄影監視器的特性之一，即是不可避免地將與設置目的有關聯及無關聯的一切納入無所不包的電眼內，因而產生設置目的外利用之需求實屬常見，例如傳輸至國外或非公務機關、與其他資訊系統進行比對等，或許因目前國內類此科技應用還未有廣泛應用，但在不久的將來勢不可免，立法者宜先就可預見之目的外利用情形妥適規範，超前部署，避免個人資料遭濫用時無法可循的空窗期。

二、配套措施之要件細緻化

誠如前述，目前警察機關於公共場所設置錄影監視器之依據及相關實行規範過於簡略，影響人民公共隱私權及資訊自決權等基本權利，在個人資料保護部分，一般性要件雖可適用個人資料保護法相關規定，然錄影監視器對於基本權利之侵害甚鉅，宜於警察職權行使法增列更明確細緻的規範，以制衡警察機關所謂「法令職掌之必要範圍內」的廣泛權力。

（一）告知義務



憲法保障個人自主控制個人資料之資訊隱私權，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，故而公共場所中的事前標誌相當重要，以確保當事人對於其個人資料被蒐集、處理及利用知情，並給予選擇的權利。在前述臺北市錄影監視系統設置管理自治條例及其他地方政府如臺中市、高雄市關於錄影監視器的法源中，幾乎都有定期事前公告設置地點之相關規範，警察職權行使法中則缺乏明確規定，建議強化事前告知義務之規定。

如果是為追求安全的目的而導致無法事先告知的情形，則應設置事後取得同意之配套機制，降低對人民隱私權的衝擊。

（二）保存期間

警察職權行使法中對於資料保存期間規定，對於以錄影監視器蒐集而來的資料，除有調查犯罪或其他違法行為而有保存之必要，最遲應於1年內銷毀。臺北市及其他地方政府之設置管理規範亦均訂有1年內銷毀之規範，惟相較德國之聯邦個人資料保護法之規定，當錄影監視器影像資料對於達成目的已無必要，或繼續儲存違反當事人值得保護之利益時，就應該「立即」刪除，我國保存期間設定偏長，且因犯罪調查之需要，仍可延長保存期間，但未針對延長期限設定標準或審查機制，個人資料可能永久被政府機關保存下來，不合比例的使用，對人民資訊隱私權造成長期侵害，宜檢討資料保存期間並針對不同程度之調查需求訂定延長保存之期間，較為妥適。

（三）設置場所

警察職權行使法規定錄影監視器設置之場所，限於公共場所或公眾得出入之場所，且係以該場所經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件為前提，加入了「必要性」之要件，使其設置具備正當性。然道交條例僅規範舉發違規之科學儀器設置地點應定期公告，對於是否為易生危險之地點等設置必要性並未著墨、臺北市錄影監視系統設置管理自治條例亦僅設定公共場所，並



未限縮其設置必要性。建議可參考臺中市公設錄影監視系統設置管理自治條例第 5 條之規定：「錄影監視系統應設置於治安要點、重要路口、治安死角及其他有維護公共安全及預防犯罪必要之區域。」配合設置目的增加必要性之要件，避免錄影監視器於公共場所全方位的監控。

三、內、外部制衡機制

（一）內部指派專責人員資料維護事項

錄影監視器所攝錄之影像，因具有可資識別特定人之可能，可適用個人資料保護法之相關規定以確保合理利用，本文以為此種個人資料因具有單獨之法源，且性質較為特殊，宜參酌個人資料保護法 18 條規定：「公務機關保有個人資料檔案者，應指定專人辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。」於警察職權行使法中增列規定，應於警察機關內部指派專責人員負責監視器影像之蒐集、處理、利用及保存等事項，強化內控機制，避免龐大資訊洩漏，造成全民資安危機。

（二）設置獨立之專責個人資料保護監督機關

以臺北市錄影監視系統設置管理自治條例為例，臺北市政府警察局作為該法主管機關，其市政府所屬各機關於申請設置錄影監視器時，應向警察局申請並由警察局為準駁之決定。然於警察職權行使法中，對於警察機關設置錄影監視器，並無任何監督機制，如此當立場交換，警察機關設置錄影監視器時，全憑警察機關之事實認定即可於公共場所設置錄影監視器大肆蒐集人民個人資料，自己為自己為準駁，豈不是球員兼裁判的絕佳範例？

故除於機關內部加強內控機制，機關外部之監督亦不可或缺，我國公務機關蒐集、處理個人資料之行為，雖有個人資料保護法可資遵循，並由國家發展委員會為法制主管機關，採分散式管理交由各目的事業主管機關監督，惟缺乏如英國設置資訊委員辦公室（ICO）、德國設置聯邦個人資料保護及資訊自由監察官所強調之外部獨立性，為期事權統一、使各公務機關在個人資

料處理有一致標準可資遵循及可提供當事人單一窗口申訴管道，建議另設立個人資料保護之專責機關或任務編組。



四、強化民眾隱私保護概念

錄影監視器一直在你我周遭 24 小時不間斷的運作著，長期以來沒有產生嚴重爭議，本文認為是由於人民對於資訊隱私權、資訊自決權之重視不若其他基本權利高，尤其在這個網路發達的年代，人人透過社群媒體，自行將照片、影片、所在位置透過網路公諸於眾，以博得親朋好友的按讚分享為樂，殊不知其生活足跡、個人資料已完全暴露給網路演算法與大眾眼前，毋寧說是自己放棄了資訊隱私權。強化民眾資訊隱私權概念非能一蹴可及，政府除加強宣導隱私自我保護之觀念，同時秉持憲法保障人民隱私權之精神，主動透過完善相關法規，降低對人民公共隱私權之侵害。

參考文獻



一、專書

1. 財團法人金融聯合徵信中心（編）（2017），《歐盟個人資料保護規則》，臺北：財團法人金融聯合徵信中心。
2. 許志雄（2016），《人權論：現代與近代的交會》，臺北：元照。

二、書之篇章

1. 林子儀（2015），〈公共隱私權〉，收於：國立臺灣大學法律學院、財團法人馬氏思上文教基金會（編），《第五屆馬漢寶講座論文彙編》，頁 7-62，臺北市：財團法人馬氏思上文教基金會。
2. 張永明（譯）（1999），〈【森林騎馬案】」裁定〉，收於：司法院大法官書記處（編），《德國聯邦憲法法院裁判選輯（八）—人性尊嚴與人格自由發展》，頁 284-319，臺北：司法院。
3. 許麗苓（2012），〈臺北市關鍵畫面 關鍵畫面全都錄 犯罪證據一把抓〉，收於：臺北市政府（編），《臺北市年鑑 2011》，頁 35-37，臺北：臺北市政府秘書處。

三、期刊論文

1. 王明禮（2014），〈論資訊隱私：科技與商業發展脈絡下的觀察〉，《中原財經法學》，32 期，頁 59-105。
2. 李惠宗（2013），〈個人資料保護法上的帝王條款—目的拘束原則〉，《法令月刊》，64 卷 1 期，頁 37-61。
3. 李寧修（2018），〈警察存取預防性資料之職權與個人資料保護〉，《臺大法學論叢》，48 卷 2 期，頁 391-437。
4. 李震山（2004），〈從公共場所或公眾得出入之場所普設錄影監視器論個人資料之保護〉，《東吳大學法律學報》，16 卷 2 期，頁 45-92。

- 
5. 洪家殷（2019），〈公務機關資料之蒐集與個人資料之保護〉，《東吳法律學報》，30 卷 4 期，頁 29-68。
 6. 張永明（2018），〈一般行為自由與一般人格權作為憲法保障之基本權〉，《月旦法學雜誌》，273 期，頁 28-46。
 7. 黃郁文、林啟豐、吳松儒、林柏鋒、易顯榮、王建軍、葉明紳（2013），〈建構臺北市治安電子城牆—新一代錄影監視系統工程實務〉，《中華技術》，100 期，頁 204-219。
 8. 葉俊榮（2016），〈探詢隱私權的空間意涵—大法官對基本權利的脈絡論證〉，《中研院法學期刊》，18 期，頁 1-40。
 9. 劉靜怡（2006），〈第一講 隱私權的哲學基礎、憲法保障及其相關辯論—過去、現在與未來〉，《月旦法學教室》，46 期，頁 40-50。
 10. 劉靜怡（2015），〈違規取締與個人資訊自決權—桃園地方法院行政訴訟一〇三年度交字第五四號判決〉，《月旦裁判時報》，37 期，頁 5-12。

四、研究報告

1. 中央警察大學（2015），〈臺北市錄影監視系統運用於犯罪偵防效能研究〉，臺北市政府警察局委託研究。
2. 黃昇勇、吳敬田、江慶興（2013），《看見臺北治理—錄影監視系統偵查理論及實務運用》，臺北：臺北市政府警察局。

五、學位論文

1. 林建中（1999），《隱私權概念之再思考—關於概念範圍、定義及權利形成方法》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，臺北。
2. 陳怡汝（2006），《日常生活的監視—以埔里鎮與日月潭國家風景區之監視器應用為例》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系研究所碩士論文，南投。
3. 彭旭成（2011），《國家設置、運用錄影監視器與資訊隱私權之衡平》，天主教輔仁大學財經法律研究所碩士論文，新北。

- 
4. 詹文凱（1998），《隱私權之研究》，國立臺灣大學法律系研究所博士論文，臺北。
 5. 盧廷彰（2006），《警察職權行使法中錄影監視器設置管理之法律問題研究》，東吳大學法律學系碩士在職專班法律專業組碩士論文，臺北。

六、判決案號

1. 最高法院 93 年度台上字第 1979 號民事判決。
2. 臺北高等行政法院 104 年度交上字第 78 號判決。
3. 臺灣桃園地方法院 102 年度交字第 228 號行政判決。
4. 臺灣桃園地方法院 103 年度交字第 221 號行政判決。
5. 臺灣高等法院 98 年度上字第 108 號民事判決。
6. 臺灣新北地方法院 103 年度簡上字第 404 號民事判決。
7. 臺灣臺中地方法院 106 年度訴字第 3783 號民事判決。
8. 臺灣臺北地方法院 92 年度訴字第 3796 號民事判決。
9. 臺灣臺北地方法院 92 年度訴字第 4312 號民事判決。
10. 臺灣臺北地方法院 92 年度訴字第 4314 號民事判決。
11. 臺灣臺北地方法院 95 年度重訴字第 250 號民事判決。

七、日文專書

1. 前田雅英（2003），〈防犯カメラの役割と設置の要件〉，收於：河上和雄先生古稀祝賀論文集刊行会（編），《河上和雄先生古稀祝賀論文集》，頁 501-518，東京：青林書院。

八、英文期刊

1. McClurg, A. J. (1995). Bringing Privacy Law out of the Closet: A Tort Theory of Liability for Intrusions in Public Places. *North Carolina Law Review*, 73(3), 989-1088.

2. Warren, S. D., & Brandeis, L. D. (1890). The Right to Privacy. *Harvard Law Review*, 4(5), 193-220.



九、外國法規

1. Data Protection Act 2018(United Kingdom).
2. Federal Data Protection Act of 30 June 2017 (Federal Law Gazette I p. 2097), as last amended by Article 12 of the Act of 20 November 2019 (Federal Law Gazette I, p. 1626).

十、外國判決

1. Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1965).
2. Katz v. U.S., 389 U.S. 347 (1967).
3. Olmstead v. U.S., 277 U.S. 438 (1928).

十一、網路文獻

1. ETtoday 新聞 (06/16/2019) , 〈街角守護神！北市破萬支監視器組「天網」搶奪破案率 100%〉 , 載於：
<https://www.ettoday.net/news/20190616/1465506.htm> 。
2. Information Commissioner Office (2017). *In the Picture: A Data Protection Code of Practice for Surveillance Cameras and Personal Information*. Retrieved from <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1542/cctv-code-of-practice.pdf>.
3. iThome (01/15/2017) , 〈警政署下一步靠大數據分析破案，整合 7 萬支監視器全臺大追緝〉 , 載於：<https://www.ithome.com.tw/people/110990> 。
4. Taipei cctv (2017) , 臺北市新錄影監視系統簡介【影片】 , 載於：
<https://www.youtube.com/watch?v=i8l714NMBAs&feature=youtu.be> 。
5. The News Lens 關鍵評論網 (06/05/2019) , 〈原來黑鏡都是真的：英國的監視科技系統，越來越像中國〉 , 載於：
<https://www.thenewslens.com/feature/timefortune/120253> 。



6. Wikipedia, *1993 Bishopsgate bombing*. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/1993_Bishopsgate_bombing.
7. 三立新聞網 (01/30/2020), 〈空拍機加入防疫！抓到沒戴口罩癡亂跑 「魔性碎念」網笑翻〉, 載於: <https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=680626>。
8. 中時電子報 (02/13/2020), 〈典當機車想討回 男異想天開報失竊〉, 載於: <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200213004428-260402?chdtv>。
9. 風傳媒 (01/24/2019), 〈10 歲男孩聯手虐殺 2 歲幼兒.....小殺人犯故事改編電影入圍奧斯卡 受害者母親：我被迫再次經歷傷痛〉, 載於: <https://www.storm.mg/article/866856>。
10. 維基百科網站, 〈倫敦七七爆炸案〉, 載於: <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%80%AB%E6%95%A6%E4%B8%83%E4%B8%83%E7%88%86%E7%82%B8%E6%A1%88>。
11. 維基百科網站, 〈歐威爾主義〉, 載於: <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E5%A8%81%E7%88%BE%E4%B8%BB%E7%BE%A9>。
12. 臺北市政府警察局網站, 〈新興繼續性計畫說明書〉, 載於: <https://police.gov.taipei/cp.aspx?n=9F9BD77A786E90E1>。
13. 臺北市政府警察局網站, 〈臺北市警政統計查詢系統〉, 載於: <https://statdata.police.taipei/Pxweb2007/Dialog/statfile9.asp>。
14. 趙佳儀 (2009), 《資訊化時代隱私權概念之再思考—以公共隱私權為中心》, 司法官 48 期學員法學研究報告, 載於: <http://ja.lawbank.com.tw/treatise2.aspx?id=295>。
15. 鄧煜祥 (2009), 《從隱私權保障之觀點論鄰里監視器之合憲性—美國法之借鏡》, 司法官 48 期學員法學研究報告, 載於: <http://ja.lawbank.com.tw/treatise2.aspx?id=294>。

- 
16. 轉角國際（06/16/2016），〈英國病：足球流氓，英格蘭紳士的暴力變身〉，載於：https://global.udn.com/global_vision/story/8664/1763952。
17. 蘋果日報（02/03/2020），〈中國防疫監控出奇招 派無人機裝大喇叭把民眾趕回家〉，載於：
<https://tw.appledaily.com/international/20200203/Y7Q6ZTYK5THKRWHP4X2XFVKLBA/>。

