

公民與政治權利國際公約

第十六條及第十七條

——「我是與我在」之不受侵擾權

姚孟昌*

大 綱

第十六條 法律前人格之承認

- 一、事例
- 二、條文概述與制定目的
- 三、條文釋義
- 四、根據《締約國提交關於《公民與政治權利國際公約》第十六條之國家人權報告撰寫準則》公布之《2012 中華民國國家人權報告》
- 五、附記

第十七條 對干涉及攻擊之保護

- 一、事例
- 二、隱私權之一般概述
- 三、何謂無理或非法侵擾（Arbitrary or Unlawful Interference）？
- 四、締約國必須承擔之積極保護義務
- 五、其他列舉保障之內涵
- 六、根據《締約國提交關於《公民與政治權利國際公約》第十七條之國家人權報告撰寫準則》公布之《2012 中華民國國家人權報告》

* 英國倫敦大學亞非學院法學博士；天主教輔仁大學學士後法律學系助理教授

第 16 條

人人在任何所在有被承認為法律人格之權利。

「簽署本公約的各國……承認人的基本權利的來源並非由於某人是某一國的公民，而是根據人類人格的屬性。」—摘錄自《1969 年美洲人權公約》序言。

一、事例

「……我們認為其祖先乃從國外輸入我國、並被作為奴隸出賣的黑人，他們不被包括在憲法的‘公民’一詞之內，憲法也無意將他們包括在內。因此他們不能要求享有憲法賦予合眾國公民的任何權利和特權。相反的，當時他們被認為是從屬的、低人一等，被掌握統治權的種族所轄管。無論解放與否，他們始終服從統治族群的權威。除統治者者願意給他們權利和特權外，別無其他權利或特權。……一個多世紀以來，他們被當作劣種人，完全不適宜與白種人交往。無論是在社會關係中，還是在政治關係中；由於他們是劣種人，因而沒有白種人必須予以尊重的權利；黑人可以公正、合法地被貶為奴隸，為白人的利益服務。……《獨立宣言》並沒有打算把當奴隸的非洲人包括在內，制定並通過該宣言的人民中沒有他們的份，這是清楚且沒有爭論的。」——美國聯邦最高法院院長坦尼（Chief Justice Roger B. Taney）於「得瑞德史考特訴桑福德」（*Dred Scott v. Sandford*）一案中判詞。¹

¹ See *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 393, 1857. “...Negros, whose ancestors were imported into this country, and sold as slaves they are not, and that they are not included, and were not intended to be included, under the word 'citizens' in the Constitution, and can therefore claim none of the rights and privileges which that instrument provides for and secures to citizens of the United States. On the contrary, they were at that time considered as a subordinate and inferior class of beings, who had been subjugated by the dominant race, and, whether emancipated or not, yet remained subject to their authority, and had no rights or privileges but such as those who held the power and the Government might choose to grant them.... They had for more than a century before been regarded as beings of an inferior order, and altogether unfit to associate with the white race,

「〔極權國家〕邁向全面統治（total predominance）道路的第一步是扼殺每個人的法律人格。扼殺他的法律權利地位乃是完全支配他的先決條件。」漢娜·鄂蘭。²

二、條文概述與制定目的

現代法治國家中，「人性尊嚴以及個人身體與精神完整性不受侵害與貶損」的原則係建立在承認每個人擁有完整的法律主體性之前提。任何人不得被降格成為從屬於他人法律人格下之客體；更不得被剝奪其在法律上享有之所有權利，包括生命權、權利救濟請求權與民事法律上之權利與責任能力。³據此，現代法治國家嚴禁任何形式的酷刑、奴役制度、族群隔離與無限期非法羈押；也要求國家須以合乎人道方式對待人身自由受到限制者。⁴即便容許立法對兒童、精神病患、受禁治產人等限制其行為能力，但不得立法否認或剝奪任何人的法律人格。

承認每個人在任何地方均保有其法律人格旨於令個人人性尊嚴能在法律秩序中成為實在。否則，個人不可能享有真正的自由，也不可能享有合乎正義之對待。⁵因此第 16 條所揭示是一絕對不可減損免除的權利。該權利具有對世性（*erga omnes*）。即便在緊急狀況下，保障該權利也是締約國不可拒絕與減免的責任。⁶

either in social or political relations; and so far inferior, that they had no rights which the white man was bound to respect; and that the negro might justly and lawfully be reduced to slavery for his benefit. ...In the opinion of the court, the legislation and histories of the times, and the language used in the Declaration of Independence, show, that neither the class of persons who had been imported as slaves, nor their descendants, whether they had become free or not, were then acknowledged as a part of the people, nor intended to be included in the general words used in that memorable instrument.”

² 漢娜鄂蘭，極權主義的起源，（臺北：左岸文化，2009），第12章。

³ See Nowak, M. U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2nd revised edition, N.P. Engel Publisher, 2005, p. 369. Also see A/2929, Ch. VI, para. 97.

⁴ 參考《非洲人權和民族權憲章》（African Charter on Human and Peoples' Rights）第 5 條：「每一個人的固有尊嚴有權受到尊重，其合法地位有權得到承認。對人的一切形式的剝削和侮辱，尤其是奴隸制度、奴隸買賣、拷打及殘忍的、不人道的或污辱性的刑罰和待遇。均應予以禁止。」

⁵ Volio, F. *Legal Personality, Privacy, and the Family*, in Henkin, L. (Ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Columbia University Press, 1981, p. 186.

⁶ 參考《公民與政治權利國際公約》第 4 條第 2 款條文。

今天，我們視「每個人在任何處所均享有法律人格之權利」為理所當然。然而，奴役制度、種族滅絕與隔離、無限期將人羈押於集中營等情事並非只存於去今甚遠的史頁之中。⁷現實世界中仍隨處可見。舉凡族群嚴重衝突、社會分化對立、一黨獨裁專制、人權價值被蔑視、弱勢群體被欺壓之處，限制甚至進而否認個人法律人格之情事仍在進行中。因此，本條文作為人權保障機制之基石，其重要性不容忽視。第 16 條不只與公約第 2 條及第 3 條之禁止歧視、第 14 條之正當法律程序、第 24 條之確保兒童免受各種形式壓榨相關。⁸更是解釋其他條款，必須參考之重要原則。⁹

截至目前為止，「人權事務委員會」尚未針對第 16 條直接做成「一般性意見」(general comment)，也少有在處理個人來文時直接引用第 16 條作為判決依據之實例。人權事務委員會的沉默或許顯示各國中少有違反第 16 條之例，也可能是因受害者在系統性壓迫之下無從提出權利救濟主張的機會。¹⁰

三、條文釋義

本條文中所稱之「在任何所在」一詞，涉及本條文適用之空間範圍。原則上，各締約國之義務並未超過《公民與政治權利國際公約》第 2 條第 1 款所稱之國家管轄範圍，也包括該國派駐境外之武裝部隊的有效控制範圍，不問這種有效控制是在何種情況下獲得。根據《公民與政治權利國際公約》之立法背景，可被承認為法律主體之「人人」只限於自然人 (human beings)。除締約國國民之外，也包括在締約國控制範圍內之任何國籍或無國籍之個人。例如，在締約國的領土上或受其管轄的尋求庇護者、難民、移徙工人以及其他人均包括在內。但第 16 條排除法人的適用。

本條文所稱之「人人」是否包括未出生的胎兒？《公民與政治權利國際公約》並未如《美洲人權公約》明訂：「每一個人都有使其

⁷ 如上述之實例所闡述。

⁸ see Joseph, S., Schultz, J. and Castan, M. The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary, 2nd edition, Oxford University Press, 2004, p. 302

⁹ See Nowak, M. op. cit., p. 372.

¹⁰ 同前注。

生命受到尊重的權利。這種權利一般從胚胎時起就應受到法律保護。」¹¹，因此未賦予未出生之胎兒與已出生者相同，均擁有法律上主體地位。由於吾等無法從第 16 條之措辭或條約準備工作材料 (*travaux préparatoires*) 中得到立法者有意否定胎兒具有法律人格地位的觀點。同時，鑑於國家對於未出生胎兒的生命權有重要利益 (*important interest*)。¹²胎兒相對其母親應有其獨立之利益。因此筆者認為第 16 條保障對象可及於未出生的胎兒。但筆者也非主張剛受孕的胚胎即可享有公約所規定的全部權利，而是須根據對公約整體精神、目的與宗旨的理解，在個案中分別判斷。依照筆者個人之見，至少兩項條文可適用於孕婦腹中的胎兒。《公民與政治權利國際公約》第 7 條禁止對胚胎進行會造成永久性損害之實驗。第 26 條則確保胎兒享有性別平等權利與地位 (如公平繼承權與防止經性別篩選後中止懷孕的行為)。

原則上，個人法律人格地位的存在始於出生，終於死亡。締約國須令每位嬰孩出生後立刻被登記，取得戶籍與國籍。第 16 條亦包括某些自主性權利 (*autonomous rights*)。如早期法律體系中不乏「剝奪公民權利終身」(*civil death*) 的處罰，剝奪公民在法律程序中作為人之能力與地位，或使人淪為法律客體。該處置無論是否侵害該市民所擁有之其他公約權利，至少都已經違反第 16 條規定。

任何造成公民強迫失蹤的行為，令失蹤者置於法律保護之外，使被害者的生命與身體完整性蒙受威脅，進而危及其在法律面前得到承認的人格地位，最後令其享有之權利也成泡影。此為聯合國《保護所有人不遭受強迫失蹤宣言》(*Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*) 警誡各國之事。¹³2006 年 12 月 20 日，第 61 屆聯合國大會通過了《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》(*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*) 進一步確認「強迫失蹤」是一種極端

¹¹ 參考《美洲人權公約》第 4 條第 1 項。

¹² 參考美國聯邦最高法院判決 *Roe v. Wade* 的觀點。大法官布萊克蒙表示：「州可以主張，基於保障懷孕婦女的身體健康、維持醫療標準、以及對於未出生胎兒的生命權等具有『重要利益』(*important interest*)，當此種利益已達『不可抗拒利益』(*compelling interest*) 的程度時，州可以立法的方式，對於婦女的墮胎權作一定的限制。」，410 U.S. 113 (1973 年)。

¹³ 參考聯合國大會 1992 年 12 月 18 日第 47/133 號決議。

嚴重的侵犯人權的行為。很多時候，當國家機關或得到國家授權、支持或默許的個人或組織，對個人實施逮捕、羈押、綁架，或以任何其他形式剝奪自由的行為，隱瞞失蹤者的命運或下落，致使失蹤者不能得到法律的保護。此舉形同實質否認受害者之法律人格。¹⁴

《人權事務委員會》特別提醒是否確保婦女享有法律上平等權利與第 16 條有關。許多地區的社會習俗令婦女行使擁有與支配財產、締結合同或行使其他民事法律能力受到婚姻狀況的限制。甚至令寡居婦女可連同已故丈夫的財產一起送交夫家親屬擁有。《人權事務委員會》要求締約國除必須說明如何透過立法確保婦女在法律程序與現實生活中均可完整且平等地行使其法律職能。¹⁵

四、根據《締約國提交關於《公民與政治權利國際公約》第 16 條之國家人權報告撰寫準則》公布之《2012 中華民國國家人權報告》

《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》第 6 條明定：「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度」。中華民國政府自 2011 年 6 月 9 日開始，由「總統人權諮詢委員會」議事組協助各部會依照「人權事務委員會」頒布之《各締約國根據公民與政治權利國際公約第 40 條提交國家報告之撰寫準則 Guidelines for the treaty-specific document to be submitted by States parties under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights》（以下簡稱《撰寫準則》）撰寫初次國家人權報告（initial national report）。期待經由撰寫過程令政府自行檢討中華民國人權狀況。《2012 中華民國國家人權報告》已於 2012 年 4 月 20 日由總統公布。¹⁶

《撰寫準則》要求締約國必須說明：「根據法令，人民何時可取

¹⁴ 參考 http://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/IV_16_chinese.pdf，（最後瀏覽日，2012 年 5 月 10 日）

¹⁵ 參考「人權事務委員會」頒布之《第 28 號一般性意見》第 19 段。

¹⁶ 有關《作為簽約國報告組成部分的核心文件》、《公民與政治權利國際公約初次報告》、《經濟社會文化權利國際公約初次報告》詳細資料，請參考法務部「人權大步走」專區。
<http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=267054&ctNode=30551&mp=200>。

得法律上的人格；內國法中關於法律上人格之定義為何？」¹⁷及「在締約國境內出生孩童之登記制度及取得個人身分證明檔之方法。」¹⁸

就第一項問題，《公民與政治權利國際公約初次報告》（以下簡稱初次報告）說明：「依據憲法第 7 條、民法第 6 條及第 7 條規定，中華民國人民於出生時，平等取得法律上的人格地位，並無差別待遇。胎兒以將來非死產者為限，關於其個人利益之保護，視為既已出生。」¹⁹

就第二項問題，《初次報告》回應如下：「依國籍法規定，中華民國國籍之取得，原則上以當事人之父或母之國籍而決定。父母均無可考或均無國籍者，則以其出生地決定國籍。……2011 年 11 月 30 日修正公布之《兒童及少年福利與權益保障法》，已要求國家應協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項，並保障其社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項。至於不具中華民國國籍或未具臺灣地區人民身分之新生兒，如非婚生子女生父不詳，未隨同生母被遣返回其原屬國，經循外交途徑協尋又無法找到其生母，就可能成為滯臺人球。……內政部曾於 2010 年間為一類此情形兒童辦妥出生及收養登記。」²⁰

五、附記

聯合國大會於 2010 年 12 月 21 日通過第 65/209 號決議，對世界各區域強迫失蹤或非自願失蹤，包括構成強迫失蹤部分行為或相當於強迫失蹤的逮捕、拘留和綁架事件增多，以及有關對失蹤事件證人或失蹤者親屬進行騷擾、虐待和恐嚇的報告不斷增多深表關切。宣佈每年 8 月 30 日為「強迫失蹤受害者國際日」，從 2011 年開始，舉行活動予以紀念。

¹⁷ “78. Provide information on the moment at which legal personality is acquired under the law, and as regards regulations governing the definition of legal personality in national law.”

¹⁸ “79. Provide information on rules concerning birth registration of all children born on the territory of the State party and access to personal identity documents for all.”

¹⁹ 參考第 233 點。

²⁰ 參考第 235-237 點。

第 17 條

- 一 任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。
- 二 對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。

「即令最貧窮者，也能在其陋室中對抗國家力量。儘管牆瓦破損、房頂搖搖欲墜，風雨乘虛而入，英格蘭國王卻不能侵擾他。軍隊也不敢跨越此將傾之屋的門檻。」英國首相威廉·皮特（William Pitt the Elder，1708-1778）²¹

「隱私權就是可以獨處而不受干擾的權利，那是全面性的權利，是有教養的公民所擁有最具價值的權利。」——美國聯邦最高法院大法官路易士布蘭迪斯（Grand Justice Louis D. Brandeis，1856-1941）²²

一、事例

「社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定，無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者，處新臺幣三千元以下罰鍰或申誡。……該規定所保護者，為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。……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

²¹ “The poorest man may in his cottage bid defiance to all the forces of the Crown. It may be frail, its roof may shake; the wind may blow through it; the storm may enter, the rain may enter -- but the King of England cannot enter; all his force dares not cross the threshold of the ruined tenement!”

²² “Privacy is the right to be alone--the most comprehensive of rights, and the right most valued by civilized man.”, quoted from Grand Justice Brandeis's dissenting opinion in *Olmstead v. U. S.* (1928).

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。」——摘錄自中華民國司法院大法官會議解釋第 689 號解釋理由書。

二、隱私權之一般概述

隱私權正如美國聯邦最高法院大法官路易士布蘭迪斯（Grand Justice Louis D. Brandeis）所稱，是個人可以獨處而不受他人干擾的權利（the right to be alone）。意味個人期待擁有孤獨、親密關係、自主、自我肯定、自我實現與保持個人資訊之慾望能被尊重。²³個人在其自主領域享有不受無理及非法干擾之自由；²⁴也享有關於個人資訊的控制權。

該權利建立在「人是存在、自主與自由的主體」此一前提。個人自主令個人可以決定之私密領域範圍；個人可自主地決定參加或退出公共生活及與他人的關連；可自由地按照個人期待重塑自己的生活並管理之。²⁵諸如「歐洲人權委員會」根據《歐洲人權公約》第 8 條指出：「個人享有建立並發展與他人的關係，包括在情感領域中，發展與充實個人自我個性之權利。」²⁶

隱私權概念最早可溯源於國家須保障個人住宅與個人秘密通信

²³ Michael, J. “Privacy” in Harris, D. and Joseph, S. (eds), *The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law* (Clarendon Press: Oxford, 1995), p. 333.

²⁴ Wilborn, S. E. *Revisiting the public/private distinction: Employee monitoring in the workplace*, *Georgia Law Review*, 32, (1998), 825, 833. 歷來大法官解釋中，釋字第 603 號解釋為闡釋資訊隱私權意義，借鏡自德國聯邦基本法第 1 條與第 2 條第 1 項「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展」概念所演繹而來「個人生活私密領域免於他人侵擾」的「隱私權」保障，可供參照。

²⁵ 參考前注五，193-5。

²⁶ Nowak, M. p. 390.

免受侵入、騷擾與監控。²⁷至於要求國家將個人家庭生活與私生活也被納入隱私權保護範圍則受到《歐洲人權公約》第 8 條之影響。²⁸個人可以自由地在公共領域享有私人關係或家庭生活不受干擾與窺探之自由。不過，為決定個人隱私可否達到公開的程度，則必須考慮各種因素依照個案而定。包括考慮相關人等之具體行為與主觀感受，例如考慮個人私密資訊若為他人取得、散布或公開將造成令人困窘與煩擾的程度；揭露一個人較反常或特別生活型態會使個人蒙受公眾嘲諷的情況。事實上，個人私生活並不限於個人私密或甚至親密（intimacy）範圍內的活動，也非以個人獨自支配的空間為其保障界限。所謂在公共領域中不被注目的權利（civil inattention），也屬於個人私領域不受干擾自由所保障範圍，例如：在開放為一般人自由進出的公園與家人野餐時，仍可主張此活動屬於個人私領域範圍。

個人可以自由參加與眾不同甚至是社會非難的活動，如參加非公開之性愛活動、閱讀色情書刊或影音資訊等。社會與公眾不應對個人自由發展任意進行道德或法律的約制。除非是在公共場合進行的猥褻或親密行為，國家才可基於保護公共道德、國民健康與交通秩序之故，依法限制之。

關於同性戀者權利，「人權事務委員會」曾於 *Toonen v. Australia* 一案中一致決定：「即使禁止成年男性於彼此自願同意下進行同性戀行為的刑事法律未曾被適用過，但是該法令的存在已經構成對申述人隱私權的違反，也構成對於他性傾向、性認同與性別的歧視。」²⁹

隨著科技發展，個人生物特徵、數位資訊與訊息交換也在保護之列。「人權事務委員會」曾確認，偽造嬰孩的出生證明違反第 17 條。³⁰若無正當理由或法律基礎之採集血樣、基因、與指紋，未經同意之醫療或醫學實驗亦然。

²⁷ 正如上文中英國首相威廉皮特所聲稱。

²⁸ 第 8 條：一、人人有權使他的私人和家庭生活，他的家庭和通信受到尊重。
二、公共機關不得干預上述權利的行使，但是依照法律的干預以及在民主社會中為了國家安全，公共安全或國家的經濟福利的利益，為了防止混亂或犯罪、為了保護健康或道德、或為了保護他人的權利與自由，有必要進行干預者，不在此限。

²⁹ 參考 No. 488/1992.

³⁰ *Monaco v. Argentina*, No. 400/1990.

《公民與政治權利國際公約》第 17 條本身與「人權事務委員會」為該條文頒布之一般性意見並未就個人隱私的概念予以完整界定，隱私權內涵尚在發展之中。³¹如「人權事務委員會」曾同意個人來文者主張：「在其祖先墳塋所在處進行旅館擴建工程，已構成對申訴者隱私權的侵犯。蓋個人與其祖先的關係，乃是自我認同的重要部份。由於政府出租這塊土地時並未考慮到家族墓地對申訴人的重要意義，因此被判定是任意干預個人隱私。」³²這裡提及之「自我認同」還包括個人可以決定其外表、穿著、鬚髮樣式、性別、個人遺傳密碼、感覺與思想、特定經歷與記憶、信仰等。

三、何謂無理或非法侵擾 (Arbitrary or Unlawful Interference) ?

《公民與政治權利國際公約》第 17 條並未包含准許國家可基於維護社會秩序、國家安全、或公共利益與道德之必要限制個人隱私權的條款。僅僅要求國家或私人不得對個人私生活、家庭、住宅或通信，予以任意及非法侵擾 (arbitrary or unlawful interference)。就個人名譽與信用而言，公約只禁止非法侵擾。政府機關或私人若對個人隱私、名譽與信用進行法律所不許之干擾，即屬「非法」。

「任意」意味「不正當」、「不合理」、「反覆無常」與「無法預測」。「人權事務委員會」認為締約國必須確保其內國法律所規定的干涉，均符合公約的規定和目標，且在個別情況中合情合理，否則即構成「任意侵擾」(Arbitrary Interference)。若因公共道德之故，限制宗教活動方式是可以被允許，但基於類似理由對個人隱私進行限制就可能就構成「任意與無理」的干擾。³³「人權事務委員會」在 *Canepa v. Canada* 一案中提醒，「任意性」非只限於程序層面，也包括對個人隱私侵擾無合理原因。³⁴「人權事務委員會」也在具體個案

³¹ 如 Mr. Herndl 於 *Coeriel and Aurik v. The Netherlands* (453/1991) 一案中提出反對意見認為，個人選擇於改變其姓氏之權利亦可歸類為隱私權之一。大法官會議則視姓名權為人格權，為憲法第 22 條所保障。參照司法院大法官會議解釋第 399 號。

³² 參考 *Hopu and Bessert v. France* (549/1993)

³³ 參考「人權事務委員會」頒布之《第 16 號一般性意見》第 4 段。

³⁴ No. 558/1993.

中衡量各種因素以判定干擾本身是否合乎比例原則。³⁵如在 *Rojas Garcia v. Colombia*，「人權事務委員會」認定一位蒙面男子凌晨兩點進入家宅並辱罵家主小孩的行為，即是違反第 17 條。³⁶

四、締約國必須承擔之積極保護義務

依照第 17 條第 2 款規定，政府應採取立法及其他措施，保護個人隱私免受攻擊，包括來自道德、宗教、社會習俗各層面的侵擾。締約國更須節制輿論或社會多數侵犯違反少數弱勢之隱私之行為。若締約國不制定禁止侵擾隱私之規範或甚至立法授權政府部門得任意干涉個人隱私時，即違反第 17 條第 2 款規定之積極保護義務。

締約國必須有效保障個人通信完整與不受窺探。信件應送達受信人，不得違法攔截、啟開或拆讀。應禁止違法監查、攔截電話、電報和其他通訊形式、竊聽和記錄談話。合法搜索應只限於搜索必要證據，不應有其他騷擾情事。人身搜查，應有切實的措施確保被搜查者的尊嚴。且只限於與被搜查者同一性別的人方可為之。³⁷除行政或民事法規外，公約要求締約國須在刑法中規定最低限度之禁制性規範。也必須提供受到任意或非法干擾者有效之救濟管道。³⁸

締約國必須關切若干法律和社會習俗可能影響婦女享有第 17 條保護之權利，包括免遭性騷擾或性侵害的保護。若法令要求婦女採取中止懷孕手術或絕育手術時須得他人同意，此舉可能損害婦女隱私。若雇主在雇用婦女前要求提出驗孕報告卻未得法令制止懲處，亦然。締約國應提出報告，說明保護婦女隱私不受干擾所採取之措施與成效。³⁹

締約國必須特別關切被限制人身自由者或在社會生活中容易受到侵擾之弱勢群體，包括保障兒童、老人、身心障礙者、同性戀或變性者。國家必須保障受刑人或被羈押者與外部通信的權利；提供他們享有最低限度的隱私與私密的空間。不得要求受刑人當著警衛

³⁵ 參考 *Toonen v. Australia* (488/1992).

³⁶ No. 687/1996.

³⁷ 參考「人權事務委員會」頒布之《第 16 號一般性意見》第 8 段。

³⁸ 參考「人權事務委員會」頒布之《第 16 號一般性意見》第 6 段。

³⁹ 參考「人權事務委員會」頒布之《第 28 號一般性意見》第 20 段。

之面排泄，也不得任意檢查受刑人之私處；⁴⁰須保護人身自由受限制者的名譽受他人侵擾；病患就醫之資訊不得在未經同意情況下洩露；須尊重變性者或愛滋病患的就醫隱私，且須禁止他人給予汙名化。

五、其他列舉保障之內涵

1、家庭 (family)

本條文中所稱之「家庭」一詞與第 23 條所稱之「家庭」具有相同涵義。「人權事務委員會」強調各締約國依照公約的目的與宗旨，必須對家庭進行廣義之詮釋。家庭建立在血緣關係與法定婚姻或收養關係，也必須根據成員間是否同居或其他緊密的、經常的、持續的生活事實而定，包括經濟連結與生活互助。一般而言，「家庭」成員非只限於已婚父母與其子女，尚包括祖父母與孫子女，同居之姑姨叔伯舅或堂表兄弟姐妹等近親關係。在歐洲人權體系中，親屬關係還延伸至非婚異性伴侶或同性伴侶關係與非婚生子女或收養子女間關係。

若國家非法或任意地限制某一家庭成員與其他家人往來互動，即是對家庭的侵擾。⁴¹強行將子女與其父母分離亦然。除因情況特殊且為了實踐兒童最佳利益保障，不可為之。⁴²若父母離婚致使子女必須與父母一方分離時，父母雙方未具監護人身份者有權維持與子女間關係，包括親密互動與定期探訪等。其探視權若為監護人一方阻攔，締約國須確保此項權利的履行。⁴³無合理理由之禁止離婚，造成面臨婚姻破裂之當事人無法終止彼此關係並開始其全新的、合法的家庭生活，也構成對於家庭生活的任意干預。非法、無正當理由且不合比例原則地剝奪個人人身自由，形同對家庭的侵犯。此外，在監服刑的囚犯有權得到家庭成員定期探訪，他應該能與入監探訪的家人享有不受打擾的私密相處。

⁴⁰ 參考 No. 721/1996.

⁴¹ 例如法院違反法定程序發布民事保護令即屬於此類。參考中華民國《家庭暴力防治法》。

⁴² 參考 *Buckle v. New Zealand*, No. 858/1999.

⁴³ 參考 *Fei v. Colombia*, No. 514/1992.

「人權事務委員會」處理締約國是否違反第 17 條中涉及「家庭」隱私保障時，多數案件與外國人入境、居住許可與驅逐相關。移民部門在決定是否核發簽證或居住許可時固然享有廣泛的自由裁量權限，「人權事務委員會」要求締約國必須依比例原則對核可與否認真考慮。如 *Winata v. Australia* 一案中，「人權事務委員會」指出：「申訴人在澳洲停留時間已超過 14 年。其子女在澳洲出生長大，並與其他普通孩子一樣受教育。澳洲政府必須合理證明驅逐父母二人並非只為了執行移民法規，尚有其他正當理由。否則此等驅逐處分即屬任意。」⁴⁴在 *Bakhtiyari et al v. Australia* 一案中，「人權事務委員會」認定澳洲政府未待丈夫取得確定判決即驅逐其妻子兒女，致使難民家庭分離，此舉違反公約第 17 條第 1 款與第 23 條第 1 款。⁴⁵

2、住宅 (home)

誠如本文開頭引用英國首相老威廉皮特的話語，對個人住宅的尊重與保護是 18 世紀隱私權理念的核心。家宅四牆內發生之事是隱秘與自主的。住宅是個人可以依其需要，自由自在地實現其自我的空間。住宅是一種熟悉、安全、可以由自己完全控制的環境。個人與其家屬能在家中享受和諧、寧靜與不受侵擾的生活。「住宅」包含住所與個人可控制之生活領域，例如車房與露營帳篷，也延伸至個人經營商業與工作處所。⁴⁶「住宅」空間以外，則屬法律政策與社會規範所制約的公共領域。

任何未取得住宅使用人同意的侵入，包括強行或秘密侵入、監視或監聽、竊錄或搜索、以聲響或各種方式打擾他人居住安寧均屬對住宅的侵擾。除非行為人能證明此干擾為合法且正當合理。以搜

⁴⁴ No. 930/2000.

⁴⁵ No. 1069/2002.

⁴⁶ 參考中華民國司法院大法官會議解釋第 535 號解釋理由書：「……除法律另有規定（諸如刑事訴訟法、行政執行法、社會秩序維護法等）外，警察人員執行場所之臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之，其中處所為私人居住之空間者，並應受住宅相同之保障；對人實施之臨檢則須以有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者為限，且均應遵守比例原則，不得逾越必要程度，儘量避免造成財物損失、干擾正當營業及生活作息。至於因預防將來可能之危害，則應採其他適當方式，諸如：設置警告標誌、隔離活動空間、建立戒備措施及加強可能遭受侵害客體之保護等，尚不能逕予檢查、盤查。」

索為例，若執法機關未經法律明確授權，也非為保全證據之必要逕行搜索，且搜索超越必要範圍，即屬侵害住宅所有者或居住者之隱私。前文曾提及之 *Rojas Garcia v. Colombia* 一案，「人權事務委員會」認為哥倫比亞政府須確保搜索行為合於政府法令與公約的規定，且須在合理。由於締約國無法在個案中證明搜索的合理與必要，因此被認定為違犯第 17 條。⁴⁷

3、通信 (correspondence)

《公民與政治權利國際公約》所保障之通信，包括書信、電話、電報、傳真、電郵等各式各樣通訊方式。在中華民國憲政體制中，秘密通訊是憲法保障之基本權利。⁴⁸ 第 17 條第 1 款要求國家不可侵犯個人通訊權利外，第 2 款更要求國家採取立法與各項行政措施以確保私人間通訊暢通、便利且不受第三者干擾、檢查、記錄或任意公開。

對於個人通訊最為常見的干預是國家為執行司法追訴、防止犯罪、打擊國內外恐怖主義進行秘密監控。與上述住宅搜索相同，公約要求執法機關只有當法律明確授權，符合刑事訴訟保全證據或防止犯罪目的時才可進行。監控程度必須合乎比例原則，且事後須告知被監控者。職司決定監控與否之主管機關須受司法部門監督。⁴⁹

受刑人仍享有對外定期通訊權利，對其通訊的監督也必須保持

⁴⁷ No. 687/1996.

⁴⁸ 參考《中華民國憲法》第 12 條。

⁴⁹ 參考中華民國司法院大法官會議解釋第 631 號解釋文：「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。國家採取限制手段時，除應有法律依據外，限制之要件應具體、明確，不得逾越必要之範圍，所踐行之程序並應合理、正當，方符憲法保護人民秘密通訊自由之意旨。中華民國 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：『前項通訊監察書，偵查中由檢察官依司法警察機關聲請或依職權核發』，未要求通訊監察書原則上應由客觀、獨立行使職權之法官核發，而使職司犯罪偵查之檢察官與司法警察機關，同時負責通訊監察書之聲請與核發，難謂為合理、正當之程序規範，而與憲法第 12 條保障人民秘密通訊自由之意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於 96 年 7 月 11 日修正公布之通訊保障及監察法第 5 條施行之日失其效力。」現行《通訊保障及監察法》第 5 條已經修改為：「前項通訊監察書，偵查中由檢察官依司法警察機關聲請或依職權以書面記載第 11 條之事項，並敘明理由、檢附相關文件，聲請該管法院核發；檢察官受理申請案件，應於二小時內核復。如案情複雜，得經檢察長同意延長二小時。法院於接獲檢察官核轉受理申請案件，應於二十四小時內核復。審判中由法官依職權核發。法官並得於通訊監察書上對執行人員為適當之指示。前項之聲請經法院駁回者，不得聲明不服。」

在必要範圍。若監獄主管對受刑人進行廣泛且不受監督節制的通訊檢查違反第 17 條第 2 款。⁵⁰「人權事務委員會」曾指出，獄方扣留受刑人寄給其辯護律師的信函並延遲寄發，未必違反第 17 條第 1 款規定，但已有違反《公民與政治權利國際公約》第 14 條第 3 款保障受刑人與其律師自由通訊之虞。⁵¹

4、名譽與信用 (honour and reputation)

《公民與政治權利國際公約》第 17 條禁止對個人名譽與信用進行非法破壞。「破壞」意指對他人的名譽與信用進行非法的、有意的、不合於事實的侵害且損害已達到一定強度。若只因過失或基於事實的陳述，即使冒犯個人聲譽信用，尚未違反第 17 條。

第 17 條所稱之「名譽」(honour) 趨向一個人對自己的主觀評價 (subjective opinion or feeling)。「信用」(reputation) 則指他人對自己所作的評價 (his or her appraisal by others)。⁵² 攻擊個人名譽的會損害個人自尊，比侵害其信用更嚴重地影響其尊嚴與自我認同。名譽可能在私下互動中為他人侮辱性或貶抑性話語損害，最嚴重者可構成《公民與政治權利國際公約》第 7 條所欲禁止之侮辱性待遇。信用則只在公開情況才能被侵害。

第 17 條規定，各國有義務為保護個人的名譽和信用提供適當立法，並對侵害名譽和信用的政府或個人行為有效糾正。締約國應於人權報告中說明個人的名譽與信用得到何種程度的法律保護，以及如何落實。⁵³

在 *Tshisekedi v. Zaire* 一案中，「人權事務委員會」認定薩伊政府在逮捕反對派人士 *Tshisekedi* 後，司法機關聲稱被逮捕者有心理紊亂

⁵⁰ No. 27/1980.

⁵¹ 參考 *Tomlin v. Jamaica*, No. 589/1994. 又中華民國司法院大法官會議解釋第 654 號解釋亦採取類似觀點。「羈押法第 23 條第 3 項規定，律師接見受羈押被告時，有同條第 2 項應監視之適用，不問是否為達成羈押目的或維持押所秩序之必要，亦予以監聽、錄音，違反憲法第 23 條比例原則之規定，不符憲法保障訴訟權之意旨；同法第 28 條之規定，使依同法第 23 條第 3 項對受羈押被告與辯護人接見時監聽、錄音所獲得之資訊，得以作為偵查或審判上認定被告本案犯罪事實之證據，在此範圍內妨害被告防禦權之行使，抵觸憲法第 16 條保障訴訟權之規定。前開羈押法第 23 條第 3 項及第 28 條規定，與本解釋意旨不符部分，均應自中華民國 98 年 5 月 1 日起失其效力。」

⁵² M. Nowak, p. 404.

⁵³ 參考「人權事務委員會」頒布之《第 16 號一般性意見》第 11 段。

(psychological disturbance) 現象，判定他應接受精神檢查。*Tshisekedi* 最後雖未被強制收容於精神病院，但是薩伊政府仍持續散布他處於不正常心理狀態的消息。此舉屬於破壞其名譽與信用的行為。⁵⁴

5、個人資料與去氧核糖核酸檢驗 (DNA Testing)

以電腦、資料庫及其他技術收集或儲存私人資料須由法律加以規定。締約國必須確保有關個人私生活資料不會落到未經授權而進行搜集、處理和使用之人手中。個人資訊不可被用來作為違反公約之事。人人有權以明白易懂的方式查閱被存放於檔案中之個人資料，以及知曉他人搜集儲存該個人資料的目的及用途。若檔案的個人資料有誤，或該資訊係以違法方式收集時，個人有權要求改正或消除。⁵⁵

「人權事務委員會」曾於審查丹麥第 4 次定期國家人權報告時指出：「丹麥外國人法 (Aliens Act) 第 40 條 C 項授權入出境主管機關得要求移民接受 DNA 檢驗以證明申請入境者與丹麥住民間有血緣連結。由於 DNA 檢驗涉及第 17 條隱私權，丹麥政府必須確保該檢驗有當確認親屬關係之必要且適當時方可進行之。」⁵⁶

六、根據《締約國提交關於《公民與政治權利國際公約》第 17 條之國家人權報告撰寫準則》公布之《2012 中華民國國家人權報告》

「人權事務委員會」頒布之《撰寫準則第 80 點》要求締約國：「說明那些法規允許政府或私人在何種狀況下可干預他人私生活。並提供以下相關資訊：那些主管機關能授權對個人私生活進行合法干預；對於隱私受干擾者提供那些救濟管道；在國家人權報告出版前五年間，相關申訴的案件數量及其處理結果；國家是否已採取具

⁵⁴ No. 242/1987.

⁵⁵ 參考「人權事務委員會」頒布之《第 16 號一般性意見》第 10 段。

⁵⁶ (2000) UN doc CCPR/CO/70/DNK.

體步驟預防警察等執法人員任意地違反本條文。」⁵⁷

《初次報告》回應上述問題：「刑法、刑事訴訟法、社會秩序維護法、通訊保障及監察法及警察職權行使法，均有保障人民私生活及通訊自由不受侵擾之規定。」⁵⁸

《撰寫準則第 81 點》要求締約國說明：「已經制定那些法令規範以下事項：對電子或其他形式通訊進行監管；對電話、電報或其他形式溝通進行攔截、竊聽、側錄；對於私人家宅、人身進行搜索；蒐集和佔有私人資訊的行為，包括由公共當局或民間個人或機構建立遺傳基因資料庫、數位資訊儲存庫等；個人得以確認蒐集與儲存其個人資料的目的，並有權要求修改或消除該類資料。」⁵⁹

《初次報告》回應上述問題：「由司法警察為調查刑事案件而聲請的通訊監察，必須先經檢察官審查核可，始得由檢察官向法院提出聲請。但綜理國家情報工作機關首長即國家安全局局長以蒐集外國勢力或境外敵對勢力情報之必要者，若受監聽對象在我國境內無戶籍者，則可直接核發通訊監察書，無需經過法官審核，除非受監聽者在我國境內有戶籍時，則需先經高等法院專責法官同意。……通訊保障及監察法規定，違反規定進行監聽行為情節重大者，所取得之內容或所衍生之證據，於司法偵查、審判或其他程序中，均不

⁵⁷ 80“*In the light of the provisions of article 17 and general comment No. 16 (1988), indicate the laws and regulations that govern interferences with private life and the precise circumstances in which such interferences may be permitted. In particular, provide information on:*

- The authorities and organs competent to authorize any possible interference and those that are entitled to exercise control over such interference.
- The remedies available to individuals wishing to complain of a violation of their rights under article 17.
- The complaints lodged during the reporting period and their outcome.
- The practical steps taken, including instructions given to police or other authorities to prevent future violations, in particular those that resulted from arbitrary behaviour of public officials.

⁵⁸ 參照《公民與政治權利國際公約初次報告》第 238 點。

⁵⁹ 81. Specify the rules governing:

- Surveillance, electronic or otherwise, and the interception of telephonic, telegraphic or other forms of communication, wire-tapping and the recording of conversations.
- Searches of a person's home.
- Personal and body searches by State officials.
- The gathering and holding of personal information, including genetic data, on computers, databanks or other devices, whether by public authorities or private individuals or bodies, as well as the possibility for individuals to ascertain what personal data concerning him or her is stored and for what purpose, and the right to request rectification or elimination of such data.

得採為證據。對於從事違法監察他人通訊等行為及警察行使職權之方法、程序違法或不當等相關情事，致人民私生活受侵擾時，通訊保障及監察法及警察職權行使法均有相關救濟之規定。……司法警察須經檢察官許可，始得向法院聲請核發搜索票。搜索票載有搜索地點、範圍等，應依其內容執行搜索，對於被告、犯罪嫌疑人或第三人之搜索，以必要時或有相當理由為要件。……搜索事涉被搜索人之名譽，亦與無罪推定原則有關，應謹慎保守秘密。……」⁶⁰

「2010年個人資料保護法依照司法院大法官釋字第603號解釋意旨進行修正，就個人資料自主控制之資訊隱私權，乃保障人民決定是否揭露、及在何種範圍內、何時、何種方式、向何人揭露之決定權，並保障對其個人資料之使用有知悉與控制權及記載錯誤之更正權。……臺灣人體生物資料庫是採用長期追蹤研究設計，以進行常見慢性疾病中基因與環境（包括生活習慣、飲食、行為、職業等）交互作用的相關研究。所收集之內容包含：（1）生物檢體；（2）身體檢測資料；（3）結構式問卷包含基本人口學資料、個人健康行為、生活環境暴露、女性相關問題、飲食問卷、個人健康狀態、簡短式智能評估、中醫體質問卷。……去氧核醣核酸資料庫主要內容包含2類：（1）法定建檔對象之DNA型別及其基本資料；（2）犯罪現場證物DNA型別及其基本資料。該資料庫主要目的為犯罪偵查用途，並依法進行建檔比對。……金融機構因業務往來而取得客戶之基本資料及存款、授信、匯款、保險、證券買賣、期貨買賣等交易資料之財務隱私，銀行、證券、保險等金融法規均有要求，除其他法律另有規定等情形外，金融機構及相關人員負有保守秘密之義務。……」⁶¹

《撰寫準則第82點》要求締約國說明：「保護個人名譽與信用非法攻擊的相關立法；國家實際執行該法的情況與對受害者予以有效保障的詳細資訊。」⁶²《初次報告》回應上述問題：「利害關係人

⁶⁰ 參照《公民與政治權利國際公約初次報告》第239-240，242點。

⁶¹ 參照《公民與政治權利國際公約初次報告》第243-245，247點。

⁶² 82. Indicate legislative provisions protecting individuals from unlawful attacks to personal honour or reputation as well as details on their practical implementation and access to an effective remedy for victims of unlawful attacks.

如對於電臺之報導或衛星廣播電視之節目廣告內容認為有錯誤，可依廣播電視法第 23 條及衛星廣播電視法第 30 條、31 條等規定，要求更正或給予答辯機會，以維自身權益。民法第 184 條及第 195 條、刑法第 309 條公然侮辱罪、第 310 條誹謗罪、第 312 條侮辱死者罪及第 313 條妨害信用罪、公職人員選舉罷免法第 104 條及總統副總統選舉罷免法第 90 條，均保護個人名譽及信用之保護。」⁶³

⁶³ 參照《公民與政治權利國際公約初次報告》第 246，249 點。