發佈：2010-04-30, 週五 18:25
點擊數：13500

## 壹、前言

個人資料保護法在整個修法過程中，幾乎顯少有媒體願意報導關心此一法案，甚至連立法院也鮮少有立委願意投入時間，認真了解法案內容。這是民間團體從2008 年末就開始四處拜會法務部及立法院各黨團的感受。台灣人權促進會及一些關心病患及同志、性別權益的社團，還有一些關心隱私權及個人資料保護的學者專家，從很早之前就一直在關心這個法案的修法，因為台灣不論是政府機構、企業乃至於媒體新聞報導，經常對於民眾的個人資料及隱私的蒐集、使用、揭露都有一些不當的做法，但除了有時間、有金錢的少數人可以依據民法或刑法的部分條文提起訴訟之外，一般民眾都是摸摸鼻子自認倒楣，國家在確保民眾隱私權的保護措施，的確是少之又少。

## 貳、媒體往往是侵犯隱私的來源

在這次個資法修法爭議上，媒體唯一關心的議題乃在於此法是否會侵害新聞自由，但不可諱言，新聞媒體往往就是侵犯隱私權的重要媒介之一。從很多例子中，我們都可以看到媒體對於公眾人物或非公眾人物的隱私權之侵犯。1994年8月，在未告知當事人及其家屬的情況下，澎湖一名國小學童因輸血被感染愛滋的新聞被媒體大幅報導，雖然未公佈該學童姓名，但澎湖地小人稀，當地民眾很快就知道誰是當事人，許多家長要求隔離此學童，經民間團體呼籲尊重感染者教育權，學童才得以返校，但班上同學又立刻紛紛轉學，最後全班只剩下此學童一人。雖然此事件的問題根源在於民眾對於愛滋病的恐懼及對於傳染途徑的錯誤理解，但透過媒體的推波助瀾及所謂的人肉搜索，是導致此名學童受教權受損的重要因素。

更多時候，我們也看見很多刑事案件，尚在偵查階段，媒體就開始公布嫌犯的姓名、特徵，甚至批露檢調單位根本還不該公布的相關訊息。遭到逮捕的人，在經過法院以合理的證據為基礎，證明有罪之前，都應該被視為無罪。但媒體卻常在法官都沒有定讞的情況下，就已經先下了結論。很多時候，媒體報導也會影響法官的判決。此種報導的問題在於其主要消息來源都來自警方，而且把警方的判斷當作客觀事實來報導(山口正紀2005)。但事後若嫌犯洗清罪嫌，遭到釋放，媒體卻鮮少大幅報導，而社會大眾則一直停留在該嫌犯就是壞人的印象當中。 2001年2月台南縣警察局新營分局根據真正殺人犯之供述，誤以為黃鈞達等三人為殺人嫌犯，不顧這些人的不在場證明，將他們羈押三十九天，並向媒體透漏消息，此案後經證實無辜，檢察官以不起訴處分，然而媒體根據警方消息對於黃鈞達等人之報導，已造成名譽損害。當事人後來請求國家賠償並獲得勝訴。

此外，媒體也經常只是因為新聞可以引起民眾的好奇，從而揭露一些無關公眾利益的個人隱私，例如2009年10月一名在台中大甲醫院就醫的民眾，其個人的性別氣質、工作城市、年齡，乃至於X光照片，及醫師從其肛門取出異物的動態影像，都被放在媒體及其電子報網站上做報導。此報導除了滿足偷窺、獵奇的心態之外，也與公眾利益無關。台灣人權促進會、同志諮詢熱線、媒體觀察改革基金會也曾聯合發表投書抗議此報導[1]。

至於侵犯公眾人物的隱私權的案例也是所在多有。很多人可能會認為公眾人物沒有隱私可言，但是在歐洲人權法院的判決文中卻非如此認為。歐洲人權法院認為即使是公眾人物，也應有純粹的「私人的」生活領域，也就是說，個人一旦成為公眾人物，並不表示其生活當中的所有細節都應該被暴露在新聞報導中。歐洲人權法院認為應該依據報導的內容來判斷，也就是報導事實是否對於政治人物之行為及民主社會有貢獻。當報導公眾人物的私人生活細節與上述意旨無關時，報導只是為了滿足讀者好奇心，此時新聞自由便應作狹隘之解釋(廖福特2006)。



Phoca PDF

何賴傑（2002）在評論璩美鳳新聞事件文中，也指出雖然政治人物之性生活資料可能與公共事務有關，不過，取得該等資料之手段，絕不能以祕密侵入臥房而以針孔錄影器材直接拍攝性活動之方式為之。新聞報導應以正當合法手段取得資訊，且也不該將政治人物的床第風光完完整整、毫無保留地在民眾之前「全都露」。政治人物的婚外情，或許跟其道德操守有關，但其性生活的影像及細節，恐怕就無關乎民眾「知的權利」。一樣是婚外情的案例，我們可以報導政治人物吳育昇有婚外情，但報導其婚外情對象在哪裡看醫生、揭露其減肥等病歷資料，似乎就又逾越了這個界線。

公眾人物當中，總統女兒也經常被媒體跟拍作為報導內容，但其是否單身，在哪裡上班，年齡，脾氣好不好，去哪裡逛街等等，其實往往也都與公眾利益無關，在當事人並非罪犯的狀態下卻被媒體長時間跟拍或偷拍、報導並加以評論，也相當侵犯其私人生活。

參、新聞自由及隱私權在現行法律上的規範

根據大法官釋字364、407、414、509號的解釋，新聞自由屬於憲法第十一條所保障的言論與出版自由。林子儀(1993)認為憲法保障言論自由的目的是在保障每一個人的自主存在的尊嚴及發展自我與成就自我的機會。林子儀(1993)認為言論自由與新聞自由並不相同，新聞自由是一種「制度性基本權利」，是憲法為保障媒體作為現代社會的一重要制度的權利，作為「工具性的基本權利」若為較大的公共利益而限制新聞自由並無不妥，新聞並非保障媒體自身利益為中心，而是以實踐閱聽大眾民主理念的利益為中心(林富美2010)。

隱私權主要為「個人自主決定與自身有關之一切私人性事物是否為他人知悉之權利」（張永明2002）。大法官釋字第585號指出：「隱私權雖非憲法明文列舉之權利，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。」根據大法官釋字603號，個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，均有其必要，並受憲法第二十二條所保障。大法官亦已在釋字第293號與第535號解釋，承認人民隱私權之存在。因此，當傳播媒體之報導觸及被報導對象之隱私權時，即不得單純地以言論（傳播）基本權位階高於法律保護之（隱私）權利為由，而取得受優先保護之地位(張永明2002)。

解嚴之後，出版法等過去被視為箝制人民言論自由的惡法隨之廢除，從而台灣也沒有任何規範平面媒體之法規，雖然廣播電視法第21條、有線廣播電視法第40條及衛星廣播電視法第17條，分別有限制廣播電視、有線電視及衛星廣播電視的節目內容，但是這些條文也都未著重他人私人生活之保障 (廖福特2006)。根據「中華民國報業道德規範」第二節「新聞報導」第三條「除非與公共利益有關，不得報導私人生活」，第四條「與公共利益無關的私人生活不得評論」，但「道德規範」畢竟也只能做道德上的呼籲。

目前與隱私相關的法規，大多規範在民法與刑法當中，例如刑法第310條誹謗罪及第315條之1條妨害秘密罪。後者主要是規範「取得」或「便利他人取得」隱私資訊之違規行為，只有第315 之2 條第三款才有規範「公開發布」行為，但是對於公布他人資訊的行為，實際上最為普遍的做法還是以第310 條「誹謗罪」加以規制，然而，亦有文章指出，欲以誹謗罪處理隱私權議題，其實是緣木求魚(林天財、蕭弘毅、黃佳彥2010)。

除了刑法以外，民法第18 條也有規定：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害；有受侵害之虞時，得請求防止之。」民法第195條亦規定，「不法侵害他人之隱私，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求回復名譽之適當處分」。但實際上，要以「侵害隱私」直接作為補償請求並不容易


Phoca PDF

。

肆、個資法、隱私與知的權利

歐盟有關「基本權利」一章肯認「個人資料保護為基本權」。而過去台灣的個人資料保護，主要是依賴「電腦處理個人資料保護法」來加以規範，但因其僅規範經由電腦處理過的個人資料，並不包括紙本資料，或其他形式的個人資料（例如基因、血液、檢體等），並僅侷限於規範公務機關及八大行業，並不包含例如診所、衛生所、補習班等行業。因此縱使此法亦設有救濟管道，但也幾乎很少看過實際上有人利用此法進行訴訟，要求賠償。

有鑑於詐騙集團日益猖獗，集體個資遭外洩事件層出不窮，法務部終於提出個資法修法草案，將電腦處理個人資料保護法擴大範圍到各種形式的個人資料，亦將非公務機關擴大適用主體，讓各行各業皆可納入規範。但法務部的修正草案充滿許多結構問題，有關法務部修正草案的整體評論可詳見邱文聰(2008)的「人權災難的開始？」一文，及台灣人權促進會針對三讀通過個資法的聲明稿[2]。

而所謂的「個人資料保護法」其實跟「隱私權法」不同，在其他國家，我們常見與個資法相關搭配的法令即為「隱私權法」、「政府資訊公開法」。「個人資料保護法」所要規範及確保的事情其實是「個人資料」正確且適當地被蒐集、處理及利用，所以，此法雖與隱私相關，但其規範目的卻仍有所差異。「個人資料保護法」除了要確保公務機關及非公務機關可以在什麼狀態下蒐集個資，也規範了個資蒐集、處理、利用等應具有哪些條件，以確保個資是被合法蒐集、適當蒐集，有經過當事人的同意及參與，以確保個資的正確性、合法性，及沒有被濫用。

而「政府資訊公開法」及其他的陽光法案，例如「公務人員財產申報法」等，則跟「新聞自由」及民眾「知的權利」有較大關係，政府的重大政策及年度預算、即將提出或通過法案、政府公開採購或發包的工程、環境影響評估等資訊，都應該讓民眾以方便的方式可以取得，並應適時召開公聽會，以民眾能理解的語言，向民眾說明及溝通。

所謂「知的權利」，就是人民有向政府請求公開決策流程及提供公文檔案或其他公務資訊的權利。而新聞媒體正是體現「知的權利」不可或缺的工具，人民是鬆散的個體，對於向政府取得重要資訊的權利行使，不可能事必躬親，媒體因而必須擔負起仲介人或代理人的角色。所謂「知的權利」其實跟「個人資料」並不會有太大相關，而是跟政府應該公開的資訊較為相關。

伍、個資法第九條之爭議

此次引起爭議的個資法修正草案第九條，也就是被認為違反新聞自由的「違憲」條文。我們再度仔細的來看條文本身內容，法務部的原文如下：「公務機關或非公務機關依第十五條或第十九條之規定蒐集非由當事人提供之個人資料。應於處理或利用前，向當事人告知個人資料來源前，向當事人告知個人資料來源及前條第一項第一款至第五款所有事項。」

第九條所要規範的是「間接蒐集」，也就是「個人資料」的取得來源，非來自於當事人，而是來自於第三人（也包括機構，例如銀行、醫院、戶政事務所等，並不包括已公開之個人資料）。這一條所要規範的事情有二，如同條文第一句所言，此條在規範「間接蒐集」亦應遵守一定的蒐集程序，並符合某些原則。但條文後面卻又規範了一件事情，這種「間接蒐集」來的個人資料，在處理及利用之前，必須告知當事人來源為何，蒐集目的等。


Phoca PDF

正常狀態下，「蒐集」某人的個資，應「告知」當事人，這是很基本的原則，在第八條，則已列出在「直接蒐集」的狀態下得以「免告知當事人」的情況，包括：「一、依法律規定得免告知，二、個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要者。三、告知將妨害公務機關執行法定職務。四、告知將妨害第三人之重大利益。五、當事人明知應告知之內容。」

在第九條中，除了接受上述第八條的各種免告知狀況之外，又增加了以下幾種「免告知當事人」的狀態，包括：「一、當事人自行公開或其他以合法公開之個人資料。二、學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究目的而有必要，且資料經處理後或依其揭露方式無從辨識特定當事人。三、不能向當事人或其法定代理人為告知。」

除了這些狀態之外，法務部的「免告知」，還列出了「大眾傳播業者基於新聞報導之目的而蒐集個人資料」，立法委員謝國樑等提出的版本則還有「民意代表基於問政之需要」，民意代表的部份已經被很多律師、社團甚至部份立委自己也反對，因為「民意代表」的範圍太廣，包括鄉長、里長都可以視為「民意代表」，而若為立委問政所需，也應依照「立法院職權行使法」來行使其蒐集及使用個人資料的合法授權程序，而非透過「個人資料保護法」來免除責任。

至於媒體的部份，的確很多媒體在進行報導時，除了直接向當事人採訪及蒐集其個人資料外，很多時候也會向第三人（或機構）間接蒐集當事人的個人資料，然而，我們真的可以因為是媒體要做報導，就讓當事人不用被告知嗎？

我們認為「間接蒐集」所要進行「告知」的主體應該是「擁有個資的人及機構」，而實際上，「間接蒐集者」也正是因為無法接觸到當事人，所以才會向第三人做「間接蒐集」，自然也必須透過「個資擁有者」才有可能「告知」到當事人，而且，通常應該是在蒐集的階段就已經進行告知，而非到了要處理及利用時才進行告知。若告知的義務是資料提供者，自然也不會有因為特殊身份或行業就可「免除告知」的問題。

不過，法務部在此條中卻主張，間接蒐集的告知責任仍應回歸到「發動蒐集」的「蒐集者」身上，因為「蒐集者」才有辦法講清楚蒐集目的及當事人的個人資料將被如何運用等相關風險。而且在第九條也只要求「告知」，並沒有要求媒體要取得「當事人同意」才能報導。此條文的用意是要讓當事人先有心理準備，是否要對於無故洩漏他/她的「非公開之個人資料」的第三人(或機構)，尋求法律救濟途徑。

當然，在非法或秘密蒐集個人資料的情況下，規範發布消息的人，會比規範中間人，來得更有效力，因為很多時候，中間人是被隱藏起來的，基於媒體的「保護消息來源」原則，他們不會透露提供消息的人是誰，若將告知責任放在中間人身上，的確無多大用處，此時的蒐集者當然也不可能會告知當事人。這也是引起媒體譁然的爭點，不過在這裡所侵犯的，倒不是什麼新聞自由，而是侵犯到媒體「拒絕透露消息來源」的行規。媒體若是基於國家安全、公共利益等事由，本來就可以第八條的「告知將妨害第三人之重大利益」，作為「免告知」的排除條件。但若是那些跟公眾利益無關，卻又不斷侵犯個人隱私的媒體報導時，媒體也堅信「拒絕透露消息來源」的行規，是神聖而不可侵犯的嗎?

我們再回過頭來看之前法務部提供的媒體排除條款，只要媒體「基於報導之目的」就可以免除告知，這樣還是會有問題。媒體不同於一般個人，它若蒐集個人資料必然是要進行報導，而且透過目前電子媒體快速發送及不斷重播的狀況下，此種發佈個人資料的方式，對於當事人隱私的侵害程度，絕對不下於其他機構或個人，若我們只因媒體要進行「報導」之目的，就免除「告知」這個程序，對於當事人的影響將無法想像。


Phoca PDF

若我們回到文章最開頭，各種關於「新聞自由」及「隱私」的具體個案上來看，維護「新聞自由」的價值，乃在於揭露與社會重大公共利益或有助於促進民主社會之辯論的公共議題，而不在於揭露一般民眾或公眾人物的個人資料及其私人生活。所以，法務部一開始對於「媒體」的排除條款過於「寬鬆」，而讓媒體獲得一種沒有被限縮的免告知權利，的確會產生問題。

雖然，在法務部臨時增修出來的條文中，將媒體的排除條款改為「媒體基於新聞報導之公益目的所作的蒐集」得免告知當事人。不過，「公益目的」是否就等於上述所謂的「公共利益」，恐怕仍然需要再被明確定義。

陸、結語

在立法院匆匆通過法務部的新版本後，許多媒體的報導標題為「個資法三讀通過 恢復媒體免責條款」、「個資法通過 新聞報導免告知當事人」，若要依照各大媒體對於此法的解讀方式，我們任何一個人未來都有可能在未被告知的情況，突然看見自己的個人資料在媒體上輪播。其中有一則新聞更有趣，其標題為「個資法三讀通過 范植偉PO王心凌仍觸犯民法」，報導一方面說范植偉公佈其與王的私秘照片侵犯隱私，王可依民法提告，一方面卻又將范放在facebook上的兩人親密照片刊出。在這次的修法爭議中，我們看見主流媒體絲毫不願意去面對或傾聽媒體被反對「免責」的原因何在，即使新版本通過了，媒體也繼續模糊二個版本之間「免責程度」差異。

不可否認，記者這個行業的確存在著許多可能被告的風險，若是基於重大公共利益的情況下，做出一些適度的排除，我們都不會反對。但我們始終無法同意的是所謂「新聞自由」就等於記者可以在任何情況下，都不需經當事人同意來報導「個人資料」，而事實上，很多被報導出來的個人資料，真的也都跟公共利益無關。正因為法務部的個資法修正案中已經存在許多問題，對於敏感性個人資料的蒐集，「當事人同意」亦非「可進行蒐集」的必要條件，若又在各種處理利用的情況下再次免除告知當事人，將來勢必仍會產生許多問題。

我們無法期待個人資料保護法能夠作為一部保障人民隱私權的法案，但是個人資料保護最基本的原則：合法及正當蒐集、蒐集目的明確、個人資料的正確性、應有當事人參與，讓當事人有更正刪除的權利，原目的外使用應告知當事人等原則，亦應在此法中被落實，而非到處充斥著排除條款。即使是那些只著重於報導「個人資料」的新聞，亦應注重報導內容的正確性及蒐集個人資料來源的合法性，我們相信這些也都是最基本的新聞倫理。至於那些不願意告知當事人的秘密蒐集「非公開之個人資料」的行為，只有待法務部進一步釐清所謂「公益目的」究竟所指為何。

作者邱伊翎為台灣人權促進會文宣部主任
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

附錄<個資法大事紀>

2007.12.4 法務部所提出之個資法修正草案於立院通過一讀

2008.2.27 立委謝國樑等提出個資法修正草案，加入民代免責條款


Phoca PDF

2008.6.25 「全民個人資料保護聯盟」拜會法務部部長王清峰，表達對於個資法修法之疑義及提供民間版本，法務部表示法案已經提出不可能撤案

2008.8.8 「全民個人資料保護聯盟」拜會民進黨團柯建銘立委，表達民間對於修法之疑義及提供民間版本，民進黨表示願意接受民間版本，但因個資法已進入朝野協商，恐只能針對尚未通過的條文作調整，無法併案討論

2008.9.27 台灣人權促進會舉辦「台灣需要甚麼樣的個人資料保護?--個資法相關座談會」，法務部法律事務司張清雲司長與會報告，會後做成會議紀錄放在台權會網站上，並寄給各立委。

2009.3.12「全民個人資料保護聯盟」舉辦「揭弊有理？侵權無罪？！」記者會，會後也將民間版條文送到司法委員會各立法委員辦公室

2009.3.19「全民個人資料保護聯盟」正式發公文給法務部及立法委員，給他們民間版修正草案及修法意見

2009.3.30台灣人權促進會參加法務部舉辦之個資修法公聽會

2009.4.2立委謝國樑立委表示希望拜訪民間社團討論個資法，但謝委員一再更改行程，未成行

2009.10.22「全民個人資料保護聯盟」拜會國民黨立委謝國樑，謝委員希望民間團體拜會法務部直接討論

2009.10.28「全民個人資料保護聯盟」拜會法務部法務事務司司長覃正祥，覃司長表示未來可以在子法做出補強規範

2010.4.20 個資法修正案通過二讀，媒體大幅報導質疑個資法妨礙新聞自由

2010.4.27 立法院提出復議，依據法務部提出新的修正版本，個資法直接通過三讀

參考書目:

林子儀，1993，《言論自由與新聞自由》。台北:月旦

張永明，2002，<大眾傳播時代的隱私權問題>，收錄於《2001年台灣人權報告》，台北:台灣人權促進會

何賴傑，2002，<從璩美鳳案談隱私權之保障>，收錄於《2001年台灣人權報告》，台北:台灣人權促進會

山口正紀，2005，從犯罪搜查到權力監視，收錄於《人權讀本》，台北:巨流

廖福特，2006，<個人影像隱私與新聞自由之權衡 - Von Hannover
及Peck判決分析與台灣借鏡>，《政大法學評論》第91期。

邱文聰，2008，<人權災難的開始？>，TAHR PAS 2008年七月號，台北:台灣人權促進會



Phoca PDF

林天財、蕭弘毅、黃佳彥，2010，<隱私權保護脫離誹謗罪規定芻議-
檢視我國誹謗作構成要件及相關判決>，《全國律師月刊》2010年2月

林富美，2010，<公共利益或商業利益?政論性節目及名嘴言論自由之自律或他律的價值省思>，《全國律師月刊》2010年2月

註解：

1.邱伊翎、彭治鏐、管中祥，2009，<性別歧視與侵犯隱私>，全文可見台權會網站
http://www.tahr.org.tw/index.php/article/2009/10/22/742/

2.聲明稿全文可見台權會網站http://www.tahr.org.tw/index.php/article/2010/04/27/925/



Phoca PDF