

憲法人權保障與機關偵查不公開作為研究

汪子錫

中央警察大學通識教育中心助理教授

摘要：民主國家的憲法普遍存在兩個基本價值理念：其一，保障人民權利；其二，限制政府權力。本文認為「建立憲法人權保障的執法精神，有利於警政長期發展」。但窺諸實際，警察機關卻經常因為是否違反「偵查不公開」，是否侵犯人權，迭遭社會質疑。為何如此？本文欲探索答案，並嘗試對於目前警察機關與媒體互動的方式提出檢討建議，以鞏固民主與追求警察長期利益。

關鍵詞：憲法、人權保障、警察、偵查不公開

綱目：

壹、前言

貳、憲法以人權保障為核心價值

參、機關偵查不公開及作為

肆、對偵查機關違反偵查不公開之質疑與究責

伍、結論

壹、前言

民主國家的憲法普遍存在兩個基本價值理念：其一，保障人民權利；其二，限制政府權力。此二者可視為憲法的基本認知，也是憲法的基本素養。民主國家在憲法的基本價值下，藉由定期換屆選舉、議會及政黨政治運作，完成國家治理。這就是現代民主國家的基本運作形式。換言之，保障人民自由的權利，規定政府的權力限制，就是制定憲法的目的¹。

人權保障是各國憲法的基本內容；人權保障的理念經過一段時間的發展和補充，已經具備普世價值和無疆界限制的特性。人權保障載於憲法，政府必須向人民履行此一保證。並且做到積極保障人權、消極不侵犯人權。

隨著人民普遍法律素養提高，政府要如何向人民履行人權保障，成為具體要務；而這與在第一線執行公權力的警察有密切關係。與警察職權有關的人權保障課題甚多，包括人身自由、臨檢盤查、拘留移送等等都在憲法或大法官解釋文中有所闡明，警政學術亦多有討論。

基於民主法治國家憲政基本理念與依法行政原則之要求，人民自由權利不受政府無理之干擾，行政機關無法律或明確授權之命令為依據，不得干涉人民之自由權利²。為此，警察的行為活動受到行政法原理的拘束，也受到科層官僚體制的內部監督；而在刑案偵查活動進行時，除了面對輿論與民意機關外監督之外，主要的是刑事訴訟法的規制

¹ 陳志華，《中華民國憲法》，（台北：三民，2005）p.51.

² 洪文玲，〈從釋字五三五號解釋論警察之場所檢查權〉，收於朱金池等，《各國警察臨檢制度比較》，（台北：五南，2002）p.465.

作用。刑事訴訟法素來有「實質憲法」之稱，與憲法有重大關連。刑事訴訟法第245條「偵查，不公開之」主要涉及的則是偵查中對當事人或第三人的人格隱私等基本人權保障，目前仍較少被探討。

偵查不公開原則，又稱偵查密行原則、秘密偵查原則、偵查密行主義³。民國 89 年 7 月 19 日公布實施之刑事訴訟法第 245 條第 1 項規定「偵查，不公開之」，並增訂第 3 項「檢察官、檢察事務官、司法警察官、司法警察、辯護人、告訴代理人或其他於偵查程序依法執行職務之人員，除依法令或為維護公共利益或保護合法權益有必要者外，不得公開揭露偵查中因執行職務知悉之事項」。這讓我國刑事人權保障，從人身自由的身體，進步到以保護人格尊嚴與隱私等心理保障層面。然而，「落實人權保障」是一段迢迢之路，也是人文素養的學習成長之路；徒託法律條文就想得到人權保障，並不可靠。

長期以來，警察教育存在一個「死角」，就是偏重專業訓練，忽略通識人文教育；這個現象應該設法改變。以偵查不公開為例，警察普遍理解是「避免洩密、避免證據湮滅、追求破案績效」，鮮少被理解為「人權保障」。然而，人權保障應該是警察應具備的基本觀念、原則、修養或是人文素養。試問，倘或警察不尊重基本人權；誰又來保障警察人權？

本文認為「建立憲法人權保障的執法精神，有利於警政長期發展」。但窺諸實際，警察機關卻經常因為是否違反「偵查不公開」，是否侵犯人權，迭遭社會質疑。為何如此？本文欲探索答案，並嘗試對於目前警察機關與媒體互動的方式提出檢討建議。從鞏固民主與追求警察長期利益的立場出發，本文作拋磚引玉的嘗試。

貳、憲法以人權保障為核心價值

憲法為根本大法，規定事項廣泛，運作上的影響因素亦頗為繁多。整體上，憲法受政治、經濟與社會各面向之因素影響；細目上，尤受政黨體制、選舉制度以及人民的民主思想及態度直接影響⁴。而不受各國政治差異，具有普世價值的，則是各國憲法多以人權保障為其核心價值；人權保障也隨著社會變遷成長、增進與擴大範圍。

一、基本權

人類社會起初並沒有國家，後來透過戰爭武力征伐，才有國家出現；當統治者掌握大權後，「朕即國家」，統治者對人民有任意處置的生殺大權。到民主憲政時代，主權在民，國家元首在人民之間透過選舉產生；但這種多數人將權力委託少數人行使的情況，讓多數人並不放心；就要有一個約束，這個約束就是憲法（Constitution）。領導人和政府從憲法取得合法施政地位；人民也從憲法獲得權利保障。至於要保障那些權利，則載於憲法條文，這就是中山先生曾經指出的，憲法是「國家之構成法，人民權利保障書」的由來⁵。人民的權利，最初以向國家爭取「不受任意干涉」的自由權利，再逐漸

³ 參閱參閱林山田，《刑事程序法》，（台北：五南，2000）p.54.；參閱蔡墩銘，《刑事訴訟法論》，（台北：五南，2002）p.290.

⁴ Wheare, K. C. *Modern Constitution* (London: Oxford University Press, 1966.)

⁵ 董翔飛，《中國憲法與政府》，（台北：三民，1997）p.2.

擴展到可以向國家提出積極請求的社會權，這樣的「國民權」就是基本權⁶。

基本權是客觀法規範，也是主觀的權利，包括「消極的防禦權」及「積極的請求權」。國家對於基本權只能「限制」而不能「剝奪」，核心部分甚至不得限制。國家權力作用雖得為公共利益而限制基本權，但不能以侵害基本權為其目的，也不可以為了行政方便而限制人民基本權。國家為了達公共利益的權力作用，只能限制基本權中的非核心部分，屬於基本權的核心價值部分，國家也不得加以限制。當基本權受到侵害時，人民可以請求司法救濟⁷。

基本權是不分國籍，任何人皆得享有之權利，係「先國家性」的權利。一國之法律亦可直接將此種基本人權納入規範。其用語往往為「任何人」或「人民」；而非以國籍為限之「國民」⁸。基本權逐步推展到國際，形成所謂的「基本人權」。基本人權就具備了不區分「任何人」，都受到保障的普世價值。

我國憲法第二章列舉之人民基本權計 28 項，主要包括：(1) 平等權 (2) 自由權 (3) 參政權 (4) 受益權。而 1948 年聯合國世界人權宣言，均已涵攝於民國 36 年制定的中華民國憲法中；其中人身自由保障之嚴密，較之英美憲政先進國家並不遜色⁹。而且，我國憲法前言表明「保障民權」是制憲的主要目的之一。而人民自由權利的內容，恆因時代進步而變動衍生，例如環境權、資訊權、隱私權、智慧財產權等，雖然憲法並未列舉，但宜涵蓋於憲法第 22 條「其它自由權利」的範圍¹⁰。

二、世界基本人權

(一) 聯合國憲章與基本人權

1. 聯合國憲章

聯合國憲章 (Charter of the United Nations) 前言宣示，「我聯合國人民茲決心重申基本人權，人格尊嚴與價值，以及男女平等之信念，不論國家大小」。聯合國憲章第一條規定，聯合國宗旨之一為「促進國際合作，且不分種族、性別、語言或宗教；增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」。因此「為造成國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之和平友好關係，所必要之安定及福利條件起見，聯合國應促進全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教」。聯合國憲章也規定「為增進全體人類之人權及基本自由之尊重及維護起見，得作成建議案，並應設立以提倡人權為目的之委員會」，於是聯合國人權委員會 (Commission on Human Rights) 於 1946 年成立。

2. 聯合國人權委員會

人權委員會從成立開始便將闡明《聯合國憲章》人權條款作為其任務，1947 年人權委員會著手建立以憲章人權條款為基礎的國際人權法典體系，並設想這個體系由一部人權宣言與採用人權公約及執行措施組成。聯合國大會於 1948 年頒布深具歷史意義的《世

⁶ 邱文津，〈論死刑犯的人權〉，（台中：逢甲大學公共政策研究所碩士論文，2004）。

⁷ 參見李惠宗（2002），《憲法要義》，台北：元照，2002，pp.83-84。

⁸ 李惠宗，〈中華民國憲法概要〉，（台北：元照，2003）p.35。

⁹ 耿雲卿，〈中華民國憲法論〉，（台北：華欣文化，1982）p.61。

¹⁰ 陳志華，〈中華民國憲法概要〉，（台北：三民，2006）p.64。

界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights）。

3.國際人權法典

1966年12月16日第21屆聯合國大會決議通過《經濟、社會、文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）及《公民權利與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and political Rights）。這兩個公約和之前的《世界人權宣言》合稱為《國際人權法典》。

從1948年12月10日聯合國大會頒布《世界人權宣言》之後，以聯合國為核心的國際人權組織體系就在逐步建立。人民所應享有的權利已經不僅僅是憲法所保障的國內民權，同時也加入了國際人權條約的普世人權概念；國際法也因而增加了國際人權法的內容。「人」與「國家」開始並列為國際法的主體。國際上一個國家的正當性不再以主權為唯一要件，還要看這個國家如何對待他的人民，看它是否尊重與保護人權。

（二）國際人權法典的主旨

1.世界人權宣言

《世界人權宣言》內容除前言外，共30個條文，第一條揭示維護人性尊嚴之基本精神；第2條至第21條規定公民及政治權，內容包含諸如生命權、平等權、自由權、財產權、隱私權、宗教信仰自由、表意自由、集會結社自由、接受公平審判及免於非法逮捕、奴役或刑求之自由；第22條至第27條揭示經濟社會及文化權，其內容包含選擇職業自由、受教權及休閒娛樂與參與文化活動之權利。

2.經濟、社會、文化權利國際公約

《經濟、社會、文化權利國際公約》內容包括工作的權利、享受公正和良好工作條件的權利、組織和參加工會的權利以及罷工權、享有保護家庭、兒童和少年之社會保障、獲得相當生活水準，免於飢餓的權利、受教育的權利、參加文化生活的權利等。

3.公民與政治權利國際公約

《公民與政治權利國際公約》內容包括對生命權的保障、禁止酷刑或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰、禁止奴隸和強制勞動、人身自由和安全、被剝奪自由者受人道及尊重其固有人格尊嚴的待遇、遷徙和選擇住所自由、保護家庭、婚姻自由等權利。

在前述三者合成的《國際人權法典》之外，聯合國陸續就特定人權議題擬定《消除一切形式種族歧視國際公約》、《禁止酷刑和其他殘酷、不人道或羞辱的待遇或懲罰公約》、《消除一切女性歧視公約》及《聯合國兒童權利公約》，形成基本人權的國際保護標準，也被作為判斷主權國家境內國內法與國家行為的合法性。《世界人權宣言》是一項道德性的約束，不具拘束力。但是人權問題相關的條約則對簽約的國家產生拘束力。西歐各國即共同設立了歐洲人權法院，各國人民如果對政府的施政有所不滿，可以向這個「超國家」的法庭尋求救濟¹¹。

在諸多基本人權中，和本文主旨「機關偵查不公開」有關的，就是「新聞自由」與「隱私權」，以下分述之。

¹¹ 周繼祥，《中華民國憲法概論》，（台北：揚智，2000）p.21.

三、新聞自由與隱私權

(一) 新聞自由

在討論到人權時，政治權（political rights）被視為很重要的權利，新聞自由即屬於與政治活動密切相關的自由權¹²。而精神自由則是維持人類尊嚴的基本條件。其範圍大抵包括思想、信仰、學問自由、表達自由等¹³。又都是新聞自由所可傳達的內容。

要探討新聞自由，不能不提美國憲法第一修正案的深遠影響。

1789年第一屆國會要求將十二條權利法案（The Bill of Rights）透過一連串憲法修正案納入聯邦憲法之中，在1791年12月15日通過憲法增修條文。至此，成為目前所認知的美國憲法。該憲法於其增修條文第一條規範人民言論自由的權利，其規定：「國會不得制訂法律，禁止宗教信仰、剝奪人民言論及出版、人民正當集會以及向政府申訴請求救濟之權利的自由」¹⁴。此一條文，被視為保障新聞自由的基礎，也奠定新聞自由神聖不可侵犯的地位。

早期的言論自由是人民對抗暴政，爭取政治地位的基本要件；因此，言論自由一直被列為重要的基本人權。言論自由的價值探討，一般多數被提及的有以下三種理論：追求真理說（Truth-seeking）；健全民主程序說（Theory of democratic process）；追求自我實現說（Self-realization）等三種理論，成為憲法保障言論自由的基礎理論¹⁵。

我國憲法第十一條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，此四項自由，也稱為意見自由、表現意見自由或意見表現自由。人民有將思想發表為意見，而不受非法侵害之自由¹⁶。大法官在釋憲文中，對於新聞自由也有闡釋。

大法官釋字第445號解釋：「本於主權在民之理念，人民享有自由討論、充分表達意見之權利，方能探究事實，發現真理，並經由民主程序形成公意，制定政策或法律。因此，表現自由為實施民主政治最重要的基本人權。國家所以保障人民之此項權利，乃以尊重個人獨立存在之尊嚴及自由活動之自主權為目的」。換言之，言論自由乃是凝聚社會的原動力且為民主政治最重要之基礎，為民主政治存續與發展之必要條件，無論人們所表現出的言論內容為何，是否具有崇高的目的，都是憲法言論自由保障的範圍¹⁷。而言論自由衍生為新聞自由，大法官364號解釋有所闡明。

大法官釋字第364號解釋，「以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第11條所保障言論自由之範圍」¹⁸。

至於新聞自由之限制與新聞涉及隱私或毀謗，則有509號解釋文可供參考。

¹² 楊智傑譯，《憲法與政治理論》，（台北：韋伯，2003）p.141。譯自 Jan-Erik Lane, *Constitutions and Political Theory*

¹³ 周繼祥，《憲法與公民教育》，（台北：揚智，2000）p.62.

¹⁴ U.S. Const. Amend. I : Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; abridging the freedom of speech; or of the press; or the right of people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

¹⁵ 林子儀，《言論自由之理論基礎》，收於《言論自由與新聞自由》，（台北：元照，1999）p.16.

¹⁶ 林騰鵠，《中華民國憲法概要》，（台北：三民，2006）p.54.

¹⁷ 趙伯雄，《從憲法上言論自由的保障論著作權的限制》，（台北：東吳大學法學院法律學系碩士論文，2005）。

¹⁸ 管 歐著，林騰鵠修訂，《中華民國憲法論》，（台北：三民，2006）pp.56-57.

大法官釋字第509號解釋：「言論自由為人民之基本權利，憲法第十一條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制」。「刑法第三百十條第一項及第二項誹謗罪即係保護個人法益而設，為防止妨礙他人之自由權利所必要，符合憲法第二十三條規定之意旨。至刑法同條第三項前段以對誹謗之事，能證明其為真實者不罰，係針對言論內容與事實相符者之保障，並藉以限定刑罰權之範圍，非謂指摘或傳述誹謗事項之行為人，必須自行證明其言論內容確屬真實，始能免於刑責」。「惟行為人雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，認為行為人有相當理由確信其為真實者，即不能以誹謗罪之刑責相繩，亦不得以此項規定而免除檢察官或自訴人於訴訟程序中，依法應負行為人故意毀損他人名譽之舉證責任，或法院發現其為真實之義務。就此而言，刑法第三百十條第三項與憲法保障言論自由之旨趣並無牴觸」。在前述解釋文中「行為人雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，認為行為人有相當理由確信其為真實者，即不能以誹謗罪之刑責相繩」。換句話說，只要記者證明已善盡新聞查證的責任，記者不會被課以毀謗之責，新聞自由仍是神聖而被保護的。

新聞自由顯然可能遭到濫用。對此，社會責任論提出新聞自律要求；認為媒體如果不能做到自律，就不應該享受自由。

1947年，芝加哥大學校長霍金斯為主席的一個委員會（Hutchins Commission），亦稱「新聞自由委員會」（the Commission on Freedom of the Press），發表著名的《自由而負責的報業：新聞自由委員會報告》。此報告闡述了新的報業理念，認為報業與現代自由社會有十分密切的關係，報業自由必須擔負起它對社會的責任。這就是所謂的「社會責任論」。

報業對社會的責任之一，在於提供資訊，因此從事大眾傳播工作者必須清楚認識社會需要何種資訊，才能給予反應，以實踐社會責任¹⁹。社會責任論有一個重要的核心指標，是認為：「新聞自由是一種工具性的基本權利；新聞自由可以保障新聞媒體為社會整體利益而扮演好監督政府的角色，而有助於新聞媒體完成工具性的功能」。同時，新聞自由不包括以媒體利益為中心的自由。換言之，如果新聞自由只是被用來謀取或保障新聞媒體自身利益，就不該被承認擁有新聞自由。

這個觀點也引發言論自由不應與新聞自由混為一談的見解。尤其在新聞商品化與媒體在市場經濟中運作，使得「新聞自律」被高度重視。

憲法對新聞自由之保障雖未隨時間而顯著改變，然新聞媒體之角色邇來卻呈現極大轉折，主要肇因於意見市場（marketplace of ideas）轉型為經濟市場（economic market）之緣故。現代新聞媒體之任務，不再止於意見市場內之單純資訊交換，乃進一步成為市場經濟之商業競爭者，不斷追求足以吸引廣告主（advertisers）及表彰商業利潤之新聞閱聽率。新聞媒體改變資訊之內容、報導方式及範圍（content coverage），以符合追求利潤之經營模式：經營者將新聞資訊類比為產品（production），取悅股東成為新聞媒體之主要企業價值（corporation values）。為能利於競爭市場中閱聽率之爭取，新聞媒體之編

¹⁹ 參考陳世敏，〈新聞自由與接近使用媒體權〉，收於翁秀琪、蔡明誠主編，《大眾傳播法手冊》，（台北：政治大學新聞研究所，1994）p.222.

輯判斷難免以經營者主觀認定閱聽人意欲接受之部分為準。此一決策方式促使媒體進一步操縱公眾意見（manipulate public opinion），並改變事件過程（the course of events）。當媒體主觀上傾向以極端之觀點（extreme views）提供資訊時，勢必無法繼續扮演促進公眾自治之角色，因接受其所提供資訊之公眾，對公共事務之論辯將喪失客觀性。新聞媒體在自由意見市場得否繼續提供充分客觀之資訊，遂令人產生合理之懷疑，惟新聞媒體持續輸出狹隘觀點（narrow views），卻已為既成之事實²⁰。基本權利將個人人格予以絕對化，強調各種自由，但是這種自由並不意味毫無限制的絕對利己主義（egoism）。自由有其倫理的、法律的內在界線，超過這條界線，亦不構成自由²¹。

（二）人格尊嚴與隱私權

不願意曝光或接受傳播媒體採訪，是一種「沉默自由」（freedom of silence），是隱私不受干擾的自由。而隱私權的觀念源自美國，而成為世界性的人權標準；隱私權是保障個人不受侵擾，人格尊嚴得以確保的基本人權之一。

美國歷史上最早出現隱私一詞，是密西根最高法院於1881年損害賠償案件之判決，在該判決中，法院認為原告可向未經過她允許而在她生產當時觀看的人請求損害賠償，法院以「原告於此時（生產時）有法律上的隱私權，保障他得同意或是拒絕他人的觀看」²²。1890年華倫與布蘭迪斯（Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis）兩人在美國哈佛法學評論所發表之The Right of Privacy一文後，隱私權的論述才廣泛為人所注意及討論。在該篇文章中，華倫與布蘭迪斯將隱私權界定為「生活的權利」（right to life）和「不受干擾的權利」（right to be let alone）；內容為個人對其自身事務公開揭露的決定權利，其所保障的是個人的「思想、情緒和感受」，或者是不可侵犯的人格（the principle of an inviolate personality）²³。1960年加州大學柏克萊分校的Dean William L. Prosser教授依先例將隱私權的侵害分為四大類。被視為「侵犯隱私」的侵權行為，事實上是四種不同，但彼此有關的侵權行為²⁴：

（1）入侵：具高度冒犯性的對於個人獨自性或個人性事務之入侵（intrusion upon the plaintiff's seclusion or solitude, or into his private affairs）。而何謂獨居、私密及個人性事務，應依據客觀社會習慣判斷。例如，醫院裡患有罕見疾病的婦女，拒絕記拍照與訪談。記者卻不顧婦女反對，強迫攝影。

（2）私人事務：具高度冒犯性的公開與大眾無關的私人事物，公開揭露使個人困窘。（public disclosure of embarrassing, private facts about the plaintiff）。而所謂的公開必須是對一般公眾或多數人為傳播，並必須考慮這樣的公開揭露是否有違反社會公認的道德標準。例如，將平凡的五金行老闆在旅館中完全私密的通姦照片刊登於雜誌上。

（3）誤導：具高度冒犯性的宣傳，使他人置於錯誤的公眾理解之下。（publicity which places a person in a false light in the public eye）。例如，一張計程車司機的照片被用來闡明

²⁰ 參考徐志明，《我國新聞自律制度之研究》，（台北：世新大學法學院碩士論文，2004）pp.13-15。

²¹ 張世英，《中華民國憲法與憲政》，（台北：五南，2001）p.6。

²² 參考黃子恬，〈從來電顯示論隱私權保護〉，《月旦法學雜誌》第101期，2003年10月。p.206。

²³ 參閱詹文凱，《隱私權之研究》，（台北：臺灣大學法研所博士論文，1998）p.19。

²⁴ 吳懿婷譯，《隱私的權利》，（台北：商周，2001）pp.208-9。譯自 Ellen Alderman & Caroline Kennedy 合著 *The Right to Privacy*

報紙上的一篇文章，而事實上照片內容與文章內容並不相同，是個幌子。

(4) 盜用：未經許可，為自己的利益而使用他人之姓名或特徵。(appropriation, for the defendant's advantage, of the plaintiff's name or likeness)。例如，未經許可，利用名演員照片作為商品的宣傳。

後來Prosser 教授為美國法律協會(The American Law Institute)編纂美國法律第二次整編的侵權行為法(the Second Restatement of Torts)部分時，將上述的四種侵害類型編入，奠定了隱私權在民事法領域穩固的基礎²⁵。

我國憲法雖無保障隱私權之具體明文，但憲法第十條：人民有居住及遷徙之自由；第十二條：人民有秘密通訊之自由；第十三條：人民有信仰宗教之自由；第十四條：人民有集會及結社之自由；第十五條：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。前述自由權或生存權，都和隱私有關，自得以憲法第二十二條為概括保障之依據。而大法官釋字第585號解釋文認為，「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22條所保障」。釋字第603號解釋，也以同樣的文字詮釋隱私權。

雖然隱私權係受憲法所保障之基本權利，但在多元社會中，隱私權無可避免會與他人所享有之基本權利發生衝突，亦即他人受法律保障的利益與隱私權保障的利益間，不可避免的會存在著各種衝突。而這些衝突的解決，必須視利益的內容、保障的必要性和限制的合理性加以衡量，而衡量後之結果，隱私權可能會有所退讓，此時便會構成隱私權之界限²⁶。此一界線就對認定是否侵犯隱私權，往往不易辯論清楚。

參、機關偵查不公開及作為

一般認為「偵查」係指偵查機關認為有犯罪存在時，為提起公訴與追訴，所為對於犯人及證據之發現、蒐集與保全之程序。整體上，該定義雖無不妥或錯誤之處，但就偵查之法的性格而論，可能並非為正確之定義。此可從偵查機關實際之偵查活動加以考察即可發現，偵查本身其實具有兩層意義。其一為，在發動偵查之始點，犯罪之存在與否，尚停留於偵查機關之主觀嫌疑程度，偵查機關基於發現實體真實之目的，亦即基於確認犯罪是否確實存在，以及在確認其存在後，釐清犯人為何人之目的下，偵查機關為達成其心證之形成，所為找尋與蒐集、保全各類證據之層面(證據蒐集)；其二為，偵查機關就有關存有嫌疑之犯罪案件，為求日後得以作為判斷可否提起公訴之根據，以及得以充足公訴之提起與追訴，以便在公判程序中向法院證明自己本身之心證，所為的發現、蒐集與保全證據之層面(證據篩選)。從偵查機關之作為而論，偵查階段之工作純屬搜尋犯罪情節之活動，為對犯罪嫌疑人之偵查(偵訊)或為相關證據蒐集行為。因而偵查人員拘束犯罪嫌疑人身體之行為，不得不認為與受拘束者(或一般人)之人權存有密切關係。為防止不當人權侵害行為之發生，於偵查時，即應慎重的考量。另一方面，在審判階段，大部分程序之進行，必須仰賴偵查階段中所蒐集之證據。因而偵查階段中所蒐集之證據

²⁵ 詹文凱，《隱私權之研究》，(台北：臺灣大學法研所博士論文，1998) p.19.

²⁶ 殷玉龍，《論新聞自由與隱私權之衝突》，(台北：東吳大學法學院法律學系碩士論文，2006)。

倘無法強化其實質內容，在審判程序中之真實發現課題，將很難獲得實現。因此，論及偵查構造論，偵查階段之作爲必定會涉及到「人權保障」與「真實發現」兩大基本理念之調整問題²⁷。

一、機關偵查不公開之現行規定

（一）刑事訴訟法之規定

在我國，將偵查不公開列入刑事訴訟法，是民國 89 年的事，迄今不過 7 年。

民國 89 年 6 月 30 日立法院三讀通過修正刑事訴訟法第 245 條，除第 1 項規定「偵查，不公開之」外，並增訂第 3 項「檢察官、檢察事務官、司法警察官、司法警察、辯護人、告訴代理人或其他於偵查程序依法執行職務之人員，除依法令或爲維護公共利益或保護合法權益有必要者外，不得公開揭露偵查中因執行職務知悉之事項」。所謂偵查不公開，除指偵查程序不公開外，相關人員於偵查程序中所得知事項之揭露，亦應受有相當限制。此一規定，爲限制檢、警、調等執法人員及辯護人不當對外揭露偵查中所知悉事項行爲更爲明確。我國人權保障也從此展開新頁。立法完成後，對於違反偵查不公開原則規定者，會被課予相關責任。

至於違反偵查不公開可能的責任，主要如下：參與偵查工作之人員就偵查所知悉事項，故意洩漏或因過失洩漏，不僅侵害犯罪嫌疑人的基本人權，也可能構成公務員洩密罪（刑法第 132 條參照）或洩漏業務上知悉或持有之他人秘密罪（刑法第 316 條參照）。而採行偵查不公開原則之主要考量有兩方面，其一爲基於維持偵查效率，避免因偵查內容外洩而導致證據遭到湮滅（如：證人遭殺害或證物之滅失等）、偽證等不利偵查之情形發生；其二爲基於無罪推定原則，對尚未達到起訴嫌疑程度之被告的名譽提供適切保護，尤其是媒體揭發隱私導致之心理傷害²⁸。

由於受偵查不公開約束的公務人員包括檢察、警察、調查等單位，爲期偵查刑事案件慎重處理新聞，以符合刑事訴訟法偵查不公開原則，避免發言不當，並兼顧被告或犯罪嫌疑人及相關人士之隱私與名譽，以及便利媒體之採訪，法務部訂定了《檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理注意要點》，以統一各單位作法。

（二）檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理注意要點

《檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理注意要點》是目前檢警調在處理媒體關係和新聞發布時的主要依據與行爲準則。此要點主要內容包括：

- （1）指定發言人：非發言人不得對外發言。
- （2）指定地點：在機關固定的地點接待記者，媒體採訪時以電話聯絡發言人到記者休息室或適當處所爲之。
- （3）限制媒體事項：不得任被告、犯罪嫌疑人或少年犯供媒體拍攝、直接採訪或藉由監視器畫面拍攝。

²⁷ 沈慶華，〈從公共價值觀點論如何提昇司法警察在犯罪偵查之功能〉，（高雄：中山大學公共事務管理研究所碩士論文，2004）。

²⁸ 參閱林山田，〈刑事程序法〉，（台北：五南，2000）p.55；陳運財，〈偵查之基本原則與任意偵查之界線〉，收於《刑事訴訟與正當之法律程序》，（台北：月旦，1998）p.154；陳志龍，〈法治國檢察官之偵查與檢察制度〉，《台大法學論叢》，第 27 卷第 3 期，1998 年 4 月。p.23.

(4) 不得提供：被告或犯罪嫌疑人、其親屬或配偶之隱私與名譽。照片、姓名或其他足以識別其身分之資訊。

(5) 不得提供：少年犯之照片、姓名、居住處所、就讀學校及其案件之內容。

(6) 不得提供：檢舉人及證人之姓名、身分資料、居住處所、電話及其供述之內容或所提出之證據。

同時，偵查機關亦不得提供相關人之偵查自白。不過，也有例外許可事項，主要是為了維護公共利益或保護合法權益，可以發布以下事項：

(1) 現行犯或準現行犯，已經逮捕，其犯罪事實查證明確者。

(2) 越獄脫逃之人犯或通緝犯，經緝獲歸案者。

(3) 對於社會治安有重大影響之案件，被告於偵查中之自白，經調查與事實相符，且無勾串共犯或證人之虞者。

(4) 偵辦之案件，依據共犯或有關告訴人、被害人、證人之供述及物證，足以認定行為人涉嫌犯罪，對於偵查已無妨礙者。

(5) 影響社會大眾生命、身體、自由、財產之安全，有告知民眾注意防範必要者。

(6) 對於社會治安有重大影響之案件，依據查證，足以認定為犯罪嫌疑人，而有告知民眾注意防範或有籲請民眾協助指認之必要時，得發布犯罪嫌疑人聲音、面貌之圖畫、相片、影像或其他類似之訊息資料。

(7) 對於社會治安有重大影響之案件，因被告或犯罪嫌疑人逃亡、藏匿或不詳，為期早日查獲，宜請社會大眾協助提供偵查之線索及證物，或懸賞緝捕者。依前項發布新聞之內容，對於犯罪行為不宜作詳盡深刻之描述。

如果機關人員違反《檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理注意要點》，按其處分辦法是：檢警調人員違反本要點規定，擅自透漏或發布新聞者，由主管機關依有關規定，按情節輕重予以申誡記過或記大過之處分。如涉嫌洩漏偵查秘密者，應追究其刑事責任。各機關首長或相關監督人員，如未切實督導所屬依本要點規定辦理，一併追究其督導不周之責任。

為加強服務民眾，增進警民溝通合作，積極宣導警政重要措施與績效，提昇新聞發布及傳播媒體協調聯繫功能，警政署也對頒行《警察機關新聞發布暨傳播媒體協調聯繫作業規定》，內容除「偵查不公開」規定以外，也加入警察任務之需要。

(三) 警察機關新聞發布暨傳播媒體協調聯繫作業規定

《警察機關新聞發布暨傳播媒體協調聯繫作業規定》，是目前警察機關處理媒體關係和規範警察與媒體互動的主要依據。其主要內容包括：

(1) 警察機關便民措施、員警好人好事或重大功績、貢獻，應充分收集資料，主動提供媒體記者協助宣導。

(2) 嚴重影響民眾安全與社會治安之重大突發案件，各單位應視實際需要，主動發布新聞或提供資料說明澄清，以使社會大眾瞭解事實真相，惟事件僅影響機關本身業務時，各該單位得自行協調處理或酌情適時發布新聞。

(3) 為保護民眾生命財產安全，避免遭受不法侵害，得適時提供資訊，呼籲社會大眾注意防範。

(4) 為便於指認犯罪嫌疑人早日偵破刑案，得適時發布犯罪嫌疑人之相片或畫像。

(5) 對於直接或間接關連本單位之新聞，不論報導是否確實，凡足以影響政府信譽或社會安寧秩序，均應分析研判其可能發展及影響，並研訂對策，協調聯繫有關單位共同處理。

(6) 對於影響本機關形象、聲譽或不實報導，應適時發布新聞說明澄清或要求更正。

督導考核：實施成果獎懲，依警察人員獎懲標準表規定辦理，並於嘉獎（申誡）範圍內核實辦理獎懲；至如有特殊功績、成效或重大缺失者，專案從重獎勵或議處。

偵查不公開列入刑事訴訟法將近七年時間，在實施第五年的時候，法務部曾經對於檢警調是否遵守「偵查不公開」作為進行檢討。

二、機關偵查不公開作為檢討

（一）法務部對偵查不公開作為的執行說明與檢討建議

從法務部檢討文件來看，法務部對於「偵查不公開」的觀點是：為維護公共利益或保護合法權益有必要者仍得公開部分偵查資訊偵查不公開所保障者，係偵查之效能及案件當事人或關係人之權益，故偵查不公開並非絕對。

另依刑事訴訟法第 245 條第 3 項規定解釋，依法令或為維護公共利益或保護合法權益有必要者，案件偵辦人員仍得公開偵查中之相關事項。但為使執法人員有所具體依循，最高法院檢察署所頒《檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理注意要點》第 3 點、第 4 點分別列出應保密不得公開之情事及為維護公益或保護合法權益而得公開案件資訊之具體情形或事項。綜言之，消息之公布有助於案件之偵辦、安定人心、澄清視聽、或防止危害繼續擴大，且有必要時，得適度發布新聞。

換句話說，法務部認為，「偵查不公開主要在保障偵查的有效性、被告公平受審權及相關當事人之人格權，在與此不相違背的情況下，基於大眾知的權利及公共利益，仍允許或要求偵查機關發布相關訊息」。

關於「偵查不公開」實施以來缺失，法務部提出的檢討主要有以下三項：

(1) 檢警調雖非公開發布新聞或接受媒體採訪，但仍私下透漏消息給記者。建議應於現行要點第 2 點第 1 項加入：新聞發言人，除公開及以書面說明外，不得私下循媒體要求，透漏提供任何消息予媒體；並於第 5 點後增訂 1 點：偵查資訊除依本要點之規定發布新聞外，檢警調人員不得私下透露偵查內容予媒體，亦不宜任意與辦案無關之非直屬長官、同仁談論或透漏與案情有關之訊息。

(2) 以記者會形式公開有關偵查之訊息後，反而造成負面後果。建議應於要點第 6 點第 1 項「檢察、警察暨調查機關首長，應指定該機關有關人員 3 至 5 人，組成新聞處理檢討小組，就當月媒體報導本機關有關偵查案件等之新聞加以檢討」之後增訂：檢討之事項包括發言及回應之時機及內容是否妥適、新聞發布後對引發之評論是否適當加以處理。

(3) 警方辦案仍時常任意公開蒐證錄影帶或帶同媒體辦案之違規作為。建議仍請明文具體禁止，於要點第 3 點增訂第 3 項：檢警調不得帶同媒體辦案，不得公布蒐證之錄影、錄音。

（二）法務部對違反偵查不公開發現與懲處情形

台灣高等法院檢察署自民國 90 年 2 月 15 日起至 94 年 1 月 14 日止，對於所屬各檢察機關發布新聞違反上述要點規定者，共發函或口頭糾正 25 件，報部懲處 2 件（分別為當事人記申誡一次及首長記警告一次）。另自 90 年 8 月 15 日起至 10 月 15 日止，發現警察機關發布新聞違反要點規定情形，檢附相關資料送請內政部警政署刑事警察局處理者，共計 91 件；自 90 年 10 月 15 日起，警察機關新聞處理不當部分改由刑事警察局自行監錄查處，有關檢察機關辦案人員違反該要點規定，遭該署糾正及報請懲處者，各年統計資料如下：90 年度 9 件，91 年度 10 件，92 年度 6 件，93 年度 2 件，94 年度 2 件²⁹。

三、違反偵查不公開的究責

刑事訴訟法雖明定偵查不公開，但刑事司法實務上卻成為公開偵查原則，司法警察之偵查行動常與電視媒體配合，每日之新聞報導均有「警察破案」的相關內容。此種違反偵查不公開原則之情形比比皆是，並且侵害人權及破壞人性尊嚴，但國家機關及一般人民卻早已習以為常³⁰。而違反偵查不公開的行為人，一是參與偵查的公務人員，另一則是媒體。但二者被追究課責的境遇並不相同。

（一）違反偵查不公開的公務人員處分

警察機關是否違反偵查不公開或新聞處理不當，目前係由刑事警察局自行監錄查處，依查處統計，遭糾正及報請懲處者逐年下降。但民間團體指控檢警違反偵查不公開，或者媒體評論質疑警察違反偵查不公開的案例，卻並未少見；只是警方不承認而已。

根據臺灣桃園地方法院刑事判決 93 年度訴字第 1152 號摘要：「又按偵查，不公開之。檢察官、檢察事務官、司法警察官、司法警察、辯護人、告訴代理人或其他於偵查程序依法執行職務之人員，除依法令或為維護公共利益或保護合法權益有必要者外，不得公開揭露偵查中因執行職務知悉之事項。刑事訴訟法第二百四十五條第一項、第三項，分別定有明文。此即所謂偵查不公開原則，立法者並明定應受偵查不公開原則所拘束之對象及範圍。換言之，為顧及被告之名譽及國家追訴犯罪之資訊優勢，偵查中與案件有關之事項，原則上不得揭露。如不符前述「依法令或為維護公共利益或保護合法權益有必要者」之除書例外，而竟貿然將偵查中應保守秘密之事項，逕予揭露者，此等偵查中之公務員，除可能面臨被告等訴訟關係人之民事損害賠償請求外，尚須負行政上之懲處、懲戒行政責任，甚或該當刑法第一百三十二條之洩漏國防以外之秘密罪刑事責任。足見偵查中公務員如違反偵查不公開原則因而所取得之證據，即有可能無證據能力，而不得作為證據，執法人員不可不慎」³¹。

（二）違反偵查不公開的媒體處分

在檢警調違反偵查不公開的案件中，都會有媒體參與，誰來處分媒體？包括學者、律師、民間團體、其它行政部門很多人都認為應該由國家通訊傳播委員會（NCC）來處

²⁹ 參考法務部全球資訊網資料，最後更新日期：

2005/11/27 <http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=28144&ctNode=11600&mp=001>

³⁰ 李松翔，《交付審判制度之研究》，（台北：國防管理學院法律研究所碩士論文，2003）。

³¹ 參考 <http://blog.yam.com/themis2006/article/6126855>

理。但 NCC 委員卻表明不願插手管媒體。參考美國 FCC 運作而成立的台灣 NCC，不願調查違反偵查不公開的媒體責任，此種態度，頗讓人質疑。縱有法律條文的限制，媒體不是刑事訴訟法 245 條所規範偵查不公開的對象，NCC 亦應思其它方式監督與糾正電子傳播媒體濫用新聞自由，以期對人權保障有所作為。

美國依據 1934 年通過的通訊法（Communications Act of 1934），成立 FCC，同年 7 月 11 日正式掛牌運作，是美國獨立的政府機關之一，負責規範州際及美國境內的廣播、電視、電纜、有線播送系統與衛星等通訊，雖然隸屬於行政部門的一環，但實際上並不是行政機關，是一個部會之外的準司法獨立管制機關，直接向美國國會負責，在參議院是受到通訊小組監督，眾議院則由通信、財政與消費者保護小組負責。

我國則在 2006 年成立「國家通訊傳播委員會」，主管有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施傳送聲音、影像、文字或數據的業者或個人。自 NCC 成立之日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局等主管機關，也都變更為由 NCC 主管；NCC 還掌管監督管理及證照核發的權力；也擁有對業者的監督、調查、裁決、取締、處分等五項權力。

依據廣播電視法第 22 條規定，廣播、電視節目對於尚在偵查或審判中的訴訟事件，不得評論，若有媒體評論或誤導司法案件，依同法第 43 條第 1 項第 3 款規定，可以加以處罰；其次，媒體報導的利害關係人有權利要求廣電媒體提出澄清與相對篇幅的說明，這是廣播電視法第 23 條課予媒體的義務。NCC 成立後，有關廣電監理業務由 NCC 負責，但 NCC 成員卻對外表示，該委員會之宗旨在維護新聞自由。而且，「偵查不公開原則所規範的對象應是指司法人員而非媒體，媒體有本事問到內容，是新聞自由的範圍，媒體沒有不公開報導的義務」³²。換言之，在違反偵查不公開中的「被害人」，除了向法院提出訴訟之外，NCC 並不想管媒體。然前述 NCC 成員的見解，尚有待商榷。

肆、對偵查機關違反偵查不公開之質疑與究責

行政部門不願干涉媒體報導，並賦予極大的新聞自由。警察機關在太多的「例外許可」中，找到可以公開偵查內容的依據，出現的是「質疑很多，究責很少」的現象。也就是說，外界質疑偵查機關違反偵查不公開的不少，但是都被偵查機關否認。經由法院判定違反「偵查不公開」需國家賠償的案例，也僅有一件。有些案例在檢警調機關內部依行政處分解決，有些案件由監察院提出糾正。但監察院的糾正對行政機關僅具參考價值，並無太多意義。試將違反「偵查不公開」相關議題例舉若干如下：

一、例舉

例 1（2007 年）：軍事檢察官函請偵辦警察違反偵查不公開，獲不起訴

台南縣警局 2006 年 12 月 11 日發布破案新聞時，宣布逮捕到聯勤司令部楊姓中校油庫庫長等人涉及盜賣紀德艦柴油、航空用油數十萬加侖，並有職業軍人勾結油蟲，開油罐車進軍區載油，並在嫌犯電腦中查獲「軍事油管地圖一批」。本案由國防部北部軍事

³²參考 2006-06-21/中央社/國內交通/中社記者徐毓莉/台北二十一日電。

檢察署於同 12 月 15 日發函台南地檢署，認定警方涉及妨害機密罪，要求檢方以此罪名偵辦台南縣警局 3 名官警。軍方認為，軍事油管地圖是否涉及機密是另外一回事，台南縣警方在偵辦過程中違反偵查不公開原則，請台南地檢署偵辦³³。本案經台南地檢署於 2007 年 4 月偵結，認為被告並未就機密情節清晰描述，以證據不足處分不起訴。

例 2（2006 年）：各界質疑檢警違反偵查不公開，導致民眾上吊自殺

民間司改會與台灣媒體觀察基金會、婦女新知基金會 2006 年 3 月 23 日對李雙全案發表聲明指出，發生於 2006 年 3 月 17 日的南迴莒光號翻車案，不幸釀成一死二傷的悲劇，經媒體不斷深入報導，成為深受社會矚目的重大交通事故。3 月 22 日晚間，媒體開始披露翻車案死者丈夫已從受害人家屬，轉而被檢警在「合理的懷疑」之下，改列為「犯罪嫌疑人」訊息。3 月 23 日上午，死者丈夫被人發現於住家附近上吊身亡。民間團體在聯合聲明中指出，目前此案雖然尚未偵破，但相關媒體報導內容似有不妥，舉凡檢警所掌握之相關案情、嫌疑人資訊、偵查方向，都被媒體鉅細靡遺加以報載，應有違反刑事訴訟法之「無罪推定」、「偵查不公開」原則以及罔顧「當事人之隱私與名譽」之嫌³⁴。

例 3（2006 年）：立委質疑警方違反偵查不公開原則，侵犯人權

立法委員黃偉哲召開記者會，質疑警方偵辦奧運金牌國手朱木炎遭詐騙案時，疑將他與網友雪兒的網路對話錄音帶外洩，違反偵查不公開原則，侵犯人權。警政署官員則說，會進行內部查處。立委質疑，落實偵查不公開原則，主要是為保障基本人權，其次是輔助犯罪偵查的進行。以朱木炎案件為例，檢警人員將被害人身分曝露給媒體報導，不但違反偵查不公開原則，且又在未經被害人同意的情況下曝光，造成被害人人格權益受侵害。警察是人民保母，偵查犯罪案件，除維護治安外，更應注意保障人權。警方提供偵搜帶，違反偵查不公開原則，侵犯人權、破壞隱私權，造成未審先判效應；由於目前無法懲處，建議公布警察姓名以為懲戒³⁵。

例 4（2005 年）：民間團體指責警方洩密，嚴重破壞人權

台中警方將嫌犯肛門藏毒、上廁所取出毒品的偵蒐錄影帶提供媒體播放；警察改革聯盟等民間團體認為，警方做法嚴重破壞人權，應嚴格貫徹「偵查不公開原則」，革除警界洩露偵蒐錄影帶給媒體公然播放的行徑。民間團體表示，毒犯上廁所與犯罪行為無關，警方卻提供偵蒐影帶畫面，供媒體播放，搏版面、彰顯辦案績效。這種與公益無關、業績掛帥的行為，嚴重破壞人權。何況，毒犯私藏毒品，並不涉及尚需指認問題，警方做法顯有不當³⁶。

例 5（2004 年）：警方在同志轟趴事件，被質疑違反偵查不公開

台北市人權保障諮詢委員會召開首次會議，委員以同志轟趴事件在媒體曝光為例，認為警方處理方式帶有「歧視性」，戕害同志人權。市長指示警察局應加強員警性別教育，辦案時提高性別敏感度，以免侵犯同志人權。學者與民間團體質疑，年初警方在農安街一處公寓臨檢，查獲 93 名同志開派對，但在犯罪偵查不公開下，媒體竟會得知，

³³ 參考 2007-01-14《聯合報》第 18 版/南部新聞/記者洪肇君台南報導。

³⁴ 參考 2006-03-24《聯合報》第 03 版/焦點/記者王聖葵/台北報導。

³⁵ 參考 2006-01-07 中央社/國內國會/中央社記者謝佳珍/台北七日電。

³⁶ 參考 2005-12-14 中央社/國內社會/中央社記者郭美瑜/台北十四日電。

所有同志在媒體趕到前，還被勒令不准穿上外衣，僅著內褲蹲在地上等媒體拍攝。警方否認違反偵查不公開原則，也不承認有洩漏給媒體³⁷。

例6（2004年）：質疑警方違反偵查不公開，嫌疑人羞愧燒炭自殺

陸軍鄭姓上尉上網援交被警方誘逮，因新聞曝光，導致羞愧自殺。警方上網釣援交客的方式合法性原本就被存疑，現在導致嫌犯自殺，警方為求績效的執勤方式不僅違法，甚至違反憲法中保障人民言論及思想自由之虞。鄭某軍人節當天，在網路談到援交，之後被誘捕。新聞曝光後，鄭不堪羞愧，而燒炭自殺，這不但反映國內網路援交的氾濫，更顯示警方誘捕尋芳客犯罪的非法辦案方式。警方「破案」後，通常昭告媒體，在電視、報紙上公佈其姓名，不但違反「偵查不公開」的原則，也在未定罪前，徹底毀了當事人名譽³⁸。

例7（2003年）：監察院糾正內政部等機關違反偵查不公開

喧騰一時的宋七力顯相館案，監察院調查政府機關偵辦過程，對內政部、法務部、台北地檢署與台北市警察局提出糾正。調查監委認為，警方洩密、不遵守法定偵查程序，導致人民權益受到損失，有重大疏失。糾正文也指出，檢察官在全案未定讞時，就公開在媒體上發表認定被告有罪的言論，違反「無罪推定」與「偵查不公開」原則，斲傷司法威信，有損政府形象。糾正文指出，憲法規定人民集會及結社的自由，是基本人權不容侵犯，內政部罔顧程序正義，草率予以剝奪，應檢討改善³⁹。

例8（2003年）：警察違反偵查不公開被判賠償民眾

台南縣警局新營分局民國 88 年偵辦一起強盜殺人案，警方依方姓嫌犯供述，逮捕兩名黃姓、宋姓等一共三嫌到案；事件並經新聞媒體報導。不過黃姓等三人經檢方偵結不起訴，三人反指控警方違反「偵查不公開」原則，損害其人格權，請求國家賠償。經司法偵審終結，最後台南縣警方敗訴，判賠新台幣九十六萬五千元。這起判例創下警方辦案反遭判賠金額最高紀錄。警政署表示，警察機關公佈破案消息，但讓媒體拍攝嫌犯圖像，形同媒體審判或人民公審，並侵害其人格權。面對民眾法律素養不斷提升，人權意識逐漸高漲，此類案件必然增加，警政署已指示加強員警教育，也希望媒體記者採訪拍攝時能配合遵守「偵查不公開」原則⁴⁰。

例9（2002年）：監察院糾正內政部、法務部違反偵查不公開

監察院於 2002 年 10 月 9 日針對檢警調機關在偵查案件過程中，未能嚴守偵查不公開原則，通過對內政部、法務部的糾正案。糾正文指出，偵查機關在辦案過程中，有新聞媒體隨警辦案，播出警方查案、搜索、緝捕嫌犯之過程，鉅細靡遺地將員警部署、跟監、攻堅、搜身、翻箱倒櫃畫面，甚至讓記者詢問嫌犯；而嫌犯重回現場模擬，其遭被害人家屬拳打腳踢的畫面也一再被媒體播放。還經常讓媒體全程跟拍，甚至訊問嫌犯。前南投縣長彭百顯因案羈押，媒體居然也可拍攝彭在囚房及餐廳的畫面。前台南市長張燦鑒案中，調查機關讓媒體拍攝張燦鑒在候訊室等候法院裁定羈押的畫面，有損機關形

³⁷ 參考 2004-10-05 《中國時報》第 C2 版/北市新聞/喬慧玲。

³⁸ 參考 2004-09-21 《台灣時報》國際/林雅惠特稿。

³⁹ 參考 2003-07-10 《聯合報》第 08 版/社會/記者黃雅詩/台北報導。

⁴⁰ 參考 2003-01-08 中央社/國內社會/中央社記者孫承武/台北 2003-01-08 電。

象及當事人尊嚴。監委指出，這些現象對於標榜人權、民主法治的政府實是一大諷刺；檢警調機關偵查案件未切實踐履偵查不公開原則⁴¹。

二、違反偵查不公開，受害人放棄究責

如前述所舉案例，為什麼會出現「質疑很多，究責很少」的現象？這和遭受人權侵害的對象，一般都無力也無意願追究檢警調有關，並不代表機關可以繼續目前的辯護模式，繼續以違反偵查不公開，造成侵犯人權。

檢警調和媒體違反「偵查不公開」，少被課責，主要原因是遭受侵害的對象均為極度弱勢族群，無力對抗。檢警調違反偵查不公開原則之受害者大致是（1）被告（2）被害人（3）其他利害關係人。三者都以不同原因放棄追究責任：

（1）被告在刑案偵查中本來就處於極度弱勢；人權不受重視。

（2）被害人已是求助無門的刑案受害者；無心追究或不知應如何追究。

（3）利害關係人大多數是證人身分，證人隨時可能轉為被告；多一事不如少一事。

被告、被害人及其他利害關係人，對於檢警調違反偵查不公開原則侵害人權時，多半只能逆來順受。這使得因違反偵查不公開原則而遭處分的案例屈指可數⁴²。

例如陳榮吉錯抓案中，可佐證警察違反偵查不公開的媒體事證隨手可得，但當事人已選擇原諒，希望警察應以此為戒，鑑往知來；警察不能無視當事人的善良之意。

犯罪被害人是依其所遭遇之犯罪行為內容及程度而蒙受不同損害，其損害大別有來自加害人對生命、身體的侵害、對財產的侵害、對個人私生活隱私權之侵擾、不當惡劣的精神打擊等，是所謂的因犯罪行為直接蒙受的第一次被害。其次，警察單位對事件展開被害情事的調查、事情曝光引起媒體的取材報導續而引發人們的興趣與好奇，致被害人一再被迫回憶因犯罪所受害惡情節，漸漸自我隔絕於社會，均是所謂第二次被害、第三次被害的施加，甚至被害人的親族或遺族也受被害之波及。上述的情狀無疑的是對被害人的一種人權侵害；首先是生命、身體的自由被侵害、財產的流失、人格權被不法侵擾，人性的尊嚴飽受折磨。按被害人不一定是相對於犯罪所發生，例如，對他人嚴重精神干擾的騷擾電話，有時對受話人精神壓力及傷害甚可致人崩潰⁴³。

報紙犯罪新聞在導言中直接以故事性以及特定犯罪嫌疑人和被害人的手法來報導，最容易使閱聽人認為犯罪新聞報導侵害了相關當事人的人權⁴⁴。當新聞媒體運用自身力量披露政府之腐敗與謊言時，儼然成為監督國家的看門犬；當其漫步於個人隱私之上時，卻顯得危險而具有掠奪性。由憲法保障人權之觀點，人民之隱私權當不容被不法侵犯，惟從新聞傳播之社會功能觀察，為了使人民能夠實現知的權利，卻必須賦予新聞媒體最寬廣之新聞自由，以運用其採訪權及報導權，揭發不為人知之重大弊端或不公義

⁴¹ 參考 2002-10-09《中時晚報》第 07 版/焦點話題/陳彥伯/台北報導。

⁴² 馬在勤，〈公開偵查不公開原則：媒體報導不是檢警的辦案業績〉，《司改雜誌》第 062 期，資料日期：2006/8/8。<http://blog.yam.com/themis2006/article/6315463>

⁴³ 諸澤英道，《被害者學入門》，（東京：成文堂，1992）。轉引自陳柏廷，《我國刑事訴訟程序中犯罪被害人權能之研究》，（台北：台北大學法學系碩士論文，2000）。

⁴⁴ 蕭憲文，《報紙犯罪新聞之報導手法對閱聽人認知與態度之影響研究》，（台北：臺灣大學新聞研究所碩士論文，2004）。

現象。對於事關人民基本人格尊嚴之隱私權與民主政治所賴以維繫之新聞自由，在發生衝突時，應如何取捨或調和，乃法治國家中必須慎重檢視之課題⁴⁵。

三、警察作媒體線民？外界對警察違反偵查不公開的批評

隨著資本主義的發展，大眾傳播媒體呈現集中化、獨占化之傾向。由少數資本家控制資訊之供給、傳播；而多數人僅能被動接受資訊。這使得新聞自由被垢病為新聞工作者的專屬特權，一般人民並未充份享受新聞自由。質上是傳播財團的商業行為，卻假新聞自由之名恣意而為，導致媒體成為社會亂源；侵犯隱私權的爭議，也頻頻出現。

但是在「偵查不公開」的討論中，除了譴責媒體侵犯了人權隱私，還要問是誰提供了媒體侵犯隱私的線索？是誰洩漏偵查內容，提供消息來源？

警察說「不是我」；警察說「我沒有」。但別人都說：「是警察提供的」！

一則網路民調，題目是：「根據刑事訴訟法，偵查資訊不應對媒體與大眾公開。但若遇到影響社會治安之重大案件，請問您認為檢警調機關在維護公益或保護合法權益的前提下，是否應該公開部分偵查資訊？」統計民調結果認為「不應該或非常不應該」的有 66%⁴⁶。換言之，以前述調查結果來探究，多數的民眾並不想知道媒體播出的內容才對；但為何違反偵查不公開、侵害人權的案件頻頻出現，警察也頻頻被人質疑。解答這個問題，可以從以下三則來自學界、記者、律師具名發表的觀點尋找答案。

在鬧出軒然大波的周政保自拍黑道嗆聲帶事件中，媒體和警察雙雙成為輿論垢病的焦點。警政學者具名評論到：「今日台灣媒體搶頭香、爭獨家的惡質競爭下，警察辦案、小偷生平於三餐新聞時段中，竟成家常便飯。同時，警察亦樂於藉公開辦案情節，證明自己辛勤英勇，並用以邀功報獎」。「長久以往，有關犯罪案情的公布與報導，漸成台灣民眾獲致奇聞軼事不可或缺的管道。另一方面，警察期盼日後仍有版面時段得以持續誇功，記者亦圖獲致豐富素材確保未來創作源源不絕，在魚幫水、水幫魚之利益相賊下，警察機關對於嗆聲影帶自然心無防備轉手流出，電子媒體亦毫無戒心順手播放」。所謂警察專業紀律、記者職業倫理，至此也完全繳械、投降。類此情節的背後是商業掛帥、利害算計，不能通過「偵查不公開」、「個人隱私保障」的檢驗⁴⁷。

在一個廣電基金主辦的「暴力犯罪防治新聞報導之檢視」電視座談節目中，談到社會案件的新聞中，為什麼各電視台都能在找到附近商家監視錄影畫面播出？對此，曾是社會記者的一位出席人當場提出：「我要強調的就是，監視器的錄影帶到底是誰給記者的？就是警察，而且現在警察用手機或直接打電話通知我們『這邊有個新聞你來採訪』，他一定還會附帶一句『我有蒐證帶』。只要他講這一句，不只記者要到現場，搞不好連 SNG 車都開過去。警察內部有一個很好玩的比賽，叫做『上報紙比賽』，言簡意賅，不是只比上報紙的次數，連上電視台的次數也要比。以前我在電視台服務，經常接到警察

⁴⁵ 沈君玲，〈刺探新聞所涉法律問題研究〉，（台北：世新大學法律研究所碩士論文，2002）。

⁴⁶ 參考 2006 年 3 月 24 至 25 日的雅虎網路民調結果，<http://tw.yahoo.com/>

⁴⁷ 林裕順，〈嗆聲影帶，警察繳械，媒體投降〉，《聯合報》第 15 版，民意論壇，2007-04-01。

朋友的電話，要我拷個 DVD 給他，因為要比每個單位的破案新聞，見報跟見電視數量最多的第一名」⁴⁸。

而在民間組織司改會成員的觀察中，現今的檢警調及媒體工作者，根本就是違反偵查不公開，侵害人權的共犯結構。在司改雜誌中，一位司改會成員具名指出：「檢警與媒體合作，藉由不當洩漏偵查資料，違反偵查不公開原則而獲取自身利益。檢警調辦理刑事案件背後除背負著績效壓力外，更希望於辦案過程中求取『受矚目』的表現。正因表現受到極大矚目，所屬上級長官便獲得讚美；接獲到關愛的眼神便水到渠成。如何達成「受矚目」，使得上級長官易於發現，當然是藉由新聞媒體的報導搏版面才能達成此一目的。在媒體方面，偵查中之刑事案件，正可滿足媒體與一般閱聽人之八卦窺秘或嗜血胃口；如能獲得任何獨家消息，加以報導收視率、銷售量攀高必定能獲得主管的青睞。有了如此上下游的食物鏈，各取所需、互蒙其利自然是樂此不疲。至於人權保障，對檢警調或媒體而言，倒不是重點了」。「筆者更曾經親身經歷過某刑事警察單位主管每月定期舉行社會矚目案件評比，要求所轄各單位提出媒體報導該單位所承辦案件相關資料，依據報導數量作為獎勵依據，此舉無異變相鼓勵警方違反偵查不公開原則；與媒體套交情而違反偵查不公開原則，將侵害人權之行為當作自己利益之墊腳石」⁴⁹。

前述三則內容對警察違反偵查不公開的指控相當明確、具體、生動；也相當犀利。從上文發現，警察甘冒違反偵查不公開懲處風險，其背後主因，竟然是警察內部制度造成的。這個制度以警察「媒體曝光度」評比定績效，在「拼業績」的氛圍下，警察「一邊辦案，一邊發新聞」就一點也不奇怪了。警察甘作「媒體線民」，雖是基於自利行為，但警察也在輔助媒體作亂，自己也走在「侵犯人權」的鋼索上，而不自知。美國最近的校園槍擊慘案，警察在媒體前的表現，或可供參考。

2007 年 3 月 16 日早晨，一名槍手在美國維吉尼亞理工學院開槍濫射，造成 32 人被害死亡，凶手作案後飲彈自戕。造成 33 死、多人受傷的慘案，也是美國歷史上死傷最慘重的校園槍擊事件。全美各大媒體，包括美國有線電視新聞網（CNN）、三大電視新聞網、福斯電視台等，從早到晚持續播出這則駭人聽聞的不幸事件。電子媒體之外，《紐約時報》、《紐約郵報》、《每日新聞》，甚至一向以報導財經新聞為主的《華爾街日報》等網站，也都以顯著頭版網頁報導這則新聞。當地電視台引述目擊者的話說，兇手是一名年輕的亞裔男子，至於其他相關資訊則不詳，包括此人是否為學生。

聯邦調查局發言人發表聲明中指出，沒有任何跡象顯示，校園槍擊慘案是一起恐怖攻擊；任何可疑的線索都會一一查證。發言人還表示，這起槍擊事件由學校駐衛警和維吉尼亞州警察局共同調查，聯邦調查局從旁協助。目擊者則說，凶手是一名亞裔男子，他在開槍行兇後朝著自己頭部開了一槍，由於凶手臉部毀損，因此為辨認身分帶來困難。

⁴⁸財團法人廣播電視事業發展基金座談會內容紀要，「暴力犯罪防治新聞報導之檢視」。發布時間：2004-09-16 http://cyan.bdf.org.tw/forumDetail.php?ep_id=37

⁴⁹馬在勤，〈公開偵查不公開原則：媒體報導不是檢警的辦案業績〉，《司改雜誌》第 062 期，資料日期：2006/8/8。 <http://blog.yam.com/themis2006/article/6315463>

然而《芝加哥太陽報》卻在此時報導，「行兇男子是一名持學生簽證赴美就學的 24 歲中國留學生，嫌犯是去年 8 月 7 日搭乘美國聯合航空公司班機從上海出發，在加州舊金山登陸美國，持學生簽證入境」⁵⁰。

一天之後，警方才察出凶手真實身分是已經自盡的一名韓裔學生，並對外公布；證實《芝加哥太陽報》製造了一則「逼真」的烏龍報導。但檢索外電報導，並未發現警察或聯邦調查局曾經對該則烏龍報導有過任何回應。在警察後來公布的偵查過程中，警方也提及他們曾經依據情報，鎖定兩位亞裔學生涉嫌，並對其實施偵訊。但是，這些過程都是在確定凶手自盡，危機落幕後才被外界得知的。美國警察偵辦本案，沒有出現「一邊辦案，一邊發新聞」的情事。

如果美國警察也像台灣辦理警察新聞發布比賽，其狀況之混亂，將令人不敢想像。各級警官輪流發言，爭取曝光績效，或者擔任媒體線民，提供各種新聞線索。警察機關或許因此一突發的重大凶殺慘案，塑造出若干位警察電視名人。然而，以上的情況並沒有出現；美國警方埋頭清理事證，並不熱衷隨媒體起舞。偵查機關和警察都謹言慎行，即使需要花時間清查事證，也要完全封鎖偵查內容，這樣並不會有損警察積極辦案、維護治安的形象。警察這種作法不會違反「偵查不公開」，也不隨媒體起舞，值得借鑑。

伍、結論

人權（human rights）是做為一個「人」所必須擁有的自然權利（natural rights），與生俱來，神聖不可侵犯。國家機關不但不能侵犯人權，同時也有落實保障人權的責任與義務⁵¹。人民權利受侵害之救濟除可追究公務員之民事、刑事、行政責任外，並可依憲法第 24 條後段規定及國家賠償法或其他法律請求國家賠償。公務員侵害人民自由、權利係有故意或重大過失時，國家於賠償後，對公務員仍有求償權⁵²。

偵查不公開的人權保障意義，在使刑案當事人，包括被害人、被告和利害關係人等，甚或與之有關的個人，不因機關偵查過程，洩漏相關內容，致使個人遭受侵擾，或發生個人隱私被傳播媒體揭露的結果。此一結果可能讓當事人身心受創，甚至因不堪羞憤而自盡的嚴重後果。

隱私權毫無疑問是基本人權的一部份，應予保障。但是媒體卻高舉「新聞自由」的大纛，辯稱媒體公器係遂行社會大眾「知的權利」的基本人權。不受侵擾的基本人權對上新聞自由的基本人權；隱私對上媒體自由。讓偵查公開或者不公開，一開始，就出現對峙。而顯然，新聞自由是佔了上風；許多個人隱私權還是在有意無意中被犧牲了。

人民的權利義務非來自天賦，而是因應社會生活的需要而衍生，故自由權利必須受到限制，已成為大眾共識。德國威瑪憲法「倘少數人之自由，與多數人之自由，不能並存時，則兩害相權取其輕，寧可犧牲少數人之自由，而保護多數人之自由，所為公益重於私益也」⁵³。新聞自由被列為基本政治權，是所有人權項目中極重要的。然而，環顧

⁵⁰ 參考 2007-04-17 中央社國外社會新聞；中央社台北十七日電；中央社華盛頓十六日法新電；中央社維吉尼亞州黑堡十七日法新電。

⁵¹ 洪葦倉，《中華民國憲法》，（台北：揚智，2002）p.69.

⁵² 林騰鵠，《中華民國憲法》，（台北：三民，2005）p.177.

⁵³ 林紀東，《比較憲法》，（台北：五南，1991）p.36.

當前商業媒體盛行，神聖而不可侵犯的新聞自由權利，已被媒體財團偷渡到無關公益的八卦新聞報導中。以營利為目的的媒體，擁有不顧一切揭發隱私的特權，是一個不幸的現象，也不是一個號稱「人權立國」的國家應該有的現象。

本研究認為：違反偵查不公開，侵犯人權的首謀是濫用新聞自由的媒體；媒體當然可以報導事實，但亦應對侵犯人權的後果負責善後。而警察被質疑是「幫助犯」，則似乎得不償失。包括學者、律師甚至記者，都宣稱「警察通風報信，是媒體主要的消息來源」。而警察通風報信的主要動機，卻是因為警察機關要對新聞報導數量實施獎勵，這個獎勵評比鼓勵警察扮演「媒體線民」的角色，十分荒謬而且不值。

對此，本文認為辦理警察「新聞見報數」評比，應該排除「刑案」與「衝突事件」二類；只評比「非刑案」、「非衝突事件」。因為，警察在媒體曝光有助於形象並可宣導警政，這類報導需要警察花力氣爭取才會出現，應該辦理評比獎勵。而反觀刑事案件或衝突事件，正是媒體採訪所好，根本不需要警察花力氣；不應列入評比。唯有如此，警察向媒體通風報信的事件才會減少；才能進一步降低警察侵犯人權的風險。

此外，本研究從目前機關偵查不公開作為實況，歸納其與憲法人權保障，結論如下：

（一）警察偵查案件同時通知記者採訪，違反偵查不公開原則。警察有違法洩密之虞，記者沒有違法洩密之虞；但二者可能同時都在侵犯人權。

（二）警察機關新聞檢查處理小組辦理新聞見報評比獎懲，出現偏差，有間接鼓勵警察洩密、違反偵查不公開之虞，應檢討此一作法。

（三）警察違反偵查不公開如果有故意或重大過失，機關要負國家賠償責任，公務員要負民事責任、行政處份及國家賠償追償，已有判例。

（四）偵查不公開是基本人權保障，警察必須切斷和媒體共構的洩密管道，避免侵犯人權的風險。

（五）警察應依法行政，並加強憲法人權保障素養。

違反偵查不公開的侵犯人權作為，並不利於警政長遠發展，也會累積許多警民對立的緊張關係；人民亦可因此質疑警察是在追求「公共利益」或是「自身利益」？人民甚至可以進一步質疑警察行使職權的合法性。如果，今天警察不尊重人權；明天，誰又來保障警察人權？警察機關及其首長要放遠眼光，就能體會到落實人權保障才最有利於警政發展的真味。警察機關也應該進一步將人格、名譽、隱私的人權保障，列為警察的憲法基本素養教育。