

# 【台灣人權促進會聲明】

## 法務部應全面退回《通訊保障及監察法》修正草案

法務部在11月7日，對外公告了《通訊保障及監察法》（下稱《通保法》）的部分條文修正草案。在修正草案的說明中，法務部列出了以下兩點主要的修法理由：（1）因現行規定於實務運作確有窒礙難行之虞（2）因應犯罪類型複雜化、組織化及新興科技之發展，相關條文有配合增訂之必要。並以此二理由為基礎，一共提出了七項《通保法》的修正方向。

法務部宣稱這是一個兼顧人權保障的修法提案。但實際檢視草案的七項修正後，我們認為，本次修法草案的諸多條文，將有嚴重侵害台灣人民的通訊隱私的風險。因而我們在此提出以下五點主張，並嚴正呼籲法務部應退回當前草案，重新審視草案內容。

---

**主張（1）：保留第3-1條及第11-1條，通信紀錄的調取應受《通保法》規範，並應由法院授權。**

法務部在修法提案中，打算刪除現有《通保法》第3-1條及第11-1條有關調取「通信紀錄」的規定。

在當代，通信紀錄或「後設資料」（Metadata）的大量存儲、調取、及分析，可能反映出比通訊內容更細緻的生活細節，早已是國內外過去都有諸多例證的事實，例如美國Snowden揭露的稜鏡計劃（PRISM）就是舉世聞名的案例；換言之，調取大量通信紀錄對隱私權可能構成的侵害，時常並不比攔截通訊內容來得輕，這理應是生活在數位時代的基本知識。但法務部如今卻以調取通信紀錄「對個人隱私權之侵害程度較低」為由，欲將通信紀錄排除在《通保法》的規範範圍外，這無非是昧於現實的論述。

法務部於第11-1條修法理由中援引英國的《調查權力規範法案》（Regulation of Investigatory Powers Act 2000, RIPA），並宣稱依RIPA調取通信紀錄不需法院授

權。但事實上，英國不只早在2012年即修正RIPA（見[RIPA第2章第23\(a\)條](#)），明定調取命令需法院授權方為有效；更在2016年，針對電子通訊監察的部分，另立《調查權力法案》（Investigatory Power Act 2016, IPA），而IPA在調取通信紀錄上，同樣也認為須經法院授權方能為之（見[IPA第3章第75條](#)）。因此無論舊法或新法，程序上皆未如法務部所宣稱的簡便。

鑑於以上理由，我們呼籲法務部，通信紀錄應維持受《通保法》規範，並須經法院授權方能調取的現有版本，方能落實憲法保障人民秘密通訊的意旨。

**主張（2）：GPS的使用不應由檢察官自行決定，而應由法院授權。**

透過全球衛星定位系統（Global Positioning System, GPS）所得的位置資訊，是否屬於「通訊」的一環，從而究竟該納入《通保法》或《刑事訴訟法》規範，是可再被討論的問題。

但不可否認的是，GPS追蹤器的使用，使執法機關能以低成本、長期、連續性的方式紀錄人民的「位置資訊」，從而曝光個人大量的生活細節。（例如某人每天晚上都會去的地方，理應就是其住所；或者某人每週末晚上都在酒吧，就表示其可能有在週末晚上酗酒的習慣。）因此無論GPS追蹤器應受何種法律規範，這類運用新科技進行執法的手段，執法機關理應須取得司法機關的授權，方能為之。如此，也才符合最高法院「[106年度台上字第3788號](#)」在其裁判書最末段所提示的意旨。

而有關執法機關運用GPS追蹤器的國際指標案例，莫過於美國2012年的[Jones案](#)。在該案中，執法機關因未持法院令狀即使用GPS追蹤器，最終遭聯邦最高法院宣告違憲。甚至是到了2018年的[Carpenter案](#)，執法機關也同樣因未持法院令狀即調取手機的基地台定位資料，而遭判違憲。法務部身為全國刑事偵查政策及法規研擬的主管機關，不可能不知此二案。

鑑於以上理由，我們呼籲法務部，在GPS的使用上，應比照隱私保護的國際標準，由法院授權方能為之，莫使台灣人民淪為國際上的次等公民。

主張（3）：應明文電信事業須保存連線資訊之項目、期限，明文其調取理由及程序需取得法院授權，並明文應定期製作相關的統計報告。

法務部針對《通保法》第14條進行修正，希望新增電信業者保存「連線資訊」、配合調取「連線資訊」的義務。這類保存網路連線資訊的議題，國際上的專有名詞為「資料保存」（Data Retention）。

數位犯罪當然是執法機關如今必須處理的問題，法務部希望在「通信紀錄」外，取得更多的後設資料（如「連線資訊」），我們也非全然不能理解。但就法務部當前的草案觀之，無論是連線資訊的定義、調取連線資訊的理由及程序、保存連線資訊的期限、以及政府調取行為的統計或透明上，皆未在法律主文中有任何規範。而這些規範上的缺失，將大幅提升數位時代中政府大規模監控人民網路活動的風險。

此外，最根本的問題依然是：政府是否能在無具體事證下，即要求電信業無長期、無差別地保存所有人民的連線資訊？法務部在立法理由中也援引了2015年澳洲的《電信法》、2016年英國的《調查權力法案》、以及歐盟促進基本人權署（European Union Agency for Fundamental Rights, FRA）的意見，作為草案中「無差別保存連線資訊」的依據。但法務部的這些例子，若非存有重大爭議，即是細節上多有著墨，並未如法務部當前版本這般草率。

澳洲在2015年的修法，的確是要求電信業無差別地保存資訊，但也因而從立法之初，即產生重大爭議，甚至到2018年中，依然被[諸多民間組織聯名抨擊](#)政府應儘速撤回法案；至於英國，舊的《調查權力法案》不僅在2016年被歐盟法院宣告違憲，新的2016年《調查權力法案》（Investigatory Power Act 2016, IPA）也是交由獨立的「司法委員」（Judicial Commissioner）依個案的需要，決定電信業是否應進行資料保存，以及涉及的期間、範圍等（見[IPA第4章](#)）；至於[FRA的意見](#)，用意更是在2016年歐盟法院的判決後，去檢討各國是否有依歐盟法院的判決，修正國內原先保存範圍過大、保存理由不明確、調取程序有問題的法律，用意也不是去證成無差別資料保存的正當性。

鑑於以上理由，我們呼籲法務部，如有保存連線資訊的需求，應在《通保法》主文中明定「連線資訊」的定義、明文應由法院決定保存期限、項目、調取理由及程序，並要求執行及監督機關應定期製作相關的公開報告。

**主張（4）：保留第18-1條，通訊監察所得的他案證據，應取得法院同意，否則無證據能力。**

法務部在修正草案中，打算刪除《通保法》第18-1條的規定。

《通保法》現行第18-1條的規定，旨在確立通訊監察所得的他案證據的證據能力。按現行規定，執法機關在通訊監察中若取得他案證據，只須在七日內經法官同意，該證據即具證據能力。換言之，現行條文本已有為執法機關合法取得他案證據預留彈性，只是該彈性是由「法院」來進行審核；絕非如法務部在立法理由中所寫，絕不可作為他用，甚至將導致掩飾犯罪等等。

此條文所以在人權保障中具有重要意義及必要性，理由在於，一旦合法通訊監察所得的他案證據皆具證據能力，將直接導致以下兩個後果：（1）執法機關進行通訊監察時，將可「一票聽到飽」，通訊監察將不再是執法機關偵查案件的最後手段，從而有違《通保法》在第2條及第5條相關的立法意旨。（2）通訊監察原則是執法機關須經法院同意才能進行的行為，因此越過法院，逕行承認他案證據的證據能力，不僅將架空《通保法》第5條要求法院同意的程序，更會取消該條列舉各罪名的意義。

此外，一旦《通保法》第18-1條遭刪除，未來通訊監察所得的他案證據將回歸《刑事訴訟法》的相關規定，僅有「違法的」通訊監察，證據才「有可能」遭到排除。問題是，就我國過往通訊監察的案例來看，幾乎未曾有通訊監察在事後被宣告為違法的案例。法務部若刪除第18-1條，無疑是洞開國家取得人民通訊隱私的後門。

簡言之，保留《通保法》第18-1條，不僅執法機關在重大犯罪的證據取得上仍具一定彈性，且亦能確保執法機關不會浮濫使用通訊監察、對人民秘密通訊的侵擾亦是在法院監督的情況下為之。

鑑於以上理由，我們呼籲法務部，應保留《通保法》第18-1條，切勿讓政府的浮濫通訊監察再次成為人民必須擔憂的風險。

**主張（5）：法務部應提出證據，證明新增罪名在證據取得上，有行通訊監察的必要，勿讓例外變常態。**

法務部打算在《通保法》第5條中新增可進行通訊監察的「例外」罪名，如投放毒物、洗錢防制、組織犯罪、人口販運、違反食品衛生規定、菸酒走私、獵殺野生動物等。

按《通保法》第5條的規定，除非有例外，否則執法機關必須在偵辦最低本刑三年以上的罪，且其他手段難以取得證據時，才能進行通訊監察；換言之，基本上必須是「重罪」且是「最後手段」，執法機關才能做通訊監察。之所以堅持這兩個原則，是因為通訊監察可能涉及的對象具高度的不確定性，從而即使是無辜者，也可能因執法機關對嫌疑犯的通訊監察，使其生活細節、交友狀況等完全曝光，因此不能無視罪行輕重、有無必要，一律實施通訊監察。

但問題是，《通保法》第5條在歷經數次修正後，例外的罪名越增越多，如再加上本次新增，例外罪名已多達22項，儼然已是例外變常態的狀況。而在歷次修正中，法務部卻鮮少提出證據或統計，說明「新增罪名何以在證據取得上，非仰賴通訊監察不可」。固然新增的罪名也都仍須遵守法官保留的程序，但我國目前每年[新增約兩萬件通訊監察](#)，如再任意新增罪名，毋寧是在法院當前沈重的工作量上繼續雪上加霜，影響其審核品質，豈能不慎。

鑑於以上理由，我們呼籲法務部，應就個別罪名提出證據，證明新增罪名在「證據取得」上有實施通訊監察的必要性，不要讓例外變常態。

---

最後，我們必須再次強調，當政府正在和歐盟就《歐盟一般個人資料保護規則》（General Data Protection Regulation, GDPR）洽談適足性認定的同時，法務部本次《通保法》的修法提案，卻在通訊紀錄調取、GPS使用、電信事業資料保存、他案證據能力、新增的罪名等，皆存在重大的人權侵害風險，甚至與國際上的立法例背道而

馳。因此我們再次呼籲法務部退回當前版本，重新在部內審視各條文的合理性，莫陷台灣人的通訊隱私於巨大風險之中，更莫讓台灣人成為國際上的次等公民。