

國立臺灣大學法律學院法律學研究所



碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

論反恐措施與隱私保障——以聯合國規範體系為中心

Counter-Terrorism Security

Measures and Privacy Protection:

From the Mechanism of United Nations

邱 意

Yi Chiu

指導教授：張文貞 博士

Advisor: Wen-Chen Chang, JSD

中華民國 106 年 7 月

July, 2017



摘要

中文摘要



安全和人權是文明社會裡的根本，然而反恐怖主義的安全措施，卻會使安全和隱私權兩者間，有不同程度的衝突，在選擇維繫安全和保障人權間，國際社會間往往很難達到平衡。而聯合國作為當今世界反恐最重要的國際組織，必須意識到自己作為全球反恐的行動者，肩負協助締約國處理反恐措施和人權衝突的職能，在反恐聲浪中應該謹守哪些原則，才能平衡安全跟隱私的天平。

本文嘗試在聯合國的規範體系中找出兩者間的平衡點，在第二章主要聚焦在聯合國對恐怖主義的回應，藉由分析聯合國反恐的公約、決議或相關文件，全面地理解聯合國對恐怖主義的對策。第三章探討聯合國對隱私權的保護，藉由學者見解、案例和一般性意見，建構 ICCPR 對隱私權保護的重要原則。第四章回歸到反恐措施上面，利用 ICCPR 的重要原則來檢討安全措施合法性。

關鍵字

恐怖主義、隱私權、聯合國、兩公約、公民與政治權利國際公約、反恐措施、入境管制、大規模監控、交換情報、個人資料保護



Abstract

Both security and human rights are important to all within the civilized world. Counter terrorism security measures that encroach to varying degrees on individual privacy are causing a clash between two sets of values: security and the right to privacy. For instance, it may not be easy for the international community to reconcile well intentioned acts to maintain security and to preserve human rights. As the most important international organization, United Nations (UN) must be aware of its responsibility of assisting States parties in dealing with the conflict between counter-terrorism and human rights, and should be kept in what fundamental principles.

This thesis tries to find out the balance point between the security and privacy. Chapter 2 investigates the UN's response to terrorism and the protection of privacy. Through an analysis of the UN's resolutions and Conventions, it helps build a comprehensive view of the UN response to terrorism. It shows how the UN has enhanced the formulation and advancement of international norms and principles governing terrorism. Chapter 3 focuses on protection of privacy, based scholar's view, cases, and General comment, investigating how UN constitutes those fundamental principles, which basically through the discussion of ICCPR. Chapter 4 back to the counter-terrorism measures above, reviewing the legitimacy of security measures with ICCPR important principles.

Keywords

Terrorism, Privacy, United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR, counter-terrorism measures, security measures, mass surveillance, PNR, personal data protection

簡目



第一章 緒論

第一節 研究背景與問題意識

第二節 文獻回顧

第三節 研究範圍與限制

第四節 本文架構與預期結果

第二章 聯合國體系下反恐之規範

第一節 反恐理論基礎與原則

第二節 國際聯盟時代的國際反恐公約

第三節 聯合國體系下之反恐公約

第四節 聯合國體系下之反恐文件

第五節 聯合國反恐之規範特色

第三章 聯合國脈絡下隱私權之規範機制

第一節 隱私權概論

第二節 ICCPR 對「隱私權」之保護

第三節 第 16 號一般性意見更新之必要

第四節 小結

第四章 反恐措施與隱私的衝突與調和

第一節 入出境管制措施與隱私

第二節 大規模監控與隱私

第三節 交換情報與隱私

第五章 結論

參考文獻

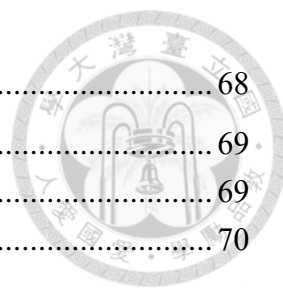
詳目



第一章 緒論	1
第一節 研究背景與問題意識.....	1
第二節 文獻回顧.....	4
第一項 聯合國系統下之機構.....	4
第二項 恐怖主義.....	5
第三項 隱私權.....	6
第三節 研究範圍與限制.....	7
第四節 本文架構與預期結果.....	8
第二章 聯合國體系下反恐之規範.....	10
第一節 反恐理論基礎與原則.....	10
第一項 恐怖主義之定義.....	11
第一款 國外學者對於恐怖主義之定義.....	12
第二款 國內學者對於恐怖主義之定義.....	12
第三款 小結.....	13
第二項 反恐行動之發展趨勢.....	15
第一款 對於恐怖攻擊的回應.....	16
第二款 強調人權.....	17
第三款 國際合作.....	18
第二節 國際聯盟時代的國際反恐公約.....	18
第一項 防止與懲罰恐怖主義公約.....	18
第二項 建立國際刑事法庭草案.....	19
第三節 聯合國體系下之反恐公約.....	19
第一項 關於保護航空之反恐公約.....	19
第一款 關於在航空器上實施犯罪或其他行為公約.....	19
第二款 關於制止非法劫持航空器公約.....	20
第三款 關於制止危害民用航空安全的非法行為公約.....	20
第四款 制止在國際民用航空機場的非法暴力行為及危害民航安全 議定書.....	20
第五款 制止與國際民用航空有關的非法行為公約.....	21
第二項 關於保護海上航行之反恐公約.....	21
第一款 制止危害海上航行安全非法行為公約.....	21
第二款 《制止危害海上航行安全非法行為公約》2005 議定書 ...	22

第三款	制止危害大陸架固定平臺安全非法行為議定書.....	22
第四款	《制止危害大陸架固定平臺安全非法行為議定書》2005年 議定書.....	22
第三項	關於保護人質之反恐公約.....	23
第一款	防止和懲處侵害應受國際保護人員罪刑公約.....	23
第二款	反對劫持人質國際公約.....	23
第四項	關於危險物之反恐公約.....	23
第一款	核材料實物保護公約.....	24
第二款	《核材料實物保護公約》修訂案.....	24
第三款	關於在可塑性炸藥中添加識別劑公約.....	24
第四款	制止恐怖主義爆炸國際公約.....	25
第五款	制止核恐怖主義行為國際公約.....	25
第五項	關於向恐怖主義提供資助之反恐公約.....	26
第四節	聯合國體系下之反恐文件.....	26
第一項	恐怖主義的定位.....	28
第一款	恐怖攻擊無正當化事由.....	28
第二款	恐怖主義應避免落入刻板印象.....	28
第二項	促進國際合作與交流.....	29
第三項	強調人權保護的必要性.....	31
第一款	著重絕對權的保障.....	31
第二款	從絕對權到相對權的保障.....	32
第五節	聯合國反恐之規範特色.....	34
第一項	跨活動性與跨國性.....	34
第二項	規範空泛性.....	35
第三項	情報交換.....	36
第三章	聯合國脈絡下隱私權之規範機制.....	38
第一節	隱私權概論.....	39
第二節	ICCPR 對「隱私權」之保護.....	41
第一項	ICCPR 對隱私權之解釋.....	41
第一款	任意或非法侵擾.....	42
第二款	私生活之意義.....	43
第三款	家庭與住宅.....	45
第四款	通信.....	45
第五款	榮譽與名譽.....	46
第六款	享有法律保護.....	46
第二項	個人申訴案例.....	47

第一款	對於隱私之任意干涉	47
一、	Coeriel and Aurik v. The Netherlands 案	47
二、	Toonen v. Australia 案	48
第二款	家庭與住宅	49
一、	Aumeeruddy-Cziffra et al. v. Mauritius 案	49
二、	Rojas García et al. v. Colombia 案	50
第三款	通信	50
一、	Estrella v. Uruguay 案	50
二、	Halford v. the United Kingdom 案	51
第四款	榮譽與名譽：Sayadi and Vinck v. Belgium 案	51
第五款	享有法律的保護：Mezine v. Algeria 案	52
第三節	第 16 號一般性意見更新之必要	53
第一項	一般性意見未竟之處	54
第一款	對於資訊隱私的論述不足	54
第二款	與其他權利的關係	56
第二項	本文建議	56
第四節	小結	57
第一項	隱私並非絕對權	57
第二項	歧視構成任意干涉	58
第三項	手段合法亦須合理	58
第一款	合法性	58
一、	與 ICCPR 所追求的目的一致	58
二、	按照國內法和國際法	58
三、	可接近且可預見性	59
四、	具體明確性	59
第二款	合理性（非任意性）	59
第四項	隱私需要有效的監督和補償	60
第四章	反恐措施與隱私的衝突與調和	62
第一節	入出境管制措施與隱私	63
第一項	特寫篩選	63
第一款	種族／宗教分類構成歧視	64
第二款	特徵名單並不構成歧視	64
第二項	新科技的掃描儀器	65
第一款	3D 掃描器	65
第二款	人體掃描儀器	66
第三款	腦波活動掃描科技	68



第二節 大規模監控與隱私	68
第一項 數據蒐集侵害隱私權	69
第二項 域外監控亦須符合 ICCPR 規定	69
第三項 大規模監控不符合必要性	70
第三節 交換情報與隱私	71
第一項 航空資訊情報交換	71
第二項 交換情報侵害隱私權	73
第三項 交換情報的保護與監督機制	74
第五章 結論	76
參考文獻	i
一、中文文獻	i
(一) 專書與專書篇章	i
(二) 期刊文章	i
(三) 學位論文	ii
二、英文文獻	iii
(一) 專書	iii
(二) 期刊論文	iii
(三) 國際官方組織與法院網站	vi
(四) 國際條約(照時間先後)	vii
(五) 國際官方組織文件	ix
(六) 判決	xii
(七) 網路資源	xiii
三、德文文獻	xiii





第一章 緒論

第一節 研究背景與問題意識

國土安全是任何國家都重視的課題，近來恐怖主義活動對於國際和平與安全造成重大的威脅，尤其是在美國本土發生 911 恐怖攻擊事件後，國際社會紛紛將反恐怖主義（counter-terrorism）列為國家安全事務的重要指標之一。雖然這並非美國第一次遭受恐怖攻擊，但不能否認該事件帶給全球巨大的震撼。在此背景下，聯合國安全理事會隨即通過第 1373 號決議，譴責恐怖主義攻擊，並再次重申打擊恐怖主義行為的決心，要求締約國紛紛重新檢討反恐法案及相關措施，並要求對於參與資助、計劃、籌備、支持恐怖行動者課以刑責，企圖透過國際間合作制止恐怖主義的蔓延¹。

同時，隨著科技發展，國家愈來愈有能力掌握人民的資料和行動，例如透過國家資料庫、閉路電視監視攝影系統、通訊監控等等，然而，這些方式卻有侵害基本人權的疑慮，特別是隱私權地恣意干預。早在 1993 年開始，國際人權學者，包括聯合國系統下的人權機構對於各國反恐法案及措施，紛紛提出需同時兼顧國際人權保障的警訊，然而多著墨於酷刑禁止等生命權之論述，直到近幾年才開始關注到隱私權的問題，特別是 2013 年間，由美國國家安全局前僱員 Snowden 揭露稜鏡計畫（PRISM program）後，國人才知道美國政府為了達成國土安全的目的，不惜犧牲人民隱私、網路自由等基本權利。而這也使我們開始省思，在維護國家安全的前提下，國家各種反恐措施，包括大規模監控（mass surveillance）行為，是否已使人民隱私遭受過多的干預。

當 2001 年 9 月 11 日美國世貿大樓及五角大廈遭受恐怖份子以劫機方式撞擊，造成三千人死亡事件，自此開啟了與恐怖主義抗戰的準備。由於恐怖攻擊需要臥底潛伏或融入在社會群體中才會發動下一次攻擊，要與之對抗，需要長時間的監視和調查。從 911 事件發生後五年，種種跡象表明，美國政府的監控活動持續增

¹ S.C. Res. 1373, U.N. Doc/S/RES/1373 (Sept. 9, 2001), *general*.

加，保護人民隱私的努力卻持續下滑。美國政府以侵害人民隱私之方式開啟了「反恐戰爭²」，早已是公開的秘密，其中包括備受爭議的《美國愛國者法》(USA Patriot Act)³。另一方面，聯合國近來也開始關注到數位時代的隱私權問題，因此在此在 2013 年 12 月率先提出，敦促各締約國尊重並保護數位通信方面的隱私權，並要求人權事務高級專員提交報告，說明在國內及域外監控和截獲數字通信以及收集個人數據情形下，包括大規模進行下保護和促進隱私權的問題，並提出建議，供會員國參考⁴。

恐怖主義對社會帶來很大的負面影響，恐怖攻擊不僅破壞人權、民主和法治，更會動搖政府，危及國際和平和安全，並威脅到社會和經濟發展，危害國家間的友好關係。甚至，恐怖攻擊會使國家運作陷入緊急狀態⁵，例如 2015 年 11 月法國巴黎遭受恐怖攻擊，恐怖份子以自殺式炸彈和槍械，造成多數傷亡，使得法國政府不得不宣布全境進入緊急狀態，並實施宵禁。而當國家陷入緊急狀態時，政府將可以藉由憲法授權而限制人民權利。因為憲法允許在一定的條件下，國家得以對人民基本權利作一定程度的限制，自由權即是其中一例。國家對於基本權利的干預程度，不論是在危機時期或是和平時期，都有法律規範來設置界線，規定甚麼是禁止的、甚麼是允許的。然而在危機時期所制定的法律，在和平時期下運作起來，可能會有些微的偏差⁶，例如在危機時期，國家可以運用權力限制人民的權利和自由，不需要通過嚴格的司法審查。在民主社會中，安全和自由是社會

² 這裡首先需要思考的是，反恐的本質是戰爭還是打擊犯罪？如果是前者的話，那麼在非常時期的人權保障勢必有較多的限制，人民的權利在這個時期會較為限制及壓抑。相對地，若將反恐認為是一種特殊犯罪型態的話，那麼人權保障理應如同一般時期一樣處理，而不能作更多的限制。參見廖福特（2006），〈是共存，非衝突——歐洲理事會如何平衡打擊恐怖主義與人權保障〉，《月旦法學雜誌》，132 期，頁 40-41。而從美國在 911 事件後的社會脈絡來看，當時美國布希政府似乎啟動戰爭模式與恐怖主義相抗衡，因此本文在這裡才使用「反恐戰爭」一詞。see also Uluslararası Hukuk, *War on Terror in the US and UK: An Evaluation with Regard to Civil Liberties*, 2 REV. INT'L L. & POL. 111, 112-115 (2006).

³ KLOSEK J., *THE WAR ON PRIVACY* 34-36. (Westport, Conn.: Praeger Publishers, 2007).；當時該法案多達 342 頁，國會僅一天就通過三讀程序，卻未舉行公聽會，參議院也未充分審議，整個法案明顯未盡付諸討論，法案在一片愛國情緒中迅速通過。參見廖福特、李明峻（2006），〈反恐與人權——以美英兩國的立法措施為中心〉，《臺灣國際法季刊》，3 卷 2 期，頁 54-55。

⁴ G.A. Res. 68/167, ¶5, U.N. Doc. A/RES/68/167 (Dec. 18, 2013).

⁵ Wayne McCormack, *Emergency Powers and Terrorism*, 185 MIL. L. REV. 69, 74 (2005).

⁶ Emanuel Gross, *The Struggle of a Democracy against Terrorism - Protection of Human Rights: The Right to Privacy versus the National Interest - the Proper Balance*, 37 CORNELL INT'L L.J. 27, 28-9 (2004).

全體共同追求的目標，並致力於在這其中找到安全和個人自由與尊嚴的平衡點。換言之，如何劃出這兩者的平衡點，是每一個民主國家會面臨的考驗。

另一方面，攸關國家安全與隱私權間界線的省思，亦可以從美國的案例出發——科技公司蘋果拒絕破解加州槍案襲擊者的手機——2014年12月美國加州發生槍擊案，造成14人死亡，其中一名兇手曾使用 iPhone 手機，法院審理後要求蘋果幫助 FBI 解鎖兇手的手機以獲取更多關於該槍擊案之資訊，但蘋果拒絕法院的要求⁷。我們姑且不論法官命令是否有強制執行的可能，但這已經揭露出一個問題：在面臨國家安全和隱私權的衝突時，我們應該如何劃定兩者間的界線？

為了達成以上目標，本文想從一些問題以供思考：基於國家安全的保護措施，哪些是常見於用來對抗恐怖主義的？哪些措施會侵害到隱私權？我們是否有其他侵害人民隱私較小的手段可以選擇？國家措施需要符合哪些原則或是標準？本文主要探討國際上的實踐情形，選擇以聯合國作為研究主軸，從國際人權的角度，能否在國家安全和隱私權中間找到平衡？聯合國及其相關機構在此框架下，如何看待各締約國國內反恐管制的議題，即值得進一步研究。

美國著名政治家班傑明·富蘭克林（Benjamin Franklin）曾說過：「那些放棄自由以換取片刻安全的人，最終將既得不到自由，也得不到安全。」（Those who would give up essential Liberty, to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety.⁸）。如果我們為了得到安全而放棄自由，最終我們兩者都會失去。而當各國紛紛提出宏觀的法案想要打擊恐怖主義的時候，在國家安全面前，有時可能會將人權拋諸於腦後。在聯合國呼籲「反恐行動」和「人權保護」並非互斥概念的同時，拒絕將人權視為反恐行動的犧牲品，是否曾有對於締約國國內所採取的反恐措施表示意見？《公民權利和政治權利國際公約》（International

⁷ Benner Katie & Eric Lichtblau, *Tim Cook opposes order for apple to unlock iPhone, setting up showdown*, N.Y. TIMES, Feb. 18, 2016, <https://www.bostonglobe.com/business/2016/02/17/tim-cook-opposes-order-for-apple-unlock-iphone-setting-showdown/27gBlwbgBS4kfZKAKjd3zL/story.html>. See also Michael O'Neill, *FBI v. Apple: The War on Privacy*, ACCELLIS TECHNOLOGY, Mar. 4, 2016, <http://accellis.com/fbi-v-apple-the-war-on-privacy/> (last visited July 20, 2017).

⁸ Benjamin Franklin (1706-1790), for the Pennsylvania Assembly in its *Reply to the Governor* (Nov. 11, 1755).

Covenant on Civil and Political Rights，以下簡稱 ICCPR⁹) 第 17 條規定：「任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的榮譽和名譽不得加以非法攻擊¹⁰。」該條還聲明：「人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊¹¹。」然而關於本條的一般性意見 (General Comment)¹²，在現今科技發達的時代，是否依舊足以適用？

綜上所述，本文首先探討，聯合國在恐怖攻擊在各地肆虐時，是如何指導各締約國聯合對抗恐怖主義的蔓延，並列了那些指導方針，各國如何回應。次者整理國際人權脈絡下對於隱私權的保護規範領域及標準。最後，本文將討論現今採用的反恐措施當中，我們應當如何兼顧人權的保護，才能回應國際人權的期待。

第二節 文獻回顧

本文研究範圍以聯合國的人權機構為核心，並牽涉反恐和隱私權兩大領域。由於我國目前並非聯合國會員國之一，相關文獻討論並不多。至於反恐之文獻，雖然有為數不少的討論，但多是與國家安全戰略研究與檢討相關，但並無直接討論與隱私權間界線的論述。同樣地，隱私權亦有非常豐富的文獻研究，但亦未直接在聯合國及反恐的脈絡下討論。本文以下將回顧我國既有的文獻，並以此為基礎發展本文之論述。

第一項 聯合國系統下之機構

首先應先釐清的是，聯合國系統除了聯合國大會 (General Assembly¹³)，尚

⁹ International Covenant on Civil and Political Rights, Dec. 16, 1966, S. Treaty Doc. No. 95-20, 6 I.L.M. 368 (1967), 999 U.N.T.S. 171. [hereinafter ICCPR]

¹⁰ ICCPR Art. 17(1): “No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.”

¹¹ ICCPR Art. 17(2): “Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.”

¹² 人權事務委員會自 1981 年起迄今共作成 34 號一般性意見 (General Comment)，其功能之演變，參見洪慧玲 (2012)，《人權事務委員會之功能演進：以其與東亞締約國的互動為中心》，頁 25-26，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

¹³ General Assembly of the United Nations, UNITED NATIONS, <http://www.un.org/en/ga/> (last visited July 20, 2017)

有許多機構，與本文反恐和隱私議題較為相關者為安全理事會（Security Council¹⁴）、反恐怖主義委員會（Counter-Terrorism Committee¹⁵）、聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council¹⁶）、人權事務委員會（United Nations Human Rights Committee¹⁷）、聯合國人權事務高級專員辦事處（Office of the High Commissioner for Human Rights¹⁸），另外人權理事會針對隱私權問題設有特別報告專員（Special Rapporteur on the right to privacy¹⁹），負責收集相關資料，並提出建議和報告。而聯合國脈絡下與隱私權較為相關國際規範，則是以 ICCPR 為中心。

由於我國目前非聯合國之一員，早期相關文獻較為稀少，直到 2009 年立法院批准，並於同年公布《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》，使兩公約所保障之人權具有國內法律之效力，始有較多的文獻體系性地介紹兩公約的執行機制之一，即聯合國人權事務委員會²⁰，及其所作成一般性意見的效力²¹。

第二項 恐怖主義

相關論文有「恐怖主義與反恐怖主義」（丘臺峰；中央警察大學警政研究所；76 年）、「國際恐怖主義與美國的危機決策－1985 年美國對利比亞的危機行為研究」（王崑義；淡江大學國際事務與戰略研究所；77 年）、「恐怖主義與國際法」（游寶珠；國立臺灣海洋大學海洋法律研究所；89 年）、「從九一一事件論美

¹⁴ Security Council, UNITED NATIONS, <http://www.un.org/en/sc/> (last visited July 20, 2017)

¹⁵ 由聯合國安全理事會第 1373 號決議所成立，見前註 1，負責監督該決議之執行情況。Counter-Terrorism Committee, SECURITY COUNCIL, <http://www.un.org/en/sc/ctc/> (last visited July 20, 2017)

¹⁶ 人權理事會是聯合國底下基於聯合國憲章設立之人權機構，致力於促進和保護人權，以及關注各地侵害人權的情形再向大會報告並提出建議。United Nations Human Rights Council, UNITED NATIONS, <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/hrcindex.aspx> (last visited July 20, 2017)

¹⁷ 根據《公民權利和政治權利國際公約》所設立，主要職責為監督該公約於締約國的實行狀況。United Nations Human Rights Committee, UNITED NATIONS, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx> (last visited July 20, 2017)

¹⁸ Office of the High Commissioner for Human Rights, HUMAN RIGHTS COMMITTEE, <http://www.ohchr.org/EN/Pages/Home.aspx> (last visited July 20, 2017)

¹⁹ United Nations Special Rapporteur on the right to privacy, HUMAN RIGHTS COUNCIL, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Privacy/SR/Pages/SRPrivacyIndex.aspx> (last visited July 20, 2017)

²⁰ 洪慧玲，見前註 12，頁 8-32。

²¹ 關於兩公約的監督執行機制、一般性意見的法律地位與效力等相關問題討論，參見張文貞（2012），〈演進中的法：一般性意見做為國際人權公約的權威解釋〉，《台灣人權學刊》，1 卷 2 期，頁 38-40。

國國土安全部及我國反恐組織建構」(許經澤；國立臺北大學公共行政暨政策學系研究所、92年)、「恐怖主義與現代戰爭」(繆宏昌；國立政治大學外交學系戰略與國際事務研究所；93年)、「恐怖主義事件防範與因應研究」(蔡森豪；國立臺灣大學管理學院高階公共管理組；94年)、「恐怖主義活動犯罪型態與特性之研究」(謝博文；國立臺北大學犯罪學研究所；95年)、「美國反恐法制之研究——以幫助恐怖主義犯罪為中心」(李燦宇；國立政治大學法律研究所；98年)、等碩士論文，這些研究成果對於瞭解恐怖主義活動的危害、認識恐怖主義現象以及國際反恐趨勢等均有深入分析。然而上開文獻均是對於反恐原則及政策分析，或部分宏觀國土安全戰略層面，缺乏法律層面的探討。

至於討論恐怖主義與人權之相關論文有「後 911 時代反恐措施與人權保障之衡平——以美國法為中心」(陳品潔；國立臺灣大學法律學研究所；97年)，本篇論文將重心放在美國在 911 事件後採取反恐措施的憲法評價，以此為借鏡並詳細論證當時反恐怖行動法草案²²的合憲性。另外「國家反恐監聽法制與人民基本權的緊張關係——以德國法為中心」(謝麗琪；國立東華大學財經法律研究所；99年)，此篇是偏重德國法的反恐法制與我國反恐怖行動法草案的比較。

第三項 隱私權

由於研究資源及時間限制，本文就國際法上關於隱私權的討論，主要以《公民權利和政治權利國際公約》，即 ICCPR 為中心。然若遇到類似概念時亦會引用我國國內或其他國家學者對於隱私權的討論，合先敘明。關於 ICCPR 中隱私權規範的討論，我國文獻僅有「公民與政治權利國際公約與日本之關係——以公約第十七條隱私權保護為中心」(林淑真；淡江大學日本研究所；94年)碩士論文，

²² 關於我國反恐立法，於 2003 年 11 月底就已經有政院版的「反恐怖行動法草案」，12 月 15 日送交黨團協商後，至 2004 年 6 月 10 日，由林濁水委員等四十二位委員擬具提案，逕付二讀，併案討論。但延宕至換屆改選後，依據立法院職權行使法第 13 條規定，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。政院版「反恐怖行動法草案」雖再次於 2007 年 10 月由立法院重新審議，雖進入一讀會，卻被退回程序委員會處理，2016 年 7 月立法委員又再次提案，目前雖未有如同美國愛國者法全面性的規範，但在 2016 年 7 月 12 日立法院三讀通過「資恐防制法」，該法是在防範對於恐怖組織的資助。

可惜的是本篇大多是整理日本學者對於 ICCPR 隱私權觀點，且較偏重比較與日本案例的差異。

此外，由於歐洲人權公約第 8 條與 ICCPR 的相似性²³，對於該條文的文獻探討有：「對外國人驅逐出境之處分——以歐洲人權公約第 8 條家庭生活權利為中心」（洪佳業；國立臺灣大學法律學研究所；102 年）以及「以犯罪偵查為目的之 DNA 資料保存——以歐洲人權公約第 8 條為中心」（林宛怡；國立政治大學法律學研究所；98 年）。雖然前篇偏重於討論家庭權的論述，後者偏向 DNA 資料庫的合憲性探討，但兩者對於公約條文「私人生活」的討論頗值參考。

第三節 研究範圍與限制

本文的目的，係為了探求在聯合國組織下如何看待各國對於反恐行動所引發的隱私權侵害問題，故以下幾點並非研究範圍，先予以說明：

第一、反恐行動所引發侵害人權之問題，並非只有隱私權，尚有生命權、免於酷刑的自由、尋求庇護的權利、人身自由、公平審判權、思想和宗教信仰自由、言論自由等等。每一項基本人權都值得我們慎重對待，惟如前所述，各國政府大規模的監控行為，近年來才漸漸曝光，而引起關注，因此本文將聚焦於數位時代來臨時所受到的隱私權侵害問題。

第二、大規模的監控、攔截數據通信內容和蒐集個人數據等行為，亦可能影響者包括人身自由、言論自由、通訊自由、集會自由、結社自由、家庭生活權、健康權等等，但其討論已超出本文所欲聚焦的隱私權問題。

第三、國際法上關於隱私權的規範並不限於 ICCPR 的規定。國際規範中有明文規定隱私權者，有《非洲表達自由原則宣言》（Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa）第 4 條、《非洲人權憲章》（African Charter on Human and Peoples' Rights）第 9 條和《歐洲保護人權及基本自由公約》（Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms）第 8 條等，至於在聯合

²³ 詳見第三章。

國體制下的有《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)第12條、《兒童權利公約》(Convention on the Rights of the Child)第16條和《身心障礙者權利公約》(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)第22條等規範。然而，隱私權是一普世人權，縱使國際公約並未明文規定，但透過ICCPR對隱私權保障的規範，亦可以整體解釋國際法上的隱私權概念，甚至可以是相輔相成的，故ICCPR與其它公約間的互動關係亦非常值得研究。然而本文囿限於研究資源及時間，因此研究範圍將限縮在ICCPR的討論，併此說明。

第四、一般來說，恐怖攻擊是跨國、跨區域的行動，因此並不只有專屬聯合國會員國才團聚起來對抗恐怖主義，目前各國都在致力於此，包括歐洲聯盟、美洲國家組織、非洲聯盟、阿拉伯國家聯盟、東盟等幾乎每一個區域性國際組織都訂立了專門的反恐公約。本文之研究無法針對所有國際區域性組織，或是所有國家之反恐議題相關逐一研究，故本文將限縮在反恐勢力較龐大的聯合國，並以之為研究對象，但如有論述上必要時，仍會兼論部分相關規範及案例。

第四節 本文架構與預期結果

討論架構上，除去第一章緒論，從第二章開始，分析恐怖主義的危害，強調當今全球反恐的必要性以及趨勢。順著聯合國的脈絡，整理其體系下通過的預防和打擊恐怖主義的法案、宣言和決議，並歸納出聯合國對於反恐活動的領導方針和趨勢。

第三章則會介紹隱私權的內涵和價值，詳細探討聯合國的國際人權脈絡中的隱私權是如何規範，具體應如何實踐，在實務上發展了哪些原則才能夠兼顧權利與權利之間的衝突。

最後則回歸到反恐措施與隱私權之間的關係，以及造成這些衝突的主要原因，並提出反恐措施所需注意的重要原則，以及兼顧隱私權保障的平衡機制。

聯合國作為當今世界反恐最重要的國際組織，必須意識到自己作為全球反恐的行動者，肩負協助締約國處理反恐措施和人權衝突的職能，在反恐聲浪中，我

們應該謹守哪些原則，才能平衡安全跟隱私的天平。最後，本文期待所提出的重要原則不僅只是學說上討論，而是得以確實應用在實務上，才能落實人權保障的目的。





第二章 聯合國體系下反恐之規範

聯合國向來對抗恐怖主義不遺餘力，從 1972 年開始，聯合國大會通過一連串以消滅國際恐怖主義為標題的決議²⁴，呼籲國際社會開始密切注意恐怖主義的動向。除此之外，聯合國安全理事會、反恐委員會、人權理事會和人權委員會等相關專門機構及委員會，亦作成許多關於反恐行動的相關決議。在聯合國脈絡下，國際社會不斷透過若干與恐怖主義相關的國際公約、議定書、決議和宣言等等合作的平台，尋求國際間打擊恐怖主義的共識。打擊恐怖主義活動大致可以反映在五個面向：外交、金融、情報、司法以及軍事，不論何種面向，都可以透過各種形式交流凝聚國際間的共識，身為國際反恐中心，聯合國建構了相當龐大的立法框架。本章係就聯合國體系內所存在的反恐規範機制作說明，介紹其專門機構下有關反恐之發展，在此之前亦須對於國際反恐的理論基礎與原則有初步了解。

又，本文援引之國際公約皆採聯合國官方之簡體中譯名稱，但為求簡潔，名稱略有些微更動，併此說明。

第一節 反恐理論基礎與原則

911 事件後，國際反恐行動全面展開，世界各國高度重視並試圖採取各種措施剷除恐怖主義，然而恐怖攻擊卻並沒有得到有效的遏制。2002 年印尼峇里島西方遊客聚集的夜總會遭遇恐怖攻擊、2003 年 5 月從沙烏地阿拉伯的利雅德到摩洛哥卡薩布蘭加，接連發生汽車連續爆炸案和自殺式炸彈攻擊事件、2004 年 3 月西班牙馬德里發生連環恐怖爆炸案、2005 年 7 月英國倫敦發生爆炸襲擊事件、2008 年孟買連環恐怖襲擊、2011 年俄羅斯機場炸彈襲擊事件、2014 年巴基斯坦校園屠殺事件、2015 年法國巴黎襲擊事件和 2016 年布魯塞爾連環爆炸案，2017 年英國曼徹斯特體育館爆炸，在在顯示出恐怖主義無所不在，恐怖攻擊陰霾迅速籠罩全球，對人類社會造成極大威脅。由於恐怖主義具有深刻的社會、歷史、政治、經

²⁴ ALEX CONTE, *Counter-terrorism and human rights*, in RESEARCH HANDBOOK ON INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW, 515, 512-540 (Sarah Joseph and Adam McBeth ed., 2010).

濟、民族與宗教的背景根源，全球反恐組織都致力於檢討以往採取的反恐措施，並在此基礎上找尋有效打擊恐怖主義的新路徑。

另一方面，隨著時代技術發展與其所帶來的影響，反恐行動已經進入另一層次，在進入到反恐行動如何侵害隱私權的討論之前，本文將以反恐行動的發展，作為本章開端，以建構聯合國體制下反恐行動的脈絡，以下就先從恐怖主義之定義開始。

第一項 恐怖主義之定義

恐怖主義並非始於 911 事件，早在 1960 年代就已經蠢蠢欲動，活躍於 1970、80 年代，並從 90 年代以降，全球區域均遭受不同程度的跨國性恐怖攻擊²⁵。如同前述，恐怖主義對社會帶來的負面影響不容小覷，當民主和人權就像任何其他的全局性商品，如石油或資本一樣流通之時，國家依照習慣法，需周全地保護人民的安全與免於恐懼的自由，因此對於恐怖主義帶來的侵害有積極防止和遏止的義務。

當我們企圖以法規來防制恐怖主義時，勢必要先釐清恐怖主義的定義。然而恐怖主義的定義不能僅就單次恐怖攻擊而簡單含括。恐怖主義行為，是一個長期、跨國的規劃，其中，恐怖攻擊事件大致上可以分成三個階段：前期準備工作、中期遂行階段和後期攻擊結束後，每個階段都是需要國家投入大量資源。恐怖主義（terrorism）一詞，最早出現在 16 世紀的英國，隨後在法國大革命時，被用來描述雅各賓專政時恐怖的統治與制度²⁶，這樣的現象致使人們對於凡事足以令人心生恐懼的恐怖行為均以「恐怖主義」稱之，而有浮濫之嫌²⁷。又因為恐怖主義在長期的歷史演變過程中，發展出錯綜複雜的型態，因此文義解釋上並非毫無空間。本文以下擬就國外學者及國內學者對恐怖主義的定義介紹，分析其共同之處，再詳加評論，又由於恐怖主義一詞最早出現於國外，因此順序上本文先

²⁵ 張中勇（2002），〈國際恐怖主義的演變與發展〉，《戰略與國際研究》，4 卷 1 期，頁 2。

²⁶ Upendra D. Acharya, *War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism*, 37 DENV. J. INT'L L. & POL'Y 653, 654 (2009).

²⁷ 丘臺峰（1987），〈恐怖主義與反恐怖主義〉，頁 7，中央警察大學警政研究所碩士論文。

整理外國學者的見解，併此說明。



第一款 國外學者對於恐怖主義之定義

各國國內規範的恐怖主義定義各有所不同，其中美國的愛國者法（USA Patriot Act），並將恐怖主義細分為國際以及國內恐怖主義²⁸。英國也在恐怖主義法（Terrorism Act）中寬鬆但清楚地定義恐怖主義²⁹。

學者 Cassese 認為恐怖主義的認定有三要件：在多數國家法體系中該行為屬刑事犯罪、針對政府或特定團體人員為目標、有政治上動機與目的³⁰。

學者 Hoffman 則強調恐怖主義涉及對無辜平民百姓造成死亡或大規模傷害，且從事加害行為之恐怖份子應送往國際司法機構受審，至於是否有政治目標則非所問³¹。

學者 Schmid 在 1988 年間曾對國際間研究恐怖主義學者以問卷方式調查關於恐怖主義的定義，超過八成的學者對恐怖主義的定義有十六個共識：「暴力，引起焦慮，秘密個人、群體或團體，帶有犯罪或政治色彩，受害人可能被挑選、隨機或有象徵意義，已威脅或恐嚇為主，群體間會互相聯絡、有訴求或以宣傳為目的³²。」換言之，恐怖主義是一種屢次採用暴力行動來激起恐懼憂慮的手段，其由秘密之個人、團體或國家的行動者使用，而行動中的直接受害者往往並不是主要的目標，毋寧是透過隨機選取直接受害者，作為恐怖份子傳達訴求或宣傳的主要媒介。

第二款 國內學者對於恐怖主義之定義

學者莊金海認為恐怖活動具有下列特徵：以小搏大、手段殘忍傷害大、刺殺對象通常是聞人、置生死於度外、引發後果大、採游擊戰術、不易追緝、大型恐

²⁸ 陳品潔（2008），《後 911 時代反恐措施與人權保障之衡平——以美國法為中心》，頁 21-22，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。

²⁹ 陳品潔，同前註，頁 22。

³⁰ ANTONIO CASSESE, INTERNATIONAL LAW 258-259 (Oxford University Press, 2011).

³¹ Paul Hoffman, *Human Rights and Terrorism*, 26 HUM. RTS. Q. 932, 955 (2004).

³² ALEX P. SCHMID & ALBERT J. JONGMAN, POLITICAL TERRORISM 5-6 (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1988). 轉引自蔡森豪（2005），《恐怖主義事件防範與因應研究》，頁 16-17，國立臺灣大學管理學院高階公共管理組碩士論文。



怖活動通常有國際支持、超限戰理論等一種戰爭形式³³。

學者張平吾及丘臺峰認為，恐怖主義係言行或思想極端的激進份子，基於自我的民族意識、宗教信仰或政治理念，為宣示或企求達成其政治目的，而採取暗殺、爆炸、綁票、劫持、縱火或武裝攻擊等手段為之³⁴。

學者蘇義雄則將 terrorism 譯為恐怖行動，認為其定義包括內在與外在層面，而後者是行為本身及行為者之意圖展現，內在部分則是所欲造成之心理效果。就法律觀點而言，重點在於行為之方式應受譴責或懲治的恐怖暴行³⁵。

學者廖福特認為，不論以一般定義或是列舉行為方式定義恐怖主義都會遭遇困難，重點應該放在如何有效打擊恐怖主義，不論是國際法或國內法，如何有效執行既有的刑法規範才是重點所在，因此與其歸納整理再重新定義恐怖主義，不如確實實踐既有的法律規範³⁶。

第三款 小結

關於恐怖主義活動的定義，聯合國的法律文書中不是故意漠視忽略，就是在條文中賦予各締約國廣泛授權且同時使用模稜兩可的文字。正是因為對於恐怖活動的認識存有意識形態的不同，恐怖主義的定義有其複雜及困難度，難以從單一定義來概括。歸根究柢，恐怖主義的形成羈雜了政治、文化、社會和宗教因素，過去歷史上，也有「恐怖份子」變成了被國際社會認可的國家領袖，例如南非的曼德拉（Nelson Mandela）曾被稱為恐怖主義份子，後來獲得了諾貝爾和平獎，聯合國更將他的生日定為曼德拉國際日，以表彰「其為和平及自由所作出的貢獻」；波蘭籍猶太人貝京（Menachem Begin）曾是以色列恐怖組織伊爾貢（Irgun）的領導人，後來成了以色列總理。這些例子或多或少能體現「一面是恐怖份子，另一面是自由鬥士」（Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom

³³ 莊金海（2002），〈從美國 911 恐怖攻擊事件探討國境安全管理〉，《中央警察大學國境警察學報》，創刊號，頁 61-63。

³⁴ 邱伯浩、王允中（2005），〈恐怖主義與我國反恐政策探討〉，《憲兵半年刊》，61 期，頁 38。

³⁵ 蘇義雄（1989），〈論國際恐怖行動〉，《中興法學》，29 期，頁 3。

³⁶ 廖福特，見前註 3，頁 43-48。

Fighter³⁷) 這句話的真實性。因此從某種程度上，以一種既定眼光去看待恐怖主義，難以維持中立和客觀地位，其實並不能夠得出正確的定義。

聯合國人權理事會下所設的特別觀察員於 2005 年 9 月提出報告，其中提到「恐怖主義定義對人權的影響³⁸」這個議題，認為在目前聯合國框架下不論是反恐公約、安全理事會、大會和人權委員會的決議，都沒有對恐怖主義有清晰又全面的定義，而這將可能產生一些不良後果，例如各國在理解該詞義上有誤解、偏差或故意濫用，最嚴重者可能會導致暴虐政權的行為合法化³⁹。對此，雖然並未能確實解決了恐怖主義的定義問題，但是其中提到了恐怖主義行為有下列三項特徵供作參考⁴⁰：

- 一 意圖造成死亡或嚴重身體傷害，或劫持人質的行為，包括針對非軍人之人民為之。
- 二 不論出於政治、哲學、意識形態、種族、宗教上或其他類似性質之考量，其意在使公眾或某一群體中的人民恐慌或以其迫使政府或國際組織積極為某行為或消極不行為的犯罪行為。
- 三 符合有關恐怖主義的國際公約和議定書定義下之犯罪行為。

本文認為，與其定義一個群體是否帶有恐怖主義的意識形態，倒不如從恐怖行為著手，畢竟讓我們驚懼恐慌的，是那些恐怖行為伴隨而來有形或無形的傷害。國際法迄今為止對於恐怖主義之定義尚未產生共識，即便聯合國也無法做出一個全面的定義。聯合國從 1960 年代以來便試圖定義恐怖主義，但這些定義都因為太直觀一直無法與各國間達成共識⁴¹，因此縱使聯合國有許多相關條約在防制

³⁷ Boaz Ganor, *Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter*, 3 (4) POLICE PRACTICE AND RESEARCH 287, 287 (2002).

³⁸ U.N. Commission on Human Rights, *Promotion and Protection of Human Rights, Rep. of Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, ¶¶ 26-50, U.N. Doc E/CN.4/2006/98 (Dec. 28, 2005) (by Martin Scheinin) [hereinafter Report of Special Rapporteur on the Promotion and Protection of human rights].

³⁹ *Id.* at ¶¶ 26 & 27.

⁴⁰ *Id.* at ¶ 37.

⁴¹ Sudha Setty, *What's in a Name - How Nations Define Terrorism Ten Years after 9/11*, 33 U. PA. J. INT'L L. 1, 8-9 (2011).

恐怖主義⁴²，但卻也未能在「terrorism」上作出精確定義，僅能間接透過規範某些足以引起恐怖主義聯想的行為，例如劫機、挾持人質、挾帶炸彈或核武等等，達成防堵恐怖主義的目的。另一方面，恐怖主義活動著重在犯罪行為的政治目的，與普通刑法上的普通犯罪，如殺人、傷害、恐嚇或脅迫等等，於法律上已有適用及對應之處，因此無法也無需再就恐怖主義行為另訂一個國際犯罪的一般條約規制。

值得附帶一提的是，隨機殺人（Amok）與恐怖主義，兩者雖然造成大眾恐慌的效果相同，且行為人多不會否認其行為，然而前者並未有特定行為目的⁴³，而是一種過激的暴力行為，甚至可能引起模仿趨勢⁴⁴。簡而言之，隨機殺人多見於單獨行動者之情緒洩憤，並未有組織性或終極所欲達成的某種目標。

總歸來說，單單探究恐怖主義的定義，就已經在國際間學界及實務中爭吵多年，既然統一精確用語會使討論陷入困境，本文因此並不拘泥於特定定義，然因本文的研究範圍在於聯合國體系下的反恐規範，故本文較著重於聯合國反恐公約裡所描述之行為，併此說明。

第二項 反恐行動之發展趨勢

早在 1970 年代聯合國就曾經通過關於反恐的決議，促請各國採取一切的法律步驟，以防止再度發生劫機或任何其他干預國際民航旅行之情事⁴⁵。從 911 攻擊事件後，以美國主導的反恐戰爭與伊拉克戰爭，改變了國際安全規範對於自衛權的解釋和認定，致使全球反恐行動從此晉升到另一個層次。各國紛紛採取使用武力手段加以防範，不僅使國際情勢趨於緊張，也產生可能違反國際人權之疑慮。安

⁴² 例如《制止向恐怖主義提供資助國際公約》（International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism）、《制止核恐怖主義行為國際公約》（International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism）等等，詳見第二章第二節。

⁴³ Hukuk, *supra* note 2, at 114. See also Parvin Sadigh, *Terror oder Amok?*, DIE ZEIT, July 19, 2016, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-07/attentaeter-amok-terror-attentate-nizza-orlando> (last visited July 20, 2017)

⁴⁴ Prokop Andreas, *Gewalt und Mimikry: Destruktive Aspekte der Selbstkontrolle bei amokartiger Gewalt*, 1. Aufl., Hamburg 2015, S. 6ff.

⁴⁵ 楊永明（2006），〈聯合國之反恐措施與人權保障問題〉，《月旦法學雜誌》，131 期，頁 25。

全理事會在 2001 年 9 月 28 日作出第 1373 號決議⁴⁶，卻未能要求成員國在採取措施打擊恐怖主義威脅的同時，亦處理人權方面的考慮。2005 年，前聯合國秘書長 Annan 提交了一份綜合性報告，提出了聯合國成立 60 年來最大規模的改革措施，內容涉及人權、發展、反恐，以及機構改革等方面，人權議題首次與安全和發展一起成為聯合國的工作重點⁴⁷。

第一款 對於恐怖攻擊的回應

國家藉由自身受害的意外事件，來延伸、擴張或鞏固宰制的權力。若要談論利用例外狀態來擴張行政權，進而削弱立法權，最終顛覆民主制衡而轉為極權國家者，納粹無疑是最熟悉的例子⁴⁸。從而，恐怖主義可以作為啟動「國家陷入例外狀態」（即緊急狀態）的一把鑰匙。恐怖主義往往是利益爭奪和鬥爭的藉口和工具。但是暴力不僅是解決恐怖主義問題的手段，同時也是激化恐怖主義威脅的根源。例如，美國藉著 911 事件發動反恐戰爭，將其軍事武力擴張到阿富汗與波灣，布希政權一方面也藉著該次事件啟動國內反恐的愛國者法案，並擴張對公民與非公民監視、檢查、拘留的行政裁量，合法壟斷暴力手段的國家，以國土安全的名義發動過度壟斷而引起人民的恐慌，而這也正是恐怖份子期待的「過度反應」⁴⁹。

另一方面，由於科技的新穎，美國於 2002 率先領起使用無人機（Drone strike）進行軍事行動，以對抗恐怖主義之名，在巴基斯坦與葉門等地進行無人機轟炸，然而美國無人機計畫究竟所造成的死傷與所欲達成的目標之間，究竟有無足夠正當性相連，是美國目前所面臨的問題之一⁵⁰。無人機除了使用轟炸之外，

⁴⁶ S.C. Res. 1373, *supra* note 1.

⁴⁷ Kofi Annan, *In Larger Freedom: Decision Time at the UN*, 84 FOREIGN AFF. 63, 63-74 (2005).

⁴⁸ GIORGIO AGAMBEN, *STATE OF EXCEPTION*. (University of Chicago Press, 2005). 轉引自 Jean Baudrillard (著)，邱德亮、黃宏昭 (譯) (2006)，〈第四次世界大戰及其共謀，見過嗎？〉，朱元鴻 (主編)，《恐怖主義的精靈》，頁 18，臺北：麥田。

⁴⁹ 張中勇 (2002)，見前註 25，頁 42。

⁵⁰ Tung Yin, *Game of Drones: Defending against Drone Terrorism*, 2 TEX. A&M L. REV. 635, 638 (2015). See also Faiqa Mahmood, *The Efficacy of U.S. Drone Strikes in Pakistan: The Long View*, 11 YALE J. INT'L AFF. 21, 23-25 (2016); Patrick B. Johnston; Anoop K. Sarbahi, *The Impact of US Drone Strikes on Terrorism in Pakistan*, 60 INT'L STUDIES QUARTERLY, 203, 213 (2016).

也可用於偵測、打探敵情。然而，在偵測之過程中，空拍機所錄攝之影像或收集得來之資訊為人民之隱私者，人民對於該種侵害往往猝不及防。

除了軍事行動外，由於聯合國的呼籲，要求各會員國打擊恐怖份子，並加強各國國內的監督，杜絕機構或人民以金錢支援恐怖份子，各會員國依照決議迅速制定相關法律，例如美國制定「愛國者法」、英國通過「反恐怖主義、犯罪與安全法」、日本制定「恐怖對策支援法」以及德國的「反國際恐怖主義法」等其他國家亦制定專法或修改相關法律以配合聯合國之決議。

第二款 強調人權

無庸置疑地，恐怖主義對於人權侵害甚大，特別是生命權。然而，在各國使用的反恐措施中，卻也出現一些極端且不合理的行為，例如虐待人犯、以酷刑或不人道方式對待落網的恐怖份子，或是無限期的拘禁人犯等等，都引起聯合國及相關反恐組織的關注。因此不論是聯合國大會、安全理事會、人權委員會和人權理事會，在許多反恐決議及宣言和公約，一再重申反恐行動需遵守國際人權法，務求在保護人權的前提下，打擊恐怖主義。另一方面，對於偵查階段的反恐措施，也需要特別注意所行使的手段是否符合國際人權法及其他相關法律的規定。簡言之，聯合國大會一再宣稱，反恐行動與人權保護並非互斥的，毋寧是在現實上可以互補的概念。

倘若如學者 Nagel 所言，「恐怖主義就是一種循環模式，恐怖主義會創造出反恐主義，而後反恐主義會在孕育出下個世代的恐怖份子。(The profile of terrorism is circular. Terrorism creates counterterrorism and counterterrorism is pregnant with future terrorists.⁵¹)」。那麼，在這個世代循環的模式裡，放棄對人權的尊重，一再試探人權的底線時，只會讓侵害變本加厲，最終聯合國在人權議題的努力將會付之一炬。而如果想要導正這種現象，適當、合理和清晰的法規範或許是能達成目標的工具。況且國家既然有義務保護人民不受侵害，同樣地，國家亦不能放棄對人

⁵¹ W. H. Nagel, *Social-Legal View on the Suppression of Terrorists*, 8 INT'L J. SOC. L. 213, 221 (1980).



權的保護。

第三款 國際合作

恐怖主義是當前國際和平與安全面臨的一大挑戰，由於其具有跨國特性，需要國際社會共同應對，通過建立完善國際反恐法律體系，並加強各國在防止和懲治恐怖主義方面的國際合作，方能收其成效。國際社會從制定國際反恐公約、敦促締約國國內立法等加強打擊國際恐怖主義措施，除了聯合國外，尚有區域性國際組織也致力於此，例如歐洲聯盟、美洲國家組織、非洲聯盟、阿拉伯國家聯盟、東盟等幾乎每一個大的地區性國際組織都訂立了專門的反恐公約。由於聯合國作為最具代表性及權威性的國際組織，在一片反恐聲浪中發揮了積極的主導作用，因此本文僅就聯合國體系下的國際反恐公約說明之。

最後，若只是一味地打壓恐怖主義而不尋求他們崛起地背景原因和理解，只會加深恐怖份子與社會間的裂縫，那麼這項任務注定會是失敗的⁵²。

第二節 國際聯盟時代的國際反恐公約

聯合國的反恐行動可以追溯到國際聯盟時期。於聯合國建立之前，各國間曾建立國際聯盟以保證締約國間和諧相處，然而該組織卻因未能阻止第二次世界大戰及組織過於鬆散等種種因素，最終解散後由聯合國繼續其使命。由於國際聯盟的成立宗旨，即是促進世界和平，在國際聯盟時期即已萌生團結各國來對抗恐怖主義的構想。因此以下分就聯合國前身的國際聯盟時期，和其後聯合國體系下所提出的國際反恐公約作說明。

第一項 防止與懲罰恐怖主義公約

國際聯盟早在 1937 年就已經起草《防止與懲罰恐怖主義公約》(Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism)⁵³，當時南斯拉夫國王和法國外交

⁵² Karima Bennouna, "To Respect and to Ensure": Reconciling International Human Rights Obligations in A Time of Terror, 97 AM. SOC'Y INT'L L. PROC. 23, 27 (2003).

⁵³ Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, Nov. 16, 1937, League of Nations Doc. C.546M.383 (1937), reprinted in 7 International Legislation 862 (Manley O. Hudson ed., 1941).

部長相繼被暗殺，法國提出該公約，要求所有國際聯盟成員國和遵守公約的國家，負有義務防止及懲罰在其本國領土上所發生針對他國利益的恐怖行動，並避免作出鼓勵恐怖活動的任何行動。該公約列舉恐怖主義各種行為方式，儘管因為第二次世界大戰的爆發，該公約未能生效而告流產，但它卻為此後相關的國際法奠定了基本的理論與實踐基礎。

第二項 建立國際刑事法庭草案

除了《防止和懲罰恐怖主義公約》外，國際聯盟亦通過建立國際刑事法庭的決議，企圖透過國際刑事法庭審理被公約定義為恐怖活動的事件。在 1920 年任命法律委員會草擬常設國際法院公約，該法律委員會曾提議在常設國際法院內設立最高刑事法庭。然而礙於當時國際局勢尚未明朗，國際聯盟大會並未具體的回應，而後不了了之。但國際社會試圖建立國際刑事法庭以審理國際恐怖分子的設想，卻是從這裡萌芽。

即便國際聯盟組織於第二次世界大戰後被聯合國所取代，但國際聯盟時期的會員國悉數留在聯合國內，後者的體制建構更加完備。

第三節 聯合國體系下之反恐公約

目前聯合國體系下關於反恐公約，包含議定書共有 17 項。以下將反恐公約依活動領域分為下列子議題⁵⁴：

第一項 關於保護航空之反恐公約

第一款 關於在航空器上實施犯罪或其他行為公約

1963 年在東京簽署《關於在航空器上實施犯罪或其他行為公約》(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)⁵⁵，目前有 186 個締約國加入⁵⁶。由於 1932 年祕魯發生國際民航業發展史上第一起空中劫持事件，

⁵⁴ United Nations Action to Counter Terrorism, UNITED NATIONS OFFICE OF COUNTER-TERRORISM, <http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml> (last visited July 20, 2017)

⁵⁵ Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Sept. 14, 1963, 704 U.N.T.S. 219, 20 U.S.T. 2941, 2 I.L.M. 1042.

⁵⁶ List of Parties, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, <http://www.icao.int/secretariat/leg>

致使國際反恐公約便從此等犯罪行為開始規範。該公約主要是適用於任何影響飛行安全的行為，授權機長有權對於航空器內犯罪或有犯罪意圖的人施加適當措施。



第二款 關於制止非法劫持航空器公約

1970 年在海牙簽署《關於制止非法劫持航空器公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)⁵⁷，又稱海牙公約，目前共有 185 個締約國⁵⁸。該公約考慮到非法劫持或控制飛行中的航空器的行為危及人身和財產的安全，會損及大眾對民用航空安全的信任，故規定「任何人在飛行中的航空器上，通過武力或威脅使用武力或任何其他形式的恐嚇，非法奪取或實施對航空器的控制，或企圖為上述行為，均屬犯罪」，並要求締約國將前述劫機行為給予嚴重刑罰 (Severe penalties) 的懲處。

第三款 關於制止危害民用航空安全的非法行為公約

《關於制止危害民用航空安全的非法行為公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)⁵⁹於 1971 年訂於蒙特利爾，目前有 188 個締約國⁶⁰，要求締約國嚴懲在航空器上非法或故意而可能危及航空器安全之行為，引渡或起訴行為人。

第四款 制止在國際民用航空機場的非法暴力行為及危害民航安全議定書

1988 年於蒙特利爾開放簽署《制止在國際民用航空機場的非法暴力行為及危害民航安全議定書》(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation)⁶¹，目前有 174 個締約國⁶²，該公約考量

al/List%20of%20Parties/Tokyo_EN.pdf (last visited July 20, 2017)

⁵⁷ Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, Dec. 16, 1970, 22 U.S.T. 1641, 860 U.N.T.S. 105.

⁵⁸ *List of Parties*, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Hague_EN.pdf (last visited July 20, 2017)

⁵⁹ Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Sept. 23, 1971, 24 U.S.T. 564, 974 U.N.T.S. 177, 10 I.L.M. 1151.

⁶⁰ *List of Parties*, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl71_EN.pdf (last visited July 20, 2017)

⁶¹ Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Feb. 24, 1988, 1589 U.N.T.S. 473, 27 I.L.M. 627.

⁶² *List of Parties*, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, <http://www.icao.int/secretariat/leg>

到機場內的非法暴力行為亦可能會危害人身安全及機場的安全操作，而損及大眾對民用航空安全的信心，因此擴大了原公約規定的範圍，將機場內的恐怖主義行為納入嚴懲範圍。



第五款 制止與國際民用航空有關的非法行為公約

《制止與國際民用航空有關的非法行為公約》(Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation)⁶³於 2010 年訂於北京，但尚未生效⁶⁴。由於上述針對民用航空的三份公約和一份議定書，不論是直接或間接，都不能解決網路恐怖主義 (Cyberterrorism) 的崛起所造成的法規漏洞⁶⁵。飛機的導航、定位系統和時區服務等等均暴露在遭受網路攻擊的風險中，這些系統可以輕易被駭客所攻佔。而舊有的公約只能處理一定駕駛空間內物理上破壞儀器或干擾其操作，而未能涵蓋透過遠端操控的破壞或干擾行為。因此，該公約規定所處罰之行為係：破壞或毀損導航設施，或干擾其操作，而有危及到飛航安全之行為。

第二項 關於保護海上航行之反恐公約

第一款 制止危害海上航行安全非法行為公約

《制止危害海上航行安全非法行為公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation)⁶⁶於 1988 年羅馬簽訂，目前有 166 個締約國⁶⁷，類似於為國際航空所建立的制度，本公約適用於危及國際海上航行行為，規定「個人非法和故意借助武力、威脅或恐嚇奪取或實施對船舶的控制、對船上人員施用暴力，而該行為有可能危及船舶的航行安全、在船上置

al/List%20of%20Parties/VIA_EN.pdf (last visited July 20, 2017)

⁶³ Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation, opened on Sept. 10, 2010, I.C.A.O. Doc. 9960.

⁶⁴ Status of Convention, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Conv_EN.pdf (last visited July 20, 2017)

⁶⁵ Abeyratne R., *Cyberterrorism the Next Great Threat to Aviation*, 24 NO. 1 AIR & SPACE L. 4, 5 (2011).

⁶⁶ Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Mar. 10, 1988, 27 I.L.M. 668.

⁶⁷ Status of Conventions, INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION, <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Status%20-%202017.pdf> (last visited July 20, 2017)

放某種破壞裝置或物質、危及船舶安全的其他行為」為犯罪，締約國必須將被指控的行為人引渡或起訴。



第二款 《制止危害海上航行安全非法行為公約》2005 議定書

關於《制止危害海上航行安全非法行為公約》2005 議定書 (Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation)⁶⁸是 2005 年於倫敦簽訂，目前有 41 個締約國⁶⁹，該公約將使用船舶運輸與實施恐怖行為目的相關材料或恐怖份子的行為，定為刑事犯罪，並確認各國應確保採取的任何反恐措施都須符合國際法，特別是國際人權、難民和人道主義法中承擔的義務。

第三款 制止危害大陸架固定平臺安全非法行為議定書

《制止危害大陸架固定平臺安全非法行為議定書》(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)⁷⁰於 1988 在羅馬通過，目前有 156 個締約國⁷¹，締約國必須無保留地簽署《制止危害海上航行安全非法行為公約》，才能成為該議定書的締約國。該議定書主要在建立類似於為國際海上航行所建立的制度、適用於危及大陸架固定平台行為的規範，而這些平台用於近海資源的探勘和開採。

第四款 《制止危害大陸架固定平臺安全非法行為議定書》2005 年議定書

《制止危害大陸架固定平臺安全非法行為議定書》2005 年議定書 (Protocol to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)⁷²是 2005 年於倫敦簽訂，目前有 35 個締約國⁷³，該議定書是參考《制止危害海上航行安全非法行為公約》的 2005 年議定書作為補

⁶⁸ Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Nov. 1, 2005, I.M.O. Doc. LEG/CONF.15/21.

⁶⁹ Status of Conventions, *supra* note 67.

⁷⁰ Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, Mar. 10, 1988, 1678 U.N.T.S. 304, 27 I.L.M. 685.

⁷¹ Status of Conventions, *supra* note 67.

⁷² Protocol of 2005 to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, Oct. 14, 2005, I.M.O. Doc. LEG/CONF. 15/22.

⁷³ Status of Conventions, *supra* note 67.



充《制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》的依據。

第三項 關於保護人質之反恐公約

第一款 防止和懲處侵害應受國際保護人員罪刑公約

《防止和懲處侵害應受國際保護人員罪刑公約》(Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents)⁷⁴於 1973 在紐約簽訂，目前有 180 個締約國⁷⁵，基於聯合國憲章致力於維持世界和平、促進各國間友好關係及合作的宗旨與原則，除要求保護外交代表和其他應受國際保護人員外，並要求締約國定罪和懲罰侵害國家官員和外交代表的行為人。

第二款 反對劫持人質國際公約

《反對劫持人質國際公約》(International Convention against the Taking of Hostages)⁷⁶是 1979 年於紐約簽訂，目前有 176 個締約國⁷⁷。有鑑於恐怖份子透過綁架、挾持以勒索贖金的方式籌措資金，本公約首先重申《世界人權宣言》和《公民權利和政治權利國際公約》所規定人人所享有的生命、自由和人身安全的權利，次而強調各國需要發展國際合作，制定和採取有效措施，以防止國際恐怖主義表現的一切劫持人質行為，並要求締約國給予劫持人質者適當之懲罰。

第四項 關於危險物之反恐公約

爆炸、襲擊、綁架、挾持人質、暗殺、劫機、劫船和劫車是恐怖行動的主要手段，其中又以爆炸最為普遍，並且呈現逐年上升的趨勢。與其他恐怖活動相比，使用爆炸手段容易操控，特別是自殺式爆炸，引爆人不需要接受太多訓練，

⁷⁴ Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, Dec. 14, 1973, 28 U.S.T. 1975, 1035 U.N.T.S. 167.

⁷⁵ *Status of Treaties*, UNITED NATIONS, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtds_g_no=XVIII-7&chapter=18&lang=en (last visited July 20, 2017)

⁷⁶ International Convention against the Taking of Hostages, Dec. 17, 1979, G.A. Res. 34/146 (XXXIV), 34 U.N. G.A.O.R. Supp. (No. 46) at 245, U.N. Doc. A/34/46, 1316 U.N.T.S. 205, T.I.A.S. No. 11081, 18 I.L.M. 1456.

⁷⁷ *Status of Treaties*, UNITED NATIONS, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtds_g_no=XVIII-5&chapter=18&lang=en (last visited July 20, 2017)

且便於組織操控，因此少有反悔餘地。另外，核恐怖主義會造成嚴重人身傷害、環境和財產的損失，因此聯合國大會於 1996 年變開始草擬公約規範相關行為⁷⁸。考慮到爆炸和核武屬於無差別對待且具有大範圍的攻擊領域，因此本文將之歸類為危險物之反恐公約。

第一款 核材料實物保護公約

1980 年於維也納和紐約同時開放簽署《核材料實物保護公約》(Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)⁷⁹，目前 155 個締約國⁸⁰，彼時已開始注意到使用核能的犯罪行為將造成嚴重危害，故將非法擁有、使用、轉讓或盜竊核材料，並威脅利用核材料造成死亡、重傷或重大財產損害的行為定為刑事犯罪，並要求各締約國若有核材料遭偷竊、搶劫或任何非法盜取威脅時，其他締約國應盡最大努力提供合作和協助，以追回和保護這種材料，務求防止、偵查和懲處有關和材料犯罪行為。

第二款 《核材料實物保護公約》修訂案

2005 年於維也納通過《核材料實物保護公約》修訂案 (Amendments to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)⁸¹，目前有 111 個締約國⁸²，除了回顧聯合國大會決議⁸³所附的《消除國際恐怖主義措施宣言》(Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism) 外，更強調應加強國際合作以對抗恐怖主義。

第三款 關於在可塑性炸藥中添加識別劑公約

1991 年在蒙特利爾簽訂《關於在可塑性炸藥中添加識別劑公約》(Convention

⁷⁸ Christopher C. Joyner, *Countering Nuclear Terrorism: A Conventional Response*, 18 EUR. J. INT'L L. 225, 226, 251 (2007).

⁷⁹ Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, Mar. 03, 1980, 1456 U.N.T.S. 101, T.I.A.S. 11080, 18 I.L.M. 1419.

⁸⁰ *Status of Convention*, INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_status.pdf (last visited July 20, 2017)

⁸¹ Amendments to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, July 8, 2005, INFCIRC/274/Rev.1/Mod.1

⁸² *List of Parties*, INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_amend_status.pdf (last visited July 20, 2017)

⁸³ G.A. Res. 49/60, U.N. Doc. A/RES/49/60 (Dec. 9, 1994).

on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection) ⁸⁴，目前有 154 個締約國⁸⁵，該公約要求對難以偵測的可塑炸藥添加某些化學品進行標識，並要求對這類爆炸物採取適當安全措施並銷毀未加標識的庫存，旨在管制和限制未加識別劑和無法探測的可塑炸藥的使用。

嚴格意義來說，這個公約只是要求締約國應該採取措施禁止和防止運輸未加標記的爆炸物，藉此建立國際標準，加強清查並管制無法探測或者來路不明的炸藥，而非在規範符合特定定義下的行為會構成恐怖行動。因此締約國無法藉此公約處罰任何人，毋寧是透過該公約加諸締約國負有義務向炸藥技術國際委員會和國際民用航空組之理事會提交報告。

第四款 制止恐怖主義爆炸國際公約

為了回應以炸藥或其他致命裝置遂行恐怖攻擊行動，而催生了《制止恐怖主義爆炸國際公約》(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings) ⁸⁶。1997 年訂於紐約，目前有 170 個締約國⁸⁷，要求締約國不得為恐怖爆炸事件的行為人提供安全避難所，即使不接受引渡，也必須起訴行為人。並針對以殺害或造成嚴重身體傷害或造成各種界定的公共場所的大規模破壞為目的，在此類場所中或對此類場所非法和故意使用炸藥和其他致命裝置的行為，建立普遍管轄制度。

第五款 制止核恐怖主義行為國際公約

911 事件後，聯合國擔憂恐怖主義團體可能擁有或欲取得大規模毀滅性武器，故於 2005 年在紐約制定《制止核恐怖主義行為國際公約》(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism) ⁸⁸，目前有 110 個締約國

⁸⁴ Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, Mar. 01, 1991, 30 I.L.M. 721.

⁸⁵ *List of Parties*, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_EN.pdf (last visited July 20, 2017)

⁸⁶ International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, Dec. 15, 1997, U.N. Doc. A/RES/52/164, 37 I.L.M. 249, 2149 U.N.T.S. 284.

⁸⁷ *Status of Treaties*, UNITED NATIONS, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-9&chapter=18&lang=en (last visited July 20, 2017)

⁸⁸ International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, Sept. 14, 2005, U.N. Doc. A/RES/59/290.

89，鼓勵各國間互相援助調查犯罪和引渡程序等資源共享的方式，預防恐怖襲擊開展合作。



第五項 關於向恐怖主義提供資助之反恐公約

資金是任何組織正常運作的前提要件，恐怖組織也不例外。除了販毒、綁架索取贖金、販運人口外，恐怖組織的生命線在於洗錢活動與各方之資助，只要能成功切斷恐怖組織的資金來源，即能有效打擊恐怖活動組織。因此在 1999 年，聯合國於紐約訂立《制止向恐怖主義提供資助國際公約》（*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*）⁹⁰，目前有 188 個締約國⁹¹，除了要求締約國採取措施，防止和阻止一切為恐怖主義分子或組織提供或募集經費，並要求締約國就本條犯罪調查必須提供最大的協助，除了司法互助和信息交流的義務，其中更規定銀行不得以保密為由拒絕履行該義務，並要求監督金融機構注意可疑的交易資訊。

第四節 聯合國體系下之反恐文件

不論是聯合國大會、人權理事會、人權事務委員會或是特別觀察員，聯合國體制內針對反恐議題作出不少決議、宣言和其他報告。以下本文將聚焦於此，討論關於反恐議題下，各專門機構作出具體的指示或要求，以及所面臨的困境。

雖然聯合國大會過去在恐怖主義議題上通過很多宣言和決議，但最重要的里程碑是 1994 年的《消滅國際恐怖主義措施⁹²》以及 2006 年通過的《聯合國全球反恐戰略⁹³》。這份戰略參考了當時秘書長 Annan 所提交的報告⁹⁴，建構起打擊恐怖

⁸⁹ *Status of Treaties*, UNITED NATIONS, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mt_dsg_no=XVIII-15&chapter=18&Temp=mt_dsg3&lang=en (last visited July 20, 2017)

⁹⁰ *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, Dec. 09, 1999, U.N. Doc. A/RES/54/109; 39 I.L.M. 270, T.I.A.S. No. 13075.

⁹¹ *Status of Treaties*, UNITED NATIONS, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=XVIII-11&chapter=18&lang=en (last visited July 20, 2017)

⁹² G.A. Res. 49/60, *supra* note 83, *general*.

⁹³ G.A. Res. 60/288, U.N. Doc. A/RES/60/288 (Sept. 8, 2006).

⁹⁴ U.N. Secretary-General, *Uniting against Terrorism: Recommendations for a Global Counter-Terrorism Strategy: Rep. of the Secretary-General*, U.N. Doc. A/60/825 (Apr. 27, 2006).

主義的四大支柱⁹⁵，此後每兩年審視會員國或國際組織在該戰略框架內所採取的措施，包括交流最佳措施、加強合作和報告執行程度等等。除此之外，從 2006 年起，大會通過了 48 份關於恐怖主義各主題的決議，例如《在反恐同時保護人權和基本自由》、《數字時代的隱私權》等主題。

另一方面，安全理事會採取依照《聯合國憲章》常見的制裁手段壓制恐怖主義，例如第 1267 號和第 1269 號決議針對塔利班 (Taliban) 和蓋達 (Al-Qaida) 等相關組織，並於後續決議中陸續更新制裁名單⁹⁶。之後的第 1373、1540 和 1624 號決議也相繼建構起防止和打擊恐怖主義的框架。從 2013 年起，安全理事會進一步地重申將依據《聯合國憲章》第 7 章，採取一切手段消除恐怖行為對國際和平與安全的威脅。例如，第 2133 號決議即關注於綁架和挾持人質，呼籲各國在爭取人質安全獲釋的同時也要避免向恐怖份子讓步；第 2170 和 2178 號決議聚焦於壓制外國恐怖主義戰鬥人員⁹⁷和對恐怖主義的資助管道，例如透過非營利組織或慈善組織等。

此外，安全理事會關切到恐怖份子的資金來源之一是通過跨國性組織犯罪受益，例如販賣武器、人口、毒品、文物和非法交易自然資源等等，因此在第 2195 號呼籲除了加強邊境安全和管制之外，各會員國和組織間亦應加強合作和戰略交流。值得注意的是，第 2242 號決議提及了實現性別平等和增強女性權能的方法，將有助於對抗暴力極端主義 (violent extremism) 與恐怖主義。在第 2253 號決議中，安全理事會更新了制裁名單，將與 ISIL (ISIS) 有關之個人和組織列入制裁名單中，呼籲各會員國切斷恐怖組織的資金來源和其他支持管道，並譴責利用新的通訊技術進行煽動、招募、籌措資金或籌劃恐怖行動等行為。當然，其他聯合

⁹⁵ 四大支柱指的是針對下列四項目標，採取相應措施：「消除有利於恐怖主義蔓延的條件」、「防止和打擊恐怖主義」、「建立會員國預防和打擊恐怖主義的能力及加強聯合國系統在此處的作用」和「確保以尊重人權和遵守法治作為反恐之基礎」。

⁹⁶ *Consolidated United Nations Security Council Sanctions List*, UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list> (last visited July 20, 2017)

⁹⁷ 「外國戰鬥人員」一詞一般指離開原國籍或住所地，而出於意識形態、宗教動機或金錢交易，作為武裝衝突叛亂或非國家武裝團體並參與暴力行動之人。See Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *Foreign Fighters under International Law*, ACADEMY BRIEFING No. 7, 36-42 (2014).

國機構下諸如經濟及社會理事會和人權理事會，在這個議題均提供不少貢獻。

綜觀來看，本文集結聯合國系統內的文件，大致可歸納出聯合國對於反恐的脈絡如下。

第一項 恐怖主義的定位

聯合國在譴責恐怖主義之時，對於恐怖主義的本質，有下列兩點正確的理解：

第一款 恐怖攻擊無正當化事由

聯合國大會在決議中多次提到，政治、宗教、意識形態、種族、思想等理由，都不能作為恐怖行動的抗辯。其中並強調，恐怖主義的行為嚴重違反聯合國維護國際和平與安全的宗旨和原則，不論在何處發生、基於何種目的，亦不論是由何人所為，均是犯罪行為⁹⁸。恐怖主義的根源在於當地的經濟、社會和政治理念的摩擦，例如民族或宗教歧視、政治排斥、社會經濟邊緣化或缺乏善政等等，社會衝突過程中造成很多人選擇用極端的方式表達意見。從而，在恐怖主義實踐的過程中，多半以弱勢⁹⁹、非主流群體之地位，對抗國際社會上相對強權的群體。然而，恐怖攻擊不僅蔑視生命、破壞人權民主和法治，危及國際和平與安全，並阻礙社會經濟發展，甚至會使國家運作陷入失序的緊急狀態而動搖政府。因此，不論從實然或應然面來觀察，恐怖攻擊並不存在有正當化事由。

第二款 恐怖主義應避免落入刻板印象

聯合國大會和安全理事會在反恐議題上多次提及：「恐怖主義不能與特定宗教或文化作連結。¹⁰⁰」，在在提醒世人應避免對特定文化或宗教有過多的臆測。當恐怖攻擊發生時就以有色的眼光譴責或排擠特定的群族，即便恐怖主義因其地

⁹⁸ G.A. Res. 49/60, *supra* note 83.

⁹⁹ 所謂弱勢，並非單純是數量問題，弱勢族群主要指在國家或國際社會中等公開領域沒有能力掌握發言權和代表權的人群。換言之，他們可能實際在數量上是多數，經濟富裕，但在政治權力分配的結果上卻明顯弱勢，而被忽略或邊緣化，甚至可能是從屬強權而被殖民的狀態，又或者文化教育上是被動的情形。

¹⁰⁰ G.A. Res. 60/288, *supra* note 92, at preambular ¶ 8.

理位置及歷史因素，與穆斯林的關聯性相較於其他宗教來得緊密，特別是從上個世紀末以來，中東地區恐怖活動頻繁，恐怖份子信奉特定宗教的比例相對高，然而這並不能表示可以直觀地認定特定宗教信徒皆為恐怖分子。事實上，1950 年代的恐怖活動大多是由歐洲人主導，在北愛爾蘭地區，基督教徒之間的衝突亦紛擾了百年。遺憾的是，911 事件發生之後，主流社會強權以受害者之姿，加上媒體過度渲染，穆斯林被貼上恐怖組織的標籤，教徒無端變成了各地恐怖攻擊的頭號嫌疑犯。為了導正這種刻板印象的謬誤和偏差，安全理事會多次在決議中明白揭示，「不能也不應將恐怖主義與任何宗教、國籍、文明或種族聯繫起來¹⁰¹。」

因此，聯合國大會決議常見到以下文字：「《世界人權宣言》所確認人人享有的權利和自由，包括不會因為種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出生、財產、出生或其他身分等而有不同¹⁰²。」從國際人權出發，倡議國際社會在打擊恐怖主義之時能兼容並蓄、尊重、包容和理解多元的文化價值，這樣的呼籲有助於消除偏見與歧視，用包容與接納的態度才不致加深社會衝突間產生的仇恨與裂縫，也才能治本地根除恐怖主義的蔓延。

第二項 促進國際合作與交流

聯合國成立的宗旨就是提供一個跨國平台，凝聚國際社會共識，共同謀求和平與發展。而恐怖主義不分區域的無差別攻擊，破壞了國際和平與安全，對國際社會造成莫大的威脅，這種跨國性特點，單靠個別國家從事反恐很難達成功效，國際合作成為必然的趨勢。因此，1994 年 12 月聯合國大會通過《消滅國際恐怖主義措施宣言¹⁰³》，要求各國採取措施消滅國際恐怖主義，並重申譴責恐怖主義的一切行為，指出那些行為危害國家間和民族間的友好關係，及威脅國家領土完整性。

在管轄權部分，聯合國安全理事會第 1370 號決議明確重申：「所有國家應對

¹⁰¹ S.C. Res. 2253, at preambular ¶ 4, U.N. Doc. S/RES/2253 (Dec. 17, 2015).

¹⁰² G.A. Res. 58/187, at preambular ¶ 7, U.N. Doc. A/RES/58/187 (Dec. 22, 2003).

¹⁰³ G.A. Res. 49/60, *supra* note 83.

於資助、計畫、支持或犯下恐怖主義行為或提供安全庇護所的人拒絕給予安全庇護。」確立了恐怖份子不得以政治犯為藉口尋求庇護，並在許多反恐公約上要求締約國遵守「不引渡即審判」原則。換言之，締約國若不將恐怖份子引渡到有管轄權之國家時，就要選擇在自己的國家內起訴並審判，不得給予庇護。

除了法律方面的合作之外，關於技術合作方面，2003 年作成的《國際預防犯罪中心活動框架內加強國際合作和技術援助以促進各項有關恐怖主義國際公約和議定書之執行¹⁰⁴》和 2004 年通過的《聯合國毒品和犯罪問題辦事處活動框架內加強國際合作和技術援助以促進各項有關恐怖主義國際公約和議定書之執行¹⁰⁵》即籲請各國交流技術。常見的技術合作是反洗錢、資訊安全、航運安全等等，以反洗錢為例，國際間採取了許多措施，例如加強對銀行業者的控管、打擊地下銀行、規範稅收優惠國家之行為、監控貴重物品貿易和加強管理慈善事業基金等等。又因為販賣毒品獲得的利潤高昂，許多恐怖組織與毒品犯罪掛勾，以取得源源不絕的資金。查緝毒品的同時，從源頭或流向處追緝恐怖組織也是相當重要的任務。

此外，為了有效切斷任何對恐怖組織的資助，倘若得知有資金流向是有助於或支持恐怖主義行為者，聯合國將會對其施以制裁手段。制裁手段是《聯合國憲章》規定下維護和恢復國際和平與安全的重要措施之一，因此安全理事會於 1999 年第 1267 號決議設立制裁委員會，專門管理制裁名單，除了各締約國會掌握這份名單外，還會放在公開的網頁上，任何人都能在安全理事會制裁委員會的網頁上看到該名單以及被列入名單之理由¹⁰⁶。依照安全理事會第 1267、1333、1989、2083、2161 和第 2253 號決議編制的名單，包含個人、團體、法人等等，均會被強制性施以制裁手段，包括凍結資產等經濟制裁、旅行禁令和軍火禁運等等。而此份名單，就有賴於各締約國提名，以及在調查過程中給予最大的協助，包含個

¹⁰⁴ G.A. Res. 58/136, U.N. Doc. A/RES/58/136 (Dec. 22, 2003).

¹⁰⁵ G.A. Res. 59/153, U.N. Doc. A/RES/59/153 (Dec. 20, 2004).

¹⁰⁶ Consolidated United Nations Security Council Sanctions List, *supra* note 96.

人照片、生物特徵及訴訟所需之證據等等¹⁰⁷。聯合國呼籲各國增強國內各部門間的執法措施和情報分享外，亦請求各國能進一步將此訊息透提供給其他締約國，例如發現遭假冒、仿造或遺失而有註記的旅行證件遭他人使用，得迅速通知其他締約國，特別是旅行啟程國、目的地國和過境國，以求更有效地利用這些情報，消除恐怖主義的威脅。

第三項 強調人權保護的必要性

早期從 1972 年就開始有一連串的決議標題是〈關於消滅國際恐怖主義〉(measures to eliminate international terrorism)，直到 1993 年，大會決議標題才變成〈恐怖主義與人權〉(terrorism and human rights)¹⁰⁸。這一系列的大會決議都提到實行反恐措施都要兼顧國際人權標準，最常見於大會決議之字句為：

「籲請各國按照國際人權標準，採取一切必要和有效措施，以防止、打擊和消除在任何地方和由任何人所犯的恐怖主義行為。」

可見在此之前，聯合國於打擊恐怖主義的同時，並非將人權列為第一順位。在此之後的聯合國的文件，大致可以分成前後兩個時期：

第一款 著重絕對權的保障

1993 年聯合國大會通過關於《人權與恐怖主義》為主題的第一項決議¹⁰⁹，其中強調生命權是最至關重要的基本人權。911 事件後，聯合國的人權高級專員在提交的報告中倡議國際社會注意人權保障的問題，特別是國家在對抗恐怖主義時，可能會傾向以武力鎮壓、酷刑等方式，並呼籲在反恐時期，每個國家仍舊有服膺人權的義務。若以非人權方式打擊恐怖主義，會導致降低國家的道德和人權標準，且會在打擊恐怖主義的機構間失衡，且減少效率¹¹⁰。

一直到 2003 年之後，在《在打擊恐怖主義的同時保護人權和基本自由》的決

¹⁰⁷ S.C. Res. 1373, *supra* note 1.

¹⁰⁸ G.A. Res. 48/122, U.N. Doc. A/RES/48/122 (Dec. 20, 1993).

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, *Fact Sheet No. 32, Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism*, (July, 2008)

議¹¹¹中才陸續提到具體人權問題，其中，大會重申 ICCPR 第 4 條之規定，提醒各國在任何情況下都不允許侵害該權利，例如 ICCPR 第 6 條對生命權的保護。至於其他非絕對權的部分，仍須符合 ICCPR 的規定使能合法為之。

獨立專家 Goldman 在 2005 年 2 月的人權委員會也提出一份非常有價值的報告。其中指出，反恐和人權保護這兩個議題並不是互相對立的，反而應該是（國家責任中）互補的概念¹¹²。對此，人權委員會建立了特別觀察員（Special Rapporteur），其任於在於監督各締約國可能侵害人權的反恐措施。2005 年 9 月，特別觀察員第一次提出初步報告，其中提到「恐怖主義定義對人權的影響¹¹³」這個議題，認為在目前聯合國框架下不論是反恐公約、安全理事會、大會和人權委員會的決議，都沒有對恐怖主義有清晰又全面的定義，而這將可能會使各國在理解該詞義上有誤解、偏差或故意濫用，最嚴重者可能會導致暴虐政權的行為合法化¹¹⁴。對此，報告員除了幫助釐清恐怖主義的定義，亦提醒會員國於打擊恐怖主義時注意人權保護，國家不能藉由拯救人質和施加集體懲罰來正當化人權的減損。

第二款 從絕對權到相對權的保障

相較於聯合國大會早早就注意到生命權及禁止酷刑等絕對權的侵害，一直到 2002 年決議才第一次提及人人均享有《世界人權宣言》所保障之權利與自由，並回顧 ICCPR 第 4 條規定，在任何情況下都不能扣減的權利外，相對權的保障也要符合相關的規定¹¹⁵。其後具體基本人權陸續散見於人權理事會的決議和大會決議，例如不歧視原則¹¹⁶、正當法律程序¹¹⁷、經濟社會文化權利¹¹⁸等等。

爾後，人權理事會在反恐措施第四支柱上，慢慢關注到其他議題，從種族歧

¹¹¹ G.A. Res. 58/187, *supra* note 102.

¹¹² U.N. Commission on Human Rights, *Promotion and Protection of Human Rights, Report of independent Expert on the United Nations High Commissioner for Human Rights*, U.N. Doc. E/CN.4/2005/103 (Feb. 7, 2005) (by Robert K. Goldman).

¹¹³ Report of Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights, *supra* note 38, at ¶ 47.

¹¹⁴ *Id.* at ¶¶ 26 & 27.

¹¹⁵ G.A. Res. 57/219, U.N. Doc. A/RES/57/219 (Dec. 18, 2002).

¹¹⁶ G.A. Res. 61/171, ¶ 5, U.N. Doc. A/RES/61/171 (Dec. 19, 2006). *See also* G.A. Res. 63/185, U.N. Doc. A/RES/63/185 (Dec. 18, 2008).

¹¹⁷ *Id.* at ¶ 12.

¹¹⁸ G.A. Res. 64/168, ¶ 6 (f), U.N. Doc. A/RES/64/168 (Dec. 18, 2009).

視延伸到言論自由¹¹⁹，並將兩性平等觀點納入反恐議題¹²⁰等等。其中，由於注意到科技的進步、數位時代的來臨，2013 年人權事務高級專員提交一份關於《數字時代的隱私權¹²¹》報告，其中提到政府可能會以國家安全為由，包括以恐怖主義所造成的危險為理由，對人民採取數字通信監控方案，但實際上是為了掌控行蹤或活動，連帶地箝制了民的言論自由、行動自由、新聞自由和表見自由等等權利。例如政府會要求電信業者或往物業者提供其所儲存客戶通信的後設資料（*metadata*¹²²）和地址，以供執法和情報機構使用。這將會衍生的問題是，這種作法可能不符合必要性和比例原則。同年聯合國大會通過決議，對於監控和截獲通訊信息可能對人權造成的負面影響表示關切，並提醒各會員國注意國際人權法之義務¹²³。

從聯合國文件來看，大多將反恐行動置於優先順位，先譴責恐怖主義帶來的破壞，再強調加強各國合作以打擊恐怖組織，爾後再依各機構下任務帶出決議內容。舉例而言，聯合國大會通常會採取廣泛的作法（*broader approach*），以扮演好全體會議的作用和任務。安全理事會則會關注在國際和平與安全以符合該附屬機構的任務。至於人權保護方面，或許是預設立場認為會員國均謹守《聯合國憲章》第 55 條的規定，因此在第 1456 號決議之前都並未曾提出相關呼籲¹²⁴。值得一提的是，恐怖主義委員會（*Counter-Terrorism Committee*）是依安全理事會第 1373 號決議成立，目的在於監督該決議的執行。有論者認為反恐委員會並沒有被賦予監督決議措施是否有符合人權標準的任務。對此，有論者認為，持續關注相關措施與人權間的互動，評估是否合乎相關規範，是每個聯合國機構輔助性工作

¹¹⁹ H.R.C. Res. 7/36, U.N. Doc. A/HRC/RES/7/36 (Mar. 28, 2008).

¹²⁰ U.N. Secretary-General, *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: Rep. of Special Rapporteur*, U.N. Doc. A/64/211 (Aug. 3, 2009).

¹²¹ U.N. Third Committee, 68th Sess., *The Right to Privacy in the Digital Age*, draft resolution from Brazil and Germany, U.N. Doc. A/C.3/68/L.45 (Nov. 20, 2013). See also U.N. Human Rights Council, *Rep. of Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression*, U.N. Doc. A/HRC/23/40 (Apr. 17, 2013) (by Frank La Rue); G.A. Res. 68/167, *supra* note 4.

¹²² 詳見第三章第三節。

¹²³ G.A. Res. 68/167, *supra* note 4, at preambular ¶ 2.

¹²⁴ S.C. Res. 1456, at ¶ 6, U.N. Doc. S/RES/1456 (Jan. 20, 2003).

125。值得注意的是，後續安全理事會的決議都會加上以下文字：「各國為打擊恐怖主義而採取之任何措施，必須合乎國際法規範之義務，並應按照國際法，尤其是國際人權、難民法和人道主義法之規定使得為之。」從這段文字上來，安全理事會已將人權考量作為反恐措施採擇的前提之一，以此重新解讀反恐委員會的工作當然亦包括審查會員國所採取的反恐措施是否符合人權保護的規範。

如同 Frederick Nietzsche 在 1886 年寫的「和野獸打架時若一不小心會讓自己變成野獸」(He who fights monsters should be careful lest he thereby becomes a monster. And if thou gaze long into the abyss, the abyss will also gaze into thee.)。我們必須謹記恐怖攻擊對生命權的蔑視態度，絕對禁止酷刑和一切不人道或有辱人格的待遇，在選擇打擊恐怖主義的手段上，符合人權標準的措施才是最佳選擇，但我們在關注絕對權保障的同時，亦不能忘記相對權的限制仍需要符合國際人權規定的情況下才能對其中的權利加以限制。

第五節 聯合國反恐之規範特色

即便從聯合國反恐公約、議定書、大會決議及其他專門機構之文件等等，對於恐怖主義並未形成一個清楚的定義，聯合國仍致力於從各類型的恐怖主義活動相關聯的國際條約，要求締約國採取措施，並敦促國際間合作，藉此形成國際性的安全網，來捉捕恐怖主義的黨羽。縱有學者認為，關於恐怖主義活動的處理方法，不是故意漠視就是在條文中賦予各締約國廣泛授權且同時使用模稜兩可的文字，反而會造成國家容易濫用而擴張職權。即便如此，亦不妨害反映在各議題上的反恐公約在法律上的強制力，綜合以上關於反恐的國際公約，大致可以歸納為下列幾點特色。

第一項 跨活動性與跨國性

由於恐怖主義活動著重在犯罪行為的政治目的，其表現出的行為與普通刑法上的普通犯罪，如殺人、傷害、恐嚇或脅迫等等無異。既然法律上已有適用及對

¹²⁵ S.C. SCOR, 57th Sess., 4453rd mtg, at 5, U.N. Doc S/PV. 4453 (Jan. 18, 2002).

應之處，我們也就無法也無需再就恐怖主義行為另訂一個國際犯罪的一般條約規制。況且恐怖主義行為可能跨及航空、海上、爆裂物或危險物和洗錢活動，這些都是無法只用單純一個公約就得以規制。

再者，恐怖主義籌措資金的方式，可能透過非法交易、販賣人口、毒品或來自海外捐款等跨越國境又跨領域的多重管道取得。現今恐怖組織亦透過網路方式進行招募或籌劃，無孔不入的滲透，這些都成就了恐怖組織日益壯大，也造成了難以用一個全面性的法律來規範的局面¹²⁶。

此外，恐怖份子為了引起世界關注，曾明目張膽地宣布將鎖定顯目的地標，作為下次恐怖攻擊的目標。雖然恐怖攻擊發生在著名或具有象徵性意義的建築物並非新聞，例如 911 事件即是攻擊象徵美國資本主義的世貿大樓。隨著交通發達，國與國之間的交流更便利外，恐怖份子跨越國境，在不同國家發動恐怖攻擊也越來越頻繁。

第二項 規範空泛性

縱使陸續通過若干有關恐怖主義的國際公約，從不同活動側寫出恐怖主義的行為，但是對於具體打擊恐怖主義的措施、懲罰規定的執行等等，仍由各國依照其國內法對恐怖主義來理解，換言之，毋寧是由各個國際反恐公約寬泛地授權各締約國決定選擇和執行反恐行動的手段。

舉例而言，對於航空器非法劫持的防範措施，於《關於制止非法劫持航空器公約》第 9 條第 1 項規定：「當第 1 條第 1 項所指之任何行為已經發生或即將發生時，締約國應採取一切適當措施，以恢復或維護合法之機場對航空器的控制。」，及《關於制止危害民航安全之非法行為公約》第 10 條第 1 項規定：「締約國應依國際法及國內法盡力採取一切可行措施，以防止第 1 條所稱之犯罪發生。」。

至於海上恐怖主義活動的防範措施，於《制止危及海上航行安全非法行為公

¹²⁶ 現今聯合國正在制定關於國際恐怖主義的全面公約（Comprehensive Convention On International Terrorism）。

約》第 13 條第 1 項第 a 款規定締約國應採取一切切實可行之措施，防止在該國領土內或在領土以內或以外準備犯罪之行為。爾後於議定書則出現較為具體的防範措施，例如第 8 條之 2 第 5 項規定如有正當理由懷疑該船舶或船上人員正在實行、曾經實行或即將實行該議定書所列舉之犯罪，得登臨船舶和對船舶採取相應措施（包括攔截、登臨船舶和搜查船舶、船上貨物和人員、質詢船上人員以確認是否已實行或即將實行相關犯罪）等等。

保護人質方面，則是在《防止和懲處侵害應受國際保護人員罪刑公約》第 4 條第 a 款中以「採取一切切實可行之措施，以防止在各該國領土內策畫在其領土以內或以外，實行第 2 條所列之罪。」及《反對劫持人質國際公約》第 4 條 a 款規定「採取一切實際可行之措施，以防止為在其領土內外進行第 1 條之犯罪行為而在起領土內所作之準備，包括禁止鼓勵、煽動、籌劃或參與劫持人質行為之個人、團體和組織在其領土內從事非法活動之措施。」，要求締約國採取相應措施以防使恐怖主義挾持人質。

綜上所論，聯合國在規範框架下訂定出公約欲達成的目標，至於達成目標的手段，則交由各會員國依照國內法規自行訂定。這種立法模式，在跨國或跨區域的組織裡並不少見，因為具體指示實行措施可能會涉及到宗教文化環境差異，為了顧全各會員國的主權及文化多元性，這種寬泛的授權規定無疑是較彈性及空泛的作法。再者，恐怖主義所產生的行為並非犯罪領域外之行為，聯合國僅是將某些規範中的犯罪行為歸類為恐怖主義，並要求締約國確實行使管轄權並懲戒。而這些寬泛的規範也可視作聯合國善意的提醒，在於要求各締約國加強國內法的防範政策。

第三項 情報交換

承前所述，儘管並沒有一個條款明確且具體要求締約國，當恐怖主義活動發生時，應與之戰鬥或逮捕恐怖份子，然而，在各公約中設有相關國家應採取相關措施之責任，以防止公約所列之恐怖主義行為，並依法起訴或引渡犯罪者或嫌疑

犯。除此之外，公約均一致要求締約國應彼此交換情報，例如《防止和懲處侵害應受國際保護人員罪刑公約》第 4 條第 b 款、《反對劫持人質國際公約》第 4 條 b 款、《核材料實物保護公約》第 5 條第 2 項第 b 款、《制止危及海上航行安全非法行為公約》第 13 條第 1 項第 b 款、《制止恐怖主義爆炸的國際公約》第 15 條、《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》第 18 條第 3 項¹²⁷、《制止核恐怖主義行為國際公約》第 6 條及《制止危及海上航行安全非法行為公約 2005 年議定書》第 12 條等公約。

另一方面，不論是公約、決議或是宣言，聯合國規範體制下，都鼓勵締約國彼此能互相交換情報。誠然，由於當代恐怖主義活動具有跨國性、組織性等特點，難以期待單憑一國之力就足以打壓恐怖主義活動，因此國際間合作即是不可避免的趨勢。事實上，曾有學者指出，國家間情報交換失靈，是導致美國未能提前阻止 911 恐怖攻擊發生之原因之一¹²⁸。有鑑於此，安全理事會第 1267 號決議才會提出制裁制度，鼓勵各會員國能蒐集國內一切可疑恐怖份子或組織等情報後提交名單，由安全理事會調查統整後公布該名單，再交由各會員國注意。這樣的合作方式在現今已經越來越常見，從國內各組織到各國整合，情報的流通是越來越容易，但正因為如此，隱私權的問題也越來越需要受到關注。

¹²⁷ 「締約國應進一步合作，防止發生第 2 條所列犯罪，按照其國內法交換經核實之準確情報，並協調為防止實行第 2 條所列犯罪而斟酌採取之行政或其他措施，特別是：(a) 在各主管機關間建立聯絡管道，以便就第 2 條所列犯罪，安全並迅速交換資料；(b) 相互合作得就關於第 2 條所列犯罪進行以下調查：(i) 有理由懷疑參與此項犯罪之人之身分、行蹤和活動；(ii) 與此項犯罪有關之資金流動情況。」

¹²⁸ Peter P. Swire, *Privacy and Information Sharing in the War on Terrorism*, 51 VILL. L. REV. 951, 951-952 (2006).



第三章 聯合國脈絡下隱私權之規範機制

國際法上有關隱私權的討論，始於 1948 年《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights¹²⁹)，然而許多國家認為《世界人權宣言》並無拘束力，僅是聯合國對維護人權理念的宣示和確認。直到 1966 年 ICCPR 出現，具體化了前者的規定。ICCPR 的宗旨是創造使人人享有經濟社會文化權利的環境，並得以實現公民與政治自由的權利。雖其內容絕大多數與《世界人權宣言》相近，但 ICCPR 具有強行國際法及習慣國際法性質，締約國若有違反公約規定時，相對人可以循個人申訴管道予以救濟。

在區域性國際規範方面，1950 年的《歐洲保護人權及基本自由公約》(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms，下稱「歐洲人權公約」，European Convention on Human Rights，簡稱 ECHR¹³⁰)、1969 年的《美洲人權公約》(American Convention on Human Rights¹³¹)、2002 年的《非洲表達自由原則宣言》(Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa¹³²) 和 1986 的《非洲人權憲章》(African Charter on Human and Peoples' Rights¹³³) 等規範均明文保障隱私權。

此外，聯合國體制下除了 ICCPR，尚有《兒童權利公約》(Convention on the Rights of the Child¹³⁴) 和《身心障礙者權利公約》(Convention on the Rights of Persons with Disabilities¹³⁵) 等規範明文保障隱私權。然而，隱私權是《世界人權宣言》認可的普世人權，縱使國際公約並未明文規定，透過 ICCPR 第 2 條規定享有

¹²⁹ Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217 (III) A, U.N. Doc. A/RES/217(III) (Dec. 10, 1948). Art. 12: "No one should be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks on his honour or reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interferences or attacks."

¹³⁰ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 222. Art. 8.

¹³¹ American Convention on Human Rights, Nov. 21, 1969, 1144 U.N.T.S. 143. Art. 12(2): "No one shall be subject to restrictions that might impair his freedom to maintain or to change his religion or beliefs."

¹³² Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, Oct. 22, 2002. African Commission on Human and Peoples' Rights, 32nd Session. Art. 4.

¹³³ African Charter on Human and Peoples' Rights, Oct. 21, 1986. 1520 U.N.T.S. 217. Art.9.

¹³⁴ Convention on the Rights of the Child, Nov. 20, 1989, 1577 U.N.T.S. 3. Art 16.

¹³⁵ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Dec. 13, 2006, 2515 U.N.T.S. 3. Art.22.

任何經 ICCPR 所確認之權利，當然亦包含第 17 條的隱私權在內，因此這可以解釋整體聯合國系統內，甚至是國際規範機制的隱私權概念。例如《消除對婦女一切形式歧視公約》（Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women）和《消除一切形式種族歧視國際公約》（Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination）雖未有隱私權的明文規定，但透過聯合國系統內的整全性解釋¹³⁶，在實踐公約規範目的的同時，亦應兼顧對隱私的尊重與保護。

以下本章主要聚焦在聯合國脈絡下，特別是 ICCPR 的規範，討論隱私權規範內涵。

第一節 隱私權概論

隱私權的價值，在於其所能展現的功能和社會作用。現今多數國家承認隱私權具有存在的意義，但由於隱私權複雜的多樣性和模糊性，學者只能大概描繪出隱私的輪廓，並隨著社會發展漸漸開展出保護領域。而從美國實務的發展來看，隱私權從原本僅是一個消極不被打擾的權利，慢慢轉為人人有權確保自己的私生活得到尊重、於實現自我之時同時保有人格尊嚴，並能積極掌控自我個人資料的權利，透過這樣的面向觀察，本文認為隱私權具有以下三點核心價值。

第一，隱私權可以維護個人的人格尊嚴。個人隱私不受侵犯是人格尊嚴的重要體現，尊重個人隱私，即是尊重個人尊嚴。另一方面，隱私有助於維護個人人格的獨立，當隱私被非法地暴露於公眾時，資訊自決權已受侵害，除了個人尊嚴的傷害，也會損及到與他人之間的關係。換句話說，隱私權是得以用來抵擋「對人格尊嚴的侮辱」的權利¹³⁷。通過保護隱私，個人可以不受他人干擾，生活秘密不受他人揭露，也能使其免於因擔憂遭受他人評價而造成的精神痛苦，這對人格尊嚴的保護至關重要。然而，人性尊嚴並無絕對性定義，必須視具體個案情形論

¹³⁶ 張文貞（2009），〈國際人權法與內國憲法的匯流：台灣施行兩大人權公約之後〉，社團法人臺灣法學會主編《臺灣法學新課題（八）》，頁 10-16。

¹³⁷ Edward J. Bloustein, *Privacy as an Aspect of Human Dignity: An Answer to Dean Prosser*, 39 N.Y.U. L. REV. 962, 974 (1964). See also Australian Privacy Charter, preamble (1994).

斷。德國學者 Günter Dürig 所提出之「客體理論」，反面強調人成為手段、客體時，即屬於損及人性尊嚴。另有學者從正面方式闡明人性尊嚴，只不過依舊還是得靠個案認定¹³⁸。

第二，建立和諧多元的社會和融洽的人際關係。美國學者認為，個人的生活安寧和自由是每個人的權利，從 Warren 和 Brandeis 在 1890 年將隱私的描述為「不受干擾的權利」(right to be let alone) 觀之¹³⁹，個人可以排除國家權力與他人的侵擾。換言之，個人可以在他人或公眾間建造出一個區隔，使其個人事務在此區隔之內不被過問¹⁴⁰、不受支配。在這個領域內，個人可以隨心所欲地打造自己所欲呈現的形象，決定如何與他人進行交往、揭露何種資訊，透過親疏遠近的程度，自行理解並拿捏與他人往來互動之間的距離。最重要的是，在這個領域內保有自我空間，而不必擔心遭受批評，這種距離感無形間會創造出社會期待和社會道德，這種價值觀的形成，在某種程度上有助於建立良善和諧的社會風氣與和樂的人際關係。另一方面，個體具有獨立性，倘若少了創造自我的空間，人人均失去其獨特性，甚至只是順從地依照社會規範，那麼將殊難想像可以建立出現今如此多元的民主社會。

第三，追求最大的快樂和福祉。隱私權無非是為了促進「尊重、愛、友誼和信賴」目的，發揮「個人自主性、情感放鬆、自我評價和有限且受保障的溝通」功能¹⁴¹。隱私權的存在肯定了個人得以暫時與公領域的社會義務和責任脫鉤，獲得精神上的舒緩，並從中自由追求各種價值和自我實現。即使個人終究需要走入社會群體，從實現自我的過程中與他人建立起連結，在這份連結中含有愛、友誼與信賴，透過互相尊重，個人才能從中追尋快樂和滿足。

對於隱私權的輪廓，不論是國際法上或是國內法，都無法提出一個精確的定義，毋寧只能從隱私保障的核心內涵以及案例，慢慢描繪出隱私權的樣貌，以下

¹³⁸ 李建良 (2008)，〈自由、平等、尊嚴 (下) ——人的尊嚴作為憲法價值的思想根源與基本課題〉，《月旦法學雜誌》，第 154 期，頁 194。

¹³⁹ Samuel D. Warren; Louis D. Brandeis, *Right to Privacy*, 4 HARV. L. REV. 193, 196-220 (1890-1891).

¹⁴⁰ 詹文凱 (1998)，〈隱私權之研究〉，頁 128，國立臺灣大學法律學研究所博士論文。

¹⁴¹ 詹文凱，同前註，頁 186-187。

將從 ICCPR 對隱私權的討論出發，逐步建構起 ICCPR 對隱私權保障的內涵。

第二節 ICCPR 對「隱私權」之保護

ICCPR 關於隱私權的保障，規定在第 17 條¹⁴²：

- 「 I 任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得任意或非法干涉，其名譽及信用，亦不得加以非法攻擊。
- II 對於此種干涉或攻擊，人人有受法律保護之權利。」

根據此條規定，隱私權不受任意或非法干涉，締約國有義務制定相關國內法以遵守 ICCPR 所欲保護之權利，因此全面性地理解 ICCPR 第 17 條之內涵，為制定國內法時重要的指標和依據。本節將綜觀 ICCPR 第 17 條之草案註解、學者對該條文之解釋、人權事務委員會¹⁴³所審查之個人申訴案件及針對 ICCPR 第 17 條作出的第 16 號一般性意見¹⁴⁴，以此視角掌握本條規定之精髓。

第一項 ICCPR 對隱私權之解釋

從文義上來看，ICCPR 第 17 條第 1 項規定保護隱私權與榮譽、名譽等權利，若權利受侵害時，得依第 2 項規定，採取救濟措施予以保障。學者 Nowak 認為本條為個人自由之權利，與第 6、7、10 和 16 條等條文相同，皆是攸關「人類生存」之規定，人類得以享有個人尊嚴所不可或缺之權利¹⁴⁵。個人生命的呈現除了反映在生理上、精神上及法律上，透過自我實現的不同，才能與他人有所區別。而隱私正是個人自我實現的展現，能賦予其獨特性，不論是個體性、外表或是聲

¹⁴² International Covenant on Civil and Political Rights, Art. 17: “(1) No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation. (2) Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.”

¹⁴³ 人權事務委員會的功能在於依循上下文脈絡闡述權利的核心本質，以及解釋相關條文於個案中的適用情形，透過個人申訴案件和審查國家報告，確保權利實踐的一致性。關於 ICCPR 的實踐機制，可參照林煜騰（2014），《論公民與政治權利國際公約下仇恨性言論之管制——以跨國網路為核心》，頁 34-36，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

¹⁴⁴ U.N. Human Rights Comm., *CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at ¶ 21 (Apr. 8, 1988) [hereinafter ICCPR General Comment No. 16].

¹⁴⁵ MANFRED NOWAK, *U.N. COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS: CCPR COMMENTARY* 378 (2d ed. Kehl am. Rhein: Engel, 2005).

譽。如同前述，該條文構造係以《世界人權宣言》第 12 條為制定依據，其他國際法上參照本條規定者尚有《歐洲人權公約》第 8 條¹⁴⁶。由於條文構造的相似性，因此歐洲人權法院（European Court of Human Rights¹⁴⁷）過去作成與隱私有關之裁判亦具參考價值，故以下會適時補充該法院見解，併此說明。

第一款 任意或非法侵擾

首先，ICCPR 第 17 條第 1 項明文規定禁止任意或非法侵擾（arbitrary or unlawful interference），人權事務委員會於第 16 號一般性意見認為第 17 條第 1 項所使用之 *unlawful* 和 *arbitrary* 用語並非同義詞彙，「任意」和「非法」應加以區別。*unlawful* 之用語，係指「依法使得為之」，也就是國內習見的「法律保留原則」，要求國家的手段在形式上需要有法律作為依據。委員會闡釋「非法」之定義為「除依法被允許之情形外，不得有干涉情形發生。國家認定得對於本權利加以干涉者，須有法律依據使得為之，且該制定之法律本身必須符合 ICCPR 之規定及目標¹⁴⁸。」此外，國家的干涉，需依照具體明確的法律。

至於 *arbitrary* 之用語，則適用在即使該措施係出於現存既有的法律所授權，然而該手段卻不合理之情形。換言之，即使干涉為合法之情況下，亦應確保其目的和 ICCPR 所欲實踐之精神不相矛盾¹⁴⁹。相較於「非法」的概念可以清晰又明確的解釋，「任意」與否則是取決於個案實際情形綜合判斷。

除了在第 17 條第 1 項規定中使用該用語，*arbitrary* 一詞散見於 ICCPR 第 6 條第 1 項、第 9 條第 1 項和第 12 條第 4 項規定，中文含有恣意、不公平、不可預測

¹⁴⁶ European Convention on Human Rights, *supra* note 130, art. 8: “(1) Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. (2) There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”只是歐洲人權公約第 8 條規定係採取列舉而非例示性的方式，換言之，列舉以外之自由權利不在公約保障範圍內。

¹⁴⁷ 歐洲人權法院成立於 1959 年，專門審理個人或國家違反歐洲人權公約案件的國際法庭。European Court of Human Rights, <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> (last visited July 20, 2017).

¹⁴⁸ ICCPR General Comment No. 16, *supra* note 144, at ¶ 3.

¹⁴⁹ *Id.* at ¶ 4.

及不合理之涵義。然而在與其相關的一般性意見中，僅有第 12 條的第 27 號一般性意見提及 *arbitrary* 的概念，其中委員會強調即使是有法律依據的干涉也應符合 ICCPR 的規定和規範目的，並且在任何情況下都會被認為是合理的¹⁵⁰。換句話說，即使法律規定在特定情況下可以干涉人民隱私，然而該情況仍須依個案情形衡量是否構成任意或不合理的。

值得一提的是，隱私權並非絕對不得限制或削減的權利，相反地，當國家存亡受到威脅而進入緊急狀態時，只要符合 *Siracusa Principles*¹⁵¹之要件，ICCPR 第 4 條允許締約國採取相對應措施來限制第 17 條所保障之權利¹⁵²。總體而言，倘若欲合法限制隱私權，除了要有明確的法律依據之外，該限制措施不得超過應付國家威脅所必要之程度，且是出於為了達成其目的所必要的，並屬於侵害性最小的辦法。

第二款 私生活之意義

私生活（*privacy*）¹⁵³係指個人之存在、行動與他人之自由不相牴觸的自主領域而言。*Privacy* 與歐洲人權公約第 8 條之 *privacy life* 具有相同意義，相當於私生活之一詞，然而其內容具有多種含義，若僅以私生活一詞或許並不足以完整呈現¹⁵⁴。歐洲人權法院的說明也總以：「它是個廣泛而無法詳盡定義的概念¹⁵⁵。」描述之，聯合國人權事務委員會亦未對 *privacy* 作出明確的定義。學者 Nowak 則嘗

¹⁵⁰ U.N. Human Rights Comm., *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, U.C. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, ¶ 21. (Nov. 2, 1999). [hereinafter ICCPR General Comment No. 27].

¹⁵¹ U.N. Commission on Human Rights, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, ¶¶ 39-57, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4 (Sept. 28, 1984).

¹⁵² U.N. Human Rights Comm., *CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*, U.C. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (Aug. 31, 2001).

¹⁵³ *Privacy* 通常翻譯為「隱私」，然而本文認為在條文的脈絡上來看，*Privacy*, *Family*, *Home* 和 *Correspondence* 都同樣是隱私的內涵，隱私既然是本條的大概念，那此處條文中的 *Privacy* 翻譯為「私生活」較能與大概念中的隱私作區別。

¹⁵⁴ 洪佳業（2013），《對外國人驅逐出境之處分——以歐洲人權公約第 8 條家庭生活權利為中心》，頁 47-48，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

¹⁵⁵ *Costello-Roberts v. the United Kingdom*, App. No. 13134/87, 247 Eur. Ct. H.R., 36 (1993).



試將其分類為兩要素，亦即由「個人生存（individual existence）和個人自主（individual autonomy）」兩部分所構成¹⁵⁶。

一、個人生存

此部分包含了身分（identity）、尊嚴（integrity）和私密（intimacy）。身分指的是個人才能、人格表現方法等個人獨特的「自我」呈現，不論是內在的自我認同，或是外在的自我展現。例如姓名、容貌、服裝、髮型、思想、信仰等等。

其次，若干涉之程度輕微時，並不會構成侵害個人尊嚴之其他條款（如 ICCPR 第 7 條保障人性尊嚴禁止酷刑和第 10 條剝奪自由須尊重其人性尊嚴），然而若是非法、任意干涉時，將侵害第 17 條之權利。第 16 號一般性意見即就個人搜身項目，要求「必須採取有效措施，以保障搜身之方式得以尊重搜身對象之個人尊嚴¹⁵⁷。」。

最後，隱私的典型要素是個人在社會領域中仍保有行動或資訊秘密之自由。除了個人通信、資訊之保護外，亦包含職業上履行守密義務和保障秘密投票、保護肖像權等等權利。特別人是個人資訊之保護已成為今日重要的課題，第 16 號一般性意見即揭示，「在電腦上以數據銀行或其他手段收集、持有之個人資訊，不論是基於公家機關、個人或私人團體之行為，皆必須以法律加以規範¹⁵⁸。」以及「每個人得以確認何種行政機關、私人或團體所管理以及能夠管理之數據檔案。若此等數據檔案中，含有謬誤之個人資料、數據檔案係經非法收集、處理時，個人有權要求更改、刪除之¹⁵⁹。」此亦為一種個人資訊隱私權之表現。

二、個人自主

此部分包含自主決定（autonomy）、溝通（communication）和性（sexuality）。在私人領域上保障個人有權決定自我行動之自由，亦即自主決定權。只要在不干涉他人的前提下，就能保有自我實現的自由。此點亦能衍生出與

¹⁵⁶ NOWAK, *supra* note 145, at 378.

¹⁵⁷ ICCPR General Comment No. 16, *supra* note 144, at ¶ 8.

¹⁵⁸ *Id.* at ¶ 10.

¹⁵⁹ *Id.*

個人身體有關之權利，例如安樂死、飲酒、抽菸、使用藥物等等¹⁶⁰。自主範圍所保障者，除了與家庭的關係之外，為使個人人格充分發展，在不侵害他人自由範圍內，亦保障與他人溝通之權利，透過人與人之間的交流和互動，建構出自我。最後，性的表現亦屬於個人隱私之範圍，例如性傾向、性行為或是性別氣質的展現，也在隱私之保護範圍內。

第三款 家庭與住宅

ICCPR 對於家庭（*family*）的概念採用廣義解釋，並不限於婚姻關係中的核心家庭成員，舉凡祖孫、未婚、同性、未合法收養關係等等，只要相互間具有親密關係存在，不論該關係是否受到其他國家法律承認，仍可視為 ICCPR 之家庭概念¹⁶¹。委員會在第 16 號一般性意見中表示，締約國國內所承認之家庭概念，應該以該國法律規定的家庭定義為前提。相較於 ICCPR 第 23 條保護的是「家庭」的基本社會單位，本條所保護的是個人家庭成員所享有的隱私權。

與 *family* 一詞相比，*home* 則偏向有物理空間的描述。英諺有云：「家是每個人的城堡。（A man's home is his castle.）」在此空間下，每個人擁有不受他人干擾的權利，藉由物理空間的區隔，個人得以自由在此發展人格。第 16 號一般性意見書將住宅解釋為「個人居住之場所或通常處理事務之處所¹⁶²。」除此之外，工作場所和商業上的空間也包含其中。未取得合法權限而擅入他人住宅，接構成干涉。如用物理性方法，例如設置竊聽器、隱藏式攝影機等等，亦構成侵擾。即使取得了合法進入權限，也應該要注意手段應符合比例原則及不得任意干涉的限制。

第四款 通信

ICCPR 對於 *correspondence* 的解釋並不限於書信，隨著社會發展，任何可以溝通的媒介，例如電話、電報、傳真、電子郵件，甚至是通訊軟體等等，均是通

¹⁶⁰ NOWAK, *supra* note 145, ¶ 25, at 389.

¹⁶¹ *Id.*

¹⁶² ICCPR General Comment No. 16, *supra* note 144, ¶ 5.

信的概念。通信所要保護的，是確保發送人透過一切形式媒介將訊息傳遞給指定的接收人，過程中不會受到國家或第三人的介入或審查，換言之，該保障通信內容的完整和機密是此本條保障的基本精神。如同大會文件曾揭示「信件應送達收信人，不得攔截、開啟或拆讀¹⁶³。」換言之，即使是單純的扣留，也會構成對通信的干涉。此外，第 16 號一般性意見亦解釋，以電子方法或使用其他方法監視、妨礙使用電話、電報或其他通訊之方式、竊聽電話、盜錄對話內容等等，都是對通信秘密的干涉¹⁶⁴。

第五款 榮譽與名譽

相較於前幾款所列保護領域，ICCPR 第 17 條第 1 條後段規定，保護個人的榮譽（honour）和名譽（reputation）免於遭受非法的攻擊（unlawful attacks），而沒有非任意性的要件，就此而言，學者 Nowak 認為保護相較於私生活、家庭、住宅和通信，對聲譽的保護強度較為弱化¹⁶⁵。

另一方面，*hounour* 比較像是個人自我觀感的描述，通常是個人在生活中所形成的人格特質，換言之，榮譽是一種主觀上的內化價值，*reputation* 則偏向在他人眼中所建立的形象¹⁶⁶，為客觀評價下的產物。然而不論榮譽或名譽受到攻擊，由於隱私的核心價值是個人尊嚴，遭受不實指控、公開陳述而使客觀的社會評價受到影響時，即是對個人榮譽和名譽的干涉。

第六款 享有法律保護

ICCPR 第 17 條第 2 項規定「對於此種干涉或攻擊，人人有受法律保護之權利。」一般性意見也闡明締約國除了有義務不做違反第 1 項規定的干涉或攻擊外，更應該積極提供完善的法律制度以防止自然人或法人為之¹⁶⁷，亦即受侵害之一方，有權利要求他人排除對自己的侵害。

¹⁶³ U.N. GAOR, 43th Sess., Supp. No.40, U.N. Doc. A/43/40, at ¶ 8. (Sept. 28, 1988).

¹⁶⁴ ICCPR General Comment No. 16, *supra* note 144, at ¶ 8.

¹⁶⁵ NOWAK, *supra* note 145, at ¶ 51, 403.

¹⁶⁶ *Id.* at ¶ 54, 404.

¹⁶⁷ ICCPR General Comment No. 16, *supra* note 144, at ¶ 9.

至於法律的保護需要達到何種標準和品質，就如同第 1 項規定中討論的「非法」內涵一樣，條文雖並未再進一步指出須符合哪些要件，但依學者見解及實務上的操作，除了須符合「法律保留原則」、「明確性原則」外，還要符合 ICCPR 的宗旨，不得與其法規範目標和其他條文互相牴觸。

值得注意的是，不論是聯合國的個人申訴案件或是歐洲人權法院的案例，兩者的審查步驟大同小異，分為下列四個：

一、是否構成侵害隱私。除了先審查涉及哪種隱私內涵外，並論述國家之措施是否有干涉或侵害人民隱私之虞¹⁶⁸。

二、是否具有法律依據（*complied with its own laws*）。除了有法律明文規定之外，尚要求須有可預見性，即法律明確規定且人民得以理解之程度。

三、是否為追求公約所列之合法目的（*legitimate aims*）。歐洲人權公約第 8 條第 2 項之臚列了：國家安全、公共安全、國家經濟福祉、避免犯罪和失序、保障健康或道德、或為了保護他人自由權利等利益，均屬合法目的。

四、是否為民主社會之實現所必要（*necessary in a democratic society*）。

第二項 個人申訴案例

第一款 對於隱私之任意干涉

一、*Coeriel and Aurik v. The Netherlands* 案¹⁶⁹

本案申訴人 *Coeriel* 和 *Aurik* 是荷蘭公民，信奉印度教，有意繼續深造成為印度教神職人員（梵學家）。為了符合印度教信仰，因此向荷蘭當局提出名字（*first name*）變更的要求。變更名字獲准後，申訴人再度以相同理由，要求變更姓氏（*surname*），卻遭到當局拒絕。荷蘭法院認為法律規定在特定情況下方能變更姓

¹⁶⁸ 至於是否事實上造成侵害則在所不問，只要有侵害或干涉的可能性而對於人民足以造成威脅時，通常就會符合該要件。see *Toonen v. Australia*, U.N. Human Rights Committee, Comm. No. 488/1992, ¶¶ 2.1, 8.3, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/488/1992 (1994); See also *Weber and Saravia v. Germany*, 2006-XI Eur. Ct. H.R., 309 (2006).

¹⁶⁹ *Coeriel and Aurik v. The Netherlands*, U.N. Human Rights Committee, Comm. No.453/1991, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/453/1991 (1994).

氏，而印度教神職人員之資格，並未要求法律上擁有印度教姓氏才能擔任，因此認為申訴人在日常生活中，並未被限制使用印度教姓氏，從而駁回申訴人的請求。申訴人認為荷蘭當局已牴觸 ICCPR 第 17 條及第 18 條之規定，進而向聯合國人權事務委員會提起個人申訴。

委員會首先認為，ICCPR 第 17 條規定，保障任何人的私人生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉。而私生活的概念包含在其個人生活領域中，擁有自由表達其身分的自由，其內涵包括對內自我身分認同，以及對外交際之身分決定。其中，姓氏屬於構成個人身分的重要元素，因此，保護個人免於遭受任意或非法干涉的權利，應包含防止任意或非法干涉選擇及改變自己姓名的權利。例如，國家不得強迫所有外國人變更姓氏，否則將違反 ICCPR 第 17 條之規定¹⁷⁰。

其次，委員會指出，荷蘭當局允許變更姓氏的情況非常罕見，只有在姓氏不得體、荒謬、過於通俗而無法明確辨別為姓氏、聽起來不像荷蘭語等上述例外情況之下，方允許變更其姓氏，若不允許上述例外變更姓氏，恐危及申訴人的身心健康。委員會提及第 16 號一般性意見，解釋關於 ICCPR 第 17 條中「任意性」之見解，其目的在於保障即使存在有法律規定，該法律亦應符合 ICCPR 的條款、目的和目標，即使在特定情形下亦不應違反其 ICCPR¹⁷¹。最後，委員會認為關於變更姓氏之請求，只有在具體明確的情況下，方可予以拒絕，而不是只有在特殊情況下方可允許。因此，荷蘭當局拒絕申訴人變更姓氏的請求，牴觸了 ICCPR 第 17 條的規定。

二、Toonen v. Australia 案¹⁷²

Tasmania 刑法規定，成年男性間不得有各種形式的性接觸。因此，當警察有理由推斷有前述情事發生時，得以對其展開調查，包括進入屋內調查或拘留。申訴人認為該法律是對個人隱私權的侵害、對個人榮譽和名譽的非法攻擊，亦構成

¹⁷⁰ *Id.* at ¶ 10.2.

¹⁷¹ ICCPR General Comment No. 16, *supra* note 144, ¶4.

¹⁷² Toonen v. Australia, *supra* note 168.

對性傾向和性別認同的歧視，主張違反 ICCPR 第 2 條第 1 項、第 17 條和第 26 條規定。

委員會首先指出，即使該條文已經近十年未曾落實執行，然該法律之存在依舊會構成對人民權利之侵害，因此仍受理該案¹⁷³。其次，雖然澳洲抗辯該規定是為了公共健康和道德而存在，委員會認為懲罰男性間性行為，無法有效預防 HIV/AIDS 的擴散，相反地，懲罰反而會迫使這些弱勢族群轉入地下活動，而更難以獲得適當的預防和治療，國家應另行規劃健康教育及疫情防治與追蹤等其他方法來達成目的¹⁷⁴。

最後，委員會並不採納澳洲主張的道德抗辯，既然 Tasmania 已十年未執行該法律，顯見該州已無該法存在之必要，況且該州是澳洲唯一未廢除同性間性行為違法的處方，因此 Tasmania 刑法懲罰男性間性行為的規定，違反 ICCPR 第 17 條之規定。

第二款 家庭與住宅

一、Aumeeruddy-Cziffra et al. v. Mauritius 案¹⁷⁵

本案申訴人主張當地法律修改前，男性和女性外籍配偶均享有合法在當地拘留資格，但新法實施後，女性的外籍配偶即喪失居留資格，需另外申請居留許可，但該國男性的外籍配偶享有的居住資格卻不受影響，因此新法造成女性的外籍配偶不能在當地合法居留的局面，無疑是侵害 ICCPR 第 17 條所保障之家庭，除此之外，新法使性別關係不對等，違反 ICCPR 第 26 條的平等規定。

委會會首先肯認夫妻同居是家庭的一般生活型態，而新法將使一方配偶強制驅逐於國境之外，構成干涉申訴人與外籍配偶的家庭生活。其次，委員會認定該法的實施結果，將造成性別不對等的現象，僅女性的外籍配偶會受到強制驅離，男性的外籍配偶的居留資格卻相對穩定，而該法律卻未能提出合理化兩者區別之

¹⁷³ *Id.* at ¶ 8.2.

¹⁷⁴ *Id.* at ¶ 8.5.

¹⁷⁵ Aumeeruddy-Cziffra et al. v. Mauritius, U.N. Human Rights Committee, Comm. No. 35/1978, U.N. Doc. CCPR/C/12/D/35/1978 (1981).

理由，因此構成性別歧視，最後認定違反第 17 條第 1 項之規定。

二、Rojas García et al. v. Colombia 案¹⁷⁶

本件哥倫比亞警察透過合法程序取得搜索票，於清晨二時許，以全副武裝並蒙面之方式，從屋頂闖入申訴人家中進行刑案調查，並在住宅搜索的過程中並以言語辱罵申訴人之家庭成員。申訴人主張警察之行為不符合 ICCPR 第 17 條之規定。哥倫比亞政府抗辯他們進入住宅之行為，符合當地刑事訴訟法所要求的程序和要件，屬於合法之干涉。委員會認為，即使警察取得合法的搜索票，但攜帶大批武力，且對於手無縛雞之力之人民以怒罵之方式進行調查，縱使形式上合法，但手段並不符合必要性，仍無法正當化警察人員的暴力行為，因此構成對家庭和住宅的任意干涉，違反 ICCPR 第 17 條之規定。

第三款 通信

一、Estrella v. Uruguay 案¹⁷⁷

本件申訴人當時身分是受刑人，其主張在監獄中的通信受到嚴格的檢閱。不僅寄出的書信受到禁止，並未如數送到辯護律師和國際機構，事後發現實際應收到的數百封信件中，僅有 35 封送達到申訴人手中。受刑期間在獄中接見時會話除了內容會被錄音外，有時還會遭受到獄方看守人員任意中斷。

首先，委員會認為受刑人的通信自由會受到之一定限制為一般慣例，然而該限制仍需要符合第 17 條之規定，亦即，施加任何限制，仍須有法律依據且有完善的配套措施。本案中因為看守人員扣留書信的行為並未有法律依據，最後委員會認為國家對受刑人的通信限制手段已經超出正當範圍，因此違反 ICCPR 第 17 條

¹⁷⁶ Rojas García et al. v. Colombia, U.N. Human Rights Committee, Comm. No. 687/1996, U.N. Doc. CCPR/C/71/D/687/1996 (2001).

¹⁷⁷ Estrella v. Uruguay, U.N. Human Rights Committee, Comm. No. 74/1980, U.N. Doc. CCPR/C/18/D/74/1980 (1983).

歐洲人權法院亦處理過關於受刑人通信的議題，歐洲人權法院考慮到監禁人犯通常合理的需要，接受可能需要監督受拘禁人與外界之接觸，包括以電話方式，但需要有明確的法律依據，使人民得以預見該措施，以避免歐洲人權公約第 8 條對於隱私權的保護受到專斷的干預。see *Doerga v. the Netherlands*, App. No. 50210/99, Eur. Ct. H.R. (2004).



之規定。

二、Halford v. the United Kingdom 案¹⁷⁸

本案申訴人 Halford 在警察機關擔任助手多年，每次申請升遷都被拒絕，因此以性別歧視為由起訴請求賠償。警察機關為了要找出不利於 Halford 的證據，因此在她不知情的情況下監聽 Halford 在辦公室所使用的電話，Halford 因此主張其隱私權受到侵犯，警察機關監聽的行為違反歐洲人權公約第 8 條之規定。英國政府則抗辯，雇主（即本案中的警察機關）對於辦公室提供的電話有財產權的支配關係，因此監控行為是出於財產權的合法管理權限。

歐洲人權法院首先引用判決先例，認為辦公室電話仍屬於歐洲人權公約第 8 條「私人生活」和「通信」之範疇。因為申請人並未被通知辦公室電話中的通話資訊可能會被攔截，因此 Halford 對於辦公室電話中的通訊資訊內容隱私，有合理的期待，而警察機關監聽電話是基於與 Halford 間的訴訟關係，並非第 8 條第 2 項所列之正當理由，因此認為雇主對於其提供的資訊設備，也沒有絕對可以監控的權限。最後法院也注意到政府機關對通訊所為的秘密監視或攔截，有被濫用的危險，因此表示國家對於秘密監視的行為，需要提供救濟管道以保護人民權利¹⁷⁹。

第四款 榮譽與名譽：Sayadi and Vinck v. Belgium 案¹⁸⁰

2002 年 11 月，比利時依照安全理事會第 1267 號決議¹⁸¹要求，提供申訴人 Sayadi 和 Vinck 姓名，使其列入制裁綜合名單（Consolidated United Nations

¹⁷⁸ Halford v. the United Kingdom, App. No. 20605/92, 1997-III Eur. Ct. H.R. (1997).

另有類似案例，是大學校長監聽受雇員工，不過後來並沒有就「在某些情形下，為追求正當目的，對受僱人於工作場所使用電話、電子郵件以及網路加以監控，可認為是民主社會所必要者。」這部分繼續討論，因為本案已經先違反法律保留原則。然而從這個案例中，可以得知，即便是透過網路，除非是公開可取得的資訊或資料，只要是涉及個人私生活部分，仍屬於歐洲人權公約第 8 條關於隱私保護的範圍內。see Copland v. The United Kingdom, App. No. 62617/00, 2007-I Eur. Ct. H.R. (2007).

¹⁷⁹ Michael L. Rustad; Sandra R. Paulsson, *Monitoring Employee E-Mail and Internet Usage: Avoiding the Omniscient Electronic Sweatshop: Insights from Europe*, 7 U. PA. J. LAB. & EMP. L. 829, 874 (2005).

¹⁸⁰ Sayadi and Vinck v. Belgium, U.N. Human Rights Committee, Comm. No.1472/2006, U.N. Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006 (2007).

¹⁸¹ S.C. Res. 1267, ¶9, U.N. Doc. S/RES/1267 (Oct. 15, 1999).

Security Council Sanctions List¹⁸²) 中，理由在於該兩人服務的某慈善基金會，疑與恐怖組織牽扯資助關係。在該慈善基金會遭名列於制裁名單中時，比利時政府亦將申訴人資料提交給制裁委員會，比利時主張此為合理懷疑在基金會擔任要職的 Sayadi 和 Vinck 兩人與恐怖組織有往來之虞。由於列入該名單中的人將會被限制出境及凍結資金，申訴人除了主張侵害 ICCPR 第 12 條遷徙自由及第 14 條正當法律程序的保障範圍外，其聲譽亦受到減損和貶低，違反了 ICCPR 第 17 條之保護意旨，故向委員會提出申訴。

比利時政府主張在其二人提交恐怖組織名單後，仍繼續對申訴人進行調查，爾後的調查結果雖認為申訴人並無危害國家安全之虞，而曾兩度向安全理事會要求將申訴人除名，然而除名門檻相當地高，需要會員國無異議通過才能除名，比利時政府並無單方面的權限決定名單上申訴人姓名之去留。

就 ICCPR 第 17 條部份，委員會認為，比利時政府於短暫的時限中調查申訴人，在情報未充足的情況下，匆促並草率地將申訴人姓名提交至制裁委員會，使申訴人姓名公開於網路上的名單，此信息之散播使外界普遍對於申訴人產生負面聯想。進而認定比利時政府應對於提交申訴人姓名，進而造成申訴人的聲譽受到影響負起責任，因此認定比利時政府非法破壞申訴人的榮譽和名譽，構成違反 ICCPR 第 17 條規定¹⁸³。

第五款 享有法律的保護：Mezine v. Algeria 案¹⁸⁴

申訴人 Aïssa Mezine 的兄弟 Bouzid Mezine 於 1996 年的清晨被軍隊帶走，於搜索住宅時未曾出示令狀，也未告知逮捕原因。其後申訴人數次要求國家調查，均未獲得正面回應。即使提出申訴時 Bouzid Mezine 已失蹤超過 15 年，生還機會渺茫，但有報導稱在阿爾及利亞南部設已有一些秘密拘留中心，因此要求阿爾及利亞政府能釋放 Bouzid Mezine。阿爾及利亞政府則回應該時期正是國內打擊恐怖

¹⁸² Consolidated United Nations Security Council Sanctions List, *supra* note 96.

¹⁸³ Sayadi and Vinck v. Belgium, *supra* note 180, at ¶ 10.

¹⁸⁴ Mezine v. Algeria, U.N. Human Rights Committee, Comm. No. 1779/2008, U.N. Doc. CCPR/C/94/D/1779/2008 (2012).

主義，社會政治紛亂之時，1992 年就宣布全國進入緊急狀態云云，消極地回應 Bouzid Mezine 的請求。

委員會首先闡明國家對於申請人的請求負有積極調查義務，而不得以國家陷入緊急狀態而推託¹⁸⁵。其次，國家在半夜凌晨 2 點進入申訴人家中，並未出示逮捕令狀，亦未附明理由，事後也未對申訴人澄清，因此違反了 ICCPR 第 17 條之規定¹⁸⁶。最後委員會認為阿爾及利亞依照 ICCPR 第 2 條第 3 款之規定，負有向提交人提供有效補救的義務¹⁸⁷。

與本案例類似尚有 Aïcha Dehimi and Noura Ayache v. Algeria 案¹⁸⁸，最後委員會認為阿爾及利亞對於申訴人負有善盡調查的積極義務，即使失蹤人口已經死亡，阿爾及利亞仍需要提供事後的補償。由委員會的意見可以得出兩點：其一，即使國家依據 ICCPR 第 4 條第 3 款規定告知聯合國秘書處後，宣布國家進入緊急狀態，但干涉隱私仍須符合 ICCPR 第 17 條的要求，亦即逮捕和搜索仍需要有合法授權依據始得為之。其二，對於申訴人所造成的侵害或損失，國家負有補救的義務，雖然於案例中申訴人所遭受到的侵害不僅僅是隱私，然而法諺有云：「有權利即有救濟」、「有損害就有賠償」似也能恰如其分地反映在 ICCPR 條文規範中。

第三節 第 16 號一般性意見更新之必要

隨著科技發展，ICCPR 第 17 條隱私權的一般性意見卻沒有同步更新，特別報告員因此提交一份有更新必要的報告。事實上，人權事務委員會作出的一般性意見並非一成不變，例如委員會曾以第 31 號取代第 3 號一般性意見，於 2011 年委員會作出關於 ICCPR 第 19 條表達自由的第 34 號取代 1983 年的第 10 號一般性意見。較近期者為第 35 號意見取代 ICCPR 第 9 條的第 8 號一般性意見¹⁸⁹。因為第

¹⁸⁵ *Id.* at ¶ 8.3

¹⁸⁶ *Id.* at ¶ 8.10.

¹⁸⁷ *Id.* at ¶ 10.

¹⁸⁸ Aïcha Dehimi and Noura Ayache v. Algeria, U.N. Human Rights Committee, Comm. No. 2086/2011, U.N. Doc. CCPR/C/112/D/2086/2011 (2014)

¹⁸⁹ U.N. Human Rights Comm., *CCPR General Comment No. 35, Article 9 (Liberty and security of person)*, ¶ 1, U.C. Doc. CCPR/C/GC/35 (Dec. 16, 2014)

16 號一般性意見作成之時為 1988 年，時隔 20 多年，本號意見書被認為有更更新的必要，以下本文分成兩點介紹。



第一項 一般性意見未竟之處

以下將以人權理事會的特別報告員¹⁹⁰及美國公民自由聯盟（American Civil Liberties Union）¹⁹¹的意見為基礎，討論本號意見之缺失。

第一款 對於資訊隱私的論述不足

即使在個人申訴案中，委員會從未處理過資訊隱私（information privacy）的案例，然而人權事務委員會在第 16 號一般性意見中曾提及資料保護的概念：「不論是政府或私人，若要以電腦、資料庫及其他儀器蒐集或儲存私人資料，須有法律規定。各締約國應確保有關個人私生活的資料將不會遭受不法利用。¹⁹²」該號意見作成之時為 1988 年，網路尚在萌芽階段，委員會對「網路」一詞隻字未提¹⁹³。然而在此之後進入資訊革命時代，電腦和網際網路越來越普及與發達，在部分國家中已經完全融入生活的各個領域，虛擬網路世界彷彿是另一平行時空。

隨著科技進步，隱私權的概念也逐漸跟上腳步。當公、私領域的界線逐漸模糊之際，首先遇到的問題是：即使身處於公領域，能否主張隱私權？歐洲人權法院於 2001 年表示，即使資料的來源是公開場所取得或是與公共領域有關的，仍受到歐洲人權公約第 8 條關於隱私權的保護¹⁹⁴。因此，對於無人機空拍所獲得的訊息，也有主張隱私權的保護的可能性。

¹⁹⁰ Report of Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, *supra* note 121. See also U.N. Human Rights Council, *Rep. of Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, ¶¶ 14-19, U.N. Doc. A/HRC/13/37 (Dec. 28, 2009).

¹⁹¹ American Civil Liberties Union, *A Proposal for a New General Comment on the Right to Privacy under Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Privacy Rights In The Digital Age (2014)

¹⁹² ICCPR General Comment No. 16, *supra* note 144, at ¶ 10.

¹⁹³ American Civil Liberties Union, *supra* note 191, at 9.

¹⁹⁴ *Shimovolos v. Russia*, App. No. 30194/09, Eur. Ct. H.R. (2011).

另一方面，在網路化時代的脈絡下，資料的蒐集也從特定「內容」，變成後設資料的蒐集¹⁹⁵，接踵而來的問題是：究竟在網路上能否主張隱私權？聯合國大會在 2013 年的決議中表示，隱私權的保護不會因其是否在網路空間而有不同¹⁹⁶。因此，網路媒介下所獲得的資訊，也理應成為隱私權的範圍。有趣的是，聯合國大會決議中提到數位時代隱私權時，使用的是「個人資料」(personal data)而非「個人資訊」(personal information)¹⁹⁷，雖然對於 data 的涵義並未提供其他解釋，然而一般認為凡是看得到蒐集而來的都是「資料」，而經過整理過後可以獨立使用的才是「資訊」，顯然前者的涵義廣於後者。透過資料探勘 (data mining)¹⁹⁸的分析與解讀，將後設資料拼湊出很多訊息，例如醫療情況、政治宗教觀點、參加的組織、往來的對象、興趣等等，商業上用於分析消費者偏好，再針對個別消費者偏好寄送廣告，犯罪偵防上能藉由這些資料特寫出恐怖份子的行為模式¹⁹⁹。因此這些資料的保護，應該與保護個人資訊同等看待。後設資料的最典型被應用在監控手段上的是電話監控 (telecommunications surveillance)。因為竊聽技術的發展，過去可以監測到通話的「內容」，如今技術可以蒐集到這些通話後設資料 (telephony metadata)，例如通話紀錄的始末時間、持續時間、通話方的身分、通話位置等等，這些被截獲的訊息有時候比通話內容可以呈現的還要私密。歐洲人權法院在 *Copland* 案中也認為，電話通話日期與通話長度等資訊的利用，是電話通訊中的整全性要素，因此是歐洲人權公約第 8 條的 1 項的「通訊」概念範疇之內²⁰⁰。

¹⁹⁵ 後設資料 (metadata)，是一種形容資料本身屬性的術語，即是「描述資料的資料」，可以協助資料的檢索與辨識。參見張君魁 (2016)，《論預防性國家監控之憲法界限》，頁 12，國立臺灣大學法律學碩士論文。

¹⁹⁶ G.A. Res. 68/167, *supra* note 4, at ¶ 3

¹⁹⁷ G.A. Res. 68/167, *supra* note 4, at ¶¶ 4 (c) (d), 5.

¹⁹⁸ 資料探勘 (data mining)，又譯為數據挖掘、資料挖掘。一般是指從大量資料中自動搜尋出其中有特殊關連性資訊的過程。資料探勘通常與電腦科學有關，通過統計、線上分析處理、情報檢索、機器學期、專家系統 (仰賴經驗法則) 和模式識別 (相關性分析) 等諸多方法，透過對於所需資料的特寫 (profile) 來搜尋特定資料。參見張君魁，同前註 195，頁 16。

¹⁹⁹ 吳孟竹 (2015)，《反恐主義下美國聯邦通訊監察法制之研究——兼評析我國情報通訊監察法制之動向》，頁 61-63，國立臺北大學法律學系碩士論文。

²⁰⁰ *Copland v. The United Kingdom*, *supra* note 178, at ¶43.

以上種種，均是第 16 號一般性意見作成當時無法預見的情形，倘若能適時更新補充，對於隱私權的內涵則有較完整的論述。



第二款 與其他權利的關係

如同前述，隱私不再只是消極不被外界打擾的權利，更可以是一個積極對外表達自我、形成人格的自由。而這種展現自我人格的自由，與言論自由的功能相似，兩者可說是密不可分，特別是隱私權的匿名性。當個人決定以匿名方式與他人往來通訊或交流時，有了隱私權的保護，除了通訊內容的完整及私密之外，匿名的方式將能使他免於遭受外界干擾或報復，因而得以自由表達意見²⁰¹。倘若隱私的匿名性遭受剝奪，連帶產生的寒蟬效應會使得言論自由因此大打折扣²⁰²，連帶得其他與之密切關，例如集會自由、思想自由和集會自由等也會遭受影響。

美國公民自由聯盟的報告中雖然提及到網路匿名性的議題，但是卻忽略了各國因網路匿名言論管制的方式不同，而對匿名言論保護的強度會有所差異。一般來說，國家對於網路匿名言論的管制模式可分為三種：事前過濾模式、事後過濾模式和真名註冊、別名發表模式等三種模式，簡而言之，三者相比，以第二種模式較能保障匿名言論自由²⁰³。然而，縱使本號一般性意見因其建議而修改，本文並不認為人權事務委員會是否有足夠的權威性，可以一併處理各國管制網路匿名言論模式。

第二項 本文建議

一般性意見的功能，從原本僅是協助締約國撰寫國家報告，隨著時間推演，人權事務委員會展現出積極擴張解釋權，並欲整合聯合國相關人權規範的企圖心。因此漸漸在解釋公約之權利時，納入相關國際公約內容，甚至聯合國架構下的相關原則，迄今已逐漸發展成熟，而有實質建構作為 ICCPR 最終司法權威解釋

²⁰¹ Report of Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, *supra* note 121, at ¶ 23.

²⁰² *Id.* at ¶ 24.

²⁰³ 鍾安（2013），《論網路匿名言論之保障——以身分揭露程序為中心》，頁 60-73，國立政治大學法律學系研究所碩士論文。

機構的功能²⁰⁴。除了進一步明確闡明 ICCPR 的隱私權的內涵之外，更新一般性意見也能加強委員會的可信度²⁰⁵。

從上述討論來看，第 16 號一般性意見於作成之時無法想像現今網路影響我們這麼深遠，且和其他權利之間的互動關係密切，確實似有與時俱進之必要。然而，如前所述，就網路匿名言論之問題，本文認為縱使修改了一般性意見，人權事務委員會仍沒有權限去統一各國對於網路匿名言論的管制模式，本文只是強調隱私權與言論自由兩者間的連結性。

第四節 小結

從 ICCPR 第 17 條規定的內容來看，其保護的個人權利包括：個人生活、家庭生活、通信權利、聲譽和個人資訊隱私，雖然學者對於這些權利賦予解釋和定義，使得本條中的權利似乎彼此可以清楚地被區分。然而本文認為，實際上並不需要劃下清楚的分界和歸類，因為凡是涉及隱私領域的範疇，都能以 ICCPR 第 17 條作為依據。然而，如前所述，這些分類對於建立起隱私的輪廓仍相當有幫助，從這樣的輪廓裡觀察，ICCPR 規範下的隱私具有下列特色：

第一項 隱私並非絕對權

所謂絕對權，係指該權利無論在任何情況下，都不允許被限制和削減，最典型者為 ICCPR 第 6 條所保障的生命權，即便是國家進入緊急狀態，或是威脅到國家存亡，任何理由均不能正當化國家或他人對個人生命權的侵害。ICCPR 第 4 條第 1 項和第 2 項規定，即使國家面臨緊急狀況時，亦不得扣減或減免某些權利，包括第 6 條生命權、第 7 條禁止酷刑、殘忍或不人道之處罰、第 8 條禁止奴隸和禁止強迫勞動、第 11 條禁止因契約不履行而受監禁、第 15 條罪刑法定原則、第 16 條法律人格之承認，和第 18 條思想自由、信仰及宗教自由之保障。

²⁰⁴ 張文貞，見前註 21，頁 25-34；洪慧玲，見前註 12，頁 25-26。

²⁰⁵ American Civil Liberties Union, *supra* note 191, at 11-12.

反觀隱私權則並不具備這種特性，不論從 ICCPR 第 4 條規定、第 17 條的條文結構或是個人申訴案例來看，隱私權並非受到絕對保障的權利。相較於絕對保障的生命權，隱私權是可以受到限制的，屬於相對保障的權利，至於保障範圍和程度，毋寧只能要求透過程序性保障、監督機制和補償救濟等方法，來建構對隱私權的保障。

第二項 歧視構成任意干涉

Toonen 和 *Aumeeruddy-Cziffra* 均涉及到歧視問題，前者為隱私中的性自主表現，不論性傾向、性行為，只要不妨害他人自由權利，國家和他人就不得介入干涉；後者為家庭完整性的保障，與外籍配偶結婚不應因其性別而受到不合理的差別待遇。值得一提的是，兩者雖然都是涉及性別歧視，然而歧視可能涉及的議題並不限於性別，年齡、種族亦可能會遭受不相同之待遇。而倘若該差異之存在並沒有正當化之目的及合理化之理由時，則可能會構成歧視，而涉及到隱私之議題時，不合理的歧視手段，將會構成任意的干涉。

第三項 手段合法亦須合理

第一款 合法性

從申訴案及一般性意見的脈絡觀察，ICCPR 對於隱私干涉的合法性審查，與歐洲人權法院所發展出來的要件相同，有以下四點：

一、與 ICCPR 所追求的目的之一致

第 16 號一般性意見除了表示干涉措施需具有法律基礎才合法，而該法律也要與 ICCPR 的規定和所欲追求的目標一致²⁰⁶。例如前者 *Coeriel and Aurik* 案，因為姓氏變更的嚴格規定，在某種程度上限制了申訴人的宗教自由，牴觸了 ICCPR 第 18 條保障宗教自由之規定，因此屬於與 ICCPR 所追求的目的相違背之情形。

二、按照國內法和國際法

²⁰⁶ ICCPR General Comment No. 16, *supra* note 144, ¶ 3.

要求國家的干預措施形式上需有法律作為依據的理由，是希望能透過預先訂立規範的要求，防止國家濫用裁量權。而可作為依據之法律種類，聯合國下並未有特別解釋，似未做太嚴格的要求，最典型的法律當然是指國會通過的法律，然而並不以此為限。

三、可接近且可預見性

所謂可接近性（*accessible*）是指受規範者可以事先有機會和管道接觸該法律規範。倘若法律的制定並未對外公開，人民當然無從得知規範之內容，這種內部規範就不具有法律之品質，不具有可接近性。

至於可預見性（*foreseeable*）則是要求該法律需足以讓受規範者知悉規範效果。能預見自己的行為會受到法律的干預，受規範的人民才能約束自身行為，避免受到合法的干涉。

四、具體明確性

為了防止國家濫用裁量權，委員會在一般性意見強調，授權干涉的法律需要詳細具體說明何種情形下允許國家干涉人民的隱私權²⁰⁷，禁止國家擁有無限上綱的裁量權限。然而立法機關無法預見所有可能的情形，因此明確的程度應取決於干預的程度、事務的複雜度、和適用對象的多寡等等因素而定²⁰⁸。

第二款 合理性（非任意性）

如同前述，委員會在一般性意見中強調，干涉措施需在任何情況下都合理，才符合任意性²⁰⁹。

例如，*Garcia* 案中縱使警察合法取得了法官依法授權的搜索令狀，然而半夜從屋頂闖入人民屋內已經超出合理的執法手段，況且使用大批武力對付手無寸鐵的人民，也超過必要性。隱私的干涉，前提是必須要合乎法律，干涉的理由需要

²⁰⁷ *Id.* ¶ 8.

²⁰⁸ *Vogt v. Germany*, App. No. 17851/91, A323 Eur. Ct. H.R., ¶48 (1995).

²⁰⁹ ICCPR General Comment No. 27, *supra* note 150.

有個合理的目的，而後其手段的採擇需欲達成目的之必要方法，且是侵害最小的手段。

現今大多數民主國家承認，受刑人的隱私及人性尊嚴亦不得被任意剝奪，在不妨害司法權行使的前提下，人民的隱私亦應受到保障。於 *Estrella* 案中，受刑人因身分關係，而其對外自由溝通的權利被限制，該限制並未有法律授權規範，因此亦不符合任意性之要件。

第四項 隱私需要有效的監督和補償

Sayadi 案中申請人等，被無端列入安全理事會對恐怖主義的管理制裁名單後，除了被凍結資產、限制入出境，其姓名也被公布於公開可見的網路上，及遭報紙刊登，因此不勝其擾。國家對於造成這個結果有預見的可能性，未盡詳細調查就輕率地交名單，造成申訴人聲譽受到貶損，屬於對 *Sayadi* 等人隱私權的非法攻擊。除了先前輕率的調查行為構成對申訴人名譽和榮譽任意地攻擊之外，值得我們注意的是，是否存在確實的監督機制與有效的保護措施。政府將 *Sayadi* 等人資料提交給制裁委員會後，卻因為高門檻的除名機制，未能對 *Sayadi* 等人提供其他及時的補救措施。倘若在交出制裁名單之前，能先善盡調查義務，於交出制裁名單後，亦持續蒐集證據資料，佐證當事人被列入制裁名單的理由。倘若事後發現當事人並不符合名單資格，亦應向制裁委員會提出相關資料，要求將當事人除名，才能將對當事人名譽之侵害減低至最小程度。*Mezine* 和 *Aïcha Dehimi & Noura Ayache* 案中，國家對於非法逮捕後失蹤的人口，均未善盡調查的積極義務，亦未施與補償。

ICCPR 第 17 條第 2 項規定締約國除了本身有義務不做任意的干涉之外，尚有提供立法架構之義務，禁止他人做出任意的干涉行為。這種預防措施最常見的方法，就是在立法機構之外，建立一個有效的監督機制，通常是司法機關，不論是監督國家或是監督國家以外的自然人或法人，一個獨立運作不會受到干預的監督機構。

在行政、立法與司法機關之外，民主社會可以透過許多管道行使言論自由和新聞自由，讓國家正視其行為對人民造成甚麼樣的侵害，這種方式也不失為另一種模式的監督機制。而這種風氣的形成有賴於國家對於言論自由的保護是否足夠，人權事務委員會在第 34 號一般性意見中，除了分析保護隱私和言論自由的關係之外，並建議締約國尊重言論自由權包括不披露信息來源的新聞特權，也就是隱私的匿名特性。除了期待國家積極建立起對隱私的監督和補償機制外，人民對於國家的監督也有助於保護機制的建構。



第四章 反恐措施與隱私的衝突與調和

如前所述²¹⁰，國際上的反恐規範主要目的在於追求國際秩序的維護，為了打擊恐怖主義，反恐公約主要可分為五種行為模式，其共同的特色就是要求締約國注意領土內的恐怖份子，並希冀能有效阻止恐怖主義的蔓延。其次，縱使反恐公約從不同類型中側寫出恐怖主義的行為，但對於具體防止恐怖攻擊的安全措施、懲罰規定的執行等等，仍是交由各國按照其國內法對於恐怖主義的理解，制定防範及嚴懲之規範。換言之，聯合國反恐公約寬泛地交由各締約國自行決定選擇和執行反恐行動的手段。本文在此仍須強調，恐怖主義之行為本身，撇除有特定目的之終極目標，與犯罪並無二致，因此國家在防堵恐怖主義蔓延之同時，亦能收打擊犯罪之效，也因為如此，國家才能打著國土安全的名義，制定許多政策。

簡言之，國際社會為了打擊恐怖主義，透過規範賦予各國消除恐怖份子之權利及義務，並確認其管轄權之存在，要求各國應該將恐怖主義的行為罪責化，並予以審判或者引渡並嚴懲之。但聯合國並未因此將恐怖份子視為已直接承擔國際責任及義務，毋寧僅透過各國國內規範實現這個共同目標。因此，國家權力在預防和打擊恐怖主義時，將不可避免地觸及人民的生活，構成了反恐措施與隱私權保護的衝突。國家監視活動可能五花八門，從傳統的跟監、通訊監聽、閉路電視監視攝影、生物識別資料庫²¹¹、無人機空拍、衛星圖像、GPS 地理定位設備等等。

本章欲處理的反恐措施態樣有下列三個：首先是，恐怖份子欲跨國發動恐怖行動時，首先會遇到的人出境管制措施。恐怖攻擊幾乎肆虐全球，跨國交通工具中，飛機屬於最為便捷，也因此最容易被利用作為恐怖攻擊的工具。911 事件後，各地機場加強管制措施本屬意料之中，因此將人出境管制措施列為討論項目。次者為，足以跨越國境的監控技術，也就是近來沸沸揚揚的大規模監控。自從 Snowden 揭露美國大規模監控政策後，其合法性一直備受爭議。最後，由於航

²¹⁰ 參見第二章及第三章。

²¹¹ 例如指紋、DNA、虹膜辨識、面部識別、聲音識別等等。see Gross, *supra* note 6, at 40-42.

空是恐怖攻擊事件發生頻率最高的領域，因此飛機乘客的身分識別問題，將會是過濾恐怖份子的工具，而打擊恐怖主義仍舊是要靠國家間的合作與交流，因此討論的重點將會是國家間的情報交換。最後，透過 ICCPR 的檢驗，來審查這三種反恐措施是否符合隱私權的保護標準。

第一節 入出境管制措施與隱私

為了回應反恐公約的要求，保護航空、海上航行安全，防範恐怖份子的犯罪行為，邊境措施無疑是第一道面臨考驗的關卡。特別是 911 事件之後，各國開始嚴加控管，特別是航空安全的管制措施，因此本節僅針對航空的入出境管制措施詳加討論。

第一項 特寫篩選

每天出入機場的旅客數量相當多且流動率高，為了航站安全及機上乘客安全，我們有必要透過一些措施來加強管制。然而面對每天航站內數十趟班機起飛與降落，旅客人潮多的時候，機場人員勢必要能有一套管制措施，能夠在最短的時間內過濾可疑的恐怖份子。因此，機場內部除了特定人士的禁飛名單（No-Fly list）之外，還會有一份「特徵名單」（characteristic List）²¹²。透過電腦運算分析過往恐怖攻擊的嫌疑犯或犯罪行為模式，特寫（profiling）出一些特定特徵，例如國籍、宗教、膚色、性別、年齡、家庭狀況或經濟狀況等等²¹³，供管制人員篩選可疑份子。當管制人員依經驗判斷認為某人符合該清單所列特徵，因此需要對符合這份特徵的旅客，做更詳細的檢查，除了要求查看隨身行李之外，也可能口頭詢問。通常這份名單會先交給機場的安全檢查員，交由他們依照經驗及實際情形，判斷機場旅客中是否有其他異狀，例如緊張、出汗、煩躁等等，然後對他們進行盤問，或請求他們接受檢查。

有疑問的是，倘若這種特徵名單篩選出來的人大多數是特定種族或宗教者，

²¹² Stephen J. Ellmann, *Racial Profiling and Terrorism*, 46 N.Y.L. SCH. L. REV. 675 (2003).

²¹³ Gross, *supra* note 6, at 43.

在選擇對他們實施行政檢查的時候，是否屬於種族或宗教歧視，從而構成對隱私的任意侵害？本文以下先討論構成歧視與否，再檢討對隱私權侵害的合法性。



第一款 種族／宗教分類構成歧視

如同第二章第四節及第三章第四節所提及，聯合國大會決議多次重申不應將恐怖主義與任何宗教、國籍、文明或種族連結起來。在個人申訴案例中，倘若以單一因素作為分類標準而實施差別待遇，將會被人權事務委員會認定構成歧視。例如 *Toonen* 案²¹⁴中以成年男子間同意性行為作為區別標準，而施以處罰的待遇，被聯合國人權事務委員會認定構成歧視，而這種歧視將會構成對隱私的任意干涉。而在 *Aumeeruddy-Cziffra* 案²¹⁵中，當地法律以性別作為分類標準，作為認定配偶居住當地資格與否的差別待遇，亦被委員會認定構成歧視。換言之，倘若只採用單一或特定因素，作為實施干預措施的理由，將會違反 ICCPR 第 17 條之規定。

第二款 特徵名單並不構成歧視

對於航站的特徵名單，倘若綜合多重因素考量，除了神色慌張、焦慮等個人因素之外，也會將其他客觀因素例如行李多寡、是否單人行動等等列入考慮，透過電腦運算分析比對恐怖分子的行為模式，其運算結果是屬於客觀的資料分析，已經去除主觀的人為因素，因此該特寫並不會違反 ICCPR 第 17 條之規定。換言之，倘若特徵名單只有考慮種族或宗教因素，勢必會構成歧視。相反地，若特徵名單中刻意地排除將種族或宗教之因素排除不論的話，也將因不夠理性而失去特徵名單存在的意義，無法發揮快速篩選檢查對象的功能²¹⁶。

至於經過特徵名單篩選過後的人選當中，特定宗教或種族占多數時，或許是因為恐怖份子的歷史或地理因素使然。這並不會因為聯合國大會在決議中聲明譴責特定組織，如蓋達組織或塔利班，就會認為決議構成歧視，亦不會因為制裁名

²¹⁴ *Toonen v. Australia*, *supra* note 168.

²¹⁵ *Aumeeruddy-Cziffra et al. v. Mauritius*, *supra* note 175.

²¹⁶ *Ellmann*, *supra* note 212, at 697-698.

單上²¹⁷某國籍人士或特定教徒比例較高，就質疑該名單的製作過程不公平。倘若比例上的多數僅是因為偶然，將其列名之理由係可經檢驗的證據資料層層篩選而出者，那麼該名單就會合乎合理性的檢驗。因此，倘若特徵名單作為篩選憑據，係出於多重因素綜合判斷的話，那麼將不會構成任意干涉或侵害。

第二項 新科技的掃描儀器

當科技日新月異，儀器越來越精密，國家為了加強邊境管制，也會引入一些高科技的精密儀器來幫助偵防犯罪，這些措施無疑都是入出境管制措施的常見手段。例如金屬探測器（metal detectors）、熱成像儀（thermal imager）、毫米波成像儀（passive millimeter wave imager）、紅外線溫度偵測儀等等，以下將介紹近來較有爭議的三項技術，分別針對掃描行李、掃描人體和掃描人類腦部活動。

第一款 3D 掃描器

用來掃描行李的新技術，是 3D 掃描器 CTX 9800 Dsi²¹⁸，該科技是運用醫院中常見的掃描成像技術（general electric high-resolution），用於出入境的行李檢查站（security check）。當乘客的隨身行李通過掃描器時，機場人員的螢幕上，除了可以顯示出行李內容物體的輪廓外，其擁有極高的解析度，甚至可以辨識出行內容物的品牌²¹⁹。

人們對於自己隨身攜帶的背包內容物，只要使用能阻絕他人能用肉眼辨識的材質，即表示對其具有合理的隱私期待，因此通過儀器使我們隨身物品無所遁形，將會造成對隱私的干涉。而干涉的目的，是為了要防範恐怖份子在行李箱內裝有爆裂物或武器等危險物品，具體而言，出境檢查是為了機上乘客安全，入境檢查是為了國土安全，因此使用 3D 掃描器具有正當合理之目的。

原則上這種掃描器的使用並不會對人民隱私造成嚴重侵害，只要目的正當，

²¹⁷ Consolidated United Nations Security Council Sanctions List, *supra* note 96.

²¹⁸ 3D Scanner Takes a Closer Look, BBC FOCUS - SCIENCE, TECHNOLOGY, FUTURE, June 2009, <http://www.sciencefocus.com/> (last visited July 20, 2017)

²¹⁹ Alenka Kuhelj, *The Twilight Zone of Privacy for Passengers on International Flights Between the EU & USA*, 16 U.C. DAVIS J. INT'L L. & POL'Y 383, 431 (2009).

手段合法且有效達成其目的，並使用最小侵害手段，就會通過正當性的檢驗。然而引進該種高規格、高解析度的儀器，連衣褲紋路都能辨識，是否能與其所欲達成目的具有正當連結，則不無疑問。本文認為這種干涉，已經超出必要性之範圍，必要性的要件，是要求國家在達成目標時，需選擇最小侵害的手段。既然國家的目標是為了偵測有無爆裂物或武器等危險物品，倘若是金屬材質（例如子彈）用金屬探測器就可以知悉，非金屬類者，使用成像儀就能辨識所攜帶者具有危險可能性。該掃描器能獲得的資訊雖與規範所欲達成的目的相符，但付出高成本引入高解析度的儀器，對於危險物品的偵測卻並不會比舊有的掃描器有明顯的提升，反而不符合 ICCPR 第 17 條所要求的最小侵害性，構成任意侵害人民的隱私。

第二款 人體掃描儀器

自 2007 年起，美國運輸安全管理局（Transportation Security Administration）在部份機場安裝了全身掃描儀（full-body scanner），以背向散射式（backscatter）X 光方式掃描旅客，藉以偵測藏匿在衣服中的非金屬爆裂物和武器等物品，作為輔助安檢時使用²²⁰，由於在 2009 年此機器掃描出在內衣中攜帶炸彈的旅客，因此在 2010 年美國運輸安全管理局決定將此掃描儀作為第一道關卡，再以人工輔助進行檢查。

然而在新安檢措施施行後，反而引起廣大民眾對於個人隱私及健康的疑慮。在個人隱私部份，因為此掃描成像可以顯現出人體明顯輪廓，幾乎相當於能透視衣物之程度，因此被戲稱為「裸體掃描儀²²¹」。另一方面，當旅客每次通過這些掃描器時，該掃描器會產生微量放射線，使旅客暴露於易罹癌的環境中，因此健康因素也成為爭議問題之一。

學者 Mowery 等人對於該掃描器進行系統評估²²²，研究發現，倘若被檢查人

²²⁰ Yofi Tirosh; Michael Birnhack, *Naked in Front of the Machine: Does Airport Scanning Violate Privacy*, 74 OHIO ST. L.J. 1263, 1264-1265 (2013).

²²¹ *Id.* at 1283.

²²² Keaton Mowery et al., *Security Analysis of a Full-Body Scanner*, PROCEEDINGS OF THE 23RD USENIX

熟悉該掃描器的操作原理，透過使用塑膠材質包裹，並將其藏在背部脊椎及膝關節或褲管處，因為攝影角度及成像因素，即使攜帶槍械、刀械及爆裂物，依舊能通過檢查²²³。此外，由於系統軟體缺乏密碼及系統安全驗證，因此只要使用一般軟體，極有可能在 10 秒內透過惡意軟體輕易地感染掃描儀，使其無法正常發揮功能²²⁴。

首先，隱私權並非不得限制，惟限制需要符合一定之要件。由於反恐活動具有跨越國境的特性，且過去恐怖攻擊事件有多數發生在航站或飛機上，因此公共安全，是該措施的所欲達成的合法目的。次者，每一個人出境的旅客都需要通過全身掃描器，大人小孩均沒有例外，該措施並沒有造成特定人士的差別待遇情形，因此該措施並沒有存在歧視。然而，經過全身掃描儀的旅客，在安檢人員螢幕上所呈現的是裸體的樣貌。即便聲稱是為了偵測藏匿在衣服夾層中的危險物品，也無法正當化該措施，因為傳統的毫米波掃描器就可以偵測出受測者身上所帶的物品輪廓，安檢人員可依照經驗判斷受測者是否攜帶危險物品即可，不需要使用到太高的解析度就可以知悉，因此不符合最小侵害手段。綜上所述，儘管背向散射式 X 光全身掃描儀，可以符合追求國家安全的目的，但它並非最小之侵害手段，該措施將不符合「非任意」侵害之要件，故違反 ICCPR 第 17 條第 1 項之規定。

因為有諸多隱私權及安全的爭議，在 2013 年年初，在美國國會強烈要求下，美國運輸安全管理局於 2013 年年中，終止使用背向散射式 X 光全身掃描儀²²⁵，改用無放射線的毫米波（millimeter wave²²⁶）掃描儀，掃描成像改為低解析度輪廓影像而減少隱私曝光的疑慮。然而，除美國外的世界各國，諸如日本、南韓、加拿大、澳洲、俄羅斯等國家，仍廣泛使用背向散射式 X 光全身掃描儀，至今仍

SECURITY SYMPOSIUM, <https://radsec.org/secure1000-sec14.pdf> (2014) (last visited July 20, 2017)

²²³ *Id.* at 4.

²²⁴ *Id.* at 7-8.

²²⁵ *Id.* at 1276.

²²⁶ *Privacy Impact Assessment Update for TSA Advanced Imaging Technology*, U.S. HOMELAND SECURITY, <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/privacy-tsa-pia-32-d-ait.pdf> (last visited July 20, 2017)

存有上開爭議。

第三款 腦波活動掃描科技

腦波活動掃描科技（Future Attribute Screening Technology，簡稱 FAST²²⁷），是被設計用來檢測人類腦部活動，類似心智掃描（psychological scanners）的技術。該掃描結合了尖端科技、生理行為學偵測理論和感應技術，它將可以顯現出受試者的思想和意圖。不過 FAST 將只會只用來分析個人生理資訊，例如體溫、呼吸的頻率、眼球運動、身體運動或其他無意識控制的生理訊息，並不會因為受試者的性別、文化和年齡而產生不同結果²²⁸。乘客通過檢查站時，在被簡單問話的同時，倘若受試者的動心起念，意欲造成人身傷害或者破壞設施的時候，FAST 會感知到受測者的攻擊念頭，因此美國國土安全部聲稱，FAST 未來將會作為入出境檢查站的二次安全檢查措施²²⁹。

這種透過生理行為學來判斷一個人的感受，即便是相同受試者，也可能因為當時受試環境因素有所差異，而產生不同的受測結果，於理論上仍存在誤差。撇開這種對心智偵測的儀器是否對人體健康有害，這個儀器會引發另一項憂慮，即受試者是否會知悉自己的思想正在被偵測²³⁰。思想自由是隱私權的核心內涵，倘若思想自由受到侵犯，那麼人格的核心價值將會被剝奪，況且生理資訊關係到個人的健康狀況，亦屬於個人私密資訊，均是 ICCPR 第 17 條保障的內涵。

第二節 大規模監控與隱私

美國國家安全局前僱員 Snowden 在 2013 年揭露大規模監控計畫，指出美國政府透過網路數據和電話通訊，無差別地監控全國人民，該政策的合法性備受質疑。

²²⁷ *Future Attribute Screening Technology*, U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Future%20Attribute%20Screening%20Technology-FAST-508_0.pdf (last visited July 20, 2017)

²²⁸ *Id.*

²²⁹ *Id.*

²³⁰ Kuhelj, *supra* note 219, at 431.



第一項 數據蒐集侵害隱私權

現今網際網路已普及於大多數國家中，日常生活中許多資訊是透過網路傳輸，例如電子郵件、通訊軟體、管理銀行帳號、網路搜尋資料或使用政府服務等等。即便是經過個人自主意識傳送出去的數據資料，對於該份資訊仍具有隱私期待，因為人們可以決定自己資訊分享給誰、如何分享，縱使自願將某些資訊提供給特定人時，並不會預見與自身毫無相關的第三人會知悉該訊息內容，這是以個人資訊自主的核心內涵，屬於隱私權的積極面向。

當然，另一方面因為儲存成本低廉，檢索功能便利，大數據（big data）的發展應運而生。資料蒐集並非只有國家，私人企業亦會透過大數據的資訊分析市場利益與風險²³¹。然而相較於企業，國家政府處於強勢的一方，因為政府也有可以透過利益交換來取得私人企業數據資料的優勢地位，例如通信業者向政府申請建立光纖，政府要求業者允許國家的竊聽或監控作為交換條件。這樣的強勢地位，在反恐脈絡下更為明顯，因此由國家主導的監控及數據資料的蒐集和分析，更需要謹慎的處理。

大數據所蒐集到的資訊，是巨量、片段且雜亂的²³²，表面上可能不像是個人資訊，但在巨量資料處理的過程中，可能可以追溯到個人，或是推斷出某人生活中的私密細節、社會關係、私人偏好、購物喜好、網頁瀏覽習慣等等。

與傳統的通訊監聽相比，大數據的資料蒐集，並不是針對特定的個人，而是整個不特定群體。假設國家欲針對特定對象的通訊監察，依據合理懷疑便得以向獨立的監督機構聲請核發令狀。然而如果國家欲對不特定群體，進行通訊監察，將可能間接地略過聲請核發令狀的這項手續，從而將避開獨立機構的監督。

第二項 域外監控亦須符合 ICCPR 規定

大規模監控（mass surveillance）首先遇到的問題是：締約國對於領土內的外

²³¹ Viktor Mayer-Schönberger & Kenneth Cukier（著），林俊宏（譯）（2013），《大數據》，頁 168-170，臺北；天下遠見。

²³² 同前註，頁 50-70。

國人，和領土境外（extraterritorial）的本國人，進行大規模監控時，是否仍需要符合 ICCPR 規定²³³。會產生這樣的問題是肇因於美國的外國情報監察法將兩者作不同的處理。

美國實務的基本立場是憲法不保障境外非國人的隱私權²³⁴，認為 ICCPR 第 2 條文義解釋，只保護領土內的本國公民，因此美國對於域外監控的對象，都未經過 ICCPR 的檢驗。對此，學術界多數採肯定說，主張的理由監聽技術已經是超越空間的限制，對於被監聽者具有虛擬控制（virtual control）的實質控制，因此仍在美國的管轄區域內²³⁵。況且，ICCPR 第 26 條規定禁止歧視，人人在法律面前均應平等地受到保護，除了在領土內的外國人應受到 ICCPR 的保護，在領土境外的本國人也應享有 ICCPR 賦予的權利²³⁶。人權應是優先於主權而存在之重要權利，如果與 ICCPR 所追求之目的之一致，將難以通過合法性的考驗。

第三項 大規模監控不符合必要性

首先，ICCPR 第 17 條不在第 4 條規定不可扣減的範圍內，所以第 17 條所保障的權利是可以受到限制的。至於能夠如何限制，仍須回歸到一般的國際法規定，即須有明確法律依據、有合法目的、符合比例原則和不歧視原則等等，大規模監控才能算是合法。

其次，政府有可能主張大規模監控因為只有保存巨量的資料，尚未進行資料探勘²³⁷，也未使用或傳輸該資料。但如同第三章第二節所述，隱私權的侵害可能是潛在的，不需要實際上對人民造成侵害，只要任何威脅可能，或可能會引起寒蟬效應的措施，都會構成對隱私的干涉²³⁸。

國家的反恐措施既然會侵害到隱私權等基本權利，那麼必須要符合「法律保

²³³ Albi Çela (2015), *Mass Electronic Surveillance: Violation of the Right to Privacy and the Applicability of the ICCPR in the Extraterritorial context*, Student Conference in Hëna e Plotë Bedër University, 7.

²³⁴ Peter Margulies, *The NSA in Global Perspective: Surveillance, Human Rights, and International Counterterrorism*, 82 *FORDHAM L. REV.* 2137, 2137 (2014).

²³⁵ *Id.* at 2151.

²³⁶ *Id.*

²³⁷ 張君魁，同前註 195。

²³⁸ *Toonen v. Australia*, *supra* note 168.

留原則」，藉由預先訂立規範的要求，制衡防止國家對人民權利的恣意干預。同樣地，人民在受到干預之前，也能有機會預先檢視該規範。進一步言，人民對於該規範，需要並對於侵害有預見可能性，該規範也要能夠符合「法律明確性」之要求。

然而光有法制要求是不夠的，必要性和非任意性才是大規模監控下的關鍵議題，因為監控的秘密性容易造成裁量權的濫用²³⁹。大規模監控，是對於不特定的人，沒有具體、特定的目標，每個人都有可能是被監控的對象，但是受規制者卻不能夠預見。詳言之，在令狀搜索的情形時，國家依據犯罪證據或是合理懷疑，在符合法律規定範圍內，向司法機構聲請核發令狀。然而大規模監控卻是不需要合理懷疑，也因為無特定監控對象因而略過了聲請核發令狀的手續。即便是在犯罪偵防，所是嚇阻特寫出的恐怖份子，在人民都不知情下的方式下，全面監控的方式無疑是用大砲打小鳥。此外，國家對於這些資訊的蒐集與保存，如果沒有年限的限制，只要政府還在打擊犯罪，人民的資訊就可能被無限期永遠保存。

最後，即使政府宣稱大規模蒐集後設資料的計畫，可以幫助辨識不詳恐怖份子及避免恐怖攻擊，具有合法正當目的。然而，目前卻未有透過電話資料庫而實際上阻止恐怖攻擊的案例，也未有證據顯示透過分析電話資料庫的方式是有助於達成上開目的的手段。因此大規模監控並不符合 ICCPR 第 17 條的規定。

第三節 交換情報與隱私

不論是以直接或是間接方式，恐怖份子利用飛機當成製造恐怖攻擊的工具之一，911 事件之後，有學者認為，倘若當時具有健全的情報交換網絡，能夠有效阻止恐怖攻擊事件²⁴⁰。從聯合國規範和相關文件，也紛紛指出情報交換的重要性，因此本節以下將針對航空資訊的交換，討論其與隱私權間之關係。

第一項 航空資訊情報交換

²³⁹ Daniel Joyce, *Privacy in the Digital Era: Human Rights Online*, 16 MELB. J. INT'L L. 270, 279 (2015).

²⁴⁰ Swire, *supra* note 128.

航前旅客資訊系統 (Advanced Passenger Information System, APIS) 是指「參加該系統之航空 (輪船) 公司於各國機場 (港口) 蒐集將前往目的地之旅客姓名、出生日期、護照號碼、國際等基本資料，並在其抵達前傳輸至目的國資料處理中心預作查核，資料處理中心會在班機抵達前完成所有旅客的資料審核，以從中判別有無管制名單，如毒品走私犯、恐怖份子及其他遭通緝的犯罪者名列入境名單中，並提供給入境國的移民官員預作防範和處理的準備。²⁴¹」另一種是航前旅客審查系統 (Advanced Passenger Processing System) 又稱互動式航前旅客資訊系統，除了具備前述 API 功能外，旅客於航空公司櫃檯辦理報到手續時，可即時連線目的國管制檔案，過濾其是否為管制對象，並即刻回報正受理報到手續的航空公司，交由其決定是否讓旅客搭機²⁴²。

旅客姓名紀錄 (Passenger Name Recording, PNR) 是指旅客於航空公司訂位和報到時的紀錄系統，透過電腦化的紀錄系統可以知悉旅客完整行程 (例如前一目的地、後一目的地及其他預定目的地國等)、訂位地點、訂位地址、預定飯店、租賃車輛、及其他預訂服務項目、訂位人姓名及連絡電話、訂位日期及更動日期、費用及付款方式、簽帳卡類別及號碼、開票紀錄、報到紀錄情訊、座位號碼、艙等及餐點資料、同一訂單的其他旅客資料、托運行李件數、重量及行李牌號碼、報到特別交付事項及辦理報到服務職員等²⁴³。

以上兩種系統都是航空公司建立的資料庫，其中在美國發生 911 事件後，為了確保航空安全，透過許多取得的資料庫與 PNR 進行比對，以決定是否同意旅客進入美國領土，並從 2002 年開始積極與歐盟協商，以取得其旅客的相關情報，經過多次協商，最終在 2007 年與歐盟達成協議進行 PNR 情報的交換²⁴⁴。另一方面，2016 年歐盟也通過了 PNR 指令，要求會員國內交換乘客姓名紀錄的資料庫，

²⁴¹ 陳文欽 (2009)，《航前旅客資訊系統對國境管理效能及個人資料保護影響之研究》，頁 6-8，中央警察大學外事警察研究所碩士論文。

²⁴² 陳文欽，同前註，頁 8-10。

²⁴³ 陳文欽，同前註，頁 10。

²⁴⁴ Valentin M. Pfisterer, *PNR in 2011: Recalling Ten Years of Transatlantic Cooperation in PNR Information Management*, 2 NAT'L SEC. & ARMED CONFLICT L. REV. 111, 124 (2012)

並加強資料保密措施，期能更有效防範恐怖攻擊、打擊犯罪²⁴⁵。

第二項 交換情報侵害隱私權

國家與國家間可能透過協定或契約交換情報，然而這些協定和契約是否須要有法律授權，聯合國反恐公約中並沒有特別規定。事實上，美國與歐盟協商 PNR 資訊交換的過程中，並非十分順遂。

美國在 911 事件後便積極向各國合作對抗恐怖主義，歐盟的加入更有助於政策的執行，因此 2002 年雙方就開始進行協議內容的協商，2004 年簽訂協議後，便開始執行這項情報交換政策。然而，歐洲議會（European Parliament）在一個月內向法院提起訴訟，認為歐盟理事會（Council of the European Union）和歐盟執委會（European Commission）與美國簽訂 PNR 協議²⁴⁶並依該決議傳送 PNR 資訊的決定²⁴⁷，違反歐洲人權公約第 8 條保障隱私權的規定。

當時歐盟的個人資料保護的框架下，僅限於成員國間為打擊犯罪的情報交換，並未有與歐盟成員國外之第三國情報交換的相關規定²⁴⁸，因此歐洲法院於 2006 年判決認為，該協議因為缺乏法源基礎，且美國作為歐盟體系外的第三國，無法保證其能提供適當程度的資料保護²⁴⁹，因此認定無法發揮保障隱私權的功能，因此歐洲議會和歐盟執委會的決定於 90 天後失效²⁵⁰。儘管其後歐盟和美國繼續協商的 PNR 協議，其架構與 2004 年協議有些不同²⁵¹，但終究通過了合法性的檢驗，其交換資訊的內容也從原本的 34 項減縮至 19 項²⁵²，簡而言之，歐盟對於 PNR 的政策是，在法律授權的範圍內，遵從比例原則進行交換。

²⁴⁵ Directive EU 2016/681/EC of the European Parliament and of the Council on the Use of Passenger Name Record (PNR) Data for the Prevention, Detection, Investigation and Prosecution of Terrorist Offences and Serious Crime (Apr. 27, 2016).

²⁴⁶ Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record data by air carriers to the United States Department of Homeland Security 2004 O.J. L 183/84; Commission Decision 2004/535/EC, 2004 O.J. L 235/11 (2004).

²⁴⁷ Council Decision 2004/496/EC, 2004 O.J. L 183/83 (2004).

²⁴⁸ Council Framework Decision 2008/977/JHA on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, 2008 O.J. L 350/60 (Nov. 27, 2008).

²⁴⁹ David Lowe, *The European Union's Passenger Name Record Data Directive 2016/681: Is It Fit for Purpose*, 16 INT'L CRIM. L. REV. 856, 860 (2016).

²⁵⁰ Joined Cases C-317/04 & C-318/04, *Parliament v. Council and Comm'n*, 2006 E.C.R. I-4721 (2006).

²⁵¹ Pfisterer, *supra* note 244, at 124.

²⁵² Commission Decision 2004/535/EC, *supra* note 246, attachment A. *see also* Council Decision



第三項 交換情報的保護與監督機制

ICCPR 第 17 條除了防止國家任意侵害人民權利之外，並給予人民受法律保護的權利。再加上 ICCPR 第 2 條「人民權利受侵害時，國家須給予有效的救濟」的解釋，可以推知 ICCPR 賦予國家積極建構保護措施之義務。在跨國間的情報交換，資料保護是就是建構隱私權保護措施的其中一種方式。

而資料保護的前提是，需要先劃定資料保護的範圍。以歐盟為例，歐盟於 2016 年個人資料保護指令，將個人資料（personal data）定義為「任何識別或足以識別自然人的相關資訊」，除此之外，更進一步定義「足以識別」（identifiable）是指，可直接或間接地透過姓名、身分證號碼、位置資訊、一個或多個生理、基因、心理、經濟、文化或社會認同等等資訊被特定²⁵³，這樣的定義將可以清楚劃分哪些是資料保護的核心領域。同時該指令也重新建構歐盟資料保護的框架，要求在與歐盟成員國以外之第三國進行資料交換時，需要確保第三國能提供資料保護的措施²⁵⁴。

縱使因各國法制規定不同而有所差異，但資料保護（data protection）規定大都具有下列特色²⁵⁵：透過合法管道取得、只限於原始取得之目的範圍內使用、與目的能產生合理連結、確保資訊的正確性及更新可能、確保資訊安全，以及達成使用目的後銷毀或刪除。

綜上所述，交換情報若要能符合 ICCPR 的規定，除了須有法律授權之外，其資料保護也需符合合法性、合目的性的檢驗。然而，科技的進步和人民對隱私權

2007/551/CFSP/JHA on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement), 2007 O.J. L 204/16 (July 23, 2007).

²⁵³ Directive EU 2016/680/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, Art. 3(1) (Apr. 27, 2016).

²⁵⁴ *Id.* Art. 35-40.

²⁵⁵ David Banisar; Simon Davies, *Global Trends in Privacy Protection: An International Survey of Privacy, Data Protection, and Surveillance Laws and Developments*, 18 J. MARSHALL J. COMPUTER & INFO. L. 1, 11 (1999).

的期待，會隨著世代有所改變，即使有法律規範作為資料保護的後盾，倘若法律沒有與時俱進、沒有確實的監督機關和執法機構的話，也沒有辦法發揮其應有的保護功能。





第五章 結論

恐怖主義除了破壞人權、民主和法治外，更會動搖政府，危及國際和平與安全，威脅到社會和經濟發展，危害國家間的友好關係，甚至會使國家運作陷入緊急狀態，所帶來的負面效應可想而知。聯合國除了有促進世界和平安全的任務，亦肩負著國際人權的保護義務，在帶領各國打擊恐怖主義的同時，並呼籲要時時刻刻避免對人權造成過多侵害。科技的發展則是雙面刃，一方面讓我們生活更加便利，另一方面國家可以藉由高科技和權力進行監控行為，造成人民權利的侵害。在打擊恐怖主義與隱私保障的拉扯下，本文主要聚焦於透過聯合國之規範，兩者衝突將如何取得平衡。

本文第二章先爬梳聯合國打擊恐怖主義的相關規範，從公約到聯合國大會決議及相關文件，歸納了聯合國反恐規範的重要特性。第三章再聚焦於隱私權的討論。由於隱私權難以特定清楚定義的特性，ICCPR 對於隱私權的內容，透過案例累積和一般性意見才逐漸有了輪廓。參考學者見解、聯合國文件、案例和一般性意見，本文總結 ICCPR 對於隱私權的保護歸結出幾項重要原則。在消極不受「非法或任意的干涉」方面，除須符合 ICCPR 的規範目的外，尚要求合法性、合理性、合目的性和禁止歧視原則。在積極受法律保護方面，國家對該權利的具有積極的保護義務，ICCPR 除了要求國家對於人民隱私權保護需要有效的監督機制，用以制衡國家或第三人的侵害之外，在人民受到侵害時，國家亦須提供補償措施。第四章則從具體的反恐安全措施來檢討是否能通過 ICCPR 的檢驗，透過 ICCPR 的檢驗，國家須選擇最小侵害手段方式才能達到安全與隱私的和諧。

最後，人權法的核心衝突就是個人權利與國家利益間互相拉扯，國家應避免利用國土安全之理由，對人民權利造成過度干預或是侵害。雖然我國政府往往忽視兩公約施行法的法律效力，導致兩公約施行法至今在我國實務上使用頻率相當低落。人權並非只是國內法的領域，它的普世價值是國際間共同關懷的議題，我國倘若要成為人權國家，勢必不能忽視國際公約規定，才符合國際法保障人權精

神。因此，我國在採取反恐措施時，也應該要遵守聯合國體系下對於隱私權的保護的基本原則。





參考文獻

一、中文文獻

(一) 專書與專書篇章

Jean Baudrillard (著)，邱德亮、黃宏昭 (譯)，朱元鴻 (主編) (2006)。《恐怖主義的精靈》。臺北：麥田。

Viktor Mayer-Schönberger & Kenneth Cukier (著)，林俊宏 (譯) (2013)。《大數據》。臺北：天下遠見。

張文貞 (2010)。〈國際人權法與內國憲法的匯流：臺灣施行兩大人權公約之後〉，社團法人臺灣法學會主編《臺灣法學新課題 (八)》，頁 1-26。台北：元照。

(二) 期刊文章

李建良 (2008)。〈自由、平等、尊嚴 (下) —— 人的尊嚴作為憲法價值的思想根源與基本課題〉，《月旦法學雜誌》，第 154 期，頁 193-211。

邱伯浩、王允中 (2005)。〈恐怖主義與我國反恐政策探討〉，《憲兵半年刊》，61 期，頁 16-45。

張中勇 (2002)。〈國際恐怖主義的演變與發展〉，《戰略與國際研究》，4 卷 1 期，頁 1-58。

張文貞 (2012)。〈演進中的法：一般性意見做為國際人權公約的權威解釋〉，《台灣人權學刊》，1 卷 2 期，頁 25-43。

莊金海 (2002)。〈從美國 911 恐怖攻擊事件探討國境安全管理〉，《中央警察大學國境警察學報》，創刊號，頁 51-75。

楊永明 (2006)。〈聯合國之反恐措施與人權保障問題〉，《月旦法學雜誌》，131 期，頁 21-38。

廖福特 (2006)。〈是共存，非衝突——歐洲理事會如何平衡打擊恐怖主義與人權



保障》，《月旦法學雜誌》，132 期，頁 39-65。

廖福特、李明峻（2006）。〈反恐與人權——以美英兩國的立法措施為中心〉，《臺灣國際法季刊》，3 卷 2 期，頁 35-92。

蘇義雄（1989）。〈論國際恐怖行動〉，《中興法學》，29 期，頁 1-56。

（三）學位論文

丘臺峰（1987）。《恐怖主義與反恐怖主義》，中央警察大學警政研究所碩士論文。

吳孟竹（2015）。《反恐主義下美國聯邦通訊監察法制之研究——兼評析我國情報通訊監察法制之動向》。國立臺北大學法律學研究所碩士論文。

林煜騰（2014）。《論公民與政治權利國際公約下仇恨性言論之管制——以跨國網路為核心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

洪慧玲（2012）。《人權事務委員會之功能演進：以其與東亞締約國的互動為中心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

洪佳業（2013）。《對外國人驅逐出境之處分——以歐洲人權公約第 8 條家庭生活權利為中心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

陳文欽（2009）。《航前旅客資訊系統對國境管理效能及個人資料保護影響之研究》，中央警察大學外事警察研究所碩士論文。

陳品潔（2008）。《後 911 時代反恐措施與人權保障之衡平——以美國法為中心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

張君魁（2015）。《論預防性國家監控之憲法界限》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

詹文凱（1998）。《隱私權之研究》，國立臺灣大學法律學研究所博士論文。

蔡森豪（2005）。《恐怖主義事件防範與因應研究》，國立臺灣大學管理學院高階公共管理組碩士論文。

鍾安（2013）。《論網路匿名言論之保障——以身分揭露程序為中心》，國立政

治大學法律學研究所碩士論文。



二、英文文獻

(一) 專書

Conte A. (2010). *Counter-terrorism and human rights*, in *Research Handbook on International Human Rights Law*, Sarah Joseph and Adam McBeth ed. Edward Elgar. 512-540.

Cassese A. (2011). *International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Klosek J. (2007). *The War on Privacy*. Westport, Conn.: Praeger Publishers.

Nowak M. (2005). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (2d ed.). Kehl am Rhein, German: Engel N.P.

(二) 期刊論文

Annan, K. (2005). In Larger Freedom: Decision Time at the UN. *Foreign Affairs* 84(3), 63-74.

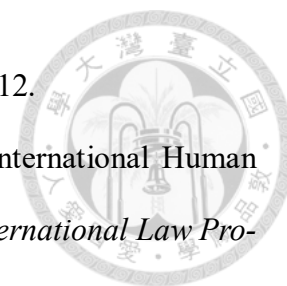
Acharya, U. D. (2009). War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism. *Denver Journal of International Law and Policy* 37(4), 653-680.

Abeyratne, R. (2011). Cyberterrorism: The Next Great Threat to Aviation. *The Air and Space Lawyer*, 24(1), 4-9.

American Civil Liberties Union (2014). A Proposal for a New General Comment on the Right to Privacy under Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights, *Privacy Rights in the Digital Age*. Retrieved from <https://www.aclu.org/other/human-right-privacy-digital-age>, 1-45.

Bloustein, E. (1964). Privacy as an Aspect of Human Dignity: An Answer to Dean Prosser. *New York University Law Review* 39(6), 962-1007.

Banisar, D.; Davies, S. (1999). Global Trends in Privacy Protection: An International Survey of Privacy, Data Protection, and Surveillance Laws and Developments. *John*



- Marshall Journal of Computer and Information Law* 18(1), 1-112.
- Bennoune, K. (2003). "To Respect and to Ensure": Reconciling International Human Rights Obligations in a Time of Terror. *American Society of International Law Proceedings* 97, 23-28.
- Çela, A. (2015). Mass Electronic Surveillance: Violation of the Right to Privacy and the Applicability of the ICCPR in the Extraterritorial context. *Student Conference in Hëna e Plotë Bedër University*, 1-12.
- Ellmann, S. (2002). Racial Profiling and Terrorism. *New York Law School Law Review* 46(Issues & 4), 675-730.
- Ganor, B. (2002). Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter. *Police Practice and Research* 3(4), 287-304.
- Gross, E. (2004). The Struggle of Democracy against Terrorism Protection of Human Rights: The Right to Privacy versus the National Interest the Proper Balance. *Cornell International Law Journal* 37(1), 27-94.
- Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. (2014). Foreign Fighters under International Law, *Academy Briefing No. 7*, 23-42.
- Hoffman, P. (2004). Human Rights and Terrorism. *Human Right Quarterly* 26 (4), 932-955.
- Hukuk, U. (2006). War on Terror in the US and UK: An Evaluation with Regard to Civil Liberties. *Review of International Law and Politics* 2(7), 111-126.
- Joyner, C. (2007). Countering Nuclear Terrorism: A Conventional Response. *European Journal of International Law* 18(2), 225-252.
- Joyce, D. (2015). Privacy in the Digital Era: Human Rights Online. *Melbourne Journal of International Law* 16(1), 270-285.
- Johnston, B.; Sarbahi, K. (2016). The Impact of US Drone Strikes on Terrorism in Pakistan. *International Studies Quarterly* 60, 203-219.



- Kuhelj, A. (2009). The Twilight Zone of Privacy for Passengers on International Flights between the EU USA. *U.C. Davis Journal of International Law Policy* 16(2), 383-436.
- Lowe, D. (2016). The European Union's Passenger Name Record Data Directive 2016/681: Is It Fit for Purpose. *International Criminal Law Review* 16, 856-884.
- McCormack, W. (2005). Emergency Powers and Terrorism. *Military Law Review* 185, 69-148.
- Margulies, P. (2014). The NSA in Global Perspective: Surveillance, Human Rights, and International Counterterrorism. *Fordham Law Review* 82(5), 2137-2168.
- Mowery, K.; Wustrow, E.; Wypych, T.; Singleton, C.; Comfort, C.; Rescorla, E.; Checkoway, S.; Halderman, J. A.; Shacham, H.; University of California; San Diego; University of Michigan; Johns Hopkins University (2014). Security Analysis of a Full-Body Scanner. *Proceedings of the 23rd USENIX Security Symposium*. Retrieved from <https://radsec.org/secure1000-sec14.pdf>
- Mahmood, F. (2016). The Efficacy of U.S. Drone Strikes in Pakistan: The Long View. *Yale Journal of International Affairs* 11, 21-36.
- Nagel, W. H. (1980). Social-Legal View on the Suppression of Terrorists. *International Journal of the Sociology of Law* 8(3), 213-226.
- Pfisterer, V. (2012). PNR in 2011: Recalling Ten Years of Transatlantic Cooperation in PNR Information Management. *National Security and Armed Conflict Law Review* 2, 111-132.
- Rustad, M.; Paulsson, S. R. (2005). Monitoring Employee E-Mail and Internet Usage: Avoiding the Omniscient Electronic Sweatshop: Insights from Europe. *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law* 7(4), 829-904.
- Setty, S. (2011). What's in Name How Nations Define Terrorism Ten Years after 9/11. *University of Pennsylvania Journal of International Law* 33(1), 1-64.



Swire, P. (2006). Privacy and Information Sharing in the War on Terrorism. *Villanova Law Review* 51(4), 951-980.

Tirosh, Y.; Birnhack, M. (2013). Naked in Front of the Machine: Does Airport Scanning Violate Privacy. *Ohio State Law Journal* 74(6), 1263-1306.

Warren, S. D.; Brandeis, L. (1890-1891). Right to Privacy. *Harvard Law Review* 4(5), 193-220.

Yin, T. (2015). Game of Drones: Defending against Drone Terrorism. *Texas A&M Law Review* 2(4), 635-674.

(三) 國際官方組織與法院網站

Counter-Terrorism Committee, *Security Council*, <http://www.un.org/en/sc/ctc/>

Consolidated United Nations Security Council Sanctions List, *United Nations Security Council*, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list>

European Court of Human Rights, <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

General Assembly of the United Nations, *United Nations*, <http://www.un.org/en/ga/>

Security Council, *United Nations*, <http://www.un.org/en/sc/>

Office of the High Commissioner for Human Rights, *Human Rights Committee*, <http://www.ohchr.org/EN/Pages/Home.aspx>

United Nations Action to Counter Terrorism, *United Nations Office of Counter-Terrorism*, <http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml>

United Nations Human Rights Council, *United Nations*, <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/hrcindex.aspx>

United Nations Human Rights Committee, *United Nations*, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>

United Nations Special Rapporteur on the right to privacy, *Human Rights Council*, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Privacy/SR/Pages/SRPrivacyIndex.aspx>



(四) 國際條約（照時間先後）

- Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, Nov. 16, 1937, League of Nations Doc. C.546M. 383
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 222
- European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols Nos. 11 and 14, Nov.4, 1950, E.T.S. 5
- International Covenant on Civil and Political Rights, Dec. 16, 1966, 999 U.N.T.S. 171, 6 I.L.M. 368
- Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Sept. 14, 1963, 704 U.N.T.S. 219, 20 U.S.T. 2941, 2 I.L.M. 1042
- American Convention on Human Rights, Nov. 21, 1969, 1144 U.N.T.S. 143
- Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, Dec. 16, 1970, 22 U.S.T. 1641, 860 U.N.T.S. 105
- Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Sept. 23, 1971, 24 U.S.T. 564, 974 U.N.T.S. 177, 10 I.L.M. 1151
- Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, Dec. 14, 1973, 28 U.S.T. 1975, 1035 U.N.T.S. 167
- International Convention against the Taking of Hostages, Dec, 17, 1979, G.A. Res. 34/146 (XXXIV), 34 U.N. G.A.O.R. Supp. (No. 46) at 245, U.N. Doc. A/34/46, 1316 U.N.T.S. 205, T.I.A.S. No. 11081, 18 I.L.M. 1456
- African Charter on Human and Peoples' Rights, Oct. 21, 1986, 1520 U.N.T.S. 217
- Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, Mar. 03, 1980, 1456 U.N.T.S. 101, T.I.A.S. 11080; 18 I.L.M. 1419

Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Feb. 24, 1988, 1589 U.N.T.S. 473, 27 I.L.M. 627

Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, Mar. 10, 1988, 1678 U.N.T.S. 304, 27 I.L.M. 685

Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Mar. 10, 1988, 27 I.L.M. 668

Convention on the Rights of the Child, Nov. 20, 1989, 1577 U.N.T.S. 3

Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, Mar. 01, 1991, 30 I.L.M. 721

International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, Dec. 15, 1997, U.N. Doc. A/RES/52/164, 37 I.L.M. 249, 2149 U.N.T.S. 284

International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Dec. 09, 1999, U.N. Doc. A/RES/54/109; 39 I.L.M. 270; T.I.A.S. No. 13075

Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, Oct. 22, 2002, African Commission on Human and peoples' Rights, 32nd Session

Amendments to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, July 8, 2005, GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6)

International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, Sept. 14, 2005, U.N. Doc. A/RES/59/290

Protocol of 2005 to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, Oct. 14, 2005, I.M.O. Doc. LEG/CONF. 15/22

Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Nov. 1, 2005, I.M.O. Doc. LEG/CONF.15/21

Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Dec. 13, 2006, 2515 U.N.T.S. 3

Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation,

opened on Sept. 10, 2010, I.C.A.O. Doc. 9960

(五) 國際官方組織文件

Commission Decision 2004/535/EC, 2004 O.J. L 235/11 (May 14, 2004)

Council Decision 2004/496/EC, 2004 O.J. L 183/83 (May 17, 2004)

Council Decision 2007/551/CFSP/JHA on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement), 2007 O.J. L 204/16 (July 23, 2007)

Council Framework Decision 2008/977/JHA on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, 2008 O.J. L 350/60 (Nov. 27, 2008)

Directive EU 2016/680/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA (Apr. 27, 2016)

Directive EU 2016/681/EC of the European Parliament and of the Council on the Use of Passenger Name Record (PNR) Data for the Prevention, Detection, Investigation and Prosecution of Terrorist Offences and Serious Crime (Apr. 27, 2016)

G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/48/122 (Dec. 20, 1993)

G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/48/141 (Dec. 20, 1993)

G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/49/60 (Dec. 9, 1994)

G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/57/219 (Dec. 18, 2002)





- G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/58/136 (Dec. 22, 2003)
- G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/58/187 (Dec. 22, 2003)
- G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/59/153 (Dec. 20, 2004)
- G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/60/288 (Sept. 8, 2006)
- G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/61/171 (Dec. 19, 2006)
- G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/63/185 (Dec. 18, 2008)
- G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/64/168 (Dec. 18, 2009)
- G.A. Res. U.N. Doc. A/RES/68/167 (Dec. 18, 2013)
- H.R.C. Res. 7/36, U.N. Doc. A/HRC/RES/7/36 (Mar. 28, 2008)
- S. C. Res. 1267, U.N. Doc. S/RES/1267 (Oct. 15, 1999)
- S. C. Res. 1373, U.N. Doc. S/RES/1373 (Sept. 9, 2001)
- S. C. Res. 1456, U.N. Doc. S/RES/1456 (Jan. 20, 2003)
- S. C. Res. 2253, U.N. Doc. S/RES/2253 (Dec. 17, 2015)
- S.C. SCOR, 57th Sess., 4453rd mtg, U.N. Doc S/PV. 4453 (Jan. 18, 2002)
- Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217 (III) A, U.N. Doc. A/RES/217(III) (Dec. 10, 1948)
- U.N. Commission on Human Rights, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4 (Sept. 28, 1984).
- U.N. Commission on Human Rights, *Independent Expert on the United Nations High Commissioner for Human Rights, Promotion and Protection of Human Rights*, U.N. Doc. E/CN.4/2005/103 (Feb. 7, 2005) (by Robert K. Goldman)
- U.N. Commission on Human Rights, *Report of Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Promotion and Protection of Human Rights*, U.N. Doc E/CN.4/2006/98 (Dec. 28, 2005)



- U.N. GAOR, 43th Sess., Supp. No.40, U.N. Doc. A/43/40 (Sept. 28, 1988)
- U.N. Human Rights Comm. CCPR General Comment No. 16 (Apr. 8, 1988)
- U.N. Human Rights Comm. CCPR General Comment No. 27 (Nov. 2, 1999)
- U.N. Human Rights Comm. CCPR General Comment No. 29 (Aug. 31, 2001)
- U.N. Human Rights Comm. CCPR General Comment No. 35 (Dec. 16, 2014)
- U.N. Human Rights Council, *Report of Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, U.N. Doc. A/HRC/13/37 (Dec. 28, 2009)
- U.N. Human Rights Council, *Report of Special Rapporteur submitted by Frank La Rue on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression*, U.N. Doc. A/HRC/23/40 (Apr. 17, 2013)
- U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General. *The Right to Privacy in the Digital Age: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, U.N. Doc. A/HRC/27/37 (June 30, 2014)
- U.N. Secretary-General, *Uniting against Terrorism: Recommendations for a Global Counter-Terrorism Strategy: Rep. of the Secretary-General*, U.N. Doc. A/60/825 (Apr. 27, 2006)
- U.N. Secretary-General, *Report of Special Rapporteur on Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, U.N. Doc. A/64/211 (Aug. 3, 2009)
- U.N. Third Committee, 68th Sess., *The Right to Privacy in the Digital Age, draft resolution from Brazil and Germany*, U.N. Doc. A/C.3/68/L.45 (Nov. 20, 2013)
- U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, *Fact Sheet No. 32, Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism*. (July, 2008)



(六) 判決

Aumeeruddy-Cziffra et al. v. Mauritius, U.N. Human Rights Committee, Comm. No.

35/1978, U.N. Doc. CCPR/C/12/D/35/1978 (1981)

Aïcha Dehimi and Noura Ayache v. Algeria. U.N. Human Rights Committee, Comm. No.

2086/2011, U.N. Doc. CCPR/C/112/D/2086/2011 (2014)

Costello-Roberts v. the United Kingdom, App. No. 13134/87, 247 Eur. Ct. H.R. (1993)

Coeriel and Aurik v. The Netherlands, U.N. Human Rights Committee, Comm.

No.453/1991, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/453/1991 (1994)

Copland v. The United Kingdom, App. No. 62617/00, 2007-I Eur. Ct. H.R. (2007)

Doerga v. the Netherlands, App. No. 50210/99, Eur. Ct. H.R. (2004)

Estrella v. Uruguay, U.N. Human Rights Committee, Comm. No. 74/1980, U.N. Doc.

CCPR/C/18/D/74/1980 (1983)

Halford v. the United Kingdom, 1997-III Eur. Ct. H.R. (1997)

Joined Cases C-317/04 and C-318/04, Parliament v. Council and Commission, 2006

E.C.R. I-4721 (2006)

Mezine v. Algeria, U.N. Human Rights Committee, Comm. No. 1779/2008, U.N. Doc.

CCPR/C/94/D/1779/2008 (2012)

Rojas García et al. v. Colombia, U.N. Human Rights Committee, Comm. No. 687/1996,

U.N. Doc. CCPR/C/71/D/687/1996 (2001)

Sayadi and Vinck v. Belgium, U.N. Human Rights Committee, Comm. No.1472/2006,

U.N. Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006 (2007)

Shimovolos v. Russia, App. No. 30194/09, Eur. Ct. H.R. (2011)

Toonen v. Australia, U.N. Human Rights Committee, Comm. No. 488/1992, U.N. Doc.

CCPR/C/50/D/488/1992 (1994)

Vogt v. Germany, App. No. 17851/91, A323 Eur. Ct. H.R. (1995)



Weber and Saravia v. Germany, 2006-XI Eur. Ct. H.R. (2006)

(七) 網路資源

3D Scanner Takes a Closer Look. (2009, June). *BBC Focus Magazine - Science, Technology, Future*. Retrieved from <http://www.sciencefocus.com/>

Benner K. & Lichtblau E. (2016, February 18). Tim Cook opposes order for apple to unlock iPhone, setting up showdown. *The New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com>

Future Attribute Screening Technology. *U.S. Department of Homeland Security*. Retrieved from https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Future%20Attribute%20Screening%20Technology-FAST-508_0.pdf (last visited Jun. 30, 2017)

O'Neill, M. (2016, March 4). FBI v. Apple: The War on Privacy. *Accellis Technology*. Retrieved from <http://accellis.com/fbi-v-apple-the-war-on-privacy/> (last visited Jun. 30, 2017)

Privacy Impact Assessment Update for TSA Advanced Imaging Technology. *U.S. Homeland Security*. Retrieved from <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/privacy-tsa-pia-32-d-ait.pdf> (last visited Jun. 30, 2017)

三、德文文獻

Prokop A. (2015). *Gewalt und Mimikry: Destruktive Aspekte der Selbstkontrolle bei amokartiger Gewalt* (1. Aufl.). Hamburg: Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg.

Sadigh P. (2016, July 19). Terror oder Amok. *DIE ZEIT*. Retrieved from <http://www.zeit.de/index>