

重要論文導讀 ①

違規取締與個人資訊自決權

— 桃園地方法院行政訴訟 103 年度交字第 54 號判決

編目：行政法

出處	月旦裁判時報，第 37 期，頁 5~12	
作者	劉靜宜教授	
關鍵詞	道路交通管理、違規取締、交通裁決訴訟、統一裁罰基準、舉證責任、資訊自決權、行政救濟	
摘要	欲處罰人民之行政機關，自應提出更多且優於受處分人證明方法之證據，方符行政訴訟舉證責任之分配原則。是除客觀上不可能外，舉發或原處分機關，仍應提出其他證據始為適當。而各地方政府於重要路口設置監視器所攝錄之畫面，因其取得並無法律依據，侵害原告依個資法受保護之個人資訊，經法院權衡後認無證據能力。	
重點整理	案件事實	<p>本案原告某日騎乘普通重型機車，行經中壢市中北路與福州路之路口時，為桃園縣政府警察局中壢分局普仁派出所警員認其有「闖紅燈（左轉）」之違規，遂當場舉發並填具舉發違反道路管理事件通知單，記載應到案日期為 103 年 2 月 8 日前，並移送本案被告臺中市交通事件裁決處處處理。原告並未到案陳述不服舉發，被告查證後，認原告確有「駕車行經有燈光號誌管制之交岔路口闖紅燈」之違規事實明確，於是依道路交通管理處罰條例第 53 條第 1 項、第 63 條第 1 項第 3 款及違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則等規定，裁處原告罰鍰新臺幣 1800 元，並記違規點數 3 點，原告不服，提起行政訴訟。</p>
	本案爭點	<p>一、101 年 9 月 6 日後，交通裁決訴訟已適用行政訴訟法，須回歸行政救濟法制及行政法法理，因此應如何處理行政救濟程序的舉證責任分配問題？</p> <p>二、實務上常以員警「目視」加上政府機關所設置管理的監視器所錄製光碟，證明闖紅燈違規左轉，是否合法？</p> <p>三、憲法資訊自決權對於監視器攝錄所得的個人資料，提供何種程度的保護？</p>
	解評	<p>一、桃園地院 103 年度交字第 54 號判決：</p> <p>(一)舉證責任分配：</p> <p>1. 學說或實務均已拋棄早期偏重國家權威性的行</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>政處分「公定力」理論，而係自當事人對等的觀念出發，認行政救濟程序之舉證責任分配，亦應採行民事訴訟程序上舉證責任分配原則(行政訴訟法第 136 條明定準用民事訴訟法第 277 條)。</p> <p>2. 行政訴訟之審理程序，原則上採職權調查主義(行政訴訟法第 133 條)，並無證據提出責任之觀念。然若經法院審理結果，事實仍陷於真偽不明時，舉證責任有將事實無法證明之不利益分配於當事人間之功能。尤其是非授與利益之行政處分，因有須符法律保留原則要求之強度，原則上自應由行政機關負舉證責任，證明其合法性，除非法律明文規定，否則舉證責任不能任意移轉予通常為人民一方的受處分人負擔。</p> <p>3. 為減輕行政機關於特定事件舉證上之負擔與困難，法院透過事實上推定、表見證明或當事人協力義務等立法明定法則之運用，使處分要件事實不致陷於真偽不明，避免舉證責任裁判過度浮濫。</p> <p>(二)實務上常以舉發機關之警察「目視」方式，作為認定違規闖越紅燈之依據，其是否合法可行？</p> <p>1. 應先釐清道交條例第 7 條之 2 第 1 項第 1 款至 6 款之逕行舉發事由，是否毋庸受第 7 款所定「經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規」之限制。</p> <p>2. 從文義及體系解釋，似應排除前 6 款事由，惟舉發之警察機關，原則上仍須提出第 7 款要求之「以科學儀器取得」之證據資料供法院判斷。蓋本條項除列舉事由外，尚須符合「當場不能或不宜」之前提，即「客觀上」有當場不能或不宜舉發之情，例如發生在警察眼前「稍縱即逝」之闖紅燈之嚴重違規行為，根本「不及」攔查，或攔查反造成更具交通危害之情，或即使得花費時日追逐攔停，惟相較違規態樣，顯不符經濟效益及成本等「不宜」攔查情事，尚不應放寬至得委由舉發警察「主觀上自認」不能或不宜舉發之判斷。</p> <p>3. 除前述闖越紅燈等具高度危險性且本質上又「稍縱即逝」之違規行為，固難強令警察於「當場舉發」時尚須另輔以其他證據，惟如警察機關當時</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>係「專為」執行闖紅燈勤務者，自有充份之前準備時間，本應準備攝錄影等科學儀器，以取得違規相片或錄影光碟等證據資料，佐證其親見之違規事實。即令承認舉發警員於此類交通違規案件中具有「證人」之適格性，衡情自無可能期待該員警自行承認其舉發錯誤或有不當。是除客觀上不可能外，舉發或原處分機關，仍應提出其他證據始為適當。</p> <p>4. 值勤警察因職務特性或內部管考、績效考評等因素，於取締交通違規之立場上難調超然中立，甚至於舉發違規時，已處於與違規行為人有利害關係之對立狀態。當原告及提出舉發違規警察證詞之被告機關各執一詞，且均言之成理而有合理懷疑時，不能逕以舉發警察與異議人「素不相識，復無怨隙，應無甘冒觸犯偽證罪責，而故意構詞誣陷之必要」，即遽認舉發警察所言較為可信。欲處罰人民之行政機關，自應提出更多且優於受處分人證明方法之證據，方符行政訴訟舉證責任之分配原則。過去準用刑事訴訟法的交通事件聲明異議年代，交通法庭對於闖紅燈違規聲明異議之案例，於人民與警察各執一詞時，多採信警察之證言，而駁回人民異議之審理模式，有重新檢討並予以揚棄之必要。</p> <p>5. 原告經過路口一段距離後，員警始自後追逐告知有違規紅燈左轉之闖紅燈情事，並非一經左轉即遭員警定點攔截舉發。此種情況固仍屬當場舉發，但原告既堅決否認，行政機關自應提出其他證據證明其違規行為。本案所提供者乃系爭路口由疑似政府機關所設置管理的監視器所錄製光碟，然各地方政府於重要路口設置監視器所攝錄之畫面，是否合法取得之證據，則為本判決認為應深究之重點。</p> <p>(三) 憲法資訊自決權對於監視器攝錄所得的個人資料，提供何種程度的保護？</p> <p>1. 監視器攝錄光碟畫面之取得並無法律依據，侵害原告依個資法受保護之個人資料，經權衡後認無證據能力。個人駕駛車輛於公共道路上，自屬個資法第2條第1款後段例示之「社會活動及其他</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>足以直接或間接方式識別該個人之資料」，監視器攝錄光碟將原告駕車過程儲存集合，自屬第2款所稱「個人資料檔案」；被告機關自舉發機關處取得該資料檔案，並提出於本案做為證據使用，當然屬第3款、第4款所指「蒐集」與「處理」。</p> <p>2. 隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第22條所保障。依釋字第585號解釋、第603號解釋，上述隱私權乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，及人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。國家得於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。</p> <p>3. 桃園縣監視錄影系統設置管理自治條例：</p> <p>(1) 第1條規定：「桃園縣為規範監視錄影系統之設置管理，以維護社會秩序與公共安全，並保障人民權益，特制定本自治條例。」</p> <p>(2) 第3條規定該自治條例之主管機關為桃園縣政府，管理機關為縣政府警察局，而縣政府警察局並得將辦理會勘、查驗及調閱事項委由轄區警察分局執行之。</p> <p>(3) 第5條規定監視錄影系統應設置於治安要點、重要路口、治安死角及其他有維護公共安全及預防犯罪必要之區域。足認此監視錄影系統之使用目的在「維護公共安全及預防犯罪」，即「犯罪偵防」，與一般用以取締超速或闖越紅燈之自動照相系統設備不同，設置管理機關亦不同。</p> <p>(4) 第15條規定「監視錄影系統之攝錄影音資料應予保密。本府警察局為維護治安或公務使用之必要，得調閱、複製之。除本自治條例已有規範者外，其他政府機關因公務需要，函經本府同意後，亦得調閱、複製之」。此處</p>
-------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>「維護治安或公務使用之必要」，必須與犯罪偵防有關之目的，至於取締交通違規則不在此目的範圍，否則任何機關豈非均得以「公務使用之必要」調閱監視錄影，以「逕行舉發」方式舉發，掏空道交條例中「當場不能或不宣」此限制條件。</p> <p>4. 治安警察提供交通警察關於原告於系爭路口的車行資料，作為本件處罰之事實依據，自屬就治安所需所蒐集之個人資料，為「特定目的外之利用」。依據個資法，公務機關對個人資料為特定目的外之利用，必須符合第 16 條明定的 7 款例外事由。上開自治條例並非中央「法律」，且該條例第 15 條不能作為法律依據，至於所謂「為維護國家安全」，不應包括闖紅燈，而本案亦無「為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險」，更無有造成他人權益重大危害之防止問題。是僅餘不確定法律概念之「增進公共利益」可資援用？</p> <p>5. 「為增進公共利益者」，屬極為空泛的不確定法律概念。本件闖越紅燈並未造成任何人車生命、身體或財產損害，如何符合此要件有相當大之疑問。</p> <p>6. 被告機關無法提出政府機關所設置，限於犯罪偵防目的的監視系統，何以得提供給執行交通勤務之警察，作為本案裁罰依據的目的外使用的法律依據，更無法證明其等所為符合個人資料保護法第 16 條所定的例外事由，其取得之監視錄影，即屬違法取得，衡其對於人民隱私權屬重大之侵害，自難以經由比例原則之衡量而獲致合法之結論，自難作為本案裁罰事實之依據。</p> <p>7. 舉發機關所提供據以佐證之監視錄影及翻拍相片，既屬機關間的違法傳遞，而有前述違反個人資料保護法之情，為保障人民的資訊取得自決權及監督政府機關以「合法」手段取得個資，本件畫面翻拍照片自無證據能力，不得作為本案裁罰事實之證據使用。本案既僅有舉發警察之「目視」為證據，惟在原告堅決否認違規，並提出時間差等合理懷疑，足認警察目視仍有誤判可能性</p>
-------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>之前提下，本件原處分認定事實即有誤會之可能。</p> <p>二、短評 政府機關不顧「目的拘束原則」流用個資，不但於法無據，行政機關恣意提供個人資料給其他機關使用，甚至當作執法證據，侵害個人資訊自主決定權。此判決詳細分析並明確指出政府機關流用個資作法帶來之違法違憲之疑慮，深值肯定。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>一、交通裁決於行政救濟程序的舉證責任如何分配？ 二、員警「目視」及政府機關所設置管理的監視器所錄製光碟，證明違反交通規則是否合法？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、張文郁，〈交通裁決事件之行政救濟〉，《月旦法學教室》，第128期，頁12-14。 二、劉建宏，〈行政爭訟證明度之研究——交通裁決事件訴訟程序中法院裁判證明度問題之檢討〉，《中原財經法學》，第31期，頁133-189。 ※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！