

# 论行政主体无人机执法之隐私权保护

任虹洁

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2023年7月26日; 录用日期: 2023年8月29日; 发布日期: 2023年9月6日

## 摘要

无人机为执法部门高效精准执法提供积极助力, 然其在执法进程中因能极为便捷隐蔽地抓取公民个人数据, 致使其与公民隐私权之协调问题逐渐显现。现已呈现利用无人机执法范围广、频率高的新趋势, 数据智能时代的便捷执法不能以摒弃公民合法隐私权利为代价。但现行理论内涵不明确, 相关法律法规内容规定较为模糊、效力位阶较低; 监管部门界分不明、执法权限厘定不清、被执法方救济方式不完善。寻求利用无人机高效精准执法与公民隐私安全保护间的平衡是完善无人机执法规制的最优之解。明确公权禁止非法涉入公民私域之理论内涵, 加快出台相关配套法规, 确定监管部门及其权限范围, 完善被执法方救济路径, 是以实现途径。

## 关键词

无人机执法, 隐私权, 权利保护, 个人数据

# Research on Privacy Protection of Administrative Organs Using UAV for Law Enforcement

Hongjie Ren

Faculty of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Jul. 26<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 29<sup>th</sup>, 2023; published: Sep. 6<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Unmanned aerial vehicle can help law enforcement to enforce the law efficiently and accurately. However, it can easily and stealthily capture the personal data of citizens, which leads to the problem of its coordination with the right of privacy. Now there is a new trend of using UAV to en-

force the law in a wide range and high frequency. The convenience of enforcing the law in the era of data intelligence should not be at the cost of abandoning the legitimate privacy rights of citizens. However, the existing theoretical connotation is unclear, and the provisions of relevant laws and regulations on contents are vague and of a lower rank; the boundaries of regulatory authorities are unclear, the law enforcement authority is not clearly defined, and the remedy methods for the party subject to enforcement are not sound. It is the best solution to improve the law enforcement regulations on UAV to seek a balance between efficient and precise law enforcement of UAV and the protection of citizens' privacy security. Clarifying the theoretical connotation of the prohibition of illegal involvement in citizens' private area by public powers, accelerating the promulgation of relevant supporting regulations, identifying regulatory authorities and the scope of their authority, and improving the remedy path for the party subject to the law are the means of realization.

## Keywords

UAV Law Enforcement, Right of Privacy, Rights Protection, Personal Data

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

某基层行政执法单位于某网络平台直播了其利用无人机进行在空巡逻的执法全程，执法期间发现某村民住宅院落内种植有罂粟，遂进行查处。故引发后文思考：若仅以巡逻为目的，概括巡视至众村民院落的执法方式是否会造成侵犯村民之合法隐私权利的危险？这种执法方式是否应以执法方取得搜查令为要件？如何能在发挥无人机执法最大优势之同时做到规范公民隐私权利保护？无人机执法相关法规仍不完善，以之执法所带来的与公民隐私权利所产生的如何协调之问题，即面临更严峻之考验。

## 2. 无人机执法下的隐私权保护

无人机执法为执法部门打击不法、提高效率等方面提供了重要帮助，然无人机在执法进程中因其能够极为便捷隐蔽的抓取公民个人数据，致使其与公民隐私权之协调问题逐渐显现。

### (一) 无人机执法的标的隐私属性

现行隐私权概念通意为“公民对其与公共利益无关的个人信息、私人领域内活动具有绝对支配地位的一种人格权”，数字时代中，法益扩充更甚[1]。以上述某执法机关无人机执法为例，其无人机以对村落概括巡逻式执法，并在公开网络平台上进行直播。以智能科技更新人力搜查，极大节约执法成本的同时增强了查处的准确性[2]。然，此方式虽对公权执法、查处惩治违法行为有益，但是否对该村村民之隐私权利存在潜在的侵害危险？

住宅对于自然人之生理、精神都具有天然的安全和隐私保护性，公民于本户住宅内之隐私可否得之保障就更为关键。无人机执法以较为隐蔽之方式进行，被执法方在并非知晓相关部门正在执法之前提下，即被执法方巡视、调查或监督其于自家住宅进行的私人隐私活动、于其内部搁置的私人隐私合法财物之类别位置等合法隐私，极易暴露于众。甚然可能因办案便捷，将人脸识别数据等非经筛选分类的全部非违法信息的个人隐私，一并采集获取，进而导致肆意侵犯公民合法隐私之可能。

公安机关以无人机执法是便捷打击违法犯罪的需要，但其执法权限在进入私人领域的过程中必然应受到合理边界的限制[3]。公权执法现非因客观条件而限于人力直接进入私人领域而不可为，通过无人机进入私人住宅的方式一定程度上是人力直接执法的替换，故应受规制。

### (二) 无人机执法对于传统隐私保护标准的冲击

传统隐私保护标准往往因公私区域的划分将公共空间之公权力查找的信息排除在公民隐私保护之外，而因智能数据时代的科技革新，公私区域划分的界限渐行模糊，使隐私权并非仅仅停滞于实体空间之保护，更拟空间数据等个人信息也成为需要保护的内容范围。执法过程中，应明确未突破传统实体私人空间(如房屋以墙壁划分)的界限已不能成为执法方未侵犯公民隐私权利之标准[4]。马路、街道等公共空间所收集的公民信息，应以收集内容或行为对象是否为数据社会所概认为个人隐私信息为标准，判断隐私客体之定义。

以空巡逻之方式利用无人机进行执法，其对村落的扫视具有概括性，突破了传统执法的空间界限及内容收集界限，可以迅速便捷的搜集扫视范围内公民的大量个人信息。如村民在扫视时间内于住宅外的行进路线、众村民的人脸数据信息、个人健康数据等，都可被化作数字信息为执法方所全部掌握，在网络信息交互极快的时代，这些隐私数据极易从执法方的信息搜集中被泄露，进而导致公民之隐私权受之侵犯[5]。无人机执法作为新型执法方式，公权运用这种高效准确的科技产物是维护秩序、保障安全、惩治违法的优质措施，但其在成为我国全部执法部门普遍使用的执法工具前夕，以防范其执法肆意侵犯公民隐私为目标，形成一套完善的无人机执法规范便尤为必要[6]。

## 3. 比较视野中无人机执法所涉隐私权问题之规制现状

公权运用无人机执法逐渐普及，随之各国对于其之相关设立法律法规、统一操作标准等规范措施正在加强，力图寻求发挥其最大优势的同时找到与公民隐私保护之适当平衡[7]。世界各国关于无人机之相关规范大致围绕两个主题，一为安全，二为隐私保护。部分相关国家根据执法现状出台了系列指导方针和限制措施，值得关注与借鉴，遂以中美为例。

### (一) 美国规制现状

#### 1) 联邦层面

美宪法第四修正案规定：“人民的人身、住宅、文件和财产不受无理搜查和扣押的权利，不得侵犯。除依照合理根据，以宣誓或代誓宣言保证，并具体说明搜查地点和扣押的人或物，不得发出搜查和扣押状。”其意在禁止非法侵权执法。美联邦航空管理局承担管控美国国家空域安全之责，该局制定了无人机的系列相关认定标准，但未曾制定涉及关于无人机执法中个人隐私保护等相关规定。有学者及议员认为美联邦航空管理局应采取措施并注重合理限度内维护公民合法隐私保护的权力，并极力倡导推动保护公民合理限度内之隐私不受公权肆意侵犯之法案。

#### 2) 各州层面

与上述学者、议员观点不同，目前另一种声音认为，较之联邦立法，各州自行规制更易于结合州与州间不同情形，对本州无人机执法进行不同程度的科学规制。后然，美国有近三十余州都通过了关于限制无人机肆意执法以保护公民隐私权的实质性法律，更有十余州要求公权力部门利用无人机进行监视、侦察、搜查等执法行为前，应通过合程序获批搜查令。这些实质性法律当中，一些仅停留在维护确认宪法第四修正案之层面，如公权部门利用无人机对公民有合理隐私期待处执法时，应事先获取搜查令(另规定了适用例外情形，多为急迫危险之必要情形)；而另一些法律则在维护和确认于此的基础上增强了对公民隐私与安全的保护力度，某州直接规定了禁止公权部门使用无人机执法，规定了适用例外情形。有三十余州在规制无人机执法的探索中，试图将通过明确无人机执法的用途条款来保护公民权利，然因诸

多如无人机产业相关利益者、警方为代表的公权执法方等诸多反对声音，及法案本身仍值得推敲等多方原因，而未获得议会通过。

## （二）我国规制现状

我国现逐步构建了在以法律、法规、部门规章和我国民航部门的系列规范性文件为一体的法制监管体系，但仅就无人机执法而言，其主要由我国民用航空局的如《民用无人驾驶航空器系统空中交通管理办法》等系列规范文件及公安部出台的用于规范无人机执法的如《警用无人驾驶航空器管理暂行规定》等部门规章构成。可见现已然存有部分涉及无人机执法之法律规范，但其之效用并未足以应对公共安全与个人隐私保障的冲突与平衡问题，存在规范效力不强、规范内容不清晰、规范对象及范围有遗漏等缺陷。

无论是民航部门之规范性文件亦或公安部门规章，效力层级之低均止与法律法规之下，难以真正发挥效用。其次，现行规定中，所规范之内容多为总括性指导原则，并未对其实际执法做出具体规定，致使执法难以在实践中有据可循、有章可遵。且上述规范中所规范的对象及范围均十分有限，其调整对象多为民用无人机。随着公安部部门规章的出台，使警用无人机执法的规定也做了部分要求，但仅就警方无人机的基础特性执法方面做出规制，并未从执法人员利用无人机执法的执法规范及公民权益保护角度出发，对无人机的合法使用及精准管控提供规范依据。譬如市场监督管理、城市行政管理等其他执法部门利用无人机执法的规制则几近于无。

## 4. 我国无人机执法现存问题剖析

就上述基层公安机关利用无人机执法巡逻禁毒为思考起点，泛以思考现公权执法之面，其无人机执法范围日渐增广、频率渐高，执法部门若不明晰其权限界分、法规规制、救济方式，则意味着公民之合法权利受公权影响之潜在危险增加，故完善无人机执法规制尤为必要[8]。

### （一）无人机执法已突破传统禁止非法涉入公民私域之理论内涵

在传统禁止非法涉入公民私域之理论内涵中，以执法时公权禁止进入传统私人空间为以届分，执法人员不可非法进入公民住宅等私人领域，对公共空间合规执法予以许可。然因无人机执法现已可突破传统公私区域划分的界限标准，非须人力进入私人空间即可利用无人机通过在空执法之方式达成信息掌握目的，可以便捷地收集无人机执法扫视范围内的海量个人信息，悉数划为数据为公权部门所掌握，进而致使公民隐私权存有被侵犯之风险。我国公权相关部门执法范围广泛、类别繁多、专业性强，执法部门面临着繁重的执法压力，因之提升执行方式效率及准确性则成为公权执法部门的关注焦点。而无人机具有隐蔽灵敏、精准专业、快捷高效的特点，与执法部门之需极为契合。然，在执法过程之中，充分发挥无人机最大效用本无可非议，然无人机执法仍是公权力行使形式之一种，应当在隐私权保护的限定下发挥效用，保障被执法方的合法利益[9]。

### （二）相关法律法规内容模糊，效力位阶较低、实操性不够

我国现行之于无人机飞行管理的相关法律法规存在内容模糊，效力位阶较低、实操性不够等问题。而无人机执法若没有法规规范及一套合法正当的完备程序，则难以避免造成国家公权对公民个人领域之正当合法权利之侵犯，其中隐私权尤甚[10]。我国对无人机的监管基本沿用我国民航部门所颁布的相关管理规定，但其中多数为规制飞行安全之标准的条文，继而观于现行法规之中，我们国家并没有专门的法律规范用以规制无人机执法这种非传统执法领域侵犯公民隐私权的问题，这其中一方面是国家未出台相关规制法规，另一方面观真正能够落地发挥效用的地方法规、细则、及执法标准文件等也几乎未有。

### （三）监管部门界分不明，执法部门权限不清，被执法方救济方式不完善

观各地区对无人机执法之监管，基本由相关民用航空管理部门及空管部门承担，而若出现公共安全



问题则由公安部门介入等等，所涉部门极多。然因没有出台相关法律法规，执法部门对其利用无人机执法的权限并不明细，审批程序各个环节仍处在模糊阶段，存在执法人员素质不高从而钻其漏洞侵害公民权益之情形。由于规制存在缺陷，被侵害方救济路径尚未畅通，救济方式并不完善。故，若欲应对无人机违规执法所面临的侵权困境，寻找被侵权方有效合法寻求救济的路径，须设立规制无人机执法之法律规范、完善执法程序。

## 5. 完善无人机执法规制之建议

完善无人机执法规制是智能化执法时代的必然要求，数据智能时代的便捷执法不能以摒弃公民合法隐私权利为代价，寻求利用无人机高效精准执法与公民隐私安全保护间的平衡是完善无人机执法规制的最优之解，利用这种利益平衡的有效规制应对新兴技术所产生风险的同时，最大程度解决侵犯公民隐私的棘手问题，不失为一条探索之中的可行路径。

### (一) 明确现行公权禁止非法涉入公民私域之理论内涵

现实执法实践中，较多执法人员因对禁止非法进入私人领域侵犯公民隐私进行了简单的文义解释，曲解了其制度真正的理论内涵，将其简单理解为执法人员非能以本人自身之方式非法侵入被执法方之私人领域。而其制度设定背后的真正理论内涵的通说观点，均认为公权执法不得以任何非法方式涉入公民私域。而我国各项法律法规之中对于这一制度的相关法律设定并不完善，会使执法人员及普遍社会成员简单通过文义解释片面的将“禁止进入”理解偏差，而忽略非传统领域侵犯所造成的同质风险，违背了限制公权非法涉入私域的初衷<sup>[11]</sup>。

### (二) 加快出台相关配套法规，明确具体执法标准提升实操性

针对我国目前相关法律法规内容模糊，效力位阶较低、实操性不够等问题，应尽快制定具体执法细则，推动相关配套法规之设立，明确具体执法标准以提升实操性。以我国现行民航部门的规范性文件及公安部门的相关部门规章为基础，与相关的法律、行政法规保持一致，制定明确的执法依据，限定清晰的可执法范围及执法限度标准，弥补智能科技迅速发展而立法滞后性的天然不足<sup>[12]</sup>。将具体细则进行实操试点，可由点及面后推行，设立相关配套法规，也可因地制宜进行规范的同时设立总体把握的统一执法禁止性标准，要始终以执法透明、执法规范、执法必要、保证救济原则为前提性条件。

### (三) 明确监管部门及其权限范围，完善救济路径

无人机执法监管部门利用无人机执法的权限并不明晰，应尽快明确无人机执法监管部门及其权限范围，完善无人机执法各环节权限的审批流程等具体细节。针对目前被侵害方救济路径尚未畅通及救济方式并不完善之问题，应在前述设立规制无人机执法之法律规范、完善执法程序的基础上对被执法方的救济路径予以明确<sup>[13]</sup>。限制公权、注重隐私保护观念之转变并非易事，执法层面应建立健全执法工作人员考评数据库等现代科学方式，制定科学、实用、严格的公权执法工作人员之绩效考评标准，将考评标准从单一的关注数量转变到关注数量与质量并重的标准上来，通过绩效考核之方式从侧面推动执法机关及工作人员真正将“法无授权不可为”运用到实处，减少因在无人机执法之中因私域等文义概念不明晰进而肆意侵犯公民隐私权的现象发生。

## 6. 结语

数据智能时代社会发展日新月异，无人机执法在更新了执法方式、提升了执法效能与精准率之同时，致使其与公民隐私权之协调问题面临风险。便捷执法不可摒弃公民隐私权利保护，但现行理论内涵不明确，执法监管部门界分不明、权限厘定不清，相关法律法规亟待完善。应明确现实意义下公权禁止非法涉入公民私域之理论内涵，加快出台相关配套法规，确定监管部门及其权限范围，完善被执法方救济路径。最大限度实现利用无人机便捷精准执法的同时，达成与公民隐私安全保护之间的平衡。

## 参考文献

- [1] 彭三益. 大数据挖掘技术背景下隐私权的特殊保护[J]. 求索, 2023(3): 170-178.
- [2] 姬艳涛. 警用无人机应用的功能审视与风险规制[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2021, 37(4): 139-149.
- [3] 杨秀, 刘燕, 杨思思. 我国无人机新闻的法律监管现状、问题及完善路径[J]. 全球传媒学刊, 2022, 9(2): 108-122.
- [4] 宋丁博男. 民用无人机侵犯公民隐私权的法律规制[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2022, 28(4): 194-202.
- [5] 余成峰. 数字时代隐私权的社会理论重构[J]. 中国法学, 2023(2): 169-188.
- [6] 彭俊磊, 周长军. 大数据时代技术侦查的法律规制——以合理隐私期待理论为视角[J]. 山东社会科学, 2022(12): 170-177.
- [7] 丁晓东. 大数据与人工智能时代的个人信息立法——论新科技对信息隐私的挑战[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2020, 33(3): 8-16+71.
- [8] 罗亚文. 冲突与协调: 侦查阶段隐私权保障研究[J]. 重庆社会科学, 2022(9): 117-128.
- [9] 张文显, 著. 法理学[M]. 第5版. 北京: 高等教育出版社, 2018.
- [10] 周长军, 庞常青. 民用无人机隐私侵权行为的法律规制——一个比较法的分析[J]. 法学论坛, 2019, 34(6): 85-94.
- [11] 韩春晖. 无人机监管的法治变革与公法建构[J]. 河北法学, 2019, 37(10): 55-74.
- [12] 马长山. 智慧社会的治理难题及其消解[J]. 求是学刊, 2019, 46(5): 91-98.
- [13] 王欢, 付超. 警用无人机执法框架的美国经验与借鉴[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2019, 33(5): 149-156.