

私立東海大學法律研究所
碩士論文

指導教授 石佳立博士

論公務機關對個人資料保護之
落實

Study on Governmental Implementation of
Personal Data Protection

研究生 曾虹棋

中華民國 一百零四 年 八 月

碩士學位考試委員會審定書

東海大學法律學研究所

碩士班研究生 曾虹樸 君所提之論文：

論公務機關對個人資料保護落實

經本委員會審查並舉行口試，認為符合
碩士學位標準。

考試委員簽名處

黃善貞

王信立

劉傳坤

論文摘要

在電腦處理個人資料保護法通過之前，公務機關常因人民至該處辦理業務提供其個人資料，若此等資料未予以法律規範避免外洩，將影響個人人身之安全。例如人民常去戶政事務所辦理戶籍登記，卻不知悉其資料會被儲存多久，若有公務員因職務之便而將其資料外洩給第三人，人民根本無從知悉資料外洩之情狀，雖戶籍登記人民有義務為之，但更應有權利監督，絕對不容許公務機關圖自己之便，而任意利用個人資料；再者，公務機關內如何儲存、利用個人資料，人民無從知悉，人民只有在發生損害之時，才有機會知悉個人資料被公務機關利用，此皆因公務機關間之資料互通，公務員隨時皆可利用個人資料。因此惟有明確規範公務機關蒐集、處理及利用個人資料之行為，才能確保個人資料之保護。

研究公務機關蒐集、儲存及利用個人資料，是希望藉由本論文來了解公務機關對於個人資料之特殊性，所謂特殊性係指個人提供資料授權於專業性之公務機關代其完成當事人欲達成之目的；因應其特殊性於公務機關在各流程蒐集、處理及利用要如何規範，始能完善保護人民資料隱私權，故個人資料保護法有關公務機關蒐集、處理、利用個人資料的規定為何及上開流程應如何規範始能達到立法目的，是本論文最主要研究方向，希望能藉由本論文研究內容，建立公務機關蒐集、處理及利用流程的行為應如何為之，以達到保護個人資料自主決定權。

因個資法為 101 年 10 月 1 日實行，相關實務判決甚少，仍先以學說為主，故蒐集專書及期刊，再輔以實務判決及相關函釋，並透過法學解釋方法，以文義、目的、體系等解釋之方法剖析個資法有關公務機關蒐集、處理及利用之立法規定內容為何，並探討公務機關蒐集、處理及利用流程應如何規範始能達到立法目的，另以國際組織有關個人資料保護與我國法相互比較解釋方法來分析兩者之不同，並提出國際組織關於個人資料保護那些規範得作為我國個資法實行之參照等，參以實務上公務機關蒐集、儲存、利用個人資料相關實例，統一做統籌性研究與分析。

謝 辭

我能完成這本論文，最要感謝的人就是石佳立老師，若不是老師的細心指導，學生可能要帶著沒有完成論文的遺憾離開東海大學，老師對學生認真及努力，學生感動在心，真的很謝謝老師。

在撰寫論文這段期間，由於自己要工作原因，能寫論文時間就只有下班及假日，還有從臺中坐國光號到桃園搭車那段時間，只要有時間空下來或正沒事做，甚至在坐車兩個小時中，我便會把要寫的內容先暫存在手機電子郵件草稿中，等到在K書中心整理時，再把電子郵件所撰寫文字插入自己論文中，雖然很傷眼睛，但沒辦法，這就是上班族唯一可以利用空檔時間。

每個月與老師討論完後，總覺得又有好大一段路要走，好多地方要修改，身上背著很重的負擔，但我老是告訴自己，面對、接受、繼續學習才會有更好的自己，再怎麼辛苦，也沒老師辛苦，因為在看完我缺點甚多、表達不清論述內容，還要一一細心指導我修正、給我修飾內容的方法，老師都已經這麼用心，我也應該加倍努力才是。

也許我寫論文過程中不是這麼一帆風順，幾度遭遇挫折也想放棄，但想到讀研究所這段期間，每次早上上班，下午請假上課，陸陸續續這樣辛苦地修好學分，有次還因為趕回去上班發生車禍，我已經這麼辛苦了，卻還沒完成論文，自己總有些不甘心，所以，還是告訴自己堅持到底，如果還是完成不了也沒關係，因為我已經盡力了。

人生有時不是照自己預設好的路程前進，總有落石打擊自己的信心，懷疑自己能力不足不是面對問題的方法，接受、努力、堅持走下去才是解決之道，論文撰寫過程雖然是一番徹底的折磨，但完成後才知道果實是多麼甜美，我想多年後，我還是會懷念這令人痛苦又喜悅交雜的一切。

最後，還是謝謝老師這一陣子辛苦教導學生，這論文完成不只有學生努力，還有老師辛苦的汗水，謝謝！謝謝石佳立老師！

2015年8月 虹棋

目 錄

第一章 緒論.....	8
第一節 前言	8
第二節 研究動機與目的	9
第三節 研究範圍與方法	9
第二章 個人資料隱私權及自主權之起源與發展	11
第一節 隱私權保護之起源	11
第二節 個人資訊自決權	14
第三節 個人資料保護範圍理論	18
第四節 隱私權於我國之發展	22
第三章 國際組織關於公務機關對於個人資料之保護.....	32
第一節 聯合國有關個人資料隱私權之保護	32
第二節 國際經濟合作暨發展組織之隱私權保護暨個人資料跨境 流通指導原則	36
第三節 歐盟個人資料保護指令	42
第四節 亞太經濟合作發展組織與隱私權、個人資料保護相關之 指導綱領	52

第四章 我國關於公務機關對個人資料蒐集、處理及利用之
限制 57

第一節 公務機關對個人資料蒐集、處理	58
第一款 目的拘束原則	59
第二款 執行法定職務之必要性	61
第三款 當事人同意	65
第四款 當事人權益無侵害	66
第二節 公務機關對個人資料之目的外利用	67
第一款 法律明文規定	68
第二款 為維護國家安全或增進公共利益	70
第三款 為免除個人生命、身體、自由或財產危險	71
第四款 為防止他人權益之重大危害	73
第五款 公務機關基於公共利益為統計或學術研究	74
第六款 有利於當事人權益	76
第七款 經當事人書面同意	77
第三節 結論	78
第五章 落實個人資料隱私權及自主權於公務機關對個人資料之保護.....	84

第一節	公務機關蒐集流程	84
第二節	公務機關處理流程	91
第三節	公務機關利用流程	96
第四節	結論	101
參 考 書 目	114



第一章 緒論

第一節 前言

隱私權雖非我國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，並受憲法第 22 條所保障。從隱私權之內涵，進而衍生至個人自主控制個人資訊隱私權而言，其內容包括保障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，並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（參諸司法院大法官釋字第 585 號解釋理由書、第 603 號解釋文自明）。

憲法對個人資訊隱私權之保護亦非絕對，國家基於公益之必要，自得於不違反憲法第 23 條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資料。至該法律是否符合憲法第 23 條之規定，則應就國家蒐集、利用、揭露個人資料所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量。而為確保個人主體性及人格發展之完整，保障人民之資訊隱私權，國家就其正當取得之個人資料，亦應確保其合於目的之正當使用及維護資訊安全，故國家蒐集資訊之目的，尤須明確以法律制定之。蓋惟有如此，方能使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊，並進而確認主管機關係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資料。

在電腦處理個人資料保護法（今稱個人資料保護法）通過之前，公務機關常因人民至該處辦理業務提供其個人資料，若此等資料未予以法律規範避免外洩，將影響個人人身之安全。例如人民常去戶政事務所辦理戶籍登記，卻不知悉其資料會被儲存多久，若有公務員因職務之便而將其資料外洩給第三人，人民根本無從知悉資料外洩之情狀，雖戶籍登記人民有義務為之，但更應有權利監督，絕對

不容許公務機關圖自己之便，而任意利用個人資料；再者，公務機關內如何儲存、利用個人資料，人民無從知悉，人民只有在發生損害之時，才有機會知悉個人資料被公務機關利用，此皆因公務機關間之資料互通，公務員隨時皆可利用個人資料。因此惟有明確規範公務機關蒐集、處理及利用個人資料之行為，才能確保個人資料之保護。

第二節 研究動機與目的

本人目前在法院擔任法官助理五年有餘，觀察實務上公務機關對於當事人之個人資料之處理，有些是當事人向公務機關申請其業務，業務處理流程中予以儲存資料，常成為公務機關的調查方法，當事人亦無從知悉，只有利用個人資料突然查出個人有違背法律行為，始以當事人違法之事實給予處罰，此時當事人才知道個人資料被利用了。只是公務機關利用個人資料的調查方式是否符合法律正當程序？恐有疑問。

研究公務機關蒐集、儲存及利用個人資料，是希望藉由本論文來了解公務機關對於個人資料之特殊性，所謂特殊性係指個人提供資料授權於專業性之公務機關代其完成當事人欲達成之目的；因應其特殊性於公務機關在各流程蒐集、處理及利用要如何規範，始能完善保護人民資料隱私權，故個人資料保護法（下簡稱個資法）有關公務機關蒐集、處理、利用個人資料的規定，是本論文最主要研究方向，希望能藉由本論文研究內容，公務機關蒐集、處理及利用的行為應如何為之，始足以達到保護個人資料自主決定權。

第三節 研究範圍與方法

一、研究範圍

隱私權之內涵，應是個人有自主權決定以何種方式及內容，向何人表達或透露其本身可辨識性相關之資料及私人生活內容，其涉及個人資訊範圍內，自

已有權決定是否予以公開，若非經本人同意，卻由公務機關將個人資訊予以利用，其已屬對個人隱私權侵害，不論本人是否知悉個人資料有無外洩，都應為本法所保護。本文係以公務機關對個人資料之蒐集、處理及利用關於人格權保護為主題，主要研究議題為：

(一)探討隱私權保護之內涵

(二)國際組織對於公務機關蒐集、處理及利用個人資料保護規定與落實

(三)實務與學說見解剖析以及個資法第 15 條規定公務機關蒐集、處理個人資料及第 16 條規定公務機關利用個人資料各款具體適用。

二、研究方法

因個資法為 101 年 10 月 1 日實行，相關實務判決甚少，仍先以學說為主，故蒐集專書及期刊，再輔以實務判決及相關函釋，並透過法學解釋方法，以文義、體系、目的解釋、實證研究之方法剖析個資法有關公務機關蒐集、處理及利用之立法規定內容為何，上開流程應如何規範始能達到立法目的，另以國際組織有關個人資料保護與我國法相互比較解釋方法來分析兩者之不同，並提出國際組織關於個人資料保護那些規範得作為我國個資法實行之參照等，參以實務上公務機關蒐集、儲存、利用個人資料相關實例，統一做統籌性研究與分析。

第二章 個人資料隱私權及自主權之起源與發展

個人會將個人資料儲存於公務機關，有時係個人為方便申請業務辦理，親自填寫個人相關資料；有時是人民依法配合公務機關調查而有提出義務。例如去戶政機關辦理戶籍登記或遭警察開紅單而提供個人資料等，此種基於個人意思所為個人資料提出，仍應受到隱私權保護，並不會因此部分個人資料係自主公開，即無隱私權保護可言。若公務機關藉由此個人資料內容查詢得知其他有關聯部分資料，如非個人所提供家庭成員或個人職業，也是隱私權保護範圍。要瞭解上列個人自主性提供資料，是否亦為隱私權保護範圍，則應知道個人資料自主決定權保障內容為何？其如何從隱私權延伸而出，更有予以探討之必要，以下就隱私權起源及性質，來了解隱私權衍伸之個人資料自主決定權內容為何？再從外國學說及我國大法官解釋，知悉個人資料自主權保障範圍為何，分述如下：

第一節 隱私權保護之起源

隱私權應予保護之概念開始於西元 1890 年，由華倫（Samuel D. Warren）及布蘭德斯（Louis D. Brandeis）合著之「隱私權」（The right to Privacy）文章中力倡隱私權應受保護¹。該文把隱私權界定為「生活的權利」（right to life）和「不受干擾的權利」（right to be let alone）內容，確立個人得自主決定公開揭露其自身事務之權利，所保障的是個人的「思想、情緒和感受」或者是「不可侵犯的人格」，並指出隱私權於下列情形將受限制，如：（一）與公共利益或一般利益相關時；（二）依據法律具有傳播的權利者，如公眾得予以知悉之新聞；（三）經口頭散布而未造成特定損害者，如該本人欲不為人知之秘密亦已公

¹ Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, The Right to Privacy, 4 HARV. L. REV. 193(1890).

開；(四) 由本人散布或經本人同意者²。依華倫及布蘭德斯雖主張隱私權應予以保護，惟亦認為隱私權並非是至高無上不可限制之權利，仍然有其侷限所在，在考量公共利益與當事人本身之意願等，其他權利若較隱私權更有保護必要，則應保護其他權利為優先。

在華倫及布蘭德斯所揭諸之隱私權經過 70 年的發展後，美國侵權行為法權威學者 William Prosser 教授³，將長期累積的判決及學說整理，認為「不受干擾的權利」(the right to be let alone)，實際上包括四項侵權行為法上的權利，分述如下：

(一) 未獲他人同意，侵擾他人不願受干涉之獨處或其隱密的私生活領域

(Intrusion upon the Plaintiff's Seclusion or Solitude, or into His Private Affairs)

此種侵害係未經他人自願性的同意為要件，故若未獲本人同意應推定係他人不願受干涉之獨處、私生活領域，例如婦女患有罕見疾病，該疾病係婦女私領域的範圍，即便婦女不知悉，未經同意而攝影作為醫學研究，仍屬侵害⁴。

(二) 公開他人私事或令人困窘的私人事務 (Public Disclosure of Personal Embarrassment or Private Facts)

此為他人因公開方法諸如報紙、新聞等，至不特定人或多數人知悉而造成隱私權曝露的侵害，例如非其公眾人物而到處宣傳其有癌症，致使不特定人知悉有此疾病；若係公眾人物身分，在此疾病有影響民眾信賴，如市長身

² 行政院研究考核發展委員會，政府機關強化個人資料保護措施之研究-委託研究報告，2009 年 10 月，頁 15。

³ See William L. Prosser, Privacy, 48 Calif. L. Rev. 383, 388-89(1960). 轉引詹文凱，隱私權之研究，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，1998 年 7 月，頁 23。

⁴ 許朋沅，雇主對勞工網路活動之監視與勞工網路資訊隱私權之法律保護，國立中興大學科技法律研究所碩士論文，2013 年 7 月，頁 20。

體健康欠佳確實會影響市政實行，則應非私人事務之範圍⁵。

(三)使他人受到錯誤的公眾印象(Publicity which Places a Person in a False Light in the Public Eye)

即誤導他人造成錯誤印象之隱私侵害。例如立法委員未經確實為衛生署長之本人，卻僅以照片有一人側身舔男生耳朵相似為本人，即大肆交由新聞報導，造成民眾對其衛生署長品行及私生活領域錯誤印象之侵害⁶。

(四)為自己利益而不當使用他人姓名、肖像或其他具有個人屬性之類似表徵

(Appropriation for the Defendant's Advantage of Plaintiff's Name or Likeness)

即盜用不當使用他人姓名、肖像之侵害，例如製造者為使該瘦身產品暢銷，在未經藝人同意而於宣傳單印有該藝人的肖像，造成消費者誤以為該藝人係使用此產品而瘦身成功⁷。

上開見解為多數美國學者廣為採納，並經歸納為美國侵權行為法整編第二版(Restatement(Second) of Torts)第 652 A 條之侵權行為類型⁸。雖然 Prosser 教授之四態樣區分業已成為通說，但由於隱私權並非單一明確之權利，是否侵擾他人私人生活或事物，有無足使他人因而受公眾誤解或誤信，有判斷困難度，例如公開場所並非代表他人即願意使別人知其私人行為，其在公共停車場上車子裡親暱行為，刻意往車裡頭拍攝，非屬於私人生活空間，得否予以制止，在公開場所所為行為是否即為個人私事或私生活領域之範圍；反之，在私人場所或私人生活涉及公益，關係公眾利益的事，是否人民即不能知悉，以上所列之情形仍必須依賴法院具體個案的判斷。

⁵ 許朋沅，同前揭註 4，頁 20。

⁶ 同前揭註。

⁷ 同前揭註。

⁸ RESTATEMENT(SECOND) OF TORTS, §652A-E(1997). 轉引自王澤鑑，人格權法，自版，2012 年 4 月，頁 215；李榮耕，個人資料外洩及個資外洩通知條款的立法芻議，東吳法律學報第 20 卷第 4 期，2008 年 9 月，頁 255。

近代則對於隱私權的定義延伸到了：(一) 自主地就隱私權範圍為重要的決定、(二) 個人事物不被揭露。即所謂資訊自決權，權利內容為何人可以獲取及利用他人何種的個人資訊，其亦有「憲法上的資訊隱私權(the Constitutional Right to Information Privacy)」之稱⁹。從消極面來說，資訊隱私權保障了除了公眾人物外之一般人的個人資訊，毋需受到大眾的檢視；從積極面來說，這一個權利賦予個人得以自我決定何時、如何以及在何範圍內與他人分享自身資訊。就內涵來說，資訊隱私權保護了個人形象的自主，以及避免誤用個人資訊所造成的損害。前者的意義在於，個人有權利去形塑表現於外的形象；後者指的是，避免個人資料失竊後可能造成的犯罪、避免政府或第三者取得過多或不必要的個人資訊，持有他人個人資料者有義務告知該個人其持有個人資料的態樣及將如何使用之。換言之，個人可以基於資訊隱私權，請求排除國家對於個人資料的不當侵害，即資訊隱私權之侵害排除請求權，以及請求國家停止對於個人資料之侵擾的防禦權¹⁰。近代社會的重要特徵，就是對政府資訊愈來愈要求公開透明，個人愈來愈要求保護隱私，此為個人資料隱私自主權表現，個人資料保護法即在個人資料保護觀念愈來愈重視情形下而誕生。

第二節 個人資訊自決權

在資訊化社會中，人類對於資訊的處理以及資訊流通開始產生重大變革，藉由資訊技術可以大量蒐集、複製、處理、分析以及流通個人資訊。此技術運用得當，便有助於交易的安全、整體經濟的發展、人民至政府機關辦理相關業務也極為便利；反之在不當的運用之下，不但侵害個人之人格權，甚至個人資料將被轉化為商品，甚且作為詐欺集團之犯罪工具，對於個人隱私權將產生極大的損害。因此因應科技的進步，對於隱私權的保障應更多元化，始得落實資訊隱私權之保

⁹ 李榮耕，同前揭註8，頁255。

¹⁰ 李榮耕，同前揭註8，頁254-257。

障¹¹。故為落實資訊隱私權之保障，本為先就先就個人資訊隱私權意義、範圍及個人資訊自決權行使權利內容，予以探究，始作為接續隱私權保障程序之基礎茲說明如下：

一、資訊隱私權意義：

自己所有之個人資料，包括：年齡、身高、體重、住居地、身份證字號、家庭成員、職業、學歷等為個人人格權之範圍，公務機關如未獲當事人允許違背法律規定濫權而被人知悉及散佈，致自己所有活動及舉止將暴露在陽光下，人民之生活權利及安寧即受侵擾。人民會提供個人資料於公務機關予以儲存，是對公務機關就個人資料處理有其信賴性，討論有關公務機關蒐集之特殊性個人即便已將資料儲存於公務機關資料庫內，公務機關亦有義務把關每個人資訊隱私權不受侵害，而資訊隱私權意義應包括資訊自主權，其係指「非侷限於不讓他人取得個人資料，更應擴張到我們自己控制個人資料之使用與流向」，亦即「在沒有通知當事人並獲得其書面同意之前，資料持有者不可以將原先當事人提供自己資料之特定目的轉而利用在另一個目的」¹²。資訊隱私權權利內容，不只從消極面為保障了除了公眾人物外之一般人的個人資料，不需要受到大眾的檢視；更包括積極面地賦予個人得以自我決定如何以及在何範圍內與他人分享自身資訊，亦即資訊自主權之範疇，此為本論文所欲探討個資法所保障之權利範圍。

二、個人資訊隱私權保護範圍：

保護個人資訊隱私權之理由，基本上乃是要透過隱私權保障之賦予，維護個人自主性以及個人的身分認同，達到維護個人尊嚴之目的¹³。因此保護範圍時點包括自始同意他人蒐集、儲存、利用個人資料至之後儲存於公務機關之個人資

¹¹ 簡榮宗，電腦處理個人資料保護法在網際網路上之適用，律師雜誌第 272 期，2002 年 5 月，頁 107。

¹² 王郁琦，網路上的隱私權問題，資訊法務透析，1999 年 10 月，頁 39。

¹³ 劉靜怡，隱私權的哲學基礎、憲法保障及其相關辯論，月旦法學教室第 46 期，2006 年 8 月，頁 42。

料並予以利用情形，以及個人資訊原始態樣及使用過程紀錄，個人皆有知悉權利¹⁴。若保護範圍僅在個人提供資料之時，則會造成嗣後公務機關可能利用個人資料情形，個人無從知悉，則會造成隱私權可能正被侵害，自己也不知道，直到損害已為發生，自己才可能知悉；甚且個人資料有所變更，個人應有權利及義務去更正之，公務機關應隨時讓個人確認是否為現在正確資料，避免公務機關欲通知個人相關業務辦理，可能造成無法聯絡他人情形，所以，個人資訊隱私權應包括個人資料原始態樣及使用過程紀錄，其目的不只便民，也保護個人隱私權。

三、個人資料自主決定權：

個人資料自主決定權之中心思想乃為憲法第 22 條保障隱私權，其權利本質具備人性尊嚴與人性自主色彩，從其本質衍生出之個人資料自主權，即個人不僅是個人資料產出的最初來源，也是其正確性、完整性的最後查核者，亦為個人資料使用範圍的參與決定者，自己基本上有權自行決定，是否將個人資料交付與提供利用，何時與於何種界限內公開個人生活事實。雖然資料自決權對個人隱私權之保障頗為重要，然而資料自決權並非毫無限制地加以保障，個人對其資料並無所謂絕對、無法加以限制之控制權；若個人資料涉及公共利益，確實公共利益也有保護必要，則為了保護公共利益所為對於個人資料自決權之限制權益之平衡，則應考慮以下三個原則：

一、法律保留原則：公務機關對個人資料之蒐集、處理與利用，須於法令規定職掌必要範圍內，並須與蒐集之特定目的相符合。對於資料自決權的保護密度應有階層區分，對於越接近人格核心的個人資料，越是具有使用與結合可能性的個人資料，都越必須給予高度的保護，若將對於資料自決權的限制要件與法律保留上的重要階層理論相互結合，則表示越強烈要求高度的法律保留

¹⁵。

¹⁴ 邱文聰，從資訊自決與資訊隱私的概念區分-評「電腦處理個人資料保護法修正草案」的結構性問題，月旦法學雜誌第 168 期，2009 年 5 月，頁 174。

¹⁵ 李惠宗，憲法要義，元照出版社。2012 年 9 月 6 版，頁 68 至 75。

二、目的限定原則：蒐集個人資料之目的，最遲應於蒐集時明確化，後續之使用亦不得抵觸最初之蒐集目的，同時，個人資料應依其使用目的，在必要範圍內保持其正確、完整與最新狀態，資料有所錯誤時，也應予修正¹⁶。

三、比例原則：資料取用目的限定原則，係檢驗比例原則時的前提。若對於資料使用的目的規定本身不明確，則無法進一步審查相關措施是否已經就相互衝突的憲法利益為合乎比例原則的定位，或是否已經就彼此之利益狀態為適當的權衡。在「適當性原則」的要求上，重要的是在「必要性原則」，即對個人最小侵害性的檢驗上，所有為完成其任務而蒐集涉及之個人資料，必須自我限制採取最輕微的必要手段，立法者亦有義務去選擇對於當事人而言，屬於較輕微侵害的方法。至於「狹義比例原則」，即當愈如何時，便愈應如何。對於愈接近人格核心的個人資料，或是愈具有使用與結合可能性的個人資料，立法者要對之加以限制時，其對於公共利益的正當性與迫切性之必要即越高，且所受的限制越嚴格¹⁷。例如：公務機關未有任何訊息顯示或無法確信該犯罪嫌疑人有住在此處，僅本於依法執行職務而蒐集該區域個人資料，在未經此地區居民同意下，逕而利用侵害其自主決定權，則公務機關一開始要蒐集、利用等之目的應極為明確訊息顯示確信該犯罪嫌疑人居住於此，亦需衡量蒐集、利用等目的所達到公益—即是否足以逮捕犯罪嫌疑人到案，與侵害他人個人資料自主決定權、隱私權，兩相權衡，何者為重？公務機關才有正當理由係為了保護公共利益而對於個人資料自決權之限制。

四、小結：

從以上個人資料保護之發展過程，可見個人資料之保護已從原本僅受到公務機關侵害隱私權時請求救濟，至公務機關必須積極預防個人資料遭受可能之侵害，而當事人也從僅於受侵害後請求賠償的地位，進展至個人可主動決定是否願意自己的資料被蒐集、處理或利用，公務機關與個人應皆為個人資料保護之主

¹⁶ 李惠宗，同前揭註，頁 381。

¹⁷ 李惠宗，同前揭註，頁 120-127。

體，即互負協力義務。

第三節 個人資料保護範圍理論

基於前述隱私權保護及個人資料自主權源之探討，學說上對於個人資料保護之內涵有不同學說加以闡釋，更進一步明確個人資料保護之內容。學說上關於個人資料保護範圍之理論大略而言，可分為五種理論：1. 獨處權理論、2. 親密關係自治理論、3. 一般人格權理論、4. 資訊保留權理論、5. 隱私的情境脈絡完整性理論。以下就上開所提之理論，詳述如下，以從各個層面了解個人資料隱私權保護之範圍。

一、獨處權理論

此理論由華倫及布蘭德斯兩人在哈佛期刊 1890 年所發表「隱私權」一文¹⁸，其所提倡的隱私權，是使個人能保有並享有其獨處而不受外界干擾的權利。因而不論是所謂個人資訊之保密而禁止新聞予以公開或傳播，或者是保持家居或其他私人領域不准他人無故入侵等，皆是為了保持個人獨處狀態。該理論將隱私概念予以定義，但其本身亦存著缺失，如「獨處不受侵擾」的權利，意義上與「一般自由權」之描述並無太大差異，兩者都是彰顯對於他入侵擾的抗拒而已，無法突顯出隱私權與其他自由權的差異¹⁹。優點則是使得個人能保留並享有其獨處而不受外界干擾之權利，不論是個人資訊之保密或家居私人領域均受到保障，皆得對抗恣意曝露私人生活的媒體。

二、親密關係自治理論

此理論認為個人藉由秘密的分享形成個人之親密關係，親密關係成為隱私權內容則要對於社會或公眾生活，與私人的生活或私密性關係作一個區分²⁰；其

¹⁸ Warren & Brandeis, *supra* note 1. 同前揭註 1。

¹⁹ 林建中，隱私權概念之再思考，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1999 年 6 月，頁 49-50。

²⁰ T. Gerety, *12 Redefining Privacy*, HARV. C.R.C.L. L. REV., 233-236 (1977).

針對社會的生活劃分出一個專屬於個人之親密關係予以保障，避免他人、社會、國家或者其他公眾的入侵之權利。而所謂親密關係包含的範圍不單只是人與人之間的關係，甚至包含私人的空間、談話、身體以及其他資訊，上開私人領域的部份，皆是隱私權所要保護的範圍。惟此理論所遭受批評的是：公共領域與私人領域之界限區分有本質上之困難性，公共領域與私人領域並非獨立存在，應該是彼此相互影響共存而無法切離²¹，再者，如何將所謂的社會或公眾生活，與私人之生活或私密領域作一界分，始能對於專屬於個人之親密關係加以保障，確立避免國家、社會或其他公眾之入侵之權利內容，在本理論無法提出明確標準。

此理論進展較獨處理論僅以個人單一個體本身隱私權保護擴張至涉及與個人有關之空間、談話、身體等親密關聯性之活動，皆為隱私權保護範圍，惟若個人非獨處空間而為公共場所的私人親密行為，如何與公共領域作區分，是否仍為隱私權保護範圍，上開兩理論仍無法提供隱私權界定範圍之明確標準。

三、一般人格權理論

此理論認為隱私權目的是在於促進維持個人人格的完整性，以及人格的自我實現。當個人在決定進行一個行為，如資訊是否公開、是否生育等等，此種決定所呈現的便是個人人格的主張，隱私權應建立在人的尊嚴以及透過自我決定來理解對於個人自由的尊重。而隱私權與其他基本權相較之下，較為抽象且範圍也較為廣大，其保障的範圍不限於個人資料隱私自主權，也包含了教育、生育、外觀表現及姓名等等與人格發展有關的部份。如此思考之下，隱私權與一般人格權保護程度相同，其所扮演的角色是相同的²²。皆係以維持個人生活之獨立完整不受侵擾為思考核心，而此種維持個人生活獨立完整而不受干擾之觀念，即在於保持個人人格之完整性。

四、資訊保留權理論

此理論認為所謂隱私權所保護的對象僅限於關於個人資訊保密不予人知的

²¹ 詹文凱，隱私權之研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1998年7月，頁50-52。

²² 詹文凱，同前揭註，頁52。

狀態。簡言之，隱私權保護對象應只限於與個人相關的利益或領域，所謂「隱私」所包含的客體僅限於資訊而已，其他各式各樣的權利，其保護之需要應尋求其他法律概念之幫助。此論點主要是為了避免美國法上對於隱私權概念的混亂以及龐雜的內涵，將隱私權的概念限縮在資訊隱私自主權之上。

雖然，該理論有助於簡化隱私權理論紛亂的現狀，但是依舊有所缺失，如資訊的擁有者為何，例如病歷是醫生對於病患的健康狀況的評價，是藉由病患身上所產生的病徵以及醫生依據其專業知識所為的評價所生，那麼資訊的擁有者究竟是醫生還是病患²³；再者如何確定「與個人有關之資訊」則便須回到前述公私領域區分的難題²⁴，故隱私權之保護，不應只侷限與個人相關之資訊之保密，更應及於其他與個人有關而涉及他人之利益或領域。

五、隱私的情境脈絡完整性理論

紐約大學的Helen Nissenbaum教授所提出之「隱私的情境脈絡完整性」(Privacy as Contextual Integrity)此一理論²⁵，不採用傳統上「公共空間 v. s 私人空間」以及「公共資訊 v. s. 私人資訊」的制式二分法，將「個人資料保護」與「在特別情境脈絡下的個人資料流動規範」兩者互相連結起來。當個人資料從某個資料持有者流動到另一個資料持有者時，應該有不同的資料規範適用於特定的「情境脈絡(context)」。因此，情境脈絡完整性理論可以作為評估資料在行動者(agents)之間互相流動的基礎架構，此一架構有助於確認和解釋為何在某種情況下，某些資料流動的模式是可以接受的，但是在另外一種情境脈絡下，

²³ 林建中，隱私權概念之再思考-關於概念範圍、定義及權利形成方法，台灣大學法律學研究所碩士論文，1999年1月，第四章隱私權之基礎理論，頁18-19。

²⁴ 林建中，同前揭註，頁1-5。

²⁵ See Helen Nissenbaum, *Protecting Privacy in an Information Age: The Problem of Privacy in Public*, 17 *LAW & Pm.* 559, 582 (1998). See also HELEN NISSENBAUM, *PRIVACY IN CONTEXT: TECHNOLOGY, POLICY, AND THE INTEGRITY OF SOCIAL LIFE* 1 (2010) 轉引自劉靜怡，社群網路時代的隱私困境：以Facebook為討論對象，臺大法學論叢第41卷第1期，2012年3月，頁9。

則應該受到質疑²⁶。換言之，在此一理論架構下，某項個人資料的敏感與否，無法獨立於其所處的情境脈絡個別觀察。同樣的資訊，在某一情境脈絡下被認為非屬敏感資料，但是在另一種情境脈絡下，卻極可能轉而成為敏感資料。例如航空公司詢問旅客的目的地為何處，是理所當然之事，但是如果詢問旅客將在何處過夜和預定誰見面，則根本是不妥之舉²⁷，此為敏感資料，應受個人資料隱私權保護。

六、小結

比較上述各種隱私權保護之理論，其獨處權理論認為個人資料保護之隱私權係「獨處不受侵擾」，則若藉由該個人資料會使提供資料之特定人受到侵擾，即應受到保護；而親密關係自治理論則認為個人資料隱私權即為私人的空間、談話、身體以及其他資訊，即為資訊有不欲使他人知悉性質，個人資料內容具有私人性質應受到保護；一般人格權理論將個人資料隱私權建立在人之尊嚴以及透過自我決定來理解對於個人自由的尊重，應尊重個人自主決定是否資料予以使他人知悉及利用等行為；資訊保留權理論認為個人資料隱私權係關於保護客體為個人資料，只要涉及個人有關資訊皆應予以保密且保持不予人知的狀態；隱私的情境脈絡完整性理論認為某一情境脈絡下被認為非屬敏感資料，但是在另一種情境脈絡下，卻極可能轉而成為敏感資料，應就個人資料隱私權為個案之認定，若為感性資料則有保護必要。

本文認為上開理論應具體綜合判斷隱私權保障之範圍，其包括足以表徵個人資料隱密內容或活動為私密不欲人知之特徵，此可從獨處理論及親密關係理論為之判斷，例如個人患有何種疾病病歷資料，或公開場所停放車輛，特別覆蓋棉被遮掩其親密行為。不論個人資料及行為隱私係以資訊呈現或在其公眾場所，個人

²⁶ See Helen Nissenbaum, *Privacy as Contextual Integrity*, 79 WASH. L. REV. 1 19 (2004).

，轉引劉靜怡，註 25，頁 9。

²⁷ 劉靜怡，同前揭註 25，頁 10。

有權利決定不受他人干擾，對其資料得要求特別予以保密不以外洩，此可從一般人格權理論、資訊保留理論、隱私的情境脈絡完整理論判斷之，例如人民自願提供個人資料於公務機關予以處理及利用，個人有權要求公務機關將其資料予以安全保護，公務機關僅得符合法律規範予以個人資料為達成目的之處理及利用。

第四節 隱私權於我國之發展

「隱私權」在我國社會上雖然被廣泛地使用，但其在法律上之意義及規範對象、內容如何，卻始終沒有一明確的概念。從憲法及司法院大法官解釋中可得知我國憲法本文及增修條文之規定，雖並未明文保障隱私權，但可在憲法第 10 條（居住遷徙之自由）、第 12 條（秘密通訊之自由），以及第 22 條概括規定之適用看出我國憲法保護隱私權之精神。

我國關於隱私權之保障及內涵可由司法院大法官解釋發展得其脈絡，於釋字 603 號解釋始予出現，惟在釋字 293 號解釋即肯認銀行個人資料也是隱私權保護範圍內，不因個人資料已由個人提供，則不受隱私權保護；之後釋字 585 號解釋亦提及「保障個人生活秘密空間免於侵擾及個人權利之自主控制」，亦肯認公務機關亦有遵守保護個人資料不予以透露。直到釋字 603 號解釋始提出個人資料自主權一詞，並從課予儲存個人資料之機關有不予透露義務，進而承認個人資料自主權，就提供範圍，方式等亦為保障範圍，個人擁有的是一個可以自我主張及防制的權利，不因提供資料後，如何制止個人資料外洩及利用，只有公務機關自我決定，蓋個人資料不受侵害之保護，為個人及公務機關應共同協力維護及遵守，公務機關有權利及義務，個人也應有。以下就司法院大法官解釋內容舉例分析之：

一、司法院大法官釋字第 293 號解釋肯認個人資料儲存受隱私權保護

該號解釋係第一次明確肯認隱私權具憲法保障之位階，並肯認銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料具有保密之義務，個人隱私權之保護不因個人自願提供資料予銀行而喪失，況且個人在資料的提供上之目的，可能只在乎在該銀行之存款，或銀行是否給予貸款，對於銀行如何使用個人資料，個人並不知悉，司法院大法官釋字第 293 號解釋認為除銀行為了收取呆帳或放款不當等情形，銀行得依現行規定予以利用個人資料向其追討外，銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之不得任意公開，若予以隨意利用，對個人信用及經濟上權益影響甚鉅，亦為侵害人民之隱私權。與之交易之銀行倘率將職務上所知悉此等秘密予以洩露，將使其客戶隱私權遭受損害，客戶得依民法第 18 條第 1 項規定：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害。」憲法對此雖無直接保障之規定，但客戶隱私權仍為憲法第 22 條所保障之權利，其依憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」第 23 條復明定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」在此號解釋之解釋文及不同意見書中²⁸，除肯定隱私權是憲法上的權利，屬憲法第 22 條人民之其他自由及權利，應受憲法之保障外，也指出隱私權即便提供於他人，其並非自此之後不受保護，除依憲法第 23 條之規定，為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益之必要，始得以法律限制之。

二、司法院大法官釋字第 509 號解釋肯認個人資料隱私權保護得限制

其他基本權利行使

隱私權亦為憲法上所保障基本權，雖憲法諸多基本權保護未有隱私權字眼明

²⁸ 司法院大法官釋字第 293 號解釋之陳瑞堂、張承韜、劉鐵錚三位大法官之不同意見書認為，議會自可交由調查及偵察機關究辦，不一定要交給議會始能達到監督目的，本解釋意旨認為銀行可以在不透露個別客戶之姓名及不公開條件下提供資料，惟既係有相當理由足認其放款為顯有不當者，自必先疑有放款不當之特定對象，亦即仍須由議會告知銀行特定客戶之姓名，始得要求提供其銀行秘密，則所謂不透露特定客戶姓名無實質意義。

文規定，但司法院大法官解釋第 509 號解釋認為隱私權為憲法第 22 條規定保護範圍內，若其他基本權行使無正當理由已侵害隱私權，非不得予以限制之，如言論自由為人民之基本權利，憲法第 11 條有明文保障。但在基本權利相互衝突情形，如以侵害他人隱私權來行使言論自由，仍要兼顧他人名譽、隱私及公共利益之保護，而對言論自由依其傳播方式為合理之限制。刑法第 310 條第 1 項及第 2 項誹謗罪即係保護個人隱私權而設，不能對涉及私德而無公益事實而意圖指摘或陳述，不管該事實是否為真，私德事實應予以隱私權保護，除為公眾人物，個人私德事實有時涉及公益，需讓社會大眾予以檢驗，如選舉候選人有諸多女朋友，對女生始亂終棄，選民則有權利知道自己欲投票選舉候選人之品德，此應為公益事實，反之個人不具此身份，私德不應受大眾檢驗，他人若予以知悉，亦不得隨意指摘或陳述²⁹。至於捏造不曾存在事實，而不具有確實消息根據，卻任意予以散播陳述，公眾人物與一般人民皆得主張隱私權之保護。該號司法院大法官解釋中確立隱私權與其他基本權同受憲法保護，在符合憲法第 23 條規定尚非不得對其他基本權予依合理之限制。

三、司法院大法官第 585 號解釋認為公務機關依法行使職權而侵害個人資料隱私權，應有法律規定，並受司法監督

公務機關依法要求有關機關就行使職權所涉及事項提供參考資料，或向有關機關調閱文件涉及個人資料，若個人或機關拒絕提供時，對違反協助調查義務者，施以合理之強制手段，須為有效達到目的且侵害權利最小。司法院大法官第 585 號解釋認為其公務機關行使職權須依法律規定為之，諸如立法機關調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。於特殊例外情形，就特定事項之調查有委任專業人士協助調查之必要時，則須制定特別法，就委任之目的、委任調

²⁹ 司法院大法官釋字 293 號解釋之蘇俊雄協同意見書亦認為，言論事實陳述與公益關連性有關，則言論自由保障應優於人格名譽權保障。

查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉以為監督行使職權是否符合法律規範之依據。各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則。其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求，基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制為由，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。立法院行使調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序³⁰。

針對公務機關行為揭露保護原則，該號司法院大法官解釋已對個人資料隱私權做了較完整的說明，基於考量人性尊嚴、個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。

四、司法院大法官第 603 號解釋確認個人有資料自主決定權之權利

隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟屬人格權之一，基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，保障個人生活秘密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，亦為隱私權保護範圍，受憲法第 22 條所保障。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，司法院大法官釋字第 603 號解釋謂其個人資料自

³⁰ 司法院大法官釋字 585 號解釋文認為，319 槍擊事件真相調查特別委員會條例第 8 條第 4 項所規定，該會行使職權不受國家機密保護法、營業秘密法、刑事訴訟法及其他法律規範限制，得要求機關、團體、個人為協助，而不得以其為國家機密、營業秘密、偵查保密、個人隱私等為由拒絕，此涉及人民基本權利，有違正當法律程序及法律明確性原則。

主決定權之權利內容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，並保障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。不因個人資料於公務機關儲存，即無權利知悉個人資料現有狀態，個人應與公務機關權利義務相對等，惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，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。

該號司法院大法官解釋之重要性在於：說明了個人自主控制個人資料之資訊隱私權的概念，亦確立個人確實有隱私權衍伸而出個人資料自主決定權之權利，其保障個人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，並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。此號解釋亦肯認隱私權雖係基於維護人性尊嚴與尊重人格自由發展而形成，惟其限制並非當然侵犯人性尊嚴。憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，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。至該法律是否符合憲法第 23 條之規定，則應就國家蒐集、利用、揭露個人資訊所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量。就所蒐集個人資料之性質是否涉及私密敏感事項、或雖非私密敏感但易與其他資料結合為詳細之個人檔案，於具體個案中，採取不同密度之審查。指紋係個人身體之生物特徵，因其具有人各不同、終身不變之特質，故一旦與個人身分連結，即屬具備高度人別辨識功能之一種個人資料。由於指紋觸碰留痕之特質，故經由建檔指紋之比對，將使指紋居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位。因指紋具上述諸種特性，故國家藉由身分確認而蒐集個人指紋並建檔管理，足以使指紋形成得以監控個人之敏感性資訊，故強制按捺指紋資料提供應受到嚴格密度之審查³¹。例如戶政機關予以按捺指紋始得領取身份證為由，拒絕本人未捺指印即領取身份證，即便公務機

³¹ 司法院大法官釋字 603 號解釋文認為，國民身分證領取會直接影響人民基本權利行使，強制人民按捺指紋予以儲存作為領取國民身分證要件，即便目的係為防止冒領、迷途失智、無名屍體等為由，亦不符合比例原則。

關按捺指紋的目的係確保第一次領取身份證之人確實為本人，並將個人指紋儲存於公務機關資料庫，以便將來若有換領身份證或者身份證遺失補領而作為確認辨識本人之方式，逕而防止他人盜領。惟指紋具有高度辨識個人之敏感性資料，若得透過其他方式足以確認為本人，諸如本人到場，或以其他文件證明為本人，個人應得自主選擇其他方法為之，不應以強制按捺指紋方式，始能領取國民身分證。

五、司法院大法官釋字第 631 號解釋認為侵害個人資料隱私權應由法院審查

人民提供個人資料於相對應個人或團體之對象、時間、方式及內容等事項，有不受國家及他人任意侵擾之權利。國家採取限制手段時，除應有法律依據外，限制之要件應具體、明確，不得逾越必要之範圍，所踐行之程序並應合理、正當。

司法院大法官釋字第 631 號解釋強調個人資料之自主控制權應受保障，即便有正當理由為之侵害，原則上應由客觀、獨立行使職權之法院予以審查其侵害所依據法律之理由是否有正當性，因為職司犯罪偵查之檢察官與司法警察機關為了監聽重大犯罪，而同時負責通訊監察書之聲請與核發，必定會為了方便偵查犯罪，一律准許監聽，由聲請者以外之公正機關予以審查，人民秘密通訊自由之保障始能落實³²。例如：警方為偵查某一犯罪事實，僅是懷疑他人有犯罪嫌疑，卻無任何明確性證據，也無法確實認為對方有高度可能性為犯罪行為，若只由偵查者一方負責監聽審查及准許，為了證實自己懷疑是否為真，必定自己准許自己的監聽，則每個人透過電話或手機所說所有內容，無時無刻都被侵害，等到自己被通知被監聽了，卻也不知在那段時間說了那些內容，損害有多大自己也無法評估，故在沒有預防通訊內容侵害之機制及知悉自己說出那些內容而被侵害，對自己隱私權被侵害所造成之損害是極為甚大；倘由法院來審查監聽有無理由，則須提出證據及偵查方向，始有准許監聽可能性，如此才能預防個人通訊自由被他人侵害。

通訊保障及監察法(下稱通保法)亦於 103 年 1 月 14 日修正，其與司法院大

³² 司法院大法官釋字第 631 號解釋文認為，應由中立、客觀法院審查通訊監察之聲請，始能保障人民秘密通訊自由。

法官釋字 631 號解釋內容有關修正如下所述³³：

(一)調取通聯紀錄及通信使用者資料應採法官保留

依釋字第631號解釋，通訊內容以外關於通訊之有無、對象、時間、方式等通訊資料，屬憲法第12條人民秘密通訊自由之保障範圍，惟法制並未依照上開解釋意旨將調取通聯紀錄等非通訊內容之通訊資料，納入法官保留之範圍，致實務上任由偵查機關恣意逕向電信業者調取通聯紀錄及通信使用者資料，不受節制。

(二)廢除建置機關或改隸臺灣高等法院

通保法於2007年修正時，雖將建置機關明定為單純提供通訊監察軟硬體設備而未接觸通訊內容，而與執行機關有所區別，但建置機關並非專指國家之通訊監察中心。惟我國實務之運作，卻保留偵查執行機關所屬通訊監察中心作為通保法所稱建置機關，亦即法務部調查局通訊監察處及內政部警政署刑事警察局通訊監察中心，民間電信業間配合拉專線到此兩建置機關，而此兩建置機關都設置於偵查機關內，且操作掛線錄音的技術人員亦為偵查機關所指派，藉由偵查機關內部作業單方操作，有如密室監聽，缺乏有效監督，亦難取信於人，故應廢除該兩建置機關。

(三)課以執行機關、監督機關公告及報告義務

基於權力分立制衡之原則，通訊監察行為之監督，除司法內部控管外，應要求通訊監察執行機關、監督機關、電信事業、郵政事業或其他協助執行通訊監察之機關、事業及處所，須於每年度定期上網揭露通訊監察之相關資料，並至立法院報告或提交於立法院備查之，以外部控管機制，降低通訊監察行為弊病之可能性。

(四)法院應設置強制處分審查專庭

為貫徹通訊監察採取法官保留原則之立法意旨及釋字第631號要求，兼顧審

³³ 何信慶，從立法審議過程談新修正通訊及監察保障法，司法新聲第111期季刊，2014年7月，頁32-34。

查之時效、專業性與中立性，刑事法院應設置強制處分審查專庭，審查法官並應迴避本案之審判，以確保其中立性。

(五)增訂通訊監察之救濟程序及刑事確認之訴：

釋字第631號認定通訊監察處分係較搜索更強的侵害處分，事後應予受監察人有審視有無違法情事之救濟機會。次按，通訊監察處分於受監察人不知狀況下為之，迨受監察人受通知時，處分已經終結，因此，已無撤銷或變更之可能，救濟性質轉為確認違法性質，故參照行政訴訟法第6條第1項之規定，於具確認利益情形，應准予請求法院確認通訊監察處分違法。

綜觀以上，通保法的修法內容，因通訊監察是重大侵害人民基本權的強制處分，為制衡偵查機關的通訊監察措施，以免不必要之侵害，並兼顧強制處分目的達成，釋字第631號解釋已清楚描述須以法官保留的權力制約，以及透過正當程序來制約，立法修正係更續而補強程序制約功能，雖頗有見地，但於事前審查的權力制約部分，卻可能對於緊急情況諸如被害人生命、身體健康正遭受迫害情形，卻因過度制約而無法立即予以保護其他正在被侵害殆盡的法益³⁴。

六、司法院大法官釋字 689 號解釋認為在公開場所仍有個人資料隱私權保護可言

該號解釋肯認個人於公共場所仍有對其資料自主權利，因個人之私人生活及社會活動，若於公共場合無隱私權保護可言，則可能隨時受他人持續注視、監看、監聽或公開揭露，其言行舉止及人際互動即難自由從事，致影響其個人行動自由。尤以現今資訊科技高度發展及相關設備之方便取得，在公共場合下，個人之私人活動受注視、監看、監聽或公開揭露等侵擾之可能性大為增加，甚且個人往往無法知悉情形下，被他人一一予以錄影、錄音，待被公開才知道自己已被偷拍。是個人縱於公共場域中，亦應享有依社會通念得不受他人持續注視、監看、監聽、接近等侵擾之私人活動領域及個人資料自主、隱私權之保護³⁵。故司法院大法官

³⁴ 何信慶，同前揭註，頁 34。

³⁵ 司法院大法官釋字 689 號解釋文認為，個人即便在公共場所亦有合理隱私期待，經勸阻仍繼續跟追，其跟追若非社會通念容忍之方式及未有正當理由，個人有權不受干擾且具有資料自主權。

釋字 689 號解釋認為個人於公共場域時，個人有權決定其個人資訊的自主控制，並不因所處地點公開即可受他人隨時侵害其隱私權，如明星藝人就公共場合所從事行為，是否只要是公共場所皆能成為新聞傳播媒體或狗仔隊報導內容，則在於其記者所採取取得消息方式，是否足已影響個人自主能為行為及活動，若已影響，明星藝人身份應得主張一般私人行動自由權及隱私權之保障，其有權利以適當方法制止記者繼續予以跟蹤或者接連拍攝，記者不得以其藝人在公共場合即無個人隱私權保護為由，不聽個人勸阻而持續為之拍攝，公共場合所處地域亦為個人資訊自主權保護範圍。甚且記者將藝人當場予以制止繼續拍攝而對記者施暴畫面予以報導及刊載，雖記者本身即無過度干擾藝人活動自由，惟藝人對個人活動之隱私的畫面紀錄予以制止報導及刊載之權利，仍應為適當之方法，當場採取手段可能仍先已勸阻為先及以不傷害他人身體為原則，才符合手段必要性。

七、小結

從上開司法院大法官解釋可知，其對於隱私權保護內涵之演進：從個人資訊儲存及利用應有安全保障措施，避免其隱私權侵害（司法院大法官第 293 號解釋）；其個人資訊隱私權係憲法第 22 條保障之基本權利，與其他基本權利地位相同（司法院大法官第 509 號解釋）；若國家機關侵害其資訊隱私權，應有法律規定，符合正當法律程序（司法院大法官 585 號解釋）；至司法院大法官第 603 號解釋首次提出資訊自我決定權概念，確認人民得自主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，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。作為基本權的資訊隱私權，對於國家來說，課予了其保護義務的功能，確保個人資訊隱私不受他人侵害，即便國家機關以侵害個人隱私權之偵查手段來達到公共利益，仍要由公正、客觀法院予以審查（司法院大法官第 631 號解釋）；甚而在司法院大法官第 689 號解釋更擴及即便在公共場所個人仍有資訊自主權制止他人不法之侵害。

本文認為從上開司法院大法官解釋可以知悉資訊隱私權係個人得於憲法上主張之基本權，不論是在私人領域或公共場所，人民皆得主張該權利不受不法侵害，其亦得自主決定是否提供個人資料於公務機關，若予以儲存個人資料於公務機關資料庫應有安全保護措施，個人得隨時請求查閱、更正或刪除其資料；國家機關對於其個人資料蒐集、處理及利用等公權力行為皆應依法律規定為之。故國家機關若限制資訊自主權不符合法律保留，或其公權力行為足以使個人資訊自主決定權無法行使及有所阻礙等，則違背憲法保障人民資訊自主之權利。



第三章 國際組織關於公務機關對於個人資料之保護

立法院於2009年3月31日三讀通過經由聯合國決議之公民權利和政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights.）第17條規定：「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得加以無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」³⁶。而之後我國個人資料保護法係參酌經濟合作暨發展組織及亞太經合組織所揭示有關個人資料隱私權保護8大原則，至歐洲聯盟公布實施個人資料保護指令對於歐洲之個人資料保護有實質影響者，上開外國法制皆為各國個人資料隱私權保護立法的重要參考依據，亦為我國個人資料保護法立法之法源，故有予以探討之必要，茲就聯合國有關個人資料隱私權之保護、國際經濟合作暨發展組織之隱私權保護暨個人資料跨境流通指導原則、亞太經濟合作發展組織與隱私權暨個人資料保護相關之指導綱領、歐盟個人資料保護指令，其內容分述如下：

第一節 聯合國有關個人資料隱私權之保護

聯合國對於個人資料隱私權保護，依聯合國憲章（Charter of the United Nations）第55條即明示，各國應尊重與發展人性尊嚴的要求³⁷，其係聯合國成

³⁶ According to Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights,

“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. - Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.”, available at

<https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>(last visited March 1, 2015).

³⁷ According to Article 55 of the Charter of the United Nations, “With a view to the

立重要目標，而聯合國大會亦於1948年12月10日第217A(III)號決議通過並宣布世界人權宣言(The Universal Declaration of Human Rights)，該宣言第12條規定：「禁止對任何人的私生活、家庭、住宅或通訊加以任意或非法干涉，也禁止對任何人的榮譽和名譽恣意攻擊。」³⁸揭示與個人隱私權範圍有關之私生活、家庭、住宅、通訊皆不得任意或非法予以侵害，則不只個人隱私權保護，與個人有關之家庭成員或通訊對象等，也應為隱私權保障範圍內。後來，聯合國為落實1948年之世界人權宣言(The Universal Declaration of Human Rights)，即在1966年12月16日經由大會第2200號決議通過公民與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR))、經濟社會文化權利國際公約(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR))，兩公約與世界人權宣言共稱為國際人權憲章，乃國際社會最重要之人權法典，也為國際人權保障體系最根本之法源，尤其公民與政治權利國際公約於1976年3月23日生效時，其第17條規定：「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」³⁹肯認了人人對於隱私權被

creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote (c)universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.”, available at <http://www.un.org/en/aboutun/charter/charter.htm>(last visited March 1, 2015).

³⁸ According to Article 12 of the Universal Declaration of Human Rights, “No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks”, available at <http://www.un.org/en/documents/udhr/>(last visited March 1, 2015).

³⁹ 同前揭註36。

侵害應受有法律保障之權利。而我國在 1967 年 10 月 5 日即已由常駐聯合國代表在兩公約上簽字，但因聯合國大會在 1971 年 12 月 25 日通過 2758 號決議，使我國失去代表權，無法再參加聯合國之活動，以致 42 年未批准兩公約⁴⁰，而後我國為提升我國人權標準，促進人權發展，重新融入國際人權體系及拓展國際人權互助合作，進而提昇我國國際人權地位，順應國際人權潮流，徹底實踐這兩公約，立法院於 2009 年 3 月 31 日完成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三讀程序，並於 2009 年 12 月 10 日生效。此兩公約已具有國內法之效力⁴¹，我國亦應有遵守公約之內容，而立法對於人民隱私權加以保護之義務。至於為因應資訊的全球化以及資訊社會的流通而對個人資料之保護，聯合國大會於 1990 年 12 月 14 日公布電腦化處理個人資料檔案指導綱領(Guidelines for the regulation of computerized personal data files)，該指導綱領內容分為兩部分，第一部分提出各國立法時應包含之原則，在個人資料處理最低保障有 9 點標準⁴²：

一、合法與遵守誠實信用原則 (Principle of lawfulness and fairness)

包括公務機關處理個人資料應合法，且當事人給予公務機關資料目的，係本於其專業性及處理方式會符合當事人利益，而公務機關對於個人資料處理應達到當事人所期待之目的，並持誠實信用之態度及精神，始能建立人民信賴公務機關公權力之行使。

二、資料正確原則 (Principle of Accuracy)

資料內容正確，始能明確特定該個人，維持資料的正確性，不只為公務機關義務，也是當事人的權利及義務，因為該資料內容是否正確、有無變動、應如何更改，當事人最知悉，例如住家搬遷而未更正戶籍地，則會影響公務機關若對相

⁴⁰ 總統府有關國家人權公約報告, available at <http://www.president.gov>(last visited March 1, 2015).

⁴¹ 司法院大法官釋字第 329 號解釋意旨，依憲法第 63 條規定締結之條約，其位階等同於法律。

⁴² 黃清德，科技定位追蹤監視與基本人權保障，元照出版社，2011 年 11 月，頁 13。

關公文書以寄存送達於戶籍地而生效，當事人卻不知悉公文書存在。故資料正確性關乎當事人之權益，其維持係公務機關及當事人共同的義務。

三、目的明確原則 (Principle of the Purpose-Specification)

公務機關在處理個人資料流程中，其目的應明確，始能限制公務機關對個人資料為處理等之手段，皆應以達到目的為考量，非達到目的之有效方法，或眾多方法中選擇侵害當事人權益甚重之方法，皆不符合當事人所預期待之目的，公務機關應不能選擇該等方法；且目的內容明確係當事人可理解及預見，非僅以公務機關單方知悉，而當事人卻無從得知，公務機關應告知當事人目的之內容並使其理解及知悉，始能達到目的明確性亦係考量到雙方之目的否一致，即公務機關所欲達到目的否為當事人提供個人資料之目的。

四、利害關係人近用原則 (Principle of Interested-Person Access)

利害關係人若對於非個人所有之資料有其法律上利害關係，應可以利用該等資料。例如利害關係人與當事人有其訴訟紛爭，然僅知道當事人搬遷前之住址，但不知道是否為戶籍地，此時應可透過法院給予利害關係人之函文，至戶政事務所調取當事人戶籍地資料，以便將起訴狀繕本送達於當事人。使當事人知悉有此訴訟。故此利害關係人是否得近用非屬自己之個人資料，應由公正、客觀之機構為之判斷諸如法院，始能利用該等個人資料，上開利用行為亦符合當事人權益，有助於紛爭解決。

五、不歧視原則 (Principle of Non-Discrimination)

公務機關對於個人資料處理應依法為之，且處理方法係依規範之流程所為一致性處理，而無任何差別對待。

六、安全保護原則 (Principle of Security)

公務機關對於個人資料處理等行為應為安全保護，目的係避免資料外洩，且為因應科技可能侵害資訊隱私之手段，應隨時更新安全措施以防範新型侵害方法。

七、應設置監督機構，監督遵守其規定，違反規定應加以制裁 (Supervision and

Sanction)

監督機構設置係監督資料管理者能遵守規範為個人資料處理等行為，亦可警惕該管理者應依法為之，因其所為處理等行為方式皆有上級機關或專業機關予以監督，若有不法或不當則會予以處罰。

八、除為保護國家安全、公共秩序、公眾健康或道德理由外，不得制定例外條款
(Power to Make Exceptions)

國家安全、公共秩序等法益與個人資訊隱私權利相權衡下，若前者保護有其緊急性或有保護該等法益之必要，則公務機關得為例外條款之規定，依該規定為個人資料處理等行為。

九、資料跨國流通情形，並應注意勿使隱私權保護而阻礙資訊流通。

資訊跨國流通現象係科技日新月異所必然之結果，而資訊隱私權保護應隨時代演進而對法規範及政策予以更新使其因應。

該綱領第二部分則說明所示原則，於政府間國際組織保存個人資料檔案，亦應適用之⁴³。

第二節 國際經濟合作暨發展組織之隱私權保護暨個人資料跨境流通 指導原則

我國於1995年制定電腦處理個人資料保護法(今稱個人資料保護法)，其立法理由即說明為規範電腦個人資料，避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，參酌經濟合作暨發展組織(Organization of Economic Cooperation and Development, OECD)所揭示個人資料保護8大原則而予以立法。OECD成立宗旨在促進會員國之經濟發展，提高人民生活水準。該組織於1974年始從事個人資料之國際流通問題，理事會並於1980年9月23日通過理事會有關個人資料之國際流通及隱私權保護準則(Council Recommendation Concerning Guidelines

⁴³ 黃清德，同前揭註，頁13。

Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data) , 目的在要求各會員國將準則內所揭示內容納入各該內國法規範中，一方面保護隱私權而強調個人資料蒐集應受到限制、個人資料正確性、使用目的、如何運用決定權；一方面又在防止各國藉保護隱私之名，不當妨礙個人資訊國際流通之自由。雖然，此一原則僅具有建議之性質，依會員國自願而不具有拘束力，但各國仍參考上開準則制定資料保護法。而我國於 1995 年制定電腦個人資料保護法，亦是參考 OECD 準則而立法。

有關個人資料之國際流通及隱私權保護準則於第 7 條至 14 條中，提出關於資料蒐集限制原則、資料內容正確原則、目的明確化原則、利用限制原則、安全保護原則、公開原則、個人參加原則、責任歸屬原則之 8 大原則，用以確保個人資料安全，進而保障個人隱私權。茲就 OECD 指導原則對於個人資料保護提出 8 大原則，其內容分述如下⁴⁴：

一、1980 年 OECD 有關個人資料之國際流通及隱私權保護準則 (Council Recommendation Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)

(一) 蒐集限制原則 (Collection Limitation Principle)

有關個人資料蒐集，原則上應加以限制，並應以合法及公平之手段獲得，必要時，應通知當事人或得其同意⁴⁵。蒐集手段方式係依何法律規範，公平權衡多種方法以該手段為之的具體理由為何，應有其依據，並告知當事人所為依據為

⁴⁴ According to Part 2 of the OECD Council Recommendation Guidelines about the Basic Principles of National Application , available at <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesontheProtectionofPrivacyandTransborderFlowsOfPersonalData.htm>(last visited March 1, 2015).

⁴⁵ According to Part 2 of the OECD Council Recommendation Guidelines about the Basic Principles of National Application , “There should be limits to the collection of

何並得其同意；若當下因緊急情狀或有其他法益保護之必要等而無法得當事人同意，事後亦應於適當時機通知當事人使其知悉。

（二）資料內容完整性原則（Data Quality Principle）

個人資料應依其目的而使用，在其使用目的之必要範圍內，應正確、完整並保持最新之狀態⁴⁶。資料內容正確始能達到當事人提供資料於公務機關所預期待之目的，該資料內容有無變動為當事人最知悉，該等義務應由公務機關及當事人共同維持。

（三）目的明確化原則（Purpose Specification Principle）

個人資料蒐集之目的至遲於蒐集資料時必須明確，且隨後之使用僅限於最初蒐集目的，不能與目的不相容的；於目的變更應予以明確化⁴⁷。目的明確化原則係限制公務機關所為蒐集、利用等行為是否符合最初目的，即變之後目的有所變更亦應明確，其變更明確化內容包括變更原因為何、變更目的為何等，以取代最初蒐集之目的及限制公務機關將來對於個人資料蒐集、利用等行為。

（四）使用限制原則（Use Limitation Principle）

personal data and any such data should be obtained by lawful and fair means, and where appropriate, with the knowledge or consent of the data subject.”

⁴⁶ According to Part 2 of the OECD Council Recommendation Guidelines about the Basic Principles of National Application, “Personal data should be relevant to purposes for which they are to be used, and to the extent necessary for those purposes should be accurate, complete and kept up-to-date.”

⁴⁷ According to Part 2 of the OECD Council Recommendation Guidelines about the Basic Principles of National Application, “The purposes for which personal data are collected should be specified not later than at the time of data collection, and the subsequent use limited to the fulfillment of those purposes or such others as are not incompatible with those purposes, and as are specified on each occasion of change of purpose.”

個人資料不應作為蒐集目的以外之其他目的之查詢閱覽利用或其他使用，除當事人同意或法律另有規定外，個人資料利用不得為目的以外之利用⁴⁸。利用目的內容即係當初蒐集之目的內容，也為當事人提供資料之初，所能預見及理解將來利用目的內容；至目的外利用為例外，須符合法律規定或得到當事人同意，法所規範為目的外利用情形係可能因有緊急姓或有其他法益應優先保護必要或考量當事人權益等事由，若不符合該等規定，則應得當事人同意，始能為目的外之利用。

（五）安全保障原則（Security Safeguards Principle）

個人資料應予以安全措施予以保護，並防止遺失、不法接觸、破壞、使用、變更或公開之危險⁴⁹。安全保護包括放置儲存資料處所予以鎖門、辨識卡等物理上措施，與設定資料之層級等電腦資訊安全之防護措施，諸如電腦系統對於異常活動之變更密碼及危險監督通報設置⁵⁰。

（六）公開原則（Openness Principle）

對於個人資料之蒐集、處理及政策之制訂，應以公開為原則。資料管理人員姓名及聯絡處、資料之種類、特定目的等事項，亦均需公開，使社會大眾能以簡便方式知悉及取得個人資料⁵¹。

⁴⁸ According to Part 2 of the OECD Council Recommendation Guidelines about the Basic Principles of National Application, “Personal data should not be disclosed, made available or otherwise used for purposes other than those specified in accordance with Paragraph 9 except:(a) with the consent of the data subject; or(b) by the authority of law.”

⁴⁹ According to Part 2 of the OECD Council Recommendation Guidelines about the Basic Principles of National Application, “Personal data should be protected by reasonable security safeguards against such risks as loss or unauthorized access, destruction, use, modification or disclosure of data.”

⁵⁰ 陳秀鋒，線上個人隱私之保護，月旦法學雜誌，2002年3月，第82期，頁209。

(七) 個人參與原則 (Individual Participation Principle)

個人對於個人資料享有下列權利：1. 本人得向資料管理人或其他人確認是否保有關於自己之資料；2. 本人於合理期間內，如有必要得以不過當之費用，依合理之方法，以自己亦能理解之方式，知悉有關個人資料現有狀態；3. 本人提出有關對個人資料答覆或閱覽卷宗之要求被拒絕，得提出異議；4. 本人於提出異議有理由成立時，得要求應將資料予以刪除、變更、完整化及補正⁵²。

(八) 責任原則 (Accountability Principle)

資料管理者對上述原則應負遵守之責任⁵³，其責任內容包括公告職權蒐集範圍及利用該等資料之目的、蒐集應符合比例原則及目的性原則、資料內容應於

⁵¹ According to Part 2 of the OECD Council Recommendation Guidelines about the Basic Principles of National Application, “There should be general policy of openness about developments, practices and policies with respect to personal data. Means should be readily available of establishing the existence and nature of personal data, and the main purposes of their use, as well as the identity and usual residence of the data controller.”

⁵² According to Part 2 of the OECD Council Recommendation Guidelines about the Basic Principles of National Application, “An individual should have the right:(a) to obtain from a data controller, or otherwise, confirmation of whether or not the data controller has data relating to him;(b) to have communicated to him, data relating to him within a reasonable time at a charge, if any that is not excessive in a reasonable manner; and in a form that is readily intelligible to him;(c) to be given reasons if a request made under subparagraphs(a) and (b) is denied, and to be able to challenge such denial; and(d) to challenge data relating to him and if the challenge is successful to have the data erased, rectified, completed or amended.”

⁵³ According to Part 2 of the OECD Council Recommendation Guidelines about the Basic Principles of National Application, “A data controller should be accountable for complying with measures which give effect to the principles stated above.”

蒐集至使用時符合完整性、嗣後利用符合當初蒐集之目的、個人資料保護應予以安全保障、個人應隨時有個人資料知悉、控制、自主決定權。

二、2013 年 OECD Privacy Guidelines

隨技術發展，資料傳遞所產生的風險遠較於 1980 年代來得複雜。2013 年所發布的內容，風險管理及為全球資料流通的互動性為兩大主軸，因此，在指引中納入新的概念，包含 1. 國家隱私策略：有效的隱私法制是不可或缺的，但在今日國家應該將隱私保護放在更高的戰略位置、2. 隱私管理程序：(以個人資料)為核心服務的機制應系統化的保護隱私、3. 資料安全漏洞通知：涵蓋有權者及各別個體的通知。在責任的履行部分，增加資料控制者 (data controller)，應有管理程序以符合上述的原則，該管理程序需包含資料風險的評估、內部監控、通知主管機關等要求；國家實施部分，則新增加隱私主管機關的設立、考量不同角色(如：資料控制者)所應遵循的行為、考量其它的配套措施，如技術、教育訓練等)⁵⁴。

三、小結

2013 年 OECD Privacy Guidelines 因考量科技對於個人資料隱私權之衝擊，對於國家隱私策略、資料管理人責任、安全保障設施及資料管理有缺失即時通報機制更加重視，相較於 1980 年 OECD 有關個人資料之國際流通及隱私權保護準則

⁵⁴ According to the 2013 OECD Privacy Guidelines, “A number of new concepts are introduced, including: National privacy strategies: While effective laws are essential, the strategic importance of privacy today also requires a multifaceted national strategy coordinated at the highest levels of government. Privacy management programmes: These serve as the core operational mechanism through which organisations implement privacy protection. Data security breach notification: This provision covers both notice to an authority and notice to an individual affected by a security breach affecting personal data”, available at <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesontheProtectionofPrivacyandTransborderFlowsOfPersonalData.htm>(last visited March 1, 2015).

(Council Recommendation Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data) 僅強調安全保障措施完備，2013 年 OECD Privacy Guidelines 更擴及重視資料管理人教育訓練及隱私政策實行。在 1980 年 OECD 有關個人資料之國際流通及隱私權保護準則

(Council Recommendation Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data) 強調公務機關應公告職權蒐集範圍及利用該等資料之目的、其蒐集手段應符合比例原則及目的性原則、蒐集至利用資料內容應符合最新性與完整性、嗣後利用受到當初蒐集目的之限制、個人資料保護應予以安全保障、個人隨時對其資料有自主參與權；至 2013 年 OECD Privacy Guidelines 更強調公務機關對個人資料保護應符合現代科技設備之安全性及公務員專業教育訓練，因若不事先於安全措施及方法予以規範、設置完備，個人資料隱私損害一旦發生，則無法緊急及時控制來避免繼續擴大損害；蓋網路係全球性的流通，個人隱私資料安全保護一有缺失或有人濫權予以處理及利用，該資料外洩將散布於全球而無法控制其損害。故為因應現代科技日益發達，國家保護個人資料隱私安全政策不應僅著重在儲存資料庫防範設施，對於資料管理人責任及專業訓練更是重要。

第三節 歐盟個人資料保護指令

1993 年歐洲共同體正式更名為歐洲聯盟後⁵⁵，真正對於歐洲之個人資料保護

⁵⁵ 歐洲聯盟 (European Union, EU)，簡稱歐盟，英文縮寫：EU，是根據 1992 年簽署的(歐洲聯盟條約也稱【馬斯垂克條約】)所建立的國際組織，現擁有 28 個會員國。規範歐盟的條約經過多次修訂，目前歐盟的運作方式是依照【里斯本條約】來運作。歐盟是世界最有力的國際組織，主要機構有歐洲理事會(又稱「歐洲高峰會」，是最高決策機構)、歐盟理事會(又稱「歐盟各國部長理事會」)、歐盟委員會(又稱「歐盟執委會」)、歐洲議會(是直選產生的民意機構)、歐洲法院、歐洲中央銀行等。Available at http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm(last visited March 23, 2015).

有實質影響者，為 1995 年歐盟公布實施並於 1998 年生效的個人資料保護指令 (Directive 95/46/EC)，以下簡稱「歐盟個資指令」，該指令對於個人資料之立法內容，包括資料品質原則、資料處理合法原則、特種資料處理原則、告知資料主體原則、資料主體取得權、資料主體異議權、資料處理之保密與安全、民事責任等分述如下：⁵⁶

一、資料品質原則 (Data Quality)⁵⁷

資料管理人必須確保個人資料品質符合下述原則：

- (一) 公平、合法處理。
- (二) 目的性：基於具體、明確且合法之目的蒐集，事後並不得違反該目的。資料蒐集或利用應符合原蒐集之目的。對於巨量資料，以分析辨識趨勢或資訊間關連性，或直接影響當事人，如追蹤、分析、側寫當事人行為，應給予當事人選擇的權利；至開放性資料，應有資料匿名、資料保護相關措施。
- (三) 必要性：適當、相當且不逾越原蒐集或後續處理目的。
- (四) 內容正確性：資料必須正確，必要時應予更新。
- (五) 儲存逾期禁止：個人資料之儲存時間不能久於原先蒐集目的之達成或進一步處理資料所需之時間。

二、資料處理合法原則 (Criteria for Legitimate Data Processing)⁵⁸

個人資料合法前提在於：

- (一) 當事人明確同意。指任何資料主體在被通知情況下，自由地明確表

⁵⁶ Directive 95/46/EC on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data, 1995 O. J. (L 281) 31 [hereinafter Data Protection Directive], available at http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm (last visited March 9, 2015).

⁵⁷ Data Protection Directive art. 6(1)a - 6(1)e.

⁵⁸ Data Protection Directive art. 7.

示同意處理與其有關個人資料的意思表示⁵⁹。

- (二) 基於契約或契約訂定前所必要的資料處理。
- (三) 為履行資料處理者所負擔之法定義務所必要。
- (四) 為保護資料主體之重大利益。
- (五) 為履行與公共利益相關之任務必需的資料處理。
- (六) 為資料處理人或接受資料揭露的第三方所追求的合法利益之目的所必需的資料處理。

由於上述第五、六點並非基於保護資料主體的立場，亦未經其同意，為調和公共利益與資料主體權益，歐盟個資指令特別授予資料主體異議權⁶⁰。資料主體得隨時基於其特殊情況之重大事由提出異議，一旦異議成立，除法律另有規定外，個人資料管理者不得再涉及該部分資料之處理。

三、特種資料處理原則 (Special Categories of Data)

所謂特殊處理亦即敏感性資料，歐盟個資指令可分為兩類分項類註。

(一) 首先是種族、血統、政治觀點、宗教、哲學信仰、商會成員資格、健康或性生活等資料，原則上禁止處理，除非有如下之例外情形⁶¹：

1. 為資料主體利益：經資料主體明示同意或為保護其重大利益而無法為同意之意思表示。
2. 為公共利益：管理者在有適當安全措施下，依法執行職務或履行法定義務。
3. 特別種類非營利組織內之會員事項：以政治、哲學、宗教或工會為目的之非營利組織，在其合法活動中，如該資料處理僅和機構內成員或符合其目的之長期聯繫人員有關，非屬未經當事人同意而向第

⁵⁹ Data Protection Directive art. 2h.

⁶⁰ Data Protection Directive art. 14a.

⁶¹ Data Protection Directive art. 8(2)a - 8(4).

三人揭露。

4. 邏輯上之必然：該個人資料顯然已為資料主體所公開，或為成立、行使及抗辯其法律上主張所必要。
5. 與健康資料有關：因預防醫學、醫療診斷、提供護理、治療或保健服務管理之目的，及依法負保密義務之醫療工作者所為之資料處理。
6. 此外，在有適當保護措施情況下，會員國因重大公共利益得以法律或主管機關規定做出例外規定。

(二) 另一類敏感性資料則屬犯罪、刑事有罪判決有關的個人資料，歐盟個資指令要求只有在官方機構控制下或內國法提供適當保護措施時，才可進行資料處理。同時，完整刑事有罪判決紀錄只有在官方機構控制下，才可以保存。至於行政或民事判決相關資料則未若刑事判決嚴格，會員國可自己決定是否規定應在官方控制之下進行處理。另外，為調和隱私權與表現自由，對僅為新聞報導或文學藝術表達目的而進行個人資料處理，會員國可以做出例外或限制規定⁶²。

四、告知資料主體原則 (Information to Be Given to Data Subject)

資料處理管理者或其代理人應告知資料主體其身分、資料處理之目的、資料接收者、不提供資料之可能後果、資料主體讀取和修改資料之權利等相關事項⁶³。此外，如個人資料並非來自資料主體，資料處理管理者或其代理人在儲存個人資料或揭露予第三人時，亦應向資料主體提供上開資訊。除非符合例外情形，如因統計、歷史或學術研究目的，向資料主體告知為不可能、成本過高、或儲存與揭露為法律明文規定時，歐盟個資指令免其告知義務，但會員國仍應規定適當安全維護措施⁶⁴。

⁶² Data Protection Directive art. 8(5).

⁶³ Data Protection Directive art. 10.

⁶⁴ Data Protection Directive art. 11(2).

個人資料管理者或其代理人在開始自動化處理作業前，應向監督機關申報。
僅在下述情形，會員國始能對申報義務為簡化或例外規定⁶⁵：

- (一) 個人資料處理不可能對資料主體產生不利影響。
- (二) 個人資料管理者依法任命資料保護負責人，由其特別負責，以確保資料處理並不影響資料主體之權利與自由。
- (三) 如個人資料處理之唯一目的在於依法向公眾提供資訊，以及公開供社會大眾或有合法權益者查詢時，並不適用通知義務規定。
- (四) 以政治、哲學、宗教或工會為目的之非營利組織，在其合法活動中，如該若不符合上述通知例外情形，則個人資料管理者應為申報義務內容如下

⁶⁶：

- (一) 個人資料管理者及其代理人姓名與地址。
- (二) 資料處理目的。
- (三) 對資料主體種類及有關資料或資料種類描述。
- (四) 可能揭露之接受者及其種類。
- (五) 是否向第三國傳輸。
- (六) 為個人資料處理安全所設之措施。

當監督機關收到前開申報內容，監督機關即得予以預先審查，來確認此資料處理行為是否可能對個人資料保護造成危險。監督機關並負有保存前開申報內容資料之責，就其中申報內容(一)至(五)列舉之資訊，應予以公開。即便是不負申報義務的個人資料處理行為，任何人申請查閱時，個人資料處理或管理者亦應將前開(一)至(五)列舉之資料公開予該申請人⁶⁷。

五、資料主體查詢請求權 (Right of Access to Data) 及確定與凍結資料權

⁶⁵ Data Protection Directive art. 18.

⁶⁶ Data Protection Directive art. 19.

⁶⁷ Data Protection Directive art. 20 & art. 21.

(Right to Ensure and Blocking)

資料主體得在合理期間內，不限次數向資料管理者，予以相當之費用知悉有關個人資料之現有狀態，如是否正在處理及利用中、處理及利用之目的、資料種類、資料傳遞接收者及其類別等。資料主體在取得上開資訊後，並有對其個人資料修改、刪除或凍結不完整或不正確資料之權利⁶⁸。除非因一一予以通知可能成本過高，否則上開任何修改、刪除或凍結情形，應再通知個人資料主體。此外，如係為科學研究之目的，或在一定期間內因統計目的之資料處理，在提供充分的法律保護措施後，會員國雖可在無明顯侵犯資料主體隱私權的風險下予以利用，惟仍應以立法方式在一定要件下賦予資料主體有其知悉瞭解權利⁶⁹。

於 2015 年修法中制訂當事人資料可攜性，加強包括當事人資料控制及近取個人資料的權利，資料當事人更容易近取個人資料；資料當事人有資料可攜的權利⁷⁰。

六、資料主體異議權 (Right to Object)

當個人資料管理者因基於增進公共利益、執行法定權限，或為第三人合法權益而對資料主體之相關資料進行處理時，而資料主體認為所為處理行為有不法或不當處理、利用個人資料之情形，賦予資料主體異議權。如異議成立，除法律另有規定外，管理者不得繼續處理該部分資料⁷¹。其次，資料主體有權拒絕提供與處理資料無關之其他個人特質予以自動化處理方式，如工作表現、信用、可靠性及行為操守等評估標準。但如在締約或履行契約過程中，資料主體自願同意或已有適當措施保護其合法權益時，例外可以自動化處理方式為之。

七、資料處理之保密與安全 (Confidentiality and Security of Processing)

⁶⁸ Data Protection Directive art. 12.

⁶⁹ Data Protection Directive art. 13(2).

⁷⁰ See article 18 of the General Data Protection Regulation , available at http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/index_en.htm(lasted visited March 9, 2015).

⁷¹ Data Protection Directive art. 14.

在保密要求方面，個人資料管理或處理者必須確保資料秘密性，在個人資料蒐集後，除非法律另有規定，非經個人資料管理者指示，任何人不得處理個人資料。在安全要求方面，個人資料管理者應採取適當技術與組織設施，以確保個人資料安全，防止意外或非法毀損、遺失、變更，未經許可不得揭露或取得，歐盟個資指令更強調在網路傳輸時，應防止任何非法的處理⁷²。

八、民事責任 (Obligations and Duties to the Data Controller and Processor)

任何人因個人資料管理或處理者非法處理個人資料行為違反歐盟個資指令相關規定受有損害時，個人有權向個人資料管理或處理者求償。即便個人資料管理或處理者認為其為不可歸責事由，亦應由其舉證⁷³。

九、個資保護統一立法

為因應新興科技快速，減緩各國因保護差距所形成之衝突，歐盟執行委員會 (European Commission) 於 2012 年 1 月 25 日提出「一般個人資料保護規章」

(General Data Protection Regulation) 草案共 91 條，規章內容將直接一體適用於各會員國，預計於 2015 年施行，施行後將廢除現行個資保護指令，以期解決現行法規之不確定性，貫徹隱私及個人資料之保護。相較於現有之個資保護指令，本次一般個人資料保護規章草案主要關鍵改變如下：1. 資料當事人被遺忘(right to be forgotten)：資料當事人不再希望其資料被進行處理，且資料管理人無正當理由繼續保留時，該資料即應被刪除，協助資料當事人有效管理其資料，降低外洩風險；2. 當事人同意要件標準之提高：在進行資料處理之前，當事人應被以清楚且明確之方式告知，並經當事人同意方得處理其資料；3. 資料可攜權(right of dataportability)：賦與當事人有權要求管理人以通用之電子郵件，或透過自動化處理系統所保存之個資料，傳輸並提供予另一管理人；4. 外洩事件通報時限管理人應於知悉個資外洩事件發生之 24 小時之內，儘速通報主管機關，提高資料管理人對於資料保護所需擔負之責任與義務；5. 適用主體之擴大：規章適用之主體

⁷² Data Protection Directive art. 16. & art. 17.

⁷³ Data Protection Directive art. 23.

不僅針對座落於歐盟境內之企業，亦及於歐盟境外對歐盟境內居民提供商品或服務之企業；6.申訴權利之強化：賦與當事人可就近向其住所或居所地之個資保護主管機關提出申訴，即使其資料係於住、居所以外之國家被進行處理亦可適用⁷⁴。

十、小結

聯合國大會於1990年12月14日公布電腦化處理個人資料檔案指導綱領(Guidelines for the regulation of computerized personal data files)，該指導綱領內容分為兩部分，第一部分提出各國立法時應包含之原則，在個人資料處理最低保障有9點標準：(一)合法與遵守誠實信用原則(Principle of Lawfulness and Fairness)；(二)資料正確原則(Principle of Accuracy)；(三)目的明確原則(Principle of the Purpose-Specification)；(四)利害關係人近用原則(Principle of Interested-Person Access)；(五)不歧視原則(Principle of Non-Discrimination)；(六)安全保護原則(Principle of Security)；(七)應設置監督機構，監督遵守其規定，違反規定應加以制裁(Supervision and Sanction)；(八)除為保護國家安全、公共秩序、公眾健康或道德理由外，不得制定例外條款(Power to Make Exceptions)；(九)資料跨國流通情形，並應注意勿使隱私權保護而阻礙資訊流通⁷⁵。

聯合國大會有關電腦化處理個人資料檔案指導綱領、1980年OECD有關個人資料之國際流通及隱私權保護準則及APEC所揭示隱私保護綱領資料保護原則，提出關於資料蒐集限制原則、資料內容正確原則、目的明確化原則、利用限制原則、安全保護及預防損害原則、公開原則、個人參加原則、責任歸屬原則，用以

⁷⁴ According to the General Data Protection Regulation , available at http://ec.europa.eu/justice/data-protection/documentlreview2012/factsheets/1_en.pdf (lasted visited March 9, 2015). 轉引李沛宸，簡介歐盟一般個人資料保護規章（草案）當事人權利修正，科技法律透析，第26卷第7期，2014年7月，頁16-20。

⁷⁵ 黃清德，科技定位追蹤監視與基本人權保障，元照出版社，2011年11月，頁13。

確保個人資料安全，進而保障個人隱私權。上開原則於個人資料保護之體現，有下列所述重要意涵：（一）個人資料內容：包括正確、完整與最新狀態、儲存之安全保護；（二）公務機關在資料蒐集及利用限制；（三）揭示公務機關責任歸屬；（四）確立個人本身參加權包括知悉現有個人資料狀態、即時異議權，及要求公開權利包括資料管理人為誰、資料儲存於何處等；（五）目的明確性：尤其對個人資料提供者知悉及預見個人資料蒐集、處理、利用限制皆應符合目的明確化，其最初蒐集目的最遲應於蒐集時明確化，而後的使用不得抵觸最初蒐集目的，當使用與最初有違時，應在每次變更目的時明確化。即便之後和自己同意範圍有所不同，也要嗣後通知其目的範圍變更，使其同意其變更範圍後，公務機關始能使用。另聯合國大會電腦化處理個人資料檔案指導綱領於上開原則外提出不能僅因保護隱私權為由而阻礙資訊流通，資料管理者在為個人資料行為應為合法，對個人所為蒐集資料等行為應為誠實信用，皆表現資訊隱私於全球網絡流通下更顯重要，至公務機關所為有關個人資料蒐集等行為，其應為合法、必要，始為個人足以信賴之公權力。在面對時代科技演進，隱私權保護更應注重在安全設施及資料管理人專業訓練與責任，2013年OECD有關個人資料之國際流通及隱私權保護準則更把安全設備重點從物擴及人與政策實行。

「歐盟個資指令」則除上開八原則外另有個人資料儲存一定時間性、特種資料處理原則、民事責任及個人異議權範圍擴大，其內容如下：

（一）資料因類別及性質而為不同保護

該指令認個人資料之儲存時間不能久於原先蒐集目的之達成或進一步處理資料所需之時間。並將特種資料之分類共分為兩類，一類為種族、血統、政治觀點、宗教、哲學信仰、商會成員資格、健康或性生活等資料，原則上禁止處理，除非符合例外情形，如公共利益或資料主體之利益；另一類敏感性資料則屬犯罪、刑事有罪判決有關的個人資料，指令要求只有在官方機構控制下或內國法提供適當保護措施時，才可進行資料保存及處理。至於行政或民事判決相關資料則未若刑事判決嚴格，會員國可自己決定是否規定應在官方控制之下進行處理。

(二)個人異議權擴張

有關個人即時異議之權利擴張包括對於公務機關依法執行職務或公共利益為由而利用個人資料，即個人有權從資料管理人，在合理的時間，以相當費用來確認資料管理人有關個人之資料目前狀態。如請求遭拒，個人有權要求說明原因，並提出異議。如異議有理由，應將資料刪除、修正、完整化或補充之。歐盟個資指令確認公務機關不因個人一次告知，即代表之後對個人資料所處狀態無知悉及排除侵害權利。

(三)公務機關舉證責任之加重

公務機關以侵害他人個人資料隱私權為調查手段，被調查過而沒違法的人，公務機關也不會告知其資料有被利用，即不知悉其曾資料隱私權被侵害過，然只要被調查出有違法的人，經公務機關裁罰個人時，才會發現自己資料隱私權未經同意而被利用，惟公務機關往往認為此一手段並無侵害個人隱私權可言，實務上公務機關以侵害個人隱私權為制裁個人可能違法的手段方法，常為公務機關例行式利用。人民即便認為不法或不當而要告公務機關，公務機關強而有力訴訟救濟後盾，對於無資力之人民根本無法與其對抗。而歐盟個資指令認為損害發生應由公務機關負舉證責任，將責任歸屬推定由公務機關負責。故若個人資料未經個人同意而被利用，公務機關應復舉證責任證明該資料利用為合法依職權行使。從上開外國法制觀之，公務機關內部對個人資料儲存分別設立管理者及審查者，其個人資料處理過程中有其專業化及分工程序，並設有安全防制措施。而個人對公務機關就個人資料可能有不正當或不合法被處理、利用之疑異，個人即時異議制止權賦予，有防止個人資料隱私權繼續侵害而損害愈加擴大，其損害發生原則應由資料管理者負責，即便認為不可歸責於己，亦應由資料管理者負舉證責任，非由個人來舉證資料管理者之疏失，因個人實際如何發生損害之情形，公務機關為資料儲存者，更應負監督控管義務。可見個人即便自願提供個人資料，並不等於資料持有者即為公務機關，嗣後公務機關處理、利用個人資料亦應符合法定程序。

就個人自主決定權內容，有知悉及同意權，其範圍包括起初公務機關蒐集、

處理、利用個人及之後個人資料處理、利用與最初蒐集目的變更；損害發生時，個人即時救濟權及損害發生舉證責任倒置，外國法制皆明文予以肯認個人資料提供者亦對資料之後儲存、處理、利用等情形有其人格自主決定權，明確建立各會員國有關個人資料保護立法之原則，對於個人資料自主決定權利保護規範內容極為完備。

第四節 亞太經濟合作發展組織與隱私權、個人資料保護相關之指導綱領

亞太經濟合作組織（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）於 2003 年初成立個人資料隱私權保護分組(Data Privacy Sub-Group)，並於 2004 年 11 月間經 APEC 部長級會議通過，制定之 APEC 隱私保護綱領（The APEC Privacy Framework）作為資訊隱私保護的重要準則，藉以確保亞太地區間資訊自由流動成為 APEC 各會員國有關個人資料保護之最高指導綱領，為國際上重要的隱私保護指導準則⁷⁶。

APEC 隱私保護綱領適用範圍為個人資料，其係指任何關於可辨識個人或足以辨識個人之資料，包含可直接辨識或透過資料間接辨識特定人之資料。個人資料管理者則是蒐集、持有、處理或利用個人資料之個人或機構，包括授權他人代為蒐集、持有、處理、利用、傳遞或揭露個人資料者，不論係公務機關或非公務機關皆有適用⁷⁷。我國電腦處理個人資料保護法因保護客體不再限於電腦處理之個人資料，之後修正名稱為個人資料保護法，其立法理由亦採認 APEC 所揭示隱

⁷⁶ According to the APEC Privacy Framework, available at http://www.apec.org/apec/news_media/fact_sheets/apec_privacy_framework.html(last visited March 1, 2015).

⁷⁷ APEC Privacy Framework, para. 37, available at http://www.apec.org/etc/medialib/apec_media_library/downloads/taskforce/ecsg/pubs/2005.Par.001.File.v1(last visited March 1, 2015).

私保護綱領資料保護原則，其共提出 9 大原則，包括避免損害原則、告知原則、限制蒐集原則、個人資料利用原則、當事人選擇原則、個人資料完整性原則、安全保護原則、個人查詢及更正原則、責任原則，其內容如下：

一、預防損害 (Preventing Harm) ⁷⁸

預防損害原則為 APEC 隱私保護綱領的一個主要原則之一，其目的在於防止個人資料遭到濫用而生損害防範機制。若因防範有缺失而確實有損害發生，之後的相關損害預防機制也應著眼此次因個人資料遭到不當蒐集或濫用所生的損害情形，並考量損害發生嚴重程度，以預防再次相同情形發生。

二、告知 (Notice) ⁷⁹

告知原則是要確保當事人能夠知悉其個人資料已遭蒐集及之後個人資料的利用目的。藉由公務機關此一告知方式，當事人可以更詳確地取得與個人資料管理者互動的資訊，告知內容亦可置於公務機關之網站。個人資料管理者對於其所蒐集和持有的個人資料應要向當事人提供清楚且容易取得的隱私保護政策聲明，包括(一)個人資料已遭蒐集的事實聲明、(二)蒐集個人資料的目的、(三)揭露個人資料的對象、(四)個人資料管理者的身份及位址(包括如何和個人資料管理者聯絡有關於其隱私保護政策以及如何處置個人資料)、(五)關於當事人得以請求查閱、閱覽、更正和限制其個人資料之利用及揭露範圍的選擇和方法。

三、限制蒐集原則 (Collection Limitation) ⁸⁰

個人資料之蒐集應限於與蒐集目的相關的範圍，依合法或正當方法為之，並在適切的情況下告知當事人或取得其同意。在有些情況之下，並無法告知當事人或取得其同意。例如在食物中毒的情況下，為了告知消費者潛在的健康問題，衛生單位有必要在不告知當事人或不取得其同意的情況下，向餐廳蒐集個人資料，仍應在蒐集完個人資料後，於適當時機使當事人知悉。

⁷⁸ APEC Privacy Framework, para. 14.

⁷⁹ APEC Privacy Framework, para. 15 & para. 16.

⁸⁰ APEC Privacy Framework, para. 18.

四、個人資料之利用 (Use of Personal Information) ⁸¹

個人資料之利用僅限於與蒐集目的一致或相關的範圍內，但有下列情況，不在此限：取得當事人本人的同意、為提供當事人所要求之產品或服務所必要者、法律明文規定者。基於此原則之目的，個人資料之利用包括個人資料之傳遞或揭露。

五、當事人選擇 (Choice) ⁸²

在情況允許的情況下，個人資料管理者應提供當事人可就其個人資料之蒐集、利用和揭露進行選擇的機制，該機制必須清楚明白、顯見易懂、可查閱及可負擔的。當個人資料管理者所蒐集為公開可獲得之資料時，本規定不適用之。

選擇原則旨在確保當事人有機會就其個人資料的蒐集、利用、傳遞和揭露進行選擇。不論此一機制是以電子格式、書面或其他方式為之，資訊管理者都必須以文字明白清楚地說明此一機制。同時，此一機制需能為當事人所能查閱以及負擔的。

使用該機制的容易性及及方便性應納入考量，當一個機構針對某一特定國家之人民量身訂做一套選擇機制時，該機制必須容易瞭解或是能為該特定國家之人民所能理解，例如需使用其所能閱讀之語言。但是，如果選擇機制不是只針對某一特定國家之人民或是只針對機構所在地的人民所提供時，此一要求並不適用。

六、個人資料之完整性 (Integrity of Personal Information) ⁸³

個人資料應正確、完整並應依利用目的為必要之更新。此一原則說明個人資料的管理者有義務維持個人資料的正確性和完整性並更新個人資料。基於不正確、不完整或陳舊的個人資料而作出與當事人個人相關的判斷，對於機構或當事人都是件不利益的事情。但本原則亦明白的表示個人資料管理者的義務僅止於利用目的之必要範圍內。

⁸¹ APEC Privacy Framework, para. 19.

⁸² APEC Privacy Framework, para. 20.

⁸³ APEC Privacy Framework, para. 21.

七、安全管理 (Security Safeguards)⁸⁴

個人資料管理者應妥善地保護個人資料之安全，例如防止他人未經授權不當地截取、利用、修改、或揭露個人資料或其它濫用個人資料之行為。個人資料管理者所採的保護措施應與濫用行為的發生機率和可能造成的傷害、個人資料的敏感度和內容成比例，並應定期檢視和重新評估這些保護措施。本原則旨在說明當事人對於其個人資料將受到安全的保護一事應有合理的期待。

八、查閱和更正 (Access and Correction)⁸⁵

當事人應可以自個人資料管理者取得有關於(一)其是否持其個人資料的資訊；(二)提供可茲識別的個人資料後，可以和個人資料管理者聯絡；(三)在合理期間內，若收費的話，不能過高；(四)以合理的方式及一般可理解之形式；(五)在適合及可能的狀況下，指正與當事人相關之個人資訊的正確性以及更正、補充或請求刪除該筆資料。

資料管理者應提供個人查閱及更正其個人資料，除非有下列情形：(一)提供個人查閱其個人資料之成本或負擔明顯不合理，或與個案中個人隱私受到侵害之風險不成比例。基於法律或安全理由，或是為了保護商業秘密而不應揭露該資訊；(二)或提供資訊隱私使他人之資訊隱私受到侵害。

資料管理者若拒絕個人上開請求，應提供個人有關於該請求或指正遭到拒絕之理由。

九、責任 (Accountability)⁸⁶

個人資料管理者應要負責確保上列的原則之實踐。於傳遞個人資料於第三人時（不論是在國內或國外），個人資料管理者應要取得個人的同意或必須竭力確保該第三人會採取和此一隱私保護綱領一致的措施，以保護個人資訊隱私之安

⁸⁴ APEC Privacy Framework, para. 22.

⁸⁵ APEC Privacy Framework, para. 23 & para. 25.

⁸⁶ APEC Privacy Framework, para. 26.

全。

我國電腦處理個人資料保護法於 1995 年公布施行，主要參照 OECD 所揭示保護個人資料八大指導方針而制定。我國為 APEC 之會員國，縱其所公布之隱私權保護原則僅有建議效力，我國個資法亦落實 APEC 關於個人資料保護所揭示九原則，包括在公務機關蒐集及利用個人資料的手段須必要且符合目的，告知目的內容為何使當事人能理解；公務機關儲存個人資料上對於其保護有預防損害措施、處理安全設備及方法；個人對於個人資料現存狀態有知悉及查閱、更正、刪除、停止權利。



第四章 我國關於公務機關對個人資料蒐集、處理及利用之限制

公務機關之公權力地位及行政資源皆優於資料的提供者，不同於非公務機關與資料提供者是私法秩序下的當事人於契約訂立時，即決定雙方於契約內容之權利及義務，而公務機關依法受託為個人資料處理流程過程中，其既得依法職權決定如何為之始能達到目的之利用，亦得依法變更個人資料為目的外利用之必要，故對人民更具有信賴性及主控性。因人民至公務機關辦理業務將自己的資料予以提供，係信賴公權力行使並遵照公務機關指示辦理，雖然本人仍握有所有權，但資料儲存實際之後情形係公務機關最為知悉，也最能掌控，故公務機關為個人資料蒐集、處理及利用之主導者，則在個人資料隱私權更應透過法律完善規定之保護，保護範圍包括將個人資料儲存於公務機關最初蒐集及處理，之後利用情形，皆須讓個人知悉及預見，也要使其能適時主張制止侵害個人資料隱私之權利，避免個人資料隱私單方淪為公務機關操控其流向，而人民完全無法掌控。

公務機關對個人資料之使用流程可分為三階段由最初之蒐集、處理，到最後之利用⁸⁷，依個資法第2條就蒐集、處理、利用為定義性之規定，所謂蒐集係指以任何方式取得個人資料；處理則指建立或利用個人資料檔案所為資料之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送；而利用則指將蒐集個人資料為處理以外之使用。在上開流程中，公務機關蒐集後即有輸入、儲存等處理之行為，皆應要符合將來欲達到利用目的之方法；利用階段，公務機關利用資料目的亦應為當初蒐集、處理之目的，始為人民所能預見之範圍；至目的以外之利用則應符合法律明文規定，才能例外允許。故上開流程都應受到目的之限制，惟利用亦有目的外利用之情形，其不同於蒐集、處理之流程，是以我國個資法將蒐集、處理及利用分別予以規範立法。

⁸⁷ 立法院公報第83卷第68期委員會紀錄，頁315。

對於公務機關蒐集及處理，須符合執行法定職務目的，有法律規定始有職務權限可言，才能決定公務機關對於個人資料掌控之範圍；而公務機關蒐集範圍應係當事人提供該個人資料能達到業務申請准許之目的。從個人資料提供於公務機關流程為蒐集、處理、利用，公務機關最初蒐集及處理目的是為人民權益，亦經人民書面同意，而後公務機關利用目的也要符合當初蒐集及處理目的，始為人民所預見範圍。

利用常是發生個人資料隱私權產生損害的階段，有時蒐集及處理後，公務機關將儲存於公務機關資料庫之資料為目的外之利用，亦應符合法律明定情形，即便是概括條款亦應有一定標準，才可以使該條款在合法的範圍內使用個人隱私之資料。

實務上有關對公務機關蒐集、處理及利用個人資料與個資法之適用，目前大部分資料皆在法務部之函釋，而實務之判決尚存不多，雖然函釋不具法律上之效力，但公務機關在適用個資法上之疑義皆會遵循上級機關之解釋，實質影響個人資料隱私權及自我決定權，故本文期以法務部相關函釋出發，針對蒐集、處理及利用階段為個資法實證之研究，並分析實務案例是否符合現行法規要件之適用及立法目的。

第一節 公務機關對個人資料蒐集、處理

我國個資法對於公務機關就其個人資料之蒐集、處理有限制之規定，依個資法第 15 條之規定：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。二、經當事人書面同意。三、對當事人權益無侵害。」然個資法第 15 條各款法律規定適用那些具體案例；所謂蒐集、處理個人資料應有特定目的內容，是否應符合有執行法定職務必要範圍內、經當事人書面同意、對當事人權益無侵害之情形之各款或其中一款，各款解釋為何及其實務上之適用情形，茲分析如下：

第一款 目的拘束原則

限制公務機關蒐集、處理之目的拘束原則係因公務機關於最初蒐集、處理個人資料之目的為何應為明確，使資料提供者能預見及理解那些範圍會被蒐集、處理，個人資料提供者若不知公務機關蒐集自己資料有何目的，則個人資料將來會流向何處，即無法預見，儲存公務機關的資料庫，有其目的性拘束，個人自主性始能展露，不是一儲存於公務機關，資料所有權就成為公務機關，個人才是資料的所有者，公務機關係透過個人授權始有權限蒐集、處理個人資料，目的性拘束具有保護當事人自主人格色彩。且司法院大法官釋字 603 號解釋亦認為國家即便基於特定重大公益之目的而蒐集、儲存個人資料，仍應以法律明定其蒐集之目的，蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。

所謂特定目的，並無定義性規定，因各個公務機關職務種類不同，特定目的也不同，若予以定義性規定有其困難，故立法授權由各個公務機關依法就其職務種類對其蒐集及處理範圍予以確定，特定目的即指公務機關蒐集、處理範圍應為確定，由各個公務機關依其執行職務種類以法令公告其範圍，使人民知悉及預見資料蒐集之範圍，而公務機關所蒐集、處理的資料也應限於在目的範圍內，而不能逾越在目的範圍外⁸⁸，現行法就公務機關職務種類之蒐集目的為何，個資法第 53 條授權法務部就各個公務機關種類，就其職權行使之範圍予以立法規定及公告關於個人資料之特定目的及類別。實務上亦有公務機關逾越權限而蒐集個人資料來調查其是否有違規事實。茲以汽車定期檢驗抽查個人資料取得為例，說明如下：原告所有自用小客車因逾限未參加定期檢驗，經交通部公路總局臺中區監理所於 94 年 6 月 27 日逕行註銷牌照。嗣於 100 年 2 月 17 日停放於臺中市南苑停車場，為臺中市政府地方稅務局查獲，核有使用公共道路事實，乃依

⁸⁸ 同前揭註，頁 313。

使用牌照稅法第 28 條第 2 項規定，補徵應納稅額，並處以該應納稅額 2 倍之罰鍰。實務認為上開車輛經查無辦理報廢之紀錄，有行政院環境保護署廢機動車輛回收查詢系統附卷可稽；且原告亦於訴願書中自承確實於 96 年 2 月間曾因行駛該車於公共道路上，經被告補徵使用牌照稅款及裁罰在案，並無異議等語。是以，原告指稱該車早於 95 年底即報廢未行駛等語，應與事實不符，不足以採信原告之主張⁸⁹。

上開實務判決容有爭議，實務認為按車輛停放亦屬使用公共道路態樣之一，縱非行駛中，仍不影響有使用公共道路事實之認定。車輛倘經監理機關逕行註銷牌照，車輛所有人除負有不得任車輛再行使用公共道路之不作為義務外，尚須依道路交通安全規則第 33 條第 4 項規定將號牌及行車執照繳還，俾主管之公路監理機關登載於車籍資料並管制其動態，故一旦使用公共道路被查獲，其查獲年度及以前年度，均應依使用牌照稅法第 28 條第 2 項規定補稅處罰。然在蒐集、處理流程中，從地方稅務局與縣市政府交通局蒐集、處理權限觀之，縣市政府交通局係以該車停放於此使用停車場逕而收取停車費，而地方稅務局蒐集縣市政府交通局停車資料作為調查停車人是否有欠稅之行為，進而利用作為課徵補稅依據，其兩行政機關所蒐集、處理個人資料目的並不相同，縣市政府交通局之法定職權為停車管理目的，地方稅務局法定職權為國家財政收入目的，二者特定目的範圍並不相同，則應禁止地方稅務局蒐集、處理該處停車相關資料，即便事後地方稅務局以公益為由對個人資料為目的外利用，本文認為公務機關仍應以一開始即確

⁸⁹ 臺中高等行政法院 101 年度簡字第 112 號判決謂：「該車於 100 年 2 月 17 日停放於本市南苑停車場，為被告所查獲，亦有被告舉發單紀錄查詢資料及臺中市政府交通局停車收費資料查詢聯繫單、停車管理系統查詢資料等件附卷可稽。顯見，原告於註銷牌照後，仍有繼續使用公共道路事實。」，此被告為臺中市政府地方稅務局，應無停車管理之職務行使而蒐集個人資料。

定蒐集範圍已有公益事實的存在，才符合為目的外利用之情形，若漫無目的先為蒐集，之後才以公益為由作為目的外利用，應不符合例外情形。

第二款 執行法定職務之必要性

所謂執行法定職務之必要性⁹⁰，係指公務機關須符合法律規定執行職務，於法律授權之裁量標準予以合義務裁量，其與達到職務目的必要相關聯行為都包括，蒐集、處理應依法為之，非予以濫用權力⁹¹，故該款要件應符合法定職務權限、管轄法定原則、必要性原則，茲說明如下：

一、法定職務範圍內

係指法律規定公務機關執行職務權限範圍，其職權係法律規定範圍內所賦予。例如刑事與民事審判機關執行職務權限：公務機關對人民前科資料保存，係作為刑事案件累犯及量刑參考，但不得作為人民請求公務機關賠償之民事判決依據，民事審判機關應不能隨意調閱蒐集、處理有關個人之前科資料，此不符合原先公務機關職務蒐集個人資料目的，亦不符合公務機關依法令執行職務關聯性，民事與刑事案件應分別判斷⁹²；又如受委託公務機關之權限：有時公務機關受其他機關委託執行法定職務，雖然權限決定者仍在委託機關，惟因受託公務機關執行職務內容較能監督及注意，雖無權限但應使其負損害賠償責任，故委託機關交付個人資料，並囑託調查其資料真實性，受託機關卻利用此交付個人資料之時，洩

⁹⁰ 所稱個人資料保護法施行細則第 10 條規定：「個人資料保護法第 15、16 條所稱法定職務，指於下列法規中所定公務機關之職務：一、法律、法律授權之命令。二、自治條例。三、法律或自治條例授權之自治規則。四、法律或中央法規授權之委辦規則。」

⁹¹ 最高法院 70 年台上第 1561 號判例謂：「公務員與政府間雖為公法上之關係，若公務員於執行公務時，假公務上之權力，故意不法侵害其所服務機關私法上之權利者，仍非不得成立侵權行為。」

⁹² 法務部民國 101 年 4 月 27 日法律字第 10103103240 號函釋。

漏於其他機關或個人資料，應負損害賠償責任，不能以其無權限，作為免除賠償之卸責理由⁹³。或如受委託私人之權限：電收公司依法受政府機關委託辦理高速公路電子收費系統通行費收取及催繳等作業權限，透過監理連線查核驗證申請人身分資料，蒐集、處理申請人之個人資料，係受委託執行職務，基於特定目的蒐集個人資料以利於用路人本人申請上開帳戶等事宜，係屬執行法定職務必要範圍內，則受託者執行法定職務與委託者執行法定職務範圍相同，個人資料隱私若受侵害，受託者與委託者應負連帶賠償責任⁹⁴。

二、管轄法定原則

法定職務內，亦應符合管轄法定原則，即由法律或法規命令所規定的各機關可以管轄之事項。如果非屬管轄事項，縱使經告知當事人辦理業務之程序，亦不得蒐集、處理。管轄權限應就法律明文規定判斷公務機關是否有受理及處理該事件之權限，茲以下列案例說明：

案例一——戶政事務所蒐集資料範圍：戶政事務所係管理戶籍法所規定之事項，在此要件下，戶政事務所就前科資料管理蒐集，應與戶籍登記管理有關，或申請人有申請對造戶籍地法院函文，予以辦理查詢戶籍資料，戶政機關即有協助申請人查詢義務，則戶籍資料正確性、完整性及適時更新，為戶政事務所管轄範圍內；相對地，若與戶籍無關的財物、健康資料等則不得蒐集⁹⁵。

案例二——國史館管轄機關權限：公務機關職務權限掌理國史、地方史研究、修纂及重要史料審訂、彙編事宜等事項，基於執行規定職務與特定目的，即得蒐集現生存自然人個人資料，並得於蒐集特定目的內利用之⁹⁶。

案例三——公務機關內部職權權限：地方政府機關蒐集機關內各單位及所屬機關同仁個人資料，進而編印通訊錄，其內容記載辦公室電話及單位，為執行法定

⁹³ 法務部民國 102 年 3 月 12 日法律字第 10203501550 號函釋。

⁹⁴ 法務部民國 102 年 2 月 7 日法律字第 10303501220 號函釋。

⁹⁵ 法務部民國 102 年 6 月 24 日法律字第 10203506640 號函釋。

⁹⁶ 法務部民國 102 年 3 月 11 日法律字第 10100701420 號函釋。

職務且於特定目的內為利用，自無須另取得當事人之同意，且亦無須於蒐集個人資料時告知當事人相關事項⁹⁷。

三、必要性原則

依個資法第 5 條之規定，公務機關對個人資料之蒐集、處理，不得逾越特定目的之必要範圍。是公務機關執行法定職務之必要性，原則應不可過度蒐集個人資料，執行職務應選擇有效達到目的侵害個人權益最小手段，始符合比例原則⁹⁸。若公務機關毫無特定目的情況下，無必要性考量而設想將來可能有使用個人資料可能性，大肆蒐集許多個人相關資料，則造成公務機關濫權蒐集，為確保公務機關蒐集資料係確實與達到目的有正當合理關聯性，應以必要性為限縮，即是否需要該個人資料內容，始能達到最終當事人期待提供資料之目的。故公務機關須就個人申辦業務及依執行法定職務之目的來限縮個人資料蒐集範圍。實務上亦就公務機關蒐集個人資料之初，限縮其必要性範圍，始得為蒐集，茲以下列案例說明之：

案例一—關於蒐集主體之必要範圍，例如公務機關辦理拋棄繼承蒐集未成年人之法定代理人資料：公務機關蒐集個人資料以便辦理當事人所聲請之拋棄繼承，實務認為如果已屬成年人，則個人得為聲請人，但若屬未成年人，因未成年人在民法上意思表示受有限制，則要蒐集未成年人之法定代理人資料⁹⁹。

案例二—關於蒐集客體之必要範圍，例如公務機關個人資料必要之記載：對個人資料登載，不應有黨籍、宗教信仰、交遊情況的記載，因這些記載涉及個人隱私權範圍，與公務機關執行職務無關，公務員應無必要透露這些資料。實務認為公務機關的申請表上緊急聯絡人是否必要，該記載係避免緊急事故的處理，應係為當事人利益考量，仍有必要予以記載¹⁰⁰。至個資法第 6 條有關醫療、基因、

⁹⁷ 法務部民國 102 年 2 月 4 日法律字第 10100243410 號函釋。

⁹⁸ 立法院公報第 83 卷第 68 期委員會紀錄，頁 314。

⁹⁹ 法務部民國 99 年 4 月 7 日法律字第 0999007076 號函釋。

¹⁰⁰ 法務部民國 102 年 10 月 31 日法律字第 10203511120 號函釋。

性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料，不得蒐集、處理或利用。此類屬於敏感性資料，為個人所不願被透露之隱密性資料，原則應限制之。

案例三—關於職務關聯性之必要範圍，例如公務機關為確定影響該區域居民健康因素，必須積極蒐集個別資料之必要：環保機關必須掌握特定地區可能造成污染的工廠之資料。然對於特定地區居民之健康資料，不在職權範圍內，原則上不得蒐集。惟實務認為若特定地區發生有公害事件，而必須使用公共健康資料來防治時，則平時缺乏此種資料，就無法作為公害防治的判斷依據。故公務機關是否應廣泛蒐集或避免廣泛蒐集個人資料，應視公務機關對於此一居住區域之人民執行職務必要有無使用該資料之必要而定。再者，還有流行病學上資料蒐集，往往具有歷史性，不能只靠單一時期的訊息，若沒有累積蒐集大量時間性的資料，就無法作為判斷病因。像雲林縣麥寮鄉台塑公司六輕廠附近，有較多罹患癌症病患，是否與六輕廠排放廢水、廢氣有關，即必須有歷史性資料作為佐證¹⁰¹。該資料若顯示居住於排放廢水、廢氣之工廠之居民有罹患癌症的人數統計比往年未在此設置工廠居民有罹患癌症的人數顯為增加，則工廠汙染即有可能確實影響該區域居民的健康因素。

案例四—至非屬其執行職務必要範圍內，例如若非法律所賦予之職權，則公務機關之公務員亦不得以其身分為由蒐集個人資料。非議員職權之問政資料索取，其索取資料之內容涉及個人隱私之資料且係經市議會大會或委員會決議來函索取者，各機關應適當遮蔽足資識別特定自然人之資料後再行提供；對於提供議員個人問政資料若非屬公務機關執行職務之必要範圍，則不得代議員為蒐集行為；議員即便以個人名義來函索取者，機關原則上不予以提供¹⁰²。

¹⁰¹ 法務部民國 94 年 10 月 31 日法律決字第 0940039601 號函釋。

¹⁰² 臺北市政府民國 101 年 11 月 9 日府法三字第 10133537600 號認為議員個人法定職權之範圍並不包含文件調閱權。

第三款 當事人同意

當事人書面同意，須符合其捨棄法益為法律上所允許、必須具有處分權、有承諾能力¹⁰³及出於自由意思、同意必須於書面具體行為明示、同意方式以書面為之，其同意於公務機關使用個人資料之前，得撤回之。公務機關須告知其同意內容包括蒐集的目的及個人資料利用之期間、地區、方式等¹⁰⁴，公務機關告知義務才能使當事人了解其同意內容為何，故當事人書面同意應以公務機關先為告知為要件，其同意始具效力，如此解釋，該款才具實質意義。另參照個資法第7條之規定，當事人同意係指當事人經蒐集者告知本法所定應告知事項後，所為允許之書面意思表示。其告知事項規定在個資法第8條，其內容包括：公務機關名稱、蒐集之目的、個人資料之類別、個人資料利用之期間、地區、對象及方式、當事人依第3條規定得行使之權利及方式、當事人得自由選擇提供個人資料時，不提供將對其權益之影響。

故公務機關蒐集之初即負有告知義務，當事人應在了解告知義務內容後，出於自由意思而為同意，而當事人本身也須具有同意能力及同意權限，同意始生效力。茲以實務上就家長同意學校對自己小孩個人資料蒐集為例，教育單位訂定工作計畫辦理業務，篩檢或蒐集自我傷害高關懷學生相關資料，主要係提供學校輔導室後續追蹤輔導，或用以提醒導師對於該學生多予以關心注意，實務認為確係在學生（或家長）書面同意下進行篩檢，即得蒐集該學生個人資料¹⁰⁵。故若學生係未成年之人，為使法定代理人的同意具有實質意義，教育單位應告知家長此類追蹤輔導目的，因家長為小孩之法定代理人，也比較知道小孩健康狀況，並使家長瞭解自己小孩在校自我傷害情形，由家長考量小孩在家及學校等情況綜合因

¹⁰³ 王澤鑑，侵權行為法，「所謂承諾能力，不能完全適用民法關於行為能力的規定，應以個別識別能力為判定標準。」例如：學童參加棒球比賽，被壞球擊中手部受傷，應認有效承諾，得阻卻違法，自版，2009年7月，頁290。

¹⁰⁴ 李震山，電腦個人資料保護法之回顧與前瞻，國立中正大學法學集刊第14期，頁17、33。

¹⁰⁵ 法務部民國102年3月4日法律字第10103111100號函釋。

素，決定是否必須透過學校長期注意觀察，而同意提供其小孩個人資料於學校輔導室追蹤輔導，始符合當事人書面同意要件。

本文認為當事人書面同意要具有實質意義，公務機關應先為告知義務，使當事人知悉及瞭解所欲同意之內容為何，該同意始生效力，惟該個資法第 8 條告知條款亦設有免為告知之情形，諸如依法律規定得免告知、個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要、告知將妨害公務機關執行法定職務、告知將妨害第三人之重大利益、當事人明知應告知之內容，上開情形係考量公務機關依法執行職務之必要或告知對其他法益有重大影響，例如公務機關懷疑個人涉及其他犯罪行為，經本人到案陳述提供個人資料予以蒐集後並未告知作何利用，係考量重大公益或為保護其他緊急危害之法益。故免為告知條款雖有存在之必要，但在適用時應嚴格解釋，即公務機關確實衡量告知或不告知所造成影響，認為不告知有具體理由及保護法益之必要相較於告知情形下，其選擇不告知方法，係對於資料蒐集後之利用更能達到法規範或公益之目的，始得為不告知當事人。

第四款 當事人權益無侵害

對當事人權益有無侵害，立法過程中認此係由公務機關單方權限認定，至當事人認定權益有所侵害，則由當事人請求公務機關為適時更正或補充，若其不允許更正或補充，則當事人亦可轉向法院請求該權益侵害之損害賠償，故公務機關單方認定當事人權益有無受侵害，不影響當事人相關救濟權利；至若符合執行法定職務權限之事由，雖對當事人權益有所侵害，實務仍認公務機關符合特定目的之蒐集、處理¹⁰⁶。依此解釋則資料提供者即便認該資料與公務機關蒐集、處理有何關連性，依法僅能書面適時請求公務機關予以更正及事後請求法院救濟，對當

¹⁰⁶ 立法院公報第 83 卷第 68 期委員會紀錄，頁 312。

事人權益保護甚為不妥，是否對其權益受侵害，應為當事人最為知悉，不應單由公務機關自己認定¹⁰⁷。且公務機關執行法定職務之初即應認定係對當事人權益無侵害之情形。茲以下列車禍肇事損害之當事人請求賠償為例，雙方當事人可能對歸責為何人有所爭議，公務機關所為蒐集當事人之個人資料係對當事人權益無侵害之情形：

案例一發生車禍之當事人資料給予方便將來權利之請求：民眾發生交通事故後之各階段有不同資訊需求，員警在事故處理現場，於交通事故當事人登記聯單註記電話號碼，提供各造當事人相互聯繫之用，而地址資料雖非事故第一時間之必要資訊，然實務認為事故案件之後續程序中，當事人為維護或主張其法律上之利益（如寄發【存證】信函、申請鑑定、聲請調解、聲請假扣押等），須有他造當事人之相關資料，警察機關應依當事人之申請，提供他造當事人住址等資料，符合特定目的之蒐集、處理¹⁰⁸。

上開實務見解認當事人日後請求車禍賠償之便利性，其給予雙方聯絡資料，此有利於將來車禍事件紛爭之解決係對當事人權益無侵害。故事件性質可預見當事人將來需要蒐集或處理個人資料，且屬於當事人本有之權益，公務機關代而為之，避免當事人蒐集或處理個人資料取得之困難，係對當事人權益並無侵害。

第二節 公務機關對個人資料之目的外利用

公務機關利用對於個人資料隱私權之影響甚大，則公務機關最後流程之利用，應謹守目的原則，始能讓行政機關當初蒐集之原始告知具實質意義，即係當事人資料蒐集時，其同意及預見資料被利用之範圍；若非最初公務機關依法蒐集及處理之告知範圍，則當事人不能預見未來被利用範圍為何，則其提供資料是否

¹⁰⁷ 立法修正委員黃主文認當事人權益有無侵害應為當事人最清楚，若僅由公務機關判斷，該款則無制定之必要，參立法院公報第 83 卷第 68 期委員會紀錄，頁 312。

¹⁰⁸ 法務部民國 96 年 6 月 26 日法律決字第 0960024304 號函釋、法務部民國 102 年 3 月 8 日法律決字第 10200019250 號函釋認其為法定職務之必要範圍內。

能達到本預期待之目的，亦無法確定。故利用原則應符合最初蒐集、處理之目的，當事人始能預見，即便為目的外使用，也應符合法律之規定，以避免侵害個人資料隱私之自主決定權。

依個資法第 16 條規定：「公務機關對個人資料之利用，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。六、有利於當事人權益。七、經當事人書面同意。」，本文將個資法各款目的外利用整理有以下情形，1. 因非當事人當初同意未來利用之範圍，其若侵害個人資料隱私之自主決定權，應有更值得保護法益必要之優先性，例如：多數人法益之保護優於侵害一人之個人資料隱私權之法益；2. 該法益正緊急被侵害中，有其危險或實害的產生，再不及時救助，將破壞殆盡；3. 無侵害個人資料隱私權情形，如當事人書面同意自己資料隱私權被利用，或為當事人權益而利用，或已經特別處理而無識別性。目的外利用情形可能不只符合一款，或符合數款，然皆須確實考量到是否有侵害個人資料隱私權之必要或此為保護個人權益之利用等，茲就目的外利用情形，分述如下：

第一款 法律明文規定

該法律之立法目的係為公益或個人權益等，明文規定得利用他公務機關儲存之個人資料為目的外利用，此侵害個人資料隱私權方式應為法律保留之規定¹⁰⁹，公務機關自得依法為之。例如：社會救助法基於救助特定人之立法目的，當事人欲申請社會救助申請事件，必須以人民的財富能力作為核給標準，公務機關為審

¹⁰⁹ 司法院大法官釋字 443 號解釋意旨，認為侵害人民權利應以法律規定之，始符合法律保留。

核當事人是否具備申請的資格，而向財稅資料中心調閱與申請人相關人之個人資料，即符合重大公益之必要。依社會救助法第 44 條之 3 第 1 項規定：「為辦理本法救助業務所需之必要資料，主管機關得洽請相關機關提供之，各該機關不得拒絕。」，因個人申請社會救助金，主管機關須依職權調查個人及其家屬財產，是否有達到無扶養能力及無法維持生活之要件，作為社會救助金發放標準，自得依法向稅捐機關調閱申請人之個人資料¹¹⁰。

實務地方行政法院亦有認為公務機關依法律規定行使職權，係指作用法之規定，即制定職權行使依據及限制之法律，例如依稅捐稽徵法第 30 條之規定，稅捐稽徵機關為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示有關文件，被調查者不得拒絕。此係行政機關間的相互協助而言，為組織法之規定。交通局提供停車資料供稅務機關調查牌照稅未繳予以處罰，並不符合該款作用法規定¹¹¹。惟臺北高等行政法院認為稅捐稽徵法第 30 條第 1 項所規定者，為稅捐稽徵機關對外部之機關、團體或個人間之法律關係，顯屬作用法關係。以停車場

¹¹⁰ 法務部民國 101 年 12 月 5 日法律字第 10100238700 號函釋認為其亦屬「為增進公共利益」情形，自得為特定目的外利用。

¹¹¹ 臺灣桃園地方法院 102 年度簡字第 2 號判決：「……稅捐稽徵法第 30 條第 1 項規定：『稅捐稽徵機關或財政部賦稅署指定之調查人員，為調查課稅資料，得向有關機關、團體或個人進行調查，要求提示有關文件，或通知納稅義務人，到達其辦公處所備詢，被調查者不得拒絕』。此即學說與實務所認同所謂『稅務協力義務』之法定依據，就行政機關間的相互協助而言，解釋上屬行政程序法第 19 條行政協助之特別規定。很顯然的，此處僅限於『課稅資料』之調查，而本案係漏稅後之行為罰，能否比附援引已有疑問，即使從寬解釋或逕以行政程序法第 19 條為依據，解釋上此僅屬『組織法』上之性質，亦即僅係規定稅務等機關有此權限之依據，惟如何於何種程度下之行使以及有無如何之限制，均應另有『作用法』之依據。換言之，必須有法律保留之授權依據，否則基於『組織法／作用法』二分原則，稅務主管機關自不能以法定上有此權限，即得『漫無邊際』的行使，此早據釋字第 367 號、第 394 號等解釋在案。而電腦處理個人資料保護法第 8 條第 1 款所指『法令明文規定者』，當屬『作用法』之依據，否則豈非任何行政機關均於其組織法規，明定類似稅捐稽徵法第 30 條第 1 項或行政程序法第 19 條之類似字眼，即得規避另制定職權行使依據及限制之義務。……」

資料作為牌照稅之調查，符合稽徵現況人力、物力資源分配之具體有效方法，就揭露個人資訊所能獲得之公益，及對隱私權所構成之侵害，已達平衡，未過度侵害隱私權之權益，亦未違反比例原則¹¹²。

第二款 為維護國家安全或增進公共利益

所謂國家安全係指國家利益，為國家生存基礎，考量國家法益與個人資料自主權，國家法益應優先保護，例如：間諜身分，即涉及間諜將我國國防資料予以洩漏於外國或敵方，必須立即調查間諜身份為何人。

至於所稱增進公共利益係指社會不特定多數人之可以分享之利益而言，需就具體事件予以個別判斷。以實務上就津貼、遴選特定資格人員、刑事偵查協助調查之公益事件為例：

案例一-老人之敬老津貼:公務機關為使慈善團體發放敬老金，對於符合該資格之老人提供為目的外利用，實務認為公務機關提供符合資格之老人名冊予該團體，且僅供發放敬老金之用，應可認屬增進公共利益¹¹³。

案例二-教職人員之遴選:議會為調查國民中小學校長遴選事宜，請市政府教育局提供校長遴選評分總表，市政府教育局蒐集校長相關資料屬執行法定職務，符合個人資料蒐集目的之規定，實務認為其提供議會予以調查，該資料雖屬特定目的外利用，惟落實民意機關監督，符合增進公共利益情形而得提供¹¹⁴。

案例三-刑事偵查之調查:刑事警察機關向高公局蒐集個人之行車紀錄資料，係基於刑事偵查特定目的，並符合於執行法定職務必要範圍內；實務認為高公局提供該等資料屬特定目的外利用，且係為協助偵查犯罪需要，應符合為維護

¹¹² 上開臺灣桃園地方法院 102 年度簡字第 2 號判決為臺北高等行政法院 102 年度簡上 188 號判決廢棄。

¹¹³ 法務部民國 102 年 1 月 14 日法律字第 10203500050 號函釋認為其亦屬「有利於當事人權益」。

¹¹⁴ 法務部民國 101 年 12 月 5 日法律字第 10100217370 號函釋認為亦符合符合個資法第 15 條第 3 款個人資料蒐集之規定。

國家安全或增進公共利益之情形¹¹⁵。

上開實務案例均為認該個人資料涉及國家安全或公共利益，該事件對於多數人皆有利益，則公務機關對個人資料得為目的外之利用之適例。

第三款 為免除個人生命、身體、自由或財產危險

公務機關公權力之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的，倘若以損害本人法益為手段來保護他人生命、身體、自由及財產法益或公益，應就權利人因個人資料隱私權保護行使所能取得之利益，與公務機關因其公權力行使所受之他人法益、公益之損失，比較衡量以定之。實務認為倘權利人所得利益極少，而他人及國家社會所受之損失甚大者，則公務機關是否以保護個人資料隱私權為優先，則有考量之必要¹¹⁶。故利用個人資料所欲增進之公益及他人生命、身體、自由、財產法益與侵害個人資料所保護之隱私權法益間比較權衡，經判斷此行為所欲增進之公益、他人上諸所列之法益大於所侵害之個人資料隱私祕密者，則前者應有優先保護之必要。茲以下列事件為例：

¹¹⁵ 法務部民國 101 年 11 月 8 日法律字第 10103109010 號函釋。

¹¹⁶ 最高法院 89 年台上字第 855 號判決謂：「權利之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的，為民法第 148 條第 1 項所明定。而權利之行使，是否以損害他人為主要目的，應就權利人因權利行使所能取得之利益，與他人及國家社會因其權利行使所受之損失，比較衡量以定之。倘其權利之行使，自己所得利益極少而他人及國家社會所受之損失甚大者，非不得視為以損害他人為主要目的，此乃權利社會化之基本內涵所必然之解釋。」；及最高法院 83 年台上字第 2348 號判決謂：「權利之行使，是否以損害他人為主要目的，應就權利人因權利行使所能取得之利益，與他人及國家社會因其權利行使所受之損失，比較衡量以定之。倘其權利之行使，自己所得之利益，與他人及國家社會所受之損失差距甚大者，或其取得權利之初，即明顯知悉其嗣後權利之行使，將造成他人及國家社會重大之損失者，非不得視其權利之行使係以損害他人為主要目的，此乃權利社會化之基本內涵。」

案例一-失蹤人口及時尋獲:公布颱風失聯之親人姓名,實務認為雖揭露個人隱私¹¹⁷,但降低政府協尋失聯民眾成本,有利於公益之增進¹¹⁸。或警察機關辦理失蹤人口查尋之規劃、督導事項,蒐集有關失蹤人口之就醫時間、地點等個人資料並予以利用,實務認為屬個資法所定於法令規定職掌必要範圍內者,而中央健康保險局提供失蹤人口前開資料,雖屬該局對其蒐集之個人資料為特定目的外之利用,惟其利用能協助查尋失蹤人口,且可免除當事人生命、身體、自由之急迫危險¹¹⁹,故得為目的外使用。

案例二-偵查中病患資料之調取:國立大學醫學院附設醫院所持有病患就醫資料,於檢察官係因涉及公益偵查而請求交付病患資料,了解病患是否確實因身體健康因素無法配合偵查,實務認為醫院除有正當理由加以拒絕外,原則上其應有配合協助之義務¹²⁰。

案例三-閱卷權行使:對被告閱卷權保護,在其律師閱卷時,因卷宗附有當事人戶籍資料,因而知道當事人戶籍資料,實務上認為案件之承辦法官因審理必要而列印其全戶之戶籍資料,而被告之辯護律師影印以致洩漏原告之學歷、婚姻狀況、役別等隱私,實務認此准予辯護人閱覽卷宗之行為,並無不法,且附於卷宗內作為裁判之依據,亦屬審判職務所必需,是原告依此主張其不應給予被告閱覽卷宗,恐危急原告住處之安全,自非可採¹²¹。然本文認為應課予律師不得閱覽或告知委任人有關本案當事人及家屬等之戶籍資料,蓋該非當事人之家屬住處等聯絡方式,若與訴訟上主張權利或攻防方法無關者,予以告知委任人,可能造成對造家屬不必要之打擾。故律師閱卷權行使,仍應受限制,其對於當事人隱私資

¹¹⁷ 亦得成立無因管理,依民法第172條規定:「未受委任,並無義務,而為他人管理事務者」,然若符合侵權行為責任,亦得請求損害賠償。

¹¹⁸ 法務部98年11月9日法律字第0980036360號函釋。

¹¹⁹ 法務部民國97年2月12日法律字第0970002314號函釋。

¹²⁰ 法務部民國101年11月23日法律字第10100211340號函釋認為亦符合個資法第16條第2款。

¹²¹ 臺灣高雄地方法院94年雄國簡字第4號民事判決。

料，律師仍應遵守個資法之規範。

本文認為個人生命、身體、自由及財產危險仍有法益種類保護必要仍應有所差別，法益種類若為公益應優於個人法益之保護，除涉及個人生命、身體之法益，個人本無犧牲自己生命及身體健康而成就公益之必要，自由及財產之法益應有緊急及重大危害之可能，始得為目的外利用。

第四款 為防止他人權益之重大危害

公務機關須透過利用個人資料，始能保護他人之權益，其權益保護若不及時為之，則將生重大實害，故目的外利用即便有侵害個人資訊自主權之虞，然較保護他人權益兩相衡量，後者有先予保護之緊急性、必要性。實務上認緊急必要性係公務機關判斷其當下不為個人資料之利用，則可能有重大危害之發生，故是否有危害發生，應就事件類別個別判斷，茲以遭虐待之兒童生命、身體等法益重大危害為例：被害人為兒童遭家長虐待，須透過家長個人資料，始能找尋家長住居所在地，為避免兒童繼續受侵害，實務認不經由家長同意而採查詢家人個人資料之方式，其雖侵害家長個人資料自主權，然在平衡兒童生命、身體等法益保護之下，符合防止他人權益之重大危害的目的外利用，惟上開蒐集、處理及利用過程，應注意誠實信用及比例原則之規定，並採取個人資料安全之保護措施¹²²。

上開實務見解認公務機關選擇目的外利用個人資料之方法，係當時其判斷已別無其他方法可以選擇有效達成防止他人權益之重大危害之目的。本文認為公務機關須在方法選擇上，其仍應本於專業能力去判斷是否對他人權益有重大危害發生之可能。

¹²² 法務部民國 102 年 3 月 4 日法律字第 10103111100 號函釋。

第五款 公務機關基於公共利益為統計或學術研究

具有識別性個人資料係指此類資料能以直接或間接方式識別為本人，前者直接方式辨別者，例如個人住處、生日、親屬等，即能直接判斷為本人；後者間接方式辨別者，例如某一學校科系學科之教授，依其職位得間接判斷本人為何人；此可參照個資法第 2 條之規定：「個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」。若資料庫經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人，其不具識別性，予以利用亦無法依直接或間接方式辨別是否為本人時，則基於公共利益統計或學術研究而有利用該資料內容之必要，得允許公務機關予以目的外利用該部分資料之內容。

實務上認為非識別性個人資料而得為公共利益統計或學術研究之情形，如下：

案例一——以問卷統計方式了解民眾對公務機關執行職務滿意度：警政民意調查中心基於公共利益及學術研究之必要，進行住宅竊盜報案人對於「警察受理報案服務滿意度影響因素之研究」，擬藉由電話問卷調查，而不記載何人所回答內容之方式，予以統計研究。實務認如經處理後無法識別特定當事人資料，採取對民眾隱私造成較小侵擾之方式進行調查研究，來了解受害報案人對於警察受理報案服務滿意度之看法，以作為未來警察受理報案服務品質改善之參考，公務機關得基於公共利益為統計或學術研究為目的外利用¹²³。

案例二——個人權益資格以編號方式審核：公務機關將個人資料提供民意代表作為審查公務機關預算使用時，實務認如資料就姓名部分以編號顯示，亦以編號對應個別優惠存款額度，係就「公開個人資料欲增進之公共利益」與「不公開個

¹²³ 法務部民國 102 年 3 月 12 日法律字第 10203501470 號函釋。

人資料所保護之隱私權益」間比較衡量判斷，而僅公開其餘未涉隱私部分，且匿名化或去識別化處理，已無從識別特定個人，而無侵害隱私權之虞¹²⁴。

案例三—專題之研究：非建立個人資料檔案而為系統化，取得資料僅係針對單一之偶發事件，為了撰寫報導專題研究而取得關於個人資料，實務認該資料來源早已為公眾皆知，個人資料為該事件之一部分，自非違反個資法之規定¹²⁵。

案例四—衛生福利部中央健康保險署將個人健保資料提供予國家衛生研究院建置全民健康保險研究資料庫及衛生福利部建置協作中心，作為學術研究之目的：個人之健保資料經加密處理，已無個人姓名、身分證字號等年籍資料，亦無具體明確之醫療訊息，無從依個人身分連結至特定健保資料，且其相關資料均以代碼呈現，且依個資法之立法目的有二，其一為個人隱私權之保護，避免人格權受侵害，另一是促進個人資料之合理利用，後者之立法目的，則易受到忽略，然各類個人資料經蒐集處理成檔案後，如能妥善利用，不論在政府行政、經濟發展、學術研究等各方面，均能發揮莫大功能，有效達成目的；若個人能任意行使排除權，則法律所欲達到合理利用個人資料、增進公共利益之目的顯無以達成，因此，基於個人資訊隱私權並非絕對權利，立法者自得在保障個人資料之隱私，以及合理利用個人資料之平衡考量下，限制個人資訊隱私權¹²⁶。

故上開實務判決認為公務機關主觀上應基於公共利益為統計或學術研究之理由，而學術機構或相關業務機關資料提供者，即便為公眾已知之資料，仍僅能已為報導事實部分為利用，不能再對其未報導之家屬或個人有關聯等事實予以利用；若個人資料非已為公眾已知之事實，仍應經過處理或蒐集後，其揭露方式為

¹²⁴ 法務部民國 102 年 2 月 7 日法律 字第 10100253980 號函釋。

¹²⁵ 臺灣嘉義地方法院 99 年度訴更字第 2 號民事判決。

¹²⁶ 臺北高等行政法院 102 年度訴字第 36 號判決，其內容謂：「……原告雖主張資訊自主權有事前與事後控制權，然就權利本質而言，兩者應屬一體之兩面，法律既已限制事前同意權，亦應同時限制事後排除權，否則被告得不經個人同意利用其資料，個人卻能任意行使排除權，則法律所欲達到合理利用個人資料、增進公共利益之目的顯無以達成，如此一來，個人資訊自決權反成絕對權利，當非立法本質，是原告主張其有『事後退出權』乙節，尚無依據。……」

無從識別特定當事人之情形。本文認為無識別性亦應符合公務機關非先特定某範圍為當事人之挑選，以防止即便已無識別性，仍可從特定範圍相似度予以辨認此為何當事人之資料。

第六款 有利於當事人權益

公務機關執行職務具體內容應斟酌利用個人資料隱私權與當事人權益保護，何者係有利於當事人，其為目的外利用，始為合法。實務上對於目的外之利用有無利於當事人權益，由公務機關主觀具體個案認定，茲舉例如下：

案例一—退除役官兵就養安置：依國軍退除役官兵就養安置辦法第 9 條第 1 項規定：「退除役官兵申請全部供給制安置就養者，應填具申請書，並檢附全家人口之戶籍、所得、財產、公教人員（勞工）保險、全民健康保險等相關證明資料，向戶籍地或居所地之榮服處申請…」明定財稅、戶政、健保等機關提供相關資料之協助義務，實務認係為協助執行法定國軍退除役官兵就養業務，俾辦理退除役官兵上開申請案，屬符合有利於當事人權益等情形，而得合法為個人資料之特定目的外利用之情形¹²⁷。

案例二—僑民選舉等權益：內政部入出國及移民署提供駐華使領館所屬國僑民個人資料，實務認如係為通知僑民行使公民選舉權及探視被收容情形，也符合有利於當事人權益¹²⁸。

案例三—掌握家庭暴力高危險群：內政部為即時掌握家庭暴力高危機個案之風險因子及擬定適當之行動策略，本不宜廣泛蒐集精神疾病患者及具有自殺傾向之人的相關個人資料，因無人想讓別人知悉到自己曾經至醫院就診之紀錄，在實害無發生高度可能，內政部不應廣泛蒐集。惟實務認如蒐集之對象僅限於內政部已確認篩選之「高危險個案加害人」，已有產生高度實害之可能，屬為防止被害

¹²⁷ 法務部民國 102 年 2 月 8 日法律字第 10100267650 號函釋。

¹²⁸ 法務部民國 101 年 11 月 21 日法律字第 10100226820 號函釋。

人之入身安全之必要手段，則認係考量家庭成員之入身安全，所為侵害個人資料自主決定權之最小侵害之手段¹²⁹。

上開實務見解對於所辦理之事項形式上觀之即有利於當事人權益，公務機關得為目的外利用個人資料，惟本文認為若係公務機關一開始執行職務內容並非對當事人有利，而為目的外利用個人資料，嗣後始發現此利用行為有利於當事人，此一行為是否屬於符合目的外規定，應採否定見解，若公務機關無法判斷有無利於當事人權益，即便利用後結果實質上證明此有利於當事人，仍屬侵害當事人資料自主權，仍應得當事人事後同意公務機關此一侵害行為正當性。例如：查詢停車資料予以舉發漏稅：公用停車場提供車輛資料於稅捐機關調查是否有人尚未繳納牌照稅，事後發覺有車輛報廢仍在使⽤，遂通知車主，始知悉車子被竊，進而逮獲小偷，此利用個人資料亦不符合當事人權益。因公務機關一開始即為不合法之目的外利用個人資料，即便之後利用結果有利當事人，並不使不合法之使⽤成為合法化。除當事人事後同意公務機關利用其個人資料，始有正當性可言。

第七款 經當事人書面同意

經當事人書面同意係指當事人經蒐集者明確告知特定目的外之其他利用之目的、利用範圍等事項後，當事人單獨所為之書面意思表示，此為個資法第7條第2項定有明文。故目的外利用應更嚴格解釋，公務機關應事前告知內容包括：利用範圍、方法、時間、對象、目的等事項，及個人提出資料後有那些權利，因目的以外之當事人書面同意，係與當初預期提供資料利用情形不一致，因考量有利於自己之權益或對其權益無影響，而就目的外利用情形再為一次新的同意權之行使，所以，應重新獲得當事人的同意，至即便公務機關無法事前及時告知當事人，並獲得其同意，仍要於目的外利用後，通知當事人，使其知悉資料已被利用，

¹²⁹ 法務部民國101年11月8日法律字第10103109000號函釋，其認為主管機關間進行資料交換核屬個人資料蒐集，依上述規定，自應具有特定目的，並為執行法定職務必要範圍內，方得為之，又開放系統予其他機關屬個人資料特定目的外利用，如符合法定事由之一，則得為之。

便於當事人不服提起救濟。再者，為避免讓個人資料衍生他用，其應限定個人同意範圍及有效的期限，避免一次同意終生效及無限制利用之情形產生，亦可制止陸續為公務機關多次目的外利用之可能，同意未限期限之結果等於使當事人喪失更改或撤銷同意之機會，因當事人同意，難以強求其記憶中何時、何地曾經以書面同意過其個人資料被蒐集。故該款同意仍應限縮何範圍個人資料、利用於目的外範圍為何及利用有效期限若干年。

第三節 結論

綜合上開實務案例及個資法第 15 條、第 16 條規定之適用情形，可見公務機關在蒐集、處理、利用流程應以目的拘束為原則，目的外利用情形應符合個資法第 16 條各款之規定，然何謂目的拘束原則之適用要件，是否應符合個資法所列三款之情形，從個資法第 15 條規定有關目的拘束原則有無必要符合當事人利益，實務係以公務機關單方面來認定，且只要符合個資法第 15 條其中一款即可，然如此解釋是否忽略當事人始為個人資料主體所有者，及公務機關蒐集、處理個人資料之目的係為了協助當事人不熟悉而欲辦理的業務，其為當事人授權之受任者，公務機關亦不能忽略授權者認定該目的原則不符合自己利益之理由；再者，個資法第 15 條第 2 款之當事人書面同意應於公務機關告知後始生效力，係為使當事人知悉及了解欲為同意之內容，如此解釋書面同意才具實質意義，然告知義務亦設有免除告知條款之規定，應如何適用該免為告知的條款，才不至使告知條款淪為徒具形式法條文字規範，為適用及規範的重點；至目的外利用之情形，個資法第 16 條各款之概括事由應如何權衡國家法益、公共法益、他人法益等與個人資料隱私及自主權之法益，始符合例外之規定。茲就上開實務案例就其以上論點各流程適用要件之解釋為何，並提出本文見解對個資法第 15 條及第 16 條關於公務機關蒐集、處理及利用之目的拘束原則與其目的外利用應如何解釋及適用較為妥適，詳述如下：

一、公務機關蒐集及處理之特定目的是否應符合各款事由：

依個資法第 15 條之規定，公務機關蒐集及處理應符合特定目的原則，而目的之內容係就各公務機關單位及職務種類依其法令所為之公告，至該條亦規定目的原則仍須符合個資法第 15 條所列 3 款情形之一，何謂符合其 3 款事由，第 1 款所謂法定職務執行之必要，係指公務機關依法律規定，有其管轄權及職權所為必要之公權力行為，至若公務機關認為已依法執行職務之必要，是否仍應符合特定正當目的加上執行法定職務必要範圍內，或符合正當目的加上經當事人書面同意，或符合特定正當目的加上對當事人權益無侵害，雖然個資法第 15 條之條文所規定係為公務機關蒐集或處理應有特定目的，並符合下列情形之一者，實務對「所謂下列情形之一者」係由公務機關單方認定並只要符合其中一款即可，惟本文認為在公務機關為特定目的之說明後，當事人係最能評估自己權益是否受侵害，故即便符合特定正當目的、執行法定職務之必要、對當事人權益無侵害外，最後仍須經當事人同意¹³⁰，始符合蒐集、處理特定目的之限制。即便在公務機關主觀上確認為執行法定職務目的範圍內，且符合當事人權益，然當事人主觀上卻認為不符合，經由當事人將其認定不符合當事人權益的理由告知公務機關，使公務機關更能審慎判斷其主觀上認知是否有所缺失或遺漏，若公務機關仍認判斷無誤，亦應告知其對當事人主張之拒絕理由，當事人仍拒絕同意時，公務機關應給予書面說明仍得蒐集、處理之具體理由，使當事人可及時採取法律救濟途徑，例如：聲請法院停止公務機關蒐集及處理或請求賠償等，來制止當事人主觀上認為可能有侵害個人資料之隱私權；且雙方爭執是否符不符合個資法第 15 條各款事由，亦應由公正第三者之法院來判斷。

二、公務機關蒐集及處理之事先告知義務後，當事人書面同意始為生效

個資法第 15 條第 2 款關於當事人書面同意情形，若要使該款有實質意義，應解釋公務機關先行告知義務後，使個人資料提供者知悉其權利，瞭解欲同意之

¹³⁰ 李惠宗亦同此見解，個人資料保護法的帝王條款-目的拘束原則，法令月刊，2013 年 1 月，64 卷第 1 期，頁 53。

內容，其書面同意，始生效力；依個資法第 8 條規定¹³¹，公務機關對當事人蒐集個人資料時，應明確告知當事人確認蒐集、處理之公務機關主體，利用個人資料的時間、範圍、目的及個人提出資料後有那些權利。然實務上公務機關在考量執行法定職務或第三人重大利益之保護，或當事人已明知告知內容之情形，得免為告知。從免為告知規定觀之，雖有時公務機關為執行法定職務之必要或重大利益之保護等，其有存在之必要，惟原本是保護當事人蒐集資料實質同意權行使的告知義務之規定，卻亦可能成為公務機關怠惰而選擇符合該規定不為告知。本文認為即便符合免為告知情形之各款，公務機關仍應具體相互權衡所保護法益及侵害個人知悉權利，何者確實有優先保護之必要，始足以正當化免為告知之事由。

另依個資法第 9 條之規定¹³²，該條由非當事人提供之個人資料，即第三人提供者，在告知規定情形應解釋限於與當事人有親屬關係、經當事人同意或第三人

¹³¹ 個資法第 8 條規定：「公務機關或非公務機關依第 15 條或第 19 條規定向當事人蒐集個人資料時，應明確告知當事人下列事項：一、公務機關或非公務機關名稱。二、蒐集之目的。三、個人資料之類別。四、個人資料利用之期間、地區、對象及方式。五、當事人依第三條規定得行使之權利及方式。六、當事人得自由選擇提供個人資料時，不提供將對其權益之影響。有下列情形之一者，得免為前項之告知：一、依法律規定得免告知。二、個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要。三、告知將妨害公務機關執行法定職務。四、告知將妨害第三人之重大利益。五、當事人明知應告知之內容。」

¹³² 個資法第 9 條規定：「公務機關或非公務機關依第 15 條或第 19 條規定蒐集非由當事人提供之個人資料，應於處理或利用前，向當事人告知個人資料來源及前條第 1 項第 1 款至第 5 款所列事項。有下列情形之一者，得免為前項之告知：一、有前條第 2 項所列各款情形之一。二、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。三、不能向當事人或其法定代理人為告知。四、基於公共利益為統計或學術研究之目的而有必要，且該資料須經提供者處理後或蒐集者依其揭露方式，無從識別特定當事人者為限。五、大眾傳播業者基於新聞報導之公益目的而蒐集個人資料。第 1 項之告知，得於首次對當事人為利用時併同為之。」

依法具有提供之權限或義務外，公務機關對依法無權限、無義務或無相關之第三人者，其不能要求提供個人資料，而對第三人蒐集個人資料為處理或利用前免為告知當事人之例外情形，大多涉及公益之事實或經本人已為同意公開之事實，係眾所皆知之事實予以陳述或記載，即便非本人提供個人資料，應亦為合法。

綜上觀之，本文認為免為告知條款應嚴格解釋避免侵害當事人知悉個人資料之未來使用流程為何，原先立法用意即係嚴格限制公務機關需告知其內容，讓當事人知悉及確認真意而同意公務機關之蒐集，其免為告知規定為例外，例外應嚴格解釋，因各款皆為不確定法律概念，本文建議對各款內容主張之公務機關應更有具體事由，諸如非單以執行職務為由，而無法令依據之職務內容及權限，又無不為告知之必要情形，皆不能適用免為告知條款，以避免公務機關僅單純怠惰而不為告知，適用時亦須與個人知悉權與保護法益相權衡，確實有保護後者法益之必要，始得免為告知。

三、目的外利用其他法益保護之緊急性或必要性之事由

個資法第 16 條第 2 款、第 3 款、第 4 款規定內容，為國家安全、公共利益、及個人生命、身體、自由及財產之危險、為防止他人權益之重大危害之考量，係為緊急性或必要性之情狀，個人資料使用若涉及國家、增進公共利益、個人或他人法益危險及重大危害，實務認為仍應與個人資料隱私權相互權衡何者保護為先，何者法益侵害較大，而犧牲另一法益足以防止更大實害發生，此時國家安全或為公益等之保護為目的外利用才有正當化理由；且以國家安全法益保護為理由，通常為個人身分之特殊性，諸如間諜等，始有該款適用之餘，一般人若未做出有危害國家安全之事，應無必要在未有實害發生，即為目的外利用其個人之資料，例如：僅懷疑有竊取國防安全之事，對該公務機關單位所有人為竊聽，該竊聽不特定對象之行為即為違法。故本文認為除職業特殊性或個人行為確實已危害國家安全，才有以國家安全為目的外利用之適用。至增進公共利益係指該目的外利用為達到多數人之利益，實務上諸如中低收入救助金發放，公務機關為確認其聲請資格是否符合，而調閱國稅局財稅收入資料為目的外利用，其為保護確實需

要社會救助之人之情形，應符合公共利益之目的。

至於個資法第 16 條第 3 款之為免除當事人生命、身體、自由或財產上之危險及第 4 款之防止他人權益之重大危害之緊急性，實務諸如失蹤不明之人的資料利用，其認為係指若不及時為目的外之利用，則實害隨時皆有產生之可能，若非緊急狀態下，第 3、4 款都不能作為利用個人資料理由，本文認為其第 3 款法益種類關於生命、身體法益危險性應有優先保護考量之必要，而所謂緊急狀態下，係指危險隨時可能發生實害的情形，若無此緊急危難情狀下，仍應先徵得個人書面同意，使當事人知悉個人資料如何被利用，若當事人不同意，而公務機關認為利用仍有理由，更應給予拒絕當事人同意之原因，便於當事人不服個人資料被利用，能憑此拒絕理由之書面，向法院提出救濟。

四、以公共利益為統計或學術研究之必要

依個資法第 16 條第 5 款之規定，公務機關或學術研究機構以公共利益為統計或學術研究之必要，該個人資料應經過處理後，使其於揭露時無從識別特定之當事人，實務上諸如對家庭暴力受害者防治情形之研究，其認為該個人資料目的外之利用確實有達到公共利益或學術研究之目的，並採取無法辨別為何一當事人之方式，其無識別性個人資料得為目的外利用；惟若僅姓名予以隱藏，從職位及上班地點或住處等亦能辨別可能為那一當事人，仍非無識別性之方法，本文認為該款應限制於目的外利用原因及無法直接或間接識別為特定當事人之方式，始有適用。

五、有利於當事人權益

個資法第 16 條第 6 款之有利於當事人權益，實務上認為目的外利用係有利於當事人權益，對其並無侵害資料隱私權及個人資訊自主決定權可言，惟本文認為應限制於公務機關於目的外利用之初為決定時，即認有利於當事人權益，非利用後結果才發現有利於當事人權益，以避免公務機關一開始即未評估若為目的外利用個人資料係為有利於當事人權益之方式，則先為利用。例如：前述地方稅務局以停車處之停車資料查詢欠稅予否，發覺欠稅後裁罰當事人，利用結果卻使當

事人知悉該車被他人所竊而利用之情形，則一開始利用停車資料查稅方式即非有利於當事人權益之方式，應不符合有利於當事人權益之情形。

六、目的外利用之書面同意

個資法第 16 條第 7 款之當事人目的外利用的書面同意，實務認為書面同意係使當事人知悉利用目的內容及範圍等事項為何；本文認為其係當事人重新為同意權行使之意思表示，因非在公務機關為蒐集、處理之初所為同意範圍，故目的外利用授權仍應重新獲得當事人同意；對於此次如何利用、利用目的為何、利用期限多久，公務機關仍須予以告知，在公務機關完整告知後，當事人評估自己權益且出於自願所為之同意，始生效力。即便公務機關事先無法得其同意，於事後予以目的外利用，公務機關亦應通知當事人使其知悉，便於當事人事後聲明不服及向法院救濟之機會。

七、違反公務機關蒐集、處理及利用流程法定規定之刑事責任

公務機關若未遵守蒐集、處理或利用目的原則，及目的以外之利用規定，依個資法第 41 條之規定，違反第 6 條第 1 項、第 15 條、第 16 條規定，足生損害於他人者，處 2 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 20 萬元以下罰金。意圖營利犯前項之罪者，處 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 100 萬元以下罰金。另依個資法第 42 條之規定，意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益，而對於個人資料檔案為非法變更、刪除或以其他非法方法，致妨害個人資料檔案之正確而足生損害於他人者，處 2 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 100 萬元以下罰金。刑事責任處罰應可提昇公務機關對於上開流程遵守法定規定之注意義務，其若係蒐集、處理、利用之行為不符合目的或為目的外利用之情形而損害他人權利時，則應由公務機關舉證其行為係依法律規定為之，始能免責。

第五章 落實個人資料隱私權及自主權於公務機關對個人資料之保護

鑑於公務機關的特殊性對於個人資料保護，在探討國內外法制及實務案例後，本文為貫徹個人資料隱私權及自主權的保護，認為應建立一體之架構，從公務機關關於個人資料蒐集、處理及利用流程內容對個人資料保護重要性為何予以探討，並從外國法與我國法於上開流程內容之區別作其比較及評析，最後提出本文認為上開流程應架構之內容如下：

第一節 公務機關蒐集流程

蒐集流程應先對於蒐集目的有所限制，同時可以使公務機關蒐集手段方法選擇限制與目的達成有所關聯；而在面對當事人蒐集個人資料時，公務機關應事先公開那些資料應予以蒐集，當事人始能知悉那些個人資料要提供於公務機關，其於蒐集當下應告知當事人提供資料以後目的為何，使當事人了解提供這些資料之將來用途；並於公務機關蒐集後，事後有適當公開資訊方便民眾查詢現有資料狀態及流程為何，以便讓當事人確認是否已達到提供資料欲期待之目的。惟個資法於告知義務亦設有免除告知條款，該條款應嚴格解釋，即公務機關當下確實有法定職務執行必要性及其他重大法益保護之考量，即便不為告知當事人將來資料處理及利用流程、目的為何，事後公務機關仍應通知當事人使其知悉。蒐集流程應遵守誠信原則、目的原則，個人資料提供係當事人自願及知悉下所為，才符合其為資料所有者，而公務機關僅係授權該專業性替其達到目的。

一、目的原則、明確性原則之限制

目的原則係確定對於個人資料那些範圍與之後達到目的所採手段是否有關聯性及必要性，在確定目的後，公務機關始能對個人蒐集該部份資料。而明確性

原則係公務機關依法為蒐集之法令內容明確及使當事人能預見其蒐集之範圍。上開原則重要性在於能限制公務機關蒐集範圍係為達到目的所必須。

我國個資法第 15 條與外國法如 OECD 個人資料保護指導原則¹³³、APEC 隱私保護綱領¹³⁴、歐盟個人資料保護指令¹³⁵皆認為公務機關對個人資料之蒐集應受目的原則之限制，個人資料蒐集之目的至遲於蒐集資料時必須明確；而何謂特定目的係由各個公務機關依其職務種類之不同，由立法授權各個公務機關就其蒐集範圍以法令公告之，參照個資法第 53 條之規定，法務部應公告個人資料保護法之特定目的及個人資料之類別，其內容包括公開各機關就其執行職務之法令依據及特定目的。惟我國法認為目的達成只要符合個資法第 15 條其中一款情形即可，如執行法定職務必要範圍內或經當事人書面同意，或對當事人權益無侵害之情形¹³⁶。

本文認為目的達成之內容仍要使當事人知悉，且不影響其權益。公務機關一開始蒐集個人資料範圍、作何目的利用為何之法令依據即要明確，並使人民知悉其依法職務為之的法之內容所在。至目的之達成，公務機關蒐集應依法為之，並得個人同意，且未損害個人權益，該蒐集才符合個人提供資料之目的。故目的原則應考量公務機關蒐集與個人提供資料之目的，非單以公務機關來認定。

二、蒐集手段之相當性及必要性，其應符合比例原則

蒐集手段係選擇有效達成目的之手段，且係非採此一手段無法達到該目的，其有助於個人權益。故蒐集手段之相當性及必要性，可避免公務機關選擇手段非有效達到目的，即便必要時須侵害個人自主決定權，其亦選擇侵害個人權益最小之手段。

¹³³ 同前揭註 47。

¹³⁴ 同前揭註 80。

¹³⁵ 同前揭註 57。

¹³⁶ 同前揭註 106。

我國個資法第 5 條與外國法如 OECD 個人資料保護指導原則¹³⁷、APEC 隱私保護綱領¹³⁸皆認為蒐集手段應合法為之，其與利用目的具有正當合理關連性之必要，並尊重當事人之權益，不得逾越目的範圍，即公務機關蒐集手段應遵守比例原則。在公務機關與個人間我國法更認為其蒐集手段應依誠實及信用方法為之，外國法如歐盟個人資料保護指令則公務機關蒐集於必要時，強調應通知當事人或得其同意，且不逾越後續處理之目的¹。

本文認為蒐集手段應分為兩面向，其一為公務機關與個人應建立在雙方互為誠實信用原則下，該原則建立在公務機關公告義務及告知義務，其公開義務係依法公告關於那些資料種類須備齊及交付予公務機關，於公務機關蒐集之初亦應當面告知當事人之後資料作何目的利用、儲存期間多久、當事人相關權益行使等，使當事人了解其權益及資料未來作何利用；蒐集資料範圍原則應得當事人同意，無法事先得到同意，仍要通知當事人，使當事人知悉公務機關所為蒐集的情形；其二公務機關蒐集手段應依法為之，且之後利用目的達成有其必要性與相關性，在公務機關依法公告範圍內為資料蒐集，於蒐集完後法制上應如外國法賦予公務機關事後申報上級機關審查監督其資料蒐集是否合法¹³⁹，反之，其他資料則非必要範圍內，不應蒐集，其始符合相當性及必要性。故公務機關為蒐集手段時，應負公告義務及告知義務，致人民了解及預見公務機關欲蒐集資料範圍及法令依據，使人民信賴公務機關蒐集權限係依法行使，在雙方誠實信用前提下，公務機關蒐集手段亦符合相當性及必要性，以避免公務機關選擇非有效及侵害個人權益最小而能達到目的之手段。

三、公開義務與告知義務

¹³⁷ 同前揭註 45。

¹³⁸ 同前揭註 80。

¹³⁹ 同前揭註 66。

公開義務目的是保障個人知悉將來欲對個人資料行使權利之公務機關，其提供資料之個人有容易取得的方式，予以確定個人資料的現存狀態、使用目的及公務機關身分與常用地址¹⁴⁰，該義務為公務機關積極主動為之公開；而公務機關告知義務則係個人承辦業務時所為之行為，便於人民理解如何申辦，兩義務目的皆有助於不熟悉法令之個人欲至公務機關承辦業務，使其知悉如何提供其個人資料種類及範圍於公務機關。

我國法之事前公開義務規定在政府資訊公開法第 7 條¹⁴¹，其包括公開公務機關依法執行職務之法令依據及政府機關連絡方式等事項，在有關個人資料方面事先公開義務應包括蒐集資料所依據法令依據及蒐集資料範圍等資訊，方便欲申辦該業務之人民能了解那些個人資料有義務提供；於事後公務機關蒐集之後個人資料目前現存狀態及流程為何，則得依個資法第 17 條之規定，公務機關應將個人資料檔案名稱、保有機關名稱及聯絡方式、個人資料檔案保有之依據及特定目的、個人資料之類別公開於電腦網站，或以其他方式供公眾查詢，亦可參照政府資訊公開法第 8 條規定¹⁴²，提供民眾線上查詢服務使其行使權利，及個資法第 3 條亦賦予當事人就個人資料有查詢或請求閱覽權，然公開義務亦設有免為公開或

¹⁴⁰ 同前揭註 51。

¹⁴¹ 政府資訊公開法第 7 條規定：「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：一、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。三、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。四、行政指導有關文書。五、施政計畫、業務統計及研究報告。六、預算及決算書。七、請願之處理結果及訴願之決定。八、書面之公共工程及採購契約。九、支付或接受之補助。十、合議制機關之會議紀錄。」

¹⁴² 政府資訊公開法第 8 條規定：「政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：一、刊載於政府機關公報或其他出版品。二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。四、舉行記者會、說明會。五、其他足以使公眾得知之方式。前條第一項第一款之政府資訊，應採前項第一款之方式主動公開。」

部分公開情形，依政府資訊公開法第 18 條規定¹⁴³，包括其他重要法益保護之必要或緊急狀態下、避免影響公正及公平判斷之理由，公務機關僅部分公開給予民眾查詢知悉。外國法參照 OECD 個人資料保護指導原則¹⁴⁴認為公務機關對於個人資料蒐集、處理及政策之制訂，應以公開為原則，包括公開公務機關代表人姓名及聯絡處、資料之種類、特定目的等事項。

公開義務並與公務機關面對當事人時之告知義務配合，告知內容¹⁴⁵包括公務機關名稱、蒐集之目的、個人資料類別、利用期間、利用地區、利用對象、利用方式、當事人得行使權利等，使人民更易理解、預見、信賴公權力行使範圍，惟告知義務依個資法第 8 條亦規定免為告知條款¹⁴⁶，其內容皆以法律規定、公務機關執行法定職務、第三人重大利益、當事人明知與否作為考量，即便我國法有免

¹⁴³ 政府資訊公開法第 18 條規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。四、政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有減失或減損其價值之虞者。九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」

¹⁴⁴ 同前揭註 51。

¹⁴⁵ 個資法第 8 條。

¹⁴⁶ 個人資料保護法第 8 條規定：「有下列情形之一者，得免為前項之告知：一、依法律規定得免告知。二、個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要。三、告知將妨害公務機關執行法定職務。四、告知將妨害第三人之重大利益。五、當事人明知應告知之內容。」

除告知之規定，亦應嚴格解釋其免除告知條款應具體衡量不告知之情形下較當事人知悉其權利更足以達到蒐集之目的，其手段有必要性，公務機關始得不為告知。APEC 隱私保護綱領¹⁴⁷、歐盟個人資料保護指令¹⁴⁸，其認為公務機關應告知當事人其身分、資料處理之目的、資料接收者、不提供資料可能後果、當事人相關權益。外國法另課以公務機關有向監督機關申報義務，由監督機關預先審查是否可能對個人資料保護造成危險，申報內容資訊應予以公開¹⁴⁹。

故公務機關為公開義務之目的，係使當事人知悉若要前往公務機關辦理何種業務需要那些資料予以備齊，至公務機關面對當事人時亦應負有告知義務，使其知悉所提供資料流程處理過程及最後目的為何，是否係當事人提供資料所欲達到期待之目的；於公務機關告知完後，仍應有事後適當公開資訊使當事人便於隨時查詢資料是否有陸續處理及有無達到所欲期待利用之目的，除涉及秘密等其他重大法益考量，始得不為公開或部分公開，亦可避免當事人日後早已不復記憶，其於事後對個人資料隱私權要向何公務機關之負責人主張權利亦無法得知，因無公開資訊知悉何人為當初蒐集個人資料之負責者，即便公務機關受理該當事人不服申訴之內容，何人為不當或不合法蒐集及利用，當事人無當初負責資料蒐集之人的相關資料，公務機關將因時間久遠而無從調查，當事人舉證為何人負責賠償即有困難度。

本文認為公務機關應負有事先積極公告義務，對於個人資料蒐集當下則有告知義務，告知當下若符合法令所規定免為告知義務，在諸多案件累積仍應建立嚴格審查標準，避免公務機關以免為告知規定為由，免除告知義務。於公務機關事後蒐集資料後，仍應有公開資訊便於當事人查詢目前資料狀態為何，是否已為利用。

¹⁴⁷ 同前揭註 79。

¹⁴⁸ 同前揭註 63。

¹⁴⁹ 同前揭註 67。

四、事前監督機制

公務機關並無每年向國會報告或向人民公開施行狀況之義務，更無中央行政機關首長於認定為達成個資法施行目的有必要時，得要求其他行政機關提出資料及說明其處理個資狀況之規定；有關個資法之施行，行政機關間缺乏縱向監督、橫向聯繫交換意見之平台，係任由各機關各自為政。事實上，我國每一國民自出生為起，配賦有國民身分證，在日常生活大量運用在確認個人身分上，其功能有如特定人個資具有可視性之萬能鑰匙(master key)，可串連特定個人自出生至死亡之許多社會活動或經歷等記錄，在電子化政府已普及之今日，透過各行政機關間電腦系統之連結，鍵入身分證字號對原分別保管於各主管行政機關之個資（如戶籍、稅·健保、兵役、前科、財產登記等）進行特定個人資料之比對組合，輕易即對國民個資形成一元化管理。人民可能在完全不知情狀況下，其個資已被公務機關蒐集整理，然後再以「維護國家安全」或「增進公共利益」抽象又概括之理由，濫用於公務機關原執行職務之特定目的外。相較於前述日本之個人編號法讓公務機關等於處理特定行政領域事務時，得利用個人編號，透過專設之電腦網路平台，與各機關作連結，進行所保有特定個資之比對、組合，以掌握完整正確資料處理該當行政事務。同法並特別設計「特定個人情報委員會」以監督行政機關等對「個人編號法」之運用；再賦予當事人在端末機查閱自己資料存取記錄等機制，對外亦透明化利用個資過程之雙重機制，防止行政機關濫行蒐集、利用個人資料¹⁵⁰。

本文認為在公務機關於蒐集之時雖有告知義務，但亦有權限依法適用免為告知條款，其蒐集之後雖有事後公開義務，然並無專一監督機制，皆由各公務機關對其所蒐集資料具體個案依職權適用法律為之，參照日本之個人編號法統一由專設電腦網路平台，再由個人情報委員會予以監督，透過統一監督機制，則可避免各公務機關蒐集權限各自認定不一致之情形，上開措施可作為我國個資法公務機

¹⁵⁰ 范姜真嫩，日本個人編號法對我國之借鏡—以個人資料保護監督機制之建立為主，東吳法律學報第 26 卷第 2 期，103 年 10 月，頁 26-27。

關蒐集權限監督機制之參考。

第二節 公務機關處理流程

個人資料處理目的應先有所限制，使公務機關處理手段亦限制與目的有所相關及必要，處理流程須保持安全性，避免資料外洩，處理時間具有儲存期間性，目的達成或時間一屆至，資料即無儲存必要，當事人有權知悉現有資料內容正確性及儲存狀態。若當事人對公務機關處理流程認為有不合法或不妥當，其應有及時異議權予以更正及刪除、停止處理；若公務機關不遵其處理指示，當事人事後仍應有及時向法院救濟之權利。

一、目的限制

處理目的在於儲存資料安全性、正確性及個人資料保存狀態，應注重資料隱私權保密及資料內容現存狀態。

在處理個人資料種類，我國法與外國法皆就敏感性資料與非敏感性資料為分類，我國個資法第6條就敏感性資料如醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科，原則不得蒐集、處理或利用，除例外符合以下情形，包括法律明文規定、執行法定職務之必要、已合法公開資料、醫療衛生及犯罪預防之目的所為統計或學術研究外；外國法如歐盟個人資料保護指令就敏感性資料，例如種族、血統、政治觀點、宗教、哲學信仰、商會成員資格、健康或性生活等資料，原則上禁止公務機關處理，除非符合例外規定，其包括資料主體利益、公共利益、業已合法公開之個人資料、與健康資料有關之研究等情形¹⁵¹；另一類敏感性資料則屬犯罪、刑事有罪判決有關的個人資料，歐盟個人資料保護指令亦要求只有在公務機關提供適當保護措施時，才可進行資料處理，而行政或民事判決未若刑事判決嚴格，則由公務機關自行規定如何處理¹⁵²。

就資料處理方面，公務機關若係因履行公共利益、執行法定職務，或為第三

¹⁵¹ 同前揭註61。

¹⁵² 同前揭註62。

人合法權益所為之資料處理，歐盟個人資料保護指令認為因其非基於保護資料主體的立場，亦未經其同意，為調和公共利益與當事人權益，特別授予當事人認為公務機關所為不法或不當處理之異議權。當事人得隨時基於其特殊情況之重大事由提出異議，一旦異議成立，除法律另有規定外，公務機關不得再涉及該部分資料之處理¹⁵³。我國個資法第 11 條則規定個人資料正確性有爭議者，公務機關應主動或依當事人之請求停止處理或利用。但因執行職務或業務所必須並註明其爭議或經當事人書面同意者，不在此限。則例外條款無規定後續當事人仍不服之救濟程序為何。

本文認為處理目的即謂個人資料儲存於公務機關資料庫將來係作何目的之利用，也是當事人書面同意公務機關儲存於其資料庫目的。個人資料在蒐集之初業已確定，當事人在公務機關告知下也能預見，而處理過程中之個人資料正確性¹⁵⁴，對當事人權益影響甚大，資料一不正確，之後利用結果可能非當事人所願；有時處理目的可能係為將來公益之利用，公益係多數人利益優於一人利益，不應只由一方認定，而我國實務認為目的只要符合執行法定職務或當事人權益或對當事人無害，即符合目的事由，且皆由公務機關單方認定，而外國法則賦予當事人有即時異議權，非由公務機關單方認定即認為符合目的事由。故處理目的若僅符合公務機關執行法定職務之必要，但當事人認為處理流程不符合個人當初同意蒐集目的，應賦予當事人即時異議權。

二、處理手段之限制

處理手段應予達到目的有關連且必要，該手段無必要，且非目的之達成有效手段，公務機關即不可為該處理行為。故處理手段限制係公務機關所為公權力行使選擇的裁量權之限制，避免其有裁量濫用及怠惰之情形。

¹⁵³ 同前揭註 71。

¹⁵⁴ 個資法第 11 條規定：「公務機關或非公務機關應維護個人資料之正確，並應主動或依當事人之請求更正或補充之。」

我國個資法第 5 條與外國法如歐盟個人資料保護指令皆認為處理手段應依法為之，且處理手段應符合目的之限制，有其必要及關連性¹⁵⁵，此時目的應在於注重處理流程的安全性與儲存性。該安全維護措施依個資法施行細則第 12 條之規定，其措施包括配置管理人員及相當資源、界定個人資料之範圍、個人資料風險評估及管理機制、事故之預防與通報及應變措施、內部管理程序(蒐集、處理及利用)、資料安全管理及人員管理、認知宣導及教育訓練、設備安全管理、資料安全稽核機制、使用紀錄及軌跡資料與證據保存、個人資料安全維護之整體持續改善，上開措施與所欲達成個人資料保護目的間，具有適當比例為原則；而處理手段為建立或利用個人資料檔案所為資料之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送，此有我國法之個資法第 2 條第 4 款參照，則上開處理的行為須維持資料儲存安全性之目的，避免有任何侵入外洩個人資料之情形。

本文認為處理流程手段注重在於資料儲存安全性之目的，公務機關於處理中刪除或更正及紀錄個人資料內容之行為，應通知當事人，使其確認資料正確性，瞭解現有資料內容狀態；即便公務機關為達到資料儲存安全目的而單方面為之，其認為未影響當事人權益而未通知，仍要依法為職務上所必要，或該職務上行為對當事人權益有所維護。處理手段應合法、必要，處理最終目的係達到資料儲存安全性，符合當事人權益。

三、儲存期間限制

儲存期間限制重要性在於維持資料正確性，其可避免資料過久而不正確；且個人當初同意權限已不存在，其因公務機關完成個人授權目的範圍，而不能再對其個人資料為任何行為，故儲存資料應重新再獲得當事人同意，公務機關始能繼續儲存。儲存期間限制重要性在於可以避免資料非最新及最正確，亦可避免公務機關達到目的後未再取得當事人同意仍繼續為利用。

歐盟個人資料保護指令認為個人資料之儲存時間不能久於原先蒐集目的之

¹⁵⁵ 同前揭註 57。

達成或進一步處理資料所需之時間¹⁵⁶。故利用目的消失或期限屆滿，公務機關本應不再利用個人資料，而當事人往往因蒐集之初年久而不復記憶，個人資料是否仍儲存於公務機關或被利用，根本不為知悉，而一一通知當事人該資料已利用完畢，則成本過高，我國法雖同外國法亦限制個人資料儲存期間，參照檔案法第 10 條之規定，檔案之保存年限，應依其性質及價值，區分為永久保存及定期保存，若是永久保存之檔案應依檔案法第 11 條之規定移轉檔案於中央主管機關管理之，故定期保存之檔案應在公務機關的電腦資料庫設計上有年限已過不得利用限制之程式設計機制，避免仍為公務機關予以利用。

本文認為儲存期間限制一方面可以定期使資料更新，即公務機關通知當事人更正其資料正確性，並得其同意繼續處理該資料。同意權行使係表徵當事人才是個人資料所有者，其不因提供資料授權於公務機關處理，而失去其資料所有權，其同意是否續為處理之決定。

四、安全保障及公務機關間、執行公務之私人機關的資料庫連結之監督機制

安全保障之目的為個人資料應予以安全措施予以保護，可防止遺失、不法接觸、破壞、使用、變更或公開之危險。而公務機關資料庫連結監督可避免非公務機關執行職務範圍或非私人所委託執行公權力範圍，卻因得連結他公務機關資料庫而濫權使用及任意瀏覽該個人資料。

我國個資法第 18 條與外國法如外國法如 OECD 個人資料保護指導原則¹⁵⁷、APEC 隱私保護綱領¹⁵⁸，皆認為公務機關保有個人資料檔案者，應指定專人辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。然歐盟個人資料保護指令甚而強調保密要求方面，公務機關必須確保資料秘密性，在個人資料蒐集後，除非法律另有規定，非經當事人指示，任何人不得處理個人資料¹⁵⁹。惟我

¹⁵⁶ 同前揭註 57。

¹⁵⁷ 同前揭註 50、54。

¹⁵⁸ 同前揭註 84。

¹⁵⁹ 同前揭註 72。

國實務現有公務機關內查詢個人資料便利，諸如法院法官辦案系統可以連結戶政資料庫、經濟部公司登記資料庫、監理機關有關汽機車所有登記查詢之資料庫，即便為查詢當事人資料正確性，以便予以通知當事人，使其知悉相關權益，然為避免公務員另作他用，公務機關仍應設有嚴格監督機制。

本文認為公務機關及協助公務機關之私人機構間的個人資料查詢與利用，在其資料庫相互連結及傳輸時，亦增加洩漏個人資料之風險性，儲存於公務機關的個人資料保護之安全應予以特別重視。日前報載新聞遠通公司電腦主機遭駭客入侵，因遠通公司連結公務機關之駕駛人資料便利性，造成公務機關儲存個人資料亦有洩漏之可能。故公務機關間瀏覽個人資料仍應設有一定防護機制，否則將全面影響所有儲存於公務機關資料庫之個人資料隱私安全。

五、人民對個人資料之自主決定權

個人知悉現有資料處理狀態，而決定該資料內容是否予以改變，或不同意資料繼續處理所為停止、刪除行為，係個人才是資料擁有者表徵，其自主決定權包括處理中要求公務機關所應行為及不服公務機關不遵其指示處理所為救濟權。

我國個資法第3條與外國法皆認為當事人有請求查閱現有資料儲存狀態、更正現有資料內容、刪除現有資料或停止處理資料之權利，參照 APEC 隱私保護綱領認為當事人得在合理期間內，不限次數向公務機關，予以相當之費用知悉有關個人資料之現有狀態，如是否正在處理中、處理之目的、資料種類、資料傳遞接收者及其類別等。當事人在取得上開資訊後，並有對其個人資料修改、刪除或凍結不完整或不正確資料之權利¹⁶⁰。除非因一一予以通知可能成本過高，否則上開任何修改、刪除凍結情形，應再通知個人資料主體。惟我國法未如外國法參照歐盟個人資料保護指令當公務機關因基於增進公共利益、執行法定權限，或為第三人合法權益而對資料主體之相關資料進行處理時，而當事人認為關所為處理行為有不法或不當處理個人資料之情形，賦予當事人異議權。如異議成立，除法律另

¹⁶⁰ 同前揭註 85。

有規定外，管理者不得繼續處理該部分資料；異議不成立，應給予當事人拒絕其權利之書面的具體理由¹⁶¹。我國法應如同外國法賦予當事人即時異議後不為成立之具體理由的書面，便於當事人隨後向法院救濟之依據。

在當事人請求公務機關刪除或停止處理權限下，我國法亦設有例外規定。參照個資法第 11 條之規定，對於個人資料正確性有爭議、特定目的消失或期限屆滿者，應主動或依當事人之請求刪除或停止處理。但因執行職務或業務所必須並註明其爭議或經當事人書面同意者，不在此限。故公務機關得單方面判斷該資料是否予以停止或刪除，若認為當事人請求無理由，僅註明其爭議。若公務機關即便為避免人民無理由之請求，依其專業判斷認為為執行法定職務之必須而僅註明爭議，仍應如前開所述外國法制設有向上級機關申報監督機制，由其審查是否判斷合法及適當。

本文認為當事人就個人資料內容儲存於公務機關資料庫，認為其內容有誤或不應儲存，得即時異議予以更正或刪除，公務機關認為資料正確性無誤，且無刪除義務，而僅註明其爭議，我國法應如外國法制有其申報上級機關監督機制，並賦予當事人為何該資料內容正確或在其資料庫之書面理由，作為當事人事後向法院救濟，使當事人可以向法院得提出應以何公務機關為被告之證明及被公務機關認定得為處理之證據。

第三節 公務機關利用流程

利用流程目的限制應與蒐集之初目的相同，始為當事人所能預見之範圍；利用手段要與目的相關聯及必要，目的以外之利用應符合法律規定，利用個人資料應為最新及最正確，才符合當事人欲期待之利益；公務機關若為目的外利用係當事人所不知悉，於利用完後應通知當事人，使其知悉。當事人就公務機關利用不合法或不當亦有即時異議及事後救濟權。故公務機關利用個人資料，因涉及資料

¹⁶¹ 同前揭註 68。

內容隱私性，其利用目的應係資料所有者當初蒐集同意予以利用的授權範圍，若非經其同意而為目的外利用，也應符合法律規定有保護其他重大法益緊急性及必要性，公務機關始得為目的外利用。

一、利用限制之目的原則

利用目的限制係因公務機關蒐集資料之初，其所告知將來個人資料利用目的內容的範圍，始為個人所能預見；若之後目的內容有所變更，仍要得個人同意，若逾越目的則非個人蒐集時所授權於公務機關的權限，也不符合當初依法蒐集所為之目的。故利用目的係限制與蒐集目的相同，始符合當事人所能預見蒐集之初將來利用目的之範圍。

我國個資法第 16 條與外國法如 OECD 個人資料保護指導原則¹⁶²、APEC 隱私保護綱領¹⁶³皆認為利用僅限於最初蒐集目的，不能與目的不相容的；於目的變更應予以明確化。目的外利用應經當事人同意或法律授權，始能為之。

我國個資法第 16 條所規定目的外利用之各款情形為在符合法律明文規定；國家安全或增進公共利益；當事人生命、身體、自由或財產上之危險；為防止他人權益之重大危害；基於公共利益為統計或學術研究而有必要；有利於當事人權益、經當事人書面同意，得為特定目的外之利用，此有個資法第 16 條參照。

我國法與外國法皆認為目的外利用須符合法律規定或當事人同意。惟我國法於目的外利用係法律明文斟酌侵害當事人個人資料隱私權與達到法律明文規定保護法益相互衡量，立法討論過程中，認該事由為公務機關單方認定，則若當事人就該目的外利用之事由認不符合，我國法則認當事人僅能請求公務機關更正或刪除及事後救濟¹⁶⁴，外國法則賦予除上開權利外，當事人有及時制止之異議權，公務機關即便否決其異議，仍有專責資料保護官迅速處理該爭議，非如我國法由公務機關單方認定，若公務機關不依其請求，人民也僅能向法院訴訟救濟。

¹⁶² 同前揭註 48。

¹⁶³ 同前揭註 81。

¹⁶⁴ 同前揭註 107。

本文認為公務機關利用個人資料須符合當初蒐集之目的，當事人始能預見之後利用目的，也才足以信賴公權力，公務機關亦須依法利用個人資料。利用手段須符合誠信、合法、必要、符合當事人權益。利用目的原則應以當事人當初蒐集目的相同，即便變更目的內容，外國法認為應明確化目的內容，蓋目的外利用係例外，例外應有法律明確規定，其變更內容明確化包括因何原因而變更、將來於何時作何利用、對當事人權益有何影響等，若僅以廣泛概括事由而非有具體事由即不符合目的外利用之規定，此變更目的方法為必要且有效達成欲為變更之目的，即便依我國法目的外利用之法律規定事由，仍要就目的外利用所保護法益與個人資料隱私自主決定權相互比較及衡量，何者有優先保護之必要，才符合各款規定之事由。且公務機關利用後亦須通知當事人，以便使當事人能知悉，其若有不服得即時救濟。

二、目的外利用之告知

目的外利用告知係使個人知悉該利用已非當初蒐集所能預見之目的，告知重要性在於重新獲得個人同意，即便個人不同意，亦可及時主張權利予以救濟。我國法告知義務時點僅規定個資法第 8 條於公務機關蒐集、處理之初，然外國法如 APEC 隱私保護綱領¹⁶⁵、OECD 個人資料保護指導原則¹⁶⁶有關告知義務時間點包括蒐集目的之初經當事人同意範圍，若之後利用目的與蒐集之初目的不同，仍要予以告知變更目的範圍，再次經當事人同意；歐盟個人資料保護指令亦認為資料利用合法性在於任何當事人在被通知情況下，自由地明確表示同意處理與其有關個人資料的意思表示¹⁶⁷。

本文認為公務機關告知義務非一次告知即等於全部告知，只要有不符合當事人當初蒐集所能預見利用之範圍，即要告知本人經其同意，除對個人權益不生影響、有重大公益之事實確實存在等法律規定事由外，來不及告知當事人，經審慎

¹⁶⁵ 同前揭註 48。

¹⁶⁶ 同前揭註 81。

¹⁶⁷ 同前揭註 58。

衡量利用個人資料方式與達到目的並無不妥當，始得予以目的外先利用個人資料，於利用行為後仍要通知當事人。故非公務機關僅第一次蒐集例行式告知即已盡告知義務，之後若有利用目的與蒐集目的不同，也應予以告知，以便使當事人知悉並經其同意後，始可為目的外利用個人資料；符合法律所規定緊急事由或重大公益等，無法經過當事人同意之情形，再為目的外利用之後，公務機關也應事後通知並給予當事人具體符合法律規定之理由，使其當事人知悉為何被目的外之利用，若對其所依據之事由其認為不法或不當，亦得隨即提出救濟。

三、利用資料內容正確、完整、最新性原則

利用資料正確、完整、最新性才足以顯示目前個人現有表徵，若非正確、有缺漏、舊有之資料，即非當事人所願，且會使資料利用後效果可能無法通知當事人，因該住居所及電話已更改；若個人姓名已更改，公文書之舊有的姓名無法證明是否為同一個人。故利用資料內容正確、完整及最新性才足以表徵個人，也才是個人當初提供個人資料所期待利用目的之所在。

我國個資法第 11 條與外國法如 OECD 個人資料保護指導原則¹⁶⁸、APEC 隱私保護綱領¹⁶⁹皆認為關於個人資料正確、完整及最新性為個人義務。例如：個人戶籍地址、新生成員、住戶人口等，若經由公務機關記載紀錄係本人未變更前之內容，其依紀錄所為發送文書或通知當事人，因當事人最知悉個人資料正確性卻未變更現有最新資料，則即便通知不到當事人，仍不可歸責於公務機關。歐盟個資指令亦認為公務機關維持資料正確性，必要時應予以更新其資料，其更新資料應由當事人協助之¹⁷⁰。

本文認為個人資料本有維持正確、完整、最新性，舊有資料留存與變更最新

¹⁶⁸ 同前揭註 46。

¹⁶⁹ 同前揭註 83。

¹⁷⁰ 同前揭註 57。

資料，皆與個人息息相關。惟個人資料最新性為公務機關聯繫或通知當事人，並瞭解當事人最佳方法之一，為免影響當事人權益，相關資料應以最新為準，至自己資料是否為正確為當事人最為知悉，故上開資料維持最新及正確性之義務，外國法與我國法皆認為應由當事人與公務機關共同負責。

四、當事人對個人資料隱私權及自主權之貫徹

利用流程，係個人往往在此時才發現其資料被公務機關不法或不當的利用，救濟程序應較處理流程更有緊急性，因為資料利用損害可能因散佈無法掌控而擴大，因賦予當事人能及時向公務機關上級機關或法院行使停止資料續為利用之權利，待爭議解決後，公務機關始能利用。

外國法如歐盟個人資料保護指令認為當事人得在合理期間內，予以相當之費用知悉有關個人資料之現有狀態，如是否正在利用中、利用之目的等。當事人在取得上開資訊後，並有對其個人資料修改、刪除或凍結不完整或不正確資料之權利¹⁷¹。除非因一一予以通知可能成本過高，否則上開任何修改、刪除或凍結情形，應再通知個人資料主體。當事人認為公務機關有不法或不當利用個人資料之情形，賦予資料主體異議權¹⁷²。然我國法規定當事人權利行使限制，係因公務機關之利用因執行職務或業務所必須，公務機關則註明其爭議，此有個資法第 11 條規定之參照。

本文認為當事人應有知悉個人資料目前利用狀態的權利，若知道個人資料利用情形不符合當初當事人所知悉蒐集之目的，應有即時停止利用及請求刪除之權利；有時其對資料現有利用狀態之內容，不符合當事人欲達到利用之目的，當事人亦得請求公務機關修正其目的內容。惟我國法於當事人認為公務機關對個人資料的利用不法或不當時，公務機關仍認合法時僅需註明爭議，應如外國法賦予即時異議權後，並予以書面具體敘述公務機關所依據之理由，因對於利用所生損

¹⁷¹ 同前揭註 68。

¹⁷² 同前揭註 71。

害可能無法及時保護個人資料隱私權，即便爭議解決，若確實為公務機關利用不合法或不當，個人資料隱私權也早已破壞殆盡，個人僅淪為向公務機關請求損害賠償；應同外國法制對於公務機關在受理當事人請求時，即時給予回應，如認異議無理由，應書面陳述公務機關所認無理由之原因，當事人得隨即向其上級機關或法院救濟。並於當事人向公務機關告知利用後可能確實產生損害後，公務機關應立即停止利用，以避免損害可能繼續擴大；即便損害發生公務機關單方認定並無產生，雙方之爭議，公務機關仍應停止利用而待法院認定始能利用，因該損害可能具有緊急性，立即停止利用由法院判斷釐清爭議再為利用，較足以保護當事人資料隱私之權益。

第四節 結論

公務機關蒐集流程應受目的原則及明確性原則拘束，蒐集手段應與目的達成適當且必要、相關，其蒐集事先應有公開義務，於蒐集實施時應有告知義務，蒐集之後有適當公開資訊便於民眾查詢現有資料進行流程為何，故目的原則內容係依法令規定各個公務機關職務範圍為何，皆要使當事人預見其內容規範，始符合明確性；至公務機關公開義務與告知義務，係協助不瞭解業務申辦流程之當事人的便民措施。處理流程亦應受儲存安全性目的限制，處理手段與目的達成適當、相關且必要，當事人對於處理流程中有其自主決定權；故處理流程注重資料現存內容的正確性及儲存設施的安全性。至利用目的應與公務機關蒐集之初所告知當事人之利用目的內容相同，目的以外利用後仍要通知當事人，使其能及時異議、事後救濟。上開流程可參照附錄一有關我國法與外國法蒐集、處理、利用流程之比較表，其相同處在於蒐集、處理、利用皆有目的原則限制，該蒐集、處理手段應與目的達成適當且必要，個人對各個流程都有自主決定權及事後救濟權。惟各個流程原則之內容仍有不同之處，已如上開所述。本文依本章所述之我國法與外國法比較及評析，認為公務機關蒐集、處理及利用個人資料流程應如以下之內

容，對個人資料自主權較為保障，茲分述如下：

一、蒐集流程

公務機關在蒐集個人資料之初，應告知當事人此次蒐集資料作何利用之目的，告知義務內容應依法為之，並有事先公告內容使人民知悉那些資料確實公務機關有權蒐集，不因公務機關單方告知應提供此類資料，而人民卻不知蒐集權限依據所在，任憑公務機關認定。於蒐集之後，有公開資訊使人民查詢目前個人資料現存狀態。

本文認為公務機關除負有公開義務及告知義務外，於公務機關蒐集之後，應如外國法有向上級機關申報之義務，使其監督蒐集是否合法。在公務機關免為告知條款適用應嚴格解釋，其應有具體之理由並已衡量告知或不為告知情形下，因法定執行職務之必要及重大法益之事由，而不為告知確實有必要，始得不為告知；公務機關於事後予以利用目的若非當事人蒐集之初因未為告知而不能預見利用範圍，公務機關仍應事後予以通知，並使其知悉當初不為告知之具體理由及個人資料目的外利用為何。

二、處理流程

公務機關資料庫處理流程中，其安全性亦應重視，例如：輸入權限密碼限制，資料管理者發現權限濫用緊急應變措施、使資料即時更新及維持正確性、儲存期間屆至主動刪除機制、各公務機關資料庫連結性監督機制，我國的公務機關之資料庫對個人資料處理應有此設計機制，上開處理安全性及儲存期間之限制，一方面可以避免資料長期儲存已非最正確的資料，另一方面儲存期間係為之後利用目的達成。

本文認為若利用目的於公務機關告知當事人利用期間內尚未達成而有繼續儲存之必要，公務機關則要重新獲得當事人的同意。至對於當事人對於公務機關

處理流程救濟，我國個資法第 11 條雖規定於公務機關對個人資料處理中，認為個人資料正確性有爭議者，應主動或依當事人之請求停止處理或利用。但因執行職務或業務所必須並註明其爭議或經當事人書面同意者，不在此限。則該條例外情形，仍未規定當事人之後救濟程序應為如何，本文認為公務機關認為當事人之異議無理由，我國法應如外國法除註明其爭議外，並負有向上級機關申報監督之機制，使其審查處理爭議判斷是否合法及適當；並應賦予當事人書面陳述得續為處理之理由，作為當事人之後向法院救濟之證據。

三、利用流程

公務機關利用目的應與當初蒐集目的相符，並符合依法律規定執行職務、有利於當事人權益、無害於當事人，而非如實務上單以公務機關認定僅需符合法定執行職務之必要或當事人權益即可。

目的外利用即便事先無法得到當事人同意，仍應予事後利用通知當事人，並符合法律規定目的外利用之事由，應如外國法課予公務機關應通知當事人利用目的已變更之義務。目的外利用須符合法律所規定，其內容係以所欲保護之目的與個人資料隱私權自主性相互權衡，即便法條規定為概括條款在適用時仍應有一定標準，須透過諸多案例建立具體審查標準。

法制上應如外國法有事後予以通知義務，使目的外利用之當事人能於知悉後不服而即時救濟，惟我國即便雙方皆有爭議，實務仍由公務機關單方認定是否符合法律規定之目的外利用，人民只能向法院救濟，無外國法在雙方認定不一致有即時異議權，且公務機關認為無理由而書面賦予具體理由之制度。

是否為目的外利用事由雙方有爭議時，本文認為利用流程有爭議應停止利用，因為係對資料隱私之內容未在確認當事人是否予以授權範圍予以利用，稍有不法或不當往往造成當事人損害甚大，因待爭議解決，公務機關始能利用。

對於上開流程之審查，外國法另設有資訊保護官制度，其是否於我國法有其適用，在公務機關之個資法制實行落實尚在進行中，相關上級機關若能予以監督權限者在法律規定目的外適用那些案件類型化及嚴格認定化，或許亦會達到相同效果，故是否引入外國法資訊保護官立法制度作為中立審查個人資料監督機制，考量個資法目前在適用上面對現行實務案例諸多的挑戰，仍應在諸多案例關於個人資料隱私權、資訊自主權決定及公務機關執行法定職務之必要、重大法益考量逐漸建立具體標準，例如目前現行有關議題之監視器錄影舉發是否侵害個人資料保護之議題，監視器目的是否當初設置公益目的係為舉發行為人違規，個人錄影資料是否涉及個人資料保護，公益與個人資料隱私及自主決定權衡量，則有必要在公益上予以類似案例設置其具體衡量標準，以便解決個資法有關資訊隱私自主權與公益之判斷¹⁷³。故若個資法之法律規範適用透過解釋即足以保護個人資料自

¹⁷³有關監視器判決可參照臺灣桃園地方法院 102 年度交字第 228 號判決，其判決內容略以：

「……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、4 款所指蒐集與處理……所謂『為增進公共利益者』，屬極為空泛的不確定法律概念。更遑論本件即令酒駕尚無造成任何人車生命、身體或財產損害。主要關鍵還是在：行政機關會承認其任何行政作為非為增進公共利益之必要嗎？正如許宗力、曾有田大法官於釋字第 603 號解釋共同提出之協同意見書所言：電腦處理個人資料保護法（即個人資料保護法前身）第 8 條明文容許政府機關對個人資訊得為特定目的外之使用，且所規定特定目的外使用之要件，諸如『有正當理由而僅供內部使用者』、『為維護國家安全』與『為增進公共利益者』等，也極為空泛、概括，實際上幾乎與空白授權無異，有使資訊隱私權有關『禁止為法定目的外之使用』之要求淪為具文之嫌。試想，主管機關原先主張後又否認之『刑事偵查與維護治安』目的，均可輕易在『有正當理由』、『為維護國家安全』與『為增進公共利益者』等不確定法律概念的掩護下重新敗部復活，可見過於空泛、概括之使用目的規定，相較於完全沒有規定，對個人資料隱私權之危險性並不遑多讓。是系爭規定在目的審查階段，就已難以在憲法保障人民資訊隱私權面前站得住腳。……綜上所述，本案僅有舉發警察之『目視』為據，在原告堅決否認酒駕違規，被告據以佐證之超商監視錄影資料證據，係違反個人資料保護法所取得，不得作為本案裁罰事實之證據使用……。」

主決定權與隱私權，則資訊保護官制度，我國仍可透過公務機關或上級機關為之監督個資法實行即可，是資訊保護官是否予以設立必要，在此本文仍做保留態度。

故外國法蒐集之初告知義務及公開何公務機關蒐集、處理、利用及蒐集範圍為何，事後公務機關申報上級機關審查義務，上開公告、告知、申報義務皆是避免公務機關濫權預防機制；當事人及時對公務機關蒐集、處理及利用之異議權，公務機關判斷有無理由書面處分制度，是避免公務機關單方認定，又不敢提出書面理由作為將來責任承擔之目的，外國法書面否決具體理由亦可作為人民事後法院審查救濟機制之證據。外國法公開義務、申報義務、書面異議等制度，在監督公務機關是否有濫權，及人民對公務機關蒐集、處理及利用流程中理解及預見法令之依據，或人民認為上開流程有其爭議之救濟，更展現非如我國實務單以公務機關就蒐集、處理及利用是否合法為認定標準，確立當事人才是個人資料擁有者，公務機關僅為個人權限賦予者，其外國法之制度設計皆值得作為我國未來個資法實行上之參考。

附錄一：我國法與外國法蒐集、處理、流程比較表

公務機關對於個人資料之流程		我國法	外國法		
			OECD	APEC	歐盟個資指令
蒐集	公開義務 告知義務	<p>公務機關向當事人蒐集個人資料時，應明確告知下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 公務機關或非公務機關名稱。 2. 蒐集之目的。 3. 個人資料之類別。 4. 個人資料利用之期間、地區、對象及方式。 5. 當事人依第三條規定得行使之權利及方式。 6. 當事人得自由選擇提供個人資料時，不提供將對其權益之影響(個資法第8條)。 <p>事前公開義務我國規定於政府資訊公開法第7條。 事後公開義務規</p>	<p>公開原則：資料管理人姓名及聯絡處、資料之種類、特定目的等事項，亦均需公開。</p>	<p>告知內容亦可置於公務機關之網站。告知內容包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 個人資料已遭蒐集的事實聲明。 2. 蒐集個人資料的目的。 3. 揭露個人資料的對象。 4. 個人資料管理者的身份及位址。 5. 當事人得以請求查閱、閱覽、更正和限制其個人資料 	<p>應告知資料主體其身分、資料處理之目的、資料接收者、不提供資料之可能後果、資料主體讀取和修改資料之權利等相關事項。</p> <p>符合例外情形，如因統計、歷史或學術研究目的，向資料主體告知為不可能、成本過高、或儲存與揭露為法律明文規定時，歐盟個資指令免其告知義務，但會員國仍應規定適當安全維護措</p>

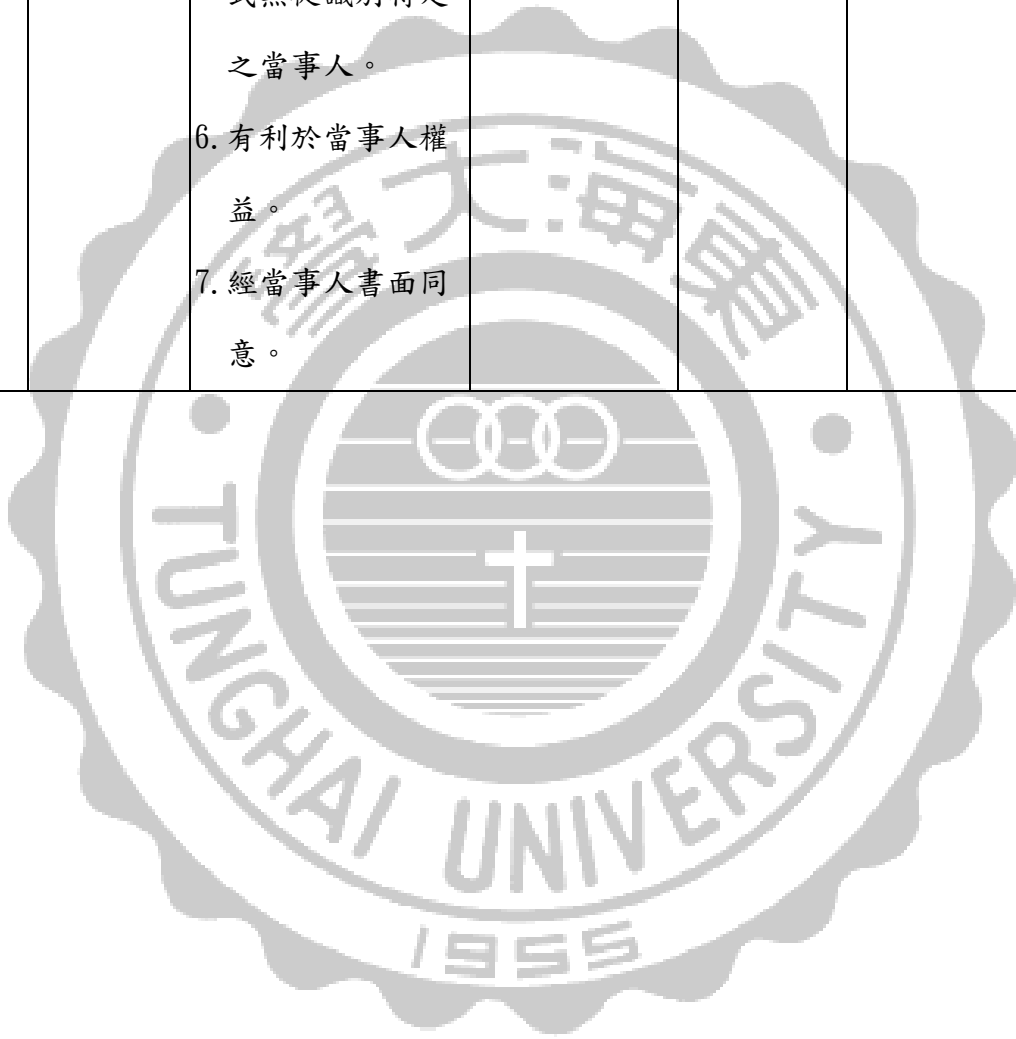
		定於個資法第 17 條。		之利用及揭露範圍的選擇和方法。	施。 另有向上級機關申報使其監督義務。
蒐集及處理	目的原則 必要性原則	公務機關對個人資料之蒐集或處理，應有特定目的，並符合下列情形之一者： 1. 執行法定職務必要範圍內。 2. 經當事人書面同意。 3. 對當事人權益無侵害。(個資法第 15 條)	1. 蒐集限制原則：原則上應加以限制，並應以合法及公平之手段獲得，必要時，應通知當事人或得其同意。 2. 目的明確化原則：個人資料蒐集之目的至遲於蒐集資料時必須明確，且隨後之使用僅限於最初蒐集目的，不能與目的不	除蒐集限制原則外，另有預防損害原則，其目的在於防止個人資料遭到不當蒐集或濫用而生損害防範機制。	除蒐集限制原則外，對於巨量資料，以分析辨識趨勢或資訊間關連性，或直接影響當事人，如追蹤、分析、側寫當事人行為，應給予當事人選擇的權利；至開放性資料，應有資料匿名、資料保護相關措施。

			相容的；於目的變更應予以明確化。		
處理	內容正確性及特種資料	公務機關應維護個人資料之正確，並應主動或依當事人之請求更正或補充之。個人資料正確性有爭議者，應主動或依當事人之請求停止處理或利用。但因執行職務或業務所必須並註明其爭議或經當事人書面同意者，不在此限（個人資料法第 11 條）。特種資料規定於個人資料法第 6 條。	資料內容完整性原則：保持正確、完整與最新狀態。	個人資料應正確、完整並應依利用目的為必要之更新。	資料必須正確，必要時應予更新。 特種資料處理原則： 1. 種族、血統、政治觀點、宗教、哲學信仰、商會成員資格、健康或性生活等資料，原則上禁止處理 2. 犯罪、刑事有罪判決有關的個人資料，歐盟個人資料指令要求只有在官方機構控制下或內國法提供適當保護措

					施時，才可進行資料處理。
儲存安全措施及時 間限制	公務機關保有個人資料檔案者，應指定專人辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏（個資法第 18 條）。 個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。但因執行職務或業務所必須或經當事人書面同意者，不在此限（個資法第 11 條）。	1. 安全保障原則：個人資料應予以安全措施予以保護，並防止遺失、不法接觸、破壞、使用、變更或公開之危險。 2. 儲存逾期禁止：個人資料之儲存時間不能久於原先蒐集目的之達成或進一步處理資料所需之時間。	個人資料管理者所採的保護措施應與濫用行為的發生機率和可能造成傷害、個人資料的敏感度和內容成比例，並應定期檢視和重新評估這些保護措施。本原則旨在說明當事人對於其個人資料將受到安全的保護一事應有合理的期待。及儲存逾期禁止。	資料處理之保密與安全、儲存逾期禁止。外洩事件通報時限 管理人應於知悉個資外洩事件發生之 24 小時之內，儘速通報主管機關。	

利用	目的原則及目的外利用	公務機關對個人資料之利用，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用： 1. 法律明文規定。 2. 為維護國家安全或增進公共利益。 3. 為免除當事人生命、身體、自由或財產上之危險。 4. 為防止他人權益之重大危害。 5. 公務機關或學術研究機構基於公	使用限制原則：除經資料主體同意或法律授權外，個人資料不得於明確化目的揭露、被取得或以其他方式使用。隨後之使用僅限於最初蒐集目的，不能與目的不相容的；於目的變更應予以明確化。	個人資料之利用僅限於與蒐集目的一致或相關的範圍內，但有下列情況，不在此限：取得當事人本人的同意、為提供當事人要求之產品或服務所必要者、法律明文規定者。	基於具體、明確且合法之目的蒐集，事後並不得違反該目的。資料利用應符合原蒐集之目的。

		<p>共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。</p> <p>6. 有利於當事人權益。</p> <p>7. 經當事人書面同意。</p>		
--	--	---	--	--



各個流程當事人權利	個人權利	<ol style="list-style-type: none"> 1. 查詢或請求閱覽。 2. 請求製給複製本。 3. 請求補充或更正。 4. 請求停止蒐集、處理或利用。 5. 請求刪除(個資法第 3 條)。 6. 損害賠償請求權(個資法第 28 條)。 	<p>個人參與原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 向資料管理人確認是否保有關於自己之資料或知悉有關個人資料。 2. 知悉有關個人資料現有狀態。 3. 個人資料答覆或閱覽卷宗之要求被拒絕，得提出異議。 4. 異議有理由成立時，得要求應將資料予以刪除、變更、完整化及補正。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確認是否持其個人資料的資訊。 2. 可以和個人資料管理者聯絡。 3. 在合理期間內，收費合理，使其知悉個人資料。 4. 當事人相關之個人資訊的正確性以及更正、補充或請求刪除該筆資料。 	<p>資料主體查詢請求權、確定權、凍結資料權、異議權。</p>
-----------	------	---	--	---	---------------------------------

<p>公務機關責任</p>	<p>資料管理人責任</p>	<p>公務機關違反本法規定，致個人資料遭不法蒐集、處理、利用或其他侵害當事人權利者，負損害賠償責任（個資法第28條）。</p> <p>違反個資法第6條、第15條、第16條，及意圖營利之行為、妨礙個人資料正確性之非法行為，有其刑事責任，包括徒刑及罰金（個資法第41條、第42條）。</p>	<p>責任原則：資料管理者對上述原則應負遵守之責任。</p>	<p>於傳遞個人資料於第三人時（不論是在國內或國外），個人資料管理者應要取得個人的同意或必須竭力確保該第三人會採取和此一隱私保護綱領一致的措施，以保護個人資訊隱私之安全。</p>	<p>個人有權向個人資料管理或處理者不法或不當行為求償。即便個人資料管理或處理者認為其為不可歸責事由，亦應由其舉證。</p>
---------------	----------------	---	--------------------------------	---	--

參 考 書 目

壹、中文文獻

- 一、王澤鑑，人格權法，自版，2012年4月
- 二、王澤鑑，侵權行為法，自版，2009年7月
- 三、李惠宗，憲法要義，元照出版社。2012年9月6版
- 四、王郁琦，網路上的隱私權問題，資訊法務透析，1999年10月
- 五、黃清德，科技定位追蹤監視與基本人權保障，元照出版社，2011年11月
- 六、李惠宗，個人資料保護法的帝王條款-目的拘束原則，法令月刊，2013年1月分64卷第1期
- 七、李震山，電腦個人資料保護法之回顧與前瞻，國立中正大學法學集刊第14期
- 八、行政院研究考核發展委員會，政府機關強化個人資料保護措施之研究-委託研究報告，2009年10月
- 九、簡榮宗，電腦處理個人資料保護法在網際網路上之適用，律師雜誌第272期，2002年5月
- 十、劉靜怡，隱私權的哲學基礎、憲法保障及其相關辯論，月旦法學教室第46期，2006年8月
- 十一、劉靜怡，社群網路時代的隱私困境：以Facebook為討論對象，臺大法學論叢第41卷第1期，2012年3月
- 十二、陳秀鋒，線上個人隱私之保護，月旦法學雜誌，2002年3月，第82期。
- 十三、邱文聰，從資訊自決與資訊隱私的概念區分-評「電腦處理個人資料保護法修正草案」的結構性問題，月旦法學雜誌第168期，2009年5月
- 十四、何信慶，從立法審議過程談新修正通訊及監察保障法，司法新聲第111期季刊，2014年7月
- 十五、李榮耕，個人資料外洩及個資外洩通知條款的立法芻議，東吳法律學報第20卷第4期，2008年9月
- 十六、范姜真嫩，日本個人編號法對我國之借鏡-以個人資料保護監督機制之建立為主，東吳法律學報第26卷第2期，2014年10月
- 十七、李沛宸，簡介歐盟一般個人資料保護規章（草案）當事人權利修正，科技法律透析，第26卷第7期，2014年7月
- 十八、詹文凱，隱私權之研究，國立臺灣大學法律研究所學士論文，1998年7月
- 十九、林建中，隱私權概念之再思考，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1999年6月

貳、實務文獻

- 一、司法院大法官釋字 293 號解釋
- 二、司法院大法官釋字第 329 號解釋
- 三、司法院大法官釋字 443 號解釋
- 四、司法院大法官釋字 585 號解釋
- 五、司法院大法官釋字 603 號解釋
- 六、司法院大法官釋字 631 號解釋
- 七、司法院大法官釋字 689 號解釋
- 八、立法院公報第 83 卷第 68 期委員會紀錄
- 九、臺灣桃園地方法院 102 年度交字第 228 號行政訴訟判決
- 十、臺灣嘉義地方法院 99 年度訴更字第 2 號民事判決
- 十一、臺灣高雄地方法院 94 年雄國簡字第 4 號民事判決
- 十二、最高法院 70 年台上第 1561 號判例
- 十三、最高法院 89 年台上字第 855 號判決
- 十四、臺中高等行政法院 101 年度簡字第 112 號判決
- 十五、法務部民國 94 年 10 月 31 日法律決字第 0940039601 號函釋
- 十六、法務部民國 96 年 6 月 26 日法律決字第 0960024304 號函釋
- 十七、法務部民國 97 年 2 月 12 日法律字第 0970002314 號函釋
- 十八、法務部 98 年 11 月 9 日法律字第 0980036360 號函釋
- 十九、法務部民國 99 年 4 月 7 日法律字第 0999007076 號函釋
- 二十、法務部民國 101 年 4 月 27 日法律字第 10103103240 號函釋
- 二十一、法務部民國 101 年 11 月 8 日法律字第 10103109000 號函釋
- 二十二、法務部民國 101 年 11 月 8 日法律字第 10103109010 號函釋
- 二十三、法務部民國 101 年 11 月 21 日法律字第 10100226820 號函釋
- 二十四、法務部民國 101 年 11 月 23 日法律字第 10100211340 號函釋
- 二十五、法務部民國 101 年 12 月 5 日法律字第 10100238700 號函釋
- 二十六、法務部民國 102 年 1 月 14 日法律字第 10203500050 號函釋
- 二十七、法務部民國 102 年 2 月 4 日法律字第 10100243410 號函釋
- 二十八、法務部民國 102 年 2 月 7 日法律字第 10100253980 號函釋
- 二十九、法務部民國 102 年 2 月 7 日法律字第 10303501220 號函釋
- 三十、法務部民國 102 年 2 月 8 日法律字第 10100267650 號函釋
- 三十一、法務部民國 102 年 3 月 4 日法律字第 10103111100 號函釋
- 三十二、法務部民國 102 年 3 月 8 日法律決字第 10200019250 號
- 三十三、法務部民國 102 年 3 月 11 日法律字第 10100701420 號函釋
- 三十四、法務部民國 102 年 3 月 12 日法律字第 10203501550 號函釋
- 三十五、法務部民國 102 年 6 月 24 日法律字第 10203506640 號函釋
- 三十六、法務部民國 102 年 10 月 31 日法律字第 10203511120 號函釋

三十七、臺北市政府民國 101 年 11 月 9 日府法三字第 10133537600 號函釋

參、外國文獻

一、Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis, The Right to Privacy, 4 HARV. L. REV., 193 (1890).

二、聯合國憲章 (Charter of the United Nations)

<http://www.un.org/en/aboutun/charter/charter.htm>

三、公民權利和政治權利國際公約 (International Covenant on Civil and Political Rights)

<https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

四、世界人權宣言 (The Universal Declaration of Human Rights)

<http://www.un.org/en/documents/udhr/>

五、總統府有關國家人權公約報告

<http://www.president.gov>

六、1980 年 OECD 有關個人資料之國際流通及隱私權保護準則 (Council Recommendation Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)

<http://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesonthe protectionofprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm>

七、2013 年 OECD Privacy Guidelines

<http://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesonthe protectionofprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm>

八、歐盟個人資料保護指令 (Directive 95/46/EC)

http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm

九、歐盟一般個人資料保護規章 (General Data Protection Regulation)

<http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/ureview2012/fa>

ctsheets/1_en.pdf

十、亞太經濟合作組織 (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) APEC 隱私保護綱領 (The APEC Privacy Framework)

http://www.apec.org/apec/news_media/fact_sheets/apec_privacy_framework.html

