

第四章 國際組織及重要國家之個人資料保護規範

第一節 經濟合作發展組織之保護規範

壹、保護個人資料跨國流通及隱私權之指導綱領

經濟合作發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development ; OECD) , 早於一九七四年即成立一關於跨國流通資料暨隱私權保護專家群 , 研究有關個人資料跨國流通的資料保護問題。爾後分別於一九七七年及一九八一年舉行相關議題之研討會。一九八一年九月二十三日 , 經濟合作發展組織之理事會提出關於保護個人資料跨國流通及隱私權之指導綱領 (the Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data) , 對於個人之資料保護作了一原則性之規定 , 且本指導綱領並區分為「國內適用之基本原則」及「國際間適用之基本原則」 (簡榮宗 , 2002 : 652-654) 。此一指導綱領係屬個人資料保護法制之濫觴 , 令有制訂個人資料保護法制之國家 , 紛紛將該原則落實於其國內法制中 (周慧蓮 , 2004 : 32) 。

一、國內適用之基本原則

(一) 限制蒐集原則 (collection limitation principle)

有關個人資料之蒐集 , 原則上應加以限制。資料之蒐集須依合法及公正之手段 , 且於必要時 , 應通知資料之當事人及取得其同意 , 使得為之。換言之 , 關於個人資料之蒐集 , 其蒐集對象應有界限 , 蒐集方法亦應有所限制。

（二）資料內容正確性原則（data quality principle）

個人資料應依循其利用目的，而於其利用目的之必要範圍內，必須保持正確、完全及最新。亦即，要求資料於其利用目的範圍內，應力求正確、完全及最新之狀態。

（三）目的明確化原則（purpose specification principle）

個人資料之蒐集目的，至遲於蒐集時必須明確化，且於其後資料之利用，不得與該當蒐集目的之達成有所衝突，於目的變更後亦應明確化。簡言之，蒐集目的必須明確化，且利用時應受該目的之限制。

（四）利用限制之原則（use limitation principle）

個人資料不應供作蒐集目的以外之其他目的之開示利用或其他使用，除非經過資料主體之同意或依據法律之規定。也就是說，利用應於蒐集目的範圍內，個人資料不應供作蒐集目的以外之其他目的之開示利用或其他使用，除非經過資料主體之同意或依據法律之規定。簡言之，利用應於蒐集目的範圍內。

（五）安全保護原則（security safeguards principle）

對於個人資料之迭失、不當接觸、破壞、利用、修改、開示等危險，必須藉合理之安全保護措施加以保護。如組織管理及密碼化等安全措施之設備。

（六）公開之原則（openness principle）

關於個人資料之開發、運用及政策，應以一般之公開為原則。例如資料管理人之姓名及聯絡處資料之種類、特定目的等事項，均宜公開。換言之，這是為了使個人資料之所在、性質及主要之利用目的與資料管理者之識別、通常之住所明確之辦法，能被容易地利用。

(七) 個人參加原則 (individual participation principle)

資料之本人有權對他人持有自己之資料，行使一定程序之控制。個人關於自己之資料，有如下之權利：得向資料管理者或其他人確認是否保管有關於自己之資料；關於自己之資料得於合理期間內，於必要情形下以不過當之費用，用合理之方法，藉本身容易了解之形式，知悉有關自己之資料；資料本人於提出有關答覆或閱覽卷宗之要求，如遭受拒絕時，得要求告知被拒絕之理由，並得對之提起異議；且於異議成立時，即異議有理由時，得要求將其資料予以刪除、修改、完全化與補正。

(八) 責任之原則 (accountability principle)

資料庫控制者應對其管理資料之政策、作業及系統，負完全責任，且應確實依循資料保護原則。

此八大原則互有關聯且部分相互重疊，適用時須就整體加以觀察並考量該八大原則之精神。此外，該八大原則不僅成為成員國制訂國內法之重要內容，亦被非成員國於制訂國內法時奉為圭臬，具有相當之重要性（簡榮宗，2002：652）。整體而言，雖然一九八一年資料保護原則不夠完備，且不具國際條約或國際法上之拘束力，但乃係最低限制之基準，且其法制之雛形提供國際相關規範或國家相關立法之參考（許文義，2001：163）。

二、國際間適用之基本原則 - 自由流通及合法限制

(一) 會員國對於個人資料於國內之處理及其移送，應考慮對其他會員國之影響。

(二) 會員國不能僅以個人資料隱私為理由，而阻礙個人資料之國際流通；同時為確保其安全，應謀求合理及適當之方法。

(三) 會員國本國與其他會員國間，雖應去除限制個人資料之國

際流通，但於其他會員國並未實質地遵守本原則，或者前述資料所移送之國家並無隱私權保護規制之情形，則不在此限。另會員國本國之隱私權法制，如有特別之規制，而其他會員國並無類此之保護規制，則關於某特定之個人資料得限制其流通。

(四) 會員國應避免藉隱私權及個人自由之保護為名，為超過保護之必要程度，而創設對個人資料國際流通的障礙之法律及政策。

此指導綱領與歐洲保護個人資料自動化處理公約不同，對經濟合作開發組織會員國並無拘束力，且範圍不限於經自動化處理之個人資料，尚包括部分以人工處理之個人資料。時至今日，此綱領內容或因科技發展而有不合時宜之處，或因其本身架構鬆散使然，以致原先規定之諸多原則，不盡能全部落實。例如綱領所定之目的明確原則，即可能因科技之進步，使得現時使用者已非原始之資料蒐集者，復無詳細規定來執行立法旨意，該目的明確原則便無法落實；然此綱領之制定，不僅首先承認了資料自由跨國流通之重要性，並確立了解決資料跨國流通之問題應力求公平、自由化並調和各國政策之方向，其貢獻亦不可磨滅。

貳、電子商務消費者保護指導原則

電子商務消費者保護指導原則 (Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce) 已於一九九九年十二月九日由 OECD 會議核准，其目的是在於確保消費者利用線上購物可獲致不亞於直接由本地商家或郵購購物更安全的消費保障。在制定企業對消費者 (Business-to-consumer) 線上交易消費者保護準則之前，電子商務消費者保護指導原則首先嘗試排除消費者及企業利用線上從事買賣行為所遭遇到的一些不確定情形。經過 OECD 與企業界及消費者之各代表長達十八個

月的討論會議，該電子商務消費者保護指導原則將在政府機關、企業及消費者代表共同發展及實行線上消費者保障機制中扮演重要的協助角色，以掃除網路交易上的貿易障礙（陳以儒，2001：119）。

在電子商務消費者保護指導原則中，包含許多傳統交易型態中已適用的法律保障；鼓勵私人部門創辦包含消費者代表參與的線上安全活動；及強調政府機關、企業界及消費者共同合作的需要。該指導原則關於網路上隱私權保護之規定為「從事企業對消費者電子商務，應依據一九八一年頒佈的 OECD 保護個人資料跨國流通及隱私權之指導綱領(OECD Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flow of Personal Data) 中明確的隱私權條款，及採用一九九八年 OECD 全球網路隱私權保障政治宣言 (OECD Ministerial Declaration on the Protection of Privacy on Global Networks)，以提供消費者適當及有效之保障（簡榮宗，2002：654）。

第二節 歐洲議會與歐洲聯盟之保護規範

壹、歐洲議會之保護規範

一九八一年歐洲議會會完成了有關保護個人資料之「保護自動化處理個人資料公約」(Council of Europe : Convention For the Protection Of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data)，並於次年供會員國簽署。該公約並已於一九八五年十月一日正式生效，現今已有十八個歐洲國家加入，為目前世界第一個有拘束力之關於隱私權保護之國際公約。且該公約除了對其簽署締約國有法律之拘束力外，在適用範圍，與前揭 OECD 之指導綱領不同，乃僅限於經自動化處理之個人資料，而不包括人工處理之個人資料。惟其所指個人資料之範圍，尚可及於法人資料，

較前揭經濟合作開發組織之指導綱領只限於對自然人之個人資料，亦有所不同（陳以儒，2001：120）。

該公約中除了針對資料保護，設有略同前述之 OED 立法基本原則外，於公約第三章，則對於資料跨國流通之問題，加以討論，其內容略為以下幾點（陳以儒，2001：120）：

一、當事國不得純為保護隱私權而禁止或限制私人資料之跨國流通。

二、締約國於本國立法已就特定類型之資料，設有特別規定且其他締約國無相同程度之保護，或於有規避締約國資料保護法律之情形時，則可對資料跨國流通加以限制。

三、締約國須就其國內法亦應制定必要規範，以實現公約所提出之基本資料保護原則，如限制收集原則等。

此外於該公約之第四章，並設有互助之規範，明定立約國間應同意互助以實現本公約，並就各國負有何種義務，應如何幫助資料主體實施其個人資料權，詳加規定，以期待落實公約之內容，發揮保護個人資料之作用。此對日後國際間制定相類之規範時，是一極佳之參考模式。唯就其對資料跨國流通規定之內容以觀，雖規定締約國不得僅就保護隱私權而禁止或限制私人資料之跨國流通，然並未就何種情形下能例外地加以限制，作一例示或列舉之規定，以盡量杜絕爭議之發生，充其量僅屬於宣示性質之規定，但其具拘束力之性質，則可使其較諸其他國際規範發揮更強而有力之資料保護作用。

貳、歐洲聯盟之保護規範

歐洲單一市場（歐市）於一九九二年元月一日起正式整合成後，復於

一九九三年十一月一日蛻化成歐洲聯盟(歐盟), 會員國即原歐市之成員, 所負之權利義務亦與歐市時相同, 原歐市之法令亦均適用之, 目前各會員國仍就為達成單一市場的法規整合而努力。對於網路上隱私權保護之議題, 歐盟以其高度法制化之社會背景並基於保護個人資料之立場, 率先訂定各項指令, 以下, 即分別就一九九五年個人資料保護指令和一九九七年電信事業個人資料處理及隱私保護指令提出說明(簡榮宗, 2002 : 656-658):

一、一九九五年「個人資料保護指令」

(European Union's 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)

歐盟個人資料保護指令共計三十四個條文, 於一九九五年十二月由歐洲部長會議通過, 由十五個會員國據以修訂其資料保護立法, 並於一九九八年十二月二十五日正式生效。該指令首先確立了保護自然人的基本人權及自由, 尤其是關於其個人資料隱私權保護之立場, 而在該指令中所指之「個人資料」係指: 與特定或可得特定之自然人相關之所有資訊, 不限種類及形式。又該指令中所指之「個人資料處理」則係指: 不論以自動或非自動之方式「處理個人資料運作」。由此可知, 該指令在適用範圍上十分之廣泛, 包括所有之個人資料且不限適用之對象, 僅於二種情形之下始不適用之: 其一、於共同體法律適用範圍以外之活動, 例如事關國家安全和刑事法; 其二、自然人在純粹屬於私人活動領域內之資料使用。

在該指令中關於如何合法處理個人資料, 訂定了數項基本規範以供各會員國制定或修正內國法時作為依據, 但這些指令只是歐盟最低保護下限, 各會員國仍然可以定立更高標準。而本指令之各項基本規範則包括了

資料控制者之義務及資料當事人權利兩個部份：

(一) 資料控制者之義務

1、資料品質原則

一九九五年個人資料保護指令要求各會員國必須立法規範關於個人資料之原則，如：公平及合法地處理、以特定、明確且合法之目的蒐集，且不得以該等目的以外之目的處理、其處理必須適當、相關連且不超越目的範圍、並確保該等資料必須正確且隨時可更新，以及以該個人資料所有人允許之形式保存。

2、資料處理之合法原則

個人資料必須於特定條件下始得合法地被處理，包括：個人明確同意、為履行契約之需要、為符合法定義務、為保護個人之重大利益、為維護公益或或為合法之利益。

3、敏感資料的處理原則

本指令規定有關種族血緣、政治意向、宗教或哲學信仰、商會會員、健康或性生活等皆屬於敏感資料，原則上禁止處理。

4、告知當事人原則

本指令規定，資料管理者應將資料管理人之辨識、資料處理之目的、資料傳遞之收受者、當事人不提供資料之後果及當事人查詢或更正資料之權利等告知當事人。

(二) 資料當事人之權利

1、接觸權利

本指令規定資料之當事人有確認與其有關之資料處理、明瞭取得有關檔案及資料來源之資訊、以及知悉有關自動化資訊處理邏輯等查詢之權利。

2、更正刪除或封存個人資料

當事人有關資料之處理，不合本指令之規定，特別是資料不完整或不正確者，應予適當更正、刪除或封存。

3、反對之權利

當事人對下列資料之處理得反對之：其一、依據本指令第七條第五款及第六款之情形處理個人資料時，當事人有正當理由，得反對處理其特定資料；其二、資料管理人為直接行銷目的處理之資料，或為直接行銷目的初次傳遞於第三人者，當事人得反對此項目的之利用與傳遞。

另外，於該指令當中，歐盟特別要求對於將個人資料移轉或傳送至第三國情形，除非該第三國對於個人資料有適當程度之保護，否則將不被允許。因此，歐盟之個人資料保護指令不但以極高立法標準對個人資料提供廣泛之保護，同時還限制個人資料移送至第三國之情形。

二、一九九七年「電信事業個人資料處理及隱私保護指令」

前述之一九九五年個人資料保護指令並未區隔特定行業規範，亦即適用對象並未限制，然由於在此同時數位技術不斷精進且已適用於公眾電信網路（public telecommunications networks），有鑑於新型態電信服務對使用者之個人資料及隱私必須特別予以注意，尤其是整合服務數位網路（integrated services digital network；ISDN），因此，歐盟即於一九九七年十二月十五日制定了「電信事業個人資料處理及隱私保護指令」，並表示該指令除係就一九九五年個人資料保護指令之補充外，並特別保護用戶之合法利益，在一九九七年指令中，用戶（subscriber）係指與提供公眾電信服務之業者訂約之自然人或法人，而使用者（user）則係指為私人或商業目的使用公眾電信服務之使用者而未簽訂契約者。

本指令特別強調，其係適用於在共同體內經由公眾電信網路之公眾電

信服務相關之個人資料處理，尤其是經由整合服務數位網路及公眾數位行動網路者。關於本指令，較特殊之議題包括：

（一）安全

本指令要求公眾電信服務提供者，必要時連同公眾電信網路提供者，應採取適當之技術方法防衛其所提供服務之安全，若其網路有特別之危險時，公眾電信服務之提供者必須將危險及可能之損害通知用戶。

（二）通訊秘密

本指令要求各會員國必須確保公眾電信網路及公眾電信服務之通訊秘密。特別是國內法規必須禁止除法律允許情形以外之第三者未經相關使用者同意就通訊之監聽、錄音、儲存或其他形式之截取或監視。

（三）資費及帳單資料

除了為用戶帳務及互連付費之目的或得用戶同意等例外情形之外，用戶及使用者之關於通話之記錄應於通話結束時即予消除；就分項列舉之帳務記錄，會員國應注意調和發話使用者與受話用戶之權利。

（四）來話顯示之限制

對於提供來話顯示之服務而言，必須提供發話之使用者一種免費之方式，就個別之通話得除去來話顯示，對受話之用戶亦同。

（五）關於自動轉接

會員國必須確保任何一位用戶，皆有權停止來自第三者之通話自動轉接等等。

第三節 美、英與德、日國家之保護規範

壹、美國之保護規範

美國為一個資訊高度發展之國家，對個人資訊隱私保護之問題亦極為重視。唯其立法模式卻與歐盟單一指令之立法模式大相歧異。美國對於資訊隱私權保護之立法，散見於各個不同之部門。除了於美國憲法修正案增修條文第一、四、五、十四條直接或間接加以闡述外，並未有一整合及通案的隱私保護法典，反而係透過一系列之判決與零星分散之立法，來加強一般民眾的隱私與個人資料之保障。這些法制上之因素，導致美國就資訊隱私或個人資料保護，不同於歐盟採取統一化、系統化、整合化且保護程度較為嚴格之單一指令立法模式，而係依照個別法律領域內的資料保護需求，採取零星化、分散化、個別化且保護程度較為寬鬆之立法體制，分別予以規範。而自一九七一年起國會即相繼通過不少資訊隱私權保護之相關立法，各法案通過之年代及主要規範意旨如下（劉靜怡，2004：114-115）：

一、一九七一年公平信用報告法：規範徵信業者的蒐集、處理個人資料行為。

二、一九七四年隱私權法：規範公部門對於公民之個人資料利用行為，人民享有資料閱覽請求權、訂正請求權等。

三、一九七四年家庭教育權利及隱私權法：保護各項教育記錄的資訊隱私。

四、一九七八年財物隱私權法：明文要求執法人員須聲請搜索票方得搜索、扣押人民之財物。

五、一九八一年隱私保護法：限制公部門蒐集新聞媒體相關資料之能力。

六、一九八四年有線通訊政策法：規範有線電視業者其持有資料之保護。

七、一九八六年電子通訊隱私權法：因應新興科技發展，遂而修正聯邦監聽法。

八、一九八八年電腦比對和隱私權保護法：規範行政機關利用自動化機器比對電腦資料之調查行為。

九、一九八八年員工測謊保護法：管制私部門雇主測謊器之使用。

十、一九八八年錄影帶隱私權保護法：保護人民租借錄影帶相關記錄之資訊隱私。

十一、一九九一年電話消費者保護法：提供消費者對於電話行銷者持續性電話行銷之損害賠償請求權。

十二、一九九四年駕駛人隱私保護法：限制各州不得揭露或販售機動車輛使用人之個人資訊。

十三、一九九六年健保便利性及可說明性法案：授權健康及人類服務部得頒佈法規以保障醫療資訊之隱私。

十四、一九九八年兒童線上隱私保護法：限制各網站蒐集、使用十三歲以下兒童的資料。

十五、一九九九年金融服務現代化法案：金融機構欲揭露個人資料給與其他公司時，應事先告知消費者，並提供其選擇退出之權利。

貳、英國之保護規範

因應歐盟於一九九五年所頒佈之「個人資料保護法令」，英國遂亦於一九九八年施行新版的資料保護法(Data Protection Act)，並於二〇〇一年三月一日正式生效施行，取代一九八四年的資料保護法。由於一九八四年的資料保護法中之保護客體僅及於經電腦處理之個人資料，為配合歐盟指令，一九九八年的資料保護法擴大將人工資料納入保護客體，但為避免衝擊過大，一九九八年資料保護法遂分兩階段實施，分別於二〇〇一年十月二十四日、二〇〇七年十月二十四日逐步納入部分人工資料，使其非因該

法之施行而隨即落入該法之保護範疇，造成資料控管人（data controller）之過度負擔。以下，即針對該法中之重要規定提出說明（周慧蓮，2004：37-40）：

該法雖擴大將人工資料（或謂非經自動化設備處理之資料）一併納入保護客體，但非謂所有的人工資料均受該法保護。依該法之規定，受該法保護之人工資料，須該筆資料為相關建檔系統¹（relevant filing system）之一部，或意圖作為相關建檔之一部。又根據英國個人資料保護署（information commissioner）發佈的法律指導之說明，決定人工資料是否屬於該法之保護客體，應考量下列兩項因素：其一、必須存在一組或一群有關個人之資訊，這些資訊可以藉著不同的識別符號加以表徵，不一定要同時出現於同一份文件中，亦無須放置於同一個檔案櫃或同一地點，甚者，該組資訊亦不一定非得要由資料控管人所屬組織集中控管。其二、該組資訊係屬易於取得之資訊，換言之，資料控管人所屬組織中之一個以上的人可因其職務而隨時近用該資訊。最後，該法律指導亦特別指出，某筆人工資料是否為該法保護之客體，判斷並不容易，故須就具體個案及當事人利益等各面向綜合審酌。

除了擴大保護人工資料，該法立有八個資料保護原則，分別為「個人資料須經公平且合法處理」；「個人資料須於合法且特定目的下方可取得，並且不得為目的外之使用」；「個人資料僅得於必要範圍內蒐集、利用」；「個人資料應維持其正確性與即時性」；「個人資料之原蒐集目的消滅時，該筆資料即不得再留存」；「個人資料之處理應與該法所賦予之當事人權利相配合」；「應採取適當的科技或組織措施以維護資料安全」；「不得將個人資料傳輸至個人資料保護法制未達適當標準之第三國」。資料控管人必須對於

¹ 所謂相關建檔系統，係指該筆資料之組織方式係與該個人相關或涉及該個人之評等，且其組織方式將導致有關特定個人的資料易於被接近使用（周慧蓮，2004：38）。

其掌有之資料處理，踐行上述八項原則。

此外，該法還賦予當事人六項權利，計有「資料近用權」(right of subject access)、「損害防止請求權」(prevention of processing causing damage or distress)、「直銷拒絕權」(right to prevent processing for purposes of direct marketing)、「自動個別決定拒絕權」(right in relation to automated decision taking)、「損害賠償請求權」、「訂正權」。其中，最重要者當然為「資料近用權」，資料當事人可透過書面請求（該書面請求亦可透過電子方式傳輸）並於支付適當費用後，要求資料控管人提示其是否處理當事人之資料，倘若係屬處理當事人之資料，則資料控管人回覆資料給當事人之際，應一併告知該筆個人資料為何、處理目的以及揭露對象。而損害防止請求權則為，倘若當事人合理相信資料控管人所為之資料處理將造成實質、毫無理由的損害或痛苦，其可要求資料控管人於合理時間內停止資料處理。當資料控管人以直銷為目的而為資料處理時，當事人可於事前防止或事後拒絕。至於其他權利，則都如同於歐盟之個人資料保護指令之規定。最後，該法依循歐盟之個人資料保護指令，設有專責機關，負責處理個人資料相關事件，包括促進資料控管人對於該法之踐行、適時公布該法實施報告、促成業者自律規範、國際合作、受理特定業者依該法須為之登記事項、定期向國會報告、追訴違反該法之規範者等等。

參、德國之保護規範

在德國作為對資訊自決權保護之立法，乃係聯邦個人資料保護法（Bundesdatenschutzgesetz-BDSG）。由於此法一併規範公私領域的事務，故其所扮演的角色便如同各邦個人資料保護法的基本法一般，且在國際法的比較上，亦是以聯邦個人資料保護法為基準。此外，聯邦個人資料保護

法同時也對各邦的個人資料保護法扮演著領導的功能。大多數的各邦之個人資料保護法，除了 Hessen 邦以外，在最初的法規制訂時，均強烈受到一九七七年第一部聯邦個人資料保護法的影響。直到一九八三年聯邦憲法法院作成人口普查案判決後，各邦的個人資料保護法才逐漸走出自己的方向，尤其是一九八六年十一月十一日 Hessen 邦制訂的個人資料保護法，更是首次大量揚棄聯邦個人資料保護法的意旨與規定（陳志忠，2000：96）。

德國聯邦政府於一九七七年制訂了第一部聯邦個人資料保護法，之後並於一九八一年八月第一次修正「西德聯邦個人資料保護法」，而最近一次的大幅修正則在於一九九一年十二月二十日，此次新修正的聯邦個人資料保護法²，讓個人資料處理與個人資料保護有了進一步之發展，也促使聯邦個人資料保護法的角色又重新回到如同各邦個人資料保護法的基本法之地位。唯即便是經過最近一次的一九九一年之大幅修正，德國聯邦個人資料保護法於規範上仍不免有所缺失，特別是因應資訊社會之來臨。其法規更應配合科技的進步朝向資訊法制面向作修正。有鑑於此，德國聯邦經濟部乃於一九九六年即進一步提出「資訊二〇〇〇年：德國邁向資訊社會之路」（Info 2000：Deutschlands Weg in die Informationse-gellschaft）之報告，報告中即建議聯邦政府應就資料保護法及相關規定加以修改，強化個人資料之保護，以符合資訊社會之需要（陳東輝，2002：128）。

而新修正的德國聯邦個人資料保護法，共分為六章，第一章為總則，規定該法的適用範圍及於公務與非公務單位並且規定了個人資料保護法中的其他重要觀念。此外，本章還規定對於個人資料處理與利用的合法性要件，以及當事人的告知、更正、消除與封鎖等權利，不得以法律行為予以排除或限制。公務、非公務單位於不合法或不正確的個人資料之自動化

² 有關一九九一年十二月二十日修正的德國聯邦個人資料保護法規定，可參閱林錫堯所譯的德國聯邦個人資料保護法（林錫堯，1991：1-18）。

處理，導致當事人遭受損害時，負有損害賠償之義務。個人資料處理單位應採取技術、組織上的必要措施以確保個人資料保護法的執行。第二章及第三章則分別規定公務與非公務單位、公法上營利事業的個人資料處理，以及規範個人資料處理的法律依據，其中包括各個個人資料處理流程（蒐集、儲存、變更、利用與傳遞）等之許可性要件；當事人的告知、更正、消除與封鎖等權利；此外尚包括對於個人資料保護的監督機構，在公務單位是聯邦個人資料保護監察人，在非公務單位則是該事業內部的個人資料保護監察人與監督機構。第四章則是媒體或特別公務上個人資料的處理、為學術研究目的的個人資料處理與利用等之特別規定。第五章則係規定違反本法規定的罰則（林錫堯，1991：1-18；陳志忠，2000：96）。

另外有一點很重要的是，立法者必須針對各個不同領域事務之特殊性而為個別之立法，理由是越接近人格核心之個人資料。或是越具有使用與結合可能性之個人資料，對於個人便越具有升高風險之可能，從而需要不同之特別法律規範。而在已經完成之特別法律規範中，特別值得介紹的即係德國下議院於一九九七年六月十三日通過其網路法 - 「聯邦資訊與電信服務架構性條件建構規制法」(Gesetz des Bundes zur Regelung der Rahmenbedingungen fuer Informations-und Kommunikationsdienste; IuKDG)，簡稱「多元媒體法」(das Multimedia-Gesetz)，而其聯邦上議院於同年七月四日正式批准該法，並於同年八月一日生效，成為世界上第一個對網路的應用與行為規範提出單一法律架構的國家。以下，即對於該法中重要規定提出說明（簡榮宗，2000：120-122）：

在「多元媒體法」第二條「電信服務資料保護法」(Gesetz ueber den Datenschutz bei Telediensten，為一獨立法案)，除揭櫫個人資料保護在資訊時代之重要性外，並對網路應用過程可能衍生的個人及營業資料的侵害狀況一一明文加以規定，使上網的使用人更願意在網路上從事各種活動。其

對個人資料之保護已超出傳統之對個人資料之保護與控管，而達到網路上個人活動資料之不得蒐集與形成，徹底除去人民對電腦科技下「人格透明化」之疑慮。如依本獨立法案的第三條「個人資料處理之基本原則」規定：

一、電信服務提供人提供電信服務時，只在本法或其他法規允許或當事人同意的情況下，才可對個人資料加以蒐集、處理或利用。

二、電信服務提供人提供電信服務時，只在本法或其他法規允許或當事人同意的情況下，才可就已蒐集之資料為其他目的而利用。

三、電信服務提供人就電信服務之提供，在未得當事人之同意下，不得為其他目的而對其資料進行處理或利用。

四、電信服務之建立及機械設備之選取，應不可或儘可能不對個人資料加以蒐集或處理為目的。

五、使用人在其個人資料受蒐集前，對該蒐集、處理及利用之方式、範圍、地點及目的應被告知。在對使用人身分能事後辨認或個人資料之蒐集、處理或利用已預先設定之自動化作業程序中，使用人應自始被告知有此程序。使用人對該報告之內容，應可隨時取得。使用人得放棄被告知之權。告知與放棄被告知皆應有記錄。放棄被告知不得視為第三款之同意。

六、使用人在表示同意前，應被告知其對未來亦生效力之隨時撤銷權。第五款第三項適用之。

七、第三款之同意在下列情況下亦可以電信方式為之，當電信服務提供人確定：

（一）同意只由使用人確切而明知的行為作成。

（二）同意不得在無法辨識的狀況下被變更。

（三）真正作成人可明確被辨識。

（四）該同意應作成記錄。

（五）使用人對該同意之內容得隨時取得。

而本獨立法案第四條「電信服務提供人在資料保護法上的義務」則規定：

一、電信服務提供人對使用人就電信服務之取用與付費，只要在技術上可能且可期待的情況下，應以匿名或代名的方式為之。使用人對此可能性應被告知。

二、電信服務提供人應以技術上或組織上的措施而確定：

（一）使用人與電信服務提供人間之連線隨時可被切斷。

（二）對連線、下載或其他方式之利用而同時產生之資料，除為記帳之目的而有必要延長儲存外，應於該行為結束後立即消除。

（三）使用人應能要求該電信服務不為第三人所探知。

（四）使用人對不同電信服務之運用之個人資料應分別處理；除為記帳之目的而有必要外，此資料不得合併處理。

三、繼續轉介於其他電信服務提供人，應告知使用人。

四、對使用狀況之描述只在使用假名時方得為之。

由上舉兩條文可以看出，德國「電信服務資料保護法」（多元媒體法第二條）除保障人性尊嚴之價值外，在電子商務的風潮下，更有藉消費者保護以鼓勵人民上網購物之用意。質言之，所有德國企業，甚至外國企業只要以德國網路上網從事電子商務，即受本法之規範。從消費者的觀點而言，德國與全世界的網路使用者，只要是上德國網站購物，其個人資料即能依照本法之規範受最完善之保護。此種以消費者資料保護為著眼點的電子商務政策頗受國際之注目，可能將掀起一波網路上個人資料保護之立法風潮。

肆、日本之保護規範

日本於第二次世界大戰後，深受歐美人權思想之影響，將隱私權歸納於其民法人格權體系之內，並因科技之突飛猛進，電腦處理個人資料與隱私權之密切關連，政府逐漸注重隱私權之立法政策，民間團體亦擬具相關之法律草案，如民社黨於一九八〇年提出之「隱私權保護法」及「公文書公開法案」，社會黨於一九八一年提出「資訊公開法案」，以及自由人權協會所提出之「資訊公開模範條例」等草案，足見其資訊立法之趨勢（張裕榮，2000：88-89）。

隨後日本國會於一九八八年（日本昭和六十三年）十二月公布通過「行政機關個人電腦資訊保護法」（行政機關の保有する電子計算機處理に係る個人情報保護に関する法律），其主要內容係依據經濟合作發展組織之「有關個人資料之國際流通及隱私權保護準則」之八大原則所制定，共分四章，第一章為一般規定、第二章為電腦處理個人資料、第三章為已處理資料之公開與更正與第四章之其他規定，另有補充規定，共計三十條（陳東輝，2002：123-124）。而日本「行政機關個人電腦資訊保護法」中所規定的原則有（陳秀峰，1991：107）：

一、**限制蒐集原則**：依該法第四條第一項規定，行政機關僅為達成其法定任務必要與確實為此目的時，始得建立個人資料庫。

二、**內容完整正確原則**：依該法第十七條規定，當事人得提出書面申請，對已遭處理之資料予以更正。

三、**目的明確原則**：依該法第四條第一項規定，須為達成行政機關法定任務之目的，始得建立個人資料庫。

四、**限制利用原則**：依該法第九條規定，限制利用與已處理資料之提供。

五、安全保護原則：依該法第五條規定，個人資料之安全確保。

六、公開原則：依該法第八條規定，個人資料庫之公開登錄，第十三條規定，已處理資料之公開。第十四條規定，已處理資料之不公開。第十五條規定，公開之時間限制等。

七、個人參與原則：依該法第七條第一項規定，對於個人資料庫索引，得公開閱覽之。

八、責任原則：依該法第十條規定，接收者之義務，須採取必要措施。第十一條規定，被委託者以電腦處理個人資料之義務，與第十二條規定，行政機關或被委託者之職員以電腦處理個人資料義務等，均與責任原則有關。

此外，日本於二〇〇二年三月二日由行政機關制定「個人情報保護法草案」，並送請議會決議。該草案第一條即開宗明義指出，本法制定之目的係為因應高度資訊社會之發展與擴大個人資訊之利用，規定作成個人資料之正當蒐集、基本原則、基本方針及其他個人資料保護之相關政策等基本事項，並明確規定國家及地方自治團體之責任與個人資料處理機構之義務，以符合個人資料有用性，進而達成保護個人權利之目的。而該草案之第三條至第八條所分別規定之基本原則如下（張裕榮，2002：91-92）：

一、人格尊重理念：第三條規定個人資料應在人格尊重之理念下慎重處理，並對於個人資料之處理明示應遵守自第四條起規定之基本原則，另對個人資料蒐集處理之正當程序加以強調。

二、利用目的之限制：第四條規定個人資料利用之目的必須明確，必須在該目的達成之範圍內方得蒐集處理。

三、正當取得原則：第五條規定個人資料必須以合法正當之方式取得。

四、正確性之確保：第六條規定個人資料必須在達成其利用目的之

必要範圍內，保持資料內容之正確及更新。

五、安全性之確保：第七條規定個人資料之收集處理，必須具有防止其遺漏、滅失、毀損、及其他安全管理上之必要措施。

六、透明性之確保：第八條規定個人資料之蒐集處理必須本人得以適切參與。

為了整合行政機關與民間機構對於個人資料保護之處理，日本內閣會議以「個人情報保護法草案」為基礎，於二〇〇一年三月二十七日向國會提出「個人資料保護法案」，該法並於二〇〇三年通過，共計六章五十九條。其第一章為總則，揭示立法之目的，並針對本法條文中用語加以定義，界定所保護個人資訊之範圍；第二章分項列舉處理個人資訊之基本原則；第三章規定國家及地方公共團體為保護個人資訊有實施必要措施之責任，亦即政府應修正現行行政機關個人資訊保護法，以符合本法案之基本原則；第四章規定政府有於聽取國民生活審議會之意見後，制定保護個人資訊基本方針之義務，為協助地方公共團體制定或實施保護個人資訊之政策，及輔導國民或企業等採取適當且有效行動以確保正當處理個人資訊，國家應提供資訊、制定方針、措施等以為支援。此外，企業與資訊本人間因個人資訊之處理發生紛爭時，國家應適當且迅速地採取必要措施以為解決。而法案中亦規定地方公共團體也有施行前述所定必要措施之義務。此一法律賦予企業保護個人情報之義務，俾謀求個人隱私可確切獲得保障（賴靜儀，2005：72）。

第四節 我國電腦處理個人資料保護法規範

壹、電腦處理個人資料保護法之立法沿革

有鑑於電腦科技快速發展，為迎接「資訊時代」之來臨，我國行政院

於一九八二年三月間正式成立「資訊發展推動小組」，全面推動自動化，並指示法務部著手研究「因資訊工業發展所產生之法律問題」，法務部乃於一九八五年底成立「資訊法律問題研究小組」，其間已充分意識到，電腦處理個人資料與人民基本權利保護之關係。一九九一年九月行政院明確函示法務部研擬「資料保護法」，並在制訂「資料保護法」完成立法前，先參考經濟合作發展組織（OECD）所揭示的保護個人資料之八大原則，訂定「行政院暨所屬各級行政機關電腦處理個人資料保護要點」，俾以資過渡（李震山，2004：36）。

一九九一年九月法務部成立審議小組起草委員會，於一九九二年五月完成「個人資料保護法草案」初稿後，即函送各有關機關及社會各界徵詢意見，並在召開學者專家座談會後，於一九九二年六月函送行政院審查，經該院召開多次審查會後，將草案名稱修正為「電腦處理個人資料保護法」，於一九九三年送請立法院審議。一九九五年立法院為因應亞太營運中心之需要，將「電腦處理個人資料保護法」列為推動亞太營運中心優先審查法案之一，並於同年七月十二日以極快之速度表決通過，並經總統公布自一九九五年八月十一日起施行，隨後則由法務部於一九九六年五月一日訂定「電腦處理個人資料保護法施行細則」共四十六條，一併成為我國個人資料保護之基本規範（李震山，2004：36-37）。

貳、電腦處理個人資料保護法之重要內容

誠如上述所言，一九九五年施行之「電腦處理個人資料保護法」，係參照前述之經濟合作發展組織（OECD）所揭示的保護個人資料八大原則所制訂，其立法目的在於避免人格權受侵害，以及促進資料之合理利用。由於本法規範到有關個人資料之蒐集、處理及利用行為，故為避免對民間

衝擊過大，並考量執法之效能與社會接受之程度，爰參酌當時日本之「電子計算機處理個人資料保護法」與英國之「資料保護法」(data protection act)立法例，僅將經電腦處理之個人資料納入保護範疇，至於一般未經電腦處理或儲存之資料（亦即所謂的人工資料），則不適用本法予以保護。而關於本法之重要規範，茲摘要論述如下（劉佐國，2005：43-44）：

一、本法規定之徵信業等八類事業及經法務部會同中央目的事業主管機關指定適用本法之特定事業、團體，需向目的事業主管機關依本法登記或許可並發給執照，始得為個人資料之蒐集、電腦處理或國際傳輸及利用（參本法第十九條）。

二、不論是公務機關或適用本法之非公務機關，須有特定目的並符合本法規定之要件，始得蒐集、電腦處理或利用個人資料（參本法第七條、第八條、第十八條、第二十三條）。

三、關於個人資料之利用，原則上需與蒐集之特定目的相符，僅有本法規定之例外情形，才能將個人資料作特定目的外之利用（參本法第八條但書、第二十三條但書）。

四、保有個人資料檔案者，須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（參本法第十七條）。

五、個人資料當事人原則上有請求查詢、閱覽、製給複製本、更正、補充、停止電腦處理或利用、刪除等之權利，且上開權利不得預先拋棄或以特約限制之（參本法第四條）。

六、違反本法規定，以致當事人權益受損害者，公務機關或非公務機關將負民事損害賠償責任；意圖營利違反本法之行為人，須負刑事責任；非公務機關之負責人，則負有行政責任（參本法第二十七條至第四十一條）。

參、電腦處理個人資料保護法修正草案之要點

鑒於電腦科技日新月異，利用電腦蒐集、處理、利用個人資料之情形日漸普遍，再加上各類型商務行銷廣泛大量蒐集個人資料，對個人隱私權之保護，造成莫大威脅；而本法適用主體有行業別之限制，僅適用於徵信業等八類行業，一般行業及個人均不受規範，保護之客體又只限於經電腦處理之個人資料，不包括非經電腦處理之個人資料，對於保護個人資料隱私權益規範不足。為使本法規範內容得以因應急速變遷之社會環境，法務部整理國內學界及實務界之修法意見，並參酌各國個人資料保護之立法例，擬具本法之修正草案³。該修正草案共五十五條，合計新增二十二條、刪除十三條、修正二十八條（劉佐國，2005：47），並將名稱修正為「個人資料保護法」。其修正要點如下：

一、擴大保護客體：為落實對個人資料之保護，將保護客體予以擴大，不再以經電腦處理之個人資料為限（修正條文第二條第二款及第四款）。

二、普遍適用主體：

（一）刪除非公務機關行業別之限制，使任何自然人、法人或其他團體，除為單純個人或家庭活動之目的而蒐集、處理或利用個人資料外，皆須適用本法（修正條文第二條第八款及第五十條第一項）。

（二）公務機關及非公務機關，在中華民國領域外對中華民國人民蒐集、處理或利用個人資料者，亦有本法之適用（修正條文第五十條第二項）。

三、增修行為規範：

³ 參閱法務部版的「電腦處理個人資料保護法修正草案總說明」及「電腦處理個人資料保護法修正草案條文對照表」。

(一) 有關醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科等五類資料為特種資料，除符合法定要件外，原則上不得蒐集、處理或利用（修正條文第六條）。

(二) 本法所稱書面同意，指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。特定目的外利用個人資料需當事人書面同意者，不得以概括方式取得其同意，而應另以單獨書面同意方式為之，以確保當事人之權益（修正條文第七條）。

(三) 不論是直接或間接蒐集資料，除符合得免告知情形者外，均須明確告知當事人蒐集機關名稱、蒐集目的、資料類別、利用方式、資料來源等相關事項。另為減少勞費起見，允許得於首次對當事人為利用時得併同告知（修正條文第八條及第九條）。

(四) 違反本法規定蒐集、處理或利用個人資料者，應主動或依當事人之請求，刪除或停止蒐集、處理或利用其個人資料；公務機關和非公務機關對其所保有之個人資料，並有更正、補充及通知之義務（修正條文第十一條）。

(五) 從事商品行銷之非公務機關，應於首次行銷時免費提供當事人表示拒絕之方式；當事人表示拒絕接受行銷時，應即停止利用其個人資料行銷，以尊重當事人有拒絕接受行銷之權利（修正條文第二十條）。

四、強化行政監督：

(一) 為加強防制個人資料之濫用，中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府，發現非公務機關違反本法規定或認有必要時，得派員攜帶執行職務證明文件，進入檢查，如發現有違法情事，並得採取必要處分（修正條文第二十二條）。

(二) 中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府執行檢查時，所採取之措施，或相關強制、扣留或複製行為，當事人如有不服，得聲明異議(修正條文第二十四條)。

五、促進民眾參與：

(一) 為結合民間力量，發揮本法保護個人資料之功能，爰增訂財團法人或公益社團法人符合本法規定者，得提起團體訴訟，以協助隱私權益遭侵害之當事人進行民事或行政救濟(修正條文第三十二條)。

(二) 為鼓勵當事人透過團體訴訟主張權利，增訂團體訴訟裁判費減免之規定(修正條文第三十三條)。

六、調整責任內涵：

(一) 對於違法蒐集、處理或利用個人資料者，區別其是否具有「意圖營利」之主觀要件，課予程度不等之刑事責任(修正條文第四十條)。

(二) 為提升法益保護之周延程度，中華民國人民在我國領域外觸犯本法之罪者，亦適用本法(修正條文第四十二條)。

(三) 提高基於同一原因事實應對當事人負損害賠償責任之總額(修正條文第二十八條)。

(四) 提高對非公務機關所課之罰鍰額度；非公務機關之代表人、管理人或其他有代表權人，除能證明已盡防止義務者外，並應課以同一額度之罰鍰，以加強其監督之責任(修正條文第四十六條至第四十九條)。

七、配合增修條文：

(一) 明定修法前不受本法規範之行業、團體或個人，在本法施行前已蒐集個人資料者，應於一定時間內，補行告知當事人(修正條文第五十三條)。

(二) 為使民眾有充足之準備時間，政府亦能在本法修正施行前充分宣導，爰修正規定本法施行日期由行政院定之（修正條文第五十五條）。

檢視現行的「電腦處理個人資料保護法」與行政院於二〇〇四年議決通過之「個人資料保護法草案」，兩者最主要的差別即在於「保護客體」、「適用主體」、「行政監督」、「民眾參與」、「責任內涵」等五個面向。現行的「電腦處理個人資料保護法」其保護之對象並不包括人工處理之個人資料，而只限定於經電腦處理之自動化資料，有關人工處理之個人資料只能依據民法、刑法保護之。唯依照前述的經濟合作發展組織所揭示的保護個人資料八大原則之宗旨，係對資料處理過程中所涉及之個人隱私加以保護，但並未限定自動化之資料才納入保護之對象。換言之，經濟合作發展組織的保護個人資料八大原則，對用以處理資料之特定技術採取中立觀點，亦即不問以何種技術處理資料，只要是在資料的處理過程中，即須遵守此八大原則。因此，我國現行的「電腦處理個人資料保護法」限定保護自動化之資料，在個人資料保護上即不免產生漏洞。

此外，在適用主體上，現行的「電腦處理個人資料保護法」只限定於三種對象：一是公務機關；二是徵信業及以蒐集或電腦處理個人資料為主要業務之團體或個人、醫院、學校、電信業、金融業、證券業、保險業、大眾傳播業等八大行業；三是主管機關指定之行業。換言之，在此三類範圍外的業者或個人即不受該法規範之對象範圍內。因此，當某些情形例如前述言及之販賣名冊案，其嫌犯若非本身就是以蒐集或電腦處理個人資料為主要業務之個人，可能就無法將其適用該法進行訴追，倘若又無其他相關法制可加以規範時，則將導致有心人士利用法律漏洞行侵害個人隱私權之行為。有鑑於此，故「個人資料保護法草案」便刪除現行法僅保護自動化資料之限定，同時刪除現行法對適用主體之限制，使任何自然人、法人、

或其他團體，除為單純個人或家庭活動之目的而蒐集、處理或利用個人資料外，皆須適用本法之規定，並強化主管機關之行政監督，在必要時得派員執行檢查與採取必要之處分。除此，為促進民眾參與，更鼓勵當事人盡量透過團體訴訟來主張權利，並調整當事人之責任內涵，例如對意圖營利而違法盜賣個人資料者，加重其刑度與罰金，刑責由原先的二年加重至五年，罰金則增加至一百萬元。申言之，「個人資料保護法草案」之修訂，即係為了因應隨著科技日新月異而產生的各種不同之新興個人資料隱私侵害型態，俾以更能周全完善地保障個人資料之隱私。在瞭解國際組織、重要國家、以及我國之個人資料保護規範後，下一章即將針對去年度極為熱門之時事 - 全民按指紋換發身份證之合憲性一案，展開探討與論述。