

個人資料保護法制之研究— 以警察機關處理、利用個人資料為中心

作者：林吟欣^{*}

目 次

- 壹、前 言
- 貳、個人資料保護之憲法地位
- 參、個人資料保護之法制
- 肆、警察機關蒐集個人資料之處理與利用
- 伍、警察機關蒐集個人資料之提供與傳遞
- 陸、結論與建議

摘 要

警察機關身為國家政府機關之一員，主要任務為治安維護，而廣泛蒐集與運用各項個人資料為順利達成此一目的之前提，惟近年來人民對於自我資訊自治自決之意識高漲，資訊科技之發展亦導致個人資料之蒐集、處理、利用與傳輸更為迅速且廣泛，因此對於個人資料保護法理與實務之研究實已刻不容緩；我國個人資料保護法修正通過後，警察實務因而出現許多法律適用的疑慮，如對於警察過去基於治安維護之任務目的而為之各種蒐集個人資料方法，是否有重新審視其適法性之必要？對於不同治安維護目的蒐集而得之個人資料（如受理民眾報案、交通稽查、臨檢盤查、監視錄影器…等），得否透過資料庫建檔、比對等方式運用於犯罪偵查上或交互運用？又警察機關對於合法蒐集而握有之個人資料，在他機關或人民請求提供或傳遞時，應如何適用法規方為妥適？本文期能藉由文獻整理與國外法制比較，點出個人資料保護於我國當前

^{*}現任職新竹縣政府警察局少年警察隊偵查員。

資訊社會之重要性與相關法制內容，比較我國及各國個人資料保護法制及警察實務之具體運作情形，並提出我國警察作為有關個人資料保護法制上闕漏、修正之建議，以為我國實務界參考。

關鍵詞：個人資料保護、目的拘束原則

壹、前言

德國作家 J u l i Z e h 於「NSAsurveillance: what Germany could teach the US」一文中言：「個資保護之於數據通訊時代，就如同環境保護之於工業化時代。數十年過去了，我們束手聽命，那是因為我們尚未意識到我們製造的損害實際上有多嚴重。」¹在網路發達的現代，取得資訊之管道相當便利，而藉由數位傳輸之紀錄若非刻意刪除，實可永久保存，惟人民是否能在知情後仍容忍自身私領域遭受無限制的侵犯，相信答案應是否定的，誠如美國國家安全局前僱員史諾登（Edward Snowden）於 2013 年 6 月 9 日由英國《衛報》刊登之告白：「I don' t want to live in a society that does these sort of things ... I do not want to live in a world where everything I do and say is recorded. That is not something I am willing to support

or live under.」²縱使是基於國家安全或治安目的，沒有任何公權力能無限制地取用並記錄人民的所有資訊。

警察機關身為國家政府機關之一員，主要任務為治安維護，而廣泛蒐集與運用各項個人資料為順利達成此一目的之前提，惟近年來人民對於自我資訊自治自決之意識高漲，資訊科技之發展亦導致個人資料之蒐集、處理、利用與傳輸更為迅速且廣泛，因此對於個人資料保護法理與實務之研究實已刻不容緩；我國個人資料保護法修正通過後，警察實務因而出現許多法律適用的疑慮，如對於警察過去基於治安維護之任務目的而為之各種蒐集個人資料方法，是否有重新審視其適法性之必要？對於不同治安維護目的蒐集而得之個人資料（如受理民眾報案、交通稽查、臨檢盤查、監視錄影器…等），得否透過資料庫建檔、比對等方式運用於犯罪偵查上

¹ 李建良，網搜疑雲，台灣法學雜誌第 236 期—總編隨筆，2013 年 11 月 15 日，網址：<http://www.taiwanlaw.com.tw/forumViewer.aspx?id=1263>（最後瀏覽日期：2015/9/22）。

² 有譯：「我不想活在做這種勾當的社會裡…我不想生活在我一舉一動都被記錄的世界裡。這不是個我會想要支持或生活其中的社會。」參陳宜誠，從 Verizon 到 PRISM 看美國政府如何監控網路資訊，2013 年 6 月 17 日，網址：http://www.naipo.com/Portals/1/web_tw/Knowledge_Center/Laws/US-77.htm（最後瀏覽日期：2015/9/22）。

或交互運用？又警察機關對於合法蒐集而握有之個人資料，在他機關或人民請求提供或傳遞時，應如何適用法規方為妥適？顯見個人資料保護於警察實務上之衝擊與日俱增。

據此，本文擬以筆者任職之警察機關為研討中心，並藉由分析與整理比較國內外相關法律規定、文獻、實務案例、判決見解與行政函釋，以文獻探討、歷史研究、比較分析等方法研究之，期能提出我國警察作為有關個人資料保護法制上闕漏、修正之建議，以為我國實務界參考。

貳、個人資料保護之憲法地位

在探研個人資料保護法制之前，應先究明其是否具有憲法上地位及相關的基本權利，蓋此將影響個人資料保護法制之規範密度、限制及與其他基本權利發生衝突時之權衡判斷。

我國憲法中雖無所謂「個人資料保護權」之明文，惟憲法未明訂之權利在性質上可分為二：一是具自然權性質，先於國家普遍存在之固有權，不待憲法規定作為人即應享有，如人性尊嚴、生命權、身體不受傷害權等屬之；二是因人類社會、國家發展所生之新興基本權利，如因科技發達衍生之資訊自決權，由我國憲法第22條概括規定容納之³。個人資料保護不論是否肯認為一獨立的新興基本權利，其內

涵實已含括於人格權、隱私權、資訊自決權、資訊隱私權等眾多憲法基本權利中，其本質與內涵均具有憲法上基本權利地位，而受我國憲法第22條保障應無疑義，據此，人民不僅有消極不受國家恣意侵害之防禦權外，尚有積極請求國家給付相關資訊與參與之權，國家亦負有建設完善制度與程序確保該基本權利獲得實質保護之義務，並在符合法律保留、正當法律程序與比例原則下，予以適度限制。

而當個人資料保護與其他憲法基本權發生衝突時，解決方式⁴除考量基本權利之位階秩序外，須於具體個案中審酌所有狀況，做出合乎現況之法益衡量⁵，至衡量標準大致得以比例原則之操作方式，作為個案立法益衡量的操作基準⁶，但須注意其衡量並非以對立基本權利之排斥為出發點，而係以調和為主，故在不侵害基本權利之本質內容下，適用最委婉調和原則，在憲法一致性內，求取法益間之界限，使兩種法益皆能合理存在。

⁴ 李震山，生命權與人性尊嚴之折衝——以安寧緩和醫療為例，收錄於氏著，同註3，第73-108頁。

⁵ 如德國聯邦憲法法院於Lebach案(BVerfGE 35, 202)中認為被告的人格權優先於媒體之言論自由；但在另一案(BVerfGE 97, 391-408)中則認為加害人之人格權非優先於被害人之言論自由而撤銷原判決發回。參林昱梅譯，「宣示自己姓名之權」裁定，BVerfGE 97, 391-408，聯邦憲法法院第一庭1996年3月24日裁定—1 BvR 131/96—，收錄於司法院大法官書記處編輯，德國聯邦憲法法院裁判選輯(十二)，司法院，2006年11月，第180-181頁。

⁶ 甘大空，公眾人物隱私權與新聞採訪、報導自由的衝突及其解決之研究，司法研究年報，第25輯第17篇，司法院，2005年11月，第40頁。

³ 李震山，從憲法觀點論身體不受傷害權，收錄於氏著，人性尊嚴與人權保障，元照，四版，2011年10月，第143-178頁。

參、個人資料保護之法制

由於個人資料保護不論係以資訊自決權或資訊隱私權稱之，其內涵均足以肯認具有憲法上基本權利地位，因此立法者有義務將之實證化，否則將流於理論空泛之探討。

綜觀各國個人資料保護法制，概以規範對象與規範領域區分為兩大類，以規範對象區分，可分為綜合立法與分散立法，前者係指以一部法律同時將公務與非公務機關做為規範對象，如1995年EU指令、2003年德國聯邦個人資料保護法、1998年英國資料保護法等；後者則指將公務與非公務機關分別以不同法律規範之，如美國1974年隱私權法、2003年日本行政機關個人資料保護法等，均僅針對公務機關為規範而不及於非公務機關；若以規範領域區分，則可分為統一立法與個別立法，前者係指該國有統一訂立個人資料保護的基本法，如德國、日本等，後者則指該國無個人資料保護之基本法，而是在不同領域個別立法規範之，如美國⁷。

我國個人資料保護法制部分，除立有專法（即個人資料保護法）外，各領域亦各有法規規範（如警察職權行使法、刑事訴訟法等）。

一、個人資料保護法

我國首部針對個人資料保護之綜

合性法律規範，乃1995年7月通過，8月11日施行之「電腦處理個人資料保護法」，其規範對象雖兼含公務及非公務機關，惟非公務機關部分有行業別之限制，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，在資訊科技快速日新月異之社會下，對於個人資料之保護已顯不足，爰參酌國內學界與實務界之見解與國外立法例⁸，於2010年5月26日修正公布並更改名稱為「個人資料保護法」，除第6、54條尚未定施行日期外，其餘條文已於2012年10月1日施行。新法內容除延續原電腦處理個人資料保護法之基礎外，另參考1995年EU指令，區分出敏感性個人資料予以特別保護；性質上則屬普通法，其他特別法有關個人資料蒐集或利用之規定，依特別法優於普通法之法理，自應優先適用各該特別規定，若無特別規定，仍應適用本法⁹。

此外，新法為貫徹對個人資料之保護，除保護客體不再限於電腦處理之個人資料，而包括所有符合第2條定義之個人資料外，規範行為部分亦不再僅限於「處理」，而是擴及「蒐集及利用」行為，並增列敏感性個人資料蒐集處理利用之要件

⁸ 電腦處理個人資料保護法修正草案總說明（行政院版），2006年10月13日，法務部網站，網址：<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=44566&ctNode=28156&mp=001>（最後瀏覽日期：2015/9/22）。

⁹ 電腦處理個人資料保護法修正條文對照表第2條刪除說明，第1頁，2010年5月26日總統華總一義字第09900125121號令公布，法務部網站，網址：<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=197182&ctNode=28156&mp=001>（最後瀏覽日期：2015/9/22）。

⁷ 蕭奕弘，論個人資料保護法的法制性問題，成大法學，第23期，2012年6月，第153頁。

(第6條,尚未施行)、經當事人同意(第7條)、告知義務(第8、9條)等¹⁰,其對部分重要概念之定義亦與舊法有所差別,然仍有諸多爭議,如新法雖參考1995年EU指令及日本法規,將「其他足資識別該個人之資料」更為「其他得直接或間接方式識別該個人之資料」¹¹,惟此僅係修正為較明確之條文規範,本質意義上並無改變¹²。而所謂得以「間接方式識別」的個人資料,係指僅有該種資料並無法識別特定個人,尚須與其他資料相互對照、組合、連結等後方能識別出特定個人之資料¹³,因此,相同一筆資料在不同人手上即有不同之意義,如IP位址、病歷號碼、學號、員工編號、車號等,對於ISP業者、醫院、學校、公司或警察機關¹⁴而言均屬個人資料無疑,但對於其他不能將該些資料與其他資料結合而識別出特定個人之一般民眾來說,僅是一組單純的數字,無法

知道該車車主為何人,此時即非屬本法所規範之個人資料¹⁵。

另,我國過於寬廣之例示規定,不僅於各國立法例中少見,甚會造成適用上的疑義,例如僅蒐集職業、年收入等而未同時記載姓名、身分證字號等之統計資料,因不足以辨識出該個人而不會造成資訊隱私或自決權侵害,應非屬個人資料保護法保護範圍;此參EU指令與德、日、英立法例亦可發現其等對個人資料之定義均可區分為「識別(identified)」及「足資識別(identifiable)」該個人之資料¹⁶,並於「識別」之個人資料中增舉例示規定;據此,建議應於我國例示規定後增加「可識別」之要件,如「自然人之姓名、出生年月日、……、社會活動等『可識別』及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料」,以杜爭議。申言之,眾多例示規定仍須以可識別特定個人之個人資料方為本

¹⁰ 林秀蓮,「個人資料保護法」初探,萬國法律,2011年4月,第2-4頁。

¹¹ 電腦處理個人資料保護法修正條文對照表第3條修正說明,同註9,第2-4頁。

¹² 蕭奕弘,個人資料保護法之研究,司法研究年報,第29輯行政類第1篇,司法院,2012年12月,第92-95頁。

¹³ 個人資料保護法施行細則第3條:「本法第2條第1款所稱得以間接方式識別,指保有該資料之公務或非公務機關僅以該資料不能直接識別,須與其他資料對照、組合、連結等,始能識別該特定之個人。」該條修正說明第3點:「至於是否得以直接或間接方式識別者,需從蒐集者本身個別加以判斷,原無一致性之標準,此宜於個案中加以審認…」。

¹⁴ 法務部101年11月8日法律字第10103109010號函「電子收費系統車行紀錄(含車號、經過時間、經過地點)因技術上內政部警政署刑事警察局仍得透過其他資料之比對而識別該車輛所有權人或使用人,故該車行紀錄(筆者按:對於警察機關而言)應屬法所定『得以間接方式識別』之個人資料。」

¹⁵ 因此,僅將含有他人車號之行車紀錄視訊檔案上傳至youtube,應不生侵害他人個人資料的問題;至於上傳後他人回覆揭示車主身分等個人資料則屬另外一個問題。參蕭家捷、賴文智合著,個人資料保護法Q&A,元照,2013年2月,第9、244頁;郭戎晉,行車紀錄器影片上傳youtube是否侵害隱私權:以桃園地方法院102年度桃簡字第66號民事簡易判決為觀察對象,科技法律透析,第25卷第8期,2013年8月,第12頁。

¹⁶ 如德國聯邦個人資料保護法第3條「任何關於與『已識別』或『足資識別』之資料主體具有人或物之關係的個人資料」、日本行政機關個人資料保護法第2條第2款「關於生存個人的資訊,包含『姓名、出身年月日』及『其他根據記述能識別』特定個人之資料(包括可以比照其他資訊,能識別出特定的個人資料)」、英國資料保護法第1條「『可被識別』生存者的個人資料及和資料管理者所有或將取得的『其他識別』生存者的個人資料」,EU指令更進一步定義「足資識別」係指「得以直接或間接方式識別該個人之資料」,此與我國新法規定相仿。參蕭奕弘,同註12,第89-93頁。

法規範範疇¹⁷，倘資料並未與自然人之姓名等相結合，致不足以識別該個人者，則非屬本法所稱之個人資料¹⁸，殊值可採。

此外，英國實務上判斷是否屬個人資料時，亦會一併考量該資料之「使用目的與處理方式」¹⁹，例如同為未與其他個人資料（如姓名）結合之個人影像資料，若係屬監視錄影器畫面，因其蒐集目的自始即是為了在犯罪發生時，透過指認或臉部辨識技術識別犯罪者之身分，因而屬個人資料；但若係行車紀錄器²⁰畫面或公眾場所活動畫面，因該畫面之使用目的並非於將來識別特定個人使用，持有者技術上亦缺乏識別出特定人之技術，故非屬個人資料，頗值我國實務參考。

至行為態樣部分亦有諸多疑義，所謂「處理」乃指「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、聯結或內部傳送」，「利用」則是「將蒐集之個人資料為處理以外之使用」，惟如此規定仍無法切割蒐集、處理與利用的態樣，首先，建立個人資料檔案與蒐集個人資料之行為態樣極為相似，實務操作上亦經常為同時或短暫密接的先後關係，如何區分與切割實屬問題；其次，處理既已包含為利用所為之記錄、輸入等，則何謂「處理以外之使用」？按此立法模式似將「利用」作為「處理」之概括條款使用，但凡無法歸類為處理之行為態樣均屬利用行為，卻未說明兩者何以區別規範。

此外，新法不僅於處理、利用之定義有邏輯上的矛盾，規範體系上亦流於紊亂，有將蒐集與處理合併，利用另行規範者，如一般性個人資料之規範要件（第15、16、19、20）；有將處理與利用合併，蒐集另行規定者，如告知規定（第8、9條）；亦有將蒐集、處理與利用合併規範者，如敏感性個人資料之規範要件（第6條），因而造成實務適用上的混亂。參EU指令與各國立法例，在行為態樣的規範上主要分為兩種：一種是以處理（processing）為最上位概念，含括蒐集、紀錄、儲存、變更、傳輸、使用、刪除…等所有行為態樣，如EU指令、英國、日本²¹、荷蘭等；另一種則是將處理和利用

¹⁷ 蕭奕弘，同註12，第93頁。

¹⁸ 實務認為「請求戶政機關提供某門牌地址內之戶數及設籍人數」（法務部94年10月27日法律字第0940039602號函）、「將電子郵件住址(email)資料提供他人查詢」（法務部94年5月6日法律字第0940017397號函）、「收集他人房屋外觀資料提供查詢服務」（法務部92年7月4日法律字第0920026192號函）等，如其並未與自然人之姓名等相結合，尚不足以識別該個人者，則該資料即非上開規定所稱之個人資料。

¹⁹ 劉定基，個人資料的定義、保護原則與個人資料保護法適用的例外——以監視錄影為例（上），月旦法學教室，第115期，2012年5月，第50-53頁。

²⁰ 我國道路交通管理處罰條例第18條之1所稱之「行車紀錄器」，係指「具有連續記錄汽車瞬間行駛速率及行車時間功能之行車紀錄器」，用以管控大型車輛之行駛速度與行車時間以維護交通安全之用，而與一般俗稱之「行車紀錄器」有別，後者指「行車影像紀錄器」，即透過小型錄影機紀錄「行車」過程，作為發生交通事故責任釐清之依據。參周文生、宋宗哲，行車影像紀錄器於交通執法應用之探討，中央警察大學執法新知論衡，第18期，2013年12月，第5-9頁。

²¹ 以「處理」為最上位概念，下細分「取得」、「保有」（行政機關職員職務上做成或取得之個人資料）、「利用」與「提供」。參周逸濱，行政機關保護法制之研究——以日本法為比較中心，台北大學法律學系碩士論文，2008年6月，第134-135頁。

綁在一起，與蒐集區分規範，如德國²²。據此，有學者建議修正第15、19條僅規範「蒐集」，將「處理」移至第16、20條與利用併同規範，即可緩解疑慮，殊值可採²³。

二、警察機關有關個人資料保護法制

個人資料保護法之立法目的要能充分達成，仍有待其在個別領域中專精化，特別是在公務機關領域²⁴，蓋公務機關各有其法定任務，其蒐集、處理與利用個人資料（所謂的「資訊作用」²⁵）之目的與態樣不一，個人資料保護法僅能就個人資料保護法制為原則性之規範，各蒐集、處理個人資料階段之要件與運作仍有賴各公務與非公務機關依其領域特殊性為立法方為妥適，警察機關亦不例外。

由於我國警察同時被賦予「危害防止」與「犯行追緝」之雙重任務與職權，

前者以犯罪之預防、鎮壓（危害防止）為目的，其作用對象在於犯罪尚未發生之階段，包含未來即將發生犯罪之處置；後者則以犯罪之解明、追訴（犯行追緝）為目的，作用之對象為既已發生犯罪之階段²⁶，法規體系上亦採司法二元制度，刑事法與行政法各異其原理與救濟途徑，惟實務運作卻往往無法截然劃分兩項警察作用²⁷，導致執行時自會產生適用法令之諸多問題，德國警察法之立法工作上，大致將有關犯行追緝部分納入刑事訴訟法，非犯行追緝部分則納入警察法中，倘有在犯行追緝或危害防止兩領域皆需要之職權，則於刑事訴訟法及警察法中均需規定，避免以警察法作為犯行追緝之依據，或以刑事法作為防止危害之依據，但兩者

²² 其中處理（processing）包括儲存（storage）、更動（modification）、傳遞（communication）、隔離（blocking）、刪除（erasure）等；使用（use）則是處理以外之其他利用行為（utilization）。參德國聯邦個人資料保護法第3條第5、6項。

²³ 蕭奕弘，同註12，第103頁。

²⁴ 李震山，論資訊自決權，收錄於氏著，同註3，第248、251頁。

²⁵ 依據聯邦憲法法院人口普查判決，個人資料之蒐集與使用，應受制於合目的性，因此，立法者本身應將資料使用之目的，在各領域中專門化且為周詳之規定，此表現於警察法中則為資料蒐集與處理等資訊作用之原則及其措施，德國各邦警察法據此大量且詳細地規定「警察資訊作用」，成為警察法發展趨勢上的第三階段。參陳正根，論警察職權行使之重要措施——以典型措施與資訊作用為例，月旦法學雜誌，第211期，2012年12月，第57頁。

²⁶ 梁添盛，行政警察活動與司法警察活動，中央警察大學法學論集，第9期，2004年3月，第11頁；甚至必須於「危害尚未發生前」即進行資料蒐集，以作為統計、分析、監控、偵查、預防不法作為之用。參黃清德，論警察利用科技方法蒐集個人資料與基本人權之保障，警專學報，第4卷第3期，2008年4月，第270頁。

²⁷ 學者舉例：1. 行政秩序罰與行政刑罰並存於同一法律中，如集會遊行法，從而有交互運用之可能；2. 針對同一行為有採行政作用與刑事作用之可能，係因規範聯結的結果，如道路交通管理處罰條例針對違規車輛攔停屬行政作用，其後發現駕駛人有該法第35條「酒精濃度超過規定標準」而同時觸犯該法及刑法第185條之3公共危險罪，而必須採取刑事措施。同理，若法律明定針對違反行政義務者之行政制裁效果不彰時，得改採刑事罰，所謂「先行政後司法」之處罰方式，亦會產生雙重措施之競合現象；3. 行政法規中明定以防止犯罪或預防犯罪為要件者，如行政執行法第36條第1項即時強制、警察職權行使法第6條、第7條、第10條等，均設籍有犯罪之虞及可能發生犯罪之預測與判斷，此種為符合警察功能之立法設計，是造成行政與刑事手段交錯之重要原因。參李震山，警察作用法通論，月旦法學教室，第41期，2006年3月，第79-80頁。

間在程序上亦應有轉換可能性²⁸，惟我國警察法制對於警察任務—「危害防止」之行政作用與「犯罪偵查」之刑事作用雖分別主要以警察職權行使法與刑事訴訟法規範之，惟並未有此明確之分界，因而造成警察實務運作上刑事、行政職權措施混淆之情形；此外，二法亦無如德國刑事訴訟法與違反秩序法²⁹資料得互為處理與利用之規定，雖不影響警察職權之發動，惟在個人資料保護之目的拘束原則下，迫切需要立法針對警察機關基於不同目的而蒐集之個人資料，得於特定要件下互為處理與利用為規範，學者有建議參德國立法例，在警察法與刑事訴訟法中皆各配置一套近似的警察職權，以利接軌，並設有轉換或交互使用之規定。

肆、警察機關蒐集個人資料之處理與利用

從個人資料保護觀點，個人資料處理與利用係資料蒐集之必要結果，而以資訊公開角度，政府資訊亦應有完整的蒐集與處理，方能有充足正確的資訊對人民公

開³⁰，據此，資料之處理與利用均應有完善健全的法制規範，方能在考量行政效率的同時兼顧個人資料的保護。警察機關對於個人資料之整理與運用（即所謂的「警察資訊作用」），一方面包含警察機關整理、利用他人或他機關之各種資訊，另一方面包含傳遞或提供他機關或他人運用該資訊³¹；而以前者言，警察機關為遂行其各種法定職務和業務，有將蒐集而得或他機關傳遞或連結之個人資料進行處理與利用之必要，包含警察機關間之內部傳送、資料比對、提供查詢等，尤其是對犯罪偵查而言，往往須將蒐集而得的資料進行進一步的分析、比對，方能獲得對偵查有用之資訊，而將資料進行電腦化的分類、儲存，並於需要時提供查詢、交叉比對的資料庫建立，乃是我國目前最普遍之個人資料處理與利用型態，蓋此不僅能將全國各公務機關蒐集而得之資料進行分享交流，俾利業務控管和傳遞，各公務機關查詢使用資料時，亦無須個案分別以公文函詢，可大量節省調查成本。據此，我國早於六〇年代即發展出許多資料處理系統³²，將蒐集而來或他機關傳遞或連結之個人資料為集中處理與利用³³，惟當以電腦化方式

²⁸ 李震山，警察行政法論—自由與秩序之折衝，元照，二版，2009年8月，第19頁。

²⁹ 第49條c第2項「刑事程序之目的，由罰鍰程序之目的替代之。取自罰鍰程序之與個人有關之資料，亦得加以利用，但以其係為一刑事程序、赦免程序或國際刑事和罰鍰案件之法律及職務協助所必要者為限。不允許儲存於行為時尚未達刑罰責任年齡人之個人有關資料，以為將來罰鍰程序之目的。」參吳綺雲譯，德國違反秩序法（Gesetz über Ordnungswidrigkeiten），網址：<http://www.google.com/webhp?nord=1#nord=1&q=%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E7%A7%A9%E5%BA%8F%E9%81%95%E5%8F%8D%E6%B3%95>（最後瀏覽日期：2015/9/22）。

³⁰ 葉俊榮、許宗力等主持，政府資訊公開制度之研究，行政院研究發展考核委員會，1996年8月，第252-253頁。

³¹ 陳正根，以基本人權之觀點論警察職權重要措施，警察法學，第12期，2013年6月，第220頁。

³² H. Scholler、李震山，警察法案例評釋，登文書局，1988年7月，第124頁。

³³ 事實上，資料處理系統之架設乃警察實務所不可或缺，德國亦設有如警察資訊系統、刑事檔案資料、在監在所資料、鑑識資料（如指紋系統等）、檔案連接系統

處理、利用如此大量且詳細之個人資料時，事實上，幾乎所有侵害當事人權益的案例中，都跟資料之誤用、濫用及惡意使用有關³⁴，故任何個人資料相關系統之處理與利用，均應嚴守其形式合法性與實質正當性，避免個人資料遭非法濫用並兼顧警察任務之運作。

本文認為資料庫建置之適法性前提有三：

一、個人資料為有特定目的且合法蒐集而得

公務機關對於個人資料之蒐集依據個人資料保護法第15條規定，應有特定目的，並符合執行法定職務必要範圍內、經當事人書面同意或對當事人權益無侵害之一者，始得為之；而若為敏感性個人資料之蒐集，如DNA資料、犯罪前科等，則僅有符合同法第6條但書各款所列情形之一者，始得蒐集。

二、蒐集而得之資料依法得為處理、利用

依據個人資料保護法第15、16條、警察職權行使法第17條³⁵等均設有公務機

關處理、利用個人資料之規定，且原則上應與蒐集目的相符，僅有符合第16條但書各款情形下始得為目的外利用。

三、處理與利用有以電腦系統化彙整之必要

個人資料保護法第5條及警察職權行使法第17條均揭示個人資料之蒐集、處理或利用，應有比例原則之適用，換言之，僅有該資料之處理與利用，需仰賴資料庫系統化彙整、查詢、比對之功能，始能完成任務，或不使用資料庫將耗費不成比例之行政成本時，始得以資料庫之形式處理、利用個人資料。

據此，檢驗我國現行警察實務常用之資料庫，其分類、儲存、檢索、比對等功能對警察任務之達成與控管上均大有助益，惟部分資料庫建置之法制基礎與規範內容均仍有改進空間，尤其是非僅供警察內部使用而開放一般民眾查詢之資料庫（如影像追緝網系統等）、或涉及敏感性個人資料之資料庫（如刑案紀錄系統等），均應有更為嚴謹之法制規範保護。此外，倘欲將各個資料庫進行「整合」或「連結」，本文雖認為只要各資料庫之建制與運用係屬合法，在符合個人資料保護法第16條本文與但書之情形下，原則上肯認將各資料庫進行整合或連結之適法性，但由於該整合與連結具有更高風險的性質，故應有額外「降低風險」措施，例如法律保留或採取更嚴謹的權限審查與控管機制。

等警察資料處理系統供實務運用。參Dieter Küster著，李震山節譯，西德聯邦警察資料處理系統之介紹，新知譯粹，第4卷第3期，1988年8月，25-27頁。

³⁴ 劉佐國、李世德，個人資料保護法釋義與實務——如何面對個資保護的新時代，基峰資訊，2012年8月，第100頁。

³⁵ 學者認為保存及複製等個人資料保護法上之處理行為亦為該條之「利用」所包含，而亦有目的拘束原則之適用。參蔡庭榕等，警察職權行使法逐條釋論，五南，2005年2月，第358頁。

伍、警察機關蒐集個人資料之提供與傳遞

由於警察機關因執行法定職務依法蒐集並建檔保存數量龐大的個人資料，故實務上常見警察機關以外之機關或自然人向警察機關申請或請求將警察機關保有之個人資料予以提供與傳遞者，此處的「提供與傳遞」對個人資料請求機關或自然人而言，係屬「蒐集」行為，對個人資料保有機關而言，不論係依本法第3、10條依當事人請求之答覆查詢、提供閱覽或製給複製本，或警察職權行使法第16條警察與其他機關相互傳遞個人資料，包含警察機關與警察機關間、警察機關與非警察機關間、警察機關與個人資料當事人間及警察機關與其他第三人間之個人資料傳遞或提供等，歸類上均屬本法所稱之「利用」行為，且通常為「目的外之利用」³⁶，而對於種類、性質繁多之個人資料究係是否屬於得為目的外利用而提供或傳遞，亦須由受理申請提供個人資料之警察機關本於權

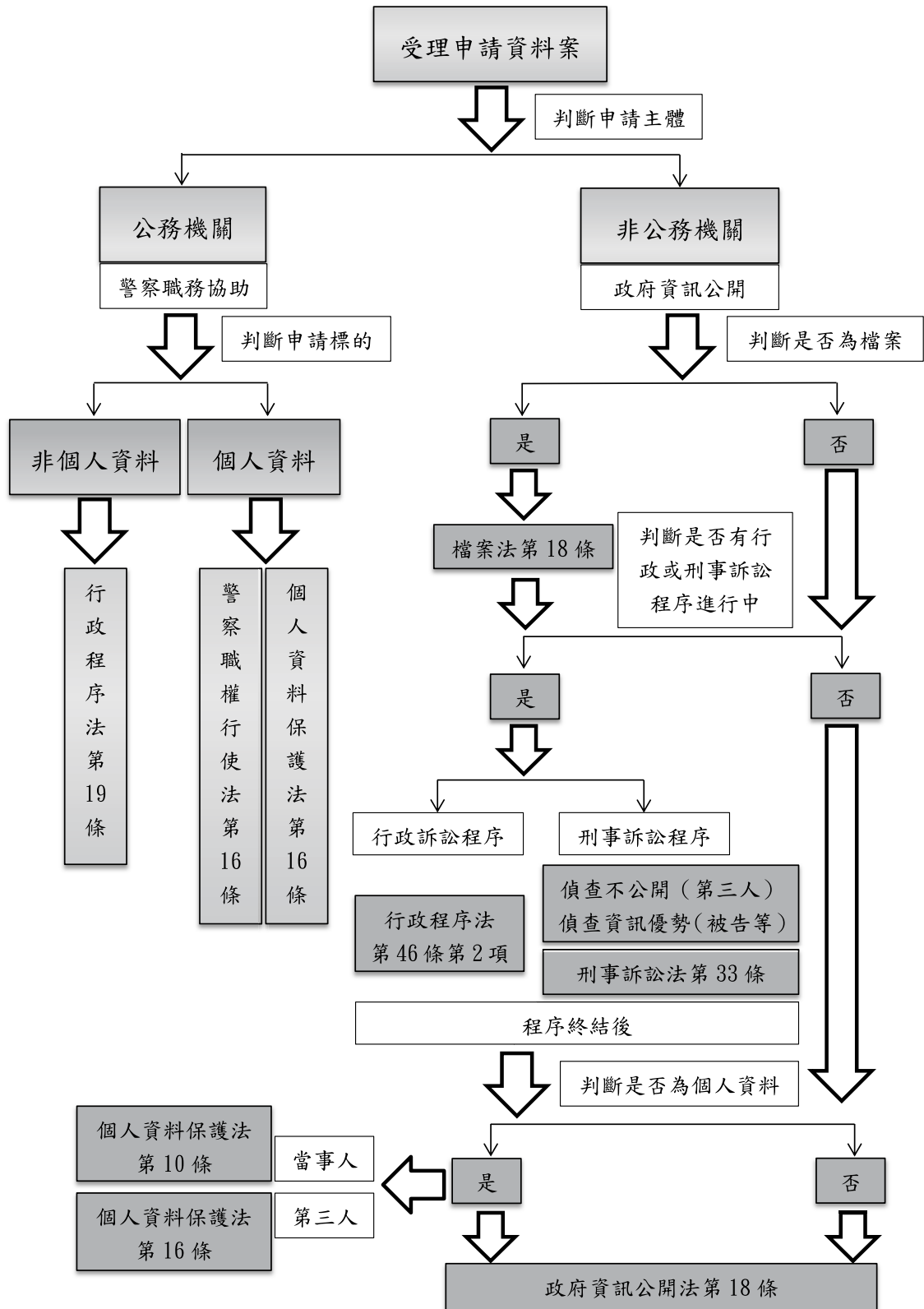
責判斷之³⁷。

據此，有關請求警察機關傳遞或提供個人資料部分，法理上得依請求傳遞或提供對象為「當事人」、「其他公務機關」、「第三人或非公務機關」，分別以資訊自決權、行政協助與政府資訊公開作為基礎，並各自適用相關之原理原則；申言之，倘為當事人申請提供，依據資訊自決權之法理，非有個人資料保護法第10條但書各款規定，原則上均應提供之，無涉個人隱私保護之問題；倘為其他公務機關申請傳遞，則適用行政協助之相關法規，並依被動性、臨時性與輔助性原則為之；倘為第三人或非公務機關申請提供，則涉及政府資訊公開問題，應依各適用法規檢驗是否有限制公開或不予提供之事由存在准駁之。此外，由於傳遞與提供為個人資料保護法所稱之「利用」行為，故應遵守個人資料保護法第16條及相關原則始得為之。

綜前，本文試圖提出一個適用法規檢驗的流程表供實務參考，即於受理申請資料案時，依據申請主體為公務機關或非公務機關（指非公務機關以外之自然人、法人或其他團體，包含當事人）、申請標的為個人資料或非個人資料、檔案或行政或刑事卷宗等，依序檢驗相關法規後，本於權責審酌判斷是否提供之，並應於手段選擇或公開範圍上注意比例原則之適用，必要時建議得附帶限制條件。

³⁶ 如法務部86年2月19日法律字第04778號函釋：「查各警察機關依刑事訴訟法規定偵查犯罪，或基於維護社會治安需要而蒐集有關之個人資料，應屬前揭之『法令規定職掌之必要範圍內』（按：新法更為『執行法定職務必要範圍內』），並符合『刑事偵查』之特定目的。至於向有關機關請求提供個人資料，就該受請求之機關而言，應屬對其蒐集之個人資料為特定目的外之利用。其為因應警察機關執行維護社會治安及協助偵查犯罪等勤務之需要，而提供蒐集之個人資料，應符合『為增進公共利益』之規定…。」；另法務部101年11月7日法律字第10103107480號函亦指出「衛生主管機關提供個人資料予各直轄市、縣（市）政府執行徵兵檢查法定職務，…，就衛生主管機關而言，係屬特定目的外之利用…」，應有符合第16條但書各款之事由始得提供。

³⁷ 法務部95年5月8日法律決字第09550015813號函、98年4月17日法律字第0980010834號函、97年10月13日法律決字第0970037059號函、98年2月24日法律決字第0980007233號函等意旨均同。



陸、結論與建議

比較各國個人資料保護法制與警察實務相關法制，可發現，我國個人資料保護法制仍多有缺失，首先，一般性的個人資料保護法制部分，我國並未如各國設有專責機關或監察人負責個人資料保護業務，致使個人資料保護之監督與審查無法實質落實，個人資料保護法行為態樣體系之紊亂、不確定法律概念之用語及過於概括攬統之特定目的等，均亦使實務運作上多有窒礙難行之處；據此，本文建議應設置一獨立、專業之資訊保護官，專責人民有關個人資料保護案件之投訴、救濟，並賦予其調查權、干預權等權限，使其能實質擔負監督、審查各公務與非公務機關是否落實個人資料保護，及提供專業建議和協助改進之任務。個人資料保護法立法建議上，建議將該法第15、19條之「處理」移至第16、20條與利用併同規範，以杜規範體系混亂所帶來之諸多爭議，並區分不同個人資料之種類與性質，為更細緻之規範，除此之外，概括式特定目的及找不出相對應行政作用法而難以界定範圍的特定目的，均應予以刪除，並將各特定目的之定義、範圍、內容為更明確之規範，俾利其後目的拘束原則之操作，該法第15條亦宜參照第16條增訂「處理應與蒐集之特定目的相符」之明文，至於尚未實施之第6條，由於其均排除適用第15、16條之規定，故建議增列蒐集敏感性個人資料時應有特定目的，其後之處理、利用應與蒐集之特定目的相符，及目的外利用之

要件等相關規定。

其次，個別領域之個人資料保護法制部分，以警察機關而言，按理說在司法二元制度之下，應於刑事法與行政法各配置一套個人資料蒐集、處理與利用之法規，惟我國除警察職權行使法訂有部分規範外（條文用語卻又有撈過界之嫌），刑事訴訟法並無相關規定，雖得援引第230、231條作為司法警察刑事調查權限之一般授權條款，但仍欠缺發動各項偵查作為之具體職權依據，導致警察實務運作上經常發生刑事與行政職權措施混淆之情形，甚至造成部分職權措施找無作用法授權依據，或僅以行政規則為法源依據之困境。建議於刑事訴訟法與警察職權行使法中，各配置一套相似之警察具體職權措施依據及概括授權規定，並明文交錯與轉換使用之要件、程序等。

此外，各項以特定個人資料為保護對象之相關法制中，包括刑案資料、指紋資料、DNA資料、性侵害加害人資料、家庭暴力資料、治安顧慮人口資料、家戶訪查資料、電信使用者資料及通信紀錄、位置資訊、監視錄影資料等，經逐一核對與比較條文內容後亦發現，部分法規規範並不完備，多數僅訂定蒐集依據、權限管理與內部稽核等，對於蒐集資料後之各種處理、比對、使用等程序和要件均有缺漏，尤其是個人資料之保存期限與刪除義務部分，有完全未訂定保存期限與刪除義務者，致使均只能回歸個人資料保護法或警察職權行使法第18條適用外，甚有僅訂下限未訂上限，卻又未說明如此長期保

存期限之原因者，將使當事人承擔其個人資料可能被不當永久保存與增加濫用之風險。對於各種個人資料之蒐集、處理與利用，建議在訂定相關規範時，應完備且明確蒐集要件、程序、儲存、保管、調閱、提供、比對、保存期限、銷毀、權限管理、資訊安全、內部稽核等各項措施，對於較為重要之個人資料，如敏感性個人資料或涉及生物特徵之個人資料如 DNA、指紋、監視錄影影像等，亦宜審慎考慮是否有設置專法特別規範之必要。

資料庫部分，檢驗我國警察實務架設之資料庫適法性，如警政知識聯網內之各項子資料庫系統、刑事資訊系統、關聯分析平台等，大致而言，我國警察實務各項個人資料之蒐集、處理與利用，雖不盡完善但大多數均已有相關法規可供依循，而對於尚未有專精化法規規範之資料庫之適法性審查上，則以個人資料保護法相關規定作為依據，亦即只要個人資料為有特定目的且合法蒐集而得，且依法係得為

處理、利用並有以電腦系統化彙整之必要時，資料庫之設置與運用即屬合法；至於各種資料庫之整合與連結，本文認為在各資料庫之建制與運用係屬合法之前提下，於符合個人資料保護法第 16 條本文與但書之情形時，將各資料庫予以整合與連結應無適法性上的問題，惟仍應注意比例原則之適用，及設置額外「降低風險」措施，例如法律保留或採取更嚴謹的權限審查與控管機制等。

最後，就有關請求警察機關傳遞或提供個人資料部分，本文依據申請主體為「當事人」、「其他公務機關」或「第三人或非公務機關」，分別以資訊自決權、行政協助與政府資訊公開相關法規判斷是否提供之，並依申請標的之性質交錯、選擇個人資料保護法、警察職權行使法、行政程序法、檔案法、政府資訊公開法、刑事訴訟法、偵查不公開作業辦法等適用之，並佐以比例原則之審查，於必要時限縮公開方式或範圍，或附帶限制條件等。

參考文獻

一、專書

- 1.H. Scholler、李震山，警察法案例評釋，登文書局，1988年7月。
2. 司法院大法官書記處編輯，德國聯邦憲法法院裁判選輯（十二），司法院，2006年11月。
3. 甘大空，公眾人物隱私權與新聞採訪、報導自由的衝突及其解決之研究，司法研究年報，第25輯第17篇，司法院，2005年11月。
4. 李震山，人性尊嚴與人權保障，元照，四版，2011年10月。
5. 李震山，警察行政法論—自由與秩序之折衝，元照，二版，2009年8月。
6. 葉俊榮、許宗力等主持，政府資訊公開制度之研究，行政院研究發展考核委員會，1996年8月。
7. 蔡庭榕等，警察職權行使法逐條釋論，五南，2005年2月。
8. 劉佐國、李世德，個人資料保護法釋義與實務——如何面對個資保護的新時代，基峰資訊，2012年8月。
9. 蕭奕弘，個人資料保護法之研究，司法研究年報，第29輯行政類第1篇，司法院，2012年12月。
10. 蕭家捷、賴文智合著，個人資料保護法Q&A，元照，2013年2月。

二、論文

- 1.Dieter Küster 著，李震山節譯，西德聯邦警察資料處理系統之介紹，新知譯粹，第4卷第3期，1988年8月，24-28頁。
2. 李震山，警察作用法通論，月旦法學教室，第41期，2006年3月，第74-84頁。
3. 林秀蓮，「個人資料保護法」初探，萬國法律，2011年4月，第2-13頁。
4. 周文生、宋宗哲，行車影像紀錄器於交通執法應用之探討，中央警察大學執法新知論衡，第18期，2013年12月，第1-28頁。
5. 周逸濱，行政機關保護法制之研究—以日本法為比較中心，台北大學法律學系碩士論文，2008年6月。
6. 陳正根，以基本人權之觀點論警察職權重要措施，警察法學，第12期，2013年6月，第193-240頁。
7. 陳正根，論警察職權行使之重要措施——以典型措施與資訊作用為例，月旦法學雜誌，第211期，2012年12月，第41-70頁。

8. 郭戎晉，行車紀錄器影片上傳 youtube 是否侵害隱私權：以桃園地方法院 102 年度桃簡字第 66 號民事簡易判決為觀察對象，科技法律透析，第 25 卷第 8 期，2013 年 8 月，第 10-13 頁。
9. 梁添盛，行政警察活動與司法警察活動，中央警察大學法學論集，第 9 期，2004 年 3 月，第 1-44 頁。
10. 黃清德，論警察利用科技方法蒐集個人資料與基本人權之保障，警專學報，第 4 卷第 3 期，2008 年 4 月，第 269-280 頁。
11. 劉定基，個人資料的定義、保護原則與個人資料保護法適用的例外——以監視錄影為例（上），月旦法學教室，第 115 期，2012 年 5 月，第 42-54 頁。
12. 蕭奕弘，論個人資料保護法的法制性問題，成大法學，第 23 期，2012 年 6 月，第 141-191 頁。

三、網路資料

1. 李建良，網搜疑雲，台灣法學雜誌第 236 期—總編隨筆，2013 年 11 月 15 日，網址：<http://www.taiwanlaw.com.tw/forumViewer.aspx?id=1263>（最後瀏覽日期：2015/9/22）。
2. 吳綺雲譯，德國違反秩序法（Gesetz über Ordnungswidrigkeiten），網址：<http://www.google.com/webhp?nord=1#nord=1&q=%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E7%A7%A9%E5%BA%8F%E9%81%95%E5%8F%8D%E6%B3%95>（最後瀏覽日期：2015/9/22）。
3. 陳宜誠，從 Verizon 到 PRISM 看美國政府如何監控網路資訊，2013 年 6 月 17 日，網址：http://www.naipo.com/Portals/1/web_tw/Knowledge_Center/Laws/US-77.htm（最後瀏覽日期：2015/9/22）。

