

資料流向與管控環節——個資保護 ABC

李建良*

一、前言

隨著科學技術的進步，資訊與知識的數據化，帶給人們生活上的便利，提供學術研究便捷且多面的素材，但同時也對個人資訊的掌控與資料的支配，產生巨大的威脅與挑戰，以致法律爭議事件層出不窮。學術研究，無論是機構或個人，不管是公家部門或私人管道，通常必須或可能接觸或取得個人的資料。從個人資訊自主保障的觀點出發，如何管制個人資料之蒐集、儲存、利用，由於同時牽涉《憲法》保障之權利，如何兼籌並顧、相得益彰，誠可謂是巨量資訊時代的巨型法律課題。本文嘗試歸零思考，梳理個人資料保護的任督二脈，提升法學思維品質，促進法治良性循環。

二、資訊自決權的《憲法》保障意旨

資訊隱私暨自決權，《憲法》未有明文，經司法院釋字第 603 號解釋的肯認與形塑，確立起《憲法》保障意旨與規範思維框架，略之如下：

1. 個人自主控制個人資料之資訊隱私權：
 - 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。
 - 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。
2. 《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。

從上開意旨可以理析出：個人資料「揭露」與「使用」的自主控制權為《憲法》所保障；相對而言，任何人「取得」或「使用」他人的資料不得違反《憲法》保障的資訊自決權。由此則可推導出如下的思維層次與保護環節：任何人對於他人之個人資料的取得與使用，原則禁止，例外許可：

* 中央研究院法律學研究所研究員兼副所長

1. 例外許可之一：經當事人同意（資訊控制的自主）
 - 自由意志下之同意
 - 告知取得、使用之目的
 - 同意之範圍僅及於告知之目的
2. 例外許可之二：未經當事人同意（資訊自主的限制）
 - 須有法律依據
 - 須明定取得、使用之目的
 - 取得、使用之目的須正當
 - 取得、使用之方法及範圍不得損益失衡、手段過當
 - 應明文禁止法定目的外之使用

三、《個人資料保護法》的核心概念

資訊自決權的《憲法》保障意旨，有賴立法者建立縝密有序的法律保護網，方足以實踐，乃有《個人資料保護法》（簡稱《個資法》）之制定，故《個資法》的定位是個人資料的「保護」法，而非「限制」法。「個人資料」概念的界定為《個資法》的核心概念，自不待言。在此之外，衡諸前揭《憲法》意旨，個人資料之蒐集、處理、利用爰構成個資保護法律骨架的三大環節概念，必須正確理解與釐清。特別是「利用」屬個人資料保護的後端環節，「蒐集」與「處理」此二環節居於前端，往往是保護的關鍵所在，前防一旦失守，則最後防線亦將被輕易突破。

（一）個人資料與識別性的關係

依《個資法》第 2 條第 1 款規定：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。此一立法定義除例示各種個人資料外，主要的特徵是「得以直接或間接方式識別該個人」。換言之，是否為個人資料的判別，決於得否以直接或間接方式「識別」特定之個人。在規範邏輯上，必須注意的是，得以直接或間接方式識別特定個人之資料，為個人資料，固無疑問；但「非可識別」特定個人之資料，則未必不是個人資料。於此牽涉規範上的基本觀念：個人資料的蒐集、處理與利用必須合法，始能進行去識別化；個人資料去識別化後，仍然是個人資料，如果個人資料的蒐集、處理與利用欠缺法律依據或不合於法律要件，尤其是非法蒐集、處理的個人資料，即

使經去識別化，仍為受法律保護的個人資料，不得利用。

(二) 蒐集、處理與利用的區別

依《個資法》第 2 條第 3、4、5 款規定：蒐集，指以任何方式取得個人資料；處理，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、連結或內部傳送；利用，指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。

由立法定義可知，法律對於「利用」的概念未作界定，其內涵端視「蒐集」與「處理」而定。換言之，凡非屬個人資料之蒐集或處理者，即屬「利用」；反之，若屬個人資料之蒐集或處理者，即非屬「利用」。其中必須特別指出的是，個人資料經蒐集後，該資料的「輸出」或「內部傳送」屬於個人資料的「處理」，而非「利用」。所謂「內部傳送」者，依《個資法》施行細則第 6 條第 2 項規定，指公務機關或非公務機關本身內部之資料傳送。然所謂「本身內部」，就公務機關而言，解釋上應包括同一行政主體內有隸屬關係之各機關之間。至於所謂「輸出」者，法律與施行細則未作進一步規定，解釋上應指將個人資料傳送給「第三人」，包括傳送給其他不相隸屬之機關。蓋「輸出、連結或內部傳送」乃屬同一組行為概念，均指資料的傳送，僅方式與範圍不同¹。

四、個人資料的流向與管控環節

個人資料的流向通常經過「蒐集」、「處理」與「利用」三個階段，形成三個管控環節。除經當事人同意外，各該階段皆須有法律依據及正當目的；目的原則上應一以貫之，若有目的外之蒐集、處理或利用，除經當事人同意或另有法律依據外，均非法之所許。鑑於各該階段的合法要件未必相同，故掌握個人資料的流向與管控環節，允為個資保護的基本要領。

五、設例示範：學生健檢資料案

假設：教育部通令各公私立小學將學生的健康檢查資料上傳至教育部，經

¹ 《個資法》第 2 條係參考《德國聯邦資料保護法》(Bundesdatenschutzgesetz) 第 3 條所定(見立法理由)，該條第 4 項第 1 句規定：「處理(Verarbeiten)，指個人資料之儲存、變更、傳送(Übermitteln)、鎖碼及刪除。」其中所稱傳送，主要指將個人資料傳送於蒐集機關以外之第三人(同項第 2 句第 3 款)。參見 Peter Gola/Rudolf Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 12. Aufl., 2015, § 4 Rn. 32 ff.; Martin Franzen, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, BDSG, 18. Aufl., 2018, § 3 Rn. 7.

教育部將上傳資料去識別化後，對外提供給各學術單位研究之用。試問：教育部之行為是否合法？

首先，學生的健康檢查資料，《個資法》第 2 條第 1 款明文例示，屬個人資料。

其次，各私公立學校對學生實施健康檢查而取得學生健檢資料，屬於個人資料之「蒐集」，應有法律依據及正當目的。查《學校衛生法》第 8 條第 1 項規定：「學校應建立學生健康管理制，定期辦理學生健康檢查；必要時，得辦理學生及教職員工臨時健康檢查或特定疾病檢查。」同法第 9 條第 1 項規定：「學校應將學生健康檢查及疾病檢查結果載入學生資料，併隨學籍轉移。」故各私公立學校若係基於建立學生健康管理制之目的，定期辦理學生健康檢查而取得學生健康檢查資料，應屬合法。

再者，教育部通令各校應將學生的健康檢查資料上傳至教育部，屬於資料之「處理」，須另有法律依據或經當事人同意，始得為之，《學校衛生法》第 9 條第 2 項亦規定：「前項學生資料，應予保密，不得無故洩漏。但應教學、輔導、醫療之需要，經學生家長同意或依其他法律規定應予提供者，不在此限。」可資參照。是以，除經學生家長（當事人之法定代理人）同意，或有其他法律依據者外，教育部通令各校提供學生健康檢查資料之行為，應屬違法。

最後，係爭學生健康檢查資料之處理因構成違法，故縱使教育部將之去識別化，仍屬學生之個人資料，其未經當事人同意而提供各學術單位研究之用，亦構成違法²。

六、結語

資訊自決權的《憲法》保障，旨在保護資料主人的自主權，不告而取或告知而強取，皆非法治文明國家所當為。知情同意的底蘊是對人的尊重，資訊自決權的重視與保護，足以顯示社會成員相互尊重的文明程度，也是理性民主的基礎所在。*vice versa*。

² 《個資法》第 16 條第 5 款規定：「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：……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經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。」於此無適用之餘地。蓋此款規定以該資料應合法蒐集及處理為前提。