

# 個人資料保護法「目的拘束原則」對新聞報導的限制

田炎欣

旺旺中時媒體集團總管理處

tain1017@ms46.hinet.net

## 摘要

個人資料保護法第9條提供新聞報導的「保命條款」，但是，「基於公共利益的報導」並非等同「免責條款」，在個資法「目的拘束原則」下，新聞報導仍須受到規範與限制，不僅蒐集個資時須是基於公益，且必須是從事新聞報導之目的，更要符合比例與誠信原則，不得侵犯他人隱私或個資，而在利用與處理個人資料時，同樣受到個資法律約束，沒有任何排除條款。

本文建議媒體主管單位應速制訂特別法讓媒體可適從，NCC應建立並開放內容監理資料庫，提供媒體處理涉及個資的新聞參考，而媒體本身應從當事人角度建立編採規範，並教育媒體人熟稔個資法令，讓個資法規，在傳播媒體與新聞當事人之間，建立起實際且有效益的新聞報導模式。

**關鍵詞：**個人資料保護、目的拘束原則、新聞報導

## 1. 前言，動機與目的

個人資料保護法(以下簡稱個資法)公布以後，傳播媒體在第9條第2項第5款「大眾傳播業者基於新聞報導之公益目的而蒐集個人資料」得免告知的保護條款下，有了新聞報導的「保命條款」，但是若就「新聞報導」的層面，在「目的拘束」原則下，它正面臨個資法引發的報導限制，尤其是涉及到「公益目的」這個不明確的概念時，引發的爭議恐怕更多。

過去，新聞媒體基於第四權的監督功能理論，一方面滿足讀者觀眾知的權利，一方面也有效監督政府的權力，但是，當傳播媒體運用自身組織或者結盟的優勢時，卻也經常透過擴張所謂「公共利益」的界線，對社會各界各行業的名人或者一般市井小民行侵犯個人隱私之實。

最為外界詬病的是，傳播媒體經常會在新聞報導的題材中，將新聞人物的個人敏感資料，以其行為模式、社會地位、政治背景、家庭背景、或者當事人與其他名人的關聯性，而將該新聞報導，解釋擴大為與「公共利益」有關。因此，當新聞記者在新聞報導時，不論蒐集、處理與利用個人資料，稍一不小心，就會變成違反個資法的犯罪者。

近幾年個資洩密嚴重，詐騙案四起，加上媒體被指稱是侵犯個人隱私的社會亂源，在媒體網路化之後，其影響層面更廣泛與快速。我國的個資法，在這樣的環境下被催生。但是，面對新聞自由與個

人隱私、個資保護的衝突時，不管那一方面的基本權利均有相同的位階與價值，都是憲法保障的基本權利，如果社會以新個資法杜絕新聞媒體亂象，恐怕不僅對該法有著過份超載的期待，同時也忽略了新聞媒體產業本身有其應受保護的價值。

尤其，個資法的修法，在最後階段將媒體的排除條款設為「媒體基於新聞報導之公益目的所作的蒐集」得免告知當事人，在這樣的目的拘束原則下，給了媒體很大的新聞報導空間。不過，「公益目的」是否就等於「公共利益」？可以讓傳播媒體的報導不會違反個資法？恐怕仍然需要再被明確定義。相對的，如果傳播媒體誤以為這個條款就代表「免責條款」，可以任意的報導、處理與利用所蒐集到的個人資料，恐怕也是觸法在即。

本文目的即在個資法「目的拘束原則」下，探討(1)新聞報導會受到哪些限制?(2)媒體在新聞報導時，應如何兼顧蒐集、處理與利用個資的合法性？

首先，我們先定義與解釋幾個重要文字。

(1)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。

(2)蒐集：指以任何方式取得個人資料。

(3)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。

(4)利用：指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。

(5)目的拘束原則：個資法第5條，個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。

## 2. 文獻探討

個資法，修法上有三個重點，第一是「個人資料自主決定權權」，亦即所有當事人的個人參與和個人權利保障。第二是「個資安全的維護義務」，這個層面偏重在「資訊安全的技術應用及產業發展」，第三則是「合理利用」，指的是個人資訊的揭露，包括資訊公開、資訊加值、先端利用等等。其中，對傳播媒體的新聞採訪、編輯、報導作業，最具有直接關連的是第一和第三個重點，亦即個資法的「目的拘束原則」。

## 2.1 目的拘束原則的發源

經濟合作與發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development), 簡稱經合組織 (OECD), 是全球 30 個市場經濟國家組成的政府間國際經濟合作組織, 1980 年, 在「隱私權保障及個人資料跨國境流通指導綱領」中, 第二章提出「個人資料保護八大原則」, 其中的「目的明確原則」與「限制利用原則」, 即為德國在學說上與憲法法院裁判中, 於資訊自決權與國家權限分配之議題所提出「目的拘束原則」的具體化規範[1]。這也是「目的拘束原則」最早被提出來納入規範[2]。

不過, 目的拘束原則並非是專為個人資料而創設的原則, 它可從法律實務中發現該法理已行之有年的事實[3]。例如德國在 1965 年 4 月 28 日制定外國人法規定了居留許可證的簽發[4], 2005 年的移民法, 訂出「建構家庭生活體」為目的, 才可以發放居留許可[5]。我國 1997 年對「空污防制收費辦法之法源及徵收項目是否違憲」的解釋文[6], 說明國家為了特定政策目標而對人民課徵「特別公課」, 美國聯邦政府「指定用途稅財」、政學理上的「專款專用」[7]等亦是目的拘束原則的運用。

## 2.2 目的拘束原則的立法趨勢與世界潮流

世界上最早一份專門關於個人資料保護、具有法律效力的法律文件, 是歐洲理事會於 1981 年通過的「保護個人資料自動化處理公約」, 歐盟個人資料保護指導綱要共計 34 個條文, 於 1995 年 12 月由歐洲部長會議通過, 由 15 個會員國據以修訂其資料保護立法, 並於 1998 年 12 月 25 日正式生效。首先確立了保護自然人基本人權及自由, 尤其是關於其個人資料隱私權保護之立場, 其中的第 5 條對資料品質的規範, 就指出目的拘束原則的精神[8]。歐盟這個指導綱要, 後來陸續讓冰島、英國、芬蘭、愛爾蘭立法保護個人資料。

亞太經濟合作組織 (APEC) 是在 1989 年由澳大利亞前總理霍克 (Robert Hawke) 所倡議成立之亞太區域主要經濟諮商論壇, 也參考經濟合作暨發展組織 (OECD) 的隱私保護及個人資料之國際傳遞指導方針, 於 2004 年制訂亞太經濟合作組織 (APEC) 隱私保護框架 (APEC Privacy Framework), 訂出 10 大原則, 包括個人資料利用原則, 以做為提升資訊隱私保護的重要工具, 並確保亞太地區各會員國間資訊的自由流動。

德國聯邦中的黑森邦 (Hessen) 早於 1970 年即通過世界第一部資料保護法, 德國議會於 1977 年完成「聯邦資料保護法 (Bundesdatenschutzgesetz)」的立法程序, 並於 1979 年生效。1984 年聯邦憲法法院判決確認「資訊自決權 (Recht auf informationelle Selbstbestimmung)」為憲法保障的基本人權, 部分邦議會甚至明文列入邦憲法之中。

德國於 1977 年制定「資料處理個人資料濫用防制法」(Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung), 簡稱「聯邦資料保護法」(Bundesdatenschutzgesetz), 主要規範個資行為的蒐集(Erheben)、處理(Nutzen), 保障個人權益不致因儲存、傳遞、更正及刪除等資料處理過程而受損。後因歐洲聯盟成立, 為轉置歐盟指令、保障個人資料及資訊自由流通, 於 2001 年 5 月 18 日修正內容。最近一次修正為 2003 年 1 月 14 日, 目的旨在保障個人資料自主權, 並落實歐盟建立共同資料保護標準之指令。其重點在於制訂公務機關資料保護的規範, 其後又陸續通過各特別產業的特別法[9]。

但是, 將「目的拘束原則」具體化於個人基本人權之保障者, 實首見於德國聯邦憲法法院之「1983 年人口普查法判決」, 闡明了法律保留原則、明確性原則、比例原則, 是合理限制資訊自決權的前提。而德國聯邦憲法法院亦於「2010 年儲備性資料存取案判決 (Vorratsdatenspeicherung)」中, 再次重申目的拘束原則的要求, 並宣告德國於 2007 年通過的「電信監察修正法」部分條文違憲, 可見德國聯邦憲法法院判決對目的拘束原則在個人領域的發展, 具有高度的重視[10]。

除了前述的世界組織與德國的立法情況外, 我們再來探討其他地區。亞洲地區國家, 例如日本, 於 2003 年 5 月 30 日以法律第 57 號公布「個人資料保護法」, 第 44 條明列禁止目的以外之使用。

美洲地區, 加拿大於 1982 年通過「隱私權法」; 美國於 1974 年所通過的「隱私權法」, 就特別強調「公平使用原則」, 其認為:「在尚未通知當事人並獲得其書面同意以前, 資訊擁有者不得將人民為某種特殊目的所提供之資料, 使用在另一個目的上」, 在隱私權法施行後, 更陸續於 1986 年推動電子通訊隱私權法、1987 年通過電腦安全法等, 以保護個人資料之隱私。

歐洲地區, 俄羅斯聯邦曾於 1995 年制定「資訊、資訊化與資訊保護法」, 特地明列個人資料處理之「目的使用基本原則」。另外, 西班牙現行的「個人資料保護組織法」係於 1999 年 12 月 13 日制頒, 取代了 1992 年制定的「資料自動化處理規範組織法」(Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos)。旨在有關個人資料處理上, 保障公眾自由及自然人之基本權利, 強調目的拘束原則, 特別是與其名譽、個人及家庭隱私相關之權利[11]。

聯合國大會, 在 1990 年發布「電腦化處理資料檔案指導綱領」(Guidelines for the regulation of computerized personal data files), 就列出 10 個原則, 包括誠信原則、資料正確原則、安全保護原則、利害關係人近用原則等, 做為「各國立法的最低標準」, 其中的第 3 個原則, 即為目的拘束原則 (Principle of the purpose-specification)[12]。

## 2.3 我國個資法的目的拘束原則

個資法是以保護私權為主旨，第1條開宗明義指出「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定本法」。個資法第5條，「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」

目的拘束原則，學說上認為，資料於當事人不知悉之情形下，僅得為原計畫目的下之資料處理，不得為其他機關任務之利用，亦即，在資料的蒐集、處理與利用上，必須具有目的同一性（Zweckidentität）[13]。個資保護，應基於「預防原則」，在蒐集前及處理利用之際，都應考慮「萬一洩漏」造成隱私權傷害，會有難以回復的損害，故公務與非公務機關蒐集個人資料時，都應有適當的措施，以預防個資的洩漏，在預防原則下產生「目的拘束原則」，是個資法上的「帝王條款」[14]。

「特定目的」的拘束，是個資法核心規範，包括第5條對目的拘束原則的原則性規定「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」，以及第8、9條告知蒐集之目的，第15、19條的蒐集與處理應有特定目的，第16、20條的不得為蒐集時特定目的以外之利用。違反前述目的拘束原則之規定者，均應負民事賠償責任，意圖營利而違反者，負刑事責任。

從上述的文獻發現，目的拘束原則在世界各國的個資發展上，都是一個重要的「核心原則」，各國在資料保護的作法上，都認知到資料應與特定目的的相關、正確，而且，不可踰越其目的，亦即不僅在特定、明確且合法的目的下蒐集資料，而且不應為「不符合目的之進一步處理」(not further processed in a way incompatible with those purposes)，這種規範趨勢，強化了世界各國對於個人資料保護法制的高度重視，自然也影響到我國的立法精神與作法。

## 2.4 傳播媒體與個資法的目的拘束關係

傳播媒體基於報導之目的而蒐集、利用、處理民眾的個人資料，是否侵害民眾個人隱私的問題，世界各國都引起爭議，為了保護新聞自由，各國的立法例也都相對採取一些例外措施。

德國聯邦個資法第41條(1)規定，關於新聞業蒐集或利用處理個資行為，要求各邦立法規範，但應限於新聞編輯目的；日本個資法第50條規定，廣播機構、報社、通訊社及其他報導機構，以供報導之用為目的，蒐集、利用、處理個人資料，不適用有關資料蒐集處理者之義規定；澳大利亞2000年隱私權法第25條，更直接把新聞媒體排除於個資法

的適用，只要求媒體機構應公開承諾於涉及隱私時遵守出版規則(Published Standards)[15]。

我國個資法為考量新聞媒體不違背新聞工作的精神，不洩漏間接蒐集的資料來源，故於第9條第2項第5款中乃規定基於新聞報導之公益目的，蒐集個人資料時免告知義務。惟如其非屬新聞報導，又跟公益無關時，就無本款之適用，而且，除了蒐集外，個資的「利用」與「處理」，同樣比照一般非公務機關的條文規定。

## 3. 個資法對新聞報導造成的限制

在個資法「目的拘束原則」下，從新聞採訪、報導、存放新聞檔案資料庫、資料再利用這幾個面向來討論傳播媒體在面對個資法時，究竟會受到什麼限制，才不會侵犯到個資法？我們從外部(採訪對象)和內部(媒體本身)兩個方向探討。

### 3.1 政府公開資訊法的「個資取得」限制

個資法施行後，新聞媒體在採訪報導上，最容易碰到的問題是政府部門拒絕提供資訊。雖然個資法在立法原意上是一個「資訊安全」的問題，它不是限制言論自由的法律，但是，全國各官方機關，因為害怕資訊不安全，很多涉及個人資料的訊息，就會做得非常嚴謹，相對的，媒體報導的新聞自由，就會受壓抑。例如，媒體以「政府資訊公開法」去要求政府機關提供相關的新聞資料，政府單位就會以個資法的角度，要求媒體「去識別化」，或者只提供「不涉及個資」的統計數據，在這種情況下，媒體很難得到完整的新聞報導資訊，報導時容易造成偏失。

尤其是基因、健康檢查、醫療、犯罪前科、性生活這五類「特種個資」的資訊，新聞媒體要讓政府單位打開資料庫更是難上加難，即使新聞媒體以「增進公共利益」為理由，也很難說服政府機關，雖然這樣的窘境不是當初個資法立法的原意，或者部分政府機關想要鬆綁，但是，媒體可以蒐集到的料仍然受限，除非可以對被報導的對象，採取「被匿名化」、「別名化」或者「加密化」的措施，否則，不僅政府機關不提供，即使媒體報導了，也都會面臨洩漏個資的危險。

### 3.2 非公務機關的「個資利用」限制

新聞報導在蒐集資料時受限於政府部門無法提供完整個人資料的現象，更容易發生在非公務機關身上。尤其是非公務機關沒有「政府資訊公開法」的合法護身符時，面對新聞媒體有意蒐集的個人資料，可能使其涉及「非法利用」或者是涉及「特定目的以外的利用」，再加上沒有義務、責任或強制力規定必須提供給傳播媒體，這些非公務機構，在自保的前提下，或在無法確認提供的個資，是否符

合新聞報導的增進公共利益時，自不會冒著違反個資法第 20 條的規定，而提供其蒐集的個資給新聞媒體，相對的使新聞報導在蒐集個資上受到限制。

### 3.3 新聞報導的「公益目的」限制

個資法中新聞媒體得以蒐集個資，其必要條件是基於「公益目的」，立法時其原意與「公共利益」相近，但是，公共利益，卻是個不確定的概念。

McQuail[16]指出，「公共利益」是二十世紀大眾傳播理論的核心概念之一。這個概念，其實意指大眾傳播媒體因為報導涉及公共利益的新聞，塑造出公共論域，受眾可以從報導中獲得資訊而有所判斷，進而提升個人福祉。

公共利益的討論，在匯流時代更具意義，彭芸[17]指出，在匯流紀元，廣電電信化、電信廣電化，公共使用與公共利益交集在一起，通訊傳播產業國家資源，公共利益的考量應該更被重視，才能免於「公共利益私有化」的問題。而媒體之所以有別於其他企業，是其提供民主社會中不可或缺的「公共論域」，並以公共利益為主要考量，因此，不論多元意見、接近、普及等等各種大眾傳播的重要概念，均包括在「公共利益」之下，方顯出價值。

美國近年來最具名氣的社會運動家與媒體改革學者 Mc Chesney[18]認為，在這個數位匯流時代裡，關於媒體產業最重要的議題，不是「管制」和「自由市場」的對立，相對的，是在以「公共利益規管」(regulation in public interests)與「純服務私人利益」(regulation to serve purely private interests)的管制中取得平衡。

綜結諸多文獻，可以確信公共利益應優於特定利益，但是媒體的權利也應該是以合法的方式來執行，才能立基於社會人民的福祉上。但是，這次個資法時並未定義「公益目的」，對於不同公共利益的衝突，或是更有「發言權」之社會名人私生活報導有無底線，法務部強調未來應由法院依據個案情形裁量[19]，這反而使得新聞報導受到限制，無法依照學術上或實務來認定。

### 3.4 新聞報導的「特種個資」限制

個資法雖然對新聞媒體設有部分排除條款，但是，不論是個資法第 9、15、19、20 條的規定，均是不包括第 6 條所規定的特種個資，亦即，即使新聞報導打著公益目的，亦不可對這些個資進行蒐集、處理與利用。縱使第 6 條有關特種個人資料蒐集處理利用之要件規定，目前暫未施行，而修正草案於例外事項增列「為維護公共利益所必要」、「經當事人書面同意」等兩款事由，但是，依第 9 條的條文，新聞媒體被限定於依第 19 條之規定，雖得以蒐集個人資料，卻仍無適用於第 6 條的現況或增列事由的空間。

因此，未來無論是某位我國富豪未曾被揭露的健康狀況，或是頭號重案要犯未被揭露的犯罪前科，

或是某位知名藝人的性別傾向，只要該特種個資，不是當事人自行向大眾揭露，或來自於合法公開的管道，新聞媒體對於任何有關此等「特種個資」的新聞報導，就有可能使自己觸法。

這些特種個資，實難期待其來自「合法公開」的管道，概其既屬特種個資，不論是司法、警察、醫療機構，或者與取得這 5 類特種個資的機關，都無「法」做「特定目的之外的利用」，提供給新聞媒體作為報導題材。

雖然新聞媒體有其管道可以設法取得，也可以堅持不透露新聞來源，但是，在新個資法的規範下，媒體必須證明其資料來源為「當事人自行公開」或有其他「合法取得之管道」，否則仍難以新聞報導之公益目的而免責。

### 3.5 新聞報導的誠信與比例原則

新聞自由與侵犯個人隱私常是對立的，如何界定兩者界線而保持平衡，常是新聞媒體與當事人的爭點，又公共利益係屬不確定概念，媒體在經常擴張公共利益觀點下，個資法第 5 條的「誠信」與「比例」原則，成了最具規範限制的條文。

比例原則是一種違法審查模型，當某一項行為可能違反法律時，可以用比例原則來檢驗，以符合憲法第 23 條對人身自由原則的保障，包括：(1) 適當性原則：指所採取者要求目的、手段間應具有合理適當的關係。(2) 手段必要性原則：指如果有多種措施均可以達到目的，應採取最小侵害手段者。(3) 衡量性原則：指不能為達成很小的目的而造成過大損失。(4) 目的正當性原則：指欲達到的目的必須是正當的[20]。

例如，2009 年底爆發立法委員婚外情，其身份被指涉及公共利益，但媒體大篇幅報導緋聞孫姓女主角的身家背景、學經歷、交友圈、經濟收入、交友圈、與立委之性愛等等，就有違比例原則。

## 4. 新聞媒體漠視個資法令限制

個資法原被期待成為保障人民隱私的法案，但是新聞媒體在保命條款以及現行的民刑法令中，不論是誹謗、妨害秘密、人格權侵害、損害名譽的法律規範下，被控誹謗或者侵害隱私求償並不容易，使得新聞媒體更無視於個資法帶來的限制。

在施行個資法下，若參照日本等國外的施行新法後求償時間序來估計，我國個資損害賠償事件求償高峰，約在 2014 年至 2015 年間出現，訴訟標的大約 300 到 500 億元，這種預估趨勢與金額，代表著不論個人或者政府機關、企業，未來可能會面臨不斷出現的個資訴訟及求償壓力[21]。

況且，個資法可採「團體訴訟」，可處罰機關負責人，其訴訟對象完全不同於民刑法的對象，更可能在主管機關與地方行政機關認為有必要時就進行行政檢查，新聞媒體隨時會遭遇個資課題。





圖 1 日本個資法洩漏人數與損害賠償總金額[22]

但是，檢視目前的現況，傳播媒體忽視個資法帶來的限制，恐怕是忽略了「沒有意圖營利也會科責」、「舉證責任倒置主義」這兩個重要的規定。

個資法 41 條：「...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。」條文係處罰不法蒐集、處理或者利用個人資料等行為，構成要件與舊法不同，舊法中規定，行為人需具有「意圖營利」的主觀要件才構成犯罪，但新法不再以「意圖營利」為行為人必須具備的主觀要件，只要有客觀的違法行為，即使其沒有營利之主觀意圖，也會構成犯罪而科處刑事責任。

再者，個資法採行「舉證責任倒置」主義，媒體違反個資法，依規定需證明「無故意或過失責任」才能免責，況且，在個資法的三階段中，除了蒐集有保護條款外，對個資的「利用」與「處理」，媒體並沒有特別除外條款，只是被媒體刻意忽視了。

對新聞媒體產業而言，個資法，可能被認為是傷害新聞自由的法律，加上國人對個資法令在觀念與作為上都尚未普及，因此，媒體新聞報導也幾乎漠視了「目的拘束」這個原則。這種現象，從法制面與實務面分析，是下述幾個原因造成。

#### 4.1 主管機關 NCC 未制訂特別法

個資法在法律上是一個推動性質的普通法，在目前不確定概念、概括條款、除外條款多的情況下，各個相關主管機關，都必須自訂實務操作的「特別法」，才能讓實務界在面對新法時有所依循，而且，在特別法優於普通法的位階原則，傳播媒體如何才能不違反個資法，或者被控訴違反個資法時，法院得依照特別法的法規來審理，落實保障傳播媒體。

但是，媒體產業主管機關 NCC，迄今未將該項立法訂為重點，各傳播媒體，尤其是容易以影像資訊揭露個資的電子媒體，只能以編採的自我管理來面對個資法的對新聞報導內容的挑戰與限制。

#### 4.2 依賴與信任「新聞自由」

我國對言論自由最根本的法源，仍是憲法第 11 條以及基於第 11 條而來的各大法官對憲法的解釋，包括釋字 364、414、445、509、567、577、613、617、634、644、656、678、689 號。其中 689 號解釋文具體將新聞採訪自由納入新聞自由的範疇中，

學者也主張新聞自由的保障範圍，應該及於新聞資料之自由蒐集和查證[23]，就像是美國聯邦最高法院在 Branzburg v. Hayes 案中，認定新聞蒐集的行為是美國憲法增修條文第一條保障的新聞自由[24]。

各新聞媒體目前在民刑法案件興訟時，大都以新聞自由為論辯基礎，

#### 4.3 擴張解釋「公共利益」

許多商業新聞媒體把利潤當作保證時，刺激銷售量的非法手段千奇百出，打著「公共利益」的口號，但是卻緊盯著官員或名人，賄賂官員、收買警察、竊聽電話、盜取病歷等等。而記者就被迫成為鋌而走險的共謀者，在主管的強力主導下，以利益至上為原則，不會顧及道德與社會正義，自己也因此陷入官司，甚至為報老闆與主管措罪、扛責，英國 2011 年爆發的梅鐸電話監聽案就是一例[25]。

同樣的，我國新聞媒體也會經常擴張解釋公共利益，知名度高一點的新聞人物，就會被以公共利益檢視的角度大肆報導。

#### 4.4 媒體忽視「個資法令」

立法院通過法務部的新版本後，許多媒體的報導標題為「恢復媒體免責條款」、「新聞報導免告知當事人」，媒體認為，媒體的存在就是公益，所以第 9 條其中「大眾傳播業者基於新聞報導之公益目的」之免為告知，媒體自覺可不受《個資法》拘束。

### 5. 結論與建議

個資法第 6 條將來修訂時，若無法增設新聞媒體的免責條款，想要確保新聞媒體的第四權功能，免除前述的新聞報導限制，不因日後風起雲湧的個資法興訟而造成媒體寒蟬效應，立法者、主管機關與媒體本身，都應有所作為。以下提出五個建議。

#### 5.1 主管機關 NCC 儘速制訂特別法

2001 年 11 月 30 日前，依電腦處理個人資料保護法訂定之「大眾傳播業電腦處理個人資料管理辦法」曾對大眾傳播業為個人資料之電腦處理、蒐集、利用或國際傳遞做出規範，廢止後，從新個資法施行迄今，廣電媒體主管機關 NCC，對個資法這個領域一直沒有制定特別法，宜速研修「通訊傳播事業個人資料保護法新聞報導特別法」、「通訊傳播事業資通安全管理作業要點」、「通訊傳播事業資通安全管理手冊」，以完備國內通訊傳播事業之資通安全管理機制規範。

#### 5.2 建立內容監理資料庫

NCC 自 2006 年成立以來就建立起電子媒體的

內容監理制度，迄 2013 年 7 月止，累積的核處案例多達 931 件，金額高達 3 億[21]，但是，核處案例卻未對外界開放，甚至連傳播媒體也無法窺見全部被裁罰的案例實際影像和文字內容，尤其是諸多涉及個人資訊的裁罰案例。若 NCC 就核處案例整理後建立監理資料庫，並開放給所有媒體檢索，不僅讓新聞媒體遇到個人資訊新聞爭議時可以參酌，更可以讓新聞媒體在處理個人資訊的實務與法律之間，尋求更有共識的內容製作取向。

### 5.3 媒體從被害人角度思考制訂編採規範

2009 年，我國的新聞傳播媒體，因為報導「不能沒有你」真實人生女主角被性侵案件，開啟了電視媒體對被害人個人資訊自決的爭議，主管機關委託學者研究，參考國外研究，慢慢把國外新聞產業中被害者學的研究與理論、問責機制等帶進國內。2011 年開始，在 NCC 推動下，國內多家電視台，都開始設立倫理（自律）委員會，籌設問責機制，也試圖從被害人、當事人的角度，擬訂專業倫理規範，詳列保護新聞人物個人資訊的製播規範。但是，我國至少有 5 家無線電視台、5 家有線電視台，且還有大大小小的社區電視台、MOD 網路電視台，大部分電視業者根本尚未建立自己的製播規範，加上近 4000 家的平面媒體目前無特定主管機關規範，因此，不論是平面或電子新聞媒體，應研究擬訂符合新聞事實，卻又能保護當事人個資保護的新聞採製規範，讓個資法規，在傳播媒體與新聞當事人之間，建立起實際有效益的新聞報導模式。

### 5.4 媒體人的個資法教育訓練

個資法第 20 條，雖明列在為增進公共利益下，非公務機關對個人資料之利用，得為特定目的外之利用，這也是傳播媒體為新聞報導時利用個資的法源依據。但是，它卻是在「除第 6 條第 1 項所規定資料外」，也就是把第 6 條規定的特種資，排除於本條的適用範圍，因此，基因、健康檢查、醫療、犯罪前科、性生活這五類特種個資將完全沒有「特定目的外」適用的餘地。為了避免在新聞報導時對個資的利用與處理上發生窒礙難行之處，傳播媒體對新聞編採人員，宜就第 16 條規定之「除第 6 條第 1 項所規定資料外」等文字，宜予以詳細解說，以符個資法促進個人資料合理利用的立法意旨。

### 參考文獻

- [1] 許文義，個人資料保護法論，三民，2001 年 1 月，頁 182。
- [2] OECD 第二章之資料保護原則內涵的研究，可參閱：陳秀峰，日本之個人資料保護制度—兼論歐美之資訊保護法，憲政時代第 17 卷第 1 期，1991 年 7 月，頁 105~106；陳宏達，個人資料保護之研究，輔仁大學法律研究所碩士論文，1992 年 7 月；周悅儀，美國保護隱私權法制之研究，法務部，1993 年 12 月，頁 163 以下；賴錦印，個人資料保護探討，資訊與教育雜誌，1993 年 8 月，頁 38；許文義，個人資料保護

- 法論，三民書局，2001 年 1 月，頁 162；翁岳生等，資訊立法之研究，行政院研考會，1885 年 11 月，頁 12。
- [3] 呂信榮，個人資料保護法上目的拘束原則之探討，台灣論證出版，2012 年 12 月，頁 55。
- [4] <http://www.aufenthaltstitel.de/auslg.html#15>。
- [5] 楊君仁，德國移民法制之變遷及其對我之借鏡，法制論叢，44，2009 年 7 月，頁 26。
- [6] 大法官會議釋字第 426 號，1997 年 5 月 9 日
- [7] 熊秉元，專款專用與經濟理論，收於「天平的機械原理—法律及制度經濟學論文集(二)」元照，2002 年 5 月，頁 34。
- [8] 歐盟關於個資的論述，可參閱：廖福特，國家收集個人資料與資訊隱私權保障研究成果報告，行政院國家科學委員會專題研究計畫，2007 年 2 月，頁 4；戴言同，歐盟資訊與通訊技術政策與規範，雲林科技大學法律研究所碩士論文，2011 年 7 月；Warren and Brandeis, The Right to Privacy, Harvard Law Review. Vol. IV, December 15, 1890 No.5
- [9] 鄧永基，隱私權和個人資料保護的介紹與歐美發展趨勢簡介，財金資訊季刊，第 62 期，2011 年 6 月 9 日；關於德國個人資料保護法，可參閱 <http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/bdsg/bdsg03.htm> (德文版) [http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/bdsg/bdsg01\\_eng.htm](http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/bdsg/bdsg01_eng.htm) (英文版)
- [10] 呂信榮，個人資料保護法上目的拘束原則之探討，台灣論證出版，2012 年 12 月，頁 61
- [11] 關於各國對目的拘束原則的規範，可參閱下列相關資訊  
美國：US Code Annotated ;Lexis/Nexis。  
蘇俄：<http://www.duma.gov.ru/>  
日本：<http://www.ron.gr.jp/law/law/kojinjoh.htm>  
西班牙：[http://www.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo15-1999.html](http://www.juridicas.com/base_datos/Admin/lo15-1999.html)
- [12] 黃清德，科技定位追蹤監視與基本人權保障，元照，2011 年 11 月 01 日初版，頁 13。
- [13] 許文義，個人資料保護法論，三民，2001 年 1 月，頁 182。
- [14] 李惠宗，個人資料保護法上的帝王條款—目的拘束原則。法令月刊，第 64 卷第 1 期，2013 年 1 月，頁 37-61
- [15] 劉佐國、李世德，個人資料保護法釋義與實務，基峯出版，2012 年 12 月，頁 55。
- [16] McQuail, D. (2010) Mass Communication Theory, 6th edition, Sage Publications, Inc.
- [17] 彭芸，NCC 與媒介政策、公共利益、規管哲學與實務，風雲論壇出版，2012 年 7 月，頁 24
- [18] Mc Chesney, Robert W. (2010) The Escalating War against Corporate Media. In Papatthanasopoulos, S., & Negrine, R. M. (2010). Communications policy: Theories and issues. Houndmills, Basingstock, Hampshire: Palgrave Macmillan, 97-115
- [19] 呂丁旺，「個資法、人權隱私與新聞自由」座談會，台灣大學新聞研究所，2013 年 6 月 8 日
- [20] 請參酌：陳新民，中華民國憲法釋論，四版，三民，頁 170 以下；李惠宗，憲法要義，元照，2012 年，頁 112 以下；許宗力，基本權利對國庫行為之限制，收錄於「法與國家權利」，元照，1999 年，頁 70。
- [21] 葉奇鑫、李相臣，「淺談個人資料保護法民事賠償責任及數位鑑識相關問題」，司法新聲，第 101 期，第 33-49 頁，2012 年 1 月。
- [22] 本表原為台灣經濟研究院彙整日本網路安全協會 2011 資訊保安報告書之資料，報告書含日本 2005~2010 年個資外洩事件洩漏人數與件數概況，參考網址如下：<http://www.jnsa.org/result/incident/2010.html>
- [23] 劉靜怡，媒體是亂源？新聞採訪自由與隱私保護，月旦法學雜誌，205 期，2012 年 6 月，頁 238-246
- [24] 408 U.S.663(1991)
- [25] 參閱國家通訊傳播委員會，內容事務處／監理資料
- [26] 吳敏華，從法律應然而與媒體採訪工作實然面出發—評析個人資料保護法第六條、第八條，中華傳播學會 2013 年會論文