

政府資訊公開法與個人資料保護法競合下之 公務機密維護研析專報-以矯正機關實務疑義為例

壹、前言

政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一。政府既係基於人民授權而組成，因而取得之資訊應屬「公共財」¹，為保障人民知的權利，本於「資訊共享」及「施政公開」之理念，我國爰於 94 年 12 月 28 日施行「政府資訊公開法」(下簡稱政資法)，以便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與，以實踐資訊公開、資源共享之民主原則。

另外，司法院大法官第 603 號解釋略以：「個人資料之資訊隱私權，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」。在此種思維下我國「資訊隱私權」(Information Privacy) 的概念乃應運而生，其中心思想植基於：個人非僅是個資產出之最初來源，亦係其正確性、完整性的最後查核者，以及該個資使用範圍之參與決定者；爰此法務部極力推動「個人資料保護法」(下簡稱個資法)之修法，並於 101 年 10 月 1 日施行，相較於舊有之「電腦處理個人資料保護法」，該法已擴大保護客體，不再僅以電腦處理之資料為限，人工蒐集、處理之個人資料亦適用之，公務機關及所有行業之企業、團體及個人等非公務機關均以冶於一爐之方式全面納入適用主體，影響範圍層面頗大。

綜上所述，政資法及個資法均係維護公務機密時必須恪遵之法律，惟行政實務上，政府機關於職權範疇內持有之資訊必然含有大量之個資，致使推動資訊公開之政資法及捍衛資訊隱私之個資法在適用上產生競合，亦即某筆資料可能依

¹ 李震山，論人民要求政府公開資訊之權利與落實，月旦法學雜誌，第 36 頁

據政資法得予提供但個資法卻限制不得提供，反之亦然；而矯正機關作為國家刑罰之窗口，無可避免地必然持有與機關同仁、收容人及其家屬有關之大量資訊，倘面臨該筆資料是否得予提供之疑義，政風室屢屢成為業務單位諮詢之對象；本專報將解析導致政資法與個資法產生適用疑義之立法疏漏，進而探討在「資訊公開」與「資訊隱私」產生扞格時之各國立法例，並針對矯正機關常見之資訊申請個案提出相關因應措施之根據與建議，以協助同仁皆能在「資訊公開」與「資訊隱私」兼籌並顧下正確判斷公務資訊公開之範圍。

貳、政資法與個資法產生適用疑義之立法疏漏

一、有關政資法之缺失²：

- (一) 主管機關付之闕如：未訂定主管機關，實際任由資訊掌握機關自行其是，既無統一之施行細則可資遵循，亦無專責機關監督執行、釋示疑義；遑論整合（因請求資訊公開遭拒之）行政救濟（訴願）管轄，或參加（當事人因請求資訊公開遭拒而提起之行政）訴訟，協助救濟之制度。
- (二) 豁免公開規定粗糙：各項豁免公開規定或籠統，或疏漏，亟需逐一檢視，精確界定，俾維護政府資訊公開之基本精神。
- (三) 定位未臻明確：與其他法律適用之順位，例如，與檔案法之關係及與個資法之關係等，時有爭議。
- (四) 施行結果欠缺追蹤評鑑：施行情形迄今無全面、定期之統計分析、評鑑檢討，實際施行成效遠不如各界預期。

二、有關個資法之缺失：

- (一) 規範範圍過廣：日本個資法適用範圍係持有超過五千筆個人資料之組織，我國卻未設門檻限制，任何組織或單位只要擁有個資法所規範之個人資料，即便只有一筆，亦須遵守相關規範，有擾民之虞³。

² 湯德宗，政府資訊公開法改進之研究，法務部委託研究案，第1頁

³ 立法院公報第102卷第4期，司法與法制委員會委員呂學樟質詢之內容

- (二) 未指定專責單位：因立法時考量個資如同空氣般無所不在，因而認為不宜統一訂定各機關之專責機構，爰授權各機關自行指定，遍查各機關現況，受指定之單位計有研考、檢核、政風⁴、法制、總務、資訊等，頗為凌亂；亦有立委質疑個資法自施行以來，遲遲未建立專責單位，導致個資外洩事件頻傳，受害民眾求訴無門⁵，或抨擊機關恣意曲解個資法致使民眾申請資料時屢屢遭拒⁶。
- (三) 漏未規定蒐集特種資料時應踐行告知義務：個資法對於一般個資之蒐集，要求蒐集者必須告知公司名稱、蒐集目的等資訊，但對於特種個資的蒐集，並未明文規定應踐行告知義務，參酌全法規定，可知對於蒐集、處理、利用特種個資的規範，較一般個資更嚴格，例如特種個資以不能蒐集為原則，只有例外情形可以，因而未明文要求蒐集特種個資應盡告知義務，顯屬立法疏漏⁷。

參、各國立法例淺析

一、美國：

美國係將所有依「隱私法」(Privacy Act)申請公開之案件，一概視為依「聯邦資訊資訊自由法」(Freedom of Informatin Act)申請公開之案件來處理。聯邦資訊資訊自由法明訂：「不得以本法規定之豁免公開事由，拒絕本人接觸其依隱私法可得接觸之紀錄(資訊)；且不得以隱私法規定之豁免(對本人)公開事由，拒絕本人接觸其依本法可得接觸之紀錄(資訊)。」，如是規定，看似「資訊公開之極大化」⁸。

二、英國：

⁴ 雖法務部政風司 99 年 1 月 13 日政五字第 0991100278 號函謂：「政風單位負責辦理洩密查處案件，不宜擔任個資法專責單位，避免衍生球員兼裁判之角色衝突。」，惟仍有部分機關政風單位因受首長指定擔任個資法專責單位

⁵ 立委尤美女於 102 年 5 月 22 日立法院臨時院會提案建請行政院儘速邀集相關單位研議，並於個資法施行滿一周年前設置個資保護專責單位及公告相關案件申訴檢舉之單一窗口，以確保民眾權益

⁶ 立委尤美女於 101 年 11 月 30 日召開記者會抨擊外交部以個資法拒絕黃姓民眾申請調閱面談光碟，係自行曲解法令

⁷ 鍾文岳、汪家倩，個人資料保護法這樣讀就對了，月旦裁判時報第 14 期，第 107 頁

⁸ 湯德宗，政府資訊公開法改進之研究，法務部委託研究案，第 31 頁

英國資訊自由法(Freedom of Information Act)之規定與(個人)資料保護法(Data Protection Act)之規定相牴觸時，應優先適用個資法。質言之，資訊自由法明訂：「請求閱覽之資訊為申請人(本人)之個人資訊者，屬資訊自由法所稱之豁免公開資訊。」亦即，本人僅得依資料保護法請求閱覽其個人資料。資訊自由法並明定：「請求閱覽之資訊非屬申請人(本人)之個人資訊，而其公開將違反資料保護法規定之(個人)資料保護原則者，亦屬資訊自由法之豁免公開資訊；凡依資料保護法第四章之規定，得不對本人公開之資訊，亦屬豁免公開資訊」，如此規定，看似「資訊公開之極小化」⁹。

三、加拿大：

加國之制似介乎美、英之間。加拿大「資訊接近法」(Access to Information Act)規定，請求公開之資訊含有隱私法(Privacy Act)第3條所定義之個人資訊者，機關應拒絕公開；惟其請求公開之資訊合於隱私法第8條之規定(得對第三人揭露之個人資訊)者，機關仍得公開所請資訊。至於資料主體(本人)申請公開(閱覽)其個人資訊者，應依隱私法第12條請求之¹⁰。

四、我國現況：

「資訊公開」與「資訊隱私」在我國皆新興之法律概念，個別之認識未深，遑論兩者間複雜之關係；或有人謂資公法與個資法之適用關係，不應於法律中規定，而應任由執法者於個案衡量決之，查此說即為現狀；立法者本來可不規定資公法與其他法律之適用關係，然個案衡量結果不一，殆可預見。先進各國為免法律適用混亂，率以法律明定；衡諸我國國情，終以法律明定為宜，學者¹¹曾建議在個資法翻修時加以規定，惜仍未獲採納，在未增訂前，行政機關僅能自行查找散見各處的相關函釋以判斷資料能否

⁹ 湯德宗，政府資訊公開法改進之研究，法務部委託研究案，第32頁

¹⁰ 同註3

¹¹ 湯德宗，政府資訊公開請求權入憲之研究，第54頁，全文載於憲法解釋之理論與實務(第五輯)

提供，甚為不便，徒增困擾。

肆、矯正機關常見之資訊申請個案因應措施及相關依據

- 一、出監收容人向矯正機關索取案件承辦人姓名以提起國家賠償訴訟，能否提供？

法務部 102 年 12 月 27 日法律字第 10200247620 號函謂：「政資法第 3 條等規定參照，如僅單純公文承辦人員姓名而未與公文書結合者，非所稱政府資訊；如陳情人向地方政府陳情要求提供該府承辦人全名，以利向法院提出訴訟，惟檢舉人提出刑事告訴，祇須指明所告訴犯罪事實及表示希望訴追意思已足，毋庸指明被告，又欲提起國家賠償係向公務員所屬機關請求賠償，亦無須知曉公務員全名。」，足徵毋庸提供承辦人姓名予出監收容人。

- 二、出監收容人向矯正機關索取仍在職與已遷調他機關同仁之聯絡方式，以便向法院提起民事侵權訴訟時寄送起訴狀，能否提供？

法務部 102 年 11 月 1 日法律字第 10203511730 號函略謂：「個資法僅賦予資料本人查詢、閱覽及複製本人資料之權利，並未賦予人民得請求公務機關提供他人個人資料之權利」，職是，矯正機關無須提供，應予拒絕。

- 三、收容人家屬來監接見時於停車場發生擦撞糾紛或肢體衝突，向矯正機關索取現場監視器錄影畫面以提起訴訟，能否提供？

可參照法務部 103 年 10 月 3 日法律字第 10303510860 號函：「政府資訊公開法第 13、18 條、刑事訴訟法第 245 條規參照，警察機關於偵查程序所保有路口監視器（警察機關建置）、民間監視（錄）器或行車紀錄器錄影音資料，如已無偵查不公開規定適用，仍應回歸適用政府資訊公開法，由警察機關於依職權審認確無限制公開或不予提供事由存在者，或因情事變更已無限制公開或拒絕提供必要者，應依申請提供或閱覽。」，因此，尚不存在須限制公開或不予提供之事由，得將監所外圍監視器錄影畫面提供民眾

四、矯正機關對外行文或寄發電子郵件時，得否完整揭露收容人身分證號碼？

國家發展委員會 103 年 12 月 31 日發資字第 1031501471 號函謂：「查現行各機關針對身分證編號遮蓋欄位不一致，民眾個人資料易遭有心人士蒐集後直接或間接識別個人資料，恐有遭不當使用之虞；為強化個資保護，各機關爾後如需於函文、網站及郵件表單等顯示民眾身分證編號者，請將其後 4 碼（即第 7 碼至第 10 碼）進行遮蓋，並以『*』取代，如另有特殊性用途需遮蓋其他碼或顯示全碼者，則依相關規定辦理。」，因此，於不妨害人別辨識之前提下，宜將收容人身分證統一編號後四碼隱匿。

五、立法委員要求提供大陸地區矯正機關官員參訪團個人資料，能否提供？

法務部 103 年 4 月 9 日法律字第 10303504120 號函謂：「個人資料保護法第 5、16 條、政府資訊公開法第 2 條、檔案法第 17、18 條規定參照，公務機關基於兩岸暨港澳事務特定目的蒐集大陸人士申請來臺資料，提供立法委員監督公務機關施政使用，雖屬特定目的外利用，惟係落實民意機關監督，符合『為增進公共利益之必要』，並無違反個人資料保護法；惟立法委員請求提供涉及個人隱私之政府資訊時，應視該資訊是否為檔案，分別依上述相關規定決定是否提供。」，爰此，倘與個人隱私無涉，得將參訪團資料提供立法委員參酌。

六、收容人家屬因收容人申請假釋遭駁回，遂請求機關提供假釋審查過程相關資料以檢視是否合法，得否提供？

法務部 103 年 3 月 4 日法律字第 10303500500 號函謂：「政府資訊公開法第 18 條規定參照，所稱『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。』得不予提供規範，係為保障機關作成決定得為翔實思考辯論及參與人員暢所欲言，而豁免公開，但如為意思決定基礎

事實而無涉洩漏決策過程內部意見溝通或思辯材料，仍應公開；又所稱『但對公益有必要者，得公開或提供之』，應由主管機關就公開與不公開間比較衡量判斷，如判斷前者增進之公共利益大於後者法益，自應公開，惟行政機關應具體載明其理由。」，因此，矯正機關毋庸提供假釋審查委員會之會議紀錄，但可提供收容人行狀考核表等關於意思決定基礎事實之相關資料供參。

- 七、監所管理員離職後至民間企業求職面試，該企業請其原服務機關提供在職期間之獎懲紀錄，能否提供？

可參考法務部 103 年 12 月 22 日法律字第 10303514560 號函之意旨：「如將國軍人員之個人懲罰紀錄提供予他行政機關轉提供予民間企業，係屬特定目的外利用個人資料，須符合個人資料保護法第 16 條但書各款之一規定方得利用。又民間企業查詢有關個人隱私之政府資訊時，應由行政機關視該資訊是否為檔案，非屬檔案者，除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外，應限制公開或不予提供。」，準此，除非經當事人同意，機關不得將該離職管理員在職期間之獎懲紀錄提供予民間企業。

- 八、員工對於年終考績之等次不服，欲請求評定過程中之相關資料以提起申訴，機關得否准許？

公務人員保障暨培訓委員會 97 年 12 月 30 日公申決字第 386 號申訴決定書謂：「按公務人員考績法第 20 條規定：『辦理考績人員對考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，……。』次按公務人員保障法第 84 條準用第 42 條第 2 項第 4 款規定：『其他依法律或基於公益，有保密之必要者，得拒絕之。』及政府資訊公開法第 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、……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。……。』茲以考績過程相關資料及行政決定前之其他準備作業文件，機關依法令應有保密之義務。機關依再申訴

人上開請求，以 97 年 7 月 31 日函復否准閱覽考績委員會會議紀錄及該次會議相關審議資料，並請其闡明閱覽、抄錄、影印或攝錄該中心何項卷內文書後，依相關法令規定再行申請，洵無違誤。」，足見員工申請考績委員會之會議紀錄及平時考核表時，機關應予拒絕。

伍、結語

公務員保密義務落實之良窳，攸關國家利益之維護、政策推動之順遂與民眾權益之保障，因此每一位公務機關內之成員，都應將維護公務機密視為工作之核心內容，然而，公務機密維護之目的並非消極地限制機關同仁對外提供任何資訊，而係期盼同仁能積極地依據法令正確判斷公務資訊公開之範圍；惟公務機密維護之相關法令十分龐雜，彼此之間常有扞格、重疊或競合之處，所衍生之行政函釋更是多如牛毛，常使機關同仁在判斷上無所適從，頗有動輒得咎之感，其中又以政資法與個資法之競合情況最為棘手。

矯正機關係國家刑罰權之執行機構，從而成為檢視國家刑事司法制度的「窗口」，倘若無法依據公務機密維護相關法令與函釋正確判斷公務資訊公開之範疇，無疑將使執法機關之威信遭受嚴重斲傷；本專報之最終目的在協助矯正機關同仁在政資法與個資法競合之複雜狀況下得以正確判斷公務資訊公開之範疇，俾提振矯正機關之公信，並避免同仁遭受洩密責任之追究。